

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

---

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

(Anni 2016 e 2018)

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

**Presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze**

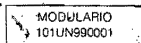
(PADOAN)

---

**Comunicata alla Presidenza il 22 dicembre 2015**

---

PAGINA BIANCA



Mod. 99/01



## *Al Ministro dell'Economia e delle Finanze*

**VISTI** gli articoli 6 e 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, concernente il “Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell’attività svolta dalle Amministrazioni pubbliche”;

**VISTO** il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante “Riforma dell’organizzazione del Governo, a norma dell’articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59”;

**VISTI** gli articoli 4, 14, 16 e 21 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165, recante “Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle Amministrazioni pubbliche”;

**VISTO** il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, recante “Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e d’efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”;

**VISTA** la legge 31 dicembre 2009, n. 196, “Legge di contabilità e finanza pubblica”;

**VISTO** l’articolo 57, comma 21, del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235 recante “Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, Codice dell’amministrazione digitale, a norma dell’articolo 33 della legge 18 giugno 2009, n. 69”, il quale demanda a un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, la determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione al Ministero dell’economia e delle finanze e alle Agenzie fiscali dei Titoli II e III del citato decreto legislativo n. 150/2009;

**VISTO** il decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, in legge 7 agosto 2012, n. 135, recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”;

**VISTO**, in particolare, il Titolo V-bis del citato decreto-legge n. 95/2012, recante “Efficientamento, valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, e misure di razionalizzazione dell’Amministrazione economico-finanziaria”;

**VISTA** la legge 6 novembre 2012, n. 190, recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”;

**VISTO** il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 27 febbraio 2013, n. 67, con cui è stata definita la nuova struttura del Ministero dell’economia e delle finanze, recante il “Regolamento di organizzazione del Ministero dell’economia e delle finanze, a norma degli articoli 2, comma 10 -ter, e 23 -quinquies, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135”;

**VISTO** il proprio decreto in data 27 marzo 2013 recante "Criteri e modalità di predisposizione del budget economico delle Amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica";

**VISTO** il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni";

**VISTO** il decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con la legge di conversione 6 giugno 2013, n. 64, recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali";

**VISTA** la legge 11 marzo 2014, n. 23 di delega al Governo recante "Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita";

**VISTO** il decreto legge 24 aprile 2014 n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale";

**VISTO** il decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari";

**VISTO** il decreto ministeriale 17 luglio 2014 recante "Individuazione e attribuzioni degli Uffici di livello dirigenziale non generale dei Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle finanze, in attuazione dell'articolo 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 febbraio 2013, n. 67";

**VISTA** la legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2015);

**VISTA** la legge 23 dicembre 2014, n. 191, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per il triennio 2015-2017";

**VISTO** il Documento di economia e finanza deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 aprile 2015 e la relativa nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza deliberata dal Consiglio dei Ministri il 18 settembre 2015;

**VISTA** la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 15 giugno 2015;

**VISTO** il proprio Atto di indirizzo per la definizione delle priorità politiche per l'anno 2016;

**VISTA** la legge 7 agosto 2015, n. 124 recante "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche";

**VISTO** il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 157 recante "Misure per la revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali, in attuazione dell'articolo 9, comma 1, lettera h), della legge 11 marzo 2014, n. 23";

**VISTO** il decreto legge 30 settembre 2015, n. 153 recante "Misure urgenti per la finanza pubblica";

emana  
il seguente

**Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale  
per gli anni 2016-2018**

Il presente Atto di indirizzo determina, in coerenza con i vincoli e gli obiettivi stabiliti nel Documento di economia e finanze nonché con l'Atto d'indirizzo per la definizione delle priorità politiche dell'azione del Ministero per l'anno 2016, gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria.

Ciascuna componente dell'Amministrazione finanziaria, nell'esercizio delle attività istituzionali di propria competenza, contribuirà a dare attuazione alle seguenti linee generali.

