

Piano della performance 2017-2019

Sommario

1. PRESENTAZIONE DEL PIANO	2
2. SINTESI DELLE INFORMAZIONI DI INTERESSE PER I CITTADINI E GLI STAKEHOLDE	R ESTERNI 5
2.1 Chi siamo	5
2.2 Cosa facciamo	6
2.3 Come operiamo	11
3. IDENTITÀ	14
3.1 L'amministrazione "in cifre"	14
3.2 Mandato istituzionale e Missione	17
3.3 Albero della performance	19
4. ANALISI DEL CONTESTO	20
4.1 Analisi del contesto esterno	20
4.2 Analisi del contesto interno	34
5. OBIETTIVI STRATEGICI	59
6. DAGLI OBIETTIVI STRATEGICI AGLI OBIETTIVI OPERATIVI	60
6.1 Area strategica Servizi	60
6.2 Area strategica Prevenzione	66
6.3 Area strategica Contrasto	69
7. IL PROCESSO SEGUITO E IL PERCORSO DI MIGLIORAMENTO DEL CICLO DELLE PE	RFORMANCE
	72

Allegati:

- La stima del tax gap IVA
- La valutazione della performance
- Scheda di analisi quali-quantitativa delle risorse umane
- Matrice degli obiettivi

1. PRESENTAZIONE DEL PIANO

Il decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 ha disciplinato il ciclo della *performance* per le amministrazioni pubbliche, che si articola in diverse fasi, consistenti nella definizione e nell'assegnazione degli obiettivi, nel collegamento tra gli obiettivi e le risorse, nel monitoraggio costante e nell'attivazione di eventuali interventi correttivi, nella misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, nell'utilizzo dei sistemi premianti. Il ciclo si conclude con la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

L'Agenzia delle entrate, fin dal 2001, anno della sua istituzione, ha comunque operato sulla base di regole e strumenti che già prefiguravano quelli che sarebbero stati i principi ispiratori del decreto legislativo n. 150/2009 in materia di ottimizzazione della produttività e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Infatti, il decreto legislativo del 30 luglio 1999, n. 300 di riforma dell'organizzazione del Governo¹ che ha previsto, tra l'altro, proprio l'istituzione delle Agenzie fiscali, dispone che il Sig. Ministro dell'economia e delle finanze emani un Atto di indirizzo per un periodo almeno triennale, nel quale sono definiti gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle Agenzie fiscali.

Per dare attuazione a questi indirizzi, il Ministro stipula con ciascuna Agenzia una Convenzione triennale, a scorrimento annuale nella quale sono definiti:

- gli impegni istituzionali dell'Agenzia e del Ministero e le risorse finanziarie da trasferire a fronte dello svolgimento delle funzioni istituzionali (nell'articolato),
- il Sistema di relazioni tra Ministero e Agenzia, per regolamentare l'esercizio della funzione di vigilanza, la comunicazione istituzionale, la qualità dei servizi ai contribuenti, i sistemi informativi, la cooperazione amministrativa e quella internazionale nonché la collaborazione operativa (allegato 1);
- il Piano dell'Agenzia che comprende le attività da sviluppare nelle aree strategiche, gli obiettivi e gli indicatori con i risultati attesi nel triennio nonché la strategia in materia di risorse umane, la politica degli investimenti e la previsione dei costi di funzionamento (allegato 2)²;

 $^{^{1}\,}$ In attuazione di quanto previsto dall'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

² Dal 1º gennaio 2016, in base a quanto disposto dal decreto legislativo n. 157/2015, le convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 59 del decreto legislativo n. 300/1999 devono, tra l'altro: a) stabilire per le Agenzie fiscali specifici obiettivi di incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari e del livello di efficacia dell'azione di prevenzione e contrasto dell'evasione fiscale, delle frodi e degli illeciti tributari; b) definire, per ciascuna agenzia fiscale, indicatori della produttività, qualità e tempestività dell'attività svolta nelle aree di operatività, nonché indicatori della complessiva efficacia ed efficienza gestionale.

- il Sistema incentivante che stabilisce le modalità di calcolo della quota incentivante connessa al raggiungimento degli obiettivi della gestione, graduata in modo da tenere conto del miglioramento dei risultati complessivi e del recupero di gettito nella lotta all'evasione effettivamente conseguiti (allegato 3);
- il Monitoraggio della gestione e verifica dei risultati, che disciplina le modalità di esercizio del monitoraggio della gestione nonché quelle di verifica dei risultati complessivi della stessa (allegato 4).

Data comunque la specificità dell'Amministrazione finanziaria, l'articolo 57, comma 21, del decreto legislativo 30 dicembre 2010, n. 235 ha demandato a un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la determinazione dei limiti e delle modalità di applicazione dei Titoli II e III del decreto legislativo n. 150 del 2009 al Ministero dell'economia e delle finanze e alle Agenzie fiscali.

In attesa dell'emanazione di questo DPCM, l'allora Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT)³ nella "Relazione sulla performance delle amministrazioni centrali anno 2011", al par. 2.4 intitolato "Le discipline specifiche", nel riconoscere che "Rimane ancora non definita l'applicazione del "decreto" al personale del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali", ha comunque preso atto della circostanza che "Nelle more dell'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di attuazione del "decreto", il Ministero dell'economia e delle finanze, si è tuttavia dotato di un Organismo indipendente di valutazione e di un sistema di misurazione e valutazione della performance".

Il Piano dell'Agenzia, con il correlato *budget*, costituisce dunque sostanzialmente, il "piano della *performance*" in quanto rispecchia le disposizioni dell'art. 10 del decreto legislativo 150/2009, trattandosi di documento che, in coerenza con i contenuti e il ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio, individua gli obiettivi strategici ed operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance* dell'Agenzia.

Inoltre, l'Agenzia predispone le relazioni di monitoraggio al fine di evidenziare all'organo di controllo l'andamento della gestione in corso d'anno e successivamente viene predisposto il Rapporto di verifica che evidenzia in modo analitico i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi programmati e rappresenta il momento di rendicontazione dell'attività svolta agli organi di indirizzo politico-amministrativo nonché a tutti i soggetti interessati.

Tale rapporto di verifica, predisposto in contraddittorio con l'Amministrazione vigilante (il MEF), rappresenta, quindi, lo strumento mediante il quale l'amministrazione illustra i risultati ottenuti,

_

³ Con la legge n. 190/2012 (cd. "legge anticorruzione") la denominazione della CiVIT è stata cambiata in Autorità Nazionale Anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche, potenziandone i poteri. Con il decreto legge n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, l'Autorità è stata soppressa facendone confluire strutture e personale nella Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) creata con la stessa norma. Lo stesso decreto legge n. 90/2014 ha trasferito le competenze in materia di *performance* al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri; l'art. 19, comma 9, del decreto prevede infatti che: "Al fine di concentrare l'attività dell'Autorità nazionale anticorruzione sui compiti di trasparenza e di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, le funzioni della predetta Autorità in materia di misurazione e valutazione della *performance*, di cui agli articoli 7, 8, 9, 10, 12, 13 e 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono trasferite al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.".

portando in tal modo a compimento il ciclo di gestione della *performance*. In tale ottica il Rapporto di verifica presenta i requisiti sostanziali della relazione sulla *performance* di cui all'art. 10, comma 1, lett. b), del decreto legislativo n. 150/2009.

Il richiamato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è stato emanato il 15 giugno 2016, (n. 158), e, pertanto, l'Agenzia delle entrate ha ritenuto di predisporre il proprio piano della *performance* come sviluppo del piano dell'Agenzia, redatto ai fini della stipula della Convenzione, arricchendone i contenuti con le ulteriori informazioni previste dalla circolare n. 112 della CIVIT, in attesa delle linee guida che la Funzione pubblica fornirà relativamente a caratteristiche e contenuti dello stesso documento, come della relazione sulla *performance*⁴, nell'ottica peraltro di ridurre e semplificare gli adempimenti.

Si è inteso cogliere in particolare l'opportunità di contribuire alla diffusione di informazioni e dati concernenti l'attività dell'Agenzia ed il contesto in cui opera, dati e informazioni in alcuni casi già pubblicati, ma esposti in questo documento con la finalità di rendere conto anche ai non addetti ai lavori dell'impegno organizzativo e degli obiettivi che l'Agenzia intende raggiungere. In tale prospettiva si è ritenuto comunque di non poter provvedere alla diffusione di informazioni che possano incidere sulla politica economica e tributaria, anche sotto il profilo del contrasto all'evasione fiscale, ossia di tutti quei dati di dettaglio che possano essere utilizzati per favorire comportamenti elusivi delle norme da parte di contribuenti, come quelli ad esempio contenuti nel budget di produzione – con particolare riferimento alla sua articolazione sulle diverse strutture territoriali - ovvero nelle singole schede degli obiettivi assegnati ai dirigenti nell'ambito del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* del personale dell'Agenzia. Su questo specifico argomento è stato richiesto il parere dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

Nell'allegato "Matrice degli obiettivi" sono comunque evidenziate, per ogni obiettivo strategico e operativo presente nel Piano della *performance* dell'Agenzia, le strutture responsabili della realizzazione delle attività. Gli obiettivi assegnati nell'ambito del ciclo della programmazione annuale assumono rilevanza ai fini dell'individuazione e successiva assegnazione degli obiettivi al personale dirigente, ai fini della valutazione della *performance* individuale.

7

⁴ Come previsto dal D.P.R. 9 maggio 2016, n. 105 – Regolamento di disciplina delle funzioni del Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri in materia di misurazione e valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni.

2. SINTESI DELLE INFORMAZIONI DI INTERESSE PER I CITTADINI E GLI STAKEHOLDER ESTERNI

2.1 Chi siamo

L'Agenzia delle entrate, operativa dal 1° gennaio 2001, nasce dalla riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria a seguito del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. Con tale provvedimento normativo l'Amministrazione finanziaria è stata riorganizzata secondo un modello per Agenzie, nella consapevolezza che il successo della riforma, tanto dal punto di vista amministrativo quanto da quello organizzativo, passava attraverso una sostanziale innovazione nelle regole di funzionamento, che introducesse sistemi efficaci di gestione e di sviluppo delle risorse, umane e materiali, favorendo nel contempo un cambio di mentalità, abbandonando la logica del formalismo a favore di quella del risultato.

In questo contesto, l'Agenzia è un ente pubblico non economico che fin dalla sua istituzione svolge le funzioni istituzionali volte a garantire il massimo livello di *tax compliance*, attraverso l'assistenza ai contribuenti e il recupero dell'evasione fiscale. Ha un proprio statuto e appositi regolamenti che ne regolano l'amministrazione e la contabilità.

I suoi organi sono: il Direttore, il Comitato di gestione e il Collegio dei Revisori dei conti.

La funzione istituzionale, al servizio dei cittadini e a presidio della legalità tributaria, è esercitata uniformando l'azione a criteri di efficienza, economicità ed efficacia nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità, trasparenza.

L'Agenzia è sottoposta alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze, che mantiene la responsabilità di indirizzo politico, agisce in piena responsabilità gestionale e gode di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

I rapporti tra l'Agenzia e il Ministro dell'economia e delle finanze sono regolati – ai sensi dell'art. 59 del decreto legislativo n. 300/1999 – da una Convenzione triennale, con adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario, nella quale sono indicati i servizi da assicurare, gli obiettivi da raggiungere e le relative risorse.

Dal 1° dicembre 2012, per effetto dell'art. 23-quater del decreto legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012, l'Agenzia delle entrate ha incorporato l'ex Agenzia del territorio, assumendone le relative funzioni.

2.2 Cosa facciamo

La missione dell'Agenzia delle entrate è quella di:

- promuovere l'adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria (*tax compliance*), al fine di diminuire il *tax gap* e ricondurre così l'evasione fiscale in Italia a livelli comparabili con quelli dei partner europei più virtuosi;
- offrire i servizi catastali e geotopocartografici, curare la conservazione dei registri immobiliari, gestire l'osservatorio del mercato immobiliare e fornire servisti estimativi alle pubbliche amministrazioni.

Sul fronte dei servizi offerti ai contribuenti/utenti, l'Agenzia dedica particolare cura allo sviluppo di quelli telematici al fine di consentire una sempre maggiore accessibilità e fruibilità dei dati da parte dei contribuenti e il miglioramento della qualità dei servizi stessi. L'ampio utilizzo dei servizi telematici è una caratteristica distintiva dell'Agenzia, che la colloca tra gli operatori pubblici che si sono maggiormente impegnati su questo fronte.

Le iniziative in tal senso sono rivolte sia a un pubblico specialistico di professionisti, intermediari e grandi imprese (canale *Entratel*), sia alla generalità dei contribuenti (canale *Fisconline*): gli utenti abilitati a *Entratel* e *Fisconline* hanno raggiunto nel 2016 quasi 6 milioni. Attraverso questi canali è possibile presentare dichiarazioni e comunicazioni, registrare atti, effettuare il pagamento dei tributi, chiedere assistenza sulle comunicazioni di irregolarità, sugli avvisi telematici e sulle cartelle di pagamento.

Una significativa innovazione è stata introdotta nel 2015, quando l'Agenzia ha messo a disposizione di circa 20 milioni di contribuenti la dichiarazione dei redditi precompilata, che contiene diversi elementi reddituali già inseriti (i dati contenuti nella Certificazione Unica consegnata al dipendente o pensionato dal sostituto d'imposta, le spese sanitarie, le spese universitarie, le spese per interventi di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica, ecc.). Il contribuente può accettare la precompilata così come proposta dall'Agenzia oppure modificarla, rettificando i dati comunicati dall'Agenzia e/o inserendo ulteriori informazioni.

Dal mese di gennaio 2017 è anche possibile presentare la dichiarazione di successione direttamente da casa, tramite i servizi telematici dell'Agenzia⁵: tutti i contribuenti in possesso del codice PIN possono compilare e inviare la dichiarazione dal proprio PC. La presentazione telematica della dichiarazione di successione vale anche come domanda per le volture catastali e non sarà più necessario, quindi, rivolgersi agli Uffici dell'Agenzia per il perfezionamento della pratica. Inoltre, il calcolo delle imposte in autoliquidazione è automatico ed è possibile versare il dovuto direttamente con addebito in conto corrente.

I servizi telematici hanno fatto registrare, anche nel corso del 2016, un *trend* in costante crescita testimoniato dai seguenti risultati:

-

⁵ Fino al 31 dicembre 2017 sarà comunque possibile continuare a presentare presso l'ufficio competente dell'Agenzia la dichiarazione di successione utilizzando il vecchio modello in formato cartaceo. Dal primo gennaio 2018 la dichiarazione di successione potrà essere presentata solo in via telematica.

- circa 2 milioni di contribuenti che hanno utilizzato e presentato direttamente la dichiarazione precompilata contro gli 1,4 milioni del 2015, con un incremento del 43%;
- oltre 900.000 contribuenti che hanno chiesto e ricevuto assistenza in via telematica su cartelle di pagamento, comunicazioni e per rettifiche su modelli F24;
- incremento del 60% nell'utilizzo della procedura *RLI Web* per la registrazione telematica dei contratti di locazione;
- quasi un milione di contribuenti che hanno prenotato telematicamente un appuntamento presso gli uffici dell'Agenzia, oltre il 90% dei quali serviti entro dieci minuti dall'orario prefissato.

Accanto ai servizi telematici l'Agenzia eroga anche quelli tradizionali, che sono circa 13 milioni: 10,5 milioni presso i propri *front office* e oltre 2 milioni telefonicamente grazie all'attività dei centri di assistenza multicanale. Sempre sul fronte dei servizi, sono stati erogati nel 2016 circa 2,7 milioni di rimborsi ai contribuenti per un controvalore di oltre 14 miliardi di euro e gestiti circa 200 milioni di modelli di pagamento F24, per un controvalore di circa 587 miliardi di euro, di cui l'Agenzia ne amministra direttamente oltre 400 (circa l'80% delle entrate tributarie dello Stato).

A seguito dell'incorporazione dell'Agenzia del territorio, avvenuta nel 2012, l'Agenzia gestisce anche il catasto italiano che rappresenta l'inventario dei beni immobili presenti nel territorio nazionale, composto dal Catasto terreni, costituito da oltre 85 milioni di particelle, e dal Catasto edilizio urbano, costituito da circa 80 milioni di unità immobiliari di natura civile, industriale e commerciale. Annualmente vengono presentati con modalità esclusivamente telematiche atti di aggiornamento di questi archivi nell'ordine di 0,3 milioni per il Catasto terreni e 1,4 milioni per quello edilizio urbano. Nel 2016 la consultazione degli archivi ha determinato circa 5 milioni di visure presso gli uffici e 48 milioni attraverso il canale telematico.

La legge 2 febbraio 1960, n. 68, ha individuato l'ex Amministrazione del Catasto e dei servizi tecnici erariali (oggi Agenzia delle entrate) come uno dei cinque organi cartografici dello Stato italiano. Il patrimonio cartografico italiano, che realizza la copertura totale del territorio nazionale (circa 300.000 Kmq), è costituito da 277.000 Fogli di mappa e 20.000 allegati.

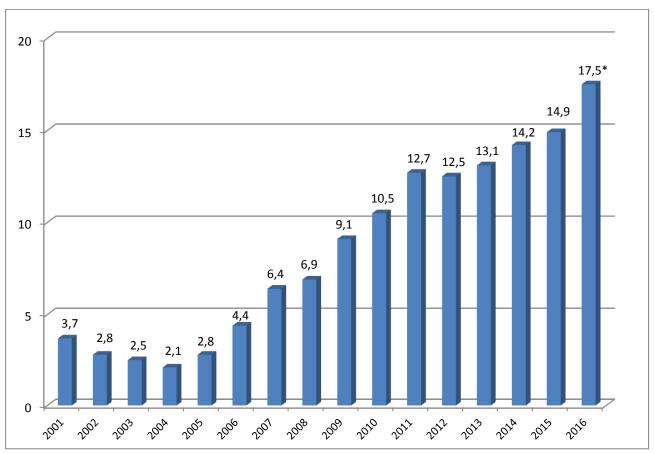
Attraverso il sistema di pubblicità immobiliare, inoltre, l'Agenzia rende sicure le transazioni immobiliari garantendo la conoscibilità ai terzi degli atti aventi ad oggetto beni immobili. In tale ambito, nel 2016 sono state eseguite quasi 3,5 milioni di formalità e cancellazioni ipotecarie semplificate, oltre 3,1 milioni di ispezioni ipotecarie (presso il *front office*) e più di 44 milioni di ispezioni ipotecarie tramite il canale telematico *Sister*.

Tra i suoi compiti istituzionali l'Agenzia annovera anche quello di realizzare l'Anagrafe Immobiliare Integrata (art. 64 del D. Lgs n. 300/1999). Questa va intesa come un sistema nazionale, integrato nelle sue componenti strutturali (basi dati catastali ed ipotecarie), aperto, multicanale e dotato di forti capacità di interscambio informativo bidirezionale con le banche dati degli enti locali e delle altre pubbliche amministrazioni. Per questo motivo, le informazioni del Catasto insieme con quelle della Pubblicità Immobiliare, possono essere a ragione considerate essenziali componenti di un più

ampio sistema integrato di conoscenze per la gestione del territorio e fornire un efficace supporto alla fiscalità immobiliare generale e locale individuando correttamente oggetto e soggetto di imposta.

L'Agenzia è fortemente impegnata a migliorare costantemente l'adempimento spontaneo degli obblighi tributari con l'obiettivo di aumentare la *tax compliance*, attraverso un dialogo con i contribuenti, che li metta in condizione di prevenire tutti i possibili errori od omissioni, ovvero di correggere quelli contenuti nelle dichiarazioni già presentate. Nei confronti dei soggetti inadempienti, l'Agenzia utilizza gli strumenti che ha a disposizione per contrastare i più significativi fenomeni di evasione.

In questo specifico ambito e secondo gli ultimi dati disponibili, l'Agenzia gestisce quasi 6 milioni di partite IVA, liquida annualmente oltre 40 milioni di dichiarazioni dei redditi, effettua circa 1,4 milioni di controlli e riscuote ogni anno da attività di controllo importi assai rilevanti, il cui *trend* è in costante crescita fin dal 2001. Il seguente grafico riporta in sintesi il suddetto andamento espresso in miliardi di euro:



* dato provvisorio

Nell'ambito delle attività di controllo catastale, nel corso del 2016 sono state effettuate oltre 450.000 verifiche sul classamento delle unità immobiliari urbane presenti nei documenti di

aggiornamento DOCFA⁶; più di 60.000 sono state le unità verificate in sopralluogo e sono stati eseguiti quasi 4.000 atti di aggiornamento geometrico (Pregeo⁷) controllati in sopralluogo. Inoltre, sono proseguite le verifiche su circa 46.600 immobili non in regola con gli obblighi di accatastamento (mancata presentazione degli atti di aggiornamento).

Oltre a quelle che svolge direttamente attraverso le sue strutture, l'Agenzia si avvale di soggetti esterni per lo svolgimento delle seguenti attività:

- la riscossione delle imposte: la riscossione spontanea è affidata al sistema bancario e a
 Poste, ma sono sempre più diffusi i sistemi di pagamento telematici. La riscossione coattiva,
 invece, è curata da Equitalia S.p.A., società per azioni a capitale pubblico (il 51% è detenuto
 dall'Agenzia delle entrate e il 49% dall'INPS). Dal 1° luglio 2017 è previsto lo scioglimento di
 Equitalia e l'istituzione di "Agenzia delle entrate-Riscossione", ente pubblico economico
 sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del MEF;
- information technology: la Società Generale d'Informatica S.p.A. (Sogei) è una società controllata al 100% dal Ministero dell'economia e delle finanze e opera sulla base del modello organizzativo dell'in house providing. Partner tecnologico unico del MEF, Sogei S.p.A. ha progettato e realizzato il Sistema informativo della fiscalità, del quale segue conduzione ed evoluzione e sviluppa sistemi, applicazioni e servizi per le esigenze di automazione e informatizzazione dei processi operativi e gestionali del Ministero, Corte dei conti, Agenzie fiscali e altre pubbliche amministrazioni;
- studi di settore: le attività relative alla costruzione, realizzazione e aggiornamento degli Studi di Settore, sono affidate alla società Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. (SOSE). Sose S.p.A. è una Società per Azioni costituita dal Ministero dell'economia e delle finanze (88%) e dalla Banca d'Italia (12%), in base all'art. 10, comma 12 della legge 146 del 08/05/1998. Oltre all'attività inerente agli studi di settore, la società svolge anche attività di analisi strategica dei dati e di supporto metodologico all'Amministrazione finanziaria in materia tributaria e di economia d'impresa.

La trasmissione telematica delle dichiarazioni dei redditi è affidata ai Centri di assistenza fiscale (CAF) e ai professionisti abilitati di cui all'art. 3, comma 3, del D.P.R. n. 322 del 1998, ossia:

- a) gli iscritti negli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri e dei periti commerciali e dei consulenti del lavoro;
- b) i soggetti iscritti alla data del 30 settembre 1993 nei ruoli di periti ed esperti tenuti dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura per la *sub*-categoria tributi, in

⁶ Procedura con la quale, ai fini dell'iscrizione in Catasto, le unità immobiliari, gli atti e le denunce, sono presentati su supporto magnetico secondo le istruzioni fornite dall' Agenzia delle entrate.

⁷ Procedura informatica dell'Agenzia utilizzata per la predisposizione e presentazione agli uffici degli atti geometrici per l'aggiornamento della banca dati del Catasto.

- possesso di diploma di laurea in giurisprudenza o in economia e commercio o equipollenti o diploma di ragioneria;
- c) le associazioni sindacali di categoria tra imprenditori indicate nell'articolo 32, comma 1, lettere a), b) e c), del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, nonché quelle che associano soggetti appartenenti a minoranze etnico-linguistiche;
- d) gli altri incaricati individuati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze;

2.3 Come operiamo

Il funzionamento dell'Agenzia è disciplinato dal decreto legislativo n. 300/99 e dallo Statuto; ha anche un proprio Regolamento di amministrazione e un Regolamento di contabilità. Opera secondo regole di gestione mutuate dal settore privato, sebbene la funzione svolta sia di rilevante interesse pubblico.

Essendo l'Agenzia sottoposta alla vigilanza del Ministro dell'economia e delle finanze, quest'ultimo deve approvare lo Statuto e i Regolamenti; è inoltre soggetta al controllo successivo di legittimità e di regolarità nella gestione amministrativo-finanziaria da parte della Corte dei conti.

L'Agenzia gode di autonomia:

- organizzativa: può modellare con flessibilità l'organizzazione dei propri uffici;
- gestionale: può adottare scelte strategiche e operative che saranno valutate nell'ottica dei risultati conseguiti e non della verifica formale dei singoli atti di gestione;
- contabile e finanziaria: l'Agenzia ha un proprio regolamento di contabilità che prevede la redazione del bilancio d'esercizio secondo criteri civilistici nonché la redazione del budget economico e del piano degli investimenti per la gestione delle risorse finanziarie assegnate.

La predetta autonomia deve comunque tener conto delle norme che impongono - all'Agenzia come agli altri enti pubblici e alle Amministrazioni centrali dello Stato – limitazioni e vincoli per effetto della cd. *spending review* nella disponibilità delle risorse finanziarie destinate al funzionamento, all'alimentazione dei fondi per la contrattazione integrativa e alla facoltà e modalità di reclutamento del personale.

All'Agenzia vengono assegnati specifici e articolati obiettivi, che sono stabiliti nella Convenzione stipulata con il Ministro dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art. 59 del decreto legislativo n. 300/1999, che rappresenta l'atto conclusivo di un processo "a cascata" che prende avvio con l'emanazione da parte del sig. Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con i vincoli e gli obiettivi stabiliti nei principali documenti di finanza pubblica, di un proprio Atto di Indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale con il quale determina annualmente e in una prospettiva temporale triennale:

- gli sviluppi della politica fiscale;
- le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria;
- le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività dell'Agenzia.

La Convenzione rappresenta lo strumento negoziale mediante il quale le direttive politiche sono tradotte in obiettivi strategici e operativi che l'Agenzia si impegna a raggiungere nel rispetto della propria missione istituzionale.

Nella Convenzione triennale, che prevede un adeguamento annuale per ciascun esercizio finanziario, vengono infatti fissati:

- i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere;
- le direttive generali sui criteri della gestione e i vincoli da rispettare;
- le strategie per il miglioramento;
- le risorse disponibili;
- gli indicatori e i parametri in base ai quali misurare l'andamento della gestione.

Per l'attuazione del Piano di Convenzione l'Agenzia predispone il *budget* tecnico-fisico, che definisce gli obiettivi operativi da assegnare alle diverse strutture, al fine di tradurre le linee strategiche in azioni mediante l'individuazione di indicatori e *target* che consentono la valutazione del grado di conseguimento dei risultati attesi.

Il ciclo di *budget* viene avviato dal Direttore dell'Agenzia che, in coerenza con gli obiettivi strategici individuati dal Ministro dell'economia e delle finanze, fornisce gli indirizzi generali e le linee guida di cui le strutture devono tener conto nella definizione delle loro proposte. Gli indirizzi di *budget* evidenziano gli obiettivi specifici e le iniziative che l'organizzazione intende perseguire, gli aspetti caratterizzanti le attività chiave da realizzare, i livelli di efficienza da conseguire, le risorse umane e finanziarie di cui si prevede l'impiego. La predisposizione del *budget* avviene quindi sulla base di un criterio *bottom up*, per il quale le Direzioni provinciali dell'Agenzia (terzo livello) predispongono le proprie proposte di *budget* che, a seguire, le Direzioni regionali (secondo livello) consolidano, anche attraverso confronti con le strutture provinciali, e trasmettono successivamente al vertice.

Nell'articolare la propria proposta, ciascuna Direzione regionale, al fine di fornire elementi di valutazione per gli impegni che si assume, trasmette una relazione esplicativa delle logiche che sottendono ai volumi e agli indicatori espressi nella propria proposta e del contesto di riferimento, esterno e interno, in cui si trova ad operare.

Al fine di addivenire alla definizione condivisa degli obiettivi da assegnare, vengono organizzati appositi tavoli di confronto tra le strutture centrali e regionali. Al termine di questi incontri, il budget è assegnato formalmente dal Direttore dell'Agenzia a ciascuna Direzione regionale, che a sua volta lo declina ai livelli organizzativi inferiori in base al tipo di attività da svolgere.

