

**Dipartimento Impresa e Management  
Cattedra di Corporate Governance e Internal Audit**

**TAX GOVERNANCE & GESTIONE DEI RISCHI FISCALI:  
LA COOPERATIVE COMPLIANCE**

**Relatore**

**Prof. Giovanni Fiori**

**Candidato**

**Edoardo Arrigo  
Matr. 665011**

**ANNO ACCADEMICO 2016/2017**



*a G & M*



# INDICE

## INTRODUZIONE

### Capitolo I

#### La Tax Governance

1.1	La Tax Governance.....	12
1.2	La Good Governance Fiscale.....	15
1.3	La Platform for Tax Good Governance, Aggressive Tax Planning and Double Taxation .....	20

### Capitolo II

#### Il Rischio Fiscale e la Gestione del Rischio Fiscale

2.1	Il Rischio Fiscale .....	24
	• Rischi Specifici.....	26
	• Rischi Generici.....	27
2.2	Rischio Fiscale e Tax Risk Management.....	29
2.3	Rischio Fiscale e la Strategia d'Impresa.....	31
2.4	La Gestione del Compliance Risk.....	37
2.5	Il Modello di Gestione del Compliance Risk.....	40
2.6	La Pianificazione Fiscale Internazionale.....	47
	• La Pianificazione Fiscale Nazionale ed internazionale.....	48
	• Gli Obiettivi e la struttura della Pianificazione Fiscale.....	49

### Capitolo III

#### La Cooperative Compliance

3.1	La Cooperative Compliance.....	55
	• I Requisiti soggettivi.....	57
	• I requisiti oggettivi: il Tax Control Framework.....	59

3.2 Il Modello di Gestione del Rischio Fiscale nell'Adempimento Collaborativo.....	61
3.3 Il Processo di Tax Risk Management.....	65
3.4 Il Tax Risk Management.....	67
• La Pianificazione delle attività	
• Identificazione e valutazione dei rischi.....	70
• Trattamento dei rischi .....	73
• Monitoraggio dei rischi.....	75
• Piani di azione e reporting.....	77
• Comunicazione e formazione.....	79

## **CONCLUSIONE**

## **BIBLIOGRAFIA, NORMATIVA & SITOGRAFIA**



## INTRODUZIONE

Dopo le recenti crisi finanziarie e gli scandali societari che hanno coinvolto il nostro tempo, si è creata la necessità, per le imprese e per le Amministrazioni finanziarie, di rivedere le realtà socio-economiche che hanno caratterizzato questo periodo storico.

A causa di ciò, la *Corporate Governance*<sup>1</sup>, quale insieme di regole che determinano la struttura decisionale ed organizzativa di un'azienda, si è affermata come tema centrale per le grandi imprese che operano sul mercato.

In tale contesto, si è, altresì affermato, il concetto di *Tax Governance*, rappresentando *“l'insieme delle regole che disciplinano la gestione delle norme tributarie e dei rischi fiscali”*<sup>2</sup>.

Tale concetto, è stato inoltre definito, come l'insieme di risposte che il *top management*, con il supporto dell'*Internal audit*<sup>3</sup>, riesce a dare alle domande riguardanti le opportunità e le responsabilità emergenti dalla gestione fiscale del *business*, in un'ottica di ottimizzazione delle strategie finalizzate a garantire il maggior profitto possibile.

---

<sup>1</sup> “La Corporate Governance è un sistema organizzativo costituito da un insieme organico di strutture (decisionali e di controllo), regole (norme, Codici di condotta), processi di intermediazione tra gli interessi degli Shareholder e degli Stakeholder e processi di gestione dei singoli, organi finalizzato a:

- bilanciare gli interessi dei soci di controllo, della struttura manageriale e degli Stakeholder;
- creare valore economico in una prospettiva di medio lungo termine;
- minimizzare tutti i rischi a cui è esposta l'impresa;
- favorire la distribuzione equa del valore creato tra i diversi interlocutori sociali.”

<sup>2</sup> Fabio Antonacchio, gruppo 24 ore, Tax Governance e Gestione dei Rischi Fiscali, Trovato il 10/01/2017

<sup>3</sup> L'internal Auditing secondo l'AIIA, l'Associazione Italiana Internal Auditors, è un'attività indipendente e obiettiva di assurance e consulenza, finalizzata al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'organizzazione. Assiste l'organizzazione nel perseguimento dei propri obiettivi tramite un approccio professionale sistematico, che genera valore aggiunto in quanto finalizzato a valutare e migliorare i processi di controllo, di gestione dei rischi e di Corporate Governance.



Ne deriva, quindi, che il legame tra *tax governance* e *corporate governance* è legato alla necessità di:

- tutelare gli interessi della società e dei suoi azionisti;
- assicurare la trasparenza delle *decisioni del management*.

La *Tax Governance* risponde anche all'esigenza, sempre più impellente negli ultimi anni, di "eliminare" o quantomeno ridurre, il *rischio fiscale*, ovverosia il rischio di operare in violazione alle norme di natura tributaria ed in contrasto con i principi o con le finalità dell'ordinamento tributario.

Per le aziende di grandi dimensioni, è di vitale importanza la gestione dei rischi fiscali, rendendo necessaria l'individuazione di tutte quelle condotte, eventi o circostanze che potranno risultare in contrasto con l'ordinamento tributario e, potenzialmente, generare un danno finanziario, patrimoniale e reputazionale.

Pertanto, si rende prioritario definire meccanismi di gestione e controllo dei rischi fiscali, individuando i soggetti responsabili nel quadro complessivo dei sistemi di *audit interno* e prevedendo, al tempo stesso, il coinvolgimento degli organi apicali e di *governance* per la gestione dei rischi più significativi.

Si farà poi un *focus* sul nuovo regime di *Cooperative Compliance* (o adempimento collaborativo) ipotizzando un modello di gestione dei rischi che, come si vedrà nel III capitolo, è di strategica importanza.

A tal fine, nel primo capitolo, sarà sviluppata una breve analisi introduttiva del concetto di *Tax Governance* attraverso un approfondimento delle direttive della Commissione Europea e dell'OCSE in materia di *Good Governance fiscale* e *Aggressive Tax planning*.

Nel capitolo successivo si effettuerà un'analisi e una ricerca sui rischi fiscali a cui un'impresa può incorrere suddividendoli in specifici e generici, analizzando le modalità di gestione del rischio.

Nell'ultimo capitolo si esplicherà la definizione di un modello di gestione dei rischi nella *cooperative compliance*.

Seguiranno le conclusioni che mettono in evidenza alcune riflessioni sull'adempimento collaborativo tra Autorità fiscale e grandi contribuenti.



# CAPITOLO I

## 1.1 La Tax Governance

Il concetto di *Tax Governance* risponde all'esigenza, da parte del management aziendale, di prevenire e gestire i rischi di un'impresa connessi al sistema di tassazione di un determinato Paese.

Possiamo quindi dire che la *Tax Governance* è un settore della *Corporate Governance* legata al sistema della tassazione del reddito d'impresa.

Quando si parla di *Tax Governance* si cerca di rispondere a due domande di strategia aziendale che possono essere formulate dal *Top management*:

- Quali sono le opportunità e le responsabilità a cui la società va incontro sul piano fiscale?
- Quale risposta alle sopra descritte opportunità e responsabilità *“describe al meglio”* gli interessi degli azionisti e di tutti gli altri soggetti coinvolti?

Infatti secondo un Discussion paper elaborato da KPMG la tax governance *“might be briefly expressed as “corporate governance as it relates to tax”. This is certainly an accurate description of the areas that are to be considered. It may however be subtly misleading if it is taken to refer only to the surprisingly small area of overlap where current literature on corporate governance issues strays into the area of tax. (...) tax governance is indeed a constituent part of the wider concept of corporate governance but that (...) it has not hitherto received the attention it deserves in that context. Accordingly, and in view also of its specialised technical basis, it is helpful at this stage of the debate to consider it as a separate issue. An alternative way of expressing the definition, that recognises this background, might*

*therefore be to say that tax governance is the answer, or the totality of the various answers, that the board of directors of a company gives to the questions «What responsibilities and opportunities are we presented with in relation to the tax affairs of the company?» and «How can we best respond to those responsibilities and opportunities for the benefit of the shareholders and of others to whom we have an obligation?» (...) this answer should not merely be a series of independent responses to a variety of circumstances that present themselves, but should take the form of a coherent strategy that recognises the «interconnectedness» of the tax issues facing the company, and the fact that decisions in one area will affect the options available in other areas”<sup>4</sup>.*

Sostanzialmente possiamo dire che il concetto di Tax Governance è strettamente legato alla neutralizzazione del *rischio fiscale* <sup>5</sup> derivante dalle attività dell'impresa.

L'espressione *rischio fiscale* può assumere diverse accezioni in base alle varie aree d'incertezza legate al business dell'impresa.

In particolare:

- L'applicazione della normativa e della prassi fiscale presente in un Paese differente da quello di stabile organizzazione dell'impresa;
- la definizione di un regime ottimale di gestione dell'attività d'impresa al fine di ottimizzare la variabile fiscale.

---

<sup>4</sup> KPMG, *Discussion paper, Developing the Concept of Tax Governance, febbraio 2007*). Cfr. inoltre , OCSE, *OECD Principles of Corporate Governance, 2004*; P.Valente, *Manuale di governance fiscale, cit., pag. 631 ss. Trovato il 10/01/2017*

<sup>5</sup> Il rischio fiscale, nelle sue differenti manifestazioni, può essere definito come ciò che impedisce la piena realizzazione della strategia d'impresa. In tal senso, la gestione del rischio fiscale è parte integrante del tax management (cfr. OCSE, *Forum on Tax Administration: Compliance management of large business task group Guidance Note, luglio 2009*). Per approfondimenti, cfr. P. Valente, *Manuale di governance fiscale, cit., pag. 657 ss.*; Id., «Tax governance: la gestione del rischio fiscale nelle imprese», in *Amministrazione & Finanza n. 2/2011, pag. 14. Trovato il 10/01/2017*

La gestione del rischio fiscale richiede quindi, la conoscenza, la gestione, l'amministrazione ed il controllo di tali aree d'incertezza, al fine di prevenire la nascita di contenziosi con le autorità fiscali dei Paesi in cui si svolge l'attività d'impresa diversa da quella in cui è prevista la stabile organizzazione.

Con l'obiettivo di massimizzare le opportunità di *business*, un'efficace politica aziendale di gestione del rischio fiscale dovrebbe determinare:

- il valore da raggiungere nell'assunzione del rischio;
- la riduzione dei costi conseguente alla riduzione del rischio medesimo;
- le risorse necessarie per la gestione delle opportunità e dei relativi rischi.

L'approccio adottato dal Dipartimento fiscale di un'impresa per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal *top management* determina perciò il livello di rischio fiscale.

Un approccio aggressivo, da un lato, può soddisfare gli *shareholders*, dall'altro, può accrescere il rischio di accertamento da parte delle Autorità fiscali competenti<sup>6</sup>.

Per approfondire meglio il concetto di *Tax Governance*, bisogna partire da un'analisi normativa delle Istituzioni che in questi ultimi anni hanno offerto una "guida" per aiutare il *management* nelle scelte di buon governo fiscale.

In questo paragrafo si svolgerà quindi una breve descrizione delle analisi svolte dalle Istituzioni Comunitarie ed Internazionali per delineare una "*good governance*" fiscale.

---

<sup>19</sup>Sulla necessità di un efficiente «*risk based approach to dealing with tax matters*», cfr. «HM Revenue & Customs», *2006 Review of Links with Large Business*, novembre 2006.

## 1.2 La Good Governance Fiscale

I più importanti aspetti concernenti la politica aziendale di un'impresa sono certamente i principi recati dalla Raccomandazione Europea "*Good Governance Fiscale*" che, subito dopo la grave crisi economica e finanziaria del 2008, sono diventati di estrema attualità.

Il documento del 2 aprile 2009, espressione della politica di *good governance* fiscale dell'Unione Europea e delle conclusioni del G20 sui c.d. "*paradisi fiscali*", illustra gli strumenti diretti a:

- Promuovere i principi descritti di *good governance fiscale* nell'Unione Europea;
- Incentivare l'applicazione dei principi a livello globale e, in particolar modo, nelle relazioni bilaterali degli Stati membri con gli Stati Terzi.

Nella parte introduttiva della Raccomandazione si spiega come la crisi abbia "*sottoposto i bilanci ed i sistemi fiscali nazionali a pressioni sempre maggiori e la necessità di una cooperazione internazionale in ambito fiscale nonché di norme comuni (vale a dire "di buona governance in materia fiscale") sono diventati temi costanti nei dibattiti internazionali.*

*Sono stati al centro del dibattito internazionale proprio per garantire tra gli Stati, principi di trasparenza, scambio d'informazioni, cooperazione transfrontaliera e una leale concorrenza fiscale.*

*Nel mercato interno vigono norme comuni, comprese quelle in materia di diritto societario e in materia fiscale a consentire alle società e agli individui di trarre il massimo vantaggio dall'apertura delle frontiere. Tali norme hanno effetti positivi, in particolare nel ridurre i costi connessi al rispetto della legislazione e nell'incentivare gli investimenti transfrontalieri. Nondimeno, la crescente integrazione delle economie*

*nel mercato interno crea anche nuove sfide. Le frontiere aperte possono, ad esempio, tradursi in pressioni sui sistemi fiscali e rendere più difficile il raggiungimento del livello di gettito adeguato per finanziare la spesa pubblica. Gli Stati membri, a norma del diritto comunitario, sono ampiamente liberi di istituire sistemi di tassazione diretta nel modo che meglio si confà ai loro obiettivi e obblighi politici nazionali. Tuttavia, nel decennio scorso hanno raggiunto un'intesa su vari modi per affrontare l'erosione delle basi imponibili e le distorsioni nella distribuzione degli investimenti. Così facendo hanno riconosciuto che le singole disposizioni nazionali e bilaterali possono affrontare soltanto in parte le difficoltà dovute all'erosione del gettito e che la cooperazione estesa a tutta l'UE è fondamentale. Gli Stati membri hanno concordato diverse misure volte a promuovere una migliore governance in materia fiscale nell'UE negli ambiti seguenti:*

- *Cooperazione amministrativa, comprendente lo scambio di informazioni*
- *Concorrenza fiscale dannosa*
- *Aiuti di Stato*
- *Trasparenza”<sup>7</sup>*

In questo breve estratto, della comunicazione 2009/201 della Commissione Europea, s'individuano quindi gli interventi che gli Stati Membri dovrebbero affrontare, al fine di promuovere i principi di *good governance* in materia fiscale come la trasparenza, lo scambio di informazioni e il *fair tax competition*.

Entrando nel merito, la Commissione indica come gli Stati comunitari dovrebbero intervenire concretamente al fine di:

- assicurare una cooperazione amministrativa effettiva in materia di accertamento che possa impedire alle Autorità

---

<sup>7</sup>“COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO - Promozione della buona governance in materia fiscale” Introduzione pag 5, trovato il 21/12/2016



competenti d'invocare, a fronte di una richiesta di assistenza, la normativa interna sul segreto bancario;

- in caso di contenzioso, garantire la cooperazione amministrativa;
- migliorare il «funzionamento» della direttiva 2003/48/Ce relativa alla tassazione dei redditi da risparmio, mediante l'estensione del suo ambito di applicazione alle «*intermediate tax-exempted structures*» ad esempio, fondazioni e trust, e ai redditi da investimento in taluni prodotti finanziari innovativi.

La Commissione Europea, inoltre, continua specificando le opportunità sul piano internazionale di:

- assicurare una maggiore coerenza tra le diverse politiche comunitarie, con l'obiettivo specifico di agevolare l'applicazione dei principi di *good governance* agli accordi conclusi a livello comunitario con gli Stati terzi;
- incrementare la concorrenza leale tra gli Stati membri ed i paesi terzi in materia di tassazione delle imprese nell'ambito delle norme in materia di *Aiuti di Stato*; <sup>8</sup>
- promuovere azioni affinché gli Stati membri adottino un approccio coerente e coordinato:
  1. per la promozione dei principi di *good governance* nei confronti degli Stati terzi;
  2. nei confronti di quelle giurisdizioni che rifiutano l'applicazione dei principi sopra descritti.

Successivamente nel 2012, è stata pubblicata dalla Commissione Europea un'altra Raccomandazione riguardo le misure atte ad incentivare i Paesi Terzi, considerati "*paradisi fiscali*" o "*blacklist*", ad

---

<sup>8</sup> "COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO - Promozione della buona governance in materia fiscale" Disposizioni al livello comunitario nei confronti dei Paesi Terzi, pag 10, trovato il 21/12/2016

applicare gli “*standards minimi*” di *good governance* in materia fiscale.

In particolare, si ritiene che uno Stato Terzo è rispettoso degli *standards* di *good governance* fiscale quando:

- intraprende “*legal, regulatory and administrative measures*” atte a favorire gli *standards minimi* di scambio di informazioni<sup>9</sup> e di trasparenza alla *compliance*;
- applica realmente le sopracitate misure;
- non adotta “*harmful tax measures*” riguardo la *business taxation*.

La Commissione precisa, inoltre, che possono essere “*potenzialmente dannose*” l’adozione di disposizioni fiscali che prevedono una tassazione minima o pari a zero.

Nel valutare se determinate misure debbano essere considerate pericolose, è necessario verificare:

---

<sup>9</sup> Con riferimento agli *standards* di trasparenza e scambio d’informazioni, l’Allegato alla Raccomandazione della Commissione prevede:

*A. AVAILABILITY OF INFORMATION*

*A.1 The third country concerned ensures that ownership and identity information for all relevant entities and arrangements is available to its competent authorities.*

*A.2 The third country concerned ensures that reliable accounting records are kept for all relevant entities and arrangements.*

*A.3 Banking information is available for all account-holders*

*B. ACCESS TO INFORMATION*

*B.1 Competent authorities of the third country concerned have the power to obtain and provide information that is the subject of a request under an agreement on exchange of information, from any person within their territorial jurisdiction who is in possession or control of such information.*

*B.2 The rights and safeguards that apply to persons in the requested third country concerned are compatible with effective exchange of information.*

*C. EXCHANGING INFORMATION*

*C.1 Mechanisms for the exchange of information with Member States are such that this exchange is carried out in an effective manner.*

*C.2 The network of information exchange mechanisms of the third country concerned covers all Member States.*

*C.3 The mechanism for exchange of information of the third country concerned contains adequate provisions to ensure the confidentiality of information received from Member States.*

*C.4 The exchange of information mechanisms of the third country concerned respect the rights and safeguards of taxpayers and third parties.*

*C.5 The third country concerned provides information under its network of agreements with Member States in a timely manner”.*

- se i vantaggi tributari siano esclusivamente attribuiti a soggetti non residenti (o con riferimento a transazioni intercorse con soggetti non residenti);
- se i vantaggi concessi non riguardino tematiche inerenti la fiscalità domestica;
- se le regole di determinazione del reddito delle imprese multinazionali seguano principi internazionali globalmente accettati;
- se i vantaggi sono concessi anche in assenza di un'effettiva e reale attività economica e non richiedano la presenza dell'impresa nello Stato che offre il suddetto vantaggio;
- se le “fiscal measures” intraprese siano trasparenti.

*“La Raccomandazione indica, inoltre, le possibili misure da adottare nei confronti degli Stati terzi che risultano essere “compliant” con gli standards di “good governance” fiscale.*

*In particolare:*

- *gli Stati membri dovrebbero pubblicare blacklists degli Stati terzi che risultano essere not compliant con i suddetti standards;*
- *gli Stati membri dovrebbero includere nelle loro blacklist nazionali gli Stati individuati nel punto precedente;*
- *ogni Stato membro dovrebbe stipulare una convenzione contro le doppie imposizioni con gli Stati terzi not compliant con gli standards minimi di good governance fiscale, o prevedere la rinegoziazione, sospensione o cessazione delle convenzioni già esistenti con tali Stati.*

*Con riferimento agli Stati che risultano invece compliant con gli standards di good governance fiscale, gli Stati membri dovrebbero:*

- *rimuovere gli Stati terzi compliant dalle suddette blacklist;*
- *procedere alle negoziazioni necessarie per la conclusione di una convenzione contro le doppie imposizioni.*

*Con riferimento agli Stati che si sono impegnati a rispettare gli standards minimi di good governance fiscale, gli Stati membri dovrebbero:*

- *offrire una stretta cooperazione ed assistenza ai suddetti Stati, in particolare ai c.d. Paesi in via di sviluppo al fine di supportarne l'azione di contrasto dell'evasione fiscale e dell'aggressive tax planning;*
- *non prevedere l'adozione delle misure previste per gli Stati che non rispettano gli standards minimi di good governance fiscale.*<sup>10</sup>

### **1.3 La Platform for Tax Good Governance, Aggressive Tax Planning and Double Taxation**

Nell'ambito degli interventi comunitari finalizzati al contrasto dell'evasione e della frode fiscale, la Commissione Europea, nel 2013, ha istituito la *"Platform for Tax Good Governance, Aggressive Tax Planning and Double Taxation"*<sup>11</sup>, al fine di garantire un'azione effettiva e coordinata degli Stati Membri.

---

<sup>10</sup> Piergiorgio Valente, *approfondimento sulla fiscalità internazionale, pubblicato da Il Fisco, nel 2013 "Le Raccomandazioni UE in materia di aggressive tax planning e good governance fiscale"* Trovato l'11/12/2017

<sup>11</sup> *"Decisione della Commissione del 23 aprile 2013 che istituisce un gruppo di esperti della Commissione denominato 'Piattaforma sulla buona governance fiscale, la pianificazione fiscale aggressiva e la doppia imposizione'".*

*Approfondimenti trovati da C. Alagna, La platform for tax Good governance, aggressive tax planning and double taxation, in "Il Quotidiano Ipsos", 5 giugno 2013; A. Della Rovere, Commissione UE: nuovo gruppo di lavoro sulla «good governance fiscale», in "Il Quotidiano del commercialista", www.eutekne.info, del 4 giugno 2013. Trovato il 12/01/2017*

*“Questo piano di azione ha avuto l’obiettivo di fornire, a livello comunitario, una risposta efficace all’evasione fiscale e all’aggressive tax planning, mediante l’invito agli Stati membri a porre in essere interventi mirati, soprattutto sul piano nazionale.*

*In questo contesto vengono esaminate due Raccomandazioni:*

- *la Raccomandazione in tema di Good Governance fiscale ha ad oggetto misure atte ad incentivare i Paesi terzi considerati “paradisi fiscali” ad applicare gli standards minimi di good governance in materia fiscale*
- *la Raccomandazione in materia di Aggressive Tax Planning invita gli Stati membri ad intervenire sui tecnicismi e/o sulle lacune giuridiche che le imprese multinazionali sfruttano al fine di sottrarsi agli obblighi tributari.<sup>12</sup>*

*Gli Stati membri sono incoraggiati a rivedere le disposizioni contenute nelle convenzioni contro le doppie imposizioni, per evitare che esse si traducano in “un’assenza totale di imposizione”. È opportuno inoltre che essi adottino una comune norma generale antiabuso grazie alla quale potrebbero “ignorare qualsiasi artificio escogitato ai fini dell’elusione fiscale e tassare invece in base all’effettiva sostanza economica.”<sup>13</sup>*

La Platform ha quindi il ruolo di:

- *garantire il dialogo tra imprese, società civile ed esperti delle Amministrazioni finanziarie nazionali su temi relativi alla*

---

<sup>12</sup> *Tra le possibili conseguenze della pianificazione fiscale aggressiva, la Raccomandazione cita:*

- *le “doppie deduzioni”, come ad esempio, i casi in cui la medesima perdita è dedotta sia nello Stato della fonte che nello Stato della residenza;*
- *la “doppia non imposizione”, come ad esempio, nel caso di redditi non tassati nello Stato della fonte ed esenti nello Stato della residenza.*

*L’obiettivo della Commissione europea è quello di incoraggiare tutti gli Stati membri a seguire il medesimo approccio generale nel contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva, contribuendo in tal modo all’eliminazione delle distorsioni esistenti.*

<sup>13</sup> *Approfondimento a cura di Piergiorgio Valente, pubblicato da il Fisco, “Good governance fiscale e aggressive tax planning: l’istituzione della EU Platform” Trovato il 12/01/2017*

Good governance in materia fiscale, alla pianificazione fiscale aggressiva e alla doppia imposizione; in tale ambito, la decisione del 23 aprile 2013 sottolinea come la locuzione Good governance in materia fiscale “*riguarda la trasparenza, lo scambio di informazioni e la concorrenza fiscale leale*”;

- fornire alla Commissione informazioni che indichino le priorità negli ambiti d’azione sopra scritti e delle modalità e degli strumenti più idonei a garantire costanti e proficui sviluppi;
- contribuire ad una efficace implementazione delle raccomandazioni contenute nel piano d’azione della Commissione europea, identificando le problematiche tecniche e pratiche più rilevanti, e le relative possibili soluzioni;
- trasmettere alla Commissione le informazioni pertinenti al fine di elaborare la relazione sull’attuazione delle raccomandazioni riguardanti le misure destinate ad incoraggiare i Paesi terzi ad applicare gli standard minimi di Good governance fiscale e ad implementare le azioni di contrasto alla pianificazione fiscale aggressiva;
- discutere gli spunti pratici suggeriti dalle diverse Amministrazioni finanziarie nazionali, dalle imprese, dalla società civile e dagli esperti fiscali al fine di delineare modalità concrete per affrontare in maniera efficiente gli attuali problemi di doppia imposizione che ostacolano il normale funzionamento del mercato interno.



