

Prot. 3060

*Ministero dell'Economia e delle Finanze*

ATTO DI INDIRIZZO
PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI
DI POLITICA FISCALE PER GLI ANNI 2006 – 2008
(art. 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300)

Il presente atto di indirizzo, in coerenza con quanto stabilito nel Documento di programmazione economica-finanziaria 2006-2009 e nella successiva nota di aggiornamento nonché nella Relazione previsionale e programmatica per il 2006, determina gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, anche in prosecuzione ed aggiornamento dell'atto di indirizzo per il triennio 2005 - 2007.

1. Linee generali di politica fiscale

La manovra di politica economica e finanziaria varata dal Governo, coerentemente con gli impegni assunti nell'ambito dell'Unione Europea, è riconducibile alle seguenti linee di intervento:

- ❖ la ripresa economica attraverso riforme strutturali e misure mirate, intese anche a rilanciare la competitività;

- ❖ l'incremento delle politiche di sviluppo attraverso il rilancio delle infrastrutture nel Mezzogiorno e nelle altre aree strategiche del Paese;
- ❖ il risanamento dei conti pubblici con misure dirette al contenimento della spesa corrente ed alla riduzione del debito pubblico.

Gli interventi in cui si articola la manovra finanziaria per l'anno 2006 postulano una maggiore responsabilizzazione dei Centri di responsabilità mediante l'adozione di adeguati strumenti di monitoraggio e controllo ex post al fine di individuare limiti differenziati in base alla natura delle spese, privilegiando quelle che favoriscono la crescita dell'economia.

Pertanto, gli interventi in materia tributaria operati (approvazione dei primi due moduli della riforma fiscale, ampliamento della *no tax area* e riforma delle deduzioni), saranno accompagnati, nell'ambito del risanamento dei conti pubblici, dalla manutenzione della base imponibile, contrastando il "sommerso", l'elusione e l'evasione fiscale, in modo da favorire il rispetto anche del principio di equità del prelievo tributario.

A questi fini, l'Amministrazione finanziaria nelle sue diverse articolazioni e nell'ambito delle rispettive competenze, ma attraverso le più idonee sinergie, dovrà fornire ogni apporto cognitivo volto a conseguire gli obiettivi di politica fiscale - tributaria rivolti alla:

- riduzione della pressione fiscale con particolare riguardo al valore aggiunto prodotto dalle imprese, attraverso l'esclusione da imposizione del costo del lavoro e agli interventi di riduzione del cuneo fiscale contributivo;
- adozione di mirati interventi fiscali al fine di creare opportunità di sviluppo e crescita per le imprese italiane, attualmente operanti all'estero, nelle aree produttive del Paese e, in particolare, nel Mezzogiorno;
- valorizzazione del sistema produttivo attraverso l'adozione di misure volte a favorire la creazione dei distretti industriali;

- tutela del potere di acquisto reale delle famiglie, attraverso il contenimento dei costi essenziali e l'adozione di idonee misure fiscali volte al sostegno delle famiglie più disagiate;
- semplificazione, revisione ed armonizzazione dei tributi locali.

L'azione dell'Amministrazione sarà prioritariamente focalizzata sulla adozione di misure volte ad intensificare l'attività di verifica e controllo, al fine di un capillare contrasto ad ogni forma di evasione fiscale e contestualmente a quella contributiva. In merito saranno raccordate, attraverso una mirata programmazione, le sinergie tra i diversi settori dell'Amministrazione con le altre Pubbliche amministrazioni e Enti, in particolare le Autonomie locali, chiamati a svolgere un ruolo proattivo nel contrasto all'evasione fiscale.

