

**Il controllo e la verifica dell'ISEE e
la partecipazione dei comuni all'attività di
accertamento**

Roma 27 Marzo 2011

INDICE

L'ISEE	2
<i>La scala di equivalenza.....</i>	<i>2</i>
<i>L'ISEE a confronto con altri quozienti</i>	<i>2</i>
<i>La determinazione dell'ISEE</i>	<i>5</i>
<i>L'ISEE nel contesto attuale</i>	<i>6</i>
<i>L'ampio utilizzo dell'ISEE</i>	<i>6</i>
<i>Il controllo dell'ISEE.....</i>	<i>7</i>
<i>L'Anagrafe Tributaria e l'ISEE</i>	<i>9</i>
<i>Il futuro dell'ISEE</i>	<i>10</i>
La partecipazione dei comuni all'accertamento	11
<i>L'evoluzione dell'impianto normativo.....</i>	<i>11</i>
<i>I Consigli Tributari.....</i>	<i>13</i>
<i>Le segnalazioni</i>	<i>14</i>
<i>La programmazione dei controlli</i>	<i>16</i>
Allegato A : Il controllo dell'ISEE.....	20
Allegato B : L'Anagrafe Tributaria	23
<i>Le potenzialità</i>	<i>23</i>
<i>La legge istitutiva</i>	<i>24</i>

L'ISEE

L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) è stato introdotto dal Decreto Legislativo del 31 marzo 1998 n. 109 ed è uno strumento che misura la situazione economica d'un nucleo familiare con riferimento al reddito ed al patrimonio sia mobiliare che immobiliare di ciascuno dei componenti. La valutazione è finalizzata a determinare la situazione economica di coloro che richiedono "prestazioni o servizi sociali o assistenziali".

La scala di equivalenza

Il nucleo familiare fa riferimento ad una scala di equivalenza in cui a ciascun membro è attribuito un peso stabilito sulla base delle necessità economiche vitali per il suo mantenimento. Il peso del nucleo è determinato secondo la scala illustrata nella tabella che segue.

COMPONENTI	PARAMETRO
1	1
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

Il valore del parametro è determinato ipotizzando che, all'aumentare del numero dei componenti, la famiglia realizza per il suo mantenimento delle economie di scala: in pratica la crescita del nucleo comporta un incremento delle spese, ma la vita in comune consente anche dei risparmi che contengono i bisogni economici complessivi.

Per ogni ulteriore componente, rispetto ai 5 previsti nella tabella, il parametro va maggiorato di 0,35. Inoltre il valore complessivo del parametro può essere incrementato di:

- 0,2 in caso di presenza nel nucleo di figli minori e di un solo genitore;
- 0,5 per ogni componente con handicap psicofisico permanente o di invalidità superiore al 66%;
- 0,2 per nuclei familiari con figli minori, in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.

L'ISEE a confronto con altri quozienti

Alcuni sostengono che gli abbattimenti del parametro dell'ISEE al crescere dei componenti non favoriscono le famiglie più numerose. La critica trae origine dal confronto con i parametri applicati in Francia per il "*quotient familial*" riportati nella tabella che segue.

QUOTIENT FAMILIAL	
COMPONENTI	PARAMETRO
1	1
2	2
3	2,5
4	3
5	4

Per ogni ulteriore componente il parametro va maggiorato di 1.

Si rileva tuttavia che il "*quotient familial*" ha un'origine esclusivamente fiscale ed è stato introdotto in Francia principalmente per incentivare la natalità attraverso la riduzione dell'imposizione sui redditi. La sua applicazione non persegue, pertanto, scopi di equità sociale, ma ha l'obiettivo di favorire la crescita dei nuclei familiari a prescindere dal loro livello di reddito, tanto che i nuclei fiscalmente più favoriti sono quelli più ricchi.

Bisogna anche tener presente che la struttura del prelievo francese ha delle peculiarità profondamente diverse dalla nostra in quanto:

- il peso percentuale dell'imposta sul reddito sul totale delle entrate è molto più basso;
- esiste un'imposta patrimoniale annuale, collegata all'imposizione sui redditi, che grava sulle fortune (immobili, azioni, veicoli, ecc.) superiori ai 790.000 €; inoltre in Francia anche le imposte locali tassano il patrimonio immobiliare, compresa l'abitazione principale.

Il Comune di Parma mutuando il "*quotient familial*" francese ha messo a punto una nuova scala di equivalenza, che dovrebbe favorire i nuclei più numerosi.

Il "*quoziente Parma*", rispetto all'ISEE, opera - dal terzo componente in poi - una distinzione tra persone a carico o con meno di 26 anni e persone non a carico con più di 26 anni.

Nella ipotesi di componenti, a partire dal terzo, a carico o con meno di 26 anni, il parametro assume i valori riportati nella tabella che segue.

QUOZIENTE PARMA	
COMPONENTI	PARAMETRO
1	1
2	1,57
3	2,17
4	2,87
5	3,64

Per ogni ulteriore componente il parametro va maggiorato di 0,80.

Nella ipotesi di componenti, a partire dal terzo, non a carico o con più di 26 anni. il parametro assume i valori riportati nella tabella che segue.

QUOZIENTE PARMA	
COMPONENTI	PARAMETRO
1	1
2	1,57
3	2,07
4	2,69
5	3,36

Per ogni ulteriore componente il parametro va maggiorato di 0,67.

Come si può verificare dalla tabella di confronto sotto riportata il quoziente Parma è più vicino alla scala di equivalenza del "*quotient familial*" che alla scala di equivalenza dell'ISEE.

CONFRONTO		
ISEE	QUOTIENT FAMILIAL	QUOZIENTE PARMA
1	1	1
1,57	2	1,57
2,04	2,5	2,17
2,46	3	2,87
2,85	4	3,64

La prima incongruenza da rilevare nel "*quoziente Parma*", rispetto all'ISEE, è che tale quoziente non segue il criterio che vede l'incremento del parametro decrescere all'aumentare del numero di componenti (in virtù di un *risparmio di scala*). Nel quoziente Parma l'incremento del parametro cresce al crescere del numero di componenti: non esiste più un riferimento di tipo economico che preveda un *risparmio di scala* e la spesa, quindi, viene considerata proporzionalmente maggiore al crescere della famiglia.

La seconda incongruenza riguarda la differenza del valore del parametro per le persone a carico o non a carico. La distinzione origina - a parità di reddito, patrimonio e componenti del nucleo familiare - un diverso valore dell'indicatore a seconda della circostanza o meno che ci sia o non ci sia una persona a carico. L'indicatore, per sua natura, dovrebbe servire a misurare in modo oggettivo la capacità economica dell'intero nucleo e non può essere diverso a parità di condizioni di reddito e patrimonio.

La terza incongruenza riguarda il minore incremento del parametro qualora si posseda un'età superiore a 26 anni. Dal punto di vista economico dovrebbe essere il contrario in quanto la spesa per il mantenimento d'un componente cresce al

crescere dell'età. Il minor incremento per un'età superiore ai 26 anni sembra, pertanto, volere incentivare l'uscita dal nucleo delle persone in queste condizioni; si tratta d'uno scopo diverso da quello di misurare con imparzialità le risorse necessarie al sostentamento del nucleo.

In conclusione il quoziente Parma introduce all'interno d'una valutazione obiettiva di tipo esclusivamente economico, quale è quella dell'ISEE, elementi estranei che perseguono, invece, anche obiettivi diversi dal misurare con equità le risorse necessarie per il mantenimento del nucleo; c'è da chiedersi, infatti, cosa c'entra con l'ISEE l'incentivazione alla natalità o l'uscita dei figli con più di 26 anni dal nucleo familiare.

Obiettivi di questo tipo, o come quello più generale di garantire maggior sostegno economico ai nuclei familiari più numerosi, andrebbero perseguiti in altri ambiti, quali quello assistenziale o fiscale, con il trasferimento diretto di risorse alle famiglie.