## CAPITOLO II

Qualsiasi tipo di attività d'impresa, a prescindere dal settore in cui opera, dalla natura pubblica o privata, vive in una situazione d'incertezza, poiché è sottoposta a "condizioni di rischio" che contraddistinguono l'esistenza stessa dell'impresa.

Il rischio di commettere errori non è certamente eliminabile in senso assoluto, ma l'introduzione di opportune attività di controllo interno<sup>14</sup>, certamente limita la probabilità della manifestazione di errori e disfunzioni all'interno dell'attività d'impresa.

Nel corso degli ultimi anni le imprese prestano maggiore attenzione alle strategie di valutazione dei rischi, definite "*risk management*", un'attività che costituisce parte integrante del sistema di controllo interno aziendale.

In questo capitolo si analizzerà, più specificatamente, il "Rischio fiscale", la sua gestione e od ogni spetto che può incidere su di esso.

### 2.1 Il Rischio Fiscale

Secondo quanto espresso dal Professor. Piergiorgio Valente nel manuale di Governance Fiscale e nel manuale di Transfer Pricing, *"l'espressione "rischio fiscale", può assumere diverse accezioni. "Decisioni, attività e operazioni assunte da un'organizzazione aziendale possono generare aree d'incertezza sul rischio relativo. Alcune di esse riguardano gli aspetti fiscali. In particolare concernono:*

---

<sup>14</sup> L'Associazione Italiana Internal Auditors (AIIA) definisce così il Sistema di Controllo Interno: *"Il Sistema di Controllo Interno è l'insieme delle direttive, delle procedure e delle tecniche adottate dall'azienda finalizzate a fornire una ragionevole sicurezza sul conseguimento degli obiettivi di:*

- *efficacia ed efficienza delle attività operative (operations objectives);*
- *attendibilità delle informazioni di bilancio (financial reporting objectives);*
- *conformità alle leggi e ai regolamenti in vigore (compliance objectives)".*



- *l'applicazione, a determinate circostanze, della normativa e della prassi fiscale in vigore in un Paese diverso da quello in cui ha sede l'impresa; oppure*
- *la definizione di un sistema ottimale di gestione dell'attività d'impresa al fine di ottimizzarne la variabile fiscale.*

*La gestione del rischio fiscale nei gruppi multinazionali implica, quindi, l'amministrazione e il controllo di tali aree di incertezza al fine di prevenire la nascita di controversie con le autorità fiscali competenti dei Paesi in cui si svolge l'attività di business<sup>15</sup>.*

*La strategia per la gestione del rischio fiscale deve tenere conto della capacità dell'impresa di assumere determinati livelli di tale rischio in circostanze diverse. La massimizzazione delle opportunità di business deve essere bilanciata da un'oculata gestione del rischio comunque relativo a queste ultime.*

*Una politica aziendale di gestione del rischio fiscale (cosiddetta tax risk management) deve perciò determinare:*

- *il valore da raggiungere nell'assunzione del rischio;*
- *la riduzione dei costi la quale consegue alla riduzione del rischio;*
- *le risorse necessarie per la sottostanti.*

*Le categorie di rischio fiscale possono suddividersi essenzialmente in:*

- *Specifiche<sup>16</sup>*

---

<sup>15</sup> *L'individuazione delle aree principali d'incertezza fiscale prescinde dall'analisi delle singole imposte. Dal momento che tutte le imposte possono dare vita ad incertezze, tutte contribuiscono alla determinazione del rischio fiscale.*

<sup>16</sup> *Le categorie di rischio fiscale specifiche comprendono:*

- *il rischio relativo alle transazioni;*
- *il rischio relativo alle operazioni day-to-day;*
- *il rischio connesso alle dichiarazioni fiscali;*

- *Generiche*<sup>17</sup>,<sup>18</sup>

## I Rischi Specifici

In merito alle categorie c.d. specifiche di rischio fiscale, s'individua quella *relativa a specifiche transazioni*.

Trattasi di operazioni che non riguardano la *routine* dell'azienda, bensì sono quelle che possono derivare da eventi straordinari accaduti nell'ambito dell'attività di impresa o a seguito di operazioni particolarmente complesse che coinvolgono la stessa azienda o, in alcuni casi, atte a porre in essere specifiche operazioni aventi ricadute di carattere fiscale.

In buona sostanza, attraverso queste transazioni si possono adottare politiche di carattere fiscale a basso rischio e minore ottimizzazione fiscale, oppure una strategia più aggressiva sul piano dell'impatto fiscale aumentando le possibilità di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Quest'ultimo caso deve essere giustificato; sul piano documentale, sia nel processo decisionale, che in quello operativo.

Un'altra categoria del rischio fiscale specifico può essere quella relativa alle *operazioni day-to-day*.

In particolare questo rischio riguarda le operazioni infragruppo rispetto alla strategia adottata nella determinazione dei prezzi di trasferimento nel gruppo stesso. (*Transfer Pricing*)

Un elemento importante per la riduzione di questo rischio fiscale riguarda la qualità delle comunicazioni, dovendosi riferire tanto a

- 
- *il rischio relativo alla contabilità*.

Per approfondimenti, cfr. Valente P., *Manuale del transfer pricing*, Milano, 2009, p. 1626.

<sup>17</sup> Le categorie di rischio fiscale generiche includono:

- *il rischio relativo alla gestione;*
- *il rischio per la reputazione*

Per approfondimenti, cfr. Valente P., *Manuale del transfer pricing*, op. cit., p. 1627.

<sup>18</sup> Piergiorgio Valente, *Manuale della Governance fiscale*, pag 669 Trovato il 12/01/2017

quelle interne al gruppo nonché, in modo particolare, a quelle esterne rivolte a soddisfare gli adempimenti imposti dalle Autorità fiscali.

Un altro rischio specifico è sicuramente quello connesso alle *dichiarazioni fiscali*.

Tale area di rischio riguarda principalmente la preparazione, la compilazione, la presentazione e verifica delle dichiarazioni fiscali.

La gestione di questo rischio comporta costi d'organizzazione del processo che hanno, tuttavia, il vantaggio di ridurre particolarmente le probabilità di subire sanzioni a causa di ritardi nella compilazione e presentazione delle dichiarazioni fiscali, nonché sulla infedeltà o incompletezza delle stesse.

L'ultimo rischio specifico individuato è quello relativo alla *contabilità* dell'impresa.

Quest'area è relativa ai rischi connessi ai controlli interni, prima e dopo la compilazione del bilancio, e i controlli esterni affidati alle società di audit.

L'assunzione di rischi in quest'area è strettamente connessa ad un'interpretazione delle singole fattispecie di rilevanza fiscale che possono modificare la collocazione di determinate voci iscritte in bilancio.

## **I Rischi Generici**

Per quanto riguarda invece le categorie generiche di rischio fiscale s'individua su tutte quella relativa al *rischio di gestione*.

Il rischio di gestione è correlato alla politica di gruppo che pianifica interventi precisi e mirati.

Normalmente viene affidato ad un'unica figura incaricata del *tax risk management*.

Un altro rischio generico è il così detto *rischio per la reputazione*.

Questo rischio è relativo alla percezione che gli utenti hanno nei confronti dell'impresa in questione e alle informazioni che i mezzi di comunicazione possono dare in relazione ad eventi che riguardano l'impresa e la sua strategia, comprese quelle relative alla pianificazione fiscale.

Anche la cultura del singolo Paese di svolgimento dell'attività d'impresa e la percezione locale del concetto di "etica fiscale" sono elementi che possono incidere sul rischio reputazionale.

Sempre secondo il Professor Valente *"Tra le categorie generiche s'inserisce anche il rischio relativo al "portafoglio rischi", il quale concerne complessivamente il livello aggregato del rischio relativo alle transazioni, del rischio relativo alle operazioni day-to-day, del rischio connesso alle dichiarazioni fiscali. Esso riguarda, quindi, la corretta gestione delle combinazioni che potrebbero determinarsi tra i vari livelli di rischio esistenti.*

*Ai rischi interni, di processo o di organizzazione nella gestione del gruppo multinazionale si contrappongono quelli connessi a circostanze esterne, poco prevedibili, tra i quali, su tutti, vengono considerati:*

- *Il mutamento improvviso della situazione politica del Paese in cui l'impresa lavora*
- *Le varie modifiche a livello legislativo*
- *Il mutamento dell'orientamento giurisprudenziale seguito fino ad un dato momento*

*Ogni gruppo multinazionale ha la necessità di gestire il rischio fiscale il quale si sviluppa non su un piano bidimensionale, bensì tridimensionale, dove la combinazione fra le aree di rischio, le imposte e le singole giurisdizioni di operatività del gruppo determinano livelli di rischio aggregato."<sup>19</sup>*

---

<sup>19</sup> Piergiorgio Valente, Manuale del Transfer Pricing, pag 1625 trovato il 12/01/2017

## 2.2 Rischio Fiscale e Tax Risk Management

Il tipo di approccio adottato dal Dipartimento fiscale di un'impresa per il raggiungimento degli obiettivi prefissati da top management determina il livello di rischio fiscale.

L'approccio di tipo aggressivo è quello che soddisfa al meglio gli azionisti, aumentando però il rischio di accertamento da parte delle Amministrazioni finanziarie. D'altro canto l'approccio dei dipartimenti fiscali ha spesso portato ad un rischio fiscale "accettabile", evitando perciò l'intervento del consiglio di amministrazione. *"Nella valutazione di accettabilità del rischio potrebbe assumere un ruolo centrale l'individuazione dell'ambito nel quale può ritenersi ricadere il comportamento di pianificazione fiscale della società (customer tax planning behaviour).*

*Il rischio fiscale dovrebbe essere gestito "formalmente" e "informalmente".*

*Il tax risk management "formale" richiede l'adozione di policies, protocolli e strumenti per l'accertamento del rischio, soggetti a controllo da parte dell'audit interno mediante l'uso di metodi collaudati.*

*Il tax risk management "informale" rappresenta un'attività di routine per molti gruppi di imprese. Il rischio fiscale è gestito "informalmente" in quanto la variabile fiscale è considerata on a day-to-day basis. In genere, la gestione del rischio fiscale è attribuita e viene svolta nel Paese in cui ha sede la casa-madre<sup>20</sup>."<sup>21</sup>*

I soggetti preposti alla funzione del *tax risk management*<sup>22</sup>, sia

---

<sup>20</sup> KPMG, "Good, Better, Best. The race to set global standards in tax management" 2009, trovato il 14/01/2017

<sup>21</sup> Ipsoa, Dibattito aperto sulla tax Governane, trovato il 14/01/2017

<sup>22</sup> Cfr. KPMG, Discussion paper, Tax in the Boardroom, 2005; KPMG, Good, Better, Best. The race to set global standards in tax management, 2009. Sulla rilevanza di un corretto approccio di tax risk management, cfr. ATO, Good governance and tax risk management, Speech by Michael D'Ascenzo, Commissioner of Taxation, luglio 2008. Per approfondimenti sui soggetti coinvolti nella funzione di tax risk management, cfr. P.Valente, Manuale di governance fiscale, cit., pag. 671 ss.; Id., Le novità del transfer pricing, Milano, IPSOA, 2010, pag. 378 ss.

all'esterno che all'interno dell'impresa, sono molteplici ed includono, in particolare:

- Il consiglio di amministrazione (di seguito "cda");
- L'amministratore delegato (CEO) e il CFO;
- Il tax manager e il suo team;
- Le business units e le aree funzionali;
- I revisori e i consulenti esterni;
- Le autorità fiscali;
- Gli investitori e gli analisti.

Il rischio fiscale al quale il cda dovrebbe prestare maggiormente attenzione è sicuramente il *rischio reputazionale* e quello legato ai *portafogli*. Si presuppone quindi che il consiglio di amministrazione sia a conoscenza del profilo di rischio dell'impresa e ne comprenda l'impatto che esso può generare.

Di fatti, un'efficace *corporate governance* dovrebbe sempre predisporre una *tax risk policy* per la gestione del rischio fiscale come ad esempio, la verifica della sussistenza o meno del rischio, attività di monitoraggio o lo svolgimento di controlli precisi e mirati e che assicurino un giusto equilibrio tra rischio ed opportunità.

Il CEO e il CFO invece, in qualità di soggetti principali nella definizione della strategia d'impresa, partecipano alle decisioni legate al fisco, sia sul piano operativo che su quello strategico. Essi sono responsabili della *performance* del Dipartimento fiscale, del monitoraggio dell'attività di gestione del rischio fiscale, delle risorse allocate per la riduzione dello stesso.

Mentre il consiglio di amministrazione definisce la strategia, rientra nei compiti del *tax manager* la sua implementazione sul piano fiscale, avendo cura degli aspetti più operativi connessi alla funzione di *tax risk management*.

Proprio per questo, è di notevole importanza una collaborazione tra il *tax manager*, il consiglio di amministrazione e il CFO nella

definizione e struttura delle *policies* sul *tax risk management* a livello di gruppo. Nonostante il *tax manager* sia coinvolto in ogni processo riguardante la gestione del rischio fiscale, il compito principale è quello di gestire il suo *team* di lavoro anche in base ai processi e alle operazioni da svolgere.

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle altre unità, diverse dal Dipartimento fiscale, nella gestione del rischio fiscale dipende dal profilo di rischio dell'impresa.

Ad esempio, mentre la tesoreria dovrebbe sapere le tipologie d'imposta a cui la società deve fare fronte, il Dipartimento legale invece potrebbe avere un interesse nel rischio fiscale derivante da operazioni societarie particolarmente complesse.

Allo stesso modo consulenti e revisori sono coinvolti nell'attività di gestione del rischio fiscale. Conoscere le aree a cui l'azienda è più avversa al rischio, è di fondamentale importanza per svolgere l'attività di consulenza professionale e di audit.

Per quanto riguarda invece l'interesse delle autorità fiscali, risponde all'esigenza di assicurare, in sede di verifica, un comportamento efficiente ed efficace.

Infine, per investitori ed analisti, l'area di rischio interessata riguarda quella della contabilità finanziaria, oltre quella connessa al rischio di portafoglio.

## **2.3 Rischio fiscale e strategia d'impresa**

La gestione dei rischi fiscali è divenuta fondamentale in un'ottica di contemperamento delle esigenze di profitto e di tutela della reputazione dell'impresa<sup>23</sup>, con l'obiettivo di raggiungere il giusto equilibrio tra i rischi assunti e le opportunità di sviluppo.

---

<sup>23</sup> *Information Note, general administrative principles: corporate governance and tax risk management, luglio 2009, pag 4, trovato il 12/01/2017*

Difatti, se per un verso un'impresa deve sempre essere incline al perseguimento del maggior profitto possibile, anche attraverso l'ottimizzazione del proprio carico fiscale<sup>24</sup>, va valutato come un'eccessiva audacia possa talvolta risultare come un vero e proprio boomerang sui conti e sull'immagine aziendale in caso di assunzione di rischi fiscali non ponderati.

Il vantaggio di avere una buona gestione del rischio fiscale è stata espressa dall'Autorità finanziaria Australiana (ATO), che negli ultimi anni, ha evidenziato in diversi *paper* l'importanza di un'efficace *governance* fiscale:

*"If we do need to assess your tax governance processes, having a strong tax control framework within the company gives us confidence that tax risks are well managed. This means it may take less time to assess whether your controls align with the principles outlined in this guide. Alternatively, the absence of a strong tax control framework may signal to us that more resources are necessary to fully assess tax risks"*<sup>25</sup>.

Questo estratto fa riferimento al fatto che il *"good tax risk management"* necessita di un approccio sistematico e strutturato, diretto ad individuare, mediante un'analisi dell'ambiente in cui opera la società, i così detti *"Emerging Risks"*.

Possiamo quindi analizzare la *"good tax risk management"* come le scelte decisionali di alto livello sulla posizione complessiva dell'azienda. Una volta che il cda ha preso le sue decisioni, sarà il Dipartimento fiscale e il *tax manager* ad elaborare una *"strategia fiscale"* da intraprendere.

*"Il dipartimento fiscale è, quindi, il soggetto incaricato di:*

---

<sup>24</sup> OECD 2013, "Addressing Base Erosion and Profit Shifting", OECD publishing, pag 30, Trovato il 12/01/2017

<sup>25</sup> ATO, *l'Amministrazione Finanziaria australiana, in una guida sulla Good Governance Fiscale*, Trovato il 18/01/2017



- *Sviluppare un valido e coerente action plan;*
- *Minimizzare i rischi fiscali;*
- *Raggiungere gli obiettivi strategici che sono stati fissati agli alti livelli.<sup>26</sup>*

*I consolidati principi di corporate governance prevedono, quindi, che sia il consiglio di amministrazione ad avere la responsabilità di assumere le decisioni dopo aver effettuato controlli precisi e accurati.*

*Il consiglio d'amministrazione, normalmente coinvolto nella gestione dei rischi finanziari, è sempre più conscio dell'importanza del rischio fiscale per l'impresa.*

*Il tax risk può avere conseguenze significative sul valore della società per gli azionisti ("shareholder value").*

*Consapevoli dell'impatto che le questioni fiscali potrebbero avere per la reputazione della società, questi sono sempre più interessati a cd. "policies fiscali etiche". Ciò, non solo induce il consiglio di amministrazione ad inserire sempre più frequentemente nella propria agenda questioni connesse al tax risk management, ma rende queste ultime:*

- *inseparabili dalle politiche di business risk management;*
- *rilevanti per la reputazione stessa della società.*

*L'individuazione della "posizione finanziaria complessiva" della società richiede al consiglio di amministrazione di decidere il suo punto di vista rispetto alla variabile fiscale."<sup>27</sup> In particolare esso deve chiedersi:*

*"Se si tratta di un tributo sociale, "social levy", che la società ha l'obbligo di corrispondere alla comunità locale, a prescindere a*

---

<sup>26</sup> *In generale sulla strategia d'impresa, cfr. Kaplan R.S., Norton D.P., The Execution Premium, Boston, 2008.*

<sup>27</sup> *Piergiorgio Valente, Manuale della Governance fiscale, pag 676 Trovato il 12/01/2017*

*prescindere dal livello al quale è imposto o è piuttosto un normale costo da sostenere per l'attività di business, "normal business cost" che la società ha nei confronti degli azionisti, l'obbligo di ridurre il più possibile, sebbene nei limiti consentiti dalla legge?"*

*Il consiglio di amministrazione è quindi responsabile della gestione del tax risk e ne deve rendere conto a tutti gli azionisti della società.*

*Una volta elaborata la posizione fiscale complessiva dell'impresa, vale a dire una volta definita la filosofia fiscale ("tax philosophy"), il consiglio di amministrazione è tenuto a decidere la "strategia fiscale" ("strategy for tax"). La strategia fiscale inoltre è uno dei criteri di "risk rating", il cui aspetto più rilevante è rappresentato dall'attitudine della società al "tax planning and avoidance".<sup>28</sup>*

In ogni caso una strategia rivolta alla tax compliance può portare il cda a sottolineare *"the company's contribution to the countries it operates in"*<sup>29</sup>, aumentando la reputazione dell'impresa quale Corporate Social Responsibility<sup>30</sup> (CSR).

---

<sup>28</sup> KPMG, Discussion Paper, Tax in the Boardroom

<sup>29</sup> A sottolineare il contributo dell'impresa nei confronti dei Paesi in cui opera, KPMG, Discussion Paper, Tax in the Boardroom

<sup>30</sup> Corporate Social Responsibility (CSR), Responsabilità sociale d'impresa, orientamento gestionale che va oltre il rispetto delle normative (compliance) e definisce una funzione-obiettivo più ampia del semplice profitto. Con la CSR, infatti, non sono soltanto proprietà e management a definire e a contendersi il valore creato dall'impresa, ma tutti i soggetti direttamente e indirettamente interessati (stakeholder). Questi possono essere ricondotti a figure interne all'azienda o che interagiscono con essa (dipendenti, fornitori ecc.), o a soggetti esterni (clienti, cittadini residenti nelle zone dove l'impresa ha sede e svolge la propria attività ecc.). La CSR mette al centro della funzione-obiettivo dell'impresa la composizione dei diversi interessi dei molteplici stakeholder. Secondo una simile prospettiva, le dimensioni ambientali, umanitarie e sociali si affrancano da uno storico ruolo di sudditanza rispetto all'obiettivo del profitto e, in quanto obiettivi in sé, contribuiscono a definire modalità e vincoli per il conseguimento dei risultati più strettamente economici. L'efficienza nel rispetto delle norme e l'osservanza di doveri fiduciari nei confronti degli stakeholder sono ormai chiavi gestionali sempre più adottate. Tuttavia, mentre la compliance si esplicita, in primo luogo, nell'osservanza di specifiche norme primarie e secondarie, la CSR trova uno spirito applicativo più profondo nell'adozione, da parte delle imprese, di forme di autoregolamentazione spontanea espresse nei codici etici e nelle carte dei valori aziendali, anche secondo standard riconosciuti internazionalmente (certificazione ambientale). In tali documenti, che integrano i rapporti per la comunicazione sociale e ambientale, si definisce lo stile di condotta etico-morale dell'impresa, anche rispetto a situazioni non regolamentate dal legislatore e che possono riguardare i rapporti tra proprietà, management e dipendenti, come anche i rapporti con i fornitori e con gli altri stakeholder esterni.

D'altro canto però gli azionisti potrebbero denunciare al consiglio di amministrazione una gestione finanziaria troppo rilassata dell'impresa.

Secondo Frank Daly, Revenue Chairman irlandese al Leinster Society of Chartered Accountants *"It seems that a growing number of businesses now are taking a broader view of tax compliance and that this view is being positively reinforced by their professional advisers. These businesses, alert and sensitive to the needs of the economy and society in which they operate, see tax compliance as an ethical and social responsibility - informed by an appreciation of where tax goes and an understanding of what it does. They see tax not as a dead cost that reduces their bottom line but as an investment in building and maintaining the type of country in which their business can flourish."*<sup>31</sup>

Invece, nel caso in cui la filosofia fiscale adottata sia più vicina alle esigenze degli azionisti, la variabile fiscale viene vista come un costo da gestire in modo responsabile. In questo caso il consiglio di amministrazione dovrà valutare quale sarà il livello di rischio accettabile e di conseguenza il livello di aggressività da adottare.

