



Ministero dell'Economia e delle Finanze

ATTO DI INDIRIZZO PER IL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI POLITICA FISCALE PER GLI ANNI 2007 – 2009 *(articolo 59 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300)*

Il presente atto di indirizzo determina 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.

PREMESSA

La nostra Carta Costituzionale impone a tutti di concorrere al funzionamento dello Stato in ragione della propria capacità contributiva e secondo il criterio della progressività. Tutti sono chiamati a concorrere perché a tutti appartengono i valori di libertà, giustizia sociale e pari opportunità. In questo risiede la ragione dell'azione delle Strutture che amministrano i tributi.

In un paese democratico, attraverso il prelievo fiscale, l'Amministrazione dei tributi contribuisce alla redistribuzione della ricchezza prodotta al fine di realizzare i principi di solidarietà costitutivi della comunità.

L'Amministrazione finanziaria è chiamata, pertanto, a facilitare il contributo di tutti al funzionamento dello Stato e ad assicurare che tutti contribuiscano, incoraggiando l'adempimento spontaneo e gestendo i pericoli di inadempimento.

La rilevanza di questo compito richiede, quindi, di ricordare i principi che devono animare e guidare l'azione quotidiana di tutto il personale, a qualsiasi livello:

- equità del sistema, per assicurare le risorse necessarie a promuovere crescita economica, giustizia sociale, welfare;
- eticità dei comportamenti e responsabilità verso la collettività;
- applicazione corretta, imparziale e trasparente delle regole, nel pieno rispetto dei diritti dei contribuenti con particolare riguardo alla tutela della sicurezza e della privacy in qualsiasi interazione;
- accessibilità, semplicità e considerazione della crescente multiculturalità del paese nell'organizzazione dei servizi;
- ascolto, disponibilità, cortesia in qualunque momento della relazione con i contribuenti compreso quello dell'attività di controllo;
- attenzione alle competenze del personale e riconoscimento dei meriti e del contributo di ognuno.

1. SVILUPPI DELLA POLITICA FISCALE

La manovra di politica economica e finanziaria delineata dal Governo, nel pieno rispetto degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione Europea ed al fine di rafforzare il patto di stabilità interno, intende avviare una strategia di legislatura intesa a conseguire i seguenti obiettivi primari:

- ❖ crescita economica, attraverso misure di carattere strutturale volte alla promozione della libera concorrenza, già avviate con il decreto legge n. 223/2006, convertito con modificazione dalla legge n. 248/2006, allo sviluppo della produttività e competitività internazionale delle imprese e all'aumento dell'occupazione;

- ❖ risanamento dei conti pubblici, mediante l'individuazione di misure dirette a contenere la dinamica della spesa, contrastando le inefficienze e determinando l'aumento del saldo primario al fine di ridurre il debito pubblico;
- ❖ equità fiscale, attraverso provvedimenti finalizzati all'attuazione di un regime di tassazione più equo e alla lotta all'evasione.

Gli interventi in materia tributaria, diretti al sostegno dei redditi medio/bassi, saranno finalizzati al recupero della progressività ed alla redistribuzione del carico impositivo.

In coerenza con queste linee di sviluppo, si provvederà a:

- rimodulare la base imponibile, anche adottando strumenti diversificati a sostegno dei redditi a tutela delle famiglie;
- promuovere l'equità orizzontale tra i contribuenti attraverso il recupero della progressività e l'equità verticale mediante il riequilibrio dell'apporto del gettito complessivo delle diverse tipologie di imposta gravanti, direttamente ed indirettamente, sulle attività produttive e sulle rendite;
- potenziare gli strumenti di contrasto all'evasione fiscale e contributiva ed alle diverse forme di illegalità;
- creare opportunità di sviluppo e crescita per le imprese attraverso il riequilibrio della tassazione sulle attività produttive e sulle rendite e la riduzione del cuneo fiscale e contributivo;
- semplificare gli adempimenti fiscali a carico di famiglie e contribuenti e migliorare la relazione fisco-contribuenti;
- migliorare il sistema fiscale in relazione alle aree di fondamentale importanza per il Paese, in particolare, in materia di tutela ambientale e di servizi energetici;
- completare il federalismo fiscale in funzione del nuovo ruolo che assumeranno gli enti territoriali in materia di politiche tributarie locali che richiederà un significativo incremento degli scambi di informazioni in materia di entrate locali atte a realizzare un osservatorio completo dell'andamento delle entrate del sistema-paese.