Le modalità di calcolo d'un indicatore, come l'ISEE, che deve garantire l'accesso equo ai servizi sociali, dovrebbero essere esclusivamente legate al mantenimento economico del nucleo e uguali su tutto il territorio nazionale. Le eventuali differenziazioni dovrebbero riguardare solo i valori di soglia dell'indicatore per accedere o contribuire al pagamento dei servizi in quanto fortemente correlati alla specifica realtà economica e territoriale.

La determinazione dell'ISEE

Nella determinazione dell'ISEE intervengono:

- il reddito calcolato sulla base di quanto dichiarato dai diversi percettori componenti il nucleo familiare ai fini dell'IRPEF, a tale importo va aggiunto il reddito figurativo derivante dal patrimonio finanziario e va sottratto il canone di locazione se il nucleo risiede in una casa in affitto;
- il patrimonio mobiliare che è costituito da: depositi in conto corrente, titoli, azioni, obbligazioni, partecipazioni a società non quotate, ecc.;
- il patrimonio immobiliare che è costituito dagli immobili (terreni e fabbricati) posseduti al 31 dicembre dell'anno precedente il calcolo dell'indicatore.

I dati necessari alla determinazione dell'indicatore sono dichiarati dal cittadino in autocertificazione e sono validi per un anno; chi riceve la dichiarazione (Comuni, enti che erogano servizi e prestazioni sociali, Università, INPS, Centri di Assistenza Fiscale, ecc.) rilascia attestazione di quanto autodichiarato ai fini del calcolo dell'ISEE.

Tutte le informazioni raccolte sono trasmesse con procedura informatica all'INPS che è l'ente responsabile della determinazione automatica dell'indicatore.

Il reddito e il patrimonio, nella misura del 20%, contribuiscono a determinare l'Indicatore della Situazione Economica (ISE); questo indicatore diviso il numero di componenti, calcolato sulla base della scala di equivalenza, dà il valore dell'ISEE.

Finalità dell'ISEE, oggi, è quella di garantire l'equità dell'accesso a numerosi servizi, prestazioni e agevolazioni/esenzioni sociali.

L'ISEE nel contesto attuale

L'ISEE con la valutazione del reddito e del patrimonio tiene conto di tutti gli elementi che concorrono a formare la ricchezza d'un nucleo familiare e quindi, dal punto di vista teorico e metodologico, è uno strumento fondamentale per garantire l'equità.

Tuttavia si rileva che nel nostro Paese:

- l'evasione dell'imposizione sui redditi è molto elevata;
- la struttura del prelievo impositivo sui redditi è fortemente squilibrata a svantaggio dei lavoratori dipendenti e pensionati;
- il patrimonio mobiliare è tassato a titolo d'imposta alla fonte (non rientra cioè nella dichiarazione dei redditi) e quindi non è, allo stato attuale, verificabile;
- il patrimonio immobiliare (consistenza e diritti) è iscritto in un registro, tenuto dall'Agenzia del territorio, in corso di trasferimento ai comuni; peraltro la qualità di tali dati non è elevata per la presenza di errori e mancati aggiornamenti accumulati nel tempo;
- non esiste una imposizione sul patrimonio che evidenzi la ricchezza a livello dichiarativo (ad esclusione della dichiarazione ai fini dell'Imposta Comunale sugli Immobili).

Tutti questi elementi contribuiscono e/o hanno contribuito nella pratica ad indebolire l'efficacia dello strumento ISEE.

Poiché il reddito, nella sostanza, attraverso la dichiarazione annuale, è l'unico elemento facilmente verificabile e controllabile, chi non evade (in prevalenza lavoratori dipendenti e pensionati) è fortemente svantaggiato nei confronti di chi occulta reddito e patrimonio.

Inoltre la dichiarazione sostitutiva ai fini dell'ISEE può non essere completamente veritiera, soprattutto, nella parte relativa al patrimonio.

L'ampio utilizzo dell'ISEE

All'inizio l'ISEE era utilizzato principalmente nella formazione delle graduatorie per l'accesso ad alcuni servizi sociali in genere erogati gratuitamente dagli enti locali.

Nel tempo questo strumento, nonostante i suoi limiti di attendibilità, ha acquisito sempre più importanza e da strumento di selezione, per godere o meno di un servizio sociale, si è gradualmente trasformato anche in misuratore della percentuale di contribuzione al costo del servizio stesso da parte di chi ne usufruisce. Servizio che in linea di principio dovrebbe essere garantito a tutti.

L'ISEE quindi è sempre più utilizzato per ridistribuire in modo equo e trasparente risorse pubbliche alle famiglie.

Proprio in ragione del fatto che l'ISEE è diventato uno dei principali strumenti, se non il principale, di regolazione della fornitura di servizi socio-assistenziali da parte di enti ed istituzioni pubbliche sarebbe opportuno concordare tra le parti sociali e le rappresentanze di chi eroga i servizi modalità di applicazione le più omogenee possibili.

Così ad esempio la compartecipazione delle famiglie alle tariffe andrebbe regolata attraverso criteri semplici ed uniformi su tutto il territorio nazionale con una soglia minima dell'ISEE al di sotto della quale il servizio è gratuito e una massima dell'ISEE al di sopra della quale si paga l'intera tariffa; per i valori dell'ISEE, compresi fra la soglia minima e la massima, l'importo della partecipazione al pagamento dovrebbe crescere in proporzione lineare. Agli enti erogatori resterebbe l'autonomia di fissare le soglie e le eventuali condizioni particolari collegate alla natura del servizio.

Il controllo dell'ISEE

Il limite attuativo dell'ISEE non sta nella scala di equivalenza, che risulta adeguata a determinarne correttamente il valore, ma nelle modalità di controllo della veridicità di quanto auto-dichiarato dai cittadini per accedere ai servizi.

È un limite storico che trae origine principalmente da due fatti tra loro fortemente connessi:

- la struttura del prelievo esistente nel nostro paese che ha sempre, fin dalla riforma del 1973, privilegiato il reddito come fonte principale delle entrate;
- la poca attenzione del nostro sistema fiscale alle "manifestazioni di ricchezza" dovuta all'assenza d'una imposizione organica sul patrimonio (ad esempio attualmente l'abitazione principale non è fonte per l'imposta sui redditi e per le imposte locali); alla scarsa qualità dei dati contenuti nei registri patrimoniali (come quelli degli immobili e dei veicoli) e alla palese difficoltà di accedere da parte dell'amministrazione fiscale, alle posizioni finanziarie dei contribuenti (impossibilità totale fino a pochi anni fa ed ora limitata solo in determinate circostanze e attraverso una complessa procedura di autorizzazione)¹.

Tutto ciò, unito all'elevata percentuale di evasione nelle imposte sui redditi, non ha sicuramente agevolato, sul piano pratico attuativo, l'uso di strumenti quali quello dell'ISEE che pur nelle intenzioni del legislatore dovevano servire a garantire l'equità.

Non ha, inoltre, facilitato l'efficacia dei controlli di validità della auto-dichiarazioni, alla base del calcolo dell'ISEE, la complessa procedura prevista nella legge istitutiva (Decreto Legislativo del 31 marzo 1998 n. 109) che all'articolo 4 affida all'Agenzia delle entrate, attraverso appositi controlli automatici, l'individuazione dell'esistenza

¹ Si vedano sul punto in particolare i commi 9 e 10 dell'art.4 del dlgs.109/98, di recente modificato dall'art. 34 della l. 183/2010. Va segnalato che l'art. 83, comma 28 sexies del dl. 112/2008 convertito con l. 133/2008, prevede l'accesso degli enti locali all'anagrafe dei conti di cui all'art. 7, comma 6 del dpr. 605/73, ma ai soli fini della riscossione. I funzionari comunali preposti possono accedere ai dati e alle informazioni ivi disponibili dopo la notifica dell'ingiunzione e con esclusivo riferimento alle notizie indispensabili per lo svolgimento dell'attività di riscossione (art. 1, dm. 16.11.2000). L'accesso alle notizie è consentita mediante una specifica procedura di autorizzazione e avviene telematicamente con l'indicazione, a pena di improcedibilità, della data della notifica dell'ingiunzione e della relativa causale.

di omissioni, ovvero di difformità degli stessi rispetto agli elementi conoscitivi in possesso del Sistema informativo dell'Anagrafe Tributaria.

