

# AMMINISTRAZIONE FISCALE ITALIANA

*Traduzione non ufficiale: fa fede il testo redatto dall'OCSE in lingua inglese*

## INDICE DEGLI ARGOMENTI

CAPITOLO 1. INTRODUZIONE .....	3
CAPITOLO 2. RISULTATI E RACCOMANDAZIONI PRINCIPALI .....	4
A. Risultati principali .....	4
B. Raccomandazioni.....	8
CAPITOLO 3. TRENDS GENERALE SULLA RISCOSSIONE FISCALE E LA COMPLIANCE .....	11
A. La riscossione in percentuale al PIL .....	11
B. Stima del tax gap in Italia.....	12
C. L'incidenza dei debiti fiscali e loro tendenze.....	14
D. Oneri fiscali imposti alle imprese .....	15
CAPITOLO 4. PROGETTARE UN'AMMINISTRAZIONE FISCALE ALL'AVANGUARDIA .....	17
A. Elementi fondamentali alla base di una amministrazione fiscale moderna .....	17
B. Riorganizzazione istituzionale e organizzativa .....	18
C. Gestione strategica e misurazione della performance.....	25
D. L'autonomia dell'Agenzia delle Entrate e delle Dogane.....	32
E. Raccomandazioni.....	37
CAPITOLO 5. GESTIONE DELLA TAX COMPLIANCE: OBIETTIVI IDENTIFICATI.....	39
A. L'approccio e il contesto italiano nella gestione della compliance fiscale .....	39
B. Problemi mirati individuati alla luce delle tendenze e delle pratiche internazionali.....	41
C. Raccomandazioni.....	49
CAPITOLO 6. RISCOSSIONE COATTIVA DELLE IMPOSTE: PROBLEMI SPECIFICI IDENTIFICATI.....	51
A. Il contesto italiano e la strategia in materia di riscossione dei crediti tributari .....	51
B. Problemi specifici identificati alla luce delle pratiche e orientamenti internazionali .....	54
C. Raccomandazioni.....	57
ALL. A – LISTA DEI FUNZIONARI E DEGLI STAKEHOLDERS INCONTRATI .....	58
ALL. B - UTILIZZO DELLE STIME DI TAX GAP DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE FISCALE NAZIONALE .....	63
ALL. C – ORGANISMI COINVOLTI NELL'AMMINISTRAZIONE FISCALE ITALIANA E LE LORO FUNZIONI.....	67
ALL. D – PANORAMICA DEGLI ACCORDI SULLA PERFORMANCE NELLE ISTITUZIONI CHE GESTISCONO LE ENTRATE NEI PAESI SELEZIONATI (Australia, Francia, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti) .....	71
ALL. E – MATERIALE DI RIFERIMENTO .....	77

### **Tabelle**

Tabella 1 . Il totale della riscossione in Italia in percentuale al PIL (2010 - 2013).....	11
--	----

Tabella 2. Magazzino dei crediti fiscali in Italia (2011 - 2013).....	14
Tabella 3. Sistemi istituzionali nelle amministrazioni fiscali nei paesi del G20 .....	23
Tabella 4. Le imposte principali amministrare dagli organismi nazionali che gestiscono le entrate. ....	24
Tabella 5. Agenzia Entrate – Obiettivi 2015 .....	26
Tabella 6. Esempi di misure volte a garantire un alto livello di performance usate da organismi entrate ...	30
Tabella 7. Attività di verifica dell’Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza .....	45
Tabella 8. Utilizzo di piani di rateazione per la riscossione dei tributi (dal 2010 al 2015) .....	53
Tabella 9. Dati relativi alla giacenza media dei ruoli (mese di settembre 2015).....	54
Tabella 10 - Attività volte alla stima del tax gap da parte delle istituzioni che gestiscono le entrate .....	65
Tabella 11. L’incidenza dell’Ufficio delle Entrate Australiano .....	71
Tabella 12. Obiettivi e indicatori di performance della Direzione Generale della Finanza Pubblica .....	73
Tabella 13. Obiettivi e indicatori di performance del Dipartimento delle Entrate (IRD) .....	74
Tabella 14. Obiettivi e indicatori di performance dell’HMRC del Regno Unito. ....	75
Tabella 15. Obiettivi e indicatori di performance dell’IRS.....	76

## Figure

Figura 1. VAT Gap nei 26 Paesi della UE (2012 - 2013) .....	13
Figure 2. Crediti fiscali a fine anno in base al gettito netto riscosso (2011-13) .....	15
Figura 3. Amministrazione fiscale italiana: i principali organismi coinvolti .....	19
Figure 4. Le funzioni che si occupano di amministrare le imposte e gli enti responsabili in Italia .....	21
Figura 5. Elementi essenziali nella gestione strategica delle risorse umane .....	35
Figura 6. Debiti riscossi ogni anno (valori in miliardi di euro) .....	53

## Box

Box 1. Processi di riorganizzazione istituzionali/organizzativi e i sistemi di governance.....	17
Box 2. Recenti iniziative per migliorare la compliance dei contribuenti.....	39
Box 3. L'uso di strategie multiforme per affrontare l'inadempienza nell'economia sommersa .....	42
Box 4. Istituire con successo un programma di co-operative compliance.....	47
Box 5. Il Progetto di erosione delle basi imponibili e traslazioni di utili (BEPS) .....	48
Box 6. Il Common Reporting Standard .....	49
Box 7. Caratteristiche rilevanti di progettazione e gestione del sistema fiscale per l'effettiva riscossione dei crediti tributari .....	56
Box 9. Danimarca: Utilizzo dei dati provenienti dai controlli casuali per cambiare il comportamento di compliance .....	65

## CAPITOLO 1. INTRODUZIONE

1. L'Italia sta attualmente intraprendendo una serie di notevoli importanti riforme per il miglioramento delle prospettive di crescita a lungo termine. L'attuale Governo ha avviato un ambizioso programma di riforme in numerosi settori inclusi l'educazione, la giustizia, la pubblica amministrazione, il fisco. Alcune riforme sono state già fatte, altre sono in corso e molte in via di definizione. Le attese per un'efficace e decisiva azione di governo sono alte, con particolare riguardo al sistema fiscale.
2. In tale contesto e a seguito della richiesta del Ministro dell'Economia e Finanze Pier Carlo Padoan, l'OECD Centro per le politiche fiscali e l'amministrazione ha avviato una revisione della struttura organizzativa e funzionale dell'amministrazione fiscale italiana, focalizzandosi in particolar modo sull'Agenzia delle Entrate e sull'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. L'esame mette in luce anche alcune questioni critiche che sono emerse durante il lavoro e relative alla tax compliance e alla riscossione.
3. Numerosi sono stati gli incontri che si sono svolti con le autorità italiane, vale a dire con il Ministro dell'Economia e Finanze, i capi e i senior manager delle strutture dell'amministrazione fiscale italiana. Si sono svolti inoltre degli incontri con le rappresentanze sindacali, stakeholder ed esperti in materia fiscale, incluse le piccole e medie imprese e i loro consulenti per raccogliere diverse opinioni sull'amministrazione fiscale italiana (si veda l'allegato I per consultare l'elenco delle autorità, stakeholders ed esperti incontrati).
4. Una bozza di questo report è stata fornita alle autorità italiane nel mese di gennaio 2016 per verificare l'esattezza delle informazioni contenute e in seguito completato.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Questo lavoro è pubblicato sotto la responsabilità del Segretariato Generale dell'OECD. Le argomentazioni e le opinioni qui espresse non necessariamente riflettono la visione ufficiale dell'OECD o dei governi dei paesi membri. Questo documento è stato redatto senza nessuna forma di pregiudizio verso le sovranità e le frontiere dei paesi citati.

## CAPITOLO 2. RISULTATI E RACCOMANDAZIONI PRINCIPALI

### A. Risultati principali

5. **L'Italia è un paese con una pressione fiscale elevata e con un rapporto relativamente alto e stabile tra pressione fiscale e PIL. Inoltre i livelli di osservanza della normativa fiscale sono bassi.** Numerosi sono stati i tentativi di quantificare il peso dell'evasione fiscale in Italia o il tax gap e dimostrano che i numeri sono indicativi. Preoccupante è il gap sull'IVA stimato al 30% nel 2013,<sup>2</sup> superiore alla media europea EU26 del 15,2%. In passato ci sono stati molti condoni che hanno permesso di ottenere maggiori entrate fiscali ma hanno al contempo alimentato l'idea che il mancato adempimento alle norme fiscali potesse essere risolto con pagamenti d'importi inferiori rispetto a quanto. Questo sembra essere ormai superato e le recenti iniziative sull'adempimento collaborativo e i positivi risultati riportati, testimoniano questo cambiamento nell'approccio adottato.
6. **C'è ora un'importante opportunità per riformare l'amministrazione fiscale in modo da razionalizzare le risorse, fornire servizi di alta qualità ai contribuenti e assicurare una maggiore compliance volontaria da parte dei contribuenti.** Stando ai sondaggi svolti dall'associazione Confindustria alla fine del 2015, il 60% degli italiani è favorevole a rafforzare il contrasto all'evasione fiscale e pressoché un italiano su due (48%) reputa questa attività come prioritaria per il Governo, più importante rispetto alla riduzione del carico fiscale (che è una priorità per il 23% del campione), il taglio della spesa pubblica (15%) o del debito pubblico (12%). Rifacendoci al programma di riforma del governo, così come agli sviluppi a livello internazionale in materia di segreto bancario e al contrasto all'erosione della base imponibile delle grandi società (BEPS); i tempi sono definiti maturi per un'importante riforma dell'amministrazione fiscale in Italia.
7. **Quest'opportunità si affianca con alcune sfide importanti.** Come osservato sopra, L'Italia è caratterizzata da alcuni paradossi. E' un paese con un'alta pressione fiscale e un basso livello di compliance. Gli sforzi per ridurre la non-compliance si sono concentrati storicamente sulle verifiche e i controlli, con il risultato che gli accertamenti, come riportato, sono spesso infruttuosi in assenza di una strategia generale tra i soggetti coinvolti nell'amministrazione fiscale nell'affrontare la questione in modo olistico. In linea con le ultime misure intraprese, come le comunicazioni ai contribuenti che non hanno presentato la dichiarazione IVA, c'è ora un'esigenza di riforme tese a produrre un cambiamento comportamentale significativo, sia da parte dei contribuenti sia dell'amministrazione fiscale. Gli accordi istituzionali e di Governance dovrebbero essere rivisti per assicurare un controllo politico più strategico dell'amministrazione fiscale, che dovrebbe andare di pari passo con l'autonomia delle agenzie. Un approccio più olistico dovrebbe essere introdotto per supportare e migliorare l'adempimento volontario dei contribuenti, garantendo nel frattempo che quelli inadempienti siano prontamente identificati e sanzionati. La riscossione dei crediti fiscali ha bisogno di essere modernizzato sulla base dei risultati positivi ottenuti, giacché la funzione è stata portata nella sfera pubblica. L'Information Technology, l'analisi dei dati e le semplificazioni amministrative possono e devono essere al centro degli sforzi di questa riforma.
8. **In breve, ciò che serve è una riforma strutturale che si traduca in cambiamenti**

---

<sup>2</sup> Il tax gap è stimato al 34% dalla Commissione Europea (vedi il Report *Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, 2015*, predisposto dal Center for Social and Economic Research per la CE) e al 30% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (vedi Allegato 2 alla *Nota di Aggiornamento del documento di economia e finanza 2015*).

comportamentali da parte di tutti i soggetti interessati piuttosto che di cambiamenti puramente istituzionali. Una maggiore coerenza si realizzerà con una vigilanza strategica a livello ministeriale e con maggiore autonomia delle agenzie nell'attuazione di questa strategia. La prioritaria dovrebbe essere data allo sviluppo di una strategia per combattere la non-compliance, coordinando le Agenzie, la Guardia di Finanza ed Equitalia. Questa strategia dovrebbe combinare un approccio più rigoroso nei confronti dei contribuenti inadempienti adottando un approccio collaborativo verso quelli noti, in particolare per le imprese multinazionali.

#### *Disposizioni istituzionali e di governo*

9. **Le funzioni dell'amministrazione fiscale in Italia sono frammentate in più organismi con alcuni ruoli e responsabilità che si sovrappongono.** L'attuale amministrazione fiscale in Italia è caratterizzata dalla presenza di numerosi organismi, cui si applicano regole diverse, ad esempio in termini di status giuridico, obiettivi, prestazioni complessive e autonomia. Questi organismi sono: il Dipartimento Finanze, del Ministero dell'economia e delle finanze; l'Agenzia delle entrate; Agenzia delle dogane; la Guardia di Finanza, Equitalia (responsabile della riscossione dei crediti fiscali) e l'Istituto di previdenza sociale. I servizi di Information Technology (IT) sono forniti da Sogei, società privata di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze, mentre Sose, società privata di proprietà congiunta del Ministero dell'economia e delle finanze e della Banca d'Italia, fornisce servizi di consulenza e di ricerche statistiche. Chiaramente, il modello adottato dall'Italia comporta un approccio a matrice, con un'evidente necessità di forte coordinamento e leadership strategica. Tuttavia, **il coordinamento tra i diversi organismi coinvolti nell'amministrazione fiscale dovrebbe essere rafforzato, e le decisioni sulle priorità potrebbero essere meglio allineate e gestite in modo più strategico.** Tutti gli accordi in vigore tra soggetti dell'amministrazione fiscale italiana sono fortemente incentrati su lato operativo e che non ci sono appositi processi che coinvolgono tutti gli attori nel discutere periodicamente lo stato generale del sistema fiscale, identificare le priorità e le sfide immediate, fissare traguardi e obiettivi, e/o risolvere i problemi di coordinamento. In altre parole, non c'è nessuna supervisione strategica dall'alto che coinvolga tutti gli attori chiave e, di conseguenza, una strategia generale di fondo per migliorare l'efficacia dell'amministrazione fiscale.
10. **Le Convenzioni esistenti tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le Agenzie sono eccessivamente focalizzate sui prodotti, pregiudicando l'autonomia delle agenzie.** Misuratori e indicatori di performance sono focalizzati all'interno piuttosto che focalizzati a misurare l'efficacia e l'efficienza del sistema complessivo. Focalizzando l'attenzione sul dettaglio dei prodotti, piuttosto che sui risultati, le convenzioni sono più operative che strategiche. Questo impedisce alle agenzie di definire il proprio piano operativo, incidendo sulla loro autonomia. **Inoltre, gli obiettivi monetari, anche se non più incentivati nella Convenzione del 2015, rimangono importanti per il calcolo degli altri incentivi erogati al personale.** Questo sembra valere, in sostanza, a seguito del decreto attuativo della riforma fiscale del 2014. Un'eccessiva enfasi sull'uso degli obiettivi di budget per i funzionari addetti al controllo fiscale può portare a una molteplicità di problemi per l'Agenzia delle entrate e in ultima analisi, per l'intero governo, senza necessariamente migliorare la tax compliance complessiva.
11. **Alle due agenzie è stata via via sottratta l'autonomia in alcune aree chiave. Fin dalla loro istituzione, diverse riforme, tagli alla spesa e le sentenze hanno inciso sull'autonomia delle agenzie, nell'area finanziaria e nella gestione delle risorse umane (HRM).** Nonostante l'ammontare delle risorse di ciascuna agenzia dovrebbe essere determinato in modo autonomo, in pratica questo è soggetto a una serie di tagli orizzontali, decisi dal Parlamento, che determina non solo i tagli ma anche come e dove

dovrebbero essere applicati, limitando così l'autonomia finanziaria delle agenzie. Inoltre, gravi limitazioni riguardano l'autonomia delle agenzie in materia di assunzione e, ancora più preoccupante, sulle politiche di promozione interna. Allo stesso modo, il margine di manovra esistente nel determinare le retribuzioni del personale può essere severamente limitato in futuro.

### *Tax compliance*

12. **Gli sforzi per aumentare la tax compliance dei contribuenti e rendere più facile l'adempimento spontaneo hanno seguito un percorso coerente fin dalla creazione delle agenzie.** La fornitura di servizi è diventata più efficiente e rispondente alle questioni endogene. Maggiore attenzione è stata posta a facilitare il contribuente al rispetto della normativa vigente. Al centro di molti di questi nuovi servizi è l'uso più efficace dell'IT, principalmente attraverso la fornitura di nuovi servizi on-line. **La segmentazione e le moderne pratiche di valutazione dei rischi sono state introdotte nel corso del tempo da parte dell'Agenzia delle Entrate per lavorare in modo più efficiente.** I risultati sono tangibili, il tax gap complessivo, per le imposte amministrare dall'Agenzia delle Entrate, è sceso da un picco di circa il 23% del 2004 al 18% - 99% nel 2013. Le recenti riforme legislative proseguono in questa direzione e hanno bisogno di essere accompagnate da un'efficace attuazione e applicazione. Allo stesso tempo, ci sono ancora ampi margini di miglioramento e alcune questioni chiave devono essere affrontate con determinazione.
13. L'impostazione attuale richiede **un processo più strategico per identificare congiuntamente i principali rischi di compliance e le priorità, come questi rischi saranno affrontati e in che modo le risorse saranno assegnate a ciascun livello.** In breve, vi è la necessità di una strategia olistica, coerente e coordinata o un piano per migliorare la tax compliance. Senza di questo, la frammentazione del lavoro si riflette in ogni singola istituzione, nella definizione delle priorità e semplicemente cercando di evitare sovrapposizioni. In definitiva, ciò che emerge, è una scarsa attenzione a una strategia globale che accresca il rispetto delle leggi fiscali, con i diversi organismi focalizzati principalmente sui prodotti da realizzare, piuttosto che sull'implementazione di un approccio nazionale incentrato sul miglioramento dei risultati. **Le sovrapposizioni sulla gestione della compliance sono chiaramente una conseguenza dell'impostazione esistente.** Ad esempio, vi è una duplicazione, in termini di valutazione del rischio, che è solo in piccola parte mitigata dalla condivisione delle informazioni tra le diverse istituzioni. Le sovrapposizioni di funzioni, in particolare tra le agenzie e la Guardia di Finanza, generano possibilità di avere opinioni divergenti e differenti approcci circa il modo con cui risolvere determinate situazioni. Questo può essere anche uno dei motivi per cui l'Italia presenta un notevole ritardo in termini di composizione delle controversie nell'ambito dei trattati fiscali bilaterali.
14. **Consapevoli della percezione della dimensione del fenomeno dell'economia informale e di altre aree critiche di non conformità, evidenziate dalla ricerca sul tax gap dell'Agenzia delle Entrate, potrebbero essere messi in atto accordi istituzionali per facilitare la creazione di una strategia globale.** Sebbene le metodologie utilizzate dall'Agenzia delle Entrate, nel fornire stime sul tax gap non siano state esaminate in dettaglio, esse potrebbero certamente essere impiegate per delineare, insieme con gli studi di settore, una strategia globale per affrontare la non conformità nell'economia informale. **L'IVA è chiaramente una zona di non conformità radicata probabilmente anche a causa di problemi in materia di obblighi dichiarativi.** Mentre i pagamenti IVA sono effettuati mensilmente, l'attività imponibile è resa nota al fisco solo annualmente. Nel complesso, richiedere ai contribuenti di fornire informazioni sull'IVA annualmente, diversi mesi dopo la fine di un periodo d'imposta, genera consistenti tempi di attesa che favoriscono le frodi IVA e la non conformità, e ostacola gravemente

un'amministrazione fiscale efficace.

15. **Il programma di *cooperative compliance* (adempimento collaborativo) per i grandi contribuenti italiani attuato dall'Agenzia delle Entrate deve essere affiancato da una guida appropriata e chiarezza per quanto riguarda le competenze.** I programmi operativi di compliance sono un modo efficace per generare cambiamenti nel comportamento, sia dei contribuenti che delle autorità fiscali, e quindi capaci di stabilire un rinnovato rapporto basato sulla fiducia reciproca e la trasparenza. Per raggiungere quest'obiettivo, il programma avrà bisogno di una leadership efficace, disponibile, che lavori a stretto contatto per alcuni anni. Tra gli aspetti più importanti, la necessità che le responsabilità all'interno dell'Agenzia delle Entrate, e in ciascun ruolo della Guardia di Finanza, in relazione a questo programma, siano chiaramente definite al fine di ridurre al minimo i rischi d'interruzione e di approcci incoerenti. **La linea di demarcazione tra sanzioni penali e amministrative per certi comportamenti è adesso più chiara ma, restano alcune incertezze.** Questo è un problema che interessa tutta la linea, in modo particolare nell'ambito del programma di *cooperative compliance*. Mentre è ormai chiaro, alla luce delle ultime modifiche legislative, che né le violazioni sui prezzi di trasferimento né i comportamenti abusivi dovrebbe far scattare una responsabilità penale, tuttavia non è il caso dei controlli che richiedono l'esistenza di una stabile organizzazione o la residenza fiscale in Italia (sebbene sia possibile richiedere in questi casi l'interpello anticipato).

#### ***Riscossione dei crediti tributari***

16. **L'ammontare del debito fiscale è eccezionalmente alto in Italia.** Mentre la creazione di Equitalia ha aumentato l'efficacia del recupero dei crediti d'imposta nei suoi primi anni di attività, le prestazioni derivanti dalla riscossione non tengono conto del totale annuale del credito fiscale, ma tendono solo a ridurre gli arretrati degli esercizi precedenti, ciò significa che nel 2016 ci sono grandi margini di miglioramento della situazione esistente. Il totale del credito fiscale riferito delle agenzie, a partire dal settembre 2015, ha superato i 756 miliardi di euro (il valore totale dei crediti fiscali dati a Equitalia meno gli importi riscossi), un importo più o meno equivalente al totale delle entrate fiscali annuali in Italia per tutti i livelli dell'amministrazione. Ciò è probabilmente dovuto a diverse ragioni, ma principalmente al fatto che i crediti non riscossi non sono cancellati in modo sistematico. **Inoltre, le questioni procedurali impattano notevolmente l'integrità del "magazzino" dei crediti fiscali.** È stato riferito che circa 180 miliardi di euro dei crediti fiscali risultano in magazzino, a settembre 2015, sono crediti fiscali non in scadenza di pagamento. Ciò equivale a circa il 22% dello stock dei crediti fiscali dati a Equitalia dalle Agenzie e scende al 10% se si fa riferimento al 2010-2014. Debiti fiscali non ancora scaduti sussistono quando ad esempio una sentenza decide a favore del contribuente, nei casi in cui il debito fiscale è stato in realtà già pagato dal contribuente o per errori nella procedura di accertamento che ha portato all'emissione del ruolo. Inutile dire che la richiesta di pagamenti non dovuti inficia drammaticamente la fiducia dei cittadini nella correttezza e affidabilità dell'intero sistema fiscale.
17. **I poteri di Equitalia nell'attività di recupero dei crediti fiscali sono stati progressivamente limitati da parte del legislatore.** Mentre da un lato queste limitazioni sono state introdotte per sostenere i debitori in difficoltà finanziarie, d'altra parte hanno alimentato una cultura di "evasione da riscossione", che aiuta a spiegare anche l'elevato stock di crediti non riscossi. In altre parole, alcuni contribuenti potrebbero riportare e dichiarare in modo appropriato ma poi decidere di non pagare e mettere in atto strategie per occultare la loro ricchezza. **Le strategie di recupero dei crediti fiscali e gli obiettivi prioritari non sono sufficientemente basati sul rischio né mirati.** Possibili strategie da adottare per rendere più efficace ed efficiente la riscossione dei crediti fiscali sembrano essere limitata dalla legge. La

legge, infatti, impedisce attualmente che Equitalia dia la priorità alla riscossione di specifici crediti erariali, obbligandola, invece, ad elaborarli tutti, indipendentemente dalle possibilità di successo e dagli importi in discussione. Questo rende l'attuale approccio alla riscossione dei crediti erariali orientato ai processi piuttosto che ai risultati, con conseguenze evidenti sulla sua prestazione generale e sul modo in cui viene percepito dai cittadini.

## **B. Raccomandazioni**

18. Un certo numero di riforme fondamentali sono giustificate per affrontare le questioni di cui sopra. Anche se i dettagli variano, le prassi che sono state osservate nelle istituzioni che gestiscono le entrate, in economie avanzate, mostrano che le funzioni delle amministrazioni fiscali in questi paesi sono generalmente unificate in un unico ente che si occupa del processo entrate dall'inizio alla fine, questi enti godono generalmente di una sostanziale autonomia in tutte le aree chiave, in particolare per quanto riguarda le questioni finanziarie e nelle politiche di gestione delle risorse umane. Tuttavia, l'autonomia non significa indipendenza. Questi organismi riferiscono al Ministro delle Finanze e al Governo sotto il controllo del Parlamento, questo crea le condizioni per un approccio più strategico alla gestione del sistema fiscale in generale e favorisce anche uno stretto legame tra l'amministrazione fiscale e la funzione politica fiscale.
19. Avviare la creazione di una forma più unitaria di amministrazione fiscale in Italia è possibile, ma probabilmente sorgerebbero una serie di difficoltà. Molte delle istituzioni attualmente coinvolte nell'amministrazione fiscale svolgono anche altre funzioni, riflettendo un approccio più orizzontale in alcuni settori della pubblica amministrazione. Ad esempio, Equitalia riscuote anche i crediti per i comuni e altri enti semi- governativi, Sogei fornisce servizi IT anche ad altre istituzioni governative. Sose individua i "fabbisogni standard" anche per i comuni italiani. Inoltre, le istituzioni coinvolte nella gestione fiscale hanno uno status giuridico diverso e quindi sono soggette a regole diverse in termini di budget, retribuzione del personale e altri aspetti importanti. La portata dei cambiamenti da attuare potrebbe richiedere quindi molto tempo e risorse, valutare se tale riforma sia più o meno fattibile è al di fuori dello scopo di questa missione.
20. Tuttavia, sarebbe necessario che alcune questioni critiche fossero affrontate con urgenza. L'introduzione di un approccio più strategico alla gestione dell'amministrazione fiscale e il ripristino dell'autonomia delle agenzie sono giustificate allo scopo di garantire un miglior coordinamento generale. La soluzione rapida di questi problemi, insieme alla questione della sovrapposizione dei ruoli tra l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza, nonché le questioni procedurali relative al processo di riscossione dei crediti tributari, genereranno probabilmente risultati immediati e tangibili. Sulla base di queste considerazioni, le raccomandazioni qui riportate riguardano gli aspetti istituzionali e di governance dell'amministrazione fiscale, insieme a raccomandazioni più mirate sulla tax compliance e sulla riscossione dei crediti fiscali.

### *Accordi istituzionali e governativi*

- **Adottare un controllo politico più strategico sull'amministrazione fiscale e cambiare il focus delle Convenzioni con le agenzie, orientandole ai risultati e su indicatori di alto livello piuttosto che sui prodotti operativi, facendo ricorso alle migliori pratiche e tendenze internazionali e in linea con le recenti riforme. A tal fine, oltre alle modifiche istituzionali per assicurare la supervisione politica strategica, si potrebbe prevedere di:**

- modificare gli obiettivi delle agenzie dando maggiore enfasi all'adempimento spontaneo, anche attraverso l'uso di indicatori operativi e misurazioni derivate da stime del tax gap;
- introdurre indicatori di performance relativi alla costruzione del rapporto di fiducia nelle agenzie;
- garantire che gli incentivi previsti per il personale non siano legati all'ammontare delle entrate riscosse, a seguito di controlli e verifiche ma piuttosto ai risultati e agli indicatori di alto livello legati alla voluntary compliance.
- **Ripristinare urgentemente l'autonomia delle agenzie, approfittando della grande riforma della pubblica amministrazione. In questo contesto:**
  - garantire che le agenzie abbiano la libertà di decidere come realizzare i tagli di bilancio necessari;
  - garantire la completa autonomia nelle procedure di assunzione e promozione del personale, come originariamente previsto quando le agenzie sono state istituite.
- **Ridurre la frammentazione esistente e la sovrapposizione di ruoli e responsabilità tra le istituzioni coinvolte nella gestione fiscale, tenendo in debita considerazione la possibilità di:**
  - garantire progressivamente che le verifiche fiscali e le funzioni di controllo ricadano nell'esclusiva competenza dell'Agenzia delle Entrate, pur rafforzando il ruolo speciale della Guardia di Finanza in relazione alle frodi fiscali e altri reati economici, in base alle sue peculiarità su questi aspetti;
  - istituire una funzione di riscossione dei crediti fiscali all'interno dell'Agenzia delle Entrate, responsabile di tutti gli aspetti di riscossione coattiva del credito fiscale, compresi possibilmente anche quelli contributivi (SSC), dato il loro e il carattere "nazionale" e "fiscale".

### ***Tax compliance***

Alla luce dei cambiamenti organizzativi e di governance sopra raccomandati e al fine di migliorare la gestione complessiva degli adempimenti fiscali e ridurre il tax gap in Italia:

- **Definire una strategia nazionale complessa per migliorare il rispetto delle leggi fiscali, sulla base di pratiche internazionali e sugli strumenti e le risorse già disponibili. In questo contesto, la priorità potrebbe essere data a:**
  - affrontare in modo particolare gli aspetti chiave della non-compliance dell'IVA. Particolare attenzione e urgenza dovrebbe essere data nel riformulare gli obblighi di presentazione delle dichiarazioni IVA (ad esempio, richiedendo la presentazione della dichiarazione IVA mensile e trimestrale) con limiti fissati per evitare l'imposizione d'inutili oneri ai piccoli commercianti e semplificando la dichiarazione annuale IVA, nonché l'uso della fatturazione elettronica;
  - sfruttare le potenzialità degli studi di settore e della ricerca sul tax gap. Più specificatamente dovrebbe essere opportuno focalizzarsi sulla completa e rapida attuazione dei recenti cambiamenti legislativi connessi all'utilizzo e al campo d'applicazione dei programmi di ricerca sul tax gap, che dovrebbero essere ampliati includendo i contributi previdenziali e le accise. Ulteriori passi dovrebbero essere intrapresi per confrontarsi sulle metodologie di stima del tax gap con quelle già adottate da altre istituzioni che gestiscono le entrate e la ricerca sul tax gap dovrebbe essere utilizzata per misurare i progressi compiuti nel tempo e mettere a punto gli adeguamenti alla strategia globale;

- istituire rapidamente una struttura centralizzata che si occupi degli individui con alta capacità contributiva (HNWI) beneficiando appieno *inter cilia* delle informazioni derivanti dall'impegno globale sullo standard comune di riferimento (CRS);
- garantire l'accesso e l'interoperabilità tra i diversi sistemi informatici e lo sviluppo di strategie e strumenti da usare, fornendo dati e informazioni rilevanti sulle attività e le transazioni transfrontaliere in linea con le riforme previste nel Progetto BEPS.
- **Proseguire le azioni di riforma, offrendo certezza e prevedibilità agli investitori e alimentando il nuovo programma di cooperative compliance. In questo contesto, la priorità potrebbe essere data a:**
  - definire chiaramente per questo programma le responsabilità all'interno della Agenzia delle Entrate e il ruolo della Guardia di Finanza, al fine di minimizzare i rischi di interruzione e di approcci incoerenti;
  - adottare misure per garantire che il campo di applicazione del programma sia gestibile nel breve e medio termine, sulla base di una valutazione sistematica delle competenze, delle esperienze necessarie e delle risorse disponibili;
  - chiarire ulteriormente la linea di demarcazione tra questioni fiscali civili e penali, soprattutto al fine di garantire che, in relazione alle questioni come la stabile organizzazione e la residenza fiscale, le conseguenze penali derivino unicamente solo in caso di frode fiscale;
  - migliorare la capacità dell'Italia di risolvere le *mutual agreement procedures* in modo tempestivo e misurarne i progressi nel tempo.

### ***Riscossione del debito fiscale***

Alla luce dei cambiamenti organizzativi e di governance sopra raccomandati e al fine di migliorare le prestazioni di recupero dei crediti d'imposta:

- **Aumentare l'accuratezza e l'integrità del magazzino dei crediti fiscali, con conseguenza sul trattamento efficace dei casi e sull'efficienza operativa. In questo contesto, la priorità potrebbe essere data a:**
  - garantire che venga messa in atto un'efficace politica di stralcio del debito fiscale e che sia applicata, come richiesto;
  - prendere misure urgenti per assicurare che la funzione che si occupa della riscossione dei crediti fiscali sia tempestivamente informata di situazioni in cui gli obblighi fiscali dei contribuenti sono stati completamente assolti o sono stati estinti. Con un totale di oltre il 20% di crediti fiscali non in scadenza di pagamento, questo dovrebbe diventare una priorità di tutte le istituzioni interessate;
  - fornire la funzione che si occupa della riscossione dei crediti fiscali di adeguati poteri e riconsiderare in particolare le norme relative ai piani di rateizzazione;
  - concedere alla funzione di recupero crediti la libertà di stabilire un ordine di priorità nell'attività di riscossione.

### CAPITOLO 3. TRENDS GENERALE SULLA RISCOSSIONE FISCALE E LA COMPLIANCE

Questo capitolo fornisce informazioni sul contesto a specifiche questioni che sono state esaminate descrivendo i dati per lo stato Italiano sia per quanto riguarda la riscossione, la compliance sia gli oneri fiscali.