Relativamente allo specifico comparto dei giochi, scommesse e concorsi pronostici, l'incremento delle entrate erariali sarà realizzato attraverso un piano di intervento particolarmente orientato a:

- sviluppare e consolidare il mercato e l'industria del gioco;
- contrastare l'illegalità nel settore dei giochi e valorizzare le responsabilità sociale di AAMS;
- costituire la rete unitaria dei giochi pubblici.

L'Amministrazione, nel contesto delle scelte di finanza pubblica, con riferimento agli obiettivi di buona amministrazione e di efficienza, attuerà interventi volti a:

- razionalizzare il proprio ordinamento, semplificando le procedure e l'organizzazione al fine di garantire il più efficace ed efficiente svolgimento dei compiti istituzionali;
- potenziare gli strumenti di analisi e di controllo delle spese e delle entrate e l'azione di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale;
- adottare metodologie di valutazione dei costi, dei tempi e dell'efficacia delle attività amministrative e di monitoraggio ex ante, in itinere ed ex post.

2. LINEE GENERALI DELLA GESTIONE TRIBUTARIA

2.1 Le strategie

L'Amministrazione finanziaria, nell'ambito della gestione tributaria, in conformità ai delineati obiettivi di sviluppo, di competitività e di equità sociale previsti dal Governo adotterà ogni misura organizzativa e di programmazione volta al:

- a) Incremento dell'adempimento spontaneo;
- b) Recupero della base imponibile non dichiarata;
- c) Decentramento delle funzioni catastali;

**d) Accrescimento del valore economico e sociale
dei beni immobili amministrati.**

La centralità del rapporto con il contribuente e la qualità del servizio erogato saranno le leve fondamentali per incoraggiare l'adempimento spontaneo nella convinzione che uno Stato più efficace e rispettoso delle prerogative dei cittadini rappresenti la precondizione per il civismo fiscale.

Il recupero di base imponibile non dichiarata non potrà prescindere da un'analisi dell'evasione fiscale cui riferire la pianificazione strategica e la valutazione dell'andamento della gestione tributaria. Nello stesso tempo, l'organizzazione operativa dell'azione di contrasto dovrà essere centrata sulla valutazione del comportamento del contribuente in relazione ai diversi profili dell'imposizione.

Agli obiettivi di equità del sistema fiscale, dovrà prioritariamente concorrere la piena attuazione di un organico sistema di scambio e accesso alle informazioni tributarie tra Stato ed enti territoriali. In tale contesto, è centrale la progressiva azione di decentramento delle funzioni catastali ai comuni nella prospettiva di consentire a tali enti lo svolgimento delle politiche territoriali.

Agli obiettivi di finanza pubblica e di responsabilità sociale dovrà concorrere una gestione razionale del patrimonio immobiliare pubblico orientato alla creazione di valore per le comunità ove i beni risiedono, nonché all'incremento della redditività degli immobili gestiti considerati i valori del mercato.

Iniziative specifiche saranno, inoltre, intraprese per:

- rafforzare il presidio del territorio;
- ottimizzare l'integrazione delle attività a tutela dell'economia e del presidio di legalità, sicurezza e difesa;
- intensificare le attività a tutela del corretto funzionamento del mercato dei capitali e del risparmio, anche attraverso l'incremento dei controlli anticiclaggio, delle attività a tutela dei mezzi di pagamento.

Per quanto concerne il settore dei giochi pubblici gli interventi saranno diretti a:

- consolidare il mercato complessivo dei giochi, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, con particolare attenzione alla necessaria introduzione di innovazioni di prodotto, di “sistema” e tecnologie anche in base alle esperienze internazionali di maggior successo;
- rafforzare l'industria che opera nell'ambito nazionale e della sua competitività sia interna che internazionale, a condizione di effettiva reciprocità ed allo scopo di favorire l'afflusso di know-how e di capitali per investimento;
- garantire livelli crescenti di legalità e la tutela del consumatore attraverso un programma di azioni sinergiche con gli altri settori competenti;
- ampliare le reti distributive per il gioco da accesso remoto.