Relativamente allo specifico comparto dei giochi, scommesse e concorsi pronostici, l'incremento delle entrate erariali sarà, tra l'altro, realizzato attraverso un piano di intervento particolarmente orientato al sostegno e allo sviluppo, anche introducendo nuove modalità di gioco. In tal senso l'azione gestionale si concretizzerà in iniziative dirette a:

- razionalizzare la filiera distributiva in funzione dell'operatività della rete telematica del gioco lecito;
- contrastare il fenomeno del gioco illecito;
- completare il portafoglio dei giochi pubblici, attraverso il monitoraggio ed il controllo degli apparecchi con vincite in denaro, collegati in rete;
- analizzare le dinamiche della imposizione sui tabacchi in base all'andamento dei prezzi di mercato.

Quanto alla gestione dei beni pubblici, l'efficacia istituzionale sarà assicurata attraverso opzioni e processi di ottimizzazione. In particolare l'Agenzia del Demanio, orienterà la propria azione sulla base delle seguenti linee di intervento:

- erogazione di servizi sempre più evoluti in ambito immobiliare sul patrimonio amministrato e di altri servizi istituzionali;
- rafforzamento del ruolo di supporto e di fornitore di servizi al Ministero dell'Economia e delle Finanze;
- creazione del valore e gestione proattiva degli immobili di proprietà dello Stato;
- consolidamento dell'organizzazione in chiave manageriale e sviluppo di sinergie con il contesto di riferimento.

Da ultimo l'Amministrazione, con riferimento agli obiettivi di buona amministrazione e di efficienza, attuerà gli interventi con peculiare attenzione:

- al contenimento degli incrementi di spesa per consumi intermedi, per consulenze, per spese di rappresentanza e per auto di servizio;
- allo snellimento delle procedure amministrative e prosecuzione del programma di *e-gouvernement*.
- all'aumento di produttività ed equilibrio di sistema della spesa attraverso l'incremento delle forme di autofinanziamento.

2. Linee generali della gestione tributaria

Nel conformare alle predetti linee generali di politica fiscale la propria azione gestionale, anche in prosecuzione delle direttrici d'intervento di cui ai precedenti esercizi, l'Amministrazione dovrà adottare idonee misure organizzative e di programmazione per far fronte al piano di sviluppo economico, sociale predisposto dal Governo, attraverso i seguenti interventi:

- a) Rafforzamento dell'azione di contrasto all'evasione fiscale, alle frodi fiscali, all'economia sommersa, mediante:
- l'adozione di un piano sinergico di interventi comuni nei diversi settori della fiscalità, che individui le più efficaci strategie per l'attuazione delle priorità politiche contenute nella manovra finanziaria, anche intensificando la collaborazione operativa;
 - il potenziamento dell'attività di contrasto alle frodi al bilancio dell'Unione europea, dello Stato, degli Enti locali;
 - il potenziamento dell'attività di contrasto ai reati concernenti il mercato dei beni e servizi, con particolare riguardo alla contraffazione ed alla sicurezza dei prodotti, al fine di tutelare il sistema produttivo italiano, nonché assicurare il controllo dei prezzi.
- b) Consolidamento del ruolo del Dipartimento per le politiche fiscali nella *governance* delle Agenzie fiscali, mediante:
- la costituzione di un sistema integrato del processo di controllo fiscale, articolato secondo ambiti territoriali, dimensioni dei fenomeni evasivi e tipologia di contribuente, attraverso la predisposizione di indicatori chiave per misurare la performance conseguita nelle diverse fasi del processo, in ordine all'allocazione delle risorse, ai controlli eseguiti, alla durata media degli stessi, al tasso di positività, alla maggiore imposta complessivamente accertata, alla sostenibilità della pretesa fiscale ed alla capacità di riscossione;
 - lo sviluppo dei rapporti diretti con i contribuenti e gli operatori economici in un'ottica di customer care finalizzati ad incrementare il livello di *compliance* all'obbligazione tributaria e consentire che la pretesa fiscale diventi gettito effettivamente incassato, riducendo, altresì, i costi complessivi del sistema;

- l'integrazione dei servizi rivolti agli enti territoriali per il trasferimento delle informazioni utili al governo della fiscalità locale ed alla partecipazione degli stessi enti all'azione di contrasto dei fenomeni evasivi;
- il coordinamento dei servizi di informazione e comunicazione e rilevazione della percezione e dell'atteggiamento dei cittadini verso il fenomeno dell'evasione fiscale, al fine di individuare le iniziative utili alla creazione di un più adeguato clima sociale di censura verso i comportamenti fiscalmente scorretti.

