ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CII**
n. **2**

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 2003-2005**)

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

Presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

Trasmesso alla Presidenza il 12 novembre 2002

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

Prot. 18521

Ministero dell'Economia e delle Finanze

ATTO DI INDIRIZZO
PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI
DI POLITICA FISCALE PER GLI ANNI 2003 – 2005
(art. 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300)

Il presente atto di indirizzo, in coerenza con i vincoli e gli obiettivi stabiliti nel documento di programmazione economica-finanziaria e successivi aggiornamenti, determina gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria.

1. *Linee generali di politica fiscale*

Le scelte di politica economica formulate dal Governo si fondano sul raggiungimento di obiettivi di stabilità, di sviluppo e di equità fortemente integrati fra di loro. Il pieno conseguimento di tali obiettivi sarà assicurato garantendo, altresì, il contenimento delle spese correnti.

L'Amministrazione finanziaria dovrà tendere, in coerenza con le linee definite dalla riforma fiscale, ad un sistema che sia in grado di far fronte alle nuove dinamiche concorrenziali dei mercati internazionali e alla creazione di una fiscalità volta alla semplificazione, alla trasparenza e all'efficacia. In tale contesto si dovrà garantire:

a) lo sviluppo, attraverso la graduale riduzione del carico fiscale riguardante l'imposizione sulle famiglie e sulle imprese e la tassazione delle attività finanziarie, anche proseguendo l'applicazione delle misure finalizzate al rientro dei capitali dall'estero e all'emersione dell'economia e del lavoro sommerso, anche mediante l'intensificazione di azioni mirate di contrasto nel territorio;

b) la realizzazione del federalismo nel rispetto delle previsioni del disegno di "legge finanziaria per l'anno 2003";

c) la semplificazione del sistema tributario, proseguendo nella riduzione progressiva del numero dei tributi e delle onerosità complessive derivanti dall'adempimento alle obbligazioni tributarie, anche attraverso l'elaborazione del nuovo codice tributario orientato alla più immediata conoscibilità e chiarezza delle norme; in tale ottica saranno ricercate misure di riduzione del contenzioso fiscale anche mediante la definizione delle modalità di concordato preventivo e di regolarizzazione delle posizioni pendenti;

d) l'equità, attraverso la realizzazione di una progressività aderente alla capacità contributiva ed il miglioramento delle relazioni tra fisco e contribuente;

e) il contenimento del debito pubblico, anche tramite la più efficace valorizzazione del patrimonio dello Stato;

f) la flessibilità del sistema fiscale, quale supporto alle politiche economiche settoriali in ragione delle fluttuazioni del ciclo economico, nel rispetto dei vincoli previsti dall'appartenenza all'U.E.

2. *Linee generali della gestione tributaria*

L'Amministrazione finanziaria sarà impegnata ad uniformare la propria azione alle priorità sopra enunciate, assicurando il necessario supporto all'attuazione dei criteri e dei principi generali della riforma fiscale, nonché garantendo il

coordinamento dei soggetti del sistema fiscale e l'integrazione tra i sistemi informativi.

L'efficienza del sistema tributario sarà assicurata in particolare attraverso:

a) la semplificazione dei rapporti con i contribuenti, nonché l'adozione di procedure volte ad agevolare l'adempimento degli obblighi fiscali anche adottando processi di verifica della qualità dei servizi e di gradimento degli stessi da parte degli utenti;

b) l'implementazione di piani di azione volti a definire gli obiettivi di vigilanza sulla trasparenza, l'imparzialità e la correttezza delle funzioni fiscali esercitate dalle Agenzie, con sistemi di controllo che assicurino in concreto, anche a livello periferico, il pieno rispetto dei predetti principi;

c) la modernizzazione delle strutture fiscali, adeguandone l'organizzazione alla riforma del sistema tributario e alle complesse funzioni svolte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse ottenuta anche mediante il monitoraggio del personale addetto, delle professionalità esistenti e dei fabbisogni delle diverse strutture periferiche in funzione delle specifiche esigenze delle corrispettive realtà territoriali;

