

COMMISSIONE VI
FINANZE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

15.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 11 MAGGIO 2016

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MAURIZIO BERNARDO
INDI
DEL VICEPRESIDENTE PAOLO PETRINI

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Fragomeli Gian Mario (PD)	12, 15, 19
Bernardo Maurizio, <i>Presidente</i>	3	Orlandi Rossella, <i>Direttore dell'Agenzia delle entrate</i>	3, 12, 18, 19, 23
Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Pelillo Michele (PD)	14
Bernardo Maurizio, <i>Presidente</i>	3	Pesco Daniele (M5S)	16, 23
Petrini Paolo, <i>Presidente</i>	13, 17, 24	Pisano Girolamo (M5S)	13
		ALLEGATO: Documentazione depositata dalla dottoressa Orlandi	25

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Partito Democratico: PD; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia - Il Popolo della Libertà - Berlusconi Presidente: (FI-PdL); Area Popolare (NCD-UDC): (AP); Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà: SI-SEL; Scelta Civica per l'Italia: (SCpI); Lega Nord e Autonomie - Lega dei Popoli - Noi con Salvini: (LNA); Democrazia Solidale-Centro Democratico: (DeS-CD); Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale: (Fdi-AN); Misto: Misto; Misto-Alleanza Liberalpopolare Autonomie ALA-MAIE-Movimento Associativo italiani all'Estero: Misto-ALA-MAIE; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-Partito Socialista Italiano (PSI) - Liberali per l'Italia (PLI): Misto-PSI-PLI; Misto-Alternativa Libera-Possibile: Misto-AL-P; Misto-Conservatori e Riformisti: Misto-CR; Misto-USEI-IDEA (Unione Sudamericana Emigrati Italiani): Misto-USEI-IDEA; Misto-FARE ! - Pri: Misto-FARE ! - Pri.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
MAURIZIO BERNARDO

La seduta comincia alle 11.05.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, Rossella Orlandi, sulle tematiche relative all'operatività dell'Agenzia.

Ringrazio la dottoressa Orlandi, nonché la dottoressa Giordano e il dottor Mazzei, che la accompagnano.

L'attualità ci induce ad affrontare diversi argomenti, che probabilmente avremo necessità di approfondire ulteriormente nel prossimo futuro. In tale ottica, avere il Direttore generale dell'Agenzia delle entrate in audizione presso la Commissione Finanze è certamente fondamentale per il contributo che può fornire alla Commissione nell'ambito delle diverse iniziative che la Commissione stessa ha già intrapreso o che si accinge ad avviare.

Lascio subito la parola, ringraziandola nuovamente per l'opportunità di oggi, alla dottoressa Orlandi.

ROSSELLA ORLANDI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Ringrazio il presidente e i signori deputati per avermi invitato e per l'opportunità di illustrare – spero abbastanza compiutamente – l'operatività, o almeno lo stato di attuazione, della legge delega di riforma del sistema fiscale anche se, come anticipato dal presidente, occorrerebbe più tempo. I decreti delegati hanno richiesto molti cambiamenti e una serie di misure, per l'applicazione delle quali siamo molto impegnati e di cui vorrei darvi conto.

Abbiamo predisposto e vi consegniamo, per un maggiore approfondimento, una relazione scritta completa – perlomeno, tentiamo di essere completi, perché occorrerebbe veramente molto tempo – sui punti principali. Cercherò quindi di illustrare alcune parti della relazione, la quale è ben più ampia. L'eventuale discussione che ne seguirà o le richieste di chiarimento e di informazioni saranno l'occasione per dare risposte il più possibile esaustive.

Siamo molto impegnati nell'attuazione della riforma fiscale e dei suoi decreti attuativi. In particolare, vorrei iniziare illustrando l'attuazione di uno dei punti fondamentali contenuti nel decreto legislativo n. 175 del 2014, relativo alla semplificazione, il quale comprende le previsioni relative all'attuazione della dichiarazione precompilata. Gli altri temi su cui siamo molto impegnati, i quali sono confluiti in un altro decreto attuativo, riguardano l'internazionalizzazione delle imprese, le misure sulla certezza del diritto e sulla fatturazione elettronica. Si tratta di tre punti cardine di un cambiamento strutturale della stessa Agenzia delle entrate e dell'attività fiscale.

Naturalmente, altrettanto importanti sono gli altri decreti legislativi, in materia di disciplina degli interpelli, di contenzioso

tributario, di revisione del sistema sanzionatorio e di razionalizzazione della riscossione, rispetto alla quale ci si appresta ad adottare provvedimenti contenenti varie novità.

Partirei dal tema della dichiarazione precompilata, perché credo che essa costituisca, in questa fase, l'elemento di maggiore interesse. La dichiarazione precompilata è uno dei progetti strategici su cui l'Agenzia delle entrate sta maggiormente investendo, soprattutto perché ha segnato l'inizio di un nuovo rapporto con i contribuenti, sempre più improntato a trasparenza e collaborazione. In questo caso, l'Agenzia si attribuisce un ruolo diretto: nel momento in cui il contribuente aderisce alla dichiarazione che gli viene proposta, è l'Agenzia che se ne assume la responsabilità, considerato che non ci saranno più controlli né conseguenze per il contribuente.

Fin dalla fase di avvio è stata assicurata ai cittadini un'ampia diffusione delle novità e delle opportunità offerte dal nuovo sistema per la compilazione del modello 730, nonché di tutte le informazioni utili a garantire il buon esito dell'iniziativa.

L'impegno dell'Agenzia è stato rivolto, oltre che a individuare i criteri di utilizzo dei dati elementari trasmessi da soggetti terzi (sostituti d'imposta, assicurazioni, e così via), anche a semplificare la procedura informatica per la visualizzazione e la gestione del 730 precompilato, per mettere i cittadini in condizioni di utilizzare in completa autonomia uno strumento di fruibilità abbastanza semplice, pur nella complessità del quadro normativo di riferimento. Il problema è spesso dovuto all'applicazione di norme molto complesse e dettagliate, seppur nell'ambito di soluzioni semplici.

Per la campagna relativa alle dichiarazioni da effettuarsi nel 2016, lo sforzo dell'Agenzia è stato finalizzato a perfezionare i criteri di compilazione e a rendere il più possibile agevole ai cittadini la presentazione della dichiarazione dei redditi. In particolare, l'Agenzia ha lavorato per incrementare le informazioni da inserire nella dichiarazione precompilata 2016.

Una novità importante consiste in un significativo ampliamento della platea dei contribuenti.

Dal 15 aprile 2016 l'Agenzia ha messo a disposizione di tutti i contribuenti i dati presenti nel sistema informativo dell'Anagrafe tributaria che li riguardano, per consentire la presentazione della dichiarazione dei redditi — sia attraverso il modello 730 sia attraverso il modello Unico persone fisiche — in modo semplificato e guidato attraverso l'applicazione *web* disponibile sul nostro sito internet. In alternativa, come lo scorso anno, i lavoratori dipendenti e i pensionati possono accedere delegando a tale scopo i CAF e i professionisti.

Per agevolare l'adempimento, un applicativo guida il contribuente fin dal primo accesso al sistema, orientandolo verso il modello che maggiormente corrisponde al suo profilo. L'applicazione *web* dedicata alla dichiarazione precompilata, sulle base delle informazioni già in possesso dell'Agenzia, per esempio la presenza o meno di una partita IVA, nonché delle risposte che fornisce il contribuente durante l'uso dell'applicazione stessa, indirizza il contribuente verso il modello 730 precompilato o verso il modello Unico Web.

La dichiarazione precompilata interessa un numero potenziale di circa 30 milioni di contribuenti. Ai 20 milioni di pensionati, lavoratori dipendenti e assimilati, nei confronti dei quali è stato già predisposto il modello 730, si aggiungono circa 10 milioni di contribuenti che possono compilare il modello Unico attraverso il nostro sito. Dal 15 aprile è possibile visualizzare e scaricare la dichiarazione precompilata con i dati già inseriti dall'Agenzia delle entrate, mentre dal 2 maggio possono accettare, modificare o trasmettere il modello 730. Il modello Unico persone fisiche può essere, invece, inviato a partire dal 9 maggio.

Da un punto di vista numerico, continua a crescere il numero dei contribuenti italiani che chiedono le credenziali per accedere al sito. Al momento ci sono circa 5 milioni di cittadini abilitati ad accedere a *Fisconline*, che si aggiungono ai 250.000 utenti di Entratel. L'accesso può avvenire

sia tramite le credenziali dell'INPS, che interessa altri 7 milioni di cittadini, sia attraverso il sistema Spid. Potenzialmente, quindi, le vie d'accesso sono molte.

Nel periodo che va dal 15 aprile al 9 maggio, data in cui abbiamo fatto l'ultima rilevazione, 1.400.000 persone hanno acceduto alla dichiarazione *web* per la verifica. La maggior parte, il 57 per cento, lo ha fatto attraverso le credenziali dell'Agenzia, il 35 per cento utilizzando invece il PIN rilasciato dall'INPS.

Le dichiarazioni già inviate al 9 maggio attraverso il nostro sito sono già 170.000. Ciò costituisce un dato incoraggiante, perché vuol dire che si è instaurata un'abitudine. Direi che si sta formando una maggiore conoscenza e una maggiore confidenza con un sistema che presenta comunque anche un problema di approccio. Molte persone, infatti, pur avendo un buon rapporto con i sistemi telematici, presentano una resistenza anche psicologica alla compilazione telematica della dichiarazione, perché preoccupati di non possedere conoscenze adeguate, o altro.

Conoscete già i benefici connessi all'introduzione di questa innovazione. Vi illustrerò, invece, le novità rispetto alla dichiarazione dell'anno scorso, che è stato l'anno della fase sperimentale vera e propria, la quale è stata avviata in pochissimi mesi. Si è trattato di una sfida che abbiamo vinto, perché siamo riusciti a mettere in piedi un sistema completamente nuovo nel periodo dalla data di approvazione del decreto legislativo ad aprile. Credo che abbiamo avuto anche un coraggio non indifferente, poiché questa operazione presentava grandi margini di errore.

In particolare, quest'anno, nella dichiarazione precompilata sono riportate le spese sanitarie, le spese universitarie, quelle funebri, i contributi per la previdenza complementare, nonché le spese per interventi di ristrutturazione e riqualificazione energetica. Si tratta degli oneri che negli anni passati hanno fatto registrare il maggior numero di frequenze.

Queste nuove informazioni si aggiungono a quelle provenienti dalle certificazioni dei sostituti d'imposta per i redditi di

lavoro dipendente e assimilati, pensioni e compensi per attività occasionale di lavoro autonomo, e ai dati trasmessi da soggetti terzi sin dallo scorso anno, quali interessi passivi sui mutui, premi assicurativi e contributi previdenziali. In tutto sono circa 700 milioni i dati pervenuti dagli enti esterni, i quali sono confluiti nella dichiarazione 2016.

Infine, sono stati utilizzati anche i dati già presenti nel sistema Anagrafe tributaria, quali i versamenti effettuati col modello F24, i dati relativi alle compravendite immobiliari, ai contratti di locazione registrati e i dati derivanti dalla dichiarazione dei redditi dell'anno precedente.

Con riferimento alle modalità tecniche per consentire al contribuente e agli altri soggetti autorizzati di accedere alla dichiarazione 730, con il provvedimento dell'11 aprile 2016, sulla base del parere favorevole del Garante per la protezione dei dati personali, è stata sostanzialmente confermata la disciplina delle modalità di accesso. Per la prima volta viene disciplinata anche la parte di oneri che il contribuente ha sostenuto a favore dei propri familiari a carico, elemento che non era presente nella dichiarazione precedente.

Tutte le informazioni sono state pubblicate attraverso i *mass media* nonché mediante il canale *YouTube*, con cui abbiamo ideato dei *tutorial*, anche in collaborazione con – cosa a cui teniamo tantissimo – l'Ente nazionale sordi. Per la prima volta, infatti, siamo riusciti a tradurre le informazioni necessarie anche nel linguaggio dei segni.

Inoltre, è partito già da alcuni giorni il *camper* mobile dell'Agenzia delle entrate, presso il quale i cittadini possono ritirare direttamente il PIN o avere una serie di informazioni non soltanto sulla dichiarazione precompilata, ma anche sul canone RAI. Abbiamo cercato di ricorrere sia a forme tradizionali di informazione (istituzionali, sul sito, nei convegni, sulla stampa), sia a metodi nuovi, quali *YouTube* e *Twitter*.

Abbiamo, in questo modo, creato una rete di monitoraggio delle risposte del contribuente, per verificare gli eventuali problemi. Credo sia questo l'aspetto più inte-

ressante. Attraverso alcune segnalazioni, ad esempio, abbiamo individuato immediatamente che c'era stato un errore nella trasmissione dei dati da parte di alcuni soggetti. La maggior parte di questi dati, come dicevo, non è contenuta nell'Anagrafe tributaria, ma arriva da enti terzi. Questa segnalazione ci ha permesso di rielaborare e correggere in pochissime ore, informando di ciò il contribuente, e di fornirgli la dichiarazione corretta.

Abbiamo cercato, quindi, di mettere in atto un sistema di passaggi di informazione, in modo da intervenire in tempo reale anche in base alle segnalazioni che ci arrivano dagli utenti.

Cercherò di riassumere ora una parte un po' complessa della relazione che vi consegno, ossia quella relativa a uno dei temi fondamentali, con riferimento agli oneri indicati dai cittadini, cioè le spese mediche. È il punto fondamentale perché circa il 70 per cento degli italiani inserisce nella dichiarazione dei redditi, sia essa il modello 730 o il modello Unico, spese mediche. Che cosa c'è a questo riguardo nella dichiarazione?

Ci sono i *ticket*, le spese per l'acquisto dei dispositivi medici, le spese per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, le visite mediche, le prestazioni diagnostiche strumentali, le prestazioni chirurgiche, i ricoveri ospedalieri al netto delle spese di *comfort*, e le certificazioni mediche. A tal fine, il decreto legislativo aveva previsto che l'Agenzia, per l'elaborazione dei dati, potesse utilizzare i dati disponibili sul sistema tessera sanitaria, che peraltro gestiamo noi. Molti non conoscono le attività aggiuntive che svolgiamo, oltre a quelle classiche fiscali.

Inoltre, l'articolo 3, comma 3, del predetto decreto legislativo n. 175 ha disposto che, ai fini dell'elaborazione della dichiarazione dei redditi, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, i policlinici universitari, le farmacie pubbliche e private, i presidi di specialistica ambulatoriale, le strutture per l'erogazione di prestazioni di assistenza protesica e di assistenza integrativa e gli altri presidi e

strutture accreditati per l'erogazione di servizi sanitari, nonché gli iscritti all'Albo dei medici chirurghi e degli odontoiatri, trasmettano al sistema tessera sanitaria i dati relativi alle prestazioni erogate nel 2015 entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di sostenimento della spesa.

Con un provvedimento del Direttore dell'Agenzia del 31 luglio 2015 sono state individuate le modalità tecniche di utilizzo di tali dati ai fini dell'elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata. In particolare, è stato previsto che, a partire dal 2016, il Sistema tessera sanitaria, dal 1° marzo di ciascun anno, metta a disposizione dell'Agenzia i dati relativi alle spese sanitarie sostenute dai contribuenti nel periodo d'imposta precedente, nonché i dati relativi ai rimborsi effettuati nell'anno precedente per prestazioni non erogate o parzialmente erogate.

Considerata la delicatezza delle informazioni trattate, è stata di fondamentale importanza la collaborazione con l'Autorità garante per la protezione dei dati personali, al fine di strutturare un sistema di regole che garantisca la tutela dei dati sensibili dei cittadini.

Al riguardo è stata prevista la possibilità, per ciascun contribuente, di opporsi al trattamento dei dati, e quindi alla comunicazione dei predetti dati da parte dei vari enti sanitari all'Agenzia delle entrate. Per l'anno in corso, che è il primo di applicazione, è in particolare stato previsto che i cittadini dispongano di un periodo di circa un mese per opporsi al trattamento dei dati. Nel sistema a regime tutto ciò sarà sistematizzato e il termine sarà fissato entro il mese di febbraio. In questo caso, posto che si tratta del primo anno di applicazione, è stata data la possibilità di opporsi al trattamento dei dati tramite il nostro sito internet, ma anche attraverso la presentazione di una dichiarazione firmata presso i nostri uffici.

Ciò ha comportato la necessità di prevedere un mese di tempo di sospensione tra il momento della trasmissione dei dati e il momento in cui gli stessi potevano essere elaborati per la presentazione delle dichiarazioni. Si è trattato di tempi ristrettissimi,

che hanno in parte rallentato la procedura; tuttavia si tratta di una misura a tutela dei cittadini. Abbiamo avuto soltanto circa mille opposizioni per circa 850.000 euro di valore, i quali, quindi, non sono stati trattati né indicati nella dichiarazione precompilata. Al riguardo voglio precisare, però, che i cittadini potranno comunque indicare quelle spese: semplicemente, non lo faranno attraverso il sistema della dichiarazione precompilata.

Sono stati inoltre acquisiti i dati relativi ai rimborsi delle spese sanitarie erogati da enti e casse con finalità assistenziali, trasmessi all'Agenzia entro il 28 febbraio di ogni anno. Da una parte, abbiamo quindi il dato delle spese sostenute da imputare al cittadino, dall'altra c'è il dato relativo ai rimborsi delle spese sanitarie.

La normativa fiscale di riferimento è abbastanza complessa. La sintetizzo, ma i cittadini troveranno le informazioni in merito anche in un foglio riepilogativo delle informazioni che accompagna la dichiarazione precompilata: in caso di spesa sostenuta nell'anno precedente i contribuenti dovranno verificare se, nel momento in cui hanno presentato la dichiarazione l'anno precedente, l'hanno fatta al netto del rimborso; si tratta di un dato che noi non siamo in grado di verificare. Sono scelte soggettive che devono essere confermate dal contribuente.

Nell'ipotesi in cui i contribuenti non abbiano indicato nella dichiarazione l'importo delle spese al netto, riproponiamo, a tassazione separata, la quota di rimborso quest'anno. Non c'è, quindi, solo un problema di spese, ma anche uno di trattamento dei rimborsi, il quale è abbastanza complicato.

Qualche ritardo è stato causato da alcuni problemi tecnici che si sono verificati con le farmacie. Si è trattato di un problema tecnico verificatosi con gli ordini e le associazioni delle farmacie, per cui sono arrivati pochi dati relativi ai farmaci da banco, o comunque « da ricetta su carta bianca ».

La scelta che abbiamo operato, per non confondere i cittadini, è stata di non trattare queste informazioni parziali che ci

sono arrivate, per evitare di indurre i contribuenti in errore. Nelle istruzioni c'è scritto chiaramente che non sono indicati gli importi relativi agli scontrini delle spese farmaceutiche — usiamo un'espressione tecnica — da ricetta bianca. Questo, invece, avverrà a partire dalla prossima dichiarazione dei redditi: risolti tutti i problemi tecnici e con maggiore chiarezza degli operatori del sistema di trasmissione, dalla dichiarazione 2017 relativa ai redditi 2016, tutte le spese sanitarie saranno comprese nella dichiarazione precompilata.

Vi ricordo alcuni dati. In sintesi, abbiamo circa 14,5 miliardi di euro di spese sanitarie inserite, 13 miliardi sono quelle trattate. Stiamo parlando, quindi, di importi molto rilevanti.

Altra novità di quest'anno rispetto all'anno scorso è la possibilità di presentare la dichiarazione congiunta. L'anno scorso, per presentare una dichiarazione congiunta, per una serie di problemi tecnici derivanti dal nuovo sistema, occorre fare prima due separate, con il sistema della precompilata o rivolgendosi ai CAF o ai professionisti: da quest'anno è possibile effettuare la dichiarazione congiunta precompilata.

Altra notazione secondo me importante è che è possibile, come accennavo, presentare la dichiarazione modello Unico *Web* per chi non ha il sostituto d'imposta. Naturalmente, in questo caso, a differenza che con il modello 730, non c'è copertura della responsabilità da parte dell'amministrazione, la quale svolge solo un'attività di assistenza e di aiuto per la compilazione. Abbiamo inoltre deciso di mettere a disposizione dei cittadini, attraverso l'utilizzo di un PIN, tutte le spese sanitarie sostenute. Si tratta di un modo per controllare velocemente ed eventualmente inserire quei dati nella propria dichiarazione dei redditi, o comunque di mantenerne memoria.

Considerate che esiste, spesso, anche un problema di conservazione della documentazione relativa alle spese mediche riportate negli scontrini, nel senso che c'è un problema di cancellazione dell'inchiostro. L'inserimento di questi dati in un sistema *web* creato da noi è un servizio aggiuntivo.

Abbiamo fatto quindi alcune scelte che vanno oltre rispetto a quanto previsto dalla normativa, in quanto le abbiamo giudicate apporti fondamentali.

Per il 2017 ci saranno altre implementazioni. È un progetto che dura due o tre anni. D'altra parte, si tratta di un cambiamento epocale, che costituisce uno dei più importanti progetti a livello internazionale. Non sono molti i Paesi che offrono questo tipo di servizio. Soprattutto, non ce ne sono molti che lo fanno assumendosene direttamente, responsabilità per tutti i dati trattati dall'amministrazione pubblica.

