

IL CASO AGENZIA DELLE ENTRATE

Corso di Laurea: SPA

Materia: Sistemi di elaborazione delle informazioni

Docente: Prof. Claudio Andreano

INDICE

INTRODUZIONE

1. Può una P.A definirsi competitiva?
 - 1.1 Le particolarità del mercato in cui opera l'Agenzia delle Entrate
2. Nuove tecnologie e nuova cultura organizzativa

1 L'INFORMATIZZAZIONE TRA PASSATO E PRESENTE

1. Sviluppo del sistema informativo
2. Dalla carta al formato elettronico
3. I servizi telematici: software al servizio della collettività
4. La sicurezza informatica

2 VERSO UNA NUOVA CULTURA ORGANIZZATIVA

1. Un'analisi del contesto
2. Governare per processi: il concetto di governance applicato all'Agenzia
3. Il sistema di gestione per la qualità
4. L'approccio dell'Agenzia alla Customer Satisfaction

INTRODUZIONE

1. Può una P.A definirsi competitiva?

E' solo all'inizio degli anni '90, con i provvedimenti di riforma delle Amministrazioni dello Stato, che prende l'avvio un nuovo modo di concepire le attività proprie di ciascuna P.A. L'Agenzia delle Entrate, istituita con D.L.300 del 1999, è operativa dal 1° gennaio 2001 con il compito di svolgere le funzioni relative alla gestione, all'accertamento, al contenzioso e alla riscossione dei tributi, che erano precedentemente svolte dal Dipartimento delle Entrate del Ministero, ma in un quadro di autonomia più accentuata dal punto di vista gestionale, regolamentare, amministrativo, patrimoniale, organizzativo e finanziario, anche se sempre sotto il controllo contabile della Corte dei Conti. Gli obiettivi dell'attività delle Agenzie fiscali e i risultati che esse devono raggiungere sono fissati in una apposita Convenzione stipulata annualmente con il Ministero; le loro norme di funzionamento sono contenute in appositi Regolamenti di amministrazione deliberati, su proposta del Direttore dell'Agenzia, dal Comitato direttivo e sottoposti al Ministro delle finanze. I Regolamenti disciplinano l'organizzazione, i criteri di assunzione del personale, la determinazione delle dotazioni organiche e l'accesso alla dirigenza. Nell'ambito delle funzioni che le sono attribuite in materia di tributi erariali, l'Agenzia delle Entrate si propone di ottenere il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali sviluppando l'assistenza ai contribuenti e assicurando i controlli diretti a contrastare evasioni ed elusioni, nel rispetto dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza.

Pur essendo dotata di un ampio grado di autonomia, l'Agenzia deve rispondere del proprio operato, ed in particolare del raggiungimento degli obiettivi fissati annualmente a livello centrale. Tuttavia, il vero grande cambiamento consiste nel mutato atteggiamento nei confronti della vasta platea di contribuenti, non più considerati esclusivamente quali potenziali evasori o meri titolari di obblighi

diversi attori che affollano lo scenario sociale. In un contesto sociale e normativo come quello attuale, occorre considerare alcuni punti di fondamentale importanza:

- le informazioni non sono più patrimonio di pochi. La circolazione delle informazioni avviene attraverso una pluralità di canali e tutti facilmente accessibili;
- le persone sono coscienti dei loro diritti e sono sempre più in grado di farli valere attraverso canali istituzionali e non;
- la nascita dell'Unione Europea costituisce un quadro sovraordinato di cui non si può non tener conto, specie per le semplificazioni e le innovazioni già operanti in campo burocratico, amministrativo e tributario presso alcuni Stati membri. Una P.A non può più fingere di non conoscere direttive e sentenze comunitarie, magari contrarie al proprio *modus operandi*.

Una P.A, se per definizione non può assimilarsi ad un'operatore privato, dovrà tuttavia considerare alcuni aspetti fondamentali che regolano l'attività di libero mercato quali l'economicità, l'efficacia e l'efficienza. E' infatti attraverso un'equilibrata compresenza di questi tre fattori che un cittadino sceglie e si orienta fra varie proposte tutte ugualmente accessibili. E' pur vero che un utente può scegliere dove acquistare un vestito, ma ad un esame superficiale altrettanto non sembrerebbe possibile per l'espletamento di pratiche fiscali, magari obbligatorie. Eppure, un utente insoddisfatto del servizio reso da un Ufficio dell'Agenzia, può oggi attivare diversi canali per segnalare le inefficienze rilevate o le lungaggini patite con la certezza di ricevere risposta alle lamentele, o veder modificati i disservizi. In tal senso, la predisposizione della Carta dei Servizi dell'Agenzia costituisce un impegno nei confronti dei cittadini in termini di celerità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Gli impegni dell'Agenzia sono monitorati attraverso appositi indicatori per verificare la conformità agli standard previsti.

Per questi e molti altri aspetti che di seguito verranno trattati, una P.A che intenda rispondere efficacemente alla domanda degli utenti, dovrà assimilare dal privato quegli elementi che possono metterla in grado di rinnovare la propria immagine, aprendosi alle sollecitazioni esterne per trarne insieme ai cittadini un reciproco vantaggio.

rilevanti cambiamenti che hanno coinvolto l'assetto degli uffici e la cultura organizzativa interna ad essi. Come tutte le trasformazioni di un certo impatto, la nascita delle Agenzie fiscali e la riorganizzazione interna degli uffici (D.lgs 300/99), non è stato un processo di facile soluzione, coinvolgendo persone, abitudini, diritti acquisiti che opponevano resistenza al cambiamento in atto. L'ammodernamento di una P.A, che per taluni aspetti poteva ancora assomigliare alle burocrazie di stampo weberiano, non era più procrastinabile. Nell'ultimo ventennio si sono infatti succeduti mutamenti sociali, politici, normativi, tecnologici, dei quali occorreva tener conto.

