

La riforma dell'Isee: verso una selettività ragionevole

di Stefano Toso

Università di Bologna

Comitato scientifico dell' "Osservatorio sulle disuguaglianze sociali"

Con l'approvazione, il 3 dicembre scorso, del Dpcm che ridefinisce le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee), ha visto finalmente la luce la riforma dello strumento impiegato in Italia per stabilire l'accesso e il grado di compartecipazione al costo della fornitura di prestazioni sociali agevolate. Il nuovo regolamento recepisce l'impianto normativo messo a punto fin dall'estate del 2012 dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ma arenatosi nel gennaio del 2013 per il venir meno dell'intesa tra stato e regioni in sede di Conferenza unificata stato-regioni-autonomie. La fine anticipata della legislatura e la successiva formazione del nuovo governo hanno solo ritardato, ma non impedito, il varo di una riforma che si propone di incidere in modo significativo sulle politiche di welfare del nostro paese. Prima di entrare nel merito del nuovo Isee, può quindi valere la pena di richiamare lo scenario di fondo in cui si inserisce la riforma e le criticità emerse nel primo quindicennio di applicazione dell'indicatore.

L'Isee consiste, come noto, in una combinazione di reddito e patrimonio, valutata a livello familiare mediante una scala di equivalenza, ossia un insieme di coefficienti che vengono usati per trasformare il reddito familiare monetario in «reddito equivalente», una grandezza che tiene conto della diversa composizione (ad esempio per numero di componenti) delle famiglie e delle economie di scala familiari. Introdotto nel 1998, l'Isee si applica soprattutto a prestazioni di welfare locali (asili nido, mense scolastiche, servizi socio-sanitari domiciliari e residenziali, ecc.) e interessa mediamente il 30% della popolazione, con punte del 60% al Sud.

L'introduzione dell'Isee ha migliorato i criteri di selettività preesistenti: sia perché questi ultimi erano fondati su di un metro di misura insoddisfacente (il reddito imponibile Irpef), a causa dei noti problemi di erosione ed evasione fiscale che affliggono la tassazione del reddito personale in Italia; sia perché ha ricondotto all'interno di una normativa quadro nazionale la miriade di criteri di *targeting* impiegati localmente fino ad allora.

L'avvento dell'Isee ha fatto tuttavia emergere, accanto alle potenzialità dello strumento, alcune criticità che ne hanno limitato la capacità selettiva e spinto il legislatore a rivedere il disegno originario. Le criticità riguardano sia le modalità di

calcolo dell'indicatore (la non inclusione dei redditi esenti Irpef nella componente reddituale dell'Isee e l'eccessivo importo delle franchigie patrimoniali, che comporta una forte sottovalutazione della ricchezza e l'incapacità di rilevare correttamente la condizione economica di chi richiede una prestazione sociale), sia la definizione adottata di nucleo familiare (famiglia anagrafica), che ha impedito una corretta differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni e favorito l'insorgere di comportamenti opportunistici, con riferimento ai servizi di cura dei minori e degli anziani non autosufficienti. Un ulteriore punto debole dell'Isee, forse il più grave, riguarda il sistema dei controlli, rivelatosi insufficiente a contrastare efficacemente il fenomeno delle false dichiarazioni. Basti pensare che oltre il 10% della popolazione Isee presenta una dichiarazione da cui risulta un indicatore pari a zero e comunque per circa un quinto di essa l'Isee non supera i 3.000 euro. Anche a causa dell'entità delle franchigie, risulta che per quasi il 60% della popolazione Isee il patrimonio non ha alcun effetto sul valore dell'indicatore. Per quanto riguarda il patrimonio mobiliare, il 96% della popolazione Isee residente nel Mezzogiorno (l'80% nella media nazionale) dichiara di non possedere nemmeno un conto corrente o un libretto di deposito e solo poco più del 5% delle dichiarazioni presenta un valore superiore alla franchigia.

La legge n. 214/2011 aveva fissato alcuni criteri generali di riforma, che andavano nella direzione auspicata da tempo dagli studiosi della materia: l'inclusione dei redditi fiscalmente esenti nel calcolo della componente reddituale dell'Isee; il miglioramento della capacità selettiva dello strumento tramite una maggiore valorizzazione del patrimonio; la differenziazione dell'indicatore a seconda del tipo di intervento per renderne più flessibile l'applicazione; il potenziamento del sistema dei controlli.

Il nuovo Dpcm regola quanto disposto dalla legge n. 214/2011. Vediamone i principali contenuti.

Il primo aspetto degno di nota è che la riforma attribuisce all'Isee lo stato di «livello essenziale delle prestazioni», ossia di metro unificato, sull'intero territorio nazionale, di valutazione della condizione economica dei richiedenti prestazioni sociali agevolate, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione: mantiene infatti la possibilità per gli enti erogatori di introdurre accanto all'Isee criteri ulteriori di selezione volti a identificare specifiche platee di beneficiari, ma pone un limite a tale possibilità qualora sia in contrasto con quanto disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali delle specifiche prestazioni.

