



*Dipartimento di Impresa e Management*

*Cattedra: Scienza delle finanze*

***Analisi sulla corretta ed equa erogazione della  
spesa sociale***

Relatore

---

Prof. Mauro Marè

Candidato

---

Valerio Coco

Anno Accademico 2019/2020

Matricola: 212311

# **INDICE**

<b><u>Ringraziamenti</u></b> .....	4
<b>1. <u>L'evasione fiscale</u></b> .....	5
<b>1.1 Rapporto sull'evasione fiscale: Analisi del MEF, della Banca d'Italia e della Corte dei conti</b> .....	5
1.1.1 Lotta all'evasione fiscale .....	6
1.1.2 Risultati conseguiti .....	9
<b>1.2 Le conseguenze dell'evasione fiscale</b> .....	11
1.2.1 La distorsione della concorrenza .....	11
1.2.2 Le disuguaglianze economiche e sociali .....	12
<b>2. <u>Le politiche di welfare basate sul criterio del reddito</u></b> .....	14
<b>2.1 Il sistema di protezione sociale italiano</b> .....	14
2.1.1 I servizi del welfare .....	15
<b>2.2 I limiti degli strumenti: pregi e difetti dell'ISEE</b> .....	19
2.2.1 L'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) .....	20
2.2.2 I limiti dell'ISEE .....	22
<b>3. <u>Il Reddito di Cittadinanza</u></b> .....	24
<b>3.1 Caratteristiche, requisiti e finalità del Reddito di Cittadinanza</b> .....	24

<b>4. <u>I nuovi strumenti per la corretta ed equa erogazione della spesa sociale</u></b> .....	32
4.1 Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva della commissione Giovannini .....	32
4.2 Gli indici sintetici di affidabilità (ISA).....	33

## *Ringraziamenti*

*Prima di lasciar spazio alla trattazione, permettetemi di ringraziare chi mi ha sostenuto e supportato in questi anni, perché se oggi sono qui, lo devo a molte persone.*

*In primo luogo, ritengo doveroso porre i miei ringraziamenti al Prof. Mauro Marè, che mi ha fatto appassionare alla Sua materia e che mi ha indirizzato verso la stesura di questo elaborato.*

*Proseguo ringraziando tutto il personale universitario, in particolare Stefania Suetti e Valeria Lupo. Mi siete state sempre accanto, grazie di cuore.*

*Immancabili nei ringraziamenti sono Mamma e Papà. È difficile trovare le parole giuste per dirvi quanto vi sono grato. Mi siete stati sempre vicino, so che per ogni cosa posso contare su di voi. Siete due genitori fantastici, vi voglio bene. Spero che siate fieri di me.*

*Ai nonni va il mio più grande GRAZIE. Maria, Marisa, Peppe e Nino. Sto realizzando anche il vostro sogno, guardatemi.*

*Devo ringraziare anche i miei zii e i miei cugini, sempre al mio fianco. Mara, Fabio, Roberto, Sandro, Stefania, Dario, Anna, Serenella, Flavia, Pino, Luca, Lorenzo e Saverio. È importante per me aver scritto tutti i vostri nomi in questa pagina.*

*Mino, tu per me sei stato molto di più che un semplice allenatore di pallanuoto. Mi hai insegnato a superare gli ostacoli che ai miei occhi sembravano insormontabili. Grazie, sei importante.*

*A tutti voi, amici miei, dedico un breve, ma importante ricordo.*

*Leo, io e te ci conosciamo da sempre. Non trovo un ricordo che possa riassumere la nostra amicizia. Ancora una volta conto su di te per qualcosa, pensaci tu e scrivilo per me.*

*Noemi, Gramora, Eleonora, Martina, Luca, Marco, Andrea. Con voi ho condiviso tutte le gioie e i dolori del liceo. Semplicemente, Grazie.*

*Matteo, tu sei stato il mio primo vero amico dell'università. Quando siamo in macchina mi fai diventare matto, ma sai che ti voglio bene. Mi hai aiutato tanto in questi anni e se sono qui oggi lo devo anche a te. Grazie amico mio.*

*Giulio, a te dedico un grazie particolare. Sei stato per me come un V8 Ferrari. Mi hai dato la giusta spinta per andare avanti e non mi hai mai abbandonato. Grazie.*

*Fabio, non ti ho mai ringraziato abbastanza per ciò che hai fatto in questi anni. Sono fiero ed orgoglioso di essere tuo amico, questo Grazie è a nome di tutti.*

*Giorgio, tu sei il più incontentibile tra tutti. La tua simpatia ci ha sempre sollevato il morale durante le lezioni. Grazie di cuore.*

*Eleonora e Francesca, a voi devo molto. Grazie per tutti i bei momenti passati insieme, primi fra tutti i viaggi in macchina cantando a squarciagola. Sarò sempre il vostro Cavaliere.*

# ***Capitolo 1: L'evasione fiscale***

## **1.1 Rapporto sull'evasione fiscale: Analisi del MEF, della Banca d'Italia e della Corte dei conti**

Il tema dell'evasione fiscale racconta il distorto rapporto tra i contribuenti (persone fisiche e persone giuridiche) e i loro doveri di contribuzione al funzionamento della macchina statale. Anche il Presidente della Repubblica Mattarella recentemente ha espresso la sua forte preoccupazione su un fenomeno così negativo, definendo l'evasione fiscale un "enorme e indecente problema culturale"<sup>1</sup>. Con l'espressione "evasione fiscale" si fa riferimento a tutti quei comportamenti dei contribuenti che, in maniera illegittima, cercano di non pagare le tasse. È un concetto che non va confuso con quello più ampio di tax gap, che indica la differenza tra quanto lo Stato incassa effettivamente con le imposte e quello che incasserebbe se tutti pagassero le tasse.

I dati del Ministero dell'economia e finanza confermano la preoccupazione espressa dal Presidente della Repubblica, infatti l'evasione fiscale totale stimata risulta essere di 109,7 miliardi di euro<sup>2</sup>, così ripartita:

- 37,2 miliardi di evasione Iva
- 32,1 miliardi di evasione Irpef, da lavoro autonomo e delle imprese
- 8,2 miliardi di evasione Ires
- 5,6 miliardi di evasione Irap
- 5,3 miliardi di evasione Irpef da lavoro dipendente
- 4,9 miliardi di evasione Imu
- 8,2 miliardi di evasione a carico del datore di lavoro

---

<sup>1</sup> Corriere della sera, 09/12/2019

<sup>2</sup> [http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2019/Relazione\\_evasione\\_fiscale\\_e\\_contributiva\\_2019.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2019/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_2019.pdf) pagina

I dati sopra riportati indicano chiaramente come una buona fetta di evasione stimata sia da individuare nel mondo del lavoro autonomo e delle imprese, soprattutto perché, a differenza dei percettori di reddito fisso (lavoratori dipendenti e pensionati), che si vedono prelevare la tassazione alla fonte dal sostituto d'imposta, tali soggetti provvedono direttamente e autonomamente a versare la loro quota di reddito tassato. Ciò offre indubbiamente una maggiore possibilità di evasione. Tale situazione comporta quindi una maggiore “attenzione” da parte dell’Agenzia delle entrate nei confronti dei lavoratori autonomi rispetto ai percettori di reddito fisso.

Nella manovra di bilancio relativa al 2020 si prevede di recuperare 3,2 miliardi nel 2020, 5 nell’anno seguente e 4,5 nel 2022<sup>3</sup>.

### **1.1.1 Lotta all’evasione fiscale**

Il sistema fiscale italiano assegna sostanzialmente all’Agenzia delle entrate il compito principale di “governare” i meccanismi legati alle entrate pubbliche, con un forte coinvolgimento anche della Guardia di Finanza e dell’Agenzia delle entrate riscossione (la ex Equitalia). Le strategie di contrasto all’evasione fiscale si possono schematizzare in quattro aspetti:

- Controllo
- Accertamento
- Tax compliance/semplificazione
- Riscossione

L’attività di controllo sul corretto adempimento degli obblighi fiscali è a carico dell’Agenzia delle entrate ed è finalizzata a contrastare i fenomeni evasivi ed elusivi e favorire l’adempimento autonomo e spontaneo del contribuente.

