



**Fondo Monetario  
Internazionale**

**Dipartimento degli  
Affari fiscali**

**Dicembre 2015**



**ITALIA**

---

***RAFFORZAMENTO DELLA GOVERNANCE E  
DELL'EFFICACIA DELLE AGENZIE FISCALI***

**Juan Toro, Thomas Story, Dave Hartnett, Barrie Russell  
and Frank Van-Driessche**

---

FOR OFFICIAL USE ONLY

INTERNATIONAL MONETARY FUND



ITALY

**RAFFORZAMENTO DELLA GOVERNANCE E DELL'EFFICACIA DELLE AGENZIE FISCALI**

**Juan Toro, Thomas Story; Dave Hartnett, Barrie Russell and Frank Van-Driessche**

**Dicembre 2015**

*Traduzione non ufficiale: fa fede il testo redatto dal FMI in lingua inglese*

I contenuti di questo rapporto rappresentano la consulenza tecnica fornita dagli Esperti del Fondo Monetario Internazionale (IMF) alle Autorità italiane (beneficiario) in risposta alla richiesta di assistenza tecnica (TA). Questo rapporto (in tutto o in parte) o le sue sintesi possono essere divulgate dal Fondo Monetario Internazionale ai Direttori Esecutivi del Fondo, così come alle altre agenzie o enti pubblici del beneficiario e, su richiesta, al personale della Banca Mondiale (World Bank) o ad altri destinatari dell'assistenza tecnica e donatori, con un interesse legittimo, a meno che il beneficiario dell'assistenza tecnica si opponga alla divulgazione (Linee guida operative per la divulgazione delle informazioni oggetto dell'assistenza tecnica - <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>).

La divulgazione di questo rapporto (in tutto o in parte) o le sue sintesi al di fuori del Fondo Monetario Internazionale, così come alle altre agenzie o Enti Pubblici del beneficiario, al personale della Banca Mondiale o ad altri destinatari dell'assistenza tecnica e donatori, con un interesse legittimo, richiedono l'assenso esplicito del beneficiario dell'assistenza tecnica e del Dipartimento degli Affari Fiscali del Fondo Monetario Internazionale.

## Argomenti

Glossario .....	5
Premessa .....	6
Executive Summary .....	7
I. Riforme nelle Amministrazioni Fiscali e Doganali .....	10
A. Performance della Riscossione e dell'amministrazione delle Entrate .....	10
B. Autonomia delle Agenzie fiscali.....	12
C. Modernizzazione e Riorganizzazione.....	13
D. Priorità di Riforma dell'Amministrazione Fiscale.....	16
II. Autonomia delle Amministrazioni Fiscali e Doganali .....	18
A. Trend di riforma della governance.....	18
B. Condizioni Minime di Autonomia.....	21
C. Accertamento dell'Autonomia.....	22
D. Attivare Misure per Assicurare l'Autonomia .....	23
III. MIGLIORARE LA PERFORMANCE DEL SISTEMA FISCALE .....	29
A. Rafforzamento dei presidi legati alla gestione dei rischi .....	29
B. Migliorare la performance nei settori chiave .....	33
C. Migliorare la gestione dell'IVA.....	40
D. Gestione dell'accumulo dei debiti fiscali e rafforzamento della riscossione coattiva. ....	45
E. Aumentare l'efficacia dei controlli e delle verifiche .....	50
F. Dichiarazioni e pagamenti dei contributi previdenziali.....	53

## Tabelle

Tabella 1. Percentuale entrate in rapporto al Pil (2006-2014).....	10
Tabella 2. Delega all'Amministrazione fiscale .....	21
Tabella 3. Distribuzione dei Grandi Contribuenti nell'anno fiscale 2013 .....	34
Tabella 4. Variazione nei contribuenti di grandi dimensioni nella Regione Lombardia, 2011-2013.....	35
Tabella 6. Trends delle rateizzazioni.....	50
Tabella 7. Prospetto di presentazione delle dichiarazioni e versamenti annuali .....	63
Tabella 8. Scadenze dei versamenti .....	64
Tabella 9. Tipologie di controlli effettuati dall'AdE, 2012-14.....	64
Tabella 10. Verifiche fiscali condotte nel biennio 2012-2014 .....	66

## Grafici

Grafico 1. Stima dell'AdE sul gap Iva (2001-2013).....	11
Grafico 2. Equitalia: Incremento netto degli arretrati per anno.....	46
Grafico 3. Imposte Dirette e Indirette e contributi previdenziali in Italia e area Euro 2007-2013 .....	56
Grafico 4. Imposte principali e riscossione dei contributi previdenziali in Italia e area Euro 2007-2013.....	57
Grafico 5. Indicatore di <i>C-Efficiency</i> in Italia e nei paesi europei.....	58
Grafico 6. Gap IVA in Italia e nei paesi.....	58

## Box (N.B. Nel testo originale la numerazione dei box passa da 10 a 12 saltando il box 11)

Box 1. Sintesi delle principali raccomandazioni contenute nel Rapporto .....	9
Box 2. Contenuti della Convenzione.....	13
Box 3. Attacchi all'autonomia. ....	14
Box 4. Modelli di <i>governance</i> per le Amministrazioni Fiscali .....	20
Box 5. Valutazione dello stato d'avanzamento dell'autonomia .....	23
Box 6. Indicatori di performance per le Agenzie Fiscali – Verso un approccio maggiormente strategico ....	26
Box 7. Fattori da considerare nell'elaborazione di strategie integrate .....	31
Box 8. Criteri per la risoluzione di casi complessi con imprese di grandi dimensioni .....	34
Box 9. Caratteristiche di un accordo di Cooperative Compliance .....	35
Box 10. Passaggi chiave di un piano di miglioramento della <i>compliance</i> mirato su specifici settori di attività .....	39
Box 12. Cancellazione delle arretrati non riscuotibili .....	48
Box 13. Impignorabilità di redditi protetti .....	49
Box 14. Caratteristiche di un sistema di rateizzazione dei pagamenti .....	51

## Appendici

Appendice 1. Trends sui risultati della riscossione delle entrate sulle tasse principali e nel servizio previdenziale in Italia e nei paesi europei .....	56
Appendice 2. Principi di buona <i>governance</i> per l'autonomia delle agenzie fiscali (entrate e dogane).....	59
Appendice 3. Periodicità delle dichiarazioni IVA negli Stati membri .....	63

Appendice 4. Presentazione delle dichiarazioni e scadenze dei versamenti.....	63
Appendice 5. Organizzazione delle funzioni di controllo e investigazione .....	64

## **Glossario**

AdeE	Agenzia delle Entrate
AdeD	Agenzia delle Dogane
CASE	Center for Social and Economic Research
CIT	Imposta sul reddito di capitale
CPB	The Netherlands' Bureau For Economic Policy Analysis
EC	Commissione Europea
FAD	Dipartimento degli Affari fiscali
GF	Guardia di Finanza
HIIs	Individui con alto reddito
HR	Risorse umane
HWI	Individui ad alta capacità contributiva
INPS	Istituto Nazionale di Previdenza Sociale
IT	Information Technology
MEF	Ministero Economia e Finanza
MOF	Ministero delle Finanze
MOU	Memorandum d'intesa
MTIC	Frode Iva comunitaria dell'operatore fittizio
LBT	Grandi contribuenti
OECD	Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo
PD	Direzioni provinciali
PIT	Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF)
SOSE	Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A
SOGEI	Società generale d'informatica S.p.A
SSC	Contributi previdenziali
TA	Assistenza tecnica
VAT	Imposta sul valore aggiunto
VIES	VAT Information Exchange System

## Premessa

In risposta alla richiesta del Ministro dell'Economia e delle Finanze Pier Carlo Padoan, si è svolta a Roma una missione del Dipartimento degli Affari Fiscali (FAD) nel mese di ottobre 2015 (14-28) finalizzata a fornire al Ministro suggerimenti su alcuni ambiti dell'amministrazione delle entrate. La missione è stata guidata da Juan Toro (Assistente del Direttore FAD) insieme a Thomas Story (Vice capo Divisione FAD), Dave Hartnett, Barrie Russell e Frank Van- Driessche (esperti esterni FAD).

Lo scopo principale della missione è stato quello di esaminare l'organizzazione, la governance e la prestazione operativa dell'amministrazione fiscale (Agenzia delle Entrate), così come le funzioni dell'amministrazione fiscale e delle agenzie correlate - la riscossione dei debiti fiscali a cura di Equitalia, le verifiche e i controlli eseguiti dalla Guardia di finanza. La missione prende in esame anche le funzioni esercitate nell'amministrazione fiscale doganale (Agenzia delle dogane).

Si sono svolti incontri con il Ministro dell'Economia e delle Finanze Pier Carlo Padoan; il Capo Dipartimento delle Finanze, Prof.ssa Fabrizia Lapecorella; i Direttori dell'Agenzia delle Entrate, dott.ssa Rossella Orlandi e dell'Agenzia delle Dogane, Dott. Giuseppe Peleggi; il Vice Presidente dell'INPS dott.ssa Gabriella De Michele; il Professor Tommaso Nannicini della Presidenza del Consiglio dei Ministri; il Generale Stefano Screpanti della Guardia di Finanza; dirigenti della SOGEI; dirigenti e personale di tutti gli enti sopramenzionati. La missione si è recata anche in visita presso un ufficio provinciale di Roma e ha incontrato le associazioni del settore privato.

Questo rapporto, che è stato esaminato dalla sede centrale del FMI e include commenti delle autorità, costituisce la versione finale del promemoria presentato alle autorità alla fine della missione. Comprende le conclusioni e le raccomandazioni, un *executive summary* (relazione sintetica) e tre sezioni (I) le riforme nelle amministrazioni fiscali e doganali; (II) l'Autonomia delle Amministrazioni fiscali e doganali; (III) il miglioramento della performance del sistema fiscale.

La missione esprime la sua gratitudine per l'eccezionale supporto e cooperazione ricevute dal personale del MEF e delle Agenzie fiscali durante la permanenza a Roma.

## Executive Summary

**Il presente rapporto contiene alcune indicazioni riguardo alle priorità per rafforzare la governance e l'efficacia delle agenzie fiscali, focalizzandosi in particolare sull'amministrazione fiscale.** Si affrontano specifiche questioni relative a (1) le strutture istituzionali dell'agenzia delle entrate e dell'agenzia delle dogane, tra cui l'autonomia e l'obbligo delle stesse di rispondere al MEF; e (2) il sistema di amministrazione fiscale, ponendo l'enfasi sull'identificazione di opportunità per migliorarne l'efficienza e la revisione dell'operatività delle agenzie fiscali.

**Il sistema di amministrazione fiscale è costituito da molteplici enti; ciò richiede una stretta collaborazione e determina costi aggiuntivi.** L'*Agenzia delle Entrate* (AdeE), responsabile dell'amministrazione tributaria, gestisce l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), l'imposta sul reddito delle società (IRES) e l'imposta sul valore aggiunto (IVA). Amministra anche le imposte indirette sugli affari, l'imposta regionale sulle attività produttive e le addizionali regionali e comunali all'IRPEF. Tuttavia, vi sono altri enti che espletano funzioni fondamentali dal punto di vista dell'amministrazione fiscale - la riscossione dei debiti fiscali è ad opera di *Equitalia*, mentre le verifiche e le attività di indagine su frodi fiscali sono effettuate dalla *Guardia di Finanza* (GdF). Le accise sono invece amministrate dall'*Agenzia delle Dogane* (AdeD), mentre i contributi previdenziali (SSC) dall'*Istituto Nazionale di Previdenza Sociale* (INPS). La *Società Generale d'informatica* S.p.A. (*SOGEI*), che riferisce direttamente al MEF, garantisce supporto informatico (IT) a tutti i succitati organismi. La *SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico Pubblico e Privato Spa*, società partecipata del MEF, svolge attività di analisi strategica in materia tributaria.

**Le entrate sono elevate ma i risultati della riscossione delle imposte principali presentano un andamento altalenante; l'efficienza della riscossione dell'IVA è bassa.** Si fa grande affidamento sulle ritenute sul reddito da lavoro. Il gap IVA si è ridotto negli ultimi anni; tuttavia, con una percentuale del 30%, risulta ancora essere tra i più alti in Europa. L'efficienza IVA è tra le più basse in Europa e la gestione dell'imposta è debole.

### *Migliorare l'autonomia e la governance delle agenzie fiscali*

**Dal 2001 alle amministrazioni tributarie e doganali è stato conferito lo status di agenzie, operanti sotto l'egida del MEF, consentendo così un miglioramento in termini di modernità ed efficienza.** Tale cambiamento rientrava nell'ambito di una più vasta riorganizzazione della pubblica amministrazione (d.lgs. 300/1999), in virtù della quale si sono costituite agenzie in seno ai ministeri. Questo nuovo status ha concesso una maggiore autonomia amministrativa e operativa all'agenzia delle entrate e all'agenzia delle dogane, unitamente ad una maggiore responsabilità nei confronti del MEF. Nel nuovo contesto così costituito, le agenzie hanno introdotto una serie di novità in molteplici settori: intensificando il ricorso all'IT a sostegno dell'adempimento spontaneo; ampliando la gamma dei servizi offerti; concentrandosi sui grandi contribuenti per salvaguardare le entrate; e introducendo l'analisi dei rischi nelle rispettive attività operative. Cfr. Sezione I.C.

**Tuttavia, da allora, si è osservato un indebolimento del quadro di autonomia, che deve pertanto essere ripristinato.** Successive modifiche di ordine giuridico hanno limitato l'autonomia delle agenzie fiscali sotto molti punti di vista; la Sezione I.B descrive più diffusamente questa tendenza. La Sezione II contiene una valutazione delle condizioni per l'autonomia, giungendo alla conclusione che l'AdeE e l'AdeD non soddisfano i requisiti minimi raccomandati. In particolare, il confronto tra l'AdeE e altre agenzie tributarie in Europa e nell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OECD) – dove i progressi nell'efficacia sono legati in parte ad una maggiore autonomia - risulta sfavorevole nei confronti della prima. Ristabilire l'autonomia sarà importante se le nuove strategie per favorire la *compliance* del contribuente, che il governo sta perseguendo ad esempio con l'istituto della *cooperative compliance*, sono applicate correttamente. Queste strategie si basano su azioni ex-ante volte a promuovere la collaborazione volontaria, non

solo sull'adempimento forzato ex post. La Sezione II.D contiene alcune raccomandazioni relativamente alle misure atte a garantire l'autonomia delle agenzie fiscali.

**Il quadro di responsabilità delle Agenzie nei confronti del MEF appare molto dettagliato e dovrebbe avere un carattere più strategico.** Il processo di definizione degli accordi tra le agenzie ed il MEF (convenzioni) è caratterizzato da un elemento distorsivo rappresentato da una impostazione operativa di tipo top-down — le convenzioni sono divenute veri e propri piani operativi annuali delle agenzie. Queste ultime, infatti, non sono state messe nelle condizioni di elaborare i rispettivi piani strategici per il medio periodo. Tale delega è fondamentale per consentire alle agenzie di identificare, programmare e attuare le principali misure di medio periodo finalizzate ad ottenere un miglioramento sostanziale dell'efficienza e dei risultati della riscossione. La Sezione I.D illustra brevemente le priorità di riforma dell'amministrazione fiscale e le sezioni II e III forniscono indicazioni dettagliate. Tali indicazioni sono sintetizzate qui di seguito.

#### ***Opportunità sostanziale di miglioramento della performance del sistema fiscale***

**Un approccio globale alla gestione della *compliance* dei rischi.** La pianificazione operativa è condizionata in maniera distorsiva da un'impostazione focalizzata su input e output, tale da indebolire l'approccio nei confronti della gestione della *tax compliance* dei rischi. I principali rischi di *compliance* - ad esempio in relazione agli HWI (*High Wealth Individuals* - Individui ad alta capacità contributiva) - non sono ancora stati affrontati in modo adeguato tramite piani di *compliance* efficaci. È necessario un approccio olistico alla gestione dei rischi del sistema fiscale, che preveda strategie di *compliance* mirate. La Sezione III.A contiene alcune indicazioni sulla formulazione di tale approccio.

**Una ridefinizione della gestione dell'IVA.** Le modalità di presentazione delle dichiarazioni IVA, del pagamento e della rendicontazione della stessa, limitano profondamente la possibilità di esercitare un controllo su tale imposta - ed indirettamente sulle altre imposte. L'assenza di una dichiarazione IVA periodica costituisce una delle maggiori lacune; l'IVA è un'imposta sulle transazioni ed un attento monitoraggio della sua auto-liquidazione deve essere effettuato con tempestività. Affidarsi esclusivamente alle informazioni relative ai pagamenti non è sufficiente. Rende, infatti, le procedure annuali maggiormente onerose e ritarda l'individuazione dei problemi di *compliance* e la risposta agli stessi. La Sezione III C contiene alcune indicazioni sull'approccio da adottare per la riorganizzazione di tale sistema.

**Un rafforzamento significativo della riscossione dei debiti.** L'accumulo dei debiti fiscali ha assunto proporzioni allarmanti; occorre affrontare con urgenza le questioni strutturali. Il ritardo nell'individuazione degli obblighi IVA, dovuto a un inadeguato sistema di presentazione delle dichiarazioni IVA, contribuisce ad un livello di riscossione insufficiente.

La suddivisione e la sovrapposizione delle verifiche e delle attività di indagine porta ad accertamenti non riscuotibili. I piani di rateizzazione, eccessivamente generosi, i limiti nella capacità di recuperare i debiti fiscali e la mancanza di disposizioni efficaci in tema di cancellazione (*write-off*), aggravano ulteriormente il problema del debito. La Sezione III D affronta tali questioni.

**Il consolidamento delle funzioni di verifica e di indagine nell'AdeE.** La frammentazione delle funzioni chiave dell'amministrazione fiscale tra le agenzie costituisce un ostacolo all'efficienza. Il principale problema è rappresentato dalla sovrapposizione delle attività di verifica e di indagine tributaria svolte dall'AdeE e dalla GdF, in quanto queste ultime hanno facoltà di agire in contemporanea. La Sezione III.E raccomanda una strategia di riforma.

**È necessario valutare la possibilità di introdurre una maggiore semplificazione.** Ad esempio, nel dichiarare le trattenute IRPEF e i contributi previdenziali da lavoro dipendente, i sostituti d'imposta sono tenuti a presentare dichiarazioni e ad effettuare versamenti sia presso l'AdeE che l'INPS, malgrado l'armonizzazione della base imponibile. La Sezione III. F affronta tale questione.

**L'efficace attuazione delle riforme prioritarie sarà essenziale per ottenere miglioramenti nel medio-lungo termine.** Queste riforme devono essere intraprese all'interno di un pacchetto coerente che richiederà cambiamenti sia nel quadro normativo sia nelle pratiche amministrative, che necessitano di tempo per realizzarsi. Miglioramenti sostanziali dell'efficacia dell'amministrazione fiscale saranno visibili nel medio-lungo termine, dopo una rigorosa attuazione di tali riforme. Il Box.1 sintetizza le principali raccomandazioni della missione.

### **Box 1. Sintesi delle principali raccomandazioni contenute nel Rapporto**

#### **Miglioramento della *governance* delle agenzie fiscali**

- **Ripristinare l'autonomia delle agenzie fiscali tramite:**
  - o Emendamenti legislativi sul potere di procedere ad assunzioni e promozioni e sulla possibilità di prevedere una specifica struttura che si occupi delle carriere.
  - o L'adozione di un mandato a termine per il direttore dell' AdeE e dell'AdeD svincolato dal ciclo politico.
- **Migliorare la gestione strategica in seno alle agenzie:**
  - o Consentendo alle agenzie di sviluppare la propria visione istituzionale quinquennale.
  - o Rivedendo la supervisione del Ministro sulle agenzie, in particolare le convenzioni, per raggiungere gli obiettivi strategici e applicando indicatori di livello più elevati adatti alla valutazione dei risultati organizzativi.

#### **Opportunità di sostanziale miglioramento della performance del sistema fiscale**

- **Rafforzare la gestione della *compliance* tramite:**
  - o L'adozione di un approccio più olistico alla riduzione dei rischi di compliance.
  - o Il consolidamento della funzione di gestione del rischio e selezione dei casi da parte del livello regionale dell'AdeE.
- **Migliorare i risultati ottenuti in termini di gettito da parte di segmenti chiave tramite:**
  - o L'istituzione di un'unità speciale dedicata alla gestione della *compliance* degli HWI.
  - o L'attuazione di progetti per il miglioramento della compliance nei settori ad alto rischio.
- **Rivedere il sistema di gestione della *compliance* in materia di IVA tramite:**
  - o L'introduzione di dichiarazioni mensili e trimestrali e la riduzione delle informazioni richieste.
  - o La revisione delle modalità di presentazione delle dichiarazioni e dei versamenti per promuovere una più tempestiva riscossione delle imposte.
- **Adottare azioni concrete per affrontare le cause alla base dell'accumulo dei debiti fiscali tramite:**
  - o L'allineamento delle disposizioni in materia di rateizzazione con i trend internazionali.
  - o L'adozione di prassi di cancellazione (*write-off*) su base continuativa e l'eliminazione di lunghi periodi di 'inazione'.
- **Incrementare l'efficacia delle attività di verifica e di indagine sulle frodi fiscali tramite:**
  - o L'attuazione di un approccio graduale finalizzato all'attribuzione di una responsabilità esclusiva all'AdeE in materia di verifiche e indagini tributarie.
- **Semplificare gli obblighi per il contribuente tramite:**
  - o Adottare una piattaforma comune per la registrazione, compilazione e versamenti sia per i contribuiti previdenziali che per l'IRPEF ed approcci congiunti alla gestione della *compliance*.

## I. RIFORME NELLE AMMINISTRAZIONI FISCALI E DOGANALI

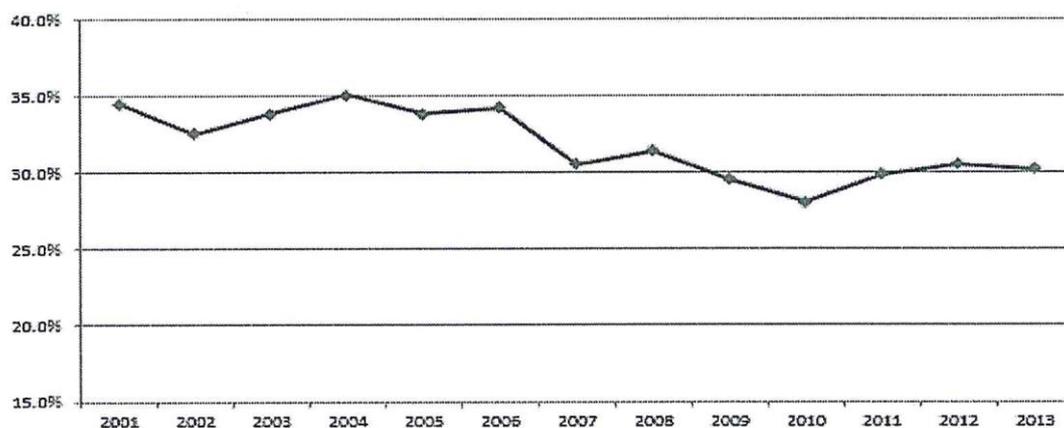
### A. Performance della Riscossione e dell'amministrazione delle Entrate

1. **La percentuale delle entrate in rapporto al PIL è alta ed è cresciuta negli ultimi anni (v. tabella 1).** L'IRPEF e i contributi previdenziali rappresentano le fonti più significative, pari al 25% del PIL nel 2014, all'incirca il 58% del totale delle entrate. L'IRPEF è la principale risorsa di tassazione diretta, 80% del totale. Quindi, una quota significativa del totale riscosso deriva dal mercato del lavoro attraverso le trattenute sui dipendenti; mentre la *compliance* dei lavoratori autonomi è bassa. Riguardo alla tassazione indiretta, l'IVA è la fonte principale, pari al 40 per cento del totale, le accise sono un'altra fonte importante di tassazione indiretta. Come illustrato nell'Appendice 1, grafico 5, il gettito totale (con o senza contributi previdenziali) è ben al di sopra della media UE.