#### A. La riscossione in percentuale al PIL

21. **Le riscossioni dei crediti tributari in Italia rapportate alla percentuale del PIL sono relativamente alte rispetto allo standard europeo e dell'OCSE e sono cresciute marginalmente negli ultimi anni.** La tabella 1 fornisce un resoconto dei dati ufficiali della riscossione fiscale in Italia (coprendo tutti i livelli governativi per i maggiori tipi di imposte) per quattro anni fino al 2013. Nel quadro complessivo visualizzato, i contributi sociali sono la risorsa maggiore per le entrate del Governo equivalente quasi al 30% di tutte le entrate, seguite dalle imposte sulle persone fisiche (PIT) che rappresentano un'altra fonte significativa per le entrate. Nel corso degli anni, come mostra la tabella, il contributo dato dalle imposte sulle persone fisiche e sulle società (CIT) e le accise sono aumentate in modo modesto, il gettito dei contributi previdenziali (SSC) sono relativamente stabili mentre il gettito IVA registra un lieve calo.

**Tabella 1 . Il totale della riscossione in Italia in percentuale al PIL (2010 - 2013)**

Tipo di imposta	2010	2011	2012	2013
PIT	11.2	11.1	11,1	11.7
CIT	2,7	2.6	2.9	3,2
VAT	6.1	6,0	6.0	3.8
Accise	3.5	4.0	4,4	4.3
<b>Sub-totale</b>	<b>23.5</b>	<b>23,7</b>	<b>24.4</b>	<b>25.0</b>
SSC	13.0	12.9	13,0	13.1
Altre imposte	5,3	5.3	5.5	5,8
<b>Totale</b>	<b>41.8</b>	<b>41,9</b>	<b>42.9</b>	<b>43.9</b>
<b>Media OECD</b>	<b>32,8</b>	<b>33.3</b>	<b>33.8</b>	<b>34,2</b>
<b>Media nei 28 Paesi membri</b>		<b>38.8</b>	<b>39,8</b>	

Fonte: OECD Revenue Statistics 2015 and Taxation Trends in the European Union (2014).

22. **Malgrado il livello, relativamente alto, di riscossione fiscale e la sua recente crescita, ci sono varie pubblicazioni e studi recenti che forniscono indicazioni dell' assenza di adesione spontanea alle leggi tributarie, con il risultato di una considerevole perdita soprattutto per quanto riguarda l'IVA.** I condoni che permettevano la cancellazione o la riduzione dei reati previsti dalla legge, sono stati ampiamente utilizzati dall'Italia. Sono intervenuti più di 80 condoni negli ultimi 150 anni della storia italiana. Con la presentazione del condono, reati sostanziali per imposte non pagate erano cancellati o ridotti. Mentre i condoni avevano incrementato l'ammontare della riscossione in modo significativo allo stesso tempo per l'Italia avevano creato costi supplementari poiché incoraggiavano una successiva evasione alimentando l'idea che la non adesione spontanea al pagamento potesse comunque essere in seguito risolta ricorrendo a un condono programmato nel tempo. In tal senso, uno studio del Ministero

dell'Economia e delle Finanze ha confermato che i condoni hanno giocato un ruolo importante alimentando e conservando una cultura dell'evasione in Italia<sup>3</sup>. Una questione che recentemente è stata anche sottolineata dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella nel discorso di fine anno.

## **B. Stima del tax gap in Italia**

### **(i) Studi sull'evasione fiscale e il divario impositivo complessivo**

#### **23. Sono stati condotti numerosi studi e ricerche riguardo al problema del tax gap e sull'evasione fiscale in Italia.**

Secondo uno studio del Ministero dell'Economia e delle Finanze il tax gap in Italia è stimato in circa 91,4 miliardi di euro l'anno per il periodo 2007-2013, approssimativamente il 6.6% del PIL. Secondo lo studio 44 miliardi riguardano le imposte dirette, 40 miliardi di euro l'IVA e 7 miliardi le imposte regionali sulle attività produttive. Più recentemente l'associazione *Confindustria* ha svolto uno studio sull'evasione in Italia e ha stimato che nel 2015 ammontava a 122,2 miliardi di euro, circa il 7.5% del PIL dell'Italia. Sempre secondo questo studio l'Italia non ha riscosso 40 miliardi di euro di IVA, 23,4 miliardi di IRPEF, 5,2 miliardi di IRES e 3 miliardi di IRAP, a questi vanno aggiunti 16,3 miliardi e 34,4 miliardi di euro rispettivamente per altre imposte indirette e contributi. Lo studio riporta anche che se l'Italia fosse capace di ridurre della metà la sua evasione fiscale, allocando le risorse rimosse in favore della riduzione dell'onere fiscale complessivo, il PIL crescerebbe del 3.1% e potrebbero essere creati più di 335.000 posti di lavoro.

#### **24. I funzionari dell'Agenzia delle Entrate periodicamente lavorano sulla stima del tax gap complessivo.** Ogni anno è fatta una stima di evasione aggregata utilizzando la metodologia "top down" e il tax gap che risulta riflette la perdita complessiva in relazione alle entrate per IRPEF, IRES e IVA oltre all'IRAP. Il risultato di questo lavoro riporta l'arco delle stime del divario fiscale a livello territoriale oltre alla quantificazione della *non compliance* per le diverse regioni e province del paese.

#### **25. Il Tax Gap stimato per le imposte di competenza dell'Agenzia delle Entrate (escluso accise e contributi previdenziali) è scesa da un picco del 23% nel 2004 a un 18% - 19% nel 2013.** Un gap di questa entità è equivalente a una perdita erariale per il 2013 di circa 92 miliardi di euro. Non ci sono stime fatte dall'Agenzia delle Entrate per quanto riguarda la perdita nelle accise e nei contributi previdenziali. Il lavoro svolto mostra che una parte del *tax gap* stimato è "recuperato" ogni anno dal risultato dei programmi portati avanti dall'Agenzia delle Entrate e dalle altre agenzie. Il recupero ammonta a quasi 14.2 miliardi di euro nel 2014.

#### **26. Veramente pochi paesi OCSE elaborano regolarmente un programma per la stima del tax gap così completo, limitando il campo a un confronto tra i risultati dell'Italia con le altre economie avanzate.** L'economia avanzata che può essere confrontata, con dati di tax gap simili e disponibili, è il Regno Unito. L'amministrazione pubblica nazionale per le entrate è l'HMRC (Her Majesty's Revenue and Customs) che pubblica ogni anno un dettagliato resoconto sul tax gap, frutto dei risultati delle ricerche. Questo comprende, in modo simile al sistema italiano, un tax gap su varie annualità per tutte le imposte che gestisce (incluso anche le accise e i contributi)<sup>4</sup>. Il lavoro per lo sviluppo delle metodologie di stima per il tax gap nell'HMRC è tuttora in corso. In un più recente report della Revenue e Customs

---

<sup>3</sup> *Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale*, Ministero dell'economia e delle Finanze, Ottobre 2014.

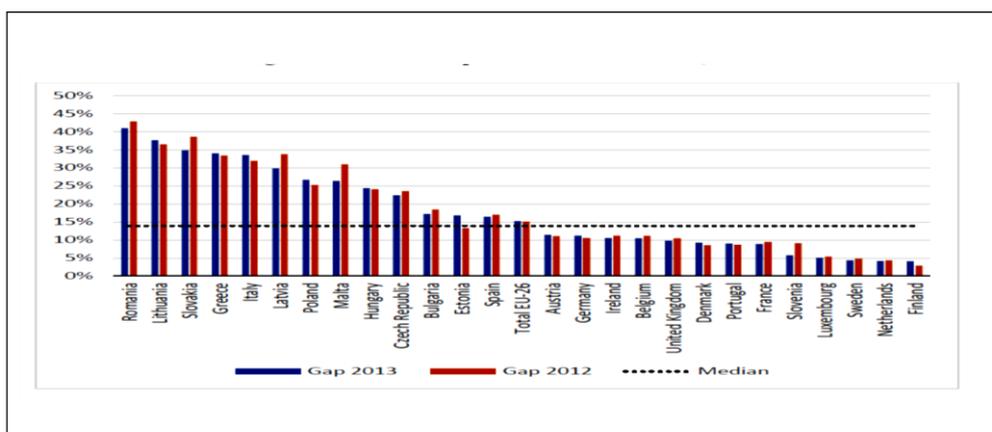
<sup>4</sup> Nel 2013, il team di assistenza tecnica del FMI ha completato una revisione della metodologia di stima del tax gap dell'HMRC e trovato che le metodologie e i modelli utilizzati erano completi e coerenti con gli approcci generali seguiti da altri paesi, see United Kingdom, Technical Assistance Report— Assessment of HMRC's Tax Gap Analysis, IMF Country Report, N° 3/314,

inglese l'aggregato tax gap del Regno Unito si può stimare in circa al 6.4% per gli anni 2013-2014, con un trend verso il basso con un picco stimato all' 8.4% nel periodo 2005-2006<sup>5</sup>. Mentre ci troviamo di fronte ad una differenza significativa degli aggregati di tax gap stimati per il Regno Unito e l'Italia, è doveroso affermare che ci sono difficoltà nei confronti incrociati tra i paesi. I risultati riportati dall'Italia sembrano però riflettere una questione di non adempimento spontaneo e una grave perdita di gettito. Tali questioni sono già state rilevate in precedenti reports sull'Italia.<sup>6</sup>

**(ii) Il VAT gap**

27. Sono state eseguite ricerche per conto della Commissione Europea per stimare il gap dell'IVA e il suo andamento nel tempo in ogni stato membro dell'Unione Europea compresa l'Italia. Il report più recente è stato pubblicato nel settembre 2015.<sup>7</sup> per quanto riguarda l'Italia, la ricerca ha mostrato che **il gap IVA per il 2013 è stato stimato nel 34% leggermente in rialzo rispetto agli anni precedenti, e sostanzialmente in eccesso rispetto alla media EU-26 del divario IVA del 15.2% e il divario IVA stimato per le altre grandi economie avanzate come la Francia (9%), Germania (11%) e Regno Unito (10%)**. La figura 1 mostra i dati dei 26 paesi dell'Unione. Per l'anno d'imposta 2013 il divario IVA stimato per l'Italia è equivalente a 47.5 miliardi di euro. A tal proposito è bene sottolineare che il gap IVA è stato stimato dal Ministero dell'economia e delle finanze al 30% circa.<sup>8</sup>

**Figura 1. VAT Gap nei 26 Paesi della UE (2012 - 2013)**



Fonte: Studio per quantificare ed analizzare il VAT gap negli Stati membri dell'UE- Rapporto del 2015.

28. **L'OCSE ha ulteriormente svolto un lavoro importante sul Rapporto Iva Entrate "VAT Revenue Ratio" (VRR) nelle giurisdizioni dei paesi membri dell'OCSE.** Il VRR misura la differenza tra l'IVA attualmente riscossa e quella che teoricamente dovrebbe essere riscossa applicando all'aliquota standard all'intera base imponibile "pura" e tutte le entrate riscosse. In altre parole, fornisce un indicatore che combina gli effetti delle perdite delle entrate come conseguenza di esenzioni e aliquote ridotte, frode, evasione e pianificazione fiscale. Un VRR vicino a 1.0 è preso come indicatore di un'IVA sopportata uniformemente su un'ampia base con effettiva riscossione. In pratica raramente il VRR è uguale a 1.0 e

5 Misurazione del Tax Gap Edizione 2015, Stima del tax gap per il 2013-14, HMRC, Ottobre 2015.

6 OECD Indagine economica —Italia, 2015, OECD; Tax Administration Series, 2015, OECD.

7 Studio per quantificare ed analizzare il VAT gap negli Stati membri dell'UE- Rapporto del 2015, predisposto dal Center for Social and Economic Research per la Commissione Europea.

8. Vedi allegato 2 to the Nota di Aggiornamento del documento di economia e finanza 2015.

numerosi fattori possono influenzare i risultati sia in modo positivo sia in modo negativo. Per esempio, mentre l'aliquota "standard" si riferisce all'aliquota di default applicabile alla base imponibile, la riduzione delle aliquote è una prassi ancora in uso in molti paesi OCSE, soprattutto per gli obiettivi economici e di equità. Inoltre, la difficoltà maggiore incontrata nel calcolo del VRR sta nell'accertare la potenziale base imponibile poiché non ci sono accertamenti standard per la base imponibile nei paesi OCSE. La base imponibile potenziale include tutta la fornitura di beni, servizi e intangibili creati per le aziende o da altri enti. In assenza di un accertamento standard di una potenziale base imponibile IVA per tutti i paesi ocse, la statistica più vicina per questa base è la spesa finale del consumo attraverso la misurazione dei conti nazionali secondo una norma standard internazionale "System of National Accounts".<sup>9</sup>

29. **Il lavoro effettuato dall'OCSE mostra variazioni importanti per quanto riguarda il VRR nei paesi OCSE.** La maggior parte dei paesi (27 su 33) ha un VRR sotto lo 0.65 e circa la metà (15 su 33) hanno un rapporto al di sotto di 0.50, mentre la media ponderata è di 0.55. questo suggerisce che in molti paesi una parte considerevole delle entrate IVA non è riscossa – come per l'Italia che, secondo i calcoli effettuati dall'OCSE, per l'anno 2012 il VRR è stato ben al di sotto della media OCSE con un risultato sotto lo 0.41 – secondo questo risultato, con il Messico e la Grecia, l'Italia è uno dei paesi OCSE con il più basso VRR. Questo conferma ampiamente i dati disponibili sulle spese fiscali che riflettono il costo delle molteplici concessioni fiscali e sul gap IVA.

### C. L'incidenza dei debiti fiscali e loro tendenze

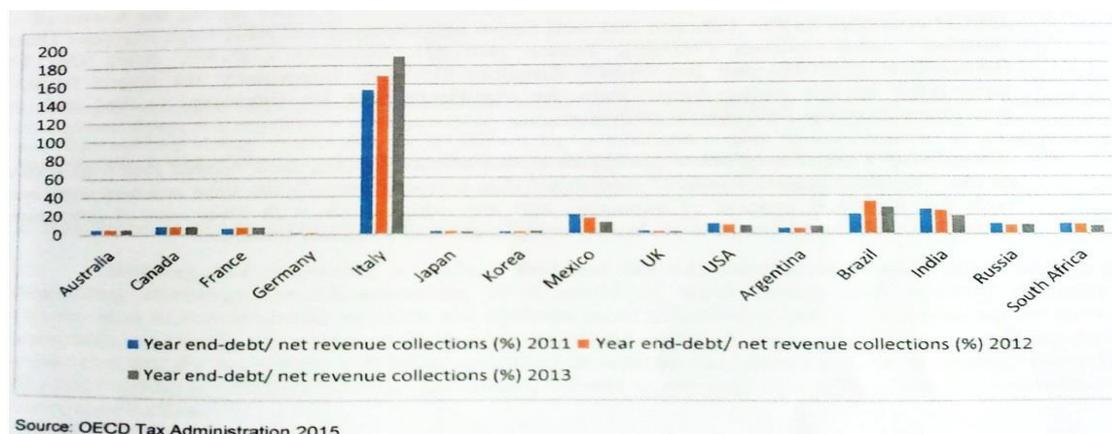
30. **Ulteriore attenzione verso i livelli di tax compliance può essere data dall'esame dell'incidenza del totale dei debiti fiscali, per esempio confrontandoli con la riscossione degli introiti netti annuali.** Il rapporto calcolato e il suo andamento nel tempo può essere usato per dedurre il livello di gravità o in altre parole la non compliance e il motivo per il quale la non compliance sale, scende o rimane stabile. Informazioni sul livello della generalità dei crediti fiscali è illustrato nella tabella 2 con una serie di calcoli, mentre la figura 2 mostra dati comparativi per le altre amministrazioni del G20 che gestiscono le entrate. I dati mostrano che la non compliance è un grosso problema per l'Italia ed è a un livello senza precedenti tra le altre economie del G20.

**Tabella 2. Magazzino dei crediti fiscali in Italia (2011 - 2013)**

Categoria di credito	Valore dei crediti fiscali a fine anno (EUR miliardi)			Movimento (%): dal 2011 al 2013
	2011	2012	2013	
Totale crediti fiscali a fine anno (incl.contestazione) (A)	572	643	715	25
Totale creditifiscali a fine anno (escl.contestazione) (B)	425	475	531	25
Totale dei crediti fiscali oggetto di contestazione (C)	147	168	184	25
<b>Rapporti calcolati:</b>				
Crediti fiscali contestati a fine anno/totale crediti fiscali (C/A x100)	25.7	26.1	25.8	-
Totale dei crediti fiscali a fine anno(escl.crediti contestati/gettito annuale (%))	154.4	169.6	190.8	23.6

<sup>9</sup> La misura dei consumi nei conti nazionali comprende in particolare la spesa privata per consumi finali delle famiglie; spesa per consumi finali delle organizzazioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie; spesa per consumi finali delle amministrazioni tra cui la spesa per consumi individuali delle amministrazioni pubbliche.

**Figure 2. Crediti fiscali a fine anno in base al gettito netto riscosso (2011-13)**



#### **D. Oneri fiscali imposti alle imprese**

31. **Ci sono segnali che dimostrano che il sistema fiscale italiano sta migliorando ma è ancora percepito come non particolarmente favorevole per le imprese.** Quest'ultima osservazione viene dal World Economic Forum's (WEF), Global Competitive Index (GCI) e dalla World Bank's Doing Business Series (DB) che forniscono la misura degli oneri regolamentari.
32. **Il GCI del WEF è una misurazione della concorrenza ed è usato per dimostrare il livello dei paesi in base a scale comparative e l'andamento nel tempo della loro performance.**<sup>10</sup> Il WEF definisce la concorrenza come un sistema di istituzioni, politiche e fattori che determinano il livello di produttività di un'economia che in cambio definisce il livello di prosperità che un paese può raggiungere. Il GCI combina 114 indicatori che registrano i concetti base per la produttività. I suoi indicatori sono raggruppati in 12 pilastri tra i quali troviamo il rispetto per le "istituzioni" che è quello di maggior importanza proprio per il sistema fiscale e per il suo impatto sulla produttività delle imprese. **Il report 2015-2016 colloca l'Italia al 43° posto con un aumento di sei posizioni rispetto al report dell'anno precedente.** Guardando al pilastro delle istituzioni il report mette in luce l'Italia con la migliore performance in "peso della burocrazia" (138° posto) e osserva che i fattori più problematici per fare impresa in Italia sono i seguenti: (i) burocrazia governativa inefficiente; (ii) aliquote fiscali; (iii) accesso ai finanziamenti; (iv) complessità della norma fiscale.
33. **Le DB Series della World Bank fornisce una classifica annuale di circa 190 economie in 11 aree di regolamenti basati su indicatori che registrano il tempo e il costo per soddisfare i requisiti di governo** (per esempio aprire un'attività, attività transfrontaliere, pagare le tasse e chiudere un'attività)<sup>11</sup>. L'ultimo report ha evidenziato che l'Italia, messa a confronto con tutti gli indicatori, si trova al 45° posto su 189 paesi. Le classificazioni, sia per la tassazione che per le agevolazioni per le imprese divergono in modo significativo.

<sup>10</sup> Ulteriori informazioni sono disponibili in *Doing Business (2016): Measuring Regulatory Quality and Efficiency (2015)*, Banca Mondiale, Washington.

<sup>11</sup> Ibid.

- ***La posizione dell'Italia per l'indicatore "Pagamento delle Tasse" è collocata al 137 posto su 189 paesi esaminati dalla serie.*** Il confronto con i suoi paesi simili OCSE, l'Italia rimane il fanalino di coda, molto al di sotto dei paesi vicini dell'Unione Europea – Austria (74/189), Francia (87/189), Germania (72/189), Spagna (60/189) Svizzera (19/189) e Regno Unito (15/189). Il dato negativo più evidente a questo punteggio deriva dal tempo impiegato dai datori di lavoro per adempiere ogni anno alle richieste del regime contributivo.
- ***Con altri paesi dell'Unione l'Italia si è classificata al primo posto per quanto riguarda l'indicatore "attività transfrontaliere".*** Questo indicatore registra il tempo e il costo associato al processo logistico di export import di beni in base a tre serie procedurali, conformità della documentazione, rispetto della normativa doganale e del trasporto.

## CAPITOLO 4. PROGETTARE UN'AMMINISTRAZIONE FISCALE ALL'AVANGUARDIA

Questo capitolo intende presentare idee e opportunità per una riforma organizzativa e istituzionale, nel quadro delle tendenze e delle pratiche a livello internazionale e vigente organizzazione in Italia. Più a fondo esaminerà gli aspetti organizzativi e istituzionali alla base di un'amministrazione fiscale all'avanguardia anche con uno sguardo agli aspetti di governance e alla responsabilità. Alla luce del contesto italiano questo capitolo fornisce una serie d'idee e raccomandazioni per la riforma.

### A. Elementi fondamentali alla base di una amministrazione fiscale moderna

34. **La creazione e la valorizzazione nel tempo di un sistema di amministrazione fiscale moderna sono una sfida che tutti i paesi si trovano a dover fronteggiare.** In un mondo che affronta cambiamenti repentini e richieste pressanti da parte dei cittadini per ricevere dai Governi servizi migliori e una performance sempre più efficace, le amministrazioni fiscali hanno l'inevitabile compito di amministrare una grande quantità d'imposte che vedono coinvolti sia i cittadini sia le imprese con la conseguente richiesta di un sistema fiscale che, attraverso una buona amministrazione, garantisca alti livelli di compliance dei contribuenti (quindi massimizzando la riscossione delle entrate erariali), operando a bassi costi per il Governo, con meno oneri e burocrazia.
35. **Esiste una grande quantità di materiale ed esperienza in merito alle attività istituzionali e amministrative per garantire una prestazione con alti standards nell'amministrazione fiscale.**<sup>12</sup> Per fini di comparazione internazionale l'OCSE, con la pubblicazione delle schede di confronto, fornisce un'articolata serie di osservazioni sulle pratiche di oltre 50 paesi, inclusi quelli del G20 (cioè le 19 più grandi economie in base alla produzione economica), quelli appartenenti all'OCSE (34 economie avanzate ed emergenti) e dell'Unione Europea (28 paesi). La consulenza fornita da enti internazionali sulle riforme istituzionali e di governo per le amministrazioni fiscali è generalmente allineata nella misura e gli elementi chiave che sono descritti nel box sotto riportato.<sup>13</sup>

#### **Box 1. Processi di riorganizzazione istituzionali/organizzativi e i sistemi di governance**

Per quanto riguarda la riorganizzazione istituzionale si raccomanda:

- *Un unico organo responsabile per l'amministrazione sia delle imposte dirette sia per quelle indirette, con un collegamento per la riscossione dei contributi previdenziali, che comprende tutte le funzioni necessarie per un'efficiente ed efficace amministrazione delle norme fiscali.*
- *L'amministrazione che gestisce le entrate è strutturata in primo luogo su base funzionale, ma include anche dipartimenti e unità per gestire la compliance delle diverse tipologie di contribuenti (per esempio i*

12 Riferimento al materiale della UE e del FMI, analisi comparative predisposte e pubblicate dal CTPA dell'OECD. Si veda al riguardo le Tax Administration 2015 dell'OECD.

13 Esempi tratti dal Fiscal Blueprints della Commissione Europea- Percorso per una robusta, moderna ed efficiente amministrazione fiscale (2007), e il IMF's 'Revenue Administration: Functionally Organised Administration' (2010) and 'Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model' (2010).

*grandi contribuenti).*

- *L'amministrazione che gestisce le entrate possiede risorse sufficienti e garantisce a livello centrale l'attività di controllo per quanto riguarda gli aspetti della gestione delle sedi regionali e locali, ma non è il principale responsabile dell'ambito delle politiche fiscali che devono ricadere nella giurisdizione delle funzioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze.*
- *La rete degli uffici per le attività dell'amministrazione fiscale (per esempio la produzione di materiale informativo, la fornitura di servizi, le verifiche e la riscossione dei crediti) dovrebbero essere assegnate tenendo conto della possibile massa critica e considerazioni di carattere economico, attraverso appositi centri regionali/nazionali dedicati ad alcune funzioni (per esempio le dichiarazioni dei redditi e l'elaborazione dei pagamenti).*

Per quanto riguarda gli aspetti del quadro della governance si raccomanda:

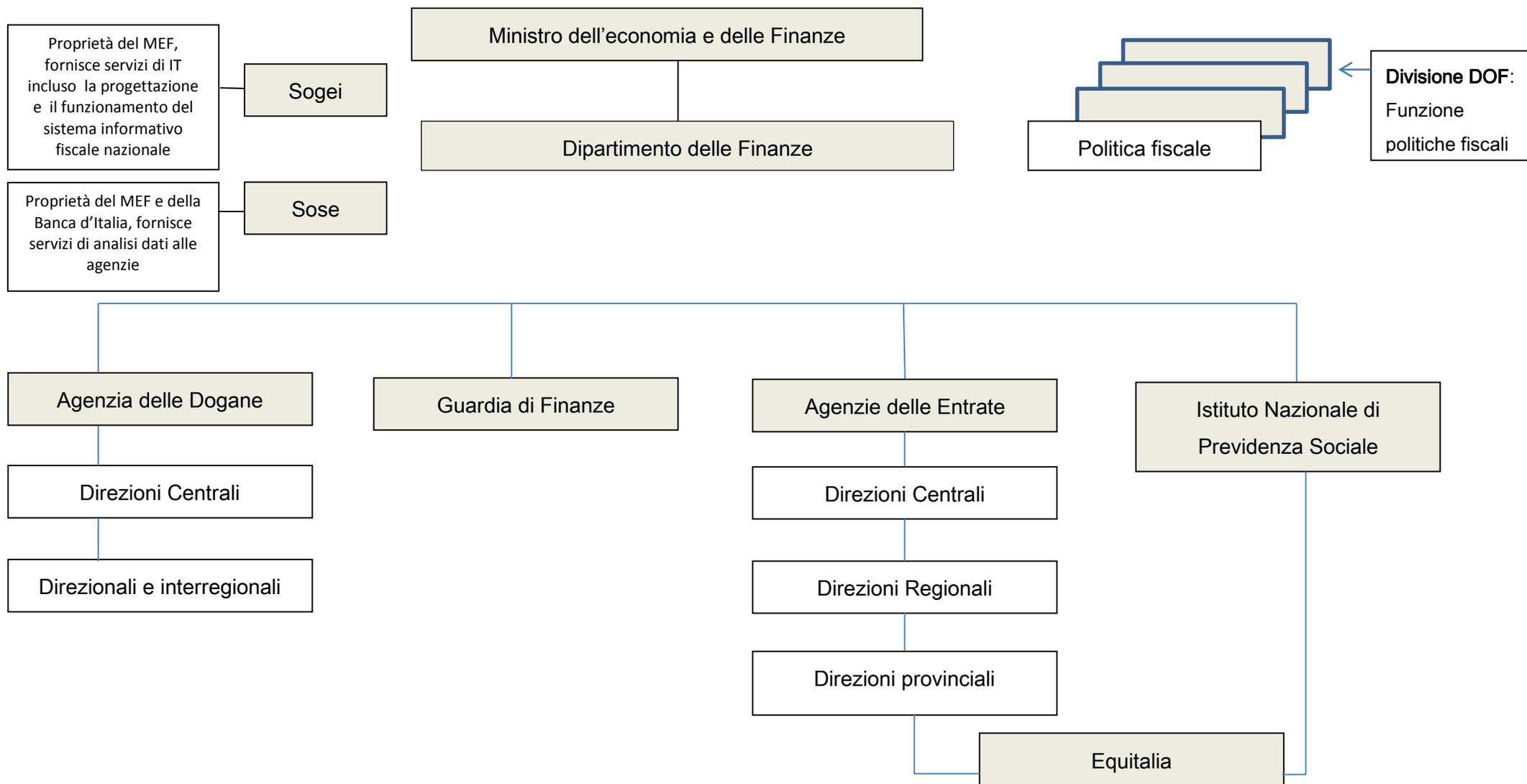
- *L'amministrazione che gestisce le entrate dovrebbe avere un'autonomia adeguata, alcune volte descritta come "semi-autonoma", in modo particolare per quanto riguarda la struttura organizzativa, la gestione del budget e delle risorse umane.*
- *L'amministrazione che gestisce le entrate adotta un quadro strategico solido per preparare un piano operativo a medio e breve termine, sostenuto da una chiara comprensione della missione, della visione e degli obiettivi.*
- *L'amministrazione che gestisce le entrate adotta un approccio basato sulla gestione del rischio in particolar modo per la gestione della compliance dei contribuenti.*
- *Utilizzo di un quadro normativo stabile e adeguato per l'amministrazione di tutte le imposte, opposto a un quadro individuale per ogni tipologia d'imposta.*
- *L'amministrazione che gestisce le entrate deve avere un approccio strategico e flessibile nella gestione del suo personale allocando le risorse tenendo conto di eventuali priorità che possono intervenire.*
- *Le operazioni dell'amministrazione fiscale sono valutate sulla base del sistema di gestione della performance. L'amministrazione che gestisce le entrate è affidabile per le sue attività ed è soggetta a controllo e valutazione.*

## **B. Riorganizzazione istituzionale e organizzativa**

### **Contesto Italiano**

36. **Attualmente l'amministrazione fiscale (inclusi i contributi previdenziali) in Italia è caratterizzata dalla presenza di una vasta serie di organismi.** Questi includono il Dipartimento delle Finanze nel Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane; la Guardia di Finanza, Equitalia e l'INPS, i servizi tecnologici sono forniti da Sogei, una società privata di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze, mentre Sose, una società privata che appartiene sia al Ministero dell'Economia e delle Finanze sia alla Banca d'Italia, fornisce ricerche statistiche e servizi di consulenza (ultimamente anche su argomenti non legati al sistema fiscale quali le richieste dei comuni). Ai vari attori coinvolti sono applicate regole diverse sia in termini di status giuridico sia per la relazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per la prestazione e per le politiche di remunerazione del personale. La Figura 3 che segue definisce gli attori principali e le loro funzioni mentre ulteriori informazioni sono nell'Allegato C.

**Figura 3. Amministrazione fiscale italiana: i principali organismi coinvolti**



<p><b>Agenzia delle Dogane</b> Amministra le dogane e i monopoli, le accise e riscuote l'IVA sulle importazioni</p>	<p><b>Guardia di Finanza</b> Effettua controlli fiscali e verifiche sulle frodi fiscali</p>	<p><b>Agenzia delle Entrate</b> Responsabile dell'amministrazione generale della normativa fiscale</p>	<p><b>Equitalia</b> Responsabile della riscossione fiscale coattiva, dei contributi previdenziali e degli altri debiti</p>	<p><b>INPS</b> Amministra la riscossione dei contributi previdenziali e il pagamento dei benefici sociali INPS</p>
---	---	--	--	--

37. **Cambiamenti strutturali rilevanti sono in attuazione.** Il recente quadro giuridico della pubblica amministrazione fornisce una riforma di larga portata per quanto riguarda la pubblica amministrazione in Italia. I suoi obiettivi sono simili a quelli che portarono alla creazione delle agenzie in passato, per essere precisi un incremento di efficacia ed efficienza che fornisce nuova flessibilità al passo con un'economia che cambia costantemente. Decreti esecutivi sono in corso di pubblicazione. Tra le altre questioni la legge prevede l'eventuale passaggio delle Agenzie di rilievo nazionale (quindi le Entrate e le Dogane) sotto la supervisione del Presidenza del Consiglio. Di conseguenza, l'attuale situazione pare essere oggetto di ampie discussioni per quanto riguarda i cambiamenti strutturali potenziali che devono essere attuati.

*Il rapporto Proponente-agente tra le agenzie e il Ministero dell'Economia e delle Finanze*

38. **Il rapporto tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le agenzie si basa sul modello comune di Proponente-agente nel quale le politiche e il controllo sono a capo del ministro (proponente) e l'implementazione e la gestione invece delegata all'agenzia (l'agente).** Questo rapporto è sostenuto dall'Atto di Indirizzo che periodicamente il Ministro dell'Economia e delle Finanze che definisce gli imperativi politici del sistema fiscale, il punto di partenza per la definizione degli obiettivi che devono essere raggiunti dalle agenzie.
39. **L'Atto di indirizzo definisce le politiche fiscali dell'Italia, i macro-obiettivi e gli sviluppi attesi nel rispetto del sistema fiscale.** Indica, in generale le priorità sulle quali i vari attori dell'amministrazione fiscale italiana dovranno focalizzarsi. L'Atto di Indirizzo del 2015 pone particolare attenzione alla *spending review* e alla riduzione dei costi di funzionamento, alla riforma del budget dello Stato e alla sua futura stabilità. Le riforme del sistema fiscale e del contenzioso così come dei sistemi catastali sono un'altra parte importante dell'Atto di Indirizzo. In aggiunta alla lotta all'evasione e all'elusione, è stata data priorità all'adempimento collaborativo e alla necessità di un miglioramento dei sistemi informatici; in ultimo l'Atto di Indirizzo ha evidenziato la necessità di ridurre il tax gap e l'attività delle agenzie deve essere focalizzata sul miglioramento dei servizi ai contribuenti e alla compliance volontaria.
40. **La direzione sottolineata nell'Atto di Indirizzo è tradotta nella Convenzione triennale conclusa tra ogni Agenzia e il Ministro dell'Economia e delle Finanze** con monitoraggio e aggiornamento annuale. Tra le altre cose la Convenzione rileva (i) le strategie che devono essere attuate dalle agenzie; (ii) gli obiettivi da raggiungere; (iii) devono essere soddisfatti sia i criteri di gestione e sia l'erogazione delle risorse finanziarie in base alla performance; (iv) indicatori e parametri per gli obiettivi; (v) parametri usati per misurare la performance; (vi) incentivi erogati nel caso di raggiungimento degli obiettivi. Le agenzie successivamente forniscono le informazioni dei loro risultati al Dipartimento delle Finanze che compie monitoraggi intermedi e periodici. L'analisi intermedia pone l'attenzione su questioni di gestione mentre l'analisi periodica valuta se sono stati raggiunti i risultati e i prodotti stabiliti dalla Convenzione. Al termine del processo il Dipartimento delle Finanze invia alle agenzie, tramite il Dipartimento delle Finanze il report del monitoraggio. Solo in seguito alla firma del report da parte del Direttore Generale del Dipartimento delle Finanze e il Direttore delle Agenzie questo è trasmesso al Ministro dell'Economia e delle Finanze.