Gli obiettivi di budget sono distinti al proprio interno tra obiettivi di risultato e altri obiettivi. Gli obiettivi di risultato rappresentano l'esito delle azioni, mentre tutti gli altri indicatori esprimono misure delle attività da compiere in funzione dei risultati attesi (la distinzione nelle due categorie assurge solo a una funzione logica e non implica un diverso grado di rilevanza degli indicatori all'interno dell'attività di programmazione).

Il monitoraggio periodico del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati costituisce il primo controllo sull'efficacia raggiunta dalla struttura. Il monitoraggio si sostanzia nell'osservazione costante dei fenomeni oggetto del controllo per verificarne l'andamento nel tempo, per raccogliere sistematicamente dati su di esso, elaborarli, interpretarli ed esporli al fine di ottenere informazioni. Esso consente di misurare come sono sviluppati i processi gestionali e di esaminare le attività al fine di prevenire anomalie all'interno del processo gestionale dando la possibilità al

management di porre in essere le opportune azioni correttive. La valutazione dei risultati conseguiti chiude il ciclo di *budget*. In questa fase vengono analizzati i risultati attraverso il confronto tra obiettivi conseguiti e quelli programmati.

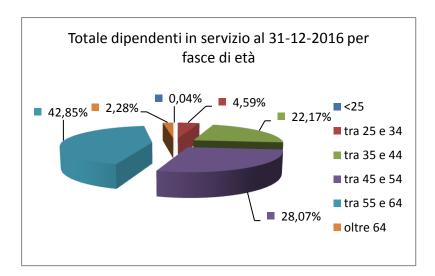
Riveste importanza non solo l'analisi delle cause che hanno determinato scostamenti negativi ma anche i motivi che hanno generato variazioni positive in modo da capitalizzare l'esperienza. Gli scostamenti, infatti, possono fornire informazioni preziose per la programmazione degli esercizi successivi.

3. IDENTITÀ

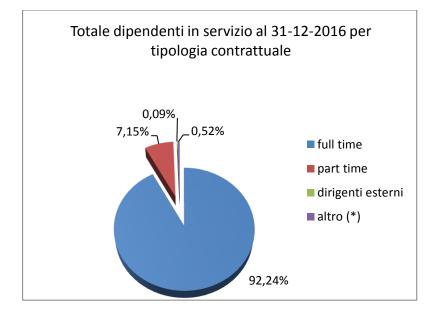
3.1 L'amministrazione "in cifre"

Nel paragrafo 2.2 sono stati illustrate le principali attività svolte dall'Agenzia e forniti alcuni macro dati. In questa sezione vengono sinteticamente forniti ulteriori elementi informativi con particolare riguardo alle risorse umane e a quelle finanziarie disponibili nonché alla struttura organizzativa.

RISORSE UMANE



Fascia di età	Totale dipendenti in servizio al 31-12-2016 per fasce di età		
<25	17		
tra 25 e 34	1.816		
tra 35 e 44	8.764		
tra 45 e 54	11.097		
tra 55 e 64	16.944		
oltre 64	900		
Totale complessivo	39.538		



Tipologia contrattuale	Totale dipendenti in servizio al 31-12-2016 per tipologia contrattuale		
full time	36.579		
part time	2.836		
dirigenti esterni	36		
comandati	87		
Totale complessivo	39.538		
tirocinanti	118		

I 39.538 dipendenti sono così suddivisi per genere:

Maschi: 19.570 (49,5%)

Femmine: 19.968 (50,5%)

RISORSE FINANZIARIE

Il prospetto sottostante riporta l'ammontare delle risorse finanziarie assegnate all'Agenzia nel triennio 2014-2016.

RISORSE FINANZIARIE DA BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO

Esercizio 2014	Esercizio 2015	Esercizio 2016
3.206	3.019	3.088

Valori in euro/milioni

Alla tendenziale diminuzione delle assegnazioni - in conseguenza di tagli lineari al capitolo di spesa del Bilancio dello Stato di pertinenza dell'Agenzia in applicazione di norme volte al contenimento della spesa pubblica - si contrappone una struttura dei costi dell'Agenzia che è sostanzialmente rigida, anche in ragione delle oculate e attente politiche di razionalizzazione ed efficientamento che sono state già poste in essere nel corso degli ultimi anni.

Le risorse assegnate sono integrate ai sensi dell'art. 1, comma 7 del D. Lgs. n. 157/2015, che prevede il riconoscimento all'Agenzia di un compenso sulla base di verificati incrementi del gettito incassato derivante dall'attività volta a promuovere l'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali, dall'attività di controllo fiscale, nonché dai risparmi di spesa conseguiti a seguito del disconoscimento in via definitiva di richieste di rimborso o di crediti d'imposta⁸. Tali somme ammontano mediamente a circa 160 milioni di euro e sono utilizzate per alimentare i fondi destinati all'incentivazione del personale e al potenziamento dell'Agenzia stessa.

Si rinvia alla sezione 4 per l'analisi delle risorse finanziarie disponibili per il 2017 e alla previsione per il triennio 2017-2019.

⁸ II D. Lgs. n. 157/2015 prevede che il maggior gettito incassato venga accertato utilizzando specifici strumenti di monitoraggio, richiesti per quantificare gli effetti dell'azione dell'Agenzia volta a promuovere l'adempimento spontaneo. Nelle more della realizzazione di tali strumenti continuano ad applicarsi le previgenti disposizioni di cui all'art. 3 comma 165 della legge n. 350/2003 che prevede per il calcolo del maggior gettito il riferimento alle riscossioni da attività di controllo e il disconoscimento di rimborsi e crediti d'imposta.

STRUTTURE TERRITORIALI9

L'Agenzia si articola in Direzioni centrali e regionali – che hanno prevalentemente funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo – e in uffici periferici con funzioni operative.

Le Direzioni centrali hanno sede a Roma, mentre le Direzioni regionali hanno sede in ciascun capoluogo di regione (nelle province autonome di Trento e Bolzano operano due Direzioni provinciali).

Gli uffici periferici dell'Agenzia sono:

- le Direzioni provinciali;
- i Centri di Assistenza Multicanale (CAM);
- i Centri Operativi;
- gli uffici provinciali-territorio.

Tali strutture periferiche sono distribuite sul territorio nazionale e svolgono le funzioni operative dell'Agenzia, salvo quelle demandate agli uffici centrali e regionali. La tabella seguente riporta il numero delle strutture territoriali dell'Agenzia:

Direzioni centrali	10
Direzioni regionali*	21
Direzioni provinciali	108
Centri di assistenza multicanale (CAM)	7
Centri operativi	3
Uffici provinciali-territorio	4

^{*}Nelle province autonome di Trento e Bolzano operano due Direzioni provinciali.

16

⁹ Nel successivo paragrafo 4.2 sono riportate maggiori informazioni di dettaglio sulle strutture territoriali dell'Agenzia

3.2 Mandato istituzionale e Missione

Le funzioni dell'amministrazione fiscale in Italia sono svolte da più organismi, cui si applicano regole diverse, ad esempio in termini di status giuridico, obiettivi, prestazioni complessive e autonomia. Tra i principali attori della fiscalità nel nostro Paese vi sono:

- il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze;
- le Agenzie fiscali;
- la Guardia di Finanza;
- Equitalia 10 (responsabile della riscossione dei crediti fiscali).

I servizi di *information technology* (IT) sono forniti dalla Società Generale d'Informatica S.p.A. (SoGel), società privata di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze, che si coordina con le competenti articolazioni del Ministero e delle Agenzie fiscali. Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A (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, in particolare finalizzate alla elaborazione dei cosiddetti studi di settore e alla loro prevista evoluzione in indicatori di affidabilità fiscale.

In questo quadro l'Agenzia delle entrate svolge i servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei principali tributi del nostro ordinamento: imposte dirette, imposta sul valore aggiunto (a eccezione degli aspetti collegati agli scambi internazionali, di competenza dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli), imposta di registro e tributi ad essa collegati (imposte ipotecarie e catastali, imposta sulle successioni e donazioni), e infine altri tributi minori quali l'imposta di bollo e le tasse di concessione governativa.

A seguito dell'incorporazione dell'Agenzia del territorio, alla fine del 2012 ha assorbito da quest'ultima le attribuzioni in materia di catasto, geotopocartografia e conservatorie dei registri immobiliari, costituzione dell'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale e gestione dell'osservatorio del mercato immobiliare e dei connessi servizi estimativi.

Fin dalla sua istituzione l'Agenzia ha operato con crescente impegno al servizio dei cittadini e a presidio della legalità tributaria contro ogni forma di evasione. Il gettito delle imposte effettivamente riscosse a seguito dell'attività di controllo (accertamento, controllo formale, liquidazione automatizzata delle dichiarazioni) è uno degli obiettivi della Convenzione con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel 2001 il gettito recuperato era di 3,7 miliardi di euro; nel 2016 è salito a 17,5 miliardi di euro¹¹. Tale crescita si accompagna a un contenimento dei costi a carico del bilancio dello Stato per il funzionamento dell'Agenzia, che testimonia la continua opera di efficientamento posta in essere.

Come già ricordato il decreto legge n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 225/2016, ha previsto lo scioglimento di Equitalia e l'istituzione dell'Agenzia delle Entrate-Riscossione, ente pubblico economico sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del MEF.

¹¹ Dato provvisorio

Nel perseguire il proprio mandato l'Agenzia opera sulla base dei principi di correttezza, equità, coerenza e rispetto nei confronti del cittadino, presupposti fondanti dell'attività di una pubblica amministrazione. La sua azione è diretta a favorire l'adempimento spontaneo da parte dei contribuenti degli obblighi tributari e a stabilire una relazione con il cittadino-contribuente basata sulla fiducia e sulla reciproca collaborazione.

In questa prospettiva diventa effettivo l'impegno a semplificare adempimenti, procedure e modulistica e a promuovere forme di comunicazione chiare ed efficaci, favorendo la diffusione della cultura digitale. Questa infatti è la strada maestra per ridurre la distanza tra Amministrazione e cittadini.

I valori di riferimento sono:

- impegno costante nell'assistenza al cittadino;
- affidabilità, intesa come capacità di rispettare gli impegni assunti;
- orientamento all'utente nell'ottica di una relazione di fiducia e reciproca cooperazione;
- comunicazione chiara e diretta;
- facilità di accesso ai servizi anche grazie all'utilizzo crescente delle più moderne tecnologie informatiche;
- competenza, cortesia e disponibilità del personale.

3.3 Albero della performance

L'albero della *performance* è una mappa logica che rappresenta graficamente i legami tra la missione, le aree strategiche, gli obiettivi strategici e i piani operativi (che individuano obiettivi operativi, azioni e risorse destinate). In altri termini, l'albero della *performance* dimostra come gli obiettivi ai vari livelli e di diversa natura contribuiscano, all'interno di un disegno strategico complessivo coerente, al mandato istituzionale e alla missione. Essa fornisce una rappresentazione articolata, completa, sintetica ed integrata della *perfomance* dell'amministrazione¹².

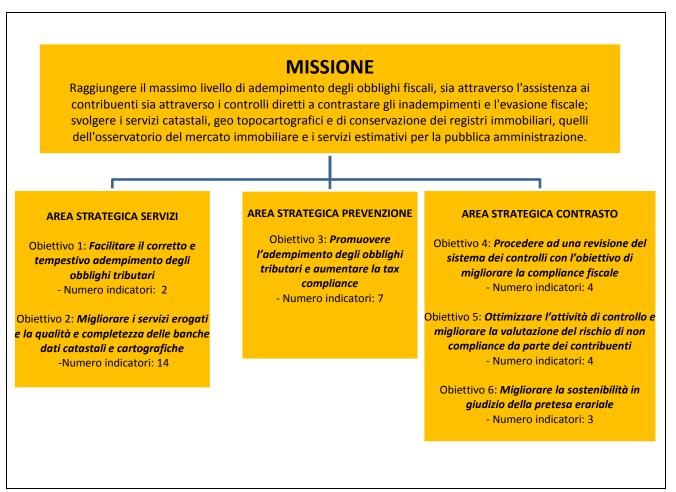


Figura 1 – Albero della performance

I legami tra missione, aree strategiche, obiettivi strategici e piani operativi sono evidenziati nelle schede di cui al successivo paragrafo 6 del presente documento, dove, partendo dall'analisi delle variabili esterne e interne, sono individuati gli indicatori relativi alle attività svolte in ciascuna area strategica e i corrispondenti risultati attesi, definiti in esito a un articolato processo di confronto – sia interno che esterno – tenendo presenti l'evoluzione del quadro macroeconomico e l'assetto organizzativo dell'Agenzia.

¹² Delibera CIVIT n. 112/2010 – "Struttura e modalità di redazione del Piano della *performance*" (articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150).

4. ANALISI DEL CONTESTO

4.1 Analisi del contesto esterno

Lo scenario macroeconomico

Prima di entrare nel dettaglio del contesto nel quale l'Agenzia esplica le proprie funzioni, si ritiene utile fornire elementi che aiutino a delineare lo scenario internazionale e nazionale in cui il Paese è chiamato a mettere in campo la propria azione politica ed economica.

Sul fronte internazionale, a partire dal secondo trimestre dello scorso anno, nonostante l'attenuazione delle tensioni sui mercati finanziari e la riduzione della volatilità sui prezzi delle materie prime, la congiuntura europea ed internazionale si è indebolita; la fase di bassa crescita appare ancora connessa con la stagnazione del commercio mondiale. Gli indicatori congiunturali non forniscono segnali di rafforzamento ciclico e il consolidamento della crescita mondiale resta prevalentemente legato alle politiche monetarie espansive; nel frattempo è aumentata l'attenzione sul ruolo delle politiche fiscali.

Al rallentamento della crescita del secondo trimestre, comune a tutta l'Eurozona, si sono aggiunti nuovi rischi per la crescita, quali l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea, gli eventi politici in Turchia e una nuova ondata di terrorismo in Europa.

Le prospettive di crescita del prodotto a livello internazionale appaiono modeste rispetto alle attese, diseguali e caratterizzate da significativi rischi al ribasso. Sulle previsioni di espansione gravano l'eccesso di risparmio e l'insufficiente propensione all'investimento, che si associano a tassi di interesse e d'inflazione su livelli storicamente assai contenuti e prossimi allo zero.

Tra le ragioni che accomunano i paesi dell'Eurozona nell'essere assoggettati al rischio di una prolungata bassa crescita si rilevano: l'avanzato invecchiamento demografico, il ridotto tasso di innovazione, le aspettative di bassi tassi d'inflazione più diffuse e radicate nei mercati, l'incertezza sulla *qovernance* dell'area e i persistenti squilibri macroeconomici.

In ambito interno, oltre alle citate difficoltà sulla velocità di ripresa in ambito internazionale, si aggiungono due eventi eccezionali di particolari gravità: gli eventi sismici che si sono susseguiti in diverse zone del centro Italia e i forti flussi migratori che hanno interessato il nostro Paese.

In questo quadro macroeconomico e geopolitico, la politica di bilancio è stata rimodulata in maniera favorevole alla crescita: si è scelto in particolare di intervenire sulle spese e le entrate dando priorità agli interventi che favoriscono investimenti e produttività. Questo risultato è stato reso possibile dalla prosecuzione del processo di revisione della spesa, che ha ulteriormente ridotto gli sprechi, liberando risorse necessarie alla strategia mirata a ridurre le imposte.

Le misure da intraprendere non possono prescindere dal contributo fornito al loro finanziamento da una lungimirante strategia di contrasto all'evasione, volta a recuperare la base imponibile e ad

accrescere la fedeltà fiscale, privilegiando attività in grado di incentivare l'assolvimento spontaneo rispetto ai tradizionali interventi di controllo e accertamento *ex post*.

La stima del tax gap

Per gestire efficacemente la fiscalità e incrementare il livello di adempimento spontaneo, l'approccio seguito dall'Agenzia ormai da alcuni anni non è più prevalentemente quello di contrastare l'evasione, bensì quello di favorire l'adempimento spontaneo (compliance). La differenza è sostanziale, poiché l'attenzione si sposta dalle tradizionali attività di controllo fiscale a quelle di tipo preventivo, dalla ricerca della massimizzazione del gettito spontaneo piuttosto che di quello derivante dai controlli.

Per favorire e incrementare la *compliance*, l'Agenzia ha posto in essere una serie di azioni tese a creare le migliori condizioni possibili affinché il contribuente possa assolvere spontaneamente i propri obblighi fiscali, inducendolo ad assumere comportamenti responsabili e positivi, così da creare un clima di reciproca fiducia, nella considerazione, peraltro, che in taluni casi la mancata obbligazione tributaria può essere riconducibile non tanto all'intenzione di ridurre indebitamente la pretesa tributaria quanto a transitorie crisi di liquidità. In tal modo, il ricorso alle tradizionali forme di controllo può essere limitato alle situazioni che presentano maggiori indici di rischio o che sono dettate da vincoli normativi, con vantaggi per l'Amministrazione Finanziaria in termini di efficienza ed economicità dell'azione.

L'evasione è sicuramente un fenomeno complesso, che risente anche delle caratteristiche strutturali del sistema economico: in paesi come l'Italia, contraddistinti da una elevato numero di partite IVA e da molte imprese che lavorano con il consumatore finale è più difficile, a parità di altre condizioni, l'attività di deterrenza.

Per l'Agenzia, quindi, è diventata sempre più pressante l'esigenza di disporre di informazioni di "contesto" tra le quali, prioritariamente, si colloca la stima del *tax gap*. Per favorire la *compliance* è necessario avere un'indicazione quantitativa dell'obiettivo cui tendere; è questa la ragione per la quale l'Agenzia effettua una stima del *tax gap*, che rappresenta l'ammontare di tributi che non affluiscono nelle casse dello Stato a causa del non corretto adempimento degli obblighi fiscali.

In estrema sintesi, una volta individuate – attraverso apposite tecniche – le basi imponibili potenziali, comprensive cioè di quelle dichiarate e non dichiarate, si effettua un'ulteriore analisi al fine di stimare i corrispondenti gettiti potenziali. Sottraendo a questi ultimi i gettiti effettivamente versati si ottiene la stima del *tax gap*. Con tale approccio, è evidente che il *tax gap* non comprende unicamente la componente di evasione intenzionale, ma anche quella derivante da errori di calcolo e crisi di liquidità.

L'Agenzia realizza proprie stime del *tax gap* basate sulle imposte IRPEF da lavoro autonomo e impresa, IRES, IVA e IRAP. L'imposta sul valore aggiunto è particolarmente importante nel nostro

sistema tributario, in quanto l'omessa dichiarazione di una transazione economica genera anche l'evasione di altri tributi¹³.

Attraverso la propria azione, l'Agenzia tende ad accrescere il tasso di erosione dell'evaso (T.E.E.), che misura la capacità della struttura di incidere sulle dinamiche evasive che caratterizzano il territorio amministrato ed è costituito dal rapporto tra l'ammontare complessivo delle somme recuperate (riscosso da attività di controllo conseguito) e il totale delle somme da recuperare, reso coerente temporalmente al primo. Nella figura seguente è riportato l'andamento negli anni del T.E.E., che fa registrare una crescita tendenziale dell'indicatore¹⁴.

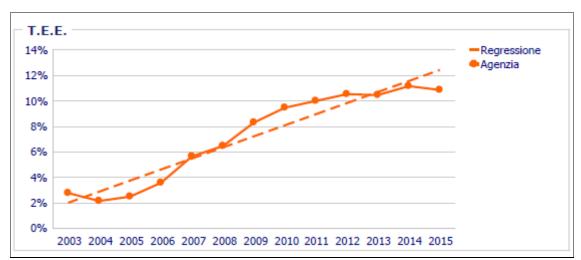


Figura 2 – Andamento del tasso di erosione dell'evaso negli anni

Va anche ricordato che il D. Lgs. n. 160/2015, emanato in attuazione della legge n. 23/2014 recante delega al Governo per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, ha previsto – proprio in tema di stima e monitoraggio dell'evasione fiscale – l'istituzione di un'apposita Commissione cui è affidata la redazione di una Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, operando analisi e valutazioni in merito alle metodologie di stima dell'evasione fiscale.

Tale Commissione è stata costituita nel 2016 e, nello stesso anno, ha pubblicato la prima relazione, acquisendo, per le imposte summenzionate, le stime prodotte dall'Agenzia delle entrate ed integrandole con altre stime relative a: IRPEF da lavoro dipendente irregolare e IMU, nonché una quantificazione del *gap* sugli oneri sociali da lavoro dipendente. I dati riportati nella relazione coprono l'arco temporale che va dal 2010 al 2014¹⁵.

¹³ Con riferimento all'imposta sul valore aggiunto si rinvia all'allegato "La stima del tax gap IVA".

¹⁴ Le stime illustrate nel grafico sono aggiornate in base alle serie storiche disponibili nel 2015; le nuove serie, coerenti con i risultati presentati nella Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, sono in corso di elaborazione.

¹⁵ La relazione è consultabile al seguente indirizzo internet http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel_ev/index.html

Analisi del territorio

Per orientare al meglio la programmazione delle attività e renderne più efficace l'azione, è necessario conoscere approfonditamente la realtà con cui ci si confronta. A tal fine, è indispensabile la disponibilità di informazioni sulle caratteristiche dell'ambiente socio-economico in cui operano le principali articolazioni territoriali dell'Agenzia, ovvero le Direzioni provinciali, inclusa la qualità delle infrastrutture presenti sul territorio. Per raggiungere quest'obiettivo, sono stati individuati ed elaborati dati caratterizzanti, provenienti dai sistemi informativi dell'Agenzia o acquisiti da fonti ufficiali esterne, riuniti in un database denominato DB Geo provinciale e raggruppati in sette aree tematiche:

- "Numerosità del bacino", dove è rappresentata la platea dei contribuenti che dà origine alla domanda dei servizi resi dall'Agenzia;
- "Pericolosità fiscale", le cui variabili danno un'idea, da un lato dell'evasione e, dall'altro, del disordine dell'economia (identificato tramite fallimenti e protesti). Questo secondo aspetto può suggerire una maggiore difficoltà dell'attività di controllo da parte dell'Agenzia o essere indizio di una situazione economica non florida, che rende più difficile la tax compliance;
- "Pericolosità sociale", utile per definire il contesto di sicurezza nel quale operano sia i contribuenti che i funzionari dell'Agenzia;
- "Tenore di vita", che rappresenta un riferimento sia per operare confronti con quanto dichiarato dai contribuenti, sia perché può influenzare le differenti tipologie di attività che interessano i singoli uffici;
- "Maturità della struttura produttiva", presa in considerazione partendo dal presupposto che sussistono necessità differenti (in termini di assistenza e di controllo) secondo la specializzazione settoriale (agricoltura, industria o servizi), la dimensione delle strutture produttive presenti sul territorio (grandi, medie o piccole) e la velocità nel loro cambiamento;
- "Livello di tecnologia e servizi", mira a valutare il grado di utilizzo di internet e della tecnologia nonché dei servizi bancari e postali per una duplice ragione: dal lato dei servizi al contribuente, conoscere la propensione all'uso dei mezzi informatici può agevolare la calibrazione degli strumenti offerti per gli adempimenti fiscali; dal lato del controllo, la diffusione di strumenti di pagamento elettronici favorisce la tax compliance e aiuta nella strategia di contrasto all'evasione;
- "Disponibilità di infrastrutture di trasporto", rappresenta il maggiore o minore livello di sviluppo di tali infrastrutture nel territorio (variabile di sistema), cui è collegata la maggiore o minore facilità per i contribuenti nel raggiungere le sedi territoriali dell'Agenzia, e per i funzionari di recarsi presso i soggetti da sottoporre ad attività di controllo esterne (variabile organizzativa).

Le informazioni considerate nelle suddette aree tematiche vengono periodicamente aggiornate con i dati relativi a nuove annualità, quando queste si rendono disponibili; inoltre, possono essere

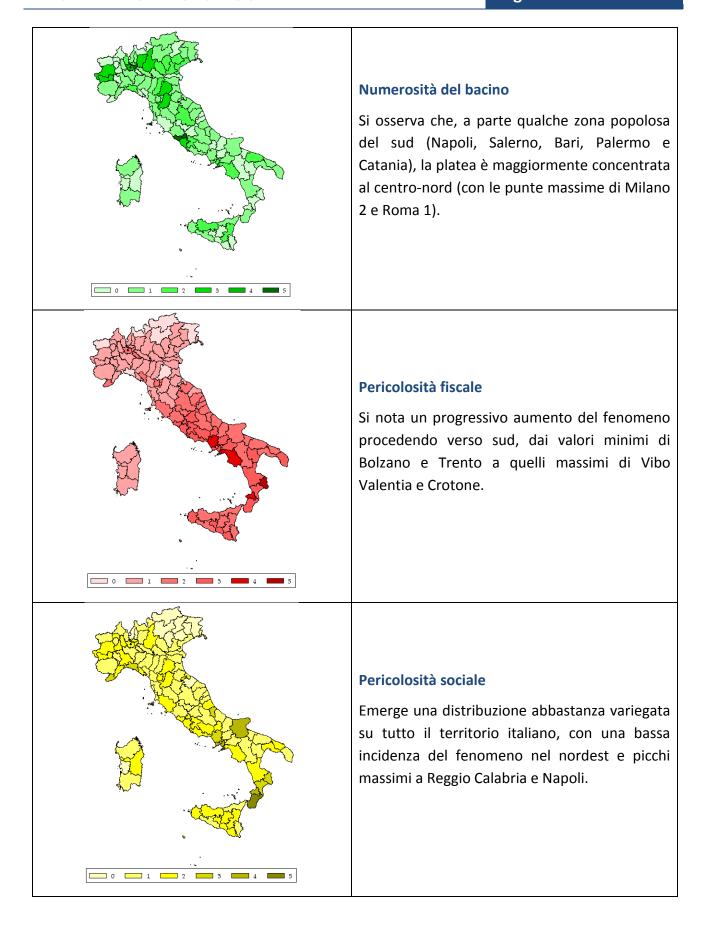
incrementate le variabili considerate per ognuna delle aree, quando si individuano dati maggiormente significativi ai fini dell'analisi. Questi aggiornamenti consentono di rappresentare meglio le realtà territoriali, avere una visione più vicina alla situazione odierna e comprendere l'evoluzione temporale dei fenomeni.

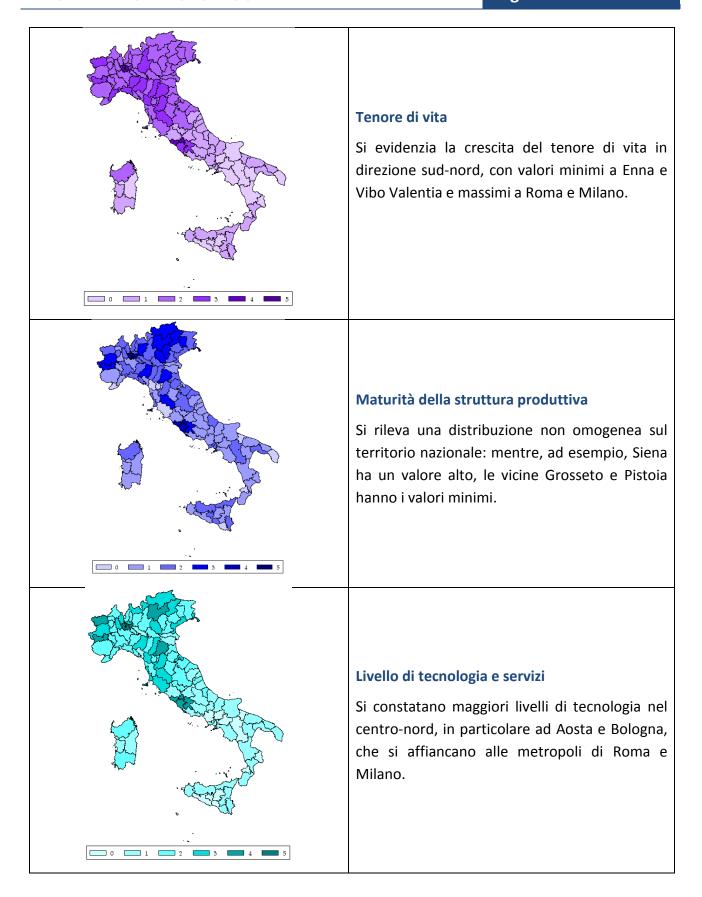
Nell'ultima versione dello studio, sono state selezionate 36 variabili raggruppate nelle diverse aree tematiche; successivamente è stato calcolato un indicatore sintetico per ogni area tematica, allo scopo di graduare il posizionamento di ogni Direzione provinciale dell'Agenzia all'interno della singola area.