#### **Tabella 1. Percentuale entrate in rapporto al Pil (2006-2014)**

2. **Nonostante questo alto livello di gettito, la performance ha un andamento altalenante nelle imposte principali ed è bassa nel caso dell'IVA.** Come illustrato nel grafico 3 dell'Appendice 1, il confronto dell'IVA con il *trend* delle entrate della media UE è mediocre. Anche per quanto riguarda l'evasione dell'IVA e l'efficienza dell'IVA il confronto è sfavorevole per l'Italia che registra uno dei più alti tassi di evasione e al contempo di bassa efficienza dell'IVA (v. Appendice 1). Secondo le stime dell'AdeE, un'importante riduzione del gap IVA è stata raggiunta prima della crisi finanziaria, dal 35 a circa il 28% (Grafico 1). Tuttavia, durante la crisi questa percentuale è cresciuta di nuovo al 30% e si è mantenuta su quel livello. I tassi di evasione IVA sono coerenti con quelli pubblicati dalla Commissione Europea nel 2015 nel rapporto del *Center for Social and Economic Research* (CASE), Grafico 6 Appendice 1.

**Grafico 1. Stima dell'AdeE sul gap Iva (2001-2013)**



3. **Le disposizioni istituzionali per l'amministrazione delle entrate sono complesse.** Sette enti hanno un ruolo significativo nelle funzioni amministrative, il che riflette una amministrazione delle entrate altamente interdipendente. L'AdeE è l'agenzia dell'amministrazione fiscale e gestisce l'IRPEF, l'IRES, e l'IVA. Ma altri enti separati svolgono funzioni chiave dell'amministrazione fiscale – Equitalia, per la riscossione dei debiti fiscali, la GdF per le attività di verifica e di indagine tributaria. Le accise e le dogane sono gestite dall'AdeD, i contributi previdenziali dall'Inps. Sogei, un ente che risponde al MEF, fornisce supporto informatico a tutti. Sose, una società posseduta e controllata principalmente dal MEF, supporta il lavoro di intelligence fiscale.

4. **Le amministrazioni fiscali e doganali hanno affrontato significativi cambi istituzionali dall'inizio del 2000.** I prossimi paragrafi illustrano le riforme chiave introdotte e individuano le priorità della futura riforma per consentire una maggiore efficacia e migliorare le prestazioni di riscossione.

## B. Autonomia delle Agenzie fiscali

5. **Il D.Lgs 300/99 ha istituito l'AdeE attribuendole tutte le funzioni fiscali non ancora assegnate ad altre agenzie.** L'AdeE è diventata anche responsabile per le tasse fiscali e locali, di cui prima era responsabile il Dipartimento delle Entrate del Ministero delle Finanze. In breve, ciò significa che l'Agenzia fu istituita come ente autonomo autorizzato a svolgere servizi connessi all'amministrazione, alla riscossione e all'individuazione delle passività ai fini delle imposte dirette e dell'IVA. Il mandato dell'AdeE era quello di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali da parte dei contribuenti fornendo loro assistenza e attraverso un'azione diretta volta a contrastare i mancati pagamenti e l'evasione fiscale. L'AdeE è operativa il 1° gennaio 2001. L'AdeE ha assunto la responsabilità dei servizi cartografici, del Catasto e della Pubblicità Immobiliare con una fusione avvenuta nel 2012.

6. **Il D.Lgs 300/99 ha istituito anche l'AdeD quale ente autonomo per lo svolgimento dei servizi relativi all'amministrazione, riscossione e contenzioso delle imposte doganali e accise, lavorando in stretta cooperazione con altri enti dell'UE.** L'AdeD è operativa anch'essa dal 1° gennaio 2001. A fine 2012, l'Agenzia dei Monopoli si è fusa con l'AdeD.

7. **E' stato adottato un modello principale - agente.** Ciò ha significato fornire una separazione organizzativa tra le agenzie e il MEF; con quest'ultimo responsabile della strategia politica e le agenzie chiamate ad assicurare il raggiungimento dei risultati e a gestire le attività fiscali e doganali.

8. **Il modello mirava a dare significativa responsabilità e accountability al direttore di ciascuna agenzia.** Ciò fu fatto allo scopo di rispondere alla lentezza dei processi di cambiamento riscontrati nel precedente Dipartimento delle Entrate del Ministero delle Finanze, portare chiarezza a ruoli e responsabilità, rimuovere alcuni limiti derivanti dalla rigidità delle norme di contabilità pubblica e promuovere la *performance* organizzativa. Le agenzie erano intese anche a:

- avere maggiore autonomia organizzativa dei propri uffici ed essere in grado di assumere decisioni strategiche e operative sulla base dei risultati ottenuti;
- avere maggiore autonomia nella gestione dei processi delle risorse umane e delle questioni legate al personale al fine di cambiare i criteri di selezione e migliorare le capacità nella lotta all'evasione fiscale;
- modernizzare la macchina amministrativa riorganizzando la riscossione fiscale per ridurre i costi operativi e migliorare la *voluntary compliance*;
- accrescere l'attenzione verso la riscossione fiscale rendendola trasparente e assistendo i contribuenti, garantendo così l'equità del sistema fiscale.

9. **La progettazione delle agenzie ha dato anche al Ministro delle Finanze un ruolo significativo in relazione alla loro governance.** Le attività chiave del Ministro e del MEF riguardano:

- la preparazione delle linee guida annuali che definiscono le principali politiche fiscali che le agenzie devono conseguire ogni anno;
- la negoziazione con le agenzie di una Convenzione triennale (aggiornata ogni anno) che equivale a un contratto "principale-agente" tra il MEF e ciascuna

- agenzia, definendo le attività da eseguire e le relazioni con il Mef;
- il monitoraggio e la verifica dei risultati ottenuti dalle agenzie in confronto a quanto pianificato;
- una funzione di supervisione per assicurare che le agenzie esprimano trasparenza, imparzialità ed equità nell'applicazione delle norme fiscali.

10. **La Convenzione tra il Ministro e le agenzie è lo strumento con il quale le strategie per implementare le politiche fiscali del Governo sono tradotte in obiettivi operativi.** Questo documento contrattuale di più di 60 pagine per ciascuna agenzia è l'oggetto di una negoziazione di tipo *top-down* da parte del MEF e *bottom-up* da parte delle agenzie. E' molto diversa da quella sorta di lettera di "mandato" che i Ministri delle Finanze inviano ogni anno ai capi delle amministrazioni fiscali. Quelle lettere, che possono essere pubblicate, di solito individuano quattro-sei questioni significative di ampia portata e i risultati attesi nei successivi dodici mesi. La convenzione è descritta nel Box 2.

#### **Box 2. Contenuti della Convenzione**

La Convenzione stabilisce quanto segue:

- I servizi e gli obiettivi da raggiungere.
- Le linee guida generali sulla gestione e gli obblighi da rispettare.
- Le strategie per il miglioramento.
- Le risorse disponibili.
- Indicatori e parametri per la misurazione della performance delle Agenzie.
- Procedure per la verifica delle performance di risultato.
- Misure atte a garantire che il MEF abbia accesso alle informazioni relative alla gestione delle agenzie.
- Le azioni necessarie per supervisionare le agenzie in termini di trasparenza, imparzialità ed equità.

11. **Tre anni dopo la nascita delle agenzie, sono state compiute azioni che hanno indebolito il quadro di riferimento della nuova governance,** a cui hanno fatto seguito nei successivi 12 anni una serie di misure di simile impatto e che sembrano riflettere un incostante supporto politico all'autonomia delle agenzie fiscali. Il Box 3 qui sotto illustra la cronologia dei principali attacchi inferti all'autonomia delle agenzie fiscali.

### **C. Modernizzazione e Riorganizzazione**

12. **Questa sezione illustra brevemente la riforma fatta nell'ambito dell'amministrazione delle entrate negli ultimi dieci anni.** Dalla nascita delle agenzie fiscali nel 2001, la gestione del sistema fiscale italiano ha subito cambiamenti significativi e molte riforme sono di vasta portata. Mentre ci sono state riforme sostanziali sia per l'amministrazione fiscale che per quella doganale, i termini di riferimento di questa missione, considerati i tempi a disposizione, si sono focalizzati sulle riforme dell'AdeE. Senza sminuire l'entità dei successi di riforma sostanziale dell'AdeD, le argomentazioni che seguono descrivono principalmente l'amministrazione Entrate.

### **Box 3. Attacchi all'autonomia.**

**2002:** La legge 145 include le agenzie fiscali tra le pubbliche amministrazioni soggette alla legge 165/2001. La legge di bilancio prevede restrizioni sul reclutamento e in parte sul turnover del personale.

**2003:** Il decreto legislativo n. 173 ha anzitutto modificato il meccanismo di approvazione delle più importanti delibere delle agenzie fiscali. Tali delibere venivano approvate dal Comitato di gestione ma erano soggette a un meccanismo di approvazione ad opera del Ministro. Lo stesso decreto ha inoltre ridotto da cinque a tre anni il mandato dei direttori delle agenzie.

**2004:** Il DPR n. 272 stabilisce le regole per il reclutamento dei direttori nelle agenzie fiscali.

**2006:** Il Decreto legislativo n. 262 ha introdotto il principio dello *spoil system*, con l'effetto di rimuovere i direttori delle agenzie fiscali dopo novanta giorni dal voto di fiducia al Governo, collegando così l'incarico dei direttori al mandato politico.

**2008:** La legge 112 introduce regole specifiche per la gestione delle risorse umane, l'approvvigionamento, il consumo energetico e i tagli alla dotazione di personale con qualifica dirigenziale all'interno delle agenzie fiscali.

**2009:** Il decreto legislativo 150 ha introdotto quattro comparti di contrattazione collettiva nel settore pubblico, sopprimendo così il potere di contrattazione autonoma di AdeD e AdeE. Sono state imposte regole complesse e rigide riguardanti la valutazione del personale, gli incentivi retributivi, la formazione e la promozione nelle agenzie fiscali.

**2015:**

- Una sentenza contraria della Corte Costituzionale impedisce alle agenzie di attribuire funzioni dirigenziali provvisorie ai funzionari in attesa dell'espletamento del concorso pubblico; la sentenza segue una serie di pronunce di organismi giurisdizionali di livello inferiore che bloccano l'adozione di procedure specifiche di reclutamento per le agenzie fiscali.
- La legge 157 (in attuazione della legge 24 del 2014) ridefinisce la missione delle agenzie fiscali per migliorare i rapporti con il contribuente e i costi di gestione delle agenzie del 10%.
- Una bozza di legge nel 2016 propone tagli orizzontali per le spese delle agenzie fiscali nell'Information Technology
- Una proposta di riforma del pubblico impiego riguarda la supervisione delle agenzie fiscali in capo alla Presidenza del Consiglio.

### **Integrazione degli uffici, Riorganizzazione e Fusione**

13. **L'AdeE ha intrapreso un continuo processo di ristrutturazione e accorpamento.** Tra il 1997 e 2002, sono stati creati 384 uffici locali con competenze territoriali. Ciò ha permesso di creare una presenza capillare nel paese e gli uffici locali, originariamente creati in base alla tipologia di imposta, vennero progressivamente integrati per fornire supporto funzionale per le maggiori imposte.

14. **L'AdeE è passata poi all'accorpamento degli uffici locali in 108 direzioni provinciali tra il 2009 e il 2011.** Il che fu una conseguenza del riconoscimento di una dispersione di capacità tecniche e professionali che creava problemi di "massa critica" nelle aree amministrative più complesse. Nei maggiori centri metropolitani, ci sono più di una direzione provinciale: tre a Roma e due ciascuno a Milano, Torino e Napoli.

15. **Le Direzioni Provinciali (DP) forniscono pieno supporto a tutte le principali funzioni dell'amministrazione fiscale.** Le DP sono divise in uffici controlli, uffici legali e uffici territoriali (satelliti). Le DP esercitano una "competenza provinciale" per l'accertamento dei contribuenti<sup>1</sup>. Le Direzioni Regionali supervisionano le DP. Insieme agli uffici territoriali forniscono servizi di registrazione, compilazione, controlli fiscali e accertamento, contenzioso e consulenza. La rete dell'AdeE conta al giorno d'oggi 323 uffici territoriali, in aggiunta alle 108 DP. Ciò rappresenta una consistente presenza fisica e, insieme al continuo lancio di servizi telematici per i contribuenti (v. sotto), un'ulteriore ottimizzazione del network sembra fattibile.

16. **La fusione tra Territorio e AdeE avvenuta nel 2012.** L'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato si è anch'essa fusa con l'amministrazione doganale a seguito della *spending review* del governo. Le fusioni sono state riforme difficili – 100 uffici del Territorio si sono aggiunti a quelli dell'AdeE. Altri tre "centri operativi" forniscono processi automatizzati a livello nazionale e ci sono sette servizi di assistenza multi canale (v. sotto).

### **Segmentazione dei contribuenti**

17. **Insieme alla riforma provinciale, l'AdeE ha adottato strategie nazionali per la segmentazione della base dei contribuenti.** Il segmento delle grandi imprese (con ricavi maggiori a 100 milioni di Euro) è stato riorganizzato e collegato alle Direzioni Regionali a partire dal 2009. La gestione dei grandi contribuenti ha sviluppato tecniche avanzate di valutazione del rischio e piattaforme di raccolta di informazioni (vedi la sezione III, discussione sulle opportunità di miglioramento della *compliance*). Gli Uffici Controlli a livello provinciale sono stati organizzati attorno a tre aree: (i) imprese medie dimensioni (ricavi tra 5 milioni e 100 milioni di euro), (ii) imprese minori e lavoratori autonomi, e (iii) Persone fisiche ed enti non commerciali. Sulla base delle prescrizioni dell'OECD, un programma di *cooperative compliance* per le imprese più grandi sarà introdotto nel 2016.

<sup>1</sup> I contribuenti, oltre che le grandi imprese, sono assegnati alla DP di residenza e l'accertamento è emanato dall'ufficio di competenza. Le Direzioni Regionali supervisionano le DP.

## Iniziative Multicanale

18 **L'AdeE ha adottato una carta dei servizi nel 2004.** La carta impegna l'AdeE a ispirarsi a principi di fiducia, cooperazione e trasparenza e performance entro specifici standard di servizio. L'amministrazione fiscale conduce indagini di *customer satisfaction* e relaziona annualmente sul raggiungimento di tali standard. In generale, il livello di *customer satisfaction* nel 2014 per il nuovo ventaglio di offerte di servizi telematici è alto<sup>2</sup>.

19 **E' stato lanciato un programma completo di moderne operazioni di assistenza ai contribuenti.** I sette centri di assistenza multicanale forniscono servizi di *call centre* in entrata ai cittadini, supporto ai professionisti e un servizio di consulenza telematica (web mail, email e SMS). E' disponibile un ampio ventaglio di servizi via internet, ben utilizzato, che include la possibilità di presentare dichiarazioni, registrare atti, accedere ai dati catastali, verificare codici fiscali e numeri di partite IVA, effettuare pagamenti e ricevere estratti conto. In Italia è previsto che il 100 per cento delle dichiarazioni fiscali venga presentato telematicamente per quattro maggiori imposte (IRPEF, IRES, IVA e ritenute alla fonte).

20 **Dal 2015 sono state introdotte le dichiarazioni fiscali precompilate.** Questa operazione raccoglie informazioni su 20 milioni di soggetti. Circa il 70 per cento dei contribuenti hanno fatto uso, direttamente o indirettamente, delle informazioni precompilate nel corso del primo anno e i dati precompilati aumenteranno il prossimo anno.

### D. Priorità di Riforma dell'Amministrazione Fiscale

21. **Come evidenziato in precedenza, l'AdeE ha portato a termine diverse riforme: tuttavia permangono consistenti rischi connessi alla riscossione.** L'evasione IVA resta alta e comportamenti simili si verificano anche in altre aree interne. I contribuenti che operano nell'economia globale rappresentano una sfida per la capacità dell'AdeE di garantire la loro tassazione. Le imposte arretrate hanno raggiunto un livello preoccupante e i sistemi amministrativi contribuiscono a un accumulo ingestibile. Nel passato, situazioni impegnative hanno portato a risposte inappropriate – ad esempio, ricorrenti condoni. Tali risposte hanno mandato segnali sbagliati per lo sviluppo di una cultura della *voluntary compliance* e hanno seriamente intralciato il perseguimento di una maggiore efficacia dell'amministrazione del fisco.

22. **Migliorare l'efficacia dell'amministrazione fiscale per rilanciare la riscossione richiede un maggiore sforzo riformatore; miglioramenti incrementali avranno un impatto limitato.** Questa non è una responsabilità della sola AdeE. Creare un sistema fiscale più equo e ridurre i costi di compliance dovrebbe essere un obiettivo nazionale. Ad ogni modo, l'AdeE deve giocare un ruolo chiave nell'identificare e condurre l'implementazione di miglioramenti che facciano fare dei passi avanti per promuovere la *voluntary compliance*, scoraggiare la non compliance e incrementare la performance del sistema fiscale.

<sup>2</sup> Vedi 2014 Agenzia delle Entrate: Rapporto annuale 2014

23. **Un ambiente così sfidante richiede di focalizzarsi su iniziative chiave.** Amministrazioni fiscali che hanno affrontato scenari impegnativi hanno concentrato i propri piani strategici su un piccolo numero di importanti miglioramenti critici. Obiettivi strategici chiari guidano l’allocazione delle risorse e lo sforzo organizzativo. Per dare adeguata priorità e visibilità, queste iniziative devono essere caldegiate e monitorate dai dirigenti<sup>3</sup>. Altre iniziative sono normalmente incluse in piani operativi per rafforzare la continuità delle operazioni e sono monitorate di conseguenza. Organizzazioni che fanno importanti cambiamenti strategici nel modo in cui gestiscono le loro attività spesso istituiscono una *change management capability* che assicura che il giusto livello di risorse e focus sia rivolto alle iniziative chiave di riforma.

24. **La missione ha individuato le riforme strutturali per affrontare le maggiori debolezze operative e perseguire i suddetti obiettivi.** Ristabilire l’autonomia delle agenzie fiscali - discusso a lungo nella Sezione II – è una riforma chiave; risolvere la nomina dei dirigenti è altrettanto un’esigenza. La sezione II discute in dettaglio una serie di debolezze nelle principali aree operative, precisamente:

- Rafforzare la gestione dei rischi di *compliance*.
- Migliorare la *performance* delle entrate in segmenti chiave.
- Ridisegnare la gestione della *compliance* dell’IVA
- Intraprendere concrete azioni per affrontare alla radice le cause dell’accumulo dei debiti fiscali.
- Incrementare l’efficacia dell’attività di controllo e di indagine sulle frodi fiscali.
- Semplificare gli obblighi dei contribuenti.

25. **Iniziative di rilievo dovrebbero formare parte integrante di una visione a medio termine del futuro dell’amministrazione fiscale** e dovrebbero essere implementate come un unico pacchetto. Come discusso nella Sezione II.C, le responsabilità di pianificazione strategica non sono state trasferite alle agenzie fiscali. Il processo di pianificazione è diventato più tattico e i piani delle agenzie nelle convenzioni sono diventati piani operativi annuali. Come raccomandato nella suddetta sezione, il bisogno di dar potere alle agenzie di costruirsi una propria visione istituzionale dei prossimi cinque anni è cruciale. L’AdeE ha bisogno di sviluppare il proprio piano strategico a medio termine. Le Sezioni II e III si concentrano sulle riforme prioritarie. Tali riforme andrebbero intraprese all’interno di un pacchetto coerente che tuttavia richiede tempo per apportare cambiamenti significativi nell’amministrazione fiscale e che dovrebbe essere supportato da un prolungato sforzo di implementazione. Dato che queste riforme comporteranno dei cambiamenti nel quadro normativo, si consiglia di identificare in anticipo i requisiti normativi al fine di garantire aggiustamenti tempestivi e il supporto politico necessario per l’approvazione delle norme necessarie.

<sup>3</sup> L’AdeE ha davanti a sé un’importante sfida su questo fronte; decisioni avverse dei Tribunali sulla nomina dei dirigenti hanno indebolito severamente la dirigenza dell’AdeE. Come suggerito nella Sezione II, questa sfida necessita di urgente attenzione.

## II. AUTONOMIA DELLE AMMINISTRAZIONI FISCALI E DOGANALI

### A. Trend di riforma della governance

26. **Le strutture di *governance* sono diventate sempre più importanti nel settore pubblico negli ultimi 20 anni.** I governi sono costantemente alla ricerca di modi per migliorare i risultati nell'offerta di servizi e nelle aree operative generali. Parte del focus è sulle pubbliche amministrazioni che hanno chiaramente definito autorità legali e poteri e flessibilità nell'affrontare problemi di gestione. Responsabilità, autorità, *accountability* e trasparenza sono diventate temi di rilievo per le agenzie governative.

27. **La *governance* si riferisce a un complessivo quadro di riferimento legale e al mandato nel quale le amministrazioni operano.** La *governance* è tenuta sotto controllo attraverso caratteristiche quali indipendenza e autonomia, relazioni incentrate sulla reportistica, meccanismi di vigilanza, livelli di trasparenza e quadri di riferimento per integrità e *risk management*. Il fondamento logico è che rafforzare queste aree conduce a una migliore *performance*, rimuovendo gli impedimenti, a una gestione efficace ed efficiente, mantenendo allo stesso tempo un'appropriata affidabilità. Come descritto nella Sezione I.B, l'Italia è arrivata ad adottare nuovi standard di *governance* per le sue agenzie fiscali e doganali dal 2001. Questo cambiamento è anche un riflesso delle indicazioni del FAD alla fine degli anni '90. Come descritto nel Box 3, alla riforma del 2001 hanno fatto seguito varie modifiche al quadro di riferimento della *governance*.

28. **Un quadro di riferimento di un'effettiva governance per l'AdeE e l'AdeD richiede un chiaro mandato per ciascun ente e un adeguato livello di autonomia.** L'autonomia ha un ampio significato ma è descritta al meglio come il grado nel quale un'agenzia o un dipartimento è in grado di operare indipendentemente, in termini di forma e status legale, finanziamento e bilancio, gestione delle risorse umane e finanziarie e pratiche amministrative.

29. **Il mandato delle agenzie fiscali deve essere inequivocabile.** Nella maggior parte dei paesi, un singolo ente è responsabile per la gestione e l'esecuzione delle norme fiscali che si applicano alle imposte nazionali in modo esteso come le imposte sul reddito e l'IVA. Unificare la gestione di queste imposte garantisce sinergie ed efficienza. Un ente separato per le dogane è anche l'approccio più usuale<sup>4</sup>. Un unico ente con un insieme di responsabilità dell'intero processo in termini di assistenza, accertamento fiscale, controlli e riscossione coattiva è altresì ottimale per favorire una gamma completa di approcci coordinati per la gestione della *compliance* agli obblighi fiscali. A tal riguardo, la situazione in Italia è anomala a causa della ripartizione delle responsabilità dell'amministrazione fiscale tra enti distinti (v. sotto).

<sup>4</sup> OCSE: *Tax Administration 2015, Comparative information on OED and Other Advanced and Emerging Economies*, May 2015. Alla metà del 2014, 13 Paesi OECD hanno creato un'unica organizzazione per entrate e dogane.

30. **Le agenzie fiscali richiedono un grado di indipendenza dal livello politico.** Per raggiungere ciò, in molti casi le amministrazioni fiscali e doganali sono dirette da un incaricato apolitico con responsabilità simili a quelle di un amministratore delegato per l'intera organizzazione. I soggetti selezionati sono qualificati ed esperti, e spesso designati per un periodo di tempo fisso non collegato all'orizzonte temporale di un particolare governo. Questo aspetto di governance offre la base per indipendenza, imparzialità e coerenza, tutte caratteristiche necessarie di una moderna amministrazione fiscale.

31. **Sotto ogni modello di governance, i capi degli enti fiscali e doganali mantengono una relazione diretta con il governo.** I capi sono responsabili nei confronti del Ministro delle Finanze (MF) per una generale amministrazione efficace della normativa fiscale e per una gestione all'interno delle regole e delle autorità che governano le operazioni dell'amministrazione fiscale e doganale. Comunque, il livello politico normalmente non viene coinvolto in casi specifici né nella gestione giornaliera dell'amministrazione.