Le nuove parole d'ordine furono allora: efficacia, efficienza, semplificazione, accessibilità, polifunzionalità, informazione, attenzione verso l'utente, formazione e addestramento del personale.

Oggi l'Agenzia delle Entrate, come un qualunque operatore economico, deve essere pronta a recepire le istanze esterne, sempre più mutevoli e diversificate. I rapporti fra l'Amministrazione finanziaria e gli attori sociali, pur non potendosi classificare come uno scambio commerciale secondo le regole del libero mercato, presentano tuttavia alcuni punti in comune con questi ultimi. L'aspetto economico, infatti, è rappresentato dal lato dell'Agenzia dal gettito fiscale e, dal lato degli attori sociali, dalle imposte che essi sono tenuti a corrispondere. Si rende dunque necessaria una struttura flessibile ed elastica, in grado di rispondere adeguatamente e tempestivamente alle esigenze degli attori sociali che affollano il mercato dei servizi, siano essi privati cittadini, imprese, associazioni di categoria o stakeholders locali.

2. Nuove tecnologie e nuova cultura organizzativa

Come abbiamo visto nei precedenti paragrafi, una P.A moderna si trova a confrontarsi quotidianamente con l'ambiente in cui opera. Affinché tale confronto

cambiamento sembra per lo più subire le decisioni dei vertici organizzativi. Il problema si amplia se consideriamo il fatto che l'informatica non è neutra, bensì è progettata sulla base di un certo modello organizzativo. Trovare di volta in volta un punto di equilibrio ottimale tra le mutate esigenze organizzative e le tecnologie informatiche in grado di sostenere e supportare tali cambiamenti, si rivela dunque una vera e propria sfida che necessita di flessibilità e continui aggiustamenti, al fine di adeguare gli obiettivi e le strategie interne, alla realtà esterna.

1 L'INFORMATIZZAZIONE TRA PASSATO E PRESENTE

L'uso della tecnologia, all'interno di un'organizzazione complessa, può essere esaminato secondo vari punti di vista. In questo studio cercheremo di mettere in luce il passaggio tra la prima e la seconda informatizzazione dell'Amministrazione finanziaria. Questo processo, che ha interessato un trentennio di storia degli Uffici fiscali, ancora oggi è in continua evoluzione.

Le varie conquiste dell'informatica, tuttavia, non sono state né semplici né lineari, tanto da poter parlare di “stadi di informatizzazione”. La prima fase di questo processo risponde all'esigenza di facilitare l'inserimento di masse di dati, in seguito, a partire dalla seconda metà degli anni '90, si assiste ad un ingresso prepotente e pervasivo dell'informatica che diventa portatrice di nuovi servizi, aprendo nuove frontiere.

Si tratta di un cambiamento epocale che si scontra con forti resistenze: le nuove tecnologie rendono insicuri, per questo le si temono prima ancora di conoscerne i pregi.

1. Sviluppo del sistema informativo

degli ambienti operativi e di sicurezza, dall'assistenza tecnica, alla formazione all'utilizzo delle nuove applicazioni o servizi rilasciati.

Analizziamo ora gli stadi di informatizzazione degli ultimi 30 anni.

1976-1981 : inizia l'automazione dell'Anagrafe Tributaria

Costituzione dell'archivio anagrafico dei contribuenti

Distribuzione del codice fiscale a tutti i contribuenti

Creazione delle prime strutture di rete per il collegamento degli uffici delle Imposte Dirette, dell'IVA e del Registro con i sistemi centrali dell'Anagrafe Tributaria

Controllo automatico dei versamenti IRPEF, ILOR, IVA

Acquisizione elettronica degli atti del Registro e del PRA

Automazione dei rimborsi

Selezione incroci, liste per gli accertamenti e controlli automatici per le azioni di contrasto all'evasione fiscale

1982-1991: si consolida la modernizzazione dell'Amministrazione finanziaria

Automazione e attivazione dei Centri di Servizio

Introduzione delle nuove tecnologie di telecomunicazione (Rete a commutazione di pacchetto)

Attivazione dello scambio elettronico dei dati tra il Ministero delle Finanze ed altri enti economici e previdenziali (Sistema Bancario, INAIL, INPS, Comuni, ecc.)

1992-2001: inizia l'era del documento elettronico

Attivazione del Servizio Telematico delle Entrate: oltre 150.000 soggetti abilitati, tra intermediari e grandi imprese, inviano dichiarazioni e documenti attraverso una rete privata virtuale

2. Dalla carta al formato elettronico

Come abbiamo già avuto modo di constatare nel capitolo introduttivo, la maggiore difficoltà di un processo di cambiamento, sia informatico che organizzativo, sta nell'impossibilità di stabilire una volta per tutte un punto di un equilibrio ottimale, poiché tutti i fattori coinvolti, sia interni che esterni, sono in costante mutamento. Appare allora preferibile, anziché stabilire punti di arrivo, essere tempestivi nell'adeguarsi alle mutate esigenze di carattere interno e alle nuove domande sociali. Cercheremo ora di illustrare alcune tappe di questo processo di semplificazione e riorganizzazione che a partire dai primi anni '90, attraverso modifiche legislative, tecnologiche, organizzative, ha condotto l'Amministrazione finanziaria verso il secondo stadio di informatizzazione.