Tali azioni saranno coerenti con gli orientamenti emersi in sede comunitaria ed internazionale, garantendo:

- la partecipazione ai lavori in materia fiscale presso le istituzioni internazionali (UE, OCSE, ONU) coordinando la presenza dell'Amministrazione finanziaria negli ambiti internazionali e curando la necessaria diffusione delle informazioni verso le Agenzie fiscali e la Guardia di finanza ed il necessario coordinamento, anche mediante il CLO (central liaison office), degli enti dell'Amministrazione finanziaria preposti allo scambio di informazioni;
- la razionalizzazione e omogeneizzazione delle modalità di scambio di informazioni per pervenire ad una piena interoperabilità fra i sistemi della fiscalità allargata, anche nell'ottica dell'attuazione del federalismo fiscale;
- l'implementazione delle modalità di misurazione e di utilizzo dei servizi online, per poterne valutare il livello di evoluzione e monitorarne l'effettivo utilizzo nel tempo, secondo quanto stabilito negli obiettivi di *e-gouvernement*;
- la verifica delle potenzialità offerte dal patrimonio informativo dell'anagrafe tributaria, con riferimento sia all'idoneità ad individuare il livello e la distribuzione del fenomeno evasivo sia alla capacità di alimentare strategie di controllo e accertamento basate sull'impiego di metodologie induttive per rendere più incisivo il contrasto all'evasione fiscale;

- l'attuazione degli interventi a supporto della funzione di governo strategico del Sistema Informativo della Fiscalità secondo le scadenze e i termini previsti nel Contratto Quadro di Servizi 2006-2011 da stipulare tra il Dipartimento e la So.Ge.I.;
- il miglioramento del processo di monitoraggio e di verifica dei risultati sugli atti convenzionali mediante la definizione di indicatori di impatto per i progetti di investimento e la definitiva integrazione della pianificazione degli investimenti con il sistema degli obiettivi;
- la qualità del processo di pianificazione e controllo al fine di assicurare la più elevata aderenza tra i risultati attesi proposti nelle Convenzioni e l'effettiva capacità operativa delle strutture agenziali, anche al fine di prevenirne i rischi gestionali;
- iniziative finalizzate al trasferimento delle informazioni utili alla governance delle Agenzie attraverso modalità telematiche nella prospettiva di aumentare la qualità delle informazioni, di ridurre i tempi di trasmissione e di contenere i costi del controllo;
- la progressiva integrazione del sistema di governo degli investimenti con il sistema degli obiettivi attraverso l'identificazione, la quantificazione e la misurazione periodica degli indicatori di risultato dei progetti previsti nel piano degli investimenti allegato alle Convenzioni con le Agenzie fiscali nonché dei progetti previsti dai piani di sviluppo delle altre strutture dell'Amministrazione fiscale;
- l'implementazione dell'attività di vigilanza attraverso l'estensione della base informativa su cui fondare le analisi e le valutazioni dei procedimenti per rendere sempre più efficace la selezione degli interventi da realizzare, anche attraverso l'acquisizione di informazioni sul livello di miglioramento dell'azione complessiva rispetto ai principi di imparzialità, trasparenza e correttezza nell'applicazione delle norme e verifica degli esiti derivanti da tale attività sull'azione amministrativa;

- lo sviluppo dell'attività di customer satisfaction, attraverso l'individuazione di una metodologia condivisa con le Agenzie fiscali, al fine di valutarne gli esiti delle indagini, secondo il modello dell'Osservatorio della soddisfazione del contribuente, all'interno dei processi di pianificazione strategica e dei connessi Piani di miglioramento della qualità dei servizi;
- l'allineamento delle scelte tecnologico-informatiche con le complessive strategie di attuazione delle politiche pubbliche in materia di fiscalità da parte delle Agenzie sviluppando e monitorando i sistemi di diffusione della conoscenza, al fine di assicurare il miglior utilizzo del capitale conoscitivo dell'organizzazione per il perseguimento dei compiti istituzionali e contenere la spesa informatica complessiva.