*Altri accordi di collaborazione e coordinamento tra gli attori dell'amministrazione fiscale italiana*

41. **Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ogni anno pubblica anche una Direttiva Generale che definisce gli obiettivi generali e le strategie per raggiungerli,** basata sulle priorità politiche in linea con i piani del Governo. La Direttiva Generale è indirizzata ai capi dei quattro dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Amministrazione Generale, Tesoro, Ragioneria e Finanze) e al

Comandante Generale della Guardia di Finanza. La Direttiva Generale assegna annualmente al comitato di gestione le risorse umane e finanziarie necessarie per il raggiungimento degli obiettivi in questa delineati. Le risorse in seguito sono assegnate all'interno di ogni dipartimento e alla Guardia di Finanza sempre in linea con il loro piano operativo. Un ente indipendente, Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), riporta al Ministro dell'Economia e delle Finanze l'andamento del raggiungimento degli obiettivi dei quattro dipartimenti mentre, il Comandante Generale della Guardia di Finanza fa riferimento direttamente al Ministro. A grandi linee la valutazione della performance è svolta tenendo in considerazione, tra l'altro, il grado d'implementazione delle azioni per raggiungere gli obiettivi, il livello dei costi e il grado di gestione delle risorse finanziarie e l'efficienza delle azioni pianificate.

42. **L'Agenzia delle Entrate ed Equitalia siglano una Convenzione triennale tra di loro per programmare gli obiettivi concernenti, la riscossione dei debiti.** Equitalia fornisce all'Agenzia delle Entrate dati e informazioni in merito alla totalità dell'attività riscossione su base annua. Inoltre l'Agenzia delle Entrate ed Equitalia si scambiano informazioni in merito ai crediti fiscali e alle situazioni dei contribuenti, al fine di assicurare il completamento delle rispettive attività. La lista di esecuzione di Equitalia è resa disponibile alle agenzie in modo tali che quest'ultime possano implementarla con eventuali debitori, verificare le loro pretese, ridurre o cancellare l'importo stesso. Informazioni che riguardano le attività detenute dai contribuenti sono visibili a Equitalia attraverso l' Anagrafe Tributaria.
43. **Una convenzione biennale è stipulata tra Equitalia e la Guardia di Finanza al fine di assicurare la cooperazione della Guardia di Finanza nei casi d'impegno alla riscossione di crediti fiscali e inoltre per fornire analisi su dati a disposizione.** La cooperazione si focalizza sui contribuenti con crediti fiscali oltre i 100.000 euro e ha lo scopo di fornire una maggiore tutela alle attività di riscossione di questi crediti.
44. **Una serie di accordi, come riportato dalle autorità, coordinano le attività tra le agenzie e la Guardia di Finanza:** Un'azione congiunta per l'attività di controllo è effettuata attraverso l'uso di una procedura elettronica chiamata Modello Unificato di Verifica (MUV) in base al quale la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate immediatamente notificano l'inizio, la sospensione, la riapertura e la conclusione dei controlli, inoltre evita possibili sovrapposizioni o reiterazioni delle azioni. Alcune applicazioni telematiche sviluppate dalla Guardia di Finanza in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate favoriscono l'analisi congiunta su un target specifico di contribuenti, così come la raccolta di informazioni su contribuenti ad alto rischio. Inoltre lo scambio d'informazioni e l'uso di banche dati comuni, il coordinamento tra l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza hanno luogo a livello nazionale, regionale e provinciale.

### ***Questioni chiave identificate alla luce dell'andamento internazionale e delle pratiche***

45. **Le funzioni relative all'amministrazione fiscale in Italia sono distribuite in modo frammentario tra una serie di organismi con sovrapposizione di ruoli e responsabilità.** Amministrare le imposte comporta lo svolgimento di un'ampia gamma di funzioni e processi, alcune dei quali per lunghi periodi e di una certa complessità. E' importante che il sistema sia pensato in modo olistico, attuato con attenzione e coordinato in modo efficace. L'attuale amministrazione fiscale è caratterizzata dalla presenza di numerosi organismi ai quali sono applicate regole diverse per esempio per quanto riguarda lo status giuridico, gli obiettivi generali di performance e l'autonomia. La Fig 4 illustra i processi dell'amministrazione e la sua organizzazione con la descrizione delle funzioni. Per essere più chiaro il modello Italiano prevede un sistema a matrice che richiede una forte leadership e coordinamento.

Figure 4. Le funzioni che si occupano di amministrare le imposte e gli enti responsabili in Italia

	Funzione	Ruolo	Organismi che svolgono questo ruolo in Italia						
			RA	C A	E	GDF	SSC	SO GEI	SO SE
CATEGORIA 1 Queste funzioni dovrebbe essere progettate in modo tale da incoraggiare e aiutare i contribuenti a rispettare volontariamente le leggi fiscali	Registrazione del contribuente	Registra il numero dei contribuenti	✓	✓			✓		
	↓								
	Educazione del contribuente	Informa i contribuenti dei loro obblighi e responsabilità affinché rispettino le leggi fiscali	✓	✓	✓	✓	✓		
	↓								
	Servizi al contribuente	Fornisce informazioni ai contribuenti e agenti, risponde alle domande e alle richieste (di persona, per telefono, per iscritto)	✓	✓	✓		✓		
	↓								
CATEGORIA 2 Queste funzioni sono svolte per tracciare le passività fiscali dei contribuenti e individuare e affrontare il mancato rispetto alle norme tributarie, in modo tale che si scoraggino gli altri da un futuro non adempimento	Processo degli obblighi dichiarativi e di pagamento	Svolge attività connesse al trattamento delle dichiarazioni e dei pagamenti	✓	✓			✓	✓	
	↓								
	Programmi di verifica	Convalida delle segnalazioni di passività fiscali, controllo delle dichiarazioni, verifiche sul campo, corrispondenza dei dati, registro delle ispezioni, indagini approfondite	✓	✓		✓	✓		
	↓								
	Risoluzione delle controversie	Scioglie le obiezioni dei contribuenti e gestisce i ricorsi, riesaminando le valutazioni e le decisioni	✓	✓			✓		
	↓								
	Imposizione dell'obbligo dichiarativo e delle riscossione del credito	Si attiva per garantire la compilazione delle dichiarazione dei redditi pendenti e il pagamento dei debiti fiscali	✓	✓			✓		
↑									
↑	Interpretazione degli obblighi legali	Risolve problemi di interpretazione della normativa fiscale (es richieste di rulings)	✓	✓			✓		
↑									
↑	Funzioni di supporto	Supporta le attività (es. gestione delle risorse umane, ICT, pianificazione, controllo interno)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Fonte: Raccolta OECD

46. **Il coordinamento attraverso i diversi organismi coinvolti in ambito fiscale potrebbe essere rafforzato e la definizione di priorità potrebbe essere allineata in modo migliore e più strategicamente.** L'unico strumento che assicura il coordinamento e la guida tra i diversi attori coinvolti è *l'Atto di Indirizzo* del Ministro che viene pubblicato annualmente e che fornisce solo una visione generica degli obiettivi e delle priorità dell'amministrazione fiscale nella sua totalità. I rapporti bilaterali sono invece sostenuti dalla Convenzione triennale aggiornata ogni anno. La Guardia di Finanza non ha questo tipo di accordo, infatti, segue le indicazioni contenute nella Direttiva Generale del Ministro dell'Economia e delle Finanze, un altro documento ancora. Equitalia, Sose e Sogei stipulano i loro accordi con i clienti, ossia le agenzie e la Guardia di Finanza.
47. **Tutti gli accordi che troviamo in uso tra gli attori dell'amministrazione fiscale italiana sono fortemente focalizzati su un livello operativo e non ci sono processi che coinvolgono tutti questi organismi a discutere periodicamente sulla situazione generale del sistema fiscale.** Non c'è in atto un legame tra l'amministrazione fiscale e il sistema globale di tassazione e che identifica in modo immediato le sfide e le priorità, che definisca obiettivi e finalità e/o che risolva questioni che riguardano il coordinamento. In altre parole non esiste una visione strategica top-down che coinvolga tutti gli attori chiave e, come risultato, una strategia per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'amministrazione fiscale. **Per quanto riguarda gli accordi e i flussi di lavoro, non sono emerse particolari questioni riguardanti il sistema di tecnologia informatica, che viene visto come efficiente;** inoltre il lavoro di Sogei per altre istituzioni governative può generare importanti sinergie (per esempio l'uso di dati delle spese mediche ai fini della compilazione della dichiarazione pre compilata). Il lavoro del Sose sugli studi di settore e l'analisi del rischio è usata dalla Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle Entrate ma viene riportato che il feedback è limitato in merito ai risultati ottenuti e su come migliorare nel tempo l'analisi dei dati.
48. D'altro canto **problemi di rilievo sono sorti per quanto riguarda le operazioni effettuate da Equitalia.** In breve è preso atto che problemi relativi al carico di crediti fiscali giacente presso Equitalia è dovuto proprio all'assenza di coordinamento con le agenzie. Questa questione, oltre alla carenza di una strategia per la riscossione dei crediti fiscali, sarà discussa in modo approfondito nel Capitolo VI. **Un'altra questione riguarda la sovrapposizione dei ruoli tra l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza nella conduzione dei controlli e delle verifiche.** Infatti il problema di questa sovrapposizione riguarda più che altro il lavoro sia dell'Agenzia delle Entrate sia della Guardia di Finanza per le verifiche e i controlli e ha ragioni storiche. Queste questioni e i problemi che riguardano la compliance fiscale saranno approfonditi nel capitolo V ma, è utile notare che questa situazione crea duplicazione, un potenziale diverso punto di vista e un aumento dei costi generali dell'amministrazione fiscale. Se non gestita in modo appropriato questa situazione potrebbe compromettere il rapporto collaborativo con il contribuente basato sulla fiducia.
49. Come si può notare nel box 1, in generale ci sono dei modelli di amministrazione fiscale nazionale che, a livello internazionale, sono definite "good practice" e che nel 2015 sono stati applicati soprattutto da parte delle grandi economie. **In modo più specifico la maggior parte dei paesi del G20 hanno istituito un unico organismo per l'amministrazione fiscale che fa riferimento al Ministro delle Finanze** che è responsabile sia per le imposte dirette sia per le indirette – includendo in quest'ultime anche le accise – e in alcuni casi anche responsabili per la riscossione dei contributi previdenziali. Inoltre tutte le istituzioni del G20 che gestiscono le entrate hanno una struttura totalmente dedicata alla riscossione dei crediti fiscali e, con solo due eccezioni, il lavoro d'investigazione sulle frodi IVA. La nozione di unico organismo per le entrate porta con sé due riflessioni: (i) è necessaria un'unica amministrazione per le imposte dirette e

indirette, (ii) l'ente preposto alle entrate dovrebbe avere un suo sistema per gestire le sue funzioni in modo efficiente. Storicamente i governi gestivano il loro sistema fiscale con due separati enti, uno per le imposte dirette e uno per le indirette. Nel tempo questo sistema si è dimostrato non consono per il servizio che doveva svolgere proprio per la duplicazione delle funzioni e l'impossibilità del coordinamento così come per gli oneri a carico dei contribuenti che dovevano avere a che fare con molteplici uffici ( per esempio le imprese). Dal 2015 la maggior parte dei paesi del G20 ha creato un unico ente per le entrate – responsabile per le imposte dirette, le indirette e le accise. Come indicato nella tabella sotto riportata 16 su 19 paesi del G20, hanno attualmente provveduto a unificare gli enti preposti alla fiscalità con le uniche eccezioni: India, Italia e Turchia.

Tabella 3. Sistemi istituzionali nelle amministrazioni fiscali nei paesi del G20

Paese	Tipo di assetto istituzionale per le amministrazioni fiscali nazionali	Linea di dipendenza gerarchica	Organi di vigilanza indipendenti dall'amministrazione fiscale
Argentina	USB (sostenuto dal Consiglio Esecutivo)	Ministro dell'Economia	
Australia	USB	Tesoro e Ministro aggiunto delle Entrate	Ispettore Generale delle Tasse
Brasile	USB	Ministro delle Finanze	
Canada	USB (sotto la vigilanza del Consiglio di Gestione)	Ministro Nazionale delle Entrate	Mediatore fiscale
Cina	Ente fiscale unificato (Ministero)	Ministro delle Tasse	
Francia	Singolo ente fiscale unificato opera come un Dipartimento all'interno del MOF	Ministro delle Finanze e della Contabilità	
Germania	Singolo ente fiscale unificato a livello regionale (lander) con un coordinamento centrale	Ministro delle Finanze (tramite Segretario Generale)	
India	Autorità fiscali separate per imposte dirette e indirette/1	Ministro delle Finanze	
Indonesia	Singolo ente fiscale unificato	Ministro delle Finanze	
Italia	Multiple autorità fiscali	Ministro dell'economia e Finanze	
Giappone	USB	Ministro delle Finanze	
Corea	USB	Ministro delle Finanze	
Messico	USB (sotto la vigilanza del Comitato Direttivo)	Segretario delle Finanze e del Credito Pubblico	
Russia	USB	Ministro delle Finanze	
Arabia Saudita	Singolo ente fiscale unificato opera come un Dipartimento all'interno del MOF	Ministro delle Finanze	
Sud Africa	USB	Ministro delle Finanze	Mediatore fiscale
Turchia	Ente per l'amministrazione fiscale e organismo separato per le verifiche fiscali/2	Ministro delle Finanze	
Regno Unito	USB (sotto la vigilanza del Consiglio di Gestione)	Segretario finanziario presso il Ministero del Tesoro	Giudice per le entrate

Stati Uniti	USB(sotto il controllo dell'Organismo di vigilanza)	Segretario del Tesoro	Ufficio dell'Avvocato del Contribuente e l'Ispettore generale dell'amministrazione
-------------	---	-----------------------	--

legenda : US B: Ente semi autonomo unificato

Fonte : OECD Tax Administration 2015, siti dei Ministeri delle Finanze (MOF) e Organismi che gestiscono le entrate

Note: /1, La Commissione per la riforma fiscale nel 2014 raccomanda principali riforme istituzionali tra queste un'unica amministrazione fiscale che gestisce le imposte dirette e indirette; /2. I due enti sono: la Presidenza per l'amministrazione delle Entrate e il Board delle verifiche fiscali

50. **In modo simile l'amministrazione delle accise è attualmente responsabilità dell'amministrazione fiscale delle entrate per 14 paesi del G20, e nell'amministrazione delle dogane – per un bilanciamento dei paesi (sebbene l'Indonesia abbia indicato la sua intenzione di passare la responsabilità dell'amministrazione delle accise alle entrate nel medio termine).**

Tabella 4. Le imposte principali amministrate dagli organismi nazionali che gestiscono le entrate.

Country	Le imposte principali amministrate nel 2013 (dove possibile)					Amministra le dogane
	PIT	SSC	CIT	VAT	Excises	
Argentina	✓	✓	✓	✓	✓	SI
Australia	✓	NO SSC	✓	✓	✓	NO
Brasile	✓	✓	✓	/1	✓	SI
Canada	✓	✓	✓	✓	✓	NO
Cina	✓	NO SSC	✓	✓	✓	NO
Francia	✓		✓	✓	✓	NO
Germania	✓		✓	✓	✓	NO
India	✓	NO SSC	✓	NO VAT	✓	NO
Indonesia	✓	NO SSC	✓	✓	/2	NO
Italia	✓	/3	✓	✓	✓	NO
Giappone	✓		✓	✓	✓	NO
Corea	✓		✓	✓	✓	NO
Messico	✓		✓	✓	✓	SI
Russia	✓		✓	✓	✓	NO
Arabia Saudita	NO PIT	NO SSC	✓	✓	✓	NO
Sud Africa	✓	NO SSC	✓	✓	✓	SI
Turchia	✓		✓	✓	✓	NO
Regno Unito	✓	✓	✓	✓	✓	SI/4
Stati Uniti	✓	✓	✓	NO VAT	✓	NO

Fonte: OECD Tax Administration Series 2015 e Ricerca del Segretariato

Note:

/1. No IVA nazionale; ci sono due imposte sul consumo rispettivamente dello stato e dei comuni; /2. Il Governo ha annunciato la proposta che l'amministrazione delle accise sia trasferita alle entrate nel medio termine./3. La riscossione coattiva dei crediti contributivi è effettuata da Equitalia; l'HMRC ha la responsabilità delle politiche e dei sistemi doganali.ma non di polizia di frontiera.

### C. Gestione strategica e misurazione della performance.

#### *Il contesto italiano*

51. **Come sopra indicato gli obiettivi delle agenzie sono inclusi nella Convenzione triennale stipulata con il Dipartimento delle Finanze.** L'ultima Convenzione con l'Agenzia delle Entrate vede al primo posto la lotta all'evasione, la compliance fiscale e i servizi al contribuente. Allo stesso modo quella siglata con l'Agenzia delle Dogane si focalizza sulla lotta all'evasione, la compliance e i servizi al contribuente. La Convenzione concentra le priorità anche sulla lotta ai comportamenti illeciti e al rispetto della normativa delle importazioni ed esportazioni dei beni, sul settore giochi e sulle attività relative al tabacco. Le agenzie e il Ministero dell'Economia e delle Finanze nella Convenzione si accordano sui prodotti rilevanti da realizzare. Per esempio:
- *Nell'ultima Convenzione conclusa tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'Agenzia delle Entrate è stato stipulato quanto segue:* l'Agenzia delle Entrate dovrebbe riscuotere 12 miliardi di euro nel 2015 per pagamenti diretti e la riscossione mediante ruolo – in base al risultato dell'attività di controllo generale – ed eseguire 1.300.000 verifiche e controlli. Inoltre la Convenzione indica il tutoraggio di 3000 grandi contribuenti sotto forma di cooperative compliance come disposto dal Decreto Legislativo 185/2008. Per quanto riguarda i prodotti collegati al servizio ai contribuenti la Convenzione si focalizza maggiormente sul totale del tempo necessario per fornire un certo servizio al contribuente e sul crescente utilizzo del canale telematico per interagire con i contribuenti.
  - *Nell'ultima convenzione conclusa tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle dogane, è stato concordato che l'Agenzia delle dogane, perseguendo l'obiettivo di prevenire e combattere le frodi e i comportamenti illeciti, dovrebbe effettuare 1,2 milioni di controlli doganali e sulle accise, riscuotere 1,4 miliardi di euro; 35 000 controlli nell'industria del gioco; e 12 000 controlli garantire che nessun gioco d'azzardo sia svolto sotto l'età richiesta. Per quanto riguarda gli obiettivi legati ai servizi, la convenzione si concentra principalmente sull'aumento dell'utilizzo dei canali telematici per interagire con i contribuenti e massimizzare i processi amministrativi. Per quanto riguarda i risultati relativi alla gestione delle risorse e all'organizzazione in generale, la convenzione si focalizza sulle attività di formazione, la qualità dei processi aziendali e la revisione della spesa.*
52. **L'analisi della performance e il monitoraggio annuale vengono svolti in base ai risultati e ai prodotti stabiliti nella Convenzione.** Le agenzie forniscono informazioni sui loro risultati al Dipartimento delle Finanze che successivamente procede periodicamente a un monitoraggio intermedio. Le analisi intermedie si focalizzano su aspetti particolari della gestione mentre il monitoraggio periodico valuta se gli obiettivi stabiliti dalla convenzione sono stati raggiunti. A seguito del processo di monitoraggio le agenzie ricevono un incentivo calcolato sulla base degli indicatori numerici raggiunti.

53. **Ci si aspetta da parte delle Convenzioni un'attenzione alla *voluntary compliance*.** Nelle precedenti versioni della Convenzione questa voce non era presente. Mentre grande enfasi è stata data alla *voluntary compliance* come risultato questo non si può dire degli outputs che invece non sono ancora allineati. Infatti il numero dei controlli e le indagini positive fino ad ora svolte dalle agenzie rimangono ancora outputs al momento. La tabella 5 riporta gli obiettivi dell'Agenzia delle entrate per il 2015, tenendo separati quelli che vengono considerati per il calcolo degli incentivi (indicando il loro peso) da quelli che non lo sono.

**Tabella 5. Agenzia Entrate – Obiettivi 2015**

<b><u>Obiettivi incentivati:</u></b>		
<b><u>Indicatori di risultato</u></b>	<b><u>Quantità</u></b>	<b><u>Peso (%)</u></b>
<b><u>Obiettivi relativi ai controlli</u></b>		
Numero dei contribuenti di grandi dimensioni che hanno preso parte ai programmi di tutoraggio	3 000	13.77
Numero totale dei controlli	1 300 000	13.77
Numero delle verifiche sulla classificazione dei beni immobili	375 000	13.77
Percentuale di vittorie (decisione degli organi giurisdizionali/tutte le decisioni)	63,00%	13.77
<b><u>Obiettivi relative ai servizi</u></b>		
Percentuale delle richieste ricevute on line tramite il canale CIVIS entro 3 giorni	90,00%	10,14
Correzione delle dichiarazioni dei redditi che contengono errori materiali o di irregolarità	1 000 000	5,07
Rimborso delle imposte dirette	70%	7.25
Percentuale delle risposte alle richieste di interpello entro i termini previsti	100,00%	5,07
Percentuale degli aggiornamenti dei documenti catastali	95,00%	8.70
Percentuale degli aggiornamenti degli atti soggetti a registrazione sui beni immobili	93,00%	8.70

<b><u>Altri obiettivi:</u></b>	
<b><u>Indicatori di risultato</u></b>	<b><u>Quantità</u></b>
Totale imposte riscosse a seguito dei controlli (EUR/miliardi.)	12
Percentuale dell'incidenza dei costi dell'Agenzia delle Entrate sul gettito fiscale riscosso	0,90%
Numero delle verifiche effettuate sulle proprietà immobiliari per mancanza di aggiornamento dei piani	39000
Numero degli aggiornamenti tecnici	3800
Report sulle attività intraprese in relazione al registro catastale	Prima del 31 dicembre
Percentuale della mediazione conclusa nei termini previsti in confronto al numero delle richieste presentate tra il mese di marzo dello scorso anno e il mese di febbraio dell'anno corrente.	93%
*Promozione del canale on line CIVIS (% di uso di CIVIS e la registrazione dei contratti di locazione RLI )	40%
Percentuale dei controlli catastali effettuati tramite canale telematico	85%
Percentuale dei controlli sulle ipoteche effettuate tramite il sistema telematico	>88%
Barometro per la qualità dei servizi relativi al registro delle proprietà immobiliari e catasto	90%
Sondaggio sul grado di soddisfazione dell'utente sui servizi internet:	Da 3,0 a 3,5 (su una scala da 1 a 6)
Assistenza via CIVIS sulle irregolarità	
Assistenza via CIVIS sui titoli esecutivi	
Stesura della nuova carta dei servizi	Prima del 31 dicembre
Numero degli interventi effettuati riguardanti gli intermediari ENTRATEL	60% fino al 2017
Rimborsi IVA	70% a partire dal 2017
Numero delle iniziative con le scuole relative all'etica fiscale	14000
Numero di fascicoli associati agli acquirenti per l'Osservatorio del mercato interno	84500

Fonte: Convenzione conclusa tra l'Agenzia delle Entrate e il Ministro dell'Economia e delle Finanze

*Questioni chiave identificate alla luce dell'andamento internazionale e delle pratiche.*

54. **Le Convenzioni tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le agenzie sono troppo focalizzate sui prodotti, incidendo sull'autonomia operativa delle agenzie.** Storicamente le Convenzioni (inclusa quella del 2015) ponevano grande enfasi sui prodotti legati ai differenti volumi e obiettivi numerici. Focalizzandosi più sui prodotti specifici piuttosto che sui risultati, al momento le Convenzioni rappresentano più un piano operativo piuttosto che un piano strategico. Da un lato questo preclude alle agenzie di definire da sole il piano operativo incidendo, di fatto, sulla loro autonomia. Dall'altra preclude la possibilità di avviare discussioni a livello strategico. In un certo senso questa situazione è mitigata dal fatto che (i) le agenzie forniscono un input a quanto programmato nell'Atto di Indirizzo sul quale sono basate le Convenzioni, (ii) le agenzie negoziano i loro obiettivi con il Dipartimento delle Finanze e (iii) per diversi motivi le Convenzioni sono generalmente concluse piuttosto tardi nell'anno (generalmente luglio – agosto) e non all'inizio. In pratica, anche se non tutti gli obiettivi individuali prefissati sono stati raggiunti, la possibilità di compensarli con risultati migliori ottenuti su altri obiettivi, ha comportato che la quota incentivante complessiva sia sempre stata erogata.
55. **I prodotti si focalizzano maggiormente sui controlli e sul numero di quelli conclusi.** Tutta la Convenzione per l'anno 2015 pone l'enfasi sul conseguimento degli obiettivi relativi alle entrate e al numero dei controlli completati. Mentre l'attenzione sul gettito derivante dall'attuazione dei programmi di tax compliance è una valida preoccupazione da parte di tutte le strutture che gestiscono le entrate; la mancanza di misurazioni e obiettivi rilevanti in relazione a questa attività, specialmente quelle che sistematicamente portano a rischi o che permettono una preventiva identificazione degli errori, rischia di comportare che le attuali misure sui prodotti incoraggino un comportamento inappropriato da parte delle agenzie, del loro personale e dei contribuenti. Il focalizzare l'attenzione sui controlli non va a scapito di altre importanti considerazioni, quali: (i) la generale percezione di competenza, correttezza, e soddisfazione nei confronti dell'amministrazione e il suo andamento (come misurato da un sondaggio esterno); (ii) specifiche misure che riguardano la compliance dei contribuenti (per esempio % di contribuenti che presentano la dichiarazione alla scadenza e % dei contribuenti che pagano le imposte alla scadenza); (iii) partecipazione attiva e motivazione dei dipendenti e i trend (misurato da un sondaggio); e (iv) obiettivi e relative misurazioni in base ad un'efficienza generale (che copre la totalità dell'amministrazione fiscale).
56. **Gli obiettivi monetari dati all'Agenzia delle Entrate per un dato anno confrontati con più anni, comprendono altri importi oltre alle imposte e, in alcuni casi, dipendono dalle attività svolte da altri organismi.** Per esempio nel 2015 l'Agenzia delle entrate deve riscuotere 12 miliardi di euro dall'attività di controllo. Questa somma include tutte le imposte addizionali riscosse nell'anno da parte dell'Agenzia delle Entrate. In modo più specifico si riferiscono a imposte pagate dai contribuenti a seguito di accertamento, per verifiche e post verifiche ma derivano anche da somme riscosse da Equitalia con la riscossione attraverso procedure esecutive. Questo fa sorgere questioni interdipendenti e separate allo stesso tempo: in primo luogo le somme non si riferiscono solo a imponibili ma comprendono anche sanzioni e interessi, secondo l'Agenzia delle Entrate è in effetti valutata sulla base di attività che sono svolte da altre amministrazioni – la Guardia di Finanza per esempio nell'ambito delle verifiche e Equitalia per quanto riguarda la riscossione; terzo le somme riscosse con azione esecutiva si riferiscono ad accertamenti effettuati negli anni precedenti e non nell'anno di riferimento.
57. **Pur non incentivati direttamente nella Convenzione per l'anno 2015, gli obiettivi monetari rimangono importanti per il calcolo degli altri incentivi erogati al personale.** Questo sembra valere, in sostanza, a seguito del decreto attuativo della riforma fiscale del 2014. All'interno dell'Agenzia delle

Entrate gli obiettivi monetari sono ripartiti in obiettivi di produzione a livello regionale e provinciale, in gran parte essi si basano su risultati storici e accordi interni. Gli obiettivi a livello locale successivamente usati per calcolare una certa quota della remunerazione elargita al personale. Questo non accade per il personale della Guardia di Finanza, i cui incentivi, contrariamente alla convinzione comune tra gli stakeholders, non si calcola sul rapporto obiettivo monetario/gettito fiscale. Un eccessivo risalto dell'uso di obiettivi per i funzionari che effettuano i controlli può portare a una molteplice quantità di problematiche per le amministrazioni fiscali e in definitiva per l'intero Governo poiché potrebbe sorgere la percezione che i verificatori siano eccessivamente zelanti nell'effettuare i controlli e che gli accertamenti siano gonfiati frutto di un'eccessiva interpretazione della norma tributaria.