Secondo KPMG questa strategia fiscale implica l'imposizione di una domanda che il consiglio si deve porsi:

*"il Management della società intende utilizzare la variabile fiscale quale "lever to establish or counteract competitive advantage" o intende ricavare "some additional value" dal tax planning mediante dei metodi precedentemente testati?"*<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Frank Daly, Revenue Chairman irlandese al Leinster Society of Chartered Accountants  
Trovato il 01/02/2017

<sup>32</sup> KPMG, Discussion Paper, Tax in the Boardroom

Questa ipotesi non solo rende il cda vulnerabile alle pressioni degli azionisti per l'aumento di valore dell'azienda. Ma viene a crearsi anche un *“elemento di responsabilità sociale dell'impresa il quale richiede che il ruolo della fiscalità non debba limitarsi ”a dei contributi in danaro nei confronti delle Comunità e dei Paesi in cui la società opera”*<sup>33</sup>.

*A seconda delle dimensioni dell'impresa, il consiglio di amministrazione potrebbe deliberare in merito all'opportunità di concordare con l'Amministrazione Finanziaria l'ammontare delle imposte che la stessa impresa è tenuta a corrispondere”*<sup>34</sup>.

Tralasciando la strategia fiscale adottata dall'impresa, il rischio fiscale può essere gestito solo se vengono implementate e rispettate *tax policies* idonee, individuando la strategia fiscale più adeguata ai principi e alle linee guida operative adottate. Esse inoltre debbono essere approvate dal cda , dopo che ha valutato gli obblighi tributari della società e sull'adeguatezza del loro adempimento.

Secondo Amministrazione fiscale Britannica, L'HM Revenue & Customs, un'adeguata tax policy dovrebbe rispettare diversi principi:

- La previsione di procedure operative con verifiche da parte dell'internal audit
- L'allineamento della tax policy all'attività e strategia di business
- Un'apertura nei confronti dell'Amministrazione Finanziaria
- Buona gestione delle relazioni tra impresa e amministrazione al fine di creare una *“honest, open working relationship”*
- *“The business environment and operating conditions change from time to time and we recommend”*<sup>35</sup> una costante revisione,

---

<sup>33</sup> KPMG, Discussion Paper, Tax in the Boardroom

<sup>34</sup> Piergiorgio Valente, *Manuale della Governance fiscale*, pag 676 Trovato il 12/01/2017

<sup>35</sup> HM Revenue & Customs, Tax in the Boardroom

temporale delle *tax policies* in modo che siano coerenti con l'ambiente.

Questi elementi sono poi fondamentali per entrare nella fase di Compliance con le Autorità Fiscali.

## **2.4 La Gestione del Compliance Risk**

Se per l'impresa è utile interrogarsi sugli obblighi tributari e sull'adeguatezza delle modalità scelte per il loro adempimento, dall'altro canto, è divenuta fondamentale per l'Amministrazione finanziaria far rispettare gli obblighi che l'impresa non è riuscita ad adempiere.

Lo studio sulle relazioni che legano l'ambiente socioeconomico e gli interventi decisi dell'amministrazione finanziaria risultano necessari nella valutazione del sanamento degli obblighi tributari da parte dei contribuenti.

*“Infatti, per poter influenzare in maniera efficace i comportamenti di questi ultimi, l'Amministrazione finanziaria deve poter comprendere ed essere consapevole dei riflessi delle proprie azioni sul sistema sociale di riferimento.*

*Risulta, inoltre, fondamentale una visione specifica e dettagliata delle ragioni che hanno portato i contribuenti, persone fisiche e giuridiche, a porre in essere comportamenti in violazione della normativa tributaria. Per esempio, occorre distinguere fra il mero errore compiuto in sede di compilazione di una dichiarazione e una condotta diretta a porre in essere operazioni di pianificazione fiscale aggressiva; tali comportamenti, inoltre, si distinguono dalle azioni che integrano evasione o frode fiscale.<sup>36</sup>*

---

<sup>36</sup> Per approfondimenti in tema di pianificazione fiscale aggressiva, cfr. P. Valente, «Rapporto OCSE 2011: “tax planning” aggressivo e legittimo», in Corr. Trib. n. 28/2011, pag. 2304; Id.,

*Le attività poste in essere dall’Autorità fiscale, ai fini della comprensione e gestione del fenomeno del mancato rispetto della normativa tributaria da parte dei contribuenti, il compliance risk management, presuppongono un approccio moderno, che si fonda sulla costruzione, in più fasi, di un modello di gestione del rischio di non-compliance.”<sup>37</sup>*

Nello studio svolto dalla Commissione europea “*Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations*”, si delineano le linee guida per l’applicazione e costituzione, da parte delle Autorità fiscali<sup>38</sup> dei diversi Stati Membri, di un modello di gestione del *compliance risk*.

In un primo momento, si delinea la struttura primaria per la costituzione del modello di compliance; nella fase successiva vengono identificati i principi per la gestione del modello.

Per la gestione del compliance risk, “*Compliance Risk Management Process*”, sono previsti 5 diversi passaggi:

- L’identificazione dei rischi;
- L’analisi dei rischi;
- L’individuazione del livello di priorità tra rischi;
- La definizione delle modalità di gestione dei rischi
- Ed infine, la valutazione di essi.

---

«Aggressive tax planning: esame del Rapporto OCSE sulle iniziative di tax governance», in il fisco n. 18/2011.

<sup>37</sup> Piergiorgio Valente, Tax Governance e gestione del Compliance Risk, Corriere Tributario 25/2011 Trovato il 14/01/2017

<sup>38</sup>La Commissione europea, *Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations*, 2010. Il documento è una guida per le Amministrazioni finanziarie ed aggiorna quello originario approvato dagli Stati membri nel 2006. Rispetto alla guida originaria, quella del 2010 «focuses more on influencing behaviour. A few years ago Risk Management was more or less applied as a form of risk analysis, focused on a better selection for tax audits. In more recent years Risk Management has been significantly developed, both within and outside the EU. It has evolved as a systematic process in which efficient and effective choices are made. These choices, to stimulate compliance and to prevent non-compliance, are based on the behaviour of taxpayers».

Ogni Autorità Fiscale effettua specifiche scelte sulle azioni e sugli strumenti operativi da utilizzare per spingere i contribuenti alla *compliance* alla normativa tributaria vigente, con lo scopo ultimo di eliminare il maggiormente possibile il rischio di violazione della stessa.

Nel documento “Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations”, si rileva che *“generalmente, alla base dei comportamenti di non compliance alla normativa tributaria, vi sono le seguenti motivazioni:*

- *una limitata conoscenza della normativa;*
- *una scarsa accuratezza nell’adempimento degli obblighi tributari;*
- *finalità deliberatamente fraudolente;*
- *una insufficiente chiarezza o debolezza intrinseca del sistema tributario.*

*Nella creazione di un efficace modello per la gestione dei rischi di non-compliance da parte delle autorità fiscali rilevano inoltre i seguenti fattori:*

- *l’aumento della complessità e la maggiore frammentazione della catena del valore per le attività di business;*
- *la nascita di nuovi e sempre più complessi strumenti e prodotti finanziari, utilizzati da imprese e da persone fisiche;*
- *lo sviluppo dell’e-commerce.*

*Contemporaneamente, le Amministrazioni finanziarie nei vari Paesi si trovano nella necessità di dover operare attraverso strutture sempre più efficienti, sia alla luce delle richieste provenienti dall’opinione pubblica riguardo alla capacità della pubblica amministrazione di offrire standard di servizio adeguati alla velocità del moderno sistema*

*economico, sia con riferimento alle restrizioni in materia di risorse disponibili.”<sup>39</sup>*

## **2.5 Il Modello per la gestione del Compliance Risk**

La predisposizione di un modello di gestione del rischio necessita l'individuazione degli ostacoli per il conseguimento degli obiettivi da parte di un'organizzazione.

Il rischio, che può essere definito come la probabilità che il verificarsi di un evento o di una circostanza influenzino negativamente la capacità di un'organizzazione di raggiungere i propri obiettivi<sup>40</sup>, deve essere valutato considerando i successivi due aspetti:

- la probabilità che si verifichi quell'evento;
- la “dimensione” del danno nel momento in cui l'evento si verifica.

*“La “dimensione” del danno sarà misurata in termini di mancato raggiungimento degli obiettivi definiti dall'organizzazione. I rischi sono eventi o circostanze negative per l'organizzazione, poiché il loro verificarsi determina un “allontanamento” di questa dal raggiungimento delle finalità prefissate. Ne deriva che, per poter essere realmente efficace, l'analisi dei rischi di un'organizzazione deve*

---

<sup>39</sup> Commissione europea, Traduzione del documento sul “Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations”

<sup>40</sup> Nello Studio, il rischio è definito quale «(...) threat or probability that an action or event will adversely affect an organisation's ability to achieve its objectives» mentre si rileva che il concetto stesso di rischio affonda le sue origini nell'antico diritto del mare italiano. Esso, in particolare, deriva «(...) from the combination of the concept of chance or uncertainty on the seas and the materiality of loss of ships and cargo (regretfully, crew was expendable). In order to have risk, one must have both uncertainty and exposure to loss. Risk consists of the following characteristics; vulnerability, severity or significance and relative occurrence or frequency».



*partire da un accurato esame degli obiettivi che questa si è data. L'esame delle finalità di un'organizzazione presuppone quindi lo screening degli obiettivi strategici di livello più elevato; ne consegue, poi, la definizione di quelli di tipo operativo.*

*Da quanto appena evidenziato, si può arrivare ad affermare che:*

- alcuna organizzazione opera in un ambiente in cui i rischi non sono presenti;*
- la creazione di un modello di gestione del rischio non ha l'obiettivo di "eliminare" i rischi a cui un'organizzazione è normalmente esposta;*
- la creazione di un modello di gestione del rischio consente di monitorare costantemente gli obiettivi dell'organizzazione, per garantire a quest'ultima di operare in maniera efficace e flessibile."<sup>41</sup>*

*La costruzione di un modello di "Compliance Risk Management could be described as a systematic process in which a tax administration makes deliberates choices on which treatment instruments could be used to effectively stimulate compliance and prevent non-compliance, based on the knowledge of all taxpayers (behaviour) and related to the available capacity. The objective of Compliance Risk Management is to enable a Tax Administration to accomplish its strategic objectives by facilitating management to make better decisions"<sup>42</sup>.*

La creazione della struttura di base di un modello di gestione del rischio può essere suddivisa in tre fasi logiche:

---

<sup>41</sup>Piergiorgio Valente, Tax Governance e gestione del Compliance Risk, Corriere Tributario 35/2011 Trovato il 14/01/2017

<sup>42</sup>Traduzione dello studio della Commissione Europea, "Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations". La compliance risk può essere descritta come un procedimento sistematico con cui un'autorità fiscale compie delle scelte riguardo ai propri comportamenti e agli strumenti operativi da utilizzare al fine d'indurre i contribuenti alla compliance e, contemporaneamente, prevenire e scoraggiare comportamenti, intenzionali e non, di non rispetto della legge.

- L'identificazione degli obiettivi<sup>43</sup>;
- L'analisi dell'ambiente in cui l'organizzazione si trova ad agire<sup>44</sup>;
- La creazione della strategia.

Dall'altro lato, nell'individuazione dei principali fini strategici di un'Amministrazione finanziaria, si possono segnalare quattro macro obiettivi:

- Il raggiungimento del massimo livello possibile di adempimento e rispetto delle norme fiscali da parte del contribuente;
- L'applicazione dell'imposizione in maniera equilibrata, efficiente ed accurata;
- La creazione di un sistema fiscale moderno e rivolto ad un migliore rapporto con il contribuente, in termini di efficacia ed efficienza;
- Il pagamento delle imposte dovute, o accertate, quale elemento principale della strategia intrapresa.

*“Una volta individuati gli obiettivi di tipo strategico, l'Amministrazione finanziaria determina il livello dei rischi di non-compliance. Esiste una relazione diretta fra gli obiettivi stabiliti e il grado di rischio di mancato conseguimento degli stessi. La “comprensione” di una siffatta relazione è quindi di fondamentale importanza per la costruzione del modello di gestione del rischio di non-compliance. La presenza e la conseguente “comprensione” del rapporto “obiettivo prescelto/livello di rischio implicito” rendono*

---

<sup>43</sup> Gli obiettivi individuano il risultato sperato e le finalità a ciascun livello amministrativo dell'organizzazione. Lo Studio rileva che «(t)here is a direct relationship between objectives, which are what an organisation strives to achieve, and the risk management process, which represents what is needed to achieve them».

<sup>44</sup> Nel processo di gestione del compliance risk è fondamentale il cd. operational context, il quale viene definito come “gli ambienti” in cui l'Autorità fiscale opera. «There are a wide variety of environmental and organisational factors that have to be considered. The administration works in both an external and internal context. These can range across the economic level, governmental level, national and regional level».

*necessaria l'implementazione di un processo per la valutazione e il controllo dei rischi individuati.*

*Un aspetto rilevante riguarda lo studio del contesto in cui l'organizzazione opera, vale a dire la definizione di tutte le variabili esterne al modello che possono influenzare il comportamento dell'Amministrazione finanziaria, condizionandone gli obiettivi di primo livello.*

*In prima analisi, rilevano i seguenti fattori:*

- 1. La legislazione vigente: non è possibile valutare l'efficienza o l'efficacia dell'operato di un'Autorità fiscale senza tenere in considerazione il livello di complessità della normativa fiscale applicabile e in base alla quale la stessa esercita il suo potere impositivo. Di particolare rilevanza risulta il suo "livello di stabilità" nel tempo; Lo Studio della Commissione Europea, "Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations" precisa che persino le autorità fiscali più sofisticate "can easily be overloaded with impossible tasks. Enforcing a bad tax law is usually not a good idea. For a law to be enforced properly, it should both be appropriate to the environment and enforceable: good enforcement requires good tax law".<sup>45</sup>*
- 2. L'opinione pubblica: l'atteggiamento influenza le intenzioni, mentre queste ultime influenzano i comportamenti. Sull'atteggiamento dei contribuenti nei confronti dell'Amministrazione finanziaria influiscono:*
  - Il livello di legittimità riconosciuta al Governo,*
  - La complessità della normativa fiscale e il suo livello di stabilità nel tempo;*
  - Il grado di equità fiscale percepito dal contribuente,*
  - il livello di evasione fiscale percepito*

---

<sup>45</sup> Traduzione dello studio della Commissione Europea, "Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations".

3. *Le condizioni economiche: gli elementi che, in estrema sintesi, dovrebbero essere considerati al fine di valutare la variabile economica e l'influenza sul comportamento dei contribuenti di un dato Paese riguardano:*

- *la dimensione del sistema economico;*
- *la sua accessibilità/apertura rispetto agli altri sistemi economici (facilità nell'effettuare scambi internazionali);*
- *le politiche fiscali adottate dai Paesi, principali partners/competitors commerciali;*
- *la struttura di base dell'economia (presenza di imprese industriali, commerciali ovvero finanziarie o appartenenti al terziario avanzato)<sup>46.</sup><sup>47</sup>*

La strategia è un processo organizzativo con cui si pianificano le modalità, attraverso le quali una realtà finanziaria può raggiungere i propri obiettivi. Essa è chiamata a definire le azioni che devono essere poste in essere dall'organizzazione per raggiungere gli obiettivi prefissati. Allo stesso modo, la strategia viene frequentemente monitorata e riconsiderata durante il processo di compimento di queste azioni.

Normalmente, l'adozione di un modello di gestione del rischio (nell'ambito di un'organizzazione) genera e stimola il processo interno volto alla ricerca e alla definizione di una strategia, la quale è efficace se si basa sull'approfondita conoscenza dei processi e delle informazioni che caratterizzano sia l'organizzazione sia il contesto in cui questa opera.

---

<sup>46</sup> Non meno rilevante, tra i fattori che incidono sulla variabile economica, è la "fase" congiunturale (sviluppo, stagnazione, recessione) attraversata da un sistema. È questa una delle variabili che maggiormente influenzano il contesto in cui i contribuenti adottano le proprie decisioni. Ad esempio, se il sistema economico attraversa una fase di recessione, questa non può non avere un certo impatto sul comportamento dei contribuenti. Tale impatto è però parte di comportamenti generali più complessi e conseguentemente difficili da prevedere e schematizzare. Per approfondimenti, cfr. P. Valente, *Manuale di governance fiscale*, cit., pag. 688 ss.

<sup>47</sup> Piergiorgio Valente, Tax Governance e gestione del Compliance Risk, *Corriere Tributario* 35/2011 Trovato il 14/01/2017

Al fine di costruire un valido modello di gestione del rischio e implementare la strategia necessaria, è necessario disporre, tra gli altri, dei dati relativi:

1. al *tax gap*<sup>48</sup>, vale a dire la parte di tassazione “persa” rispetto all’ammontare del gettito potenziale complessivo: il concetto di *tax gap* si riferisce alla differenza fra il valore complessivo massimo d’imposizione - alla luce della normativa fiscale vigente - e quello del gettito fiscale effettivo. La minimizzazione del *tax gap* potrebbe costituire un obiettivo di livello strategico, che le Autorità fiscali decidono di perseguire. Il livello di *tax gap* presente in un sistema economico è di difficile determinazione; in generale, il valore ottenuto dall’analisi di dati statistici rappresenta una stima di massima del valore complessivo reale.
2. Una volta determinato, il *tax gap* può essere suddiviso nelle seguenti sotto-aree:
  - *tax avoidance aggressive*;
  - frode;
  - *grave non-compliance*;
  - errore in sede di dichiarazione;
  - mancato pagamento delle imposte

Allo stesso modo, il *tax gap* può essere scomposto in funzione dei settori economici.

Un’ulteriore suddivisione prende come riferimento le differenti categorie di contribuenti, al fine di individuare la porzione di *tax gap* da attribuire, ad esempio, alle piccole imprese, alle imprese di medie dimensioni e alle grandi imprese<sup>49</sup>;

---

<sup>48</sup> Lo Studio definisce il *tax gap* come “the potential tax yield minus the actual tax revenues”.

<sup>49</sup> Lo Studio riporta le cifre relative al *tax gap* rilevate dalle autorità fiscali svedesi: «In 2007 the Swedish Tax Agency presented new estimates of the tax gap showing that approximately 133 billion SEK in tax revenue is lost each year due to different types of fraud and errors made by

3. al comportamento dei contribuenti, in relazione:
  - Al livello percepito di equità del sistema tributario vigente;
  - Al livello di moralità nel settore pubblico;
  - Ai valori etico-sociali;
4. Alle differenti opzioni di gestione del *compliance risk*: si tratta di identificare le possibili opzioni di risposta alla situazione di *non-compliance* fiscale verificatasi (i.e., corretta educazione e sensibilizzazione dei contribuenti, forme di supporto a disposizione dei contribuenti nella fase di determinazione e versamento delle imposte, differenti sanzioni applicabili nei confronti dei contribuenti non adempienti).

La “Conoscenza” e le “competenze di base” rivestono un ruolo fondamentale nella definizione della strategia: una corretta definizione della strategia si basa necessariamente sull’approfondimento e sulla conoscenza dei fatti e dei dati di contesto e di partenza. Metodi, principi, *way of thinking* e conoscenza consentono di definire in che modo gli obiettivi prefissati possono essere realizzati.

Lo Studio della Commissione Europea, “Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations”. precisa che se l’obiettivo prefissato è quello di accrescere la cd. *voluntary compliance* da parte del contribuente, dovrebbero essere presi in considerazione i seguenti principi:

- *“as first priority address future taxpayer behaviour - to identify and correct historical errors are not equally important;*

---

taxpayers. This corresponds to roughly 5 percent of GDP and 10 percent of total tax revenues (settled tax). The largest part of the tax gap, 66 billion SEK, consists of black work of which two thirds can be assigned to micro businesses. The tax gap related to international transactions has been estimated to 46 billion SEK with medium sized and large companies representing the larger parts. The remaining tax gap has been estimated to 21 billion SEK».

- *an assumption that the taxpayer is honest as long as nothing else is proven;*
- *that there is not justification to use extreme measures against one or a few taxpayers in order to influence behaviour of others;*
- *to detect small errors early rather than to detect big errors late;*
- *carried out in a way that shows respect and understanding for the situation of the taxpayer”.*<sup>50</sup>

## 2.6 La Pianificazione Fiscale Internazionale

Si è visto che sotto un profilo giuridico l'impresa multinazionale (di seguito IMG) si estrinseca in una gamma estesa di tipologie di imprese unitarie e/o di gruppo. Sia sotto il profilo giuridico che quello economico, la dottrina si riferisce a tratti distintivi comuni quali le dimensioni dell'impresa e la sua origine nazionale, l'integrazione (verticale) internazionale e la diversificazione delle attività produttive. L'elemento di tipo economico che, comunque, denota l'impresa multinazionale è l'espansione dell'impresa nazionale sui mercati esteri. Questo allargamento è un processo evolutivo nel quale un'impresa, a seguito di fenomeni di concentrazione a livello territoriale, arriva ad operare in una situazione di oligopolio che, successivamente, determina l'impresa ad estendere sui mercati esteri le proprie attività.

Detto processo si sostanzia, inizialmente, nell'esportazione e commercializzazione di prodotti finiti sui mercati esteri (movimento di beni) e, successivamente, nella creazione di unità produttive e autonome all'estero.

Il processo di cui si è accennato è determinato da *scelte strategiche* relative alla politica unitaria dell'impresa, a cui seguono *valutazioni applicative* relative alle modalità attuative della politica unitaria.

---

<sup>50</sup> Lo Studio della Commissione Europea, "Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations"

Le predette scelte attengono allo sfruttamento su scala mondiale del vantaggio dell'impresa, all'integrazione delle attività produttive onde svincolare l'impresa da limitazioni determinate dai mercati e dalle legislazioni nazionali, ed alla diversificazione delle attività stesse. Esse, inoltre, sono volte al mantenimento dei mercati che offrono il più elevato potenziale di espansione, nonché alla definizione del volume ottimale di produzione. Queste decisioni, riguardano, infine, i rapporti con i concorrenti e con gli altri Stati. Tale contesto si annoverano le possibilità economiche di espansione, la disponibilità di risorse di vario tipo, gli accessi ai mercati, i rischi legati ai cambiamenti politici ed economici, la sicurezza sociale e giuridica, le situazioni geografiche e territoriali, il livello d'informatizzazione de processi, la struttura del mercato del lavoro, il regime valutario, e così via.

Le *scelte applicative*, per contro, sono dirette a definire le modalità ottimali di attuazione delle scelte strategiche.

Tali valutazioni, per le IMG hanno ad oggetto, tra l'altro, anche le variabili determinate dall'esistenza di norme nazionali, internazionali e convenzionali aventi ad oggetto le attività dell'impresa multinazionale. Tra esse si annoverano le norme tributarie applicabili alle IMG. Queste norme, nel quadro delle scelte applicative, rivestono un ruolo essenziale, in quanto, pur costituendo un obiettivo strategico prioritario, incidono in maniera rilevante sulle attività e sulla organizzazione delle imprese multinazionali.

In tale contesto la pianificazione fiscale, o *tax planning*, è quindi una scelta applicativa che incide fortemente sulla strategia dell'impresa, in quanto si esprime in una serie di valutazioni attraverso le quali si può raggiungere legittimamente la massima riduzione possibile del carico fiscale globale.

È, quindi, evidente che la pianificazione fiscale internazionale è il modo per ottenere il cd. *risparmio lecito di imposta*, senza porre in essere fattispecie di evasione o di elusione fiscale.



## **Pianificazione Fiscale Nazionale ed Internazionale**

La pianificazione fiscale internazionale ha come riferimento le norme tributarie vigenti in ogni Paese in cui opera l'impresa, sia di tipo sostanziale che procedimentale ed è diretta ad una legittima applicazione delle stesse.

Si viene a configurare la pianificazione fiscale domestica quando l'attività di tax planning fa riferimento ad uno specifico ordinamento tributario nazionale; al contrario, si pone in essere la pianificazione fiscale internazionale l'attività di tax planning fa riferimento a leggi o regolamenti che si applicano a più ordinamenti tributari.

In particolare la pianificazione fiscale internazionale riguarda gli effetti della doppia imposizione internazionale (giuridica ed economica), nonché l'applicazione delle norme interne e convenzionali, ivi incluse le norme anti-elusione. Se le attività poste in essere dall'impresa sono illegittime, si avranno, a seconda dei casi, elusione, od evasione, nazionale ovvero internazionale.