Il Dipartimento delle finanze curerà la *governance* del sistema della fiscalità rafforzando, in particolare, le funzioni di coordinamento sulle attività delle Agenzie fiscali dirette al continuo miglioramento dei servizi resi e a favorire la *compliance*, fiscale e doganale, anche alla luce dell'applicazione, nel 2016, delle disposizioni recate dal nuovo Codice doganale dell'Unione, impiegando nuove e più avanzate forme di comunicazione e collaborazione con i contribuenti. In tale contesto, alla luce del recente intervento di riforma dell'organizzazione delle Agenzie fiscali, di cui al d.lgs. n. 157/2015, volto a orientare l'azione delle stesse nella direzione di favorire e promuovere l'assolvimento degli obblighi tributari, nonché a garantirne l'efficacia e l'efficienza gestionale, il Dipartimento procederà alla revisione del sistema delle Convenzioni di cui all'articolo 59, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo n.300/1999. In tal senso, anche sulla base delle migliori esperienze straniere e delle indicazioni delle organizzazioni internazionali più qualificate, nel documento convenzionale saranno definiti specifici obiettivi di incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari, del livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale, delle frodi e degli illeciti tributari, misurabili sulla base dei puntuali indicatori, di cui all'art. 1, comma 3, del citato d.lgs. n. 157/2015, nonché un correlato nuovo sistema di incentivazione del personale.

In questo contesto verrà studiato e, se possibile, previsto all'interno del Piano degli indicatori, di cui all'articolo 19, comma 4 del d.lgs. n. 91/2011, un sistema minimo di indicatori di risultato riferiti ai trasferimenti finanziari operati dal Dipartimento finanze alle Agenzie.

Con riferimento all'Agazia del demanio, il Dipartimento adeguerà lo strumento negoziale al fine di ottenere un progressivo miglioramento del sistema di verifica della performance dell'Ente, orientandolo, prioritariamente, verso la valutazione del valore economico e sociale generato dalla stessa Agazia.

Le Convenzioni con l'Agazia delle entrate, l'Agazia delle dogane e dei monopoli e l'Agazia del demanio di cui all'art. 59, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo n. 300/1999, individueranno, per ciascuna Agazia, i servizi dovuti, gli obiettivi da raggiungere, gli indicatori di misurazione dell'andamento della gestione in coerenza con le risorse disponibili e con il quadro normativo di riferimento.

Pertanto, le Agenzie fiscali, in relazione alle proprie specifiche competenze, dovranno concentrare la propria attività nelle aree strategiche di seguito individuate.

1- Centralità del rapporto con il contribuente attraverso una maggiore trasparenza, una più incisiva semplificazione e razionalizzazione degli adempimenti anche in un'ottica di favorire forme di adempimento cooperativo, nonché una maggiore qualità dei servizi erogati con la finalità di innalzare il livello di adempimento spontaneo e la percezione della correttezza e proporzionalità dell'azione dell'Amministrazione. In tal senso le Agenzie procederanno a un riassetto dei servizi di assistenza, consulenza e controllo per una continua evoluzione del rapporto tra fisco e contribuenti, improntato sulla reciproca fiducia e con l'obiettivo di facilitare gli adempimenti tributari, attraverso l'adozione di procedure innovative nonché di nuove e più avanzate forme di comunicazione allo scopo di favorire l'emersione dell'effettiva capacità contributiva di ciascun soggetto già nel momento della adempimento tributario. Inoltre, assicureranno adeguate forme di semplificazione delle procedure amministrative e per favorire una maggiore competitività delle imprese italiane, nonché l'attrattività degli investimenti in Italia delle imprese estere che intendono operare nel territorio nazionale. Sarà, altresì, perseguito il potenziamento dei servizi telematici e la diffusione della dichiarazione precompilata delle persone fisiche.

Nell'ottica di rafforzare il rapporto fiduciario tra contribuenti e Amministrazione, le Agenzie presteranno massima attenzione alle segnalazioni dei cittadini e forniranno una proficua collaborazione ai Garanti del contribuente.

2- Prevenzione e contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e doganale, al fine della riduzione del tax gap nei settori di propria competenza, assicurando, nel contempo, la riduzione dell'invasività dei controlli e dei connessi adempimenti secondo il principio del

controllo amministrativo unico, sviluppando ulteriormente tecniche di analisi dei rischi, favorendo l'integrazione dei processi automatizzati di controllo tra più Amministrazioni e la tracciabilità dello stato dei procedimenti, anche al fine di contribuire alla trasparenza dell'azione amministrativa e alla lotta alla corruzione.