Per effettuare tali controlli, l’Agenzia delle entrate verifica le dichiarazioni fiscali (dichiarazioni dei redditi di persone fisiche e giuridiche), programma attività istruttorie esterne come ad esempio

---

<sup>3</sup> [http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2019/Relazione\\_evasione\\_fiscale\\_e\\_contributiva\\_2019.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2019/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_2019.pdf) pagina

controlli mirati e verifiche fiscali, indagini finanziarie, attività di tutoraggio nei confronti di imprese di dimensioni rilevanti, o utilizza l'accesso a banche dati economiche per verificare l'effettiva capacità contributiva dei soggetti verificati (per il 2020 si è in attesa del parere del Garante della privacy per attivare il cosiddetto “risparmiometro”, strumento che consente di verificare entrate e uscite dei conti correnti secondo un algoritmo, per rilevare la presenza di eventuali incongruenze tra quanto indicato nella dichiarazione dei redditi e le possidenze bancarie. Nel caso in cui il “risparmiometro” dovesse rilevare delle anomalie, l'Agenzia delle entrate potrà effettuare le necessarie verifiche. Il garante della privacy potrebbe dare il via libera il primo Aprile 2020.

Una volta rilevata da questi controlli una presunta inadempienza, l'Agenzia delle entrate, con un avviso di accertamento, contesta al contribuente la sua pretesa tributaria.

Questo avviso deve sempre indicare:

- gli imponibili accertati e le aliquote applicate
- le imposte liquidate, al lordo e al netto delle detrazioni, delle ritenute di acconto e dei crediti d'imposta
- l'ufficio presso il quale è possibile ottenere informazioni nonché il responsabile del procedimento
- le modalità e il termine del pagamento
- l'organo giurisdizionale al quale è possibile ricorrere.

Progressivamente, e con sempre maggiore attenzione, le strategie dei controlli vengono sempre più improntate favorendo la logica della tax compliance, ossia una politica fiscale e una azione amministrativa finalizzate a stimolare l'adempimento dell'obbligazione tributaria in maniera autonoma da parte del contribuente. Questo avviene grazie alla possibilità di instaurare un contraddittorio su un piano paritario e non limitato, come fino ai primi anni 90 (a titolo di esempio, va ricordato che fino al 1992 la mancata apposizione della firma alla dichiarazione dei redditi valeva come “omessa dichiarazione”, e il contribuente “distratto” ne pagava pesantemente le conseguenze), e con garanzie certe circa i tempi e le modalità del rapporto.

Grazie alla tax compliance si è verificata una rottura dello schema tradizionale del procedimento di recupero dell'evasione, aprendo la strada ad una serie di opportunità nuove per il nostro sistema, come l'autotutela, l'accertamento con adesione, la conciliazione giudiziale o la riduzione delle sanzioni, e soprattutto ricordando l'emanazione nel 2000 dello Statuto del Contribuente, che all'art. 10 indica alla base del rapporto tra cittadino e fisco il principio della buona fede e della collaborazione<sup>4</sup>.

In questo nuovo schema di compliance si possono annoverare anche iniziative legate alla riscossione coattiva come le rateizzazioni, i condoni e le cosiddette rottamazioni (le definizioni agevolate degli ultimi anni che hanno riguardato le cartelle esattoriali dal 2000 al 2017).

La riscossione è la fase che consente all'Erario di incassare i tributi dovuti dai contribuenti.

C'è una fase di riscossione spontanea, che si concretizza nel versamento spontaneo da parte del contribuente di quanto dovuto, e una fase di riscossione coattiva, che si rende necessaria nei casi in cui il contribuente non abbia adempiuto alle proprie obbligazioni tributarie.

Nel caso della riscossione coattiva, i debitori possono rientrare nella "legalità fiscale" pagando la cartella che l'Agenzia delle entrate-riscossione invia dopo le richieste degli enti impositori. In assenza di pagamento, le norme prevedono l'avvio di procedure esecutive, sempre a tutela del credito, che possono consistere in fermi

---

<sup>4</sup> Art. 10 della legge 212/2000 (Statuto del Contribuente)

1. I rapporti tra contribuente e amministrazione finanziaria sono improntati al principio della collaborazione e della buona fede.

2. Non sono irrogate sanzioni né richiesti interessi moratori al contribuente, qualora egli si sia conformato a indicazioni contenute in atti dell'amministrazione finanziaria, ancorché successivamente modificate dall'amministrazione medesima, o qualora il suo comportamento risulti posto in essere a seguito di fatti direttamente conseguenti a ritardi, omissioni od errori dell'amministrazione stessa.

3. Le sanzioni non sono comunque irrogate quando la violazione dipende da obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull'ambito di applicazione della norma tributaria o quando si traduce in una mera violazione formale senza alcun debito di imposta; in ogni caso non determina obiettiva condizione di incertezza la pendenza di un giudizio in ordine alla legittimità della norma tributaria. Le violazioni di disposizioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto.

amministrativi, ipoteche, blocco dei conti, pignoramenti mobiliari e immobiliari.

Con la riforma della riscossione del 2006, che ha fatto nascere un soggetto pubblico (Equitalia, dal 2017 diventa Agenzia delle entrate-riscossione) in sostituzione del precedente sistema privato affidato alle banche, si è avuto un notevole incremento della riscossione coattiva, che ha portato nelle casse dello stato una media di oltre 8 miliardi di euro l'anno<sup>5</sup>.

Il problema più spinoso riguarda la lotta all'evasione ignota, ossia quella determinata da ci è totalmente sconosciuto al fisco. Oltre all'Agenzia delle entrate, su questo fenomeno è fondamentale l'opera che quotidianamente svolge la Guardia di Finanza<sup>6</sup>.

Con la dichiarazione dei redditi e l'ISEE, lo stato offre ai meno abbienti un sostegno economico, il reddito di cittadinanza, e numerose agevolazioni. Anche in questo caso si registra una forte tendenza all'evasione, poiché alcuni soggetti dichiarano meno di quanto effettivamente è in loro possesso. In questo caso si può quindi affermare che ci si trova in presenza di una doppia evasione, in quanto si versa all'Erario meno del dovuto e in più si ricevono servizi di welfare dallo Stato.

### **1.1.2 Risultati conseguiti**

La battaglia contro il fenomeno dell'evasione fiscale è sicuramente lunga e difficile. La possibilità di utilizzare strumenti sempre più sofisticati può sicuramente aiutare in questa battaglia non solo economica, ma anche di civiltà. Continuano ad emergere quasi quotidianamente soggetti precedentemente sconosciuti al fisco, e questo conferma che il fenomeno è ancora molto presente. Un forte assestamento alla lotta all'evasione è venuto dalla riscossione coattiva che, come segnalato in precedenza, ha ottenuto risultati importanti da quando, con la riforma del 2006, è stata affidata a un soggetto pubblico.