### **La Pianificazione fiscale internazionale: Struttura e Obiettivi**

Tale tipologia di pianificazione ha una struttura tripartita.

- E' caratterizzata dall'essere posta in essere per il raggiungimento di determinati obiettivi, ad esempio il risparmio d'imposta nelle diverse situazioni;
- Si avvale di una serie di strumenti e procedure previsti dai diversi sistemi giuridici nazionali, sotto forma di strutture societario-negoziali;
- Essere sottoposta ad una serie di limitazioni costituite dalle norme (interne e convenzionali) anti-elusive o generalmente di ordine pubblico.

Ne consegue quindi che nell'ambito della pianificazione fiscale internazionale s'individuano diverse componenti che agiscono tra loro in un contesto competitivo per certi aspetti conflittuale:

- le imprese hanno l'obiettivo di ridurre il carico fiscale senza incorrere in sanzioni ed altri oneri;
- le amministrazioni finanziarie nazionali hanno l'obiettivo di limitare le ipotesi di pianificazione illegittima, applicando le norme anti-elusive<sup>51</sup>;
- il sistema giudiziale è poi chiamato a verificare la legittimità degli accertamenti posti in essere dalle Amministrazioni fiscali.

Inoltre i legislatori nazionali individuano spesso, fattispecie di elusione e pongono limitazioni legislative ad esse con norme antielusive generali ovvero speciali, con la conseguenza che si determina uno schema determinato *avoidance-regulation*<sup>52</sup> attraverso il quale, con un processo di continuo rinnovamento, le attività di pianificazione aziendale individuano nuovi assetti e comportamenti che diventano oggetto di norme sempre più limitative chiudendo le opportunità di risparmio di imposta (denominate *loopholes*). Sul piano internazionale interagiscono quindi contribuenti a dimensione transnazionale.

Per quanto riguarda l'obiettivo della pianificazione fiscale internazionale è la riduzione delle aliquote effettive a livello globale; *“infatti poiché il soggetto che attua la pianificazione fiscale internazionale è ordinariamente un gruppo, la riduzione va verificata:*

---

<sup>51</sup> Art. 37-bis, primo comma, del D.P.R. 29/9/1973, n.600 “Sono inopponibili all'Amministrazione finanziaria gli atti, i fatti e i negozi, anche collegati tra loro, privi di valide ragioni economiche, diretti ad aggirare obblighi o divieti previsti dall'ordinamento tributario e ad ottenere riduzioni di imposte o rimborsi, altrimenti indebiti”

- *valutando le aliquote sostenute dalle singole società del gruppo residenti in Stati diversi;*
- *riferendosi alle aliquote effettive;*
- *calcolando il rischio delle riprese fiscali.*

*Un concetto importante è quello di aliquota effettiva; per tale, deve intendersi il concreto esborso fiscale in relazione ad un certo investimento; le aliquote effettive non coincidono con le aliquote formali indicate dalla legge. Le aliquote formali possono infatti essere ridotte mediante la sospensione dell'imposizione, ovvero mediante l'erosione della base imponibile. (...) Poiché sussistono limitazioni costituite dalle norme anti-elusione ed anti-evasione ulteriore obiettivo generale della pianificazione fiscale internazionale è calcolare il rischio delle riprese fiscali, cioè ottenere la massima possibile riduzione delle aliquote effettive compatibile con la gestione del rischio di accertamenti, e - il pagamento - di sanzioni. Un livello non accettabile di rischio può condurre a costose forme di contenzioso ed a sanzioni che rendono la pianificazione inefficace. La valutazione del rischio è così internalizzata nella pianificazione fiscale.”<sup>53</sup>*

---

<sup>49</sup> Carlo Garbarino, Manuale di Tassazione Internazionale, pag 717-740, Trovato il 19/01/2017



## CAPITOLO III

La *Cooperative Compliance*, o adempimento collaborativo, è un regime volontario di recente istituzione che consente congiuntamente ai contribuenti e all'Amministrazione finanziaria di monitorare, individuare, e gestire il rischio di natura fiscale.

In questo capitolo, si intende sviluppare un modello di gestione dei rischi fiscali in Italia in base alla nuova formula dell'adempimento collaborativo.

Nel nostro Paese, l'unica impresa che beneficia di questo regime e rispetta i requisiti dimensionali ed essenziali del Sistema di controllo interno e di gestione dei rischi fiscali (di seguito *Tax Control Framework*) è la *Ferrero Spa*.<sup>54</sup>

In questo capitolo, per quanto riguarda l'analisi del processo di creazione del modello di gestione dei rischi, si farà riferimento ai *discussion paper* di KPMG:

- *"Tax in the Boardroom"*;
- *"Good, Better, Best. The race to set global standards in tax management"*.

In particolare poi, per quanto riguarda la creazione del sistema di controllo interno e di *Tax Control Frameworks*, si farà riferimento

---

<sup>54</sup> Dal Sole24Ore, "Ferrero Spa è un'azienda multinazionale italiana, specializzata in prodotti dolciari. È posseduta al 100% dalla P.Ferrero & C, che fa capo a sua volta alla capogruppo Ferrero International Sa, con sede in Lussemburgo. Il gruppo Ferrero si colloca al 4° posto per fatturato fra le industrie dolciarie mondiali, dopo Nestlé, Kraft Foods e Mars. Nel mondo Ferrero Spa occupa 21.600 dipendenti, con 38 compagnie operative per la vendita e 14 stabilimenti per la produzione, 7 di cui in Europa e i rimanenti in Argentina, Australia, Brasile, Ecuador, Porto Rico, Canada e Stati Uniti. Ferrero Spa commercializza prodotti come Kinder, Nutella, Estaté e Tic Tac, ed è guidata dal Presidente Michele Ferrero, seguito dagli Amministratori Delegati Pietro e Giovanni Ferrero." Trovato il 28/01/2017

alle pubblicazioni in merito alle *best practices* e alle indicazioni da parte dell'OCSE:

- *“Forum on Tax Administration, Information Note: Tax Compliance and Tax Accounting Systems”*, Paris, 2010.
- OCSE, *“Co-operative Tax Compliance: Building better Tax Control Frameworks”*, OCSE Publishing, Paris, 2016.

### 3.1 La Cooperative Compliance

L'adempimento collaborativo è stato introdotto in Italia per effetto del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128 recante *“disposizione sulla certezza dei diritti nei rapporti tra fisco e contribuente In attuazione della legge delega 11 marzo 2014, n. 23 recante, disposizione per un sistema fiscale più equo, orientato alla crescita e, più in particolare, l'articolo 6, in materia, tra l'altro, di gestione del rischio fiscale, di governance aziendale e di tutoraggio”*.

A seguito del predetto decreto legislativo n. 128/2015 l'Agenzia delle Entrate, con circolare n. 38 del 2016 ha spiegato che l'obiettivo primario della *cooperative compliance* è quello di *“instaurare un rapporto di fiducia tra amministrazione e contribuente che miri ad un aumento del livello di certezza sulle questioni fiscali rilevanti. Tale obiettivo è perseguito tramite l'interlocuzione costante e preventiva con il contribuente su elementi di fatto, ivi inclusa l'anticipazione del controllo, finalizzata ad una comune valutazione delle situazioni suscettibili di generare rischi fiscali. E' un istituto che prevede l'adesione volontaria del contribuente qualora sia in possesso di requisiti soggettivi ed oggettivi come di seguito esposti.”*<sup>55</sup>

Pertanto si evince che il fine ultimo di questo regime è di promuovere una cooperazione rafforzata, basata su un rapporto di reciproco affidamento tra Amministrazione finanziaria e

---

<sup>55</sup> Agenzia delle Entrate, *“Regime di adempimento collaborativo o di “Cooperative compliance”* Descrizione del regime. Trovato il 10/01/2017

contribuente. In tal modo, sarà possibile aumentare la prevenzione e la risoluzione consensuale delle controversie in ambito tributario, con lo scopo di favorire il corretto adempimento fiscale.

Tale regime nasce, di fatto, nel 2008 attraverso il “*Forum on Tax Administration*” (FTA), organizzato dall’OCSE, il quale ha incentivato l’instaurazione di “*enhanced relationships*”<sup>56</sup> tra contribuente e Amministrazione finanziaria basate sulla cooperazione e fiducia reciproca.

In tale contesto, si raccomandava l’instaurazione di “*relazioni rafforzate*” fondate su un mutamento nelle modalità di svolgimento delle attività da parte “*dell’Amministrazione finanziaria, chiamata a tenere nella giusta considerazione le ragioni commerciali sottese alle attività poste in essere dalle imprese, intervenendo con imparzialità, attraverso un’efficiente allocazione delle risorse in base alla propensione al rischio dei contribuenti. Inoltre, si sollecitava l’Amministrazione finanziaria a garantire la pubblicazione delle posizioni interpretative assunte e la rapidità nel fornire risposte ai quesiti fiscali posti dai contribuenti. Al tempo stesso questi ultimi, nell’ambito di tali relazioni, avrebbero dovuto assicurare comunicazione e trasparenza, tenendo un atteggiamento collaborativo e conforme alla ratio delle norme.*”<sup>57</sup>

Nel 2013 l’OCSE, in conformità a quanto detto in precedenza, ha pubblicato un report, “*Co-operative Compliance: A Framework from Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*”, in cui si prevede che la *cooperative compliance*, nell’ambito dei *key pillars*<sup>58</sup>, sia basata sulla predisposizione da parte del contribuente di un efficace *Tax Control Framework* (TCF), che assicuri una “*chiara ed obiettiva verifica dell’abilità e volontà del contribuente di offrire trasparenza e fornire informazioni*”.

---

<sup>56</sup> OCSE Report “Study into the Role of Tax Intermediaries” (Capitolo VII): “I pilastri delle relazioni rafforzate (five key pillars)”

<sup>57</sup> Sandro Maria Galardo, “Cooperative compliance”: relazioni Fisco-contribuente, la nuova sfida” pubblicato sul “Corriere Tributario” n. 36 del 2016, pag. 2735. Trovato il 21/01/2017

<sup>58</sup> OCSE, “*Co-operative Compliance: A Framework from Enhanced Relationship to Co-operative Compliance*”, chapter 3, “*Co-operative Compliance: key pillars*”. Pag 41-47 Trovato il 22/01/2017

In tale ambito, sempre nel corso del 2013 a ridosso della pubblicazione del report OCSE, l’Agenzia delle Entrate ha promosso un progetto pilota *“Regime di adempimento collaborativo”* dedicato ai Grandi Contribuenti, volto a porre le basi per l’individuazione di uno schema di riferimento per nuove forme d’interlocuzione avanzate, basate sulla cooperazione, la trasparenza e la fiducia tra Amministrazione e contribuente.

## **I Requisiti Soggettivi**

L’accesso al regime di *“cooperative compliance”* è riservato solo a soggetti in possesso di determinati *requisiti soggettivi* o dimensionali.

Da quanto si evince dai chiarimenti forniti dall’Agenzia delle entrate pubblicata sul sito, la richiesta di adesione al predetto regime fiscale, può essere presentata soltanto da:

- “a) i soggetti residenti che realizzano un volume di affari o di ricavi non inferiore a dieci miliardi di euro;*
- b) i soggetti non residenti con stabile organizzazione nel territorio dello Stato che realizzano un volume di affari o di ricavi non inferiore a dieci miliardi di euro;*
- c) i soggetti di cui alle precedenti lettere a) e b) che realizzano un volume di affari o di 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 dell’Agenzia delle entrate del 25 giugno 2013 (di seguito anche “Progetto Pilota”);*
- d) i soggetti residenti o non residenti con stabile organizzazione nel territorio dello Stato che realizzano un volume di affari o di ricavi non inferiore a un miliardo di euro nelle ipotesi in cui la domanda per il Progetto Pilota sia stata presentata dall’impresa*



*del gruppo che svolge funzioni d'indirizzo in relazione al sistema di controllo del rischio fiscale, anche non in possesso dei requisiti dimensionali;*

*e) le imprese residenti o le stabili organizzazioni di soggetti non residenti deputate ad effettuare l'investimento sul territorio dello Stato che intendono dare esecuzione alla risposta dell'Agenzia delle entrate, prestata a seguito di istanza di interpello sui nuovi investimenti, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 147, indipendentemente dal volume di affari o di ricavi.”<sup>59</sup>*

Per tutte le aziende che rispettano sia i requisiti soggettivi che quelli oggettivi, secondo l'art 6 del predetto Decreto legislativo n. 128 del 2015 vi sono dei vantaggi fiscali, in particolare:

- la *procedura d'interpello abbreviata* <sup>60</sup> con la quale l'Amministrazione finanziaria è chiamata a rispondere entro 45 giorni alle istanze d'interpello preventivo presentate dai soggetti aderenti al regime di *cooperative compliance*;
- la *riduzione delle sanzioni amministrative tributarie*, per i rischi comunicati, laddove l'Agenzia delle entrate non condivide la

---

<sup>59</sup> Modello di adesione al regime di adempimento collaborativo, istruzioni per la compilazione, Trovato il 12/01/2017

<sup>60</sup> Le disposizioni relative alla procedura di interpello abbreviato sono contenute D.M. 15 giugno 2016.

La novità principale consiste in un sollecito esame da parte dell'Ufficio degli interpelli di cui all'art. 11, commi 1 e 2, della Legge n. 212 del 27 luglio 2000, e nella conseguente riduzione a 45 giorni (rispetto ai 120 giorni previsti dalla disciplina ordinaria) del termine previsto per fornire una risposta al contribuente.

In particolare, rientrano nel campo di applicazione della disciplina i diversi tipi di interpello previsti dalla normativa, ossia:

- interpello ordinario "puro" (secondo la definizione data dalla circolare n. 9/2016) e di interpello qualificatorio, di cui al comma 1, lettera a), del citato art. 11)
- interpello probatorio, di cui al comma 1, lettera b)
- interpello antiabuso, di cui al comma 1, lettera c)
- interpello disapplicativo, di cui al comma 2.

In caso di mancato riscontro da parte dell'Ufficio varrà il principio del silenzio-assenso e la soluzione prospettata dal contribuente - purché inclusa nell'istanza - sarà da intendersi valida e riconosciuta. Troavto il 25/01/2017

posizione dell'impresa; in tal caso le sanzioni sono ridotte alla metà e non possono, comunque, essere superiori all'ammontare edittale minimo previsto, con sospensione della riscossione fino alla definitività dell'accertamento;

- la *riduzione del rischio penale tributario*. In caso di una notizia di reato del contribuente che aderisce al regime, l'Amministrazione finanziaria deve informare la Procura della circostanza;
- *l'esonero dalla prestazione delle garanzie*, nelle ipotesi in cui siano richiesti rimborsi delle imposte dirette ed indirette.

## **I Requisiti Oggettivi: il “Tax Control Framework”**

Per quanto concerne i requisiti oggettivi, il regime di adempimento collaborativo s'incentra sull'adozione delle imprese di un efficace ed efficiente *Tax Control Framework* (di seguito TCF), “*ovvero di un sistema di rilevazione, misurazione e controllo del rischio fiscale inserito nel più ampio sistema di governo aziendale e di controllo interno, rimanendo ferma l'autonomia di scelta delle soluzioni organizzative più adeguate per il perseguimento dei relativi obiettivi.*”<sup>61</sup>

Il regime di *cooperative compliance* si basa, quindi, su un rapporto di scambio informativo e fiduciario reciproco: da un lato, il contribuente mette a disposizione del Fisco un quadro informativo idoneo alla misurazione, all'identificazione, alla gestione e al controllo del rischio fiscale e, dall'altro lato, l'Amministrazione finanziaria dovrebbe garantire certezza in merito al trattamento fiscale dei rischi.

La necessità dell'adozione di un efficace sistema di controllo interno e di gestione del rischio fiscale da parte del contribuente

---

<sup>61</sup> SCGIR – Il Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi, di diverse società, tra cui “ENI Spa” e “Poste Italiane Spa”. Trovato il 21 /12/2016

rappresenta l'elemento evolutivo e qualificante della *cooperative compliance* rispetto alle *enhanced relationship*, anche se entrambi gli approcci sono basati sugli stessi principi e finalità.

Secondo quanto previsto dal Provvedimento direttoriale del 14 aprile 2016 dell'Agenzia delle Entrate, il TCF è *“efficace quando è in grado di garantire all'impresa un presidio costante sui processi aziendali e sui conseguenti rischi fiscali consentendole di adempiere al meglio ai doveri di trasparenza e collaborazione nei confronti dell'Amministrazione finanziaria. In particolare, il sistema di controllo interno deve garantire la promozione di una cultura aziendale improntata a principi di onestà, correttezza e rispetto della normativa tributaria, assicurandone la completezza e l'affidabilità, nonché la conoscibilità a tutti i livelli aziendali.”*<sup>62</sup>

A tali fini, secondo il provvedimento del 14 aprile 2016 dell'Agenzia delle entrate, recante *“Disposizioni concernenti i requisiti di accesso al regime di adempimento collaborativo”* disciplinato dagli articoli 3 e seguenti del decreto legislativo del 5 agosto 2015, n. 128 il sistema agevolativo deve contenere i seguenti requisiti essenziali che verranno descritti ed analizzati nei paragrafi successivi:

- a) Strategia fiscale
- b) Ruoli e responsabilità
- c) Procedure
- d) Monitoraggio
- e) Adattabilità rispetto al contesto interno ed esterno
- f) Relazione agli organi di gestione<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Provvedimento del 14 aprile 2016 dell'agenzia delle entrate, *“Disposizioni concernenti i requisiti di accesso al regime di adempimento collaborativo”* disciplinato dagli articoli 3 e seguenti del decreto legislativo del 5 agosto 2015, n. 128 “, comma 3.2 -3.3  
Trovato il 16/01/2017

### **3.2 Il Modello di Gestione del Rischio Fiscale nell'Adempimento Collaborativo**

Com'è stato detto in precedenza, il primo passo per la creazione di un modello di gestione dei rischi fiscali è la *“strategia fiscale nella quale devono essere evidenziati gli obiettivi dei vertici aziendali in relazione alla variabile fiscale.*

*La strategia deve riflettere la propensione al rischio dell'impresa, il grado di coinvolgimento dei vertici aziendali nelle decisioni di pianificazione fiscale e gli obiettivi che l'impresa si pone in relazione ai processi di gestione del rischio fiscale.”*<sup>64</sup>

Questi obiettivi, come abbiamo già detto, possono riguardare:

- una *“cultura aziendale virtuosa”* cioè auspicare, per tutti i settori aziendali, l'importanza dei valori di trasparenza, onestà, correttezza e rispetto della normativa;
- la *“tax value”* cioè la gestione della componente fiscale a supporto dell'attività di *business*, nel rispetto degli adempimenti e delle leggi previste, applicando il livello di tassazione ritenuto corretto;
- la *“tax compliance”* con cui garantire la corretta determinazione delle imposte e l'integrità negli adempimenti fiscali alle Amministrazioni, evitandone le controversie, nel rispetto dei requisiti e delle tempistiche e ad esse associate;
- i *“rapporti con le autorità fiscali”* ovvero lo scopo di creare con le Amministrazioni relazioni improntate alla trasparenza ed alla buona fede perseguendo un obiettivo di valorizzazione dei

---

<sup>64</sup> Provvedimento del 14 aprile 2016 dell'agenzia delle entrate, “Disposizioni concernenti i requisiti di accesso al regime di adempimento collaborativo” disciplinato dagli articoli 3 e seguenti del decreto legislativo del 5 agosto 2015, n. 128 “, comma 3.2 -3.3  
Trovato il 16/01/2017

rapporti di lungo periodo, venendo riconosciuti come una controparte affidabile con cui instaurare rapporti collaborativi;

- il “*rischio reputazionale o di reputazione*”, ovvero controllare e gestire i rischi fiscali e preservare la reputazione della società attraverso adeguate *policy*, strumenti di comunicazione e soluzioni organizzative;
- la “*valorizzazione delle risorse*” per sviluppare e rafforzare le competenze personali e professionali delle risorse coinvolte nel processo fiscale e nella gestione dei rischi ad essi associati.

Una buona strategia fiscale, poi, “*deve esplicitare la propensione al rischio fiscale della società (risk appetite): propensione che può essere regolata dal principio, per cui la società mira alla “certezza” sulle posizioni fiscali adottate e, laddove gli adempimenti fiscali risultino non chiari o soggetti a interpretazione, richiede e conserva evidenza di consulenze o conferme esterne per assicurare che, valutata la probabilità dei diversi scenari, un’eventuale controversia sulla posizione adottata sarebbe risolta in proprio favore. Inoltre, nei casi in cui dovessero persistere margini d’incertezza sull’interpretazione delle norme tributarie, anche derivanti dall’incompletezza del disposto di norme di legge, la società si adopera in piena trasparenza nei confronti delle autorità fiscali al fine di addivenire all’applicazione del livello di tassazione ritenuto più corretto.*”<sup>65</sup>

Il secondo passo è la creazione di un *modello di controllo* in senso tecnico, che è inteso come “*l’insieme di strumenti, strutture organizzative, norme e regole aziendali volte a consentire una conduzione dell’impresa sana, corretta e coerente con gli obiettivi aziendali mediante un adeguato processo di definizione di attori, compiti e responsabilità dei vari organi e funzioni di controllo e di*

---

<sup>65</sup> Bruno Ferroni, “Il tax control framework nel regime di adempimento collaborativo” pubblicato in “il fisco” n. 38 del 2016, pag. 1-3621, Trovato il 12/01/2017

*identificazione, misurazione, gestione e monitoraggio dei principali rischi,- nel nostro caso, fiscali - così come attraverso la strutturazione di adeguati flussi informativi volti a garantire la circolazione delle informazioni”*<sup>66</sup> - da minimizzare il rischio di operare in violazione di norme tributarie, ovvero in contrasto con le finalità e/o i principi dell’ordinamento.

Il modello di controllo si basa, quindi, su alcuni elementi cardine, quali il processo di *“tax risk management”*, *“ruoli e responsabilità”*, i *“flussi informativi e reporting”* e le *“regole interne all’impresa”*.

In dettaglio, l’assegnazione di *“ruoli e responsabilità”* in materia di *tax control framework* va attuata attraverso soluzioni organizzative in linea con le migliori pratiche e principi di *corporate governance* a livello nazionale e internazionale.

In particolare, com’è stato detto in precedenza, il consiglio di amministrazione riconosce il proprio ruolo di governo e indirizzo nella gestione del rischio fiscale e lo esercita attraverso l’istituzione e formalizzazione di un *tax control framework*, in cui le responsabilità sono articolate su tutti i livelli aziendali.

Nella gestione dei rischi, infatti, il ruolo di governo e indirizzo è demandato al consiglio di amministrazione che: approva ed emette la *“strategia fiscale”*; valuta l’adeguatezza dell’assetto organizzativo in ambito di gestione del rischio fiscale, per assicurare che ruoli e responsabilità siano chiaramente identificati; assicura la supervisione complessiva sull’adeguato funzionamento del *framework*, attraverso l’attribuzione di opportune deleghe al suo interno e attraverso l’analisi periodica di adeguata reportistica sul rischio fiscale.

Inoltre, nella gestione dei rischi abitualmente si distingue tra:

- il primo livello di controllo che è rappresentato dalle singole

---

<sup>66</sup> SCGIR – Il Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi, di diverse società, tra cui “ENI Spa” e “Poste Italiane Spa”. Trovato il 21 /12/2016

linee operative che, *day-to-day*, mettono in atto i *controlli di linea* finalizzati al corretto svolgimento delle attività operative, incluse quelle con riflessi sugli adempimenti fiscali;

- il secondo livello di controllo che è affidato al team del *tax risk management*, responsabile del monitoraggio e della valutazione, delle metodologie di misurazione del rischio e alla loro individuazione, assicurando inoltre attività di verifica sull'osservanza del rispetto dei requisiti interni e degli obblighi normativi;
- il terzo livello di controllo: affidato all'*internal audit*, che mira a valutare la funzionalità del sistema complessivo di gestione e controllo del rischio fiscale, delle violazioni di procedure interne, andamenti anomali ecc.