A tal fine, nell'ambito delle Convenzioni, il Dipartimento per le politiche fiscali e le Agenzie fiscali avranno cura di dare particolare evidenza alla catena del valore, quale criterio e clausola interpretativa per una corretta valutazione dei servizi restituiti alla collettività.

- c) Gestione efficiente del settore dei giochi e contrasto al fenomeno del gioco illecito, mediante:
- il riordino e consolidamento del portafoglio dei giochi pubblici, del gioco a distanza nelle sue diverse forme, nonché introduzione di apparecchi da intrattenimento connessi in rete per l'erogazione e gestione del gioco;
 - l'adozione di adeguate iniziative volte a recuperare alla legalità quote significative della domanda, con particolare riferimento agli apparecchi da intrattenimento ed alle scommesse;
 - l'introduzione di innovazioni normative e di natura sanzionatoria in grado di ridefinire i profili di convenienza presunta e di rischiosità degli illeciti anche attraverso specifiche analisi dei fenomeni di illegalità su scala internazionale;

- l'adozione di interventi in materia di distribuzione dei giochi nell'ottica della progressiva costituzione della rete unitaria dei giochi;
 - l'adeguamento delle formule e del meccanismo del sistema del gioco pubblico all'evoluzione del mercato ed alle preferenze del pubblico, anche in funzione del contrasto al gioco illecito;
 - il sostegno all'evoluzione del ruolo dei concessionari ed allo sviluppo delle relative capacità di integrazione organica nel sistema del gioco pubblico, in chiave di "competizione cooperativa", al fine di sviluppare la concorrenzialità di sistema rispetto all'offerta di altri paesi.
- d) Contenimento della spesa, mediante:
- la riduzione della spesa corrente, con particolare riguardo alle spese di consulenza, di rappresentanza e di relazioni pubbliche, anche attraverso la razionalizzazione dell'utilizzo ed allocazione delle risorse umane e strumentali e di miglioramento dei processi di programmazione, monitoraggio e comparazione dei costi all'interno dell'amministrazione;
 - la semplificazione delle competenze e della relativa distribuzione, in funzione dell'ottimizzazione organizzativa del lavoro, anche massimizzando il ricorso alle nuove tecnologie informatiche;
 - l'ottimizzazione degli esiti derivanti dal controllo della gestione e dalla verifica dei risultati.
- e) Formazione, mediante:
- la specializzazione e l'aggiornamento professionale, per la realizzazione dei quali il Dipartimento per le politiche fiscali, l'Amministrazione autonoma dei monopoli e le Agenzie fiscali si avvarranno della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, anche attraverso modelli di formazione a distanza (*e-learning*); in particolare i percorsi formativi saranno mirati a supportare:

- le esigenze connesse al potenziamento dell'attività di accertamento fiscale e di contrasto a qualsiasi forma di evasione ed elusione fiscale;
- l'adeguamento professionale del personale alle funzioni derivanti dai mutamenti normativi e dai nuovi processi organizzativi.

La complessiva azione gestionale dovrà tenere anche conto dei rilievi formulati dalla Corte dei Conti sia nell'ambito delle indagini sulla gestione svolte nel biennio 2004 e 2005, sia in sede di giudizio di rendiconto generale dello Stato – esercizio 2004.