58. **Infine è bene precisare che il calcolo della quota incentivante derivante dalla Convenzione appare estremamente complicata.** La complessità del calcolo della quota incentivante così come la necessità di validazione dei dati che provano il raggiungimento degli obiettivi fanno sì che l'elargizione delle somme al personale avvenga con grande ritardo. Inoltre poiché il bonus collegato alla performance, come definito dalla Convenzione, è per il personale delle agenzie un bonus collegato alla performance, ulteriori calcoli e valutazioni devono essere fatte internamente dalle singole agenzie per elargire il bonus al personale a livello individuale. L'intero processo è pertanto caratterizzato da notevoli ritardi nei pagamenti. Per esempio a gennaio 2016 gli impiegati dell'Agenzia non hanno ancora riscosso l'incentivo relativo all'anno 2013.
59. **Se diamo uno sguardo alle buone pratiche e trends internazionali, le misurazioni della performance sono collegate all'efficienza generale.** Ricerche sulla misurazione della performance e degli indicatori utilizzati dalle amministrazioni che gestiscono le entrate hanno fornito dei dati che indicano che si fa riferimento sia agli "outputs" sia ai "risultati" e riportati, in documenti ufficiali, come un trend stabile nel corso del tempo ( per esempio il report annuale della performance) attraverso il quale viene definito qualsiasi target istituzionale. Obiettivi specifici possono essere creati direttamente dalle amministrazioni che gestiscono le entrate in collaborazione con il suo ministro e/o come parte di un contratto formale della performance. Le amministrazioni delle entrate di solito riportano direttamente i risultati raggiunti, i loro obiettivi definiti su base annua, un trend per più anni.
60. **Le Entrate hanno spesso molteplici e articolati obiettivi e finalità per guidare l'esecuzione della prestazione.** Misure e indicatori di risultato di alto livello, usati dalle istituzioni che gestiscono le entrate, includono i seguenti settori: (i) la soddisfazione del contribuente in merito ai servizi forniti e il livello di percezione generale della competenza dell'amministrazione delle entrate come efficiente, imparziale e efficiente; (ii) la compliance del contribuente; (iii) i servizi forniti al contribuente, incluso l'utilizzo dei servizi telematici; (iv) l'efficienza organizzativa; e (v) il senso di appartenenza e la soddisfazione del personale. Di solito un tipo di misuratore della performance e di indicatori è usato per ognuno di questi campi. Esempi di misurazione per la calibratura della performance, per ognuno di questi obiettivi, sono mostrati nella tabella sottostante. Per fornire ulteriori indicazioni i documenti proposti dall'Australia, dalla Francia, dalla Nuova Zelanda, dal Regno Unito e dagli Stati Uniti sono stati analizzati in dettaglio al fine del riesame. **Dettagli aggiuntivi sono inclusi nell'Allegato C.**

Tabella 6. Esempi di misure volte a garantire un alto livello di performance usate da organismi entrate

Dominio	Esempi di misurazioni adottate	Paesi
<b>Costruire la fiducia nell'ente che gestisce le entrate</b>	Soddisfazione della comunità sui servizi offerti dagli enti che trattano le entrate, come misurato dal sondaggio	Australia
	La percezione di equità nelle controversie, come misurato dal sondaggio .	Australia
	% dei contribuenti contattati dall'amministrazione entrate per misurare gli sforzi compiuti atti a favorire la compliance e che hanno ritenuto soddisfacente il processo	USA
	Le persone intervistate concordano sul fatto che l'amministrazione delle entrate ascolta e risponde al feedback	Australia
<b>Migliorare la compliance dei contribuenti</b>	<b>Adempimento dichiarativo:</b>	
	% delle dichiarazioni dei redditi compilate in tempo (per la maggior parte delle imposte)	Australia, Francia, NZ
	<b>Adempimento del pagamento:</b>	
	1. % delle passività fiscali pagate in tempo ( per la maggior parte delle imposte).	Australia, Francia
	2. % dei pagamenti effettuati in tempo (per la maggior parte delle imposte).	NZ
	3. Debiti fiscali alla fine dell'anno (escl. debiti controversi)/ totale delle entrate.	Australia
4. % incrementi dei debiti esigibili recuperati.	NZ	
5. % diminuzione dei debiti esigibili derivanti da entrate accertate	NZ	
<b>Comunicazioni corrette:</b>		
1. % delle dichiarazioni compilate senza errori.	NZ	
2. Reclami dei contribuenti che fanno valere i loro diritti (misurati su specifici diritti (es.sconti sulle donazioni).	NZ	
3. Raggiungimento di obiettivi su determinate entrate in relazione all'adempimento e l'applicazione delle misure intraprese	Australia, UK	
4. Riduzione delle perdite derivanti da errori e frode nei sistemi dei crediti fiscali per conseguire risultati specifici	UK	
5. Migliora la conformità del comportamento dei contribuenti che ricevono una verifica.	NZ	

	<p><b>Conformità totale:</b></p> <p>1. Il VAT tax gap è dato in proporzione rispetto alla base imponibile stimata.</p> <p>2. Il GST (l'IVA) valutato sulla spesa per i consumi segue una tendenza adeguata.</p> <p>3. L'adempimento collaborativo è in crescita (sulla base del tax gap stimato).</p> <p>4. Esaustive ricerche su tax gap su tutte le imposte.</p>	<p>Australia</p> <p>NZ</p> <p>US</p> <p>UK, Australia, USA</p>
<b>Erogare ai cittadini servizi mirati</b>	Le persone interpellate concordano che gli uffici delle entrate semplificano l'accesso ai servizi e alle informazioni.	Australia, NZ
	% delle dichiarazioni compilate on line	Francia, USA
	Quota delle transazioni in ingresso completate digitalmente, inclusi i pagamenti fiscali.	Australia, Francia, USA
	Gestione del 90% delle chiamate attraverso line telefoniche di assistenza, raggiungere un livello coerente dell'80%; gestire l'80% delle comunicazioni entro 15 giorni lavorativi e il 95% entro 40 giorni lavorativi, con almeno il 90% che superano gli standards di qualità.	UK
	Indice sul miglioramento della soddisfazione del cliente	USA
	Indicatore di qualità sul miglioramento dei servizi.	Francia
<b>Migliorare l'efficienza degli organismi che gestiscono le entrate</b>	Costo per riscuotere \$100 di gettito fiscale.	Australia, Francia, NZ
	Spesa dell'amministrazione fiscale in rapporto al PIL	Australia
	Realizzare risparmi sui costi di GBP (sterline) 198 milioni nel 2014-2015 e di 205 milioni nel 2015-2016,	UK
	Realizzare risparmi sui costi delle imprese di GBP 250 milioni nel 2015.	UK
	Variazione annua della produttività totale	Francia
<b>Ottenere alti livelli di coinvolgimento dei dipendenti</b>	Misurare il coinvolgimento dei dipendenti sulla base di sondaggi annuali e indici elaborati dall'amministrazione fiscale per confrontarsi con altre grandi agenzie	USA
	Migliorare il coinvolgimento dei dipendenti per raggiungere uno standard di Civil Service del 58% nei prossimi due anni; obiettivo simile per gli alti funzionari.	UK
	Aumentare la percentuale di personale che crede di possedere le competenze richieste per svolgere il proprio lavoro all'85% nel 2014-2015 e al 91% nel 2015-2016.	UK
	Ridurre l'assenteismo del personale in media, per dipendente 7 nel 2014-2015 e a 6.5 nel 2015-2016.	UK
	Aumentare il livello di coinvolgimento dei dipendenti (misurato attraverso un sondaggio).	Australia

## D. L'autonomia dell'Agenzia delle Entrate e delle Dogane

### Contesto italiano

61. **L'Agenzia delle Entrate e delle Dogane sono operative dal 1 gennaio 2001** a seguito del Decreto legislativo n. 300/1999 istitutivo delle quattro agenzie al posto dei precedenti dipartimenti delle entrate, dogane territorio e demanio. In precedenza le responsabilità per lo svolgimento delle funzioni fiscali erano all'interno del Ministero delle Finanze. L'Italia quindi, possiamo dire in modo estremamente innovativo, adottò il modello per agenzie e incaricando la responsabilità di svolgere le funzioni essenziali dell'amministrazione fiscale alle quattro agenzie, più precisamente all'Agenzia del territorio, del demanio delle Entrate e delle Dogane. L'Agenzia del Territorio e l'Amministrazione dei Monopoli sono inglobate rispettivamente dalle Entrate e dalle Dogane nel 2012 per effetto della manovra di *spending review*.
62. **Il rilascio dell'amministrazione fiscale da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze avvenne per migliorare l'efficienza generale dell'amministrazione finanziaria.** La rigidità burocratica all'interno del vecchio modello ministeriale stava influenzando il regolare funzionamento di tutto l'apparato amministrativo fiscale. La transizione comportò la creazione del restyling dell'amministrazione che, invece di essere parte di un ministero, veniva resa autonoma. Fu anche chiarito che il MEF avrebbe definito le strategie e le politiche fiscali mentre le agenzie avrebbero assicurato la gestione operativa delle politiche fiscali in modo efficiente.
63. **La creazione delle agenzie come ente pubblico non economico fu accompagnata dalla stesura dei rispettivi Statuti che stabilivano in dettaglio la loro autonomia.** Gli statuti fornivano l'autonomia alle agenzie per: (i) la progettazione dei loro atti interni e la loro struttura organizzativa; (ii) decisioni operative e strategiche valutate in base ai successivi risultati; (iii) autonomia economica e finanziaria, nel quadro della contabilità pubblica e successivamente sottoposta a controlli esterni; (iv) definizione delle regole per assunzioni e promozioni del personale all'interno del regolamento applicato alla pubblica amministrazione, così come il totale di unità necessarie in stretta collaborazione con i sindacati.
64. **L'autonomia garantiva alle agenzie di organizzare la loro struttura interna e la rete degli uffici con atti interni.** La struttura degli uffici delle agenzie sia a livello centrale sia a livello periferico è stabilita da regolamenti interni, in base alle esigenze. I rispettivi Comitati di gestione hanno il potere di deliberare sui regolamenti, sui piani aziendali e sugli atti generali che regolano il funzionamento delle agenzie. **Il funzionamento delle agenzie è finanziato soprattutto mediante trasferimenti a carico del bilancio dello Stato.** La dotazione finanziaria delle agenzie è divisa in oneri di gestione e quota incentivante. Altre fonti di finanziamento possono derivare da corrispettivi a fronte di servizi prestati a soggetti terzi, pubblici e privati, nonché da aggiustamenti di bilancio. L'autonomia contabile e finanziaria gli permette di redigere il bilancio annuale in conformità con quanto previsto dal codice civile italiano abbandonando i controlli esterni di tipo preventivo e autorizzatorio, come invece richiesto nel caso delle pubbliche amministrazioni soggette alla procedura di revisione e rendicontazione. Il Comitato di gestione delibera, su proposta del Direttore, sullo statuto, i regolamenti, gli atti generali, i piani gestionali, i bilanci preventivi e consuntivi, le spese fino a un certo ammontare, la costituzione o la partecipazione ai consorzi. Le decisioni del Comitato di gestione devono essere approvate dal Dipartimento delle Finanze. Il Collegio dei revisori dei conti, tra le altre attività, accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili dell'Agenzia delle Entrate. Esamina e controlla il bilancio, chiede notizie sull'andamento e la gestione dell'Agenzia per assicurare la regolarità nelle attività.
65. **L'istituzione delle agenzie fu anche concepita come strumento per aumentare l'autonomia nella**

**gestione delle risorse umane in modo particolare per quanto riguardava l'assunzione e la promozione del personale , così come le retribuzioni.** La legge che ha istituito le agenzie quindici anni fa aveva delegato la determinazione delle regole per l'accesso alle posizioni dirigenziali alle agenzie. Più chiaramente e in linea con le precedenti raccomandazioni del FMI, il legislatore era convinto che le regole e i criteri per la selezione dei dirigenti dovessero rimanere all'interno dell'autonomia delle agenzie. In passato, le agenzie hanno utilizzato procedure di concorso innovative in base alle quali, dopo un primo concorso pubblico, i candidati avrebbero dovuto seguire una formazione teorica e pratica progettate per testare le competenze necessarie. Solo in caso di valutazione positiva sul campo il candidato avrebbe raggiunto la qualificazione manageriale.

66. **Questo tipo di selezione però è stata impugnata e le agenzie forzate a seguire i principi applicati alla pubblica amministrazione.** Per far fronte alla mancanza di figure dirigenziali l'Agenzia delle Entrate ha applicato la normativa vigente che le permetteva l'assegnazione temporanea di posizioni manageriali al personale dopo aver valutato le loro capacità e abilità basate sulla valutazione interna della performance. Nel corso del tempo questo sistema è stato lo strumento utilizzato per coprire le posizioni vacanti. Agli inizi del 2015, circa i 2/3 dei dirigenti era stato selezionato con questa procedura speciale di selezione. Tuttavia la Corte Costituzionale recentemente ha dichiarato incostituzionale i conferimenti degli incarichi che permettevano l'assegnazione temporanea, da parte delle agenzie, di posizioni dirigenziali. La sentenza ha portato alla revoca di funzioni dirigenziali per 1000 funzionari – 850 per le Entrate e 150 per le Dogane. Per far fronte alle conseguenze immediate derivanti della sentenza sono state ora introdotte misure temporanee di regolamentazione ma, nel lungo termine, la questione rimane ancora aperta.
67. **Allo stato attuale i concorsi pubblici sono l'unica possibilità di accesso a qualsiasi tipo d'impiego nelle agenzie e per ottenere le promozioni.** I candidati che desiderano ricoprire posizioni dirigenziali e non dirigenziali, e per i funzionari interni che desiderano un passaggio di qualifica devono effettuare il concorso. Oltre a questo tipo di concorso le agenzie possono attingere ai candidati vincitori delle graduatorie della Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione. In particolari circostanze, ed entro certi limiti, le agenzie possono, come del resto ogni altro ente pubblico, assumere dirigenti con chiamata diretta; l'assunzione deve avvenire con un contratto a tempo determinato e solo nel caso in cui i candidati siano altamente qualificati e che la loro professionalità non possa essere reperita tra i dirigenti della pubblica amministrazione. In questi casi i dirigenti assunti stipulano un contratto a termine. Le limitazioni sopra indicate non sono applicate a Equitalia, Sose e Sogei in quanto società di diritto privato (anche se appartengono a enti pubblici). Questo limite non si applica nemmeno alla rinnovata Agenzia del demanio che, a differenza delle altre agenzie, è stata convertita in ente pubblico economico soggetto a regole di diritto privato,
68. **Per quanto riguarda le politiche retributive, le agenzie sono state ricondotte a quelle destinate alla totalità degli impiegati del pubblico impiego.** In passato le agenzie avevano uno specifico comparto per la contrattazione collettiva, eliminato nel 2009. Di conseguenza le agenzie ricadono nella contrattazione destinata alla generalità degli impiegati delle pubbliche amministrazioni. Questo non ha creato al momento, a causa del ritardo del rinnovo contrattuale, conseguenze rispetto a quando le agenzie avevano un loro specifico comparto. **Allo stato attuale la retribuzione dei dipendenti delle agenzie è composta di varie voci alcune delle quali fisse e definite negli accordi collettivi vigenti.** Le retribuzioni dei dirigenti sono composte da voci fisse e variabili: salario base, una retribuzione individuale in base all'anzianità; una retribuzione fissa basata sulla posizione; una retribuzione variabile in base alla valutazione della prestazione. Il salario base e la parte fissa relativa all'anzianità, le retribuzioni della

posizione sono comuni a tutte le agenzie. Esse non possono modificare o fissare gli importi indicati negli accordi collettivi. Per quanto riguarda la remunerazione di posizione e quella basata sulla prestazione, la somma è fissa con calcoli definiti nelle convenzioni concluse tra le agenzie e il Ministero dell'economia e delle finanze, mentre le agenzie decidono, attraverso regolamenti interni, come questi incentivi devono essere distribuiti per le posizioni manageriali e non.

***Punti chiave individuati sulla base delle buone pratiche e delle tendenze internazionali.***

69. **Osservando alcune aree le agenzie sembrano avere sufficiente autonomia sostanziale.** Alcune decisioni chiave come per esempio quelle che riguardano l'organizzazione dell'ufficio a livello centrale e locale, il piano economico e altri regolamenti interni sono definite dalle agenzie attraverso il Comitato di gestione ma devono comunque essere approvate dal Dipartimento delle Finanze. Anche se in teoria potrebbe essere un limite in pratica non sembra inficiare l'autonomia delle agenzie. In altre parole può ben essere diventato un requisito procedurale piuttosto che sostanziale, che permette tuttavia di decidere in modo autonomo la gestione e l'organizzazione interna.
70. **Comunque, fin dalla loro nascita le agenzie hanno affrontato molte riforme e tagli della spesa che hanno appannato l'autonomia nella principale area dell'autonomia finanziaria.** Come parte essenziale dell'autonomia delle agenzie, la componente del bilancio e finanziaria, è uno dei requisiti minimi per la flessibilità e l'indipendenza. Nell'autonomia finanziaria delle agenzie sono inclusi molti elementi come per esempio le regole di contabilità, la gestione e la proprietà patrimoniale e gli appalti. Anche le pratiche internazionali dimostrano che l'autonomia finanziaria è una componente essenziale dell'autonomia delle amministrazioni che gestiscono le entrate, anche se tale autonomia può essere letta in modo differente. Generalmente ogni agenzia ha la facoltà di allocare liberamente le risorse finanziarie nel modo che ritiene più appropriato. Questo però non è il caso dell'Italia. Infatti le agenzie sono soggette a una varietà di tagli orizzontali decisi dal Parlamento, che decide anche nella pratica dettando minuziosamente i tagli che limitano l'autonomia finanziaria delle agenzie. Le agenzie, e in particolare l'Agenzia delle Entrate, hanno subito a partire dalla loro istituzione notevoli tagli sul personale imposti dalla legge. Vari tagli, manovre di spending review e alcune riforme hanno influenzato l'Agenzia delle Entrate e quella delle Dogane sin dalla loro creazione.<sup>14</sup>
71. **A seguito di varie sentenze della corte le agenzie sono state soggette a molte limitazioni nell'autonomia per quanto riguarda l'assunzione e, in misura preoccupante, anche per le politiche di promozioni interne.** Mentre l'autonomia sulla gestione delle risorse umane è stata formalmente concessa alle agenzie dalla legge, la stessa legge precisava che questa autonomia doveva essere esercitata nel quadro dei principi generali che regolano la pubblica amministrazione. Questo conflitto tra le due visioni è rimasto nel tempo e ha portato a un modello ibrido in cui da un lato sono state concesse alle agenzie autonomia per quanto riguarda le risorse umane, ma dall'altra sono rimaste legate al rispetto delle norme più rigorose applicabili alla pubblica amministrazione in generale. La prevalenza delle norme in materia di pubblica amministrazione in generale è stata ora sanzionata dalla Corte costituzionale e non c'è bisogno di sottolineare le devastanti conseguenze che questo può avere sulla riscossione del gettito e sull'amministrazione fiscale. Ciò ha un impatto rilevante nel medio termine, data la mancanza di circa due

---

14 Dal 2001 al 2014, l'Agenzia delle Entrate ha sofferto un taglio delle proprie risorse umane e il numero dei dipendenti è sceso del 18,5%. Nello stesso periodo, l'area doganale dell'Agenzia delle Dogane ha sofferto la medesima riduzione di risorse e il numero dei dipendenti è sceso del 7,5%, mentre in tutta la pubblica amministrazione il livello è sceso di circa l'8%. Questa riduzione nell'Agenzia delle Entrate non è il risultato di un piano di efficienza interna, ma piuttosto è la causa di limitazioni imposti dal legislatore nelle assunzioni di nuovo personale per coprire i posti vacanti.

terzi dei managers, per non parlare delle ricadute sulla motivazione generale del personale.

72. **Mentre ci sono differenze significative nelle politiche di reclutamento e differenti approcci nelle amministrazioni che gestiscono le entrate, la maggior parte di queste hanno un buon grado di autonomia per la gestione del reclutamento del personale.** Le politiche di gestione delle risorse umane della maggior parte delle agenzie delle entrate sono fortemente influenzate dai rispettivi quadri di civil service e poiché esse si evolvono in modo differente, ci sono varie tipologie di organismi delle entrate. Detto ciò è possibile analizzare alcuni trends e prassi, per esempio: la maggior parte delle agenzie (93% di quelle del sondaggio delle Tax Administration Series 2015) può assumere personale, conferire incarichi, basati su criteri definiti per qualifiche e esperienze; la maggior parte delle agenzie delle entrate (80% del suddetto sondaggio del 2015) hanno livelli di retribuzione direttamente collegati a quelli più ampi del settore pubblico, trovando un equilibrio con propri accordi. Più dei 2/3 hanno flessibilità nel premiare le buone prestazioni. Analogamente si riscontrano, nei diversi paesi, differenti approcci adottati nell'impostazione di metodi per definire le progressioni verticali. In alcuni casi ci sono selezioni tramite esame ma nella maggior parte dei casi queste avvengono con meno burocrazia e più flessibilità in quanto è possibile effettuare colloqui e valutazione della performance. Tuttavia per alcune posizioni sono necessarie certificazioni che dimostrino l'istruzione di base o importanti conoscenze.
73. **Il margine attualmente esistente per quanto riguarda le retribuzioni potrebbe essere fortemente limitato in futuro.** L'eliminazione della contrattazione di comparto per le agenzie ricondurrà il personale delle agenzie assimilato a quello della totalità dei dipendenti del pubblico impiego. E' probabile che interessi anche i nuovi regolamenti per il pubblico impiego che sono attesi nei prossimi mesi. In assenza di regole specifiche per l'assunzione e i dipendenti delle agenzie delle entrate si intravede un percorso difficile per l'assunzione di personale preparato e di talento.
74. **L'OCSE nel suo Tax Administration Series si basa su un quadro di riferimento per esplorare la gestione delle risorse umane come indicato nel modello della Commissione Europea.** Il modello della gestione delle risorse umane fornisce gli elementi chiave per le funzioni svolte da un'amministrazione fiscale efficiente e moderna per quanto riguarda obiettivi strategici e relativi indicatori. Quanto detto può essere visto nella figura sotto riportata.

**Figura 5. Elementi essenziali nella gestione strategica delle risorse umane**

**Scopo:** Lo sviluppo di una strategia per la gestione delle risorse umane, politiche, sistemi e procedure a supporto del raggiungimento degli obiettivi dell'agenzia delle entrate e lo sviluppo del personale attraverso strutturati programmi di formazione e sviluppo professionale.

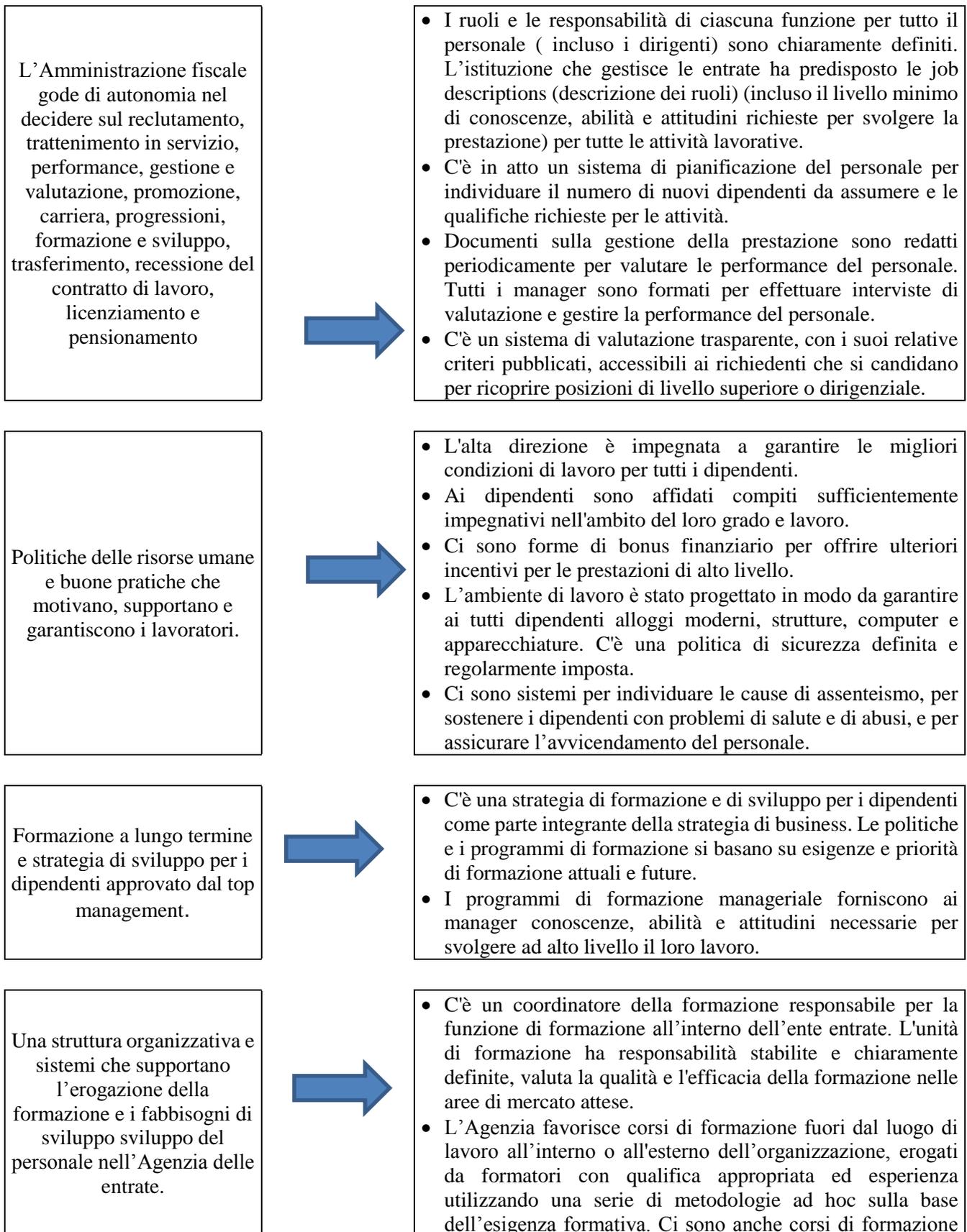
#### Obiettivi strategici

Sviluppo di una strategia, politiche e sistemi che appoggiano pienamente la strategia dell'amministrazione fiscale.



#### Indicatori

- L'istituzione che gestisce le entrate ha sviluppato e pubblicato una strategia di gestione delle risorse umane, politiche e strategie settoriali per ciascuna area strategica di business.
- La strategia è chiaramente collegata alle strategie di business dell'Agenzia e la strategia di gestione delle risorse umane, politiche e sistemi supportano il raggiungimento dei risultati della strategia aziendale
- C'è un sistema di pianificazione delle risorse umane che prevede e soddisfa il futuro fabbisogno di personale.





on-the-job erogati da formatori qualificati con l'esperienza necessaria.

Fonte: OECD, Dati derivati dall'EC Fiscal Blueprints.

## E. Raccomandazioni

75. Un numero di riforme fondamentali sono giustificate per affrontare le questioni di cui sopra. Anche se i dettagli variano, pratiche osservate nelle organizzazioni che gestiscono le entrate delle altre economie avanzate, mostrano che le funzioni dell'amministrazione fiscale in questi paesi sono generalmente unificate in un unico corpo entrate, che è responsabile del processo dall'inizio alla fine. Questi organismi godono di una sostanziale autonomia in tutti i settori chiave, con particolare riguardo alle questioni finanziarie e politiche delle risorse umane. Tuttavia, l'autonomia non significa indipendenza. Questi organismi riferiscono al Ministro delle Finanze e al Governo sotto il controllo del Parlamento. Questo crea le condizioni per un approccio più strategico alla gestione del sistema fiscale in generale, e favorisce anche un legame più saldo tra l'amministrazione fiscale e la funzione politica fiscale.
76. Avviare la creazione di una forma più unitaria di amministrazione fiscale in Italia è possibile, ma probabilmente sorgerebbero una serie di difficoltà. Molte delle istituzioni attualmente coinvolte nell'amministrazione fiscale svolgono anche altre funzioni, riflettendo un approccio più orizzontale in alcuni settori della pubblica amministrazione. Ad esempio, Equitalia riscuote anche i crediti per i comuni e altri enti semi- governativi, Sogei fornisce servizi IT anche ad altre istituzioni governative. Sose individua i "fabbisogni standard" anche per i comuni italiani. Inoltre, le istituzioni coinvolte nella gestione fiscale hanno uno status giuridico diverso e quindi sono soggette a regole diverse in termini di budget, retribuzione del personale e altri aspetti importanti. La portata dei cambiamenti da attuare potrebbe richiedere quindi molto tempo e risorse, valutare se tale riforma sia più o meno fattibile è al di fuori dello scopo di questa missione.
77. Tuttavia, sembra che alcune questioni critiche debbano essere affrontate con urgenza. Sulla base di queste considerazioni, le raccomandazioni sono riportate qui di seguito per quanto riguarda gli aspetti istituzionali e di governance dell'amministrazione fiscale:
- **Fornire più controllo politico strategico delle agenzie e spostare l'attenzione delle convenzioni concluse sui risultati e sugli indicatori di alto livello piuttosto che sulle attività operative, costruiti in base ai trends e alle pratiche internazionali, e in linea con le recenti riforme. A tal fine, oltre alle modifiche istituzionali che assicurino una supervisione politica strategica, si potrebbe prevedere di:**
    - modificare gli obiettivi delle agenzie in modo da mettere in evidenza l'importanza della compliance fiscale volontaria, anche attraverso l'uso di indicatori operativi e misurazioni stimate del tax gap;
    - introdurre indicatori di performance per rafforzare la fiducia nelle agenzie;
    - garantire che gli incentivi previsti per il personale non siano collegati al gettito riscosso a seguito di controlli e verifiche ma legandoli piuttosto ai risultati e agli indicatori di alto livello in relazione alla compliance volontaria
  - **Ripristinare urgentemente l'autonomia delle agenzie, approfittando della grande riforma della pubblica amministrazione, in questo contesto:**

- garantire che le agenzie abbiano la libertà di decidere come realizzare i tagli di bilancio necessari;
- garantire la completa autonomia nelle procedure di assunzione e promozione del personale, come originariamente previsto quando le agenzie sono state istituite.
- **Ridurre la frammentazione esistente e la sovrapposizione di ruoli e la responsabilità tra le istituzioni coinvolte nella gestione fiscale, prendendo in considerazione di:**
  - garantire progressivamente che le verifiche fiscali e le funzioni di controllo ricadano nell'esclusiva competenza dell'Agenzia delle Entrate, pur rafforzando il ruolo speciale della Guardia di Finanza in relazione alle frodi fiscali e altri reati economici, in base alle sue peculiarità su questi aspetti;
  - istituire una funzione di riscossione dei crediti fiscali all'interno dell'Agenzia delle Entrate, responsabile di tutti gli aspetti di riscossione coattiva del credito fiscale, compresi possibilmente anche quelli contributivi (SSC), dato il loro e il carattere "nazionale" e "fiscale".

## CAPITOLO 5. GESTIONE DELLA TAX COMPLIANCE: OBIETTIVI IDENTIFICATI

Alcune questioni mirate in relazione alla gestione della compliance fiscale in Italia sono emerse nel contesto della revisione degli aspetti istituzionali e di governance dell'amministrazione fiscale italiana. Qui di seguito vengono definite tali questioni e le relative raccomandazioni basate sulle tendenze e le pratiche internazionali.

### A. L'approccio e il contesto italiano nella gestione della compliance fiscale

78. **Come altri paesi, l'Italia deve** affrontare una serie di significative sfide per la compliance fiscale: un tax gap rilevante e obblighi gravosi di compliance fiscale che hanno un impatto sulla volontà dei contribuenti di adempiere ai propri obblighi e che producono potenzialmente un incremento della non compliance con la normativa fiscale.
79. **Gli sforzi per incrementare la compliance dei contribuenti e rendere più semplice l'adempimento spontaneo ha seguito un percorso di miglioramento costante dalla creazione delle agenzie.** Le informazioni raccolte per questa revisione da diverse fonti suggeriscono che la percezione della maggioranza è che la situazione in effetti è migliorata radicalmente. L'erogazione di servizi è diventata più efficiente e rispondente a fattori endogeni. Per esempio, nel corso della crisi finanziaria, l'Agenzia delle Entrate ha fornito liquidità al sistema accelerando i rimborsi fiscali alle famiglie e alle imprese (nel 2014, sono stati pagati un totale di circa 3,3 milioni di euro). Una considerevole maggiore attenzione è stata data alla semplificazione dell'adempimento dei contribuenti alle norme. L'utilizzo più efficace dell'IT è centrale per la maggior parte di questi nuovi servizi, in particolare attraverso la fornitura di nuovi servizi online. I Centri di Assistenza Multicanale (CAM) forniscono assistenza, sia al telefono sia con altri mezzi, sulle comunicazioni di irregolarità. Allo stesso modo, il canale online SISTER garantisce accesso alle banche dati catastali e ipotecarie. I documenti relativi a costruzione, registrazione, trascrizione e trasferimento di proprietà possono anche essere facilmente trasmessi attraverso piattaforme online, che sono gestite insieme ai comuni. Inoltre, sono stati fatti degli ulteriori investimenti per fare in modo che i contribuenti migliorassero la comprensione dei propri obblighi fiscali attraverso una serie di campagne educative. Alcune delle iniziative mirate a semplificare e diffondere la compliance sono delineate nel box sottostante.

#### Box 2. Recenti iniziative per migliorare la compliance dei contribuenti

- Nel 2015, L'Agenzia delle Entrate ha introdotto le **prima dichiarazione fiscale precompilata per le persone fisiche**. Nell'ambito dell'iniziativa, più di 20 milioni di cittadini hanno ricevuto una dichiarazione precompilata che potevano confermare così com'era o modificare aggiungendo le informazioni mancanti. Nel 2016, i modelli di dichiarazione precompilata saranno dotati di ulteriori informazioni, incrementando il numero dei contribuenti che potranno semplicemente accettare la dichiarazione senza la necessità di fare ulteriori modifiche. Sulla stessa linea, i contribuenti possono attualmente presentare dichiarazioni fiscali, inviare comunicazioni, registrare atti e contratti, pagare le tasse e chiedere rimborsi, tutto online, riducendo le azioni richieste e semplificando loro la compliance.
- Per aiutare, assistere, educare e servire i contribuenti, l'Agenzia delle Entrate ha istituito due nuovi programmi: **Fisco e Scuola e Il Fisco mette le Ruote**. Il primo spiega agli studenti italiani le finalità del sistema fiscale e il suo funzionamento, mirando ad accrescere la conoscenza dell'importanza della tassazione e promuovere l'eticità fiscale e la cultura della legalità. Il secondo programma consiste in un ufficio mobile che viaggia attraverso il paese e fornisce informazioni e servizi ai contribuenti.

- Le agenzie hanno sviluppato altre innovazioni facendo affidamento sulle nuove tecnologie e i nuovi media, come **Le Guide Fiscali e la rivista “FiscoOggi”**. Le Guide fiscali sono una serie di monografie che illustrano e spiegano gli obblighi fiscali, mentre la rivista telematica FiscoOggi offre aggiornamenti e commenti sull’attività delle agenzie, legislazione fiscale e casistica.
- **Entrate in video** è una canale YouTube che offre informazione diretta ai cittadini attraverso video tutorial. Questi video sono prodotti a costo zero e coinvolgono funzionari delle agenzie che spiegano gli obblighi fiscali con parole semplici e dispensano consigli su norme, questioni e procedure fiscali. Anche Twitter viene usato come canale online diretto attraverso il quale le agenzie interagiscono con i contribuenti e forniscono notizie, informazioni e aggiornamenti fiscali.