Le “regole interne all’impresa”: l’impresa istituisce e mantiene un corpo normativo e procedurale interno, in cui sono formalizzati gli obiettivi, le caratteristiche e le attività di gestione del processo fiscale, così come le attività di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale. Il corpo normativo rilevante ai fini del *tax control framework* può essere, come detto in precedenza, rappresentato dai seguenti documenti:

- la strategia fiscale: documento di indirizzo approvato dal consiglio di amministrazione, che riepiloga gli obiettivi aziendali in relazione alla variabile fiscale, la propensione al rischio dell’azienda e l’architettura del *tax control framework* della società e delle sue consociate;
- *la tax policy*: se implementata, è il documento di indirizzo a livello globale, con la finalità di promuovere lo sviluppo e l’implementazione di buone pratiche fiscali, di controlli e di procedure di gestione del rischio solide e coerenti con la strategia fiscale dell’impresa e di definire i principi di comportamento cui tutti i soggetti coinvolti nel processo

fiscali devono attenersi;

- *la tax compliance model* e il documento operativo emesso dalla funzione fiscale, contenente la descrizione delle fasi di cui è composto il processo di *tax risk management* (pianificazione, identificazione e valutazione dei rischi, trattamento dei rischi, monitoraggio dei rischi, piani di azione e *reporting*) e degli strumenti utilizzati in tali fasi;
- I “*flussi informativi e reporting*”: l’impresa deve predisporre opportuni flussi informativi volti a garantire la circolazione delle informazioni al proprio interno. In particolare, al fine di permettere ai consigli di amministrazione di svolgere il proprio ruolo di supervisione, la funzione di *tax risk management* predispone con cadenza periodica una relazione agli organi di gestione della società e delle sue controllate contenente: una descrizione delle attività pianificate e svolte dalla funzione nel corso dell’anno;
- gli esiti delle attività di verifica e monitoraggio effettuate sui controlli a presidio dei rischi fiscali;
- le misure messe in atto per rimediare alle eventuali carenze emerse a seguito del monitoraggio.

Sulla base di tali relazioni, gli organi di gestione effettuano le valutazioni di competenza sull’adeguatezza del *tax control framework* nel suo complesso.<sup>67</sup>

Nel paragrafo successivo si analizzerà il “*processo di tax risk management*” al fine di assicurare una corretta gestione del rischio fiscale, la società può istituire un processo dinamico, articolato in differenti fasi che ne garantiscono il miglioramento continuo e l’adattabilità ai principali cambiamenti che riguardano la struttura e il modello di *business* dell’impresa o le eventuali modifiche alla

---

<sup>67</sup> OCSE, “*Co-operative Tax Compliance: Building better Tax Control Frameworks*”, OCSE Publishing, Paris, 2016



legislazione fiscale.

### 3.3 Il Processo di Tax Risk Management

È estremamente fondamentale individuare le modalità di gestione del processo di misurazione, trattamento, rilevazione e controllo del *tax risk*, fissando in modo univoco le principali responsabilità operative attribuite in tale ambito alle diverse figure coinvolte nel processo.

Come detto sopra, il *management* responsabile delle linee operative rappresenta il “*primo livello di controllo*” nella gestione del rischio fiscale, mettendo in atto, nell’adempimento delle proprie attività, la strategia fiscale e la *tax philosophy* e i *controlli di linea* finalizzati al corretto svolgimento delle attività operative.

Altra figura chiave diventa, quindi, la funzione di *tax risk management*<sup>68</sup>, cioè quel profilo organizzativo che, auspicabilmente nell’ambito della funzione fiscale, è responsabile operativamente del disegno, dell’implementazione e dell’aggiornamento del modello TCF e che in particolare:

- assicura la definizione, l’aggiornamento e la diffusione delle norme e delle metodologie connesse all’istituzione e al mantenimento del TCF garantendo adeguato supporto ai processi di gestione e valutazione del sistema di controllo;
- monitora, in coordinamento con le altre funzioni preposte, la normativa di carattere fiscale e le evoluzioni dei requisiti di legge in ambito TCF;
- effettua analisi di *benchmarking* per l’individuazione delle *best*

---

<sup>68</sup> Sulla rilevanza di un corretto approccio di tax risk management, cfr. ATO, Good governance and tax risk management, Speech by Michael D’Ascenzo, Commissioner of Taxation, luglio 2008.

*practice* in tema di TCF;

- promuove, in collegamento con la funzione di *compliance*, l'align metodologico con gli altri modelli di controllo e monitoraggio già operativi nell'ambito di competenza;
- garantisce il necessario supporto ai *risk owner* di processo nelle attività di identificazione e misurazione dei rischi fiscali e nella rilevazione dei controlli rilevanti a presidio di tali rischi;
- garantisce, in coordinamento con le altre strutture preposte, le attività di monitoraggio e *testing* (*test of design* e *test of effectiveness*) dei controlli rilevanti a presidio del rischio fiscale;
- garantisce adeguato supporto ai *risk owner* di processo nell'identificazione e supervisione dei piani di azioni e delle misure messe in atto per rimediare a eventuali carenze emerse dalle attività di monitoraggio e *testing*;
- garantisce il coordinamento dei flussi informativi con le altre unità coinvolte nel processo (es. funzione di *compliance*);
- supporta il responsabile della funzione fiscale, per gli aspetti di competenza inerenti al TCF, nel mantenimento dei collegamenti con l'Agenzia delle entrate e nella redazione della reportistica sul TCF destinata agli organi di gestione secondo le cadenze predefinite, fornendo i contributi di competenza per l'esame e la valutazione complessiva del modello.

Inoltre, va sottolineato che all'interno di una grande impresa sono presenti di norma altre strutture organizzative di controllo dedicate al presidio delle tematiche di gestione dei rischi, in particolare la più volte citata *funzione di compliance* che svolge specifiche attività di controllo nell'ambito del complessivo modello di *enterprise risk management model*, ad esempio con riferimento al presidio del rischio legale e di non conformità ai sensi del decreto legislativo n. 231/2001<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> Responsabilità amministrativa delle società e degli enti

Pertanto, nell'ambito del processo di gestione del rischio fiscale, la funzione di *compliance* può:

- supportare la funzione di *tax risk management*, nelle attività di monitoraggio e *testing* dei controlli rilevanti a presidio del rischio fiscale;
- d'intesa con la funzione di *tax risk management*, supportare il *management* di linea nell'identificazione e supervisione dei piani di azioni e delle ulteriori misure messe in atto per rimediare a eventuali carenze emerse dalle attività di monitoraggio e *testing*.

La *funzione di internal audit*, infine, svolge il ruolo di “terzo livello di controllo”, valutando la funzionalità complessiva del sistema di controllo interno e gestione dei rischi, inclusi quelli fiscali, nonché individuando andamenti anomali, violazioni delle procedure e della regolamentazione. Nell'ambito del sistema di gestione del rischio fiscale, la funzione di *internal audit* può verificare in maniera, indipendente, che il disegno e l'operatività complessiva del modello siano funzionanti e adeguati.

### **3.4 Il Tax Risk Management:**

#### **La Pianificazione delle attività**

La prima attività del *tax risk management* è quella di pianificazione delle attività.

Al riguardo, la funzione di *tax risk management* verifica la necessità di aggiornamenti metodologici, in un'ottica di *continuous improvement*, con l'obiettivo di:

- assicurare completezza e tempestività nelle attività e nelle

metodologie del modello TCF;

- identificare le principali iniziative di formazione a cui partecipare;
- garantire il recepimento, la diffusione e la definizione degli strumenti e delle metodologie ottimali per un adeguato funzionamento del processo di *tax risk management*, garantendone l'aggiornamento, in linea con l'evoluzione *best practices* e delle normative, nazionali e internazionali;
- monitorare costantemente gli sviluppi delle *leading practices* con riferimento a *comparables* che abbiano aderito a regimi di adempimento collaborativo.

Inoltre monitora continuamente la normativa di carattere fiscale e le evoluzioni dei requisiti di legge che possono avere un riflesso sul *tax control framework* e, in quest'ottica, insieme al responsabile fiscale, partecipa costantemente al dialogo con l'Amministrazione.

Sono monitorate poi le evoluzioni normative e regolatorie di altri Paesi in cui sono presenti altri regimi di *cooperative compliance* simili a quello istituito in Italia, *“così come andrebbero effettuate analisi di benchmarking con società comparabili nazionali o internazionali che abbiano adottato efficaci sistemi di controllo del rischio fiscale, al fine di individuare le best practices in circolazione e le possibili linee di sviluppo del proprio modello di tax control framework.”*

*A tal fine possono essere previsti incontri periodici e scambi di informazioni con le altre funzioni di controllo (es. funzione di compliance), al fine di identificare possibili sinergie o aggiornamenti metodologici che risultino necessari per rafforzare il complessivo sistema di controllo interno e gestione dei rischi o per rafforzare l'efficacia del tax control framework.*

*Inoltre, vanno analizzati e presi in considerazione anche gli eventuali esiti di analisi svolte sul tax control framework da assurance provider indipendenti, sia interni (es. internal audit) sia esterni (es. revisori dei*

*conti), laddove questi presentino rilievi o raccomandazioni sul tax control framework e più in generale sulle modalità con cui sono gestiti i rischi fiscali.”<sup>70</sup>*

Annualmente, il *tax risk management* coadiuvato dal responsabile fiscale redigono il piano delle attività previste dal processo, che sarà poi condiviso con supervisori del *tax control framework*; il piano viene poi revisionato anno dopo anno tenendo conto delle modifiche legislative, metodologiche ed, eventualmente organizzative.

Stesso ragionamento viene svolto sia per la mappatura dei rischi fiscali sia per i relativi controlli ad essi legati.

La prassi vuole anche che, in assenza di modifiche rilevanti nei processi o nelle normative di carattere fiscale, la mappatura rischi e controlli di ciascun processo andrebbe comunque sottoposta ad aggiornamento (tramite interviste con i *risk owner*, *focus group* o altre modalità tipiche di *assessment* definite dalla funzione di *tax risk management*) nel medio termine (tre anni).

Ogni nuovo anno, quindi, il *tax risk management* predispone gli aggiornamenti dei rischi e controlli in due distinte attività.

- Le *attività di aggiornamento ordinarie*: rivalutazione dei rischi fiscali e dei relativi controlli che non hanno subito modifiche secondo un approccio rotativo che in tre anni aggiorni tutti i rischi;
- Le *attività di aggiornamento straordinarie*: analisi dei rischi, fiscali e dei relativi controlli, nuovi o modificati.

Al fine di verificare l'efficacia del *tax control framework* ogni anno sono previste *attività di testing* sui *key controls*.

Il piano annuale delle attività della funzione di *tax risk management* prevede inoltre le attività di monitoraggio degli *action plan* emersi:

---

<sup>70</sup> Bruno Ferroni, "Il tax control framework nel regime di adempimento collaborativo" in "il fisco" n. 38 del 2016, pag. 1-3621, Trovato il 12/01/2017

- in sede di aggiornamento delle mappature rischi-controlli (ad esempio, se identificati rischi fiscali non adeguatamente coperti dai controlli attualmente implementati);
- in sede di *testing* (ad esempio, qualora identificati controlli rilevanti non adeguatamente funzionanti).

Alla base di tutto vi deve essere quindi un *processo dinamico* che preservi l'adattabilità a tutti i cambiamenti, esterni ed interni all'impresa, garantendo un continuo miglioramento del modello di rischio e delle informazione ad esso connesse.

### **3.2. Identificazione e Valutazione dei Rischi**

La fase successiva riguarda l'identificazione e valutazione dei rischi:

- identificazione di processi e attività di pertinenza della società;
- identificazione rischi fiscali legati alle attività svolte;
- valutazione del rischio potenziale;
- identificazione e valutazione rischi fiscali legati a specifiche transazioni straordinarie o con impatto fiscale significativo.

I rischi sono identificati per *processi*, ovvero in relazione a ciascuna attività di processo in cui si possono manifestare. Prima di entrare nel merito della fase di "*risk assessment*", va *effettuata pertanto un'analisi dei processi e dei sotto-processi operanti presso la società, sulla base di una matrice dei processi, definita per l'azienda nel suo complesso. Per ciascun sotto-processo che risulti attivo sono successivamente identificate le singole attività che lo compongono. L'identificazione delle attività di processo è svolta con il supporto del management responsabile del processo stesso (c.d. risk owner). Anche al fine di facilitare la successiva fase di valutazione dei rischi, a*

*ciascuna attività, ove possibile, è associata l'indicazione della corrispondente rilevanza economica; la rilevanza economica è infatti uno dei criteri successivamente presi in considerazione per la valutazione dei rischi associati alle attività di processo. Una volta identificate le attività di pertinenza di ciascuna società, la funzione tax risk management supporta il management di linea responsabile dei diversi processi nell'identificare i rischi che si potrebbero verificare nello svolgimento delle diverse attività e che potrebbero generare impatti di natura fiscale. Per ciascun rischio fiscale identificato, vanno tracciate le informazioni relative al comparto impositivo (imposizione diretta, imposizione indiretta, altri tributi) e la tipologia di tributo su cui il rischio ha impatto (es. IRES, IRAP, IVA, ecc.)."*<sup>71</sup> Le informazioni raccolte dal *management* sono tracciate dalla funzione di *tax risk management* all'interno di una matrice rischi e controlli, che ne garantisce l'aggiornamento e la manutenzione.

Nella prima fase del processo d'identificazione dei rischi, la funzione di *tax risk management* supporta il *management* nelle attività valutando i rischi in termini di *rischio potenziale* o *inerente*.

Le dimensioni di analisi sono:

- la valutazione dell'impatto: è espressa in maniera quantitativa e qualitativa, e l'impatto è valutato sui i probabili effetti finanziari e non, come il rischio di reputazione o d'immagine precedentemente analizzato;
- *il rating* del rischio: il livello di rischio potenziale è rappresentato dalle valutazioni espresse in termini di probabilità e d'impatto con una matrice che sintetizza la rilevanza a livello potenziale;
- la valutazione della probabilità: vengono presi in considerazione l'esistenza o meno di precedenti storici, le possibili criticità nell'applicazione ed interpretazione della

---

<sup>71</sup> Bruno Ferroni, "Il tax control framework nel regime di adempimento collaborativo" in "il fisco" n. 38 del 2016, pag. 1-3621, Trovato il 12/01/2017

normativa fiscale, il volume delle specifiche transazioni in cui si potrebbe verificare il rischio, il numero delle persone coinvolte nel processo, il livello di automazione, la frequenza dei cambiamenti alla normativa fiscale riguardo uno specifico rischio, ecc.

Oltre all'identificazione e valutazione dei rischi che si possono generare nell'ambito dei processi e della *routine* aziendale, vanno successivamente definite e implementate una serie di attività e procedure finalizzate ad assicurare che siano identificati e valutati anche gli eventuali rischi fiscali rilevanti da specifiche transazioni di carattere non-routine o di ingente impatto fiscale.

Il profilo di rischio di tali transazioni è valutato tramite una metodologia semplificata, coerente con la propensione al rischio fiscale della società, e tale metodologia mira a valutare il livello di rischio della singola transazione e ad assicurare che un adeguato livello di *management* sia coinvolto nel processo decisionale, prima che l'operazione venga approvata.

La valutazione sul livello di rischio della singola transazione è effettuata in termini di probabilità e impatto, dove:

- per “probabilità” si intende la posizione che l'impresa vuole adottare in caso di una controversia con esito sfavorevole, con l'Amministrazione, su una specifica transazione;
- per “impatto” si intende l'effetto, che una ipotetica risoluzione sfavorevole di una controversia, potrebbe avere in termini fiscali e di reputazione;

Si dovrebbe, poi, mantenere sistematicamente traccia di tutte le transazioni non-routine identificate e/o verificatesi nel corso dell'anno, della valutazione di rischio sottostante la transazione e della relativa documentazione di supporto, indipendentemente dal fatto che la transazione od operazione abbia avuto seguito o meno.



## Controllo dei Rischi

È la fase che attiene alla:

- identificazione dei controlli a presidio dei rischi fiscali;
- valutazione sull'adeguatezza dei controlli;
- valutazione del rischio residuale.

I controlli, possono essere di diversa natura e agire preventivamente sulle cause scatenanti del rischio o successivamente, al verificarsi dell'evento, intervenendo sulle loro conseguenze.

Di seguito sono riportati alcuni esempi di controllo:

- controlli autorizzativi: controlli che riguardano l'approvazione di transazioni o, più semplicemente, ad informazioni.
- *management review*: controlli che riguardano le attività di:
  - *“Reviews of financial results for components of a group;*
  - *Comparisons of budget to actual; and*
  - *Reviews of impairment analyses”*<sup>72</sup>
- riconciliazioni: controlli disegnati per verificare la consistenza e coerenza tra due diverse fonti informative;
- *key performance indicators*: monitoraggio continuativo o periodico di indicatori finanziari o non finanziari, utilizzati dal

---

<sup>72</sup> Secondo PwC, in uno studio sugli “internal Controls” i “*Management review controls (MRCs) are the reviews conducted by management of estimates and other kinds of financial information for reasonableness. They require significant judgment, knowledge, and experience. These reviews typically involve comparing recorded amounts with expectations of the reviewers based on their knowledge and experience. The reviewer’s knowledge is, in part, based on history and, in part, may depend upon examining reports and underlying documents. MRCs are an essential aspect of effective internal control. Any review of analyses involving an estimate or judgment (examples: estimating a litigation reserve or estimating the percentage of completion for long-term construction projects);*

- *Reviews of financial results for components of a group;*
- *Comparisons of budget to actual; and*
- *Reviews of impairment analyses.”*

*management* per monitorare l'avanzamento delle *performance* della società rispetto agli obiettivi predefiniti;

- *segregation of duties*: separazione dei compiti e delle responsabilità di autorizzazione delle transazioni, registrazione delle transazioni e custodia delle informazioni, per evitare situazioni in cui una singola persona possa contemporaneamente commettere, rivedere e approvare un errore o un'irregolarità;
- *system access*: controlli che prevedono limitazioni dell'accesso a sistema a determinati "ambienti", transazioni o informazioni, sulla base di profili di accesso predefiniti;
- controlli di interfaccia o conversione dei dati: controlli che prevedono il trasferimento o la conversione di dati tra due sistemi informativi (in modo manuale, automatico o tramite combinazione dei due) al fine di assicurare completezza, accuratezza e integrità dei dati trasferiti;
- *exception/edit report*: controlli che prevedono la generazione di reportistica *ad hoc* in caso di violazione degli *standard* aziendali (*exception report*) o di modifiche ai dati contenuti nelle anagrafiche o nei *database* aziendali (*edit report*).

Inoltre, al fine di assicurare una corretta tracciabilità dei controlli e garantire che gli stessi siano adeguatamente gestiti, durante il processo di mappatura e identificazione sono tracciati e formalizzati all'interno delle *risk & control matrix*; Di seguito si rappresentano le principali caratteristiche che caratterizzano ciascuna tipologia di controllo:

- *control owner*: figura aziendale o funzione responsabile di assicurare che la verifica sia svolta in maniera adeguata ed efficace;
- *control frequency*: frequenza con cui il controllo è svolto (es: più volte al giorno, giornalmente, mensilmente,

trimestralmente, semi-annualmente, annualmente o con frequenza *ad hoc*);

- *control method*: metodo di svolgimento del controllo, ossia se lo stesso è svolto in maniera “manuale” o in maniera “automatica”;
- *control category*: categoria del controllo, ossia se l’esame ha una finalità preventiva (finalizzato a prevenire il verificarsi di un rischio fiscale) oppure *detective* (finalizzato a identificare *ex-post* eventuali rischi o errori di natura fiscale generatisi nel normale svolgimento delle attività)

### 3.4. Monitoraggio dei Rischi

Questa fase riguarda:

- la selezione dei controlli da testare;
- l’esecuzione delle attività di *testing*;
- la valutazione dell’operatività dei controlli e formalizzazione degli esiti dei *test*;
- la valutazione delle carenze.

Si sottolinea, al riguardo, che le tipologie di *test* che possono essere svolte per valutare l’adeguatezza di un controllo si distinguono fondamentalmente tra il *test of design*<sup>73</sup> e il *test of effectiveness*<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> PCAOB - Public Company Accounting Oversight Board, audit standard numero 13, testing the control. “The Auditors should test the design effectiveness of the controls selected for testing by determining whether the company's controls, if they are operated as prescribed by persons possessing the necessary authority and competence to perform the control effectively, satisfy the company's control objectives and can effectively prevent or detect error or fraud that could result in material misstatements in the financial statements.”

Trovato il 20/01/2017

<sup>74</sup> PCAOB - Public Company Accounting Oversight Board, audit standard numero 13, testing the control. “The auditor should test the operating effectiveness of a control selected for testing by determining whether the control is operating as designed and whether the person performing the control possesses the necessary authority and competence to perform the control effectively. Procedures the auditor performs to test operating effectiveness include a mix of

Il primo prevede lo svolgimento di procedure di verifica finalizzate, quindi, ad accertare se il *disegno del controllo* si possa considerare idoneo, ossia se il controllo stesso è stato disegnato in maniera adeguata a prevenire o individuare operazioni che violerebbero le norme tributarie. I principali aspetti che vengono presi in considerazione in fase di *test of design* sono i seguenti:

il controllo copre effettivamente il rischio per cui è stato disegnato? Il controllo è già operativo/implementato? Esiste appropriata documentazione che fornisca evidenza del controllo?

La metodologia principale con cui è svolto il *test of design* è il *walkthrough*<sup>75</sup>, ossia la procedura di *test* che prevede che per una singola transazione esemplificativa venga ripercorso il flusso di processo seguito dal *control owner* in fase di svolgimento del controllo.

La seconda tipologia, il *test of effectiveness*, prevede lo svolgimento di procedure di *test* finalizzate a valutare se il controllo ha operato nel continuo come previsto e se è effettivamente stato svolto in maniera corretta. I principali aspetti che vengono presi in considerazione in fase di *test of operating effectiveness* sono i seguenti: il controllo è ed è stato operativo nel continuo? Il controllo opera ed ha operato come disegnato? C'è evidenza del controllo riscontrabile in maniera puntuale e continuativa? Il controllo è riuscito a mitigare il rischio che doveva mitigare?

Diversamente dal *test of design*, il *test of operating effectiveness* è svolto su più transazioni, selezionando, ove possibile, un campione di transazioni considerato statisticamente significativo per valutare se il controllo abbia, di fatto, operato efficacemente senza soluzione di continuità o meno.

Come già enunciato, va ribadito che nello svolgimento delle proprie attività di *testing* la funzione di *tax risk management*, ove ve ne siano

---

inquiry of appropriate personnel, observation of the company's operations, inspection of relevant documentation, and re-performance of the control." Trovato il 20/01/2017

<sup>75</sup> Paragraphs 37–38 of Auditing Standard No. 13 discuss performing a walkthrough. Trovato il 21/01/2017

le condizioni e in accordo con il responsabile della funzione fiscale, può fare affidamento sui risultati delle attività svolte dal revisore dei conti, dalla funzione *internal audit*, dalla funzione di *compliance* e da consulenti esterni indipendenti.

### 3.5. Piani di azione e Reporting

Questa fase è relativa alla:

- definizione dei piani di azione;
- monitoraggio dei piani di azione;
- il reporting verso gli organi di controllo, i risk owner, le altre funzioni di controllo e l'Amministrazione finanziaria.

Nei casi in cui sia rilevata una mancanza o un errore di controllo (*control deficiency*<sup>76</sup>) deve essere rielaborato l'*action plan*, finalizzato a ridefinire la *deficiency*. Dopodiché il pronto completamento degli *action plan* identificati è fondamentale per garantire l'efficacia e l'adattabilità nel tempo del *tax control framework* di Gruppo.

Gli *action plan* che risultassero scaduti senza essere stati portati a compimento, qualora di rilevanza significativa, dovranno essere portati all'attenzione del responsabile fiscale, e da quest'ultimo, all'attenzione di chi esercita la supervisione sul *tax control framework*. A fine anno, lo stato di avanzamento di tutti gli *action plan* e le eventuali iniziative scadute sono riportati in maniera aggregata dal responsabile fiscale agli organi di gestione per le valutazioni di competenza.