Il primo provvedimento che ha inciso profondamente in materia di redazione e presentazione della dichiarazione dei redditi da parte delle persone fisiche, è stato l'art. 78 L. n. 413 del 30 dicembre 1991. Tale normativa ha introdotto un nuovo sistema, denominato "Assistenza Fiscale" che viene resa da parte di soggetti ben definiti. Si è provveduto in concreto a dettare le norme per creare degli organismi cui demandare alcuni compiti propri dei soggetti obbligati a presentare la dichiarazione dei redditi. La tendenza è stata quella di conseguire un duplice scopo: aiutare il contribuente nell'espletamento degli obblighi dichiarativi ed alleggerire l'Amministrazione finanziaria. I CAF, infatti, inviavano agli uffici competenti un dischetto magnetico contenente le dichiarazioni dei contribuenti, liberando così gli uffici da un'ingente massa cartacea. Antecedentemente a tali innovazioni legislative, tutte le dichiarazioni venivano fatte pervenire singolarmente ai Centri di servizio delle Imposte dirette o agli uffici delle imposte tramite i comuni o per posta.

Con il D.lgs 9/7/97 n. 241 si ha l'introduzione del sistema di lettura ottica automatica delle dichiarazioni per una più celere acquisizione dei dati da parte dell'Amministrazione finanziaria. Ma è solo con l'introduzione del Modello

ad un certo limite, associazioni sindacali di categoria, iscritti agli albi dei dottori commercialisti, dei ragionieri, dei periti commerciali e consulenti del lavoro, C.A.F, banche, poste), mentre per dichiarazione telematica Internet, si intende la rappresentazione informatica delle dichiarazioni trasmesse via Internet. Si tratta dunque di due distinte procedure telematiche, con modalità e specifiche tecniche differenti, delle quali tratteremo in un apposito paragrafo.

L'introduzione del sistema telematico di trasmissione delle dichiarazioni fiscali, ha alleggerito e semplificato molte procedure burocratiche, non rendendosi più necessario il supporto dei Centri di servizio delle imposte dirette, specie per quanto riguarda l'archiviazione delle dichiarazioni cartacee e la terminalizzazione dei dati.

I vantaggi di queste nuove procedure telematiche sono molti: risparmio diretto in termini di spazio, risparmio indiretto e facilitazione nella ricerca dei documenti, scambio più rapido di informazioni. Con la soppressione dei Centri di servizio, avvenuta tra il 31.12.2001 e il 31.12.2002, buona parte delle attività ad essi attribuite vengono assorbite dagli Uffici locali dell'Agenzia, con esclusione di quelle trasferite ai Centri operativi di Pescara e Venezia. Vengono inoltre istituiti 6 Centri di assistenza telefonica che forniscono informazioni su scadenze, obblighi fiscali, iscrizioni a ruolo, rimborsi, utilizzo dei servizi telematici Internet.

Oggi, l'Agenzia delle Entrate si propone di elevare il livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari. Tuttavia, per raggiungere questo obiettivo, occorre semplificare le procedure burocratiche e progettare canali alternativi di comunicazione e informazione tra il Fisco e i cittadini.

3. I servizi telematici: software al servizio della collettività

In questo rinnovato contesto organizzativo, prima di passare ad illustrare i nuovi servizi, è necessario introdurre un concetto chiave sviluppatosi nell'Amministrazione finanziaria solo di recente: l'e-government.

Per e-government si intende il processo di informatizzazione della P.A, il quale – congiuntamente ad azioni di cambiamento organizzativo – consente di trattare la documentazione e di gestire i procedimenti con sistemi digitali, grazie all'uso delle tecnologie, dell'informatica e della comunicazione, allo scopo di ottimizzare il lavoro degli enti, nonché offrire agli utenti servizi più rapidi, e nuovi servizi, attraverso – ad esempio – i siti web delle amministrazioni interessate. L'introduzione della tecnologia, come evidenziato nei paragrafi precedenti, ha portato benefici concreti all'attività dell'Agenzia : interoperabilità, deburocratizzazione, maggiore efficienza. I programmi di e-government, infatti, hanno modernizzato le procedure degli adempimenti tributari, riducendo i tempi della burocrazia. L'obiettivo è dunque quello di creare un canale preferenziale di contatto tra lo Stato ed il cittadino attraverso Internet, come avviene per l'invio telematico delle dichiarazioni dei redditi.

I principali servizi telematici riguardano:

- le dichiarazioni > trasmissione on line delle dichiarazioni dei redditi, dichiarazioni relative a formalità IVA, invio di istanze e dati relative a condoni o la concessione di crediti d'imposta;
- versamenti e rimborsi > il pagamento delle imposte con F24 on line, richiesta di accredito su conto corrente dei rimborsi derivanti dalla liquidazione delle dichiarazioni UNICO persone fisiche;
- registro > registrazione contratti di affitto o locazione di beni immobili, pagamento delle imposte dovute, registrazione di atti notarili, liquidazione on line degli atti giudiziari;
- altri servizi > duplicato del tesserino di codice fiscale/tessera sanitaria, il servizio di web-mail. il calcolo del bollo auto. il cassetto fiscale contenente le

I canali per fruire dei servizi telematici oggi attivi sono tre: Entratel, Fisco on line e Siatel.