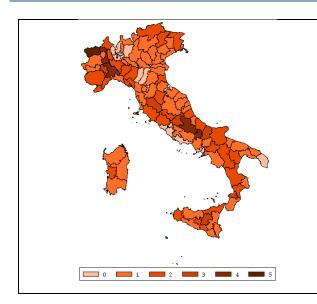
Numerosità del bacino di utenti	Pericolosità fiscale	Pericolosità sociale	Tenore di vita	Maturità della struttura produttiva	Livello di tecnologia dei servizi	Disponibilità di infrastrutture di trasporto
Dichiarazioni 730	Tax Gap (in %)	Delitti contro la vita ogni milione di abitanti	Depositi bancari e postali <i>pro</i> <i>capit</i> e	Tassi dei lavoratori autonomi	Operazioni banco posta <i>online</i> ogni milione di abitanti	Km di autostrade ogni milione di abitanti
Dichiarazioni Unico PF	Tasso di fallimento delle imprese	Furti, rapine, estorsioni, sequestri ogni milione di abitanti	Valore aggiunto pro capitale	Produzione media netta IRAP	Numero di POS attivi ogni milione di abitanti	Km di strade provinciali, regionali statali ogni milione di abitanti
Dichiarazioni Unico Società e Enti non commerciali	Tasso dei protesti	Truffe e altre frodi ogni milione di abitanti	Patrimonio immobiliare <i>pro</i> <i>capit</i> e	Turn over lordo delle imprese	Tasso di Unico PF trasmessi per via telematica dai contribuenti	Km di ferrovie ogni milione di abitanti
Atti e dichiarazioni di successione registrati		Attentati e associazione (mafiose, a delinquere) ogni milione di abitanti	Importo medio delle pensioni	Quota IRAP della piccola industria e agricoltura	Servizi Home Banking ogni milione di abitanti	Trasporti cittadini ogni diecimila abitanti
Stranieri residenti		Reati di contrabbando ogni milione di abitanti	Tasso di immatricolazione delle auto di lusso			
		Tutti gli altri reati ogni milione di abitanti	Consumo elettrico domestico <i>pro</i> <i>capit</i> e			
			Produzione di rifiuti urbani <i>pro</i> <i>capite</i> Tasso di			
			disoccupazione Tasso di occupazione Premi			
			assicurativi (ramo vita) pro capite			

Figura 3 – Elenco delle variabili inserite nel modello, catalogate per area tematica

I risultati ottenuti relativamente agli indicatori sintetici sono mostrati nelle seguenti schede, dove, accanto alle mappe riguardanti i singoli indicatori (rappresentati con valori crescenti da 0 a 5), ne viene riportata una breve descrizione.







Disponibilità di infrastrutture di trasporto

La distribuzione del fenomeno sul territorio è piuttosto variegata. Mentre Aosta e Napoli hanno valori estremi dell'indice (basso a Napoli e alto ad Aosta) a causa, principalmente, della diversa concentrazione di popolazione sul territorio (che incide sull'intasamento dei mezzi di trasporto), sui valori di L'Aquila e Prato ha influenza la presenza o meno delle infrastrutture di trasporto (numerose all'Aquila, meno a Prato).

In sostanza, sono stati osservati livelli maggiori di numerosità del bacino, tenore di vita e tecnologia e servizi al centro-nord, mentre la pericolosità fiscale e, in buona parte, anche quella sociale sono maggiormente concentrati al sud. I livelli di maturità della struttura produttiva e disponibilità di infrastrutture di trasporto presentano invece distribuzioni più variegate all'interno del territorio nazionale.

Nella seconda fase, si sono identificate le affinità tra le Direzioni provinciali considerando complessivamente tutte le sette aree tematiche, con lo scopo di ottenere gruppi omogenei (cluster) sui quali applicare profili di management personalizzati; inoltre, questa suddivisione dell'Italia consente di effettuare confronti più significativi tra Direzioni provinciali dello stesso cluster.

Sono stati ottenuti così otto raggruppamenti (*cfr.* figura 4), che presentano una diversa caratterizzazione del *cluster* e che sono stati variamente classificati in base alla numerosità del bacino di utenti, alla pericolosità fiscale e sociale e al tenore di vita:

- il cluster 1421 115, (colorato in giallo nella Figura 4), che raggruppa le Direzioni provinciali dell'entroterra del sud insieme a Rieti, Nuoro ed Oristano, è caratterizzato da una piccola numerosità del bacino, bassi livelli di tenore di vita, di maturità della struttura produttiva e di tecnologia e servizi mentre la pericolosità sociale è medio – bassa e quella fiscale abbastanza rilevante;
- il *cluster* 2114 333 (colorato in verde chiaro nella Figura 4) è costituito da ventisei Direzioni provinciali, ubicate nel centro-nord, che si caratterizzano per dimensioni medio-piccole e un tenore di vita abbastanza elevato, non risultando pericolose né fiscalmente, né socialmente;
- il cluster 2323 235 (colorato in verde scuro nella Figura 4) è formato da sedici Direzioni provinciali del centro-nord che, accanto ad una disponibilità di infrastrutture di trasporto elevata, sono caratterizzate da valori medi di pericolosità fiscale, tenore di vita e tecnologia e servizi e da valori medio-bassi per le restanti aree tematiche;

- il cluster 2343 133 (colorato in azzurro nella Figura 4) è composto da dodici Direzioni provinciali (alcune DP liguri e toscane nonché Rimini, Pescara e Latina) che, in generale, sono caratterizzate da valori medi in tutte le aree tematiche, eccetto che nella numerosità del bacino (medio-bassa), nella pericolosità sociale (medio-alta) e nella maturità della struttura produttiva (bassa);
- nel cluster 2551 122 (colorato in lilla nella Figura 4) sono comprese diciotto Direzioni
 provinciali del sud. Le caratteristiche di questa serie di DP sono: valori massimi di pericolosità
 fiscale e sociale, bassi livelli di tenore di vita, maturità della struttura produttiva e tecnologia
 e servizi e grado medio-basso di disponibilità di infrastrutture di trasporto e numerosità del
 bacino;
- il *cluster* 3332 322 (colorato in rosa nella Figura 4) raccoglie otto Direzioni provinciali del sud e delle isole e presenta valori in linea con la media nazionale, con l'esclusione di tenore di vita, tecnologia e servizi e disponibilità di infrastrutture di trasporto, che hanno valori leggermente inferiori;
- Il *cluster* 4134 441 (colorato in salmone nella Figura 4) riunisce sedici Direzioni provinciali del centro-nord. Mentre la pericolosità fiscale e la disponibilità di infrastrutture di trasporto sono basse, la pericolosità sociale si accosta alla media nazionale, che è invece superata in tutte le restanti aree tematiche;
- il cluster 5445 551 (colorato in bordeaux nella Figura 4) è formato dall'unione di due cluster a sé stanti, ovvero quello contenente le tre DP di Roma e quello con le due DP di Milano. È un cluster con valori massimi per tutte le aree tematiche, con l'eccezione della disponibilità di infrastrutture di trasporto (bassa) e delle pericolosità fiscale e sociale, che si attestano su livelli medio-alti.

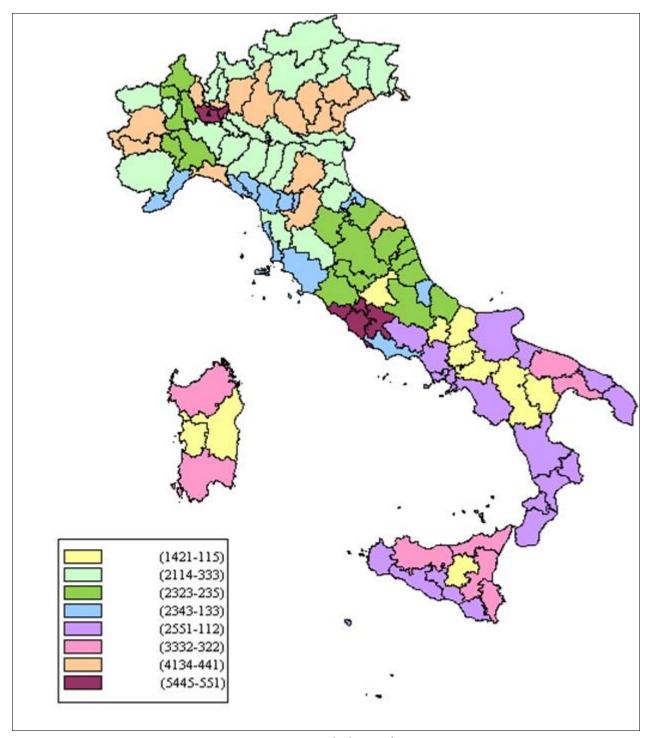


Figura 4 – Mappa degli otto cluster

L'esigenza di compiere un'analisi georeferenziata delle Direzioni provinciali, che ridisegni una nuova mappa dell'Italia non in termini amministrativi, ma di "affinità", nasce dall'assunto di base che mercati con caratteristiche simili comportano rischi e opportunità simili.

Più nello specifico, nelle Direzioni provinciali dove la domanda dei contribuenti/utenti ha le medesime caratteristiche è altamente probabile che anche i problemi e le possibili soluzioni siano assimilabili. In linea con tale assunto, si è proceduto a ripartire il territorio nazionale in gruppi di

Direzioni provinciali con caratteristiche il più possibile omogenee all'interno di ogni area tematica e significativamente differenti tra un'area tematica e l'altra (ossia in *cluster*).

Tale ripartizione permette di ottenere numerosi vantaggi, tra i più importanti dei quali possono essere evidenziati i seguenti:

- è possibile assegnare obiettivi e risorse simili alle Direzioni provinciali che fanno parte di uno stesso *cluster*;
- in termini di efficienza, si pongono le basi per individuare tra le Direzioni provinciali appartenenti al medesimo *cluster* la cosiddetta *best performer*, al cui livello cercare di far progressivamente arrivare anche le altre;
- in termini di confronto fra Direzioni provinciali sono facilitati gli scambi di esperienze tra quelle che si trovano ad affrontare analoghe criticità e problematiche;
- è possibile disegnare una nuova mappa della pericolosità fiscale delle diverse province italiane, in modo da suddividere il territorio nazionale non soltanto su base geografica, ma anche tenendo conto della possibile concentrazione di evasione fiscale.

Documenti di finanza pubblica e normativa di riferimento

Vi sono poi una serie di documenti che concorrono periodicamente a delimitare direttamente e indirettamente il perimetro all'interno del quale opera l'Agenzia. Per il periodo di riferimento si ricordano:

- Atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze: il 18 novembre 2016 il Ministro dell'economia e delle finanze ha emanato l'annuale atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale nel triennio successivo 2017-2019. Questo documento, individua le aree in cui le diverse strutture organizzative dovranno concentrare la propria attività e prevede tra l'altro:
 - ✓ un maggiore coordinamento tra i diversi enti della fiscalità;
 - ✓ una strategia mirata di contrasto all'evasione incentivando l'emersione spontanea delle basi imponibili;
 - √ il miglioramento della celerità e delle trasparenza del contezioso tributario anche mediante il deposito telematico dei ricorsi e degli appelli presso le commissioni tributarie;
 - ✓ l'aumento dell'adempimento spontaneo e la riduzione dell'invasività dei controlli nei confronti di soggetti considerati a basso rischio. L'Agenzia delle entrate contribuirà alla promozione degli obiettivi strategici riguardanti la cooperative compliance e il ruling internazionali per i grandi contribuenti, gli indici di affidabilità per i contribuenti mediopiccoli, la fatturazione elettronica e la trasmissione telematica dei corrispettivi in ambito IVA. Procederà, inoltre, all'ulteriore sviluppo e innovazione dei servizi di assistenza, attraverso l'adozione di procedure innovative, nonché di nuove e più avanzate forme di

- comunicazione allo scopo di favorire l'emersione dell'effettiva capacità contributiva di ciascun soggetto già nel momento di adempimento spontaneo degli obblighi tributari;
- ✓ la definizione agevolata dei carichi inclusi in ruoli affidati agli agenti della riscossione e la riorganizzazione della riscossione connessa alla soppressione di Equitalia, al fine di garantire l'effettività del gettito e l'incremento del livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari;
- Documento di Economia e Finanza 2016: approvato dal Consiglio dei Ministri ad aprile 2016, presenta l'obiettivo prioritario del rilancio dell'economia attraverso previsioni e interventi in vari ambiti tra cui quello fiscale, per il quale si prevede: la fatturazione elettronica, l'attuazione dell'agenda digitale e lo sviluppo delle Banche dati ovvero la possibilità di disporre di basi informative adeguate e di tecnologie avanzate che permettano, attraverso l'utilizzo e l'incrocio puntuale dei dati, di individuare elementi e caratteristiche dei contribuenti indicativi di una propensione alla non compliance;
- Decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193: il decreto legge convertito con modificazioni dalla legge n. 225/2016, prevede in particolare:
 - ✓ lo scioglimento di Equitalia e l'istituzione dell'Agenzia delle entrate-Riscossione, ente pubblico economico sottoposto all'indirizzo e alla vigilanza del MEF;
 - √ la possibilità di utilizzare le banche dati dell'Agenzia delle entrate anche ai fini dell'esercizio delle funzioni relative alla riscossione nazionale nonché quella di acquisire le informazioni relative ai rapporti di lavoro o di impiego, accedendo direttamente, in via telematica, alle specifiche banche dati dell'Istituto nazionale della previdenza sociale;
 - √ l'estensione della possibilità per il contribuente di presentare la dichiarazione integrativa a favore (Irpef, Irap, sostituti d'imposta) anche oltre il termine prescritto per la presentazione della dichiarazione relativa al periodo d'imposta successivo;
 - ✓ la definizione agevolata dei carichi affidati agli agenti della riscossione negli anni compresi tra il 2000 e il 2016;
 - ✓ la riapertura dei termini per esperire la procedura di *voluntary disclosure*;
 - ✓ la soppressione degli studi di settore con la contestuale introduzione di indici sintetici di affidabilità;
 - ✓ la possibilità di utilizzare la PEC nelle procedure di notifica in ambito fiscale, catastale e nei procedimenti finalizzati alla riscossione coattiva. La norma dispone l'utilizzo delle caselle di posta elettronica certificata dei soggetti obbligati per legge a dotarsene (imprese e professionisti) e a registrarne l'indirizzo sull'indirizzario INI-PEC di cui all'art. 6bis del CAD, e dei cittadini che intendono comunicare il proprio indirizzo di PEC all'Agenzia per tali procedure.
- *legge di bilancio 2017:* contiene disposizioni sui seguenti argomenti di rilievo per l'Amministrazione finanziaria:

- ✓ credito d'imposta ricerca e sviluppo: la norma interviene sulla attuale disciplina del credito d'imposta ricerca e sviluppo, misura già ampiamente conosciuta nell'ordinamento come figura emblematica dell'uso dell'incentivo fiscale quale leva per la promozione dell'innovazione;
- ✓ IRI: l'introduzione dell'imposta sul reddito d'impresa (IRI) innova sotto il profilo strutturale il sistema di imposizione sui redditi d'impresa prodotti dalle persone fisiche, in forma individuale o associata. L'introduzione della nuova imposta era attesa da molto tempo da parte degli operatori economici come segno di un cambiamento importante e strutturale della tassazione, teso a dare alle imprese individuali una imposta "propria", in omaggio alle esigenze di equità del prelievo;
- √ il nuovo regime di cassa per i contribuenti in contabilità semplificata: viene introdotto per le imprese individuali e le società di persone in regime di contabilità semplificata, un regime di determinazione del reddito e del valore della produzione netta fondato sul criterio di cassa, in sostituzione del criterio della competenza. La disposizione interessa 439.000 imprese in forma associata e 1.766.000 imprese individuali;
- ✓ la nuova disciplina relativa alla maggiorazione della deduzione di ammortamenti: viene prevista la "proroga" e il "rafforzamento" della disciplina relativa alla maggiorazione della deduzione di ammortamenti;
- ✓ cessione del credito corrispondente alla detrazione per lavori condominiali: la norma dedica particolare attenzione alle agevolazioni fiscali previste per i lavori condominiali, sia di riqualificazione energetica che edilizi con particolare riferimento a quelli antisismici;
- ✓ premi di risultato e welfare aziendale: la legge di Bilancio 2017 modifica, inoltre, alcuni aspetti del regime agevolato previsto per i premi di risultato introdotto "a sistema" dalla legge di Stabilità 2016, la quale ha superato il carattere temporaneo della misura prevista dal 2008 e successivamente prorogata, con dei distinguo, di anno in anno fino al 2014. Detto regime prevede che le imprese che incrementano la propria produttività possano erogare premi di risultato assoggettati all'imposta sostitutiva del dieci per cento in luogo della ordinaria tassazione progressiva;
- ✓ regime opzionale per le persone fisiche che si trasferiscono in Italia: riguarda l'opzione per l'imposta sostitutiva sui redditi prodotti all'estero realizzati da persone fisiche che trasferiscono la loro residenza in Italia. Tale opzione - che può essere esercitata dalle persone fisiche che trasferiscono la loro residenza fiscale in Italia e che non siano state ivi residenti per un periodo almeno pari a nove periodi d'imposta nel corso dei dieci precedenti – consente di non applicare il regime della tassazione sul reddito mondiale e quindi di non assoggettare a tassazione ordinaria i redditi prodotti all'estero, ma solo i redditi prodotti nel nostro Paese.

4.2 Analisi del contesto interno

ORGANI DELL'AGENZIA

Sono organi dell'Agenzia il Direttore, il Comitato di gestione e il Collegio dei Revisori dei conti.

I. IL DIRETTORE

Il Direttore rappresenta l'Agenzia, la dirige e ne è responsabile; svolge tutti i compiti non espressamente assegnati dalle disposizioni di legge e dallo Statuto ad altri organi e in particolare:

- propone al Comitato di gestione lo statuto, i regolamenti, gli atti generali che regolano il funzionamento dell'Agenzia, i bilanci preventivi e consuntivi, i piani aziendali, e le spese superiori all'ammontare di 2.600.000 euro, la costituzione o la partecipazione ai consorzi e alle società di cui all'articolo 59, comma 5, del decreto istitutivo;
- determina, anche in attuazione della Convenzione di cui all'articolo 59 del decreto istitutivo, le scelte strategiche aziendali, previa valutazione del Comitato di gestione;
- stipula la Convenzione di cui all'art. 59 del decreto istitutivo, sentito il Comitato di gestione e consultate, a termini dell'articolo 16, comma 2, dello Statuto, le organizzazioni sindacali;
- provvede, nei limiti e con le modalità previsti dalle norme e dai contratti collettivi, alle nomine dei dirigenti delle strutture di vertice a livello centrale e periferico, dopo averle sottoposte alla valutazione del Comitato di gestione;
- determina gli indirizzi e i programmi generali necessari per raggiungere i risultati previsti dalla Convenzione e attribuisce le risorse necessarie per l'attuazione dei programmi e dei progetti;
- pone in essere gli atti di gestione ed esercita i relativi poteri di spesa, fatte salve le competenze dei dirigenti;
- determina le forme e gli strumenti di collaborazione diretta con le altre Agenzie fiscali e con gli altri enti e organi che comunque esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza dello Stato, nonché con il sistema delle autonomie locali e dà attuazione agli indirizzi del Ministro ai fini del coordinamento di cui all'articolo 56, comma 1, lett. d) del decreto istitutivo;
- assicura l'attività di supporto dell'Agenzia nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze.

In caso di assenza o di impedimento temporaneo, il Direttore è sostituito dal dirigente da lui preventivamente designato, al momento dell'insediamento, tra i membri del Comitato di gestione.

II. IL COMITATO DI GESTIONE

Il Comitato di gestione, presieduto dal Direttore dell'Agenzia, svolge i seguenti compiti:

- delibera, su proposta del Direttore, relativamente a: Statuto, regolamenti, atti generali che regolano il funzionamento dell'Agenzia, piani aziendali, budget aziendale, bilancio, spese superiori all'ammontare di 2.600.000 euro, costituzione o partecipazione ai consorzi e alle società di cui all'articolo 59, comma 5, del decreto istitutivo e in tutti i casi previsti dai regolamenti di contabilità e di amministrazione;
- valuta le scelte strategiche aziendali ed esprime parere in tutti i casi previsti dalle disposizioni del decreto istitutivo, dello Statuto e dai regolamenti di contabilità e di amministrazione;
- valuta ogni questione che il Direttore ponga all'ordine del giorno.

III. IL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

Il Collegio dei revisori dei conti:

- accerta la regolare tenuta dei libri e delle scritture contabili;
- vigila sull'osservanza delle leggi, dello Statuto e dei regolamenti dell'Agenzia;
- esamina il budget e controlla i bilanci;
- · accerta periodicamente la consistenza di cassa;
- redige le relazioni di propria competenza;
- può chiedere al Direttore notizie sull'andamento e la gestione dell'Agenzia, ovvero su singole questioni, riferendo al Ministro dell'economia e delle finanze le eventuali irregolarità riscontrate;
- svolge il controllo di regolarità secondo le disposizioni del decreto legislativo 30 luglio 1999,
 n. 286;
- esercita ogni altro compito relativo alle funzioni di revisione dei conti.

LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA

La struttura organizzativa dell'Agenzia si articola in Direzioni centrali, regionali e strutture periferiche.

Il Regolamento di Amministrazione individua le strutture di vertice a livello centrale e regionale.

L'organizzazione interna delle strutture di vertice e delle relative posizioni dirigenziali è stabilita con atto del Direttore dell'Agenzia, previo parere del Comitato di gestione.

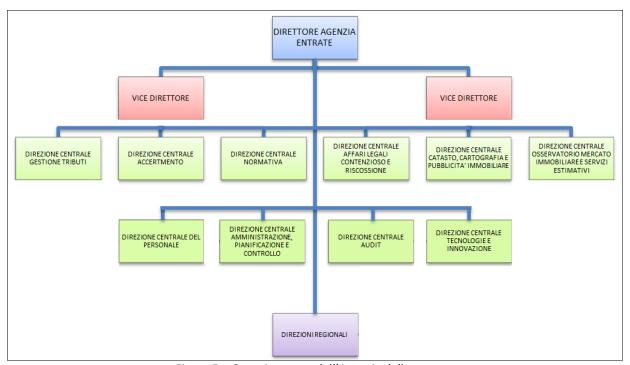


Figura 5 – Organigramma dell'Agenzia delle entrate

I. LE DIREZIONI CENTRALI

Le Direzioni centrali dell'Agenzia svolgono i seguenti compiti:

- Direzione Centrale Accertamento: coordina l'azione di controllo fiscale e definisce le relative strategie e metodologie;
- Direzione Centrale Affari legali, Contenzioso e Riscossione: definisce gli indirizzi del contenzioso tributario e coordina la riscossione dei tributi;
- Direzione Centrale Amministrazione, Pianificazione e Controllo: cura la contabilità, gli approvvigionamenti e la logistica; i rapporti con enti e società esterne; la pianificazione e il controllo della gestione;
- Direzione Centrale *Audit*: cura la protezione dai rischi gestionali e svolge controlli di regolarità amministrativa e contabile;

- Direzione Centrale Catasto, Cartografia e Pubblicità Immobiliare: definisce le metodologie, le regole e le procedure per i servizi catastali e cartografici e per quelli di pubblicità immobiliare;
- Direzione Centrale Gestione tributi: cura l'assistenza e l'informazione ai contribuenti, la gestione delle dichiarazioni, la predisposizione della modulistica fiscale, i rimborsi;
- Direzione Centrale Normativa: cura l'interpretazione delle norme tributarie, coordina l'attività di risposta alle istanze di interpello, fornisce supporto per la predisposizione delle norme tributarie;
- Direzione Centrale Osservatorio Mercato Immobiliare e Servizi Estimativi: coordina la rilevazione e l'elaborazione delle informazioni relative ai valori immobiliari, al mercato delle locazioni e ai tassi di rendita;
- Direzione Centrale Personale: svolge le funzioni inerenti alla gestione amministrativa e allo sviluppo professionale del personale;
- Direzione Centrale Tecnologie e innovazione: governa il sistema informativo e gestisce i rapporti con i partner tecnologici; cura la gestione unificata delle banche dati, i servizi telematici, la sicurezza ICT e le infrastrutture.

II. LE DIREZIONI REGIONALI

Le Direzioni regionali dell'Agenzia hanno sede in ciascun capoluogo di regione (nelle province autonome di Trento e Bolzano operano due Direzioni provinciali). Svolgono funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo nei confronti degli uffici periferici.

Le Direzioni regionali svolgono, altresì, attività operative di particolare rilevanza in materia di gestione dei tributi, accertamento, contenzioso e riscossione. Nell'ambito delle suddette attività, le Direzioni regionali curano i controlli sui contribuenti di grandi dimensioni (quelli con volume di affari, ricavi o compensi maggiori di 100 milioni di euro).

III. LE STRUTTURE PERIFERICHE

Costituiscono strutture periferiche dell'Agenzia le Direzioni provinciali, i Centri di Assistenza Multicanale (CAM) e i Centri Operativi.

a) LE DIREZIONI PROVINCIALI

L'Agenzia è presente sul territorio con 108 direzioni provinciali. Ogni Direzione provinciale è strutturata nel modo seguente:



Figura 6 – Struttura della Direzione provinciale

Il **Direttore provinciale** ripartisce le risorse tra le strutture interne e ne programma le attività. Monitora le attività e ha la responsabilità dei risultati complessivi della struttura. Firma gli atti di accertamento (può delegare la firma al Direttore dell'ufficio controlli o ad altri dirigenti o funzionari) e appone il visto sui ruoli emessi. Propone, inoltre, le valutazioni dei dirigenti in servizio presso la Direzione provinciale.

L'area di staff è alle dirette dipendenze del Direttore provinciale e cura:

- la gestione delle risorse umane e materiali e le attività di segreteria di tutte le articolazioni della Direzione provinciale;
- l'analisi del territorio ai fini dell'erogazione dei servizi e della pianificazione dei controlli nonché il controllo di gestione;
- i rapporti con gli agenti della riscossione, la gestione dei residui, il discarico delle quote inesigibili, le transazioni fiscali e supporta il Direttore provinciale nell'apposizione del visto di esecutorietà sui ruoli.

L'ufficio legale cura tutto il contenzioso della Direzione provinciale, comprese le attività legate al reclamo e alla mediazione introdotte dal 1° aprile 2012. Opera, in posizione di terzietà, alle dirette dipendenze del Direttore provinciale.

L'**ufficio controlli** è dedicato alle attività di controllo e accertamento diverse da quelle affidate agli uffici territoriali. Può essere articolato in aree, individuate in base alle diverse tipologie di contribuenti (soggetti di medie dimensioni, piccole imprese e professionisti, persone fisiche ed enti non commerciali).

Gli **uffici territoriali** curano le seguenti attività:

- · assistenza ai contribuenti;
- gestione delle imposte dichiarate;
- rimborsi;
- attività di controllo individuate con atto del Direttore dell'Agenzia (controlli formali, controlli parziali automatizzati, obblighi strumentali, ecc.).

Per l'erogazione dei servizi possono avvalersi di sportelli decentrati.

Gli **uffici provinciali-territorio** curano i servizi all'utenza, la gestione delle banche dati, i servizi tecnici e tutte le attività connesse sia alla tenuta, all'aggiornamento e alla consultazione del catasto terreni e del catasto fabbricati sia alle attività relative alla gestione dei registri di pubblicità immobiliare. Nelle quattro grandi aree metropolitane (Roma, Milano Napoli e Torino), gli uffici provinciali-territorio costituiscono strutture autonome, non incardinate all'interno della Direzione provinciale.

b) I CENTRI DI ASSISTENZA MULTICANALE

I Centri di Assistenza Multicanale forniscono servizi ai contribuenti tramite il telefono e altri strumenti resi disponibili dall'evoluzione delle tecnologie; danno informazioni su scadenze ed obblighi fiscali, annullano gli atti di cui accertano l'illegittimità, curano l'assistenza specialistica all'utenza professionale. Attualmente sono operativi sette CAM ubicati a: Bari, Cagliari, Pescara, Roma, Salerno, Torino e Venezia.

c) I CENTRI OPERATIVI

L'Agenzia è presente sul territorio con 3 Centri Operativi che svolgono in modo accentrato attività specialistiche e a carattere seriale, tra cui controlli e accertamenti realizzabili con modalità automatizzate. Attualmente sono operanti tre Centri Operativi: Pescara, Venezia e Cagliari.

Il Centro Operativo di Pescara cura gli accertamenti automatizzati, tratta specifiche tipologie di rimborso (in particolare quelli richiesti dai soggetti non residenti), controlla le agevolazioni fiscali e i crediti di imposta. È posto alle dirette dipendenze della Direzione Centrale Accertamento.