---

<sup>76</sup> PCAOB - Public Company Accounting Oversight Board, audit standard, assessing control risk. "When deficiencies affecting the controls on which the auditor intends to rely are detected, the auditor should evaluate the severity of the deficiencies and the effect on the auditor's control risk assessments. If the auditor plans to rely on controls relating to an assertion but the controls that the auditor tests are ineffective because of control deficiencies, the auditor should:

- Perform tests of other controls related to the same assertion as the ineffective controls, or
- Revise the control risk assessment and modify the planned substantive procedures as necessary in light of the increased assessment of risk"

Per quanto riguarda la fase di *reporting*, si deve permettere al consiglio di amministrazione di svolgere il proprio ruolo di supervisione, ed a cui la funzione di *tax risk management* predispone con regolare cadenza relazioni di sintesi con gli esiti delle attività svolte, che sono successivamente presentate agli organi di gestione dal responsabile fiscale.

Le relazioni, dovranno contenere:

- una descrizione delle eventuali carenze di controllo identificate e una valutazione della loro significatività, singolarmente o in ottica consolidata;
- una descrizione delle attività pianificate e svolte dalla funzione di *tax risk management* nel corso dell'anno;
- gli esiti delle attività di verifica e monitoraggio effettuate sui controlli a presidio dei rischi fiscali;
- una descrizione delle misure messe in atto per rimediare alle eventuali carenze emerse;
- gli esiti del monitoraggio sull'avanzamento degli *action plan*.

Ovviamente, tutta la documentazione predisposta nell'ambito del processo di *tax risk management* è sempre disponibile, anche al fine di rispondere prontamente ad eventuali richieste di informativa da parte dell'Amministrazione fiscale.

### **3.7. Comunicazione e Formazione**

La comunicazione dei principi ispiratori del *tax control framework* viene garantita, sia all'esterno sia all'interno dell'impresa, attraverso il sito internet e/o intranet aziendale, ritenuto come il mezzo più adeguato per la loro diffusione e la conoscenza al personale.

L'attività di *tax risk management*, in collaborazione con l'attività di organizzazione, dovrebbe curare anche la formazione del personale

maggiormente coinvolto in tali funzioni.

La società dovrebbe attuare specifici piani di formazione, con lo scopo di garantire l'effettiva conoscenza delle logiche, dei principi e degli specifici punti di controllo previsti dal *tax control framework* da parte delle funzioni aziendali. L'erogazione della formazione, ovviamente, può essere differenziata a seconda che la stessa si rivolga ai dipendenti nella loro generalità, ai dipendenti che operino in specifiche aree di rischio o agli amministratori, sulla base dell'analisi delle competenze e dei bisogni formativi evidenziati dalla funzione di *tax risk management* in collaborazione con la funzione organizzazione. Nello svolgimento delle attività di formazione, vanno sempre predefinite le modalità con le quali si può assicurare sempre la tracciabilità delle iniziative formative erogate e, ove ritenuto necessario, la registrazione delle presenze dei partecipanti. Infine, la formazione dev'essere sempre curata da esperti nelle discipline fiscali sia in quelle di controllo interno.

In questo capitolo si è ipotizzato la creazione di un sistema di gestione dei rischi fiscali nel regime di Cooperative Compliance da parte di un'azienda in Italia.





## CONCLUSIONI

Come si è cercato di dimostrare la *cooperative compliance* è uno strumento potenzialmente molto utile per le imprese di grandi dimensioni i cui esiti dovranno però, essere attentamente monitorati. Pertanto sarà determinante il superamento delle difficoltà tecniche implicite nel monitoraggio degli effetti della *cooperative compliance*, anche al fine di evitare che questa si rilevi o venga erroneamente interpretata come uno strumento di iniquo vantaggio a favore delle grandi imprese.

Dopo la sperimentazione avviata negli scorsi anni, anche l'Italia approda al novero di Paesi, primo fra tutti i Paesi Bassi, che utilizzano questo strumento per stabilire su nuove basi il rapporto tra fisco e i grandi contribuenti.

Secondo la definizione data dall'OCSE, la *cooperative compliance* va intesa come un "*comportamento delle parti coinvolte (contribuenti e autorità fiscali) funzionale ad un volontaria e plausibile rivelazione dei principali elementi che determinano gli obblighi tributari del contribuente, ovvero l'ammontare corretto di imposte pagate nel momento giusto.*"

Nel corso di questo studio sono stati già analizzati i vantaggi per il contribuente e per l'Autorità fiscale, ma quello di maggior rilievo consiste probabilmente nella riduzione dell'asimmetria informativa che affligge le Agenzie fiscali nei rapporti con le organizzazioni complesse e articolate sul piano internazionale.

L'idea di delegare le stesse organizzazioni (attraverso una pratica che nei Paesi Bassi è stata efficacemente definita di *horizontal monitoring*<sup>77</sup>) ad auto-monitorare il rischio fiscale attraverso uno

---

<sup>77</sup> Valentino Tamburro - Dottore di ricerca in Diritto degli affari e diritto tributario dell'impresa Università Luiss "Guido Carli", NUOVE PROSPETTIVE NEL RAPPORTO TRA FISCO E CONTRIBUENTE: A PROPOSITO DI UNA RECENTE COLLETTANEA IN TEMA DI C.D. "TAX ASSURANCE", pubblicato in "Diritto e Pratica Tributaria" n. 3 del 2016, pag. 938, L'idea alla base dell'*Horizontal monitoring programme (HMP)* è che la collaborazione e la fiducia tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria siano indispensabili per assicurare la

schema e un flusso d'informazioni prestabilito (il tax control framework) è un modo ragionevole di colmare questa asimmetria, a costi ridotti.

L'efficienza e l'efficacia di questa soluzione dipende, comunque, dalla capacità del legislatore e dell'Autorità fiscale di fare in modo che il contribuente rispetti tale schema non solo nella forma ma anche nella sostanza.

Il problema dell'asimmetria informativa nei confronti delle imprese di grandi dimensioni è qualitativamente diverso da quello, che pure ha una natura simile, che si pone nei confronti dei contribuenti persone fisiche e di quelli che svolgono attività economiche di dimensione minore.

Le Autorità fiscali di altri Paesi europei tendono a eliminare questa asimmetria ricorrendo sempre più a forme c.d. *third-party information*.

In Italia il legislatore ha dimostrato di andare in questa direzione attraverso c.d. "*cambiaverso*"<sup>78</sup> e l'incrocio dei dati IVA derivanti dalle comunicazioni trimestrali introdotte dal 2017.

Tuttavia questi nuovi strumenti introdotti dal legislatore nazionale non sono applicabili alle multinazionali, in quanto la loro attività viene svolta, per grande parte, all'interno della stessa organizzazione (e quindi in assenza di "parti terze") o, comunque, in

---

*voluntary compliance*. Il buon andamento del suddetto modello di controllo si traduce per il contribuente in minori controlli e per l'Amministrazione finanziaria in maggiori risorse da destinare al controllo degli altri contribuenti che non vi aderiscono e che quindi sono potenzialmente a maggior rischio di evasione. Gli accordi di *compliance* stipulati tra l'Amministrazione finanziaria olandese ed i consulenti fiscali delle piccole e medie imprese rientrano invece in tale programma in quanto, come già rilevato dall'OCSE nel rapporto del 2008, gli "intermediari fiscali" giocano un ruolo vitale in tutti i sistemi tributari, aiutando i contribuenti a comprendere e rispettare la normativa fiscale. Alla fine del 2013, circa 89.000 piccole e medie imprese hanno partecipato all'*Horizontal monitoring programme* per il tramite dei loro consulenti fiscali. L'Amministrazione finanziaria olandese si è posta un obiettivo di circa 210.000 partecipanti nel lungo periodo. Il ruolo dei consulenti fiscali che aderiscono a tale programma non è quindi più quello, tradizionale, di rendere esclusivamente un servizio al cliente senza avere alcuna responsabilità nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, ma prevede delle responsabilità precise anche nei confronti di quest'ultima. Qualora, infatti, a seguito di un controllo emerga che una dichiarazione dei redditi compilata dal consulente contiene degli errori materiali o una frode e sia accertata la responsabilità del consulente stesso, il *compliance agreement* può risolversi di diritto. Anche gli altri clienti del consulente verrebbero così sottoposti a controlli più severi. *trovato il 01/02/2017*

<sup>78</sup>Vedesi art. 1, commi 634 e 635 della legge n. 190 del 2014

modo tale da non consentire di ricostruire gli aspetti fiscalmente rilevanti della stessa attraverso le informazioni fornite da soggetti terzi, ad es. gli intermediari finanziari.

Viene allora spontaneo chiedersi *“perché le grandi imprese dovrebbero rinunciare a questo vantaggio informativo, e la risposta sta, ovviamente, nei benefici che vengono concessi ai contribuenti che entrano nel regime di cooperative compliance. Tra essi, il principale è certamente la riduzione dell’incertezza legata ai risvolti fiscali di determinate operazioni a natura complessa e soprattutto alla loro interpretazione da parte delle autorità fiscali. I costi diretti ed indiretti del contenzioso e l’incertezza aumentano la varianza dei profitti e riducono la propensione all’investimento, con ricadute negative per l’intero sistema economico. A ciò si aggiungano i vantaggi reputazionali che non sono affatto trascurabili per le imprese che agiscono su scala globale.*

*Queste considerazioni, tuttavia, non devono portare a pensare che la diffusione degli schemi di cooperative compliance sia di per sé una garanzia del verificarsi di una win-win situation, dalla quale tutti hanno da guadagnare e nessuno perde.*

*Perché questa diffusione passi dall’essere una notizia promettente ad una “buona notizia” per il sistema fiscale ed economico nel suo complesso è necessario che le sue ricadute siano attentamente monitorate. Come sottolineato nei report più recenti dell’OCSE, è proprio questo aspetto a risultare maggiormente deficitario nell’attuale prassi, dove mancano, con l’eccezione dell’esperienza Australiana, valutazioni delle ricadute ex-post degli accordi attraverso opportune stime quantitative.”<sup>79</sup>*

Si tratta di una sfida articolata, in quanto, per loro natura, gli accordi di *cooperative compliance* riguardano, necessariamente, un novero ristretto di soggetti con caratteristiche spesso del tutto peculiari,

---

<sup>79</sup> Alessandro Santoro - Professore associato di scienza delle finanze presso l’Università di Milano-Bicocca - “Cooperative compliance in Italia: utile ma da monitorare”, IPSOA, 2016, Trovato il 10/02/2017

che, quindi, si prestano ben poco all'identificazione di un vero e proprio scenario che consenta di valutare quali sarebbero stati i comportamenti fiscali, se l'accordo non fosse stato concluso e, più in generale. Pertanto, in una situazione *de iure condendo* servirà sviluppare un'analisi basata su case studies su un approccio interdisciplinare, tra competenze giuridico-interpretative a quelle analitico-statistiche.

Qualora lo scenario di riferimento si consolidasse, l'utilizzo di questo strumento giuridico- fiscale potrebbe costituire certamente, in Italia, un valido mezzo per possibili investimenti di grandi dimensioni, con significative ricadute positive sul sistema Paese.

## BIBLIOGRAFIA

- Agenzia delle Entrate – Provvedimento del 14 aprile 2016, *“Disposizioni concernenti i requisiti di accesso al regime di adempimento collaborativo”* disciplinato dagli articoli 3 e seguenti del decreto legislativo del 5 agosto 2015, n. 128”, comma 3.2 -3.3
- Agenzia delle Entrate - circolare n. 38 del 2016
- Assonime – *“Imprese multinazionali: aspetti societari e fiscali”* Note e Studi 17-2016
- Antonacchio Fabio - *“Tax Governance e Gestione dei Rischi Fiscali”*, gruppo 24 ore, 2013
- C. Alagna – *“La platform for tax good governance, aggressive tax planning and double taxation”* IPSOA 2013
- AIAF - *“Il sistema di controllo interno ed il monitoraggio dei rischi fiscali”*, in *Quaderno AIAF on line*, giugno 2016.
- Borsa Italiana - *“Guida al sistema di controllo di gestione”*, *Listing Guides*, 2011.
- I. Caraccioli e P. Valente - *“Gestione del rischio fiscale nelle imprese e responsabilità penale del professionista “*, 2014
- F. Chiappetta – *“Diritto del governo societario – La Corporate governance delle società quotate”*, CEDAM, 2013
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), *“Internal Control - Integrated framework”*, 1992.

- Commissione Europea- *“Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations”*, 2013
- Commissione Europea – *“Promozione della buona Governance in Materia Fiscale”*, 2009
- Commissione Europea – *“Tax and development – Cooperating with developing countries on promoting good governance in tax matters”* 2010
- Deloitte – *“Audit Committee Brief: Tax Complexities Drive Audit Committee Oversight”*, november/december 2011, pagg. 1-4.
- M. S. Dorfman – *“Introduction to Risk Mgmt. and Insurance”*, 6th ed., Prentice Hall, 1997.
- M. Fazzini – *“Due diligence”*, Milano, Ipsoa, 2015.
- B. Ferroni - *“Il tax control framework nel regime di adempimento collaborativo”* in "il fisco" n. 38 del 2016, pag. 1-3621
- Financial Reporting Council (FRC) – *“Guidance on Risk Management, Internal Control and Related Financial and Business Reporting”*, 2014.
- F. Giunta & M. Pisani – *“Il bilancio, Seconda Edizione”*, Apogeo, 2013.
- C. Garbarino – *“Manuale di Tassazione Internazionale”*, pag 717-740

- T.R. Guay – *“The business environment of Europe”*, Cambridge University Press, 2014
- Institute of Chartered Accountants in England & Wales (ICAEW), *Turnbull Report*, 1999.
- Institute of Risk Management – *“A Risk Management Standard”*, IRM, London, 2002.
- International Federation of Accountants (IFAC) - *“Enhancing shareholder wealth by better managing business risk”*, in *International Management Accounting Study*, n. 9/1999.
- KPMG – *“Tax and Corporate Social Responsibility - A discussion paper by David F Williams of’s Tax Business School September”* 2007
- KPMG – *“Don’t underestimate BEPS’ impact on indirect tax”* 2016
- KPMG – *“Tax in the Boardroom”*, 2005
- KPMG - *“Good, Better, Best. The race to set global standards in tax management”*, 2013
- L. Neri – *“Risk Reporting: Development, Regulation and Current Practice. An investigation on Italian Stock Market”*, Franco Angeli, 2011
- A. Nuzzolo e P. Valente – *“Tax governance e cooperazione rafforzata con il Fisco “*

- G. Marongiu e A. Marcheselli – *“Lezioni di diritto tributario”*, Giappichelli editore, 2013
- A. Nigro e D. Vattermolli – *“Diritto della crisi d’imprese: le procedure concorsuali”*, il Mulino, 2014
- OCSE, *“Co-operative Tax Compliance: Building better Tax Control Frameworks”*, OECD Publishing, Paris, 2016.
- OCSE – *“Forum on Tax Administration, Information Note: Tax Compliance and Tax Accounting Systems”*, OECD Publishing, Paris, 2010.
- OCSE – *“Principles of Corporate Governance”* 2004
- Parlamento Europeo – *“Promozione della buona Governance in materia fiscale”* 2010
- Ravera e Santacroce – *“Profili soggettivi e mappatura dei rischi nella “Cooperative Compliance”: impatti operativi per i gruppi d’impresa”* in *“Corriere Tributario”* n. 47 del 2016, pag. 3601
- A. Santoro - *“Cooperative compliance in Italia: utile ma da monitorare”*, IPSOA 2016
- P. J. Sobel - *“Auditor’s Risk Management Guide: Integrating Auditing and ERM”*, CCH, Inc, 2007.
- V. Tamburro - *“Nuove prospettive nel rapporto tra fisco e contribuente: a proposito di una recente collettanea in tema di c.d. “tax assurance”, pubblicato in “Diritto e Pratica Tributaria” n. 3 del 2016, pag. 938,*



- F. Tesauro – *“Istituzioni di diritto tributario, parte generale”*, UTET, 2013
- F. Tesauro – *“Istituzioni di diritto tributario, parte speciale”*, UTET, 2013
- P. Valente - *“Tax governance: la gestione del rischio fiscale nelle imprese”* Corriere Tributario 35/2013
- P. Valente - *“Tax Governace e Gestione del Compliance Risk”* Corriere Tributario 35/2011
- P. Valente - *“Manuale di Governance Fiscale”*, IPSOA 2013
- P. Valente - *“Manuale del Transfer Pricing”*, IPSOA 2011
- P. Valente – *“Le Raccomandazioni UE in materia di aggressive tax planning e good governance fiscale”*, il fisco 10/2013
- P. Valente - *Tax Risk Management — The Italian Approach* Reprinted from *Tax Notes Int’l*, October 24, 2016, p. 417
- P. Valente – *“Good governance fiscale e aggressive tax planning: l’istituzione della EU Platform”*, il fisco 32/2013
- P. Valente – *“Linee Guida OCSE sulle multinazionali: «tax compliance» e rispetto dello spirito della legge”* corriere tributario 41/2011

## **Normativa di riferimento:**

- ATO – *“Good Governance and Tax Risk Management”* speech by Micheal D’Ascenzo, Commissioner of Taxation, 2008
- HM Revenue & Customs – *“2006 review of links with large business”*, 2006
- HM Revenue & Customs – *“Tax in the Boardroom”*
- HM Revenue & Customs – *“Tax in the Boardroom Agenda. The view of business”* 2006
- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni: disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi;
- Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni: istituzione e disciplina dell’imposta sul valore aggiunto;
- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917: testo unico delle imposte sui redditi;
- Legge 27 luglio 2000, n. 212: disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente;
- Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196: codice in materia di protezione dei dati personali;
- Decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68;
- Legge Delega 11 marzo 2014, n. 23, art. 6;
- Decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128, artt. 3, 4, 5, 6 e 7, recante 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;
- Decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 147, recante misure per la crescita e l’internazionalizzazione delle imprese;

## **SITOGRAFIA**

[Agenziaentrate.gov.it](http://Agenziaentrate.gov.it)

[Altalex.com](http://Altalex.com)

[Assonime.com](http://Assonime.com)

[Hmrc.gov.uk](http://Hmrc.gov.uk)

[pcaobus.org](http://pcaobus.org)

[ocse.org](http://ocse.org)

[sistemailfisco.leggiditalia.it](http://sistemailfisco.leggiditalia.it)

[ilsole24ore.com](http://ilsole24ore.com)

## RIASSUNTO

### CAPITOLO I

#### Tax Governance

Il concetto di *Tax Governance* risponde all'esigenza, da parte del management aziendale, di prevenire e gestire i rischi di un'impresa connessi al sistema di tassazione di un determinato Paese.

Quando si parla di *Tax Governance* si cerca di rispondere a due domande di strategia aziendale che possono essere formulate dal *Top management*:

- Quali sono le opportunità e le responsabilità a cui la società va incontro sul piano fiscale?
- Quale risposta alle sopra descritte opportunità e responsabilità "*describe al meglio*" gli interessi degli azionisti e di tutti gli altri soggetti coinvolti?

Diviene quindi centrale definire come il *rischio fiscale* possa assumere diverse accezioni in base alle varie aree d'incertezza legate al business dell'impresa.

In particolare:

- L'applicazione della normativa e della prassi fiscale presente in un Paese differente da quello di stabile organizzazione dell'impresa;
- la definizione di un regime ottimale di gestione dell'attività d'impresa al fine di ottimizzare la variabile fiscale.

La gestione del rischio fiscale richiede quindi, la conoscenza, la gestione, l'amministrazione ed il controllo di tali aree d'incertezza, al fine di prevenire la nascita di contenziosi con le autorità fiscali dei Paesi in cui si svolge l'attività d'impresa diversa da quella in cui è prevista la stabile organizzazione.

Con l'obiettivo di massimizzare le opportunità di *business*, un'efficace politica aziendale di gestione del rischio fiscale dovrebbe determinare:

- il valore da raggiungere nell'assunzione del rischio;
- la riduzione dei costi conseguente alla riduzione del rischio medesimo;
- le risorse necessarie per la gestione delle opportunità e dei relativi rischi.

L'approccio adottato dal Dipartimento fiscale di un'impresa per il raggiungimento degli obiettivi prefissati dal *top management* determina perciò il livello di rischio fiscale.

Un approccio aggressivo, da un lato, può soddisfare gli *shareholders*, dall'altro, può accrescere il rischio di accertamento da parte delle Autorità fiscali competenti<sup>80</sup>.

#### La Good Governance Fiscale

---

<sup>19</sup>Sulla necessità di un efficiente «*risk based approach to dealing with tax matters*», cfr. «HM Revenue & Customs», *2006 Review of Links with Large Business*, novembre 2006.

Nella parte introduttiva della Raccomandazione Europea “*Good Governance Fiscale*” si spiega come la crisi abbia “*sottoposto i bilanci ed i sistemi fiscali nazionali a pressioni sempre maggiori e la necessità di una cooperazione internazionale in ambito fiscale nonché di norme comuni (vale a dire “di buona governance in materia fiscale”)* sono diventati temi costanti nei dibattiti internazionali. (...) *Gli Stati membri hanno concordato diverse misure volte a promuovere una migliore governance in materia fiscale nell’UE negli ambiti seguenti:*

- *Cooperazione amministrativa, comprendente lo scambio di informazioni*
- *Concorrenza fiscale dannosa*
- *Aiuti di Stato*
- *Trasparenza”*<sup>81</sup>

Successivamente nel 2012, è stata pubblicata dalla Commissione Europea un’altra Raccomandazione riguardo le misure atte ad incentivare i Paesi Terzi, considerati “*paradisi fiscali*” o “*blacklist*”, ad applicare gli “*standards minimi*” di *good governance* in materia fiscale.

In particolare, si ritiene che uno Stato Terzo è rispettoso degli *standards* di *good governance* fiscale quando:

- intraprende “*legal, regulatory and administrative measures*” atte a favorire gli *standards minimi* di scambio di informazioni e di trasparenza alla *compliance*;
- applica realmente le sopracitate misure;
- non adotta “*harmful tax measures*” riguardo la *business taxation*.

“*La Raccomandazione indica, inoltre, le possibili misure da adottare nei confronti degli Stati terzi che risultano essere “compliant” con gli standards di “good governance” fiscale.*

*In particolare:*

- *gli Stati membri dovrebbero pubblicare blacklists degli Stati terzi che risultano essere not compliant con i suddetti standards;*
- *gli Stati membri dovrebbero includere nelle loro blacklist nazionali gli Stati individuati nel punto precedente;*
- *ogni Stato membro dovrebbe stipulare una convenzione contro le doppie imposizioni con gli Stati terzi not compliant con gli standards minimi di good governance fiscale, o prevedere la rinegoziazione, sospensione o cessazione delle convenzioni già esistenti con tali Stati.*

*Con riferimento agli Stati che risultano invece compliant con gli standards di good governance fiscale, gli Stati membri dovrebbero:*

---

<sup>81</sup>“*COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO - Promozione della buona governance in materia fiscale*” Introduzione pag 5, trovato il 21/12/2016

- *rimuovere gli Stati terzi compliant dalle suddette blacklist;*
- *procedere alle negoziazioni necessarie per la conclusione di una convenzione contro le doppie imposizioni.*

## **CAPITOLO II**

Qualsiasi tipo di attività d'impresa, a prescindere dal settore in cui opera, dalla natura pubblica o privata, vive in una situazione d'incertezza, poiché è sottoposta a "condizioni di rischio" che contraddistinguono l'esistenza stessa dell'impresa.