---

<sup>5</sup> "Un nuovo servizio al paese" Equitalia 2016

<sup>6</sup> <http://www.gdf.gov.it/stampa/ultime-notizie/anno-2019/dicembre/operazione-bada-bene-230-badanti-evasori-totali-nascondono-al-fisco-11-milioni-di-redditi>

I risultati sono stati presentati in occasione di audizioni in Parlamento da parte dei vari Amministratori Delegati o Presidenti dell’Agenzia delle entrate – Riscossione nel corso degli anni, e vale la pena riportare alcuni dati per dare il senso di questa attività di recupero di quanto già dovuto e mai pagato. In particolare, nella Relazione pubblicata sul sito dell’Agenzia delle entrate - Riscossione, viene specificato che *“La riscossione coattiva per il periodo 2014-2017 ha garantito in ciascun anno di osservazione un gettito superiore a quello previsto dalla programmazione annuale considerata ai fini del bilancio dello Stato, registrando una tendenza costantemente crescente, con un volume degli incassi nell’intero triennio totale pari a 29,7 miliardi di euro... Il risultato raggiunto nel 2017, pari 12,7 miliardi di euro è comprensivo degli incassi derivanti dalla definizione agevolata dei carichi introdotta dal DL n. 193/2016 quantificati in 6,5 miliardi di euro”*, e riferendosi al periodo 2014-2017 sono stati indicati questi risultati:

Ente impositore	2014	2015	2016	2017	2018	Variazione del 2017 su:		
						2016	2015	2014
Agenzia delle entrate	3.931,83	4.253,83	4.668,41	6.953,61	N.D.	49%	63%	77%
Altri Enti statali	323,69	403,47	368,85	433,67	N.D.	18%	7%	34%
Enti previdenziali	2.095,17	2.485,88	2.615,10	3.747,27	N.D.	43%	51%	79%
Enti non statali	1.060,51	1.100,60	1.100,07	1.566,29	N.D.	42%	42%	48%
<b>TOTALE</b>	<b>7.411,20</b>	<b>8.243,78</b>	<b>8.752,43</b>	<b>12.700,85</b>	<b>10,01</b>	<b>45%</b>	<b>54%</b>	<b>71%</b>

*Riscossioni per tipologia di ente impositore (mln di euro)*

Questi dati non contengono ancora i risultati dei due anni seguenti, che risulteranno essere ancora più importanti, ma condizionati positivamente dall’introduzione dei provvedimenti di definizione agevolata (rottamazioni) che hanno indotto molti contribuenti morosi

ad approfittare dell'opportunità che le norme offrivano loro di rientrare nella legalità fiscalità con agevolazioni che riguardavano le sanzioni e gli interessi e le stesse modalità di pagamento dilazionato nel tempo.

## **1.2 Le conseguenze dell'evasione fiscale**

Il fenomeno dell'evasione fiscale ha delle conseguenze di natura economica e sociale, in quanto genera disuguaglianza per famiglie e imprese. Va ricordato che anche nelle Sacre Scritture il tema del dovuto allo Stato è citato con la famosa frase "Date a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio"<sup>7</sup>. Cesare non va inteso solo come lo Stato in sé, ma come collettività.

La compartecipazione ai bisogni della comunità da parte del singolo è una necessità sancita fortemente dalla Costituzione Italiana<sup>8</sup>, per cui qualsiasi violazione a questo principio è una violazione della Costituzione.

### **1.2.1 La distorsione della concorrenza**

L'evasione fiscale da parte delle aziende, oltre ad un mancato incasso per l'Erario, genera una distorsione della concorrenza. I dati raccolti dalla CGIA di Mestre evidenziano come l'entità dell'evasione contestata alle grandi imprese è sedici volte superiore a quella delle piccole aziende e dei lavoratori autonomi. Dai numerosi controlli effettuati dall'Agenzia delle entrate è risultato come la maggiore imposta media accertata per azienda sia di 63.606 € per le piccole imprese e i lavoratori autonomi, di 365.111€ per le medie imprese e di 1.064.299 € per le imprese di grandi dimensioni<sup>9</sup>. Questi dati indicano come la potenziale infedeltà fiscale delle grandi aziende sia notevolmente superiore rispetto a quella delle piccole.

L'evasione quindi costituisce un rilevante ostacolo alla realizzazione della libera concorrenza nel mercato, in quanto l'impresa che evade le

---

<sup>7</sup> [https://www.avvenire.it/rubriche/pagine/a-cesare-le-cose-br--a-dio-la-persona-con-il-suo-cuore\\_20141016](https://www.avvenire.it/rubriche/pagine/a-cesare-le-cose-br--a-dio-la-persona-con-il-suo-cuore_20141016)

<sup>8</sup> Articolo 4 della Costituzione Italiana

<sup>9</sup> <http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2019/10/Accertamenti-fiscali-05.10.2019.pdf>

imposte riesce ad offrire ai consumatori i propri beni o servizi a prezzi inferiori rispetto a quelli praticati dalla concorrenza onesta, acquisendo così quote di mercato. Tale comportamento favorisce disponibilità economiche sconosciute al fisco e le mancate entrate per lo Stato si traduce quindi in una maggiore pressione fiscale che colpirà maggiormente gli operatori economici in regola con i pagamenti.

### **1.2.2 Le disuguaglianze economiche e sociali**

Il fenomeno dell'evasione fiscale genera, oltre alla distorsione della concorrenza per le imprese, delle forti disuguaglianze sociali ed economiche.

Gli abusi fiscali sottraggono al bilancio dello Stato risorse fondamentali per l'erogazione dei servizi di welfare che servono proprio a combattere le disparità economiche sempre più marcate tra le classi sociali.

Chi evade le tasse crea quindi un triplice danno alla comunità, poiché sottrae risorse allo Stato che sarebbero reinvestite in servizi per tutti. Lo Stato inoltre, per recuperare i mancati introiti, dovrà attuare una politica fiscale sempre più rigida che graverà sui cittadini onesti chiamati pagare di più. Infine, l'evasore godrà delle agevolazioni, dei servizi di welfare e delle strutture messe a disposizione dallo Stato, poiché risulterà essere meno abbiente.

Il tema delle disuguaglianze sociali al quale concorre fortemente anche l'evasione fiscale, è tra i 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile sottoscritti nel 2015 da 193 paesi membri dell'ONU. "Agenda 2030", il programma che ingloba questi 17 obiettivi, all'obiettivo numero 10<sup>10</sup>, si propone di ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni. È ovvio che il tema in termini drammatici non riguarda l'Italia, ma anche nel nostro paese esiste un problema legato all'accesso ai servizi sociali, alla solidità delle istituzioni e all'accesso ai beni di prima necessità.

La risoluzione del problema di evasione fiscale italiano è però più complessa, perché c'è alla base anche una complicazione di carattere culturale. Il concorso di tutti alle spese comuni porterebbe certamente

---

<sup>10</sup> <https://asvis.it/agenda-2030/#>

alla realizzazione di una società migliore con maggiori servizi e meno disparità, e con l'inevitabile conseguenza che, quando tutti pagano le tasse, sicuramente la pressione fiscale diminuisce, favorendo inevitabilmente anche un miglioramento per gli operatori economici.

## **Capitolo 2: Le politiche di welfare basate sul criterio del reddito**

### **2.1 Il sistema di protezione sociale italiano**

Come si ha precedentemente segnalato, è la costituzione la fonte primaria della normativa sul sistema di welfare del nostro paese, basandosi sul principio della solidarietà. Tale sostegno si realizza quindi intervenendo principalmente in aiuto delle persone diversamente abili (e delle loro famiglie) e delle fasce deboli che la società, con interventi che lo Stato attua a tutela del cittadino per eventuali rischi che possono manifestarsi nel corso della vita. La misura del sostegno è quindi graduata, per quanto concerne la salute, dal livello di handicap riscontrato, e per quanto riguarda l'aspetto economico, dal livello di reddito dichiarato (fatte salve le eventuali verifiche). Questo è un aspetto comune a tutti i paesi industrializzati, con differenti gradi di intervento, e si articola in tre grandi branche, con le rispettive funzioni:

- La previdenza sociale
- L'assistenza sociale
- La tutela della salute

Per “previdenza sociale” si intendono tutti quei mezzi che lo Stato mette a disposizione per il cittadino per provvedere nel futuro alle esigenze della vita del lavoratore, quando vecchiaia, invalidità o infortuni dovessero impedirgli di mantenere sé stesso o la propria famiglia.

Con il termine “assistenza sociale” si indica l'aiuto per coloro che si dovessero trovare in situazioni di bisogno economico o di disagio sociale, quindi non in grado di provvedere autonomamente ai propri bisogni primari.