Il Centro Operativo di Venezia svolge controlli preventivi sull'esito della liquidazione centralizzata delle dichiarazioni e sulle compensazioni.

Il Centro Operativo di Cagliari svolge attività connesse alla gestione delle imposte dichiarate.

LE RISORSE UMANE E L'EVOLUZIONE ORGANIZZATIVA

Gli impegni affidati all'Agenzia sono numerosi e rilevanti e richiedono competenze e professionalità elevate, forte motivazione, flessibilità operativa. L'Agenzia delle entrate ha sempre dato grande importanza alle politiche di sviluppo delle risorse umane e intende proseguire su questa strada, pur nella consapevolezza di dover operare in un contesto difficile, caratterizzato da numerose e significative criticità: dall'età media elevata dei propri dipendenti alla loro non ottimale distribuzione sul territorio, dai limiti normativi al *turn over* alla cronica carenza di dirigenti, dall'altissimo tasso di contenzioso in materia di lavoro al perdurante blocco della contrattazione collettiva.

In tale contesto, le linee guida dell'azione dell'Agenzia nel campo del personale e dell'organizzazione devono rispondere alle esigenze di seguito rappresentate.

I. ORGANIZZAZIONE

I più recenti interventi normativi e l'atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze richiedono all'Agenzia di orientare la propria azione in modo da perseguire il massimo livello di adesione agli obblighi tributari, attraverso il confronto costruttivo con i contribuenti già nella fase precedente alla dichiarazione, e di procedere sulla strada della semplificazione degli adempimenti, anche con nuove e più avanzate forme di comunicazione. Questa strategia intende stabilire un rapporto di fiducia tra contribuente e amministrazione fiscale e creare maggiore certezza sulle questioni fiscali rilevanti.

Per rispondere in modo adeguato ai nuovi scenari di politica fiscale, riassumibili nell'espressione "cambia verso", l'assetto organizzativo dell'Agenzia va significativamente razionalizzato: vanno adeguatamente potenziate le strutture preposte alle nuove funzioni, che prevedono l'incentivazione all'assolvimento spontaneo degli obblighi fiscali, il rafforzamento del presidio sui grandi contribuenti, la cooperazione internazionale e l'attrazione degli investimenti delle grandi imprese, il potenziamento delle capacità di analisi del rischio, il rafforzamento del presidio del territorio.

Dal punto di vista organizzativo, ciò comporta la necessità di ri-orientare le strutture secondo le linee strategiche sopra delineate; in particolare, si ritiene necessario procedere a un esame critico dell'attualità dei principi posti a base del modello di ufficio integrato, progettato ormai venticinque anni fa; incentivare l'integrazione e, ove possibile, realizzare lo snellimento dei processi operativi; integrare le strutture eccessivamente frammentate; utilizzare in modo più efficiente il patrimonio informativo; superare la parcellizzazione delle conoscenze, razionalizzare le funzioni *no core*.

Sulla base di queste direttrici, nel prossimo triennio si provvederà ad una graduale riorganizzazione complessiva che coinvolgerà la strutture centrali e periferiche.

II. RECLUTAMENTO

La tabella seguente riporta la previsione della consistenza iniziale e finale del personale in servizio presso l'Agenzia nel 2017.

	Previsione consistenza iniziale e finale del personale anno 2017												
Qualifica	Personale al 31.12.2016	Comandi "DA" altre Amministrazioni	Comandi/distacchi "A" altre Amministrazioni	Personale disponibile al 31.12.2016	Entrate 2017	Uscite 2017	Comandi e trasferimenti "DA" altre	Comandi e trasferimenti "A" altre	Personale disponibile al 31.12.2017	Consistenza media disponibile 2017	Mir dispor		Consistenza media equivalente 2017
			e personale in esonero	(1+2-3)			Amministrazioni	Amministrazioni	(4+5-6+10-11)	·	time	cause	(13-14-15)
	1	2	3	4	5	6	10	11	12	13	14	15	16
Dirigenti di ruolo	313	0	6	307	1	30	0	0	278	293	0	0	293
Dirigenti a tempo determinato	36	0	0	36	0	0	0	0	36	36	0	0	36
Totale dirigenti	349	0	6	343	1	30	0	0	314	329	0	0	329
III area	24.742	53	230	24.565	424	530	45	45	24.459	24.618	251	0	24.367
II area	14.548	32	90	14.490	254	450	25	25	14.294	14.456	254	0	14.202
l area	140	2	2	140	24	8	0	0	156	148	1	0	147
Totale personale delle aree	39.430	87	322	39.195	702	988	70	70	38.909	39.222	506	0	38.716
TOTALE COMPLESSIVO	39.779	87	328	39.538	703	1.018	70	70	39.223	39.551	506	0	39.045
Tirocinanti	118	0	0	118	0	118	0	0	0	20	0	0	20
POS (compresi nella III area)	335	0	0	335	15	0	0	0	350	343	0	0	343
POT (compresi nella III area)	416	0	0	416	0	416	0	0	0	312	0	0	312

I limiti normativi al *turn over*, introdotti in ottica di *spending review*, hanno comportato negli anni una significativa riduzione del personale; le stime per i prossimi anni confermano la persistenza del fenomeno (attualmente la percentuale di *turn over* è fissata dalla legge al 25%).

Pur tenendo conto della forte evoluzione degli strumenti informatici e telematici, l'elemento umano resta preponderante: una sua eccessiva compressione rischia a lungo andare di incidere in maniera significativa sulla capacità e sulla continuità operativa dell'Agenzia.

Tenendo conto dell'evoluzione normativa in materia pensionistica, si stima che nel triennio 2017-2019 lasceranno l'Agenzia più di 3.000 unità di personale.

STIMA USCITE 2017-2019*

Anno previsto di uscita	2017	2018	2019	Totale
l e II area	458	482	502	1.442
III area	530	530	550	1.610
Dirigenti	30	26	20	76
Totale	1.018	1.038	1.072	3.128

^{*} La stima è fatta sulla base del *trend* storico, peraltro caratterizzato negli ultimi anni da grande variabilità.

Nei limiti previsti dalla legge, nel 2017 saranno effettuate nuove assunzioni mediante lo scorrimento delle graduatorie di precedenti concorsi relativi ai centri di assistenza multicanale, ai centri operativi e agli uffici provinciali-territorio.

Saranno inoltre assunti gli idonei del concorso per funzionari tributari, a suo tempo autorizzato in deroga al blocco del *turn over* per lo svolgimento delle attività legate alla *voluntary disclosure*.

L'Agenzia contribuirà inoltre, come previsto dalla legge, al ricollocamento del personale proveniente dagli enti coinvolti in processi di ristrutturazione (province, Croce Rossa, ENIT).

In linea con le previsioni dell'art. 35, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 e in ottemperanza della legge n. 68/1999 è stata inoltre programmata l'assunzione di complessive 120 unità appartenenti alle categorie protette nell'arco del triennio, attraverso la chiamata numerica degli iscritti nelle liste di collocamento o l'utilizzo di apposite convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 11 della predetta legge.

Sempre nei limiti normativamente previsti, saranno inoltre banditi nuovi concorsi per funzionari, riservando una quota di assunzioni a professionalità specifiche nel campo dell'informatica, della statistica e della gestione avanzata dei dati.

III. SVILUPPO

Al successo di un'organizzazione contribuisce in modo significativo la capacità di valorizzare il proprio personale, stimolandolo ad accrescere le proprie capacità, competenze e motivazioni: un personale motivato è essenziale per conseguire gli obiettivi che l'organizzazione si prefigge.

L'Agenzia intende valorizzare le capacità dei propri dipendenti, coinvolgendoli nei processi di innovazione e cambiamento e garantendo loro prospettive di crescita professionale e livelli retributivi adeguati al livello di specializzazione richiesto. L'obiettivo è quello di generare un circolo virtuoso nel quale la valorizzazione delle persone e il loro impiego ottimale in base alle loro competenze e capacità costituisca la base per il miglior funzionamento dell'organizzazione.

Il piano di sviluppo tecnico-professionale prevede sia la mobilità orizzontale, cioè l'assegnazione a funzioni diverse in un'ottica di sviluppo delle conoscenze, sia la mobilità verticale, cioè l'assegnazione a funzioni di maggiore complessità in un'ottica di sviluppo delle capacità gestionali.

Il quadro normativo nel cui ambito questo progetto deve trovare attuazione non è molto favorevole, in quanto non prevede strumenti che agevolino la flessibilità nell'allocazione e nello spostamento delle risorse, sia in ambito organizzativo che geografico, né il livello motivazionale può essere sufficiente se la nuova allocazione non si concilia con i bisogni personali e familiari.

Continuano ad essere promosse iniziative, ai vari livelli organizzativi, in collaborazione con il Comitato Unico di Garanzia, per favorire le pari opportunità, la conciliazione vita-lavoro, il benessere organizzativo, anche incrementando postazioni di telelavoro o forme sperimentali di *smart working*.

E' auspicabile che il nuovo contratto collettivo dia risalto a forme di incentivazione economica a tale mobilità, al fine di ristorare i costi sostenuti dai dipendenti.

La crescita professionale e la valorizzazione dell'impegno profuso e dei risultati conseguiti potranno comunque tradursi in progressioni economiche all'interno delle aree (nel 2017 si

prevede una procedura selettiva destinata a circa 10.000 dipendenti) e nell'attribuzione dei ruoli intermedi di coordinamento (incarichi di responsabilità e posizioni organizzative, comprese le POS), cui si accede in base alla valutazione dell'attività svolta e delle capacità dimostrate nel lavoro.

Proprio la valutazione delle prestazioni assume un ruolo fondamentale nello sviluppo delle risorse. La valutazione non va intesa solo come un sistema di misurazione a posteriori dei risultati raggiunti, ma anche (forse soprattutto) come un sistema che consenta di intercettare le capacità, manifeste e potenziali, dei singoli, i loro punti di forza e di debolezza, in un'ottica di sviluppo professionale e organizzativo.

L'Agenzia ha introdotto fin dalla sua nascita sistemi di valutazione della *performance*, dedicati ai dirigenti e ai titolari di posizioni organizzative e di responsabilità, e utilizzate anche nei tirocini finalizzati all'assunzione. Nel 2017 il sistema, rivisitato alla luce delle più recenti innovazioni normative, sarà progressivamente ulteriormente esteso.

L'utilizzo di modelli di competenze, disegnati in coerenza con la missione, i valori e i principi organizzativi dell'Agenzia, ha consentito la diffusione di una cultura della valutazione, che sarà ulteriormente incrementata con iniziative che diffondano il valore dello strumento e i vantaggi gestionali che possono derivarne.

IV. FORMAZIONE

L'Agenzia, mediante la leva della formazione, diffonde e condivide conoscenze operative, supporta le strategie di cambiamento organizzativo e agevola la diffusione di nuovi modelli valoriali e comportamentali. Anche la formazione assolve alla duplice funzione di favorire tanto lo sviluppo organizzativo che la crescita professionale del personale.

Nella fase attuale, per supportare in modo adeguato l'evoluzione di un processo culturale del personale dell'Agenzia finalizzato alla *compliance*, saranno avviate, in via sperimentale, attività formative che spostano il *focus* dall'analisi dei processi interni e di macro-aree tematiche, all'analisi economico-patrimoniale del contribuente nel suo specifico contesto operativo; le nuove iniziative sono progettate partendo dalla tipologia di contribuente, dall'area economica di riferimento, dalla tipologia di attività e dal settore merceologico in cui esso è specializzato. Tali iniziative, oltre ad esaminare il profilo normativo/fiscale di un fenomeno, analizzano anche gli aspetti connessi alla natura dell'attività economica e al contesto aziendale in cui opera il singolo contribuente. L'obiettivo è fornire al personale dell'Agenzia gli strumenti utili a interpretare l'ambito economico-aziendale, a valutarne il rischio fiscale e ad analizzare le modalità per favorire la *compliance*.

L'attività di formazione si concentrerà principalmente sulle tematiche tributarie; si affiancheranno anche iniziative di carattere tecnico-professionale, comportamentale e manageriale.

Le iniziative di carattere tecnico-operativo, di impatto diretto sulle attività degli uffici, sono erogate con risorse interne. L'Agenzia collabora con soggetti esterni, quali enti di formazione,

università e scuole di alta formazione degli ordini professionali, per la realizzazione di attività di formazione specialistica nell'ottica di realizzare un sistema formativo aperto agli stimoli esterni e alle esigenze della collettività. In particolare, gli accordi quadro con le università hanno l'obiettivo di rafforzare il confronto e lo scambio di esperienze in ambiti di interesse strategico per l'organizzazione.

Di particolare rilevanza, infine, l'opera di sensibilizzazione del personale sui temi della legalità, dell'etica, della trasparenza e del contrasto alla corruzione, nonché specifiche iniziative sulla gestione delle istanze di accesso civico "generalizzato".

V. LA CATENA DI COMANDO

Le linee strategiche fin qui delineate richiedono una capacità di governo che sia in grado di guidare il cambiamento e garantire il funzionamento dell'Agenzia. Al 1° gennaio 2017 l'Agenzia, a fronte di circa 950 posizioni dirigenziali previste in organigramma, dispone di appena 300 dirigenti di ruolo. Il loro numero è inoltre in continua diminuzione, soprattutto per i collocamenti a riposo.

Le posizioni dirigenziali scoperte sono solo in parte presidiate da funzionari delegati, titolari di posizioni organizzative di carattere temporaneo ai sensi dell'articolo 4-bis del decreto legge n. 78/2015, la cui scadenza è normativamente fissata al 30 settembre 2017.

E' dunque necessario intervenire per ricostruire la catena di comando, venuta meno con la sentenza della Corte Costituzionale n. 37 del 17 marzo 2015, che ha dichiarato l'illegittimità della norma che consentiva l'attribuzione di incarichi dirigenziali a funzionari della III area.

Le responsabilità attribuite alla dirigenza, in un'organizzazione così rilevante e capillare sul territorio, richiedono, accanto alle doti manageriali, una specifica preparazione sulla disciplina sostanziale e sulle procedure, nonché una capacità professionale, maturata nel contesto operativo: a tal fine non ci si può avvalere di dirigenti "generalisti" o "fungibili", bensì è necessario individuare soggetti specializzati che ben conoscono la realtà fiscale.

I concorsi per dirigenti finora banditi dall'Agenzia sono stati però bloccati dal giudice amministrativo, e comunque non sarebbero sufficienti a garantire la copertura dei posti vacanti.

Nella prospettiva triennale di tale Piano, si darà seguito alle procedure concorsuali, ad esito favorevole dei giudizi in corso, ovvero si procederà con nuove procedure concorsuali nelle forme previste dalla normativa vigente.

RISORSE FINANZIARIE

Le entrate dell'Agenzia sono individuate ai sensi dell'articolo 70, comma 1, del decreto istitutivo. A mente di tale articolo, le entrate dell'Agenzia sono costituite da:

- a) finanziamenti erogati in base alle disposizioni dell'art. 59 del decreto istitutivo (decreto legislativo n. 300/1999) a carico del bilancio dello Stato (cap. 3890 e cap. 3891);
- b) corrispettivi per i servizi prestati a soggetti pubblici o privati, incluse le amministrazioni statali per le prestazioni che non rientrano nella Convenzione di cui al comma 2 dell'art. 59;
- c) altri proventi patrimoniali e di gestione.

Le risorse che affluiscono sul capitolo 3890 sono determinate sulla base del meccanismo di autofinanziamento disciplinato dall'art. 1, commi da 74 a 77, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 recante disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006). In particolare:

- ✓ Il comma 74 specifica che tali dotazioni sono determinate applicando alla media delle somme incassate nell'ultimo triennio consuntivato, rilevata dal rendiconto generale delle amministrazioni dello Stato, relativamente alle unità previsionali di base dello stato di previsione dell'entrata indicate nell'elenco 4 allegato alla medesima legge, le seguenti percentuali:
 - a) Agenzia delle entrate 0,7201 per cento;
 - b) Agenzia del territorio 0,1592 per cento; 16
 - c) Agenzia delle dogane 0,1668 per cento.
 - Le risorse assegnate in ciascun anno non possono essere superiori a quelle dell'anno precedente incrementate del 5%.
- ✓ Il comma 75 prevede che le dotazioni così determinate, considerato l'andamento dei fattori della gestione delle Agenzie, possono essere integrate, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di un importo calcolato in base all'incremento percentuale dei versamenti relativi alle unità previsionali di base dell'ultimo esercizio consuntivato di cui all'elenco 4 allegato alla legge, raffrontati alla media dei versamenti risultanti dal rendiconto generale delle amministrazioni dello Stato dei tre esercizi finanziari precedenti, a normativa invariata, al netto degli effetti prodotti da fattori normativi ed al netto della variazione proporzionale del prodotto interno lordo in termini nominali, e comunque entro il limite del 5% previsto dal comma 74.

Le risorse sono trasferite:

¹

A seguito dell'incorporazione disposta dal decreto legge n. 95/2012, le dotazioni dell'Agenzia del territorio sono state assegnate all'Agenzia delle entrate.

- a) in due rate di uguale importo per le spese relative a stipendi, retribuzioni e altre spese di personale nonché le spese di funzionamento aventi natura obbligatoria ovvero non frazionabili in dodicesimi;
- b) in dodicesimi le risorse per le spese di funzionamento aventi natura non obbligatoria ovvero frazionabili;
- c) in caso di ricorso alla gestione provvisoria¹⁷ da parte dell'Agenzia, limitatamente alla durata della stessa, le risorse sono erogate in dodicesimi.

Tali stanziamenti sono utilizzati per la copertura di:

- oneri di gestione;
- investimenti;
- quota incentivante.

La parte relativa alla quota incentivante è quella quota di risorse assegnate¹⁸ che viene destinata alla corresponsione di compensi incentivanti al personale dipendente, sulla base di parametri attinenti all'incremento della qualità e della produttività dell'azione amministrativa, nonché al miglioramento delle condizioni di funzionamento e al potenziamento della struttura. Le modalità di attribuzione della quota incentivante sono correlate alla verifica dei risultati raggiunti nel corso della gestione, mentre quelle per la ripartizione e la distribuzione al personale dipendente dei compensi incentivanti sono definite d'intesa con le Organizzazioni sindacali.

Budget economico 2017

Il *Budget* economico 2017, predisposto nel rispetto dell'art. 4 del Regolamento di contabilità e ai sensi dell'art. 2 del Decreto 27 marzo 2013 del Ministero dell'economia e delle finanze, è stato deliberato dal Comitato di gestione dell'Agenzia ed è attualmente in attesa di approvazione da parte del sig. Ministro ai sensi del D. Lgs. n. 300/1999.

In coerenza con il ciclo di programmazione economico-finanziaria, la previsione di risorse per l'esercizio 2017 dell'Agenzia tiene conto:

 delle assegnazione sui Capitoli 3890 e 3891 che risultano dalla ripartizione in capitoli nella Legge di "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019";

¹⁷ Nell'ipotesi in cui l'approvazione del *budget* economico annuale da parte del sig. Ministro dell'economia e delle finanze, organo vigilante, non intervenga primo dell'inizio dell'esercizio cui lo stesso si riferisce, l'Agenzia, previa autorizzazione del Comitato di gestione, opera con la gestione provvisoria, per non oltre quattro mesi, limitatamente, per ciascun mese, ad un dodicesimo dell'ultimo *budget* regolarmente approvato.

¹⁸ La componente assegnata annualmente dalla legge di bilancio viene integrata con le risorse *ex* art. 1, comma 7, del D. Lgs. n. 157/2015 (vedi par.3.1).

- delle risorse da trasferire all'Agenzia del Demanio per gli interventi di manutenzione di sua competenza su immobili utilizzati dall'Agenzia¹⁹;
- dei rimborsi riconosciuti all'Agenzia nell'ambito della convezione con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, titolare del Sistema Tessera Sanitaria, per la distribuzione su tutto il territorio nazionale delle tessere sanitarie contenenti il codice fiscale;
- dei rimborsi dei costi per servizi estimativi in favore di terzi (D.L. n. 16/2012);
- dei proventi da Convenzioni per le attività espletate dall'Agenzia ai sensi degli articoli 64 e 70, comma 1, lettera b) del D. Lgs. n. 300/1999 e, in quota residuale, dal recupero di costi di gestione sostenuti, da condividere con soggetti terzi, co-utilizzatori di spazi immobiliari nella disponibilità dell'Agenzia delle entrate.

Con riferimento agli oneri di gestione, si evidenzia che:

- il costo del personale, determinato tenendo conto del *turn over* (assunzioni e cessazioni), comprende le competenze fisse (stipendi e oneri sociali e fiscali), le competenze accessorie (compensi per lavoro straordinario, premi e incentivi), le missioni e gli altri costi per il personale (mensa e buoni pasto, visite mediche e altri oneri). La previsione del fabbisogno 2017 comprende, altresì, nelle more dell'applicazione dell'art. 1, comma 7, del D.Lgs. n. 157/2015, la quota incentivante destinata ai risultati, determinata sulla base delle somme storicamente assegnate ai sensi dell'art. 59 del D.Lgs. n. 300/1999. Il fabbisogno per il pagamento degli emolumenti fissi è stato calcolato in base alla consistenza media del personale e tiene conto della proroga delle deleghe di funzione relative alle "posizioni organizzative temporanee (POT)", previste dal D.L. n. 78/2015 e s.m.i.;
- i costi per intermediazione si riferiscono essenzialmente alla remunerazione degli intermediari per i servizi, regolati su base convenzionale, in materia di riscossione e gestione tributi. In particolare, si tratta di costi per: i servizi di riscossione effettuati tramite il modello F24 e in via residuale tramite il modello F23; i servizi di erogazione dei rimborsi, trasmissione e presentazione delle dichiarazioni e dei modelli; i servizi di riscossione dell'imposta di bollo e del contributo unificato degli atti giudiziari; le attività convenzionali in materia di cooperazione all'accertamento con RAI e SIAE. Tale voce comprende, inoltre, i costi per il servizio ritiro valori presso le sedi degli Uffici provinciali-territorio. Come avvenuto per il 2016, è stato considerato il contributo di 14 milioni di euro che l'Agenzia riconosce, ai sensi dell'art. 7 del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 94 del 13 maggio 2016, alle imprese elettriche per l'implementazione dei servizi previsti per la riscossione del Canone RAI;
- i costi per l'informatica (ivi compresi quelli relativi alla Tessera Sanitaria) sono riferiti a servizi di acquisizione e elaborazione dati, gestione delle infrastrutture informatiche centrali e

¹⁹ L'articolo 12 del D.L. n. 98/2011 ha istituito un sistema accentrato di manutenzione degli immobili riguardanti le Amministrazioni dello Stato (c.d. "manutentore unico") e ha attribuito all'Agenzia del Demanio le decisioni di spesa relative alla manutenzione ordinaria e straordinaria presso gli immobili di proprietà dello Stato e le decisioni di spesa per gli interventi manutentivi posti a carico del conduttore sui beni immobili di proprietà di terzi, in uso alle pubbliche amministrazioni.

periferiche, manutenzione e assistenza *software*. I costi per telecomunicazioni sono riferiti alle spese telefoniche, ordinarie e per *call center*, e telefonia mobile. La stima per il 2017 tiene conto della previsione di incremento dei consumi delle risorse *mainframe* e *open*, dovuto principalmente a nuovi progetti in corso di realizzazione e/o soggetti ad ulteriore ampliamento quali: il cambia verso, la dichiarazione precompilata, la fatturazione elettronica, le comunicazioni Iva, le comunicazioni degli operatori finanziari;

- i canoni di locazione si riferiscono ai corrispettivi dovuti per i contratti in essere, nonché per l'utilizzo di immobili del Fondo Immobili Pubblici e del Fondo Immobili Patrimonio Uno;
- le spese postali e notifica atti comprendono le spese postali ordinarie (incluse quelle relative alla Tessera Sanitaria), per notifica atti e le spese del servizio di invio comunicazioni POSTEL;
- le altre spese comprendono i costi di funzionamento tra cui quelli relativi a materiali di consumo, stampati e modelli, servizi da terzi, spese per liti, costi per la gestione degli immobili (manutenzioni ordinarie, utenze, pulizie, vigilanza, facchinaggio, spese ex. D. Lgs. n. 81/2008 in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, ecc.).

Con riferimento alla componente degli investimenti²⁰, gli impegni economici da assumere per l'esercizio 2017 ammontano a circa 203 milioni di euro.

-

²⁰ Per maggiori dettagli sulle attività di investimento programmate nel triennio si rinvia al successivo paragrafo 6.4.

