ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CII
n. 1

ATTO DI INDIRIZZO CONCERNENTE GLI SVILUPPI DELLA POLITICA FISCALE, LE LINEE GENERALI E GLI OBIETTIVI DELLA GESTIONE TRIBUTARIA, LE GRANDEZZE FINANZIARIE E LE ALTRE CONDIZIONI NELLE QUALI SI SVILUPPA L'ATTIVITÀ DELLE AGENZIE FISCALI

(Periodo 2002-2004)

(Articolo 59, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300)

Presentato dal Ministro dell'economia e della finanze
(TREMONTI)

Trasmesso alla Presidenza il 19 novembre 2001

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA . . . . . *Pag.* 5

1. Sviluppi fondamentali della politica fiscale: l'utilizzo della leva normativa . . . . . » 6

– Competitività del sistema fiscale. . . . . » 6

– Equità sostanziale . . . . . » 7

– Federalismo fiscale . . . . . » 8

2. La gestione del sistema tributario: il rafforzamento della *governance* . . . . . » 9

– Competitività del sistema fiscale. . . . . » 10

– Equità sostanziale . . . . . » 10

– Federalismo fiscale . . . . . » 10

– Ulteriori obiettivi di *governance* . . . . . » 10

3. L'azione dell'Amministrazione fiscale: le linee di sviluppo . » 11

– Il cambiamento di paradigma . . . . . » 11

– Competitività del sistema fiscale. . . . . » 11

– Equità sostanziale . . . . . » 12

– Federalismo fiscale . . . . . » 12

– Altre azioni rilevanti. . . . . » 13

– Sviluppo della qualità della gestione: partecipazione al miglioramento dell'efficacia della pubblica amministrazione . . . . . » 13

– Ruolo dell'Amministrazione fiscale per l'innovazione tecnologica . . . . . » 14

– Riduzione del costo di funzionamento dell'Amministrazione . . . . . » 14

PAGINA BIANCA

ATTO DI INDIRIZZO

PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI POLITICA FISCALE

ANNI 2002- 2004

(ai sensi dell'articolo 59 del D.lgs 300/1999)

La missione che si perseguirà è l'implementazione di una politica fiscale equa, trainante lo sviluppo del sistema Italia. Per il periodo 2002-2004, a tal fine, sono da considerarsi strategici e tra loro interdipendenti i seguenti obiettivi:

a) l'incremento della competitività del sistema fiscale italiano rispetto a quello degli altri Paesi industrializzati;

b) lo sviluppo dell'equità sostanziale del sistema fiscale;

c) l'attuazione effettiva del federalismo fiscale.

Gli obiettivi strategici saranno attuati con modalità coerenti con gli obiettivi generali del Governo relativi alla gestione della pubblica amministrazione, quali, tra gli altri, la riduzione del costo complessivo della pubblica amministrazione, attraverso programmi mirati di contrazione dei costi di esercizio e l'esternalizzazione (*outsourcing*) di attività non strategiche e che comportino inefficienze.

Gli obiettivi strategici delineati saranno perseguiti attraverso l'utilizzo sinergico delle leve istituzionali e gestionali, vale a dire:

- la normativa, primaria e secondaria, mediante la quale si definiscono gli sviluppi fondamentali della politica fiscale;
- la *governance* del sistema tributario allargato (amministrazione fiscale, autonomie locali e regionali, Guardia di finanza, intermediari fiscali, concessionari ed altri soggetti responsabili di funzioni della fiscalità);
- l'azione dell'amministrazione fiscale.

1. SVILUPPI FONDAMENTALI DELLA POLITICA FISCALE: L'UTILIZZO DELLA LEVA NORMATIVA

La leva normativa, secondo quanto delineato dalla programmazione economico–finanziaria del governo rappresenta lo strumento basilare per l'impostazione della politica fiscale.

Attraverso la produzione normativa saranno introdotti i presupposti fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi di competitività del sistema, di equità e del federalismo fiscale.

Competitività del sistema fiscale

Il costo fiscale e contributivo è uno degli elementi che determinano la competitività del sistema delle imprese nel contesto dei mercati internazionali: un sistema fiscale più "leggero" consente, da un lato, di migliorare la competitività delle aziende, dall'altro di sostenere ed incrementare la domanda nella sua componente rivolta al mercato interno, con effetti positivi sulla produzione interna.

È intenzione di questo Governo, quindi, evolvere la politica fiscale da un approccio focalizzato sulla crescita dell'entrata tributaria ad uno incentrato sulla capacità del sistema fiscale italiano di competere con quelli degli altri paesi industrializzati nell'attrazione del capitale internazionale e di stimolare la propensione individuale allo sviluppo del reddito.