Entratel è rivolto a particolari tipologie di contribuenti (intermediari per la presentazione delle dichiarazioni, banche o poste per le proprie dichiarazioni e per quelle presentate dai contribuenti agli sportelli, ecc). Per utilizzare questo servizio, accessibile sia tramite una Extranet dedicata, sia via Internet, è necessario presentare una preventiva domanda di abilitazione presso l'ufficio Agenzia corrispondente al domicilio fiscale del richiedente. Nel 2004, i circa 150 mila soggetti abilitati hanno utilizzato tale canale per presentare oltre 43 milioni di documenti. In particolare il servizio consente la gestione dei file telematici relativi alle dichiarazioni fiscali, contratti di locazione e contestuale pagamento delle imposte, richieste di versamento (modello F24), comunicazioni di inizio, cessazione o variazioni di attività IVA, comunicazioni all'Anagrafe Tributaria (dati delle utenze, iscrizioni agli ordini professionali, ecc). Per garantire la massima sicurezza del servizio, i file da inviare sono predisposti in un formato che consente di verificarne in modo certo l'integrità e la provenienza grazie all'utilizzo degli appositi certificati rilasciati dall'Agenzia delle Entrate o, in alternativa, dei certificati di firma digitale rilasciati da certificatori accreditati. A fronte di ogni documento trasmesso tematicamente viene rilasciata una ricevuta per l'attestazione della correttezza del documento o per la formalizzazione degli eventuali errori riscontrati. Tramite il servizio Entratel, gli intermediari abilitati possono inoltre consultare on line le banche dati del contenzioso tributario.

Il servizio Fisco on line consente invece ai singoli cittadini e alle piccole e medie imprese di presentare telematicamente le proprie dichiarazioni. L'accesso è riservato ai soggetti abilitati ai quali l'Agenzia delle Entrate ha rilasciato un apposito codice identificativo (PIN).

Per ogni dichiarazione trasmessa attraverso Fisco on line, viene predisposta una comunicazione di avvenuta presentazione (ricevuta), ovvero, nel caso in cui i dati non siano corretti, viene prodotta una comunicazione di scarto. La presentazione in via telematica richiede l'utilizzo di un qualunque prodotto che consenta di

I principali servizi disponibili sono: l'attribuzione del codice fiscale ai neonati, comunicazione delle variazioni anagrafiche, interrogazione dei dati reddituali (riepilogativi o analitici), allineamento delle anagrafi (tale attività è propedeutica al rilascio della carta di identità elettronica da parte dei comuni).

4. La sicurezza informatica

L'implementazione delle reti dell'Amministrazione finanziaria rappresenta indubbiamente una conquista, tuttavia, occorre considerare con particolare attenzione nuovi e pressanti problemi. Il tema della sicurezza riveste oggi una valenza strategica, poiché la riservatezza dei dati trattati, le dimensioni del patrimonio informativo, la rilevanza degli investimenti sostenuti, costituiscono degli assetti da proteggere attraverso la continua progettazione, e la ricerca di soluzioni innovative in termini di affidabilità e sicurezza.

I problemi relativi alla sicurezza logica (virus informatici, controllo logico degli accessi, protezione del software e delle banche dati, sicurezza delle reti telematiche), necessitano di essere affrontati attraverso interventi mirati in grado di assicurare la riservatezza, la disponibilità e l'integrità dei dati. In altre parole, si rende necessario elevare i livelli di sicurezza a fronte dell'evoluzione tecnologica per contrastare la sempre maggiore sofisticazione degli attacchi esterni. Per questo motivo, occorrono efficaci strumenti di prevenzione che vanno dalla sicurezza perimetrale (firewall, intrusion detection, ecc), al controllo degli accessi e delle politiche di autorizzazione, all'utilizzo della firma digitale.

Le minacce provenienti dall'esterno, tuttavia, costituiscono solo un aspetto del problema sicurezza. Un'attenzione particolare è infatti posta nell'adozione di misure organizzative (analisi dei rischi, identificazione delle vulnerabilità e delle

trimestrale. Il personale che si occupa del trattamento dei dati personali, inoltre, è edotto circa le competenze, le responsabilità e le limitazioni che tale incarico comporta ai sensi del Dlgs 196/2003. la consultazione delle banche dati dell'Agenzia delle Entrate, infatti, può avvenire esclusivamente per finalità istituzionali e per ragioni connesse alla propria attività di servizio.

Gli operatori, procedendo nel collegamento, dichiarano di conoscere le vigenti norme a tutela della riservatezza delle informazioni contenute nella banca dati, e di essere pienamente consapevoli delle responsabilità connesse all'accesso ai dati illegittimo o non autorizzato o non determinato da ragioni di servizio, alla comunicazione dei dati o al loro utilizzo indebito. Ogni operazione effettuata viene infatti memorizzata dal sistema informativo, attraverso il quale è possibile effettuare un tracciato delle operazioni effettuate da ciascun utente.

L'utilizzo di Internet è limitato a pochi utenti autorizzati dal dirigente, ad eccezione del sito dell'Agenzia che è accessibile a tutti gli operatori, ed attraverso il quale è possibile accedere ad alcuni siti collegati: Ministeri e istituzioni in Italia, Enti ed organismi, Istituzioni europee, Ministeri delle finanze nel mondo. Come avviene in generale per i sistemi che ospitano ambienti Web, vengono realizzati dei controlli di funzionalità dei siti, mediante la definizione di transazioni http di controllo, che vengono poi eseguite a tempo per verificare la disponibilità dei siti e registrare i tempi di risposta delle transazioni a fini statistici e di controllo dei livelli di servizio. E' inoltre possibile effettuare i controlli di integrità e congruenza dei siti e produrre, tramite i relativi log, report sull'accesso e sull'utilizzo.