Ritengo si tratti di una profonda innovazione, la quale ha richiesto, naturalmente, un grande impegno sia da parte nostra, sia da parte di SOGEL, con uno sforzo e un notevole impegno di risorse umane e finanziarie. Crediamo, però, che l'anno prossimo potremo portare a compimento questo progetto, il quale richiede inevitabilmente qualche anno per il suo perfezionamento.

La dichiarazione precompilata è stata importante nell'ambito della riforma del fisco, anche perché comporta un cambiamento culturale di atteggiamento e una modalità completamente nuova di interazione con il contribuente. Tale aspetto si ritrova anche in altre fattispecie e questioni che stiamo affrontando.

In particolare, stiamo cercando di modificare l'approccio del fisco, seguendo anche tutte le linee guida dell'OCSE. Abbiamo partecipato e partecipiamo attivamente a tutti gli organismi internazionali, in confronto con i più importanti Stati e con le migliori *best practice*. Abbiamo cercato di inserirci in un sistema che si è dimostrato efficace, e che può essere sintetizzato nell'espressione inglese *cooperative compliance*, cioè in un rapporto collaborativo con il contribuente, tale da favorire una spinta preventiva all'adempimento spontaneo: tanto più essa è forte, tanto più è efficace il rapporto di assistenza e di trasparenza tra le amministrazioni fiscali e i contribuenti.

Una norma in particolare, contenuta nella legge di stabilità per il 2015, permette, con le previsioni sul ravvedimento, un ap-

proccio diverso, che la stampa ha sintetizzato con lo *slogan* « Cambia verso », forse poco tecnico, ma che rende chiara l'idea. Lo sforzo che abbiamo compiuto nel 2015, e che stiamo rafforzando e rendendo più efficace nel 2016, è di rendere disponibile una serie di *alert* ai contribuenti, in modo che essi conoscano fin dall'inizio il tipo di informazione o il tipo di comportamento che ci si attende da parte loro, in un rapporto che cerca di indurre all'adeguamento spontaneo.

Devo dire che le prime sperimentazioni – qui si tratta di un approccio completamente nuovo, anche un po' « rivoluzionario » rispetto al classico modo di affrontare la questione che abbiamo seguito in questo Paese – hanno dato risultati tutto sommato sorprendenti.

Cito i due esempi più chiari relativamente a questo aspetto. L'anno scorso, grazie alla dichiarazione precompilata, abbiamo preparato 20 milioni e mezzo di dichiarazioni 730, quindi ci attendevamo 20 milioni e 600.000 dichiarazioni. Alla fine della campagna dichiarativa, avremmo potuto aspettare e dopo due o tre anni, come è tradizione nei sistemi di accertamento, fare i controlli. In questo caso parliamo di accertamento, di sanzioni piene e di perdita di riconoscimento fiscale degli oneri.

Appena scaduto il termine per la presentazione delle dichiarazioni, invece, abbiamo fatto una prima elaborazione, atteso il termine del 30 settembre fissato per la presentazione del modello Unico – poiché si verifica sempre una migrazione di circa 700.000 contribuenti da un modello all'altro, posto che alcuni ricordano solo dopo quel termine di dover presentare il modello 730 – incrociato nel giro di poche settimane i dati e mandato circa 220.000 lettere ai soggetti interessati. Non era possibile farlo attraverso il sistema di PEC, perché si trattava di persone fisiche.

Abbiamo scritto ai contribuenti che ci risultava avrebbero dovuto presentare la dichiarazione ma che non l'avevano fatto, comunicando loro che avrebbero dovuto presentare la dichiarazione entro il termine ultimo del 30 dicembre: altrimenti si

sarebbe trattato di un'omessa dichiarazione, con tutte le conseguenze del caso. Più del 50 per cento dei cittadini ha presentato la dichiarazione nei termini, entro dicembre.

Questo modo di procedere comporta dei vantaggi; non parlo di lotta all'evasione, ma di educazione e di ragionamento. C'è un doppio vantaggio. Anzitutto, il cittadino si è reso conto della situazione. In molti casi si tratta infatti di errori, di dimenticanze o di difficoltà causate dalla normativa, come nel caso di integrazione di redditi con altre forme previdenziali, e così via.

C'è stato un recupero di circa 50 milioni di euro, perché alcuni dovevano effettivamente versare, ma una parte di cittadini avrebbe perso il diritto a crediti d'imposta e detrazioni. C'erano, infatti, anche soggetti che avevano crediti d'imposta che non avevano fatto valere. Avendo i contribuenti provveduto entro il 30 dicembre, abbiamo ottenuto entrambe le cose: chi doveva pagare ha pagato, ma chi doveva avere un credito ha potuto richiederlo, cosa non sarebbe successo se fossimo passati direttamente alla fase di accertamento.

Abbiamo fatto la stessa cosa per le dichiarazioni IVA. Abbiamo elaborato tutti i dati in nostro possesso per sapere chi doveva presentare la dichiarazione IVA, uno dei temi di complessità maggiore del nostro sistema. Abbiamo mandato 65.000 avvisi, anche questi con varie modalità, dal caschetto fiscale all'*alert* all'intermediario, alla comunicazione diretta e, in conseguenza di ciò, circa 47.000 soggetti hanno presentato la dichiarazione. A fronte, quindi, di una sollecitazione, una parte significativa dei cittadini ha fatto il proprio dovere.

Questo dimostra che un atteggiamento interattivo, concreto e trasparente, può comportare un cambiamento nei comportamenti. Per fare questo, siamo impegnati in una profonda trasformazione del sistema digitale. C'è la necessità di creare un sistema che interloquisca anche telematicamente con il cittadino. Abbiamo tutti i sistemi di assistenza, i CAM (Centro assistenza multicanale), ma c'è bisogno di un trattamento diretto attraverso il sistema di CRM (*Customer relationship management*)

con tutte le forme che abbiamo di interlocuzione con il cittadino.

Chi riceve l'informazione e deve rimediare a un'omissione può rivolgersi al nostro ufficio, a un CAM, mandarci un'*e-mail*, o scrivere via PEC. Abbiamo bisogno di riunire tutte queste informazioni in un unico sistema, per migliorare la gestione e per pianificare il lavoro nei confronti di tutti coloro che non rispondono in tempi ragionevoli alla richiesta di adeguamento. Stiamo, quindi, implementando e trasformando abbastanza radicalmente, con un investimento significativo anche dal punto di vista delle risorse materiali e, soprattutto, delle risorse umane nostre e del nostro *partner* tecnologico, tutto il sistema informativo dell'Agenzia delle entrate.

Lo sforzo e l'impegno in tal senso sono notevoli. Stiamo parlando della più grande banca dati oggi esistente. Tutto è volto al trattamento dei dati per avere sistemi più semplici capaci di un'interlocuzione significativa con i cittadini.

L'altro tema legato alla *cooperative compliance* nasce dalle norme recate dai decreti legislativi in materia di certezza del diritto e di internazionalizzazione delle imprese. In tali ambiti, per quanto riguarda gli accordi preventivi o *ruling* di *standard* internazionali, l'Italia, fin dal 2004, aveva adottato un sistema di *ruling*, il quale però riguardava esclusivamente i prezzi di trasferimento. La diversa configurazione dell'economia mondiale e la grande attenzione di ogni Stato nei confronti della produzione del reddito nel proprio Paese — legata ai tentativi di delocalizzazione del reddito stesso — ha comportato la necessità di controlli molto forti da parte di tutti i Paesi.

Tutti, in ambito internazionale, hanno posto in essere strumenti preventivi di controllo. Il *ruling* di *standard* internazionale italiano non è mai stato criticato né dall'OCSE né dalla Commissione europea: esso è considerato forse il più chiaro e trasparente tra quelli adottati.

Il decreto legislativo n. 147 del 2015 (cosiddetto « crescita e internazionalizzazione ») aggiunge, però, fattispecie nuove, la cui previsione si è resa necessaria a causa

delle esperienze compiute, tra cui la determinazione preventiva dell'esistenza o meno di una stabile organizzazione, la possibilità di definire attraverso un accordo di *ruling* l'*exit tax* in caso di trasferimento da o per l'Italia, il trattamento dei dividendi, delle *royalty*, e così via. L'approccio è quindi molto più complesso, perché molto più ampie sono le materie e più numerosi i soggetti che preferiscono – nell'ottica dello sviluppo dell'economia – aderire a un approccio collaborativo, rispetto a uno di tipo repressivo.

Abbiamo compiuto uno sforzo in tal senso: abbiamo creato un ufficio con due sedi piuttosto importanti, spostato e formato in maniera molto concreta un numero significativo di colleghi, che sono passati da un'attività di controllo repressivo a una di controllo preventivo, e quindi di confronto, che richiede conoscenze specifiche in materia statistico-economica, ancora prima che giuridica.

Anche questo strumento sta ottenendo un grande successo: stiamo infatti ricevendo un sempre maggior numero di richieste da parte di tutte le aziende che hanno rapporti di tipo internazionale, siano esse imprese italiane che lavorano con società controllate o società consociate estere, siano esse imprese estere. Questo è fondamentale, perché evita anche uno « scontro » tra Stati, che è la conseguenza dei controlli, tutte le volte in cui essi avvengono in un momento successivo.

In tale contesto va ricordato che l'Italia ha attuato anche prima di altri Paesi la possibilità di avere un *ruling* di natura multilaterale. Ora la normativa lo consente, ma l'avevamo realizzato già prima, in via interpretativa. Mi riferisco alla possibilità di mettere, figurativamente, intorno a un tavolo Stati diversi con lo stesso contribuente, per definire, attraverso un contraddittorio anche tra gli Stati, la parte di reddito imponibile di spettanza di ciascun Paese. È un tema che merita grande attenzione.

Da quest'anno c'è inoltre un'altra novità fondamentale: l'applicazione del « *Patent box* ». L'Italia, già nell'ambito della legge di stabilità per il 2015, ha introdotto, quasi

per ultima in Europa, il sistema della tassazione agevolata e separata dei redditi derivanti dall'impiego di brevetti, marchi, innovazioni e *know how*. Il Paese ha, cioè, investito nella tecnologia e nell'innovazione.

C'è stata una grandissima risposta da parte delle aziende italiane, anche perché si tratta di un'agevolazione molto importante, che basa fundamentalmente la sua applicazione sul concetto BEPS Action 5, elaborato in sede OCSE, del *Nexus approach*. L'Italia è un Paese sempre molto rispettoso delle regole internazionali e credo ciò costituisca un vanto: anche in questo caso, pur volendo porre in essere uno strumento di tipo attrattivo rispetto alle proprie imprese che possono venire a investire in Italia, si è scelto un approccio che connette strettamente l'agevolazione all'operatività e all'investimento in questi particolari ambiti in Italia.

Si tratta di un altro sforzo enorme che l'amministrazione sta compiendo, essendo necessario svolgere con le imprese dei confronti tramite *ruling*. Non si tratta, infatti, di un'agevolazione teorica; tutte le volte che essa viene utilizzata da un'impresa – ce ne sono di tutti i tipi, da *start up* piccolissime a multinazionali enormi – c'è bisogno di un controllo preventivo, svolto in contraddittorio con l'amministrazione.

Anche questo strumento comporta elementi nuovi, connessi alla fase di prima applicazione di una disposizione normativa che rappresenta una novità per l'Italia. Ci si richiede uno sforzo di professionalità veramente alto. Abbiamo avuto, originariamente, circa 4.500 richieste, che è un numero molto più elevato di quello stimato durante l'esame parlamentare. Anche questo richiede un grossissimo impegno operativo dell'Agenzia.

Abbiamo organizzato corsi di formazione molto specifici, ma anche molto aperti, per circa 250 colleghi, scegliendo coloro che svolgevano funzioni più « vicine » a questo tipo di attività. Abbiamo organizzato seminari con la presenza degli *stakeholder* principali del settore: si è trattato quindi di seminari aperti, nei quali si

sono svolte iniziative formative molto importanti.

Per il *patent box* abbiamo anche adottato una serie di provvedimenti interni, che illustro nella relazione scritta che vi ho consegnato. L'ultimo di essi risale a pochi giorni fa e attribuisce la competenza alla trattazione di questa materia molto complessa e importante — da qui dipenderà la capacità dell'Italia di essere attrattiva, cioè di riuscire a ottenere, in tempi brevi, investimenti significativi nel campo dell'innovazione — alla struttura della direzione centrale, che già cura il *ruling* di *standard* internazionale. A tale struttura sono state assegnate tutte le pratiche di richiesta del *patent box* pervenute da soggetti con volume d'affari superiore ai 300 milioni di euro. Si tratta di situazioni molto complesse.

Le altre pratiche sono state distribuite tra le direzioni regionali, in cui operano nuclei specialistici formati a tale attività proprio in questi mesi, per poter svolgere un lavoro completamente innovativo. In concreto, si stabilisce prima, attraverso un'analisi puntuale, la possibilità e il limite di concessione dell'agevolazione, o la si nega. È fissato un termine di 120 giorni per rispondere sull'ammissibilità delle istanze, cioè sull'esistenza o meno di tutti i requisiti che la normativa prevede, dopodiché inizia il contraddittorio tra le parti. Come capirete, quindi, è un'attività estremamente importante.

A ciò si aggiunge — ne parlo brevemente, posto che troverete maggiori dati in merito nella mia relazione scritta — il nuovo istituto della *cooperative compliance*, mutuato dalle migliori *best practice* OCSE. Sono quattro i Paesi che l'hanno attuato, tra cui l'Italia. È un programma molto complesso per quanto riguarda l'Agenzia, atteso che richiede grandissima professionalità e attenzione. Esso è inoltre complesso anche per le aziende che vi aderiranno, perché richiede una profonda trasformazione del loro sistema di controllo interno e la disponibilità a una trasparenza completa, pena l'esclusione dal programma.

Il vantaggio fondamentale per queste aziende è di avere un'interlocuzione con

l'amministrazione, con la previsione di termini molto brevi di risposta anche relativamente alle fattispecie più complesse, in modo da poter proseguire nella propria attività imprenditoriale con certezza; a riprova di ciò, la disciplina di questo istituto è contenuta nel decreto legislativo che reca disposizioni in materia di certezza del diritto. È una delle richieste più importanti: avere una risposta celere e certa.

L'altro elemento che, a mio parere, è uno dei più importanti, e rispetto al quale non è stato ancora pubblicato il decreto attuativo — è in materia di interpello sui nuovi investimenti. Esso rappresenta una forma nuova di interpello rispetto a quello che attuiamo all'Agenzia delle entrate fin dal 2001: si dà la possibilità al soggetto, italiano o estero, che voglia investire in Italia, di formulare con un'unica istanza una serie di interPELLI che riguardano tutto il suo piano di investimenti.

Anche questo strumento è espressione di un approccio preventivo. Traduco in modo banale: con riferimento alle informazioni richieste, per la prima volta c'è la possibilità, per i colleghi dell'Agenzia delle entrate, nell'ipotesi in cui si debba verificare della documentazione, di accedere direttamente nell'azienda, in modo da velocizzare la procedura dell'interpello. Considerata l'ampiezza della materia, i tempi sono anche abbastanza ristretti rispetto ai termini ordinari e l'approccio è complessivo.

La novità fondamentale è che c'è un impegno dell'Amministrazione a non cambiare la propria interpretazione, a meno che non cambino le regole di fatto o di diritto; a non avere, quindi, ripensamenti. Ci assumiamo una responsabilità, diciamo qual è la fattispecie applicabile e questo meccanismo può essere attuato in qualsiasi materia in ambito fiscale. Molti Paesi lo fanno, qualcuno in modo ancora più ampio, come, ad esempio, la Francia: per un Paese che voglia crescere è fondamentale avere sistemi e presidi che permettano un'interlocuzione molto diretta e veloce per gestire queste novità.

Andando sempre a braccio sulle attività più rilevanti di quest'anno, non posso non

parlare della *voluntary disclosure*, che impegnerà l'Agenzia in circa 500.000 atti di controllo effettivo delle istanze pervenute. Siamo fortemente impegnati in quest'attività, soprattutto in alcune regioni del nord del Paese, in cui c'è la maggiore concentrazione di attività. La procedura sta proseguendo in termini razionali, abbastanza ragionevoli e noi la stiamo monitorando. Siamo convinti — come previsto dalla legge — di riuscire a concludere l'operazione entro il termine, fissato dal legislatore, del 31 dicembre 2016.

Potrei, ma non so se ho il tempo per farlo nel corso di questo intervento, darvi ancora brevemente alcune informazioni in materia di modifica degli interpelli, di contenzioso e, naturalmente, di catasto. Se preferite rivolgermi delle domande, torneremo poi su questi temi.

GIAN MARIO FRAGOMELI (*senza microfono*) Ci dica qualcosa sul tema del catasto.

ROSSELLA ORLANDI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Stiamo operando soprattutto ai fini della « pulizia » delle banche dati e della creazione di servizi di informazione e di interazione telematici tra di esse, i quali siano propedeutici a una conoscenza completa del territorio e a un effettivo accatastamento di tutti beni.

In particolare, il Catasto dei terreni e dei fabbricati è espressione di una rappresentazione catastale aggiornata e costituisce il presupposto per un'efficace politica fiscale e per lo svolgimento delle attività volte al contrasto di ogni forma di evasione o elusione in campo immobiliare. La pubblicità immobiliare, invece, garantisce criteri di certezza e trasparenza nella circolazione dei beni immobili e dei diritti reali a essi connessi.

A esso si aggiunge un'altra delle attività fondamentali, l'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI), che concorre alla trasparenza delle compravendite attraverso la gestione di una banca dati delle quotazioni dei valori e delle locazioni, nonché alla fornitura di informazioni statistiche. Si tratta di una mole ingente di dati, consul-

tabile da chiunque e a disposizione degli utenti, anche attraverso una serie di pubblicazioni e studi, nonché di specifici servizi capaci di attrarre investitori, sia italiani sia esteri.

L'Agenzia, nell'ambito dell'Anagrafe immobiliare integrata, è impegnata nel progetto costituito dal nuovo archivio catastale unificato, denominato Sistema integrato territorio, che consentirà di migliorare la localizzazione su base geografica di ciascun immobile censito in catasto, integrando le informazioni identificative tecniche, censuarie e reddituali, ai fini fiscali, nonché il valore calcolato sulla base dei dati OMI, nell'ottica di una corretta e moderna gestione del territorio e della fiscalità immobiliare. L'obiettivo è creare un sistema aperto integrato per la condivisione e lo scambio di informazioni con gli enti che gestiscono il territorio e la fiscalità immobiliare.

Un altro progetto fondamentale è costituito dall'Anagrafe dei titolari: essa permetterà di definire la corretta identificazione degli intestatari degli immobili, migliorando notevolmente la qualità dei dati attraverso una piena integrazione dei sistemi informativi. L'obiettivo è quello di identificare correttamente i soggetti titolari dei diritti reali sugli immobili ai fini fiscali, basandosi sull'integrazione delle banche dati catastali e di pubblicità immobiliare, storicamente create e gestite per motivi diversi.

L'integrazione è, a volte — dopo una fase di abbinamento — anche manuale, consistendo nella rielaborazione, da parte dei nostri uffici, dei singoli atti di trasferimento di pubblicità immobiliare, al fine di verificare i dati. Il Catasto, come sapete, risale al 1939, i dati di pubblicità immobiliari risalgono ancora più indietro nel tempo. Dove ci sono stati aggiornamenti più o meno recenti, gli aggiornamenti sono stati fatti in maniera immediata, per via telematica.

Oltre alla validazione che abbiamo compiuto di circa il 90-95 per cento di abbinamento tra immobili e proprietari, occorre anche una ripulitura di tutti i dati più antichi, ad esempio per quanto riguarda i

soggetti identificati esclusivamente in maniera anagrafica, senza indicazione del codice fiscale. Si tratta di proprietari registrati nei registri di pubblicità immobiliare ancor prima che nascesse il Catasto o di trasferimenti non curati correttamente. Uno degli impegni degli ultimi due anni — che continuerà ancora per quest'anno e per il prossimo — è proprio l'abbinamento manuale, da attuarsi attraverso il confronto dei dati con quelli delle due banche dati relative a tutti gli immobili.

Abbiamo in Italia poco più di 60 milioni di beni immobili e circa 118 milioni di proprietari. Ciò significa che, all'incirca, su ogni immobile ci sono, mediamente, due soggetti che hanno diritti reali. Mancano di una completa certificazione circa 5 milioni di immobili. Tutti gli altri sono già stati totalmente verificati. È un lavoro che negli ultimi due o tre anni ha richiesto l'impegno di una mole significativa delle nostre risorse.

L'Agenzia delle entrate continua a impegnarsi nell'offerta di servizi sempre più efficienti ai cittadini e nel supportare i professionisti, preziosi collaboratori nel processo di aggiornamento delle banche dati catastali.

Dallo scorso novembre è stato reso disponibile, attraverso le visure, il dato relativo alla superficie catastale, in metri quadrati, delle unità immobiliari censite nelle categorie dei gruppi A, B e C (si tratta di circa 57 milioni di immobili), mettendo a disposizione dei proprietari un dato che fino a questo momento era visibile solo ai tecnici degli uffici.