La “tutela della salute”, invece, si occupa di garantire alle persone uno stato di salute elevato, sia fisico che mentale.

Tutti questi aspetti consentono l'integrazione dell'individuo nella collettività organizzata, che non deve realizzarsi solo per volontà individuale, ma anche mediante la solidarietà di tutti i cittadini. Sintetizzando, si può quindi affermare che il sistema di protezione sociale si pone l'obiettivo di conseguire un interesse indivisibile della collettività mediante la tutela del singolo, e può essere considerato a tutti gli effetti come un servizio pubblico.

Per accedervi, il legislatore determina i campi di intervento, l'entità delle prestazioni e le modalità del finanziamento, compatibili con le risorse economiche messe a disposizione dallo Stato.

Viene quindi riconosciuto, al cittadino che ne richiede, un diritto soggettivo ad usufruire delle prestazioni pubbliche di protezione sociale.

Il diritto alla protezione sociale è anche riconosciuto come diritto inviolabile della persona umana ed è garantito dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo dell'ONU negli Articoli 23 e 25<sup>11</sup> e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea<sup>12</sup>.

### **2.1.1. I servizi di welfare**

Il welfare state è quindi un complesso di politiche pubbliche messe in atto dallo Stato che interviene, in una economia di mercato, per garantire l'assistenza e il benessere dei cittadini. Ian Gough, sociologo, descrive il welfare come "l'uso del potere dello Stato volto a favorire l'adattamento della forza lavoro ai continui cambiamenti del mercato e a mantenere la popolazione non lavorativa in una società capitalistica"<sup>13</sup>.

Gli strumenti utilizzati dallo Stato sono quindi basati su quattro aspetti:

- Corresponsioni in denaro
- Erogazione di servizi in natura

---

<sup>11</sup> [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/itn.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/itn.pdf)

<sup>12</sup> [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_it.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_it.pdf)

<sup>13</sup> <http://www.treccani.it/enciclopedia/welfare-state/>

- Concessione di benefici fiscali
- Regolamentazione di alcuni aspetti dell'attività economica

Il momento di maggiore sviluppo del welfare, che coincide con la visione dello 'Stato del benessere' come insieme di interventi di protezione sociale a carattere tendenzialmente universale in favore dei cittadini, ha avuto nel nostro Paese un grande sviluppo dopo la Seconda Guerra Mondiale.

Lo stato offre quindi diversi servizi a chi ne ha più bisogno, come riportato negli esempi analizzati di seguito.

Il supporto alla diversa abilità:

Gli stanziamenti operati dalla legge di bilancio 2019, che ha incrementato e reso strutturali i fondi finanziati annualmente per le politiche sociali, la non autosufficienza, la famiglia e le politiche dedicate all'infanzia e ai giovani, sono stati confermati dalla legge di bilancio 2020 che a sua volta ha istituito un fondo a carattere strutturale denominato "Fondo per la disabilità e la non autosufficienza", le cui risorse sono indirizzate all'attuazione di interventi a favore della disabilità e al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno in materia. Questo fondo prevede la disponibilità di 29 milioni di euro per il 2020, 200 milioni per il 2021 e 300 milioni annui a partire dal 2022. Esiste inoltre un fondo di non autosufficienza di 621 milioni per il 2020, che è volto a coloro che sono soggette a gravissime disabilità e ad anziani non autosufficienti, per favorirne la permanenza presso il proprio domicilio<sup>14</sup>.

L'assegno sociale:

L'assegno sociale è una prestazione economica, erogata a domanda, dedicata ai cittadini italiani e stranieri in condizioni economiche disagiate e con redditi inferiori alle soglie previste annualmente dalla legge.

Tutti coloro che ne hanno diritto, sono tenuti a presentare la domanda, ma è da tenere in considerazione che questo beneficio ha carattere

---

<sup>14</sup> <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104752.pdf>

provvisorio, in quanto annualmente avviene la verifica del possesso dei requisiti reddituali e di effettiva residenza.

Per il 2020, l'importo dell'assegno è di 459,83€ e copre tredici mensilità e non è soggetto alle trattenute Irpef. A decorrere dal 1° gennaio 2019, per ottenere l'assegno, tutti i cittadini italiani e stranieri devono soddisfare i seguenti requisiti<sup>15</sup>:

- 67 anni di età;
- Stato di bisogno economico;
- Cittadinanza italiana;
- Residenza effettiva, stabile e continuativa per almeno dieci anni nel territorio nazionale.

Il welfare sanitario:

Il welfare sanitario pubblico ha l'obiettivo di prendersi cura della salute delle persone. La salute è infatti un diritto tutelato dalla costituzione italiana, all'articolo 32, che recita:

"La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana"<sup>16</sup>.

I principi fondamentali su cui si basa il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) sono Universalità, Uguaglianza ed Equità.

Con il termine "universalità" si vuole sottolineare l'estensione del servizio a tutti i cittadini, poiché la salute è una risorsa per la collettività.

Per "uguaglianza", si intende la possibilità comune a tutti i cittadini di ricevere l'assistenza sanitaria, senza distinzione di condizioni sociali, economiche o individuali.

---

<sup>15</sup> <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50184>

<sup>16</sup> <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>

La parola “equità” sta invece a significare che a tutti i cittadini deve essere garantita parità di accesso in rapporto a uguali bisogni di salute.

La formazione scolastica agevolata:

La Costituzione Italiana riconosce a tutti il Diritto allo studio, all’articolo 34:

“La scuola è aperta a tutti.

L’istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita.

I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi.

La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso.”<sup>17</sup>

Oltre a provvedere alla fornitura gratuita dei libri di testo per gli studenti meno abbienti, lo Stato garantisce ai più meritevoli anche la possibilità di proseguire gli studi fino a livelli più alti, come l’università o l’istituzione di Alta Formazione Artistica, Coreutica o Musicale, provvedendo anche al versamento di un sostegno economico per affrontare le spese che questo percorso comporta.

Il Reddito di cittadinanza:

Il Reddito di cittadinanza, iniziativa da poco introdotta nel nostro sistema di welfare, è un sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari ed è unito ad un percorso di reintegrazione all’interno del mercato del lavoro. Viene emesso sotto forma di carta emessa da Poste Italiane dove ogni mese vengono versati dei soldi con un tetto massimo di 780€.

Il beneficio offerto da questa politica si compone di due aspetti:

- Integrazione al reddito di 500€.
- Contributo per l’alloggio pari a 150€ se si ha un mutuo pendente e di 280€ se si vive in affitto.

---

<sup>17</sup> [https://www.senato.it/1025?sezione=121&articolo\\_numero\\_articolo=34](https://www.senato.it/1025?sezione=121&articolo_numero_articolo=34)

La somma accreditata va spesa per intero nel mese in cui si riceve, pena una decurtazione che può arrivare fino al 20% sul totale dell'importo. La carta si svuoterà automaticamente dopo 6 mesi, lasciando così una sola mensilità. Inoltre, a chi usufruisce del Reddito di cittadinanza spetta anche il bonus luce, gas e acqua 2020. Tutti coloro che presentano una richiesta per ottenere il Reddito di cittadinanza, sono soggetti a controlli da parte del fisco, tenuto a verificare la veridicità delle dichiarazioni contenute nelle domande.

## **2.2 I limiti degli strumenti economici: pregi e difetti dell'ISEE**

Nel nostro sistema, per valutare la situazione patrimoniale dei singoli e delle famiglie, lo strumento principale è un indicatore denominato ISEE. Questo serve allo Stato anche per verificare se chi necessita realmente dei servizi di welfare, perché come è stato detto in precedenza, questi sono riservati solo a chi è a rischio povertà o è soggetto ad una condizione di disagio sociale.