Per concludere questa breve illustrazione delle problematiche connesse alla sicurezza degli ambienti operativi, meritano una nota a parte alcune risoluzioni adottate da Sogei per conto dell'Amministrazione finanziaria per assicurare la piena funzionalità dei sistemi informativi e dei servizi telematici erogati: i servizi di assistenza, disaster recovery e business continuity, gestione CED.

I servizi di assistenza sono orientati alla rilevazione delle esigenze dell'utenza, ed al miglioramento della qualità dei servizi complessivamente erogati, organizzati su

I servizi erogati dal Centro elaborazione dati (CED) rappresentano uno strumento fondamentale per l'operatività dell'Amministrazione finanziaria che espleta le attività istituzionali attraverso gli oltre 2.000 uffici sparsi sul territorio nazionale. Il CED garantisce inoltre l'operatività dei servizi on line, fruibili 365 giorni l'anno con orario continuativo 24 ore su 24. Il CED dell'Anagrafe Tributaria rappresenta una delle più grandi realtà europee sia per dimensioni, sia per le tecnologie e l'eterogeneità delle apparecchiature presenti (4 mainframe e oltre 1.200 server di grande potenza). La banca dati è costituita da oltre 40 terabytes (mainframe e open) in cui sono contenute tutte le informazioni di natura fiscale di tutti i cittadini e società. In tale contesto il CED è stato concepito per garantire la massima continuità di servizio possibile; gli impianti tecnologici e di sicurezza, infatti, sono dotati di grande potenza e affidabilità.

2 VERSO UNA NUOVA CULTURA ORGANIZZATIVA

1. Un'analisi del contesto

Istituita con il Decreto legislativo n. 300 del 1999, l'Agenzia delle Entrate è in funzione dal 1° gennaio 2001 con il compito di svolgere le funzioni relative alla gestione, all'accertamento, al contenzioso e alla riscossione dei tributi.

L'Agenzia delle Entrate è un Ente pubblico non economico sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze che mantiene la responsabilità di indirizzo politico. L'Agenzia quindi opera in piena responsabilità gestionale ed operativa e gode di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, ma gli atti di carattere generale che ne disciplinano il funzionamento sono trasmessi al Ministro, che può negarne,

- migliorare i servizi di assistenza e informazione
- potenziare l'azione di contrasto all'evasione
- ricercare la massima efficienza, anche attraverso modelli innovativi di organizzazione e pianificazione.

Grazie alla opportuna combinazione di questi due elementi (il “servizio” e la “deterrenza”) l'Agenzia attua la propria politica aziendale, che è quella di perseguire la cosiddetta tax compliance.

In passato, il Fisco ha spesso tenuto verso i cittadini un atteggiamento di diffidenza, arroccandosi sulle proprie posizioni ed operando nel mero rispetto degli adempimenti formali. I risultati di tale atteggiamento sono stati gli accertamenti infondati, i contenziosi perdenti, il distacco dei cittadini e, in ultima analisi, la crescita dell'evasione.

Oggi però prevale una nuova mentalità, che alla lite con il contribuente preferisce la deflazione del contenzioso, alla conflittualità fine a sé stessa l'abbandono delle controversie senza possibilità di successo, agli accertamenti nei confronti di soggetti poco significativi il controllo delle situazioni economicamente più rilevanti. In tale contesto anche le attività di assistenza e di informazione al cittadino, spesso trascurate in passato, hanno avuto un netto miglioramento in termini sia qualitativi che quantitativi.

L'Agenzia appare oggi consapevole che assicurare un'assistenza qualificata significa rispettare un elementare principio di civiltà nei rapporti tra la pubblica amministrazione e cittadini. A questo fine, la cortesia, la disponibilità e la preparazione professionale degli addetti sono elementi indispensabili ma non sufficienti: va assicurata parallelamente la razionalizzazione dei processi operativi, l'eliminazione degli adempimenti inutili e il miglioramento continuo delle prestazioni. E sulla stessa via si muove la nuova filosofia che guida i controlli fiscali, orientati alla prevenzione piuttosto che alla repressione.

Grazie a questo nuovo approccio, aumenta la fiducia reciproca e lo spirito di collaborazione nei rapporti tra Fisco e cittadini, i controlli diventano più proficui e il gettito si incrementa.

Se il concetto di governance manca ad oggi di una definizione condivisa, a causa dei molteplici settori in cui può essere utilizzato, nell'ambito di questa esposizione si privilegeranno gli ambiti, le modalità e gli strumenti attraverso cui questo termine esplica la propria operatività. In particolare, si cercherà di mettere in luce il passaggio da un'Amministrazione finanziaria, prevalentemente fondata sulle procedure, ad un'Amministrazione fondata sui processi come tentativo razionale di rispondere alle mutate esigenze della società. Sotto questo aspetto occorre dunque valutare l'importanza attribuita alla partecipazione degli attori (privati cittadini, aziende, professionisti, associazioni sindacali) per la costruzione di reti di fiducia in grado di favorire lo sviluppo di processi di governance locale.

A partire dal 2001, i principali meccanismi che hanno consentito lo sviluppo di tali processi nell'ambito dell'Agenzia, sono da ricercarsi nella negoziazione e nella valorizzazione delle reti, rivelando la volontà di creare politiche di sviluppo più flessibili in quanto valutabili e rinegoziabili.

In tal senso, la razionalità dell'Amministrazione in senso weberiano cede il passo a nuovi sistemi di valutazione che prevedono una costante riprogrammazione mezzifini secondo un approccio incrementale. Le procedure cristallizzate di un tempo, infatti, non sono più in grado di rispondere alle sempre nuove sfide di cui gli attori sociali sono promotori. E' dunque nel cambiamento organizzativo e nell'attuazione di politiche più vicine alla realtà locale che l'Agenzia delle Entrate ha affermato la sua nuova immagine, un'immagine che tuttavia è soggetta a costanti ridefinizioni che sanciscono il passaggio dalla staticità ad un costante movimento.