La strategia governativa muove lungo le seguenti direttrici:

a) la progressiva diminuzione della pressione fiscale sui contribuenti - nel rispetto, comunque, dei vincoli previsti dal Patto di stabilità dell'Unione europea - attraverso interventi quali:
   - la detassazione degli utili reinvestiti in beni strumentali nell'esercizio dell'attività produttiva, compresi gli investimenti per lo sviluppo delle risorse umane;
   - l'incentivazione al rientro dei capitali dall'estero;
   - la riduzione delle aliquote delle imposte dirette, a partire dai prossimi esercizi;

b) la maggiore efficienza del sistema economico, con la rivalutazione dei beni d'impresa, delle partecipazioni e dei terreni edificabili, consentendo di esprimere la reale potenzialità produttiva del sistema tramite la individuazione degli effettivi valori patrimoniali;

c) la semplificazione del sistema tributario, con la riduzione progressiva del numero dei tributi, favorendo quindi la certezza impositiva e la facilità della relazione contribuente – amministrazione. Al conseguimento di tale obiettivo contribuirà in maniera fondamentale la redazione di testi unici;

d) la sensibile riduzione dell'onerosità (economica, sociale e psicologica) dell'adempimento delle obbligazioni tributarie. Il costo di adempimento, mero costo sociale di intermediazione che non produce valore aggiunto per il Paese, sarà inizialmente abbattuto mediante la cancellazione di oltre 190 milioni di transazioni.

   Si proseguirà con determinazione su tale linea (agevolata peraltro dalla riduzione del numero dei tributi), estendendo le transazioni informative ed economiche su base elettronica e diminuendo la rilevanza di errori involontari del contribuente (riduzione dell'onere psicologico);

e) l'utilizzo della leva fiscale per il supporto alle politiche economiche settoriali (in tal senso la fiscalità verrà utilizzata anche per lo sviluppo dell'innovazione tecnologica e di processo, nel rispetto dei vincoli normativi e degli indirizzi comunitari).

Equità sostanziale

L'obiettivo dello sviluppo dell'equità del sistema fiscale si sostanzia principalmente negli interventi di sgravi fiscali a favore delle famiglie con reddito medio-basso e figli a carico e nell'incremento del livello di *compliance* da parte dei contribuenti.

In particolare, su quest'ultimo obiettivo incide fortemente l'azione amministrativa, esposta nel successivo punto 3 del presente atto. Alla leva normativa è invece riservato un ruolo fondamentale nella fase iniziale. Per fronteggiare la situazione attuale di evasione diffusa, che contraddistingue taluni settori economici ed alcune zone territoriali, infatti, non è sufficiente la mera azione amministrativa. Occorrono provvedimenti legislativi che ricostruiscano il corretto rapporto amministrazione – contribuente, favorendo anche, in tal modo, la regolarità della vita economica e sociale.

In particolare, il recupero della base imponibile sarà attuato attraverso un piano straordinario di interventi che, superando la mera logica del condono, favorisca l'emersione di una parte consistente di evasione fiscale mediante iniziative di incentivazione.

Federalismo fiscale

Gli interventi saranno orientati al sostegno della politica generale del Governo finalizzata alla devoluzione di poteri ed attività amministrative alle autonomie regionali e locali.

La realizzazione effettiva del federalismo fiscale sarà conseguita attraverso strumenti normativi volti ad assegnare alle autonomie locali e regionali un ruolo significativo, anche sotto gli aspetti decisionali e gestionali. Tali interventi interesseranno il progressivo sviluppo di capacità impositiva autonoma e la razionalizzazione del sistema dei tributi regionali e locali nonché il riordino del sistema complessivo dei trasferimenti agli enti locali.

2. LA GESTIONE DEL SISTEMA TRIBUTARIO: IL RAFFORZAMENTO DELLA *GOVERNANCE*

Obiettivo qualificante l'azione di governo è la riduzione del carico di compiti e funzioni che gravano sull'amministrazione pubblica centrale a favore di quella locale e degli operatori privati.

In tale contesto, l'amministrazione fiscale assicurerà sempre più la funzione di governo del sistema mediante l'indirizzo ed il coordinamento degli attori cui sono stati attribuiti compiti inerenti le funzioni tecnico-operative, garantendo il coerente perseguimento delle politiche pubbliche da parte di tutte le componenti del sistema della fiscalità ed il raccordo con il sistema delle autonomie locali e con gli organismi sovranazionali.

Competitività del sistema fiscale

L'incremento della competitività del sistema fiscale sarà assicurato da azioni volte ad evitare che l'articolazione del sistema stesso in più attori determini costi aggiuntivi per il contribuente.