In tema di gestione dell'imposizione sui prodotti del tabacco, si procederà alla razionalizzazione della filiera del controllo sulla produzione, distribuzione e circolazione dei prodotti, anche prevedendo l'interconnessione dei sistemi di contabilità fiscale del settore con quelli del complessivo gettito erariale.

L'Amministrazione fiscale ha direttamente o indirettamente contatti con più di 40 milioni di contribuenti, con gli ordini professionali e con le associazioni di categoria oltre che con i suoi dipendenti ed i loro rappresentanti.

E', quindi, indispensabile che l'Amministrazione finanziaria consideri tra le sue priorità:

- l'ascolto delle istanze provenienti dalla società;
- la comunicazione continua a tutta la collettività ed agli enti territoriali, con semplicità e trasparenza, dei progressi della sua azione;
- la cooperazione attiva con gli organismi internazionali;
- il rispetto della sostenibilità ambientale nell'organizzazione e gestione dei propri processi lavorativi;
- la tutela delle diversità culturali presenti nella società e la lotta contro tutte le esclusioni;
- la garanzia delle pari opportunità.

2.2 Le condizioni abilitanti e i vincoli

Nel contesto sopra delineato, la massimizzazione della funzione tributaria, sarà realizzata avvalendosi delle opportunità e nell'ambito dei vincoli di:

- crescita e sviluppo del capitale umano;
- innovazione e sviluppo delle tecnologie.
- contenimento della spesa

2.2.1 Crescita e sviluppo del capitale umano

La crescita e lo sviluppo del capitale umano sarà supportato da logiche formative atte a garantire la specializzazione e l'adeguamento professionale, anche attraverso il ricorso a modalità *e-learning*, in materia di:

- assistenza ai cittadini ed alle imprese in modo da garantire la più ampia fruibilità dei servizi erogati dalle strutture del front – office;
- azione di contrasto all'evasione ed elusione fiscale, al fine di aumentare la sostenibilità della pretesa tributaria.

Saranno altresì garantiti livelli crescenti di formazione per l'utilizzo dei più avanzati modelli e strumenti informatici per la gestione ottimale dei processi tecnico-operativi, monitorandone l'effettivo uso.

L'amministrazione dovrà inoltre:

- valutare l'impatto della formazione erogata sui processi strategici;
- realizzare politiche di incentivazione economica e di avanzamento nella carriera ancorate all'effettivo contributo dato ai risultati dell'Amministrazione. A tal fine il Dipartimento per le politiche fiscali assicurerà il monitoraggio dell'andamento dei costi del personale dell'Amministrazione, sulla base di indicatori omogenei tra le strutture;
- assicurare elevati livelli di deontologia professionale, anche in considerazione del particolare ruolo dell'amministrazione finanziaria nel contesto socio-economico.

2.2.2 L'innovazione e lo sviluppo delle tecnologie

Con l'acquisizione pubblica di Sogei l'Amministrazione finanziaria possiede una leva ulteriore per la propria trasformazione e per contribuire al generale sviluppo della società dell'informazione. L'Amministrazione dovrà cogliere tutte le opportunità offerte da Internet e dalle nuove tecnologie nei campi dell'organizzazione del lavoro e dell'erogazione dei servizi ai contribuenti.

Tali opportunità vanno ulteriormente coltivate in ragione delle istanze del federalismo, in vista del quale bisognerà organizzarsi affinché dagli enti territoriali si possa accedere direttamente alle informazioni centralizzate. Occorrerà sempre di più cooperare per affermare il principio dell'unicità delle Amministrazioni nei confronti dei cittadini, che presuppone una forte integrazione degli uffici. La cooperazione e l'integrazione andranno perseguite anche per consentire la circolazione delle informazioni e, quindi, la trasparenza amministrativa. La natura di soggetto pubblico del partner tecnologico dovrà consentire all'Amministrazione finanziaria di contribuire significativamente al processo di rinnovamento dell'intera pubblica amministrazione, rendendo disponibili le competenze tecnologiche e di sistema di cui è dotata, favorendo la diffusione di soluzioni già sperimentate e fornendo il proprio apporto alla complessa azione di eliminazione degli sprechi e delle ridondanze.