Sources: Documents submitted by the Italian authorities

80. **In generale, il sistema IT sembra lavorare bene ed è una risorsa fondamentale non solo per le attività di controllo ma anche per facilitare la compliance.** Le agenzie hanno visto i continui aggiornamenti del loro sistema IT come una componente essenziale della propria strategia. In Italia, sono spesso ritenute essere in prima linea nei servizi IT e sono considerate come piuttosto innovative da stakeholder e semplici contribuenti. Per esempio, i contribuenti possono attualmente presentare la dichiarazione fiscale, inviare comunicazioni, registrare atti e contratti, pagare le tasse richiedere i rimborsi, ottenere visure e altre documenti catastali, tutto online. **Il processo di sdoganamento è del tutto digitalizzato.** Tutte le dichiarazioni doganali sono presentate elettronicamente con firma digitale ed esaminate in tempo reale. Grazie a una serie di controlli automatici formali e sostanziali, le dichiarazioni contenenti errori sono rigettate e vengono inviate agli utenti delle risposte contenenti i dettagli necessari per la loro rimozione al fine di promuovere la compliance. Lo stesso processo è stato applicato all’area delle accise, con la digitalizzazione del processi riguardante i beni che vedono le accise sospese(e-AD). L’Agenzia delle Dogane ha ricevuto diversi riconoscimenti da parte dell’Istituto europeo dell’Amministrazione pubblica per progetti e buone pratiche nel campo dell’e-Government.
81. **Segmentazione e pratiche moderne di valutazione del rischio sono state introdotte nel tempo dall’Agenzia delle Entrate per lavorare più efficientemente.** L’Agenzia delle Entrate ha introdotto una segmentazione delle proprie attività basato sulla tipologia di contribuente (grande, medio, piccolo e professionista, enti non commerciali, persone fisiche). Tecniche di valutazione del rischio sono state introdotte e applicate a livello centrale, tutte basate sull’infrastruttura IT e in particolare sull’Anagrafe tributaria. Le verifiche e le indagini sono preparate dai competenti uffici locali a partire dalla valutazione del rischio, usando una varietà di strumenti come il lavoro fatto a livello centrale ai fini della valutazione del rischio, i benchmark industriali (ad esempio, gli studi di settore) preparati da Sose, il confronto dei dati e l’uso di altre banche dati connesse all’Anagrafe Tributaria. L’impatto di questo strumento è monitorato internamente sulla base d’indicatori quali l’indicatore di compliance (equivalente a 1-tax gap%, che verifica la variazione nel tempo delle compliance spontanea), l’indice di successo (rapporto tra i contenziosi vinti e quelli considerati definitivi), e l’indice di successo per valore (rapporto tra il numero delle vittorie e quelli ancora in corso). I risultati sono tangibili, con una stima del tax gap aggregato delle entrate gestite dall’Agenzia delle Entrate che è sceso da un massimo di circa il 23% nel 2004 al 18-19% nel 2013. In termini di entrate aggiuntive derivanti da verifiche e controlli, mentre nel 2001 l’imposta totale recuperata a seguito di attività di controllo era di 3,8 miliardi di euro, è salita a 6,9 miliardi nel 2008 fino ai 14,2 miliardi nel 2014, con una crescita percentuale all’incirca del 100% in 10 anni.

82. **Le recenti riforme si muovono nella giusta direzione; hanno bisogno di essere accompagnate da un'efficace attuazione e applicazione, ed essere completate per quando serve.** Un certo numero di modifiche legislative sono state introdotte di recente a seguito della legge delega riforma fiscale del 2014. Tali modifiche includono: l'introduzione di un *co-operative compliance regime* (a partire da contribuenti con un fatturato totale o ricavi di esercizio non inferiore a 10 miliardi di euro, così come coloro che avevano partecipato al progetto pilota avviato nel 2013 e sono dotati di una struttura di controllo fiscale e di un giro d'affari totale o ricavi operativi non inferiori a un miliardo di euro), la riforma del sistema degli interpelli, la revisione del sistema sanzionatorio penale, il chiarimento del concetto di abuso del diritto, una maggiore attenzione al calcolo del tax gap, e molti altri. Tutti questi cambiamenti sono stati introdotti per spostare l'amministrazione fiscale italiana da un approccio ex-post a uno ex-ante, fornire ulteriore certezza e prevedibilità agli investitori e, infine, incrementare la compliance.
83. **Ci sono ancora ampi margini di miglioramento e alcune questioni chiave devono essere affrontate con determinazione.** Sebbene i miglioramenti siano tangibili e misurabili, è anche chiaro che c'è ancora molto da fare. Sebbene alcuni problemi possano derivare direttamente da norme culturali e una progettazione normativa non ottimale, gli aspetti istituzionali e di governance dell'amministrazione fiscale in Italia, insieme ad alcuni altri più mirati, influenzano il livello generale di compliance fiscale e l'efficienza della funzione di amministrazione fiscale.

#### **B. Problemi mirati individuati alla luce delle tendenze e delle pratiche internazionali**

84. **Ogni istituzione incaricata gestisce adempimenti fiscali in maniera indipendente e non vi è alcun processo strategico in atto per identificare congiuntamente le principali priorità e i rischi di compliance, come saranno affrontati questi rischi e in che modo le risorse saranno assegnate a tutto campo.** In breve, non vi è alcuna strategia olistica, coerente e coordinata o un piano per aumentare la compliance, mentre la frammentazione degli sforzi lavorativi comporta che in ogni singolo ente imposti le proprie priorità e cerchi di evitare sovrapposizioni. Le singole istituzioni elaborano in gran parte i propri programmi di compliance e li implementano separatamente. In definitiva, ciò che emerge è che le diverse istituzioni si concentrano in gran parte sulla misurazione dei risultati, piuttosto che sull'implementazione di una strategia su scala nazionale focalizzata su un miglioramento dei risultati.

#### *Aree radicate di non compliance*

85. **Non esiste una strategia globale per contrastare l'economia sommersa e le altre aree critiche di non compliance evidenziate dalla ricerca sul tax gap (ad esempio la non compliance in ambito IVA).** Per quanto riguarda il settore informale, Sose è piuttosto emblematico: produce analisi di benchmark per diversi settori di attività (studi di settore) che sono discussi e concordati con i rappresentanti delle associazioni di categoria e le agenzie, così come analisi di rischio basate su di essi. Sebbene vi sia un gruppo di lavoro composto da funzionari dell'Agenzia delle Entrate, della Guardia di Finanza e di Sose, questo avviene a livello operativo e non è replicato a livello di management. Ciò si traduce in carenze quali il mancato accesso a determinati dati necessari per effettuare analisi dei dati e il mancato feedback sul loro uso per la pianificazione e l'esecuzione di verifiche e controlli, che potrebbero essere utilizzati anche per migliorarli. Di conseguenza, il focus su alcuni settori potrebbe essere deciso ad hoc a livello operativo piuttosto che come parte di una strategia globale volta ad aumentare la compliance fiscale nei settori in cui l'evasione può essere diffusa.
86. **Molti organismi fiscali hanno una strategia coordinata e multiforme per affrontare le zone radicate di non compliance, comprese le diverse complessità coinvolte nel modificare il**

**comportamento dei contribuenti.** Vi è una ricca gamma di trattamenti di rischio per affrontare attività informali, comprese le riforme legislative, una migliore educazione dei contribuenti, il coinvolgimento dei principali stakeholder, un ampio uso dei mezzi di comunicazione, nuove forme d'interventi di compliance e/o interventi più mirati, pene più severe e azioni giudiziarie mirate. Il box sottostante illustra gli approcci e le esperienze dei diversi organi fiscali nell'affrontare la non compliance associata alla partecipazione all'economia sommersa, incluso l'uso di sistemi e fatture di pagamento elettronico sia per nascondere e sia per rilevare redditi non dichiarati.

### **Box 3. L'uso di strategie multiforme per affrontare l'inadempienza nell'economia sommersa**

Un certo numero di organi fiscali segnalano l'esistenza di un'esauriente gamma di strategie "globale" per affrontare i molti problemi di compliance fiscale presentati da coloro che partecipano alle attività economiche sommerse. Ci sono un certo numero di elementi principali comuni a tutte le strategie globali usate dagli organi fiscali. Queste includono:

- Aggiustamenti gestionali sono in atto in tutti gli organi fiscali per un'efficace di leadership di 'tutto il corpo entrate', il coordinamento e la valutazione della strategia, riconoscendo la natura trasversale delle attività in corso svolte per migliorare la compliance generale;
- Si intraprendono sforzi per un'esauriente ricerca, per esempio, assistere la rilevazione e valutazione dei rischi, testare i trattamenti, e monitorare le percezioni e gli atteggiamenti esterni;
- Vengono utilizzati processi di rilevazione di rischio avanzati, compreso l'uso di fonti di informazioni terze e di tecniche sofisticate di rischio di profilazione;
- Viene schierata un'ampia gamma di strategie di trattamento, che in genere includono iniziative di educazione, sensibilizzazione e comunicazione, strumenti legislativi specificamente promulgati per aiutare a dissuadere e rilevare la non compliance, i programmi di esecuzione tradizionali e programmi specializzati per evasione fiscale grave, comprese quelle provenienti da attività illecite;
- Un elemento importante di alcuni trattamenti è lo sforzo fatto per far leva su una migliore compliance tramite intermediari, come commercialisti, rappresentanti dell'industria e principali aziende appaltatrici;
- Esistono relazioni efficaci e meccanismi per lo scambio di informazioni con le agenzie governative, in particolare per la raccolta di informazioni e il programma di coordinamento;
- Viene fatto ampio uso dei media per comunicare gli aspetti della strategia e i risultati positivi raggiunti.

Una vasta gamma di approcci di rilevazione del rischio e di trattamento dei rischi vengono utilizzati dagli organi fiscali nelle loro risposte. Questi includono: 1) Un esaustivo benchmarking industriale, unito ad azioni di influenza attraverso commercialisti, il coinvolgimento dei media e la presa di mira automatizzati un gran numero di contribuenti (Australia); 2) I regimi di segnalazione nell'industria (Irlanda e Canada); 3) I controlli sulle operazioni di cassa (Paesi Bassi, Spagna e Svezia Maggiore); 4) L'aumento dei controlli di

tenuta dei registri per i dipendenti in settori industriali ad alto rischio (ad es, ristoranti e parrucchieri) (registri del personale della Svezia); 5) Le iniziative volte a ridurre l'uso delle operazioni in contanti (la Norvegia e la Turchia); 6) L'uso di incentivi monetari per favorire la corretta tenuta dei registri e scoraggiare i pagamenti in contanti non registrati (crediti d'imposta per ristrutturazioni edilizie in Canada e Norvegia, lotteria e incentivi per ottenere le ricevute in Corea); 7) L'uso crescente da parte degli organi fiscali delle segnalazioni su operazioni sospette raccolte da un'agenzia governativa indipendente (Australia e Francia); e 8) Educare i nuovi/potenziati contribuenti (iniziativa nelle scuole in Austria, iniziativa nelle scuole commerciali in Canada).

Fonte: Reducing opportunities for tax non-compliance in the underground economy, OECD Forum on Tax Administration (Gennaio 2012).

87. **Nel contesto italiano, il programma di ricerca sul tax gap dell'amministrazione dell'entrate potrebbe essere anche uno strumento utile per ispirare una strategia globale sull'economia informale, ma al momento trascura alcune importanti fonti di entrate del governo.** L'Agenzia delle Entrate ha istituito una divisione di funzionari ed esperti dedicati a portare avanti un ampio programma di ricerca, tra cui un programma di ricerca sul tax gap in corso. La ricerca è fatta per stimare il tax gap, ma solo per le tasse amministrate dall'Agenzia delle Entrate, ancora una volta, segnalando la mancanza di coordinamento che caratterizza l'impostazione italiana vigente. La ricerca sul tax gap può essere fatta risalire fino all'anno 2000 circa e ogni anno si procede alla stima del tax gap per ciascuna imposta, utilizzando una metodologia top-down, sviluppata in casa, per le imposte dirette, e una forma di metodologia top-down più convenzionale per l'imposta sul valore aggiunto<sup>15</sup>. Come risultato di questo lavoro, l'Agenzia delle Entrate ha un'estesa serie temporale di stime sul tax gap per l'IRPEF, l'IRES, l'imposta regionale sulle attività produttive e l'IVA. Sebbene le metodologie utilizzate dall'Agenzia delle Entrate per fornire stime sul tax gap non siano state esaminate in dettaglio, potrebbero certamente essere utilizzate per ispirare, insieme con gli studi di settore, una strategia globale sull'economia informale, compresa l'individuazione di appropriati cambiamenti di politica fiscale, processi di riprogettazione e scambi di finanziamento. Inoltre, ci sono una serie di azioni che potrebbero essere intraprese, come ad esempio l'estensione del campo di applicazione della ricerca sul tax gap sia ai contributi previdenziali che alle accise, che insieme rappresentano circa il 40% della base fiscale in Italia<sup>16</sup>. Infine, la metodologia utilizzata dall'Agenzia delle Entrate italiana potrebbe essere confrontata con quelle utilizzate da altri organi fiscali (*all'estero - NdT*) per individuare le opportunità di un miglioramento collettivo. Vi è una crescente raccolta di ricerche intraprese sul tax gap dagli organi fiscali e ulteriori dettagli sono descritti nell'allegato B.

<sup>15</sup> La metodologia top-down italiana sul gap fiscale per le imposte dirette si basa in gran parte su dati prodotti dall'agenzia nazionale di statistica (ISTAT) che deriva dall'imposta regionale sulle attività produttive. Organi fiscali in altre economie avanzate come Australia, Danimarca, Regno Unito, e gli Stati Uniti si basano su metodologie "bottom up" che coinvolgono un mix di verifiche a campione, risultati operativi e altri dati per far derivare le loro stime dirette sul tax gap, dato che in questi paesi le stime statistiche su PIL e reddito familiare non sono del tutto indipendenti dai dati delle dichiarazioni fiscali e sono quindi considerati inadatti a fini della stima del tax gap nell'ambito delle imposte dirette.

<sup>16</sup> I contributi previdenziali gravano sul reddito dei contribuenti e sono analoghi all'IRPEF che è già oggetto di tale ricerca. I risultati della ricerca sul gap relativi ai contributi previdenziali offrirebbero una molteplicità di vantaggi, tra cui contribuire a stabilire l'efficacia delle strategie esistenti di miglioramento della compliance sui contributi previdenziali, nonché la configurazione istituzionale globale per riscuotere e far rispettare il loro pagamento. Le accise sono applicate sulla produzione di beni specifici (ad esempio, alcool e tabacco) e vi sono metodologie istituite per ricavare un tax gap da accisa per ogni bene specifico.

88. **Data la dimensione stimata del gap, l'IVA è chiaramente un'altra area di non compliance radicata.** Ci possono essere molte ragioni per il gap IVA stimato in Italia, e non è lo scopo di questa revisione analizzarli in dettaglio. Ma vale la pena sottolineare qui che l'Italia è l'unico paese in tutta l'Unione europea in cui i contribuenti non sono tenuti a presentare la dichiarazione IVA né mensile né trimestrale, mentre allo stesso tempo la dichiarazione annuale è spesso indicata come un esempio di complessità che richiede molto tempo. In altre parole, mentre i pagamenti IVA sono effettuati mensilmente, l'attività imponibile viene resa disponibile alle autorità fiscali solo annualmente: i contribuenti prima presentano una comunicazione annuale IVA, che fornisce dettagli su beni o servizi prestati, entro la fine di febbraio dell'anno successivo alle operazioni in questione. Una dichiarazione annuale IVA deve poi essere presentata entro la fine di settembre dell'anno successivo alle operazioni in questione. Nel complesso, richiedere ai contribuenti di presentare le informazioni in materia di IVA ogni anno, diversi mesi dopo la fine di un periodo d'imposta, genera un considerevole ritardo atto a favorire le frodi IVA e la non compliance e influenza l'efficacia di qualsiasi attività di compliance in questo ambito.
89. **Gli strumenti elettronici possono anche offrire opportunità di trarre vantaggio da una maggiore compliance IVA.** L'Italia richiede la fatturazione elettronica obbligatoria (e-invoicing) per forniture prestate a soggetti della Pubblica Amministrazione, con un sistema di scambio elettronico per gestire centralmente il processo di fatturazione elettronica. Il meccanismo di fatturazione elettronica impedisce alle Pubbliche Amministrazioni di accettare e pagare fatture cartacee, cercando così di garantire l'integrità dei rapporti con la Pubblica Amministrazione. La legislazione recente ha esteso l'uso delle fatture elettroniche per le transazioni B2B, ma solo su base volontaria, per il momento<sup>17</sup>.

#### *Sovrapposizioni di verifiche e controlli*

90. **Il lavoro di verifica dell'Agenzia delle Entrate comporta un vasto programma di verifiche in ufficio e accertamenti automatici, mentre le verifiche sul campo sono per lo più effettuate dalla Guardia di Finanza.** Verifiche in ufficio e accertamenti automatici vengono regolarmente effettuati dall'Agenzia delle Entrate sulla base delle informazioni e dei dati disponibili sull'Anagrafe Tributaria, elaborati attraverso una serie di applicazioni diverse. D'altra parte, le verifiche sul campo fatte da parte dell'Agenzia delle Entrate rappresentano circa il 20% delle verifiche sul campo totali, con la grande maggioranza che viene conseguita dalla Guardia di Finanza (circa 80%) e una piccola parte dall'Agenzia delle Dogane. Vale la pena sottolineare qui che la Guardia di Finanza non emette gli accertamenti ai contribuenti. Una volta che l'indagine è stata condotta dalla Guardia di Finanza, emette un rapporto di verifica che viene poi trasmesso all'agenzia competente. Sono quindi le agenzie che preparano e notificano gli accertamenti ai contribuenti. Nel processo di emissione degli accertamenti, le agenzie possono rivedere i risultati della Guardia di Finanza e aggiustarli se lo considerano opportuno. I dati che si riferiscono ai carichi di lavoro di verifiche e indagini delle diverse agenzie è riportato nella tabella seguente.

---

<sup>17</sup> A partire da luglio 2016, l'Agenzia delle Entrate fornirà un servizio gratuito per la generazione, la trasmissione e la conservazione delle fatture elettroniche. Allo stesso modo, a partire da gennaio 2017, verrà istituito un sistema di scambio per consentire ai contribuenti di trasmettere e ricevere elettronicamente tutte le fatture di transazioni tra contribuenti residenti in Italia. Sarà quindi possibile per i soggetti passivi di optare semplicemente per la trasmissione automatica delle informazioni contenute sul sistema di interscambio all'Agenzia delle Entrate. Ulteriori regole e moduli relativi a questa opzione sono attesi a breve e saranno forniti dall'Agenzia delle Entrate.

Tabella 7. Attività di verifica dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza

Organismo e tipo di lavoro	2013		2014	
	Numero Totale	Valore degli accertamenti (in miliardi di EUR)	Numero Totale	Valore degli accertamenti (in miliardi di EUR)
Agenzia delle Entrate				
Controlli automatizzati	324 970	469	283 102	406
Accertamenti	205 950	9 462	193 230	3 374
Verifiche sul campo	3 749	3 291	8 676	3 754
Agenzia delle Dogane				
Verifiche sul campo	1 365	386	1 425	571
Guardia di Finanza				
Verifiche sul campo	34 294	9 066	33 229	10 204
<b>Totali</b>	<b>575 328</b>	<b>22 674</b>	<b>519 662</b>	<b>23 309</b>

Fonte: OECD sulla base dei dati forniti dall'Agenzia delle Entrate.

91. **Un certo numero di disposizioni sono date come messe in atto per coordinare le attività dei vari organismi coinvolti, e in particolare delle agenzie con la Guardia di Finanza.** Il coordinamento delle verifiche avviene attraverso la procedura elettronica del Modello Unificato di Verifica (MUV), secondo la quale la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle Entrate notificano immediatamente l'avvio, la sospensione, la ripresa e la conclusione dei controlli, evitando così eventuali sovrapposizioni o reiterazioni di azioni. Il sistema è la base della registrazione di tutte le verifiche eseguite sia per le imposte sul reddito che per l'IVA dalla Guardia di Finanza e dall'Agenzia delle Entrate. Oltre allo scambio di informazioni e l'utilizzo di basi di dati comuni, il coordinamento avviene generalmente su tre diversi livelli:

- **A livello nazionale:** per i casi più gravi di frode o di evasione, la legge prevede un inquadramento specifico di cooperazione tra l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia delle Dogane e la Guardia di Finanza (conosciuta come la "cabina di regia") per la prevenzione e lotta contro le frodi nazionali e intracomunitarie IVA. Per i casi di particolare complessità, difficile interpretazione o riguardanti possibili casi di evasione che coinvolgono imprese straniere o più entità con sede in diverse regioni italiane e, in ogni caso, se ci sono valori eccezionali di risultati delle verifiche individuati dalla Guardia di Finanza, il coordinamento si svolge a il livello della Direzione Centrale di valutazione dell'Agenzia delle Entrate e il Comando Generale della Guardia di Finanza;
- **A livello regionale:** L'attività di coordinamento a livello regionale si riferisce a contribuenti con fatturato o un fatturato di almeno 100 milioni di euro;
- **A livello provinciale:** l'attività di coordinamento per entità di piccole e medie dimensioni viene effettuata dai Direttori Provinciali dell'Agenzia delle Entrate e Comandanti provinciali della Guardia di Finanza, che condividono informazioni sui contribuenti interessati.

92. **La cosa che emerge piuttosto chiaramente è che ci sono diffuse sovrapposizioni nella gestione della compliance come conseguenza dell'impostazione esistente.** C'è una duplicazione in termini di valutazione del rischio, che è solo in minima parte mitigata dalla condivisione delle informazioni tra le

diverse istituzioni. Le sovrapposizioni di funzioni, in particolare tra le agenzie e la Guardia di Finanza, generano anche opinioni potenzialmente divergenti e differenze di approccio per quanto riguarda il modo migliore per affrontare determinate situazioni. Questi problemi sono stati sottolineati da quasi tutti gli stakeholder intervistati, con alcuni che hanno anche sottolineato che, sebbene in teoria è l'Agenzia delle Entrate che rilascia alla fine l'accertamento, nei fatti il sistema attuale funziona in modo che i rapporti di verifica redatti dalla Guardia di Finanza vengono molto raramente modificati o rivisti da parte dell'Agenzia delle Entrate. In questo contesto, la comprovata esperienza positiva delle maggiori entrate da verifiche viene percepita da molti soggetti interessati come una strada a senso unico in cui i contribuenti non hanno altra scelta che accettare l'adesione, principalmente a causa della mancanza di certezza e la lentezza della giustizia tributaria civile, la potenziale applicazione di sanzioni penali e i relativi danni alla reputazione. Sebbene aneddotica, l'analisi dei dati sul numero e il valore delle adesioni, così come il numero di casi criminali che terminano con sanzioni, potrebbero fornire indicazioni utili.

93. **Questo può anche essere uno dei motivi per cui l'Italia si trova ad affrontare ritardi importanti in termini di risoluzione delle controversie ai sensi dei trattati fiscali bilaterali.**<sup>18</sup> Secondo le statistiche annuali dell'OCSE sulla procedura amichevole (MAP), il numero dei casi MAP da esaminare per l'Italia è considerevole.<sup>19</sup> Rispetto ad altri paesi OCSE, il numero casi MAP pendenti è alto. Ancora più rilevante, il numero di casi MAP in Italia completati per anno è drammaticamente basso. Ad esempio, mentre l'Italia ha completato circa il 3% dei suoi casi MAP nel corso del 2008-2014, la Spagna e la Francia hanno rispettivamente completato circa il 23% e il 21% dei loro MAP nello stesso periodo. Come sottolineato anche nel contesto di Azione 14 del Progetto BEPS, un adeguato meccanismo di risoluzione delle controversie in materia di controversie transfrontaliere è un elemento chiave per costruire la fiducia. Se lasciate irrisolte, queste dispute possono comportare una doppia imposizione involontaria, incertezze, e un corrispondente impedimento per gli investimenti stranieri in Italia.

#### *Il co-operative compliance programme per i grandi contribuenti*

94. **La strategia alla base del lavoro sulla compliance della Agenzia delle Entrate per i grandi contribuenti si sta gradualmente spostando verso l'adempimento collaborativo.** Il nuovo approccio cerca di spostare il lavoro sulla compliance dell'Agenzia delle Entrate per i suoi più grandi contribuenti dai metodi tradizionali basati su controlli, verifiche e indagini a un approccio basato sulla costruzione di fiducia, trasparenza e comprensione con i contribuenti. Un regime di adempimento cooperativo è stato recentemente legiferato ed è in fase di attuazione. All'inizio, sarà applicabile ai contribuenti con un volume d'affari totale o ricavi operativi non inferiore a 10 miliardi di euro, così come a coloro che avevano partecipato ad un progetto pilota avviato nel 2013 e che sono dotati di una struttura di controllo fiscale e di un giro d'affari totale o entrate operative pari a non meno di un miliardo di euro. L'introduzione del *co-operative compliance programme* è stato accompagnato, come già detto, da una riforma del sistema degli interpelli, la revisione del sistema sanzionatorio penale, il chiarimento del concetto di abuso del diritto derivante dalla giurisprudenza.
95. **Il co-operative compliance programme deve essere accompagnato da adeguata fermezza e chiarezza per quanto riguarda le competenze.** I programmi di co-operative compliance sono un modo efficace per generare cambiamenti comportamentali a livello sia dei contribuenti che delle autorità fiscali,

<sup>18</sup> Si veda <http://www.oecd.org/ctp/dispute/MAP%20PROGRAM%20STATISTICS%20FOR%202014%20ITALY.pdf> per le ultime statistiche sui MAP in Italia

<sup>19</sup> La tabella può essere consultata online a:

<http://www.oecd.org/ctp/dispute/MAP%20PROGRAM%20STATISTICS%20FOR%202014%20ITALY.pdf>

e instaurare quindi un rinnovato rapporto basato sulla fiducia reciproca e la trasparenza. Il lancio di un programma del genere in Italia segnala l'intenzione di passare da un'applicazione caso per caso a un nuovo approccio che mira a conseguire una migliore voluntary compliance. A tal fine, il co-operative compliance programme avrà bisogno di una direzione efficace, uno scopo gestibile, e un supporto costante per alcuni anni. Vi deve essere anche una valutazione sistematica delle risorse che possono essere dedicate a questa iniziativa nel breve e medio termine, tenendo conto delle competenze e dell'esperienza necessarie (un argomento che è particolarmente rilevante data la situazione critica in merito alla gestione delle risorse umane nell'Agenzia delle Entrate). Ancora più importante, le responsabilità all'interno della Agenzia delle Entrate, e qualsiasi ruolo della Guardia di Finanza in questo programma, devono essere elaborati accuratamente, al fine di ridurre al minimo i rischi di interruzione e di approcci incoerenti.

96. L'attuazione di programmi di *co-operative compliance* richiede numerose sfide sia per le istituzioni che gestiscono le entrate che per le imprese. Importanti conclusioni provenienti dalle esperienze di altri organismi entrate sono delineate nel box che segue.

#### **Box 4. Istituire con successo un programma di co-operative compliance**

1. *Le competenze del personale:* Un modello di co-operative compliance è un approccio basato sulle relazioni, che risulta essere altamente impegnativa per personale che lavora con le grandi imprese. Devono avere alti livelli di comprensione del cliente e di competenza tecnica. La transizione da un ambiente contraddittorio a un ambiente cooperativo può presentare sfide che richiedono un cambiamento culturale da entrambe le parti. Capacità di comunicazione che supportano il dialogo aperto e l'abilità di tenere conversazioni difficili sono fondamentali in questo senso.
2. *Adottare un approccio graduale:* gli enti fiscali con una vasta esperienza sulla co-operative compliance raccomandano un approccio graduale, iniziando con le imprese e le industrie meno complesse in modo da risolvere eventuali questioni procedurali prima. Idealmente qualsiasi progetto pilota ha inizio con entità che hanno un profilo di rischio relativamente semplice, in modo tale che il progetto pilota possa lavorarci su con successo e risolvere le questioni procedurali che si presentano. Un tale approccio rende più facile affrontare i casi che sono sostanzialmente più complessi mentre il progetto si realizza.
3. *Fare il primo passo nella costruzione di fiducia:* I vantaggi del programma possono essere ottenuti solo se sia i contribuenti che l'ente fiscale si fidano l'un l'altro. Tuttavia, gli enti fiscali dovrebbero prendere in considerazione di fare il primo passo, perché "fiducia genera fiducia". Si richiede un livello di fiducia da entrambe le parti, tra cui la volontà di affrontare adeguatamente le questioni precedenti in modo da far funzionare questo approccio.
4. *Gestire le percezioni:* Gestire la percezione è una delle sfide più importanti che devono essere affrontate. L'attuale clima economico e sociale ha anche dato luogo a maggiore controllo pubblico e dei media e sfiducia delle grandi imprese, che si è estesa al modo in cui gestiscono i loro obblighi fiscali. Nel trattare questo, i paesi dovrebbero chiarire il loro approccio e gli obiettivi, sia internamente che esternamente.
5. *Gestire le aspettative:* Gestire le aspettative può anche essere difficile e una buona comunicazione è di vitale importanza anche qui. È importante essere molto chiari circa l'impegno necessario, la tempistica, i ruoli e le responsabilità quando si avvia un tale approccio.
6. *Coinvolgere gli intermediari fiscali:* gli intermediari fiscali svolgono un ruolo importante negli affari fiscali delle imprese e sono di conseguenza un altro gruppo che è importante coinvolgere in una fase precoce. Se essi sono stati abituati a un rapporto conflittuale, può volerci un certo tempo per invertirlo.

Fonte: 'Co-operative Compliance; A Framework' (Maggio 2013), OECD.

97. **La sfumatura che divide le sanzioni penali da quelle amministrative è più chiara, ma le incertezze rimangono.** Questo è un problema che interessa tutta la linea e in modo particolare nel contesto del programma di co-operative compliance recentemente lanciato. Riguarda la certezza e la prevedibilità di cui gli investitori necessitano e allo stesso tempo combina casi di frode grave con i casi di evasione. Una revisione delle sanzioni penali e amministrative è stata fatta di recente e quindi la certezza in questo ambito aumenterà. Sembra esserci ancora qualche incertezza, invece, per quanto riguarda le conseguenze di certi comportamenti. Mentre è ormai chiaro a seguito delle ultime modifiche legislative che né le violazioni dei prezzi di trasferimento, né comportamenti abusivi dovrebbero innescare una responsabilità penale, non è così per i casi di accertamenti che sostengono l'esistenza di una stabile organizzazione o la residenza fiscale in Italia (anche se è ora possibile richiedere anticipatamente interPELLI per questi casi).

*Strategie per beneficiare pienamente di modifiche concordate a livello internazionale*

98. **Ci sono state due iniziative a livello mondiale nel corso degli ultimi anni, che avranno un impatto diretto sul modo in cui le amministrazioni fiscali lavorano: il progetto BEPS e il CRS per lo scambio automatico di informazioni.** I risultati di queste iniziative internazionali hanno impatto su tutti gli organi fiscali nazionali e dovranno essere accuratamente integrati nei rispettivi approcci di gestione dei rischi e dei programmi di compliance.

**Box 5. Il Progetto di erosione delle basi imponibili e traslazioni di utili (BEPS)**

**L'attuazione del progetto BEPS pone sfide e opportunità per gli enti fiscali.** Ci sono una serie di risultati del BEPS che avranno un impatto diretto sul modo in cui le amministrazioni fiscali lavorano, su come vengono istituite le loro strategie di gestione del rischio e, infine, su come assicurano il rispetto delle leggi fiscali. Gli enti fiscali hanno quindi interesse a far sì che questi risultati si adattino bene alla loro strategia globale di rischio di compliance al fine di trarne il massimo vantaggio. I risultati del BEPS che in questa fase sembrano avere un impatto più diretto sulle amministrazioni fiscali sono:

- **Rendicontazione paese per paese e documentazione sul transfer pricing:** gli enti fiscali saranno in grado di ottenere informazioni sulle operazioni di business globale e le politiche dei prezzi di trasferimento delle multinazionali, informazioni più dettagliate su importanti operazioni di una parte correlata e i relativi importi, e una chiara visione d'insieme su dove sono situati profitti, vendite, dipendenti e beni, e dove le tasse sono pagate e maturano, su una base paese per paese.
- **Pratiche fiscali dannose:** Tutti i paesi OCSE e del G20 hanno approvato un approccio che prevede un collegamento tra il luogo delle attività che generano reddito IP che da diritto a un trattamento fiscale preferenziale e la giurisdizione che offre questo regime preferenziale. Gli enti fiscali saranno messi sotto pressione per determinare l'importo del reddito che da diritto a beneficiare di questi regimi preferenziali e questo probabilmente richiederà risorse aggiuntive e qualificate. Inoltre, è stato messo in atto un quadro per lo scambio obbligatorio e spontaneo di informazioni sulle decisioni fiscali relative ai regimi preferenziali. Ciò significa che gli enti fiscali otterranno informazioni sui ruling effettuati in altri paesi che possono avere un impatto sulla loro base imponibile, fornendo così ulteriori informazioni per le loro strategie di gestione del rischio
- **Composizione delle controversie:** Le misure sono state identificate al fine di garantire che vengano impedito e risolte le controversie tra i governi sull'interpretazione dei trattati, riducendo al minimo i rischi di incertezza e di doppia imposizione non intenzionale. I paesi hanno accettato di uno standard minimo per quanto riguarda la risoluzione delle controversie relative ai trattati e hanno accettato di garantire la sua effettiva attuazione attraverso l'istituzione di un robusto meccanismo di controllo basato sui pari. Inoltre, un numero crescente di paesi che comprende l'Italia sono disposti a usare l'arbitrato al fine di garantire che le controversie e ogni conseguente doppia imposizione siano risolti in un arco temporale di 2 anni. La rinnovata attenzione per la risoluzione delle controversie e l'introduzione dell'arbitrato avrà chiaramente un impatto sulle amministrazioni fiscali, sia in termini di garantire che le controversie siano risolte sia, cosa ancora più importante, che controversie siano evitate fin dall'inizio per garantire che gli atti di accertamento siano fondati e in linea con gli obblighi del trattato.