3. Obiettivi generali della gestione tributaria per le Agenzie fiscali

Conformemente alle disposizioni attuative della manovra finanziaria per l'anno 2006, la gestione tributaria sarà informata alle seguenti priorità politiche di miglioramento dell'azione amministrativa:

- ❖ creazione del valore sociale ed economico attraverso lo sviluppo di interazioni con il cittadino, le imprese e le categorie professionali in una prospettiva di massima semplificazione degli adempimenti, anche attraverso l'estensione del principio del “silenzio assenso”, di standardizzazione dei processi lavorativi interni e di sincronizzazione e integrazione di informazioni e competenze;
- ❖ rafforzamento del sistema delle garanzie per il cittadino, attraverso l'adozione generalizzata delle “carte dei servizi” e la relativa pubblicizzazione mediante le tecnologie avanzate dell'informazione e della comunicazione;
- ❖ dimensionamento del fabbisogno, facendo progressivamente ricorso alle previste forme di autofinanziamento;

- ❖ applicazione di criteri di economicità nei processi d'acquisto e dimensionamento dei costi attraverso la preventiva verifica di efficienza dell'andamento dei fattori della gestione;
- ❖ valorizzazione delle istanze di trasparenza, imparzialità e buon andamento, in modo da rendere comunque sostenibile l'azione amministrativa, anche in sede contenziosa; al riguardo l'Amministrazione assicurerà il massimo apporto professionale in ogni stato e grado del giudizio;
- ❖ ottimizzazione della gestione della riscossione, anche attraverso la riforma del sistema della riscossione, adottando soluzioni che ne massimizzino direttamente l'efficacia. Saranno inoltre sviluppate sinergie tra i diversi attori della fiscalità ed individuati meccanismi operativi-informativi al fine della verifica degli esiti della riscossione rispetto alla pretesa erariale definita in sede di accertamento;
- ❖ adozione di quelle forme e modalità operative che, nell'ambito dei rapporti con l'utenza, massimizzino il servizio reso anche nel rispetto della normativa vigente inerente all'orario previsto per le attività di front office;
- ❖ sviluppo di processi di cooperazione e coordinamento con le autonomie locali e con quegli organismi che interagiscono con il sistema fiscale a livello nazionale, comunitario e internazionale;
- ❖ incremento del livello di professionalità, sia valorizzando la componente formativa dell'esperienza lavorativa, sia attraverso l'erogazione di formazione che favorisca lo sviluppo di conoscenze, capacità e fiducia, anche mediante approcci multidisciplinari; al riguardo le Agenzie, d'intesa con la Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, definiranno appositi piani e percorsi formativi;
- ❖ progressiva adozione della tecnologia web al fine di meglio supportare le applicazioni ad uso degli uffici e la fruibilità e qualità dei servizi, favorendone tra l'altro l'accessibilità da parte dei soggetti disabili;

- ❖ definizione dei livelli di *performance* attesa e dei correlativi fattori critici di successo, sulla base di parametri ed indicatori in grado di verificare i risultati conseguiti sotto il profilo dell'efficacia e qualità dell'azione amministrativa oltre che dell'efficienza;
- ❖ potenziamento degli strumenti di comunicazione interna ed esterna, attraverso l'erogazione di servizi integrati di informazione e comunicazione, basati su sistemi di *Customer Relationship Management*;
- ❖ consolidamento e sviluppo dell'offerta di servizi sul mercato, in ragione della domanda ed in condizioni di competitività e qualità degli stessi.

