

## **“L’evoluzione del rapporto Fisco – Contribuente”**

Collaborazione, trasparenza e cooperative compliance

Perugia 22 giugno 2017

***Saluto del dr. Federico Monaco***

È con vero piacere che porgo il più caloroso benvenuto della Direzione Regionale dell’Umbria dell’Agenzia delle Entrate a tutti i presenti e, al tempo stesso, esprimo la più profonda gratitudine agli illustri relatori che, attraverso le loro relazioni, contribuiscono alla costruzione del sapere in una tematica così delicata ed attuale qual’ è quella oggetto della presente giornata di studio dedicata alla “Evoluzione del rapporto Fisco–Contribuente. Collaborazione, trasparenza e cooperative compliance”.

Il seminario di oggi mi induce a svolgere alcune riflessioni sull’argomento che rappresenta la sfida che più profondamente ha riguardato, e riguarda l’Amministrazione finanziaria : *La compliance*.

Il diritto tributario ha un assetto “sismico” soffre di continui cambiamenti, a volte radicali, a volte quasi impercettibili. Se confrontiamo le dinamiche attuali Contribuente/Fisco con quelle passate, ciò che emerge è non solo un mutamento nel rapporto, ma forse l’evidenza stessa di un vero e proprio rapporto. Lo stato dell’arte è il derivato di scelte legislative che hanno inciso profondamente nel sistema tributario tanto da ribaltare anche il ruolo dei soggetti.

La collaborazione dei contribuenti si è rivelata una strada efficace anche per conseguire un marcato contenimento dei costi connessi al prelievo tributario. D'altro canto il maggior sforzo ad essi richiesto in termini di adempimenti e conoscenza dei provvedimenti di normazione primaria e secondaria è stato in parte compensato dalla nascita di alcuni istituti volti a valorizzare la tutela e il dialogo con l'Amministrazione. Il sistema raffinato che oggi noi conosciamo, nel quale contraddittorio, partecipazione e collaborazione, costituiscono i fattori irrinunciabili e tra loro strettamente connessi, rappresenta null'altro che lo sviluppo di queste primitive tendenze.

Parlare di contraddittorio significa occuparsi della dialettica tra le parti, delle occasioni di dialogo, di tutti quei momenti che sono funzionali all'emissione del provvedimento, inteso come atto conclusivo del procedimento di "amministrazione partecipata". Si tratta di riconoscere a questa fase tendenzialmente "persuasiva" la capacità di sanare lo squilibrio dovuto al prevalere dell'uno (lo Stato nella sua funzione impositiva) sull'altro (il cittadino nella fase dell'adempimento). In quest'ottica la relazione dialettica fra le parti, regolata nei modi e negli effetti, supera la dicotomia tra fatti addotti dal contribuente e atti dell'amministrazione finanziaria.

Accantonata la caccia all'errore involontario, abbandonati i recuperi solo formali o per importi esigui che oltre a creare inefficienza danno una percezione "miope" dell'operato

dell'Agenzia, hanno assunto un ruolo centrale nel rapporto Fisco/contribuente il dialogo, la trasparenza e, sul piano più generale, un approccio chiaro, semplice e privo di preconcetti che costituisce ingrediente fondamentale per far percepire la correttezza e la proporzionalità dell'azione di contrasto.

Dialogo e contraddittorio diventano i punti focali nella relazione tra Fisco e Contribuente per far percepire la correttezza e la proporzionalità dell'azione di contrasto.

Ma dialogo e compliance non si riducono a mere petizioni di principio. Voglio citare tre esempi che lo dimostrano:

1. le migliaia di lettere di compliance che l'Agenzia ha inviato nel corso degli ultimi due anni e le risposte in termini di ravvedimento ricevute (533mila nel 2016 senza contare quelle relative agli studi di settore nel 2016) con un recupero di circa 500 milioni di euro e con essi la fiducia di oltre 222mila cittadini. L'idea di fondo è semplice. L'Agenzia non è interessata a "punire" chi vuole essere in regola ma compie errori o incorre in dimenticanze. L'azione di contrasto all'evasione non deve essere condotta verso questa categoria di cittadini, a cui invece deve essere offerta l'opportunità di rimediare fruendo di una mitigazione delle sanzioni.