d) il controllo dell'economicità e della qualità dei servizi resi dagli altri enti della fiscalità statale che concorrono al funzionamento del sistema;

e) il potenziamento della comunicazione istituzionale in coerenza con le funzioni di informazione ed assistenza ai contribuenti, anche attraverso la pianificazione ed il monitoraggio delle attività di informazione;

f) l'attuazione del federalismo fiscale per corrispondere alle modifiche operate al Titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e secondo le previsioni del disegno di "legge finanziaria per l'anno 2003" mediante:

- la razionalizzazione del sistema dei tributi regionali e locali, correlando gli interventi con il riordino definitivo del sistema complessivo dei trasferimenti agli enti locali;

- l'attivazione di un efficace sistema informativo a supporto delle Regioni e delle Autonomie locali, in particolare finalizzato al miglioramento delle informazioni relative al gettito dei vari tributi classificato territorialmente, al controllo dell'evasione fiscale, all'efficienza e trasparenza dei fondi perequativi.

L'azione dell'Amministrazione sarà volta a realizzare un incisivo programma di razionalizzazione della spesa pubblica, riducendo i costi unitari di acquisto, anche attraverso la fluidificazione dei processi di intermediazione nell'acquisizione di beni e servizi e in particolare secondo le tecniche del *e-procurement.*

La complessiva strategia di sviluppo del sistema fiscale dovrà tener conto dei validi ed innovativi strumenti offerti dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (*ICT*). In tale contesto, l'azione si articolerà, nei limiti delle disponibilità finanziarie stanziate, nelle seguenti attività:

a) realizzazione del sistema informativo unitario dell'Amministrazione finanziaria, assicurando, tra l'altro, l'interoperabilità con i sistemi informativi delle altre Pubbliche Amministrazioni, centrali e territoriali;

b) allineamento tra gli indirizzi strategici (piani di *e-government*) in tema di tecnologie della comunicazione e dell'informazione e l'attuazione dei progetti applicativi al sistema tributario. Al riguardo sarà inoltre definito il sistema delle relazioni con il partner tecnologico, massimizzando i benefici economici e organizzativi derivanti dalla internalizzazione;

c) estensione della tecnologia web nell'ambito del processo tributario, al fine di semplificare e facilitare il sistema dei rapporti con gli organi della giurisdizione tributaria ponendo, quindi, in essere le infrastrutture per la realizzazione del processo telematico.

3. *Obiettivi generali della gestione tributaria per le Agenzie fiscali*

In coerenza con le linee generali di politica fiscale e della gestione tributaria, l'attività delle Agenzie sarà orientata al miglioramento dei servizi resi attraverso la ricerca del consenso degli utenti e degli operatori economici.

Le Agenzie assegneranno particolare priorità allo sviluppo delle capacità di comunicazione in modo da anticipare, con adeguate modalità informative, la soddisfazione della domanda di servizi garantendo una corretta interazione con il cittadino/utente. A tal fine il miglioramento della qualità dei servizi sarà realizzato anche attraverso l'adozione di standard di qualità e la elaborazione di carte dei servizi. Particolare attenzione sarà, altresì, rivolta allo sviluppo dei processi di comunicazione interna favorendo dinamiche e comportamenti proattivi nel conseguimento delle finalità pubbliche.

L'offerta formativa interna sarà realizzata effettuando scelte didattiche dirette ad integrare le conoscenze fornite con le prassi ed i processi operativi concreti, anche attraverso percorsi di formazione che concorrono a ridefinire le professionalità esistenti in funzione delle specifiche missioni affidate alle agenzie.

Al fine di conseguire livelli crescenti di efficienza ed economicità e di incrementare le fonti di finanziamento, le Agenzie favoriranno lo sviluppo dei servizi direttamente collocabili sul mercato e utilizzeranno il know-how acquisito nella ordinaria gestione e controllo delle attività istituzionali.