Gli esiti di questa attività sono comunicati dall'Agenzia delle entrate, mediante procedura informatica, all'INPS che deve provvedere ad inoltrarli ai soggetti che hanno ricevuto le dichiarazioni ovvero direttamente al soggetto che ha presentato la dichiarazione sostitutiva.

Per i controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni, la Guardia di Finanza, nell'ambito della programmazione dell'attività di accertamento, deve riservare una quota delle verifiche individuate sulla base di specifici criteri selettivi.

Dal punto di vista operativo, attualmente, la situazione di quanto stabilito all'articolo 4 della Legge istitutiva è la seguente:

- nonostante quanto stabilito al comma 7 del citato articolo 4, non esiste, allo stato attuale, una procedura di incrocio dei dati reddituali ISEE con quelli relativi alla dichiarazione; ne consegue che manca una verifica generalizzata di congruenza fra dichiarato al fisco e auto-dichiarato ai fini dell'ISEE;
- i comuni, in sede di convenzione con L'Agenzia delle Entrate, possono essere abilitati ad accedere ai dati fiscali dei soggetti ISEE per verificare la loro conformità con quelli dichiarati in sede di dichiarazione; i comuni che hanno fatto tale convenzione sono pochissimi;
- le dichiarazioni dei redditi oggetto di rettifica in sede di controllo automatico di liquidazione (correttezza e congruenza dei dati dichiarati con il calcolo dell'imposta) e di controllo formale (verifica documentazione degli oneri deducibili e detraibili) sono centinaia di migliaia; tali rettifiche potrebbero avere significato anche in sede ISEE; allo stato attuale non è previsto alcun incrocio tra i dati rettificati in sede di liquidazione e controllo formale con quelli dichiarati ai fini ISEE;
- gli accertamenti sostanziali che comportano la rettifica dei redditi dichiarati dai contribuenti non sono trasfusi in sede ISEE; tenendo conto dell'alto tasso di evasione questo genera ulteriore iniquità;
- il patrimonio mobiliare non è conosciuto dal fisco; ne consegue che nella normalità dei casi i dati ISEE relativi al patrimonio mobiliare non **sono** oggetto di incrocio con dati già in possesso della Pubblica Amministrazione, salvo nel caso del tutto residuale di controlli operati ad hoc dalla Guardia di Finanza a seguito di specifica convenzione (a questo proposito si segnala ad esempio il recente accordo Guardia di Finanza – Università degli studi di Napoli). L'art. 4 del citato dlgs. 109/98, di recente modificato, al comma 9 prevede che l'Agenzia delle Entrate in presenza di specifiche omissioni o difformità rilevate in sede di controlli automatici di cui al comma 5, sulla base di criteri selettivi, può effettuare apposite richieste di informazioni sul patrimonio mobiliare alle banche e agli altri istituti finanziari e d'investimento, mediante apposite procedure automatizzate.

- l'articolo 38 del Decreto Legislativo 31 maggio 2010 n. 78 "Incrocio sistematico dati Fisco – INPS – situazione a regime - sanzioni specifiche" prevede, nei commi da 1 a 3, una specifica convenzione tra INPS e Agenzia delle entrate per lo scambio di informazioni; il comma 3 prevede specifiche sanzioni a carico di chi fruisce di illegittime prestazioni sociali agevolate (da 500 a 5.000) di competenza INPS; da questo punto di vista occorre attendere come vorranno operare le due istituzioni nei rapporti con gli enti che erogano prestazioni agevolate.

Tutto ciò evidenzia che la deterrenza nei confronti del falso nelle auto-dichiarazioni ai fini del calcolo dell'ISEE è piuttosto bassa, anzi praticamente inesistente.

Il controllo dell'auto-dichiarato sarebbe più efficiente se lo svolgesse direttamente l'Agenzia delle Entrate sfruttando, senza intermediazioni, le potenzialità dell'Anagrafe Tributaria. Per attuare ciò è necessaria una revisione dell'attuale impianto normativo previsto per i controlli.

A tal proposito si rileva che le modifiche ed aggiunte apportate all'articolo 4 dal precedente governo Prodi con la Legge del 24 dicembre 2007 n. 244 avevano già previsto questo ruolo per l'Agenzia delle entrate e quindi, di conseguenza, una utilizzazione diretta della banche dati dell'Anagrafe Tributaria.

L'attuale governo Berlusconi con la Legge del 4 novembre 2010 n. 183 ha di nuovo modificato l'articolo 4, attribuendo all'INPS il compito di governare e gestire i flussi informativi anche ai fini del controllo di quanto autodichiarato dai cittadini per l'ISEE. Da un punto di vista applicativo queste modifiche hanno fortemente ridotto e depotenziato la possibilità di effettuare controlli efficaci.

Per comprendere come le modifiche dell'attuale governo Berlusconi hanno nella sostanza complicato l'iter procedurale della norma, indebolendo la possibilità di eseguire controlli rapidi ed esaustivi, nell'Allegato A si riporta quanto attualmente previsto, ai fini del controllo dell'ISEE, a confronto con quanto aveva previsto il precedente governo Prodi.

L'Anagrafe Tributaria e l'ISEE

La determinazione e il controllo dell'ISEE è uno dei principali settori di applicazione in cui l'Anagrafe Tributaria può giocare un ruolo determinante se viene recuperato a pieno quel valore insito nella legge che la istituisce e che la definiva come organo nazionale descrittivo della posizione fiscale e patrimoniale del contribuente (vedi Allegato B – L'Anagrafe Tributaria).

Verificare e controllare la concessione di esenzioni, agevolazioni e l'accesso ai servizi sociali (ISEE) è un'esigenza prioritaria del Paese per garantire l'equità e la coesione sociale, soprattutto in questo periodo di grave crisi economica ed occupazionale.

Oggi l'Anagrafe Tributaria possiede nei propri archivi, o è in grado di reperirle attraverso l'accesso ad altre banche dati, tutte le informazioni che contribuiscono al calcolo dell'ISEE.

In particolare l'Anagrafe Tributaria, sia pure con i limiti di cui si è fatto cenno in precedenza, dispone d'informazioni per:

- identificare correttamente, attraverso il codice fiscale, i cittadini che fanno parte del nucleo familiare;
- verificare i redditi i redditi dichiarati dai singoli componenti;
- accertare e validare eventuali contratti di locazione o se una casa ai fini della dichiarazione dei redditi è stata indicata come abitazione principale;
- controllare diritti, consistenza e valore del patrimonio immobiliare (terreni e fabbricati) dei componenti.

Resterebbe fuori solo la valutazione del reddito figurativo e del patrimonio mobiliare (conto corrente, depositi, obbligazioni, azioni, ecc.), di certo una componente non secondaria per il controllo di validità dell'ISEE. Occorre tuttavia sottolineare che l'Anagrafe Tributaria è già collegata in via informatica con il mondo bancario per l'accesso all'Anagrafe dei Conti. Si tratta d'un accesso, come si è detto in precedenza, sottoposto a rigide e complesse autorizzazioni e, comunque limitato solo ad alcuni casi , scarsamente significativi ai fini dell'ISEE; tuttavia è un collegamento già esistente che in linea teorica può potenzialmente anche essere utilizzato in via ordinaria, a costi marginali, a questi fini se vengono emanati i necessari provvedimenti normativi.

Inoltre ai fini d'un controllo più approfondito della "ricchezza" del nucleo familiare l'Anagrafe Tributaria può fornire ulteriori elementi conoscitivi come il possesso di veicoli, di imbarcazioni da diporto, di utenze elettriche attive, ecc.