Grazie al lavoro svolto negli ultimi anni, inoltre, tutti gli atti di aggiornamento catastale vengono oggi presentati via *web*: è questa una semplificazione la quale rende completamente automatizzato l'aggiornamento delle banche dati e consente ai professionisti di trasmettere le istanze di aggiornamento catastale dal proprio ufficio — senza recarsi presso gli sportelli in ogni giorno della settimana e in qualunque momento della giornata. D'altro canto, la ricezione dei dati in formato digitale permette all'Agenzia di migliorare notevolmente la qualità dei dati catastali e snelli-

sce i tempi necessari per l'aggiornamento delle banche dati, consentendo un risparmio di risorse e una maggiore trasparenza.

L'Agenzia ha erogato servizi anche alle pubbliche amministrazioni, fornendo ad esempio consulenze per la stima di oltre 5.000 immobili e permettendo ai comuni di effettuare anche la consultazione telematica delle planimetrie delle unità immobiliari urbane ai fini della gestione della fiscalità immobiliare e della vigilanza in materia di attività edilizia urbanistica. Gli enti locali possono, cioè, accedere direttamente al nostro sistema di convenzioni, ma anche di monitoraggi, scaricando direttamente tutti i dati catastali che servono a loro per la vigilanza edilizia e per lo sviluppo dell'edilizia locale.

In tale contesto di valorizzazione della vocazione istituzionale di servizio dell'Agenzia si è inserita anche la prima edizione di TeleCatasto, che il 20 aprile scorso ha risposto, attraverso dei sistemi via *web* e in videoconferenza, a una serie di quesiti. Abbiamo utilizzato una modalità classica di interlocuzione con gli operatori del sistema — tipica dell'attività dell'Agenzia in ambito fiscale — anche per il settore catastale, ritenendo che un'informazione sempre più diretta e diffusa possa essere di aiuto nella gestione della fiscalità.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE PAOLO PETRINI

PRESIDENTE. Ringrazio il direttore per la sua relazione.

Do quindi la parola agli onorevoli colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

GIROLAMO PISANO. Ringrazio moltissimo la dottoressa Orlandi per la sua ampia relazione.

Vorrei spostare il discorso su aspetti un po' più di *routine*, per così dire, che ho approfondito di recente. Vorrei infatti rivolgerle una domanda a proposito delle ritenute d'acconto e della problematica relativa all'assenza delle informazioni sulle dichiarazioni dei sostituti d'imposta, ai fini

del rispetto della legge da parte dell'Agenzia delle entrate, nel momento in cui computa la detrazione fatta dai sostituiti ai fini della verifica automatica della coerenza tra quanto dichiarato dai soggetti sostituiti e quanto dichiarato dai soggetti sostituiti.

Come sappiamo, nei modelli 770, ma anche negli F24, risulta l'atto formale del versamento, mentre mancano le date che si riferiscono alla fattura che è stata pagata. Di conseguenza, non è possibile attuare il ragionamento che invece è obbligato a fare il sostituito, in relazione all'articolo 22 del TUIR, secondo il quale, qualora il pagamento sia riferito a una fattura relativa all'anno precedente a quello in corso ma sia avvenuto prima della dichiarazione dei redditi, è necessario per il contribuente dichiarare il relativo importo nell'anno di competenza della fattura, e non nell'anno del pagamento.

Come emerso nel corso dello svolgimento di una mia recente interrogazione, però, l'Agenzia delle entrate ha effettuato accertamenti, nel numero di oltre 58.000, sulla base di segnalazioni automatiche e ovviamente non può che fare un computo per cassa. Posto che ciò comporta, secondo quanto da voi dichiarato, circa 20.000 fasi di accertamento formale, con la consegna fisica da parte dei sostituiti dell'intera documentazione relativa a fatture e tracciabilità dei pagamenti, bollettini, bonifici bancari, per dimostrare che il contribuente ha effettivamente subito quella ritenuta, si tratta di un onere enorme, dal punto di vista sia dei contribuenti, sia dell'Agenzia delle entrate. Occorrono presumibilmente centinaia di migliaia di ore di lavoro per analizzare un così ampio volume di carte.

C'è poi un altro problema, e cioè che gli *audit* che avete di fatto imposto, per motivi di qualità, al funzionamento della vostra macchina, hanno come conseguenza il fatto che i funzionari non si assumono la responsabilità, ad esempio, di accettare dimostrazioni di pagamenti avvenuti per contanti, che pure sono consentiti, ad oggi, sotto la soglia di 3.000 euro. Atteso che non si tratta di pagamenti tracciabili, i funzionari non si assumono la responsabilità di accettare queste prove portate dai contri-

buenti. Di conseguenza, quasi sempre si finisce in una fase di contenzioso tributario, il che significa compensazione delle spese, con la conseguenza che le aziende preferiscono pagare due volte le ritenute di acconto pur di non dover affrontare il contenzioso e dover pagare i consulenti fiscali.

La domanda che pongo è la seguente: che cosa pensate di fare e qual è la vostra opinione in merito a tale questione, anche con riferimento alla nota relativa a questa tematica che vi ho fatto pervenire nella giornata di ieri?

MICHELE PELILLO. Ringrazio la dottoressa Orlandi per la sua relazione.

Noi abbiamo sostenuto la necessità di ascoltarla in audizione perché conosciamo il grande sforzo che sta facendo l'Amministrazione finanziaria, e l'Agenzia delle entrate in particolare, in questa fase, importante e delicata allo stesso tempo, di attuazione della riforma fiscale e dei relativi decreti legislativi.

Lei conosce l'ampio lavoro svolto dalla Commissione Finanze su questi argomenti. Oggi è fonte di soddisfazione cominciare a verificare gli effetti positivi di tutto il lavoro legislativo davvero poderoso, che — mi fa piacere ricordarlo — è stato attuato per la prima volta negli anni Duemila, così da scrivere, nella storia del diritto tributario italiano, una pagina molto importante.

Ci procura quindi soddisfazione non solo il fatto di constatare il grande impegno da parte dell'Agenzia, ma anche i primi risultati, che sono sotto gli occhi di tutti, tra i quali la « scommessa » del modello 730 precompilato. L'anno scorso erano in pochi a credere nella riuscita di questo strumento e questo tema era diventato anche un'occasione di lotta politica. Mi piace ricordarlo, perché abbiamo vinto la scommessa.

Chi era fiducioso, chi ha operato per costruire questa grande novità, ovviamente oggi è soddisfatto, e lo è anche del fatto che tutte le polemiche, spesso strumentali, costruite l'anno scorso oggi siano svanite come neve al sole. Questo dato ci fa molto piacere, perché significa che avevamo ragione e che l'impegno profuso in quel lungo periodo, tra la legge delega e l'approvazione

dei decreti delegati, vi ha messo nelle condizioni di lavorare bene.

Ciononostante, il Partito Democratico pensa che non dobbiamo ritenerci del tutto soddisfatti. Ci sono ancora evidenti margini di miglioramento. Mi riferisco, ovviamente, all'aspetto legislativo. Riteniamo debba essere colta la possibilità che ci siamo dati, di integrare e di correggere i decreti attuativi della legge delega nei 18 mesi successivi alla loro pubblicazione; stiamo quindi verificando con molta attenzione la possibilità di intervenire utilizzando questa modalità.

Senza scendere nel dettaglio, pensiamo che, almeno su tre decreti legislativi, ci sia spazio per intervenire. Mi riferisco a quello sulla semplificazione, che rimane una sorta di simbolo del nuovo rapporto tra fisco e contribuente, a quello sul processo tributario e a quello sul tema della riscossione. Anche su questo decreto abbiamo depositato la settimana scorsa una risoluzione, che ci auguriamo di definire al più presto, per fornire al Governo un puntuale stimolo su quest'importante argomento.

Le faccio i miei complimenti per il vostro lavoro, la ringrazio per la relazione, che si è rivelata molto interessante, e quindi necessaria proprio per acquisire tutti gli elementi che devono tornarci utili per proseguire nel nostro lavoro. Mi auguro che possiamo incontrarci di nuovo, in tempi ragionevolmente brevi, per integrare il grande lavoro che è stato svolto negli anni scorsi.

GIAN MARIO FRAGOMELI. Ho chiesto, dottoressa, che lei oggi intervenisse e ci spiegasse un po' anche il tema della riforma del Catasto, una questione che ormai da anni stiamo seguendo, legata alla riforma del Catasto fabbricati.

Purtroppo, però, dobbiamo notare che la questione dei terreni agricoli non è proprio così semplice. La questione dell'IMU agricola è stata una vicenda particolare, complessa, ancora oggi non completamente risolta. Lo dico anche a seguito di un *question time* della scorsa settimana, che in buona parte ha chiarito la questione, richiamando alcune sentenze della Corte di cassazione e chiarendo quali siano le fat-

tispecie esenti dal pagamento dell'IMU agricola.

Mi permetto, però, di sollevare un problema, nel momento in cui si sta aggiornando questo grande *database* dei terreni agricoli. Anche nella risposta, abbastanza esaustiva, che è stata fornita la settimana scorsa, la quale ha chiarito l'applicabilità dell'IMU ad alcuni contribuenti e in particolare coloro che non sono agricoltori ma vivono in comuni indicati nella circolare n. 9 del 1993, rimane ancora un passaggio importante: la stessa sentenza della Corte di cassazione richiamata è antecedente all'applicazione dell'IMU e dell'ICI.

Noi dimentichiamo spesso che il passaggio dall'ICI all'IMU ha modificato in parte la fattispecie impositiva dei terreni agricoli. Nell'ICI erano prettamente identificate tutte le tipologie di terreni agricoli, nell'IMU si parla invece di tutti gli immobili. Rimangono, quindi, ancora in parte in attesa rispetto alla questione dei terreni incolti, sebbene sia stata richiamata la sentenza della Cassazione che ho citato e la quale si basa sulla considerazione che un determinato terreno, oggettivamente preposto alla produzione di prodotti agricoli, magari può non essere concretamente utilizzato per l'attività dell'agricoltore.

La mia domanda è: riusciamo a definire definitivamente tutte le tipologie di terreni agricoli? Penso, in particolare, a quelli collinari e montani. Non si capisce come collocarli, e quindi il comune ente impositore non sa come trattarli ai fini IMU.

Dobbiamo chiarire definitivamente, anche a seguito di questa sentenza importante, che l'IMU è una fattispecie diversa da quella dell'ICI. Dobbiamo creare un *database* chiaro e definitivo di tutte le tipologie di terreno a cui si applica l'IMU agricola. Ciò servirà a evitare che ci siano delle sperequazioni tra comuni, i quali, applicando diverse interpretazioni, si comportino in modo diverso tra di loro.

Sui terreni pianeggianti, comunque non rientranti nella predetta circolare n. 9 del 1993, ormai c'è chiarezza: non pagano l'IMU gli agricoltori, mentre la pagano tutti gli altri soggetti. Per quanto concerne gli altri comuni non c'è ancora chiarezza. Vor-

remmo evitare che quest'aspetto sia lasciato alla diversa interpretazione del singolo comune.

Penso che l'occasione della riforma catastale sia un'occasione importante per riuscire a fare definitivamente chiarezza rispetto a un percorso avviato due anni fa, con il decreto ministeriale del 28 novembre 2014, che ha aperto un caos sull'IMU agricola. Quando fui relatore della riforma sul Catasto fabbricati dissi che occorreva prestare particolare attenzione al tema dei terreni agricoli, perché esso non era ben definito.

Un'ultima questione riguarda la dichiarazione precompilata. Relativamente alle persone fisiche che compilano *on line* la dichiarazione precompilata, avete pensato alla possibilità che, come avviene con la PEC, essa sia riconducibile esattamente e univocamente al codice fiscale?

È una questione a cui state lavorando? Sarebbe interessante, con lo sviluppo della dichiarazione precompilata anche per le persone fisiche, essere pronti a questa sfida, così da evitare l'invio di altre tipologie di comunicazioni ai cittadini.

DANIELE PESCO. Ringrazio la Direttrice. Siamo veramente felici di questa audizione e ci piacerebbe che incontri come questo potessero avvenire più spesso, per fugare dubbi e avanzare proposte.

Vorrei porre una questione su una delle ultime circolari emesse dall'Agenzia delle entrate relativamente agli accertamenti relativi a beni immobili. Su questo tema abbiamo appena presentato un'interrogazione a risposta immediata in Commissione a cui il Governo darà risposta nella seduta di domani. Il cambiamento di approccio è stato conseguente alle denunce televisive fatte nella trasmissione televisiva *Striscia la Notizia*?

Denunce di questo tipo erano state presentate da anni, soprattutto dal sindacato Dirpubblica, già negli anni Duemila, e non state purtroppo mai prese in considerazione. Vorremmo sapere se solo attraverso la televisione si può ottenere qualche risultato. Poiché vi è stato un cambiamento di approccio, ci chiediamo che cosa succede per le persone che invece hanno subito

accertamenti impositivi: vi è la possibilità di sanare la situazione anche per il progresso?

Per quanto riguarda i paradisi fiscali, la *voluntary disclosure* e l'evasione fiscale, avete intenzione di iniziare anche a fare verifiche sulle società dello Stato? A seguito della denuncia da parte di un sindacato, abbiamo saputo che l'ENAV ha una società a Panama, probabilmente creata per partecipare a un consorzio internazionale: come mai proprio ENAV, una società al 100 per cento di proprietà del MEF, la quale sta per approdare in borsa, ha la necessità di creare una società in un paradiso fiscale quale il Delaware? Quali sono i motivi? L'Agenzia delle entrate è informata di questi fatti? Come intende affrontare la lotta ai grandi evasori anche con i controlli nei confronti di società dello Stato?

Tramite la procedura della *voluntary disclosure*, avete avuto segnalazioni di patrimoni a Panama? Penso che la risposta sia no. Attraverso i famosi *Panama papers* riuscite ad avere notizie anche su contribuenti che hanno aderito alla *voluntary* ma non hanno denunciato beni o capitali a Panama? Qual è l'approccio che seguirà in questo caso l'Agenzia delle entrate?

Ricordo che l'Accordo con Panama era la scusa pronta nel cassetto e tirata fuori solo ora. Pensiamo che a breve ci sarà la ratifica di tale Accordo: in che modo questa ratifica potrà influire su eventuali futuri progetti di nuove *voluntary*? Vi è forse, infatti, nell'aria anche una nuova procedura di collaborazione volontaria.

Quanto al *ruling* internazionale, sappiamo che si tratta di uno strumento che ha agevolato molte aziende e, a volte, anche lo Stato. Il dato particolare però è questo: come ha affermato anche lei, nel corso di questa procedura, ci si siede intorno a un tavolo e, almeno in base vecchio *ruling* internazionale, viene stabilito, in sostanza, un'imponibile, per così dire, *flat*.

In base a ciò che sono venuto a sapere personalmente attraverso persone che hanno partecipato a questo tipo di discussione, in pratica ci si mette d'accordo su un'imponibile che la multinazionale contratta

con l'Agenzia delle entrate, la quale arriva a stabilirlo sulla base di un *panel* di aziende-tipo prese in considerazione, tra l'altro molto diverse per quanto riguarda classe merceologica e giro d'affari. Sapevo che si svolgeva così, probabilmente sarà diverso.

Chiediamo quindi: con questo nuovo *ruling*, riferito solo ad aziende con volumi d'affari molto alti, non c'è il rischio di incorrere nella concorrenza sleale, visto che aziende che stanno al di sotto di quel volume d'affari non possono accedervi?

Chiedo anche il suo parere sul fatto che, sempre per quanto riguarda il *ruling* internazionale, in una delle ultime innovazioni normative è stata eliminata la responsabilità per colpa grave per il funzionario che segue le pratiche di *ruling* ed è stata riconosciuta la sola responsabilità per dolo. Sinceramente, questo ci sembra un po' pericoloso, visto che si parla di *ruling* internazionale, di grandi giri d'affari, di grandi imponibili, e quindi anche di eventuali imposte evase.

Non si può non parlare dei casi di Pescara, visto che un dirigente dell'Agenzia delle entrate è stato pescato con le mani nella marmellata: in che modo l'Agenzia delle entrate intende far fronte a fenomeni di questo tipo? Mi sembra sia stato anche un dirigente tra gli ex incaricati.

Mi è giunta inoltre notizia di direttori degli uffici territoriali che chiedono ai funzionari di figurare come responsabili di procedimento nell'invio di alcuni accertamenti: è così? È giusto che un funzionario debba figurare come responsabile del procedimento? Secondo me, non dovrebbe essere così, però forse mi sbaglio.

Una domanda più personale è riferita a una risoluzione, poi diventata proposta di legge e presa ad esempio anche da altre partiti di questo Parlamento. Il riferimento è ai soggetti esteri che svolgono attività di intermediazione tra soggetti italiani e esteri, da cui deriva comunque una creazione di reddito. Nella mia proposta di legge si chiedeva che questo soggetto estero, attraverso piattaforme internet, potesse diventare uno pseudo-sostituto d'imposta, esercitando una ritenuta su quanto trasfe-

rito da un soggetto all'altro e versandola poi allo Stato in quanto imposta sul reddito, nel caso specifico sul reddito da fabbricati.

L'Agenzia delle entrate ci ha risposto più volte sul fatto che un soggetto estero non può essere sostituto d'imposta: visto che stiamo instaurando rapporti internazionali sotto vari punti di vista (*ruling*, *voluntary*, e così via), non vi è la possibilità di creare un soggetto nuovo ed estero che, pur non essendo un sostituto d'imposta possa, tramite un accordo con l'Agenzia delle entrate, svolgere la stessa funzione, cioè versare allo Stato una ritenuta su un reddito prodotto da un soggetto italiano?

PRESIDENTE. Vorrei formulare un'ultima domanda, anzi forse una richiesta di rassicurazione. Noi sappiamo quanto sia importante la condivisione delle informazioni, e cioè dei dati, in termini sia di *compliance* sia di contrasto all'evasione fiscale. Dico questo perché siamo consapevoli che questa condivisione non ha ancora raggiunto un livello soddisfacente. Sappiamo, infatti, che alcune informazioni dell'Agenzia delle entrate non sono in possesso di Equitalia, che quindi a volte non riesce a stare al passo con gli aggiornamenti rispetto ai ruoli che le sono posti in carico.

Allo stesso modo, analoghe questioni riguardano la Guardia di Finanza, la quale, nell'attività di contrasto all'evasione, non è in possesso di tutte le informazioni che l'Agenzia delle entrate possiede, ad esempio sui conti correnti. La domanda è: a che punto siamo rispetto alla piena condivisione di queste informazioni?

L'ultima domanda che le faccio è relativa a un dato che sia nel DEF sia nelle ricorrenti dichiarazioni del Ministro dell'economia ascoltiamo in relazione al recupero dell'evasione IVA. *Rebus sic stantibus*, cioè con il decreto approvato sulla fatturazione elettronica, che non prevede l'invio obbligatorio dei dati, come potremo fare un effettivo e sensibile passo in avanti?

Do la parola alla nostra ospite per la replica.

ROSSELLA ORLANDI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Onorevole Pisano, ho letto la sua richiesta di dati. Il quesito scritto è molto complesso e richiederebbe un intervento legislativo. Se si vuole trasformare il sistema tra cassa e competenza e così via, occorre una normativa completamente diversa, e questa non è la sede idonea ad affrontare tale questione.

Le informazioni che il 770 e la CU (Certificazione unica) offrono sono informazioni di sintesi e rispondono a un'esigenza molto forte di informazione e trasmissione del dato da parte di tutti gli operatori. Immagini che, se ogni fattura fosse corredata dalla data di versamento effettivo, occorrerebbe un livello di informazione di dettaglio che forse mal si concilierebbe con un'esigenza di razionalizzazione.

Credo che questo tipo di problema potrà essere superato nel momento in cui la fatturazione elettronica e una serie di altre innovazioni in materia di tracciabilità dei pagamenti, di cui il Parlamento sta discutendo, ci consentiranno di avere un'integrazione diretta tra banche dati e, quindi, un'informazione effettiva. In realtà, quelli a cui lei ha fatto cenno non sono accertamenti, bensì richieste di informazioni in relazione a discrepanze tra i dati forniti dal sostituto d'imposta nel modello 770 e quelli indicati dal sostituto nella dichiarazione dei redditi (i controlli ai sensi degli articoli 36-ter del DPR n. 600 del 1973).

Tanto per indicarle dei dati numerici sulle varie tipologie di controllo da 36-ter, effettuiamo circa 300.000 controlli su 40 milioni di dichiarazioni. I numeri forse nel passato sono stati più alti. Adesso con una serie di sistemi di «pulizia» dei dati riusciamo ad avvicinarci molto di più. È chiaro che, in quel caso, occorre un confronto fra diversi elementi. Non tutte le informazioni di dettaglio sono, infatti, disponibili. È chiaro, però, che non è obbligatorio il pagamento tramite bonifico, ma almeno serve un'attestazione da parte del sostituto che dica di aver pagato. Ovviamente, c'è un rischio maggiore quando viene fatta una dichiarazione libera a prescindere dalla prova, visto che è un'ecce-

zione, però se c'è una dichiarazione del sostituto gli uffici devono accettarla. Daremo istruzioni più precise... Non è un pagamento tracciato, quindi occorre un'informazione successiva.