La presentazione di questo documento è necessaria per accedere a numerosi vantaggi offerti dal nostro Paese, come ad esempio il Reddito di cittadinanza, l'esenzione dal ticket sanitario, le prestazioni di diritto allo studio, la riduzione del carico fiscale e molte altre prestazioni di carattere economico o sociale.

Va inoltre compilata la Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU), ossia un documento contenente tutte le informazioni di anagrafiche, reddituali e patrimoniali necessarie a fotografare la situazione economica del soggetto con la quale si ottiene l'ISEE per la richiesta di prestazioni sociali agevolate. I dati contenuti nella DSU sono autodichiarati, per quanto concerne i dati anagrafici e i beni posseduti, e in parte in possesso dell'Agenzia delle Entrate e Riscossione, come per il reddito complessivo utile per l'Irpef, e dall'Inps per quanto riguarda i trattamenti di competenza di questo Ente Pubblico. Per le parti autodichiarate, il soggetto che compila la DSU si assume la piena responsabilità civile e penale di quanto sintetizzato nel documento. La DSU e l'ISEE sono utilizzati dai cittadini che fanno richiesta di prestazioni sociali agevolate, ovvero di "tutte le prestazioni o servizi

sociali o assistenziali la cui erogazione dipende dalla situazione economica del nucleo familiare del richiedente, ossia basata sulla cosiddetta prova dei mezzi”<sup>18</sup>.

### **2.2.1 L’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)**

L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente serve per valutare e confrontare la situazione economica dei nuclei familiari che intendono accedere alle prestazioni sociali a tariffe agevolate.

L'accesso a queste agevolazioni, infatti, come a tutti quei servizi di pubblica utilità a prezzi agevolati (telefono fisso, luce, gas, ecc.) è legato al possesso di determinati requisiti soggettivi e alla situazione economica della famiglia.

Dal 1° gennaio 2015 l'ISEE è stato profondamente rinnovato sia dal punto di vista delle procedure di calcolo sia nei processi per l’ottenimento della certificazione. Il nuovo ISEE, per misurare meglio la categoria di chi ha diritto ad ottenere agevolazioni per le prestazioni sociali e sociosanitarie tra i cittadini italiani, introduce migliori criteri di valutazione del reddito e del patrimonio, insieme a controlli più attenti.

Questo documento è calcolato come rapporto tra l’indicatore della situazione economica dato dal valore assoluto della somma dei redditi a cui va aggiunto il 20% del valore dei patrimoni immobili e mobili dei componenti del nucleo familiare, e il parametro corrispondente nella scala di equivalenza.

---

<sup>18</sup> <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50088>

### Scala di equivalenza:

<b>Numero dei componenti</b>	<b>Parametro</b>
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

L'ISEE prevede diversi indicatori<sup>19</sup>, quali:

- ISEE standard: per richiedere prestazioni generiche, come ad esempio il bonus gas ed elettricità o il Reddito di cittadinanza.
- ISEE minorenni: per prestazioni rivolte ai minorenni con genitori non coniugati e non conviventi, come, ad esempio, il bonus per l'iscrizione agli asili nido o il bonus per le tariffe agevolate sui libri di testo.
- ISEE università: per richiedere prestazioni come l'ottenimento di borse di studio per i frequentanti di un Ateneo.
- ISEE sociosanitario: utile per richiedere prestazioni per i soggetti maggiori di anni 18, portatori di handicap.
- ISEE corrente: per i lavoratori dipendenti e autonomi che non hanno più un reddito derivante da lavoro o per i quali si è verificata una

---

<sup>19</sup> <https://caaf.it/isee-dsu/>

riduzione delle ore lavorative da 12 mesi o da due mesi per coloro i quali sono in possesso di un contratto a tempo indeterminato.

Dal 2020 è disponibile l'ISEE precompilato da Inps e Agenzia delle Entrate. Questo velocizza i tempi di rilascio della certificazione e facilita i controlli da parte dall'Agenzia delle Entrate.

Con l'adozione di questo modello, il cittadino dovrà autodichiarare solo alcuni dati, verificando quanto già indicato da Inps e Agenzia delle Entrate con i dati già in loro possesso. Le famiglie ottengono quindi l'ISEE molto più velocemente e l'Agenzia delle Entrate e l'Inps sono già in possesso dei dati relativi alla giacenza media del conto corrente,

è possibile ottenere l'ISEE molto più velocemente, dall'altro si possono così superare le difficoltà nel rilascio della dichiarazione qualora non vengano inseriti nella documentazione i dati relativi alla giacenza media del conto corrente grazie alla nuova normativa che consente loro di accedere ai conti correnti dei contribuenti e verificare l'esattezza della situazione patrimoniale dichiarata.

### **2.2.2 I limiti dell'ISEE**

Le preoccupazioni sulla attendibilità dei dati autodichiarati con l'ISEE si sono concretizzate già con i risultati dei controlli effettuati nel 2018 dalla Guardia di Finanza: su dieci modelli di ISEE presentati, sei di questi risultavano essere alterati<sup>20</sup>. Su 8847 persone controllate nei primi sei mesi del 2018, 5435 risultavano aver usufruito senza averne diritto alle agevolazioni sul ticket sanitario. Molti di essi infatti, avevano un lavoro in nero retribuito, ma non dichiarato, e quindi non tracciato dal fisco.

Con l'adozione del nuovo modello di Dichiarazione Sostitutiva Unica e di ISEE, le DSU con patrimonio nullo sono scese al 15% del totale e sono aumentate le giacenze medie bancarie dichiarate nell'ISEE, che sono passate da 6800€ nel 2014, a 18600€ nel 2017. Ciò non è dovuto

---

<sup>20</sup> [https://www.ilmessaggero.it/pay/edicola/reddito\\_sussidio\\_cittadinanza\\_isee-4142885.html](https://www.ilmessaggero.it/pay/edicola/reddito_sussidio_cittadinanza_isee-4142885.html)

ad un aumento esponenziale della ricchezza pro capite, ma all'emersione di somme non dichiarate precedentemente<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> <https://quifinanza.it/fisco-tasse/nuovo-isee-precompilato-dal-2020-anche-i-conti-corrente-in-dichiarazione/326200/>

## ***Capitolo 3: Il Reddito di cittadinanza***

### **3.1 Caratteristiche, requisiti e finalità del Reddito di Cittadinanza**

Un tema molto dibattuto, non solo in Italia, è quello legato al reddito di cittadinanza. Come già sottolineato nel capitolo precedente, si tratta di un sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari ed è unito ad un percorso di inserimento o reinserimento all'interno del mercato del lavoro.

L'articolo 1 del decreto 4/2019, prevede che è istituito il reddito di cittadinanza, «quale misura unica di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, a garanzia del diritto al lavoro, nonché a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione, alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro»<sup>22</sup>.

In che contesto interviene questa misura?

Nel 2017, l'Istat ha stimato in povertà assoluta 1,78 milioni di famiglie residenti in Italia, con un totale di circa cinque milioni di persone tra cui oltre un milione di minori. Con questa misura, il governo prevede che a beneficiare del reddito di cittadinanza siano famiglie provenienti per il 47% dal Centro-Nord e il restante 53% dal Sud e dalle isole.

Per poter usufruire del Reddito di cittadinanza, ogni famiglia deve possedere alcuni requisiti, di seguito elencati:

- “un **valore ISEE** inferiore a 9.360 euro (con minori di anni 18, si considera l'ISEE per prestazioni rivolte ai minorenni);
- un **valore del patrimonio immobiliare** diverso dalla propria abitazione, inferiore a 30.000 euro;
- un **valore del patrimonio mobiliare** non superiore a 6.000 euro per il i soggetti non sposati, fino ad un massimo di 10000 euro in base ai componenti familiari, alla presenza di più figli (1.000

---

<sup>22</sup> <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2019-01-28;4>

euro in più per ogni figlio oltre il secondo) o di componenti portatori di disabilità (5.000 euro in più per ogni componente con handicap ed euro 7.500 per ogni componente portatore di handicap grave o in condizione di non autosufficienza).