BUDGET	2017
DOTAZIONE ESERCIZIO	
Capitolo 3890 (Legge di Bilancio - Anno 2017 e triennio 2017-2019)	2.974.981.749
Riduzione per passaggio delle funzioni di "Manutentore Unico" all'Agenzia del Demanio	(3.204.876)
Liberazione Risconti per Investimenti	336.060
Capitolo 3891 - Stanziamento per il pagamento dei canoni di locazione per immobili del Fondo Immobili Pubblici (FIP) e del Patrimonio Uno	91.302.324
Ricavi per il progetto Tessera Sanitaria	25.365.000
Proventi da servizi estimativi in favore di terzi	1.700.000
Ricavi da Convenzioni con Enti e altri ricavi	70.924.539
A) TOTALE RISORSE PREVISTE	3.161.404.796
ONERI DI GESTIONE	
Costi del personale	2.010.688.104
Costi di intermediazione	412 400 000
	412.400.000
Costi per informatica e telecomunicazione	203.220.000
Costi per informatica e telecomunicazione Canoni di locazione	
	203.220.000
Canoni di locazione	203.220.000 195.188.704
Canoni di locazione Spese postali e notifica atti	203.220.000 195.188.704 116.820.692
Canoni di locazione Spese postali e notifica atti Altre spese	203.220.000 195.188.704 116.820.692 145.887.306
Canoni di locazione Spese postali e notifica atti Altre spese B) TOTALE ONERI DI GESTIONE	203.220.000 195.188.704 116.820.692 145.887.306 3.084.204.806 203.070.166 (203.070.166)
Canoni di locazione Spese postali e notifica atti Altre spese B) TOTALE ONERI DI GESTIONE Investimenti previsti	203.220.000 195.188.704 116.820.692 145.887.306 3.084.204.806 203.070.166
Canoni di locazione Spese postali e notifica atti Altre spese B) TOTALE ONERI DI GESTIONE Investimenti previsti Liberazione Risconti per investimenti	203.220.000 195.188.704 116.820.692 145.887.306 3.084.204.806 203.070.166 (203.070.166)

Il *budget* economico pluriennale, che costituisce un allegato al *budget* economico 2017, è riportato nella seguente tabella:

BUDGET ECONOMICO PLURIENNA	BUDGET ECONOMICO PLURIENNALE					
	2017	2018	2019			
RICAVI						
CONTRIBUTO ORDINARIO DELLO STATO	3.063.415.257	3.026.553.262	3.045.208.205			
CORRISPETTIVI DA CONTRATTO DI SERVIZIO CON LO STATO	25.365.000	21.540.000	21.540.000			
CORRISPETTIVI DA CONTRATTO DI SERVIZIO CON LE REGIONI	40.713.460	40.713.460	40.713.460			
CORRISPETTIVI DA CONTRATTO DI SERVIZIO CON ALTRI ENTI PUBBLICI	23.911.079	23.911.079	23.911.079			
ALTRI RICAVI E PROVENTI	8.000.000	8.000.000	8.000.000			
PRODUZIONE COSTI DI FUNZIONAMENTO						
	9.701.822	9.705.822,00	9.696.822			
MATERIALE DI CONSUMO,STAMPATI E MODELLI STAMPE E PUBBLICAZIONI DA MONITORARE L.133/08	9.701.822	9.705.822,00	9.090.822			
SPESE DI COMUNICAZIONE E RAPPRESENTANZA	188.000	188.000,00	188.000			
SERVIZI DA TERZI	5.067.205	4.951.237,00	4.951.237			
COMPENSI A COLLEGI E COMITATI	172.511	172.511,00	172.511			
CONSULENZE PROFESSIONALI E SERVIZI PROFESSIONALI ESCLUSE DAL MONITORAGGIO DI CUI ALLA L.F.2005	1.480.000	1.480.000,00	1.480.000			
CONSULENZE PROFESSIONALI E SERVIZI PROFESSIONALI DA MONITORARE AI SENSI DELLA L.F.2005	32.018	32.018,00	32.018			
CANONI/NOLEGGI ATTREZZATURE D'UFFICIO E MEZZI DI TRASPORTO	1.748.550	1.748.550,00	1.748.550			
MANUTENZIONE ATTREZZATURE D'UFFICIO E MEZZI DI TRASPORTO	861.500	861.500,00	861.500			
COMBUSTIBILI E CARBURANTI	361.200	361.200,00	361.200			
ALTRI COSTI AUTOMEZZI	439.352	439.352,00	439.352			
SPESE PER LITI	20.573.369	20.573.369,00	20.573.369			
ONERI PER PROVVEDIMENTI DI CONTENIMENTO DELLA SPESA PUBBLICA	16.430.849	16.430.849,00	16.430.849			
ALTRI COSTI GENERALI	1.063.490	1.184.690,00	1.184.690			
IMPOSTE, TASSE E TRIBUTI	11.528.282	11.528.282,00	11.528.282			
COSTI INFORMATICA E TELECOMUNICAZIONI		·				
SERVIZI INFORMATICI DI GESTIONE	172.870.000	177.870.000,00	182.870.000			
SERVIZI INFORMATICI DI GESTIONE - TESSERA SANITARIA	16.500.000	15.500.000,00	15.500.000			
SPESE DI TELECOMUNICAZIONE	8.600.000	10.100.000,00	12.400.000			
CANONI E NOLEGGI HW E SW	5.250.000	5.250.000,00	5.900.000			
CANONI E NOLEGGI HW E SW - TESSERA SANITARIA	-	ī	-			
SPESE POSTALI E NOTIFICA						
SPESE POSTALI E NOTIFICA ATTI	69.621.892	51.621.892,00	51.621.892			
SPESE POSTALI PER TESSERA SANITARIA	7.865.000	5.040.000,00	5.040.000			
SPESE SERVIZIO POSTEL	39.333.800	35.544.700,00	31.159.700			
ONERI PER LA GESTIONE TRIBUTI						
ONERI PER LA GESTIONE DEI TRIBUTI	412.400.000	398.400.000,00	398.400.000			
PERSONALE						
STIPENDI	1.268.809.429	1.268.226.712,00	1.251.095.533			
ONERI SOCIALI SU COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE	381.473.615	380.286.752,00	375.297.934			
STRAORDINARI	14.408.925	14.368.925,00 6.370.000,00	14.368.925			
PREMI E INCENTIVI	6.370.000		6.370.000			
ACCANTONAMENTI PREMI E INCENTIVI MISSIONI	178.278.762 8.933.564	174.452.252,00 8.877.109,00	173.452.252 8.877.109			
INDENNITA' DI MISSIONE	1.164.662	1.159.017,00	1.159.017			
MENSA E BUONI PASTO	33.751.888	33.851.888,00	33.851.888			
SERVIZI PER IL PERSONALE	7.306.865	7.308.865,00	7.308.865			
TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	7.300.803	7.300.003,00	7.300.803			
ALTRI COSTI PER IL PERSONALE	1.757.541	1.608.101,00	1.608.101			
GESTIONE IMMOBILI	1.757.541	1.000.101,00	1.000.101			
PULIZIA UFFICI, VIGILANZA, SMALTIMENTO RIFIUTI, TRASPORTI, TRASLOCHI	29.575.472	29.548.172,00	29.548.172			
ENERGIA ELETTRICA, RISCALDAMENTO, ACQUA, GAS	29.787.843	29.787.843,00	29.787.843			
MANUTENZIONE ORDINARIA FABBRICATI E IMPIANTI FISSI	13.154.412	13.245.325,00	13.041.000			
ONERI LOCATIVI	195.188.704	193.172.704,00	193.172.704			
ALTRI COSTI IMMOBILI	1.529.500	1.529.500,00	1.529.500			
Spese ex D.Lgs. 81/2008 – Oneri di gestione	2.191.931	2.191.931,00	2.191.931			
ALTRE COMPONENTI						
IMPOSTE DELL'ESERCIZIO, CORRENTI, DIFFERITE E ANTICIPATE	108.432.853	108.370.620	106.914.470			
A) Totale Ricavi	3.161.404.796	3.120.717.801	3.139.372.744			
B) Totale Costi	3.084.204.806	3.043.339.688	3.022.115.216			
C) AVANZO (DISAVANZO) ECONOMICO DELL'ESERCIZIO (A-B)	77.199.990	77.378.113	117.257.528			
D) Risorse assegnate nell'esercizio e destinate agli investimenti (Risconti)	77.199.990					
E) SURPLUS (DEFICIT) DI RISORSE PER LE SPESE CORRENTI D'ESERCIZIO (C - D)	-	77.378.113*	117.257.528*			
· ·	•	-				
Investimenti previsti	203.070.166	113.000.000	111.000.000			
investinenti previsti	203.070.100	113.000.000	111.000.000			

 $[\]hbox{* Tali risorse sono prevalentemente utilizzate per la copertura dei fabbisogni relativi agli investimenti.}$

Politica degli investimenti

Investimenti ICT

Gli investimenti ICT che saranno realizzati nel triennio 2017-2019 mirano a supportare le esigenze di evoluzione del sistema informativo dell'Agenzia per adeguarlo alla normativa e ai cambiamenti dei processi amministrativi, in particolare per rendere più incisiva ed efficiente la sua azione attraverso l'innovazione tecnologica.

Nel rispetto di un pieno allineamento tra gli obiettivi strategici dell'Agenzia e quelli delle attività ICT, la pianificazione è stata effettuata considerando come *input* la normativa e gli atti di indirizzo strategico e programmatico dell'Amministrazione finanziaria, per definire le direttive della strategia digitale nel prossimo triennio e sviluppare conseguentemente le iniziative progettuali per ogni ambito di competenza.

Le linee strategiche di riferimento derivano dagli *input* del legislatore e dell'autorità politica, tra i quali si citano: la delega fiscale, le leggi di bilancio 2016 e 2017, il decreto legge n. 193/2016, il Documento di Economia e Finanza 2016, l'Atto di indirizzo del sig. Ministro e il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale.

Gli obiettivi posti all'Agenzia sono molteplici e sfidanti. Tra tutti, in particolare, la realizzazione di un modello di "dialogo" collaborativo con il contribuente e con i suoi intermediari, un'esperienza digitale innovativa e personalizzata come canale unico o preferenziale, la tempestività nell'elaborazione dei dati e nell'identificazione di eventi rilevanti, un'elevata digitalizzazione dei processi amministrativi, una forte capacità di analisi dei dati, l'agilità nel mettere in atto altri cambiamenti in funzione di evoluzioni normative o di diverse priorità, efficienza operativa e flessibilità, focalizzazione sui risultati e misurabilità, uniformità di comportamento da parte di tutto il personale dell'Agenzia.

Il modello di riferimento che è possibile definire nel prossimo triennio è basato sulla valorizzazione dei dati, rilevati oltre che dal contribuente stesso anche direttamente da "ambiti di interazione" tra il contribuente e il contesto in cui normalmente opera; ciò permetterà di semplificare gli adempimenti, offrendo agli utenti servizi sempre più personalizzati e pre-elaborati, instaurando nel contempo un nuovo regime di collaborazione. La conoscenza di dati ed informazioni "personalizzate" del contribuente favorirà, inoltre, le attività di intercettazione preventiva e mirata di eventuali posizioni "anomale" con notevoli ritorni sul piano della tax compliance.

Per il raggiungimento di questi obiettivi l'ICT è un fattore abilitante che riveste un ruolo fondamentale e che postula, quindi, la duplice necessità di adottare una strategia di attuazione solida e di definire un piano di azione ben articolato. In tal senso la strategia digitale dell'Agenzia per il triennio 2017-2019, è basata su cinque direttive strategiche, che ne rappresentano di fatto "i pilastri", sinteticamente riportate nella figura seguente:



Figura 7 – Direttive strategiche della strategia digitale dell'Agenzia

Digitalizzazione dei servizi utente: I servizi digitali, improntati sul principio di "centralità dell'utente", saranno sempre più personalizzati, puntando ad una interazione sempre più digitale, in tempo reale, e quindi maggiormente efficace e soddisfacente. In particolare, la personalizzazione sarà abilitata dalla valorizzazione dei dati in possesso dell'Agenzia, che saranno presentati al contribuente all'interno dei servizi e potranno essere strumento non solo di trasparenza, ma anche di semplificazione per l'utente degli adempimenti e delle interazioni con l'Agenzia, nonché di verifica da parte dell'utente della qualità dei dati.

Valorizzazione del patrimonio informativo: la seconda direttrice dell'innovazione tecnologica è rappresentata dallo sviluppo di tutte le potenzialità per la massima valorizzazione del patrimonio informativo dell'Anagrafe Tributaria, focalizzata sulla strutturazione e analisi dell'enorme mole di dati di cui l'Agenzia dispone e disporrà nei prossimi anni, misurandone e garantendone la qualità e identificando i modi più opportuni per poterli utilizzare all'interno dei processi.

Digitalizzazione ed efficienza dell'Agenzia: insieme di iniziative che puntano ad elevare il livello di digitalizzazione dei processi dell'Agenzia, per ottenere maggiore efficienza, tempestività e flessibilità nel raggiungimento degli obiettivi.

Sicurezza ICT: pilastro fondamentale dell'intero sistema informativo, che custodisce i dati fiscali di tutti gli italiani, è il sistema di sicurezza, che è alla base non solo del buon funzionamento dei sistemi informatici a supporto dei processi amministrativi dell'Agenzia, ma anche del sistema di fiducia degli utenti che è un fattore critico per l'ampliamento dell'utilizzo del canale digitale e per lo sviluppo di nuovi servizi.

Integrazione con l'Agenda Digitale: insieme di iniziative progettuali di adesione alle iniziative dell'Agenda Digitale Italiana (SPID, PagoPA, ANPR, ecc.) e di sviluppo di infrastrutture nazionali gestite dall'Agenzia (Sistema di interscambio, Archivio Nazionale dei Numeri Civici e delle Strade Urbane, ANNCSU).

Sulla base di queste direttive e dello stato attuale del sistema informativo dell'Agenzia, viene definito il piano di innovazione ed evoluzione ICT dell'Agenzia, che consiste in un insieme di iniziative progettuali, parte delle quali sono specifiche per singoli processi amministrativi, altre sono invece trasversali ai diversi ambiti di competenza, che nel futuro si prevedono essere sempre

più correlati e integrati tra loro. L'informatica può in quest'ottica rappresentare sia un "fattore di produzione" per i singoli processi, ma anche un fattore "trasversale" per una maggiore integrazione e uniformità tra processi, che è una delle sfide poste a tutte le grandi organizzazioni, incluse le Pubbliche Amministrazioni.

La strutturazione dei progetti è riportata nella figura che segue:



Figura 8 – Struttura di alto livello dei principali progetti ICT previsti nel triennio 2017-2019

Tra i vari progetti contenuti nel Piano ICT dell'Agenzia si evidenziano quelli maggiormente innovativi sui quali l'Agenzia punta per conseguire i maggior benefici in termini di raggiungimento dei propri obiettivi:

Cambia verso

La legge di stabilità 2015 (L. 23 dicembre 2014, n. 190) impone all'Amministrazione finanziaria di porre le basi per un modello di cooperazione con i contribuenti, chiamati ad assumere un ruolo attivo nell'individuazione degli obblighi fiscali, per conseguire maggiori livelli di fedeltà fiscale e ridurre la necessità di attività di controllo *ex post*.

Dichiarazione precompilata

Con il decreto legislativo 21 novembre 2014, n. 175, è stata introdotta la dichiarazione dei redditi precompilata, al fine di semplificare i relativi adempimenti a carico del contribuente. Nel triennio si valuteranno ulteriori informazioni da aggiungere a quelle già presenti al fine di rendere le dichiarazioni precompilate sempre più complete.

• Anagrafe Immobiliare Integrata

L'Agenzia annovera fra i suoi compiti istituzionali quello di realizzare l'Anagrafe Immobiliare Integrata (art. 64 del D. Lgs n. 300/1999). Questa va intesa come un sistema nazionale, integrato

nelle sue componenti strutturali (basi dati catastali ed ipotecarie), aperto, multicanale e dotato di forti capacità di interscambio informativo bidirezionale con le banche dati degli enti locali e delle altre pubbliche amministrazioni. Per questo motivo, le informazioni del Catasto, insieme con quelle della Pubblicità Immobiliare, possono essere a ragione considerate essenziali componenti di un più ampio sistema integrato di conoscenze per la gestione del territorio e della fiscalità immobiliare.

• Fatturazione elettronica B2B e trasmissione corrispettivi, che include anche le attività previste per la trasmissione obbligatoria dati fatture.

Il progetto deve dare attuazione al decreto legislativo numero 127 del 5 agosto 2015. Gli obiettivi che si intende raggiungere – nel breve, medio e lungo periodo – sono i seguenti:

- o semplificazione di alcuni complessi e onerosi adempimenti oggi in vigore a carico dei soggetti passivi IVA (registrazione dei corrispettivi, gestione degli stampati fiscali, comunicazione c.d. "spesometro", comunicazione "black list") fino ad una loro significativa riduzione per specifiche categorie di soggetti meno strutturati (regime che elimina l'onere dei registri contabili, elimina l'onere di garanzia per l'ottenimento dei rimborsi sopra i 15mila euro, introduce la fornitura, da parte dell'Agenzia delle entrate, degli elementi per la liquidazione e la dichiarazione IVA);
- o miglioramento del rapporto di collaborazione tra contribuenti e Amministrazione finanziaria, potenziando al contempo la capacità e la tempestività dell'azione di analisi e controllo dei soggetti a rischio evasivo e di frode ai fini della riduzione del *tax gap* relativamente all'imposta sul valore aggiunto.

Servizi all'utenza

Si prevede una evoluzione dei servizi online, fra i quali i servizi di trasmissione telematica di dichiarazioni e documenti, di pagamento dei tributi e di tutti gli adempimenti sia di materia fiscale che catastale e ipotecaria, con l'obiettivo di facilitare la consultazione dei dati, l'acquisizione e gestione automatica dei flussi, semplificare gli adempimenti ed evolvere sempre più in senso digitale il modello dell'assistenza, offrendo servizi di qualità più fruibili con conseguente diminuzione dell'affluenza presso gli uffici territoriali.

• Gestione, evoluzione e innovazione della gestione dei dati

L'Agenzia è in possesso di un ingente patrimonio informativo, peraltro in continua espansione, costituito da Basi Dati fortemente strutturate, da Basi Dati derivate per la razionalizzazione dei servizi di reperimento delle informazioni, da Basi Informative derivate per fini di analisi e reporting, e da numerosi flussi informativi provenienti da e per altri Enti. Il progetto persegue l'obiettivo strategico di valorizzazione di tale patrimonio che si traduce nelle seguenti direttrici di intervento:

- o razionalizzazione della gestione dei dati;
- o garanzia della qualità dei dati gestiti;

o esplorazione di opportunità di valore attraverso la correlazione e l'integrazione dei dati.

• Contrasto all'evasione

Rientrano in questo ambito un insieme di attività di contrasto all'evasione fiscale, quali l'analisi per la ricerca e la selezione dei contribuenti ai fini delle verifiche fiscali, l'evoluzione dei servizi di controllo, la *voluntary disclosure*, i servizi di cooperazione internazionale, la gestione del contenzioso e dell'accertamento catastale; si evidenziano anche le attività relative agli studi di settore per il 2017 e a partire dal 2018 all'elaborazione, come previsto dalla normativa, dei nuovi indicatori di affidabilità fiscale, finalizzati a favorire una maggiore *compliance* dichiarativa delle piccole e medie imprese dei professionisti, in sostituzione degli attuali studi di settore.

• Servizi digitali enterprise e di supporto

In tale ambito sono comprese le iniziative che hanno l'obiettivo di digitalizzare il funzionamento amministrativo dell'Agenzia, quali:

- o l'evoluzione dei servizi di pianificazione e di controllo, del personale e dell'audit;
- o i servizi per la gestione digitali dei documenti, comprese le comunicazioni verso i contribuenti, in integrazione con i servizi applicativi "verticali" dei processi amministrativi;
- o i servizi infrastrutturali di informatica individuale e di telecomunicazione, a supporto dell'operatività del personale;
- o gli interventi necessari a rendere più flessibili le applicazioni in uso presso gli uffici al fine di introdurre modalità di lavoro dinamiche e indipendenti dalla sede fisica.

• Integrazione con l'Agenda Digitale

Rientrano in quest'ambito due categorie di progetti:

- o le iniziative sistemiche di digitalizzazione della PA alle quali l'Agenzia intende aderire, quali il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID), l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) e l'adesione al "Nodo dei Pagamenti" (PagoPA);
- o lo sviluppo e l'evoluzione delle infrastrutture nazionali fornite dall'Agenzia, quali il Sistema di Interscambio (SdI) per la fatturazione elettronica verso la PA, l'Archivio Nazionale dei Numeri Civici e delle Strade Urbane (ANNCSU), l'Archivio dei Comuni d'Italia.

Sicurezza ICT

È previsto un rafforzamento delle misure di sicurezza del sistema informativo dell'Agenzia, in particolare attraverso l'utilizzo di paradigmi e soluzioni sempre aggiornate a supporto della sicurezza dei dati e dei sistemi, l'evoluzione dell'automazione e dei meccanismi di controllo nell'identificazione e dell'autenticazione dei dipendenti e degli utenti che accedono ai servizi dell'Agenzia, il tracciamento delle attività utente, la sicurezza rafforzata dei dispositivi utilizzati.

La previsione di spesa ICT per il triennio 2017-2019 tiene conto della progressiva crescita dei servizi ICT erogati dall'Agenzia, frutto della crescente digitalizzazione, che sono principalmente realizzati per il tramite di Sogei S.p.A., con particolare riguardo alla conduzione dei sistemi centrali, alla manutenzione del *software* e all'assistenza. Nel triennio è pianificato un andamento crescente dei volumi di investimento legato ai nuovi progetti di innovazione sopra riepilogati.

Per l'attività di conduzione, nel triennio è previsto un parallelo aumento dei servizi applicativi e un incremento importante dei volumi di utilizzo dei sistemi dell'Agenzia conseguenti dell'avvio delle nuove iniziative progettuali. Tale aumento è in parte mitigato da iniziative specifiche di razionalizzazione dei servizi e delle architetture, che si intendono effettuare con la collaborazione del partner tecnologico Sogei.

La successiva tabella riporta la sintesi degli impegni economici previsti per gli investimenti ICT nel triennio 2017-2019.

Investimenti ICT	2017	2018	2019
Servizi informatici per evoluzione sistemi	€ 71.500.000	€ 75.075.000	€ 78.825.000
Realizzazione/adeguamenti Studi di Settore (SOSE)	€ 17.900.000	€16.500.000	€ 16.500.000
Acquisto Software	€5.150.000	€ 2.150.000	€ 150.000
Acquisto Hardware	€8.100.000	€ 10.150.000	€ 10.150.000
Totale Investimenti ICT	€ 102.650.000	€ 103.875.000	€ 105.625.000

Importi in euro, IVA inclusa

Investimenti di natura immobiliare

Nell'ambito della gestione degli immobili l'Agenzia, in adempimento alle prescrizioni poste dall'art. 24, comma 2 del D.L. 66/2014, ha elaborato un rilevante Piano di razionalizzazione, in coeenza con le modalità operative indicate dall'Agenzia del Demanio, al fine di conseguire, nei prossimi anni, una significativa riduzione dei canoni di locazione.

Il Piano di razionalizzazione, validato dall'Agenzia del Demanio, produrrà a regime risparmi su base annua di circa 41 milioni di euro, con un abbattimento della spesa per locazioni - al netto degli immobili appartenenti ai fondi immobiliari pubblici - pari al 46% rispetto al 2014.

In ottemperanza a quanto previsto dal suddetto Piano di razionalizzazione, l'Agenzia ha effettuato una serie di iniziative immobiliari volte a garantire un complessivo efficientamento della presenza territoriale attraverso:

- il rispetto dei parametri dimensionali posti dalle recenti normative;
- l'utilizzo e la valorizzazione di immobili pubblici;
- il rilascio di immobili condotti in locazione passiva da privati;
- la graduale soppressione di quegli uffici i cui carichi di lavoro non giustificano gli oneri connessi al loro funzionamento.

In questa prima fase di attuazione del Piano di razionalizzazione, si sono riscontrate alcune difficoltà organizzative, tecniche e gestionali relative alla soppressione degli Uffici Territoriali, ai rallentamenti nelle procedure relative alla gestione dei lavori di ristrutturazione degli immobili demaniali ed alle difficoltà nel reperire sul mercato, in alcune particolari aree geografiche, immobili in locazione passiva meno onerosi rispetto a quelli attualmente utilizzati.

Si evidenzia inoltre che le operazioni di razionalizzazione già realizzate hanno riguardato principalmente il processo di integrazione Entrate – Territorio, prevista dall'art. 23-quater della Legge n. 135/2012, di conversione del D.L. 95/2012. I progetti di accorpamento logistico in un'unica sede già in uso, con conseguente dismissione di altre sedi, sono stati portati a termine in oltre 30 capoluoghi di provincia.

Tale attività verrà portata avanti anche nel triennio 2017-2019, compatibilmente con i vincoli contrattuali e dimensionali degli immobili oggetto di accorpamento.

Gli interventi previsti per il triennio 2017-2019, in coerenza con le linee strategiche di cui sopra, si pongono gli obiettivi di:

- ridurre ulteriormente i costi di locazione passiva;
- ottimizzare l'utilizzo degli immobili di proprietà considerati "strategici";
- migliorare la rete di sportelli acquisendo locali in comodato d'uso gratuito dalle Amministrazioni Comunali;
- reperire ulteriori immobili di proprietà pubblica da valorizzare;
- realizzare poli logistici regionali e/o interregionali presso immobili demaniali.

Nell'ottica di una così ampia strategia di razionalizzazione della spesa pubblica e di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, l'Agenzia ha programmato per il triennio 2017-2019 lavori finalizzati a:

- rifunzionalizzare gli immobili attualmente in uso per permettere l'integrazione delle sedi Entrate – Territorio ed il contestuale rilascio di immobili condotti in locazione passiva;
- adeguare gli immobili in materia di sicurezza (D.Lgs. 81/2008) per eliminare le criticità esistenti e per permettere, in alcuni casi, l'accorpamento di più uffici in un'unica sede in ottemperanza al Piano di razionalizzazione di cui sopra;
- garantire una manutenzione costante degli stessi sia in campo edile che impiantistico per evitare di sostenere in futuro spese per interventi di manutenzione straordinaria;
- ristrutturare e restaurare compendi demaniali di rilevante importanza sul territorio nazionale al fine di valorizzare le peculiarità storiche, artistiche ed architettoniche di immobili assegnati dall'Agenzia del Demanio, d'intesa ed in linea con la strategia di valorizzazione del bene pubblico adottata da quest'ultima.

Nel 2016 l'Agenzia ha avviato un'iniziativa finalizzata a garantire una gestione organica, razionale ed economica del patrimonio documentario; la revisione e l'aggiornamento del Titolario di

classificazione e del connesso Massimario di scarto hanno già consentito una riorganizzazione più funzionale degli archivi correlata, anche, ad uno scarto della documentazione depositata pari a circa 55 chilometri lineari; nel triennio 2017-2019 verranno intensificate le attività di scarto nel rispetto di quanto previsto dall'art. 2 della legge n. 191/2009.

Considerato l'obbligo di conservare alcune specifiche tipologie di atti, al fine di conseguire una riduzione di costi locativi, l'Agenzia delle entrate ha avviato interlocuzioni con l'Agenzia del Demanio per verificare la disponibilità di immobili da adibire a poli archivistici regionali e/o interregionali; il periodo 2017-2019 sarà mirato ad approfondire l'esame dei 7 poli logistici individuati, a definire le modalità di finanziamento degli interventi necessari per l'adeguamento e la ristrutturazione di tali sedi e ad avviare quanto prima le fasi di progettazione ed esecuzione delle opere.

La realizzazione dei suddetti poli archivistici consentirà un progressivo rilascio degli spazi destinati ad archivi presenti nelle singole sedi degli uffici e l'individuazione, in occasione delle nuove ricerche di mercato, di immobili di minori dimensioni, con un conseguente significativo risparmio della spesa.

Tabella di sintesi Piano pluriennale degli investimenti (PPI)

	2017	2018	2019	Totale 2017-2019
Investimenti ICT	102,6	104	106	312,6
Investimenti di natura immobiliare	26,9	9	5	40,9
Investimenti finanziari ²¹	73,5	0	0	73,5
Totale	203	113	111	427

importi in euro/mln, IVA inclusa

_

²¹ Questa voce comprende le operazioni di natura finanziaria finalizzate all'acquisizione di partecipazioni in società collegate e controllate, ovvero all'acquisto di titoli e strumenti finanziari emesse dalle stesse. Entro il 1° luglio 2017, l'Agenzia delle entrate dovrà acquistare, al valore nominale, le azioni della società Equitalia S.p.A., detenute dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ai sensi del D.L. n. 193 del 22 ottobre 2016, convertito con modificazioni dalla L. n. 225 del 1 dicembre 2016 recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili.

5. OBIETTIVI STRATEGICI

Come già ricordato, la missione dell'Agenzia, fissata dal decreto legislativo n. 300 del 1999, è quella di perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali sia attraverso l'assistenza ai contribuenti, sia attraverso i controlli diretti a contrastare gli inadempimenti e l'evasione fiscale nonché attraverso lo svolgimento dei servizi catastali, geotopocartografici e di quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari.

In questo contesto, fin dal 2015 l'Agenzia ha avviato un percorso volto a ridefinire il rapporto tra Amministrazione finanziaria e contribuente, improntato a un radicale cambiamento culturale di medio-lungo periodo: il cosiddetto "cambia verso". Il percorso intrapreso porta ad individuare nella *compliance* la parola chiave su cui fondare la futura strategia dell'Agenzia e a rivedere, in un'ottica più evoluta, il rapporto con il contribuente, che non dovrà più essere considerato un "oggetto" di controllo, ma un "soggetto" cui prestare ascolto e fornire assistenza.

A questo fine l'Agenzia è orientata a potenziare le modalità di dialogo preventivo, invertendo, appunto, la tradizionale azione di controllo che in precedenza veniva concepita quasi esclusivamente a posteriori. Il nuovo assunto di partenza è che il contribuente sia in buona fede e che, grazie alla vicinanza dell'amministrazione, deve essere posto in grado di assolvere correttamente ai propri obblighi tributari e, laddove necessario, di correggere gli errori commessi e prevenire errori futuri, innescando una spirale virtuosa di collaborazione.

L'arma della deterrenza sarà usata solo nei confronti di quei soggetti che volutamente cercano di sottrarsi ai propri doveri nei confronti della collettività e, in tali frangenti, si metteranno in campo le adeguate azioni di contrasto.

È in questa direzione che si sono orientate le principali disposizioni normative di natura fiscale emanate nell'ultimo biennio, che hanno previsto una riorganizzazione delle Agenzie fiscali con l'obiettivo di facilitare gli adempimenti tributari anche grazie all'impiego di nuove e più avanzate forme di comunicazione con il contribuente e il riassetto dei servizi di assistenza, consulenza e controllo. Accanto alle tradizionali aree di intervento dell'Agenzia, quelle dei servizi e del contrasto, è stata introdotta una nuova area di attività, quella della prevenzione, che accoglie tutti gli istituti di recente introduzione che mirano a semplificare il sistema e a creare un nuovo clima di fiducia e collaborazione con i cittadini contribuenti.

Le aree strategiche di attività, che rappresentano i macroambiti di azione dell'Agenzia, sono a loro volta declinate in obiettivi strategici (cosa facciamo), il cui raggiungimento è assicurato tramite linee di attività misurate da specifici indicatori (come lo facciamo); questi ultimi sono espressione degli obiettivi operativi che saranno esaminati nel paragrafo successivo.

6. DAGLI OBIETTIVI STRATEGICI AGLI OBIETTIVI OPERATIVI

Partendo dall'albero della *performance* rappresentato nella precedente sezione 3.3, gli obiettivi operativi articolano gli obiettivi strategici nei singoli esercizi (breve periodo); a livello concettuale, gli obiettivi operativi rappresentano i *target* che bisogna traguardare annualmente per consentire, nel medio periodo, il raggiungimento degli obiettivi strategici e strutturali.

Di seguito sono elencati gli obiettivi operativi articolati nelle tre aree strategiche di attività dell'Agenzia (Servizi, Prevenzione, Contrasto), correlati agli obiettivi strategici e strutturali e ai relativi indicatori.