32. **L'aumento di autonomia e indipendenza sono generalmente accompagnate da un incremento dell'*accountability* in termini di reportistica, supervisione e trasparenza.** I meccanismi per raggiungere questo equilibrio includono una regolare reportistica di piani e risultati al governo e al parlamento, disposizioni sia per controlli interni che esterni, e controllo del governo ad alto livello per l'allocazione del budget.

33. **Ci sono diversi mezzi e modelli per raggiungere il quadro di riferimento di governance descritto sopra. Le organizzazioni più comuni per le agenzie sono le seguenti:**

- a) **Diverse Direzioni nel Ministero delle Finanze:** funzioni dell'amministrazione delle entrate gestite da svariate unità organizzative (ad esempio, direzioni separate per le tasse e le dogane, direzioni separate per funzioni di supporto aziendale e di *information technology*) che sono inserite dentro la struttura del MOF (o equivalente).
- b) **Enti semi-autonomi unificati:** funzioni fiscali e doganali svolte (di solito separatamente) da enti semi-autonomi unificati, responsabili per tutte le funzioni amministrative, il capo di ciascun ente risponde al ministro.
- c) **Enti semi-autonomi unificati con un consiglio d'amministrazione:** funzioni fiscali e doganali svolte da enti semi-autonomi unificati; il capo di ciascun ente risponde al ministro così come a un consiglio d'amministrazione, con funzioni di supervisione, composto da funzionari esterni. (Questo è comunemente conosciuto come il modello delle Entrate).

34. **Fatto salvo alcune eccezioni, le amministrazioni fiscali e doganali dei paesi OECD e UE adottano uno di questi modelli istituzionali.** Muovendosi da (a) fino a (c) questi modelli permettono di fornire un crescente grado di indipendenza e autonomia. Nei paesi UE, gli enti semi-autonomi unificati (b) rappresentano la metà della maggior parte dei paesi studiati ed è il modello istituzionale di amministrazione fiscale più frequentemente riportato.<sup>5</sup> Il meno comune è l'ente semi-autonomo unificato con un consiglio d'amministrazione (c), o authority delle entrate (v. Box 4). Sebbene l'AdeE non sia riportata in nessuna delle categoria nel Box 4, le caratteristiche organizzative dell'amministrazione fiscale italiana sono ampiamente allineate a quelle degli enti semi-autonomi.<sup>6</sup>

<b>Box 4. Modelli di governance per le Amministrazioni Fiscali</b> (In Percentuale)			
<b>Modello strutturale</b>	<b>OECD</b>	<b>UE</b>	<b>Esempi (OECD, EU, e altri)</b>
Direzioni singole o multiple nel MOF	30	37	Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Francia, Olanda, Polonia, Svizzera
Ente semi-autonomo unificato	44	48	Australia, Brasile, Cile, Finlandia, Grecia, Ungheria, Islanda, Irlanda, Giappone, Corea, Lettonia, Norvegia, Romania, Russia, Slovacchia, Slovenia, Sud Africa, Spagna, Svezia
Ente semi-autonomo unificato con consiglio	12	11	Argentina, Bulgaria, Canada, Colombia, Kenya, Messico, Peru, Singapore, Sud Africa, Svezia, Regno Unito, Stati Uniti

35. **Il grado di autonomia varia significativamente e riflette il contesto istituzionale.** Nelle conclusioni dell'ultima indagine OECD, nei casi di un'amministrazione fiscale considerata come ente semi-autonomo, oltre l'80 per cento delle risposte all'indagine riporta l'autorità di progettare le strutture interne, la facoltà di scegliere il personale e definire il livello di inquadramento, riallocare il budget, avere influenza sui criteri di reclutamento del personale, e assumere e licenziare il personale (Tabella 2). Tra tutte le categorie istituzionali, i poteri meno frequentemente delegati sono quelli relativi all'abilità di negoziare livelli di salario, determinare i livelli e scegliere il personale.

<sup>5</sup> OCSE: *Tax Administration 2015, Comparative information on OED and Other Advanced and Emerging Economies*, May 2015

<sup>6</sup> All'interno dell'OCSE, Danimarca, Germania e Italia rientrano nella categoria "altri" enti amministrativi. La classificazione dell'Italia riflette la diffusione di funzioni di amministrazione fiscale tra diverse organizzazioni che hanno caratteristiche diverse; queste includono SpA a partecipazione pubblica (ad esempio Equitalia per la riscossione dei debiti) e agenzie governative semi-autonome come AdeE e GdF.

36. **Non ci sono prove definitive sull’impatto dell’autonomia sulla performance delle entrate ma è ragionevole delineare delle inferenze positive sulla performance operativa.** La prevalenza di amministrazioni fiscali semi-autonome tra paesi rinomati per le loro buone performance (es., Australia, Canada, Danimarca, Norvegia e Regno Unito) riflette un ampio consenso sul fatto che, in accordo con i moderni principi di gestione, un certo livello di autonomia per le agenzie fiscali abbia un impatto positivo sulla performance.

**Tabella 2. Delega all’Amministrazione fiscale**

Natura della delega	Numero di istituzioni (secondo la categoria) e aree di delega					
	Direzioni singole e multiple all’interno del MOF		Enti semi-autonomi con o senza la presenza di un consiglio		Altri enti	
	Numero	%del totale	Numero	%del totale	Numero	%del totale
Definire accordi fiscali ( <i>tax ruling</i> )	20	100	31	100	5	83
Ridurre sanzioni/interessi	18	90	28	90	5	83
Definire la struttura interna	15	75	25	81	6	100
Riallocare il budget come ritenuto appropriato	13	65	27	87	4	67
Fissare i livelli e scegliere il personale	11	55	26	84	3	50
Definire standard di servizi	20	100	31	100	6	100
Influenzare i criteri di assunzione del personale	17	85	30	97	6	100
Assumere e licenziare il personale	13	65	30	97	6	100
Negoziare i livelli di retribuzione	6	30	20	67	2	33

Fonte: OECD

## **B. Condizioni Minime di Autonomia**

37. **Questa sezione presenta una serie di requisiti minimi che, presi nel loro insieme, possono essere considerati una raccolta ottimale di condizioni di autonomia.** L’autonomia non è un concetto rigido; ci sono molte opzioni e non viene proposta nessuna singola “legge” per l’autonomia. L’abilità di gestire risorse e condurre le operazioni fiscali e doganali in modo da essere libere da interferenze esterne sono le preoccupazioni prelevanti per un quadro di riferimento dell’autonomia.

38. **I requisiti minimi per l'autonomia nell'amministrazione fiscale e doganale sono definiti nell'Appendice 2.** Riepilogando, le agenzie fiscali dovrebbero soddisfare i seguenti criteri:

- **Enti amministrativi separati e dedicati.** Un'organizzazione che contenga tutte le funzioni relative alla rispettiva amministrazione. Un Direttore è responsabile di tutti gli aspetti dell'organizzazione e riferisce al Ministro delle Finanze.
- **Guidate da un Direttore senza incarico politico nominato per un periodo determinato.** La scadenza del mandato del Direttore non è correlata all'orizzonte temporale di un governo.
- **Messe in condizione di amministrare e applicare la normativa fiscale, con tutti i necessari e ben delineati poteri e responsabilità.** Poteri e autorità per la normativa fiscale sono assegnati al Direttore dell'amministrazione per legge (o indirettamente attraverso il Ministro). Il Direttore è in grado di delegare a sua volta i poteri a funzionari al livello operativo.
- **In grado di esercitare una gestione strategica e il controllo delle operazioni.** La misurazione della performance è sviluppata dall'amministrazione. C'è piena autorità di produrre e pubblicare i documenti di pianificazione strategica dell'amministrazione. L'organizzazione sviluppa e presenta il rapporto annuale al Ministro per la pubblicazione. Il Direttore può apportare cambiamenti organizzativi in risposta al mutare delle circostanze.
- **Fornite di autonomie sufficienti per gestire le risorse dell'amministrazione delle entrate – incluse le risorse umane – in base ad autorità delegata, responsabilità e trasparenza.** Il Direttore potrebbe spostare fondi tra le categorie di budget, entro limiti definiti, per fornire flessibilità operativa. Il Direttore approva tutte le nomine e le promozioni sulla base del merito, sia per assunzioni dall'esterno che per le promozioni interne. L'amministrazione fiscale è dotata di una struttura che si occupa delle progressioni che è competitiva e che assicura che le capacità e le specializzazioni necessarie siano disponibili in modo tempestivo. I livelli di remunerazione sono competitivi con il settore privato, specialmente per il personale specializzato. C'è un sufficiente potere di gestione delle risorse umane all'interno dell'amministrazione per promuovere l'integrità, indagare sulla corruzione e prendere azioni disciplinari incluso licenziamenti e azioni penali così come il pieno potere in ambito di formazione e sviluppo.

### C. Accertamento dell'Autonomia

39. **Il Box 5 rappresenta una sintesi dei progressi fatti in Italia rispetto alle condizioni di autonomia minime raggiunte dalle agenzie fiscali.** L'analisi adotta una scala di 4 livelli – completamente soddisfatto, per lo più soddisfatto, parzialmente soddisfatto, non ancora soddisfatto – per indicare il grado di estensione delle condizioni di autonomia. Una descrizione completa dell'aderenza alle condizioni minime di autonomia è presente nell'Appendice 2. Questa stabilisce, per ciascuno dei requisiti minimi, le considerazioni derivanti dalla valutazione e una descrizione dello stato corrente. Misure in grado di dare pieno effetto alle condizioni sono raccomandate nella Sezione II. D.

40. **L'autonomia delle agenzie fiscali è ben definita in alcune aree strategiche.** C'è un alto livello di autonomia rispetto ai poteri forniti nella normativa sul gettito affinché i Direttori delle agenzie fiscali e doganali possano amministrare e applicare le norme sul gettito. La flessibilità di budget che i Direttori hanno è normalmente appropriata (ma si notino le argomentazioni discusse nella sezione II. D) e il potere di apportare cambiamenti alle strutture interne normalmente è in capo alle agenzie e ai loro comitati di gestione. Flessibilità e poteri rappresentano una buona pratica internazionale e sono in linea con quelle disponibili nelle più avanzate amministrazioni (vedi Sezione II-A, Tabella 2).

<b>Box 5. Valutazione dello stato d'avanzamento dell'autonomia</b>	
<b>Condizioni</b>	<b>Soddisfatte</b>
1. L'ente fiscale è un organismo separato e dedicato con tutte le funzioni	Parzialmente
2. Il Direttore ha pieni poteri nell'amministrazione della legislazione fiscale	Pienamente
3. L'incarico del Direttore è a tempo determinato e non legato al ciclo politico	Parzialmente
4. Potere di esercitare una gestione strategica	Parzialmente
5. Potere di cambiamento organizzativo	Prevalentemente
6. Flessibilità di budget	Prevalentemente
7. Potere in assunzioni e promozioni	No
8. Determinare gli inquadramenti, influire sulle retribuzioni	No
9. Integrità, disciplina (incluso i licenziamenti) e formazione	Prevalentemente

41. **Tuttavia, come illustrato nel Box 5, ci sono diversi gap che minacciano potenzialmente le performance di riscossione.** La minaccia più immediata è rappresentata dalla mancanza di autorità per il reclutamento e la promozione, e di possibilità di avere strutture che si occupino dell'inquadramento specifico del personale che sono rilevanti per gli enti fiscali (condizione 7 e 8).

#### **D. Attivare Misure per Assicurare l'Autonomia**

42. **Questa sezione descrive il fondamento logico alla base della valutazione contenuta nel Box 5 così come i rimedi suggeriti per affrontare i gap di autonomia individuati.**

**Condizione 1: Un ente separato e dedicato che includa tutte le funzioni**

43. **Questa condizione non è soddisfatta.** Il gap più critico è nella duplicazione di controlli e indagini tra le agenzie fiscali e la GdF. Sebbene le funzioni di riscossione coattiva siano gestite da Equitalia, queste restano soggette al controllo dell'amministrazione fiscale. Le funzioni di IT a supporto di entrambe le agenzie fiscali sono offerte da SOGEI. Sebbene anche questo non sia coerente con le condizioni di autonomia, la missione non ha osservato gap nei servizi offerti in tale ambito, anche se alcune questioni potrebbero essere sollevate. La crescente espansione delle attività di SOGEI verso un numero più ampio di enti potrebbe impattare sulla qualità dei servizi IT forniti alle agenzie fiscali. E' necessario che il governo prenda le misure necessarie per assicurare che SOGEI continui a fornire alle agenzie fiscali supporto IT di alta qualità. Il che risulta cruciale per mantenere le capacità IT e per rendere possibile l'implementazione delle riforme raccomandate per migliorare l'efficacia delle agenzie. Per ottenere il minimo delle condizioni di autonomia bisognerebbe affrontare le sovrapposizioni nelle funzioni di controllo fiscale (vedi Sezione III.E).

*Nel testo originale la Condizione 2 non è trattata*

**Condizione 3: Un Direttore con un incarico a tempo determinato svincolato dal ciclo politico**

44. **Nonostante i direttori delle Entrate e delle Dogane abbiano un mandato fisso (tre anni), la dipendenza di tale mandato dal ciclo politico significa che questa condizione è solo parzialmente soddisfatta.** Originariamente, il termine del mandato era di cinque anni. Il D.lgs.n. 300/1999 forniva anche adeguate indicazioni sulle circostanze che portavano alla rimozione del Direttore. Come discusso nella Sezione I.B, il termine per i direttori, membri del comitato di gestione e del collegio dei revisori dei conti delle agenzie fiscali è stato ridotto a tre anni nel 2003. Le cariche dei Direttori sono divenute soggette allo *spoil system* nel 2006, secondo il quale la carica di Direttore si liberava entro 90 giorni dal formazione del nuovo governo. In assenza di nuova nomina, chi occupa la carica continua a ricoprire quel ruolo. Le agenzie fanno notare che durante il periodo di una eventuale rinomina da parte del nuovo governo, le decisioni operative sono limitate alle questioni di più immediata importanza al fine di non vincolare l'amministrazione subentrante.

45. **E' probabile che un focus su strategie di medio o lungo termine vengano compromesse, mentre a tali condizioni sono invece incoraggiati espedienti di breve termine.** Per ottenere la condizione di autonomia occorre che il mandato dei Direttori non sia automaticamente subordinato al ciclo politico e al voto di fiducia del governo entrante. E' anche opportuno ripristinare il termine del mandato a cinque anni come periodo ottimale di servizio; oltre che come arco di tempo più appropriato per una gestione strategica e per un processo di costruzione dell'istituzione a medio termine.

#### **Condizione 4: Potere di esercitare una gestione strategica**

46. **Il potere delle agenzie fiscali di definire strategie d'impresa e esercitare una gestione strategica non è ben dimostrato.** Le agenzie sono soggette a “stretta supervisione” del MEF (articolo 60 della D.lgs. n. 300/1999). Le decisioni più importanti del comitato di gestione delle agenzie che riguardano lo statuto, i regolamenti e i documenti di “natura generale” richiedono l’approvazione del Ministro. Come delineato nella Sezione I.B, la legge 173/2003 ha ridimensionato il potere del comitato di gestione. Ha imposto l’approvazione del MEF per le decisioni più importanti dei comitati di gestione dell’agenzia ed esteso i margini di tempo per l’approvazione ministeriale, esplicita o tacita, a 45 giorni<sup>7</sup>.

47. **La supervisione del MEF si può estendere ad aspetti di livello dettagliato.** L’articolo 59 della D.lgs.n. 300/1999 prevede una supervisione attraverso un graduale accordo triennale (la Convenzione), rivisto annualmente. Prevede indicatori di *performance* da misurare come mezzi per verificare i risultati di gestione. Questi inoltre danno informazioni sulla ammissibilità ai programmi di incentivazione per determinare un livello di accesso al Fondo per ciascuna agenzia. Gli indicatori di performance sono concordati tra il MEF e le agenzie. Un certo livello di negoziazione è necessario tra le parti quando gli indicatori vengono proposti in modo che siano sufficientemente sfidanti ma realistici. E’ necessario avere particolare accortezza all’entità della natura finale degli stessi e alla loro grandezza in modo che riflettano i punti di vista di entrambe le parti dell’accordo. In effetti, un “piano di gioco alla pari” sebbene difficile da assicurare, è importante affinché la convenzione rimanga credibile ed equilibrata tra il MEF e le agenzie fiscali.

48. **Gli indicatori di *performance* sono focalizzati sull’aspetto operativo.** Gli indicatori riflettono i piani aziendali forniti dalle agenzie. Gli accordi includono molti indicatori quantitativi e di risultato; es numero dei controlli, controlli doganali e controlli fiscali, tempi di aggiornamento dei dati catastali, tempi di risposte alle richieste, tempi di attesa per gli interpellati ecc.

49. **Sia le agenzie fiscali che il MEF manifestano l’esigenza di dare a questi indicatori un focus più strategico e basato sui risultati.** Viene enfatizzata la realizzazione di iniziative di riforma strategiche e di efficacia dell’agenzia. Il passaggio è sintetizzato nel Box 6.

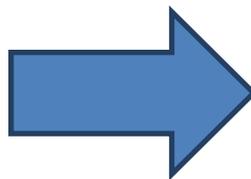
<sup>7</sup> Questo è in contrasto con le previsioni del D.lgs, n. 300/99 che permetteva al Comitato di gestione di adottare delibere a meno che non ci fosse stata una decisione contraria a livello ministeriale entro 10 giorni.

## Box 6. Indicatori di performance per le Agenzie Fiscali – Verso un approccio maggiormente strategico

### DA

#### Dogane

Numero di controlli doganali e Accise  
Percentuali di controlli positive per:  
IVA e Accise  
Sotto fatturazione da e per paesi a rischio



### A

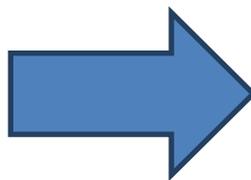
“Unica interfaccia” per le  
agenzie coinvolte in ispezioni  
doganali.  
Entrate dalle attività di  
anti-frode;  
Miglioramento in  
digitalizzazione dei processi di  
controllo;  
Miglioramento della qualità dei  
controlli e riduzione dei ricorsi.

### FISCALE

Numero delle verifiche fiscali

Numero delle società di grandi dimensioni  
sotto tutoraggio

Numero degli aggiornamenti catastali  
Numero delle risposte tempestive agli  
interpelli



Risultati della rilevazione sulla  
*compliance* di specifici settori  
considerati;  
Contributo in tasse da parte dei  
grandi contribuenti;  
Miglioramento del divario fiscale  
nel medio termine.  
Budget annuale dell’obiettivo  
del gettito;  
Iniziative per Canale di servizi  
digitale e elettronico, rilevazioni  
annuali per il controllo degli  
obblighi fiscali.

50. **Per ottenere una condizione di autonomia minima per la pianificazione strategica occorre resettare progressivamente i ruoli all’interno dei processi di pianificazione e monitoraggio.** Il compimento della condizione di autonomia, via via che le agenzie maturano, consente un approccio meno “partecipativo” alla supervisione e alla gestione delle agenzie fiscali.

51. **Il MEF e le agenzie fiscali dovrebbero adottare un posizione più strategica nei confronti dei loro obblighi all’interno della Convenzione.** Le agenzie fiscali devono sviluppare dichiarazioni di intenti trasformativi e a lungo termine. Un insieme di strategie e importanti iniziative deve anche essere messo in atto per rendere efficaci queste dichiarazioni di intento (vedi Sezione I.D per ulteriori discussioni). I piani aziendali annuali dovrebbero essere rimodellati per riflettere queste strategie. E’ necessario che una consultazione più sistematica e più ampia con un chiaro focus sugli stakeholder esterni debba informare la verifica dei progressi di queste strategie. La convenzione e la supervisione del MEF rafforzerebbero quindi un processo di trasformazione in atto per le agenzie fiscali.

## **Condizione 6: Flessibilità di budget**

52. **La condizione di autonomia possiede caratteristiche in linea con solide pratiche internazionali, ma sono emersi vincoli e limiti di spesa per le ripartizioni.** C'è della flessibilità nell'utilizzo e nel trasferimento dei fondi tra le varie voci di spesa nei limiti del budget approvato. Entrambe le agenzie fiscali hanno formule-quadro di finanziamento stabilite nel 2005. Queste effettuano previsionalmente alcune assegnazioni fittizie del budget dello Stato<sup>8</sup>. Di recente sono stati effettuati dei tagli specifici per quanto riguarda alcuni accantonamenti (per esempio per spese consulenziali, numero di posizioni manageriali, veicoli e costi di formazione) che violano la discrezionalità delle agenzie fiscali di raggiungere il livello necessario di risparmio nel modo ritenuto più opportuno. È del tutto appropriato che il governo esiga che vengano effettuati dei risparmi sulle spese correnti; il che rientra negli obiettivi generali di gestione fiscale del governo. Sarebbe più efficiente e coerente con i principi di autonomia che formule-quadro di finanziamento vengano aggiornate. Lo scopo è quello di incorporare in proporzione al costo della riscossione le recenti iniziative del governo per il controllo della spesa, lasciando alle Agenzie fiscali la discrezionalità nel determinare come conseguire i risparmi di bilancio.

## **Condizione 7: Assunzione e autonomia nelle promozioni**

53. **L'assenza di questo potere rappresenta il problema più serio per quanto riguarda il quadro delle agenzie fiscali.** La sezione II.A ha illustrato come questi poteri sono di norma adottati da agenzie semi-autonome all'interno dell'OECD, della EU e a livello internazionale. I provvedimenti per l'evoluzione dell'autonomia delle agenzie fiscali sono riportati nella sezione I.B. Varie sentenze dei giudici amministrativi e infine una sentenza della Corte Costituzionale nel marzo 2015 hanno reso inefficaci le disposizioni che riguardano la capacità delle agenzie fiscali di stabilire regole per la progressione a posizioni manageriali<sup>9</sup>. Precedenti decisioni per l'assegnazione di posizioni dirigenziali sono state annullate lasciando vacanti più di 900 posizioni dirigenziali e portando a disfunzioni su larga scala.

54. **Il risultato è la perdita di una leva essenziale per il buon funzionamento delle agenzie fiscali.** Ci sono state molte controversie sulle regole di assunzione dei dirigenti. La recente sentenza della Corte Costituzionale vieta alle Agenzie di continuare ad assegnare senza concorso posizioni manageriali temporanee ai funzionari. Appare chiaramente definito che il potere dato dal D.Lgs. n.300/1999 richiede alle agenzie fiscali di garantire che tutti gli accessi a posizioni dirigenziali debbano seguire la strada del pubblico concorso. Questo preclude promozioni in base al merito per l'accesso alle posizioni dirigenziali che tengono conto di particolari competenze, esperienza e adeguatezza per il ruolo da ricoprire. Questa missione è fermamente convinta che la situazione attuale sia assolutamente insostenibile.

<sup>8</sup> Per le Dogane il numero moltiplicatore è 0.1668% del totale della riscossione dei tre anni precedenti per precisi capitoli delle entrate fiscali. Per le Entrate il numero è 0.8793% per le imposte riscosse includendo anche le somme rilevate a seguito della fusione con il Territori.

<sup>9</sup> Si trovano all'interno dell'art. 71, 3.(d) della D.Lgs. n.300/1999

55. **Il governo dovrebbe ripristinare il potere di autonomia per quanto riguarda le regole in ambito di assunzione e promozione.** A livello internazionale questo è un potere ampiamente detenuto dagli enti fiscali semi-autonomi. Il non agire, come è stato già osservato, metterebbe a rischio le funzioni essenziali di protezione delle entrate sia per l'AdeE sia per l'AdeD. Questa missione è stata messa al corrente che ci sono stati dei precedenti all'interno delle amministrazioni pubbliche che hanno mantenuto i poteri di assunzione, promozione e licenziamento (per esempio l'autorità data all'Agenzia del Demanio<sup>10</sup>) e tali situazioni dovrebbero essere esaminate con urgenza apportando le modifiche correttive al D.lgs. n.300/1999.