- un **valore del reddito familiare** non superiore a 6.000 euro annui, moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza di riferimento.

Questa soglia può essere estesa fino ad un ulteriore massimo di 7.560 euro per consentire l'accesso alla Pensione di cittadinanza. La famiglia deve sostenere le spese per un affitto per la casa di residenza, la soglia si innalza a 9.360 euro”<sup>23</sup>.

Il modulo di domanda viene predisposto dall'Inps, chiamata anche ad effettuare le verifiche del caso per accertare l'effettiva legittimità dell'interessato a poter usufruire di questo sussidio.

Il beneficio economico, che ammonta al massimo a 780€, è erogato attraverso una Carta prepagata emessa da Poste italiane e ai suoi beneficiari sono estese tutte quelle agevolazioni relative alle tariffe dell'elettricità e quelle riguardanti la fornitura di gas naturale riconosciute alle famiglie meno abbienti.

L'importo del reddito di cittadinanza ammonta al massimo a 780€ e viene mensilmente erogato sulla card rilasciata da Poste Italiane. Tutti gli acquisti dovranno essere effettuati con la suddetta card tramite POS, poiché è presente un tetto massimo per i prelievi in contanti che varia a seconda del parametro di riferimento della scala di equivalenza.

Con questo contributo è possibile, tra l'altro, pagare le rate del mutuo o l'affitto, acquistare i beni di prima necessità, i farmaci, libri oltre a molti altri prodotti.

Non è consentito utilizzare la carta per giochi a premi in denaro e sono inoltre proibiti l'acquisto di gioielli, pellicce e prodotti simili.

Quella introdotta dal governo è una misura che mira da un lato, a ridurre la quota di povertà ancora molto alta presente nel nostro paese, dall'altro a incentivare il consumo e aiutare le attività commerciali del

---

<sup>23</sup> <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=50088>

nostro Paese. Per questo motivo, non sono consentiti pagamenti e prelievi all'estero, trasferimenti di denaro e acquisti online. La finalità di incentivazione dell'economia interna del reddito di cittadinanza è confermata anche dal divieto di risparmio, infatti l'intero ammontare versato mensilmente sulla carta deve essere speso entro il mese successivo a quello di erogazione. L'ammontare non speso o non prelevato è sottratto, nei limiti del 20% della somma erogata dallo Stato, nella mensilità successiva a quella in cui l'importo non è stato speso nella sua interezza.

Trascorsi trenta giorni dall'assegnazione del reddito di cittadinanza, ci si deve recare presso un centro per l'impiego se si fa parte di un nucleo familiare con:

- almeno un componente disoccupato da meno di anni due
- almeno un componente minore di 26 anni
- almeno un componente beneficiario di un ammortizzatore sociale per la disoccupazione volontaria
- almeno un componente che ha già siglato un patto di servizio ancora valido

Infatti, una finalità di tale strumento è la previsione dell'avvio al lavoro o il reinserimento del soggetto nel mondo del lavoro tramite i centri per l'impiego, che aiutano il cittadino nella ricerca del lavoro. Infatti, per il beneficiario sono previsti degli obblighi stringenti, quali<sup>24</sup>:

- la sottoscrizione di un Patto per il Lavoro e i relativi impegni come la registrazione sulla piattaforma dedicata, lo svolgimento di una ricerca attiva di lavoro, la partecipazione a progetti, corsi di formazione o riqualificazione professionale e il sostenimento di colloqui di lavoro.
- "In alternativa al Patto di Lavoro, il richiedente è obbligato alla sottoscrizione del Patto per l'Inclusione Sociale, che prevede specifici impegni da parte della famiglia e supporti da parte dei servizi territoriali. L'obiettivo è costruire interventi su misura insieme alle famiglie stesse, per rimuovere le cause della povertà

---

<sup>24</sup> <https://caaf.it/reddito-di-cittadinanza/>

e accompagnarle verso l'autonomia. L'adesione al Patto per l'inclusione sociale, per i nuclei non esentati, è una condizione necessaria per il mantenimento del beneficio economico”<sup>25</sup>.

- Tutti i componenti maggiorenni devono essere disponibili a partecipare per 8 ore settimanali a progetti dei Comuni utili alla collettività.
- Il beneficiario è obbligato a comunicare tempestivamente ogni variazione relativa alla condizione anagrafica, reddituale e occupazionale, pena la decadenza della prestazione e il recupero delle somme indebite.

Tutti i richiedenti che possono essere reinseriti nel mondo del lavoro vengono contattati per delle proposte lavorative, denominate ‘offerte congrue’. L’offerta di lavoro congrua è quella proposta di lavoro che non eccede un determinato raggio chilometrico dall’abitazione del beneficiario e che consente ad esso di mettere in pratica tutte le skills presentate nel suo curriculum vitae. Tale affermazione pone un problema di identificazione: quando un’offerta di lavoro è congrua e non può essere rifiutata?

Il decreto prevede che nei primi dodici mesi la prima offerta di lavoro potrà arrivare entro cento chilometri o cento minuti di viaggio. Se viene rifiutata la seconda offerta potrà arrivare entro un raggio di duecentocinquanta chilometri e, se anche questa non viene accettata, la terza offerta potrà arrivare da tutta Italia.

Sono consentiti al massimo due rifiuti: dopo il terzo, il sussidio viene revocato.

Per le famiglie con persone disabili le offerte di lavoro non potranno mai eccedere i duecentocinquanta chilometri.

Il reddito di cittadinanza ha una durata di diciotto mesi, rinnovabili se sussistono i requisiti con il trattenimento di una mensilità da parte dello Stato. Ai fini di questo studio, risulta fondamentale sottolineare il fatto che se si forniscono dati falsi, incluso l’occultamento di redditi e patrimoni ai fini ISEE o delle dichiarazioni fiscali per usufruire

---

<sup>25</sup> <https://www.lavoro.gov.it/redditodicittadinanza/Patto-per%20-inclusione-sociale/Pagine/default.aspx>

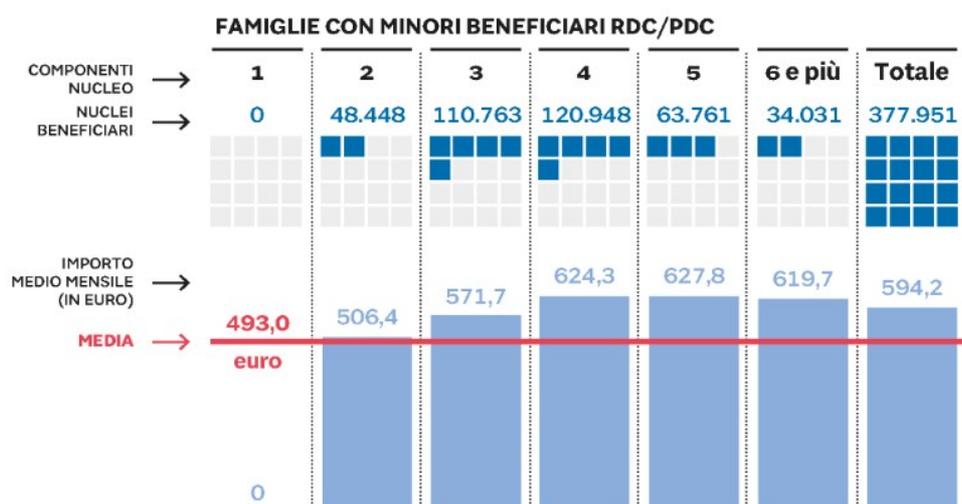
irregolarmente del reddito di cittadinanza, è prevista la reclusione da 1 a 6 anni.