Sarà intensificata, quindi, la cooperazione tra gli attori del sistema, nonché lo sviluppo delle modalità di interscambio di dati e informazioni con gli organismi e le amministrazioni pubbliche internazionali, nazionali e locali e, in generale, con soggetti diversi, anche al fine di rendere strutturato il "governo elettronico" del Paese.

La relazione tra contribuente e sistema fiscale sarà arricchita, inoltre, mediante il potenziamento della comunicazione istituzionale nel suo complesso ed il miglioramento della qualità, della tempestività e dell'economicità dell'azione dei concessionari e degli intermediari della riscossione.

Tali più marcate dimensioni di cooperazione e interscambio contribuiranno ad assicurare la maggiore accessibilità al sistema fiscale, favorendo l'adesione spontanea dei contribuenti agli adempimenti fiscali (*tax compliance*).

Equità sostanziale

Gli attori del sistema della fiscalità opereranno in stretto coordinamento nell'attività di contrasto all'evasione e per la migliore individuazione della base imponibile, anche mediante l'integrazione dei propri sistemi informativi.

Sarà avviato operativamente il processo di revisione degli estimi, attraverso il diretto coinvolgimento degli enti locali, con l'obiettivo di superare l'attuale difformità territoriale - anche all'interno della stessa città – e di adeguare la base imponibile dei contribuenti alla corretta valorizzazione degli immobili. È obiettivo allineare tali valori a riferimenti certi di mercato attuando rapidamente le previste evoluzioni del sistema impositivo immobiliare.

Federalismo fiscale

La necessaria diffusione di responsabilità e competenze propria del modello federalista, richiede l'integrazione più efficace del sistema fiscale. In tal senso, si favorirà la partecipazione attiva delle autonomie regionali e locali all'individuazione delle basi imponibili, nel rispetto delle politiche e degli indirizzi di carattere generale.

Oltre alla messa a disposizione alle autonomie delle risorse necessarie per l'efficace gestione dei tributi di loro competenza, saranno adeguatamente supportate le relative attività, in special modo nella fase di avvio; a tal fine le Agenzie fiscali renderanno disponibili, mediante convenzioni, le proprie competenze ed esperienze agli enti locali ed alle loro associazioni.

Si favorirà, infine, la gestione degli immobili pubblici da parte dei Comuni, delle Province e delle Regioni.

Ulteriori obiettivi di *governance*

L'amministrazione fiscale perseguirà, inoltre, il riordino delle funzioni statali in materia di organizzazione dei giochi, delle scommesse e dei concorsi a premi, pervenendo alla creazione di una struttura integrata di scopo, la quale assumerà la totale responsabilità delle attività del settore, eliminando duplicazioni e sovrapposizioni di competenze.

3. L'AZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE FISCALE: LE LINEE DI SVILUPPO

Il cambiamento di paradigma

E' intendimento del Governo realizzare la trasformazione organizzativa della pubblica amministrazione, migliorando i servizi offerti alla collettività e riducendone il costo di funzionamento, anche al fine di sostenere la legittimazione dell'amministrazione stessa nel medio-lungo termine.

Diventa pertanto obiettivo essenziale dell'amministrazione fiscale - divenuta "sistema aperto"- rinnovarsi profondamente. superando l'autoreferenzialità tipica delle amministrazioni pubbliche .

Tale obiettivo sarà perseguito mediante una nuova sensibilità nella tempestiva rilevazione delle esigenze provenienti dai diversi portatori di interessi esterni e con la previsione di specifici presidi organizzativi per il confronto delle prestazioni del sistema fiscale italiano con quelle dei partner europei e degli altri Paesi industrializzati, allo scopo di governare la "competitività" del sistema stesso, individuando i possibili margini di miglioramento.

Si assicurerà, inoltre la massima integrazione delle politiche fiscali e delle azioni amministrative con le altre politiche pubbliche settoriali.

Competitività del sistema fiscale

La riduzione dell'onerosità dell'adempimento delle obbligazioni tributarie sarà perseguita attraverso azioni specifiche dì semplificazione degli adempimenti amministrativi, contabili e fiscali per le imprese e per i cittadini nelle diverse aree della fiscalità.

Saranno potenziati e resi pienamente fruibili gli strumenti e le tecnologie atti a migliorare i servizi resi, facilitando l'accesso alle informazioni, riducendo i tempi di risposta agli utenti.

Tale azione avverrà particolarmente con riguardo alle esigenze delle piccole e medie imprese, così come le ulteriori azioni finalizzate al sostegno attivo nell'adempimento delle obbligazioni fiscali (attraverso attività di assistenza, consulenza ed orientamento).

Sarà, inoltre, potenziato ulteriormente l'accesso alle informazioni di interesse pubblico per gli operatori professionali e gli altri soggetti interessati.

Sarà posta particolare attenzione, infine, alla perequazione del livello di servizio offerto dall'Amministrazione sul territorio nazionale.