#### **Condizione 8: Inquadramento e retribuzione di funzione**

56. **La capacità di disporre di un sistema di inquadramento e classificazione dei ruoli per livello specifico per le amministrazioni delle entrate è stata rimossa.** A livello internazionale questo potere è pienamente riconosciuto per le amministrazioni fiscali semi-autonome. I contratti collettivi di lavoro specifici per le agenzie fiscali che definiscono le categorie professionali sono stati congelati. Sono stati rimpiazzati da contratti di lavoro nazionali nel 2009. La conseguenza è stata che il personale è classificato in modo generico sia che presti lavoro nei ministeri, nelle organizzazioni non profit o nelle università. Pur nella consapevolezza dello sforzo effettuato in un'ottica di razionalizzazione della pubblica amministrazione, c'è una forte preoccupazione per quanto riguarda il sistema di classificazione professionale che, messo a confronto con quello adottato dalle agenzie fiscali a livello europeo, appare rigido e datato.

57. **Un altro problema collegato è quello che riguarda i livelli retributivi che non sono adeguati a personale altamente specializzato.** Non ci si aspetta che le agenzie fiscali possano determinare livelli di pagamento esclusivi per il loro funzionari. Piuttosto è necessario un certo livello di flessibilità. Ci sono alcune somme pagate per il premio incentivante ma per quanto riguarda il salario accessorio queste somme sono veramente modeste.<sup>11</sup>

58. **Un regime di classificazione per le agenzie fiscali sarebbe ottimo.** La remunerazione comprende una varietà di fattori. Le pressioni del mercato concorrenziale per posizioni specialistiche e "in demand" sono inevitabili per molte aree di fornitura di servizi alla comunità con conseguenze sul trattenimento del personale. Tuttavia è anche un modo pratico per cercare di gestire il personale all'interno delle agenzie fiscali<sup>12</sup>. Dovrebbe essere rivisto uno schema con riguardo al ruolo complesso e alla concorrenza del mercato soprattutto per posizioni che riguardano la gestione della *compliance* e a livello internazionale dei grandi contribuenti, delle frodi e dei controlli a posteriori, dell'analisi del rischio e dell'*intelligence*, dell'interpretazione delle norme tributarie, così come le posizioni manageriali apicali.

<sup>10</sup> Questo riguarda la concessione dello status di "ente economico di diritto pubblico" che è stato dato a questa agenzia.

<sup>11</sup> La delegazione non conosce i dati sulla distribuzione delle quote incentivanti ma per esempio nell'agenzia delle entrate il totale delle somme destinate è stato circa € 170 milioni per il 2015.

<sup>12</sup>La missione è stata informata che le differenze nei livelli retributivi del personale sono emerse in maniera significativa nel 2015 a seguito della sentenza della corte costituzionale.

## Raccomandazioni

- Ristabilire, attraverso modifiche al d.lgs. n. 300/1999, l'autonomia delle agenzie fiscali con riguardo al potere di reclutamento e di promozione oltre che alla possibilità di disporre di una specifica struttura che si occupa degli inquadramenti del personale.
- Rinnovare la formula di finanziamento applicabile all'assegnazione del budget sia per le Dogane che per le Entrate.
- Adottare un termine per la nomina del direttore delle Dogane e delle Entrate scollegato dal ciclo politico.
- Rivedere l'accordo triennale tra il MEF e le agenzie fiscali e l'approccio per quanto riguarda il controllo da parte del ministro; prevedere un monitoraggio sugli obiettivi strategici e applicare migliori indicatori per misurare i risultati dell'organizzazione.

### III. MIGLIORARE LA PERFORMANCE DEL SISTEMA FISCALE

59. **L'Agenzia delle entrate ha compiuto notevoli progressi nello sviluppo sia dei servizi ai contribuenti che nella capacità di controllo e recupero delle imposte evase.** La Sezione IC elenca un consistente numero di riforme attuate dall'AdeE sin dalla sua istituzione nel 1999. Molte di queste riforme hanno contribuito a sviluppare una migliore capacità di gestione dei rischi: raggiungimento della copertura del 100% per la trasmissione telematica delle dichiarazioni per tutte le imposte principali; sviluppo di una vasta gamma di servizi e di forme di assistenza attraverso differenti canali di comunicazione (sportello, telefono, e-mail, sito web etc.); dichiarazioni fiscali pre-compilate per le persone fisiche; incrocio automatico di dati su larga scala; sviluppo di più di 200 studi di settore che consentono all'AdeE di identificare i contribuenti con un volume d'affari inferiore ai 5 milioni di euro che dichiarano ricavi incoerenti con i dati commerciali e con gli altri indicatori economici.

60. **Ad ogni modo, ancora molto deve essere fatto.** Queste iniziative sono state sviluppate per compartimenti separati e pianificate con una visione non complessiva, considerate ad esempio come singoli servizi indipendenti dal contesto o come attività di accertamento. Questa sezione affronta la necessità di rafforzare la gestione dei rischi attraverso lo sviluppo di un approccio maggiormente strategico e sottolinea l'opportunità di migliorare la *compliance* all'interno di aree maggiormente a rischio.

#### A. Rafforzamento dei presidi legati alla gestione dei rischi

##### Sviluppo di un approccio maggiormente strategico

61. **L'attuale approccio al rafforzamento della *compliance* manca di un focus strategico e riflette una forte polarizzazione input/output.** Ciascuna delle due direzioni principali dell'AdeE (Accertamento e Servizi ai Contribuenti) sviluppa separatamente piani d'azione per raggiungere gli obiettivi fissati nella convenzione triennale con il MEF. Il focus della pianificazione è rivolto al volume di input e output che deve essere raggiunto piuttosto che sul raggiungimento di risultati di alto livello. Ad esempio, l'economia

informale è stata individuata nel corso degli anni come il più grande rischio legato alla *compliance* ma, mentre molte iniziative specifiche sono state intraprese, non esiste una strategia globale in atto che garantirebbe al governo un adeguato presidio sul rischio. Invece, le due direzioni centrali dell'AdeE e la GdF forniscono risposte indipendenti con insufficiente attenzione alla necessità di valutare il costo complessivo e l'efficacia di queste attività nella riduzione "dell'economia informale", e non vi è nessun singolo punto di contatto per i risultati.

**62. È necessario un approccio più integrato alla gestione dei rischi del sistema fiscale.** La gestione dei rischi deve essere considerata in maniera più olistica. Le iniziative per migliorare i servizi, per ridurre i costi della compliance e per testare la compliance non dovrebbero essere sviluppate in modo indipendente all'interno dei singoli dipartimenti operativi; approcci frammentari possono provocare duplicazione degli sforzi e scarsa logicità sequenziale di attività tra loro collegate. Le strategie devono affrontare le cause alla base della non compliance in modo razionale. Ad esempio, i controlli non rappresentano la risposta migliore alla non *compliance* causata da una mancanza di comprensione delle leggi fiscali o di normative poco chiare; allo stesso modo l'educazione del contribuente e i servizi non costituiscono la migliore risposta per l'evasione intenzionale; e l'imposizione di pesanti sanzioni potrebbe non essere appropriata nei casi in cui l'adempimento spontaneo degli obblighi è reso difficile da politiche e procedure amministrative inadeguate. Il regime IVA in vigore in Italia fornisce un chiaro esempio di come un debole disegno amministrativo contribuisca direttamente ad una bassa *compliance* (vedi la discussione nella sezione III.C).

**63. Amministrazioni fiscali efficaci sviluppano strategie integrate per migliorare la propensione alla compliance in tutti i segmenti dei contribuenti.** Un tale approccio alla gestione della compliance ha dato prova, nel corso del tempo, di assicurare aumenti notevoli del gettito fiscale attraverso un maggiore adempimento spontaneo da parte dei contribuenti. Il principio della segmentazione viene applicato per dividere la popolazione dei contribuenti in piccoli gruppi più gestibili in base alle caratteristiche comuni e ai rischi potenziali. I rischi di *compliance* sono così identificati e messi in ordine di priorità per assicurare che i principali problemi di *compliance*, che contribuiscono al *tax gap*, siano adeguatamente affrontati. E' adottato un approccio progettuale che:

- riconosca che i fattori sottostanti ai comportamenti di compliance dei contribuenti in qualsiasi area di rischio sono abbastanza complessi e, di conseguenza, è improbabile che possano essere trattati con successo attraverso una strategia basata su singole azioni, in particolare basata esclusivamente su misure coercitive;
- diriga l'attenzione sulla comprensione dei fattori che danno forma ai comportamenti di compliance dei contribuenti, in modo che un insieme potenzialmente più efficace di risposte - quelle che si occupano delle cause alla base del comportamento non conforme, piuttosto che concentrarsi sul trattamento dei sintomi - possa essere sviluppato ed attuato;
- promuova lo sviluppo di strategie integrate che mirano a una combinazione ottimale di risposte (ad esempio, educazione, assistenza, emendamenti o chiarimenti sulle leggi, procedure semplificate, controlli, azione penale, e divulgazione) per raggiungere un impatto il più ampio possibile sull'adempimento spontaneo nel segmento di contribuenti individuato; e
- assicuri che queste risposte seguano una logica coerente per raggiungere il massimo livello di *compliance*.

Una lista di fattori fondamentali da considerare nello sviluppo e nell'attuazione di una strategia integrata è riportata nel Box 7.

64. **L'integrazione strutturale delle funzioni facilita un approccio di pianificazione integrata per alcuni segmenti chiave di contribuenti.** Le disposizioni organizzative esistenti per le imprese di grandi dimensioni (si veda la Sezione III.B) e la nuova unità organizzativa proposta per la gestione di individui ad alta capacità contributiva (vedere Sezione III.B) faciliterà lo sviluppo di strategie di miglioramento della *compliance* equilibrate per questi due segmenti molto significativi di contribuenti. La sperimentazione di accordi di *cooperative compliance* per le imprese di grandi dimensioni (LBTs) è un buon esempio di miglioramento della strategia di *compliance* che riflette un vero riequilibrio nei rapporti, anche se occorre prestare attenzione a non perdere di vista la necessità di una forte capacità di reazione nei confronti dei contribuenti recalcitranti. Un approccio strutturale è praticabile, tuttavia, solo per quei segmenti di contribuenti che comprendono un numero di contribuenti relativamente piccolo e gestibile che insieme rappresentano una parte significativa della base imponibile. Per la popolazione più ampia di persone fisiche e piccole e medie imprese, dovranno essere sviluppate strategie integrate di *compliance* attraverso una stretta collaborazione tra le varie strutture operative.

#### **Box 7. Fattori da considerare nell'elaborazione di strategie integrate**

##### **Identificare e analizzare il rischio di *compliance***

- Che cosa è esattamente il rischio e chi ne è affetto?
- Quali sono le cause alla base del comportamento non conforme?
- Fino a che punto le disposizioni normative vigenti e il sistema amministrativo costituiscono un fattore della non *compliance*?
- Che giudizio è stato elaborato su come si è formata la propensione alla *compliance* della popolazione a rischio (vale a dire, come tale propensione è stata condizionata da fattori commerciali, industriali, sociali, economici o psicologici)?
- Questo giudizio è stato convalidato attraverso il coinvolgimento dei contribuenti e i loro consulenti?

##### **Pianificare e attuare la strategia**

- Il risultato della strategia a cui si ambisce è stato chiaramente articolato e sono stati identificati i criteri di successo?
- L'interpretazione della legge da parte dell'agenzia fiscale è compresa e accettata? L'agenzia delle entrate ha bisogno di chiarire e/o comunicare la propria posizione?
- Può il fisco agire nella direzione di migliorare la facilità e/o i costi di *compliance* per i contribuenti interessati, fornendo materiali e strumenti educativi, come studi di settore o strumenti di calcolo *on-line*?
- Come può l'Agenzia delle entrate individuare e assistere i contribuenti all'interno della popolazione a rischio che intendono adempiere spontaneamente? Può l'agenzia fiscale fornire loro il tempo necessario per regolarizzare le proprie questioni fiscali?
- Le capacità di *intelligence* e gestione del rischio interni all'agenzia fiscale sono in grado di individuare i casi non *compliance* ai fini della selezione?
- Il personale dell'agenzia fiscale ha le competenze e gli strumenti di supporto per condurre attività di controllo e di riscossione efficaci, se necessari?
- Ci sono delle cause alla base del comportamento non conforme che non sono affrontate dalla strategia?
- Ci sono delle conseguenze non intenzionali che possono derivare dalla strategia?

##### **Valutare l'efficacia della strategia**

- Cosa dimostrano gli indicatori di efficacia circa l'impatto che la strategia ha avuto?
- Che cosa si è appreso dall'attuazione della strategia e come intende influenzare la pianificazione futura?

## **Verso un regime sanzionatorio maggiormente differenziato**

65. **L'attuale regime sanzionatorio non promuove la fiducia dei contribuenti nella correttezza del sistema fiscale.** Le sanzioni da accertamento in Italia sono relativamente elevate e sono applicate in modo coercitivo. Sembra essere una pratica standard applicare una sanzione di circa il 90% in prima istanza con la sanzione ridotta automaticamente al 30% se il contribuente accetta la contestazione. Se il contribuente si oppone alla contestazione, l'intera sanzione è mantenuta. Questo approccio rappresenta un uso improprio dei poteri sanzionatori ed è improbabile che possa contribuire ad un migliore rapporto tra contribuenti e amministrazione fiscale. Le sanzioni dovrebbero essere proporzionate al caso e dovrebbero essere differenziate in base alle circostanze individuali di ciascun contribuente. Non dovrebbero essere utilizzate come strumento di negoziazione per fare pressione sui contribuenti affinché accettino le contestazioni. Il regime sanzionatorio dovrebbe essere modificato per consentire l'estinzione totale o parziale della pena in prima istanza in base a criteri oggettivi e trasparenti, quali (a) la storia di *compliance* del contribuente; (b) la considerazione dell'ipotesi che il pagamento inferiore al dovuto sia frutto di un errore vero e proprio o di una incomprensione della norma; (c) la valutazione del fatto che il contribuente abbia avuto ragionevole attenzione nel conservare la documentazione e nel presentare le dichiarazioni fiscali; e (d) l'atteggiamento collaborativo del contribuente nel corso del controllo. Il regime sanzionatorio dovrebbe essere applicato in modo uniforme per tutte le imposte. Il livello di sanzione applicata in ogni caso dovrebbe essere spiegato al contribuente e il contribuente dovrebbe avere diritto di ricorrere contro il livello di sanzione comminato.

## **Razionalizzare l'investimento in analisi del rischio e nella selezione dei casi**

66. **Il processo di selezione è ampiamente decentrato.** L'AdeE ha investito ampiamente nella infrastruttura per la gestione del rischio. 516 unità di personale sono allocate a livello nazionale nell'analisi del rischio e nello sviluppo di strategie, 292 delle quali sono ripartite tra i 108 uffici provinciali. La Direzione Centrale Accertamento ha anche investito molto in moderne procedure informatiche di analisi del rischio e produce liste per gli uffici regionali e provinciali che definiscono le priorità dei controlli da effettuare. Tuttavia, le direzioni regionali e provinciali hanno accesso a strumenti di valutazione del rischio e sono relativamente libere di assegnare le risorse in base a valutazioni locali. Linee guida richiedono che siano selezionati i casi più produttivi, ma questo è in gran parte affidato alla valutazione delle direzioni provinciali.

67. **Questo non è in linea con le buone prassi internazionali, che vanno verso una forte centralizzazione del processo di selezione.** Non ha molto senso investire nella creazione di sofisticate procedure di elaborazione del rischio a livello centrale se non vengono utilizzate per guidare il processo nazionale di selezione dei casi da sottoporre a controllo. La gestione del rischio e la selezione dei casi sono processi complessi in una moderna amministrazione fiscale e richiedono elevati livelli di competenze. Strumenti avanzati di analisi hanno dimostrato di garantire una migliore selezione dei casi da sottoporre a controllo e assicurato maggiori entrate. Un tale elevato livello di esperienza non può essere sviluppato o mantenuto in un gran numero di piccole unità. Centralizzare la funzione, inoltre, riduce anche il rischio di processi di selezione inappropriati.

68. **Risparmi significativi e miglioramenti in termini di efficienza potrebbero essere raggiunti attraverso il consolidamento della funzione di selezione dei casi da sottoporre a controllo al massimo al livello regionale, come primo step.** Consolidare la

funzione di selezione dei casi da sottoporre a controllo a livello regionale aumenterebbe la massa critica delle unità, consentirebbe una maggiore specializzazione e una formazione più mirata, semplificherebbe la linea di comando e migliorerebbe la comunicazione con la direzione centrale, rafforzando il controllo sul processo di selezione. Inoltre è molto probabile che il numero complessivo di personale assegnato alla funzione potrebbe essere razionalizzato in conseguenza del consolidamento dal momento che un totale di 447 unità di personale sarebbe disponibile per essere distribuito soltanto in 21 uffici regionali. Il consolidamento al livello centrale dovrebbe essere considerato dopo la valutazione dei risultati di questo step.

## **Raccomandazioni**

- Adottare un approccio maggiormente strategico alla gestione dei rischi.
- Andare verso un regime sanzionatorio maggiormente differenziato.
- Consolidare la gestione del rischio e il processo di selezione dell'AdeE a livello regionale; nel tempo considerare l'ulteriore consolidamento di questa funzione a livello centrale.

## **B. Migliorare la performance nei settori chiave**

**69. La missione ha identificato tre settori chiave in cui i risultati in termini di gettito potrebbero essere migliorati: imprese di grandi dimensioni; individui ad alta capacità contributiva; ed economia informale.**

Le capacità di miglioramento in termini di *compliance* in ognuno di questi segmenti sono discusse di seguito.

### **Gestione dei grandi contribuenti**

**70. L'AdE ha creato una struttura dedicata ai LBT.** Dal 2009 i contribuenti di grandi dimensioni sono gestiti da una struttura centrale con unità operative dedicate ubicate all'interno dei 21 uffici regionali. Il settore LBT gestisce i contribuenti con un fatturato annuo di almeno 100 milioni di euro oltre che le banche, le assicurazioni e gli istituti finanziari rientranti nella categoria sulla base di soglie calcolate su interessi e premi ecc. Ci sono in media circa 3.200 grandi contribuenti in tutto il paese con più della metà (in termini di numeri e fatturato totale) residenti nelle regioni Lombardia e Lazio (Tabella 3). Le unità regionali LBT sono responsabili di tutte le funzioni amministrative e di tutte le questioni fiscali in materia di imposte dirette e IVA. La legge che disciplina le attività di controllo sui LBT ha previsto un nuovo quadro per gli adempimenti fiscali dei LBTs prevedendo un bilanciamento tra misure di accertamento e di assistenza. In base a tale legge, tutti i LBTs devono essere individualmente valutati ogni anno selezionando quelli a maggior profilo di rischio per le successive attività.

**71. La capacità del settore grandi contribuenti sta migliorando.** Questo settore utilizza metodologie avanzate di profilazione di rischio ed è attivamente impegnato in una serie di forum dell'OCSE e iniziative volte a migliorare la *compliance* delle imprese di grandi dimensioni. In linea con le migliori pratiche internazionali, l'LBT sta ora avviando accordi con i contribuenti sulla base di precise linee guida (Box 8). Ha notevole successo nel risolvere problemi complessi con i contribuenti in maniera reciprocamente

soddisfacente, senza la necessità di ricorrere al contenzioso. Qualora un'amministrazione fiscale si impegna in accordi per evitare il contenzioso è importante che disponga di un quadro di *governance* adeguato di pesi e contrappesi per garantire che tali accordi non siano alterati a fini di corruzione. Allo stesso tempo, è anche importante che i funzionari coinvolti nelle negoziazioni degli accordi siano adeguatamente protetti dalla legge contro tentativi di corruzione o in caso di cattiva amministrazione, ecc, purché essi agiscano nel pieno rispetto delle linee guida ufficiali.

**Tabella 3. Distribuzione dei Grandi Contribuenti nell'anno fiscale 2013**

<b>Regione</b>	<b>Numero di contribuenti</b>	<b>Fatturato totale (In € milioni)</b>
Lombardia	1,238	487,247.7
Lazio	377	472,836.1
Emilia Romagna	342	100,783.2
Veneto	294	87,551.6
Piemonte	252	95,917.6
Toscana	156	57,725.8
Campania	80	15,439.4
Altre	477	186,194.8
<b>Totale</b>	<b>3,216</b>	<b>1,503,696.2</b>

Fonte: Agenzia delle entrate

**Box 8. Criteri per la risoluzione di casi complessi con imprese di grandi dimensioni**

L'AdeE ha individuato nella regione Lazio le seguenti linee guida per definire accordi per misurare l'efficacia di questo approccio alla risoluzione di casi complessi:

- Gli accordi sono soggetti ad una analisi costi-benefici.
- Un principio fondamentale è che le imposte (identificate) non sono negoziabili.
- E' possibile rinunciare a rilievi incerti – (ad esempio, dove elementi di fatto disponibili non sono sufficienti).
- Le sanzioni possono essere ridotte entro i limiti stabiliti.
- Il riconoscimento è dato solo alle imposte effettivamente pagate.
- I costi e i tempi necessari per portare il caso in giudizio vengono ponderati rispetto alle possibilità di successo nel contenzioso (cioè tenendo conto delle incertezze in base alla legge e del rischio che il caso non abbia buon esito a causa di errori procedurali formali).

72. **La popolazione dei LBT è instabile.** I criteri per la categorizzazione come LBT sono applicati su base annua, con il risultato che si registra un numero significativo di ingressi e di uscite ogni anno. La tabella 4 mostra una variazione del 25% nella popolazione LBT nella regione Lombardia nel corso del 2013. Questo sistema è inefficiente e comporta il rischio di una perdita di focalizzazione sulle grandi aziende soggette a spostamenti dentro e fuori l'ambito operativo del settore LBT. Un approccio migliore sarebbe quello di mantenere i contribuenti nella popolazione LBT per un periodo di almeno tre anni prima di consentirne l'uscita (cioè, una volta che il contribuente possieda i requisiti di ingresso per il trattamento come LBT, viene mantenuto nella

popolazione LBT a meno che non scenda sotto la soglia di ingresso per tre anni consecutivi). Questo approccio permette continuità nella gestione dei LBTs sia in termini di controllo della *compliance* che di erogazione dei servizi.

**Tabella 4. Variazione nei contribuenti di grandi dimensioni nella Regione Lombardia, 2011-2013**

	2011	2012	2013
Totale contribuenti	1,239	1,235	1,235
Nuovi ingressi	98	123	154
Uscite	117	127	154

Fonte: Agenzia delle entrate

73. **Il settore grandi contribuenti sta avviando un progetto pilota con un piccolo numero di imprese di maggiori dimensioni.** Lo scopo di questa iniziativa è in linea con le buone prassi internazionali in questo campo come descritto nel Box 9 ed è sostenuto dalla missione con una nota di attenzione. Il costo in termini di tempo e denaro per stabilire accordi sostenibili con i contribuenti di maggiori dimensioni può essere consistente per entrambe le parti, specialmente nella fase iniziale. Ci saranno inevitabilmente passi falsi da ambo le parti fino alla definizione e al chiarimento degli accordi e degli obblighi reciproci. Per tale ragione il progetto pilota dovrebbe essere limitato a pochissimi contribuenti fino a quando l'AdeE non abbia affinato il suo approccio e acquisito sufficiente esperienza per valutare correttamente il rapporto costi-benefici ed estendere l'approccio a una platea più ampia.

**Box 9. Caratteristiche di un accordo di Cooperative Compliance**

Gli accordi di *cooperative compliance* sono finalizzati a sviluppare rapporti di collaborazione e di fiducia con i contribuenti (soprattutto grandi contribuenti) e gli intermediari per risolvere questioni fiscali e creare certezza relativamente alle posizioni fiscali delle imprese, in anticipo rispetto ai tempi di presentazione delle dichiarazioni dei redditi, o prima che si entri effettivamente nell'accordo. In genere, gli accordi di *cooperative compliance* si basano su un quadro concordato di comportamenti come di seguito identificati:

I contribuenti si impegnano a dimostrare:

- buona *governance* dei loro affari fiscali, tra cui un adeguato livello di revisione dei loro sistemi contabili; e
- la volontà di operare in modo aperto e trasparente e fare totale *disclosure* sui loro rischi fiscali nel momento in cui si verificano (vale a dire, in tempo reale).

In cambio, l'amministrazione fiscale si impegna a fornire migliori servizi per i contribuenti attraverso, ad esempio:

- punti dedicati di contatto - incluso il ricorso all'approccio "client relationship";
- risoluzione più rapida delle problematiche tecniche e amministrative;
- attribuzione di un *rating* di rischio ridotto al contribuente per eventuali controlli; e
- annullamento delle sanzioni nei casi in cui si verificano errori non intenzionali.