Le Agenzie, d'intesa con il Dipartimento per le Politiche Fiscali, adotteranno iniziative e piani di azione atti a garantire la necessaria integrazione con Regioni ed autonomie locali favorendo, tra l'altro, l'interscambio tra i rispettivi sistemi informativi.

Nell'impegno diretto ad offrire servizi qualitativamente più elevati, le Agenzie svilupperanno la cooperazione ed il coordinamento con organismi a livello nazionale, comunitario e internazionale.

La realizzazione degli obiettivi pianificati sarà assicurata attraverso il costante monitoraggio e controllo delle attività ed il necessario adeguamento organizzativo ed operativo al variare delle condizioni iniziali.

3.1 Agenzia delle Entrate

Nel rispetto degli obiettivi generali enunciati la Convenzione tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate per l'anno 2003 sarà stipulata sulla base degli obiettivi di seguito individuati:

a) riduzione dell'onerosità degli obblighi tributari attraverso:

- la semplificazione degli adempimenti dichiarativi del cittadino, compresi gli studi di settore, in relazione alle diverse scadenze temporali e alla pluralità dei soggetti pubblici;
- l'ampliamento e l'evoluzione della rete di assistenza al contribuente;
- il presidio del corretto funzionamento delle strutture che erogano direttamente servizi ai cittadini;

b) proseguimento delle iniziative volte a favorire l'adesione spontanea da parte dei contribuenti ("tax compliance") attraverso:

- una maggiore cooperazione cittadino/Amministrazione che garantisca una diretta accessibilità al sistema fiscale, anche favorendo la più ampia diffusione dell'istituto dell'interpello;
- l'ampliamento della platea dei soggetti economici interessati dagli studi di settore che, nella chiarezza dei presupposti impositivi, rendono condivisibile la pretesa tributaria contribuendo al rafforzamento della cultura della legalità e della trasparenza, anche assicurando la costante attualità mediante opportuni aggiornamenti del modello delineato;

c) incremento dell'attività di contrasto all'evasione, in particolare di quella derivante da attività totalmente sommerse, nel costante rispetto delle disposizioni contenute nello Statuto dei diritti del contribuente, mediante:

- il potenziamento delle attività di intelligence dirette alla realizzazione di programmi mirati di accertamento e alla elaborazione di modelli di analisi dei rischi;

- il coordinamento e la cooperazione con il Corpo della Guardia di Finanza e, previe intese, con gli Organismi di vigilanza e controllo delle Amministrazioni competenti in materia di previdenza e assistenza obbligatorie e di tutela delle condizioni di lavoro;

- le attività di verifica dell'esistenza dei presupposti di legge per la concessione di agevolazioni ed incentivi fiscali, nonché sull'attività svolta dai soggetti beneficiari;

- il controllo della posizione fiscale di soggetti, percettori di redditi di lavoro autonomo e di capitale, residenti in Paesi a fiscalità privilegiata;

d) potenziamento dei consolidati istituti deflativi del contenzioso e implementazione delle attività tecnico-operative per l'attuazione del concordato fiscale come previsto nel disegno di "legge finanziaria per l'anno 2003" e per la definizione delle liti fiscali, con monitoraggio del grado di soccombenza dell'Amministrazione ai fini di valutare l'efficacia delle condotte adottate;

e) riconfigurazione, in termini di economicità, del sistema della riscossione coattiva dei tributi in ragione della progressiva semplificazione dell'ordinamento tributario, del consolidarsi degli istituti di adesione spontanea agli obblighi tributari, della sensibile riduzione dello stock di procedure di riscossione ancora da espletare, del ricorso alla transazione in luogo delle ordinarie procedure di riscossione coattiva, secondo le disposizioni di cui alla legge 8 agosto 2002, n. 178;

f) verifica ai fini di una rapida eliminazione dello stock esistente dei rimborsi d'imposta;

g) progettazione e ridisegno, anche mediante l'uso della tecnologia web, dei sistemi informativi e delle procedure informatiche relativi alle modalità di erogazione dei rimborsi;

h) miglioramento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione dirette ad ottimizzare:

- i servizi resi, tramite lo sviluppo delle potenzialità connesse all'adozione della "carta di identità elettronica", ai fini della semplificazione degli adempimenti fiscali (in particolare con riferimento all'estensione delle forme di pagamento on line delle imposte);
- i processi operativi interni, attraverso specifiche applicazioni informatiche a supporto degli Uffici operativi, per una più proficua selezione delle informazioni relative al contribuente;

i) attuazione del federalismo fiscale, mediante un'offerta di servizi a regioni ed enti locali che consenta di razionalizzare le procedure di gestione del sistema tributario, di ottimizzare i canali di informazione e riscossione, di realizzare economie di gestione e di incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi prestati ai cittadini.

3.2 Agenzia delle Dogane

Nel rispetto degli obiettivi generali enunciati la Convenzione tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Dogane per l'anno 2003 sarà stipulata sulla base degli obiettivi di seguito individuati:

a) verifica della funzionalità dell'assetto funzionale-organizzativo dell'agenzia in relazione ai moduli esistenti in sede comunitaria, agli standards internazionali e alle esigenze del sistema produttivo con progettazione di eventuali proposte modificative;

b) necessario supporto tecnico per l'attuazione della revisione dell'accisa volta ad incrementare, secondo i principi indicati dalla riforma fiscale, l'efficienza, l'ottimalità e la semplificazione del sistema;

c) rafforzamento delle politiche di contrasto all'evasione tributaria ed agli illeciti extratributari per assicurare:

- il regolare gettito erariale derivante dall'imposizione fiscale;
- la tutela dei mercati e dei soggetti economici operanti, con particolare attenzione ai marchi e ai prodotti brevettati, quale presupposto fondamentale a sostegno di una corretta concorrenza e dello sviluppo socio-economico del Paese;
- il soddisfacimento della più forte esigenza di legalità richiesta dai cittadini, istituzioni ed organismi nazionali ed internazionali;

d) attuazione degli interventi d'innovazione volti a garantire il conseguimento degli obiettivi della gestione tributaria attraverso:

- l'adozione di modelli organizzativi flessibili, meccanismi operativi e tecnologie che consentano il costante adeguamento della capacità produttiva alla domanda esterna;
- l'utilizzo di sistemi di analisi dei rischi e la definizione di metodologie di controllo, quali strumenti di prevenzione mirata per l'esercizio del controllo. Tali strumenti sono finalizzati al presidio della regolarità ai valichi, al fine di massimizzare l'azione di contrasto all'evasione tributaria;

- l'adozione di sistemi di certificazione doganale delle imprese ("audit esterno d'impresa"), per verificare il grado di affidabilità doganale e l'applicazione del corrispondente regime agevolativo. Si dovrà inoltre valutare, previe opportune intese con le altre Amministrazioni, la possibilità di utilizzare tali sistemi anche per finalità extra doganali nella direzione di una complessiva semplificazione degli adempimenti posti a carico delle imprese;

- l'ulteriore sviluppo dei processi di semplificazione e reingegnerizzazione con il coinvolgimento (dalla fase iniziale a quella finale) degli utenti ed operatori economici, tali da consentire processi evoluti di erogazione del servizio anche attraverso la dematerializzazione di atti e documenti e l'adozione estesa della firma digitale;

- il miglioramento qualitativo dei servizi e la valorizzazione delle professionalità tecnico-specialistiche, favorendo prestazioni più rispondenti alle esigenze interne/esterne e più competitive sul piano economico nazionale ed internazionale;

e) presidio dell'interscambio tra i sistemi informativi interni all'amministrazione finanziaria, anche a supporto dell'attuazione del federalismo fiscale;

f) massimizzazione del coordinamento delle attività di competenza con le strutture analoghe a livello europeo, al fine dello sviluppo dell'attività d'intelligence;

g) sviluppo dell'offerta di servizi sul mercato, con priorità per quelli inerenti i laboratori chimici, definendo un processo per la loro progressiva specializzazione al fine di consentire da un lato lo svolgimento sempre più efficace dell'attività istituzionale e dall'altro lo sviluppo dell'attività commerciale sul mercato.