Se prima della riforma attuata nel 2001 i rapporti tra Fisco e cittadini potevano essere rappresentati come un gioco non cooperativo, attualmente, vista la sempre più ampia rilevanza delle reti, si ha la possibilità di descrivere tali interazioni come giochi cooperativi, basati sul riconoscimento di fiducia e credibilità reciproca e sull'accettazione di regole di comportamento negoziate e, almeno in parte, accettate da tutti i membri della rete.

Una logica di cooperazione stabile, favorisce il raggiungimento di soluzioni comuni ed una parziale ridefinizione dei propri obiettivi. L'Agenzia delle Entrate, a tal proposito, è impegnata nella definizione di una strategia di relazione con il cittadino che si basa sull'analisi delle esigenze del contribuente e tiene conto dei

Appare dunque evidente che la relazione positiva con i contribuenti e gli operatori professionali sia un prerequisito per la realizzazione degli obiettivi strategici. In quest'ottica la qualità del contratto, la qualità di ogni singola interazione, sono alla base di un rapporto collaborativo e di fiducia reciproca.

Secondo un'altra definizione di governance, essa è lo strumento attraverso cui introdurre nel settore pubblico i metodi di gestione propri del sistema privato, vale a dire indicatori espliciti per misurare la performance, una gestione orientata ai risultati economici, una politica di vicinanza al consumatore per migliorarne la soddisfazione.

L'Agenzia delle Entrate con la realizzazione della Carta dei Servizi si propone di conquistare la fiducia e l'apprezzamento dei cittadini, migliorando gli standard dei servizi. La Carta illustra gli impegni che l'Agenzia assume per facilitare l'accesso ai servizi, migliorare le prestazioni, rimuovere le inefficienze e proseguire sulla strada dell'innovazione.

Attraverso la Carta dei Servizi, l'Agenzia delle Entrate si impegna a :

- ? valutare il livello di soddisfazione dell'utenza con rilevazioni periodiche e divulgare i risultati mettendo in atto specifici programmi di miglioramento;
- ? stabilire e garantire gli standard di qualità relativi ai servizi erogati dagli Uffici locali;
- ? assicurare ai contribuenti la partecipazione al miglioramento del servizio

La partecipazione dell'utente al miglioramento del servizio appare dunque di fondamentale importanza. A tal fine, i contribuenti possono presentare i loro suggerimenti o reclami, sia utilizzando gli appositi moduli disponibili presso gli Uffici locali, che attraverso Internet. Con suggerimenti e reclami si fa riferimento al mancato rispetto degli standard dichiarati, ad aspetti relativi all'organizzazione,

- funzionale, che attiene agli aspetti operativi;
- tangibile, che prende in considerazione l'ambiente, le strutture, gli strumenti e i supporti fisici.

Gli impegni presi dall'Agenzia per il miglioramento di queste tre aree, vanno dal favorire ogni forma di consolidamento e facilitazione della relazione utenti-personale, alla fornitura di servizi chiari, rapidi e corretti, fino a garantire un adeguato confort dei locali di attesa e migliorare la segnaletica interna ed esterna.

Per rispondere alle esigenze dei cittadini, l'Agenzia delle Entrate ha promosso alcuni servizi

? prenotazione degli appuntamenti: è possibile prenotare in anticipo un appuntamento presso tutti gli Uffici locali;

? servizi e informazioni disponibili on line: collegandosi al sito www.agenziairtrate.gov.it è possibile avere informazioni e accedere ai servizi telematici. Il sito consente ai visitatori di accedere agevolmente a tutte le informazioni fiscali, consultare la banca dati di documentazione tributaria, visualizzare e scaricare la modulistica fiscale, prenotare un appuntamento, conoscere le scadenze degli adempimenti fiscali, scaricare i prodotti software che l'Agenzia mette a disposizione dei contribuenti, inviare segnalazioni. Per i titolari di un codice PIN è possibile inoltre fruire di altri servizi, fra cui consultare le proprie informazioni fiscali. Attraverso il servizio "Web-mail" è inoltre possibile chiedere informazioni in materia fiscale tramite l'invio di una e-mail;

? servizi al telefono: attraverso questo servizio è possibile ottenere, senza doversi recare presso gli Uffici, numerose informazioni fiscali sia di carattere generale che specifico (situazione rimborsi, cartelle, etc);

? servizi di M-Government: il servizio di Sms permette di chiedere ed ottenere informazioni veloci e semplici inviando un semplice messaggio. Gli Sms possono essere inviati in qualunque momento della giornata; il costo, a carico di chi invia il

? servizi a domicilio per i contribuenti con disabilità o che non possono recarsi presso gli Uffici locali e per coloro che hanno comunque difficoltà ad utilizzare altri canali per ricevere assistenza (Internet, Call Center).

Altri canali di informazione e comunicazione sono le pubblicazioni che l'Agenzia delle Entrate produce periodicamente. Con esse vengono fornite informazioni pratiche e aggiornamenti sugli adempimenti e sulle agevolazioni fiscali, sono consultabili sul sito dell'Agenzia o richiedibili presso gli Uffici locali.

La rivista Fiscooggi, è invece una pubblicazione telematica dell'Agenzia che integra la documentazione esistente sul sito. Questa pubblicazione on-line offre in tempo reale aggiornamenti sull'attività dell'Agenzia, dei suoi uffici centrali e periferici e commenti sulla normativa e sulla giurisprudenza tributaria.