L'Amministrazione finanziaria dovrà gestire con la massima efficacia il proprio rapporto con il partner tecnologico al fine di realizzare gli obiettivi di contrasto all'evasione ed elusione, di sviluppo del federalismo fiscale, di supporto alle autonomie locali nel processo di acquisizione di nuove funzioni e competenze. L'Amministrazione finanziaria, con il supporto del partner tecnologico, dovrà individuare le forme più efficienti per rendere accessibili agli enti territoriali, associazioni di categoria, università ed istituti di ricerca, per fini conoscitivi, il patrimonio statistico dell'anagrafe tributaria.

Lo sviluppo tecnologico sarà assicurato anche tramite le opportunità date dall'utilizzo delle tecnologie della banda larga, volta ad una maggiore efficienza dei servizi alle imprese, ai cittadini e alle categorie professionali, in

modo da garantire in particolare, la gestione dei flussi documentali con validità giuridica, dei pubblici registri e la diffusione e la semplificazione delle modalità di utilizzazione della firma digitale e della posta certificata.

Gli obiettivi di offerta di servizi più efficienti ed efficaci e maggiormente rispondenti alle esigenze dei cittadini, delle imprese e degli intermediari potranno essere assicurati anche attraverso la realizzazione di nuovi strumenti che consentano la progressiva evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e l'adozione di standard aperti (XML, XBRL, UBL), allo scopo di ottimizzare i processi e creare economie di spesa sia all'interno dell'Amministrazione fiscale, sia presso i soggetti esterni in relazione agli adempimenti dichiarativi.

2.2.3 Il contenimento della spesa

L'amministrazione finanziaria dovrà attenersi rigorosamente al vincolo di contenimento della spesa secondo le determinazioni contenute nella manovra di finanza pubblica ed in particolare, mediante:

- la razionalizzazione ed ottimizzazione degli assetti organizzativi in funzione del perseguimento delle priorità pubbliche di settore, della massimizzazione dei servizi erogati, dell'incremento di efficienza e di economicità nei processi produttivi, anche al fine di rendere sostenibili gli obiettivi di riduzione dei costi e razionalizzazione della spesa secondo le opzioni ed i parametri posti dalle norme;
- il contenimento dei costi di personale dedicato alle funzioni di supporto secondo i parametri di legge favorendo processi di riallocazione verso aree strategiche e processi produttivi di *core business*;
- il contenimento dei costi di gestione derivanti da prestazioni di servizi da terzi, con particolare riguardo alle componenti date dagli apporti professionali esterni, consulenziali e collaborativi, avendone tuttavia valutata la proficuità;

- la messa in valore degli esiti derivanti dal controllo della gestione e dalla verifica dei risultati.

2.3 Governance della gestione tributaria

Per l'attuazione delle scelte strategiche di politica fiscale e gestione tributaria innanzi rappresentate, il Dipartimento per le politiche fiscali contribuirà alla realizzazione dei seguenti obiettivi:

- riordino delle normative, anche potenziando gli strumenti di analisi di impatto della regolazione, in materia di redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria, riscossione, accertamento, riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati e riassetto delle disposizioni tributarie statali;
- supporto e raccordo tecnico per le analisi e le valutazioni dell'allineamento della evoluzione del sistema tributario nazionale rispetto alle politiche e direttive comunitarie;
- coordinamento della rappresentanza della posizione nazionale presso i diversi organismi internazionali, comunitari e non, generali e settoriali. A questo fine, le Agenzie cureranno il tempestivo supporto informativo preventivo per la realizzazione dell'obiettivo;
- potenziamento degli strumenti di analisi fiscale attraverso una maggiore integrazione tra l'anagrafe tributaria e le altre basi informative disponibili (nazionali, comunitarie ed internazionali);
- analisi delle entrate tributarie ed extra tributarie in stretta correlazione con le osservazioni e le analisi dei dati concernenti la spesa, a presidio generale dell'andamento dei conti pubblici;
- puntuali e qualificate analisi economiche orientate alla verifica degli impatti ex post della normativa. In questo ambito, saranno altresì prioritarie le analisi relative all'effetto sul rapporto evasione fiscale / PIL, sulle dinamiche delle entrate tributarie definitive, nonché sull'effetto

redistributivo conseguito rispetto alle diverse tipologie di contribuenti/settori economici/aree territoriali;