6.1 Area strategica Servizi

Il programma per il 2017 per questa Area strategica è in linea con la via già intrapresa in passato, che pone il cittadino al centro dell'azione amministrativa e impronta il rapporto con i contribuenti sulla trasparenza e sul rispetto reciproci. A tal fine sono stati individuati, in coerenza con l'Atto di indirizzo del sig. Ministro, due obiettivi:

- "Facilitare il corretto e tempestivo adempimento degli obblighi tributari";
- "Migliorare i servizi erogati e la qualità e completezza delle banche dati catastali e cartografiche".

Il primo dei due obiettivi persegue la maggiore semplificazione possibile in ambito fiscale; uno degli strumenti più innovativi messo a disposizione dei contribuenti è la possibilità di usufruire della dichiarazione dei redditi precompilata, introdotta già nel 2015 e ulteriormente implementata nel corso del 2016. Le implementazioni apportate nell'esercizio precedente mirano a fornire un modello migliorato e contenente più dati possibili, in modo da indurre sempre più cittadini ad avvalersi di questo canale per presentare la propria dichiarazione, compresi i soggetti che presentano il mod. UNICO Persone fisiche. Le attività sono monitorate da un indicatore che misura quanto lo strumento messo a disposizione dei cittadini sia stato utilizzato, attraverso il calcolo percentuale dei 730 precompilati trasmessi dal contribuente, direttamente o tramite intermediario, rispetto al totale dei 730 complessivamente presentati all'Agenzia.

Un'ulteriore attenzione verso la semplificazione degli adempimenti è costituita dall'adozione tempestiva dei documenti interpretativi delle norme tributarie di maggiore interesse, per consentire ai contribuenti di adeguarsi prontamente alle novità fiscali più rilevanti. A tale riguardo è previsto l'indicatore "Percentuale di documenti interpretativi (circolari e risoluzioni) adottati entro il 60° giorno antecedente alla data di applicazione delle norme tributarie di maggiore interesse" che misura la tempestività di adeguamento dell'azione amministrativa alle fonti normative primarie in materia tributaria.

Dal 2017 è operativa la nuova Carta dei Servizi dell'Agenzia, attivata a fine 2016, che impegna l'organizzazione a migliorare costantemente la qualità e la "personalizzazione" dei servizi offerti. Per consolidare nel tempo una relazione di fiducia con i contribuenti, l'Agenzia ha scelto negli ultimi anni di ripartire dall'ascolto attivo delle esigenze dei cittadini, per accogliere non solo i suggerimenti ma anche le critiche e farne tesoro al fine di migliorare costantemente la qualità dei servizi offerti. La Carta dei servizi rappresenta un segno tangibile di questo nuovo patto di alleanza con i cittadini utenti, finalizzato a creare un rapporto di cooperazione caratterizzato da reciproca lealtà e collaborazione.

È in questa ottica che va considerato anche il secondo obiettivo dell'area strategica Servizi, "Migliorare i servizi erogati e la qualità e completezza delle banche dati catastali e cartografiche", che contiene le attività volte a:

- incentivare l'utilizzo dei canali telematici messi a disposizione dall'Agenzia;
- consolidare le attività relative ai rimborsi II.DD. e IVA;
- misurare il grado di soddisfazione dei contribuenti;
- migliorare i servizi ipotecario-catastali nonché la qualità delle relative banche dati.

Un ruolo fondamentale in tema di miglioramento dei servizi è rivestito dall'erogazione di servizi online che siano sicuri e di qualità. Il sistema informativo dell'Agenzia assicura servizi interattivi destinati a cittadini, imprese e intermediari e garantisce l'interoperabilità del sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria con gli altri sistemi connessi in rete. Il fine è quello di potenziare costantemente i servizi telematici usufruibili online dai contribuenti, allo scopo di agevolarne il contatto diretto con l'Agenzia e di indirizzare l'utenza – in particolare quella rappresentata da professionisti, intermediari e associazioni – verso l'utilizzo dei canali telematici messi a disposizione per la richiesta di servizi e per l'esecuzione di adempimenti.

Per misurare i risultati conseguiti nell'utilizzo dei servizi *online* è previsto un indicatore che calcola la percentuale di fruizione/utilizzo dei servizi telematici da parte dei contribuenti sul totale dei servizi erogati dall'Agenzia, indicatore riferito ai servizi erogati dagli uffici per i quali è presente un omologo servizio telematico (es.: CIVIS e RLI²²).

Una misura della qualità e tempestività dei servizi erogati in ambito ipotecario e catastale viene rilevata dal Barometro della Qualità, che fornisce un dato sintetico sul rispetto degli impegni assunti nella Carta dei servizi e relativi alla trattazione degli atti in un tempo inferiore a quello procedimentale previsto. Infatti, in aggiunta alla qualità, un altro aspetto che determina la bontà

²² Il canale telematico "CIVIS" è uno strumento che consente agli utenti abilitati ai servizi telematici dell'Agenzia (Entratel o Fisconline), di:

⁻ richiedere chiarimenti e assistenza sulle comunicazioni di irregolarità, sugli avvisi telematici e sulle cartelle di pagamento;

⁻ correggere la gran parte degli errori commessi nella compilazione dell'F24;

⁻ richiedere assistenza per controllo formale della dichiarazione;

⁻ trasmettere la documentazione chiesta dall'ufficio per verificare la correttezza e la conformità dei dati riportati in dichiarazione.

RLI è il modello per la registrazione dei contratti di locazione che permette di registrare allo sportello o telematicamente – attraverso l'apposito software – i contratti di locazione, comunicare proroghe, cessioni e risoluzioni, esercitare o revocare l'opzione per la cedolare secca.

di un servizio erogato è la tempestività con la quale il servizio stesso viene erogato; a tale proposito sono monitorate sei linee di attività in materia ipotecario-catastale²³.

Particolare attenzione sarà rivolta alla tempestiva lavorazione degli atti di aggiornamento delle banche dati immobiliari. L'attività di trattazione delle domande di volture e il recupero degli esiti di voltura automatica in ambito catastale saranno rilevati attraverso la percentuale di atti di intestazione catastale evasi, misurando gli atti che pervengono nell'esercizio di riferimento e sono trattati nel medesimo esercizio.

In materia ipotecaria saranno oggetto di rilevazione le formalità repertoriate nella medesima giornata della presentazione, attraverso la misurazione percentuale dei giorni in cui la repertoriazione delle formalità avviene in giornata rispetto al totale dei giorni lavorativi in cui è possibile effettuarla.

Il rispetto di adeguati tempi di reazione alle istanze dei contribuenti rappresenta un obiettivo centrale nel caso di due indicatori che misurano:

- tempi medi di attesa presso gli uffici, che monitora il tempo medio, espresso in minuti, intercorrente tra la stampa del biglietto presso l'eliminacode e la chiamata allo sportello da parte dell'operatore;
- tempo massimo di risposta alle segnalazioni dei Garanti del contribuente, con il quale si mira a rispettare il termine di 30 giorni entro il quale l'Agenzia è tenuta a fornire risposta ai Garanti che possono rivolgere richieste di chiarimenti in ordine a qualunque fattispecie o comportamento che possa essere suscettibile di incrinare il rapporto di fiducia tra cittadini e amministrazione finanziaria.

In tema di rimborsi, l'Agenzia sta accelerando già da alcuni anni le procedure per la lavorazione e l'erogazione – compatibilmente con le risorse disponibili – dei rimborsi fiscali; sono previsti due indicatori di efficienza volti a misurare lo smaltimento del magazzino dei rimborsi IVA e di quelli Imposte Dirette pregressi lavorati. Il risultato atteso per il 2017 è quello di lavorare almeno il 70% dei rimborsi IVA presenti in magazzino e almeno l'80% di quelli Imposte Dirette.

Un orientamento aperto e disponibile verso il contribuente/utente non può prescindere dalla rilevazione e dall'ascolto delle sue esigenze e aspettative, che rappresentano per l'Agenzia utili informazioni e necessario presupposto su cui basarsi per creare apprendimento organizzativo. Proprio con questa finalità l'Agenzia ha potenziato il proprio sistema di ascolto del cittadino di cui fanno parte le indagini di *customer satisfaction*. Le indagini programmate nel triennio riguarderanno i servizi telematici erogati dall'Agenzia e i servizi erogati dai Centri di assistenza multicanale; si prevede anche la realizzazione, entro il 2017, degli interventi di miglioramento sulla qualità dei servizi erogati dai CAM da effettuarsi sulla base delle evidenze dell'indagine di *customer satisfaction* realizzata nel 2016.

-

²³ L'indicatore è composto dai seguenti indicatori: tempi di approvazione degli atti PREGEO (esclusi quelli approvati in automatico); Tempi di registrazione del DOCFA telematico; Tempi di rilascio degli estratti di mappa digitali per tipo di aggiornamento; % istanze di rettifica terreni e fabbricati evase entro 20 gg.; Tempi di liquidazione delle domande di annotazione (fino alla operazione di "conferma"); Tempi di rilascio dei certificati ipotecari.

Infine, particolare attenzione viene posta nei confronti delle attività connesse al miglioramento della completezza delle informazioni presenti nelle banche dati catastali. Saranno infatti oggetto di rilevazione:

- la completa integrazione degli oggetti immobiliari catastali;
- la congruenza geometrica tra mappe contigue;
- l'attendibilità dei soggetti titolari di immobili in catasto.

Di seguito sono riportati in forma tabellare gli obiettivi strategici e operativi dell'Area Servizi, con specifica evidenza dei risultati attesi nell'arco del triennio di riferimento.

	AREA SERVIZI						
Stakeholder: l	Jtenti						
Quanto	Risorse finanziarie utilizzate per la realizzazione degli	2017	2018	2019			
costa	obiettivi dell'area ²⁴	1.182 €/mln	1.172 €/mln	1.162 €/mln			
OBIETTIVO 1 (Cosa facciamo)	Facilitare il corretto e tempestivo adempimento degli obblighi tributari	TARGET 2017	TARGET 2018	TARGET 2019			
Come viene	Percentuale di 730 precompilati trasmessi dal contribuente e/o dagli intermediari rispetto al totale dei 730 ricevuti dall'Agenzia	75%	75%	75%			
Come viene fatto	Percentuale di documenti interpretativi (circolari e risoluzioni) adottati entro il 60° giorno antecedente alla data di applicazione delle norme tributarie di maggiore interesse	100%	100%	100%			

	AREA SERVIZI					
OBIETTIVO 2 (Cosa facciamo)	Migliorare i servizi erogati e la qualità e completezza delle banche dati catastali e cartografiche	Risultato atteso 2017	Risultato atteso 2018	Risultato atteso 2019		
	% di fruizione/utilizzo dei servizi telematici da parte dei contribuenti sul totale dei servizi erogati dall'Agenzia	48%	50%	50%		
	Barometro della Qualità dei servizi ipotecari e catastali erogati	90%	90%	90%		
	% di atti di intestazione catastale evasi	95%	95%	95%		
Come viene fatto	% formalità repertoriate nella medesima giornata della presentazione	93%	93%	93%		
Jutto	Tempi medi di attesa presso gli uffici (dalla stampa del biglietto alla chiamata dell'operatore)	26′	22′	20′		
	Tempo massimo di risposta alle segnalazioni dei Garanti del contribuente	30 gg.	30 gg.	30 gg.		
	N. di rimborsi IVA lavorati/magazzino	70%	80%	85%		
	N. di rimborsi Imposte Dirette pregressi lavorati/magazzino	80%	80%	80%		

_

²⁴ Per l'attribuzione dei costi si è proceduto su base parametrica, considerando l'incidenza sul totale delle ore previste a *budget* sui processi riconducibili all'area strategica quale coefficiente per l'attribuzione di quota parte delle risorse finanziarie complessivamente previste nel *budget*, al netto dei costi per il progetto "tessera sanitaria" e di quelli per intermediazione, non direttamente afferenti alle attività operative dell'Agenzia.

	AREA SERVIZI					
OBIETTIVO 2 (Cosa facciamo)	Migliorare i servizi erogati e la qualità e completezza delle banche dati catastali e cartografiche	Risultato atteso 2017	Risultato atteso 2018	Risultato atteso 2019		
	Realizzazione di azioni di miglioramento in esito all'indagine di <i>customer satisfaction</i> prevista nella Convenzione 2016- 2018 sui servizi erogati dai Centri di Assistenza Multicanale	SI	-	-		
	Svolgere un'indagine di <i>customer satisfaction</i> sui servizi erogati dai Centri di Assistenza Multicanale	-	SI	-		
Come viene fatto	Svolgere un'indagine di <i>customer satisfaction</i> sui servizi telematici erogati dall'Agenzia	-	-	SI		
	Indicatore di completa integrazione degli oggetti immobiliari catastali	87%	88%	89%		
	Indicatore di congruenza geometrica tra mappe contigue	2%	12%	30%		
	Indicatore sull'attendibilità dei soggetti titolari di immobili in catasto	57%	58%	59%		

6.2 Area strategica Prevenzione

Al fine di orientare maggiormente e specificamente l'azione dell'Agenzia verso la *compliance* fiscale, nel Piano dell'Agenzia dal 2016 è stata introdotta questa nuova area strategica, il cui unico obiettivo è espressamente quello di promuovere l'adempimento degli obblighi tributari e aumentare la *tax compliance* attraverso un vero e proprio dialogo con i contribuenti, che dovranno essere messi in condizione di prevenire tutti i possibili errori od omissioni, ovvero di correggere quelli contenuti nelle dichiarazioni già presentate.

In questa area strategica trovano la loro naturale collocazione tutti gli istituti di recente introduzione volti a rendere più diretto e trasparente il rapporto con i contribuenti. Si tratta, tra l'altro, delle comunicazioni preventive, dell'istituto della *cooperative compliance*, della lavorazione delle istanze di collaborazione volontaria (*volutary disclosure*), delle istanze di accordo preventivo. Il fondamento di questi innovativi strumenti, che ben rappresenta il cambio di verso che si intende imprimere al rapporto fisco-contribuenti, è la presunzione che il contribuente abbia la volontà di adempiere spontaneamente al proprio dovere fiscale; sulla base di questa premessa, l'Agenzia è chiamata a dialogare con il contribuente, in un quadro di trasparenza e collaborazione, per dargli ogni necessario ausilio.

In tale ottica, prima di attivare i controlli, l'Agenzia invierà con congruo anticipo ai contribuenti interessati una serie di comunicazioni volte a favorire l'emersione dell'effettiva capacità contributiva. Il vantaggio di tale operazione è reciproco: i contribuenti che regolarizzano la propria posizione fiscale beneficiano di una riduzione delle sanzioni e definiscono rapidamente la loro posizione; l'Agenzia, oltre a realizzare un pronto recupero di gettito, può concentrare le proprie risorse umane e strumentali verso i contribuenti meno collaborativi.

Al fine di valutare quanto siano efficaci le misure adottate in tal senso, si monitorerà l'incremento percentuale di versamenti spontanei da parte dei contribuenti per effetto delle azioni di prevenzione rispetto all'anno precedente, cioè l'incremento percentuale dei versamenti correlati a dichiarazione integrativa presentata nell'anno 2017.

Esplicito obiettivo dell'area strategica sulla prevenzione è anche quello di migliorare la competitività delle imprese italiane e accrescere l'attrattività degli investimenti da parte di imprese estere che intendono operare nel nostro Paese. L'obiettivo verrà perseguito, tra l'altro, mediante:

- la promozione dell'accesso all'istituto della cooperative compliance;
- l'intensificazione dell'esame delle istanze di *ruling* per le imprese con attività internazionale;
- la trattazione delle istanze di "patent box".

La cooperative compliance ha preso ufficialmente avvio nei primi giorni dell'anno 2017 con l'emissione dei primi provvedimenti di ammissione. Si tratta del primo tassello d'un progetto più ampio che interesserà altri attori di rilievo nel panorama economico italiano e che mira ad assicurare certezza nell'applicazione del diritto, in particolare in materia fiscale. Sono attualmente

al vaglio dell'Agenzia ulteriori istanze di ammissione presentate da primari gruppi multinazionali. L'istituto dell'adempimento collaborativo si pone l'obiettivo di instaurare un rapporto di fiducia tra Amministrazione e contribuente che miri ad aumentare il livello di certezza sulle questioni fiscali rilevanti, tramite l'interlocuzione costante e preventiva con il contribuente finalizzata ad una comune valutazione delle situazioni suscettibili di generare rischi fiscali.

Anche l'istituto del patent box, l'agevolazione fiscale per i redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali introdotta dalla Legge di Stabilità 2015, ha visto la definizione dei primi accordi alla fine del 2016. A circa un anno dall'emanazione della circolare con i primi chiarimenti sulla misura, finalizzata a promuovere la competitività delle imprese grazie a un carico fiscale più leggero sui redditi derivanti dall'utilizzo di beni immateriali, l'Agenzia ha chiuso i primi quattro accordi preventivi con soggetti che presentano un volume di affari superiore a 300 milioni di euro.

L'Agenzia sarà impegnata anche nella trattazione delle cosiddette procedure amichevoli trattate rispetto a quelle giacenti al 31/12/2016. Tali procedure prevedono una consultazione diretta tra le amministrazioni fiscali dei Paesi contraenti per risolvere casi di doppia imposizione e rappresentano uno strumento per la composizione delle controversie fiscali internazionali.

In merito alla lavorazione delle istanze di collaborazione volontaria, a seguito della riapertura dei termini prevista dal decreto legge n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 225/2016, l'Agenzia prevede di esitare nel corso del 2017 le residue istanze presentate nel 2015, in massima parte lavorate nel passato esercizio, e nel corso del 2018 eseguire i controlli su quelle che saranno presentate e autoliquidate nel corrente anno.

Sempre nella medesima ottica di favorire una crescente *compliance* fiscale si inserisce l'attività interpretativa e di ausilio normativo svolta dall'Agenzia, misurata attraverso l'incremento del livello di tempestività della risposte fornite agli interpelli. Dal 1° gennaio 2016 è entrata in vigore la riforma del sistema degli interpelli, che ha ridotto i termini entro i quali l'Agenzia è tenuta a fornire la risposta ai contribuenti da 120 a 90 giorni. L'impegno è quello di fornire risposta, ad almeno il 40% degli interpelli presentati, entro 80 giorni dalla data di ricezione dell'istanza, al fine di assicurare un ulteriore miglioramento del servizio rispetto alla contrazione dei tempi già dettata dalla riforma dell'istituto.

Di seguito sono riportati in forma tabellare gli obiettivi strategici e operativi dell'Area Servizi, con specifica evidenza dei risultati attesi nell'arco del triennio di riferimento.

	AREA PREVENZIONE					
Stakeholder: \	Jtenti					
Quanto costa	Risorse finanziarie utilizzate per la realizzazione degli	2017	2018	2019		
	obiettivi dell'area ²⁵	242 €/mln	239 €/mln	237 €/mln		
OBIETTIVO 3 (Cosa facciamo)	Promuovere l'adempimento degli obblighi tributari e aumentare la tax compliance	Risultato atteso 2017	Risultato atteso 2018	Risultato atteso 2019		
	Incremento % di versamenti spontanei da parte dei contribuenti per effetto delle azioni di prevenzione rispetto all'anno precedente	10%	10%	10%		
	% di grandi contribuenti che accedono al regime di cooperative compliance rispetto alla platea	20%	35%	50%		
	% di istanze di collaborazione volontaria esitate nei tempi previsti	100% ²⁶	100% ²⁷	-		
Come viene	% di esame delle istanze di <i>ruling</i> internazionale rispetto a quelle presentate entro il 31/12/2015	50%	60%	70%		
fatto	% di esame delle istanze di accesso alle agevolazioni connesse all'utilizzo di beni immateriali (patent box) presentate entro il 31/12/2015	90%	-	-		
	Percentuale di risposta agli interpelli ordinari entro 80 giorni dalla data di ricezione dell'istanza	40%	40%	40%		
	% di procedure amichevoli (<i>Mutual Agreement Procedure</i> - MAP) trattate nell'anno rispetto a quelle giacenti al 31/12/2016	20%	50%	70%		

²⁵ Si veda nota 23.

²⁶ Delle istanze presentate entro il 31/12/2015

²⁷ Delle istanze presentate entro il 31/12/2017

6.3 Area strategica Contrasto

L'area strategica Contrasto compendia le linee di attività che saranno rivolte verso i contribuenti meno collaborativi e trasparenti, che hanno strutturato complessi sistemi di evasione e di frode o che sono ritenuti, comunque, maggiormente a rischio.

In tale contesto un ausilio fondamentale è rappresentato dall'efficace utilizzo delle banche dati e delle applicazioni disponibili, grazie alle quali effettuare analisi di rischio mirate e differenziate per macro-tipologie di contribuenti. Il primo dei tre obiettivi compresi nell'area Contrasto, cioè "Procedere ad una revisione del sistema dei controlli con l'obiettivo di migliorare la *compliance* fiscale" attiene a linee di attività che misurano il grado di copertura dei controlli, anche quelli di natura immobiliare, e la loro efficacia in termini di positività.

Con riferimento al grado di copertura dei controlli, è previsto un indicatore che misura la percentuale di soggetti titolari di partita IVA, con o senza dichiarazione presentata, nei confronti dei quali viene svolta un'attività di presidio mediante strumenti di promozione della *compliance* (applicazione di studi di settore/indici di affidabilità fiscale, parametri e comunicazioni inviate ai sensi dell'art. 1, commi 634 e ss., legge n. 190 del 2014) e attività di controllo (controllo sostanziale o attività istruttoria esterna). Il progressivo incremento del risultato atteso nel triennio deriva dall'attività che l'Agenzia porrà in essere in attuazione dell'art. 7-quater del decreto legge n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla legge n. 225/2016, per il quale l'Agenzia procede d'ufficio alla chiusura delle partite IVA dei soggetti che, sulla base dei dati e degli elementi in suo possesso, risultano non aver esercitato nelle tre annualità precedenti attività di impresa ovvero attività artistiche o professionali.

In questo obiettivo sono comprese anche le attività connesse alle importanti innovazioni che verranno introdotte in merito agli studi di settore. Nel corso dell'anno è infatti prevista una progressiva sostituzione di questi ultimi con gli indici sintetici di affidabilità fiscale per gli esercenti attività di impresa e di lavoro autonomo, finalizzati a favorire una maggiore *compliance* dichiarativa, anche mediante l'individuazione di soluzioni per minimizzare gli oneri dichiarativi e l'utilizzo delle informazioni presenti nelle banche dati a disposizione dell'amministrazione finanziaria.

Si tende al superamento dell'ottica "in or out" della congruità e all'abbandono graduale del ricorso allo studio di settore come strumento di selezione delle posizioni da sottoporre a controllo. Viene introdotto, infatti, l'indicatore di compliance, un dato sintetico che fornirà, su una scala da uno a dieci, il complessivo grado di affidabilità del contribuente. Se il livello raggiunto è elevato, il soggetto potrà accedere al regime premiale, che consente a chi vi rientra di godere di diversi vantaggi anche consistenti nell'esclusione o nella riduzione dei termini per gli accertamenti.

L'Agenzia comunicherà al contribuente l'esito dell'indicatore sintetico e le sue diverse componenti, comprese quelle che risultano incoerenti. Lo scopo è quello di incentivare il dialogo con il contribuente, stimolandolo all'adempimento spontaneo e al miglioramento, in autonomia,

della propria posizione di affidabilità fiscale. La graduale introduzione dei nuovi indici comporterà, contestualmente, la soppressione dei relativi studi di settore attualmente esistenti.

Con riferimento al secondo obiettivo "Ottimizzare l'attività di controllo e migliorare la valutazione del rischio di non *compliance* da parte dei contribuenti", si prevede nel 2017 di riscuotere 16 miliardi di euro – da versamenti diretti e riscossioni a mezzo ruolo – derivanti dall'azione dell'Agenzia per il contrasto degli inadempimenti tributari (accertamento, controllo formale e liquidazione automatizzata delle dichiarazioni). Tale risultato non tiene conto degli incassi che deriveranno dalla riapertura dei termini per regolarizzare le disponibilità finanziarie illecitamente detenute all'estero (la cosiddetta *voluntary disclosure*) prevista dal citato decreto legge n. 193/2016.

A tal fine saranno utilizzati, per ciascuna categoria di contribuenti, specifici sistemi di analisi e valutazione del rischio di evasione e/o elusione, funzionali a una mirata scelta delle tipologie di controllo da effettuare, anche attraverso l'utilizzo del patrimonio informativo presente nelle banche dati a disposizione.

Per le imprese di grandi dimensioni (con volume d'affari o ricavi non inferiori a 100 milioni di euro) e per quelle di medie dimensioni (con volume d'affari o ricavi compreso tra 5.164.569 milioni di euro e 100 milioni di euro), sarà valutata l'efficacia dell'azione condotta dall'Agenzia nei confronti di tali tipologie di soggetti, attraverso la previsione di un indicatore che misura il valore mediano delle somme incassate tramite gli strumenti deflativi del contenzioso (adesione e acquiescenza) a seguito di accertamenti realizzati nei loro confronti.

Con l'obiettivo di migliorare la qualità dei controlli effettuati sarà misurato il tasso di definizione della maggiore imposta accertata (MIA), attraverso uno specifico indicatore che mette a rapporto la maggiore imposta definita per adesione con la maggiore imposta accertata oggetto di definizione per adesione.

L'attività di deterrenza sarà assicurata anche nei confronti delle imprese minori e dei lavoratori autonomi, attraverso l'esecuzione nel 2017 di 140.000 accertamenti nei confronti di questa tipologia di contribuenti. Numero destinato a crescere nel biennio successivo.

Il terzo obiettivo previsto nell'Area persegue il miglioramento della sostenibilità delle pretese erariali. Ormai da molti anni la diminuzione della conflittualità nei rapporti con i contribuenti e la riduzione del contenzioso tributario costituiscono obiettivi prioritari dell'Amministrazione finanziaria.

Lo sforzo dell'Agenzia è puntato alla sostenibilità della pretesa evitando, quindi, di ricorrere al contenzioso per questioni meramente formali, continuando a promuovere, laddove possibile, il ricorso all'istituto della mediazione tributaria. La qualità dell'azione in merito alle attività di contenzioso sarà perseguita attraverso l'incremento delle vittorie in giudizio sia in termini di sentenze favorevoli all'amministrazione, sia in termini di importi decisi a favore.

Di seguito sono riportati in forma tabellare gli obiettivi strategici e operativi dell'Area Contrasto, con specifica evidenza dei risultati attesi nell'arco del triennio di riferimento.

	AREA CONTRASTO					
	Stakeholder: Cittadini					
	Diama financiaria stilianta nan la saliancia	2017	2018	2019		
Quanto costa	Risorse finanziarie utilizzate per la realizzazione degli obiettivi dell'area ²⁸	1.224 €/mln	1.213 €/mln	1.204 €/ mln		
OBIETTIVO 4 (Cosa facciamo)	Procedere ad una revisione del sistema dei controlli con l'obiettivo di migliorare la compliance fiscale	Risultato atteso 2017	Risultato atteso 2018	Risultato atteso 2019		
	Tasso di copertura della platea	19%	20%	21%		
Come viene	Progressiva sostituzione degli Studi di settore con indici sintetici di affidabilità fiscale	33%	66%	100%		
fatto	Tasso di copertura dei controlli ordinari in ambito immobiliare	30%	35%	38%		
	Tasso di immobili irregolari accertati a seguito di indagine territoriale	65%	67%	70%		
	Tasso di positività dei controlli sostanziali	94%	94%	94%		

	AREA CONTRASTO				
OBIETTIVO 5 (Cosa facciamo)	Ottimizzare l'attività di controllo e migliorare la valutazione del rischio di non compliance da parte dei contribuenti	Risultato atteso 2017	Risultato atteso 2018	Risultato atteso 2019	
Come viene fatto	Riscossioni complessive da attività di contrasto dell'evasione	16 €/mld	15 €/mld	15 €/mld	
	Valore mediano della maggiore imposta definita per adesione e acquiescenza relativa agli accertamenti eseguiti nei confronti delle imprese di grandi dimensioni e delle imprese di medie dimensioni	17.000€	18.000€	19.000€	
	Tasso di definizione della maggiore imposta accertata (MIA)	50%	50%	50%	
	Accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti	140.000	150.000	160.000	

²⁸ Si veda nota 23.

AREA CONTRASTO						
OBIETTIVO 6 (Cosa facciamo)	Migliorare la sostenibilità in giudizio della pretesa erariale	Risultato atteso 2017	Risultato atteso 2018	Risultato atteso 2019		
	% di sentenze definitive totalmente e parzialmente favorevoli all'Agenzia	66%	66%	66%		
Come viene fatto	% di sentenze definitive totalmente favorevoli all'Agenzia	61%	61%	61%		
	% degli importi decisi in via definitiva a favore dell'Agenzia	76%	76%	76%		

* * * * * * * *

Nell'allegato prospetto - "Matrice degli obiettivi" sono evidenziate, per ogni obiettivo strategico e operativo presente nel Piano della *performance* dell'Agenzia, le strutture operative responsabili della realizzazione delle attività.