### **Box 6. Il Common Reporting Standard**

Il CRS sviluppato dall'OCSE in risposta alla richiesta del G20 si rivolge alle giurisdizioni **per ottenere informazioni dalle loro istituzioni finanziarie e automaticamente scambiare tali informazioni con altre giurisdizioni su base annua**. In termini generali, le istituzioni finanziarie riportano informazioni all'amministrazione fiscale nella giurisdizione in cui si trovano. L'informazione consiste nei dettagli delle attività finanziarie che detengono per conto dei contribuenti da giurisdizioni con cui la loro amministrazione fiscale scambia informazioni. Le amministrazioni fiscali si scambiano poi queste informazioni.

**In conformità con i loro impegni, i governi e le amministrazioni fiscali dovranno prendere diverse misure per garantire di implementare debitamente lo standard.** Questo processo richiede: l'implementazione delle norme relative alla raccolta e alla comunicazione delle informazioni da parte delle istituzioni finanziarie; l'istituzione di capacità IT e amministrative al fine di ricevere e scambiare le informazioni; l'introduzione di uno strumento giuridico che prevede lo scambio di informazioni tra le giurisdizioni; e misure per garantire i più elevati standard di riservatezza e di dati di salvaguardia. **Lo Standard richiede capacità tecnica e amministrativa per gestire correttamente le informazioni ed è importante che risorse adeguate siano messe in atto al momento dello scambio.**

99. **Vi è quindi la necessità di sviluppare una strategia comune e nuovi metodi di lavoro per beneficiare pienamente dei cambiamenti concordati a livello internazionale.** Importanti riforme a livello internazionale derivanti dal CRS e dal Progetto BEPS attiveranno modifiche al modo in cui gli enti fiscali lavorano e interagiscono con i loro omologhi. Ulteriori informazioni saranno disponibili automaticamente per quanto riguarda per esempio i conti bancari detenuti dai residenti italiani all'estero, fornendo così ulteriori strumenti per affrontare l'inadempienza offshore. Indizi di attività economica delle grandi multinazionali su base paese per paese e i ruling sui regimi preferenziali saranno anche scambiati automaticamente. Tutti questi cambiamenti saranno probabilmente accompagnati da una riorganizzazione delle funzioni rilevanti e metodi di lavoro delle agenzie fiscali, in particolare per quanto riguarda la gestione delle problematiche fiscali transfrontaliere.

100. **Sono stati recentemente annunciati dei piani per l'istituzione di un ufficio dedicato agli HNWI e dovrebbe essere attuato rapidamente.** Gli HNWI pongono una serie di sfide per gli enti fiscali a causa della complessità dei loro affari finanziari e fiscali e il gran numero di soggetti che sono suscettibili di controllo, l'opportunità di intraprendere una pianificazione fiscale aggressiva, e la quantità di entrate fiscali in gioco, con il suo impatto sull'integrità complessiva del sistema fiscale. Per migliorare la compliance rispetto a questo segmento di contribuenti, l'esperienza suggerisce che è utile mettere a fuoco in modo più efficace le risorse attraverso la creazione di un'unità dedicata agli HNWI. Tale unità richiede in genere la responsabilità di quelle tasse che hanno un impatto diretto sulle passività fiscali personali degli HNWI e permette la concentrazione di competenze, formazione mirata, il mantenimento delle conoscenze e quindi un miglioramento nel tempo della comprensione della popolazione HNWI. In alcuni paesi la copertura si estende ulteriormente alle loro associate attività d'investimento e di impresa, quali i trust, le società di investimento controllate e altri enti operativi, e l'unità può anche assumersi la responsabilità dei membri della famiglia per consentire all'amministrazione di avere una visione più ampia del HNWI.

### **C. Raccomandazioni**

101. Raccomandazioni aggiuntive rispetto a quelle indicate nel capitolo II per quanto riguarda gli aspetti istituzionali e di governance dell'amministrazione fiscale, al fine di migliorare la gestione complessiva degli adempimenti fiscali:

- **Elaborare una strategia articolata a livello paese per migliorare il rispetto delle leggi fiscali, sulla base di pratiche internazionali e sugli strumenti e le risorse già disponibili. In questo contesto, potrebbe essere data priorità a:**
  - affrontare in modo particolare gli aspetti chiave della non-compliance dell'IVA. Particolare attenzione e

urgenza dovrebbe essere data nel riformulare gli obblighi di presentazione delle dichiarazioni IVA (ad esempio, richiedendo la presentazione della dichiarazione IVA mensile e trimestrale) con limiti fissati per evitare l'imposizione d'inutili oneri ai piccoli commercianti e semplificando la dichiarazione annuale IVA, nonché l'uso della fatturazione elettronica;

- sfruttare le potenzialità degli studi di settore e della ricerca sul tax gap. Più specificatamente dovrebbe essere opportuno focalizzarsi sulla completa e rapida attuazione dei recenti cambiamenti legislativi connessi all'utilizzo e al campo d'applicazione dei programmi di ricerca sul tax gap, che dovrebbero essere ampliati includendo i contributi previdenziali e le accise. Ulteriori passi dovrebbero essere intrapresi per confrontarsi sulle metodologie di stima del tax gap con quelle già adottate da altre istituzioni che gestiscono le entrate e la ricerca sul tax gap dovrebbe essere utilizzata per misurare i progressi compiuti nel tempo e mettere a punto gli adeguamenti alla strategia globale;
- attuare rapidamente un'unità centralizzata sui contribuenti ad alto reddito (HNWI) e beneficiare appieno, tra l'altro, delle informazioni derivanti dall'impegno globale sul CRS;
- garantire l'accesso e l'interoperabilità tra i diversi sistemi informativi, e sviluppare strategie e strumenti per usare e fornire dati e informazioni rilevanti sulle attività e le transazioni transfrontaliere in linea con le riforme previste nel Progetto BEPS.
- **Continuare i recenti sforzi di riforma, fornendo ulteriore certezza e prevedibilità agli investitori e alimentando il nuovo programma di co-operative compliance. In questo contesto, potrebbe essere data priorità a:**
  - elaborare chiaramente le responsabilità all'interno dell'Agenzia delle Entrate e ogni ruolo della Guardia di Finanza in questo programma, al fine di minimizzare i rischi di interruzioni e approcci incoerenti.
  - adottare misure per garantire che il campo di applicazione del programma sia gestibile nel breve e medio termine, sulla base di una valutazione sistematica delle competenze e dell'esperienza necessarie e delle risorse disponibili;
  - chiarire ulteriormente la linea di demarcazione tra questioni fiscali civili e penali, soprattutto al fine di garantire che, in relazione alle questioni come la stabile organizzazione e la residenza fiscale, le conseguenze penali derivino unicamente solo in caso di frode fiscale;
  - migliorare la capacità dell'Italia di risolvere le *mutual agreement procedures* in modo tempestivo e misurarne i progressi nel tempo.

## CAPITOLO 6. RISCOSSIONE COATTIVA DELLE IMPOSTE: PROBLEMI SPECIFICI IDENTIFICATI

Alcuni problemi specifici in relazione alla riscossione coattiva delle imposte in Italia sono emersi nell'ambito della revisione degli aspetti istituzionali e gestionali dell'Amministrazione fiscale italiana. Questi problemi e le relative raccomandazioni, basati sulle pratiche e orientamenti internazionali, sono riportati di seguito.

### A. Il contesto italiano e la strategia in materia di riscossione dei crediti tributari

102. **La riscossione dei crediti tributari è un elemento fondamentale nella struttura delle amministrazioni fiscali di tutti i paesi.** Mentre molti paesi adoperano in maniera consistente i regimi della ritenuta alla fonte per agevolare il pagamento delle imposte nei confronti di un numero notevole di contribuenti e minimizzare l'incidenza dei crediti che potrebbero altrimenti sorgere, per la maggior parte dei paesi la realtà è che nel corso di ciascun periodo d'imposta, un numero piuttosto elevato di contribuenti si troverà ad affrontare difficoltà nei pagamenti e/o rifiuterà di adempiere agli obblighi di versamento delle imposte. Questi episodi di mancato adempimento ritardano l'attività di riscossione delle imposte e, di conseguenza, impongono all'istituzione che gestisce le entrate di intraprendere ulteriori azioni. Le istituzioni che gestiscono le entrate, pertanto, necessitano di procedure efficaci per assicurare che i crediti fiscali siano riscossi nel più breve tempo e al minor costo possibile.
103. Come già indicato in precedenza, **un distinto soggetto di diritto privato (Equitalia) è stato istituito per svolgere il lavoro di riscossione coattiva dei crediti sulla maggior parte del territorio nazionale.** Equitalia è partecipata dall'Agenzia delle Entrate (51%) e dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (49%)<sup>20</sup>. Il suo mandato va al di là della riscossione dei crediti per conto di queste agenzie e include anche i crediti vantati da altri creditori, quali l'Agenzia delle Dogane, le Regioni, le Province, i Comuni, nonché i consorzi idrici locali e gli ordini professionali. Le attività di Equitalia sono disciplinate da norme ordinarie e speciali che prevedono l'obbligatorietà dell'azione esecutiva sulla totalità dei soggetti (imprese e persone fisiche) per il recupero degli arretrati.
104. **A livello operativo, Equitalia conduce le sue attività attraverso tre società controllate, organizzate su base regionale:** Equitalia Nord, Equitalia Centro e Equitalia Sud, con esclusione della regione Sicilia dove un organismo distinto (Riscossione Spa) è responsabile della riscossione coattiva dei crediti. Tutte le società presentano attualmente la stessa struttura organizzativa e assumono i propri dipendenti, sebbene un certo numero di riforme sono state recentemente annunciate. In tutta Italia, Equitalia conta appena meno di 8.000 impiegati assegnati a diverse tipologie di uffici (ad es. uffici regionali e locali, call center e sportelli di pagamento).
105. **Equitalia e l'Agenzia delle Entrate stipulano Convenzioni triennali che delineano gli obiettivi riguardanti la riscossione dei crediti tributari.** In base all'ultima Convenzione, gli obiettivi strategici per il triennio 2013-2015 si sono concentrati su quattro aree: (i) assicurare una maggior efficacia della riscossione dei tributi attraverso l'adozione di un approccio incentrato sulle caratteristiche specifiche dei contribuenti; (ii) migliorare i rapporti con i contribuenti ampliando la gamma di servizi offerti e semplificandone l'accesso e

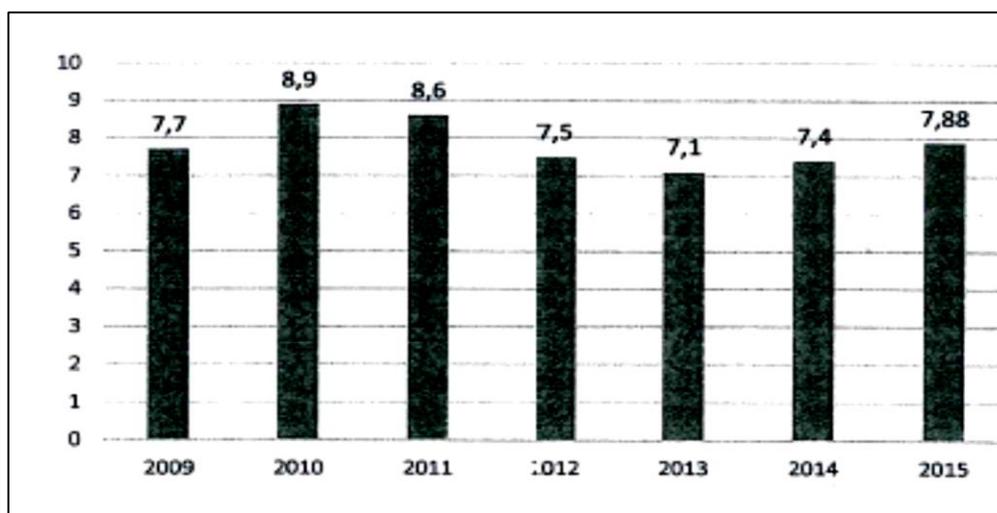
---

<sup>20</sup> Fino al 2006, la riscossione dei tributi era affidata in concessione a soggetti privati (prevalentemente banche). La legge finanziaria per il 2006 ha riformato il sistema e ha creato "Riscossione SpA" per svolgere la funzione di riscossione dei tributi. Nel 2007, Riscossione SpA è stata ribattezzata Equitalia SpA e i rami di aziende delle banche che gestivano direttamente l'attività di riscossione, sono stati incorporati nella nuova società di diritto privato.

incrementando la trasparenza e la fiducia reciproca; (iii) incrementare i livelli di efficienza e contenere i costi; e (iv) migliorare le relazioni con gli enti creditori. La Convenzione stabilisce, inoltre, l'ammontare della remunerazione per l'attività di riscossione intrapresa da Equitalia mentre il rimborso dei costi fissi di gestione è regolato da un decreto ministeriale. Equitalia è tenuta a fornire, annualmente, all'Agenzia delle Entrate informazioni e dati dettagliati relativamente all'attività di riscossione complessiva. Equitalia è tenuta a fornire, inoltre, con cadenza mensile un rapporto sintetico sull'andamento della riscossione.

106. **Le agenzie fiscali ed Equitalia, inoltre, scambiano informazioni riguardo i crediti fiscali e i beni dei contribuenti al fine di assicurare il completamento delle rispettive attività.** L'elenco degli atti di esecuzione è messo a disposizione delle agenzie per consentire loro di aggiungere nuovi debitori, verificare le pretese e cancellare o ridurre gli importi segnalati come esigibili. Le informazioni riguardo i beni dei contribuenti sono rese disponibili ad Equitalia attraverso i dati contenuti nell'*Anagrafe Tributaria*. L'accesso a questa banca dati fornisce a Equitalia le informazioni sugli immobili, rapporti di lavoro, contratti di affitto, rapporti commerciali, veicoli, imbarcazioni e aeromobili relativi ai debitori. Equitalia dispone anche di informazioni sull'esistenza di conti correnti bancari. Tuttavia queste informazioni sono limitate alla conoscenza dell'esistenza dei conti e non includono informazioni in relazione ai saldi o alle singole transazioni.
107. **Equitalia svolge una serie di attività che comprendono la prestazione di assistenza ai contribuenti, un servizio di cassa, l'analisi e l'esecuzione forzata al fine di riscuotere i crediti tributari.** Il processo inizia quando Equitalia riceve la lista dei debitori ("ruoli") dagli enti creditori. Con riferimento ai crediti tributari, le somme che Equitalia è tenuta a riscuotere hanno generalmente tre componenti: il credito fiscale medesimo, le somme relative alle sanzioni e quelle relative agli interessi sui pagamenti scaduti. Equitalia riscuote, inoltre, una somma ulteriore a copertura delle proprie spese. Quando Equitalia non né in grado di riscuotere un credito presente nell'elenco dei ruoli, deve provare ai suoi creditori che ha fatto tutto il possibile per riscuoterlo. Se non riesce a fornire tale prova, Equitalia è obbligata a pagare lo stesso al creditore. D'altro canto, se riesce a fornire tale prova, Equitalia ottiene il rimborso delle spese sostenute nel cercare di riscuotere il credito.
108. **Una volta che il credito è considerato "inesigibile", Equitalia è obbligata ad informare l'ente creditore; tuttavia, tale rendicontazione non è stata condotta in Italia negli ultimi 15 anni.** Di conseguenza, i dati, al mese di settembre 2015, mostrano un valore totale dei crediti tributari superiore a 756 miliardi di euro a settembre 2015, mentre la realtà è molto differente. Questi crediti, ai fini della contabilità, non appaiono nel bilancio dello stato ma, da un punto di vista giuridico, non sono stati stralciati. Questa situazione è destinata a cambiare. Una legge da poco introdotta stabilisce, infatti, la tempistica per le comunicazioni di "inesigibilità" relative ai crediti tributari, in base alla quale tali comunicazioni devono essere inviate agli enti creditori interessati entro il terzo anno successivo alla consegna del ruolo ad Equitalia. Inoltre, per i crediti tributari relativi al periodo 2000-2014, la rendicontazione avverrà su base annuale, a partire dal periodo di imposta più recente (ovvero il 2014).
109. Come si evince dal grafico sottostante, **negli ultimi anni le riscossioni annuali dei crediti fiscali da parte di Equitalia sono nettamente al di sotto dei livelli massimi registrati nel 2010 e 2011, mentre il valore dei volumi riscossi è cresciuto notevolmente.**

Figura 6. Debiti riscossi ogni anno (valori in miliardi di euro)



Fonte: Agente nazionale della riscossione dei tributi, Equitalia SpA, Struttura e funzionamento, Dicembre 2015.

110. **A seguito delle modifiche legislative, Equitalia ha, negli ultimi anni, dovuto notevolmente incrementare l'uso delle rateazioni.** Nel 2010, circa il 36% degli incassi totali di Equitalia sono attribuibili ai piani di rateazione e questa proporzione è cresciuta negli anni a seguire raggiungendo circa il 49,3% nel mese di settembre 2015. Ad ogni modo, nonostante il maggiore utilizzo delle rateazioni, la riscossione totale annuale è diminuita in misura marginale a partire dagli anni 2010 e 2011, anni in cui si è verificato il picco delle riscossioni.

**Tabella 8. Utilizzo di piani di rateazione per la riscossione dei tributi (dal 2010 al 2015)**

Misure	2010	2011	2012	2013	2014	2015(fino a settembre.)
<b>IMPORTI RISCOSSI:</b>						
Tutti i crediti fiscali riscossi	8 876	8 622	7 530	7 133	7 411	6 023.9
crediti fiscali riscossi con i piani di rateizzazione	3 212	3 409	3 066	3 334	3 405	2 972.5
% riscosso con piani rateizzati	36.2	39.5	40.7	46.7	45.9	49.3
<b>NUMERO DEI PIANI:</b>						
Numero dei piani di rateizzazione richiesti	571 694	553 933	621 484	732 326	979 082	n./a.
Piani di rateizzazioni richiesti che sono stati respinti	27 094	23 307	17 003	14 806	15 456	n./a.
% totale delle richieste respinte	4.7	4.2	2.7	2.0	1.6	n./a.

Fonte: Agente nazionale della riscossione dei tributi, Equitalia SpA, Struttura e funzionamento, Dicembre 2015.

## B. Problemi specifici identificati alla luce delle pratiche e orientamenti internazionali

111. **L'ammontare dei crediti tributari in essere é eccezionalmente elevato in Italia.** Mentre la creazione di Equitalia ha, soprattutto in passato, aumentato l'efficacia della riscossione dei tributi, ci sono ampi margini per migliorare la situazione esistente. Il totale dei crediti riscossi annualmente tramite le attività svolte da Equitalia rappresenta una minima parte della giacenza totale dei crediti e tale giacenza cresce molto più rapidamente rispetto all'attività di riscossione dei crediti intrapresa da Equitalia. **Ciò è probabilmente dovuto a diverse ragioni ma soprattutto al fatto che i crediti inesigibili non vengono sistematicamente stralciati.** Il totale dei crediti tributari riportati dalle agenzie al mese di settembre 2015 ha superato i 756 miliardi di euro (il valore totale dei crediti fiscali dati a Equitalia meno gli importi riscossi) Allo stesso tempo, circa il 50% dei ruoli complessivi gestiti da Equitalia (cioè i crediti di tutti gli enti creditori) è attribuibile a

**Tabella 9. Dati relativi alla giacenza media dei ruoli (mese di settembre 2015)**

Status del debitore	Numero dei debitori	Ammontare del ruolo registrato (miliardi di euro)	Ruolo registrato medio (euro)
Debitori falliti	166 000	135	813 253
Debitori deceduti o attività cessate	2 780 000	76	27 338
Debitori con elevati arretrati fiscali	250 000	349	1 396 000
Altri debitori	17 220 000	154	89 43
<i>Totali</i>	20 191 000	714	35 362

Fonte: Equitalia

poco meno di 300.000 debitori, mentre circa il 30% è attribuibile a soggetti falliti, deceduti o attività cessate. Dovendo fronteggiare oltre 20 milioni di debitori in totale, Equitalia ha un enorme carico di lavoro da gestire ed evidenti sono le sfide per un uso efficiente delle risorse.

112. **Il livello di compliance in relazione al pagamento delle imposte varia tra gruppi di paesi omogenei ma i dati italiani ne fanno l'eccezione.** I fattori che influenzano l'osservanza dei pagamenti comprendono le differenze nei seguenti ambiti: (i) norme culturali e atteggiamenti nei confronti del governo; (ii) condizioni economiche generali; (iii) definizione del quadro legislativo per la riscossione delle imposte; (iv) gestione complessiva del sistema fiscale, compresa la funzione di riscossione dei crediti tributari. Sulla base dei dati raccolti nel corso di un periodo superiore a dieci anni da parte di istituzioni che gestiscono le entrate in tutti i paesi aderenti all'OCSE, Unione europea e G20, può essere dimostrato che le economie più performanti in merito alla riduzione dell'incidenza delle imposte non versate (esclusi i debiti contestati) operano, in genere, con una giacenza dei crediti i cui valori sono all'incirca pari al 5% delle entrate nette annuali riscosse (per tutte le imposte). Ad esempio, nel 2013, il rapporto tra i crediti tributari totali a fine anno, esclusi gli importi contestati e il totale delle entrate nette riscosse è pari al 5,7% in Australia, 7,7% in Francia, 2,6% nel Regno Unito, 8,7% negli Stati Uniti e 8,2% in Nuova Zelanda. Per contro, il rapporto tra i crediti tributari totali, esclusi gli importi contestati e il totale delle entrate nette riscosse in Italia è pari al 190,8%, probabilmente dovuto al fatto che i crediti fiscali non vengono sistematicamente stralciati.
113. **Infatti, alcune questioni procedurali potrebbero incidere sulla correttezza del magazzino dei crediti tributari.** Sulla base delle informazioni fornite da Equitalia risulta che circa 180 milioni di euro, parte del magazzino dei crediti tributari delle agenzie esistenti al mese di settembre 2015, sono relativi a crediti tributari non in scadenza di pagamento. Ciò equivale a circa il 22% dello stock dei crediti fiscali dati a Equitalia dalle Agenzie e scende al 10% se si fa riferimento al 2010-2014. Debiti fiscali non ancora scaduti sussistono quando ad esempio una sentenza decide a favore del contribuente, nei casi in cui il debito fiscale è

stato in realtà già pagato dal contribuente o per errori nella procedura di accertamento che ha portato all'emissione del ruolo. Inutile dire che la richiesta di pagamenti indebiti inficia drammaticamente la fiducia dei cittadini nella correttezza e affidabilità dell'intero sistema fiscale. Questo genere di problemi si può sempre verificare ma il livello osservato in Italia è estremamente elevato e indica l'esistenza di problemi procedurali e lacune del sistema.

114. **I poteri di Equitalia per garantire la riscossione dei crediti tributari sono stati limitati progressivamente dal legislatore.** Diverse disposizioni di legge sono state introdotte per porre limiti pesanti ai poteri di Equitalia. Queste disposizioni sono state il frutto di scelte politiche, adottate in un momento di crisi di liquidità nell'economia. Al momento, queste limitazioni ostacolano notevolmente la capacità di garantire la riscossione delle imposte dovute. Così, mentre da un lato le norme sono state introdotte per sostenere i debitori in difficoltà economiche, dall'altro esse hanno favorito una cultura dell' "evasione da riscossione", che aiuta a spiegare anche l'elevato stock di crediti in essere. In altre parole, alcuni contribuenti potrebbero riportare e dichiarare in maniera appropriata, ma poi decidere di non pagare e mettere in atto strategie per nascondere la ricchezza. Di seguito, alcune delle limitazioni più importanti recentemente introdotte:

- Possibilità di rateizzare il debito fino a un massimo di 120 rate (con riferimento alle rate non pagate, il limite del numero massimo delle rate che non determina la decadenza dal beneficio della rateazione, è stato inizialmente aumentato da due a otto e ora a cinque);
- Il termine entro cui il terzo che riceve l'ordine di pagamento deve versare le somme direttamente all'agente della riscossione è stato esteso da 15 a 60 giorni;
- Equitalia è obbligata a dare una comunicazione preventiva al contribuente prima di procedere alla registrazione del fermo dei veicoli;
- Le procedure per il sequestro e la vendita all'asta delle proprietà immobiliari del debitore possono essere iniziate solo in caso di debiti fiscali superiori a 120.000 euro e su ogni bene il cui valore è superiore a 120.000 euro (in precedenza 20.000 euro) e comunque mai nel caso dell'unico immobile di proprietà in cui il debitore risiede;
- La quota della pensione e dello stipendio di ciascun debitore che può essere soggetta ad azione di pignoramento è stata ridotta a 1/10 per stipendi e pensioni fino a 2.500 euro, 1/7 per stipendi e pensioni di importo compreso tra 2.500 euro e 5.000 euro e 1/5 per somme eccedenti 5.000 euro.

115. **Le strategie per la riscossione dei crediti tributari e la definizione delle priorità non sono né sufficientemente basate sui rischi né mirate.** La legge sembra limitare possibili strategie per riscuotere efficacemente ed efficientemente i crediti tributari. Infatti la legge attualmente impedisce ad Equitalia di dare priorità alla riscossione di specifici crediti tributari, obbligandola, invece, ad elaborarli tutti, indipendentemente dalle possibilità di successo e degli importi in discussione. Questo rende l'attuale approccio per la riscossione dei crediti tributari orientato al processo piuttosto che ai risultati, con conseguenze evidenti sulla sua prestazione generale e sul modo in cui viene percepito dai cittadini.

116. **Vi è una notevole quantità di indicazioni pratiche da parte di organismi internazionali in materia di *best practices* nella riscossione dei crediti tributari e nella riscossione in generale.** Queste indicazioni presentano, generalmente, una serie di temi comuni, che si avvalgono delle osservazioni sugli approcci utilizzati ed esperienze effettuate da parte di istituzioni che gestiscono le entrate con ottime performance e che sono riassunte nel riquadro sottostante.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Queste includono i modelli fiscali della Commissione Europea, lo strumento di accertamento diagnostico delle amministrazioni

**Box 7. Caratteristiche rilevanti di progettazione e gestione del sistema fiscale per l'effettiva riscossione dei crediti tributari**

- ***Un quadro legislativo correttamente concepito per la riscossione delle imposte:*** Il regime normativo per la riscossione delle imposte sul reddito dovrebbe prevedere un uso estensivo di ritenute alla fonte per le imposte sul reddito delle persone fisiche e regimi di pagamento anticipato concepiti in modo appropriato, questi ultimi per la riscossione delle imposte sul reddito societario, sul reddito delle persone fisiche o dei lavoratori autonomi.
- ***Ampli poteri esecutivi (coercitivi).*** Le istituzioni che gestiscono le entrate necessitano di una vasta gamma di poteri per imporre il pagamento dei debiti tributari. I poteri più frequentemente osservati sono: 1) entrare negli accordi di pagamento; 2) pignorare i beni del debitore detenuti da terzi (ad esempio stipendi e depositi bancari); 3) inserire un'ipoteca sui beni; 4) richiedere il nulla osta relativo alla situazione fiscale per la concessione di contratti governativi; 5) confiscare i beni dei contribuenti; 6) imporre la responsabilità per determinati debiti tributari sui dirigenti della società.
- ***Sanzioni adeguate:*** Il regime normativo per la riscossione di tutte le imposte dovrebbe prevedere l'imposizione di interessi sui debiti scaduti, fissati ad un tasso sufficiente a scoraggiare l'inosservanza dei pagamenti.
- ***Risorse adeguate per gestire i carichi di lavoro:*** tenendo conto della varietà di imposte da riscuotere, del numero di contribuenti da gestire e dei molti fattori che possono influenzare l'osservanza dei pagamenti, notevoli risorse sono dedicate alla riscossione dei crediti tributari, in media nell'ordine del 10-12% del totale delle risorse nei paesi OCSE.
- ***L'organizzazione della funzione di riscossione dei crediti:*** la riscossione dei crediti è una funzione specializzata e di solito è organizzata come tale. Per esempio, mentre ha senso raggruppare alcuni tipi specifici di contribuenti - le imprese di grandi dimensioni per il numero molto elevato di debitori nel segmento delle piccole e medie imprese - è più importante utilizzare strumenti di analisi per scegliere il corretto intervento. La funzione di riscossione dei crediti può essere organizzata sulla base di discipline fondamentali, come la gestione di call center, la liquidazione e gli interventi diretti.
- ***Misura efficace delle prestazioni:*** la scelta corretta degli indicatori chiave di performance è essenziale se le operazioni giornaliere della funzione di riscossione devono rimanere correttamente allineate con i risultati desiderati. Il comportamento del debitore è dinamico e quindi un impegno al miglioramento continuo farà in modo che l'organizzazione sia in grado di rispondere a questi cambiamenti.
- ***Interventi su misura sulla base di un approccio basato sul rischio, accompagnati dall'uso di analisi avanzate:*** storicamente, molte istituzioni che gestiscono le entrate si concentravano sulla gestione dei debiti piuttosto che sui debitori. I debiti venivano trattati tutti allo stesso modo, il che significava, ad esempio, che i solleciti venivano inviati ad ogni debitore in ritardo, anche se l'esperienza ha dimostrato che la maggior parte dei debitori ignora queste lettere. Il crescente utilizzo di analisi avanzate rende possibile usare tutte le informazioni sui contribuenti possedute dalle istituzioni che gestiscono le entrate al fine di gestire accuratamente i debitori attraverso "l'intervento giusto al momento giusto". Questo elimina il costo di interventi inefficaci e migliora il

fiscali del Fondo Monetario Internazionale (TADAT) e una serie di rapporti dell'OCSE preparati dal Forum sull'Amministrazione Fiscale, il più recente dei quali raccoglie i risultati di uno studio sulle pratiche di riscossione condotto tra economie avanzate e pubblicato alla fine del 2014.

flusso delle entrate. Tecniche analitiche avanzate consentono anche di sperimentare diverse tipologie di interventi e di valutare rapidamente la loro efficacia.

- ***Ampio utilizzo di richieste di pagamento e mezzi elettronici di pagamento:*** la tecnologia moderna dota le istituzioni che gestiscono le entrate di numerosi strumenti innovativi per comunicare con i contribuenti (ad es. conti on-line, messaggi di testo SMS, e-mail) e per agevolare il pagamento delle imposte (ad es. attraverso l'uso di mezzi elettronici di pagamento come l'accredito e l'addebito diretto). Le istituzioni che gestiscono le entrate devono mettere a punto strategie efficaci per ottimizzare l'uso di tali strumenti allo scopo di ricordare ai contribuenti sia i pagamenti futuri che quelli già scaduti e, in tal caso, consentirne il pagamento.
- ***L'ampio uso di call center.*** I call center sono ampiamente utilizzati nelle operazioni di riscossione nel settore privato, perché consentono di trattare un gran numero di debiti in modo molto efficiente. Le istituzioni che gestiscono le entrate stanno facendo un uso sempre maggior di call center per l'attività connessa alla riscossione, compreso il monitoraggio dei crediti tributari.
- ***Debitori trasferiti all'estero.*** A seguito del crescente numero di trasferimenti di persone e aziende, il numero di debitori che ha lasciato il paese in cui l'obbligazione tributaria è sorta è in crescita. Una delle soluzioni per affrontare questo problema è rappresentata dall'assistenza e la cooperazione internazionale, in particolare gli articoli presenti negli accordi tra i vari paesi che si riferiscono all'assistenza nella riscossione. Il rapporto descrive le sfide che affrontano le istituzioni che gestiscono le entrate e gli strumenti e le tecniche disponibili per affrontare queste sfide.

Source: OECD Compilation

### C. Raccomandazioni

117. Raccomandazioni aggiuntive rispetto a quelle indicate nel capitolo II per quanto riguarda gli aspetti istituzionali e di governance dell' amministrazione fiscale, al fine di migliorare la prestazione del recupero dei crediti fiscali:

- **Aumentare l'accuratezza e la correttezza della rilevazione della giacenza dei crediti tributari, con conseguenze sull'efficacia ed efficienza operativa. In questo contesto, la priorità potrebbe essere data a;**
  - garantire che vi sia una politica efficace in atto di stralcio dei crediti tributari e che venga applicata come previsto;
  - intraprendere misure urgenti per assicurare che la funzione di riscossione dei crediti tributari sia perfettamente e tempestivamente al corrente di tutti i casi in cui le obbligazioni dei contribuenti siano state interamente pagate o estinte. Questo dovrebbe diventare una priorità di tutte le istituzioni interessate considerato che oltre il 20% di crediti tributari in essere è inesigibile;
  - dotare la funzione di riscossione dei crediti tributari con adeguati poteri e riconsiderare, in particolare, le norme relative alle rateazioni;
  - attribuire alla funzione di riscossione dei crediti la libertà di stabilire le priorità nella strategia di riscossione.