3.1 Agenzia delle Entrate

Nel rispetto delle priorità politiche enunciate, la Convenzione tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate sarà adeguata sulla base degli obiettivi di seguito individuati:

- a) Potenziamento dell'azione di prevenzione e contrasto all'evasione fiscale:
- ampliamento della platea dei contribuenti sottoposti a controllo garantendo, nel contempo, la proficuità degli interventi e l'elevazione del grado di adesione alla pretesa tributaria;
 - contrazione dei tempi intercorrenti tra il momento dichiarativo e quello di ridefinizione dell'obbligazione tributaria;
 - misure volte all'accertamento delle violazioni delle imposte dirette ed indirette sugli immobili;
 - acquisizione e utilizzazione nell'attività di controllo delle informazioni in ordine a manifestazioni di particolare capacità contributiva;
 - individuazione di sinergie tra i diversi settori amministrativi, comprese le autonomie locali, impegnati ad attuare una mirata programmazione

dell'attività di verifica e controllo, al fine di un capillare contrasto all'evasione fiscale e adozione degli strumenti più idonei a favorire l'emersione dell'economia irregolare, anche attraverso la partecipazione alla Commissione centrale di coordinamento dell'attività di vigilanza di cui all'art. 3 del D.Lgs 23 aprile 2004 n. 124.

b) Equità del sistema fiscale e rafforzamento della “*tax compliance*”:

- favorire l'adesione in sede di attività di accertamento ordinaria da parte di imprese, professionisti e particolari categorie degli stessi alla predefinizione dei redditi di un triennio pianificandone la variabile fiscale. A tal fine si terrà conto:
 - delle risultanze dell'applicazione degli studi di settore, con riferimento alla loro attualità, da assicurarsi mediante il costante aggiornamento;
 - dei dati, anche prospettici, sull'andamento dell'economia nazionale, per distinti settori economici di attività;
 - della coerenza dei componenti negativi di reddito e di ogni altra informazione disponibile riferibile al soggetto contribuente;
- favorire il ricorso agli istituti deflativi del contenzioso da parte del contribuente, anche al fine di concorrere alla crescita generale del gettito;
- attuazione del piano di smaltimento dei rimborsi per soddisfare le legittime aspettative dei contribuenti e ottimizzazione della gestione dei rimborsi attraverso il completo utilizzo delle risorse finanziarie stanziata nel bilancio dello Stato.

c) Condizioni di corretta concorrenzialità nella competizione economica:

- strategie e programmi di controllo per il contrasto all'evasione in materia di I.V.A., con particolare attenzione agli scambi commerciali tra i Paesi comunitari ed alla contraffazione dei prodotti. In tale ambito sarà

intensificata la cooperazione internazionale, al fine di disporre di informazioni su transazioni poste in essere con operatori esteri, sui rapporti intercorrenti, sui prezzi praticati, sulla effettività economica di soggetti apparentemente interposti. Allo stesso modo, si farà ricorso alle Autorità fiscali estere per comprovare rilevanti elementi fattuali e contabili che dovessero emergere nel corso dei controlli;

- incremento dei livelli di cooperazione e coordinamento già realizzati con gli altri attori del sistema della fiscalità, in particolare Guardia di Finanza e Agenzia delle Dogane, al fine di una efficace azione di contrasto dei fenomeni che, con riguardo all'IVA, risultino distorsivi delle regole di mercato. In tale ambito l'Agenzia delle Entrate, titolare del potere di accertamento dell'imposta, ne assicurerà il concerto ed opererà avvalendosi dei nuovi e più incisivi strumenti in materia di flussi di informazioni ed in materia di solidarietà, con riguardo all'IVA, nel pagamento dell'imposta.

d) Contrasto dei fenomeni di evasione da riscossione:

- tempestivo avvio delle attività occorrenti al trasferimento alla Agenzia delle Entrate delle funzioni relative alla riscossione nazionale, attraverso l'adozione dei provvedimenti necessari al riordino del sistema d'intesa con le altre pubbliche amministrazioni interessate;
- costante presidio delle fasi che segnano il processo di realizzazione della pretesa tributaria. Saranno, in particolare, assicurate le funzionalità necessarie a consentire il più ampio utilizzo degli strumenti relativi al potenziamento dell'attività di recupero coattivo e dei più adeguati sistemi di monitoraggio e di controllo;
- potenziamento degli strumenti a disposizione del contribuente per la tempestiva e corretta esecuzione dei pagamenti;