Rispondo molto velocemente al deputato Pelillo. Anche noi ci facciamo portatori di esigenze che ci arrivano dai vari attori della fiscalità circa la necessaria integrazione tra i dati, soprattutto di un decreto semplificazioni, che ritengo fondamentale. Se il Parlamento vorrà rimettere mano ai decreti legislativi attuativi della delega fiscale noi saremo, naturalmente, disponibili a un confronto tecnico e a fornire tutte le informazioni che ci saranno richieste.

Rispondo ora all'onorevole Fragomeli: per quanto riguarda il catasto, i fabbricati e l'IMU agricola, noi non siamo competenti in materia di IMU; le circolari in merito sono emanate dal Ministero dell'economia. Quanto alla banca dati dei terreni, occorre un progetto che non rientrava nel progetto catastale originario. Noi lo stiamo aggiornando, ma non abbiamo ancora un'attenzione sufficiente al tema, forse perché occorre fare una serie di scelte su dove allocare le risorse.

Vorrei ricordare a tutti, infatti, che si cerca di stabilire delle priorità. Le attività sono moltissime. Consegnò alla Commissione i dati della nostra conferenza stampa, perché abbiate una panoramica sul tipo di attività svolte dall'Agenzia delle entrate, che nell'immaginario collettivo non sono sicuramente conosciute.

Psicologicamente, infatti, si identifica l'attività dell'Agenzia delle entrate con un'attività di controllo fiscale. Noi ci occupiamo di una serie infinita di attività, molte delle quali di *service*, nei confronti non solo dei contribuenti, ma anche delle altre istituzioni. Ricordo la fatturazione verso la pubblica amministrazione, sistema che abbiamo creato noi, la tessera sanitaria, la gestione del sistema F24 con 531 miliardi di incassi gestiti direttamente e giornalmente. Ci sono, quindi, delle priorità. Vedremo di affrontare anche la questione della banca dati terreni agricoli, se riusciamo ad avere sufficienti mezzi umani e

personali nell'ambito delle diverse priorità. Quella questione non è all'ordine del giorno. La curiamo, la seguiamo, ma non è prevista concretamente la sua revisione.

Per quanto riguarda l'identità digitale, le norme italiane prevedono, per le persone fisiche, la possibilità di acquisire l'identità digitale, che vale come strumento di oggettiva identificazione della persona e di determinazione dell'indirizzo digitale a cui rivolgersi. Ovviamente, i cittadini attraverso il nostro sito, possono, se vogliono, anche avere una PEC e, anzi, per risolvere una serie di problematiche legate, ad esempio, alle notificazioni degli atti, una delle richieste che avevamo già fatto e rifaremo se ci sarà la possibilità di un intervento normativo in tal senso, sarà quella di prevedere la validità delle notifiche via PEC.

Sarebbe effettivamente una semplificazione nel rapporto coi cittadini, ed eliminerebbe una serie di problemi, che si riferiscono fondamentalmente all'irreperibilità del soggetto e alle connesse problematiche in ordine ai tempi di validazione degli atti.

Noi siamo dell'idea - l'avevamo già chiesto e lo chiederemo ancora al Parlamento - di introdurre una norma, ovviamente opzionale e non obbligatoria, per i soggetti che non hanno l'obbligo di avere una PEC, che consenta, tra le varie altre modalità, di realizzare un'interlocuzione con l'amministrazione. È possibile, infatti, come sapete, l'interazione con l'attività dell'Agenzia attraverso i nostri siti, ma le comunicazioni legali devono passare necessariamente attraverso un sistema di PEC. Si tratta di un progetto nazionale: in quest'ottica stiamo ragionando sull'identità digitale, sul codice Spid e su un'Agenzia specifica.

GIAN MARIO FRAGOMELI. (*fuori microfono*) Riguardo all'aspetto del codice fiscale?

ROSSELLA ORLANDI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate.* In base al dibattito tuttora in corso, mi sembra che la scelta sia di non usare come identificativo il codice fiscale ma di utilizzare i codici identificativi Spid. Il codice fiscale è la realtà più cono-

sciuta in questo momento. Lì ci sono piani di informatica nazionale. Noi aderiamo e diamo il nostro contributo.

Onorevole Pesco, se ha letto la circolare che si riferisce all'intero sistema dei controlli, credo possa averla trovata molto interessante. Essa risponde alla visione che io e la mia struttura, dal momento in cui mi sono assunta delle responsabilità, stiamo offrendo su tutti i temi, non solo su quello dell'imposta di registro e di accertamento di valore relativamente alle compravendite immobiliari, che è complesso. Se vogliamo parlarne, ci richiederà del tempo.

La norma non prevede il riferimento al prezzo, ma al valore, e la determinazione di un valore è sicuramente un'operazione complessa, che non può essere banalizzato né semplificato. Certamente è un'attività che deve essere svolta, altrimenti rischieremo, come spesso avviene, che ci siano interi passaggi di proprietà immobiliari estremamente rilevanti e con profili di rischio fiscale non adeguatamente presidiati.

Le faccio notare che il sistema del prezzo/valore tutela il contribuente nel momento in cui si applica il valore della rendita catastale. C'è la rendita catastale, questo lo ha deciso il legislatore. Se poi il legislatore vorrà definire - è una scelta che potete fare voi, non sarei assolutamente contraria - un diverso criterio di determinazione automatico del valore, si tratta di scelte che il legislatore può fare.

I nostri uffici hanno ricevuto un'indicazione ben precisa, già espressa in altre circolari, ma che abbiamo ribadito. Voglio essere chiara, io sono una persona che non si tira mai indietro e dice le cose come stanno, a differenza di altri: non avrei mai querelato nessuno - lo dico davanti al Parlamento, perché credo che si tratti di una cosa che i rappresentanti del popolo devono avere chiara - se non avessero attaccato un'istituzione dicendo di bruciare la casa ai funzionari dell'Agenzia.

Fino a prova contraria quei funzionari sono cittadini e servitori di questo Paese, ai sensi dell'articolo 54 della Costituzione. Quell'affermazione è dunque inammissibile e violenta, anche dal punto di vista psico-

logico, in quanto condiziona psicologicamente il lavoro delle persone. Non avrei mai proceduto alla querela, ma io sono responsabile di quelle persone. Purtroppo, ho già avuto problemi nel passato e potrei averne ancora. Se si crea un'incomprensione, cosa possibile, tra il Paese e un'istituzione, ci sono rischi di violenza: sono situazioni che abbiamo già vissuto, che ho già visto con i miei occhi e che non voglio rivivere.

Ho visto una collega a Torino, per una situazione ancora più banale, una procedura in base all'articolo 36-ter, minacciata con un coltello, anzi una scimitarra di 34 centimetri, al collo. Era l'azione di un esaltato, ovviamente, ma siccome gli esaltati esistono nel Paese, credo che un civile rapporto di trasparenza debba esserci in ogni sede. Non ho nessun problema, quindi, su quest'aspetto, ho dato indicazioni su tutti i settori dell'accertamento, compresi quelli dell'imposta di registro, indicando due cose banali, ma chiedendo una maggiore consapevolezza da parte tutti gli operatori.

Un primo elemento è il contraddittorio preventivo. Bisognerebbe riuscire a effettuare il contraddittorio, che non è obbligatorio, ma che noi preferiamo realizzare tutte le volte che è possibile. Nel contraddittorio preventivo, infatti, si consente di avere una serie di elementi che possono non emergere dalla consultazione di banche dati. Questo è un elemento fondamentale.

Ricordo che sono state approvate una serie di leggi in materia, poi il Parlamento può decidere di cambiarle tutte. Finché, però, sono leggi dello Stato, i miei uffici sono tenuti, come ho sempre detto, a rispettarle: esse disciplinano istituti quali l'accertamento con adesione, le conciliazioni, le mediazioni. Se volete, posso fornirvi i numeri dei soggetti che ricorrono, dei contenziosi evitati, degli incassi. È la statistica che dà conto di quello che si fa. Sono disponibile a qualsiasi confronto.

Le ripeto che non credo che l'azione, sia pure giornalistica, legittima da parte di chiunque — i giornali sono tantissimi e ognuno dice ciò che vuole — debba influen-

zarsi. Ne prendiamo atto, ci dà modo di conoscere le situazioni e ci fornisce indicazioni per funzionare meglio, ma la linea di controllo viene data, in modo generalizzato, con molta attenzione. Ci sono istituti, che ricordo ai miei uffici ogni giorno, come l'autotutela in caso di errore, doverosa per gli uffici, molto complessa in materia di valore, perché non si tratta di dati certi; ci sono gli strumenti dell'adesione, della conciliazione, della mediazione e del ricorso.

Credo sappiate, ma è utile ripeterlo, che il pagamento frazionato nella riscossione da accertamento non è una procedura che i miei funzionari eseguono per divertimento. È previsto da una norma e se non la rispettassi i miei colleghi andrebbero sì davanti alla Corte dei conti. Lo Stato può decidere di eliminare la riscossione frazionata, con i connessi rischi sulla riscossione, ma questo è un problema che il Parlamento può decidere di risolvere come vuole. Noi applichiamo le leggi, non ce le inventiamo.

Gli elementi di concretezza contenuti nelle leggi sono a disposizione di tutti i parlamentari. Potete venire, e più volte vi ho invitato, nei nostri uffici per prendere visione di tutti gli atti e dei dati, a cominciare da quelli riferiti — lo prevede un decreto-legge, ma esisteva anche prima — alla convenzione tra Agenzia delle entrate e Ministero dell'economia e delle finanze, che è chiarissima. Non si può andare a raccontare cose che non esistono ai cittadini, perché questo confonde le acque e crea problemi nel rapporto tra Stato e cittadini.

Nessuna cosa che diciamo potrà mai essere compresa se la realtà viene travisata, specialmente da alcuni personaggi. Noi applichiamo, anche attraverso la convenzione, una legge, e la convenzione dice molto chiaramente quali sono gli obiettivi — un numero infinito — dell'Agenzia delle entrate, su cui il complesso delle attività dell'Agenzia delle entrate viene misurato. Gli obiettivi sono indicati nella convenzione e nel rapporto, e sono verificati dall'OIV e dalla Ragioneria dello Stato. Tra di essi, la riscossione è un elemento, secondo me, fondamentale. Forse il bilancio dello

Stato, infatti, ha bisogno dello riscossione, ma è uno degli elementi. La valutazione è complessiva.

Lo dico per chiarezza, e vi invito, siccome siete persone impegnate in questo, a leggere questi atti o a chiederci informazioni sui risultati, su come sono valutati, su chi li valuta e a chi vengono comunicati. C'è un sistema di relazioni sindacali e di valutazione degli incentivi svolto sulla collettività e non sui singoli. Vorrei essere molto chiara. Nessuno ci ha mai chiesto di verificare questi aspetti, ma non voglio entrare in questa polemica, sarebbe sbagliato. Voglio dare risposte, non intendo affatto sottrarmi a questo.

Sicuramente, per rispondere ancora alla sua domanda, ci sono capitali rientrati da Panama nell'ambito della procedura di collaborazione volontaria nella misura - vado a memoria, ma mi sembra che abbiamo pubblicato questo dato anche sul nostro sito - di circa 150 milioni di euro. Su Panama ovviamente stiamo lavorando. Non è il caso né il luogo per dare informazioni su questo. Stiamo facendo, come amministrazione finanziaria italiana nel suo complesso, un lavoro importante, insieme alle amministrazioni di altri Paesi.

Ovviamente, stiamo lavorando con i nostri *partner* OCSE e in organizzazioni specifiche internazionali che si occupano di questi aspetti. Non c'è nessun problema, quindi, presumo che riusciremo a ricostruire la maggior parte delle situazioni. Se il Parlamento ratificherà l'Accordo con Panama, che mi sembra sia in discussione in questo periodo, l'utilizzo di tale Accordo sarà molto utile.

In merito a tutta la riflessione sviluppata sull'attività di tipo internazionale è fondamentale che gli Stati abbiano strumenti e si coordinino tra loro soprattutto per evitare - sarà utile se Panama aderirà anche per avere informazioni sul passato, ma non è obbligatorio in una convenzione - il ripetersi di certi fenomeni.

Anche sul *ruling* di *standard* internazionale vi prego veramente di studiare la normativa. È troppo semplice, anzi direi che è riduttivo quanto sopra rappresentato. Per quanto riguarda la normativa sul *ruling* di

standard internazionale, l'Italia non è stata contestata in Europa, gli altri Stati sì. Noi non siamo mai stati contestati.

C'è un obbligo di riservatezza, ed è ovvio. Quando facciamo controlli che durano mesi e che sono pesantissimi, abbiamo un obbligo di riservatezza previsto per legge da tutti i trattati internazionali, perché veniamo a conoscenza di formule di brevetti internazionali, i quali hanno un impatto fondamentale sulla concorrenza. I nostri funzionari hanno un obbligo di riservatezza, quindi, sui contenuti. L'accordo non si basa su un numero - il processo di *ruling* è veramente molto complesso - ma sulla conoscenza di tutti i dati economici che attengono all'oggetto del *ruling*, che può essere il più vario.

Può essere che si faccia un accordo sui prezzi di trasferimento sulla base delle linee guida OCSE, ed è difficile che possa esserci un accordo opaco. Come dicevo, altri Stati hanno lo stesso interesse. I vari Stati a loro volta dicono a una determinata multinazionale che essa deve dichiarare un certo *mark up*, in Germania, in Francia, in Olanda, o in Italia. Il confronto poi avviene, se non c'è un sistema trasparente di applicazione di linee guida, a livello internazionale, addirittura mediante arbitrati.

La norma a cui l'onorevole Pesco fa riferimento si riferisce alle MAP (*Mutual agreement procedure*), cioè agli accordi internazionali gestiti tra Stati per risolvere le controversie in via di confronto internazionale; in tale ambito mi sembra difficile che il funzionario che rappresenta l'Italia possa essere accusato per colpa. Si tratta di applicare trattati internazionali con altri Stati, quindi la norma a cui lei ha fatto riferimento è relativa alle MAP, ad accordi internazionali.

Noi abbiamo sicuramente il problema, come credo tutto il Paese, della possibile corruzione, anche perché gestiamo valori immensi. Abbiamo sistemi di *audit* abbastanza importanti, e forse siamo una delle amministrazioni che per prima ha creato questi sistemi di *audit*.

Le statistiche ci dicono che non siamo tra i peggiori, ma questo non mi consola affatto. Se potessi riuscire in questo, sa-

rebbe interesse di tutta la pubblica amministrazione riuscire a non avere fenomeni corruttivi. Abbiamo creato sistemi piuttosto complessi di controllo; ci sono anche sistemi innovativi, i quali verranno presentati, insieme all'Autorità nazionale anticorruzione, nell'ambito di un progetto sul *whistleblowing*, da cui abbiamo avuto e tratto spunti molto importanti.

Nell'amministrazione finanziaria, a differenza che in altre, tale progetto ha funzionato. I colleghi sono per la maggior parte persone perbene. Abbiamo anche noi i delinquenti, come tutti, ma non nascondiamo mai la polvere sotto il tappeto: abbiamo licenziato questa gente, ci siamo costituiti parte civile e abbiamo chiesto il risarcimento dei danni. È un sistema di contrasto che riguarda l'intero Paese.

Il *whistleblowing* per noi è estremamente interessante, ci dà conto non solo di situazioni di possibile reato, per cui facciamo gli approfondimenti e, ovviamente, ci rivolgiamo alla magistratura, come potete immaginare. Ci sono, fortunatamente, anche casi di comportamenti che non hanno conseguenze di carattere penale, ma magari determinano problemi di tipo comportamentale, su cui possiamo incidere sia con direttive, sia con *alert* e simili.

Non sottovaluto il problema, anzi si tratta di uno dei problemi su cui vigiliamo di più. Considerate che a volte è molto difficile intercettare alcuni casi perché quello che emerge - fatemelo dire in maniera brutale - non è ciò che fai, ma ciò che non fai. È molto difficile, quindi, intercettare un comportamento che configura una truffa. In alcune ipotesi - non mi piace chiamarli colleghi - dei personaggi hanno chiesto soldi a imprenditori per non effettuare una verifica.

Nessuno sa che il singolo funzionario non determina la verifica, né decide gli accessi. C'è un piano di controllo che è stabilito da un altro soggetto. Evidentemente, quindi, ciò che si promette a un soggetto configura corruzione, concussione e, in sostanza, una truffa. In alcune situazioni trovo molto difficile intercettare queste situazioni; è questo uno dei problemi alla cui soluzione stiamo ragionando, nel

rispetto della legislazione vigente, anche in tema di riservatezza dei dati personali. A volte accade che non venga fatta una cosa o che venga fatta male: in alcuni casi rilevanti vengono promesse cose che non sono neppure di pertinenza del soggetto che le ha promesse.

In tutti questi casi siamo una delle amministrazioni che, se ci sono elementi di concretezza, procede addirittura, immediatamente, al licenziamento. Non aspettiamo l'esito della sentenza.

Ci sono rischi anche in questo. Ci sono stati casi in cui il giudice, successivamente, si è espresso in modo diverso, ma tutte le volte in cui gli elementi di cui disponiamo sono concreti - parliamo, infatti, della difesa delle persone, quindi bisogna che i dati siano certi e concreti - interveniamo molto pesantemente, di solito con il licenziamento in tronco. Tutti i casi di corruzione prevedono il licenziamento, la costituzione di parte civile e il risarcimento del danno. È una questione abbastanza complicata.

Conosco la proposta di legge a cui l'onorevole Pesco faceva riferimento, perché ne abbiamo parlato con i miei colleghi. Ovviamente, occorre modificare tutto l'impianto normativo. Credo sia una possibile soluzione da un punto di vista tecnico, per il resto si tratta di una scelta. Abbiamo un problema di compatibilità con i trattati internazionali, cioè di stabilire quando si configura l'esistenza di una stabile organizzazione personale in un Paese.

Se in un accordo preventivo e disciplinato dal punto di vista normativo una società riconoscesse l'esistenza di una stabile organizzazione, sarebbe sostituito d'imposta; in tal caso potrebbero essere stabilite modalità semplificate per tutti, soprattutto per i consumatori, e questo potrebbe risolvere il problema. In questo settore è necessario rispettare le norme internazionali. Le norme unilaterali infatti sono spesso pericolose, perché possono condurre il Paese che le ha adottate a un contrasto con gli altri.

Questi temi, che sono tra i più interessanti su cui lavoriamo, sono all'ordine del giorno nell'ambito di tutti gli organismi internazionali. C'è un interesse molto forte

sia dell'OCSE sia dell'Unione europea. Stiamo cercando di individuare i possibili interventi di natura tecnica in questo senso.

Siccome credo che troppo spesso si sottovaluti la fatica dei miei colleghi dell'Agenzia, permettetemi di dire che siamo tra le poche amministrazioni al mondo — come ci è stato riconosciuto in maniera molto chiara dalla stampa estera e non da quella italiana — ad essere riusciti ad aggredire i principali fenomeni di evasione attraverso sistemi di tipo internazionale, anche nei riguardi di giganti del *Web*.

Non solo siamo riusciti a intercettarli e ad avere una possibilità di contestazione con loro, ma siamo riusciti a farli pagare. È una cosa che non è riuscita quasi a nessuno, salvo agli inglesi con l'introduzione di una norma molto particolare e complessa. Per questo dico di guardare agli italiani. Dico con certezza, quindi, che su quel mondo abbiamo una fortissima attenzione. Credo che misure di chiarimento a livello internazionale, nonché interventi di normativa interna che possano permettere un approccio più semplice, siano opportuni. Sono valutazioni di carattere internazionale molto complesse, di cui credo i vari organi competenti potrebbero occuparsi.

Mi sembra di aver risposto a tutte le domande. Rimane il tema fondamentale della condivisione delle informazioni: si tratta certamente di un tema complesso. Stiamo lavorando molto, come accennavo in precedenza, a un impianto informatico nuovo, che stiamo realizzando attraverso un forte investimento sulle banche dati, create per scopi e in momenti differenti.

Se si faceva riferimento, invece, alla norma sull'Archivio dei rapporti finanziari, è la normativa che non consente ciò. C'è stata anche un'interlocuzione col Garante per la protezione dei dati personali: la normativa in materia è scritta in modo da non consentire l'utilizzo diretto dei dati né da parte di Equitalia né da parte di altri organi. Occorre dunque rivedere la norma.

Da parte nostra, siamo anche aperti a un'interlocuzione con tutti questi soggetti. Abbiamo chiesto pareri all'Autorità garante, ma la norma ne prevede l'utilizzo da

parte dell'Agenzia delle entrate ed « esclusivamente per fini di analisi ». Non si possono utilizzare questi dati per diretto fine di riscossione, bensì per l'individuazione dei soggetti a maggior rischio su cui orientare il controllo. Quella norma pone quindi regole ben precise. Un'ipotesi potrebbe essere riscrivere la norma, detto molto semplicemente. Altro non possiamo fare.

La norma ha previsto invece la possibilità di trasferimento all'INPS dei dati per ragioni di controllo dell'ISEE, quindi ai fini delle prestazioni sociali. Questa è una previsione già attuata, e stiamo lavorando a una serie di aspetti. La possibilità di consentire usi diversi dei dati è una scelta che spetta al legislatore. Occorrerebbe cioè rimettere in discussione la norma.