74. **Interventi da parte della Guardia di Finanza potrebbero influenzare negativamente il successo di un accordo di *cooperative compliance*.** Le autorità hanno fornito informazioni sulla circostanza che, anche nel caso di LBTs, un'alta percentuale di

verifiche è attualmente condotta dalla GdF – per un totale di 241 nell'anno fiscale 2014. Queste verifiche interessano diversi aspetti, tra cui questioni tecniche, quali stabili organizzazioni e prezzi di trasferimento. Il settore grandi contribuenti deve preoccuparsi che la GdF ne sia a conoscenza e supporti i principi del regime di *cooperative compliance* e non prenda una decisione unilaterale di controllare un LBT impegnato in un simile accordo. Costruire la fiducia reciproca richiede tempo e fatica, e le relazioni potrebbero subire danni irreparabili se impegni assunti dalla AdeE venissero ignorati da un altro controllore.

### **Concentrare l'attenzione sui contribuenti a maggiore capacità contributiva**

75. **La AdeE ha comunicato che sta progettando nel prossimo anno la costituzione di una unità dedicata agli individui a maggiore capacità contributiva.** Questa iniziativa è fortemente sostenuta dalla missione. Troppo poca attenzione è stata posta in passato ai contribuenti italiani a maggiore capacità contributiva. L'Italia ha un gran numero di HNWI residenti e di individui ad alto reddito (HIIs), ma le loro questioni fiscali sono attualmente assegnate agli uffici fiscali di riferimento sulla base del loro domicilio principale e sono gestiti da funzionari senza competenze o formazione specifiche in quell'ambito. Questi funzionari si imbattono in una serie di questioni fiscali complesse, ma non sono ancora completamente attrezzati per gestire tali contribuenti o per cercare aspetti di non immediata evidenza. L'AdeE sta esaminando la possibilità di creare una unità dedicata, ma deve ancora prendere decisioni su come l'unità funzionerà e dove sarà collocata. Il vice direttore responsabile del progetto ne ha riconosciuto l'urgenza.

76. **In tutti i paesi, gli individui ad alta capacità contributiva (HWIs) rappresentano un rischio significativo per il gettito fiscale.** Il segmento HWI è costituito da un numero relativamente piccolo di individui che controllano, direttamente o indirettamente, una significativa quantità di ricchezza<sup>13</sup>. Sono mobili a livello internazionale e in genere hanno considerevoli attività economiche off-shore. Ad esempio, diversi residenti italiani detengono attività economiche attraverso strutture collocate in giurisdizioni a bassa fiscalità come la Svizzera, il Lussemburgo e il Liechtenstein. Mentre i condoni hanno indotto alcuni cittadini a riportare una parte della loro ricchezza in Italia, molti altri non lo hanno fatto. Gli HWIs rappresentano una sfida per qualsiasi amministrazione fiscale a causa (a) della complessità della loro tassazione e dei loro affari e del gran numero di società che presumibilmente controllano; (b) degli importi di entrate fiscali in gioco; (c) della minore trasparenza e regolamentazione delle attività di soggetti privati; (d) della loro capacità di poter pagare esperti e consulenti legali; (e) della possibilità di intraprendere una pianificazione fiscale aggressiva; (f) della loro influenza politica; e (g) del loro impatto sulla integrità complessiva del sistema fiscale.

77. **Anche gli individui ad alto reddito (HIIs) rappresentano un rischio significativo per il gettito fiscale.** In tutto il mondo vi è stata una crescente tendenza a strutturare i pacchetti retributivi dei dirigenti di società nazionali e internazionali attraverso il pagamento di bonus consistenti, variando parti della retribuzione che possono essere pagate in azioni, altri strumenti finanziari e assicurativi, e pagamenti a trust. I pacchetti retributivi sono strutturati attraverso contratti destinati a garantire che parte del pacchetto sia tassata in una o più giurisdizioni a fiscalità agevolata. I regimi pensionistici di questi dirigenti possono essere altrettanto complessi. Gli HIIs tendono ad essere

<sup>13</sup> Recenti studi hanno dimostrato che 128.000 individui controllano circa un terzo dell'intera ricchezza mondiale.

altamente visibili nella comunità imponendo pertanto che essi siano adeguatamente controllati dall'amministrazione fiscale e che lo si percepisca collettivamente.

**78. La creazione di unità organizzative dedicate per gestire le questioni fiscali degli HWIs e degli HIIs si è dimostrata efficace in molti paesi.** Queste unità hanno dimostrato di dare un grande contributo alla prevenzione dell'evasione fiscale strutturata. La semplice azione di separare questa categoria dedicandovi particolare attenzione manda un chiaro segnale alla comunità che l'amministrazione fiscale è determinata ad affrontare l'evasione fiscale a tutti i livelli della società. Tali unità richiedono personale qualificato e l'accesso ad analisi sofisticate per la ricerca e la comprensione di accordi finanziari complessi, nonché software avanzati per identificare la complessa struttura di soggetti controllati dagli HWIs. Va sempre tenuto presente, tuttavia, che "ad alto rischio" non equivale necessariamente ad "evasione fiscale elevata". Qualora sia riscontrata evasione, le attività di verifica devono essere condotte in maniera misurata e professionale dal momento che ogni azione può essere messa in discussione. Una buona comunicazione con i loro consulenti fiscali è di fondamentale importanza.

**79. Una strategia ben articolata ed equilibrata di assistenza e verifica è necessaria.** Le nuove unità devono sviluppare programmi bilanciati di azioni combinate di assistenza e di attività di controllo per gestire al meglio i bisogni di questo importante gruppo di contribuenti che nel loro insieme possono contribuire in maniera rilevante alle entrate fiscali dello stato. La necessità di favorire la *compliance* spontanea di questo segmento di contribuenti significa che attenzione prioritaria debba essere data ai servizi ex-ante, chiarimenti e informazioni tempestivi, come anche all'attività di controllo ex-post. L'accento dovrebbe essere posto sui benefici che derivano in termini di qualità del servizio, di supporto su questioni fiscali complesse e di velocità di risoluzione delle controversie. Idealmente, la strategia dovrebbe essere resa pubblica in modo che la comunità più ampia sia in grado di comprendere tale approccio. Per questo motivo, gli individui i cui affari fiscali sono gestiti da unità dedicate, ricevono anche un servizio personalizzato dalle autorità fiscali spesso attraverso la figura di un manager che ne cura le relazioni (*relationship manager*). Tali manager in genere definiscono un quadro standard che possa favorire il dialogo con questi contribuenti, i loro consulenti e funzionari del fisco di alto livello<sup>14</sup>. Lo scopo di questo dialogo è quello di migliorare l'esperienza di tali contribuenti garantendo che le autorità fiscali abbiano una visione completa delle loro questioni fiscali e quindi possano aiutarli a soddisfare i loro obblighi di *compliance*. Allo stesso tempo, l'amministrazione fiscale può meglio valutare il livello di rischio fiscale. Uno stretto rapporto con questi individui può anche portare a una individuazione precoce di meccanismi di elusione consentendo risposte più tempestive, ad esempio attraverso la chiusura di potenziali scappatoie fiscali.

<sup>14</sup> Questi manager dedicati agli HWIs sono in genere spostati ogni due-tre anni per assicurare la loro integrità nella gestione di tali contribuenti

80. **L'esperienza internazionale ha dimostrato che è prudente incominciare un poco alla volta e costruire gradualmente competenze in relazione a questo segmento di contribuenti.** La dimensione iniziale e gli obiettivi dell'unità dovrebbero essere limitati fino a quando l'AdeE non abbia sviluppato le competenze e le capacità necessarie per gestire una popolazione più ampia. Per questo motivo, i criteri di selezione del target iniziale di individui benestanti (ad esempio, le soglie di reddito e ricchezza) devono essere impostati alla fine del gradino più alto della scala. Il personale impiegato in questa unità dovrebbe essere scelto attentamente per tener conto della complessità delle situazioni finanziarie ed economiche da controllare, il livello di rischio per il gettito, e la sensibilità nel gestire rapporti con cittadini di alto profilo<sup>15</sup>. Il personale deve avere competenze molto ampie e trasversali nonché capacità in materia di controllo, di diritto, di contabilità e di analisi.

### **Ridurre l'economia informale**

81. **Un'azione più specifica è necessaria nel breve termine per promuovere la *compliance*.** Ciò potrebbe includere l'avvio di progetti mirati su specifici settori di attività e il ricorso ad un uso più ampio degli studi di settore.

82. **Progetti così strutturati rappresentano uno strumento ideale per acquisire esperienza nello sviluppo di strategie integrate.** Progetti di rafforzamento della *compliance* di questo tipo sono risultati molto efficaci nell'aumentare i livelli di *compliance*, in particolare in settori che presentano un significativo livello di informalità. Questi progetti richiedono un approccio di pianificazione cooperativa tra tutte le direzioni funzionali e un forte coordinamento delle attività nella fase di attuazione. Un funzionario esperto come un *project manager* (o "*risk owner*") dovrebbe essere individuato per seguire il progetto, stabilire appropriate strategie di coordinamento e di comunicazione, e sovrintendere alla realizzazione. Passaggi chiave di un tipico piano di rafforzamento della *compliance* sono riportati nel Box 10.

83. **Una migliore leva può essere ottenuta attraverso l'uso degli studi di settore.** Gli studi di settore sviluppati dall'AdeE sono stati inizialmente utilizzati sia come strumento per i contribuenti per il controllo della propria dichiarazione sia come elemento utilizzato per accertamenti automatici. A seguito di sentenze sfavorevoli, l'AdeE ora usa tale strumento come un indicatore di rischio per la selezione dei casi da sottoporre a controllo. L'attività di verifica assorbe molte risorse ed è in grado di coprire solo una piccola parte di casi nel segmento delle piccole imprese. Occorre prendere in considerazione l'invio di lettere ai contribuenti che presentano anomalie indicative di situazioni di dichiarazioni inferiori al dovuto, invitandoli a rivedere le loro dichiarazioni fiscali e a ritrasmetterle corrette. I contribuenti che non rispondono dovrebbero ricevere una seconda lettera che indica una possibile azione di controllo. Almeno una parte di coloro che non rispondono per la seconda volta dovrebbe essere selezionata per il controllo. Questo approccio consentirà una maggiore copertura delle piccole imprese e un più alto livello di *compliance*.

<sup>15</sup> Si veda OECD (2015), Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris, [http://dx.doi.org/10.1787/tax\\_admin-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2015-en) per una sintesi sui criteri di selezione, il numero di contribuenti controllati e la distribuzione del personale nei paesi che hanno unità dedicate a individui ad alto reddito.

### **Box 10. Passaggi chiave di un piano di miglioramento della *compliance* mirato su specifici settori di attività**

Qualora un settore dell'industria o del commercio siano identificati ad alto rischio, l'agenzia fiscale dovrebbe:

- **Avviare un confronto con le competenti associazioni di categoria** per spiegare perché quel settore sia considerato ad alto rischio e per assicurare che l'agenzia fiscale abbia comprensione chiara di come quel settore industriale funzioni.
- **Pubblicizzare l'intenzione della Agenzia delle Entrate di condurre un piano di verifiche in quello specifico settore industriale** e chiedere il sostegno delle associazioni per informare i loro membri.
- **Identificare i professionisti fiscali che hanno una base di clienti significativa nel settore mirato**, in modo da poterli informare dell'attività e richiedere di informare i loro clienti sull'intenzione di condurre un programma di verifica.
- **Condurre un programma di controlli a campione** per confermare le aree più significative di non *compliance* e per quantificare l'ammontare dell'imposta a rischio in tutto il settore.
- **Impegnarsi con le associazioni di categoria e i professionisti fiscali** per fornire informazioni sulle aree di non *compliance* individuate attraverso il piano di controlli.
- **Comunicare direttamente con i contribuenti del settore e/o indirettamente, attraverso le associazioni di categoria e i professionisti fiscali** per dare informazioni specifiche sulle aree di non *compliance* e chiedendo che rivedano le loro dichiarazioni dei redditi apportando le necessarie auto-correzioni. Evidenziare che l'adesione spontanea comporterà sanzioni in misura ridotta, e che possono essere previste ulteriori verifiche sulla base delle quali i contribuenti che non si sono adeguati saranno soggetti a sanzioni per intero.
- **Offrire seminari gratuiti e consulenze ai contribuenti** che non sono sicuri dei loro obblighi (i seminari dovrebbero idealmente essere condotti in collaborazione con l'associazione di categoria per generare una maggiore condivisione delle opinioni espresse).
- **Assicurarsi che il personale impegnato in indagini fiscali sia a conoscenza del piano di incremento della *compliance*** e abbia risposto alle richieste di informazioni ricevute dai contribuenti circa il programma di miglioramento della *compliance*, comprese le modalità per adeguarsi spontaneamente, partecipare a un seminario o richiedere un incontro per una consulenza.
- **Assicurarsi che il personale impegnato nell'attività di accertamento sia a conoscenza del programma** e applichi le sanzioni ridotte e preveda possibilità di pagamento più flessibili per i contribuenti che si adeguano volontariamente.
- **Condurre un piano di controlli di *follow-up*** del settore industriale specifico per quei contribuenti che non si sono adeguati spontaneamente e sono valutati come ad alto rischio; e perseguire quindi i trasgressori peggiori.
- **Pubblicizzare i risultati dei controlli e delle azioni intraprese** che evidenziano come l'incrocio di dati e altri nuovi approcci abbiano facilitato l'individuazione dei contribuenti a maggior rischio utilizzando casi di studio rappresentativi per mostrare come sono stati individuati e affrontati i non *compliers*.
- **Misurare l'efficacia del piano di miglioramento della *compliance***, tenendo traccia, ad esempio, del numero di comunicazioni volontarie ricevute e della variazione complessiva delle imposte versate dai contribuenti nel settore oggetto di controllo, monitorando i cambiamenti osservati nei comportamenti successivi.

## Raccomandazioni

- Rendere stabile la popolazione dei grandi contribuenti per un minimo di tre anni.
- Valutare attentamente le capacità del settore grandi contribuenti di gestire efficacemente accordi di cooperative *compliance* prima di estenderli in maniera diffusa.
- Assicurarsi che ci siano adeguati controlli sulle procedure di accordo.
- Costituire una unità dedicata agli HNWI/HII il più presto possibile - partendo da un target relativamente piccolo di contribuenti e accrescendo gradualmente la popolazione.
- Istituire una task force congiunta per fare il punto sulle iniziative in corso per ridurre l'economia informale e, nel contempo, sviluppare una strategia più coerente.
- Intraprendere progetti di miglioramento della *compliance* in settori ad alto rischio.

## C. Migliorare la gestione dell'IVA

### Background

84. **Questa sezione esamina le criticità nella gestione dell'IVA.** Contiene suggerimenti sugli approcci per favorire il pagamento e le dichiarazioni e combattere le frodi IVA.

85. **L'IVA è la principale fonte di gettito per l'Italia.** L'IVA è riscossa a livello statale da parte della AdeE, dell'AdeD e da Equitalia. Nel 2014 la riscossione totale dell'IVA è stata pari a 115 miliardi di euro rappresentando il 40% delle imposte indirette, come indicato nella Sezione I.A.

### Dichiarazioni e pagamenti dell'IVA

86. **I termini previsti per le presentazioni delle dichiarazioni non sono in linea con le migliori prassi internazionali.** L'Italia è l'unico Stato membro dell'Unione europea che non ha obblighi di dichiarazione IVA mensili o trimestrali (vedi appendice 3, obblighi di dichiarazione IVA negli Stati membri dell'UE). La scadenza della dichiarazione annuale IVA è a settembre dell'anno n+1. Questo è in ritardo secondo gli standard internazionali. Data la natura dell'IVA, le imprese agiscono come esattori delle tasse e, pertanto, devono essere soggette a obblighi di comunicazione regolari e tempestivi. La maggior parte dei paesi prevede dichiarazioni mensili e trimestrali a seconda del fatturato del soggetto passivo, e scadenze tra uno e tre mesi dopo la fine del periodo d'imposta.

87. **La previsione di multipli e complessi acconti** complica le liquidazioni dei pagamenti (*nel testo letterale: consolidamento di pagamenti e passività*). I soggetti passivi

IIVA in Italia sono tenuti ad effettuare i pagamenti mensili o trimestrali anticipati, a seconda del loro fatturato. I pagamenti sono dovuti il 16° giorno del mese successivo alla fine del periodo d'imposta. I pagamenti trimestrali sono soggetti ad interessi. Inoltre, un acconto aggiuntivo è richiesto il 27 dicembre senza poter tener conto delle passività derivanti alla fine del periodo d'imposta che coincide con l'anno civile. Il saldo, dopo la riconciliazione da parte del contribuente degli acconti e delle passività, è previsto per il 16 marzo dell'anno successivo (vedi Appendice 4, dichiarazioni e obblighi di pagamento in Italia). I pagamenti vengono effettuati in base alla natura dell'imposta. Inoltre, i pagamenti possono essere detratti dai crediti senza segnalazione alle autorità fiscali. Sono state segnalate difficoltà nell'ottenere una tempestiva riconciliazione degli acconti mensili, trimestrali e dell'acconto di dicembre con le passività.

**88. Il controllo delle dichiarazioni e dei pagamenti è ritardato fino a un anno e mezzo dopo il periodo d'imposta.** A causa delle molteplici scadenze di pagamento, dell'assenza di dichiarazioni periodiche, del troppo lungo termine ultimo per la presentazione della dichiarazione annuale, ed a causa del tempo necessario per la lavorazione di oltre 5 milioni di dichiarazioni IVA annuali, i funzionari hanno riferito che l'amministrazione fiscale può avere una panoramica completa dei pagamenti del contribuente solo nell'anno  $n + 2$ .

**89. Le modalità previste per le dichiarazioni e i pagamenti sono un ostacolo significativo per la gestione efficace della *compliance* e per il recupero nonché per l'individuazione precoce delle frodi IVA.** Una moderna gestione della *compliance* mira a prevenire e modificare i comportamenti dei contribuenti e fa leva sulla disponibilità di dati attuali. La probabilità di riscossione dei mancati versamenti peggiora in modo esponenziale dopo sei mesi. Inoltre, la riscossione dei mancati versamenti IVA relativi ad accertamenti per frodi carosello è minima, quindi gli sforzi dovrebbero concentrarsi sulla necessità di fermare la frode in una fase precoce per evitare ulteriori perdite di gettito. Dato che un quadro completo sulla *compliance* dei contribuenti è disponibile solo un anno e mezzo dopo il periodo d'imposta, l'amministrazione è in una posizione molto debole per:

- monitorare la *compliance*;
- scoprire frodi ed evasioni precocemente;
- avviare azioni correttive; e
- recuperare tempestivamente i mancati versamenti.

**90. Una quantità eccessiva di informazioni è richiesta nella dichiarazione annuale IVA.** Per ridurre i costi sia per il contribuente che per l'amministrazione, la quantità di informazioni richieste nelle dichiarazioni deve essere ridotta al minimo. La dichiarazione annuale contiene più di 500 campi e ha istruzioni d'uso di 100 pagine. Vengono richieste informazioni molto dettagliate. Alcune sezioni della dichiarazione IVA sono dedicate a informazioni dettagliate su operazioni specifiche, ad esempio, acquisti di beni provenienti da San Marino, i ritiri di beni da depositi IVA, *consignment stock*, e gli acquisti di oro da investimento. Fino a poco tempo fa la dichiarazione doveva essere accompagnata da liste di clienti, fornitori e esportatori. Il costo totale per le imprese per la preparazione e l'invio delle dichiarazioni IVA è stimato in 8,8 miliardi di euro<sup>16</sup>, che è il più alto in Europa, sia in valore assoluto che per ogni dichiarazione dei redditi. Mentre la missione non è stata in

<sup>16</sup> Study on the feasibility and impact of a common EU standard VAT return, PWC 2013, commissionato dalla Commissione UE.

grado di condurre un esame completo dei dati richiesti nelle dichiarazioni, si nota quanto segue:

- Sono necessarie informazioni complete sugli acconti IVA e interessi e confronti di crediti contro debiti che sarebbero inutili nel caso di dichiarazioni fiscali mensili e trimestrali.
- Gran parte dei dati richiesti non è direttamente rilevante per il calcolo del debito IVA o per l'analisi complessiva di rischio e, pertanto, dovrebbe essere richiesta solo se viene effettuato un controllo o una verifica.
- Requisiti particolari di dati dettagliati per i regimi speciali aggiungono complessità alle dichiarazioni e potrebbe essere necessario reconsiderarli da un punto di vista di politica fiscale e di amministrazione.

91. **La dichiarazione annuale IVA dovrebbe essere abolita e sostituita da dichiarazioni mensili e trimestrali.** La dichiarazione annuale IVA è ammessa ma non richiesta dal diritto comunitario, ed esiste solo in otto altri Stati membri dell'UE. La sua funzione è quella di permettere ai contribuenti di effettuare aggiustamenti e/o raccogliere informazioni aggregate. Dato che tali aggiustamenti possono essere effettuati nelle dichiarazioni periodiche IVA e le informazioni possono essere aggregate dalle stesse dichiarazioni presentate dalle imprese, la dichiarazione annuale IVA potrebbe essere abolita. Ulteriori informazioni attualmente incluse nella dichiarazione annuale IVA potrebbero essere richieste alle singole imprese da parte delle autorità fiscali, sulla base della valutazione dei rischi.

### **Raccomandazioni**

- Introdurre dichiarazioni IVA mensili e trimestrali.
- Rivedere e ridurre significativamente la quantità di informazioni richieste nelle dichiarazioni periodiche IVA.
- Abolire la dichiarazione annuale IVA.

### **Frodi IVA**

92. **Vi è una diffusa evasione dell'IVA e frodi in tutti i settori.** Un report sull'evasione fiscale pubblicato dal governo italiano a ottobre 2014<sup>17</sup> ha stimato un gap medio totale di imposte di 91 miliardi di euro (5,6% del PIL) nel periodo 2007-12, di cui circa 40 miliardi di € rappresentati da IVA non pagata (2,5% del PIL). Il gap IVA in Italia<sup>18</sup> è stato stimato tra i più alti dell'UE (31%) nel 2013. Inoltre, gli omessi versamenti di IVA sono una quota significativa (circa il 35%<sup>19</sup>) dello stock dei ruoli in carico ad Equitalia nel 2014, pari a 188 miliardi di €.

93. **I funzionari hanno espresso preoccupazione per le frodi di IVA intracomunitaria cosiddette “missing-trader” (MTIC).** I *missing traders* sono società fittizie con una casella postale o un indirizzo, nessuna attività commerciale, nessun bene e

<sup>17</sup> MEF Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale 89 (così riportato nel testo originale).

<sup>18</sup> CPB/CASE, Study to quantify and analyze the VAT gap in the EU27 Member States, commissionato dalla EC, 2015.

<sup>19</sup> Stime di Equitalia.

senza strutture. Essi possono essere di recente costituzione o riattivazioni di società dormienti. I *missing traders* durante il loro "ciclo di vita" (o periodo precedente alla individuazione) possono non fare proprie dichiarazioni, dichiarare zero, o dichiarare regolarmente, ma non pagare l'IVA. Qualunque sia la modalità, l'intenzione fraudolenta è quella di non pagare l'IVA, e permettere ad altri anelli della catena della frode di dedurre l'IVA e ottenere il rimborso o ridurre una passività. Gli altri anelli della catena possono essere società interposte al solo scopo di rendere difficoltose le possibili indagini in materia di IVA. Le frodi, in quasi tutti i casi, coinvolgono gli acquisti intracomunitari o forniture all'interno dell'UE. In apparenza, queste preoccupazioni di frodi consistenti sembrerebbero giustificate. Questa sezione prende in esame alcune aree che sembrano richiedere un'analisi dettagliata nonché misure correttive.