Al fine di migliorare la qualità delle attività di accertamento e verifica, anche in campo immobiliare, nonché innalzare la percentuale di esiti favorevoli per le Agenzie nell'ambito dei contenziosi:

- a) saranno adottate idonee misure organizzative, anche mediante l'utilizzo di tecnologie digitali ed innovativi strumenti telematici, per mettere a disposizione del contribuente elementi e informazioni che gli consentano di porre rimedio ai propri eventuali errori od omissioni mediante l'istituto del ravvedimento operoso;
- b) saranno utilizzati, per ciascuna categoria di contribuenti, sempre più affinati sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o elusione, funzionali a una mirata scelta delle tipologie di controllo da effettuare, anche attraverso l'uso ancora più strutturato delle banche dati a disposizione e dei sistemi di tracciabilità delle transazioni;
- c) si procederà ad una revisione degli studi di settore per renderli maggiormente efficaci e massimizzare l'attendibilità delle stime, assicurandone al contempo la semplificazione anche attraverso la riduzione del loro numero;
- d) saranno avviate le attività per mettere a disposizione dei contribuenti i servizi per la generazione, la trasmissione e la conservazione delle fatture elettroniche, la trasmissione telematica delle operazioni IVA e il controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici;
- e) saranno potenziate le sinergie operative con altre Autorità pubbliche nazionali, europee e internazionali, rafforzando lo scambio di informazioni in ambito comunitario e gli strumenti di cooperazione internazionale, con particolare rafforzamento del contrasto alle frodi carosello nel settore dell'IVA intracomunitaria e alle frodi in materia di accise;
- f) saranno adottate misure idonee ad incrementare il livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e del livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale e doganale, delle frodi e degli illeciti extratributari, a tutela dell'erario dell'unione europea e nazionale;
- g) saranno rafforzate le misure di contrasto alle frodi fiscali anche in funzione di presidio del regolare funzionamento del mercato;
- h) sarà assicurato il costante ed efficace presidio del territorio ai fini dell'aggiornamento delle informazioni catastali, cartografiche e di pubblicità immobiliare.

3- Adozione di adeguate misure organizzative e gestionali per assicurare il completamento della lavorazione delle istanze di collaborazione volontaria entro la scadenza del 31 dicembre 2016, prevista dall'art. 2, comma 1, lett. a, del decreto legge 30 settembre 2015, n. 153.

4- Potenziamento delle misure per la prevenzione e il contrasto degli illeciti in materia extratributaria e di quelli relativi ai movimenti transfrontalieri di denaro contante, sviluppando azioni di *intelligence* e di correlazione tra flussi merceologici a rischio e flussi finanziari sospetti. Rafforzamento delle attività di tutela della salute e della sicurezza dei cittadini, anche mediante studi ed analisi dei fenomeni e dei rischi connessi al commercio internazionale in collaborazione con le altre autorità istituzionalmente preposte agli specifici ambiti operativi.

5- Rafforzamento delle azioni di prevenzione e di contrasto al gioco illecito e irregolare, anche per i profili di divieto della pubblicità dei giochi, con particolare riguardo all'obiettivo della tutela dei minori e alla prevenzione delle infiltrazioni criminali nella filiera del gioco, nonché il monitoraggio costante sulle attività svolte dai concessionari.

Riassetto dei servizi di assistenza ai contribuenti con l'obiettivo di facilitare gli adempimenti tributari e di favorire la diffusione della cultura digitale. Promozione della competitività delle imprese nazionali per agevolare l'accesso al mercato unico digitale.

6- Perseguimento della valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico attraverso:

a) la prosecuzione delle attività volte a garantire le entrate sul bilancio statale mediante un'efficiente azione di messa a reddito e dismissione degli immobili;

b) la gestione economica più efficiente degli immobili utilizzati per fini istituzionali mediante il potenziamento delle attività di razionalizzazione degli spazi in uso alle pubbliche amministrazioni centrali per il contenimento della spesa pubblica, per la liberazione di immobili statali da valorizzare/dismettere e la riduzione dei costi di gestione di quelli utilizzati, con particolare riguardo alle spese per locazioni passive, interventi manutentivi e consumi energetici, nonché per sostenere il processo di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche e della loro presenza sul territorio anche mediante la diffusione del modello del *federal building*,

c) il rafforzamento degli interventi di riqualificazione del patrimonio immobiliare statale, ponendo particolare attenzione alla maggior funzionalità degli immobili, oltretutto al mantenimento del valore immobiliare;

d) la promozione della conoscenza dei patrimoni immobiliari pubblici, con specifico riferimento ai beni immobili di proprietà delle Regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici nazionali, anche sulla base delle informazioni rese disponibili nella banca dati dei beni immobili pubblici istituita presso il Dipartimento del Tesoro, ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge n. 191/2009, contribuendo in un quadro di collaborazione sinergica con i predetti soggetti ai processi di riqualificazione urbana;



e) l'intensificazione delle iniziative di valorizzazione e razionalizzazione di tutti gli immobili pubblici in sinergia con gli enti pubblici nazionali ed il sistema delle autonomie locali al fine di favorire il rilancio economico e sociale del paese;

f) il consolidamento delle attività di presidio e tutela delle aree demaniali e conoscenza sotto i profili catastali, urbanistico e valutativo del patrimonio immobiliare statale.