## **ALL. A – LISTA DEI FUNZIONARI E DEGLI STAKEHOLDERS INCONTRATI**

### *Rappresentanti delle Istituzioni coinvolti nell'Amministrazione fiscale*

#### *Ministero dell'Economia e delle Finanze*

Paolo Ciocca, ex Direttore Generale del Dipartimento delle Finanze

Paolo De Ioanna, Capo dell'OIV (Organo Indipendente di Valutazione).

Giuseppe Farina, ex funzionario Ministero dell'Economia e Finanze.

Franco Gallo, ex Ministro dell'Economia e Finanze (Maggio 1993 - maggio 1994).

Marco Iuvinale, Direttore della Direzione delle Relazioni internazionali del Dipartimento delle Finanze.

Fabrizia Lapecorella, Direttore Generale del Dipartimento delle Finanze.

Gabriella Palocci, Direzione agenzie ed enti della fiscalità.

Giulio Tremonti, ex Ministro dell'Economia e Finanze (Maggio 1994 - Gennaio 1995; Giugno 2001 – Luglio 2004; Settembre 2005 - Maggio 2006; Maggio 2008 - Novembre 2011).

Vincenzo Visco, ex Ministro dell'Economia e Finanze (Aprile 1993 - Maggio 1993); (Maggio 1996- Ottobre 1998); (Ottobre 1998 - Dicembre 1999); (Dicembre 1999 - Aprile 2000).

Italo Volpe, ex funzionario del Ministero dell'Economia e Finanze.

#### *Agenzia delle Entrate*

Margherita Maria Calabrò, Direttore Centrale del personale.

Antonio Campanella, Capo Ufficio Formazione e comunicazione interna.

Cinzia Castelli, Capo Ufficio Relazioni internazionali per l'interscambio delle esperienze lavorative e il benchmarking nella gestione del personale

Annibale Doderò, Direttore Centrale della Normativa.

Rossella Orlandi, Direttore Generale.

Girolamo Pastorello, Ex Direttore Centrale del Personale

Stefano Pisani, Responsabile dell'Ufficio Analisi economiche e statistiche.

Aldo Polito, Direttore Centrale dell'Accertamento.

Giuseppe Telesca, Direttore Centrale Amministrazione Pianificazione e Controllo.

*Agenzia delle Dogane e dei Monopoli*

Teresa Alvaro, Direttore Direzione centrale tecnologie per l'innovazione

Alessandro Aronica, Direttore Direzione centrale personale e organizzazione

Rocco Burdo, Capo dell'Ufficio centrale antifrode e controlli – Ufficio Intelligence

Pasquale Di Maio, Direttore vicario

Maria Grazia Artibami, Capo Direttore Pianificazione e Strategie

Paolo Lo Surdo, Direttore - Direzione centrale pianificazione, amministrazione e sicurezza sul lavoro

Giuseppe Peleggi, Direttore Generale

*Guardia di Finanza*

Gianluca Campana, Colonnello del III reparto operativo del Comando Generale della Guardia di Finanza

Saverio Capolupo, Comandante Generale della Guardia di Finanza

Stefano Screpanti, Generale del III Reparto Operazioni del Comando Generale della Guardia di finanza

*Equitalia Spa*

Vincenzo Busa, Presidente

Ernesto Maria Ruffini, Amministratore delegato

Giacomo Sensi, Responsabile Funzione Pianificazione e controllo

*Sogei Spa*

Luca Bargellini, Responsabile Infrastrutture Tecnologie e Innovazione

Massimo Burchietti, Responsabile della funzione esercizio e gestione

Cristiano Cannarsa, Presidente e Amministratore delegato

Cesare Pietrozzini, Responsabile Comunicazioni

Daniela Pompei, Responsabile Dipartimento Finanze, Agenzia Entrate, Equitalia e Demanio

Anna Scafuri, Responsabile relazioni istituzionali e comunicazione

Maurizio Verginelli, Responsabile Agenzia Entrate e Guardia di Finanza.

*Sose Spa*

Gianpietro Brunello, Amministratore delegato

***Presidenza Consiglio dei Ministri***

Tommaso Nannicini, Sottosegretario

***Dipartimento Funzione Pubblica***

Maria Barilà, Direttore Generale

Bernando Mattarella, Capo Ufficio Legislativo

Bernardo Polverari, Direttore del Personale

***Corte dei Conti***

Massimo Romano, Consulente

Vincenzo Tutino, Consulente

***Business Associations***

Claudio Carpentieri, Responsabile politiche fiscali, Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa.

Vincenzo De Luca, Responsabile fiscalità d'impresa, Confcommercio

Marino Gabellini, Responsabile ufficio tributario, Confesercenti

Francesca Mariotti, Direttore aree politiche fiscali, Confindustria

Beniamino Pisano, Responsabile area fiscale, Casartigiani.

Gianfilippo Scifoni, Dirigente Responsabile servizio fisco, Ania.

Andrea Trevisani, Direttore delle politiche fiscali, Confartigianato Imprese.

Ivan Vacca, Condirettore generale, Imposizione diretta e indiretta, Assonime.

Laura Zaccaria, Responsabile Direzione norme e tributi, Associazione Bancaria Italiana.

***Rappresentanti dei Sindacati***

Stefania Silveri, Responsabile Nazionale Agenzie Fiscali, Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori Funzione Pubblica.

Antonio Fanfani, Segretario Nazionale Agenzie Fiscali , Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori Funzione Pubblica.

Paolo Bonomo, Segretario Nazionale – Pubblica Amministrazione, Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori Funzione Pubblica.

Luciano Boldorini, Coordinatore Nazionale – Agenzie Fiscali, Funzione Pubblica Confederazione Generale Italiana del Lavoro.

Salvatore Chiaromonte, Segretario Nazionale – Pubblica Amministrazione, Funzione Pubblica Confederazione Generale Italiana del Lavoro.

Renato Cavallaro, Coordinatore Nazionale – Agenzie Fiscali Unione Italiana lavoratori Pubblica Amministrazione.

Sebastiano Callipo, Segretario Generale, Confederazione dei Sindacati Autonomi dei Lavoratori - Sindacato Autonomo Lavoratori Finanziari.

Valentino Sempredoni, Membro del Segretariato, Confederazione dei Sindacati Autonomi dei Lavoratori - Sindacato Autonomo Lavoratori Finanziari.

Vincenzo Patricelli, Coordinatore Generale – Agenzie Fiscali e Ministero dell’Economia e Finanze, Federazione Lavoratori Pubblici.

Roberto Cefalo, Coordinatore Generale – Agenzie Fiscali e Ministero dell’Economia e Finanze, Federazione Lavoratori Pubblici.

Ermanno Santoro, Coordinatore Nazionale, Unione Sindacale di Base Pubblico Impiego.

Stefano Vendetti, Coordinatore Nazionale, Unione Sindacale di Base Pubblico Impiego.

Barbara Casagrande, Segretario Generale, Unione Nazionale dei Dirigenti di Stato.

Claudio Mastrantonio, Tesoriere, Unione Nazionale dei Dirigenti di Stato.

### ***Consulenti fiscali***

Fabrizio Acerbis, Partner e responsabile Tax & Legal Service e Alessandro Caridi, Partner, PWC Italy.

Emidio Cacciapuoti, Partner, Studio Legale e Tributario King & Wood Mallesons.

Paolo Ludovici, Partner fondatore, Ludovici and Partners.

Guglielmo Maisto, Fondatore e Aurelio Massiminiano, Partner, Maisto & Associati.

Gaetano Nunziato, Consulente fiscale indipendente piccole e medie imprese

Enzo Pepe, Consulente fiscale indipendente piccole e medie imprese

Maricla Pennesi, Partner, Baker & McKenzie.

Stefano Simontacchi, Partner e responsabile, BonelliErede.

Emiliano Zanotti, Partner, EY.

***Rappresentanti di imprese***

Giovanni Carpenzano, Direttore fiscale, Intesa Sanpaolo Bank.

Marco di Capua, Responsabile Internal Audit, Finmeccanica Group.

Stefano Ceccacci, Vice Presidente Esecutivo – Direttore del Gruppo Affari Fiscali, UniCredit.

Stefano Giuliano, Direttore fiscale, General Electric Oil and Gas.

Michele Lenotti, Responsabile degli affari fiscali del Gruppo General Electric.

Roberto Moro, Responsabile affari fiscali, Telecom Italia.

Carlo Sauve, Direttore fiscale, Poste Italiane.

Giuseppe Zingaro, Direttore fiscale, Vodafone Italy

## **ALL. B - UTILIZZO DELLE STIME DI TAX GAP DA PARTE DELL'AMMINISTRAZIONE FISCALE NAZIONALE**

**Il tax gap (divario fiscale) è generalmente definito come una stima della differenza tra l'ammontare delle entrate effettivamente riscosse in un dato anno d'imposta per un singolo tributo e l'importo che sarebbe stato riscosso se vi fosse stata perfetta compliance, ovvero le riscossioni potenziali.** Il tax gap deriva da atti di non-compliance (non-conformità) alla norma i quali posso essere sia intenzionali sia semplicemente il risultato dell'ignoranza della legge da parte dei contribuenti. Nella pratica gli atti di non-compliance possono essere generalmente fatti ricadere nelle seguenti quattro aree di rischio: (i) omessa registrazione ai fini fiscali; (ii) omessa presentazione delle dichiarazioni fiscali e di altri documenti che determinano una passività fiscale; (iii) omessa o incorretta dichiarazione delle obbligazioni tributarie; (iv) mancato pagamento dei debiti tributari accertati. Il tax gap è in genere misurato "tributo per tributo", senza tenere conto di sanzioni e interessi, e i risultati talvolta vengono aggregati per fornire la misura del tax gap totale. Per sua natura, la stima del tax gap è una scienza imprecisa e i vari modelli e metodologie che vengono utilizzati nella pratica sono spesso soggetti a condizioni e supposizioni.

**Le metodologie per la stima del tax gap e il loro utilizzo si sono evolute nel corso degli anni e generalmente ricadono in due categorie: 1) approcci di tipo top-down (macro) e 2) approcci di tipo bottom-up.** All'interno di ogni categoria, c'è poi una varietà di modelli di stima e metodologie che possono essere applicati. L'uso dei vari modelli e metodologie deve essere stabilito in base alle caratteristiche di ogni singolo tributo motivo per cui gli approcci adottati spesso variano.

**Gli approcci di tipo top-down si basano in genere su l'esistenza di dati aggregati che vengono raccolti ed elaborati esternamente e indipendentemente dall'istituzione che gestisce le entrate, e possono essere applicati sia direttamente che indirettamente per determinare una stima della base imponibile.** Alcuni esempi includono dati statistici ufficiali aggregati della spesa per i consumi, rettificati per tenere conto dei fattori che riducono la base imponibile, e i sondaggi sullo stile di vita dei contribuenti che forniscono parametri di riferimento per la stima della spesa per consumi (ad es. su alcol e sigarette). Gli approcci di tipo top-down sono utilizzati ampiamente nelle stime riguardanti le imposte indirette per le quali ci sono, in genere, fonti esterne di dati che raccolgono ed elaborano in modo indipendente le informazioni presenti nelle dichiarazioni dei redditi. Nel complesso, gli approcci di tipo top-down producono stime aggregate del tax gap che, seppur utili ai fini di stime generali, hanno meno valore dal punto di vista operativo in quanto non permettono di individuare specifiche aree di rischio fiscale che possono essere oggetto di interesse da parte delle istituzioni che gestiscono le entrate.<sup>22</sup>

**Gli approcci di tipo bottom-up si basano, invece, sui dati a disposizione delle agenzie delle entrate.** Questi dati principalmente derivano dall'uso di approcci basati sui controlli casuali/a campione. I programmi per i controlli casuali/a campione sono utilizzati da molteplici istituzioni che gestiscono le entrate nei diversi paesi, sia a scopo di ricerca in ambito di tax gap, sia per perfezionare il sistema dei controlli basati sulla valutazione dei rischi. Per quanto riguarda la stima del tax gap, controlli casuali/a campione sono utilizzati principalmente per le imposte dirette, dato che spesso, in tale ambito, le agenzie nazionali di statistica non

---

<sup>22</sup> Recenti sviluppi in tale area sono da attribuirsi a RAGAP, il programma di analisi del tax gap del FMI. Ai fini della stima del tax gap relativo all'IVA, il programma fa riferimento ai dati della contabilità nazionale contenuti nelle tabelle di fornitura-utilizzo per stimare il potenziale gettito IVA su base settoriale, fornendo così una ripartizione settoriale del gap che può essere utilizzata per guidare interventi di compliance. Vedi Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance (IMF, 2015).

hanno accesso a dati raccolti in modo indipendente su talune categorie di reddito (ad es., i redditi da lavoro autonomo e di impresa) che sono di fondamentale importanza in un contesto di compliance fiscale. Un'ulteriore considerazione è che ai fini delle imposte dirette, le obbligazioni tributarie dei contribuenti si basano sul reddito imponibile, generalmente calcolato sottraendo il totale delle deduzioni riconosciute dal reddito imponibile complessivo, determinando così il reddito imponibile netto. Le passività fiscali dei contribuenti possono anche essere ridotte da sgravi e crediti previsti dalla normativa fiscale. Sulla base dell'esperienza delle istituzioni che gestiscono le entrate, un programma di controlli casuale/a campione è un modo utile per identificare con precisione l'incidenza di redditi non dichiarati e deduzioni, sgravi fiscali e crediti che sono invece stati sovrastimati, sia a livello aggregato sia a livello di contribuente individuale. Allo stesso tempo, i controlli casuali/a campione non offrono un quadro completo e ciò è dovuto alla difficoltà dei verificatori di identificare ogni possibile errore in tutti i casi esaminati. Le istituzioni che gestiscono le entrate utilizzano anche dati operativi (ad es. i registri dei rischi), spesso per specifici segmenti di contribuenti, rettificati per tenere conto di distorsioni e stime sulla base di osservazioni ed esperienze sul campo.

**Box 8. Criteri per progettare un quadro di riferimento efficace per la stima del tax gap**

- **Acquisire l'appropriata base imponibile:** I vari modelli e metodologie dovrebbero comprendere tutte le attività potenzialmente imponibili previste per il particolare tipo di imposta in questione.
- **Comprendere tutti i potenziali contribuenti:** i vari modelli e metodologie dovrebbero comprendere tutti i potenziali contribuenti previsti per il particolare tipo di imposta.
- **Rappresentare tutte le forme potenziali di non-compliance:** tutte le tipologie possibili di non-compliance che possono influenzare il reddito/entrate potenziali devono essere conteggiate.
- **Nessuna sovrapposizione tra due aspetti qualunque del quadro di riferimento:** al fine di evitare la sovrastima potenziale del tax gap, sia una sovrapposizione nella copertura della base imponibile o dei contribuenti, sia tipi di non-compliance, devono essere evitati, oppure la sovrapposizione stessa dovrà essere stimata e sottratta dal risultato complessivo.

Fonte: Regno Unito: Rapporto di assistenza tecnica—Assessment of HMRC's Tax Gap Analysis, Ottobre 2013, Fondo Monetario Internazionale.

**Le stime del tax gap possono essere utilizzate potenzialmente in diversi modi anche se i valori a livello di singoli tributi dipendono dalla metodologia utilizzata, dall'attendibilità delle informazioni raccolte e dalla loro tempestività.** Uno degli utilizzi riconosciuti è quello di fornire un quadro complessivo della "salute" del sistema fiscale, possibilmente suddiviso a livello di singola imposta e delle relative tendenze. Tali informazioni sono di particolare interesse per le istituzioni che gestiscono le entrate, poiché il miglioramento del livello generale di compliance volontaria è un obiettivo strategico di tali istituzioni. Inoltre, identificando le tendenze generali di compliance tra le diverse imposte gestite dalle suddette istituzioni, i risultati della ricerca sul tax gap possono assistere le istituzioni nel prendere decisioni circa le priorità nell'allocazione delle risorse. Infine, quando sono disponibili dati disaggregati (ad es. dati provenienti da verifiche casuali/a campione), questi possono indicare i tipi più comuni di errori che si commettono e/o le tecniche comuni di non-compliance, consentendo in tal modo la formulazione di risposte (sia politiche che amministrative) e il perfezionamento dei modelli di rischio operativo per la selezione dei controlli operativi rigorosi.

### Box 9. Danimarca: Utilizzo dei dati provenienti dai controlli casuali per cambiare il comportamento di compliance

L'istituto danese che gestisce le entrate ha condotto ciclicamente, per un certo numero di anni, verifiche casuali/a campione. Nell'esecuzione di questi controlli casuali ha rivolto una notevole attenzione alla cattura di dati relativi alle singole voci provenienti dalle dichiarazioni dei redditi al fine di individuare gli "errori" più comuni. La cattura e l'analisi sistematica di tali dati consente poi di implementare una strategia per individuare (ed eliminare) gli errori dal processo fiscale amministrativo. Per individuare (ed eliminare) gli errori occorre una procedura appropriata volta a: 1) modificare la normativa (ad es. nuovi obblighi di comunicazione da parte di terze parti); 2) modificare i sistemi o le procedure delle amministrazioni fiscali (ad es. cambiamenti al modello di dichiarazione dei redditi); 3) lavorare per modificare altri aspetti della compliance. La ricerca danese, sia prima delle azioni intraprese che a posteriori, mostra gli impatti di tali cambiamenti in termini quantitativi.

Source: SKAT officials

**Con alcune limitazioni, l'uso delle stime sul tax gap in senso strategico generale ha un valore potenziale in termini di promozione di una migliore comprensione del funzionamento del sistema fiscale di un paese e dell'efficacia della sua amministrazione.** L'utilizzo di stime sul tax gap è al momento una questione molto dibattuta tra le amministrazioni fiscali a livello internazionale. Alcuni si pongono domande sulla loro precisione, affidabilità e sul valore complessivo nella gestione del sistema fiscale, mentre altri sostengono che, nonostante le loro limitazioni, se correttamente progettate e condotte, tali stime possono fornire informazioni utili sulle tendenze generali della compliance fiscale e, a seconda delle metodologie utilizzate, sulla natura e incidenza della non-compliance. In tutti i casi, è importante notare che la propensione dei contribuenti a rispettare le leggi fiscali può essere influenzata nel tempo anche da altri fattori diversi dalle azioni e dalle performance delle istituzioni che gestiscono le entrate, quali ad esempio i cambiamenti delle condizioni economiche, i cambiamenti nell'applicabilità delle norme fiscali l'aspettativa di condoni futuri, etc. In altre parole, mentre la tendenza a lungo termine del tax gap è influenzata dalle azioni delle istituzioni che gestiscono le entrate, qualsiasi descrizione delle performance dovrà fare riferimento all'impatto di altri fattori.

**L'interesse per l'uso di misure del tax gap, in particolare in materia di IVA, è cresciuto notevolmente negli ultimi anni.** Questo è dovuto al fatto che i governi, gli amministratori delle politiche fiscali e altri hanno cercato di quantificare l'entità della perdita di gettito fiscale, di avere un'idea dello stato di salute generale del sistema fiscale, e/o di capire meglio i probabili impatti delle attività di miglioramento della compliance. Un breve riassunto dei paesi che utilizzano metodologie di stima del tax gap e delle informazioni correlate è riportato nella tabella seguente.

Tabella 10 - Attività volte alla stima del tax gap da parte delle istituzioni che gestiscono le entrate

PAESI	APPROCCIO	METODOLOGIA	PUBBLICAZIONI
Australia	A richiesta del Governo, intraprende programmi per tutte le imposte amministrative	Combinazione di approcci di tipo top-down e bottom-up	Risultati relativi ad alcune imposte indirette pubblicati nel mese di ottobre 2015
Cile	Annualmente intraprende ricerche sul tax gap per l'IVA: l'imposta principale	Uso della metodologia top-down avvalendosi delle spese per i consumi nazionali	Risultati pubblicati annualmente nel rapporto sulla performance dell'Agenzia
Danimarca	Intraprende ricerche con regolarità: parte dell'obiettivo sulla performance dell'agenzia	Programma di controlli casuali ogni 2 anni per imposte dirette e IVA;	Risultati del programma relativi al 2012 in fase di elaborazione; risultati

		iniziato nel 2014	pubblicati nel 2016
Estonia	Annualmente intraprende un'analisi strategica di base che include ricerche sulla stima del tax gap	Sconosciuta	Non individuate
Finlandia	Studio sulla stima del tax gap nazionale in corso su richiesta del Governo. Focus iniziale sull'IVA	Ci si aspetta che il lavoro iniziale applichi un approccio di tipo top-down	Non ancora individuate
Corea	Registrata l'esistenza di un programma nazionale iniziato nel 2014, inizialmente incentrato sulle imposte dirette	Sconosciuta	Non ancora individuate
Lettonia	Registrata l'esistenza di studi in corso per l'IVA, imposte sul lavoro e accise	Sconosciuta	Non ancora individuate
Lituania	Conduce ricerche sull'economia sommersa e il gap relativo all'IVA	Approccio top-down	Non ancora individuate
Messico	La legge prevede di elaborare due studi all'anno sull'evasione	Combinazione di approcci di tipo top-down e bottom-up	Ultimo rapporto pubblicato nel 2013 (solo in spagnolo)
Slovacchia	Lavori in corso col il FMI per esplorare il tax gap relativo all'IVA	Approccio di tipo top-down	Non individuate
Slovenia	Annualmente intraprende ricerche sul tax gap relativo all'IVA	Approccio di tipo top-down	Rapporti ufficiali pubblicati
Sud Africa	Programma del FMI e tax gap relativo all'IVA	Metodologia di tipo top-down; programma di analisi del tax gap del FMI	Rapporto ufficiale pubblicato nel mese di giugno 2015
Svezia	Il Governo ha affidato alle istituzioni preposte il compito di produrre stime del tax gap	Accertamento di tipo qualitativo	Ultimo rapporto pubblicato nel 2014
Regno Unito	Svolge tutti gli anni un programma di stime esaustivo per tutte le imposte	Combinazione di approcci di tipo top-down e bottom-up	Risultati e metodologie pubblicati nel mese di ottobre 2015
Stati Uniti	L'IRS amministra il programma nazionale di ricerca per la produzione di stime sul tax gap	Maggiormente approcci di tipo bottom-up e utilizzo di controlli casuali/a campione	Ultimo rapporto pubblicato nel 2012. Status attuale incerto
Unione Europea	Fa eseguire regolarmente ricerche sul tax gap relativo all'IVA in tutti i 28 paesi membri	Usa metodologie di tipo top-down avvalendosi delle spese per i consumi nazionali	Ultimi osservazioni pubblicate nel mese di settembre 2015 per gli anni fino al 2013 <sup>23</sup>
America Latina	Il team CIAT ha revisionato l'uso del tax gap in tutti i paesi dell'America Latina. Il rapporto rivela che molti paesi (ad es, Argentina, Cile, Colombia e Perù) intraprendono tale ricerca utilizzando diverse metodologie e poi pubblicano i risultati.		Rapporto pubblicato in inglese sulla base delle conclusioni del 2012

23 Studio per quantificare e analizzare il tax gap relativo all'IVA negli Stati membri dell'UE, rapporto del 2015, a cura del Centro di ricerca della Commissione europea.

## **ALL. C – ORGANISMI COINVOLTI NELL’AMMINISTRAZIONE FISCALE ITALIANA E LE LORO FUNZIONI**

L’attuale amministrazione fiscale (che include la parte dei Contributi Previdenziali) è caratterizzata dalla presenza di una varietà di attori, più precisamente: 1) Il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell’Economia e delle Finanze; 2) l’Agenzia delle Entrate; 3) l’Agenzia delle Dogane; 4) la *Guardia di Finanza*; 5) Equitalia; 6) Sogei; 7) Sose, e 8) L’Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS).

### *Dipartimento delle Finanze*

**Il Ministero dell’Economia e delle Finanze è stato istituito in seguito all’entrata in vigore del Decreto legislativo n. 300/1999, come risultato dell’unificazione dell’ex Ministero del Tesoro, della Programmazione Economica e Finanziaria e le Finanze.** Allo stato attuale è organizzato in quattro dipartimenti: Dipartimento del Tesoro, Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento dell’Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi e Dipartimento delle Finanze. Quest’ultimo è responsabile della politica fiscale italiana e deve assicurare che questa politica sia debitamente riportata nel sistema fiscale e nella sua amministrazione. In tale contesto conduce analisi, sondaggi e studi sulle politiche fiscali, valuta la stabilità dell’Italia in base a detta politica, gli oneri fiscali e il federalismo fiscale, prepara la legislazione per l’adozione da parte del Parlamento, quindi assicura che strategie nel sistema fiscale siano ben orientate. Predisporre la Convenzione triennale con la quale ognuna delle agenzie definisce gli obiettivi e le finalità da raggiungere, i parametri di misurazione della performance, le risorse e gli incentivi. I termini di questa elaborazione sono “negoziati” con ciascun direttore delle agenzie e riesaminata annualmente. Il Dipartimento delle Finanze è anche responsabile di tutti i tipi di scambio di informazioni così come cooperazione amministrativa con altri paesi.

### *Agenzia delle Entrate*

**L’Agenzia delle Entrate è un ente pubblico non economico operativa dal 1 gennaio 2001.** Ha un Direttore Generale, un Comitato di Gestione e un Collegio di Revisori dei conti per la gestione della struttura. Il Direttore dell’Agenzia delle Entrate è nominato con decreto del Presidente della Repubblica a seguito di disposizioni del Consiglio dei Ministri che prende in considerazione le proposte fatte dal Ministro dell’Economia e delle Finanze. In qualità di rappresentante dell’Agenzia delle Entrate, il Direttore la dirige e ne è responsabile; svolge tutti i compiti non espressamente assegnati dalle disposizioni di legge e dallo statuto ad altri organi.

**L’Agenzia delle Entrate svolge i servizi relativi all’amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei principali tributi: imposte dirette, imposta sul valore aggiunto, imposta di registro e tributi ad essa collegati (imposte ipotecarie e catastali, imposta sulle successioni e donazioni), e altri tributi quali l’imposta di bollo e le tasse di concessione governativa.** Riscuote circa 400 miliardi di euro ogni anno. Secondo il suo Statuto, l’Agenzia delle Entrate fornisce assistenza e informazione ai contribuenti e cerca di ridurre gli oneri e i costi; favorendo la compliance; intraprende azioni di riscossione, gestisce gli archivi degli accertamenti e rimborsa i contribuenti se dovuti; assicura la prevenzione dell’evasione con controlli e investigazioni; gestisce il contenzioso fiscale favorendo accordi quando sono possibili. Dal 2012 è anche responsabile per il catasto e la conservatoria, la valutazione e la gestione del mercato immobiliare. Inoltre gestisce tutte le attività non propriamente collegate alla fiscalità ( per esempio semplifica i pagamenti per le imposte delle quali ha titolarità e rilascia la tessera sanitaria ). Nel 2014 il costo amministrativo totale dell’Agenzia delle Entrate ammontava a 3.197 milioni di euro che includono i costi per il personale di 40.700 impiegati a tempo pieno. L’Agenzia delle Entrate opera attraverso una rete di uffici consistente in Direzioni Centrali, Regionali e Direzioni Provinciali (108), Centri di Assistenza Multicanale (7) e Centri Operativi (3).

### *Agenzia delle Dogane*

**L'Agenzia delle Dogane è un ente pubblico non economico operativo dal 1 Gennaio 2001.** Ha un Direttore Generale, un Comitato di Gestione e un Collegio di Revisori per la gestione della struttura; il Direttore è nominato con DPR a seguito di disposizioni del Consiglio dei Ministri che prende in considerazione le proposte fatte dal Ministro dell'Economia e delle Finanze. Il Direttore è il rappresentante ufficiale dell'agenzia e svolge tutti i compiti non espressamente assegnati dalle disposizioni di legge e dallo statuto ad altri organi. L'incarico ha durata triennale e può essere rinnovato.

**L'Agenzia delle Dogane è responsabile dell'amministrazione delle accise, l'IVA sulle importazioni ed i dazi doganali.** Durante lo svolgimento delle sue attività assicura la prevenzione dell'evasione attraverso controlli e investigazioni, gestisce il contenzioso e, quando possibile, favorisce gli accordi. L'Agenzia delle Dogane verifica e controlla lo scambio, la produzione e il consumo di prodotti e risorse naturali soggette ad accise. Compie tutte le azioni per prevenire e combattere le attività illecite per quanto riguarda il commercio di prodotti contraffatti, più precisamente per i beni che non rispettano le regole di salute e sicurezza, armi, droghe, patrimonio culturale, traffico illegale di immondizia, animali e piante in via di estinzione. A tal riguardo il personale delle dogane ha lo status giuridico di polizia giudiziaria che gli permette di inoltrare rapporti all'autorità giudiziaria e prendere parte a particolari investigazioni su delega.

Da quando ha inglobato l'Amministrazione dei Monopoli di Stato nel 2012, **L'Agenzia delle Dogane si occupa dei giochi pubblici, produzione, distribuzione e vendita di prodotti del tabacco.** Nel settore giochi l'Agenzia delle Dogane verifica l'osservanza del rispetto delle licenze da parte dei venditori ed assicura le regole per combattere le scommesse illegali. Definisce le linee guida per le attività dei giochi e monitora la legalità dell'ambiente delle scommesse. Proprio riguardo a ciò coopera con la Guardia di Finanza per la lotta alle scommesse illegali e nel 2014 il totale dei costi amministrativi è stato pari a 987 milioni di euro che includono i compensi per personale pari a 13.800 impiegati a tempo pieno. L'Agenzia delle Dogane agisce con una rete di uffici consistente in 11 Direzioni Centrali, Direzioni Regionali e Interregionali (9), Uffici Doganali (83), Laboratori Chimici (15) e Unità territoriali (166). Per l'area monopoli la rete degli Uffici è composta da 5 Direzioni Centrali e 16 Uffici locali in relazione ai giochi e al tabacco.

### *Guardia di Finanza*

**La Guardia di Finanza è un corpo militarizzato autonomo e fa parte delle forze armate.** Le origini possono essere indicate alla fine del 18° secolo quando fu decisa l'istituzione di una forza speciale per le attività finanziarie ai confini. La struttura attuale della Guardia di Finanza nasce dalla legge del 23 aprile 1959 e dal DPR del 29 gennaio 1999. **La Guardia di Finanza riferisce direttamente al Ministro dell'Economia e Finanze.** A capo troviamo il Comandante Generale scelto tra tutti i Generali d'Italia delle Forze armate. *Il Comandante Generale* definisce le sue strategie, assicura la gestione generale, la pianificazione, i controlli e le attività, coordina le sue relazioni nei confronti di terzi e del MEF. Il Comandante Generale è designato dal Presidente della Repubblica dopo la ratifica da parte del Consiglio dei Ministri che considera le proposte del Ministro del MEF.

### *Equitalia*

**L'incarico della riscossione fiscale appartiene all'Agenzia delle Entrate che assegna la riscossione coattiva a Equitalia Spa, un ente giuridico di diritto privato della quale ha la proprietà del 51% mentre il 49% appartiene all'INPS.** Prima della creazione di Equitalia la riscossione tributi era affidata in concessione a privati, prevalentemente banche. Nel 2006, queste banche con altre società di gestione della riscossione fiscale, passarono le attività al gruppo Equitalia. Equitalia esercita la riscossione dei tributi sull'intero territorio nazionale,

escluso la Sicilia<sup>24</sup>. Equitalia è soggetta ai controlli standard previsti per gli enti pubblici privati e dalle norme sulla Pubblica Amministrazione<sup>25</sup>. Le attività di Equitalia sono regolate da leggi ordinarie e speciali per la riscossione coattiva dei crediti fiscali e arretrati di tutti i tipi. Principalmente svolge le attività di riscossione esecutiva e dei crediti contributivi. Allo stesso tempo, Equitalia riscuote imposte e gli altri crediti per una vasta gamma di altri creditori come regioni, province e comuni, ma anche consorzi e ordini professionali. I detentori del credito sono sempre gli enti creditori che sono anche gli unici che possono intraprendere azioni, verificare, annullare o ridurre le somme dovute. Nell'anno fiscale 2014 il totale dei costi amministrativi di Equitalia ammontavano a 825 milioni di euro includendo il costo per il personale pari a 8.000 unità a tempo pieno. Equitalia lavora con una rete di Uffici che consiste in quattro divisioni, precisamente la Divisione della Riscossione, i Servizi Centrali per la Divisione Corporativa, la Divisione per i servizi ICT e le Divisioni Locali per i Contribuenti. Equitalia Nord, Equitalia Centro ed Equitalia Sud operano con una struttura di uffici composta da 6 Direzioni Regionali.

### *Sogei*

**Sogei è la società in house di Information Technology del Ministero dell'Economia e delle Finanze progettata prima di tutto per gestire il sistema informativo della fiscalità nazionale.** Originariamente creata con una legge speciale di diritto privato, Sogei è inserita dal 2002 quando l'intera quota di capitale è stata acquisita dal MEF. Attualmente Sogei si sovvenziona per più dell'80% con fondi propri. Sogei assicura il supporto informatico a sostegno delle istituzioni coinvolte nell'amministrazione fiscale. Per esempio Sogei creò e gestisce l'"Anagrafe Tributaria", una base dati che contiene informazioni importanti per la gestione del sistema fiscale. I costi amministrativi di Sogei che ha circa 2.200 impiegati sono pagati dalle agenzie alle quali forniscono i servizi. Sogei fornisce anche servizi ad altre istituzioni governative come il Ministero degli Interni e il Ministero della Salute.