Il valore di tali elementi, previa modifica legislativa, potrebbe anche essere inserito nel calcolo della parte patrimoniale dell'indicatore per renderlo più aderente alle condizioni economiche effettive del nucleo familiare.

Il futuro dell'ISEE

Il punto critico dell'ISEE non sta nelle sue modalità di calcolo e di applicazione, ma in quelle di controllo e verifica di quanto auto-dichiarato dai cittadini.

Seppure è necessario salvaguardare le peculiarità originarie dello strumento, per non snaturare gli scopi per cui l'indicatore è stato introdotto, è altrettanto indispensabile porre con forza la questione che, se non adeguatamente controllato, l'ISEE rischia di aggravare il problema, o meglio la "piaga", dell'evasione fiscale trasferendo ulteriori risorse economiche aggiuntive ai "furbi" a danno dei cittadini "onesti".

Più specificamente l'evasore fiscale oltre a non contribuire col pagamento delle tasse alla spesa pubblica, usufruirebbe dei servizi sociali con modalità agevolate e quindi lucrando ulteriormente sulle risorse pubbliche.

È proprio in questa prospettiva che bisogna soprattutto concentrare l'attenzione sul come rendere efficaci i controlli, avviando azioni e miglioramenti normativi che rendano incisiva l'attività di deterrenza, contribuendo così anche a ridurre l'evasione fiscale.

Il primo intervento da fare è di individuare quale punto di riferimento esclusivo di controllo dell'ISEE la struttura specificatamente delegata dallo Stato all'accertamento dell'evasione: l'Agenzia delle Entrate, **come aveva già fatto il**

governo Prodi prima delle novità introdotte dalla Legge del 4 novembre 2010 n. 183.

Il secondo riguarda l'utilizzo tempestivo e generalizzato, ai fini della verifica di attendibilità dell'auto-dichiarato, del patrimonio informativo dell'Anagrafe Tributaria attraverso la predisposizione di appositi e specifici servizi informatici, puntuali o massivi, che su richiesta (tramite i codici fiscali dei componenti il nucleo familiare) forniscano agli enti interessati elementi utili per la verifica e il controllo della concessione di agevolazioni o di quanto dichiarato dai contribuenti ai fini del calcolo dell'ISEE per l'accesso ai servizi sociali

Sarebbe opportuno in questo campo concordare con gli enti interessati (comuni, università, ecc.) come realizzare tali servizi che dovrebbero rendere disponibili, su richiesta, dal sistema dell'Anagrafe Tributaria a quello dell'ente, la posizione reddituale e patrimoniale (ISEE) dei soggetti da verificare.

Tenendo conto che oggi, al contrario di quanto avveniva quando l'ISEE fu introdotto, i dati delle dichiarazioni dei redditi affluiscono, attraverso i Centri di assistenza fiscale e i professionisti, per via telematica, praticamente in tempo reale, nelle banche-dati dell'Agenzia delle Entrate, si può anche ipotizzare un collegamento organico fra auto-dichiarazione e dichiarazione dei redditi.

Infatti, qualora l'auto-dichiarazione pervenga in via telematica, anch'essa attraverso gli stessi canali dei CAF e dei professionisti, all'Agenzia delle Entrate, non ci sarebbe più necessità che il cittadino compili la parte reddituale che potrebbe essere integrata direttamente in modo informatico dalla stessa Agenzia.

Per fare tutto ciò è ovviamente necessario un intervento normativo, ma in questo modo si semplificherebbe per il cittadino la compilazione dell'auto-dichiarazione e si garantirebbe, con un migliore allineamento, l'affidabilità e la correttezza dei dati anche ai fini del controllo dell'indicatore.

Per quanto attiene il controllo del patrimonio mobiliare ai fini dell'ISEE si ribadisce, da ultimo, che il collegamento informatico già esistente tra Anagrafe dei Conti ed Anagrafe Tributaria consentirebbe l'avvio in tempi rapidi, previa le necessarie modifiche normative ed autorizzative, di incroci sistematici da parte dell'Agenzia delle Entrate e della Guardia di Finanza.

La partecipazione dei comuni all'accertamento

A partire dal 2005 sono state introdotte nel nostro ordinamento legislativo una serie di norme che hanno progressivamente regolamentato ed attuato quanto previsto nell'articolo 44 del DPR del 29 settembre 1973 n. 600 - Disposizioni in materia di accertamento delle imposte sui redditi che stabiliva la partecipazione dei comuni a tale attività.

L'evoluzione dell'impianto normativo

La prima legge che ha reso in concreto operativo quanto già previsto all'articolo 44 del DPR n. 600 del 1973, in tema di partecipazione dei comuni all'attività di accertamento, è stata il Decreto Legge n. 203 del 30 settembre 2005 convertito con modificazioni dalla Legge 2 dicembre 2005, n. 248.

In particolare questa legge ha previsto, al primo comma dell'articolo 1, per i comuni "una quota di partecipazione all'accertamento fiscale pari al 30 per cento delle somme riscosse a titolo definitivo relative a tributi statali".

Al secondo comma dello stesso articolo 1 la norma ha, inoltre, previsto l'emanazione d'un Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate in cui venivano "stabilite le modalità tecniche di accesso alle banche dati e di trasmissione ai comuni, anche in via telematica, di copia delle dichiarazioni relative ai contribuenti in essi residenti, nonché quelle della partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale di cui al comma 1."

Un primo Provvedimento dal titolo "Modalità di partecipazione dei comuni all'attività di accertamento" è stato emanato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate il 3 dicembre 2007, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali e con il Direttore dell'Agenzia del Territorio.

Un secondo provvedimento dal titolo "Definizione delle modalità tecniche relative alla trasmissione da parte dei Comuni delle informazioni suscettibili di utilizzo ai fini dell'accertamento dei tributi statali e del criterio di ripartizione della quota spettante ai singoli Comuni" è stato emanato il 26 novembre 2008.

Per quanto riguarda i Comuni l'ambito di applicazione dei Provvedimenti è prioritariamente incentrato su segnalazioni specifiche di dati e indizi di competenza della loro attività tributaria che questi possono fare all'Agenzia delle Entrate. Queste informazioni riguardano principalmente il patrimonio immobiliare.

Si fa presente, inoltre, che già prima dell'emanazione del primo Provvedimento del Direttore, l'Agenzia delle Entrate, attraverso il proprio sistema d'interscambio telematico – SIATEL, aveva reso disponibili ai comuni i dati relativi alle dichiarazioni dei redditi di loro competenza degli anni d'imposta 2002 (a partire dal 26 aprile 2006), 2003 (a partire dal 29 maggio 2006) e 2004 (a partire dal 26 giugno 2006). I dati delle dichiarazioni dei redditi di competenza del comune per l'anno d'imposta 2005 sono stati resi disponibili subito dopo l'emanazione del primo Provvedimento nei primi mesi del 2008.

Con il quarto governo Berlusconi, insediatosi a maggio 2008, la legge sulla partecipazione dei comuni all'accertamento è stata modificata dall'articolo 18 del Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito con modificazioni dalla Legge 30 luglio 2010.

In particolare sono state introdotte le seguenti modifiche:

- al comma 5, lettera a, la percentuale del 30% per la partecipazione all'attività è stata elevata al 33%;
- al comma 5, lettera b, è stato riformulata l'emanazione del Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate, estendendo il suo campo d'azione, ma al comma 8 è stato mantenuto fermo il concetto che le "modalità tecniche di accesso dei comuni alle banche dati e alle dichiarazioni relative ai contribuenti", nonché "le modalità di partecipazione degli stessi all'accertamento fiscale e contributivo" sono emanate con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate;

- al comma 2 è stata regolamentata la partecipazione dei comuni consistente, tra l'altro, nella segnalazione "all'Agenzia delle entrate, alla Guardia di finanza e all'INPS, di elementi utili ad integrare i dati contenuti nelle dichiarazioni presentate dai contribuenti per la determinazione di maggiori imponibili fiscali e contributivi"; ai fini di tale partecipazione i Comuni con popolazione:
 - "superiore a cinquemila abitanti sono tenuti ad istituire, laddove non vi abbiano già provveduto, il Consiglio tributario";
 - "inferiore a cinquemila abitanti, laddove non abbiano già costituito il Consiglio tributario, sono tenuti a riunirsi in consorzio".