3.3 Agenzia del Territorio

Nel rispetto degli obiettivi generali enunciati la Convenzione tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia del Territorio per l'anno 2003 sarà stipulata sulla base degli obiettivi di seguito individuati:

a) prosecuzione e completamento delle attività di costituzione dell'anagrafe dei beni immobiliari con efficaci criteri di monitoraggio e con particolare riguardo agli interventi diretti alla eliminazione dell'arretrato, alla qualità dei dati inseriti e all'adozione di ogni iniziativa e misura atte a prevenire la formazione di nuovo arretrato, secondo modalità flessibili funzionali ad eventuali aggiornamenti e/o cambiamenti del sistema e coerenti con l'attuazione del federalismo fiscale;

b) soddisfacimento della domanda dei servizi ipotecari e catastali, anche attraverso l'incremento del ricorso al sistema informatico e telematico con realizzazione, sempre nell'ottica della semplificazione degli adempimenti per l'utenza, di una banca dati integrata catasto-conservatorie, previo aggiornamento e allineamento delle basi informative catastali con quelle delle conservatorie;

c) individuazione di metodologie operative e proposizione di strumenti normativi, finalizzati alla realizzazione di un processo uniforme e coordinato di revisione degli estimi, di concreta attuabilità in tempi brevi e di minimo costo nel rispetto di predefiniti livelli di qualità, attraverso il diretto coinvolgimento degli enti locali e nella prospettiva della realizzazione del federalismo fiscale. Tale obiettivo consentirà, mediante la corretta valorizzazione degli immobili, una perequata modalità impositiva e potrà costituire un concreto riferimento per la definizione dei contenuti negoziali degli atti di disposizione dei beni immobili;

d) prosecuzione del piano di decentramento delle funzioni catastali agli enti locali, attraverso iniziative volte a favorire l'interazione e la collaborazione con gli enti

interessati ai fini dell'attuazione flessibile dei provvedimenti di conferimento delle funzioni e di trasferimento delle risorse;

e) completamento dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare, attraverso il rafforzamento del sistema informativo dei valori immobiliari anche a supporto dei processi di revisione degli estimi e dei servizi tecnico-estimativi da offrire sul mercato;

f) adozione di modelli organizzativi diretti a migliorare la funzionalità gestionale-amministrativa mediante la razionalizzazione dei processi, il controllo direzionale, lo sviluppo e l'integrazione dei sistemi informativi in sede di amministrazione e controllo delle risorse;

g) attivazione di nuove attività economicamente produttive mediante interventi diretti ad ampliare la gamma dei prodotti / servizi tecnico - estimativi da offrire sul mercato.

3.4 Agenzia del Demanio

Nel rispetto degli obiettivi generali enunciati la Convenzione tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia del Demanio per l'anno 2003 dovrà essere indirizzata al conseguimento degli obiettivi di seguito individuati:

a) incremento delle attività finalizzate alla vendita dei beni del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici non territoriali, anche attraverso le società veicolo, ai sensi della legge n. 410 del 23 novembre 2001;

b) razionalizzazione e ottimizzazione della gestione del patrimonio immobiliare dello Stato, mediante programmi finalizzati alla ricognizione dei beni e al coordinamento complessivo degli interventi che incidono direttamente o

indirettamente sulla spesa, anche attraverso l'informatizzazione degli archivi e l'interconnessione con altre banche dati in materia;