Spero di aver risposto a tutto.

DANIELE PESCO. Sui funzionari responsabili ?

ROSSELLA ORLANDI, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Quanto al responsabile del procedimento, si applica una regola di diritto amministrativo. Il direttore non coincide con il responsabile del procedimento. Esso va individuato facendo riferimento a chi ha la delega di firma e segue l'atto e il procedimento. Abbiamo emesso una serie di direttive sull'individuazione del responsabile, che — non vorrei entrare nel dettaglio — non è mai il responsabile dell'ufficio. O meglio, lo è per alcuni atti di sua diretta competenza.

Vorrei essere molto chiara. Una struttura che ha 39.500 dipendenti, e teoricamente, in questo momento, 300 soggetti che possono svolgere attività, mai compirà atti solo attraverso 300 soggetti, ma a seconda del livello di responsabilità e di funzione. Il responsabile del procedimento è chi ha la responsabilità di quell'atto, che deve aver gestito il contraddittorio e ha il potere di firma in materia. Ci sono una serie di livelli diversi, graduati a seconda del tipo di procedimento. Non so se ho risposto. I nostri funzionari, che continuo a ripetere, sono persone di un certo livello, svolgono attività specifiche.

Dipende dalla competenza riconosciuta al funzionario. Si pensi, ad esempio, ad un

funzionario che eroga e firma un rimborso perché ha la responsabilità dei rimborsi fino, ad esempio, a 5.000 euro. Le cito un esempio perché abbiamo livelli diversi di firma, a seconda della complessità della materia e degli uffici. Colui che instaura il procedimento sarà responsabile. Se non è lui che firma, perché la sua delega di firma non c'è o la delega di firma e l'attività sono in capo a un altro soggetto, il responsabile è colui che ha la responsabilità complessiva, che si conclude, normalmente, con l'emanazione dell'atto.

Sono processi diversi, in cui ci sono funzionari, capi *team*, capireparto, direttori, direttori provinciali, a seconda del livello e della tipologia di processo e di atto. C'è una differenziazione notevole.

Capisco la preoccupazione dei colleghi, ma vige il principio della responsabilità. La responsabilità è collegata alla funzione per cui stai in un ufficio, per cui sei pagato dallo Stato. La responsabilità è suddivisa a seconda del tipo di lavoro che fai e del livello che ti è stato riconosciuto. Credo che questo sia importante e sia un principio generale a cui nessuno può sottrarsi. Perlomeno, come vedete, non mi sottraggo mai alle mie responsabilità, perché sono le più

alte di tutti. Se si volesse fare un ragionamento in astratto, si potrebbe affermare che è responsabile l'ultimo organo; ma questo, naturalmente, non ha mai seguito il singolo procedimento, perché facciamo milioni e milioni di atti e seguiamo decine di milioni di procedimenti, « spaccettati », a seconda dei diversi livelli di responsabilità, tra vari soggetti. Non è detto, quindi, che il responsabile sia il funzionario. Spesso non lo è.

PRESIDENTE. Ringrazio la dottoressa Orlandi anche a nome di tutti i colleghi.

Autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna della documentazione consegnata dalla dottoressa Orlandi (*vedi allegato*) e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.50.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. RENZO DICKMANN

*Licenziato per la stampa
l'11 luglio 2016*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO



**VI COMMISSIONE FINANZE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

Tematiche relative all'operatività dell'Agenzia delle entrate

AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE

Dott.ssa Rossella Orlandi

Roma, 11 maggio 2016 (ore 10.45)

"Galleria Commissione" - Piazza del Parlamento n. 24

Sommaio

1. Premessa	3
2. La dichiarazione precompilata	4
2.1. La dichiarazione precompilata 2016 – novità	5
2.2. La dichiarazione precompilata 2016 – spese sanitarie	10
2.3. La dichiarazione precompilata 2016 – prospettive future per favorire la compliance.....	14
3. Le disposizioni sul “cambia verso” e il sistema informativo della fiscalità con l’innovazione tecnologica per un rinnovato rapporto con i contribuenti. La fatturazione elettronica	15
4. Le misure per favorire le imprese e l’internalizzazione	19
4.1. Gli accordi preventivi	20
4.2. Interpello sui nuovi investimenti	22
4.3. Il patent box	24
5. La voluntary disclosure	28
6. Le misure per conferire maggiore certezza giuridica nei rapporti tra fisco e contribuente ed il regime di adempimento collaborativo.....	30
7. Le novità in materia di interpelli	33
8. Il contenzioso	35
9. L’operatività dell’Agenzia delle Entrate in materia catastale	37
10. Conclusioni	39

1. Premessa

Signori Deputati, vorrei innanzitutto ringraziarvi per questo invito e per l'opportunità che mi viene data di illustrare le misure operative messe in campo dall'Agenzia delle entrate, profondamente influenzate dall'attuazione della delega fiscale.

La mia sarà una relazione ad ampio raggio, che comprenderà le misure adottate e quelle che sono ad oggi le prospettive.

Due anni fa il Parlamento italiano approvava la legge delega per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita¹.

Con i decreti attuativi sono state introdotte importanti innovazioni di particolare impatto sui contribuenti, con significativi riflessi sull'operatività dell'Agenzia delle entrate.

A spingere il legislatore all'introduzione di regole fiscali certe, sono stati senza dubbio i mutamenti frequenti e incisivi nella normativa fiscale, che hanno non solo generato costi aggiuntivi di adempimento, connessi all'apprendimento di nuove norme, l'instaurazione di nuove procedure, i dubbi interpretativi e il conseguente insorgere di contenziosi, ma soprattutto incertezze, con effetti negativi sulla credibilità e stabilità di medio e lungo periodo della politica tributaria e conseguenze negative per le decisioni di investimento, quindi per la crescita economica.

Tra i primi interventi attuativi della riforma fiscale, le misure previste dal decreto sulle **semplificazioni degli adempimenti tributari** e l'introduzione della **dichiarazione precompilata** hanno rappresentato e tuttora rappresentano un'importante sfida di miglioramento della *governance* fiscale.²

Le nuove forme di comunicazione e collaborazione tra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria, anche preventive rispetto agli appuntamenti fiscali, finalizzate a semplificare gli adempimenti (il c.d. "cambia verso" avviato con la legge di stabilità 2015), si stanno dimostrando idonee a stimolare l'assolvimento degli obblighi fiscali e a favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili.³

¹ Legge delega 11 marzo 2014, n. 23.

² Decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175.

³ Legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015).

Vanno altresì nella direzione del cambiamento e rappresentano un passo in avanti verso un Fisco più attento alle esigenze delle imprese, le misure previste dai tre decreti delegati in materia di **internazionalizzazione delle imprese**, che mirano a rendere il nostro Paese più attrattivo e competitivo, di **certezza del diritto** nei rapporti tra Fisco e contribuente, con l'introduzione della disciplina generale dell'abuso del diritto e di nuove modalità di interlocuzione costante con i grandi contribuenti, così come quelle finalizzate a incentivare la **fatturazione elettronica**.⁴

A completare il quadro di riforma del sistema fiscale sono intervenute le misure in materia di **riordino della disciplina degli interpelli** e del **contenzioso tributario**, di **riorganizzazione delle agenzie fiscali**, di **revisione del sistema sanzionatorio**, di **razionalizzazione delle norme in materia di riscossione**, nonché di **stima e monitoraggio dell'evasione ed erosione fiscale**.⁵

L'Agenzia delle entrate è pienamente coinvolta nella fase di attuazione della riforma fiscale, impegnata in prima linea nella definizione dei provvedimenti attuativi e delle regole per l'operatività degli uffici.

Molte misure si sono concretizzate e altre troveranno un assetto definitivo che vede l'Agenzia dedicata alle misure di stimolo alla *compliance* e alla semplificazione, per una maggiore condivisione da parte dei contribuenti della strategia fiscale di medio-lungo termine.

2. La dichiarazione precompilata

La dichiarazione precompilata è uno dei progetti strategici su cui l'Agenzia delle entrate sta maggiormente investendo, soprattutto perché ha segnato l'inizio di un nuovo corso nel rapporto con i contribuenti, sempre più improntato a trasparenza e collaborazione.

L'Agenzia assume un ruolo diretto nella fase in cui il contribuente aderisce volontariamente all'obbligo di versamento dei tributi, con sempre minori da integrare e con la possibilità di accettare il 730 così com'è.

⁴ Decreto legislativo n. 147 del 2015, decreto legislativo n. 128 del 2015, decreto legislativo n. 127 del 2015.

⁵ Decreti legislativi nn. 156, 157, 158, 159 e 160 del 2015.

Fin dall'avvio della fase sperimentale del progetto, è stata assicurata ai cittadini un'ampia diffusione delle novità e delle opportunità offerte dal nuovo sistema del 730 precompilato e di tutte le informazioni utili a garantire il buon esito dell'iniziativa.

L'impegno dell'Agenzia è stato rivolto, oltre che a individuare i criteri di utilizzo dei dati elementari trasmessi dai soggetti terzi (sostituti d'imposta, banche, assicurazioni, etc.), anche a rendere semplice la procedura informatica per la visualizzazione e la gestione del 730 precompilato, per mettere i cittadini in condizione di utilizzare, in completa autonomia, uno strumento di agile fruibilità, pur nella complessità del quadro normativo di riferimento in materia tributaria, e ad assicurare agli intermediari modelli 730 il più possibile completi e corretti.

Per la campagna dichiarativa 2016, lo sforzo dell'Agenzia è stato finalizzato a perfezionare i criteri di compilazione e a rendere il più possibile agevole ai cittadini la presentazione della dichiarazione dei redditi, pur nella consapevolezza della complessità della materia tributaria. L'Agenzia delle entrate, in particolare, ha lavorato con impegno per incrementare le informazioni da inserire nella dichiarazione precompilata 2016.

I contribuenti sembrano aver preso maggiore confidenza con questo nuovo sistema e il numero crescente delle richieste di abilitazione ai servizi online dell'Agenzia da parte dei cittadini lo conferma.

Con la dichiarazione precompilata è stato, quindi, inaugurato un nuovo corso nei rapporti con i contribuenti, improntato su trasparenza e collaborazione che quest'anno avrà nuovi sviluppi.

2.1. La dichiarazione precompilata 2016 - novità

Una novità importante della dichiarazione precompilata 2016 consiste in un significativo ampliamento della platea dei destinatari.

Dal 15 aprile 2016 l'Agenzia delle entrate ha messo a disposizione di tutti i contribuenti i dati presenti nel sistema informativo dell'Anagrafe tributaria che li riguardano, per consentire la presentazione della dichiarazione dei redditi, sia modello 730

che Unico Persone Fisiche, in modo semplificato e guidato, attraverso l'applicazione web disponibile sul sito internet dell'Agenzia delle entrate.

In alternativa, come lo scorso anno, i lavoratori dipendenti e i pensionati per accedere al 730 precompilato possono delegare il sostituto d'imposta, il Caf o il professionista.

Per agevolare l'adempimento dichiarativo, un applicativo guida il contribuente fin dal primo accesso al sistema, orientandolo sul modello che maggiormente risponde al suo profilo. L'applicazione web dedicata alla dichiarazione precompilata, sulla base delle informazioni già in possesso dell'Agenzia (ad esempio la presenza di una partita Iva), nonché delle risposte fornite dal contribuente ad alcune domande iniziali di instradamento (ad esempio presenza di redditi che non possono essere dichiarati con il modello 730), consente all'Agenzia delle entrate di indirizzare il contribuente verso la compilazione del modello 730 o del modello Unico.

La dichiarazione precompilata interessa quindi un numero potenziale di 30 milioni di contribuenti. Ai 20 milioni di pensionati, lavoratori dipendenti e assimilati nei confronti dei quali sarà predisposto il modello 730 precompilato, si aggiungono i circa 10 milioni di contribuenti che compilano il modello Unico.

Dal 15 aprile, quindi, i contribuenti possono visualizzare e scaricare la dichiarazione precompilata 2016 con i dati già inseriti dall'Agenzia delle entrate, mentre dal 2 maggio possono accettare (o modificare) e trasmettere il modello 730. Il Modello Unico, invece, può essere inviato a partire dal 9 maggio.

I primi risultati sono estremamente incoraggianti.

Continua a crescere il numero dei contribuenti che richiedono le credenziali di accesso ai servizi telematici dell'Agenzia: sono circa 5 milioni i cittadini abilitati a *Fisconline* a cui si aggiungono gli oltre 250 mila utenti *Entratel*. L'accesso alla dichiarazione precompilata è possibile anche utilizzando il pin dispositivo dell'INPS, di cui sono dotati più di 7 milioni di cittadini e, da quest'anno, anche con le credenziali SPID, il nuovo sistema Pubblico di Identità digitale, che consente di utilizzare le stesse credenziali per tutti i servizi online delle pubbliche amministrazioni, nonché attraverso il PIN dispositivo rilasciato dal sistema informativo di gestione e amministrazione del personale della Pubblica Amministrazione (Sistema NoiPA).

Dal **15 aprile al 9 maggio** hanno acceduto all'applicazione dedicata alla dichiarazione precompilata circa **1 milione e 400 mila persone**: il 57% dei contribuenti che si è collegato alla dichiarazione precompilata lo ha fatto tramite le credenziali dell'Agenzia delle entrate mentre il 35% ha utilizzato il Pin dell'Inps.

Le **dichiarazioni già inviate** direttamente dai contribuenti, alla stessa data del 9 maggio, sono **circa 170.000**. Sono stati, inoltre, forniti a Caf ed intermediari circa 8 milioni e mezzo di modelli 730.

Sono confermati i benefici già previsti lo scorso anno sia per chi accetta direttamente online, senza modifiche, il proprio 730 precompilato sia per chi si rivolge a un Caf o a un intermediario: nel primo caso, sono esclusi nei confronti del contribuente eventuali controlli formali sugli oneri esposti in dichiarazione da parte dell'Agenzia delle entrate, mentre nel secondo caso saranno gli intermediari a dover rispondere all'Amministrazione finanziaria.

I vantaggi in termini di controlli, nel caso di accettazione della dichiarazione proposta dall'Agenzia, si applicheranno, tuttavia, solo nei confronti dei lavoratori dipendenti e pensionati che presentano il modello 730 precompilato e non anche nei confronti dei contribuenti che utilizzano il modello Unico proposto dall'Agenzia delle entrate.

Da quest'anno, inoltre, in presenza dei requisiti previsti dalla legge, i coniugi possono presentare il modello 730 in forma congiunta direttamente tramite l'applicazione web dedicata (lo scorso anno era possibile presentare la dichiarazione congiunta solo tramite il proprio sostituto d'imposta o un intermediario).

Considerato che l'obiettivo dell'Agenzia delle entrate è rendere disponibile ai contribuenti una dichiarazione ancora più completa, con la possibilità, per un numero sempre maggiore di cittadini, di procedere alla semplice accettazione della dichiarazione, da quest'anno la dichiarazione precompilata contiene un maggior numero di dati relativi a spese deducibili e detraibili.

A tal fine è stato previsto che gli enti esterni comunichino alcune informazioni che sono già presenti nei loro sistemi gestionali, consentendo la valorizzazione del patrimonio informativo della pubblica amministrazione, per fornire diversi servizi ai cittadini: oltre alla dichiarazione precompilata, ad esempio, i contribuenti possono consultare i dati relativi alle loro spese sanitarie disponibili sul Sistema Tessera Sanitaria.

In particolare, sono state utilizzate per la elaborazione della dichiarazione precompilata 2016 le spese sanitarie, le spese universitarie, le spese funebri, i contributi per la previdenza complementare e le spese per interventi di ristrutturazione e riqualificazione energetica. Si tratta di oneri che, negli anni passati, hanno fatto registrare le frequenze più alte in sede di compilazione delle dichiarazioni dei redditi.

Queste nuove informazioni si aggiungono a quelle provenienti dalle certificazioni dei sostituti d'imposta per redditi di lavoro dipendente e assimilati, pensioni e compensi per attività occasionali di lavoro autonomo, ai dati trasmessi da soggetti terzi sin dallo scorso anno, quali, ad esempio, interessi passivi sui mutui, premi assicurativi e contributi previdenziali.

Sono circa 700 milioni i dati pervenuti dagli enti esterni e confluiti nella dichiarazione precompilata 2016.

Infine, sono stati utilizzati anche i dati già presenti in Anagrafe tributaria, quali, ad esempio, versamenti effettuati con il modello F24, dati relativi alle compravendite immobiliari e ai contratti di locazione registrati e dati derivanti dalla dichiarazione dei redditi dell'anno precedente.

Aumenta, quindi, il numero dei contribuenti che potranno accettare la dichiarazione senza modifiche, beneficiando dei vantaggi sopra descritti in termini di controllo documentale.

Con riferimento alle modalità tecniche per consentire al contribuente e agli altri soggetti autorizzati di accedere alla dichiarazione 730 precompilata, con il **provvedimento dell'11 aprile 2016**, in relazione al quale è stato acquisito il parere favorevole del Garante per la protezione dei dati personali, è stata sostanzialmente confermata la disciplina prevista per il primo anno di avvio del progetto "precompilata" dal provvedimento del 23 febbraio 2015.

Oltre alla novità relativa alla possibilità di presentare direttamente la dichiarazione precompilata in forma congiunta, senza la necessità di richiedere l'assistenza del proprio sostituto d'imposta, di un Caf o di un professionista abilitato, viene disciplinato il trattamento in dichiarazione degli oneri sostenuti nell'interesse dei familiari fiscalmente a carico.

Considerata la valenza strategica del “progetto dichiarazione precompilata”, è stata realizzata un’importante campagna informativa per assicurare un’ampia diffusione di tutte le informazioni utili a garantire il buon esito dell’iniziativa.

Sono stati diffusi, a livello nazionale, spot pubblicitari attraverso gli spazi televisivi gratuiti della RAI, nell’ambito della campagna istituzionale promossa di concerto con il Dipartimento per l’Informazione e l’Editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Inoltre, sono stati potenziati i tradizionali canali di informazione e di assistenza dell’Agenzia delle entrate, anche attraverso la predisposizione di un nuovo sito di assistenza dedicato al 730 precompilato, realizzato secondo le Linee guida definite dall’Agenzia per l’Italia digitale (Agid) per i siti web della Pubblica Amministrazione.

E’ stato pubblicato un video tutorial sul canale Youtube dell’Agenzia (tradotto anche nel linguaggio dei segni a cura dell’Ente nazionale sordi), che illustra passo dopo passo tutte le operazioni da effettuare per accedere all’area autenticata, visualizzare le informazioni disponibili e operare all’interno della dichiarazione.

Anche quest’anno il camper dell’Agenzia sta girando l’Italia con il progetto “*il Fisco mette le ruote*”. Presso l’ufficio mobile sarà possibile richiedere direttamente il pin per l’accesso alla dichiarazione precompilata e ricevere tutta l’assistenza necessaria.

Infine, i Centri di assistenza multicanale dell’Agenzia sono già operativi per fornire informazioni e sostegno a tutti i cittadini che sono alle prese con la propria dichiarazione precompilata.

Dopo la messa a disposizione delle dichiarazioni è stata creata una “rete di monitoraggio” delle segnalazioni di contribuenti e intermediari effettuate attraverso i canali di assistenza dell’Agenzia. Sono stati riscontrati degli errori nella trasmissione dei dati da parte di alcuni enti esterni e le relative dichiarazioni sono state prontamente rielaborate cancellando i dati non corretti. Durante la rielaborazione, avvenuta in pochi giorni, è stato fornito un avviso, nella procedura web, ai contribuenti interessati.

2.2 La dichiarazione precompilata 2016 – spese sanitarie

Consentitemi, a questo punto, di soffermarmi su alcuni aspetti che hanno interessato l'inserimento delle spese sanitarie nella dichiarazione precompilata 2016 e di evidenziare alcune criticità emerse.

Circa 11 milioni di contribuenti ogni anno espongono nella dichiarazione dei redditi oneri relativi a spese sanitarie: l'inserimento di tali dati da parte dell'Agenzia delle entrate nella dichiarazione precompilata rappresenta quindi un passaggio fondamentale per conseguire l'obiettivo di rendere disponibile ai cittadini una dichiarazione sempre più completa, con la possibilità, per un numero sempre maggiore di contribuenti, di procedere alla semplice accettazione della dichiarazione, con conseguenti vantaggi previsti dalla legge in materia di controlli documentali.

Le principali tipologie di spese utilizzate ai fini dell'elaborazione delle dichiarazioni 2015 riguardano:

- ticket,
- acquisto di dispositivi medici CE.
- spese per prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale,
- visite mediche,
- prestazioni diagnostiche e strumentali,
- prestazioni chirurgiche,
- ricoveri ospedalieri, al netto del comfort,
- certificazioni mediche.

A tal fine, il decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175, ha previsto che l'Agenzia delle entrate, per l'elaborazione della dichiarazione dei redditi, possa utilizzare i dati disponibili nel Sistema Tessera Sanitaria.