### **Il Rischio Fiscale**

Secondo quanto espresso dal Professor. Piergiorgio Valente nel manuale di Governance Fiscale e nel manuale di Transfer Pricing, "l'espressione "rischio fiscale", può assumere diverse accezioni. "Decisioni, attività e operazioni assunte da un'organizzazione aziendale possono generare aree d'incertezza sul rischio relativo. Alcune di esse riguardano gli aspetti fiscali. In particolare concernono:

- *l'applicazione, a determinate circostanze, della normativa e della prassi fiscale in vigore in un Paese diverso da quello in cui ha sede l'impresa; oppure*
- *la definizione di un sistema ottimale di gestione dell'attività d'impresa al fine di ottimizzarne la variabile fiscale.*

*La gestione del rischio fiscale nei gruppi multinazionali implica, quindi, l'amministrazione e il controllo di tali aree di incertezza al fine di prevenire la nascita di controversie con le autorità fiscali competenti dei Paesi in cui si svolge l'attività di business<sup>82</sup>.*

*Le categorie di rischio fiscale possono suddividersi essenzialmente in:*

- *Specifiche<sup>83</sup>*
- *Generiche<sup>84</sup>".<sup>85</sup>*

---

<sup>82</sup> *L'individuazione delle aree principali d'incertezza fiscale prescinde dall'analisi delle singole imposte. Dal momento che tutte le imposte possono dare vita ad incertezze, tutte contribuiscono alla determinazione del rischio fiscale.*

<sup>83</sup>*Le categorie di rischio fiscale specifiche comprendono:*

- *il rischio relativo alle transazioni;*
- *il rischio relativo alle operazioni day-to-day;*
- *il rischio connesso alle dichiarazioni fiscali;*
- *il rischio relativo alla contabilità`.*

*Per approfondimenti, cfr. Valente P., Manuale del transfer pricing, Milano, 2009, p. 1626.*

<sup>84</sup> *Le categorie di rischio fiscale generiche includono:*

- *il rischio relativo alla gestione;*
- *il rischio per la reputazione*

*Per approfondimenti, cfr. Valente P., Manuale del transfer pricing, op. cit., p. 1627.*

<sup>85</sup> *Piergiorgio Valente, Manuale della Governance fiscale, pag 669 Trovato il 12/01/2017*

## Rischio Fiscale e Tax Risk Management

Il tipo di approccio adottato dal Dipartimento fiscale di un'impresa per il raggiungimento degli obiettivi prefissati da top management determina il livello di rischio fiscale.

L'approccio di tipo aggressivo è quello che soddisfa al meglio gli azionisti, aumentando però il rischio di accertamento da parte delle Amministrazioni finanziarie. D'altro canto l'approccio dei dipartimenti fiscali ha spesso portato ad un rischio fiscale "accettabile", evitando perciò l'intervento del consiglio di amministrazione. *"Nella valutazione di accettabilità del rischio potrebbe assumere un ruolo centrale l'individuazione dell'ambito nel quale può ritenersi ricadere il comportamento di pianificazione fiscale della società (customer tax planning behaviour).*

*Il rischio fiscale dovrebbe essere gestito "formalmente" e "informalmente".*

*Il tax risk management "formale" richiede l'adozione di policies, protocolli e strumenti per l'accertamento del rischio, soggetti a controllo da parte dell'audit interno mediante l'uso di metodi collaudati.*

*Il tax risk management "informale" rappresenta un'attività di routine per molti gruppi di imprese. Il rischio fiscale è gestito "informalmente" in quanto la variabile fiscale è considerata on a day-to-day basis. In genere, la gestione del rischio fiscale è attribuita e viene svolta nel Paese in cui ha sede la casa-madre<sup>86</sup>.<sup>87</sup>*

I soggetti preposti alla funzione del *tax risk management*<sup>88</sup>, sia all'esterno che all'interno dell'impresa, sono molteplici ed includono, in particolare:

- Il consiglio di amministrazione (di seguito "cda");
- L'amministratore delegato (CEO) e il CFO;
- Il tax manager e il suo team;
- Le business units e le aree funzionali;
- I revisori e i consulenti esterni;
- Le autorità fiscali;
- Gli investitori e gli analisti.

### 2.3 Rischio fiscale la strategia d'impresa e La Gestione del Compliance Risk

La gestione dei rischi fiscali è divenuta fondamentale in un'ottica di contemperamento delle esigenze di profitto e di tutela della reputazione

---

<sup>86</sup> KPMG, "Good, Better, Best. The race to set global standards in tax management" 2009, trovato il 14/01/2017

<sup>87</sup> Ipsoa, Dibattito aperto sulla tax Governane, trovato il 14/01/2017

<sup>88</sup> Cfr. KPMG, Discussion paper, Tax in the Boardroom, 2005; KPMG, Good, Better, Best. The race to set global standards in tax management, 2009. Sulla rilevanza di un corretto approccio di tax risk management, cfr. ATO, Good governance and tax risk management, Speech by Michael D'Ascenzo, Commissioner of Taxation, luglio 2008. Per approfondimenti sui soggetti coinvolti nella funzione di tax risk management, cfr. P.Valente, Manuale di governance fiscale, cit., pag. 671 ss.; Id., Le novità del transfer pricing, Milano, IPSOA, 2010, pag. 378 ss.

dell'impresa<sup>89</sup>, con l'obiettivo di raggiungere il giusto equilibrio tra i rischi assunti e le opportunità di sviluppo.

Possiamo quindi analizzare, e lo faremo nel capitolo successivo in maniera più approfondita, la "good tax risk management" come le scelte decisionali di alto livello sulla posizione complessiva dell'azienda. Una volta che il cda ha preso le sue decisioni, sarà il Dipartimento fiscale e il *tax manager* ad elaborare una "strategia fiscale" da intraprendere.

*"Il dipartimento fiscale è, quindi, il soggetto incaricato di:*

- *Sviluppare un valido e coerente action plan;*
- *Minimizzare i rischi fiscali;*
- *Raggiungere gli obiettivi strategici che sono stati fissati agli alti livelli.*<sup>90</sup>

Nello studio svolto dalla Commissione europea "Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations", si delineano le linee guida per l'applicazione e costituzione, da parte delle Autorità fiscali<sup>91</sup> dei diversi Stati Membri, di un modello di gestione del *compliance risk*.

In un primo momento, si delinea la struttura primaria per la costituzione del modello di compliance; nella fase successiva vengono identificati i principi per la gestione del modello.

Per la gestione del compliance risk, "Compliance Risk Management Process", sono previsti 5 diversi passaggi:

- L'identificazione dei rischi;
- L'analisi dei rischi;
- L'individuazione del livello di priorità tra rischi;
- La definizione delle modalità di gestione dei rischi
- Ed infine, la valutazione di essi.

## **2.5 Il Modello per la gestione del Compliance Risk**

La predisposizione di un modello di gestione del rischio necessita l'individuazione degli ostacoli per il conseguimento degli obiettivi da parte di un'organizzazione.

Il rischio, che può essere definito come la probabilità che il verificarsi di un evento o di una circostanza influenzino negativamente la capacità di

---

<sup>89</sup> *Information Note, general administrative principles: corporate governance and tax risk management, luglio 2009, pag 4, trovato il 12/01/2017*

<sup>90</sup> *In generale sulla strategia d'impresa, cfr. Kaplan R.S., Norton D.P., The Execution Premium, Boston, 2008.*

<sup>91</sup> La Commissione europea, Compliance Risk Management - Guide for Tax Administrations, 2010. Il documento è una guida per le Amministrazioni finanziarie ed aggiorna quello originario approvato dagli Stati membri nel 2006. Rispetto alla guida originaria, quella del 2010 «focuses more on influencing behaviour. A few years ago Risk Management was more or less applied as a form of risk analysis, focused on a better selection for tax audits. In more recent years Risk Management has been significantly developed, both within and outside the EU. It has evolved as a systematic process in which efficient and effective choices are made. These choices, to stimulate compliance and to prevent non-compliance, are based on the behaviour of taxpayers».



un'organizzazione di raggiungere i propri obiettivi<sup>92</sup>, deve essere valutato considerando i successivi due aspetti:

- la probabilità che si verifichi quell'evento;
- la "dimensione" del danno nel momento in cui l'evento si verifica.

*“La “dimensione” del danno sarà misurata in termini di mancato raggiungimento degli obiettivi definiti dall'organizzazione. I rischi sono eventi o circostanze negative per l'organizzazione, poiché il loro verificarsi determina un “allontanamento” di questa dal raggiungimento delle finalità prefissate. Ne deriva che, per poter essere realmente efficace, l'analisi dei rischi di un'organizzazione deve partire da un accurato esame degli obiettivi che questa si è data. L'esame delle finalità di un'organizzazione presuppone quindi lo screening degli obiettivi strategici di livello più elevato; ne consegue, poi, la definizione di quelli di tipo operativo.*

*Da quanto appena evidenziato, si può arrivare ad affermare che:*

- *alcuna organizzazione opera in un ambiente in cui i rischi non sono presenti;*
- *la creazione di un modello di gestione del rischio non ha l'obiettivo di “eliminare” i rischi a cui un'organizzazione è normalmente esposta;*
- *la creazione di un modello di gestione del rischio consente di monitorare costantemente gli obiettivi dell'organizzazione, per garantire a quest'ultima di operare in maniera efficace e flessibile.”<sup>93</sup>*

La creazione della struttura di base di un modello di gestione del rischio può essere suddivisa in tre fasi logiche:

- L'identificazione degli obiettivi<sup>94</sup>;
- L'analisi dell'ambiente in cui l'organizzazione si trova ad agire<sup>95</sup>;

---

<sup>92</sup> Nello Studio, il rischio è definito quale «(...) threat or probability that an action or event will adversely affect an organisation's ability to achieve its objectives» mentre si rileva che il concetto stesso di rischio affonda le sue origini nell'antico diritto del mare italiano. Esso, in particolare, deriva «(...) from the combination of the concept of chance or uncertainty on the seas and the materiality of loss of ships and cargo (regretfully, crew was expendable). In order to have risk, one must have both uncertainty and exposure to loss. Risk consists of the following characteristics; vulnerability, severity or significance and relative occurrence or frequency».

<sup>93</sup> Piergiorgio Valente, Tax Governance e gestione del Compliance Risk, Corriere Tributario 35/2011 Trovato il 14/01/2017

<sup>94</sup> Gli obiettivi individuano il risultato sperato e le finalità a ciascun livello amministrativo dell'organizzazione. Lo Studio rileva che «(t)here is a direct relationship between objectives, which are what an organisation strives to achieve, and the risk management process, which represents what is needed to achieve them».

<sup>95</sup> Nel processo di gestione del compliance risk è fondamentale il cd. operational context, il quale viene definito come “gli ambienti” in cui l'Autorità fiscale opera. «There are a wide variety of environmental and organisational factors that have to be considered. The administration works in both an external and internal context. These can range across the economic level, governmental level, national and regional level».

- La creazione della strategia.

Dall'altro lato, nell'individuazione dei principali fini strategici di un'Amministrazione finanziaria, si possono segnalare quattro macro obiettivi:

- Il raggiungimento del massimo livello possibile di adempimento e rispetto delle norme fiscali da parte del contribuente;
- L'applicazione dell'imposizione in maniera equilibrata, efficiente ed accurata;
- La creazione di un sistema fiscale moderno e rivolto ad un migliore rapporto con il contribuente, in termini di efficacia ed efficienza;
- Il pagamento delle imposte dovute, o accertate, quale elemento principale della strategia intrapresa.

*“Una volta individuati gli obiettivi di tipo strategico, l'Amministrazione finanziaria determina il livello dei rischi di non-compliance. Esiste una relazione diretta fra gli obiettivi stabiliti e il grado di rischio di mancato conseguimento degli stessi. La “comprensione” di una siffatta relazione è quindi di fondamentale importanza per la costruzione del modello di gestione del rischio di non-compliance. La presenza e la conseguente “comprensione” del rapporto “obiettivo prescelto/livello di rischio implicito” rendono necessaria l'implementazione di un processo per la valutazione e il controllo dei rischi individuati.*

*Un aspetto rilevante riguarda lo studio del contesto in cui l'organizzazione opera, vale a dire la definizione di tutte le variabili esterne al modello che possono influenzare il comportamento dell'Amministrazione finanziaria, condizionandone gli obiettivi di primo livello.*

*In prima analisi, rilevano i seguenti fattori:*

- 4. La legislazione vigente:*
- 5. L'opinione pubblica: l'atteggiamento influenza le intenzioni, mentre queste ultime influenzano i comportamenti. Sull'atteggiamento dei contribuenti nei confronti dell'Amministrazione finanziaria influiscono:*
  - *Il livello di legittimità riconosciuta al Governo,*
  - *La complessità della normativa fiscale e il suo livello di stabilità nel tempo;*
  - *Il grado di equità fiscale percepito dal contribuente,*
  - *il livello di evasione fiscale percepito*
- 6. Le condizioni economiche: gli elementi che, in estrema sintesi, dovrebbero essere considerati al fine di valutare la variabile economica e l'influenza sul comportamento dei contribuenti di un dato Paese riguardano:*
  - *la dimensione del sistema economico;*
  - *la sua accessibilità/apertura rispetto agli altri sistemi economici (facilità nell'effettuare scambi internazionali);*
  - *le politiche fiscali adottate dai Paesi, principali partners/competitors commerciali;*

- *la struttura di base dell'economia (presenza di imprese industriali, commerciali ovvero finanziarie o appartenenti al terziario avanzato)<sup>96</sup>.*<sup>97</sup>

### CAPITOLO III

#### **La Cooperative Compliance**

L'adempimento collaborativo è stato introdotto in Italia per effetto del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128 recante *“disposizione sulla certezza del diritti nei rapporti tra fisco e contribuente In attuazione della legge delega 11 marzo 2014, n. 23 recante, disposizione per un sistema fiscale più equo, orientato alla crescita e, più in particolare, l'articolo 6, in materia, tra l'altro, di gestione del rischio fiscale, di governance aziendale e di tutoraggio”*.

A seguito del predetto decreto legislativo n. 128/2015 l'Agenzia delle Entrate, con circolare n. 38 del 2016 ha spiegato che l'obiettivo primario della *cooperative compliance* è quello di *“instaurare un rapporto di fiducia tra amministrazione e contribuente che miri ad un aumento del livello di certezza sulle questioni fiscali rilevanti. Tale obiettivo è perseguito tramite l'interlocuzione costante e preventiva con il contribuente su elementi di fatto, ivi inclusa l'anticipazione del controllo, finalizzata ad una comune valutazione delle situazioni suscettibili di generare rischi fiscali. E' un istituto che prevede l'adesione volontaria del contribuente qualora sia in possesso di requisiti soggettivi ed oggettivi come di seguito esposti.”*<sup>98</sup>

#### **I Requisiti Soggettivi**

L'accesso al regime di *“cooperative compliance”* è riservato solo a soggetti in possesso di determinati *requisiti soggettivi* o dimensionali.

Da quanto si evince dai chiarimenti forniti dall'Agenzia delle entrate pubblicata sul sito, la richiesta di adesione al predetto regime fiscale, può essere presentata soltanto da:

- “a) i soggetti residenti che realizzano un volume di affari o di ricavi non inferiore a dieci miliardi di euro;*
- b) i soggetti non residenti con stabile organizzazione nel territorio dello Stato che realizzano un volume di affari o di ricavi non inferiore a dieci miliardi di euro;*

---

<sup>96</sup> Non meno rilevante, tra i fattori che incidono sulla variabile economica, è la “fase” congiunturale (sviluppo, stagnazione, recessione) attraversata da un sistema. È questa una delle variabili che maggiormente influenzano il contesto in cui i contribuenti adottano le proprie decisioni. Ad esempio, se il sistema economico attraversa una fase di recessione, questa non può non avere un certo impatto sul comportamento dei contribuenti. Tale impatto è però parte di comportamenti generali più complessi e conseguentemente difficili da prevedere e schematizzare. Per approfondimenti, cfr. P. Valente, *Manuale di governance fiscale*, cit., pag. 688 ss.

<sup>97</sup> Piergiorgio Valente, Tax Governance e gestione del Compliance Risk, Corriere Tributario 35/2011 Trovato il 14/01/2017

<sup>98</sup> Agenzia delle Entrate, *“Regime di adempimento collaborativo o di “Cooperative compliance”* Descrizione del regime. Trovato il 10/01/2017

- c) i soggetti di cui alle precedenti lettere a) e b) che realizzano un volume di affari o di 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 dell'Agenzia delle entrate del 25 giugno 2013 (di seguito anche "Progetto Pilota");
- d) i soggetti residenti o non residenti con stabile organizzazione nel territorio dello Stato che realizzano un volume di affari o di ricavi non inferiore a un miliardo di euro nelle ipotesi in cui la domanda per il Progetto Pilota sia stata presentata dall'impresa del gruppo che svolge funzioni d'indirizzo in relazione al sistema di controllo del rischio fiscale, anche non in possesso dei requisiti dimensionali;
- e) le imprese residenti o le stabili organizzazioni di soggetti non residenti deputate ad effettuare l'investimento sul territorio dello Stato che intendono dare esecuzione alla risposta dell'Agenzia delle entrate, prestata a seguito di istanza di interpello sui nuovi investimenti, di cui all'art. 2 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 147, indipendentemente dal volume di affari o di ricavi.<sup>99</sup>

Per tutte le aziende che rispettano sia i requisiti soggettivi che quelli oggettivi, secondo l'art 6 del predetto Decreto legislativo n. 128 del 2015 vi sono dei vantaggi fiscali, in particolare:

- la *procedura d'interpello abbreviata* con la quale l'Amministrazione finanziaria è chiamata a rispondere entro 45 giorni alle istanze d'interpello preventivo presentate dai soggetti aderenti al regime di *cooperative compliance*;
- la *riduzione delle sanzioni amministrative tributarie*, per i rischi comunicati, laddove l'Agenzia delle entrate non condivide la posizione dell'impresa; in tal caso le sanzioni sono ridotte alla metà e non possono, comunque, essere superiori all'ammontare edittale minimo previsto, con sospensione della riscossione fino alla definitività dell'accertamento;
- la *riduzione del rischio penale tributario*. In caso di una notizia di reato del contribuente che aderisce al regime, l'Amministrazione finanziaria deve informare la Procura della circoscrizione;
- *l'esonero dalla prestazione delle garanzie*, nelle ipotesi in cui siano richiesti rimborsi delle imposte dirette ed indirette.

## **I Requisiti Oggettivi: il "Tax Control Framework"**

Per quanto concerne i requisiti oggettivi, il regime di adempimento collaborativo s'incentra sull'adozione delle imprese di un efficace ed efficiente *Tax Control Framework* (di seguito TCF), "ovvero di un sistema di rilevazione, misurazione e controllo del rischio fiscale inserito nel più ampio sistema di governo aziendale e di controllo interno, rimanendo ferma l'autonomia di scelta delle soluzioni organizzative più adeguate per il perseguimento dei relativi obiettivi."<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Modello di adesione al regime di adempimento collaborativo, istruzioni per la compilazione, Trovato il 12/01/2017

<sup>100</sup> SCGIR – Il Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi, di diverse società, tra cui "ENI Spa" e "Poste Italiane Spa". Trovato il 21 /12/2016

Il regime di *cooperative compliance* si basa, quindi, su un rapporto di scambio informativo e fiduciario reciproco: da un lato, il contribuente mette a disposizione del Fisco un quadro informativo idoneo alla misurazione, all'identificazione, alla gestione e al controllo del rischio fiscale e, dall'altro lato, l'Amministrazione finanziaria dovrebbe garantire certezza in merito al trattamento fiscale dei rischi.

Secondo quanto previsto dal Provvedimento direttoriale del 14 aprile 2016 dell'Agenzia delle Entrate, il TCF è *"efficace quando è in grado di garantire all'impresa un presidio costante sui processi aziendali e sui conseguenti rischi fiscali consentendole di adempiere al meglio ai doveri di trasparenza e collaborazione nei confronti dell'Amministrazione finanziaria. In particolare, il sistema di controllo interno deve garantire la promozione di una cultura aziendale improntata a principi di onestà, correttezza e rispetto della normativa tributaria, assicurandone la completezza e l'affidabilità, nonché la conoscibilità a tutti i livelli aziendali."*<sup>101</sup>

Di conseguenza il sistema agevolativo deve contenere i seguenti requisiti essenziali che verranno descritti ed analizzati nei paragrafi successivi:

- a) Strategia fiscale
- b) Ruoli e responsabilità
- c) Procedure
- d) Monitoraggio
- e) Adattabilità rispetto al contesto interno ed esterno
- f) Relazione agli organi di gestione<sup>102</sup>

### **3.2 Il Modello di Gestione del Rischio Fiscale nell'Adempimento Collaborativo**

Com'è stato detto in precedenza, il primo passo per la creazione di un modello di gestione dei rischi fiscali è la *"strategia fiscale nella quale devono essere evidenziati gli obiettivi dei vertici aziendali in relazione alla variabile fiscale."*

*La strategia deve riflettere la propensione al rischio dell'impresa, il grado di coinvolgimento dei vertici aziendali nelle decisioni di pianificazione fiscale e gli obiettivi che l'impresa si pone in relazione ai processi di gestione del rischio fiscale."*<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Provvedimento del 14 aprile 2016 dell'agenzia delle entrate, "Disposizioni concernenti i requisiti di accesso al regime di adempimento collaborativo" disciplinato dagli articoli 3 e seguenti del decreto legislativo del 5 agosto 2015, n. 128 ", comma 3.2 -3.3  
Trovato il 16/01/2017

<sup>103</sup> Provvedimento del 14 aprile 2016 dell'agenzia delle entrate, "Disposizioni concernenti i requisiti di accesso al regime di adempimento collaborativo" disciplinato dagli articoli 3 e seguenti del decreto legislativo del 5 agosto 2015, n. 128 ", comma 3.2 -3.3  
Trovato il 16/01/2017

Il secondo passo è la creazione di un *modello di controllo* in senso tecnico, che è inteso come “l’insieme di strumenti, strutture organizzative, norme e regole aziendali volte a consentire una conduzione dell’impresa sana, corretta e coerente con gli obiettivi aziendali mediante un adeguato processo di definizione di attori, compiti e responsabilità dei vari organi e funzioni di controllo e di identificazione, misurazione, gestione e monitoraggio dei principali rischi,- nel nostro caso, fiscali - così come attraverso la strutturazione di adeguati flussi informativi volti a garantire la circolazione delle informazioni”<sup>104</sup> - da minimizzare il rischio di operare in violazione di norme tributarie, ovvero in contrasto con le finalità e/o i principi dell’ordinamento.

Il modello di controllo si basa, quindi, su alcuni elementi cardine, quali il processo di “*tax risk management*”, “*ruoli e responsabilità*”, i “*flussi informativi e reporting*” e le “*regole interne all’impresa*”.

Inoltre, nella gestione dei rischi abitualmente si distingue tra:

- il primo livello di controllo che è rappresentato dalle singole linee operative che, *day-to-day*, mettono in atto i *controlli di linea* finalizzati al corretto svolgimento delle attività operative, incluse quelle con riflessi sugli adempimenti fiscali;
- il secondo livello di controllo che è affidato al team del *tax risk management*, responsabile del monitoraggio e della valutazione, delle metodologie di misurazione del rischio e alla loro individuazione, assicurando inoltre attività di verifica sull’osservanza del rispetto dei requisiti interni e degli obblighi normativi;
- il terzo livello di controllo: affidato all’*internal audit*, che mira a valutare la funzionalità del sistema complessivo di gestione e controllo del rischio fiscale, delle violazioni di procedure interne, andamenti anomali ecc.