### *Sose*

**Sose è una società in house di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze (88%) e la Banca d'Italia (12%). Fornisce servizi statistici e studi.** La società svolge tutte le attività in relazione allo sviluppo e agli aggiornamenti degli studi di Settore per le piccole e medie imprese. Questi studi si basano su informazioni disponibili che dividono i contribuenti in clusters omogenei per determinare i redditi che avrebbero dovuto dichiarare basandosi su informazioni e indicatori di attività economiche. Svolge anche il ruolo di analisi dei dati e fornisce supporto metodologico alle autorità fiscali (per esempio valutazione del rischio in relazione alle Piccole e Medie Imprese, analisi in riferimento al BEPS, incentivi fiscali e aree di compensazione IVA) e consulenza aziendale sulle imprese ( per esempio start up, attività di rating, importazioni ed esportazioni). Recentemente ha anche sviluppato metodologie e raccolto dati sui fabbisogni standards dei comuni. I costi amministrativi di Sose, che includono quelli di 146 dipendenti, sono pagati dalle agenzie alle quali forniscono i servizi.

---

24 In Sicilia, la riscossione è attribuita a Riscossione Sicilia SpA,

25 Inoltre una recente proposta dell'Aprile 2014 con riferimento alla possibilità di trasferire la riscossione dei debiti da Equitalia all'Agenzia delle Entrate vista la performance degli ultimi anni. Cfr Proposta di legge 11 Aprile 2014; An Assessment of the "Performance of the Italian Tax Debt Collection System, EC Taxation Working Papers N53'2013, page 7". Secondo le osservazioni presentate dai membri del parlamento che hanno presentato la proposta " le procedure di riscossione fiscale usate da Equitalia sono onerose per i contribuenti italiani e [...] aumentano la pressione fiscale .l'obiettivo della proposta era la riforma di tutto il sistema di riscossione fiscale.Comunque togliere Equitalia le attività non sembra essere la soluzione infatti la proposta era stata ritirata.

*INPS*

**L'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS) è un ente pubblico non economico che fornisce servizi previdenziali.** Nel 2011, i due istituti del welfare ( INPDAP – per i dipendenti pubblici) e ENPALS (per gli artisti) sono state acquisite dall'INPS fornendo al cittadino un unico interlocutore per i servizi di previdenza. La supervisione dell'Istituto è del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali e del MEF. Le principali attività dell'INPS sono i pagamenti i pagamenti delle pensioni e degli altri importi si sicurezza sociale. L'INPS è anche responsabile per quanto riguarda la supervisione con mezzi elettronici per indagini interne ed esterne per assicurare la correttezza i diritti assicurativi e una corretta concorrenza delle società sul mercato. L'attività di supervisione comprende anche il controllo della correttezza dei pagamenti per contributi in base alla legge e alle regole per la protezione dell'impiego. Nell'anno fiscale 2014 i costi amministrativi dell'INPS ammontavano a 4.737 milioni di euro che includono i costi per 26.706 impiegati a tempo indeterminato),

**ALL. D – PANORAMICA DEGLI ACCORDI SULLA PERFORMANCE NELLE  
ISTITUZIONI CHE GESTISCONO LE ENTRATE NEI PAESI SELEZIONATI  
(Australia, Francia, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti)**

L'uso di obiettivi di performance è cresciuto significativamente e in maniera variegata in concomitanza con il passaggio a misure della performance focalizzate sui risultati e ad una maggiore rendicontazione, (i) nell'ambito di contratti formali di performance (o "convenzioni" nel caso dell'Italia) stabiliti tra le agenzie e i dipartimenti a cui riportano; (ii) a seguito di indicazioni formali e mandati conferiti dal Governo: in particolare, i livelli specifici di miglioramento delle prestazioni richiesti dai ministri alle rispettive agenzie; e (iii) nei processi di pianificazione strategica: gli enti pubblici, tra cui le istituzioni che gestiscono le entrate, fissano le aspettative sulle proprie performance nell'ambito dei processi di pianificazione strategica, specificando gli obiettivi nei rispettivi piani strategici e di attività, e in molti casi riportando periodicamente sui livelli di performance raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati.

I paragrafi seguenti descrivono le misure di performance di istituzioni nazionali che gestiscono le entrate in Australia, Francia, Nuova Zelanda, Regno Unito e Stati Uniti.

**AUSTRALIA: Ufficio delle Entrate Australiano ATO**

L'Ufficio delle Entrate Australiano (ATO) utilizza diverse metriche per misurare le proprie performance tra cui: gli impegni nei servizi, i confronti a livello internazionale, le informazioni derivanti dai propri sistemi e i risultati dei sondaggi sulla comunità<sup>26</sup> Gli indicatori sono costantemente revisionati per assicurare che l'Ufficio disponga sempre di misure accurate delle performance in grado di riflettere i servizi forniti, i cambiamenti ambientali e gli obiettivi prefissati. ATO riporta i risultati delle prestazioni utilizzando una vasta gamma di indicatori di performance, a cui si aggiungono informazioni qualitative sulle prestazioni. Nel suo piano aziendale, ATO fornisce dati fondati sulle performance dell'anno precedente. Tali risultati vengono aggiornati ogni anno e pubblicati nel rapporto annuale del commissionario fiscale. Il quadro dei risultati (outcome framework) viene utilizzato da ATO per porre l'attenzione sulla determinazione dell'incidenza delle attività svolte e il raggiungimento dei risultati ovvero sulla fiducia nella gestione del fisco e del sistema pensionistico. Misurare l'incidenza delle attività condotte da ATO è importante poiché le stesse sono rivolte, in ultima analisi, a migliorare i risultati sia nei confronti del governo che della comunità. ATO si prefigge di ottenere quattro risultati principali, connessi tra loro: *integrità, partecipazione volontaria, entrate e produttività*.

**Tabella 11. L'incidenza dell'Ufficio delle Entrate Australiano**

***Integrità:** L'incidenza sulla correttezza/integrità riflette la percezione di equità nella gestione delle imposte e del sistema pensionistico da parte di ATO, oltre al livello di fiducia che la comunità ripone nella sua amministrazione.*

<b>Obiettivi</b>	<b>Indicatori di performance</b>	<b>Misurati da</b>
Aumento della fiducia - fornendo certezze, coinvolgendo tempestivamente i contribuenti ed essendo professionali, rispettosi e corretti.	Soddisfazione - Soddisfazione della comunità per le performance di ATO	Sondaggi condotti presso i contribuenti da soggetti esterni
	Equità - Percezione di equità nelle controversie	
	Professionalità - Le persone intervistate hanno confermato che ATO ascolta e risponde alle osservazioni fatte dai contribuenti	

<sup>26</sup> L'informazione sull'Australia's Performance Measurement Framework è stato estratto e sintetizzato dall' Australian Taxation Office (ATO) Piano aziendale 2015-2019.

Creare una forza lavoro orientata al contribuente e al futuro - focalizzandosi sugli aspetti culturali desiderati e incoraggiando l'impegno a fornire servizi sempre migliori.	Cultura - livello di coinvolgimento del dipendente	Sondaggi condotti presso il personale in modo indipendente.
--	--	---

**Partecipazione volontaria:** L'incidenza della partecipazione volontaria si riferisce al comportamento dei contribuenti nell'adempimento volontario degli obblighi fiscali e pensionistici.

Obiettivi	Indicatori di performance	Misurati da
Migliorare l'esperienza del contribuente - fornendo servizi interattivi con accesso facilitato, riducendo al minimo la burocrazia e riducendo i costi di compliance	Facilità - Le persone intervistate hanno confermato che ATO semplifica l'accesso ai servizi e alle informazioni	Sondaggi esterni
	Digitalizzazione - Percentuale delle transazioni in entrata completate digitalmente	Monitoraggio interno
	Costi di compliance - Costo medio rettificato della gestione degli affari fiscali	
Aumentare il numero di contribuenti che adempiono agli obblighi - garantendo registrazioni, dichiarazioni e pagamenti corretti e tempestivi.	Registrazione - Percentuale delle società e persone fisiche registrate nel sistema	Monitoraggio interno
	Presentazione dichiarazioni - Percentuale dei rendiconti e dichiarazioni dei redditi presentate nel tempo	
	Pagamento - Percentuale dei debiti pagati nel tempo in termini di valore	
	Pensionamento - Contributi pensionistici a carico del datore di lavoro rettificati in percentuale del salario e stipendio rettificato	
	Corretta rilevazione - Tax gap in percentuale alle entrate	Programma di ricerca

**Entrate:** L'incidenza delle entrate si riferisce alla riscossione della tassa giusta al momento giusto. L'attenzione di questi indicatori non è tanto rivolta al comportamento del contribuente quanto ad ottenere il risultato fiscale corretto.

Obiettivi	Indicatori di performance	Misurati da
Aumento dei contribuenti paganti il giusto ammontare di imposte al momento giusto adottando attività volte ad assicurare una adeguata riscossione delle entrate affinché il Governo possa sostenere e finanziare i servizi per la comunità	Imposte garantite - Novità in fase di sviluppo	Monitoraggio interno
	Gettito proveniente dai controlli - Liquidità riscosse da attività di compliance dirette	
	Effetto totale sulle entrate - Novità in fase di sviluppo	
	Crediti - Rapporto tra crediti esigibili e riscossioni tributarie nette	
	Entrate attese - Percentuale delle entrate riscosse confrontate con le previsioni	

**Produttività:** L'incidenza della produttività si basa sull'efficienza della gestione dei sistemi fiscali e pensionistici.

Obiettivi	Indicatori di performance	Misurati da
Diminuzione dei costi amministrativi	Budget - Operatività nel budget	Monitoraggio interno
	Costo della riscossione - Costo per riscuotere \$100	
	Spese - Spese relative all'amministrazione fiscale	

**FRANCIA: General Directorate of Public Finance (*Direzione generale della finanza pubblica francese*)**

Gli obiettivi specifici e gli indicatori di performance della Direzione Generale della finanza pubblica sono riportati nella tabella sottostante.<sup>27</sup>

**Tabella 12. Obiettivi e indicatori di performance della Direzione Generale della Finanza Pubblica**

<b>Obiettivi</b>	<b>Indicatori di performance</b>	<b>Misurati da</b>
Percentuale di presentazione della dichiarazione dei redditi e dei pagamenti spontanei (compliance dei contribuenti)	% persone fisiche che rispettano gli obblighi di presentazione	98,4%
	% società che rispettano gli obblighi di presentazione	95,57%
	% imposte sulle persone fisiche pagate (con esclusione delle tasse sulla ricchezza)	93,32%
	% imposte sulle società pagate spontaneamente	98,17%
	% multe pagate	79,35%
	Percentuale lorda di riscossione delle entrate locali (escluse tasse e trasferimenti) per l'anno N-1 al 31 dicembre dell'anno N (escluse le agenzie immobiliari dello Stato)	98,04%
Efficacia degli sforzi per combattere l'evasione fiscale	Percentuale netta di riscossione di imposte e sanzioni su controlli fiscali esterni per l'anno N-2	53,40%
	% controlli per combattere evasioni fiscali gravi	31,28%
	% transazioni fiscali internazionali	10,2%
	% pretese non eseguite a seguito di controlli fiscali esterni	12,95%
Procedure non cartacee (online) offerte agli utenti	Numero di dichiarazioni presentate online da persone fisiche	15,0 m
	% pagamenti di imposte sul reddito delle persone fisiche effettuati online	53,35%
	% documenti contabili e di supporto non cartacei (nel settore pubblico locale)	41,91%
Velocità e qualità delle informazioni trasmesse agli utenti.	Qualità del servizio Marianne <sup>28</sup>	86,73%
	% richieste inviate di accertamenti regolamentari a cui è seguita risposta entro un mese (esclusi i tempi di risposta negoziati)	93,83%
	% trasmissioni di informazioni fiscali alle autorità locali entro l'arco di tempo stabilito dalla legge	99,86%
	% pensioni calcolate sulla base dei conti pensionistici individuali	36,63%
Costi di gestione e modifiche nella produttività	% costi di gestione per le questioni fiscali	0,86%
	% costi di gestione per le spese del governo centrale	0,09%
	% costi di gestione per le spese del settore pubblico locale	0,10%
	Variazioni annuali nella produttività in generale	(previsionale) 2,1%

Fonte: 2014 KEY PERFORMANCE INDICATORS, DIREZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA

<sup>27</sup> L'informazione è stata estratta e sintetizzata dal Risk Prevention Programme (PÀP) 2014 Indicators- Programme 156, "Tax and financial management tasks performed on behalf of central government and the local public sector", nel capitolo della performance,

<sup>28</sup> La DGFIP utilizza «Marianne», programma indicatore di qualità che viene utilizzato in tutto il settore pubblico: Questo programma comprende indicatori di qualità, come la percentuale delle richieste gestite entro 15 giorni lavorativi, le risposte alle e-mail entro 5 giorni lavorativi, la risposta alle telefonate entro 5 squilli o meno, per quanto riguarda le richieste di qualità del servizio sono evase entro 15 giorni lavorativi. L'obiettivo per il 2014 è stata del 75% (86,8% è stato raggiunto nel 2013)

**NUOVA ZELANDA: Dipartimento delle Entrate (IRD) neozelandese**

Nel realizzare e migliorare il proprio core business, il Dipartimento delle Entrate (IRD)<sup>29</sup> si propone di: favorire le interazioni con i contribuenti e garantire che esse siano pratiche e semplici. Il Dipartimento cerca, inoltre, di migliorare l'adempimento spontaneo, parte del core business, attraverso i) l'assistenza fornita a tutti quei contribuenti che vogliono assolvere i propri obblighi ma non sono a conoscenza o sono incerti sulle modalità da seguire, ii) l'influenza esercitata sull'adempimento spontaneo e l'individuazione dei casi di non compliance accidentali, iii) gli strumenti informatici e l'assistenza fornita ai contribuenti, e iv) l'individuazione e la prevenzione di casi di non-compliance intenzionali. Infine, il Dipartimento ha lo scopo di incrementare il rapporto costi/benefici attraverso il miglioramento dei processi, il rafforzamento della gestione del capitale, il mantenimento di un ambiente tecnologico e la riduzione delle spese generali sul patrimonio.

**Tabella 13. Obiettivi e indicatori di performance del Dipartimento delle Entrate (IRD)**

	INDICATORI DI PERFORMANCE	OBIETTIVI	RISULTATI
<b>MISURAZIONE DELLA NOSTRA PERFORMANCE (Obiettivi del 2008 vs risultati della performance)</b>	<b>un maggiore numero di contribuenti si autogestisce:</b>		
	• aumento della % di contribuenti consapevoli dei propri diritti e doveri	85%	83%
	• aumento della % di contribuenti che trova facile adempiere	80%	82%
	<b>un maggiore numero di contribuenti registra e dichiara informazioni accurate quando richiesto:</b>		
	• aumento della % di dichiarazioni dei redditi presentate senza errori	88%	88%
	• aumento della % di delle richieste presentate senza errori	90%	89%
	• conferma della % delle deduzioni per prestiti agli studenti per mutuatari neozelandesi	98%	99%
	• andamento adeguato delle registrazioni dei datori di lavoro	n/a	95,6%
	• andamento adeguato della tassa su beni e servizi accertata in relazione alla spesa per i consumi	n/a	98,0%
	<b>un maggiore numero di contribuenti rivendica correttamente i propri diritti:</b>		
	• aumento della % di crediti alle famiglie corretti	70%	67%
	• aumento della % degli alimenti dei figli riscossi	75%	77%
	• andamento adeguato delle registrazioni per l'ottenimento dei crediti alle famiglie	n/a	35%
	• andamento adeguato delle riduzioni rivendicate sulle donazioni	n/a	58%
	<b>un maggiore numero di contribuenti paga e dichiara in tempo:</b>		
	• conferma della % di dichiarazioni presentate in tempo	83%	83%
	• conferma della % dei pagamenti fatti in tempo dai contribuenti	86%	86%
	• aumento della % degli alimenti dei figli pagati in tempo	68%	64%
	<b>miglioramento del comportamento da parte di contribuenti inadempienti</b>		
	• miglioramento nella compliance da parte di contribuenti che hanno ricevuto un'azione di controllo	77%	85%
	• aumento della % di crediti esigibili rispetto al totale dei crediti	57%	65%
	• aumento della % di crediti esigibili recuperati	15%	13%
	• diminuzione della % crediti esigibili rispetto alle entrate accertate	5,8%	6.00%

Fonte: Dichiarazione di Intenti per gli anni 2014-2018 e dal Rendiconto Annuale 2014-2015, IRD.

<sup>29</sup> Le informazioni riportate sono state estratte e sintetizzate dalla Dichiarazione d'intenti 2014-2018 e dal Rapporto Annuale 2014-2015.

REGNO UNITO: Her Majesty's Revenue and Customs (*Agenzia delle Entrate fiscali e doganali inglese*)Tabella 14. Obiettivi e indicatori di performance dell'HMRC del Regno Unito.<sup>30</sup>

<b>PROGRAMMI RISULTATI E STRATEGIE</b>	<p><b>Massimizzare le entrate:</b> include iniziative specifiche volte a 1) fare un uso migliore dei dati e dell'automazione; 2) aggiungere competenze per affrontare debiti, errori e frodi; 3) reprimere l'evasione fiscale; 4) fermare l'elusione fiscale; 5) fermare la criminalità organizzata; 6) far rispettare le regole.</p> <p><b>Migliorare il servizio offerto ai contribuenti:</b> offrire nuovi servizi digitali focalizzati su 1) pagamenti online; 2) self-service digitale; 3) conto fiscale del contribuente; 4) agenti in linea self-service, 5) tutti i segmenti di clientela e 7) tutti i contribuenti che necessitano di un ulteriore sostegno.</p> <p><b>Risparmiare sui costi in modo sostenibile:</b> comprende iniziative e azioni specifiche volte a 1) ridurre i costi per i contribuenti; e 2) ridurre i costi interni.</p>
<b>MISURAZIONE DEL SUCCESSO</b>	<p><b>Massimizzare le entrate:</b> Una misura chiave del successo è il gettito fiscale aggiuntivo che proviene dalla compliance e dall'attività di controllo. Realizzare entrate aggiuntive grazie alla compliance pari a 24,5 miliardi di sterline nel 2014-2015 e 26,3 miliardi di sterline nel 2015-2016; ridurre le perdite dovute a errori e frodi nel sistema dei crediti di imposta al 5,5% dei crediti d'imposta ammissibili entro il 2014-2015, dal 7,3% nel 2011-2012.</p> <p><b>Migliorare il servizio offerto ai contribuenti:</b> nel 2014-2015, l'obiettivo è di lavorare per gestire il 90% delle chiamate su tutte le linee di assistenza telefonica, raggiungendo almeno un livello costante dell'80%; gestire l'80% della corrispondenza entro 15 giorni lavorativi e il 95% entro 40 giorni lavorativi, con almeno il 90% dei servizi oltre gli standard di qualità. Da marzo 2015, il 75,8% di contribuenti troverà semplice gestire i rapporti con l'agenzia delle entrate.</p> <p><b>Risparmiare sui costi in modo sostenibile:</b> risparmiare sui costi in modo sostenibile per un ammontare di 198 milioni di sterline nel 2014-2015 e ulteriori 205 milioni di sterline nel 2015-2016; offrire riduzioni di costi per le aziende per un totale di 250 milioni di sterline entro marzo 2015.</p> <p><b>Questo significa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• migliorare il coinvolgimento dei dipendenti nel corso dei prossimi due anni, con l'obiettivo di raggiungere il benchmark del 58% della pubblica amministrazione; migliorare l'impegno tra gli alti livelli della pubblica amministrazione con la realizzazione di un punteggio del 72% nel 2014-2015 e 75% nel 2015-2016.</li> <li>• colmare il divario in termini di capacità per favorire il cambio della leadership, con un incremento del 21% nel 2014-2015, e il 15% nel 2015-2016; aumentare la percentuale del personale che sente di avere le competenze necessarie per svolgere il proprio lavoro all'85% nel 2014-2015 e al 91% nel 2015-2016.</li> <li>• ridurre la media dei giorni lavorativi persi <i>per</i> dipendente a 7 nel 2014-2015 e 6,5 nel 2015-2016.</li> </ul>

STATI UNITI: *Internal Revenue Service (Agenzia delle Entrate statunitense).*

L'atto (Restructuring and Reform Act 1998) con cui si è proceduto nel 1998 alla riforma e ristrutturazione dell'Agenzia delle Entrate degli Stati Uniti (IRS) ha imposto una riorganizzazione della struttura e della gestione dell'Agenzia delle Entrate e ha anche stabilito tre misure di performance: 31 1) la soddisfazione del contribuente; 2) la soddisfazione dei dipendenti, e 3) i risultati dell'attività. L'atto vieta l'uso delle registrazioni dei risultati della riscossione delle imposte (ROTERRs) sia allo scopo di valutare i dipendenti sia per imporre quote di produzione e il trattamento giusto ed equo dei contribuenti diventa uno standard per valutare le prestazioni dei dipendenti.

<sup>30</sup> Le informazioni riportate sono state estratte e sintetizzate dal Business Plan 2014-2016 dell' HMRC.

<sup>31</sup> Le informazioni riportate sono state estratte e sintetizzate dal Piano Strategico dell'IRS.

L'IRS ha sviluppato indicatori specifici di performance per valutare le tre misure di successo individuate. Questi sono stati elaborati nel piano strategico attuale, insieme con i relativi obiettivi e sono utilizzati per valutare i progressi dell'IRS verso tali obiettivi, i quali sono volti soprattutto a (i) fornire servizi tempestivi e di alta qualità per ridurre gli oneri sui contribuenti e incoraggiare l'adempimento volontario e (ii) applicare in modo efficace la legge per garantire il rispetto delle responsabilità fiscali e combattere le frodi.

**Tabella 15. Obiettivi e indicatori di performance dell'IRS.**

INDICATORI	OBIETTIVI	ULTIMI DATI
<b>% di adempimento spontaneo:</b> misura l'importo dell'imposta pagata spontaneamente e tempestivamente.	86%	83% (2011)
<b>Indice di soddisfazione del cliente americano "American Customer Satisfaction Index" (ACSI):</b> monitora la soddisfazione generale del contribuente persona fisica riguardo ai processi di presentazione della dichiarazione <sup>32</sup> .	75%	72% (2013)
<b>% della soddisfazione da adempimento forzato:</b> % dei contribuenti contattati dall'IRS per procedere all'adempimento che trovano il processo soddisfacente.	75%	72% (2013)
<b>Impegno dei dipendenti:</b> misura l'impegno dei dipendenti sulla base di sondaggi annuali; l'IRS ha sviluppato un indicatore per fare un confronto con altre agenzie di grandi dimensioni.	Primo quartile	Classificato 8/15(2013)
<b>% della soddisfazione dei servizi:</b> misura la soddisfazione di quei contribuenti che hanno contattato l'IRS in cerca di assistenza.	94%	91% (2013)
<b>% dichiarazioni in formato elettronico persone fisiche:</b> % delle dichiarazioni delle persone fisiche presentate elettronicamente.	90%	83% (2013)
<b>Dall'inizio alla fine:</b> registra la disponibilità di software e di componenti di sistema.	99%	99% (2014)
<b>% dichiarazioni in formato elettronico società:</b> % delle dichiarazioni delle società presentate elettronicamente.	50%	40% (2013)
<b>Servizi disponibili elettronicamente:</b> % di servizi fruibili elettronicamente dal contribuente sul sito <a href="http://IRS.gov">IRS.gov</a> rispetto ai servizi più frequenti forniti al contribuente su tutti i canali.	75%	50% (2014)
<b>Servizi processati elettronicamente:</b> % di interazioni effettuate dai contribuenti elettronicamente rispetto al numero totale di interazioni effettuate su tutti i canali.	50%	23% (2014)
<b>Programmi in corso:</b> monitora la % di prodotti software disponibili in una versione corrente in uso presso l'IRS.	(85%	75% (2014)
<b>Disponibilità del portale:</b> misura la disponibilità e i tempi di risposta del portale <a href="http://IRS.gov">IRS.gov</a> .	100%	100%

Fonte: Dati estratti dal Piano Strategico IRS - Anni di imposta 2014-2017 e presentati in Tax Administration 2015

<sup>32</sup> L'IRS utilizza un indice denominato "American Customer Satisfaction Index" (ACSI), ovvero un indice nazionale che misura la soddisfazione del cliente rispetto alla qualità dei prodotti e servizi disponibili negli Stati Uniti. Il valore di tale indice è compreso tra 0 e 100. Più di 53 agenzie governative federali utilizzano ACSI per misurare la soddisfazione del cittadino rispetto a più di 110 servizi e programmi. L'obiettivo a lungo termine dell'IRS con riguardo a tale indicatore è di raggiungere il punteggio di 75 relativamente alla dichiarazioni presentate per il periodo di imposta 2017.

## ALL. E – MATERIALE DI RIFERIMENTO

- Australian Taxation Office (2015), *ATO Corporate Plan 2015-19*, Australian Taxation Office, Canberra.
- Austrian Federal Ministry of Finance (2014), *Annual Report 2013 of the Austrian Tax and Customs Administration*, Vienna.
- Barrand, P., G. Harrison and S. Ross (2004), *Integrating Tax and Social Security Contribution Collections within a Unified Revenue Administration: The Experience of Central and Eastern European Countries*, IMF, Washington.
- Bakirtzi, E. and K.U. Leuven (2010), *Merging the Administrations of Social Security Contribution and Taxation*, European Institute of Social Security, Leuven.
- Beblavy M. (2002), *Understanding the Waves of Agencification and the Governance Problems They Have Raised in Central and Eastern European Countries*, OECD, Paris.
- Centre for Social and Economic Research (2013), *Study to Quantify and Analyse the VAT Gap in the EU- 27 Member States: Final Report*, Report produced for the European Commission, The Hague.
- Christensen T., Leagreid P. (2005), *Agencification and Regularatory Reforms*, Stanford University.
- Canada Revenue Agency (2015), *Annual Report 2014-15*, Canada Revenue Agency, Ottawa.
- Crandall, W. (2010), *Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model*, IMF, Washington.
- Direction générale des Finances publiques (2014), *The optimization of human resources management in the tax administrations*, Direction générale des Finances publiques, Paris.
- Ebraico Marghenta, Rúa Savino (2015), *An Assessment of the Performance of the Italian Tax Debt Collection System*, European Commission Taxation Working Papers N53-2015.
- Equitalia (2015), *Bilancio consolidato al 31 dicembre 2014*, Rome.
- HMRC (2015), *Measuring Tax Gaps 2015 Edition*, United Kingdom Her Majesty's Revenue and Customs, London.
- HMRC (2014), *Business Plan 2014-16*, United Kingdom Her Majesty's Revenue and Customs, London.
- HMRC (2012), *Business Plan 2012-15*, United Kingdom Her Majesty's Revenue and Customs, London.
- IMF (2013), *United Kingdom, Technical Assistance Report Assessment of BMRC's Tax Gap Analysis*, IMF Country Report, Washington.
- IRS (2014), *IRS Strategic Plan 2014-17*, United States Internal Revenue Service, Washington, DC.
- IRS (2012), *Tax Gap Estimates for Tax Year 2006*, United States Internal Revenue Service, available at: [www.irs.gov/uac/The-Tax~Gap](http://www.irs.gov/uac/The-Tax~Gap).
- Kidd, M. (2010), *Revenue Administration: Functionally Organized Administration* IMF, Washington,

Kidd, M. and W. Crandall (2010), *Revenue Administration: A Toolkit for Implementing a Revenue Authority*, IMF, Washington.

Kidd, M. and W. Crandall (2006), *Revenue Authorities: Issues and Problems in Evaluating their Success*, IMF, Washington.

Inland Revenue Department, (2014), *Statement of Intent 2014-18*, New Zealand Inland Revenue Department, Wellington.

OECD (2015), *Tax Administration Series*, OECD Publishing, Paris available at: <http://www.oecd.org/ctp/administration/tax-administration-23077727.htm>

OECD (2015), *Mutual Agreement Procedure Statistics 2006-2014*, OECD Publishing, Paris<sup>1</sup> available at: <http://www.oecd.org/ctp/dispute/map-statistics-2006-2014.htm>

OECD (2015), *Revenue Statistics 2015*, OECD Publishing, Paris, available at: [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_stats-2015-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2015-en-fr).

OECD (2015), *Consumption Tax Trends 2015: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*, OECD Publishing, Paris, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2015-en>.

OECD (2015), *Behavioural insights and new approaches to policy design*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), *Regulatory Policy and Behavioural Economics*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), *Working Smarter in Tax Debt Management*, OECD Publishing, Paris, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223257-en>.

OECD (2014), *Tax compliance by design*, OECD Publishing, Paris, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223219-en>.

OECD (2014), *Increasing Taxpayers' Use of Self-service Channels*, OECD Publishing, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223288-en>.

OECD (2013), *Managing Service Demand: A Practical Guide to Help Revenue Bodies Better Meet Taxpayers' Service Expectations*, OECD Publishing, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200821-en>.

OECD (2013), *Co-operative Compliance: A Framework*, OECD Publishing, Paris, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200852-en>.

OECD (2013), *Together for Better Outcomes*, OECD Publishing, Paris, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264200838-en>.

OECD (2012), *Right from the Start: Influencing the Compliance Environment for Small and Medium-sized Enterprises* OECD Publishing, Paris, available at: [www.oecd.org/site/ctpfta/49428016](http://www.oecd.org/site/ctpfta/49428016).

OECD (2012), *Consumption Tax Trends 2012: VAT/GST and Excise Rates, Trends and Administration Issues*, OECD Publishing, Paris, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/ctt-2012-en>.

- OECD (2012), *Working smarter in tax administration - Using demand management strategies to meet service delivery goals*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2010), *Evaluating the effectiveness of compliance risk treatment strategies*, OECD Publishing, Paris, available at: [www.oecd.org/tax/administration/46274278.pdf](http://www.oecd.org/tax/administration/46274278.pdf)
- OECD (2010), *Understanding and Influencing Taxpayers' Compliance Behaviour*, OECD Publishing, Paris, available at: [www.oecd.org/tax/administration/46274793.pdf](http://www.oecd.org/tax/administration/46274793.pdf)
- OECD (2010), *Survey of Trends and Developments in the Use of Electronic Services*, OECD, Paris, available at: [www.oecd.org/tax/administration/45035933.pdf](http://www.oecd.org/tax/administration/45035933.pdf).
- OECD (2010), *Offshore Voluntary Disclosure Comparative Analysis, Guidance and Policy Advice*, OECD, Paris, available at: [www.oecd.org/ctp/exchange-of-taxinformation/46244704.pdf](http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-taxinformation/46244704.pdf)
- OECD (2009), *Engaging with High Net Worth Individuals on Tax Compliance*, OECD Publishing, available at <http://dx.doi.org/10.1787/9789264068872-en>.
- OECD (2008), *Monitoring Taxpayers' Compliance: A Practical Guide Based on Revenue Body Experience*, OECD Publishing, Paris, available at: [www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf](http://www.oecd.org/tax/administration/40947920.pdf).
- OECD (2008), *Study into the Role of Tax Intermediaries*, OECD Publishing, Paris, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264041813-en>.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward* OECD Publishing, Paris, available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264010505-en>.
- OECD (2004), *Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance*, OECD Publishing, Paris, [www.oecd.org/dataoecd/44/19/33818656.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/44/19/33818656.pdf)
- OECD (2003), *Taxpayers Rights and Obligations*, Centre for Tax Policy and Administration, OECD, Paris.
- Taliercio, R. (2004), *Designing for Performance: The Semi-Autonomous Revenue Authority Model in Africa and South America*, World Bank, Washington.
- Pastorello, G. (2013), *La valutazione della performance individuale*, Agenzia delle entrate, Rome.
- Pisani, S. Braiotta A., Carfora R., Pansini V., *Tax Gap and Redistributive Aspects across Italy*, Agenzia delle entrate, Rome.
- Pisaini, S. (2014), *An approach to assess how the activity of the Italian Revenue Agency affects compliance*, Agenzia delle entrate, Rome,
- Pisani, S., D'Agosto E., Marigliani M. (2014), *Asymmetries in the territorial Vat Gap*, Agenzia delle entrate, Rome.
- Solvinger M. (2015), *Risk Management as a tool for improving compliance*, Swedish Tax Agency presentation for the CIAT 49th General Assembly Lima, Peru.
- World Bank (2015), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, World Bank, Washington.

World Bank (2010), *Integration of Revenue Administration: A Comparative Study of International Research*, World Bank, Washington.

World Economic Forum (2015), *The Global Competitiveness Report 2015-2016*, World Economic Forum, Geneva.

*Traduzione del Rapporto dell'OECD ITALY'S TAX ADMINISTRATION – A Review of Institutional and Governance Aspects – Febbraio 2016*