Inoltre, l'articolo 3, comma 3, del predetto decreto, ha disposto che, sempre ai fini dell'elaborazione della dichiarazione dei redditi, le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, i policlinici universitari, le farmacie, pubbliche e private, i presidi di specialistica ambulatoriale, le strutture per l'erogazione delle prestazioni di assistenza protesica e di assistenza integrativa, gli altri

presidi e strutture accreditati per l'erogazione dei servizi sanitari e gli iscritti all'Albo dei medici chirurghi e degli odontoiatri trasmettono al Sistema Tessera Sanitaria i dati relativi alle prestazioni erogate nel 2015 entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di sostenimento della spesa.

Con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 31 luglio 2015, sono state definite le modalità di trasmissione dei dati delle spese sanitarie al Sistema Tessera Sanitaria, da rendere disponibili all'Agenzia delle entrate.

Con il provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate del 31 luglio 2015 sono state individuate le modalità tecniche di utilizzo di tali dati ai fini della elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata. In particolare si è previsto che, a partire dal 2016, il Sistema Tessera Sanitaria, dal 1° marzo di ciascun anno, metta a disposizione dell'Agenzia i dati relativi alle spese sanitarie sostenute dai contribuenti nel periodo d'imposta precedente nonché i dati relativi ai rimborsi effettuati nell'anno precedente per prestazioni non erogate o parzialmente erogate.

Considerata la delicatezza delle informazioni trattate, è stata di fondamentale importanza la collaborazione e l'intesa con l'Autorità Garante per la protezione dei dati personali per strutturare un sistema di regole che garantisca la tutela dei dati sensibili dei cittadini.

Al riguardo, è stata prevista la possibilità, per ciascun contribuente, di opporsi alla comunicazione dei propri dati sanitari all'Agenzia delle entrate entro il 28 febbraio dell'anno successivo al periodo d'imposta di riferimento attraverso specifiche funzionalità rese disponibili dal MEF sul sito internet del Sistema Tessera Sanitaria. A regime vi è, comunque, la possibilità di manifestare verbalmente tale dissenso chiedendo al medico o alla struttura sanitaria l'annotazione dell'opposizione sul documento fiscale.

Inoltre, per il 2016, considerato che si tratta del primo anno di trasmissione dei dati sanitari e al fine di facilitare l'esercizio dell'opposizione da parte di tutti i contribuenti, è stata prevista un'ulteriore modalità, semplificata, di effettuazione dell'opposizione con riferimento alle sole spese sostenute nel 2015 direttamente all'Agenzia delle entrate.

L'opposizione comporta il non utilizzo delle informazioni nell'ambito della dichiarazione precompilata. Resta ferma la possibilità, per il contribuente, di inserire

successivamente tali voci di spesa in fase di integrazione della dichiarazione, se sussistono i requisiti per la detrazione.

Tenuto conto delle esigenze manifestate dai soggetti tenuti alla trasmissione dei dati nel primo anno di introduzione del nuovo adempimento e della necessità di assicurare l'invio di informazioni il più possibile corrette e complete, la scadenza prevista per la trasmissione delle spese sanitarie riferite all'anno 2015 è stata prorogata di 9 giorni e, conseguentemente, sono stati modificati i termini per l'esercizio dell'opposizione per lasciare comunque inalterato il tempo a disposizione dei cittadini per esercitare tale diritto.

Al fine di predisporre correttamente la dichiarazione, inoltre, sono stati acquisiti i dati relativi ai rimborsi delle spese sanitarie erogati da enti e casse con finalità assistenziali, trasmessi all'Agenzia entro il 28 febbraio di ogni anno.

L'Agenzia delle entrate elabora, in particolare, i dati relativi alle spese sanitarie e ai rimborsi messi a disposizione dal Sistema Tessera Sanitaria e li suddivide in:

- spese automaticamente agevolabili, e relativi rimborsi, da riportare direttamente nella dichiarazione;

- spese agevolabili solo a particolari condizioni, e relativi rimborsi, che saranno riportati nel foglio informativo allegato alla dichiarazione affinché il contribuente possa inserirli autonomamente se sussistono i requisiti previsti dalla legge (ad esempio per gli interventi di chirurgia estetica).

Per quanto concerne il trattamento dei rimborsi, si evidenzia che gli stessi sono portati direttamente in diminuzione delle spese sanitarie.

Tuttavia, se i rimborsi sono riferiti a spese sostenute in anni di imposta precedenti, dal momento che l'Agenzia non può conoscere se le stesse siano state effettivamente detratte dal contribuente, coerentemente al quadro normativo fiscale di riferimento, i rimborsi sono esposti nella proposta di dichiarazione tra i redditi da assoggettare a tassazione separata: se il contribuente nelle precedenti dichiarazioni dei redditi non ha portato in detrazione le spese rimborsate, oppure se ha detratto le spese sostenute già al netto dei relativi rimborsi, dovrà modificare la dichiarazione precompilata eliminando i rimborsi da non assoggettare a tassazione.

Per quanto riguarda le spese sanitarie, per l'anno d'imposta 2015 sono state inviate circa 400 milioni di ricette del Servizio Sanitario Nazionale, per un importo dei ticket pari a circa 1,5 miliardi di euro, e 120 milioni di documenti fiscali per un importo pari a circa 13 miliardi di euro. In totale, quindi, sono stati resi disponibili all'Agenzia delle entrate, e utilizzati ai fini della compilazione della dichiarazione, oltre 520 milioni di documenti di spesa per un importo pari a circa 14,5 miliardi di euro. I dati relativi alle spese comunicate riguardano circa 50 milioni di cittadini.

L'opposizione all'utilizzo dei dati sanitari è stata esercitata da poco più di mille cittadini che hanno oscurato circa 11 mila documenti di spesa per un importo complessivo pari a circa 850 mila euro.

Per quest'anno, a causa di difficoltà tecniche legate alle modalità di conservazione dei dati, le farmacie non hanno comunicato all'Agenzia la gran parte delle spese per farmaci sostenute dai cittadini nel corso del 2015. Pertanto, al fine di non disorientare i contribuenti fornendo loro un dato parziale, si è preferito non utilizzare le limitate informazioni pervenute dalle farmacie, mettendo invece a disposizione dei contribuenti tutti i dati relativi ai ticket farmaceutici (ricette rosse) che l'Agenzia ha acquisito direttamente dal Sistema Tessera Sanitaria.

Tale criticità è limitata al primo anno di trasmissione delle informazioni da parte delle farmacie e, pertanto, per l'anno 2016 si prevede l'invio completo dei dati relativi ai farmaci.

Si evidenzia, infine, che la Legge di Stabilità 2016 ha previsto che a partire dal prossimo anno siano trasmessi al Sistema Tessera Sanitaria anche i dati relativi alle prestazioni erogate dalle strutture autorizzate anche se non accreditate al SSN.

Al riguardo, sono in corso dei tavoli di lavoro congiunti con la Ragioneria Generale dello Stato e con il Ministero della Salute per la corretta acquisizione dei suddetti dati e sono stati avviati incontri con le associazioni di categoria delle parafarmacie e della grande distribuzione per i corner nei supermercati, nonché con l'Ordine degli Psicologi e con la Federazione nazionale dei medici veterinari.

2.3. La dichiarazione precompilata 2016 - prospettive future per favorire la compliance

In futuro, contiamo di portare a regime il 730 precompilato, consegnando ai cittadini un modello praticamente completo di tutti i dati: senza contare Unico precompilato che, come ho già accennato, quest'anno è al suo esordio e che sarà certamente oggetto di ulteriori implementazioni.

Tutti i cittadini, indipendentemente dalla dichiarazione precompilata, potranno consultare i dati relativi alle proprie spese sanitarie attraverso i servizi telematici messi a disposizione dal Sistema Tessera Sanitaria.

Inoltre, per semplificare gli adempimenti fiscali, è previsto l'esonero dall'obbligo di comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini Iva (spesometro) per i contribuenti che hanno trasmesso i dati delle spese sanitarie tramite il Sistema Tessera Sanitaria.

Ma non è solo in questo ambito che stiamo investendo le nostre migliori energie.

La significativa mole di dati disponibile fin dall'inizio dell'anno, in particolare i dati desumibili dalle Certificazioni Uniche e dalle comunicazioni degli enti esterni, saranno utilizzati dall'Agenzia per sviluppare servizi sempre più efficienti per i cittadini nell'ottica di favorire la compliance fiscale.

Ad esempio, il contribuente, consultando il foglio informativo allegato alla dichiarazione, potrà rilevare eventuali incongruenze nei dati in possesso dell'Agenzia delle entrate e attivarsi per aggiornare le informazioni non corrette, evitando che queste comportino l'emissione di avvisi di accertamento errati.

Inoltre, lo scorso anno, sulla base delle Certificazioni Uniche pervenute, sono stati individuati i contribuenti che, pur titolari di redditi certificati, non hanno presentato la dichiarazione dei redditi: l'Agenzia delle entrate ha così potuto inviare loro una lettera per avvisarli della situazione riscontrata e di come, eventualmente, sanare la loro posizione usufruendo di sanzioni estremamente ridotte prima che l'eventuale violazione venga accertata mediante un'attività di controllo. In futuro, saremo sempre più impegnati a fornire servizi più personalizzati ai cittadini, anche con nuove forme di alert preventivi per ricostruire con ciascun contribuente un rapporto il più possibile sereno e costruttivo.

Ciò che chiedono, difatti, oggi i cittadini è di avere la possibilità di interagire con il sistema fiscale in modo *friendly*, con qualcuno che li guidi e li aiuti nell'adempimento degli obblighi fiscali. Occorre, dunque, puntare sul concetto di "facilitazione", come strumento necessario per la modernizzazione del Paese, oltre che sull'innovazione, temi centrali che impegnano con un approccio proattivo l'Agenzia, mettendo a disposizione competenze, operatività e infrastrutture, per giungere a minori adempimenti per i contribuenti e, al tempo stesso, ad un minore livello di evasione fiscale.

Penso non solo all'importante progetto della dichiarazione precompilata, ma a tutte le nuove misure volte a favorire una maggiore certezza del diritto e che tendono ad un approccio più moderno e collaborativo tra Fisco e contribuenti, non finalizzato alla caccia all'errore, ma predisposto al dialogo, nella consapevolezza che la trasparenza e la collaborazione nei confronti dei cittadini rappresentano l'unica strada percorribile per perseguire la lealtà fiscale.

Solo promuovendo un dialogo costante con il cittadino è possibile favorire efficacemente l'adempimento dei corretti obblighi tributari, a favore della legalità e del sistema economico nel suo complesso.

Siamo in presenza di un cambio culturale che ci vede attori principali e che, per tale motivo, richiede un lavoro imponente da parte di tutto il personale dell'Agenzia delle entrate, al quale va il mio apprezzamento e la rinnovata stima per l'impegno costante e i significativi sforzi profusi, anche nei momenti più impegnativi, per un'applicazione equa e intelligente delle norme tributarie.

3. Le disposizioni sul "cambia verso" e il sistema informativo della fiscalità con l'innovazione tecnologica per un rinnovato rapporto con i contribuenti. La fatturazione elettronica

La legge di stabilità 2015⁶ ha dato il via ad un cambiamento di "verso" rispetto alla tradizionale dicotomia Fisco controllore - cittadino controllato, prevedendo nuove forme di comunicazione e collaborazione tra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria, anche

⁶ Legge 23 dicembre 2014, n. 190.

preventive rispetto agli appuntamenti fiscali. Finalizzate a semplificare gli adempimenti, a stimolarne l'assolvimento e a favorire l'emersione spontanea delle basi imponibili.

L'intento è quello di ridisegnare il rapporto tra Fisco e contribuenti, improntandolo su un patto di reciproca fiducia, trasformando cittadini e imprese in protagonisti attivi della propria posizione fiscale.

L'Agenzia delle entrate, in linea con le indicazioni dell'OCSE, intende perseguire un approccio operativo improntato sul principio di *cooperative compliance*, attivando forme di collaborazione con il contribuente che lo rendano protagonista consapevole della propria posizione fiscale.

L'amministrazione tende pertanto a garantire il corretto comportamento fiscale dei contribuenti, assumendo un nuovo ruolo: quello di facilitatore, rendendo trasparenti i propri processi operativi, con particolare riferimento alla gestione delle informazioni di cui dispone e trasformando l'adempimento tributario da momento statico (la dichiarazione) a scambio dialogico con l'amministrazione.

D'altro canto, la cooperazione con i contribuenti (cittadini, imprese, artigiani e professionisti) rispettosi delle regole, garantisce anche una maggiore efficacia dell'azione di contrasto all'evasione: i controlli e, più in generale, gli strumenti antievasione vengono indirizzati dove c'è dolo, cattiva fede o una volontà acclarata di sottrarsi ai propri doveri nei confronti della collettività. E in questo contesto, grazie ad attività di analisi ed *intelligence* attuate attraverso un uso efficiente delle banche dati disponibili, può essere concretamente minimizzata l'invasività dell'azione.

Concretamente, l'obiettivo si persegue con l'introduzione di forme innovative di dialogo e collaborazione, supportate da adeguati sistemi tecnologici, in estrema sintesi, su:

- la disponibilità e agevole fruibilità per i contribuenti delle informazioni in possesso dell'Amministrazione, derivate dai dati provenienti da varie fonti e dalle valutazioni che sugli stessi dati possono essere fatte;
- la possibilità per il contribuente di integrare le informazioni a disposizione dell'Amministrazione rimediando ad eventuali errori od omissioni, beneficiando di riduzione delle sanzioni in ragione della tempestività dell'intervento correttivo, mediante una revisione dell'istituto del ravvedimento;

- un livello di assistenza e di gestione del contribuente che, *mutatis mutandis*, tenda ai modelli di CRM declinati nel caso della Pubblica Amministrazione come *Citizen Relationship Management*, includendo tra la multicanalità e l'integrazione dei dati come fattore caratterizzante.

Una strategia basata su tali presupposti rende necessaria una revisione delle procedure operative - di assistenza al contribuente e di controllo - effettuata con la consapevolezza delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie, per definire strumenti di contatto e confronto con i contribuenti e con gli intermediari, che siano fruibili *on-line*, in ogni momento della giornata, senza necessità di recarsi presso gli uffici dislocati sul territorio.

Tutto quanto detto non può prescindere dalla definizione di una vera e propria strategia digitale, un ambito che vede l'Agenzia delle entrate fortemente impegnata.⁷

La strategia digitale dell'Agenzia delle entrate si baserà sui seguenti pilastri:

- la digitalizzazione dei servizi utente, basata sull'approccio "digital-first": evolvere i servizi digitali e spingere il contribuente a servirsi sempre di più dei nostri canali digitali per operare e comunicare con l'Agenzia, in integrazione con i processi aziendali, in modo da trarne il massimo beneficio secondo una logica vantaggiosa per entrambi:

- centralità dell'utente, in ottica di erogare servizi digitali sempre più personalizzati e pensati sulla base delle esigenze concrete dell'utente più che sulle esigenze dell'amministrazione, puntando ad una interazione sempre più digitale, in tempo reale, e quindi maggiormente efficace e soddisfacente:

- valorizzazione del patrimonio informativo: strutturazione ed all'analisi critica dell'enorme mole di dati di cui dispone l'Agenzia, misurandone e garantendone la qualità rispetto ai processi e identificando i modi più opportuni per valorizzarli e per poterli utilizzare al meglio in tutte le nostre attività:

- digitalizzazione e automazione dei processi amministrativi dell'Agenzia, incrementando progressivamente il livello di automazione e di innovazione tecnologica nelle nostre procedure e diffondendo sempre di più l'adozione dei servizi digitali.

⁷ Nello scorso dicembre è stata rivista l'organizzazione ed è stata istituita la nuova Direzione Centrale Tecnologie e innovazione.

intendiamo dotare la nostra azione di maggiore efficienza, agilità operativa e capacità di interazione con gli utenti e con l'esterno.

L'efficacia del cambiamento di paradigma descritto ha trovato conferma nelle azioni già realizzate nel 2015, che ne implementano la logica: ipotizzando di estendere i risultati delle comunicazioni di anomalie inviate ai contribuenti a tutti gli ambiti nei quali si esplicita l'azione dell'Agenzia, si ha una vista concreta dell'obiettivo che perseguiamo (ricordo che hanno garantito un incasso per la collettività di 250 milioni di euro, in assenza di azioni coercitive e dei costi che ne derivano).

Per il 2016, come da ultimo indicato nella circolare n. 16⁸, si prosegue con il processo avviato nel 2015, consolidandolo a livello organizzativo attraverso la messa a disposizione di una specifica procedura d'ausilio per gestire il processo di comunicazione, informazione, assistenza nei confronti dei contribuenti destinatari delle comunicazioni centralizzate.

La stessa procedura consentirà il monitoraggio e la consuntivazione delle attività conseguenti all'invio di nuove comunicazioni e, nel suo processo evolutivo, si integrerà nel *workflow* delle procedure di accertamento.

Nel corso del 2016, l'Agenzia intende inviare nuove comunicazioni di anomalie che emergono dall'incrocio dei dati a disposizione con quelli dichiarati, per favorire l'adempimento spontaneo dei contribuenti.

Non solo. Nella direzione di un cambiamento di verso, l'Agenzia è altresì impegnata a ridurre nel tempo le comunicazioni riferite ad anomalie dichiarative riscontrate su annualità pregresse, favorendo forme di collaborazione e di confronto dinamico con i contribuenti prima della presentazione della dichiarazione.

Al riguardo, il decreto legislativo in materia di **fatturazione elettronica**⁹ prevede la possibilità per i soggetti passivi IVA di optare per la trasmissione telematica dei dati delle

⁸ del 28 aprile 2016 recante gli indirizzi operativi per il 2016 relativi all'attività di prevenzione e contrasto dell'evasione.

⁹ Decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127, attuativo dell'articolo 9 della legge di delega fiscale.

fatture (emesse e ricevute) e dei dati dei corrispettivi riguardanti le operazioni rilevanti ai fini IVA, in luogo del mantenimento di alcuni attuali adempimenti comunicativi..

Per la trasmissione dei dati delle fatture, in particolare, il decreto incentiva le imprese e i professionisti ad adottare processi di fatturazione elettronica poiché, mediante questi ultimi, coloro che sceglieranno il regime opzionale saranno facilitati nella fase di invio dei dati all'Agenzia.

Al tal fine, l'Agenzia metterà a disposizione dei contribuenti, a partire dal 1° luglio 2016, servizi gratuiti per la generazione, trasmissione e conservazione delle fatture elettroniche ed implementerà, entro il 1° gennaio 2017, le funzionalità del Sistema di Interscambio, oggi utilizzato per lo scambio delle fatture elettroniche verso le PA, per veicolare anche le fatture elettroniche tra privati, consentendo – al contempo – di adempiere alla trasmissione telematica dei dati delle medesime fatture.

La revisione degli obblighi di comunicazione dei dati IVA e gli strumenti gratuiti d'ausilio che saranno messi a disposizione dall'Agenzia, pertanto, mirano a contribuire ad instaurare un nuovo approccio con i contribuenti, agevolando la trasparenza e l'adempimento.

4. Le misure per favorire le imprese e l'internalizzazione

Tra le misure che richiedono un forte impegno dell'Agenzia delle Entrate nel cambio di approccio che ci siamo assunti la responsabilità di tradurre in fatti, penso a quelle innovative in materia di crescita e internalizzazione delle imprese che mirano a rendere il nostro Paese più attrattivo e competitivo con interventi tesi a garantire maggiore certezza nella determinazione del reddito e della produzione netta.

Del resto, la crescente partecipazione dell'Amministrazione finanziaria ai tavoli internazionali ha consentito un'accelerazione del processo di modernizzazione della legislazione fiscale domestica, sempre più tesa a massimizzare le talvolta divergenti esigenze di rafforzare il rapporto fiduciario con il contribuente e di contrastare fenomeni di pianificazione fiscale aggressiva.

In questo senso, l'Italia è coinvolta in ambito comunitario con gli accordi in materia di scambio di informazioni e, parimenti impegnata nei lavori *Beps (Base Erosion and Profit Shifting)* condotti in sede Oece per un'armonizzazione delle discipline dei diversi Paesi, fattore essenziale per creare quel livello di parità tra contribuenti fondamentale per garantire una reale crescita economica.

In questo contesto, il **decreto internalizzazione**,¹⁰ nel suo complesso, intende rafforzare il ruolo che il Fisco deve svolgere a sostegno delle imprese: ridurre i vincoli alle operazioni transfrontaliere e creare un quadro normativo quanto più certo e trasparente per gli investitori.

4.1 Gli accordi preventivi

Tra le misure volte a rafforzare il ruolo che il Fisco deve svolgere a sostegno delle imprese assumono rilievo quelle che prevedono **accordi fiscali, di natura preventiva**, aventi ad oggetto diverse fattispecie di rilievo transnazionale, dirette a rafforzare la cooperazione tra l'Amministrazione finanziaria e i soggetti con attività internazionale, in via anticipata rispetto all'eventuale attività di accertamento.

Il decreto internalizzazione, in particolare, ha abrogato la norma istitutiva del *ruling* internazionale, sostituendola con l'inserimento di un nuovo articolo 31-ter nel Dpr 600/1973 che, da un lato, conferma molti dei tratti peculiari della previgente normativa e, dall'altro, introduce importanti novità.¹¹

Con **Provvedimento dell'Agenzia del 21 marzo 2016** sono state dettate le disposizioni di attuazione; il provvedimento sostituisce il precedente del 23 luglio 2014 e si applica anche ai procedimenti già avviati e a oggi non ancora conclusi.