94. **Vi è necessità di sviluppare o acquisire specifiche capacità di intelligence e di valutazione del rischio connesse alle frodi carousel intracomunitarie.** Anche se sono utilizzati sistemi di analisi di rischio moderni, i meccanismi di frode carousel intracomunitaria sono difficili da individuare. La principale difficoltà è nello scovare transazioni fraudolente rapidamente tra centinaia di milioni di transazioni ogni anno all'interno dell'UE. Mezzi nuovi e più efficaci di rilevazione precoce di queste frodi - a partire dal primo sospetto rilevato nella dichiarazione IVA o attraverso altre tecniche più analitiche dei comportamenti sospetti, utilizzano molteplici tecniche di analisi combinando l'analisi delle reti sociali, delle regole di business, modelli predittivi e di rilevazione delle anomalie. Ciò richiede, tra l'altro, input dal VIES, dichiarazioni IVA preferibilmente mensili, e i dati Eurofisc. Nel caso italiano, che ha solo dichiarazioni IVA annuali, l'analisi dovrebbe utilizzare i dati dei pagamenti periodici che invece ostacolano l'analisi e l'individuazione precoce di meccanismi fraudolenti.

95. **Le procedure di cancellazione delle partite IVA sono troppo lente per fermare le frodi IVA in una fase iniziale e non riescono ad assicurare la rapida cancellazione dei *missing traders* dal sistema VIES.** È importante reagire rapidamente alle frodi rilevate correlate alle imprese fittizie al fine di evitare ulteriori perdite di gettito. La cancellazione ha dimostrato di essere molto efficace nel bloccare le frodi. Quindi dovrebbe essere introdotta una procedura breve e rapida per annullare la registrazione del numero di partita IVA dal VIES. Molte amministrazioni hanno una procedura centralizzata accelerata di cancellazione nonché la competenza giuridica necessaria per annullare una partita IVA in caso di sospetto di una frode carousel intracomunitaria. Attualmente, la procedura di cancellazione richiede una decisione del direttore dell'ufficio provinciale dell'AdeE sulla base di un verbale e di un controllo sul posto. Le richieste di cancellazione da parte dell'AdeD e della GdF devono essere indirizzate all'AdeE. Il completamento di questa procedura richiede troppo tempo per essere efficace.

96. **La natura specifica e complessa della frode carousel intracomunitaria richiede la combinazione di misure preventive e repressive, al fine di garantire un'azione rapida ed efficace.** Le indagini, gli accertamenti e la riscossione in materia di IVA sono frammentate tra più agenzie e all'interno della stessa AdeE, tra gli uffici locali e regionali. Alcune buone prassi sono state messe in atto. Il coordinamento delle azioni repressive tra le varie sedi delle agenzie avviene attraverso la cosiddetta "cabina di regia". Attraverso quest'ultima si concorda la divisione del lavoro tra le agenzie per i casi di frode individuati e, occasionalmente, si coordinano azioni congiunte. Tuttavia manca un coordinamento sistematico delle azioni preventive e degli sforzi finalizzati alla precoce individuazione delle frodi. Ci dovrebbe essere una unità centrale di analisi del rischio per coordinare e agire a livello nazionale. Molte amministrazioni dell'UE hanno creato unità

centrali antifrode specifiche sull'IVA competenti per il coordinamento, la prevenzione e la repressione. Queste unità:

- sono in grado di effettuare o coordinare il controllo sulle attribuzioni delle partite IVA o programmi di controllo per i *buffers* e gli intermediari;
- gestiscono il software di rilevamento e hanno accesso al VIES, alle dichiarazioni IVA, ai pagamenti e ai dati di Eurofisc;
- hanno la competenza di annullare direttamente le partite IVA;
- sono l'autorità competente per lo scambio di informazioni con gli Stati membri dell'UE;
- possono coordinare le indagini e decidere denunce per le azioni penali.

Idealmente, una tale unità dovrebbe essere costituita presso l'AdeE quale agenzia responsabile per le operazioni IVA.

**97. Il sistema di controllo dell'IVA non è sufficientemente supportato da misure preventive per evitare o facilitare l'individuazione precoce delle frodi IVA.** Le misure descritte qui di seguito rappresentano un insieme di possibili ulteriori azioni finalizzate a prevenire le frodi IVA. Non deve essere considerato come un elenco esaustivo ma solo come alcuni esempi di buone pratiche.

**98. Il processo di registrazione è cruciale.** Se si sospettano intenzioni fraudolente, molti paesi adottano misure cautelari e richiedono dichiarazioni mensili o garanzie come pre-condizione per la registrazione. L'Italia ha optato per una politica di registrazione delle partite IVA rapida e *business-friendly*. La valutazione del rischio può, tuttavia, essere eseguita in due fasi. In primo luogo, una rapida valutazione di tutte le istanze basate sulla richiesta di pochi dati. In secondo luogo, una valutazione approfondita su un gruppo minore di richieste considerate a rischio.

**99. Tenere il registro delle partite IVA libero da quelle inattive riduce le possibilità di ri-attivazione o la sostituzione di un *missing trader* già cancellato.** Anche se le procedure di cancellazione funzionano, ci vogliono più di tre anni per le persone fisiche e più di 5 anni per le società che hanno cessato l'attività per essere cancellate. Non vi è una sistematica pulizia del registro, con il conseguente risultato di 618.000 dichiarazioni a zero.

**100. Le dichiarazioni mensili facilitano la individuazione precoce delle frodi IVA.** Molti paesi richiedono dichiarazioni mensili per le operazioni IVA in settori a rischio o addirittura per tutti i contribuenti coinvolti nelle operazioni intracomunitarie.

## **Raccomandazioni**

- Sviluppare o acquisire specifici strumenti di valutazione del rischio per *missing trader* utilizzando molteplici tecniche di analisi, combinando l'analisi delle relazioni, modelli predittivi e rilevamento delle anomalie.
- Introdurre una rapida procedura di cancellazione o annullamento delle partite IVA dal VIES in caso di sospetta frode IVA.

- Creare un'unità centrale per coordinare l'analisi del rischio, le azioni di prevenzione e di repressione a livello nazionale per tutte le agenzie, e individuare tale unità nell'AdeE.

#### D. Gestione dell'accumulo dei debiti fiscali e rafforzamento della riscossione coattiva.

101. **Lo stock di arretrati gestiti da Equitalia sta crescendo esponenzialmente.** Il totale degli arretrati, al 30 Giugno 2015, era pari a 728 miliardi di euro e gli arretrati fiscali pari a 568 miliardi di euro (Tabella 5). Il totale degli arretrati sta crescendo rapidamente - raggiungendo 79 miliardi nel 2014 rispetto ai 55 miliardi del 2009 (Grafico 2). Il totale degli arretrati è pari al 93% del gettito delle entrate e gli arretrati fiscali pari al 116% del gettito fiscale. Il tasso di riscossione sugli arretrati (6%) è inferiore rispetto al tasso complessivo di riscossione.

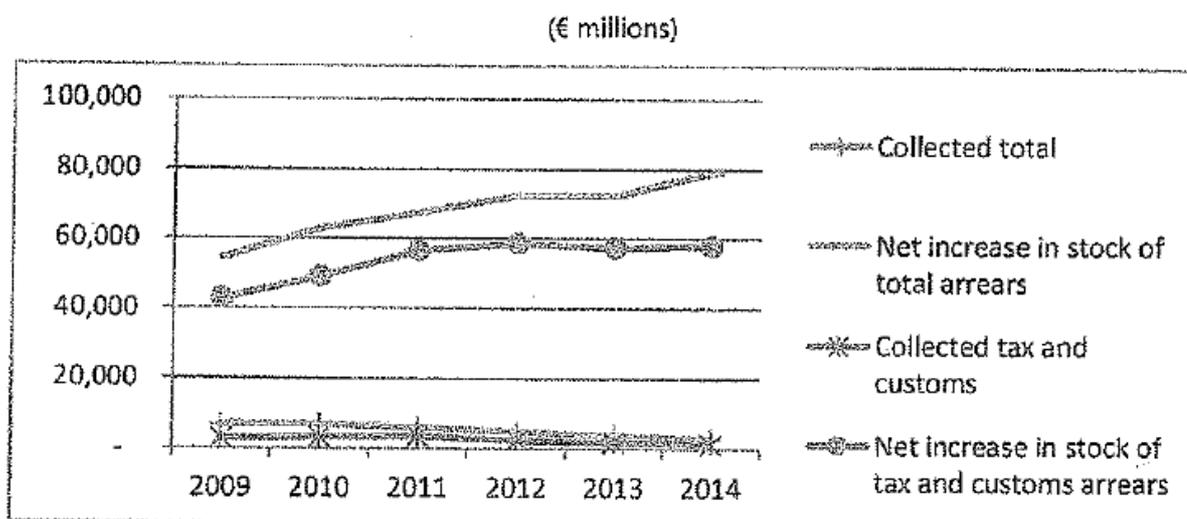
**Tabella 5. Equitalia - Stato degli arretrati al 30 Giugno 2015**

Table 5. Equitalia - Situazione degli arretrati al 30/06/2015  
(€ Miliardi)

	Totale	Imposta	Altro
Carico Ruoli affidato dal 2000	<b>805,8</b>	<b>602,6</b>	<b>203,2</b>
Riscosso	77,9	34,7	43,2
Riscosso in percentuale del carico affidato	10%	6%	21%
<b>Magazzino Lordo ( Affidato al netto del riscosso)</b>	<b>727,9</b>	<b>567,9</b>	<b>160,0</b>
<b>Magazzino in percentuale del riscosso dell'anno <sup>(1)</sup></b>	93%	116%	54%
Sospensioni	4%	3%	7%
Soggetti Falliti, deceduti e società cessate	28%	31%	19%
Debitori insolventi	10%	11%	7%
Rateizzazioni	3%	2%	5%
Azioni tentate ( cautelari ed esecutive) ma non rimosse	36%	36%	36%
Posizioni non lavorabili per effetti norme beneficio ctb	8%	7%	12%
<b>Magazzino residuo netto</b>	<b>83,4</b>	<b>59,5</b>	<b>23,9</b>
<b>Magazzino residuo netto in percentuale del totale</b>	<b>11%</b>	<b>10%</b>	<b>15%</b>

Fonte: Equitalia ed elaborazioni dello staff del FMI  
(1) Proiezione 2015 -

**Grafico 2. Equitalia: Incremento netto degli arretrati per anno**



102. **Un numero significativo di arretrati non è riscuotibile.** Come mostrato in Tabella 5, il 10% degli arretrati fiscali si riferisce a debitori insolventi, il 31% a debitori in bancarotta, deceduti oppure a ditte cessate, e il 36% si riferisce a azioni coattive attivate ma che non hanno ottenuto risultati in termini di riscossione.

103. **Numerosi fattori contribuiscono al basso tasso di riscuotibilità.** La recessione economica ha indubbiamente portato a un incremento dei debitori insolventi e delle morosità non riscuotibili. Tuttavia anche le decisioni di politica fiscale e le disposizioni istituzionali hanno contribuito all'elevato stock di arretrati. L'incremento della tassazione è legato alle sanzioni elevate per i mancati pagamenti. Le sanzioni arrivano fino al 30% per le imposte dichiarate ma non pagate, ma sulle imposte non dichiarate arrivano al 200%. Sebbene una significativa riduzione delle sanzioni sia prevista dalla legge in caso di pagamenti volontari, lo stock degli arretrati include importi elevati in riferimento alle sanzioni per mancato pagamento. L'esperienza internazionale conferma che il tasso di riscossione per queste sanzioni è molto basso. Una recente proposta per la riduzione, tra l'altro, delle sanzioni dal 200% al 180% pare abbia un impatto poco rilevante. Inoltre, considerato che la GdF ha di fatto la principale funzione investigativa in Italia, un quantitativo significativo del debito si origina dalle ispezioni e dalle investigazioni da essa condotte su casi in cui l'aspettativa di riscossione è minima.

104. **L'assenza di una sufficiente prassi di cancellazione dei debiti arretrati, si concretizza in una sopravvalutazione dei debiti fiscali realmente riscuotibili.** Tra il 2000 e il 2015, solo il 21% del totale degli arretrati e il 23% degli arretrati riferiti alle principali imposte è stato cancellato. Come sopra evidenziato, il 77% dello stock di arretrati si riferisce a nullatenenti, falliti, deceduti e cessati oppure a morosità per le quali sono state espletate azioni coattive senza risultato in termini di riscossione. La valutazione di riscuotibilità di queste morosità necessita di una ulteriore e tempestiva analisi in una prospettiva di cancellazione.

105. **Non si rilevano, in atto, efficaci disposizioni di cancellazione.** La classificazione delle imposte in arretrato come inesigibili è prevista da parte dell'AdeE a

seguito di attività di analisi ispettive su l'operato di Equitalia nel corso dei tre anni seguenti la richiesta di discarico per inesigibilità. L'AdeE può suggerire l'adozione di ulteriori azioni esecutive o negare la cancellazione quando il debito non è stato recuperato a causa di carenze o irregolarità effettuate da parte di Equitalia<sup>20</sup>. Non è previsto per legge nessun potere che possa cancellare un debito fino a che ogni possibile azione di recupero non sia stata esperita. Le buone prassi internazionali suggeriscono tuttavia che la cancellazione debba essere un'azione da effettuarsi in corso d'opera, da mettere in atto cioè caso-per-caso, una volta che tutti i passaggi per riscuotere siano stati effettuati, ciò affinché le agenzie di riscossione non sprechino risorse nella ricerca di debiti non riscuotibili. Il debito da cancellare corrisponde ad un'azione contabile, non è un meccanismo di condono del debito. La missione del FMI è stata informata che in futuro l'AdeE entrerà a esaminare le cancellazioni su base annuale, che rappresenta un significativo passo avanti. In ogni caso, è improbabile che questa nuova procedura sia in grado di soddisfare le esigenze di cancellazione associate all'enorme stock di arretrati non riscuotibili. Le caratteristiche fondamentali di un efficace sistema legislativo di cancellazione sono specificate nel Box 12, alla pagina seguente.

106. **L'esecuzione sul debito riscuotibile può essere migliorata.** Circa 100 miliardi<sup>21</sup> delle imposte in morosità si ritiene che possano essere recuperabili. Le misure descritte di seguito rappresentano un set di azioni possibili per incrementare la riscossione delle entrate.

107. **L'esecuzione delle attività di riscossione inizia troppo tardi, principalmente a causa delle modalità di analisi delle dichiarazioni e dei pagamenti.** Le possibilità di riscossione diminuiscono esponenzialmente col passare del tempo. E' buona prassi iniziare ad operare sul recupero immediatamente dopo lo scadere del termine ultimo per il pagamento. Tuttavia le modalità di compilazione e pagamento comportano una tardiva riconciliazione tra i pagamenti e gli importi dovuti, ad esempio per quanto riguarda l'IVA, questa operazione avviene oltre un anno e mezzo dopo il periodo d'imposta. Successivamente, l'AdeE deve notificare un avviso di accertamento e solo dopo 90 giorni può trasmettere mandato ad Equitalia. Quest'ultima, a sua volta, deve notificare nuovamente un avviso al contribuente e le azioni coattive non possono iniziare prima di 180 giorni. Conseguentemente, l'attività di riscossione (ad esempio, l'invio di solleciti, i contatti telefonici con i nuovi debitori) possono iniziare solo dopo un anno e mezzo e, sul recupero coattivo, dopo più di due anni. L'esperienza in campo internazionale suggerisce che una riscossione per essere efficace debba essere eseguita tra i tre e i sei mesi dal termine per il pagamento, dopodiché il tasso di riscossione diminuisce esponenzialmente. L'assenza di una pronta riconciliazione tra i pagamenti e gli importi dovuti, e le tempistiche particolarmente ampie previste dalla norma, rappresentano l'impedimento maggiore al miglioramento dei processi di riscossione.

108. **Equitalia deve lavorare tutti i debiti e non può assegnare priorità alle attività di riscossione o applicare processi di riscossione non sequenziali.** Sebbene numerose funzioni risultino automatizzate, le attività di riscossione e, in particolare le attività per il recupero coattivo risultano processi ad alta intensità lavorativa. Pertanto, le agenzie di riscossione dovrebbero gestire le risorse limitate per priorità, per garantire l'efficacia del processo globalmente inteso. In molte amministrazioni, sofisticati strumenti

<sup>20</sup>In questi casi, Equitalia rimborserà l'1/8 delle somme inesigibili.

<sup>21</sup>60 miliardi di euro di stock di arretrati e 39 miliardi di euro garantiti dal patrimonio del contribuente.

di *profiling* del debitore assistono le stesse nell'orientare l'adozione dei mezzi più efficaci per la riscossione. I processi di riscossione differiscono secondo il valore e la natura del debito nonché in riferimento al profilo del debitore. Un approccio alla riscossione di tipo normativistico che contempla tutti i mezzi per il recupero di tutti i debiti, rappresenta un altro impedimento alla modernizzazione dei processi di riscossione.

#### **Box 12. Cancellazione delle arretrati non riscuotibili**

Nel processo di riscossione, si presentano situazioni in cui è opportuno per l'autorità finanziaria interrompere l'attività di riscossione, in quanto le somme risultano non riscuotibili. Generalmente, la decisione di non procedere al recupero di un debito fiscale viene effettuata quando l'importo è considerato un "debito infruttuoso" da cancellare secondo procedure contabili governative. Prima che la cancellazione abbia corso (rimuovendo il debito fiscale dai libri contabili), l'amministrazione finanziaria deve essere certa che ogni passaggio per la riscossione del debito sia stato compiuto.

L'azione di cancellazione è circoscritta normalmente a tre situazioni:

- Non è procedibile da un punto di vista economico – tipici casi che riguardano somme non elevate oppure casi in cui il contribuente non viene individuato.
- Il contribuente non ha fondi o altri beni (ad esempio, quando una società ha cessato l'attività oppure quando il debitore è deceduto senza lasciare beni).
- Il debito non è legalmente recuperabile (ad esempio, laddove la somma rappresenta il saldo dopo un dividendo finale ed è stato pagato a seguito di procedura fallimentare o liquidazione).

Diversi sistemi di cancellazione possiedono le seguenti caratteristiche:

- L'autorità legale per la cancellazione del debito è stabilita dalle leggi in materia finanziaria (non fiscale) del Paese, e i poteri di cancellazione sono affidati a un numero limitato di alti funzionari del fisco.
- Le convalide sulle cancellazioni (e le ragioni a supporto delle cancellazioni stesse) sono integralmente documentate, e riviste talvolta da un comitato, nel caso di grandi debiti. Il sistema di cancellazione viene inoltre supervisionato da parte di ispettori Governativi esterni e il totale del debito cancellato viene pubblicato annualmente.
- Tranne quando l'importo non è recuperabile per legge, il debitore non è esonerato dal dover saldare il debito (vale a dire, il debito può essere nuovamente ripreso in carico e anche le azioni per la sua riscossione, se ad esempio la posizione finanziaria del debitore migliora).
- I debiti da cancellare vengono analizzati secondo un sistema caso-per-caso.
- I debiti non riscuotibili vengono cancellati senza l'informativa al contribuente interessato ovvero il suo coinvolgimento (si tratta cioè di un procedimento di contabilità interna).
- Le trattenute sugli stipendi per imposte sui redditi e per contributi previdenziali possono godere di priorità (in termini di rivendicazioni preferite dai creditori). Potrebbe essere adottato un processo congiunto di gestione dei debiti fiscali, contributivi e provenienti dal settore privato, incluso su base extragiudiziale (in via eccezionale), per assistere i creditori del settore privato e facilitare l'accesso al credito futuro da parte dei debitori sia in ambito fiscale che contributivo

**109. I vincoli normativi ad un efficace pignoramento del reddito e del patrimonio impediscono le azioni di recupero di una cifra stimata in 39 miliardi di euro di arretrati fiscali e dovrebbero essere rivisti.** Questi vincoli sono stati recentemente rafforzati dal DL 69/2013 e hanno condotto verso un calo significativo delle

attività di riscossione. I vincoli riguardano la tutela sui conti correnti, gli impedimenti per le procedure esecutive sui patrimoni immobiliari (prima casa di residenza) e per debiti inferiori a 120mila euro o in generale su ipoteche<sup>22</sup> per debiti inferiori a 20mila euro. Si rilevano limitazioni al pignoramento di beni strumentali, inclusi gli autoveicoli, e inoltre ampi obblighi di notifica e periodi di non-azione per ciascuna azione esecutiva.

110. **Alcune categorie di reddito, tra le quali stipendi e pensioni, vengono eccessivamente tutelati.** Per esempio, l'ultimo salario non può essere pignorato sul conto corrente e le procedure presso terzi sono limitate al 5-10% in riferimento all'importo dello stipendio. Questa limitazione è inconsueta. La prassi internazionale prevede comunemente il pignoramento di quote maggiori o addirittura di importi superiori a una certa soglia (Box 13).

#### **Box 13. Impignorabilità di redditi protetti**

a) Le categorie di reddito protette dalla riscossione coattiva, includono gli stipendi, le pensioni, gli assegni familiari, le indennità di invalidità e altri redditi sostitutivi.

b)Le soglie in base alle quali nessun pignoramento è possibile, riguardano importi nominali o una determinata percentuale in rapporto al salario minimo o alla pensione minima.

c)Tali importi devono essere indicizzati annualmente.

d) Oltre questi casi, si può comunemente pignorare (nel 100% dei casi).

e)Le regole possono essere diverse a seconda che il reddito sia prelevato direttamente o indirettamente da conti correnti bancari. Per il pignoramento diretto, le soglie di protezione possono tener conto della situazione familiare del debitore ed essere aumentate per il coniuge a carico e i figli. Per i pignoramenti indiretti (conti correnti bancari), le soglie possono essere stabilite come importo fisso per ogni singolo individuo.

f) Esempi di soglie mensili:

- Belgio: tra 1069 e 1386 euro
- Germania: 930 euro aumentate di 350 euro per persona a carico
- Francia: saldo non pignorabile su conto corrente bancario (500 euro)
- Portogallo: il 100% del salario minimo (485 euro)
- Slovenia: il 70% del salario minimo
- Danimarca: persona single: DKK 5850. Coniugato/a oppure coppia convivente DKK 9920

111. **Equitalia non ha accesso alle informazioni sui saldi e sulle transazioni bancarie sui conti correnti.** Mentre l'Agenzia delle entrate vi ha accesso ai fini ispettivi, Equitalia non possiede questa facoltà ai fini della riscossione. L'autorizzazione all'accesso potrebbe favorire in modo significativo l'efficienza della riscossione in quanto consentirebbe pignoramenti mirati e automatizzati.

112. **Le strategie di dilazione appaiono troppo indulgenti e l'uso eccessivo della dilazione non è in linea con le best practice internazionali.** Le rateazioni sono ammesse automaticamente in numerose circostanze, senza riguardo alla storia del contribuente o

<sup>22</sup> Secondo Equitalia, questo vincolo ha comportato una riduzione da 135 mila a 13mila ipoteche l'anno.

alla reale capacità di saldare il proprio debito<sup>23</sup>. Ad esempio, le morosità inferiori ai 75mila euro rientrano in piani pagabili in un periodo compreso tra 2 a 5 anni, indipendentemente dalla capacità del contribuente di pagare l'importo dovuto. Nel 2014, solo l'1,6% delle richieste di rateazione è stato respinto, una tendenza in diminuzione (Tavola 6). In determinate circostanze, inoltre, le rate possono essere concesse per 10 anni. Non è richiesto il pagamento totale e tempestivo di tutti i nuovi obblighi fiscali. E fino a poco tempo fa, nuovi piani di rateazione potevano essere concessi anche se i pagamenti sui piani precedenti non erano stati rispettati. Equitalia stima il tasso di abbandono intorno al 30% e, dai dati raccolti, risulta che i contribuenti spesso pagano solo la prima rata. Anche se le rate rappresentano una quota crescente della riscossione di Equitalia (quasi il 50%), questa modalità mina in generale il rispetto delle regole per il pagamento nei termini e si discosta dalle migliori pratiche internazionali come delineato nel Box 14.