Lo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, infine, stabilisce, modificando ulteriormente il precedente impianto, all'articolo 2 (Devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare) comma 10 che "in ogni caso, al fine di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazioni dei comuni all'attività di accertamento tributario:

- è assicurato al comune interessato il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto;
- è elevata al 50% la quota dei tributi statali riconosciuta ai comuni" per la partecipazione all'accertamento;
- "i singoli comuni hanno accesso, secondo le modalità stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria relativi:
 - ai contratti di locazione nonché ad ogni altra informazione riguardante il possesso o la detenzione degli immobili ubicati nel proprio territorio;
 - alla somministrazione di energia elettrica, di servizi idrici e del gas relativi agli immobili ubicati nel proprio territorio;
 - ai soggetti che hanno il domicilio fiscale nel proprio territorio;
 - ai soggetti che esercitano nello stesso un'attività di lavoro autonomo o di impresa".

I Consigli Tributari

Elemento fondamentale per portare a regime la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento risulta, così come stabilito dalla legge, la costituzione da parte dei comuni, laddove non già esistenti, dei Consigli Tributari.

Non si comprende la ragione, a questo scopo, della riesumazione obbligatoria dei Consigli tributari comunali, organismi di promanazione politica locale, notoriamente dimostratisi inutili ed obsoleti.

La disposizione sembra avere più finalità mediatiche e di propaganda e produrrà certamente complicazioni procedurali e costi di dubbia utilità, anche memori della pregressa esperienza dei Comitati Tributarî Regionali..

Se l'attività di partecipazione dei comuni alle indagini sul tenore di vita dei contribuenti deve concretizzarsi essenzialmente in attività di intelligence, intesa a reperire elementi e notizie utili ai fini del controllo fiscale dei cittadini residenti, c'è da domandarsi a che servono 5.000/6.000 consigli tributarî e quali saranno i costi. Presumibilmente dovranno essere impegnate decine di migliaia di persone in qualità di membri e ingenti risorse economiche a carico dei comuni: costi dei consiglieri (gettoni o altro e rimborso spese), costi del personale di assistenza, del materiale di supporto ed informatico, delle sedi di riunioni , ecc.

Le modalità di partecipazione

Il comune può partecipare all'attività di accertamento attraverso due modalità:

- segnalando per soggetto all'Agenzia delle Entrate elementi utili all'esecuzione d'un controllo (indizi di evasione e/o elusione);
- individuando, attraverso la conoscenza del proprio territorio, particolari categorie di soggetti da accertare e contribuendo in questo modo alla programmazione dei controlli.

Le segnalazioni

Il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 3 dicembre 2007, ha individuato, tra l'altro, gli ambiti di intervento rilevanti per le attività istituzionali dei Comuni e per quelle di controllo fiscale dell'Agenzia delle Entrate:

- a) commercio e professioni;
- b) urbanistica e territorio;
- c) proprietà edilizie e patrimonio immobiliare;
- d) residenze fittizie all'estero;
- e) disponibilità di beni indicativi di capacità contributiva .

In particolare nell'ambito di cui alla lettera a) le segnalazioni qualificate che possono fornire i Comuni che partecipano all'attività di accertamento riguardano i soggetti:

- che pur svolgendo un'attività di impresa, sono privi di partita IVA;
- nelle dichiarazioni fiscali hanno dichiarato di svolgere un'attività diversa da quella rilevata in loco;
- sono interessati da affissioni pubblicitarie abusive, in qualità di imprese utilizzatrici e di soggetti che gestiscono gli impianti pubblicitari abusivi;
- pur qualificandosi enti non commerciali, presentano circostanze sintomatiche di attività lucrative.

Nell'ambito di cui alla lettera b) le segnalazioni qualificate riguardano i soggetti che:

- hanno realizzato opere di lottizzazione, anche abusiva, in funzione strumentale alla cessione di terreni ed in assenza di correlati redditi dichiarati;
- hanno partecipato, anche in qualità di professionisti od imprenditori, ad operazioni di abusivismo edilizio con riferimento a fabbricati ed insediamenti non autorizzati di tipo residenziale o industriale .

Nell'ambito di cui alla lettera c) le segnalazioni qualificate riguardano i soggetti persone fisiche nei cui confronti risulta:

- la proprietà o diritti reali di godimento di unità immobiliari diverse da abitazioni principali, non indicate nelle dichiarazioni dei redditi;
- la proprietà o diritti reali di godimento di unità immobiliari abitate, in assenza di contratti registrati, da residenti diversi dai proprietari o dai titolari dei diritti reali di godimento ovvero da soggetti non residenti nelle stesse;
- la notifica di avvisi di accertamento per omessa dichiarazione ICI, in assenza di dichiarazione dei connessi redditi fondiari ai fini dell'imposizione diretta;
- la notifica di avvisi di accertamento per omessa dichiarazione TarSU o Tariffa rifiuti in qualità di occupante dell'immobile diverso dal titolare del diritto reale, in assenza di contratti di locazione registrati ovvero di redditi fabbricati dichiarati dal titolare del diritto reale ai fini dell'imposizione diretta;
- la revisione di rendita catastale a seguito di procedura ex articolo 1, comma 336, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004 per unità immobiliari diverse dall'abitazione principale .

Nell'ambito di cui alla lettera d) le segnalazioni qualificate riguardano i soggetti che:

- pur risultando formalmente residenti all'estero, hanno di fatto nel comune il domicilio ovvero la residenza ai sensi dell'articolo 43, commi 1 e 2, del codice civile.

Nell'ambito di cui alla lettera e) le segnalazioni qualificate riguardano i soggetti persone fisiche che:

- risultano avere la disponibilità, anche di fatto, di beni e servizi di cui alla tabella allegata al decreto ministeriale 10 settembre 1992, come sostituita dal decreto ministeriale 19 novembre 1992, ovvero altri beni e servizi di rilevante valore economico, in assenza di redditi dichiarati con riferimento a tutti i componenti del nucleo familiare del soggetto.

Le segnalazioni dei Comuni devono contenere i dati identificativi del soggetto in relazione ai quali sono rilevati e segnalati i fatti, atti e negozi di cui ai punti predetti, evidenziando, senza ulteriori elaborazioni logiche, comportamenti evasivi ed elusivi.

Le segnalazioni sono trasmesse all'Agenzia tramite il sistema S.I.A.T.E.L. in modalità web, secondo le specifiche tecniche che sono state ulteriormente definite con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 26 novembre 2008.

Le Direzioni Regionali dell'Agenzia delle Entrate con appositi protocolli d'intesa con i Comuni interessati, volti alla definizione di programmi locali di recupero dell'evasione, possono adattare alle specifiche condizioni del territorio ulteriori strumenti di partecipazione comunale, oltre a quelle definite col provvedimento del Direttore dell'Agenzia sopra illustrate.

Le segnalazioni trasmesse dai Comuni sono oggetto di valutazione da parte dell'Ufficio dell'Agenzia competente in relazione al domicilio fiscale del contribuente, secondo gli ordinari criteri di proficuità comparata ai fini della predisposizione del piano annuale dei controlli.

L'Agenzia delle Entrate seguirà tutto l'iter degli accertamenti riferiti in tutto o in parte alle segnalazioni trasmesse dai Comuni sino alla fase della definitiva riscossione delle maggiori imposte, interessi e sanzioni correlati agli specifici elementi di rettifica o accertamento. A seguito della definitiva riscossione sarà destinato ai Comuni che hanno contribuito all'accertamento la percentuale di entrate fissata dalla legge.