Equità sostanziale

In coerenza con i provvedimenti normativi di incentivazione all'emersione della base imponibile, si concentrerà l'azione repressiva sull'area dell'economia che rimane sommersa, attraverso un investimento specifico nelle attività di *intelligence* finalizzato alla realizzazione di programmi mirati di accertamento. Sarà inoltre ulteriormente rafforzato l'utilizzo degli studi di settore come elemento di prevenzione dell'evasione.

Saranno adottati procedimenti di gestione dei tributi e di controllo tali da assicurare la regolarità del comportamento del contribuente, implementando inoltre soluzioni organizzative e tecnologiche - interoperabilità delle basi informative - finalizzate alla individuazione tempestiva e al contrasto di fenomeni elusivi ed evasivi.

Si interverrà per accelerare la riduzione del contenzioso in materia tributaria, mediante l'ulteriore diffusione dell'autotutela, del *ruling*, dell'interpello, nonché degli istituti conciliativi (accertamento con adesione, conciliazione giudiziale), allo scopo di semplificare ulteriormente la relazione tra amministrazione fiscale e contribuente.

Federalismo fiscale

Sarà devoluta agli Enti locali la gestione del catasto, supportandone l'operatività con adeguate attività dell'amministrazione fiscale, specificamente in ordine al miglioramento della qualità complessiva (aggiornamento, allineamento, integrazione) delle banche dati ed all'adozione di modelli organizzativi ed informativi adeguati al pieno coinvolgimento dei comuni di media e piccola dimensione demografica.

Nel quadro del trasferimento alle autonomie territoriali e locali delle risorse necessarie per rendere effettivo il federalismo fiscale saranno trasferiti ad esse tutti i beni non direttamente funzionali all'esercizio dell'attività statale.

Altre azioni rilevanti

Le strutture dell'amministrazione fiscale saranno impegnate a collaborare al progetto di cartolarizzazione dei beni immobili demaniali.

Saranno, inoltre, completate le attività di ricognizione e valutazione complessiva del patrimonio immobiliare pubblico residuo, attuando i previsti programmi di dismissione selettiva e gli interventi di manutenzione e valorizzazione del patrimonio non dismesso.

Si perverrà all'eliminazione di qualsiasi arretrato della gestione di esercizi precedenti, rimuovendone le cause originanti.

Sviluppo della qualità della gestione: partecipazione al miglioramento dell'efficacia della pubblica amministrazione

L'amministrazione fiscale, allo scopo di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, perseguirà la piena funzionalità delle soluzioni organizzative e tecnologiche finalizzate al controllo della gestione, al monitoraggio ed alla rendicontazione della gestione contabile e finanziaria, finalizzandole, primariamente, ad una efficace negoziazione e gestione delle Convenzioni tra Ministero e Agenzie fiscali.

Sarà proseguita l'attività di reingegnerizzazione dei processi lavorativi, realizzando - ove conveniente - la piena automatizzazione degli stessi.

Si procederà, poi, all'allocazione all'esterno dell'amministrazione (*outsourcing*) dei servizi non direttamente legati all'implementazione delle politiche fiscali, ove la stessa risulti economicamente vantaggiosa.

Sarà sviluppata, da parte delle Agenzie, l'offerta sul mercato di servizi connessi alle proprie attività istituzionali, con modalità tali da non incidere sul perseguimento dell'interesse pubblico loro affidato al fine di conseguire una progressiva riduzione del trasferimento di risorse finanziarie da parte dello Stato alle agenzie stesse.

L'attenzione allo sviluppo delle competenze interne sarà posta verso modalità di lavoro collaborative e integrative rispetto ai cittadini, ai soggetti sociali ed economici ed alle altre Amministrazioni; si introdurranno in maniera diffusa, inoltre, modelli e prassi organizzative che privilegino le capacità economico-gestionali accanto alle conoscenze giuridiche.

Ruolo dell'amministrazione fiscale per l'innovazione tecnologica

L'impegno dell'amministrazione fiscale - anche in termini di investimenti complessivi - è quello di svolgere un ruolo essenziale nel più vasto impegno del Governo per la modernizzazione e l'innovazione tecnologica del Paese.

L'amministrazione fiscale, in tale ruolo, agirà al fine di sviluppare i propri modelli ed esperienze, specificamente in ordine alla relazione telematica amministrazione – cittadino, anche al fine di contribuire alla diffusione dell'uso delle tecnologie nelle altre amministrazioni pubbliche e nella società.

Riduzione del costo di funzionamento dell'Amministrazione

Ai fini del contenimento della spesa pubblica, per l'anno 2002, non si procederà a nuove assunzioni e, per gli anni successivi, sarà perseguita una riduzione del personale mediamente dell'1% annuo.