Gli obiettivi assegnati, nell'ambito del ciclo della programmazione annuale, alle strutture operative dell'Agenzia secondo il processo già esplicitato al paragrafo 2.3, assumono rilevanza ai fini della definizione e successiva assegnazione degli obiettivi strategici-operativi al personale dirigente.

7. IL PROCESSO SEGUITO E IL PERCORSO DI MIGLIORAMENTO DEL CICLO DELLE *PERFORMANCE*

Le attività seguite per la predisposizione del Piano sono state oggetto di rappresentazione nel paragrafo 2.3, nel quale si è illustrato il processo che a partire dall'emanazione, da parte del sig. Ministro dell'economia e delle finanze, dell'Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale, conduce alla individuazione degli obiettivi strategici e operativi dell'Agenzia nonché alla definizione delle azioni funzionali al loro conseguimento e ai relativi obiettivi articolati tra le diverse strutture centrali e periferiche.

Come è stato già indicato nella sezione di presentazione del piano, l'Agenzia, fin dal 2001, anno della sua istituzione, ha operato sulla base di regole e strumenti che già prefiguravano quelli che sarebbero stati i principi ispiratori del decreto legislativo n. 150/2009 in materia di ottimizzazione della produttività e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, in questi anni, ha avuto modo di maturare e consolidare diverse esperienze nell'ambito della definizione e valutazione della *performance*.

L'emanazione del DPCM n. 158 del 15 giugno 2016 rappresenta tuttavia un'opportunità da cogliere per affinare i sistemi e i processi esistenti. Il piano della *perfomance*, già per il triennio 2017-2019, è stato redatto con l'obiettivo di arricchire di informazioni il piano rispetto a quello allegato alla Convenzione con il sig. Ministro dell'economia e delle finanze, caratterizzato necessariamente dal tecnicismo del rapporto tra *principal* (MEF) e *agent* (Agenzia).

Si è inteso, dunque, proiettarne i contenuti verso la più ampia platea di *stakeholder* non addetti ai lavori, in particolare i cittadini, che sono tuttavia i più interessati a conoscere le strategie e le logiche di funzionamento dell'Agenzia nonché il contesto in cui essa si trova a operare.

E' in questa ottica di *accountabilty* che l'Agenzia intende operare sempre di più in futuro, non trascurando, a tal fine, anche di migliorare i propri processi e strumenti di pianificazione strategica, individuando soluzioni che accrescano la capacità dell'Agenzia di rispondere alle attese degli *stakeholder*, evidenziando ulteriormente le relazioni tra azioni, fattori abilitanti e risultati.

ALLEGATI

LA STIMA DEL TAX GAP IVA

1. CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

Il divario fiscale, da ora in avanti *tax gap*, è definito come la differenza tra le imposte che i contribuenti dovrebbero pagare se assolvessero completamente agli obblighi fiscali previsti dalla legislazione vigente, denominato gettito potenziale, e le imposte effettivamente incassate tramite adempimento spontaneo. Tale aggregato comprende:

- a) mancati versamenti di importi dichiarati;
- b) errori nella compilazione dei modelli;
- c) somme intenzionalmente occultate al fisco.

La misura più frequentemente utilizzata per rappresentare il *tax gap* è data dalla "propensione al *gap*", ottenuta rapportando il valore del *tax gap* all'imposta potenziale, ovvero l'imposta effettivamente incassata più il *tax gap* stesso. In questo modo si relativizza l'andamento dell'ammontare monetario, che può contrarsi o espandersi anche in virtù delle fasi del ciclo economico.

La letteratura economica è concorde nell'affermare che la "propensione al *gap*" può essere influenzata da molteplici fattori e che l'attività svolta dalle Agenzie fiscali ne rappresenta solo uno. Tali fattori possono essere prevalentemente: di carattere economico-finanziario, ad esempio crisi di liquidità o fasi congiunturali avverse; di politica fiscale, come la variazione della pressione fiscale o dell'ammontare delle sanzioni; infine, di tendenza più o meno forte e radicata dei contribuenti ad evitare il pagamento delle imposte.

Uno studio condotto sull'Italia, riportato in Ministero dell'economia e delle finanze $(2014)^{29}$, evidenzia come i fattori esogeni all'operato dell'Agenzia esercitano un'influenza tale che si possa registrare un incremento della "propensione al gap" anche a fronte di un'efficace azione dell'Agenzia e viceversa.

L'Agenzia delle entrate e Dipartimento della Finanze hanno condotto una ricerca congiunta, riportata in Ministero dell'economia e delle finanze (2015), evidenziando come l'attività deterrente che si manifesta nell'anno d'imposta "t" è il risultato dello sforzo prodotto per metà nell'anno "t" e per metà nell'anno "t+1"³⁰. Tale sfasamento temporale è dovuto alla tempistica relativa alla presentazione delle dichiarazioni fiscali. In generale, infatti, il contribuente può presentare la dichiarazione relativa all'anno di imposta "t" entro la meta dell'anno successivo. Pertanto, se un contribuente riceve un accertamento, o una comunicazione da parte dell'Agenzia, nei primi mesi dell'anno "t+1" e se ciò produce un effetto deterrente, lo steso contribuente può modificare la dichiarazione che presenterà successivamente, relativa all'anno di imposta "t".

²⁹ "Rapporto sulla realizzazione delle strategie di contrasto all'evasione fiscale, sui risultati conseguiti nel 2013 e nell'anno in corso, nonché su quelli attesi, con riferimento sia al recupero di gettito derivante da accertamento all'evasione che a quello attribuibile alla maggiore propensione all'adempimento da parte dei contribuenti (art. 6 del decreto legge 24 aprile 2014 n. 66)".

³⁰ Si veda: "Relazione sull'Economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva (art. 10-bis, 1 c. 3 legge 31 dicembre 2009, n.196). Aggiornamenti per gli anni 2010-2014 a seguito della revisione dei conti nazionali apportata dall'ISTAT (28 ottobre 2016).

2. LE STIME DEL TAX GAP

Nel prosieguo la trattazione si limiterà al *gap* IVA e non già al *gap* nel totale delle imposte. Tale scelta è stata dettata dai seguenti motivi:

- i) la platea coinvolta è molto estesa e comprende la quasi totalità delle imprese e dei lavoratori autonomi;
- ii) l'IVA è il primo momento in cui si manifestano al fisco i proventi dell'attività di produzione e consumo di beni e servizi e, pertanto, rappresenta anche il principio logico di eventuali evasioni da sotto dichiarazione dei ricavi o sovra dichiarazione dei costi, che impattano anche sulle imposte dirette;
- iii) la metodologia di calcolo del *gap* IVA è quella maggiormente standardizzata sia a livello nazionale sia a livello internazionale.

La Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, istituita ai sensi dell'art. 2, comma 2, del D. Lgs. n. 160/2015, ha prodotto, nel corso del 2016, una stima del *gap* IVA per gli anni che vanno dal 2010 al 2014, effettuata con il metodo *top down* e basata sul confronto tra i dati statistici prodotti dalla Contabilità Nazionale ISTAT e le risultanze ricavate dall'Anagrafe Tributaria³¹. Per la finalità della presente appendice, con lo stesso metodo, sono stati stimati i dati dal 2000 al 2009.

Come già ricordato, il *gap* IVA misura la differenza esistente tra il gettito potenziale e quello ottenuto tramite adempimento spontaneo. Quest'ultimo, pertanto, esclude tutti gli introiti derivanti da accertamento e controllo. Tale caratteristica qualifica il *gap* IVA come indicatore di *compliance*, poiché la propensione al *gap* si riduce se e solo se si incrementa la propensione a versare spontaneamente l'IVA dovuta da parte dei contribuenti.

La tempistica di diffusione delle stime è legata alla disponibilità delle informazioni di base, pertanto nell'anno "t" si diffonde la stima provvisoria dell'anno "t-2" e quella definitiva dell'anno "t-3"³².

Come tutte le metodologie *top down*, i risultati delle stime sono soggetti alle revisioni periodiche dei dati di Contabilità Nazionale. I risultati riportati di seguito incorporano i risultati della revisione straordinaria dei Conti Nazionali, dovuta all'introduzione dei nuovi standard internazionali dettati dal SEC 2010³³ e, pertanto, le stime attuali presentano delle revisioni rispetto a quelle riportate nell'appendice al Piano di Agenzia contenuto nella Convenzione dell'Agenzia delle entrate con il sig. Ministro dell'economia e delle finanze stipulata nel 2016.

_

³¹ Il metodo è riconosciuto tra le migliori pratiche seguite in ambito internazionale. A questo proposito si veda il documento dell'Unione Europea "The concepts of tax gaps. Report on VAT gap estimations", edito dal gruppo di lavoro FISCALIS, marzo 2016, Brusselles.

³² Ad esempio nel 2017 si diffonderà la stima provvisoria dell'anno 2015 e quella definitiva dell'anno 2014.

³³ Con la pubblicazione di una nuova versione dei conti nazionali viene adottato dagli Stati membri dell'Unione europea il nuovo sistema europeo dei conti nazionali e regionali – Sec 2010 – in sostituzione del Sec 95. Il nuovo sistema, definito nel Regolamento Ue n. 549/2013 pubblicato il 26 giugno 2013, è il risultato di una stretta collaborazione fra l'Ufficio statistico della Commissione (Eurostat) e i contabili nazionali degli Stati membri.

3. DALLE STIME DEL TAX GAP A UN POSSIBILE INDICATORE DI COMPLIANCE

Un forte limite all'utilizzo del *tax gap* per finalità operative è dettato dal ritardo temporale con il quale si rendono disponibili le stime. Nel 2017, infatti, a metodologia attuale, saranno disponibili le stime provvisorie del 2015. Sulla *compliance* del 2015 l'Agenzia delle entrate non potrà incidere nel corso del 2017, in quanto l'attività di deterrenza che potrebbe averla condizionata è stata già svolta, parte nel 2016 e parte nel 2015.

Le stime del 2015, che saranno diffuse nel 2017, sono provvisorie in virtù del processo di revisione ordinaria degli aggregati della Contabilità Nazionale dell'ISTAT, necessari per calcolare il gap IVA. In occasione della fornitura dei dati relativi al nuovo anno, infatti, l'ISTAT rivede le stime fino a tre anni indietro. Pertanto il dato definitivo del 2015 si renderà disponibile solo nel 2018.

Una corretta valutazione delle dinamiche del *gap* IVA, in termini di incremento/decremento della *compliance*, si deve porre il problema dei molteplici aspetti che influenzano la "propensione al *gap*", in aggiunta all'operato dell'Agenzia delle entrate, menzionati nella parte introduttiva del paragrafo. Per sterilizzare gli effetti di contesto si dovrebbe ricorrere all'utilizzo di modelli econometrici che consentano di stimare l'impatto specifico sulla *compliance* delle azioni poste in essere dall'Agenzia. Si tratta però di un campo di ricerca assolutamente sperimentale che richiede tempo, appropriati investimenti e specifiche competenze, per produrre risultati operativi.

Una soluzione di breve periodo, e di basso costo, che però risolverebbe solo parzialmente il problema, potrebbe consistere nell'ancorare le valutazioni a tendenze di medio-lungo periodo, prevedendo degli opportuni intervalli di confidenza all'interno dei quali effettuare le valutazioni.

In questo ambito è stata analizzata la possibilità di utilizzare i seguenti metodi:

- a) medie mobili non centrate a tre termini: sono medie di valori successivi di una serie storica, a tre termini. Ad esempio, la propensione nel 2006 è ottenuta dividendo la media del *tax gap* per gli anni 2004, 2005 e 2006 con la media dell'imposta potenziale del 2004, 2005 e 2006;
- b) medie triennali: il metodo si differenzia dal precedente in quanto le medie sono calcolate su due periodi distinti. In pratica, per valutare la situazione del 2006 si confronta la media della propensione al *gap* degli anni 2004, 2005 e 2006 con la corrispondente media degli anni 2001, 2002 e 2003;
- c) stime della tendenza di lungo periodo, tramite una regressione lineare, effettuata sull'intero arco temporale disponibile: con tale metodo si stima un coefficiente che rappresenta la tendenza di lungo periodo, che nel periodo considerato è risultata decrescente, tale coefficiente rappresenta il target da conseguire al fine di prolungare la flessione del tax gap nel futuro; per sterilizzare le oscillazioni di breve periodo nell'intorno del valore target è costruito un intervallo di confidenza.

La soluzione che si propone è una sintesi tra il metodo a) e il metodo c), ovvero la stima della tendenza di lungo periodo basata sulle medie mobili.

Le ragioni che hanno portato all'esclusione del metodo b) risiedono nel fatto che si mettono a confronto periodi di tempo troppo lunghi, in pratica si pone sotto osservazione l'ultimo triennio e lo si confronta con il triennio precedente. Un simile indicatore sembra più adatto a valutare un periodo di mandato di *governance* dell'Agenzia piuttosto che un singolo anno.

All'opposto la soluzione c), risente troppo degli effetti di breve periodo, anche se smussato dall'intervallo di confidenza, tale indicatore imporrebbe comunque una riduzione annuale del *gap* IVA. Un simile risultato potrebbe non essere conseguito a seguito di eventi eccezionali, si pensi, ad esempio, all'acuirsi della crisi valutaria del 2011.

La sintesi tra il metodo a) e il metodo c), appare preferibile perché, da un lato si confrontano periodi di tempo più vicini tra loro, pur mediandone gli effetti, dall'altro consente di stimare un *trend* di lungo periodo all'interno di un intervallo di confidenza.

Peraltro, le considerazioni svolte dal Fondo Monetario Internazionale, dall'OECD e dal Regno Unito assegnano al *tax gap* un valore molto importante come indicatore strategico, ma solo per valutare le tendenze di lungo periodo dell'operato di tutta l'Amministrazione Fiscale e sottolineano, nel contempo, le difficoltà ad assumerlo come indicatore di *performance* dell'operato delle Agenzie Fiscali; allo stato attuale, infatti, non si ha contezza di un tale utilizzo a livello internazionale.

Va anche considerato che l'impegno dell'Agenzia nell'attività di prevenzione finalizzata alla riduzione del *tax gap* deve tener conto dell'esigenza di dover necessariamente continuare a perseguire strategie volte al raggiungimento di obiettivi in termini di recupero di somme sottratte al fisco. Tali obiettivi, che vanno mantenuti al fine di assicurare un valido sostegno ai flussi di finanza pubblica, non sempre si conciliano – in uno scenario a risorse date – con le necessarie azioni di prevenzione utili a ridurre il *tax gap*.

La figura 1a illustra l'andamento delle seria storica del *gap* IVA calcolato puntualmente, anno per anno, e di quella risultante dal calcolo delle medie mobili a tre termini non centrate. Come si può osservare la seconda smussa le fluttuazioni annuali presenti nella prima.

La figura 1b riporta la serie storica della propensione al *gap* IVA espressa come media mobile non centrata, per il periodo, unitamente alla retta di regressione che stima la tendenza di lungo periodo e del relativo intervallo di confidenza.

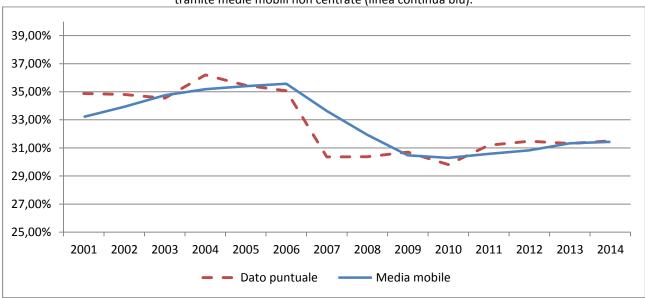
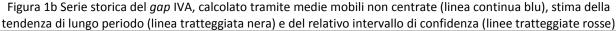
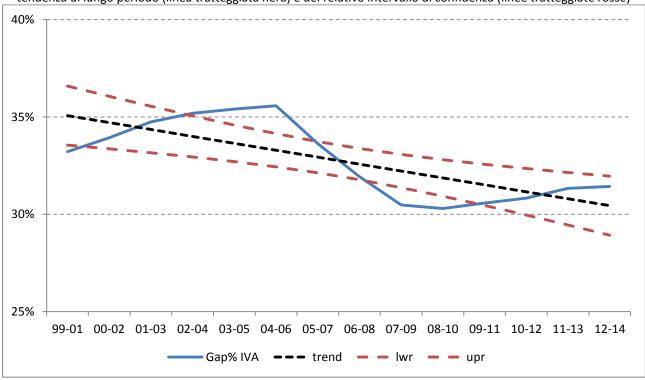


Figura 1a. Serie storiche del *gap* IVA calcolato puntualmente, anno per anno, (linee tratteggiate rossa) e calcolato tramite medie mobili non centrate (linea continua blu).





Se si parte dall'assunto che l'obiettivo che si intende raggiungere è quello di innescare una graduale riduzione della propensione al *gap* che ci conduca, in un ragionevole lasso di tempo, ad allinearci con la media europea³⁴, allora l'approccio che conviene seguire è quello di prolungare nel tempo la tendenza di lungo periodo evidenziata nella figura 1 b con la linea tratteggiata nera.

_

³⁴ La media della propensione al *gap* IVA europeo è circa del 15%.

Gli anni trascorsi ci insegnano, però, che si possono verificare anche delle oscillazioni, positive e negative, intorno a questa linea di tendenza, che non ne hanno pregiudicato la decrescita, per considerare questo aspetto è stato costruito un intervallo di confidenza, basato sull'errore medio di regressione, ed indicato con le linee tratteggiate rosse in figura 1 b.

Nel Piano dell'Agenzia allegato alla Convezione dello scorso anno con il sig. Ministro dell'economia e delle finanze, è stato individuato un indicatore a carattere sperimentale, per il 2017. Tale scelta è stata dettata da considerazioni di carattere tecnico statistico. Nel 2016, infatti, si è realizzata la citata revisione straordinaria delle stime del *gap* IVA, dovuta alla disponibilità dei nuovi dati della contabilità nazionale, coerenti con la nuova edizione del regolamento Europeo SEC 2010.

Permane la difficoltà dell'aggiornamento delle stime e, pertanto, nel 2017 si dovrà considerare la dinamica della media mobile calcolata sugli anni 2013-2015 rapportata a quella degli anni 2012-2014 (si veda figura 1b). Per proseguire la tendenza di lungo periodo tale variazione dovrà collocarsi all'intervallo compreso tra -0,16% e -0,55%. Tale intervallo contempla come valore centrale un tasso pari a -0,36%.

LA VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE

L'Agenzia delle entrate ha maturato una significativa esperienza in tema di valutazione. Il primo passo è stato la costruzione di modelli delle competenze per i dirigenti e per i funzionari, consistita in una elaborazione critica dei giudizi di bravura o di mediocrità professionale che ricorrono nel linguaggio quotidiano degli uffici mediante la tecnica degli *expert panel* e delle *interviste*. Il modello delle competenze dei dirigenti è in uso dal 2002 (tale modello è stato esteso alle posizioni organizzative speciali e alle posizioni organizzative temporanee), quello dei funzionari si applica al reclutamento di nuovo personale dal 2002 (circa 10.000 assunzioni) e dal 2008 ai dipendenti titolari di posizioni organizzative e di incarichi di responsabilità, ai sensi degli artt. 17 e 18 del CCNI, che ricoprono ruoli di rilevanza chiave per la direzione tecnico-operativa e per il funzionamento degli uffici (circa 3.500 incarichi).

I sistemi di valutazione dell'Agenzia, per i dirigenti e per i titolari di posizioni organizzative e incarichi di responsabilità, si configurano come dei sistemi misti, nel senso che la valutazione della prestazione di lavoro è il combinato di due diverse valutazioni, quella relativa ai risultati e quella relativa alle competenze.

Questi due aspetti della prestazione lavorativa sono riconducibili, in coerenza con quanto indicato agli artt. 8 e 9 del D.Lgs. 150/2009, ai concetti di *performance* organizzativa e *performance* individuale. La prima evidenzia i risultati raggiunti dalla struttura o dall'unità organizzativa affidata al valutato, la seconda mette in evidenza i comportamenti organizzativi del valutato che hanno contribuito al conseguimento dei risultati e nei quali si sono espresse – come da dettato normativo – le competenze professionali e manageriali.

I due sistemi sono ispirati dalla stessa logica e condividono, seppur con alcune differenze, la stessa impostazione.

1. SIRIO: IL SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLA DIRIGENZA

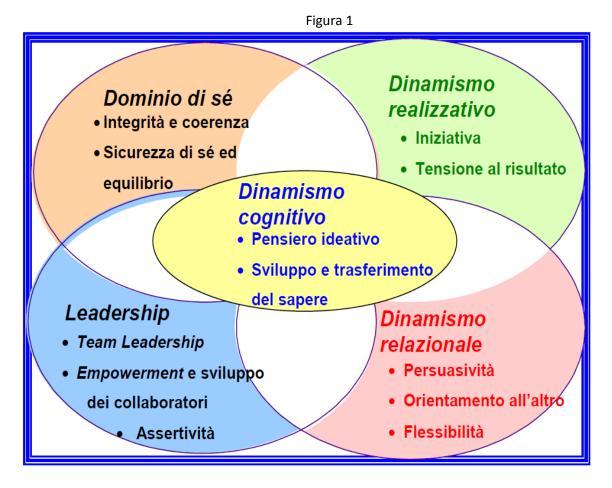
1.1. Il modello delle competenze dei dirigenti

Cronologicamente, il primo modello di competenze elaborato in Agenzia, denominato "SIRIO", riguarda il sistema di valutazione dei dirigenti. La costruzione di un modello *ad hoc* nasce dall'esigenza di una valutazione strutturata, e quindi più oggettiva, delle competenze dei dirigenti.

La domanda cruciale da cui si è partiti per costruire il modello di competenze è stata: "quando diciamo che un nostro dirigente è bravo oppure che è mediocre cosa vogliamo dire esattamente?".

Sulla base degli *expert panel* e tenendo conto dei modelli generali delle competenze presenti in letteratura sono state individuate dodici competenze raggruppate in cinque *cluster*, descritte in un Dizionario delle competenze nel quale ognuna delle voci riguarda una competenza del modello stesso. Ogni voce del Dizionario contiene una definizione operativa della competenza e una scala

di intensità graduata secondo cinque livelli (non adeguato, parzialmente adeguato, adeguato, più che adeguato, eccellente), attraverso l'ancoraggio a indicatori di azione analitici (vedi Figura 1).



1.2. La valutazione della performance organizzativa

Il processo di valutazione dei dirigenti ha cadenza annuale (1 gennaio – 31 dicembre) ed è articolato in modo da seguire i momenti fondamentali di programmazione, gestione e valutazione delle attività; in questo senso, rispecchia le fasi del ciclo di gestione della *performance* descritto nell'art. 4 del D.Lgs. 150/2009.

La pianificazione e assegnazione degli obiettivi viene svolta nei primi mesi dall'anno dai responsabili delle strutture di vertice e consiste nell'assegnazione formale ai dirigenti degli obiettivi per l'anno in corso. Terminato l'anno si procede alla valutazione della prestazione. A seguire il responsabile dell'assegnazione degli obiettivi effettua la sua valutazione e la comunica al valutato. I valutati che non concordano con tale giudizio possono chiedere al Direttore dell'Agenzia una revisione della valutazione.

Le figure coinvolte nel processo di valutazione sono pertanto tre:

- il valutato, colui che ricopre una posizione dirigenziale;
- il valutatore di prima istanza, colui che ha la responsabilità dell'assegnazione degli obiettivi e della valutazione di prima istanza;

- il Direttore dell'Agenzia delle entrate, che è il valutatore di seconda istanza nonché responsabile della coerente applicazione del sistema di valutazione e della validazione dei giudizi.

Oggi la Direzione Centrale Amministrazione, Pianificazione e Controllo mette a disposizione del sistema di valutazione la descrizione dei singoli obiettivi di *budget* e, per ciascuno di essi, il livello di raggiungimento e la relativa scala di valutazione. Sulla base di questi elementi, il sistema effettua le elaborazioni finalizzate alla valutazione complessiva dell'attività del dirigente.

I singoli dirigenti di vertice assegnano ai dirigenti interessati dal ciclo di *budget* obiettivi qualitativi di *performance* specifici della tipologia di funzioni ricoperte dall'interessato e appropriati al contesto nel quale ciascun valutato opera. Il peso degli obiettivi del *budget* di produzione e il peso degli obiettivi qualitativi è stato fissato in 50 e 50. Il contenuto degli obiettivi qualitativi riguarda il rispetto di determinati livelli di produzione entro tempistiche precise o anche la realizzazione di altre lavorazioni che non rientrino direttamente nella griglia degli obiettivi di *budget*, ma che rappresentino, comunque, attività importanti dell'ufficio nel proprio territorio (ad es. rimborsi manuali, contenzioso generato, qualità degli accertamenti rilevanti, presidio del territorio, percorsi innovativi di indagine, gestione delle risorse umane, gestione delle risorse economiche e materiali, numero di convenzioni con i comuni, media e mediana degli accertamenti).

Di conseguenza, il dirigente di vertice potrà scegliere - sempre entro il limite massimo dei sei obiettivi previsti dal sistema di valutazione - di assegnare ai dirigenti di strutture interessate dal ciclo di *budget* obiettivi di *performance* entro questo ventaglio di possibilità:

- a. <u>solo obiettivi di *budget*</u>: in situazioni critiche dove anche il semplice raggiungimento degli obiettivi di *budget* risulterebbe particolarmente sfidante, denotando quindi già di per sé l'influenza positiva dell'azione svolta dal dirigente;
- b. <u>obiettivi di budget con l'aggiunta di obiettivi qualitativi specifici</u>: in particolare, nei casi in cui il *budget* di produzione comprenda pochissimi obiettivi o, al limite, solo uno (è quanto capita spesso nelle aree degli uffici controlli delle direzioni provinciali, con riguardo, ad esempio, al capo area medie dimensioni);
- c. <u>obiettivi di budget integrati</u>, ai fini della misurazione del loro conseguimento, <u>da indicatori di tipo qualitativo</u>: nel caso dei direttori provinciali, per particolari prodotti degli uffici territoriali e delle aree degli uffici controlli delle direzioni provinciali, nonché nel caso delle strutture operative della Direzione regionale.

Nell'individuazione degli obiettivi qualitativi e del relativo peso da assegnare ai dirigenti delle strutture con *budget* di produzione, i direttori regionali operano d'intesa con la Direzione Centrale Amministrazione, Pianificazione e Controllo, tenendo conto delle specificità locali.

Per i responsabili di strutture regionali e centrali, non interessate invece dal ciclo di *budget*, la valutazione della *performance* organizzativa avviene sulla base dell'assegnazione da parte del dirigente di vertice di obiettivi *extra budget* riconducibili alle linee di attività istituzionali della struttura o ad attività di natura progettuale.

1.3. La valutazione della performance individuale

La valutazione della *performance* individuale viene effettuata, a partire dal 2013, attraverso la redazione di un profilo descrittivo della professionalità del singolo dirigente, in modo da metterne meglio in luce le caratteristiche professionali in termini sia di quanto realizzato nel corso della sua storia lavorativa sia di potenzialità future di sviluppo. Il profilo viene stilato dal responsabile della struttura di vertice sulla base del modello da cui può trarre tutto ciò che può servire per giungere a una descrizione concreta della professionalità del dirigente.

Si tratta della stesura di un vero e proprio profilo individuale di professionalità, descrittivo della storia, delle esperienze lavorative e delle caratteristiche professionali del dirigente che si affianca al giudizio sintetico finora utilizzato per la valutazione della *performance* individuale. Tale giudizio sintetico (per esempio Mario Rossi è "più che adeguato"), anche laddove sia valido e attendibile, risulta poco "parlante", non consente cioè di avere elementi conoscitivi sulle caratteristiche distintive della professionalità del valutato. Ciò che invece serve a fini gestionali, oltre che per eventuali iniziative di sviluppo meglio calibrate, è una descrizione più puntuale e discorsiva dell'individualità professionale della persona, per cogliere la sua "unicità" o, per dirla in altre parole, la sua "identità" professionale e il valore aggiunto che ne scaturisce per la *performance* organizzativa dell'ufficio.

