

LOTTA ALL'EVASIONE: LE INFORMAZIONI CI SONO GIÀ E GLI STRUMENTI PURE

IL CAVALLO DI TROIA DELL'ISEE

di Corrado Pollastri e Salvatore Tutino

1. Nel testo in via di approvazione da parte del Senato, la conversione del dl 138 non prevede più l'obbligo, previsto dal maxiemendamento governativo, di indicare in sede di dichiarazione dei redditi e Iva i soggetti con cui si intrattengono rapporti finanziari.

Poco male, considerata la portata solo "psicologica" di una norma che nulla avrebbe aggiunto alle informazioni già in possesso (attraverso l'Anagrafe dei conti) dell'amministrazione finanziaria.

Ma poco male, soprattutto, perché l'obiettivo di acquisire informazioni di massa per costruire "liste" per controlli selettivi basate sull'incongruenza fra reddito dichiarato e patrimonio mobiliare, sarebbe in larga parte perseguibile utilizzando informazioni e strumenti già a disposizione dell'amministrazione finanziaria.

2. Ci si riferisce al patrimonio informativo che circonda il funzionamento dell'Isee, l'indicatore che, fin dal 1998, è deputato a misurare la condizione economica di coloro che richiedono l'accesso agevolato alle prestazioni del welfare (asili nido, mense scolastiche, esenzione ticket sanitari, diritto allo studio universitario, edilizia pubblica, assistenza agli anziani, ecc.), tenendo conto non solo dei redditi dichiarati al fisco ma anche del patrimonio mobiliare e immobiliare del nucleo familiare di appartenenza.

In particolare, l'obbligatorietà di dichiarare il patrimonio mobiliare ha rappresentato l'elemento di maggiore interesse introdotto dall'Isee. La conoscenza congiunta di reddito e patrimonio complessivo in capo ai singoli contribuenti ha costituito infatti una novità assoluta per l'amministrazione finanziaria.

Da un lato l'aggiunta di una componente patrimoniale al reddito Irpef avrebbe dovuto consentire di tenere conto "algebricamente" di una realtà in cui la non "congruenza" fra (bassi) redditi ed (elevati) patrimoni non di rado riflette fenomeni di evasione¹.

Dall'altro, il rischio di verifiche circa l'attendibilità del patrimonio mobiliare dichiarato ai fini Isee (reso più agevole dall'intervenuta piena operatività dell'Anagrafe dei conti, istituita nel 1991 ma attivata solo nel 2007), avrebbe dovuto accrescere il parallelo rischio di subire controlli sul versante fiscale, innescando un meccanismo di autoesclusione degli evasori

¹ Spiegando, almeno in parte, il primo posto del nostro paese nella "graduatoria" stilata dalla Banca d'Italia in base al rapporto ricchezza netta/reddito lordo disponibile (7,8 a fine 2008). (http://www.bancaditalia.it/statistiche/stat_mon_cred_fin/banc_fin/ricfamit/2010/suppl_67_10.pdf)

fiscali dalle prestazioni del welfare.

3. A dieci anni dalla sua introduzione l’Isee ha raggiunto una diffusione molto ampia, arrivando a coinvolgere nel 2009 circa 5,8 milioni di famiglie per un complesso di 17,3 milioni di individui, il 28,8% della popolazione italiana (una percentuale che sale al 49% nel mezzogiorno).

Purtroppo, il versante dei controlli è risultato il punto più debole dell’intera architettura del nuovo istituto. I controlli (a seguito della legge finanziaria 2008 svolti sistematicamente dall’Agenzia delle Entrate) si sono risolti in semplici riscontri formali dei redditi indicati ai fini Isee rispetto a quelli dichiarati al fisco. E le verifiche sostanziali, demandate alla Guardia di Finanza, sono risultate limitate di numero, anche a causa della ridotta “capacità operativa” riservata al versante della spesa sociale.

Nonostante il “successo” in termini di espansione della platea, la mancanza di controlli ha dunque condizionato la capacità selettiva dello strumento nei confronti del fenomeno dell’evasione. Pongono seri interrogativi, in proposito, alcune delle più recenti evidenze², secondo cui nel 2009:

- il 95% dei richiedenti prestazioni agevolate presenta, con riferimento all’intero nucleo familiare, un patrimonio mobiliare inferiore alla franchigia di 15.494 euro (con una punta del 99,3% nel sud e un valore dell’85% nel nord);
- il livello dell’Isee medio risulta inferiore nelle famiglie di soli lavoratori indipendenti (10,5 mila euro) rispetto ai nuclei di soli dipendenti (11,5 mila euro);
- circa l’11% delle dichiarazioni presentano un Isee pari a zero.