- valutazione integrata e sistematica dell'andamento degli obiettivi assegnati alle Agenzie attraverso l'analisi dei risultati dell'azione amministrativa rispetto agli obiettivi di politica fiscale e di gettito, a quelli economico-finanziari della gestione, ai profili della trasparenza, imparzialità e correttezza, della soddisfazione di contribuenti e imprese, riducendo i costi di rilevazione delle informazioni;
- miglioramento della qualità dei dati forniti rispetto alle realtà che intendono rappresentare, attraverso la costante verifica dell'adeguatezza delle metodologie, dei processi organizzativi, dei sistemi gestionali e informatici atti a rilevarli;
- 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 marginalizzazione dei comportamenti fiscalmente scorretti.

3. OBIETTIVI GENERALI DELLA GESTIONE TRIBUTARIA PER LE AGENZIE FISCALI

a) Incremento dell'adempimento spontaneo

L'incremento del numero di contribuenti che spontaneamente adempiono correttamente all'obbligazione tributaria ed extratributaria, sarà perseguito attraverso azioni di semplificazione e di miglioramento della qualità dei servizi.

In particolare, l'Amministrazione dovrà progressivamente riappropriarsi del rapporto con i contribuenti aiutandoli a gestire direttamente tutte le fasi degli adempimenti richiesti, riducendone l'onerosità.

In questa prospettiva le fondamentali saranno:

- 1) la chiarezza, la semplicità e la tempestività della comunicazione delle regole e delle modalità per adempiervi, in modo da assicurare ai

contribuenti piena consapevolezza dei contenuti del rapporto tributario nonché delle procedure per ottenere i rimborsi e le agevolazioni spettanti.

A tal fine l'Amministrazione, a tutti i livelli di competenza, dovrà semplificare il processo comunicativo in funzione della sua massima chiarezza e comprensibilità attraverso modalità di adempimento all'obbligazione tributaria ed extratributaria che ne riducano notevolmente l'onerosità.

La semplificazione dovrà comportare comunque l'incremento dei livelli di servizio già conseguiti nel 2006, per tutti i canali di contatto, per l'assistenza diretta ai contribuenti o utenti, tenendo comunque conto della crescente presenza di contribuenti provenienti da altre nazionalità.

In questo ambito, gli impegni sui tempi e la qualità dell'azione dell'Amministrazione saranno definiti in carte di servizi, comprendenti anche i servizi telematici, offerti a cittadini, intermediari e imprese. I livelli di servizio da indicare nelle carte delle Agenzie fiscali saranno aggiornati in occasione delle convenzioni.

La tempistica dei servizi dovrà in ogni caso essere omogenea su tutto il territorio nazionale. I risultati di servizio conseguiti dovranno essere resi pubblici sui siti dell'Amministrazione finanziaria.

I livelli di servizio erogati dovranno essere raffrontati al tasso di soddisfazione di contribuenti ed imprese ed alla percezione dell'equità del sistema fiscale, anche in collaborazione con istituti di ricerca qualificati.

Dovrà essere perseguita con sistematicità l'integrazione e la cooperazione con tutti i soggetti che hanno rapporti, per conto dell'Amministrazione, con i contribuenti e con le imprese, verificandone i livelli e la qualità dei servizi.

- 2) **la razionale, semplice ed efficiente organizzazione dei servizi telematici**, evitando sovrapposizioni, duplicazioni e malfunzionamenti, integrando e armonizzando linguaggi e modalità di accesso ai servizi ed alle informazioni di tutta l'Amministrazione finanziaria.