Si consideri che, negli ultimi due anni, le comunicazioni che hanno interessato i contribuenti umbri sono state oltre 9.500.

Per comprendere quanto non sia stato affatto trascurabile questo “cambio di passo” basta considerare che le comunicazioni preventive rappresentano circa il 70% dei controlli che in precedenza venivano effettuati con il classico “accertamento” senza comunicazione preventiva. Ad una platea sempre più ampia e significativa di contribuenti, quindi, viene concessa questa ulteriore opportunità di correggere propri errori ed omissioni beneficiando non solo di sanzioni ridotte, ma anche di facilitazioni procedurali<sup>1</sup> e della possibilità – qualora i dati a disposizione dell’amministrazione siano sbagliati - di far presente le imprecisioni evitando in questo caso di ricevere accertamenti “infondati” contro i quali è comunque necessario opporsi entro termini perentori e molto più ristretti. A questo punto però consentitemi di dire che non tutti hanno “approfittato” di questa nuova occasione: quasi il 65% dei contribuenti destinatari di queste comunicazioni di compliance le ha del tutto “ignorate” senza ravvedersi né interloquendo in altro modo con l’Agenzia.

2. il ruolo centrale assunto dal contraddittorio che trova diritto di cittadinanza ben oltre il perimetro delineato dalla Corte di

---

<sup>1</sup> Per i soggetti destinatari delle comunicazioni presenti nella sezione “Compliance per il cittadino “ sono disponibili all’interno del “Cassetto fiscale” due collegamenti telematici (link) da utilizzare per **la predisposizione e l’invio della dichiarazione integrativa**, nonché un foglio **Avvertenze** contenente ulteriori informazioni utili alla compilazione della dichiarazione integrativa.

Giustizia e dalla Corte di cassazione per ricomprendere nel suo ambito, ad esempio, l'attività istruttoria in materia di accertamento di valore degli immobili. Il confronto preventivo con il contribuente rappresenta, quindi, un'inderogabile necessità per rendere il più possibile realistica la ricostruzione dell'ufficio e meno conflittuale il rapporto con il contribuente, chiamato a fornire, in un momento antecedente alla eventuale notifica dell'atto impositivo tutti gli elementi utili a quantificare correttamente il valore dell'immobile oggetto dell'atto. Il confronto preventivo, infatti, costituisce la modalità istruttoria più valida, poiché consente al contribuente di fornire chiarimenti e documentazione utili a inquadrare in modo più realistico la fattispecie oggetto di stima e, nello stesso tempo, permette all'Amministrazione finanziaria di pervenire a valutazioni più trasparenti e sostenibili.

3. il provvedimento attuativo della cooperative compliance del 26 maggio costituisce, in ordine di tempo, l'ultimo tassello della *linea operativa* dell'Agenzia con il primario obiettivo di instaurare un rapporto di fiducia tra Amministrazione e contribuente che miri ad aumentare il livello di certezza sulle problematiche tributarie rilevanti. Tale scopo è perseguito tramite l'interlocuzione costante e preventiva con il contribuente finalizzata ad una comune valutazione delle situazioni

suscettibili di generare rischi fiscali. Si tende, sostanzialmente, ad avviare una dialettica capace di consentire la piena comprensione dell'attività svolta dall'impresa. Se da un lato si richiede all'impresa un comportamento ispirato ai principi di collaborazione, trasparenza e correttezza e la dimostrazione di essere in possesso di un efficace sistema di controllo interno dei predetti rischi, dall'altro si garantisce la immutabilità delle posizioni assunte dall'Amministrazione e, conseguentemente, la loro definitività. Tale caratteristica consente, allo Stato, di conseguire una sorta di stabilità di gettito ed una maggiore efficienza della funzione pubblica. L'adempimento collaborativo con l'approvazione del Provvedimento che ne disciplina le modalità attuative è ormai in campo. Occorrerà attenderne l'entrata a regime e auspicarne l'estensione alle imprese di minori dimensioni con la prospettiva di completare il percorso che vede l'Agenzia delle entrate impegnata nel dialogo e nell'interlocuzione preventiva con il contribuente in un clima sempre più propizio a garantire certezza del diritto e orientamento alla crescita economica del Paese.