**Tabella 6. Trends delle rateizzazioni**

**Table 6. Andamento delle rateizzazioni**

	(€ Miliardi)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Riscosso	8.876	8.623	7.531	7.134	7.411
Riscosso da rateizzazione	3.213	3.409	3.066	3.334	3.405
Percentuale sul totale	36%	40%	41%	47%	46%
Numero di richieste di rateizzazioni	571.694	553.933	621.484	732.326	979.082
Percentuale di rateizzazioni non concesse	4,7%	4,2%	2,7%	2,0%	1,6%

Fonte: Equitalia

### Raccomandazioni

- Mettere in atto piani di cancellazione.
- Ridisegnare il sistema delle dichiarazioni e dei pagamenti nell'ottica di una tempestiva riscossione fiscale.
- Rivedere i vincoli legali per misurare effettivamente il patrimonio.
- Definire piani di rateazione in linea con le buone pratiche internazionali.

### E. Aumentare l'efficacia dei controlli e delle verifiche

113. **La responsabilità delle verifiche fiscali e dei controlli è frammentata tra due enti separati – l'AdeE e la GdF.** L'Appendice 5 definisce il campo di applicazione delle attività di accertamento e delle indagini dei due organismi e descrive le modalità di coordinamento in atto, che hanno lo scopo di garantire che i contribuenti non siano controllati da più di un organismo nello stesso momento.

<sup>23</sup> La capacità di pagamento dovrebbe essere determinata sulla base di un'analisi completa della situazione patrimoniale e finanziaria del contribuente

#### **Box 14. Caratteristiche di un sistema di rateizzazione dei pagamenti**

In tempi di crisi economica molti contribuenti in difficoltà economica per mancanza di denaro contante non sono in grado di pagare i loro debiti puntualmente. L'amministrazione fiscale dovrebbe adottare un approccio trasparente e strutturato considerando le richieste dei contribuenti di pagare i debiti tramite rate o in un lasso di tempo e come un'alternativa a una formale procedura di riscossione.

**Ammissibilità-** Per far sì che sia ammissibile, il contribuente dovrebbe:

- proporre formalmente un piano realistico di rateazione;
- dimostrare la sua realizzabilità finanziaria;
- avere un ragionevole record di *compliance*;
- dimostrare che tutti i pagamenti siano frutto di una difficoltà reale (più che di una mera convenienza);
- dimostrare che stanno trattando i loro debiti fiscali con la stessa priorità con la quale trattano altri obblighi di pagamento;
- fornire tutte le informazioni finanziarie necessarie.

**Condizioni per l'approvazione** – Il debito dovrebbe essere estinto in poche rate compatibilmente con le possibilità del contribuente e i contribuenti devono però sottostare alle seguenti condizioni:

- pagamento di tutte le sanzioni e gli interessi prescritti per legge;
- soggetto a un tasso di interesse sufficiente tale da compensare lo stato dell'impossibilità di disporre di questi fondi e assicurare che lo stesso mantenga il suo stato di creditore, in modo che venga ripagato prima di altri prestatori;
- differenziazione nei termini di pagamento tra le persone fisiche che non esercitano attività d'impresa e le persone giuridiche e i soggetti che esercitano attività d'impresa. Per le persone fisiche, il termine del piano di rateizzazione in genere non eccederà i 12 mesi. Per tutti i contribuenti, indipendentemente dalla natura dell'attività, il piano di rateizzazione non dovrebbe eccedere i tre anni;
- pagamento totale e tempestivo di tutti i nuovi obblighi fiscali;
- fornitura di garanzie (se richiesto in alcuni casi) e
- cancellazione degli accordi e applicazione di tutte le procedure di riscossione coattiva in caso di *default*.

114. **I tentativi di coordinamento si realizzano solo per la gestione dei singoli casi; non sembra esserci quindi una strategia congiunta tra le agenzie.** Ciò rappresenta una delle principali debolezze del disegno generale del sistema complessivo dei controlli. L'analisi di rischio e la pianificazione delle attività di controllo vengono condotte in maniera indipendente. Mentre le agenzie sostengono che buone relazioni e stretta collaborazione mantenute sono necessarie per evitare controlli multipli sugli stessi contribuenti, il feedback alla missione da parte dei rappresentanti dei contribuenti suggerisce che questo obiettivo spesso non viene raggiunto in pratica. La missione ha valutato che un coordinamento efficace delle attività di controllo attraverso tre strutture organizzative separate in centinaia di uffici locali, provinciali e regionali sarebbe problematico nella migliore delle ipotesi data l'ampiezza del mandato trasversale della GdF.

**115. L'approccio attuale non è efficiente e rappresenta uno dei principali ostacoli per realizzare un'amministrazione fiscale più efficace, trasparente e affidabile.** Tutte le infrastrutture di gestione del rischio sono duplicate tra le agenzie, e l'investimento complessivo in questa funzione e in quella di controllo (circa 34.000 persone in totale), non si riflette in un miglioramento proporzionale dell'adempimento volontario<sup>24</sup>. La frammentazione della funzione di controllo tra agenzie separate significa anche che:

- non esiste una singola unità organizzativa che abbia un quadro completo del rischio fiscale o che sia responsabile per i risultati di *compliance*;
- non ci può essere alcuna garanzia che le risorse siano correttamente indirizzate verso i rischi più elevati;
- in assenza di una strategia globale, le attività di *compliance* riflettono inevitabilmente una tendenza forte verso le attività di accertamento, soprattutto date le dimensioni e il focus specifico della GdF; e
- i contribuenti rischiano di essere trattati in modo incoerente e di avere incertezza sui poteri della specifica agenzia che sta eseguendo il controllo o l'indagine. Ciò rappresenta un limite importante nella costruzione di un rapporto di fiducia con i contribuenti e nella promozione di una più forte cultura dell'adempimento spontaneo.

**116. La responsabilità totale in materia di controllo dovrebbe essere affidata all'AdeE.** L'attività di controllo è una funzione fondamentale di ogni amministrazione fiscale; include la responsabilità per le indagini su casi di grande evasione e frode fiscale. L'assistenza delle forze di polizia può essere richiesta nei casi in cui la sicurezza del personale che conduce la verifica fiscale sia a rischio, ma l'agenzia fiscale dovrebbe mantenere il ruolo di protagonista. I casi che dovrebbero essere gestiti direttamente da un organismo di polizia finanziaria esterno sono quelli in cui l'obiettivo principale dell'investigazione è su attività criminali (non fiscali, ad esempio, le attività della criminalità organizzata). In questi casi, personale specializzato dell'agenzia fiscale dovrebbe essere distaccato presso l'organismo di polizia finanziaria per aiutare a risolvere eventuali questioni fiscali che si presentino.

**117. Date le rispettive capacità della GdF e dell'AdeE, il passaggio a questo modello di amministrazione fiscale dovrà essere gestito con molta attenzione.** È chiaro che una cultura dell'adempimento spontaneo non ha ancora messo radici in Italia e che l'AdeE sta ancora costruendo la sua capacità di accertamento sul campo. In queste circostanze, una presenza sostanziale della GdF è necessaria nel breve-medio termine. Un calendario indicativo per una transizione graduale e gestibile è indicato di seguito:

*A breve termine (entro uno-due anni):*

- Mantenere l'accordo in base al quale tutte le verifiche fiscali sono approvate e stabilite dall'AdeE - questo rafforza il primato dell'agenzia nella gestione del sistema fiscale generale.
- Mobilitare risorse per aumentare le capacità dell'AdeE in materia di controlli (ad esempio, attraverso il trasferimento permanente o temporaneo di personale qualificato dalla GdF, assunzioni mirate e/o ridistribuzioni interne del personale dell'AdeE).
- Sviluppare un programma di aggiornamento delle competenze per il personale esistente e per quello nuovo che si occupa di verifiche fiscali.

<sup>24</sup> L'Italia continua ad avere uno dei maggiori gap IVA in Europa.

- Limitare il mandato della GdF per assicurarsi che si concentri esclusivamente sui casi più gravi di frode e di evasione. Ciò potrebbe essere fatto attraverso lo sviluppo di un protocollo formale di intesa (MOU) che delinei una serie più definita e appropriata di casi e linee guida di riferimento per la selezione dei casi sulla base del rischio. Il MOU dovrebbe anche specificare che tutte le informazioni necessarie siano condivise tra i due organismi.

*Nel medio termine (entro quattro anni):*

- Quando le capacità di accertamento sul campo dell'AdeE saranno valutate come pienamente soddisfacenti, occorrerà restringere ulteriormente il mandato della GdF per garantire che l'AdeE abbia la piena responsabilità della gestione di tutti gli aspetti relativi al rispetto degli obblighi fiscali nazionali, incluse le verifiche su casi di evasione gravi e sulle frode fiscali. Perciò nello scenario a medio termine, la GdF non dovrà più avere responsabilità sulle verifiche fiscali e sulle frodi; la piena responsabilità per queste funzioni fiscali chiave resteranno all'AdeE.

**118. La pianificazione per una transizione graduale al nuovo modello di amministrazione fiscale deve definire ora una agenda chiara di riforme.** Questo progetto dovrebbe rappresentare una delle riforme chiave inclusa in un piano strategico complessivo dell'AdeE in tre-cinque anni. I vertici dell'AdeE e della GdF dovrebbero essere congiuntamente responsabili per l'attuazione della riforma e dovrebbero essere tenuti a fornire report periodici al MEF.

### **Raccomandazioni**

- Implementare un approccio graduale teso a spostare la piena responsabilità per le attività di controllo e per le indagini fiscali all'AdeE.
- Includere questa iniziativa tra i principali obiettivi di riforma di un piano strategico complessivo dell'agenzia delle entrate di 3-5 anni.

## **F. Dichiarazioni e pagamenti dei contributi previdenziali**

### **Background**

**119. I contributi previdenziali (SSC) rappresentano una fonte importantissima per le entrate statali.** Al 13% del PIL o 216.4 miliardi di euro (tabella 1), rappresentano la principale categoria di riscossioni erariali e sono stimati al 28% delle entrate statali nel 2014. A pagare tali contributi sono (i) circa 1.7 milioni di datori di lavoro (che pagano il 23.8% del reddito da lavoro dipendente); (ii) importi derivanti da trattenute da 20.2 milioni di lavoratori dipendenti (che pagano il 9.1% dei guadagni); e (iii) circa 3.9 milioni di lavoratori autonomi (i quali devono pagare in base a un regime separato di previdenza sociale che varia dal 25 al 29% dei loro guadagni)<sup>25</sup>. Questi contributi sono trattenuti mensilmente alla fonte dai datori di lavoro e trimestralmente per i lavoratori autonomi.

<sup>25</sup> Stime sulla base delle dichiarazioni 770 nel rispetto degli obblighi delle imposte sui redditi.

## SSC e Imposta sul reddito (IRPEF)

120. **Le basi di calcolo per le somme da pagare per SSC e IRPEF sono ben armonizzate.** Entrambe sono basate su comuni definizioni e una eventuale differenza nella base imponibile costituisce un'eccezione (sebbene la missione nel tempo disponibile non ha potuto confermare l'estensione dello scostamento).

121. **Un'ulteriore armonizzazione di registrazioni, di dichiarazioni e di pagamenti di SSC e IRPEF assicura differenti vantaggi per l'efficienza dell'amministrazione e per i costi di compliance.** I pagatori che devono adempiere a entrambi gli obblighi dovrebbero registrarsi un'unica volta e può essere così creato un unico registro dei pagatori. Un unico pagamento e un'unica dichiarazione possono essere effettuati per fornire le informazioni necessarie per il calcolo e la validazione di entrambi gli importi. Solo alcune informazioni minime sono necessarie all'amministrazione fiscale per verificare il pagamento degli importi. I fondi pensione richiedono informazioni sostanzialmente differenti e complesse. Questo allo scopo di convalidare e aggiornare i dati dei contribuiti ma questo può essere fatto sia insieme che separatamente con la dichiarazione di pagamento.

122. **L'unificazione delle dichiarazioni e dei pagamenti di SSC e IRPEF è stata completata in diverse amministrazioni europee**<sup>26</sup>. L'OECD osserva che il costo marginale dell'estensione del sistema utilizzato dalle amministrazioni fiscali ai SSC appare basso, e questo perché il processo di riscossione delle imposte e dei contributi è essenzialmente lo stesso. Esso include l'identificazione e la registrazione dei datori di lavoro e dei lavoratori autonomi (sulla base della stessa definizione a fini fiscali), il pagamento di entrambi gli importi attraverso il sistema bancario, il controllo di coloro che non dichiarano e la verifica della correttezza delle informazioni dichiarate attraverso un sistema di controllo basato sul rischio<sup>27</sup>. L'integrazione non necessariamente si estende all'integrazione istituzionale così che "una dichiarazione per due enti" rimane un'opzione, almeno nel breve periodo<sup>28</sup>.

123. **L'INPS rivolge la sua attenzione al lavoro nero, ai pagamenti in nero così come ai pagamenti dei contributi previdenziali da parte dei lavoratori autonomi.** I pagamenti in contanti per evadere gli obblighi contributivi sono endemici. Nell'anno in corso si stima che il 70% dei lavoratori autonomi tenuti al pagamento dei contributi hanno effettivamente pagato e dichiarato.

124. **Se si sviluppassero programmi comuni di compliance ci sarebbero risparmi e sinergie per lo Stato.** L'INPS si concentra sul lavoro nero ma l'attenzione sui pagamenti in contanti è minima. Non ci sono ispezioni congiunte tra INPS e Agenzia delle entrate presso le sedi delle società. Vengono scambiate informazioni ma i tempi per passare le informazioni dall'amministrazione fiscale all'INPS sono lunghi. Di conseguenza la definizione degli obblighi dei SSC per il lavoratori autonomi è generalmente ritardata.

125. **L'INPS e l'AdeE dovrebbero valutare l'opportunità di una migliore**

<sup>26</sup> Si veda, ad esempio la ricerca condotta dall'Istituto Europeo di previdenza sociale: *Case Studies in Merging the Administrations of Social Security Contribution and Taxation*, Bakirtzi, Schoukens, and Pieters, 2011, nella quale è discussa l'esperienza della riforma in Estonia, Ungheria, Italia, Paesi Bassi e Regno Unito.

<sup>27</sup> OECD: *Tax Administration Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Countries* (2015).

<sup>28</sup> Si veda Enoff e Ruggia-Frick. *Innovation in contribution collection and compliance: Summary Report 2011-2013*.

**integrazione delle dichiarazioni e dei pagamenti e di un approccio comune alla gestione della *compliance* per l'IRPEF e i contributi previdenziali.** Una migliore integrazione rappresenta sia un'opportunità per la semplificazione amministrativa di dichiarazioni e pagamenti sia uno strumento potenziale per migliore cooperazione e *compliance* su queste due principali fonti di gettito. Il primo passo riguarda l'unificazione dei registri dei pagatori per IRPEF e contributi previdenziali, fornendo un'unica procedura di registrazione per i pagatori; il secondo riguarda la definizione di una piattaforma comune di presentazione e pagamento; (è già presente un modello unico di pagamento che copre gli importi dovuti sia per l'IRPEF che per i contributi previdenziali, ma le procedure di presentazione sono diverse); il terzo punto riguarda l'unificazione dei diversi approcci per la *compliance* – controlli congiunti sulle buste paga e controlli singoli sui liberi professionisti – in modo da scoprire le somme non dichiarate per entrambi gli obblighi. L'attività di riscossione coattiva per entrambi gli obblighi è gestita da Equitalia.

**126. A causa della rilevanza dei contributi previdenziali e dell'IRPEF per le entrate statali, i rischi legati alla integrazione del sistema dei pagamenti devono essere gestiti con cautela.** Va al di là dello scopo della missione lo sviluppo di un piano di azione dettagliato per il progetto di integrazione. Basandosi su casi di studio dove tale riforma è applicata, per l'integrazione dei processi “core” per la registrazione, la dichiarazione e il pagamento dell'IRPEF e dei contributi previdenziali si prevedono 24 mesi. La riforma dei meccanismi istituzionali che permettano di centralizzare in seno all'Agenzia delle Entrate le risorse per l'amministrazione delle registrazioni, delle dichiarazioni e dei pagamenti e la gestione della *compliance* di quanto dovuto ai fini fiscali e previdenziali dovrebbe essere predisposta in parallelo o prevista in un secondo momento.

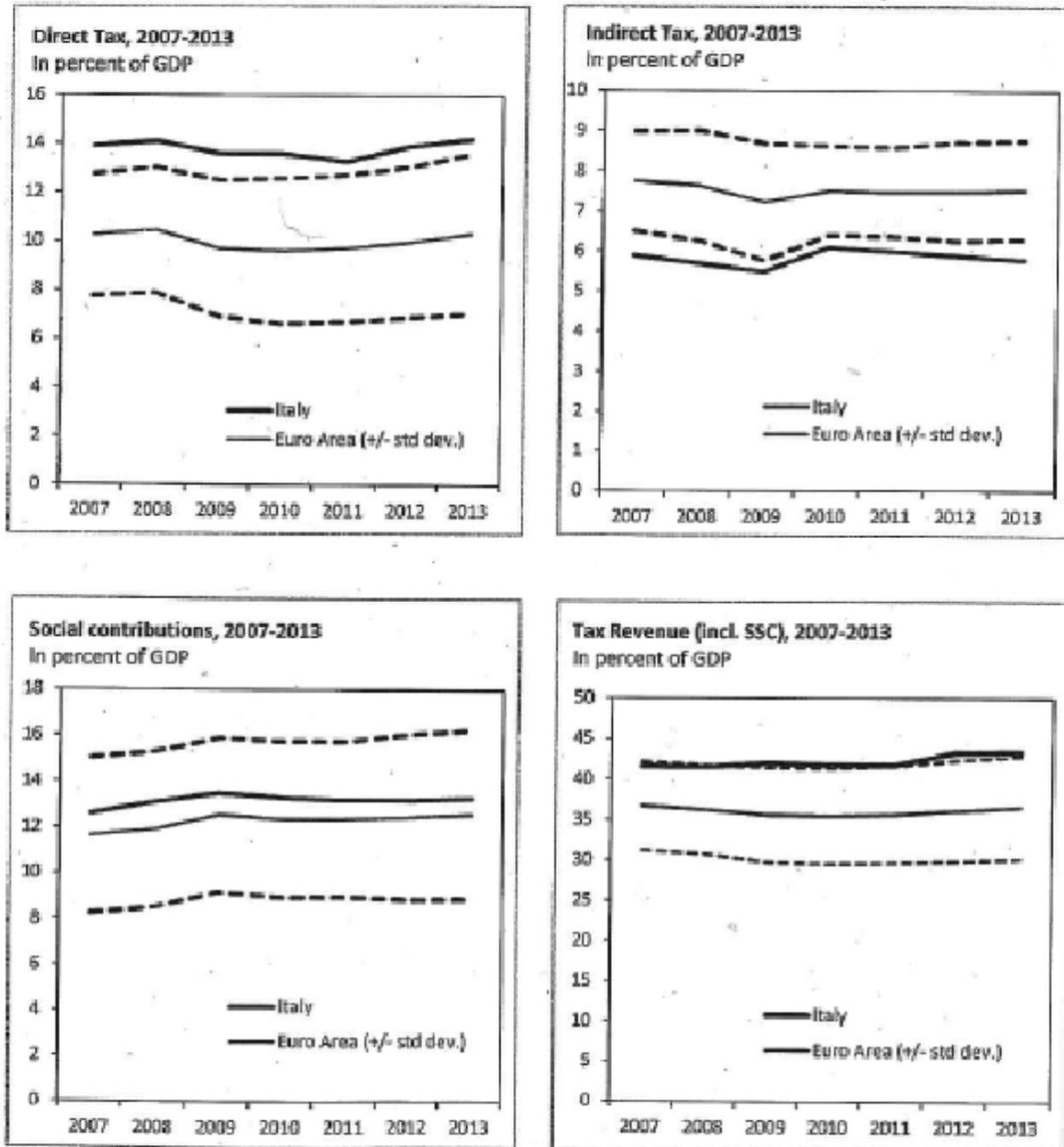
### **Raccomandazioni**

- Adottare una piattaforma integrata per le dichiarazioni e i pagamenti dell'imposta sul reddito e dei contributi previdenziali e un approccio congiunto alla gestione della *compliance*.

**Appendice 1. Trends sui risultati della riscossione delle entrate sulle tasse principali e nel servizio previdenziale in Italia e nei paesi europei**

**Grafico 3. Imposte Dirette e Indirette e contributi previdenziali in Italia e area Euro 2007-2013**

**Figure 3. Direct and Indirect Taxes and Social Security Contributions Collection in Italy and Euro Area, 2007-13**



**Grafico 4. Imposte principali e riscossione dei contributi previdenziali in Italia e area Euro 2007-2013**

**Figure 4. Main Taxes and Social Security Contributions Collection in Italy and Euro Area, 2007-13**

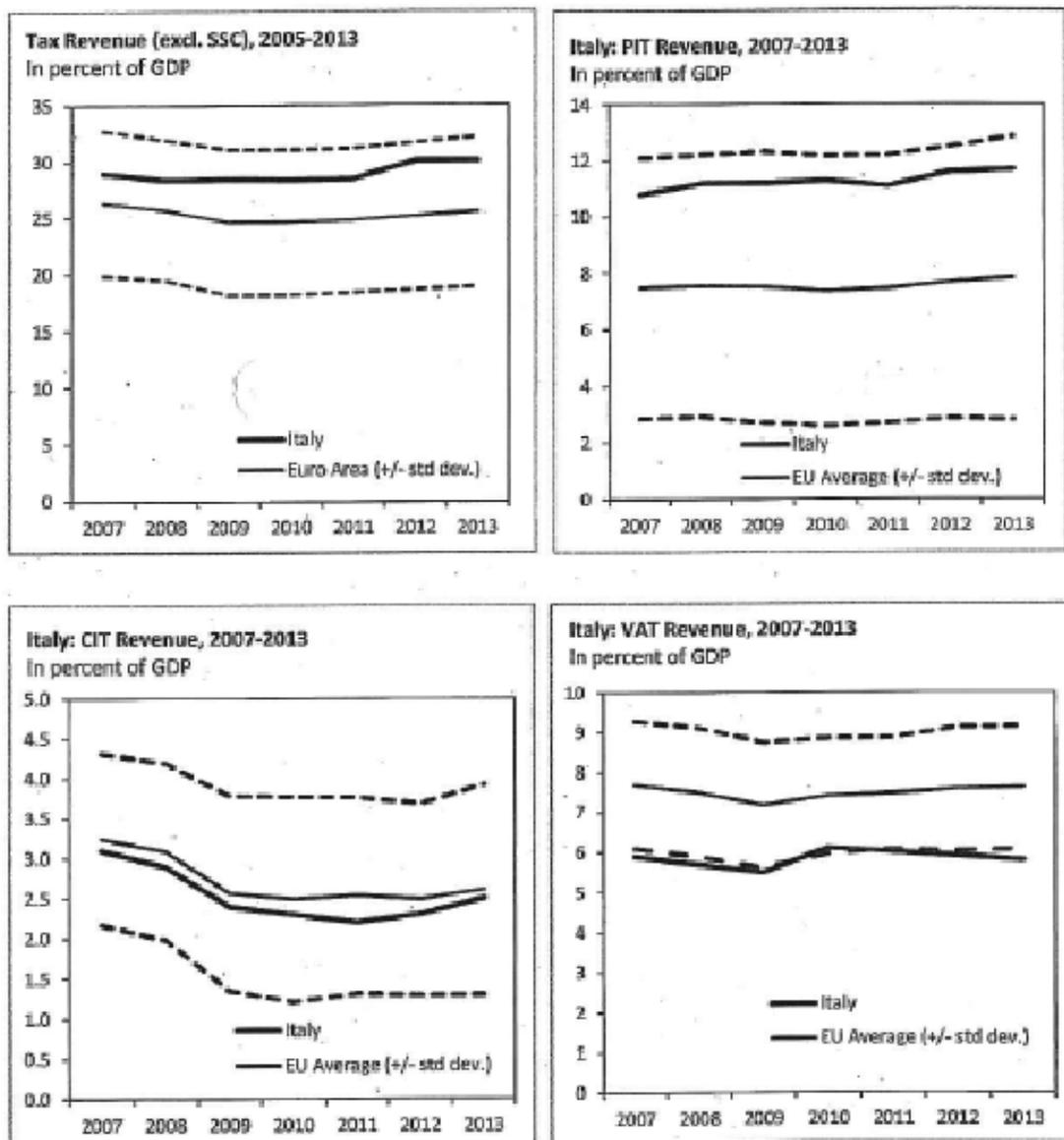
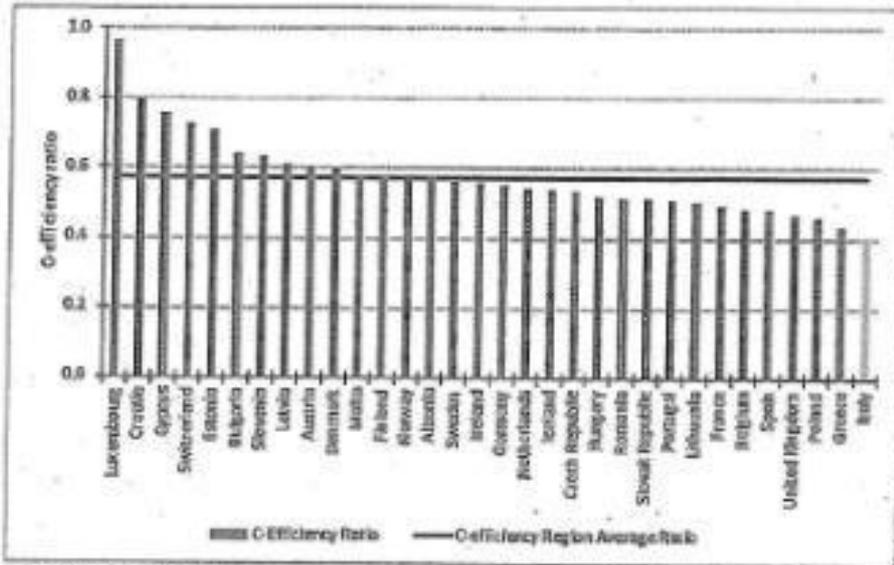


Grafico 5. Indicatore di C-Efficiency in Italia e nei paesi europei

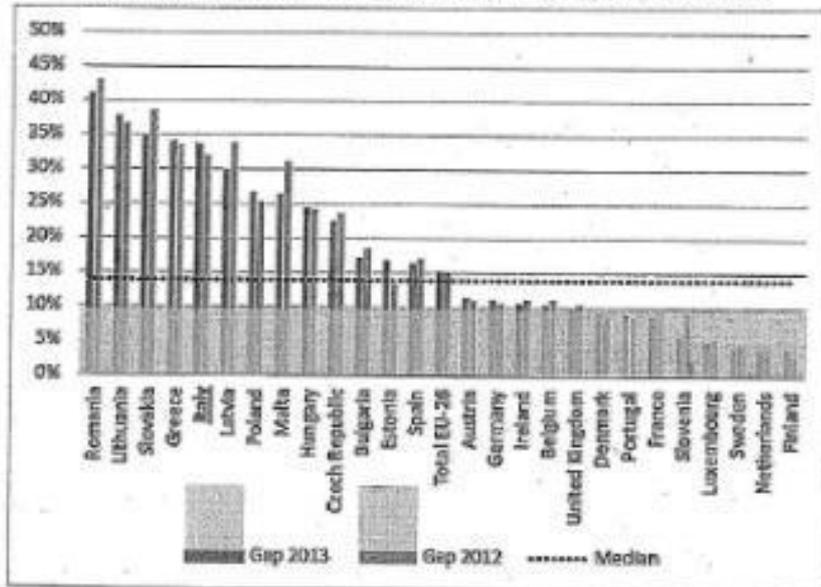
Figure 5. C-Efficiency Ratio in Italy and European Countries



Source: IMF estimates.