1.4. La valutazione complessiva

Il rapporto intercorso tra la *performance* della struttura o unità organizzativa diretta dal valutato (*performance* organizzativa) e il valore aggiunto che lo stesso vi ha apportato (*performance* individuale) si coglie analizzando distintamente le due componenti e attribuendo ad esse i punteggi finali di seguito riportati (Tabelle n. 1 e n. 2):

Tabella n. 1

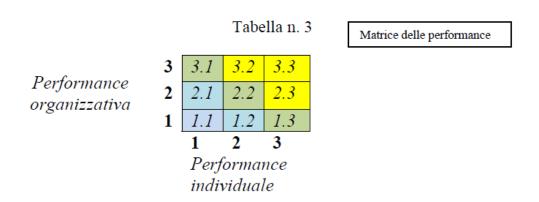
Performance organizzativa dell'ufficio			
Grado di conseguimento degli obiettivi in base agli indicatori di performance			
Molto superiore alle aspettative (da% a %)	3		
Superiore alle aspettative (da% a %)	2		
In linea con le aspettative (da% a %)	1		
Al di sotto delle aspettative (da% a %)			
Molto al di sotto delle aspettative (da% a %)			

Tabella n. 2

Performance individuale del dirigente (competenze professionali e manageriali)			
Valutazione Punteggio			
E	3		
D	2		
C2	1		
C1			
В			
A			

Accoppiando i punteggi della *performance* organizzativa e della *performance* individuale si ottiene la matrice della *performance* (Tabella n. 3), che presenta nove possibili combinazioni di punteggi,

nelle quali è possibile distinguere con immediatezza quale sia stata la valutazione della *performance* organizzativa (il primo punteggio) e quale quella della *performance* individuale (il secondo punteggio). La *performance* organizzativa e la *performance* individuale hanno lo stesso peso (50%) ai fini del livello di valutazione finale.



Aggregando le nove combinazioni ottenibili dall'abbinamento dei due punteggi, in base alla somma dei numeri di ciascuna coppia, si formano 3 gruppi, corrispondenti ai diversi livelli di valutazione complessiva (da adeguato a eccellente):

Valutazione complessiva della prestazione	Combinazioni dei punteggi		
Eccellente $\rightarrow \Sigma$ numeri combinazione ≥ 5	3.3	3.2	2.3
Più che adeguato \rightarrow Σ numeri combinazione = 4	3.1	2.2	1.3
Adeguato $\rightarrow \Sigma$ numeri combinazione = {2,3}	2.1	1.2	1.1
Non ancora adeguato			

La valutazione corrispondente al non ancora adeguato (è sufficiente che uno dei due punteggi della *performance* sia uguale a zero) non è tracciata e non prevede la corresponsione della retribuzione di risultato.

2. IL SISTEMA DI VALUTAZIONE DELLA PRESTAZIONE DEI TITOLARI DI POSIZIONI ORGANIZZATIVE (EX ART. 17 CCNI) E INCARICHI DI RESPONSABILITÀ (EX ART. 18 CCNI)

Il Modello delle competenze dei funzionari si applica a partire dal 2008 alla valutazione della prestazione dei titolari di posizioni organizzative e di incarichi di responsabilità, regolati, rispettivamente, dagli articoli 17 e 18 del Contratto collettivo nazionale integrativo del triennio 2002-2005 (CCNI).

Come previsto dal CCNI, gli incarichi sono soggetti a valutazione annuale della prestazione. Il sistema è coerente con quello per la valutazione dei dirigenti SIRIO, seguendo la logica di processo

gestionale in sintonia con il ciclo di gestione della *performance* descritto dall'articolo 4, comma 2, D.Lgs. 150 del 2009.

La valutazione della *performance* organizzativa fa riferimento, per i titolari di posizioni organizzative, agli obiettivi quantitativi del *budget* di produzione assegnato a inizio anno all'interno del ciclo di programmazione e consuntivazione e a eventuali obiettivi *extra-budget* (qualitativi, quantitativi o quali-quantitativi).

Per i titolari di incarichi di responsabilità, la valutazione della *performance* organizzativa fa riferimento a obiettivi *extra-budget* (qualitativi, quantitativi o quali-quantitativi) e anche a eventuali obiettivi di produzione di *budget*, qualora il dirigente della struttura cui il valutato appartiene lo ritenga opportuno per la particolare rilevanza dell'attività svolta dall'incaricato e l'incidenza sulla realizzazione dell'obiettivo di *budget* assegnato.

La valutazione della *performance* individuale passa attraverso quella delle competenze organizzative espresse nell'assolvimento dell'incarico, tratte dal Modello delle competenze dei funzionari dell'Agenzia delle entrate.

Il processo di valutazione fa riferimento a sei competenze: *problem-solving*, iniziativa, tensione al risultato, orientamento all'altro, capacità di organizzare e sviluppare un gruppo (*team building*), sviluppo e diffusione del sapere. Queste competenze si raggruppano in quattro *cluster*:

PENSIERO: capacità di individuare correttamente i problemi, distinguendo fra quelli "veri" e quelli "falsi", e attitudine a inquadrarli nella maniera più adatta a risolverli; abilità nell'elaborare le soluzioni appropriate, bilanciando con acume e avvedutezza i pro e i contro delle diverse opzioni possibili.

Competenze: problem-solving

AZIONE: apertura all'innovazione e capacità di muoversi per tempo, in modo da prevenire rischi e criticità; determinazione nel puntare dritto alla sostanza dei problemi e al risultato finale senza perdere tempo in schermaglie formalistiche; impegno a lavorare a fondo con le risorse che si hanno e non con quelle che si vorrebbero avere; risolutezza nell'assumersi le proprie responsabilità, senza scaricarle su altri; capacità di interpretare il proprio ruolo senza rigidità burocratiche e arroccamenti difensivi.

Competenze: iniziativa e tensione al risultato

RELAZIONE: attitudine a lavorare in squadra e ad agevolare il compito dei colleghi; capacità di gestire i conflitti e di risolverli in modo costruttivo; capacità di ascolto, senso della misura, equilibrio e spirito di servizio nei confronti dei contribuenti, qualità, queste, essenziali - insieme all'integrità di giudizio e alla correttezza e rettitudine dei comportamenti - per sviluppare nei cittadini il rapporto di fiducia con le istituzioni e lo Stato, fattore determinante della *tax compliance*.

Competenze: orientamento all'altro

LEADERSHIP: capacità di tenere unito, guidare e motivare un gruppo, riuscendo a far convergere produttivamente verso obiettivi comuni diversità individuali, idiosincrasie personali e asperità caratteriali; capacità di ispirare sicurezza grazie a qualità come la saldezza del carattere, l'equilibrio emotivo, la pazienza nel rafforzare i legami tra le persone, la solidità della preparazione, la lucidità delle idee e la chiarezza degli orientamenti.

Competenze: team building; sviluppo e diffusione del sapere

Se, nei primi anni, la valutazione della *performance* individuale veniva effettuata attribuendo separatamente un punteggio, competenza per competenza, ai comportamenti organizzativi del valutato nel periodo di riferimento, oggi, a seguito di un uso più maturo del modello delle competenze la *performance* individuale è valutata nel suo insieme raffrontandola ai *cluster* sopra descritti. La valutazione è espressa con un giudizio sintetico complessivo secondo questa scala:

Valutazione d'insieme delle Competenze	Descrizione sintetica
А	Ha evidenziato carenze significative nella copertura del ruolo
B1	Nella copertura del ruolo i punti di forza sono prevalsi sulle criticità
B2	La prestazione di lavoro è stata all'altezza del ruolo ricoperto
С	La preparazione, l'impegno e le capacità di cui ha dato prova hanno contribuito in modo molto significativo ai risultati dell'unità che ha diretto e, più in generale, ai risultati dell'ufficio cui appartiene
D	Nell'ufficio gode di grande stima per la professionalità, l'autorevolezza, le doti di carattere e la capacità di fare squadra, qualità che ne fanno un punto di riferimento per i colleghi e i collaboratori, grazie anche alle soluzioni innovative e agli accorgimenti che sa proporre per risolvere problemi complessi e venire a capo di situazioni difficili. Ha dimostrato preparazione, impegno e capacità non comuni, dando un contributo di spicco – difficilmente rimpiazzabile per la qualità esemplare dell'apporto personale e la cura nel lavoro – ai risultati dell'unità che ha diretto e, più in generale, ai risultati dell'ufficio cui appartiene.

La valutazione di sintesi (D, C, ecc.) può essere corredata di note integrative per evidenziare - laddove particolarmente significativa - la peculiare combinazione di caratteristiche della persona e coglierne così meglio l'individualità professionale, in modo da poterla valorizzare appieno a fini gestionali (ad esempio, per il conferimento di altri incarichi, nell'intento di abbinare quanto meglio possibile le caratteristiche dell'incarico e le qualità dell'incaricato). La stesura di tali note è richiesta per la valutazione negativa A; in questo caso si tratta di illustrare più in dettaglio le criticità rilevate nella prestazione lavorativa, anche per calibrare eventuali iniziative di sviluppo.

3. IL CICLO DI GESTIONE DELLA PERFORMANCE

Il ciclo di gestione della *performance* è costituito da tre fasi:

- assegnazione degli obiettivi (con il colloquio di patto);
- monitoraggio e feedback intermedi (con la possibilità di modificare gli obiettivi laddove le condizioni lo richiedano);
- valutazione finale (con il colloquio di valutazione).

Per quanto riguarda la fase di assegnazione obiettivi, questi vengono caricati in corso d'anno nell'applicativo informatizzato a supporto del processo. Durante questa fase è previsto un colloquio tra capo e collaboratore, denominato colloquio di patto, il cui scopo è di responsabilizzare e al contempo supportare il collaboratore nelle modalità di lavorazione, nelle priorità da stabilire, e anche nell'energia da spendere per ogni singola attività.

La fase del monitoraggio intermedio non è stata formalizzata in procedura, per non appesantire ulteriormente gli attori coinvolti; tuttavia, all'occorrenza, i valutatori possono, durante l'anno, modificare gli obiettivi assegnati, qualora intercorrano fattori esogeni, per esempio organizzativi (variazioni successive del *budget* assegnato alla struttura, incarico attribuito in corso d'anno etc.) che lo rendano necessario.

Infine, a conclusione della prestazione annuale è previsto il momento valutativo, il cui processo è costituito da una valutazione di prima istanza (generalmente capo ufficio o capo settore) e una valutazione di seconda istanza (Direttore provinciale/regionale/centrale); in alcuni casi, la valutazione è effettuata in unica istanza (uffici di staff, CAM e Centri operativi di Venezia e Cagliari). È prevista, inoltre, la possibilità di acquisire la proposta di valutazione del capo diretto, qualora questi non coincida con il valutatore di prima istanza, affinché siano presi in considerazione gli elementi forniti da chi ha avuto modo di osservare quotidianamente la prestazione del valutato. Il livello di valutazione complessiva è il risultato della somma dei due punteggi della valutazione della performance organizzativa e della performance individuale, che hanno identica incidenza ai fini del livello di valutazione finale e che sono rappresentati, come per i dirigenti, nella matrice della performance.

Nella **Tabella 1** vengono riportati i punteggi della *performance* organizzativa e nella **Tabella 2** quelli della *performance* individuale.

Tabella 1: Legenda punteggio performance organizzativa

Grado di conseguimento degli obiettivi in base agli indicatori di performance		
Molto superiore alle aspettative	3	
Superiore alle aspettative	2	
In linea con le aspettative	1	
Al di sotto delle aspettative		

Tabella 2: Legenda punteggio performance individuale

Valutazione	Punteggio
D	3
С	2
B2	1
B1	1
А	

Nella **Tabella 3** viene rappresentata la matrice della *performance*, frutto dell'abbinamento dei due punteggi.

Tabella 3: Matrice della performance

Performance individuale				
		1	2	3
Oigailizzativa	1	1.1	1.2	1.3
<i>Performance</i> organizzativa	2	2.1	2.2	2.3
Doutoumana	3	3.1	3.2	3.3

Aggregando le nove combinazioni ottenibili dall'abbinamento dei due punteggi³⁵ in base alla somma dei numeri di ciascuna coppia, si formano 3 gruppi, corrispondenti ai diversi livelli di valutazione complessiva (da adeguato a eccellente):

Tabella 4: Corrispondenza coppie di punteggi matrice - Valutazione complessiva della prestazione

Valutazione complessiva della prestazione	Combinazioni dei punteggi		
Eccellente → Σ numeri combinazione ≥ 5	3.3	3.2	2.3
Più che adeguato → Σ numeri combinazione = 4	3.1	2.2	1.3
Adeguato $\rightarrow \Sigma$ numeri combinazione = {2,3}	2.1	1.2	1.1
Non ancora adeguato			

La matrice ha un duplice vantaggio: consente di distinguere con immediatezza quale sia stata la valutazione della componente della *performance* organizzativa e quale quella della componente della *performance* individuale; inoltre, dal momento che ciascun livello di valutazione complessiva è costituito da 3 diverse combinazioni possibili dei due punteggi, questo evidenzia il maggiore o

³⁵ La valutazione corrispondente al non ancora adeguato (è sufficiente che uno dei due punteggi della *performance* sia uguale a zero) non è tracciata.

minore valore della singola *performance* e indica la strada su cui lavorare in ottica di sviluppo professionale.

4. SISTEMA DI VALUTAZIONE PER IL PERSONALE DELLE AREE NON TITOLARE DI INCARICHI

Attualmente è in fase di progettazione il sistema di valutazione per tutto il personale dell'Agenzia, che interesserà circa trentaseimila persone.

L'architettura del sistema di valutazione del personale, oltre a rispettare le disposizioni dettate dalla normativa vigente, tra cui in particolare anche il vincolo dei costi, posto dal D.Lgs. 150/2009, secondo il quale "l'applicazione delle disposizioni riguardanti la valutazione della performance non deve comportare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (art. 3, comma 6)" dovrà tenere conto di questi tre aspetti:

- a) la validità della valutazione (il giudizio è corretto e coglie il reale valore della persona);
- b) l'attendibilità (in tutte le strutture dell'organizzazione, i valutatori valutano con gli stessi criteri);
- c) la semplicità e la snellezza (il sistema è facilmente comprensibile e utilizzabile e il processo valutativo si realizza in un tempo "congruo").

Questi tre elementi sono tutti necessari per costruire un sistema di valutazione serio, ma quando ci si confronta con numeri così elevati come quelli del personale dell'Agenzia bisogna scegliere quale aspetto merita di essere maggiormente valorizzato.

Per quanto riguarda la validità e l'attendibilità della valutazione, una delle lezioni più importanti apprese in questi anni è quella per cui un sistema di valutazione può dare valore alle persone solo se ha valore, cioè se aiuta a produrre giudizi che siano rispondenti all'effettivo livello della prestazione resa e delle competenze dimostrate.

Negli anni l'Agenzia ha curato, come è stato illustrato, sia la *progettazione e la manutenzione* dei sistemi di valutazione sia la *formazione degli attori* del processo di valutazione. Questo perché, per produrre valutazioni serie, occorre avvalersi di strumenti di valutazione validi e attendibili, capaci di "misurare" con un buon grado di precisione le dimensioni, le caratteristiche, i risultati oggetto di valutazione ma anche rendere capaci le persone di utilizzare al meglio questi strumenti.

Sistemi corretti e anche sofisticati dal punto di vista metodologico possono produrre valutazioni non valide o non attendibili se i valutatori non sono allineati sul modello di valutazione, se non sono correttamente formati al loro utilizzo e se non sono consapevoli, per esempio, degli errori e delle distorsioni più frequenti in cui si può incorrere quando si valutano le prestazioni. Sarà necessario quindi anche per la valutazione del personale definire chiaramente le dimensioni oggetto di valutazione, definire il flusso di valutazione e allineare i valutatori sulle finalità del sistema e sulle modalità di utilizzo degli strumenti.

Chiunque abbia gestito nelle organizzazioni sistemi di valutazione sa bene, tuttavia, che la minaccia alla validità e all'attendibilità delle valutazioni non deriva solo dalla difficoltà di utilizzo

degli strumenti di valutazioni e dalle distorsioni in cui possono incorrere i valutatori, ma anche dalla volontà degli stessi di mettersi al riparo da quelli che vengono chiamati in letteratura i "costi negativi" della valutazione. La tendenza della maggior parte dei sistemi di valutazione a produrre giudizi appiattiti verso l'alto (ceiling effect) deriva, infatti, proprio dalla difficoltà a gestire i costi della differenziazione. Spesso i valutatori vedono e colgono "le differenze" tra i diversi valutati ma preferiscono ignorale o ridurle per non trovarsi a gestire malcontenti o lamentele. Aiutare i valutatori a gestire il rapporto con i loro collaboratori e far capire ai valutati il reale valore della valutazione, sono ulteriori obiettivi che il sistema di valutazione deve perseguire per preservare l'attendibilità e validità dei giudizi e, soprattutto, per evitare che malcontento e lamentele sfocino in comportamenti di ostilità o addirittura di disimpegno dal lavoro.

In sintesi, curare la validità e l'attendibilità di un sistema di valutazione vuol dire prestare attenzione alla metodologia, agli strumenti, al processo, alla formazione degli attori, alla comunicazione interna e più in generale a una serie di dinamiche organizzative che dalla valutazione derivano.

La questione, quindi, da affrontare quando la platea di valutati diventa così numerosa è quella di come costruire un sistema di valutazione valido e attendibile, che produca giudizi accurati e che sia allo stesso tempo semplice e snello.

SCHEDA DI ANALISI QUALI-QUANTITATIVA DELLE RISORSE UMANE

Analisi caratteri qualitativi/quantitativi				
Indicatori	valore	note		
Età media del personale	51 anni	esclusi i dirigenti		
Età media dei dirigenti	57 anni			
		2016 su 2015		
Tasso di crescità unità di personale negli anni	-2,7%	2015 su 2014		
(si riportano i dati degli ultimi anni e la variazione 2012-2016; i dati si riferiscono al personale in servizio)	0,9%	2014 su 2013		
	-1,7%	2013 su 2012		
	-3,6%	2016 su 2012		
Percentuale dipendenti in possesso di laurea	43%	L'indicazione del titolo di studio non è sempre presente in banca dati, il dato potrebbe essere sottostimato		
Percentuale dirigenti in possesso di laurea	100%			
Ore di formazione (media per dipendente)	9 h			
Turn over del personale		comprese 874 assunzioni autorizzate nel 2016 in deroga al blocco del turn over		
(rapporto tra personale in entrata e personale in uscita nel 2016)	4%	escluse 876 assunzioni autorizzate in deroga al blocco del tunr over		
Costi di formazione/spese del personale	0,12%	circa 2 milioni su 1,7 miliardi (bilancio 2015)		

Analisi benessere organizzativo				
Indicatori		note		
Tasso di assenze	11%	assenze, escluse le ferie, effettuate a qualsiasi titolo [*]		
Tasso di dimissioni premature		uscite con causale "dimissioni" su totale uscite		
		uscite con causali diverse dal pensionamento di vecchiaia su totale uscite		
Tasso di richieste di trasferimento	2,4%	950 richieste di mobilità interna nel 2016 (esclusa la procedura di mobilità volontaria per 1.800 istanze)		
	0,5%	200 richieste di trasferimento in altra amministrazione nel 2016		
Tasso di infortuni	1,2%			
		dirigenti di vertice (compreso il direttore dell'Agenzia), inclusa retribuzione di risultato		
Stipendio medio percepito dai dipendenti (lordo dipendente) Dato calcolato sul personale in servizio al 31 dicembre 2016	€ 77.909	dirigenti di II fascia (eslusa retribuzione di risultato)		
·		personale non dirigente (esclusa retribuzione accessoria)		
% di personale assunto a tempo indeterminato	100%	non comprende 36 dirigenti a tempo determinato ex art. 19 comma 6 d.lgs. 165/2001		

Analisi di genere				
Indicatori	valore	note		
% di dirigenti donne	30%			
% di donne rispetto al totale del personale	50,5%			
		dirigenti di vertice donne (compreso il direttore dell'Agenzia), inclusa retribuzione di risultato		
Stipendio medio percepito dal personale donna (lordo dipendente) Dato calcolato sul personale in servizio al 31 dicembre 2016	€ 76.992	dirigenti donne di II fascia (esclusa retribuzione di risultato)		
,	€ 30.295	personale non dirigente donna in servizio al 31 dicembre 2016 (esclusa retribuzione accessoria)		
% di personale donna assunto a tempo indeterminato	100%	non comprende 7 dirigenti donne a tempo determinato ex art. 19 comma 6 d.lgs. 165/2001		
Età media del personale femminile (anni)		dirigenti		
		non dirigenti		
% di personale donna laureate rispetto al totale personale femminile	44%	L'indicazione del titolo di studio non è sempre presente in banca dati, il dato potrebbe essere sottostimato		
Ore di formazione femminile (media per dipendente di sesso femminile)	8h 30'			
[*] Dato provvisorio				

LA MATRICE DEGLI OBIETTIVI

			STRUTTURE OPERATIVE				
OBIETTIVI STRATEGICI / OBIETTIVI OPERATIVI	AGENZIA	Struttura Responsabile	Direzioni Centrali	Direzioni Regionali - Uffici interni	UPT/Direzioni Provinciali - Uffici interni	Uffici territoriali	CAM/CO
Obiettivo strategico 1 - Facilitare il corretto e tempestivo adempiment	to degli obbl	lighi tributari					
Percentuale di 730 precompilati trasmessi dal contribuente e/o dagli intermediari rispetto al totale dei 730 ricevuti dall'Agenzia	75%	Direzione Centrale Gestione Tributi Direzione Centrale Tecnologie e Innovazione	х				
Percentuale di documenti interpretativi (circolari e risoluzioni) adottati entro il 60° giorno antecedente alla data di applicazione delle norme tributarie di maggiore interesse	100%	Direzione Centrale Normativa	х				
Obiettivo strategico 2 - Migliorare i servizi erogati e la qualità e compl	etezza delle	banche dati catastali e cartografiche					
% di fruizione/utilizzo dei servizi telematici da parte dei contribuenti sul totale dei servizi	48%	Direzione Centrale Gestione Tributi	х	х			
erogati dall'Agenzia	90%	Direzione Centrale Catasto, Cartografia e	-		x		
Barometro della qualità dei servizi catastali e di pubblicità immobiliare		Pubblicità Immobiliare Direzione Centrale Catasto, Cartografia e					
% di atti di intestazione catastale evasi	95%	Pubblicità Immobiliare Direzione Centrale Catasto, Cartografia e			Х		
% formalità repertoriate nella medesima giornata della presentazione	93%	Pubblicità Immobiliare			Х		
Tempi medi di attesa presso gli uffici (dalla stampa del biglietto alla chiamata dell'operatore)	26'	Direzione Centrale Gestione Tributi			Х	х	
Tempo massimo di risposta alle segnalazioni dei Garanti del contribuente	30 gg.			х			
N. di rimborsi IVA lavorati/magazzino	70%	Direzione Centrale Gestione Tributi	х	х		х	
N. di rimborsi Imposte Dirette pregressi lavorati/magazzino	80%	Direzione Centrale Gestione Tributi				х	
Realizzazione di azioni di miglioramento in esito all'indagine di customer satisfaction	Sì/NO	Direzione Centrale Gestione Tributi	х	х			х
prevista nella Convenzione 2016-2018 sui servizi erogati dai Centri di Assistenza Multicanale Indicatore di completa integrazione degli oggetti immobiliari catastali	87%	Direzione Centrale Catasto, Cartografia e	x	x	×		
		Pubblicità Immobiliare Direzione Centrale Catasto, Cartografia e					
Indicatore di congruenza geometrica tra mappe contigue	2%	Pubblicità Immobiliare Direzione Centrale Catasto, Cartografia e	Х	Х	Х		
Indicatore sull'attendibilità dei soggetti titolari di immobili in catasto	57%	Pubblicità Immobiliare	Х	Х	Х		
Obiettivo strategico 3 - Promuovere l'adempimento degli obblighi tri	ibutari e aum	nentare la tax compliance				, ,	
Incremento % di versamenti spontanei da parte dei contribuenti per effetto delle azioni di prevenzione rispetto all'anno precedente	10%	Direzione Centrale Accertamento	х		Х	х	
% di grandi contribuenti che accedono al regime di cooperative compliance rispetto alla platea	20%	Direzione Centrale Accertamento	х	х			
% di istanze di collaborazione volontaria esitate nei tempi previsti	100%	Direzione Centrale Accertamento	х	х	х		
% di esame delle istanze di <i>ruling</i> internazionale rispetto a quelle presentate entro il 31/12/2015	50%	Direzione Centrale Accertamento	х	х			
% di esame delle istanze di accesso alle agevolazioni connesse all'utilizzo di beni	90%	Direzione Centrale Accertamento	х	х			
immateriali (patent box) presentate entro II 31/12/2015 Percentuale di risposta agli interpelli ordinari entro 80 giorni dalla data di ricezione	40%	Direzione Centrale Normativa		х			
dell'istanza % di procedure amichevoli (<i>Mutual Agreement Procedure -</i> MAP) trattate nell'anno rispetto a		+	.,	^			
quelle giacenti al 31/12/2016	20%	Direzione Centrale Accertamento	Х				
Obiettivo strategico 4 - Procedere ad una revisione del sistema dei co	ntrolli con l'	obiettivo di migliorare la <i>compliance</i> fis	scale				
Tasso di copertura della platea	19%	Direzione Centrale Accertamento	Х	х	Х	Х	
Progressiva sostituzione degli Studi di settore con indici sintetici di affidabilità fiscale	33%	Direzione Centrale Accertamento	х				
Tasso di copertura dei controlli ordinari in ambito immobiliare	30%	Direzione Centrale Catasto, Cartografia e Pubblicità Immobiliare			Х		
Tasso di immobili irregolari accertati a seguito di indagine territoriale	65%	Direzione Centrale Catasto, Cartografia e Pubblicità Immobiliare			х		
Tasso di positività dei controlli sostanziali	94%	Direzione Centrale Accertamento			Х		
Obiettivo strategico 5 - Ottimizzare l'attività di controllo e migliorare	la valutazion	│ ne del rischio di non <i>compliance</i> da part	te dei contrib	uenti			
	16 €/mld	Direzione Centrale Gestione Tributi	x	x	x	х	
Riscossioni complessive da attività di contrasto dell'evasione Valore mediano della maggiore imposta definita per adesione e acquiescenza relativa agli	10 £/IIII0	Direzione Centrale Accertamento	^	^	^	^	
accertamenti eseguiti nei confronti delle imprese di grandi dimensioni e delle imprese di medie dimensioni	17.000	Direzione Centrale Accertamento	х	х	х		
	50%	Direzione Centrale Accertamento	х	х	х		
Tasso di definizione della maggiore imposta accertata (MIA)		Direzione Centrale Accertamento			х	х	
Tasso di definizione della maggiore imposta accertata (MIA) Accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti	140.000			1			
Accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti							
Accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti Obiettivo strategico 6 - Migliorare la sostenibilità in giudizio della pre	etesa erariale	Direzione Centrale Affari Legali, Contenzioso e	v	Y	¥		
Accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti Obiettivo strategico 6 - Migliorare la sostenibilità in giudizio della pre % di sentenze definitive totalmente e parzialmente favorevoli all'Agenzia	etesa erariale	Direzione Centrale Affari Legali, Contenzioso e Riscossione	X	X	X		
Accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti Obiettivo strategico 6 - Migliorare la sostenibilità in giudizio della pre % di sentenze definitive totalmente e pazzialmente favorevoli all'Agenzia % di sentenze definitive totalmente favorevoli all'Agenzia	66%	Direzione Centrale Affari Legali, Contenzioso e Riscossione Direzione Centrale Affari Legali, Contenzioso e Riscossione	Х	х	х		
Accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti Obiettivo strategico 6 - Migliorare la sostenibilità in giudizio della pre % di sentenze definitive totalmente e parzialmente favorevoli all'Agenzia	etesa erariale	Direzione Centrale Affari Legali, Contenzioso e Riscossione Direzione Centrale Affari Legali, Contenzioso e					
Accertamenti nei confronti di imprese di piccole dimensioni e professionisti Obiettivo strategico 6 - Migliorare la sostenibilità in giudizio della pre % di sentenze definitive totalmente e parzialmente favorevoli all'Agenzia % di sentenze definitive totalmente favorevoli all'Agenzia	66%	Direzione Centrale Affari Legali, Contenzioso e Riscossione Direzione Centrale Affari Legali, Contenzioso e Riscossione Direzione Centrale Affari Legali, Contenzioso e	Х	х	х	x	X

I presenti obiettivi sono assegnati, nell'ambito del ciclo della programmazione annuale, alle strutture operative dell'agenzia sopra individuate e sono presi in considerazione ai fini della successiva assegnazione al personale dirigente nel quadro del sistema di misurazione e valutazione della performance.