Entrate news è il nuovo ed efficace strumento di comunicazione tra l'Amministrazione finanziaria ed il contribuente. Mediante questa "Newsletter" il contribuente può ricevere, con cadenza quindicinale, tutte le novità sui provvedimenti, sulle scadenze, sui servizi fiscali, direttamente nella sua casella di posta elettronica.

3. Il sistema di gestione per la qualità

Con il Sistema di gestione della qualità si intende la struttura organizzativa, le responsabilità, i processi e le risorse messe in atto dall'Agenzia delle Entrate per fornire prodotti/servizi in linea con le aspettative dei clienti/contribuenti, assicurare il governo dei processi e garantirne il miglioramento.

infondati, i contenziosi pendenti, il distacco dai cittadini e, in ultima analisi, la crescita dell'evasione.

Anche dal punto di vista dell'assistenza e dell'informazione al cittadino, aspetto spesso trascurato in passato, la situazione è in rapida evoluzione.

Per rispettare questi impegni l'attività degli uffici deve essere guidata lungo tre direttrici fondamentali:

? miglioramento dei servizi al contribuente (assistenza qualificata, semplificazione delle procedure, diminuzione dei tempi di attesa);

? potenziamento delle attività di controllo (incremento del gettito, riduzione del contenzioso);

? valorizzazione del personale (responsabilizzazione e crescita professionale).

Attraverso un processo di pianificazione, gli uffici locali, definiscono le attività di governo del sistema per l'individuazione degli obiettivi e il relativo monitoraggio:

? pianificazione della qualità, comprendente l'individuazione degli obiettivi di qualità e la predisposizione dei piani di qualità;

? definizione delle scelte organizzative, comprendente l'assegnazione delle risorse ai processi operativi;

? pianificazione operativa, articolata in pianificazione delle attività e in pianificazione di dettaglio;

? monitoraggio, comprendente la raccolta dati, il monitoraggio degli obiettivi e il controllo avanzamento dei piani.

I piani della qualità descrivono le attività da porre in essere per raggiungere un determinato risultato, quale:

inoltrarli al Responsabile locale. Quest'ultimo effettua costantemente l'analisi dei dati in modo da rilevare per tempo eventuali scostamenti dal valore soglia prefissato e consentire, in caso di scostamenti negativi, di individuare le cause delle criticità, e in caso di scostamenti positivi, di valutare l'opportunità di introdurre valori soglia migliorativi.

In particolare, i settori preposti all'erogazione di servizi, sono sottoposti a controlli mirati a verificare il grado di soddisfazione dei contribuenti misurato in termini di accessibilità ai servizi (tempo di attesa agli sportelli). E' inoltre opportuno sottolineare che l'inserimento degli obiettivi locali nella Carta dei Servizi, costituisce un vero e proprio impegno verso il cittadino. In altre parole, la valenza di tali impegni, prima esclusivamente interna, si allarga ora anche all'esterno.

4. L'approccio dell'Agenzia alla Customer Satisfaction

Per raggiungere il massimo livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari, l'Agenzia delle Entrate ha riformulato i propri obiettivi strategici, considerando il punto di vista del contribuente. Dall'analisi di Customer Satisfaction sono infatti emersi vari aspetti da migliorare:

- ridurre il costo economico, psicologico e sociale degli adempimenti tributari;
- erogare servizi efficienti, personalizzati e di qualità;
- utilizzare sempre più nuove tecnologie;
- ascoltare le esigenze, le attese e le critiche del pubblico;
- attivare specifiche iniziative di semplificazione degli adempimenti e miglioramento dei servizi.

- gli errori commessi dai contribuenti nella compilazione delle dichiarazioni fiscali sono diminuiti del 50% per effetto delle semplificazioni e dei software di controllo predisposti dall'Agenzia delle Entrate.

Nel 2002 sono stati commessi 1.900.000 errori, contro i 3.800.000 del 2001;²

- in caso d'errore, prima di inviare al contribuente la dichiarazione d'irregolarità, è inviato al suo commercialista un preavviso telematico, allo scopo di instaurare un dialogo e consentirgli di valutare preventivamente la fondatezza o meno dell'irregolarità riscontrata. Il contribuente è coinvolto solo se il tributo è dovuto;

- è stato realizzato il modello F24 telematico che consente ai contribuenti di versare tributi e contributi in modo comodo e sicuro, senza andare in banca o all'ufficio postale, con autorizzazione dell'addebito sul proprio conto corrente inviata tramite Internet.

Nei primi 4 mesi del 2003 sono stati effettuati 300.000 versamenti telematici;

- è stato attivato un servizio che consente ai contribuenti che hanno necessità di recarsi presso un ufficio locale dell'Agenzia delle Entrate di prenotare per telefono o via Internet un appuntamento con un funzionario, evitando in tal modo fastidiose attese e perdite di tempo. Il servizio è attivo nelle città più importanti e sarà progressivamente esteso a tutti gli uffici.

Nei primi quattro mesi del 2003 sono state effettuate 16.000 prenotazioni d'appuntamenti;

- è stato realizzato il "cassetto fiscale" che permette ai contribuenti in possesso del codice Pin di consultare, in tutta sicurezza, tramite Internet, le proprie informazioni fiscali su:

- dichiarazioni presentate;
- rimborsi;

Nei primi 4 mesi del 2003 sono state fornite ai contribuenti 5.000 risposte tramite e-mail;

- è stato erogato un servizio di assistenza fiscale domiciliare alle persone svantaggiate;
- sono stati organizzati incontri e seminari nelle scuole per sensibilizzare i giovani alle tematiche fiscali, con particolare riguardo al dovere di tutti di contribuire alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva.