Gli accordi preventivi assumono la funzione di una nuova modalità relazionale con i contribuenti: attraverso la loro sottoscrizione, l'Agenzia può regolare in anticipo il

¹⁰ Decreto legislativo n. 147 del 2015 ("decreto crescita e internazionalizzazione").

¹¹ L'art. 1 decreto legislativo n. 147 del 2015 introduce l'art. 31-ter del D.P.R. n. 600 del 1973 "Accordi preventivi per le imprese con attività internazionale" e abroga l'art. 8 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326.

trattamento fiscale di alcune operazioni internazionali, al fine di evitare manovre elusive da parte delle imprese che hanno una struttura internazionale e in un'ottica di protezione dai rischi fiscali.

Gli elementi di novità introdotti dalla recente normativa riguardano la definizione dei valori di ingresso e di uscita in caso di trasferimento della residenza, nonché la valutazione preventiva della sussistenza o meno dei requisiti che configurano una stabile organizzazione situata nel territorio dello Stato, tenuti presente i criteri previsti dall'articolo 162 del TUIR e dalle vigenti Convenzioni contro le doppie imposizioni stipulate dall'Italia.

Un'ulteriore novità è rappresentata dalla facoltà concessa al contribuente, attraverso il ravvedimento operoso ovvero la presentazione della dichiarazione integrativa (ai sensi dell'articolo 2, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322), senza l'applicazione, in entrambi i casi, delle relative sanzioni, di far retroagire gli effetti dell'accordo ai periodi d'imposta intercorrenti tra la data di presentazione dell'istanza e quella di conclusione dell'accordo.

Il **Provvedimento del 21 marzo u.s.** individua l'impresa con attività internazionale non solo nell'impresa residente nel territorio dello Stato italiano che abbia determinati requisiti di "internazionalità",¹² ma anche nell'impresa non residente che esercita la propria attività nel territorio dello Stato attraverso una stabile organizzazione, qualificabile come tale ai sensi delle disposizioni vigenti in materia di imposte sui redditi, nonché nell'impresa non residente, che abbia intenzione di esercitare la propria attività per il tramite di una stabile organizzazione nel territorio dello Stato entro il periodo di imposta successivo a quello di presentazione dell'istanza di *ruling*.¹³

Le nuove disposizioni si ispirano a un sistema fiscale più evoluto, che punta a rafforzare l'affidamento degli investitori esteri in Italia e di quelli italiani all'estero, attraverso una preventiva condivisione dell'obbligazione tributaria. E' stato **ampliato l'ambito di applicazione del ruling di standard internazionale** e sono stabilite nuove regole sulla vigenza degli accordi tra l'Amministrazione finanziaria e il contribuente.

¹² Art. 1, punto 1.1, del Provvedimento dell'Agenzia Entrate 21 marzo 2016.

¹³ Art. 1, punti 1.3, 1.4, 1.5, del Provvedimento dell'Agenzia Entrate 21 marzo 2016.

In particolare, la fase propedeutica alla stipula dell'accordo preventivo nonché quella successiva sono caratterizzate da una procedura articolata: in entrambi i momenti, infatti, attraverso il contraddittorio, gli accessi, gli incontri e la richiesta di documentazione, gli uffici verificano le circostanze di fatto e di diritto che sono poste a base dell'accordo e i mutamenti sostanziali che possono incidere sulla validità dello stesso.

L'Amministrazione finanziaria procede alla verifica del rispetto dei termini dell'accordo e, naturalmente, continua a esercitare i propri poteri di accertamento in relazione a questioni diverse da quelle oggetto dell'accordo medesimo.

Lo scopo è quello di creare un contesto di maggiore certezza per gli operatori del settore internazionale.

Una scelta che si pone in linea con la volontà di intendere il controllo di tipo tradizionale come un momento eventuale del rapporto con il contribuente, favorendo invece il più possibile forme di interlocuzione avanzata.

4.2 Interpello sui nuovi investimenti

All'istituto degli accordi preventivi per le imprese con attività internazionale si affianca l'introduzione, nel nostro ordinamento, del nuovo **interpello investimenti**.

L'intervento mira a garantire alle imprese, italiane o estere, che intendono effettuare rilevanti investimenti in Italia, un'assistenza fiscale completa:¹⁴ l'investitore presenta all'Agenzia delle Entrate un piano nel quale descrive l'ammontare dell'investimento, i tempi e le modalità di realizzazione dello stesso, l'incremento occupazionale ed i riflessi, anche in termini quantitativi, che l'investimento ha sul sistema fiscale italiano.

La finalità è quella di dare certezza alle imprese che intendono effettuare rilevanti investimenti in Italia in merito ai profili fiscali del piano di investimenti e delle operazioni societarie pianificate per metterlo in atto.¹⁵

Attraverso tale istituto l'investitore può rivolgersi all'Agenzia delle entrate allo scopo di conoscere preventivamente il parere (da rendere entro 120 giorni, prorogabili, una sola

¹⁴ Art. 2, comma 6, decreto legislativo n. 147 del 2015.

¹⁵ Art. 2 decreto legislativo n. 147 del 2015.

volta, di ulteriori 90 giorni al fine di integrare l'originaria istanza) in merito al corretto trattamento fiscale del piano di investimento e delle operazioni straordinarie pianificate per la conseguente attuazione dello stesso.

Le prerogative del nuovo istituto sono le seguenti.

1) l'interpello ha una **portata omnicomprensiva** in quanto consente all'investitore di ottenere la risposta ad una pluralità di quesiti: con l'istanza si possono utilizzare (anche cumulativamente) tutte le categorie di interpelli del contribuente (ordinario puro, qualificatorio, probatorio, antiabuso, disapplicativo), nonché richiedere il trattamento fiscale complessivamente applicabile ad uno specifico *business plan*;

2) l'investimento rappresentato in istanza di interpello può consistere in operazioni aventi ad oggetto non solo aziende o rami di aziende (c.d. *asset deal*), ma anche partecipazioni (c.d. *share deal*), e può riguardare anche operazioni finalizzate a **prevenire o superare lo stato di crisi** nel quale versì l'impresa istante;

3) presupposti essenziali di accesso all'istituto sono la **soglia minima** dell'investimento (30 milioni di euro) e la sussistenza di **ricadute occupazionali** significative, in relazione allo specifico settore dell'attività, e durature. L'anzidetta soglia può, tuttavia, essere raggiunta anche come sommatoria dei singoli investimenti posti in essere da gruppi di società o raggruppamenti di imprese. Quanto alle ricadute occupazionali, le stesse non devono intendersi solo come **incremento** dei livelli occupazionali, ma anche come **mantenimento** degli stessi; in particolare, per le imprese in crisi, sono ammessi i piani di risanamento che evitino all'impresa di ricorrere a licenziamenti o ad altri istituti che producano effetti negativi sull'occupazione;

4) l'**iter** dell'istruttoria presenta elementi di peculiarità rispetto agli altri interpelli del contribuente, contemplando la possibilità di effettuare **interlocuzioni** con l'investitore, nonché di realizzare **accessi** presso le sedi dell'impresa anche al fine di svolgere **verifiche di fatto** sull'esistenza di un'azienda o di una stabile organizzazione. In particolare, è possibile per il contribuente ottenere dall'Agenzia delle entrate una valutazione in ordine alla sussistenza di una stabile organizzazione in Italia anche ai fini dell'IVA;

5) la risposta resa all'istanza di interpello **non è soggetta all'ordinario potere di autotutela** che consente all'Agenzia di entrate, per le altre tipologie di interpello, di

cambiare il proprio orientamento, potendo essere rettificata solo laddove mutino le circostanze di fatto o di diritto sulla cui base è stata resa:

6) tutti i soggetti dell'Amministrazione finanziaria competenti ad **effettuare attività di controllo sull'investitore** (anche su profili non legati all'investimento al quale si riferisce l'istanza) sono tenuti, prima della redazione del processo verbale di constatazione o di ogni altro atto avente carattere impositivo o sanzionatorio, ad interpellare l'Ufficio dell'Agenzia delle entrate che ha reso la risposta ai fini del necessario coordinamento con esso:

7) i soggetti che dopo aver inoltrato l'istanza si adeguino alla risposta fornita dall'Agenzia delle entrate si avvalgono di una modalità "agevolata" di accesso al regime della **cooperative compliance**, in quanto sono ammessi a tale istituto a **prescindere dal requisito dimensionale** (sempre che ricorrano gli altri requisiti previsti dal medesimo regime di adempimento collaborativo).

4.3 Il patent box

L'avvertita necessità di essere attrattivi a livello internazionale ha spinto il legislatore a introdurre il regime del *patent box*, una disciplina per certi aspetti particolarmente innovativa, finalizzata a rilanciare la ricerca e lo sviluppo.

Lo sviluppo di *asset* immateriali è diventato, difatti, fondamentale per accrescere la competitività delle imprese. Non a caso, le società ad alta intensità di diritti di proprietà intellettuale sono quelle che contribuiscono a sostenere la crescita economica, sia in termini di prodotto interno lordo che di occupazione.

Tuttavia, gli obiettivi di crescita attraverso investimenti in spesa di ricerca e sviluppo, hanno contribuito ad accrescere anche la mobilità dei beni immateriali di valore significativo da uno Stato membro all'altro. Nel tempo, infatti, i fenomeni di allocazione delle risorse produttive in Paesi differenti rispetto al luogo di produzione hanno generato fenomeni di pianificazione fiscale aggressiva.

Per questi motivi l'Ocse ha previsto una serie di azioni volte a contrastare la diffusione e gli effetti distorsivi provocati dalle pratiche fiscali dannose che mettono in discussione la fiducia dei contribuenti nell'integrità dei sistemi fiscali.

In particolare, l'Azione 5 del piano BEPS richiede che per ogni regime preferenziale esista un'attività economica sostanziale. Tale requisito contribuisce al secondo pilastro del progetto BEPS, che è quello di allineare la tassazione con la sostanza economica, garantendo che non sia più possibile spostare artificialmente il reddito imponibile dai Paesi in cui viene creato il valore.

In tale ottica, il *nexus ratio* consente di imputare il beneficio in commento al soggetto che sostiene i costi per l'attività di ricerca e sviluppo relativa ai beni immateriali da cui origina il reddito agevolabile. Tali spese rappresentano un indicatore di attività economica sostanziale ai fini dell'agevolazione Patent Box.

Deve comunque sussistere un collegamento diretto tra i costi per attività di ricerca e sviluppo relativi al bene immateriale ed il reddito agevolabile ritraibile dall'utilizzo dello stesso.

Sia l'Italia sia gli Stati membri dell'Unione europea che hanno introdotto propri regimi di *Patent Box* si sono ispirati ai principi Ocse e, al tempo stesso, hanno "personalizzato" tali regimi generando, di fatto, regole e benefici differenti anche in termini di aliquote fiscali.

Al fine di eliminare i fenomeni distorsivi - che possono assumere le caratteristiche di "concorrenza fiscale dannosa" - l'OCSE non consente che, dopo la data del 30 giugno 2016, ci siano "nuove ammissioni" che possano beneficiare di regimi di Patent Box basati su regole e contenuti difformi da quelli indicati nell'Azione 5.

Come chiarito con la **circolare n. 11/E del 7 aprile 2016**, le questioni di natura interpretativa che dovessero presentarsi in sede di applicazione del nostro meccanismo agevolativo dovranno far riferimento ai suddetti principi OCSE e successive versioni, sempreché la normativa italiana non preveda diversamente.

Con le disposizioni della **legge di stabilità 2015**,¹⁶ poi modificate dal decreto *Investment compact*¹⁷ e dalla **legge di stabilità 2016**,¹⁸ e con il **decreto attuativo del 30**

¹⁶ Art. 1, commi da 37 a 45, legge 23 dicembre 2014 n. 190 (legge di stabilità 2015).

luglio 2015, è stata data concreta risposta all'avvertita necessità di incentivare l'attrattività a livello internazionale, di rilanciare la ricerca e lo sviluppo e ricondurre in Italia la proprietà intellettuale attualmente detenuta all'estero, nella consapevolezza che tali elementi costituiscono un fattore di competitività essenziale per proiettare l'economia del Paese nel contesto mondiale.¹⁷

Il regime del *Patent box* italiano tiene contestualmente conto delle specificità del tessuto imprenditoriale del nostro Paese, rappresentato da aziende leader di diversi settori industriali che vanno dal mondo della moda e del lusso al biotech, dal farmaceutico alla chimica e dalla meccanica strumentale all'*automotive*, i cui marchi rappresentano il *made-in-Italy* nel mondo.

L'opzione per il regime di *Patent box* ha durata pari a cinque periodi d'imposta, è irrevocabile, rinnovabile e, inoltre, non deve essere esercitata necessariamente per tutti beni immateriali detenuti dai soggetti beneficiari.

Con il **Provvedimento** dell'Agenzia delle entrate del **10 novembre 2015** è stato approvato il modello per comunicare l'opzione al regime, relativamente ai primi due periodi d'imposta (p.i. 2015 e 2016). A regime, l'opzione sarà esercitata nella dichiarazione dei redditi con decorrenza dal periodo d'imposta al quale la stessa dichiarazione si riferisce. In tal modo, l'opzione avrà l'effetto di censire le imprese che svolgono attività di ricerca e sviluppo e che intendono beneficiare del regime *Patent box*.

Con il **Provvedimento** dell'Agenzia delle entrate del **1° dicembre 2015**, modificato e integrato dal **Provvedimento del 23 marzo 2016**, sono state individuate le modalità di accesso alla procedura di accordo preventivo per il *Patent box* ed è stato previsto un più ampio termine, in via transitoria, per la presentazione della documentazione a supporto dell'istanza.

¹⁷ Articolo 5, decreto legge del 24 gennaio 2015, n. 3 (Investment compact) convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33.

¹⁸ Articolo 1, comma 148, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

¹⁹ Il **vantaggio fiscale** per chi accede al regime di *Patent box* consiste nell'esclusione dall'imposizione fiscale (IRES e IRAP) del 30 per cento del reddito derivante dall'utilizzo diretto o indiretto dei beni immateriali per il 2015, quota che aumenta al 40 cento nel 2016, per arrivare al 50 per cento a partire dal 2017.

In considerazione dell'elevato numero di **domande pervenute, pari a circa 4.500** e per consentire una gestione più efficiente delle connesse procedure, è stato necessario diversificare le competenze tra gli uffici dell'Agenzia.

Pertanto, il **Provvedimento** dell'Agenzia delle entrate **del 6 maggio u.s.**, da un lato, conferma la competenza dell'Ufficio Accordi Preventivi e controversie internazionali (della Direzione Centrale Accertamento) per le istanze presentate dai soggetti con volume d'affari o ammontare dei ricavi pari o superiore a 300 milioni di euro; dall'altro, sotto tale cifra la competenza passa alle Direzioni Regionali e a quelle provinciali di Trento e Bolzano, in base al domicilio fiscale dell'impresa richiedente.

Le prime indicazioni operative sono state fornite con la **circolare n. 36/E del 1° dicembre 2015** e hanno riguardato, tra l'altro, gli effetti derivanti dall'esercizio dell'opzione e le modalità di accesso alla procedura di ruling connessa all'utilizzo dei beni immateriali.

La **circolare n. 11/E del 7 aprile** scorso credo contribuisca a chiarire ulteriormente l'impianto generale dell'istituto, anche al fine di agevolare la presentazione della documentazione relativa alle istanze di ruling.

Ai fini dell'accesso al regime di *Patent box*, occorre distinguere il caso di utilizzo diretto dei beni immateriali agevolabili, per cui corre l'obbligo di attivare la procedura di accordo preventivo con l'Amministrazione finanziaria (*ruling*) per determinare in contraddittorio i metodi ed i criteri di determinazione del reddito agevolabile (ipotesi di "*ruling* obbligatorio"), dal caso di concessioni in uso (c.d. utilizzo indiretto) del bene immateriale, per il quale il soggetto che intende beneficiare dell'agevolazione ha la facoltà di attivare la procedura di *ruling* qualora tale utilizzo venga realizzato nell'ambito di operazioni con società che direttamente o indirettamente controllano l'impresa, ne sono controllate o sono controllate dalla stessa società che controlla l'impresa (ipotesi di "*ruling* facoltativo").

E' prevista, altresì, la facoltà di richiedere un accordo preventivo nell'ipotesi di plusvalenze derivanti dalla cessione di beni immateriali agevolabili, realizzate nell'ambito di operazioni con società che direttamente o indirettamente controllano l'impresa, ne sono controllate o sono controllate dalla stessa società che controlla l'impresa.

Ritengo che il regime del *Patent box* sposi in pieno l'idea di **promuovere l'attrattività e la competitività**, contribuendo a rafforzare le basi della ripresa economica di cui si colgono già i primi segnali.

In un'ottica comparativa, il regime di *Patent box* si pone in posizione sinergica con il credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo e con la filosofia del decreto internazionalizzazione (si pensi, ad esempio, all'interpello per i nuovi investimenti), interventi che hanno l'**obiettivo di stimolare l'innovazione, gli investimenti e la competitività delle imprese**.

L'impianto normativo, tuttavia, è solo il punto di partenza: spetta alle imprese utilizzarlo in tutte le sue potenzialità e all'Agenzia delle Entrate svolgere un ruolo attivo di ausilio alle imprese affinché possa essere colta la rilevante opportunità offerta dal regime.

Nei mesi scorsi abbiamo organizzato corsi di formazione interna per il personale mirati a rafforzare le conoscenze necessarie all'applicazione dell'istituto e a garantire l'allineamento ai modelli valutativi impiegati a livello internazionale.

Ora è necessario confrontarci. Sono convinta che il dialogo diretto con coloro che aderiscono al regime del *Patent box* sarà un arricchimento, un valore aggiunto e che tale regime possa concretamente competere con successo con gli altri regimi previsti all'estero.

5. La voluntary disclosure

Passando alla *voluntary disclosure*, la procedura introdotta dalla legge 15 dicembre 2014, n. 186, in vigore dal 1° gennaio 2015, per regolarizzare le attività finanziarie o patrimoniali detenute all'estero e non dichiarate al Fisco, in un'ottica di collaborazione con l'Amministrazione finanziaria, contiamo 129mila domande di adesione, per la stragrande maggioranza arrivate dal nord Italia.²⁰

Di queste, al Centro operativo di Pescara è stata attribuita la lavorazione delle istanze presentate, per la prima volta, a decorrere dal 10 novembre 2015 (circa 46.000 istanze di *voluntary disclosure*.) e la competenza all'emissione dei relativi atti, compresi

²⁰ Presentazione dei risultati conseguiti dall'Agenzia nel 2015 e strategie 2016.

quelli di accertamento e di contestazione delle violazioni, con riferimento a tutte le annualità oggetto delle richieste di accesso alla procedura di collaborazione volontaria.²¹

L'attività del 2016 è contrassegnata dall'impegno richiesto per la gestione delle istanze, la cui lavorazione è portata avanti unitamente all'attività ordinaria. Gli Uffici stanno lavorando (si tratta di 500mila accertamenti), adottando tutte le necessarie misure organizzative e gestionali per concludere la lavorazione entro la fine del 2016.

Per agevolare l'attività svolta dalle strutture competenti, oltre alle circolari in materia di *voluntary disclosure* emanate nel corso del 2015 e alla più recente circolare n. 16 recante gli indirizzi operativi per le attività di prevenzione e contrasto all'evasione, gli Uffici sono destinatari di specifiche indicazioni operative e di strumenti di ausilio per la lavorazione delle istanze, a partire dalla preliminare fase di analisi delle stesse, fino alla vera e propria attività di controllo.

Particolare attenzione viene dedicata alle fasi istruttorie delle istanze che presentano un più alto grado di complessità, valutato non solo sulla base degli importi delle attività detenute all'estero o dei redditi oggetto di regolarizzazione, ma anche con riferimento ad altri criteri, quali la presenza di significativi incrementi delle attività estere nel corso degli anni oggetto di *disclosure* o l'utilizzo di schemi di evasione particolarmente complessi (avvalendosi, ad esempio, nel caso di illecita detenzione all'estero di attività patrimoniali o finanziarie, di schermi o veicoli societari o di altri istituti giuridici fittiziamente interposti).

La circolare n. 16/E del 2016 sottolinea come gli uffici competenti alla lavorazione delle istanze di collaborazione volontaria stiano effettuando, contestualmente allo svolgimento delle fasi istruttorie, un'attività di raccolta digitale dei dati e delle informazioni che consentiranno di procedere con le successive attività di analisi e rilevazione statistica delle condotte evasive più diffuse (soprattutto quelle che prevedono l'allocazione all'estero di risorse e investimenti) e di profilazione di fenomeni ad alta pericolosità fiscale.

²¹ in attuazione di quanto previsto dall'art. 2, comma 1 lett. a), del decreto legge 30 settembre 2015, n. 153.

6. Le misure per conferire maggiore certezza giuridica nei rapporti tra fisco e contribuente ed il regime di adempimento collaborativo

Il decreto “**certezza del diritto**”²² aggiunge un ulteriore tassello al perseguimento dell’obiettivo di conferire maggiore stabilità e certezza al sistema fiscale.