7- Miglioramento della qualità e della completezza delle banche dati catastali, con particolare riferimento alla cartografia catastale, all'Anagrafe dei Titolari, all'Osservatorio del Mercato Immobiliare e alla prosecuzione dell'azione di emersione degli immobili non registrati in catasto.

8- Ottimizzazione della funzione organizzativa, finalizzata al contenimento dei costi, con le modalità indicate dal d.lgs. n. 157/2015 - ivi compresi quelli derivanti dall'adempimento di obblighi comunitari - ed al buon andamento delle rispettive attività; dovranno, altresì, essere individuati obiettivi specifici ed indicatori di produttività e qualità dell'attività svolta nelle aree di operatività idonei a misurare i miglioramenti conseguiti.

Orientamento della formazione e sviluppo del personale in funzione degli obiettivi istituzionali e della missione prioritaria di facilitare e promuovere l'assolvimento degli obblighi tributari.

Rafforzamento delle iniziative per assicurare la semplificazione e la trasparenza dei rapporti con i fornitori e la tempestività dei pagamenti, nonché il miglioramento dei processi di gestione delle fatture e degli approvvigionamenti.

La Guardia di Finanza, nell'ambito delle sue specifiche competenze, assicurerà il proprio contributo nelle aree strategiche di seguito individuate:

- a) rafforzamento del contrasto all'evasione, all'elusione e alle frodi fiscali nei diversi settori impositivi, comprese le accise e i tributi doganali, concentrando le risorse nei confronti dei fenomeni evasivi più diffusi e pericolosi, fra cui il sommerso d'azienda e da lavoro, l'evasione e l'elusione internazionale, le frodi IVA e le altre frodi organizzate. In tale ambito proseguirà l'azione di contrasto al gioco e alle scommesse illegali;
- b) contrasto agli illeciti in materia di spesa pubblica, con attività volte a prevenire e reprimere le truffe e gli sprechi in danno dei finanziamenti nazionali, comunitari e a carico dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali, in materia di spesa sanitaria e di prestazioni sociali agevolate;
- c) rafforzamento della lotta alla corruzione e all'illegalità nella Pubblica Amministrazione e nel settore degli appalti pubblici, anche avvalendosi di analisi di rischio mirate e in stretta sinergia con l'Autorità Nazionale Anticorruzione;
- d) contrasto alla criminalità economica e finanziaria, con particolare riferimento alle proiezioni economiche, imprenditoriali e patrimoniali delle organizzazioni

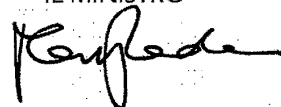
criminali, anche mafiose, e alle loro capacità di infiltrarsi nel settore produttivo, al fine di sostenere lo sviluppo e la crescita del tessuto imprenditoriale e finanziario del Paese. In tale contesto saranno rafforzate le azioni rivolte a combattere il riciclaggio di denaro, il finanziamento del terrorismo, la contraffazione e la vendita di prodotti insicuri e pericolosi, nonché ad assicurare la repressione dei reati societari, fallimentari e finanziari.

Tale contributo sarà assicurato, tra l'altro, favorendo i rapporti di cooperazione e di scambio informativo con le Agenzie fiscali e le altre Istituzioni, la collaborazione di polizia e la mutua assistenza amministrativa in ambito internazionale ed europeo, nonché mediante l'effettuazione di piani operativi basati anche sull'integrazione delle funzioni di polizia economico-finanziaria e di polizia giudiziaria, la cui esecuzione potrà costituire strumento di analisi e controllo.

Per il perseguimento delle priorità politiche e di quanto rappresentato nelle linee generali sopra delineate, le articolazioni dell'Amministrazione finanziaria potranno disporre delle risorse finanziarie da quantificare nel Bilancio annuale di previsione dello Stato per l'esercizio finanziario 2016 e nel Bilancio pluriennale per il triennio 2016-2018.

Roma,

IL MINISTRO



PAGINA BIANCA

€ 1,00



\*171020012580\*