Questa politica di welfare prevede anche dei vantaggi per le aziende, infatti tutte quelle che assumono un soggetto che fruisce del reddito di cittadinanza da meno di 18 mesi, ottengono un esonero contributivo pari alla differenza tra 18 mesi e i mesi già fruiti dal beneficiario. Il contributo non è comunque inferiore a 5 mesi, con un tetto massimo di 780 euro mensili. In caso di rinnovo del reddito di cittadinanza l'incentivo per le imprese è fissato in 5 mesi. L'importo massimo mensile di cui beneficia il datore di lavoro non può comunque superare il totale di tutti i contributi assistenziali e previdenziali dovuti dal titolare e dal neoassunto, per le mensilità incentivate.

Al 10 Febbraio 2020<sup>26</sup>, le domande per beneficiare del reddito di cittadinanza sono state 1,6 milioni, per un totale di 1,041 milioni di nuclei familiari e 2,5 milioni di beneficiari.

#### Gli importi medi erogati

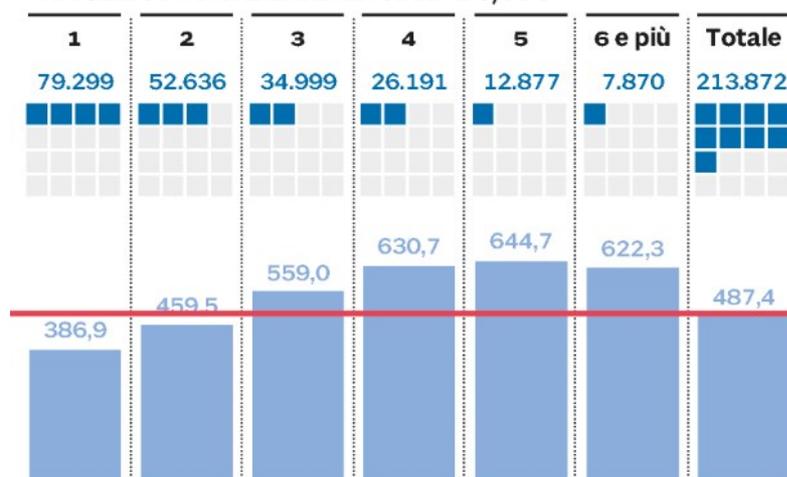
La progressione del numero dei beneficiari e dell'importo medio erogato in base al numero di componenti del nucleo in presenza di minori o di disabili



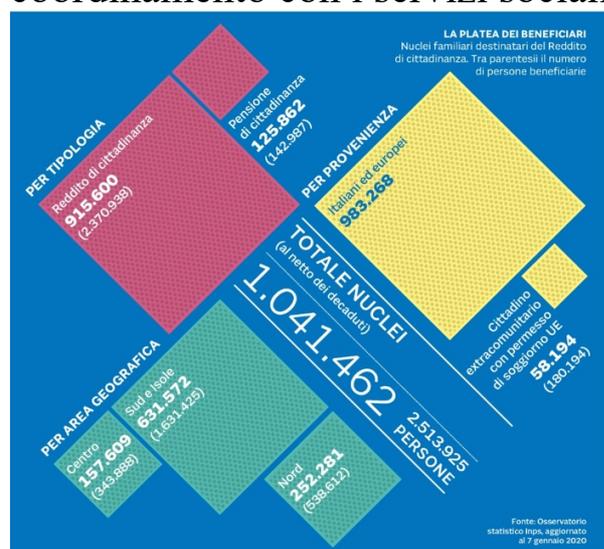
Fonte: Osservatorio statistico Inps aggiornato al 7/1/2020

<sup>26</sup> Il Sole 24 Ore, 10/02/2020

### FAMIGLIE CON DISABILI BENEFICIARI RDC/PDC



Di tutti i beneficiari del sussidio, dei 2,5 milioni totali sono risultati occupabili 79100 persone, di cui però solo 28000 hanno trovato un impiego, quindi solo il 3,6%. Questi dati farebbero pensare ad un non perfetto funzionamento delle strutture principali incaricate di fornire l'assistenza prevista, e cioè i centri per l'impiego, e un carente coordinamento con i servizi sociali dei Comuni.



Da una analisi condotta dal governo, risultano penalizzate:

- le famiglie più numerose con figli minori
- le famiglie con disabili
- i senza fissa dimora
- gli stranieri residenti da meno di dieci anni in Italia.

Le famiglie numerose sono penalizzate dalla scala di equivalenza, che prevede una maggiorazione del 20% per ogni figlio minorenni.

Evidentemente è un aumento troppo poco consistente, infatti il governo ha proposto di aumentare il valore della scala di equivalenza e quindi la rispettiva maggiorazione economica utilizzando i risparmi annuali sul Fondo per il Reddito di cittadinanza.

A ricevere il contributo sono solo il 21% dei disabili totali, una soglia troppo bassa che non consente di raggiungere l'obiettivo di reinserimento sociale che si è attribuito al reddito di cittadinanza al momento della sua istituzione. In questo caso, sarebbe sufficiente riequilibrare la scala di equivalenza a favore dei nuclei con disabili. Le persone senza fissa dimora non possono ricevere il contributo per l'affitto previsto dal reddito di cittadinanza, quindi si potrebbero ridurre i forti vincoli legati all'accesso alla prestazione dei senza dimora, concedendo inoltre loro un piccolo contributo aggiuntivo da intendersi come "dote abitativa".

Per ottenere la cittadinanza italiana sono necessari dieci anni di residenza nel nostro paese, un criterio anagrafico particolarmente stringente. Si potrebbe pensare di ridurre il numero di anni di residenza necessari per poter usufruire del reddito di cittadinanza.

Purtroppo, dalla messa in moto del reddito di cittadinanza, si sono verificati numerosi casi di evasori che, chi lavorando in nero, chi dichiarando meno del dovuto, hanno percepito indebitamente il sussidio.

La Guardia di Finanza ha indetto una serie di controlli per numerosi soggetti, sia persone fisiche, sia aziende. In quest'ultimo caso, sono nel mirino alcuni licenziamenti o dimissioni sospette.

Le false o omesse dichiarazioni più frequenti emerse durante i controlli riguardano la posizione lavorativa, i componenti del nucleo familiare e la non dichiarata percezione di redditi.



## **Capitolo 4: I nuovi strumenti per la corretta ed equa erogazione della spesa sociale**

### **4.1 Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva della commissione Giovannini**

Come illustrato nei capitoli precedenti, il problema dell'evasione fiscale risulta essere, nel nostro Paese, un fatto di grande importanza. Purtroppo, è un fenomeno ampiamente diffuso e le misure adottate per contrastarlo, seppur molto stringenti, risultano insufficienti.

Il problema principale che si deve porre quando si tratta di evasione fiscale, è legato alla mentalità e alle abitudini degli italiani. Bisogna sempre più far emergere la mentalità secondo la quale pagando le tasse si porta un beneficio non solo alla collettività, ma anche al singolo soggetto, inteso come cittadino o impresa e superare la convinzione che l'evasore è un furbo da imitare.

Ognuno ha il dovere di contribuire attivamente alla spesa comune, senza eccezioni, per arrivare un giorno a pagare tutti di meno.

Uno degli obiettivi che si pone questo elaborato è quello di portare l'acqua al mulino della legalità, dove cittadini, imprese e la comunità in generale, paghino le tasse e le imposte dovute spontaneamente, a beneficio a tutti.

Lo Stato è alla continua ricerca di nuovi strumenti che possano "incentivare una compliance preventiva tra contribuenti ed Amministrazione finanziaria, anche attraverso la predisposizione di strumenti informatici gratuiti che consentano, per esempio agli esercenti di confrontare in tempo reale l'andamento economico e finanziario delle proprie attività, a comprendere le cause di eventuali scostamenti e porvi rimedio, ove necessario senza attendere i termini previsti per i dichiarativi fiscali"<sup>27</sup>.