Le “regole interne all’impresa”: l’impresa istituisce e mantiene un corpo normativo e procedurale interno, in cui sono formalizzati gli obiettivi, le caratteristiche e le attività di gestione del processo fiscale, così come le attività di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale. Il corpo normativo rilevante ai fini del *tax control framework* può essere, come detto in precedenza, rappresentato dai seguenti documenti:

- la strategia fiscale: documento di indirizzo approvato dal consiglio di amministrazione, che riepiloga gli obiettivi aziendali in relazione alla variabile fiscale, la propensione al rischio dell’azienda e l’architettura del *tax control framework* della società e delle sue consociate;
- la *tax policy*: se implementata, è il documento di indirizzo a livello globale, con la finalità di promuovere lo sviluppo e l’implementazione di buone pratiche fiscali, di controlli e di procedure di gestione del rischio solide e coerenti con la strategia fiscale dell’impresa e di definire i principi di comportamento cui tutti i soggetti coinvolti nel processo fiscale devono attenersi;

---

<sup>104</sup> SCGIR – Il Sistema di Controllo Interno e di Gestione dei Rischi, di diverse società, tra cui “ENI Spa” e “Poste Italiane Spa”. Trovato il 21 /12/2016

- *la tax compliance model* e il documento operativo emesso dalla funzione fiscale, contenente la descrizione delle fasi di cui è composto il processo di *tax risk management* (pianificazione, identificazione e valutazione dei rischi, trattamento dei rischi, monitoraggio dei rischi, piani di azione e *reporting*) e degli strumenti utilizzati in tali fasi;
- I “*flussi informativi e reporting*”: l’impresa deve predisporre opportuni flussi informativi volti a garantire la circolazione delle informazioni al proprio interno. In particolare, al fine di permettere ai consigli di amministrazione di svolgere il proprio ruolo di supervisione, la funzione di *tax risk management* predisponde con cadenza periodica una relazione agli organi di gestione della società e delle sue controllate contenente: una descrizione delle attività pianificate e svolte dalla funzione nel corso dell’anno;
- gli esiti delle attività di verifica e monitoraggio effettuate sui controlli a presidio dei rischi fiscali;
- le misure messe in atto per rimediare alle eventuali carenze emerse a seguito del monitoraggio.

Sulla base di tali relazioni, gli organi di gestione effettuano le valutazioni di competenza sull’adeguatezza del *tax control framework* nel suo complesso.<sup>105</sup>

### 3.3 Il Processo di Tax Risk Management

È estremamente fondamentale individuare le modalità di gestione del processo di misurazione, trattamento, rilevazione e controllo del *tax risk*, fissando in modo univoco le principali responsabilità operative attribuite in tale ambito alle diverse figure coinvolte nel processo. .

Altra figura chiave diventa, quindi, la funzione di *tax risk management*<sup>106</sup>, cioè quel profilo organizzativo che, auspicabilmente nell’ambito della funzione fiscale, è responsabile operativamente del disegno, dell’implementazione e dell’aggiornamento del modello TCF e che in particolare:

- assicura la definizione, l’aggiornamento e la diffusione delle norme e delle metodologie connesse all’istituzione e al mantenimento del TCF garantendo adeguato supporto ai processi di gestione e valutazione del sistema di controllo;
- monitora, in coordinamento con le altre funzioni preposte, la normativa di carattere fiscale e le evoluzioni dei requisiti di legge in ambito TCF;
- effettua analisi di *benchmarking* per l’individuazione delle *best practice* in tema di TCF;
- promuove, in collegamento con la funzione di *compliance*, l’align metodologico con gli altri modelli di controllo e monitoraggio già

---

<sup>105</sup> OCSE, “*Co-operative Tax Compliance: Building better Tax Control Frameworks*”, OCSE Publishing, Paris, 2016

<sup>106</sup> Sulla rilevanza di un corretto approccio di *tax risk management*, cfr. ATO, Good governance and *tax risk management*, Speech by Michael D’Ascenzo, Commissioner of Taxation, luglio 2008.

- operativi nell'ambito di competenza;
- garantisce il necessario supporto ai *risk owner* di processo nelle attività di identificazione e misurazione dei rischi fiscali e nella rilevazione dei controlli rilevanti a presidio di tali rischi;
- garantisce, in coordinamento con le altre strutture preposte, le attività di monitoraggio e *testing* (*test of design* e *test of effectiveness*) dei controlli rilevanti a presidio del rischio fiscale;
- garantisce adeguato supporto ai *risk owner* di processo nell'identificazione e supervisione dei piani di azioni e delle misure messe in atto per rimediare a eventuali carenze emerse dalle attività di monitoraggio e *testing*;
- garantisce il coordinamento dei flussi informativi con le altre unità coinvolte nel processo (es. funzione di *compliance*);
- supporta il responsabile della funzione fiscale, per gli aspetti di competenza inerenti al TCF, nel mantenimento dei collegamenti con l'Agenzia delle entrate e nella redazione della reportistica sul TCF destinata agli organi di gestione secondo le scadenze predefinite, fornendo i contributi di competenza per l'esame e la valutazione complessiva del modello.

### **3.4 Il Tax Risk Management: La Pianificazione delle attività**

La prima attività del *tax risk management* è quella di pianificazione delle attività. Al riguardo, la funzione di *tax risk management* verifica la necessità di aggiornamenti metodologici, in un'ottica di *continuous improvement*, con l'obiettivo di:

- assicurare completezza e tempestività nelle attività e nelle metodologie del modello TCF;
- identificare le principali iniziative di formazione a cui partecipare;
- garantire il recepimento, la diffusione e la definizione degli strumenti e delle metodologie ottimali per un adeguato funzionamento del processo di *tax risk management*, garantendone l'aggiornamento, in linea con l'evoluzione *best practices* e delle normative, nazionali e internazionali;
- monitorare costantemente gli sviluppi delle *leading practices* con riferimento a *comparables* che abbiano aderito a regimi di adempimento collaborativo.

Inoltre monitora continuamente la normativa di carattere fiscale e le evoluzioni dei requisiti di legge che possono avere un riflesso sul *tax control framework* e, in quest'ottica, insieme al responsabile fiscale, partecipa costantemente al dialogo con l'Amministrazione.

Ogni nuovo anno, inoltre, il *tax risk management* predispose gli aggiornamenti dei rischi e controlli in due distinte attività.

- Le *attività di aggiornamento ordinarie*: rivalutazione dei rischi fiscali e dei relativi controlli che non hanno subito modifiche secondo un approccio rotativo che in tre anni aggiorni tutti i rischi;
- Le *attività di aggiornamento straordinarie*: analisi dei rischi, fiscali e dei



relativi controlli, nuovi o modificati.

Al fine di verificare l'efficacia del *tax control framework* ogni anno sono previste *attività di testing* sui *key controls*.

Il piano annuale delle attività della funzione di *tax risk management* prevede inoltre le attività di monitoraggio degli *action plan* emersi:

- in sede di aggiornamento delle mappature rischi-controlli (ad esempio, se identificati rischi fiscali non adeguatamente coperti dai controlli attualmente implementati);
- in sede di *testing* (ad esempio, qualora identificati controlli rilevanti non adeguatamente funzionanti).

Alla base di tutto vi deve essere quindi un *processo dinamico* che preservi l'adattabilità a tutti i cambiamenti, esterni ed interni all'impresa, garantendo un continuo miglioramento del modello di rischio e delle informazione ad esso connesse.

### **Identificazione e Valutazione dei Rischi**

La fase successiva riguarda l'identificazione e valutazione dei rischi:

- identificazione di processi e attività di pertinenza della società;
- identificazione rischi fiscali legati alle attività svolte;
- valutazione del rischio potenziale;
- identificazione e valutazione rischi fiscali legati a specifiche transazioni straordinarie o con impatto fiscale significativo.

I rischi sono identificati per *processi*, ovvero in relazione a ciascuna attività di processo in cui si possono manifestare.

Nella prima fase del processo d'identificazione dei rischi, la funzione di *tax risk management* supporta il *management* nelle attività valutando i rischi in termini di *rischio potenziale* o *inerente*.

Le dimensioni di analisi sono:

- la valutazione dell'impatto: è espressa in maniera quantitativa e qualitativa, e l'impatto è valutato sui i probabili effetti finanziari e non, come il rischio di reputazione o d'immagine precedentemente analizzato;
- *il rating* del rischio: il livello di rischio potenziale è rappresentato dalle valutazioni espresse in termini di probabilità e d'impatto con una matrice che sintetizza la rilevanza a livello potenziale;
- la valutazione della probabilità: vengono presi in considerazione l'esistenza o meno di precedenti storici, le possibili criticità nell'applicazione ed interpretazione della normativa fiscale, il volume delle specifiche transazioni in cui si potrebbe verificare il rischio, il numero delle persone coinvolte nel processo, il livello di automazione, la frequenza dei cambiamenti alla normativa fiscale riguardo uno specifico rischio, ecc.

Oltre all'identificazione e valutazione dei rischi che si possono generare

nell'ambito dei processi e della *routine* aziendale, vanno successivamente definite e implementate una serie di attività e procedure finalizzate ad assicurare che siano identificati e valutati anche gli eventuali rischi fiscali rilevanti da specifiche transazioni di carattere non-routine o di ingente impatto fiscale.

Il profilo di rischio di tali transazioni è valutato tramite una metodologia semplificata, coerente con la propensione al rischio fiscale della società, e tale metodologia mira a valutare il livello di rischiosità della singola transazione e ad assicurare che un adeguato livello di *management* sia coinvolto nel processo decisionale, prima che l'operazione venga approvata.

La valutazione sul livello di rischiosità della singola transazione è effettuata in termini di probabilità e impatto, dove:

- per “probabilità” si intende la posizione che l'impresa vuole adottare in caso di una controversia con esito sfavorevole, con l'Amministrazione, su una specifica transazione;
- per “impatto” si intende l'effetto, che una ipotetica risoluzione sfavorevole di una controversia, potrebbe avere in termini fiscali e di reputazione;

Si dovrebbe, poi, mantenere sistematicamente traccia di tutte le transazioni non-routine identificate e/o verificatesi nel corso dell'anno, della valutazione di rischio sottostante la transazione e della relativa documentazione di supporto, indipendentemente dal fatto che la transazione od operazione abbia avuto seguito o meno.

## **Controllo dei Rischi**

È la fase che attiene alla:

- identificazione dei controlli a presidio dei rischi fiscali;
- valutazione sull'adeguatezza dei controlli;
- valutazione del rischio residuale.

I controlli, possono essere di diversa natura e agire preventivamente sulle cause scatenanti del rischio o successivamente, al verificarsi dell'evento, intervenendo sulle loro conseguenze.

Di seguito sono riportati alcuni esempi di controllo:

- controlli autorizzativi: controlli che riguardano l'approvazione di transazioni o, più semplicemente, ad informazioni.
- *management review*: controlli che riguardano le attività di:
  - “*Reviews of financial results for components of a group*”;
  - *Comparisons of budget to actual*; and
  - *Reviews of impairment analyses*”<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> Secondo PwC, in uno studio sugli “internal Controls” i “*Management review controls (MRCs) are the reviews conducted by management of estimates and other kinds of financial information for reasonableness. They require significant judgment, knowledge, and experience. These reviews typically involve comparing recorded amounts with expectations of the reviewers based on their knowledge and experience. The reviewer’s knowledge is, in part, based on history and, in part, may*

- riconciliazioni: controlli disegnati per verificare la consistenza e coerenza tra due diverse fonti informative;
- *key performance indicators*: monitoraggio continuativo o periodico di indicatori finanziari o non finanziari, utilizzati dal *management* per monitorare l'avanzamento delle *performance* della società rispetto agli obiettivi predefiniti;
- *segregation of duties*: separazione dei compiti e delle responsabilità di autorizzazione delle transazioni, registrazione delle transazioni e custodia delle informazioni, per evitare situazioni in cui una singola persona possa contemporaneamente commettere, rivedere e approvare un errore o un'irregolarità;
- *system access*: controlli che prevedono limitazioni dell'accesso a sistema a determinati "ambienti", transazioni o informazioni, sulla base di profili di accesso predefiniti;
- controlli di interfaccia o conversione dei dati: controlli che prevedono il trasferimento o la conversione di dati tra due sistemi informativi (in modo manuale, automatico o tramite combinazione dei due) al fine di assicurare completezza, accuratezza e integrità dei dati trasferiti;
- *exception/edit report*: controlli che prevedono la generazione di reportistica *ad hoc* in caso di violazione degli *standard* aziendali (*exception report*) o di modifiche ai dati contenuti nelle anagrafiche o nei *database* aziendali (*edit report*).

### 3.4. Monitoraggio dei Rischi

Questa fase riguarda:

- la selezione dei controlli da testare;
- l'esecuzione delle attività di *testing*;
- la valutazione dell'operatività dei controlli e formalizzazione degli esiti dei *test*;
- la valutazione delle carenze.

Si sottolinea, al riguardo, che le tipologie di *test* che possono essere svolte per valutare l'adeguatezza di un controllo si distinguono fundamentalmente tra il *test of design*<sup>108</sup> e il *test of effectiveness*<sup>109</sup>.

---

*depend upon examining reports and underlying documents. MRCs are an essential aspect of effective internal control. Any review of analyses involving an estimate or judgment (examples: estimating a litigation reserve or estimating the percentage of completion for long-term construction projects);*

- *Reviews of financial results for components of a group;*
- *Comparisons of budget to actual; and*
- *Reviews of impairment analyses."*

<sup>108</sup> PCAOB - Public Company Accounting Oversight Board, audit standard numero 13, testing the control. "The Auditors should test the design effectiveness of the controls selected for testing by determining whether the company's controls, if they are operated as prescribed by persons possessing the necessary authority and competence to perform the control effectively, satisfy the company's control objectives and can effectively prevent or detect error or fraud that could result in material misstatements in the financial statements."

Il primo prevede lo svolgimento di procedure di verifica finalizzate, a verificare se il *disegno del controllo* si possa considerare adeguato, ossia se il controllo stesso è stato disegnato in maniera adeguata a prevenire o individuare operazioni che violerebbero le norme tributarie. I principali aspetti che vengono presi in considerazione in fase di *test of design* sono i seguenti: il controllo copre effettivamente il rischio per cui è stato disegnato? Il controllo è già operativo/implementato? Esiste appropriata documentazione che fornisca evidenza del controllo?

La seconda tipologia, il *test of effectiveness*, prevede lo svolgimento di procedure di *test* finalizzate a valutare se il controllo ha operato nel continuo come previsto e se è effettivamente stato svolto in maniera corretta. I principali aspetti che vengono presi in considerazione in fase di *test of operating effectiveness* sono i seguenti: il controllo è ed è stato operativo nel continuo? Il controllo opera ed ha operato come disegnato? C'è evidenza del controllo riscontrabile in maniera puntuale e continuativa? Il controllo è riuscito a mitigare il rischio che doveva mitigare?

Diversamente dal *test of design*, il *test of operating effectiveness* è svolto su più transazioni, selezionando, ove possibile, un campione di transazioni considerato statisticamente significativo per valutare se il controllo abbia di fatto operato efficacemente nel continuo o meno.

### 3.5. Piani di azione e Reporting

Questa fase è relativa alla:

- definizione dei piani di azione;
- monitoraggio dei piani di azione;
- il reporting verso gli organi di controllo, i risk owner, le altre funzioni di controllo e l'Amministrazione finanziaria.

Nei casi in cui sia rilevata una mancanza o un errore di controllo (*control deficiency*<sup>110</sup>) deve essere rielaborato l'*action plan*, finalizzato a ridefinire la *deficiency*. Dopodiché il pronto completamento degli *action plan* identificati è fondamentale per garantire l'efficacia e l'adattabilità nel tempo del *tax control framework* di Gruppo.

---

Trovato il 20/01/2017

<sup>109</sup> PCAOB - Public Company Accounting Oversight Board, audit standard numero 13, testing the control. "The auditor should test the operating effectiveness of a control selected for testing by determining whether the control is operating as designed and whether the person performing the control possesses the necessary authority and competence to perform the control effectively. Procedures the auditor performs to test operating effectiveness include a mix of inquiry of appropriate personnel, observation of the company's operations, inspection of relevant documentation, and re-performance of the control." Trovato il 20/01/2017

<sup>110</sup> PCAOB - Public Company Accounting Oversight Board, audit standard, assessing control risk. "When deficiencies affecting the controls on which the auditor intends to rely are detected, the auditor should evaluate the severity of the deficiencies and the effect on the auditor's control risk assessments. If the auditor plans to rely on controls relating to an assertion but the controls that the auditor tests are ineffective because of control deficiencies, the auditor should:

- Perform tests of other controls related to the same assertion as the ineffective controls, or
- Revise the control risk assessment and modify the planned substantive procedures as necessary in light of the increased assessment of risk"

Per quanto riguarda la fase di *reporting*, si deve permettere al consiglio di amministrazione di svolgere il proprio ruolo di supervisione, ed a cui la funzione di *tax risk management* predisporre con regolare cadenza relazioni di sintesi con gli esiti delle attività svolte, che sono successivamente presentate agli organi di gestione dal responsabile fiscale.

Le relazioni, dovranno contenere:

- una descrizione delle eventuali carenze di controllo identificate e una valutazione della loro significatività, singolarmente o in ottica consolidata;
- una descrizione delle attività pianificate e svolte dalla funzione di *tax risk management* nel corso dell'anno;
- gli esiti delle attività di verifica e monitoraggio effettuate sui controlli a presidio dei rischi fiscali;
- una descrizione delle misure messe in atto per rimediare alle eventuali carenze emerse;
- gli esiti del monitoraggio sull'avanzamento degli *action plan*.

### **3.7. Comunicazione e Formazione**

La comunicazione interna ed esterna dei principi ispiratori del *tax control framework* viene garantita, attraverso il sito internet e/o intranet aziendale, ritenuto come il mezzo più adeguato per la loro diffusione e la conoscenza al personale.

L'attività di *tax risk management*, in collaborazione con l'attività di organizzazione, dovrebbe curare anche la formazione del personale maggiormente coinvolto in tali funzioni.

La società dovrebbe attuare specifici piani di formazione, con lo scopo di garantire l'effettiva conoscenza delle logiche, dei principi e degli specifici punti di controllo previsti dal *tax control framework* da parte delle funzioni aziendali.

## **CONCLUSIONI**

Come si è cercato di dimostrare la *cooperative compliance* è uno strumento potenzialmente molto utile per le imprese di grandi dimensioni i cui esiti dovranno però, essere attentamente monitorati. Pertanto sarà determinante il superamento delle difficoltà tecniche implicite nel monitoraggio degli effetti della *cooperative compliance*, anche al fine di evitare che questa si rilevi o venga erroneamente interpretata come uno strumento di iniquo vantaggio a favore delle grandi imprese.

Dopo la sperimentazione avviata negli scorsi anni, anche l'Italia approda al novero di Paesi, primo fra tutti i Paesi Bassi, che utilizzano questo strumento per stabilire su nuove basi il rapporto tra fisco e i grandi contribuenti.

Secondo la definizione data dall'OCSE, la *cooperative compliance* va intesa come un "*comportamento delle parti coinvolte (contribuenti e autorità fiscali) funzionale ad un volontaria e plausibile rivelazione dei principali elementi che determinano gli obblighi tributari del contribuente, ovvero l'ammontare corretto di imposte pagate nel momento giusto.*"

Nel corso di questo studio sono stati già analizzati i vantaggi per il contribuente e per l'Autorità fiscale, ma quello di maggior rilievo consiste probabilmente

nella riduzione dell'asimmetria informativa che affligge le Agenzie fiscali nei rapporti con le organizzazioni complesse e articolate sul piano internazionale.

L'idea di delegare le stesse organizzazioni (attraverso una pratica che nei Paesi Bassi è stata efficacemente definita di *horizontal monitoring*<sup>111</sup>) ad auto-monitorare il rischio fiscale attraverso uno schema e un flusso d'informazioni prestabilito (il tax control framework) è un modo ragionevole di colmare questa asimmetria, a costi ridotti.

L'efficienza e l'efficacia di questa soluzione dipende, comunque, dalla capacità del legislatore e dell'Autorità fiscale di fare in modo che il contribuente rispetti tale schema non solo nella forma ma anche nella sostanza.

Il problema dell'asimmetria informativa nei confronti delle imprese di grandi dimensioni è qualitativamente diverso da quello, che pure ha una natura simile, che si pone nei confronti dei contribuenti persone fisiche e di quelli che svolgono attività economiche di dimensione minore.

Le Autorità fiscali di altri Paesi europei tendono a eliminare questa asimmetria ricorrendo sempre più a forme c.d. *third-party information*.

In Italia il legislatore ha dimostrato di andare in questa direzione attraverso c.d. "*cambiaverso*"<sup>112</sup> e l'incrocio dei dati IVA derivanti dalle comunicazioni trimestrali introdotte dal 2017.

Tuttavia questi nuovi strumenti introdotti dal legislatore nazionale non sono applicabili alle multinazionali, in quanto la loro attività viene svolta, per grande parte, all'interno della stessa organizzazione (e quindi in assenza di "parti terze") o, comunque, in modo tale da non consentire di ricostruire gli aspetti fiscalmente rilevanti della stessa attraverso le informazioni fornite da soggetti terzi, ad es. gli intermediari finanziari.

Viene allora spontaneo chiedersi "perché le grandi imprese dovrebbero rinunciare a questo vantaggio informativo, e la risposta sta, ovviamente, nei benefici che vengono concessi ai contribuenti che entrano nel regime di

---

<sup>111</sup> Valentino Tamburro - Dottore di ricerca in Diritto degli affari e diritto tributario dell'impresa Università Luiss "Guido Carli", NUOVE PROSPETTIVE NEL RAPPORTO TRA FISCO E CONTRIBUENTE: A PROPOSITO DI UNA RECENTE COLLETTANEA IN TEMA DI C.D. "TAX ASSURANCE", pubblicato in "Diritto e Pratica Tributaria" n. 3 del 2016, pag. 938,

L'idea alla base dell'*Horizontal monitoring programme (HMP)* è che la collaborazione e la fiducia tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria siano indispensabili per assicurare la *voluntary compliance*. Il buon andamento del suddetto modello di controllo si traduce per il contribuente in minori controlli e per l'Amministrazione finanziaria in maggiori risorse da destinare al controllo degli altri contribuenti che non vi aderiscono e che quindi sono potenzialmente a maggior rischio di evasione. Gli accordi di *compliance* stipulati tra l'Amministrazione finanziaria olandese ed i consulenti fiscali delle piccole e medie imprese rientrano invece in tale programma in quanto, come già rilevato dall'OCSE nel rapporto del 2008, gli "intermediari fiscali" giocano un ruolo vitale in tutti i sistemi tributari, aiutando i contribuenti a comprendere e rispettare la normativa fiscale. Alla fine del 2013, circa 89.000 piccole e medie imprese hanno partecipato all'*Horizontal monitoring programme* per il tramite dei loro consulenti fiscali. L'Amministrazione finanziaria olandese si è posta un obiettivo di circa 210.000 partecipanti nel lungo periodo. Il ruolo dei consulenti fiscali che aderiscono a tale programma non è quindi più quello, tradizionale, di rendere esclusivamente un servizio al cliente senza avere alcuna responsabilità nei confronti dell'Amministrazione finanziaria, ma prevede delle responsabilità precise anche nei confronti di quest'ultima. Qualora, infatti, a seguito di un controllo emerga che una dichiarazione dei redditi compilata dal consulente contiene degli errori materiali o una frode e sia accertata la responsabilità del consulente stesso, il *compliance agreement* può risolversi di diritto. Anche gli altri clienti del consulente verrebbero così sottoposti a controlli più severi. *trovato il 01/02/2017*

<sup>112</sup>Vedesi art. 1, commi 634 e 635 della legge n. 190 del 2014

cooperative compliance. Tra essi, il principale è certamente la riduzione dell'incertezza legata ai risvolti fiscali di determinate operazioni a natura complessa e soprattutto alla loro interpretazione da parte delle autorità fiscali. I costi diretti ed indiretti del contenzioso e l'incertezza aumentano la varianza dei profitti e riducono la propensione all'investimento, con ricadute negative per l'intero sistema economico. A ciò si aggiungano i vantaggi reputazionali che non sono affatto trascurabili per le imprese che agiscono su scala globale.

Si tratta di una sfida articolata, in quanto, per loro natura, gli accordi di *cooperative compliance* riguardano, necessariamente, un novero ristretto di soggetti con caratteristiche spesso del tutto peculiari, che, quindi, si prestano ben poco all'identificazione di un vero e proprio scenario che consenta di valutare quali sarebbero stati i comportamenti fiscali, se l'accordo non fosse stato concluso e, più in generale. Pertanto, in una situazione *de iure condendo* servirà sviluppare un'analisi basata su case studies su un approccio interdisciplinare, tra competenze giuridico-interpretative e quelle analitico-statistiche.