



**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

Sommario

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 Ocse 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. È 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.¹⁹

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 i 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 (IRI:S 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’Ocse, 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’Ocse 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 sussumibili 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;
- intervenendo 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 territoriale:

- 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.