c) incremento del gettito costituito dalle entrate extratributarie relative all'utilizzo dei beni amministrati dall'Agenzia, anche attraverso il recupero dell'arretrato, la rideterminazione dei canoni e la individuazione di nuove forme contrattuali;

d) potenziamento delle attività di valorizzazione degli immobili di maggior pregio, anche mediante accordi con i soggetti pubblici e privati interessati, in linea con i principi del decentramento amministrativo e del federalismo fiscale;

e) ottimizzazione del sistema di gestione delle concessioni dei beni confiscati, anche attraverso l'istituzione di apposita struttura organizzativa dedicata, l'attuazione di una procedura informatica diretta ad assicurare il collegamento con banche dati presso altre Amministrazioni, la stipula di una convenzione con l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato al fine di consentire la gestione unitaria presso l'Agenzia dei beni confiscati;

f) miglioramento dell'operatività dell'Agenzia, mediante l'ottimizzazione della struttura organizzativa, lo sviluppo e l'integrazione dei sistemi informativi con particolare riguardo a quelli dell'area gestionale;

g) pianificazione e realizzazione degli interventi volti ad assicurare il corretto uso dei beni dello Stato, da parte degli utilizzatori pubblici e privati, nel rispetto della normativa vigente;

h) sviluppo di servizi innovativi in materia di tutela, valorizzazione e gestione di patrimoni immobiliari, specificatamente rivolti agli enti pubblici compresi quelli territoriali.

4. *Ulteriori obiettivi*

L'Amministrazione finanziaria dovrà proseguire l'attuazione della riforma dell'organizzazione del Governo, con particolare riguardo alla realizzazione di un

piano integrato di gestione del personale, volto a favorire il pieno sviluppo delle professionalità esistenti.

Tale azione dovrà, tra l'altro, essere rivolta a:

a) un adeguato piano di formazione, fruendo principalmente di risorse proprie, derivanti da iniziative finalizzate a sviluppare modelli concorrenziali nonché di risorse provenienti da fondi strutturali europei;

b) favorire l'aggiornamento continuo del personale utilizzando strumenti di *e-learning* (analisi e definizione dei fabbisogni, realizzazione piattaforme tecnologiche interventi organizzativi per il presidio e la gestione dei corsi).

Al fine di consentire la messa a regime della nuova struttura integrata di scopo per la gestione dei giochi, scommesse, concorsi a premi, l'Amministrazione fiscale dovrà assicurare, in attuazione dell'art. 12 della legge n. 383 del 2001 e dei successivi interventi, il concreto riordino delle funzioni statali, sviluppando opportune iniziative volte al potenziamento del settore ed alla razionalizzazione delle connesse infrastrutture tecnologiche. A tale scopo occorre porre particolare attenzione alle iniziative integrate tra la Guardia di finanza e l'Amministrazione preposta intese ad accrescere sul piano formativo le professionalità in materia di controlli e di lotta al gioco clandestino e sul piano operativo l'azione di contrasto al fenomeno.

5. Sistematica dei controlli

L'Amministrazione finanziaria dovrà contribuire ad implementare, in una prospettiva strategica, uniformi modalità di controllo dei risultati dell'azione amministrativa e delle attività tecnico operative, riferibili agli organi destinatari della Direttiva generale per l'azione amministrativa ed alle Agenzie fiscali, favorendo, attraverso i sistemi informativi, l'acquisizione di dati ed informazioni per l'esercizio, rispettivamente, del controllo strategico e del controllo di gestione.

6. Grandezze finanziarie

L'Amministrazione farà riferimento a quanto appositamente stabilito nel Bilancio di previsione dello Stato per l'esercizio finanziario 2003 e al bilancio pluriennale per il triennio 2003 - 2005.

IL MINISTRO

Stampato su carta riciclata ecologica

DOC14-102-2
€ 0,26