Nel 2003 prende anche l'avvio un progetto di ascolto del pubblico che affonda le sue radici nella consapevolezza che, l'unico giudizio di qualità che conta, è quello espresso da chi usufruisce del servizio. La qualità non può dunque essere affidata solo alla mera aderenza a procedure predeterminate, occorre anche raccogliere informazioni sull'utente, monitorare il rapporto con il pubblico, ascoltare le esigenze e le attese dei contribuenti, misurare con strumenti scientifici il grado di soddisfazione degli utenti (la c.d qualità percepita), interpretare e analizzare i dati raccolti e attivare le azioni di miglioramento dei servizi.

Lo strumento utilizzato a partire dal 2003 è un questionario a risposte chiuse. L'indagine viene effettuata sul pubblico che frequenta gli uffici locali dell'Agenzia delle Entrate, in particolare, al momento della sua messa a punto, la rilevazione è eseguita:

- su un campione nazionale di 128 uffici, pari ad un terzo del totale.

I 383 uffici locali sono stati classificati in base all'area geografica, alle dimensioni del comune nel quale hanno sede e all'affluenza del pubblico.

Per ciascuno dei gruppi così costituiti è stato estratto un campione casuale pari ad un terzo del totale;

- su tutti i 51 uffici dell'Agenzia delle Entrate che hanno ottenuto la certificazione di qualità;

- la conoscenza/fiducia nei servizi alternativi al front-office (unico on line, call center, servizi telematici);
- le principali attese del pubblico nei confronti dell' Agenzia delle Entrate;
- la valutazione puntuale dei servizi ricevuti, al fine di rilevare le principali criticità.

L'obiettivo principale dell' Agenzia delle Entrate, a partire dal 2003, non è quello di effettuare misurazioni sul grado di soddisfazione dell'utenza, ma, tramite queste, individuare le aree critiche e intraprendere azioni volte a rimuovere le criticità e migliorare i servizi.

Il processo di monitoraggio della Customer Satisfaction rappresenta un “circolo virtuoso” che partendo dall'utente torna all'utente, che, in questo modo, si trasforma da utilizzatore passivo di servizi a protagonista attivo.

Negli anni successivi alla loro introduzione, le rilevazioni di Customer Satisfaction, mettono in evidenza gli obiettivi dell' Agenzia delle Entrate che possono essere così sintetizzati:

- analizzare e interpretare con attenzione i dati raccolti;
- attivare ulteriori azioni di semplificazione degli adempimenti e miglioramento dei servizi;
- riprogettare l'organizzazione in funzione dell'utenza;
- effettuare il monitoraggio delle correlazioni e degli scostamenti tra qualità erogata, qualità percepita e qualità attesa.

In altre parole, l' Agenzia delle Entrate ritiene che il miglioramento dei servizi possa avere un ruolo positivo nella prevenzione dell'evasione fiscale:

- facilitando gli adempimenti e favorendo l'adesione spontanea agli obblighi tributari.

3 L'APERTURA AL CAMBIAMENTO: CONQUISTE E PROBLEMI

1. Conclusioni

La complessità del processo di cambiamento organizzativo e tecnologico che ha investito l'Amministrazione Finanziaria nel periodo compreso dal 1976 ad oggi, è difficilmente sintetizzabile in poche pagine, se non rinunciando, almeno in parte, all'esaustività di una trattazione più approfondita. Dall'inserimento manuale dei dati, si è passati nell'arco di un ventennio all'utilizzo di Internet, fino a giungere, nei primi anni 2000, all'introduzione di procedure sempre più sofisticate, il cui utilizzo ha migliorato la qualità del lavoro degli operatori, semplificato gli adempimenti degli utenti, consentito all'Agenzia delle Entrate di erogare servizi sempre più qualificanti.

Tuttavia, sarebbe riduttivo parlare delle conquiste degli ultimi anni senza considerare i problemi determinati da un simile "gap" organizzativo. Le innovazioni introdotte nel corso di questi trenta anni, infatti, hanno coinvolto le risorse umane, l'informatizzazione, l'organizzazione degli uffici, ed una cultura poco ricettiva verso le esigenze di rinnovamento. In particolare, proprio quest'ultimo aspetto, consolidatosi negli anni in cui l'Amministrazione Finanziaria rappresentava il massimo della "razionalità"³ organizzativa possibile, è stato il più difficile da adeguare alle mutate esigenze sociali, di cui la macchina fiscale doveva oramai farsi carico. Il processo di riorganizzazione ha messo in discussione le certezze consolidate nel passato: diritti acquisiti, responsabilità, conoscenze, competenze. Basti pensare che ancora nella prima metà degli anni '90 erano in uso presso gli uffici macchine da scrivere e calcolatrici elettriche, computer IBM M-30 (sistema MS-DOS), e come il passaggio a Windows abbia messo in crisi tutti coloro che confidavano nell'immobilità, e nell'impermeabilità dell'Amministrazione. In questa nuova ottica, dove nulla poteva più considerarsi

passato attraverso un continuo miglioramento dei servizi erogati, rendendosi competitiva nei confronti di altre pubbliche Amministrazioni, sia italiane che comunitarie, ed evolvendo verso una forma di cultura organizzativa orientata al cambiamento. Tuttavia, pro e contro, conquiste e nuovi problemi, si avvicendano in questo processo di modernizzazione, tanto da rendere necessaria una costante riprogrammazione mezzi-fini.