Al tempo stesso si cerca di migliorare quegli strumenti di controllo sulla veridicità delle dichiarazioni dei redditi. In tal senso, e sempre

---

<sup>27</sup> [http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2019/Relazione\\_evasione\\_fiscale\\_e\\_contributiva\\_2019.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2019/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_2019.pdf)

nei confronti delle persone giuridiche, sono state introdotte delle modifiche agli studi di settore. Questi, infatti, risultano essere molto estesi e quindi molto dispersivi.

Per renderli più efficienti e per aumentare l'affidabilità delle stime, assicurandone al contempo la semplificazione, è stata approvata la legge n. 255 del primo dicembre 2016.

Con questa legge sono stati introdotti gli Indici Sintetici di Affidabilità fiscale (ISA). Tali disposizioni si inquadrano all'interno della più complessa e articolata "manutenzione della macchina fiscale" avviata negli ultimi anni, volta a creare un nuovo mondo di relazioni tra fisco e contribuenti incoraggiando il dialogo, la trasparenza e la tax compliance tra le parti. Il sistema proposto, offre una soluzione che consente di favorire la compliance nei confronti dei contribuenti più onesti e allo stesso tempo di contrastare le condotte illecite, distorsive della concorrenza e delle regole di mercato. Quindi, l'obiettivo della riforma non è sopperire alla limitatezza del sistema studi di settore con dei soli aggiustamenti procedurali, incentivare un radicale cambiamento nelle relazioni tra l'Agenzia delle Entrate e riscossione e il contribuente, in accordo con il principio di attuazione di leale collaborazione fiscale espressamente richiesto dallo Statuto del contribuente e dalla della Corte di giustizia dell'Unione Europea.

#### **4.1 Gli Indici Sintetici di Affidabilità fiscale (ISA)**

Come spiegato precedentemente, gli ISA fiscali sono un nuovo strumento a disposizione del fisco per valutare l'affidabilità fiscale delle persone fisiche e giuridiche.

Questo strumento, attraverso una misura dell'affidabilità fiscale dimostrata dal contribuente negli anni, ha lo scopo di premiare i soggetti più affidabili, prevedendo accertamenti più rapidi, l'esclusione da accertamenti presuntivi e processi più veloci per i risarcimenti dell'Iva.

In altre parole, il cambiamento più significativo è l'approccio al contribuente, poiché si arriva ad una logica premiale che risulta essere

in contrasto con quella repressiva adottata fino ad oggi. Tutto ciò è volto al conseguimento della strategia ultima di miglioramento del rapporto del cittadino con il fisco, per promuovere la prevenzione ex ante rispetto alla repressione ex post.

Il funzionamento degli ISA è relativamente semplice, in quanto misura l'affidabilità della condotta fiscale del soggetto su una scala di valori compresi tra uno e dieci. L'ISA è calcolato basandosi su ognuno dei periodi di imposta servibile e descrive una media di specifici indicatori di settore. In questo modo è possibile descrivere nel corso del tempo l'affidabilità fiscale del contribuente.

Quest'ultimo può visualizzare i propri valori, così nel caso in cui presenti un indice di affidabilità eccessivamente basso nelle passate annualità, può modificare per tempo la propria condotta per risanare il proprio profilo fiscale, per sbarcare in un contesto di premialità.

Con gli ISA si passa quindi dalla stima dei soli ricavi prevista dagli studi di settore, all'analisi delle diverse basi imponibili per fornire una valutazione più completa e affidabile del conto economico.

Questi fanno uso di diverse banche dati, elencate di seguito:

<b>Modelli Certificazione Unica</b>
<b>Modelli 770 semplificato</b>
<b>Modelli Irap</b>
<b>Modelli Unico</b>
<b>Dichiarazioni IV a inizio attività</b>
<b>Modelli Iva</b>
<b>Archivio dei bonifici per ristrutturazione</b>
<b>Archivio delle locazioni immobiliari</b>
<b>INPS Uniemens</b>
<b>Archivi della Motorizzazione civile</b>
<b>Archivi delle strutture sanitarie private</b>
<b>Consumi di energia elettrica</b>
<b>Consumi di gas</b>
<b>Bilanci civilistici</b>
<b>Albi professionali</b>
<b>Archivi del PRA</b>

28

<sup>28</sup> Relazione sull'economia non osservata del Prof. Enrico Giovannini

Il profilo di ogni singolo contribuente conterrà il Report di Affidabilità Personale (RAP), mentre sul sito dell’Agenzia delle entrate saranno disponibili una serie di Report (RAS, RAN, RES), con l’intento di fornire degli strumenti informativi di supporto alle Organizzazioni di categoria e agli operatori economici interessati.

#### REPORT DI AFFIDABILITÀ PERSONALE

È una relazione amministrativa sul contribuente ed esprime unicamente l’ISA specifico derivante dall’analisi dei dati per i vari periodi di imposta. Viene espresso il valore dell’ISA che viene poi accostato con quello relativo alla sezione di appartenenza e gli indicatori elementari di anomalie raggruppati in quattro categorie (gestione caratteristica, gestione beni strumentali, gestione extra-caratteristica, redditività).

#### REPORT DI AFFIDABILITÀ DI SETTORE

Fornisce il valore medio dell’ISA realizzato dalle imprese del settore nel tempo.

#### REPORT ANALISI NOTE AGGIUNTIVE

In questo Report, vengono raccolte tutte le note inviate dai contribuenti raggruppate in determinate aree tematiche.

#### REPORT ECONOMICO DI SETTORE

Consente di visualizzare una sintesi sui principali settori che compongono l’economia mediante la relazione della struttura del settore e alle relative dinamiche interne ad esso. Viene posta particolare attenzione al posizionamento e alle prestazioni delle micro, piccole e medie imprese.

Inoltre, in questo resoconto c’è una analisi dei vari modelli di business che possono portare ad una possibile evoluzione di un determinato settore di riferimento.

L'applicazione di questi indicatori favorisce il miglioramento autonomo del profilo fiscale del contribuente, rendendolo consapevole del proprio settore territoriale e di mercato, incoraggiando inoltre il miglioramento del rapporto di compliance durante la dichiarazione, attraverso il confronto di alcune informazioni fiscali già in possesso dall'Agenzia delle Entrate - Riscossione. Questo è stato ampiamente discusso durante questo elaborato, in particolare nel capitolo riguardante l'ISEE Precompilato, dove i contribuenti, al momento della dichiarazione, trovano già inseriti alcuni dati. Questo rende il rilascio dell'ISEE più veloce e consente alle autorità competenti una verifica più agevole della situazione patrimoniale del dichiarante.

“Si passa quindi da una logica di controllo ex post basata su un concetto statico di congruità dei ricavi in un contesto di normalità economica, a una logica di prevenzione ex ante orientata sia al miglioramento della gestione economica dell'esercente impresa, arte o professione, sia a una maggiore correttezza nel rapporto di compliance tra lo stesso e l'Amministrazione finanziaria”<sup>29</sup>.

Tutte queste informazioni raccolte dall'Agenzia verranno comunicate in modo trasparente al contribuente che potrà così visualizzare il proprio profilo fiscale di affidabilità.

Inoltre, il regime premiale posto alla base degli ISA è volto a promuovere un rapporto più sereno tra Fisco e contribuente, non più basato sul riscontro di congruità e di coerenza dei ricavi dichiarati, ma dal grado di affidabilità del soggetto. Si passa cioè dalla mera valutazione dei ricavi del contribuente, a una valutazione personalizzata dello stesso, facendo riferimento anche al settore di appartenenza e all'area di mercato in cui esso opera.

Solo camminando in tale direzione, quella della compliance, che porta i contribuenti a tener fede ai propri doveri e l'amministrazione finanziaria a supportarli in tali operazioni, può correggere una vera e propria carenza culturale che rischia di penalizzare, soprattutto a livello di welfare, gran parte della categoria debole della società.

---

<sup>29</sup> [http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2019/Relazione\\_evasione\\_fiscale\\_e\\_contributiva\\_2019.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2019/Relazione_evasione_fiscale_e_contributiva_2019.pdf)