L'ambito di intervento, rilevante per le attività istituzionali dei Comuni e per quelle di controllo fiscale dell'Agenzia del Territorio, è costituito invece dalle richieste dei Comuni rivolte ai contribuenti ai sensi dell'articolo 1, comma 336, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 .

In tale ambito possono essere ricomprese le richieste dei Comuni ai contribuenti finalizzate alla presentazione di documenti di aggiornamento catastale per gli immobili di cui all'articolo 2, commi 36 (fabbricati rurali che hanno perso i requisiti di ruralità o che non risultano dichiarati in catasto) e 41 (individuazione delle porzioni a destinazione commerciale, industriale, studi privati o ad usi diversi, presenti in unità censite in categorie E1,E2,E3,E4,E5,E6 ed E9), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286, oltre alle richieste relative al completamento dell'accatastamento per le unità immobiliari censite nelle categorie F3 e F4, che risultino ultimate.

Le segnalazioni di cui al precedente comma sono trasmesse all'Agenzia del Territorio tramite il sistema di veicolazione definito dal provvedimento del Direttore dell'Agenzia del Territorio del 16 febbraio 2005 e sono oggetto di valutazione da parte dell'Ufficio provinciale dell'Agenzia competente in relazione all'ubicazione dell'immobile. Anche in questo caso gli avvisi di accertamento notificati, sono tracciati fino alla definitiva riscossione dei relativi tributi, interessi e sanzioni correlati agli specifici elementi di accertamento. A seguito della definitiva riscossione, è destinata ai Comuni che hanno contribuito all'accertamento la percentuale di entrate fissata dalla legge. L'Agenzia del Territorio predispone le procedure di estrazione dei dati, da rendere disponibili ai Comuni che ne faranno richiesta, utili per lo svolgimento dei controlli fiscali.

La programmazione dei controlli

In tale contesto, va sottolineato che i cosiddetti patti antievasione (come sono definite le Convenzioni tra i Comuni e le Direzioni regionali delle entrate) hanno sostanzialmente finora riprodotto i contenuti del provvedimento del Direttore

dell'Agenzia delle entrate, senza ulteriori adattamenti in relazione alle specifiche esigenze locali. Tale aspetto, di per sé, potrebbe già costituire un indicatore del rischio che si sia solo in presenza di adempimenti procedurali ai quali potrebbe non sempre seguire un effettivo impegno dell'Ente locale.

D'altra parte per quest'ultimo l'avvio di un processo organizzativo che consenta una reale collaborazione con l'Agenzia delle entrate sulla lotta all'evasione non è poca cosa.

E' nota a tutti la condizione in cui storicamente sono stati tenuti gli Uffici tributi da parte dei Comuni, tant'è che nella maggior parte di essi la gestione delle entrate proprie è nella maggior parte dei casi affidata a società locali. Di conseguenza, la riorganizzazione di risorse umane, strumentali, processi operativi, tecnologie, relazioni istituzionali finalizzati al recupero dell'evasione assume la connotazione di una vera e propria rifondazione del ruolo del Comune per quanto riguarda la gestione della funzione tributaria. **L'urgenza della gestione di tali profili è accresciuta dall'attuazione del federalismo fiscale.**

Nel panorama sopra accennato, attualmente "i patti antievasione", per come sono definiti, potrebbero assumere più una valenza mediatica che quella di strumenti operativi, se gli enti locali non fanno conoscere ai loro territori in che modo, concretamente, stanno dando attuazione ai patti stipulati con l'Agenzia delle entrate. A titolo esemplificativo: ogni anno l'Agenzia delle entrate stipula col Ministro una convenzione in cui, fra l'altro, dà conto del programma di controlli che intende svolgere, le tipologie di controllo stesso, gli obiettivi di entrate e di proficuità, le risorse umane che intende dedicarvi, gli investimenti informatici e di miglioramento organizzativo, compresa la formazione del personale.

Analogamente i Comuni, per rendere efficace la propria azione, a fronte degli impegni generici assunti con le Convenzioni con l'Agenzia, devono avviare al proprio interno, e poi rendere noto alle comunità locali, il percorso organizzativo ed operativo che intendono seguire annualmente per assicurare un certo numero di segnalazioni, la cui qualità, in termini di proficuità, andrebbe tenuta costantemente sotto controllo, dal momento che più che il numero conta l'utilizzabilità di tali segnalazioni ai fini dell'accertamento da parte dell'Agenzia delle entrate.

A tal fine, l'esperienza nell'azione di contrasto all'evasione maturata in tanti anni dall'Agenzia delle entrate, con il supporto dell'Anagrafe tributaria, deve diventare un patrimonio effettivamente "delocalizzato"; ma per far questo è necessario che tutti gli attori in campo assumano impegni precisi indicando tempi di realizzazione delle iniziative e risultati.

Un riferimento interessante può essere in proposito quello della regione Emilia ove è stato stipulato un accordo quadro tra la Direzione regionale dell'Agenzia delle entrate e l'Anci regionale per:

- individuare modalità e strumenti in grado di favorire, nel più breve tempo possibile, la concreta partecipazione dei comuni al recupero dell'evasione dei tributi erariali;
- creare una task force congiunta con l'Anci con lo scopo di individuare programmi locali di recupero dell'evasione, fornire istruzioni operative ai comuni, elaborare check list per la raccolta dei dati e la predisposizione

delle segnalazioni da inviare all'Agenzia delle entrate, aggiornare e standardizzare le metodologie di intervento dei funzionari comunali;

- diffondere chiari e ben individuati percorsi investigativi, utili a produrre segnalazioni direttamente utilizzabili ai fini di un accertamento;
- attuare una specifica attività formativa congiunta;
- organizzare una rete di funzionari presso ogni direzione provinciale dell'Agenzia delle entrate, allo scopo di seguire lo sviluppo delle attività accertative, monitorare i risultati, tenere i collegamenti con i capiufficio tributi dei comuni, segnalare o risolvere le problematiche tecniche e operative, evidenziare le pratiche migliori per la diffusione.

Ferme restando le considerazioni di ordine strutturale sopra delineate, è bene anche segnalare alcuni rischi che possono verificarsi o che forse si stanno verificando nell'attuazione di questo processo di collaborazione istituzionale Agenzie-Comuni.

Intanto, dal momento che le segnalazioni da fornire all'Agenzia richiedono un minimo di attrezzaggio informatico, occorrerebbe verificare se i piccoli Comuni (ma forse anche i medi!) possono adeguatamente gestire i tracciati stabiliti con il provvedimento del Direttore dell'Agenzia sopra citato.

E' noto, infatti, che i significativi tagli operati ai bilanci comunali, hanno determinato una forte contrazione della spesa per investimenti informatici che in alcune realtà era già pressoché nulla o maggiormente orientata ai servizi di base.

Di conseguenza, se la partecipazione alla lotta all'evasione richiederà lo sviluppo di applicazioni e soluzioni specifiche, è certo che pochi potranno attrezzarsi in tal senso. Una possibile risposta a tale criticità potrebbe essere la costituzione di consorzi tra comuni per la gestione delle soluzioni informatiche.

Inoltre, le segnalazioni finora trasmesse all'Agenzia delle entrate, sembrano riguardare prevalentemente i fabbricati e, in generale, l'urbanistica. Tale aspetto potrebbe confermare il relativo impegno degli enti locali che preferiscono i dati riscontrabili in sede mentre, invece, per quanto attiene al commercio, professioni e manifestazioni di capacità contributiva, per il fatto di essere a contatto col territorio, potrebbero fornire all'Agenzia elementi preziosi.

In relazione a ciò, va anche segnalato che il concreto impegno dell'Ente locale andrebbe anche valutato in relazione alla stima dell'evasione fiscale che è stata realizzata per quel territorio: i numeri delle segnalazioni, la loro proficuità, le entrate riscosse, andranno quindi sempre rapportate all'evasione stimata dal Ministero dell'economia/Agenzia delle entrate e dalla Banca d'Italia. Le comunità locali e forse lo stesso Ministero dell'economia/Agenzia delle entrate dovrebbero tenere sotto controllo quanto i Comuni si impegnano a recuperare, per quantità e qualità, l'evasione fiscale stimata per il loro territorio.