Come sottolineato da diversi studi³, in sostanza, l’impianto Isee è reso fragile dalla incapacità di escludere i falsi poveri dall’accesso ai benefici del welfare. Secondo chi scrive tale limite è proprio in larga parte imputabile alla difficoltà di intercettare il patrimonio mobiliare (laddove redditi dichiarati e patrimonio immobiliare sono noti al sistema).

4. Ma se i risultati sono insoddisfacenti, le informazioni e gli strumenti offerti dall’Isee sono una realtà e possono essere utilizzati, sia per intercettare i falsi poveri sia, soprattutto, per dare impulso alla più generale lotta all’evasione fiscale. A tal fine sarebbe sufficiente confrontare – anche per una quota significativa dei 17 milioni di utenti Isee - il patrimonio mobiliare dichiarato con quello rilevabile presso gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari

² http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/97C61AD8-8236-4638-BAC2-A06914D22BDE/0/QRS6_RapportoISEE2010.pdf

³ Cfr. tra gli altri: Di Majo – D’Apice (2006): “Isee. Un’analisi dell’efficacia nel contesto universitario”. La Rivista delle Politiche Sociali, n°4, ottobre – dicembre. Baldini M., Bosi P. e S. Colombini (2004), “Efficacia selettiva dell’Isee nell’erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena”, CAPP Working Paper, n. 456. Pollastri (2008) “L’Isee: componente patrimoniale e benessere familiare”, Rapporto Isae 3/2008.

sulla base dell'Anagrafe dei rapporti di conto e di deposito.

Attraverso un semplice riscontro formale, sarebbe innanzitutto possibile individuare e colpire sistematicamente gli abusivi del welfare, conseguendo contemporaneamente diversi obiettivi: l'esclusione del nucleo dall'accesso alle agevolazioni e l'attivazione delle sanzioni penali previste; il recupero di risorse a favore degli organismi erogatori, costituiti in larga parte dagli enti locali (i tagli delle ultime manovre rischiano di scaricarsi proprio sul welfare di loro competenza); l'apertura di spazi per un'estensione degli interventi a favore dei veri poveri.

Si tratterebbe, insomma, di un utilizzo massivo dei controlli basato sull'Anagrafe dei conti, che non dovrebbe soffrire di limiti: non a legislazione vigente, posto che si sarebbe in presenza di riscontri individuali nel contesto di un'avviata procedura di accertamento; e comunque ancor meno alla luce della nuova disposizione, recepita negli emendamenti approvati dalla Commissione Bilancio del Senato, secondo cui "l'Agenzia delle entrate può procedere alla elaborazione di specifiche liste selettive di contribuenti da sottoporre a controllo basate su informazioni relative ai rapporti e operazioni di cui al citato articolo 7, sesto comma [finanziarie] sentite le associazioni di categoria degli operatori finanziari per le tipologie di informazioni da acquisire".

5. Ma le risultanze del "riscontro" potrebbero essere proficuamente utilizzate anche sul più specifico terreno tributario, come criterio di selezione per l'innescò di un'attività di controllo basata sull'impiego del redditometro. Si superebbe, in tal modo, la strettoia fiscale di un paese in cui se è vero che il reddito dichiarato è sempre meno indicativo della capacità contributiva, è anche vero che le necessarie integrazioni vanno ricercate non solo sul versante della spesa (il c.d. spesometro) ma anche su quello del patrimonio mobiliare ("risparmometro" ?) e immobiliare.

E l'Isee assumerebbe un ruolo da pivot nell'operare di un circolo virtuoso: da un lato funzionerebbe come una sorta di cavallo di Troia per entrare nei meandri dell'infedeltà fiscale; dall'altro fruirebbe dell'effetto deterrenza, nell'indebito utilizzo dell'istituto, prodotto proprio dal rischio di controlli fiscali.

6. Si realizzerebbe, dunque, l'obiettivo impropriamente perseguito in sede di conversione del dl 138, anche se sarebbe orientato al recupero di un'evasione riguardante solo una fetta di contribuenti. Ma si tratterebbe comunque di un'area molto ampia, alimentata da una miriade di microevasioni e certamente da quella più "odiosa" sotto il profilo distributivo, riguardando coloro che evadono due volte (prima il fisco, poi il welfare).

Ma sarebbe anche un modo per utilizzare appieno le informazioni disponibili: senza la necessità di nuove previsioni normative che offrano occasioni per facili e non disinteressati allarmismi e senza l'onere di impiantare nuovi modelli organizzativi. Utilizzando, più

semplicemente, strumenti e informazioni già nella disponibilità dell'amministrazione finanziaria e dando significato agli oneri di adempimento già gravanti sui contribuenti e ai costi di gestione di un elefantiaco sistema informativo dell'anagrafe tributaria.