In tale contesto, l’introduzione della disciplina dell’abuso del diritto o elusione fiscale, estesa a tutti i tributi, non limitata a fattispecie particolari e corredata dalla previsione di adeguate garanzie procedimentali e del **regime di adempimento collaborativo**, seguendo le linee della *cooperative compliance* proposta dall’Oese, hanno l’obiettivo di conferire maggiore certezza giuridica ai contribuenti nelle loro scelte e migliorare i rapporti con l’Amministrazione finanziaria.²³

Da un lato, la conoscenza preventiva di ciò che è vietato e di ciò che non lo è rappresenta, per le imprese e i contribuenti in generale, un elemento determinante al fine di poter compiere scelte ponderate e consapevoli anche con riguardo ai risvolti fiscali delle stesse; garantire un fondamento più stabile e sicuro agli accertamenti dell’Amministrazione finanziaria consente di contrastare efficacemente l’utilizzo di operazioni abusive, particolarmente insidiose per gli interessi erariali e tipicamente frutto di accurate pianificazioni volte a sviare la funzione delle norme e a dissimulare le effettive finalità perseguite.

Dall’altro, le **nuove modalità di interlocuzione** con i contribuenti e, in particolare, con quelli connotati da una rilevante complessità dimensionale, basate sulla trasparenza e sul dialogo, pongono l’accento sul carattere sempre più partecipativo del rapporto Fisco-contribuenti.

Rientra in questa più ampia strategia il programma di *cooperative compliance*, in coerenza con le indicazioni fornite dall’Oese nel 2013, con il quale l’Agenzia delle entrate si

²² Decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128 “Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente, in attuazione degli articoli 5, 6 e 8, comma 2, della legge 11 marzo 2014, n. 23.”

²³ In un’ottica di razionalizzazione delle proprie strutture centrali e di miglioramento del rapporto con i contribuenti, l’Agenzia delle entrate ha istituito a partire dal 1° ottobre 2015, il nuovo Ufficio Cooperative Compliance, all’interno della Direzione Centrale Accertamento, cui è attribuita la gestione delle attività relative al Regime di adempimento collaborativo.

propone l'obiettivo di sviluppare una nuova forma di interlocuzione con i contribuenti, basata su conoscenza reciproca, rispetto e cooperazione fattiva.

Nel rapporto dell'OCSE *Tax Administration 2015*, le pratiche raccomandate ai Paesi membri valorizzano un approccio multi-strategico finalizzato ad aumentare la *compliance*, basate sull'analisi del rischio (privilegiando l'aspetto preventivo piuttosto che quello repressivo delle condotte illegittime), la misurazione del *tax gap* (compresa l'individuazione degli obiettivi quantitativi di riduzione del gap) e l'incrocio sistematico dei dati forniti dal contribuente con quelli ottenuti da soggetti terzi, utilizzando apposite tecnologie statistico-informatiche e sulla cooperazione con il contribuente, stimolando l'adempimento spontaneo e riducendo il costo della sua *compliance*.

Nell'ambito delle nuove modalità di interlocuzione, i contribuenti sono incentivati a fornire informazioni spontanee complete e tempestive e ad assumere comportamenti improntati alla trasparenza e alla collaborazione, a fronte di un impegno dell'Agenzia delle entrate a rendere l'adempimento fiscale più semplice e a supportare le imprese a raggiungere un maggior grado di certezza.

L'adesione al regime di *Cooperative Compliance* comporta per il contribuente una riduzione dei costi di conformità e viene considerata, anche dal mondo imprenditoriale, quale positivo fattore reputazionale in un contesto in cui appare evidente come i profili di natura etica stiano assumendo un ruolo sempre più centrale nell'ambito della strategia aziendale.

Il Provvedimento dell'Agenzia del 14 aprile scorso definisce i requisiti per l'ammissibilità al regime.

In fase di prima applicazione tale regime sarà riservato ai contribuenti che realizzano un volume di affari o ricavi non inferiore a dieci miliardi di euro, ai contribuenti che realizzano un volume di affari o ricavi non inferiore a un miliardo di euro e che abbiano presentato istanza di adesione al Progetto Pilota sul Regime di Adempimento Collaborativo di cui all'invito pubblico del 25 giugno 2013, alle imprese che intendono dare esecuzione alla risposta dell'Agenzia delle entrate fornita a seguito di istanza di interpello sui nuovi investimenti (di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 147 del 2015), fermo

restando l'obbligo, per ciascuna di tali categorie di contribuenti, di dotarsi di un efficace sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale.

Con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze sono stabiliti i criteri in base ai quali potranno essere, progressivamente, individuati gli ulteriori contribuenti ammissibili al regime, che conseguono un volume di affari o di ricavi non inferiore a quello di cento milioni di euro o appartenenti a gruppi di imprese. Con provvedimento del Direttore dell'Agenzia sono delineate con maggior dettaglio le modalità di accesso all'istituto e quelle operative per lo svolgimento dell'attività.

Il regime di adempimento collaborativo comporta l'assunzione di impegni sia per l'Agenzia delle entrate sia per i contribuenti ammessi al regime e risponde ad esigenze di certezza e di stabilità nell'applicazione della norma tributaria e di riduzione del contenzioso.

Il contraddittorio è garantito in ogni fase del regime: la grande impresa ha la possibilità di pervenire con l'Agenzia ad una comune valutazione delle situazioni suscettibili di generare rischi fiscali prima della presentazione delle dichiarazioni fiscali, attraverso forme di interlocuzione costante, inclusa la possibilità di anticipare la fase di controllo e di ricorrere ad una procedura abbreviata di **interpello preventivo** in merito all'applicazione di norme tributarie ai casi concreti.

Il confronto preventivo con il contribuente su fattispecie suscettibili di generare incertezze consente di risolvere anticipatamente le potenziali liti fiscali, con conseguente impatto positivo sul livello di *compliance* del contribuente e sulle sue esigenze di certezza e di stabilità.

Con la nuova procedura abbreviata di **interpello preventivo**, difatti, l'Agenzia delle Entrate si impegna a valutare l'idoneità della domanda presentata dal contribuente e la sufficienza della documentazione prodotta (entro quindici giorni dal ricevimento della stessa) e a rispondere entro i successivi quarantacinque giorni, decorrenti dal ricevimento dell'istanza o della eventuale documentazione integrativa richiesta. Tale disciplina accentua il sistema di premialità per le imprese che intendono aderire al regime di adempimento collaborativo, garantendo forme di certezza preventiva con carattere di tempestività.

Questo nuovo interpello costituisce una delle forme attraverso cui si sviluppano, in concreto, le interlocuzioni tra fisco e contribuente e trovano formalizzazione le posizioni

assunte nel corso della procedura. In tale contesto, improntato a principi di trasparenza, collaborazione e correttezza la presentazione di un'istanza di interpello deve costituire un momento di formalizzazione di questioni già rappresentate nell'ambito della cooperative. D'altra parte l'Agenzia delle entrate si impegna a rispondere alle richieste del contribuente in tempi decisamente più brevi rispetto a quelli utilizzati per la risposta agli interpelli ordinari proprio perché, attraverso il percorso di cooperazione rafforzata intrapreso con il contribuente, è stata posta nelle condizioni di conoscere, preventivamente, le situazioni suscettibili di generare i rischi fiscali.

L'interpello preventivo, pur inquadrandosi nel contesto della disciplina generale in materia di interpelli, presenta elementi di specialità rispetto alle altre tipologie di interpello al fine di valorizzare la diversa cornice normativa in cui opera il nuovo istituto.

Con riguardo all'ambito soggettivo, possono presentare l'interpello abbreviato previsto dal decreto legislativo n. 128 del 2015 esclusivamente i contribuenti ammessi al regime di adempimento collaborativo.

Sotto il profilo oggettivo, l'interpello abbreviato abbraccia tutte le tipologie di interpello indicate nell'articolo 11, commi 1 e 2, della legge n. 212 del 2000, al fine di garantire la copertura di qualunque tipologia di rischio fiscale, dal rischio derivante da situazioni che possono comportare violazione diretta della norma tributaria o incertezze interpretative a quello connesso all'eventuale carattere abusivo di una determinata operazione.

7. Le novità in materia di interpelli

Con il decreto legislativo n. 156 del 2015 è stato riordinato l'istituto dell'interpello, considerato tra i più efficaci strumenti di attuazione della *tax compliance*, che ha assunto una portata generale e un ruolo essenziale per effetto dell'articolo 11 della legge n. 212 del 2000 (Statuto dei diritti del contribuente), ossia per effetto di quella legge che, per la prima volta, ha sistematizzato, in maniera inequivocabile, diritti e garanzie del cittadino/contribuente di fronte all'amministrazione finanziaria.

La finalità del legislatore, negli anni, è stata poi quella di adattare e meglio declinare il modello "generale" dello Statuto alle peculiarità delle singole fattispecie, non tutte agevolmente suscumbibili nel prototipo dell'interpello "puro" e non tutte riconducibili alla semplice richiesta di un parere sulla interpretazione delle norme in relazione a un caso concreto: tutto questo ha tuttavia portato, nel tempo, alla creazione di modelli di riferimento plurimi.

Questi modelli, in particolare, si sono andati progressivamente ad allontanare dal prototipo dell'interpello statutario sia nella definizione dei presupposti applicativi sia, soprattutto, nella individuazione degli effetti, creando in tal modo un sistema complesso e talora confuso, che ha reso necessario un riordino della disciplina, anche tenendo presente il rischio di possibili strumentalizzazioni dell'istituto.

Il decreto legislativo n. 156 del 2015, in attuazione delle indicazioni di principio contenute nella legge delega, ha provveduto ad una razionalizzazione complessiva del sistema:

- modificando la precedente formulazione dell'articolo 11 della legge 212 del 2000, al fine di sostituire il riferimento all'interpello ordinario col riferimento all'istituto dell'interpello in tutte le sue articolazioni:

- declinando espressamente i requisiti per la valida presentazione dell'istanza;
- disciplinando l'istruttoria e i tempi di lavorazione delle istanze;
- codificando espressamente le cause di inammissibilità;
- intervenedo con modifiche alle norme sostanziali vigenti al fine di renderle compatibili con la nuova disciplina.

Con il Provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 4 gennaio 2016 sono state dettate le nuove disposizioni procedurali applicabili alle istanze validamente presentate a partire dalla predetta data e sono state individuate le modalità di presentazione delle istanze, gli uffici competenti ai fini della loro presentazione e ai fini delle risposte, le modalità di comunicazione delle medesime, nonché ogni altra regola procedurale.

La circolare n. 9/E del 1° aprile 2016 traccia un quadro completo della nuova disciplina di interpello, commentando le novità introdotte dal decreto legislativo n. 156 del 2015 che, in particolare, ha eliminato diverse forme di interpello obbligatorio per alleggerire

gli adempimenti a carico dei contribuenti, ha ridotto i tempi di risposta da parte dell'Amministrazione per assicurare una maggiore tempestività (per gli interpelli "ordinari", per esempio, i tempi sono ridotti da 120 a 90 giorni) e, a garanzia del contribuente, ha esteso la regola del silenzio-assenso a tutte le tipologie di interpello.

Dall'interpello come strumento generale di dialogo - che può essere attivato in relazione a qualsiasi disposizione di legge che si presenti obiettivamente incerta nella sua applicazione alla fattispecie concreta e personale - all'interpello qualificatorio, che amplia di fatto il perimetro delle ipotesi su cui è possibile chiedere il parere dell'Agenzia, passando per la sistematizzazione della categoria dell'interpello "probatorio". Quest'ultima raggruppa tutte quelle istanze, fino a oggi disciplinate in maniera eterogenea, volte a ottenere un parere sull'idoneità degli elementi probatori a disposizione del contribuente ai fini di un determinato regime fiscale.

Il documento di prassi ha evidenziato inoltre i confini del nuovo interpello anti-abuso, e ricorda l'ambito del "disapplicativo" - di fatto l'unica categoria di interpello obbligatorio rimasta nel sistema - con cui il contribuente richiede un parere sulla sussistenza delle condizioni che legittimano la disapplicazione di norme tributarie che limitano deduzioni, detrazioni o crediti d'imposta.

8. Il contenzioso

Nel nostro ordinamento la giustizia tributaria si è sviluppata attraverso un lungo percorso di riforme che ha portato alle attuali Commissioni tributarie provinciali e regionali di cui ai decreti legislativi 31 dicembre 1992, n. 545 e n. 546.

Nonostante la sempre più marcata impronta processual-civilistica realizzata con la riforma del 1992 e rafforzata con la recente revisione di cui al decreto legislativo n. 156 del 2015, la giurisdizione tributaria rimane caratterizzata da specialità rispetto alla giurisdizione ordinaria e amministrativa.

Specialità che coinvolge sia il giudice, sia il procedimento.

I giudici sono, a differenza delle altre giurisdizioni, esclusivamente onorari, pur provenendo la componente prevalente dei giudici tributari dai ruoli della magistratura togata. In sostanza, la funzione onoraria di giudice tributario costituisce una "seconda occupazione" scelta da una percentuale rilevante di giudici togati di altre giurisdizioni.

Il procedimento si caratterizza, invece, rispetto a quello civile e a quello amministrativo, per la sua natura, più volte affermata dalla Cassazione, di impugnazione-merito (e non di sola impugnazione-annullamento). Il giudice tributario che ravvisi l'illegittimità parziale dell'atto tributario impugnato non può limitarsi ad annullare l'atto, ma deve quantificare l'esatta pretesa tributaria entro i limiti delle domande delle parti.

Alla riduzione del numero delle controversie dinanzi alle Commissioni tributarie ha contribuito in modo rilevante l'Agenzia delle entrate che, sia in fase precontenziosa che in fase contenziosa, ha perseguito efficacemente l'obiettivo di incrementare la *tax compliance*, attraverso la riduzione della conflittualità e l'incremento della qualità ed efficacia degli atti amministrativi.

In questo ambito un ruolo fondamentale è svolto dall'utilizzo degli istituti deflattivi del contenzioso: l'acquiescenza all'atto impositivo, l'accertamento con adesione, l'autotutela, la mediazione, la conciliazione giudiziale.

Il procedimento di mediazione (che si è aggiunto nel 2012 agli altri istituti deflattivi che già svolgevano un'efficace azione di composizione in via amministrativa dei potenziali conflitti) ha contribuito significativamente alla riduzione dei giudizi tributari. In meno di tre anni, i ricorsi alla Commissione tributaria provinciale contro atti degli Uffici delle Entrate si sono quasi dimezzati, passando da 171.000 del 2011, anno precedente all'operatività del procedimento di mediazione tributaria - ai 90.000 del 2014. Nel 2015 si è registrata un'ulteriore riduzione dei ricorsi presentati in CTP (-2,4%) rispetto al 2014.

La differenza è ancora più marcata se si considerano soltanto i ricorsi di valore fino a 20 mila euro che, rispetto al 2011, si sono ridotti di quasi il 60% (-57,2%). Per comprendere la portata e gli effetti dell'istituto della mediazione, basta considerare che nel 2011 i ricorsi sotto i 20 mila euro rappresentavano oltre i 3/4 dei ricorsi presentati in CTP: in questi anni sono scesi al di sotto del 50%. A testimonianza dell'efficacia del filtro della mediazione, nel 2015 risultano esaminate oltre 115 mila istanze, di cui 61.135 definite senza l'instaurazione

del processo: l'indice di proficuità della mediazione è stato quindi pari al 53%. Se consideriamo l'intero periodo di vigenza della mediazione, ossia dal 1° aprile 2012 sino al 31 dicembre 2015, si ricava che su circa 340 mila istanze, solo 151 mila sono finite in giudizio: ciò si è tradotto in oltre 188 mila ricorsi evitati a beneficio dell'attività delle Commissioni tributarie.

L'efficacia dimostrata sul campo dalla mediazione ha portato il legislatore, col decreto legislativo n. 156 del 2015 di riforma del contenzioso tributario, ad ampliarne l'ambito di applicazione a tutte le controversie tributarie di valore fino a 20.000 euro (e quindi non solo com'era originariamente alle controversie in cui è parte l'Agenzia delle entrate) nonché a quelle catastali, di valore indeterminabile.

9. L'operatività dell'Agenzia delle Entrate in materia catastale

L'Agenzia delle entrate gestisce i seguenti *asset* del comparto territorio:

- il Catasto Terreni e Fabbricati, espressione di una rappresentazione catastale aggiornata, che costituisce il presupposto per un'efficace politica fiscale, nonché per il buon esito di tutte le attività volte al contrasto di ogni forma di evasione ed elusione, in campo immobiliare;

- la Pubblicità Immobiliare, le cui attività concorrono a garantire criteri di certezza e trasparenza nella circolazione del bene immobile e dei diritti reali a esso connessi;

- l'Osservatorio del Mercato Immobiliare, che concorre alla trasparenza delle compravendite, attraverso la gestione di una banca dati delle quotazioni dei valori e delle locazioni, nonché la fornitura di informazioni statistiche. Si tratta di una mole ingente di dati messa a disposizione degli utenti, attraverso varie pubblicazioni e studi, nonché specifici servizi capaci di attrarre investitori, sia italiani che esteri.

L'Agenzia, nell'ambito dell'Anagrafe Immobiliare Integrata, è impegnata nel progetto costituito dal nuovo archivio catastale unificato denominato "*Sistema Integrato Territorio*" (SIT) che consentirà di migliorare la localizzazione, su base geografica, di

ciascun bene immobile censito in catasto, integrandone le informazioni identificative, tecniche, censuarie e reddituali ai fini fiscali, nonché il valore calcolato sulla base dei dati OMI, nell'ottica di una corretta e moderna gestione del territorio e della fiscalità immobiliare.

L'obiettivo è, infatti, quello di creare un sistema aperto e integrato per la condivisione e lo scambio di informazioni con gli enti che gestiscono il territorio e la fiscalità immobiliare.

Un altro importante progetto è costituito dall' *"Anagrafe dei Titolari"*, che permetterà di definire la corretta identificazione degli intestatari degli immobili, migliorando notevolmente la qualità dei dati attraverso una piena integrazione dei sistemi informativi. L'obiettivo è infatti quello di identificare correttamente i soggetti titolari di diritti reali sugli immobili, ai fini fiscali, basandoci sull'integrazione delle banche dati catastali e di pubblicità immobiliare, che storicamente sono nate separatamente e che finalmente adesso inizieranno a comunicare.

Nell'ambito del nuovo approccio orientato a sviluppare un dialogo costruttivo con i contribuenti e a favorire una sempre maggiore trasparenza e semplificazione dei processi, il continuo miglioramento della qualità dei servizi offerti all'utenza rappresenta uno degli obiettivi principali per l'Agenzia delle entrate.

L'Agenzia delle entrate continua, in particolare, ad impegnarsi nell'offerta di servizi sempre più efficienti ai cittadini e nel supportare ai professionisti, preziosi collaboratori nel processo di aggiornamento delle banche dati catastali.

Dallo scorso novembre è stato reso disponibile, nelle visure, il dato relativo alla superficie catastale in metri quadri delle unità immobiliari censite nelle categorie dei Gruppi A, B e C (circa 57 milioni di immobili), mettendo a disposizione dei proprietari un dato finora visibile solo nelle applicazioni degli uffici.

Grazie al lavoro svolto negli ultimi anni, inoltre, oggi tutti gli atti di aggiornamento catastale vengono presentati via web: una semplificazione che rende completamente automatizzato l'aggiornamento delle banche dati e che consente ai professionisti di trasmettere le istanze di aggiornamento catastale comodamente dal proprio ufficio, senza doversi recare presso gli sportelli, in ogni giorno della settimana e in qualunque momento

della giornata. D'altro canto la ricezione dei dati in formato digitale permette all'Agenzia di migliorare notevolmente la qualità dei dati catastali e snellisce i tempi necessari per l'aggiornamento delle banche dati, consentendo un risparmio di risorse e una maggiore trasparenza.

L'Agenzia ha erogato servizi anche alle pubbliche amministrazioni, fornendo ad esempio consulenze per la stima di oltre 5mila immobili o permettendo ai Comuni di effettuare anche la consultazione telematica delle planimetrie delle unità immobiliari urbane, ai fini della gestione della fiscalità immobiliare e della vigilanza in materia di attività edilizia ed urbanistica.

In tale contesto di valorizzazione della vocazione istituzionale di servizio dell'Agenzia, si è inserita anche la prima edizione di TeleCatasto del 20 aprile scorso, con la finalità di rispondere ai quesiti della stampa specializzata sulla normativa fiscale immobiliare e su quella catastale.

10. Conclusioni

Sono convinta che le nuove misure fiscali e l'impegno quotidiano dell'Agenzia sul fronte operativo siano risposte concrete all'esigenza diffusa di un cambio di passo nei rapporti tra l'Amministrazione finanziaria ed i contribuenti.

Solo interagendo con i contribuenti, attraverso canali differenti, in tempo reale e in una logica di dialogo e cooperazione continui è possibile contribuire alla costruzione di un rapporto di fiducia necessario ad influenzare positivamente il rilancio dell'economia del nostro Paese.

E proprio su tale rapporto di fiducia ritengo che Noi tutti dobbiamo investire, ognuno con l'impegno al migliore utilizzo degli strumenti a disposizione, affinché questo impegno possa essere percepito dalla società civile quale responsabilità comune per la Legalità.



17STC0017820