Del resto, che ancora non ci sia un fattivo impegno in tal senso, è attestato dal numero dei Comuni che finora hanno stipulato convenzioni con l'Agenzia delle entrate rispetto al totale dei Comuni italiani. A tale scopo andrebbe acquisito e reso pubblico il numero.

Occorre anche ricordare che l'impegno dei Comuni nell'azione di contrasto torna a vantaggio anche della fiscalità erariale; in tal senso sarebbe anche opportuno che, soprattutto in vista del federalismo fiscale, i flussi informativi tra Agenzia e Comuni siano sempre bidirezionali, in relazione alla rilevanza delle informazioni che ciascun ente ritiene di interesse per l'altro ente.

Non va dimenticato che i risultati conseguiti in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto all'evasione possono costituire una fonte significativa di risorse per la spesa sociale.

Da ultimo occorre evidenziare quanto dal Centro si può fare, in termini di servizi informatici, sfruttando a costi marginali le potenzialità dell'Anagrafe Tributaria, per agevolare, promuovere ed incentivare la partecipazione attiva dei comuni alla pianificazione dell'attività di accertamento.

Andando oltre la semplice trasmissione informatica dei dati delle dichiarazioni dei redditi ai comuni, si potrebbero attivare, dal centro, servizi di supporto alle decisioni che consentono la costituzione di report statistici descrittivi dei comportamenti fiscali dei contribuenti di competenza. Tali report dovrebbero essere realizzati con dati statistici al massimo livello di disaggregazione possibile (per codice elementare di attività economica, per tipo contribuente/dichiarazione, per natura giuridica, ecc.).

Analoghi servizi di tipo statistico potrebbero essere attivati per le risultanze catastali del patrimonio immobiliare (terreni e fabbricati) del comune.

Questo non solo svilupperebbe la conoscenza del comune della propria realtà economico-territoriale, emergente dai dati fiscali, ma anche consentirebbe al comune di segnalare, in base a valutazioni di tipo oggettivo, particolari situazioni a cui l'Agenzia delle Entrate dovrebbe porre la massima attenzione in fase di controllo.

Per comprendere l'importanza pratica di quanto esposto in precedenza si può prendere ad esempio il fatto che, attraverso la creazione d'un report, articolato per attività economica elementare, tipo e natura giuridica del contribuente, il comune potrebbe scoprire che nel proprio territorio ci sono nel settore delle costruzioni un numero elevato di società a responsabilità limitata in perdita. Questa semplice constatazione può originare la segnalazione all'Agenzia delle Entrate della necessità d'inserire questa tipologia di soggetti, operanti nel comune, nel piano annuale dei controlli.

Questo tipo di strumenti informatici che si basano sulla tecnica del "magazzino di dati" dovrebbero essere erogati via Internet a tutti i Comuni dal Dipartimento delle Finanze nell'ambito delle statistiche fiscali.

Un servizio di questo tipo che potrebbe essere erogato dal centro, a costi aggiuntivi marginali, rispetto alla spesa già prevista per le statistiche, da una parte impedirebbe che i comuni, tecnologicamente più evoluti e sensibili nei confronti della partecipazione all'attività di accertamento, programmino la loro realizzazione con enorme spreco di scala, e dall'altra che anche i comuni più piccoli e meno evoluti dal punto di vista informatico possano disporre delle stesse conoscenze di tipo statistico.

Allegato A : Il controllo dell'ISEE

Il Decreto Legislativo del 31 marzo 1998 n. 109 (norma istitutiva dell'ISEE) ha previsto all'articolo 4 (in corsivo è riportata la versione di alcuni commi dell'articolo 4 così come erano stati modificati dal precedente governo Prodi con la Legge del 24 dicembre 2007 n. 244; la versione dei commi riportata è stata in vigore dal 1 gennaio 2008 al 24 novembre 2010; le parti aggiunte o modificate sono evidenziate in grigio).

"1. Il richiedente la prestazione presenta un'unica dichiarazione sostitutiva, ai sensi del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, di validità annuale, concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente di cui all'articolo 2, ancorché l'ente si avvalga della facoltà riconosciutagli dall'articolo 3, comma 2. E' lasciata facoltà al cittadino di presentare entro il periodo di validità della dichiarazione sostitutiva unica una nuova dichiarazione, qualora intenda far rilevare i mutamenti delle condizioni familiari ed economiche ai fini del calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente del proprio nucleo familiare. Gli enti erogatori possono stabilire per le prestazioni da essi erogate la decorrenza degli effetti di tali nuove dichiarazioni.

2. La dichiarazione di cui al comma 1 è presentata ai comuni o ai centri di assistenza fiscale previsti dal Decreto Legislativo 9 luglio 1997, n. 241, o direttamente all'amministrazione pubblica alla quale è richiesta la prima prestazione o alla sede dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) competente per territorio.

2. La dichiarazione di cui al comma 1 è presentata ai comuni o ai centri di assistenza fiscale previsti dal decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, o direttamente all'amministrazione pubblica alla quale è richiesta la prima prestazione o alla sede dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) competente per territorio. Tali soggetti trasmettono telematicamente all'Agenzia delle entrate le relative informazioni.

3. È comunque consentita la presentazione all'INPS, in via telematica, della dichiarazione sostitutiva unica direttamente a cura del soggetto richiedente la prestazione agevolata.

3. E' comunque consentita la presentazione all'Agenzia delle entrate, in via telematica, della dichiarazione sostitutiva unica direttamente a cura del soggetto richiedente la prestazione agevolata.

4. L'INPS determina l'indicatore della situazione economica equivalente in relazione ai dati autocertificati dal soggetto richiedente la prestazione agevolata.

4. L'Agenzia delle entrate determina l'indicatore della situazione economica equivalente in relazione:

a) agli elementi in possesso del Sistema informativo dell'anagrafe tributaria;

b) ai dati autocertificati dal soggetto richiedente la prestazione agevolata.

5. In relazione ai dati autocertificati dal soggetto richiedente, l'Agenzia delle entrate, sulla base di appositi controlli automatici, individua l'esistenza di omissioni, ovvero difformità degli stessi rispetto agli elementi conoscitivi in possesso del Sistema informativo dell'anagrafe tributaria.

6. Gli esiti delle attività effettuate ai sensi del comma 5 sono comunicati dall'Agenzia delle entrate, mediante procedura informatica, all'INPS che provvederà a inoltrarli ai soggetti che hanno ricevuto le dichiarazioni ai sensi del comma 2, ovvero direttamente al soggetto che ha presentato la dichiarazione sostitutiva unica ai sensi del comma 3.

6. Gli esiti delle attività effettuate ai sensi dei commi 4 e 5 sono comunicati dall'Agenzia delle entrate, mediante procedura informatica, ai soggetti che hanno trasmesso le informazioni ai sensi del comma 2, ovvero direttamente al soggetto che ha presentato la dichiarazione sostitutiva unica ai sensi del comma 3, nonché in ogni caso all'INPS ai sensi dell'articolo 4-bis, comma 1.

7. Sulla base della comunicazione dell'INPS, di cui al comma 6, i comuni, i centri di assistenza fiscale e le amministrazioni pubbliche ai quali è presentata la dichiarazione sostitutiva rilasciano un'attestazione, riportante l'indicatore della situazione economica equivalente, nonché il contenuto della dichiarazione e gli elementi informativi necessari per il calcolo. Analoga attestazione è rilasciata direttamente dall'INPS nei casi di cui al comma 3.

L'attestazione riporta anche le eventuali omissioni e difformità di cui al comma 5. La dichiarazione, munita dell'attestazione rilasciata, può essere utilizzata, nel periodo di validità, da ogni componente del nucleo familiare per l'accesso alle prestazioni agevolate di cui al presente decreto.