Grafico 6. Gap IVA in Italia e nei paesi

Figure 6. Value-Added Tax Gaps in Italy and European Countries



Source: CPB/CASE, Study to quantify and analyze the VAT gap in the EU member states, commissioned by the EC Taxation and Customs Union, 2015 report.

**Appendice 2. Principi di buona governance per l'autonomia delle agenzie fiscali  
(entrate e dogane)**

Condizioni dell'autonomia	Requisiti minimi	Considerazioni	Valutazione della situazione dell'Agenzia (soddisfatto, soddisfatto in parte, non soddisfatto)
<p><b>1. Organismo amministrativo separato e dedicato</b></p>	<p>Un Direttore responsabile per tutte le funzioni della rispettiva amministrazione e che riporti al Ministro delle Finanze. Il Direttore ha il controllo di tutti gli aspetti dell'organizzazione</p>	<p>a) Ci possono essere agenzie separate per le entrate e per le dogane</p> <p>b) Quando la funzione di gestione delle entrate sono ripartite tra più unità, un solo Direttore ha il controllo ultimo per l'amministrazione (ad es. c'è un Direttore che ha il controllo sulle funzioni di gestione di tutte le entrate e un Direttore con il controllo su tutte le funzioni doganali)</p> <p>c) Le funzioni di amministrazione delle entrate non sono replicate tra gli enti</p> <p>d) I responsabili degli uffici regionali rispondono solo al Direttore della rispettiva amministrazione</p> <p>e) quando un ente esterno supervisiona l'amministrazione, non sono coinvolti nel processo decisionale su questioni operative</p>	<p>a) L'Agenzia delle entrate e delle dogane sono separate</p> <p>b) Non soddisfatto. I Direttori delle agenzie hanno il controllo ultimo per alcuni ma non per tutti gli aspetti dell'amministrazione. I servizi di <i>Information technology</i> sono forniti da SOGEL. L'AdeD lavora in stretta connessione con gli organismi comunitari come parte del processo di armonizzazione dell'UE. L'AdeD ottiene la riscossione dei debiti da Equitalia. L'AdeE non controlla le funzioni connesse alle verifiche fiscali della GdF.</p> <p>c) Non soddisfatto. C'è una duplicazione delle funzioni di controllo tra GdF e AdeE</p> <p>d) Pienamente soddisfatto.</p> <p>e) Soddisfatto in parte. I Comitati di gestione non sono coinvolti nel processo decisionale su questioni operative. Essi monitorano i risultati delle decisioni gestionali e controllano la coerenza e la legalità delle procedure amministrative (con riguardo ai compiti del Collegio dei Revisori). Le decisioni sulle nomine di personale possono essere riviste dai Comitati. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha poteri di supervisione sulle agenzie. Il Ministro deve approvare gli Statuti, i Regolamenti, il budget e le sue revisioni, le dichiarazioni finanziarie, il piano di investimento (incluso quello IT), il piano formativo e ogni altra misura relativa al funzionamento dell'Agenzia</p>
<p><b>2. Messo in condizioni di amministrare e far rispettare le leggi fiscali, con tutti i poteri e le responsabilità necessarie e chiaramente definiti</b></p>	<p>Poteri e autorità della normativa fiscale attribuiti per legge direttamente al direttore dell'amministrazione (o indirettamente tramite il Ministro). Il direttore è in grado di delegare ulteriormente</p>	<p>a) Nessun potere o autorità previsti dalla legge consentono di bypassare il direttore.</p> <p>b) I poteri non sono esercitati da nessun altro al di fuori dell'Amministrazione Finanziaria (diverso dal</p>	<p>a) Pienamente soddisfatto. Nessun potere by-passa il Direttore</p> <p>b) Pienamente soddisfatto. Non sono esercitati poteri al di fuori dell'amministrazione e o del Ministro</p>

	ai funzionari al livello operativo	Ministro, e questo è raro).	
<b>3.Guidata da un Direttore di nomina non politica, per un tempo determinato</b>	Condizioni della nomina estranee all'orizzonte temporale di un Governo.	<p>a) Limite di 5 anni per il direttore e i vice.</p> <p>b) La legge descrive esattamente le circostanze per la rimozione anticipata del direttore.</p> <p>c) I meccanismi di rimozione sono espressamente prescritti e trasparenti.</p>	<p>a) Non soddisfatto Un termine di tre anni è in vigore per i Direttori di Entrate e Dogane ma il mandato è legato alla durata del governo, indipendentemente dalla durata del contratto. I Direttori vengono rimossi novanta giorni dopo il voto di fiducia al nuovo governo. I Direttori sono nuovamente nominabili attraverso un nuovo contratto firmato dal governo in carica. I vicedirettori e tutti gli altri Direttori sono nominati dal direttore secondo il parere del comitato di gestione.</p> <p>b)Soddisfatto in parte. I meccanismi di rimozione sono regolati dalla legge. Un licenziamento prima della fine del mandato può verificarsi in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi. Gli obiettivi sono soggetti ad approvazione del MEF.</p> <p>c) Pienamente soddisfatto. La risoluzione anticipata del contratto di nomina del Direttore ha come conseguenza la nomina di un commissario straordinario, ai sensi del comma 1 dell'articolo 69 del Decreto Legislativo n. 300/1999</p>
<b>4.Sufficiente autonomia per esercitare la gestione strategica e il controllo delle operazioni</b>			
i. Misure della performance	Le misure della performance sono definite dall'amministrazione	<p>a)Il MEF approva le misure della performance</p> <p>b)Le misure chiave sono costruite sui risultati di performance</p> <p>c)Le misure della performance sono pubblicate</p>	<p>a)Soddisfatto in parte. Il processo di approvazione è soggetto all'approvazione finale del MEF. È possibile il coinvolgimento del MEF nello sviluppo degli indicatori</p> <p>b)Non soddisfatto. Le misure chiave rappresentano un mix di input e output.</p> <p>c) Pienamente soddisfatto. Le misure sono pubblicate in report annuali delle agenzie.</p>
ii.Pianificazione strategica	C'è pieno potere di produrre e pubblicare documenti di pianificazione strategica dell'amministrazione.	Il MEF revisiona i piani strategici prima della pubblicazione.	Non soddisfatto. Il Ministero può richiedere modifiche o integrazioni dei piani che possono estendere la portata del suo ruolo di supervisione. Il piano strategico per l'AdeE è solo relativo al periodo dal 2010 al 2012. I piani che accompagnano le convenzioni annuali sono di natura più operativa.
iii. Reporting (alla collettività e al Parlamento)	L'organizzazione dovrebbe sviluppare e presentare una relazione annuale al Ministro per la pubblicazione	Il Ministro approva il report annuale.	Parzialmente soddisfatto. Il piano, presentato al Comitato di Gestione dell'Agenzia, è approvato dal direttore del Dipartimento delle Finanze del MEF. C'è anche un ruolo del MEF nella stesura del rapporto annuale.
iv. Potere di	Il Direttore deve poter	a)L'approvazione	a)Parzialmente soddisfatto. Il direttore può

attuare cambiamenti organizzativi	apportare modifiche organizzative per rispondere al variare delle circostanze	definitiva per la maggior parte dei cambiamenti organizzativi è interna all'amministrazione.  b) Una struttura centrale può essere consultata per la definizione di grandi cambiamenti organizzativi.	approvare strutture organizzative soggette a controllo da parte del Comitato di gestione e del MEF.  b) Pienamente soddisfatto. Il MEF viene consultato.
<b>5. Autonomia sufficiente per gestire le risorse dell'amministrazione fiscale - comprese le risorse umane –sulla base di delega dell'autorità, <i>accountability</i> e trasparenza:</b>			
i. Flessibilità del budget e autonomia finanziaria	Il Direttore deve poter spostare fondi tra le voci di bilancio, entro limiti definiti, per una maggiore flessibilità operativa.	a) Il bilancio delle amministrazioni fiscali è approvato ogni anno dal Ministero delle Finanze.  b) I fondi possono essere spostati tra voci di bilancio  c) Nessun controllo esterno sulle spese (ad esempio spese di viaggio, veicoli).  d) Si possono applicare le regole sugli appalti pubblici; restrizioni al trasferimento di fondi da e per i principali elementi del patrimonio (ad esempio acquisizioni di proprietà e <i>di information technology</i> )	a) Pienamente soddisfatto. Per ogni agenzia è fissato una percentuale di riscossione su specifiche imposte; il fabbisogno lordo di finanziamento sulla base di questa formula viene rimodulato in base alle misure di risparmio in conformità alle priorità della spesa pubblica.  b) Soddisfatto in parte. Ci sono dei limiti su categorie di spesa che sono soggette a un tetto  c) Non soddisfatto. Si applicano limitazioni su specifiche categorie di spesa.  d) Pienamente soddisfatto. Si applicano le regole in materia di appalti.
ii. Potere di reclutare, fare nomine e promozioni	Il Direttore approva tutte le nomine e le promozioni basate sul merito, sia per reclutamento esterno o promozioni interne. Nomine di vicedirettori possono richiedere la sorveglianza della struttura centrale.	a) Il direttore determina i bisogni legati al reclutamento soggetti al bilancio.  b) Le regole relative ai processi di selezione, compresi i criteri di selezione, sono determinati dal direttore  c) Le nomine sono soggette a processi oggettivi e trasparenti, con meccanismi di indennizzo e <i>accountability</i>	a) Non soddisfatto. Sentenze dei tribunali hanno reso inefficaci le disposizioni relative alla capacità delle agenzie fiscali di stabilire le proprie regole per la progressione a posizioni dirigenziali. Le decisioni per le nomine temporanee a posizioni di responsabilità sono state annullate portando allo svuotamento di 900 posizioni dirigenziali  b) Non soddisfatto. Vedi sopra.  c) Pienamente soddisfatto.
iii. Potere di classificare le posizioni	L'amministrazione fiscale deve avere garantita una struttura	Un sistema specifico di progressioni. è previsto per l'amministrazione fiscale.	Non soddisfatto. Questo potere non è nelle disponibilità delle agenzie. I contratti collettivi che hanno definito le categorie professionali per

	di posizioni e progressioni che possa essere competitiva e assicurare che le capacità e la specializzazione necessarie siano disponibili immediatamente		le agenzie sono stati sostituiti da contratti nazionali di lavoro nel 2009. Questo ha come conseguenza che il personale è classificato genericamente a prescindere dal fatto che sia impiegato in ministeri, enti no-profit e università
iv. Remunerazione dei funzionari	I livelli retributivi devono essere competitivi con il settore privato, in particolare modo per il personale specializzato	a) Non è previsto controllo del governo in materia di retribuzioni, attraverso allocazioni di budget o direttamente. b) L'amministrazione fiscale può incidere sui livelli di retribuzione in particolare per il personale specializzato	a) Soddisfatto in parte. I livelli retributivi sono competitivi per le posizioni di livello inferiore. b) Soddisfatto in parte. Vi è possibilità di incentivi ma la quota di salario supplementare è modesta
v. HR - integrità, valutazione delle prestazioni, disciplina e separazione	Un'autonomia sufficiente in materia di HR è necessaria all'interno delle amministrazioni per promuovere l'integrità, indagare la corruzione, e prendere provvedimenti disciplinari compreso il licenziamento e l'avvio di azioni penali.	Ci possono essere norme a livello governativo in materia di disciplina, di valutazione e licenziamento	Soddisfatto in parte. Le Agenzie sono state dotate di autonomia in materia di integrità, lotta alla corruzione e misure disciplinari. Le recenti riforme giuridiche hanno privato la contrattazione collettiva della competenza esclusiva sui tipi di violazioni e sulle relative sanzioni (la contrattazione si ha solo se non diversamente previsto dalla legge). La legge ha introdotto nuove fattispecie di reati e sanzioni, compreso il licenziamento.
vi. HR Formazione e progressioni di carriera	C'è piena autonomia in ambito di formazione e sviluppo professionale	a) Tutte le esigenze di formazione sono stabilite dall'amministrazione. b) Le misure per rispondere alle esigenze di formazione e sviluppo professionale sono sviluppate e realizzate dall'amministrazione.	a) Pienamente soddisfatto. b) Pienamente soddisfatto.

### Appendice 3. Periodicità delle dichiarazioni IVA negli Stati membri

Stato membro UE	Periodicità delle dichiarazioni IVA				
	Mensile	Bimestrale	Trimestrale	Annuale	Dichiarazione annuale riepilogativa
Austria	X		X		X
Belgium	X		X		
Bulgaria	X				
Cyprus	X		X		
Czech Rep	X		X		
Estonia	X				
Finland	X		X	X	
France	X		X	X	
Germany	X		X	X	X
Greece	X		X		
Hungary	X		X	X	
Ireland	X	X		X	
Italy				X	
Latvia	X		X		
Lithuania	X				
Luxembourg	X		X	X	X
Malta			X		X
Netherlands	X		X	X	
Poland	X		X		
Portugal	X		X		X
Romania	X		X		
Slovak Rep	X		X		
Slovenia	X		X		
Spain	X		X		X
Sweden	X		X	X	
UK	X		X		

### Appendice 4. Presentazione delle dichiarazioni e scadenze dei versamenti

**Tabella 7. Prospetto di presentazione delle dichiarazioni e versamenti annuali**

DICHIARAZIONE PERIODO D'IMPOSTA 2014	PERIODO DI PRESENTAZIONE		VERSAMENTO ANNUALE
	DA	A	
REDDITI	2015-05-01	2015-09-30	2015-06-16
IRAP	2015-05-01	2015-09-30	2015-06-16
IVA	2015-02-01	2015-09-30	2015-03-16
SOSTITUTI D'IMPOSTA		2015-07-31	

**Tabella 8. Scadenze dei versamenti**

DICHIARAZIONE PERIODO D'IMPOSTA 2015	PRIMO ACCONTO	SECONDO ACCONTO	UNICO ACCONTO
REDDITI	2015-06-16	2015-11-30	
IRAP	2015-06-16	2015-11-30	
IVA			2015-12-27
VERSAMENTO IVA MENSILE	16 DEL MESE SUCCESSIVO		
VERSAMENTO IVA TRIMESTRALE	16 DEL SECONDO MESE SUCCESSIVO AL TRIMESTRE		
RITENUTE SUI SALARI E STIPENDI	16 DEL MESE SUCCESSIVO		

Nota: I termini che scadono di sabato o domenica sono estesi al lunedì. Le scadenze dal primo al 20 agosto sono spostate al 20 agosto.

### Appendice 5. Organizzazione delle funzioni di controllo e investigazione

**La responsabilità per l'attività di controllo e di accertamento è frammentata tra due organismi separati – l'AdeE e la GdF - che sono entrambi sotto l'autorità del MEF.** L'AdeE è responsabile dell'amministrazione fiscale e ha circa 12.000 dipendenti impiegati in attività d'ufficio e di controllo operativo a livello nazionale, con ulteriori 216 unità di personale dedicate alle indagini relative a frodi fiscali. L'attività di controllo e investigazione è supportata da una ampia (anche se un po' complicata) rete di unità di analisi del rischio per la selezione dei casi a livello centrale, regionale e provinciale con un totale di circa 516 dipendenti. Tuttavia, la maggior parte delle attività di controllo svolte dall'agenzia sono attività di verifiche “a tavolino” o controlli automatizzati effettuati sulla base dei risultati di un programma di incrocio di dati. Relativamente poche verifiche sul campo sono condotte dall'AdeE (Tabella 9).

**Tabella 9. Tipologie di controlli effettuati dall'AdE, 2012-14**

	2012		2013		2014	
	Numero di contribuenti controllati	Percentuale sul totale	Numero di contribuenti controllati	Percentuale sul totale	Numero di contribuenti controllati	Percentuale sul totale
<b>Verifiche</b>	<b>8.365</b>	<b>1,5</b>	<b>8.749</b>	<b>1,6</b>	<b>8.676</b>	<b>1,8</b>
<b>Controlli “a tavolino”</b>	<b>212.368</b>	<b>38,5</b>	<b>205.950</b>	<b>38,2</b>	<b>193.230</b>	<b>39,9</b>
<b>Controlli</b>	<b>330.492</b>	<b>60,0</b>	<b>324.970</b>	<b>60,2</b>	<b>283.102</b>	<b>58,3</b>
<b>Totale</b>	<b>551.225</b>	<b>100,0</b>	<b>539.669</b>	<b>100,0</b>	<b>485.008</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Agenzia delle Entrate.

La GdF ha un mandato molto ampio, che comprende il potere di condurre le proprie indagini in tutti gli ambiti delle entrate. Fondata nel 1774, la GdF è una organizzazione di

polizia paramilitare con 20 comandi regionali e 102 comandi provinciali in tutto il paese. Ha circa 60.000 unità di personale che sono, per lo più, armate e in uniforme. Conduce operazioni di terra, mare e aeree ed è coinvolta in una vasta gamma di attività, tra cui:

- Lotta alle frodi fiscali e all'economia sommersa.
- Operazioni anti-contrabbando.
- Contrasto agli interessi finanziari ed economici della criminalità organizzata.
- Operazioni di anti-riciclaggio di denaro.
- Controllo della spesa pubblica.
- Attività di anti-corrruzione.
- Indagini su società, bancarotta e reati finanziari.
- Protezione dei diritti di proprietà (marchi, *branding* etc.) e dei diritti dei consumatori.
- Contrasto al traffico illecito di droga, rifiuti, armi e persone.
- Intercettazione di movimenti transfrontalieri illegali di valuta.
- Controllo economico del territorio e dei servizi di pubblica utilità.
- Collaborazione con altre forze di polizia italiane per mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza.

La GdF ha il suo focus principale sulle frodi fiscali e sull'economia sommersa e stima che circa 21.000 dei suoi collaboratori sono coinvolti direttamente o indirettamente in attività di controlli fiscali.

**Ogni organismo (AdeE e GdF) svolge le sue autonome funzioni di raccolta delle informazioni, valutazione del rischio e di selezione dei casi.** Si dispone di una vasta gamma di dati interni ed esterni e diversi strumenti informatici sono utilizzati per l'analisi di rischio. Molti di questi dati sono facilmente accessibili da entrambi gli organismi tramite database condivisi, e molti degli strumenti analitici in uso sono comuni. La selezione dei casi da sottoporre a controllo avviene separatamente in base ai propri criteri di rischio.

**La grande maggioranza delle verifiche fiscali sul campo e delle indagini sono condotte dalla GdF.** La Tabella 10 mostra che in un anno circa il 77 per cento del totale delle verifiche sul campo e delle indagini fiscali sono condotte dalla GdF. Quando queste indagini sono completate, la GdF trasmette i suoi rilievi all'AdeE per le valutazioni. L'AdeE è l'unica agenzia con l'autorità di emettere un accertamento fiscale. In pratica, pochi rilievi della GdF sono respinti o modificati dall'AdeE prima dell'azione di accertamento. La missione è stata informata che molte delle maggiori imposte, sanzioni e interessi derivanti da verifiche e indagini svolte dalla GdF è in definitiva inesigibile (ad esempio, i rilievi in relazione a casi di frode IVA) e semplicemente si aggiunge ad una già notevole quantità di imposte inesigibili da riscuotere – si veda la sezione III.D. Quando si ha la prova di un atto criminale, le conclusioni della GdF sono trasmesse alla Procura che decide sull'avvio di azioni penali.

**Tabella 10. Verifiche fiscali condotte nel biennio 2012-2014**

Organismo	2012		2013		2014	
	Numero di controlli	Percentuale sul totale	Numero di controlli	Percentuale sul totale	Numero di controlli	Percentuale sul totale
GdF	34.118	77,2	34.294	77,2	33.229	76,7
AdeE	8.365	18,9	8.749	19,7	8.676	20,0
AdeD	1.687	3,8	1.365	3,1	1.425	3,3
Totale	44.170	100,0	44.408	100,0	43.330	100,0

Fonte: *Agenzia delle Entrate*.

Vengono realizzati accordi per coordinare le verifiche e le indagini in ambito fiscale. Questo sforzo è volto a garantire che i contribuenti non siano sottoposti a molteplici controlli nello stesso tempo. Tale coordinamento avviene a livello provinciale per le persone fisiche e le imprese di piccole e medie dimensioni, a livello regionale per i grandi contribuenti e a livello nazionale per i casi più gravi di frode o di evasione. A livello provinciale e regionale, ogni struttura ha accesso alle rispettive liste *on-line* di casi aperti e pertanto rinvierà o rinuncerà all'apertura di nuovi casi che sono già effettivamente sotto il controllo di altre strutture (l'approccio "first-in" è generalmente applicato). Si tengono anche periodiche riunioni di coordinamento. A livello nazionale è stato istituito un tavolo di coordinamento operativo (noto come "cabina di regia") in base al quale i rappresentanti della GdF, dell'AdeE e dell'AdeD si incontrano regolarmente per confrontare i casi. Quando un determinato caso coinvolge più organismi, viene presa una decisione comune su quale organismo dovrebbe condurre l'indagine in base alla natura dei rischi identificati e delle prove disponibili.