7. Sulla base della comunicazione dell'Agenzia delle entrate, di cui al comma 6, i comuni, i centri di assistenza fiscale, l'INPS e le amministrazioni pubbliche ai quali è presentata la dichiarazione sostitutiva rilasciano...

8. In presenza delle omissioni o difformità di cui al comma 5, il soggetto richiedente la prestazione può presentare una nuova dichiarazione sostitutiva unica, ovvero può comunque richiedere la prestazione mediante l'attestazione relativa alla dichiarazione presentata recante le omissioni o le difformità rilevate dall'Agenzia delle entrate. Tale dichiarazione è valida ai fini dell'erogazione della prestazione, fatto salvo il diritto degli enti erogatori di richiedere idonea documentazione atta a dimostrare la completezza e veridicità dei dati indicati nella dichiarazione. Gli enti erogatori eseguono, singolarmente o mediante un apposito servizio comune, tutti i controlli ulteriori necessari e provvedono ad ogni adempimento conseguente alla non veridicità dei dati dichiarati.

9. Ai fini dei successivi controlli relativi alla determinazione del patrimonio mobiliare gestito dagli operatori di cui all'articolo 7, sesto comma, del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 605, l'Agenzia delle entrate, in presenza di specifiche omissioni o difformità rilevate ai sensi del comma 5, effettua, sulla base di criteri selettivi, apposite richieste di informazioni ai suddetti operatori, avvalendosi delle relative procedure automatizzate di colloquio.

10. Nell'ambito della programmazione dell'attività di accertamento della Guardia di finanza, una quota delle verifiche e' riservata al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni, secondo criteri selettivi.

11. I nominativi dei richiedenti nei cui confronti emergono divergenze nella consistenza del patrimonio mobiliare sono comunicati alla Guardia di finanza al fine di assicurare il coordinamento e l'efficacia dei controlli previsti dal comma 10.

12. Con apposita convenzione stipulata tra l'INPS e l'Agenzia delle entrate, nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 196, sono disciplinate le modalità attuative e le specifiche tecniche per lo scambio delle informazioni necessarie all'attuazione delle disposizioni del presente articolo.

13. Al fine di consentire la semplificazione e il miglioramento degli adempimenti dei soggetti richiedenti le prestazioni agevolate, a seguito dell'evoluzione dei sistemi informativi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate possono essere altresì previste specifiche attività di sperimentazione finalizzate a sviluppare l'assetto dei relativi flussi di informazione.

14. Ai fini del rispetto dei criteri di equità sociale, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle valutazioni dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate, si provvede alla razionalizzazione e all'armonizzazione dei criteri di determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente rispetto all'evoluzione della normativa fiscale.

Allegato B : L'Anagrafe Tributaria

Le potenzialità

La legge istitutiva (Decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973 n. 605) dell'Anagrafe Tributaria e del Codice Fiscale dei contribuenti prevedeva e tuttora prevede:

- la creazione d'un archivio nazionale che raccoglie per cittadino/ contribuente tutte le informazioni e le notizie relative ai rapporti fra questo e l'amministrazione finanziaria, nonché tutti gli altri dati utili ai fini fiscali e di controllo (posizione fiscale e patrimoniale del contribuente, articolo 1);
- l'iscrizione e l'inserimento in archivio, attraverso un sistema di codifica (codice fiscale) per l'identificazione univoca, di tutti i soggetti che hanno rapporti con il fisco: persone fisiche, persone giuridiche, società, associazioni ed altre organizzazioni di persone o di beni prive di personalità giuridica (articolo 2);
- l'obbligo di richiesta e d'indicazione del codice fiscale in tutti gli atti con rilevanza fiscale (articolo 3);
- l'elenco degli atti, progressivamente aumentati nel tempo, in cui è obbligatoria l'indicazione del codice fiscale (articolo 6);
- elaborazioni dei dati raccolti utili allo studio dei fenomeni fiscali (articolo 1).

Sulla base di questa missione, stabilita per legge negli articoli citati (per il loro dettaglio confronta li paragrafo successivo sulla legge istitutiva), è stata sviluppata attorno all'Anagrafe Tributaria, in oltre 35 anni, tutta l'automazione dei processi amministrativi relativi alla gestione dei tributi erariali.

Oggi l'Anagrafe Tributaria è un sistema informatico complesso, in cui negli anni si è investito molto, costituito da applicazioni a supporto del funzionamento del sistema fiscale erariale e da un ampio patrimonio di dati, in gran parte, aggiornati telematicamente.

La fiscalità statale, pertanto, fa riferimento ad un'infrastruttura di supporto informatico, funzionale ed affidabile, che copre efficacemente tutte le fasi di gestione dei tributi erariali: dall'operatività al governo. Un sistema sicuramente migliorabile e perfezionabile, ma con una solida impostazione tecnologica ed organizzativa.

Questo strumento che nasce come supporto all'operatività della gestione amministrativa dei tributi ha, oggi, al suo interno potenzialità e ricchezza di dati per un utilizzo più ampio che va ben oltre l'ausilio alla specifica attività interna dell'amministrazione finanziaria.

È uno strumento che si configura non solo come supporto all'operatività interna dell'amministrazione finanziaria, ma anche come struttura al servizio della collettività nazionale. Tenendo conto degli investimenti sostenuti e dell'esperienza informatica maturata l'Anagrafe Tributaria deve diventare una struttura di servizio

per l'attuazione del federalismo fiscale, della partecipazione dei comuni all'attività di accertamento e per il controllo e la verifica puntuale di quanto dichiarato dai cittadini ai fini dell'ISEE.

È fondamentale, in un paese moderno, che l'equità fiscale e il diritto all'accesso all'assistenza sociale sia garantita ai cittadini previa verifica di ambedue le componenti che contribuiscono alla formazione della ricchezza: il reddito e il patrimonio.

È altrettanto fondamentale che in un sistema complesso, in cui all'attività di accertamento partecipano anche i comuni, vi sia una circolarità bidirezionale dei dati utili alla lotta all'evasione, dal centro e verso la periferia e viceversa.

La legge istitutiva

Decreto del Presidente della Repubblica del 29 settembre 1973 n. 605.

Articolo 1

"L'anagrafe tributaria raccoglie e ordina su scala nazionale i dati e le notizie risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce presentate agli uffici dell'amministrazione finanziaria e dai relativi accertamenti, nonché i dati e le notizie che possono comunque assumere rilevanza ai fini tributari.

I dati e le notizie raccolti sono comunicati agli organi dipendenti dal Ministro per le finanze preposti agli accertamenti ed ai controlli relativi alla applicazione dei tributi ed, in particolare, ai fini della valutazione della complessiva capacità contributiva e degli adempimenti consequenziali di rettifica delle dichiarazioni e di accertamento, all'ufficio distrettuale delle imposte nella cui circoscrizione il soggetto ha il domicilio fiscale.

Sulla base dei dati in suo possesso l'anagrafe tributaria provvede alle elaborazioni utili per lo studio dei fenomeni fiscali."

Articolo 2

"Sono iscritte all'anagrafe tributaria, secondo un sistema di codificazione stabilito con decreto del Ministro per le finanze, le persone fisiche, le persone giuridiche e le società, associazioni ed altre organizzazioni di persone o di beni prive di personalità giuridica, alle quali si riferiscono i dati e le notizie raccolti ai sensi dell'art. 1, o che abbiano richiesto l'attribuzione del numero di codice fiscale a norma dell'art. 3..."

Articolo 3

"Ogni soggetto obbligato alla indicazione del proprio numero di codice fiscale negli atti di cui al successivo art. 6 è tenuto a richiederne l'attribuzione a norma dell'art. 4..."

Articolo 6

"Il numero di codice fiscale deve essere indicato nei seguenti atti:

a) fatture e documenti equipollenti emessi ai sensi delle norme concernenti l'imposta sul valore aggiunto, relativamente all'emittente;.....”.