Un secondo aspetto importante è che il calcolo dell'indicatore viene differenziato a seconda della tipologia di prestazioni (di natura socio-sanitaria, rivolte ai minori in presenza di genitori non conviventi ovvero per il diritto allo studio universitario) e si prevede che in particolari condizioni (che comportano una significativa riduzione del valore dell'indicatore, ad esempio la perdita del posto di lavoro) si possa definire un «Isee

corrente», riferito ad un periodo più ravvicinato al momento della richiesta della prestazione.

Il nuovo Dpcm risolve anche il problema della mancata considerazione dei redditi esenti Irpef (pensioni sociali, indennità di accompagnamento, assegni al nucleo familiare, ecc.), stabilendo che essi concorrano al calcolo della componente reddituale dell'Isee, pur introducendo la possibilità per le famiglie in cui siano presenti disabili di godere di una franchigia che distingue tra disabilità media, grave e non autosufficienza. Per le persone non autosufficienti è inoltre ammessa, entro limiti predefiniti, la deduzione dei trasferimenti esenti d'imposta, se questi coincidono con le spese sostenute per l'impiego di badanti o per pagare la retta del ricovero in struttura residenziali. Ai fini del calcolo dell'Isee degli anziani non autosufficienti che chiedono servizi residenziali di cura - uno dei nervi scoperti della normativa attuale, non essendo mai stato introdotto il decreto che avrebbe dovuto fissare le modalità di applicazione dell'Isee a questo tipo di servizi - il decreto tiene conto della presenza dei figli non più appartenenti al nucleo familiare dell'assistito, mentre per le prestazioni non residenziali il nucleo viene definito in senso strettamente individuale. La riforma recepisce quindi correttamente l'opportunità di differenziare la condizione economica dell'anziano non autosufficiente che ha figli che lo possono aiutare dalla condizione di chi non ha alcun aiuto economico per fare fronte alle spese di ricovero in struttura.

Per quanto riguarda il calcolo della componente patrimoniale dell'Isee, esso viene aggiornato per tenere conto delle valorizzazioni introdotte ai fini Imu (incremento per i fabbricati adibiti ad abitazione principale pari al 60% dei pregressi valori Ici) e vengono ridotte le franchigie patrimoniali, sia mobiliari sia immobiliari.

Il Dpcm prevede anche nuove maggiorazioni della scala di equivalenza per dare più peso alle famiglie numerose con almeno tre figli minori o ai nuclei in cui entrambi i genitori lavoratori abbiano figli di età inferiore a tre anni.

Per quanto riguarda i controlli, infine, viene potenziata l'attività, sia ex-ante sia ex-post, e si dispone che l'Agenzia delle Entrate effettui controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni, secondo liste selettive. Per contrastare più efficacemente il fenomeno delle dichiarazioni non veritiere, è prevista inoltre la riduzione delle aree di autodichiarazione, l'incrocio delle diverse banche dati fiscali e contributive (Inps, Agenzia delle Entrate, ecc.), l'integrazione di informazioni a livello nazionale e locale.

L'impianto della riforma è di dimensioni tali da contribuire a migliorare la scarsa efficacia redistributiva del welfare italiano, mitigandone gli aspetti di categorialità esistenti e potenziando l'equità della spesa.

Chi beneficerà della riforma? Le nuove modalità di calcolo dell'Isee dovrebbero avvantaggiare le famiglie numerose e quelle in cui sono presenti i disabili più gravi e più

poveri. Va tuttavia ricordato che l'Isee è solo un metro di misura della condizione economica, mentre la determinazione delle soglie di accesso alle prestazioni e/o la compartecipazione ai costi è di competenza degli enti erogatori delle prestazioni. Non saranno quindi tanto le nuove modalità di calcolo dell'Isee, quanto piuttosto l'individuazione di nuove soglie e/o di nuovi profili tariffari ad opera degli enti che erogano le prestazioni, a dettare vantaggi e svantaggi rispetto al sistema vigente.

Si poteva fare di più? Forse sì. Non è previsto, ad esempio, l'estensione dell'Isee a prestazioni *means-tested* che non lo utilizzavano precedentemente. Ciò significa che continueranno a non essere assoggettate all'Isee prestazioni di cui è titolare il governo centrale, come le pensioni sociali, le integrazioni al minimo delle pensioni, gli assegni al nucleo familiare, ecc.: prestazioni che, per i criteri di selettività con cui sono attualmente erogate (il reddito a fini fiscali Irpef), non vanno solo alle famiglie povere o in condizione di quasi-povertà, ma si estendono a fasce della popolazione che occupano decili di Isee medio o medio-alto. La riforma lascia anche inalterata la scala di equivalenza originaria (a meno dell'adozione di alcune maggiorazioni legate alla numerosità e all'età dei figli), che rimane quindi una delle scale più «generose» tra quelle utilizzate a livello internazionale (Ocse, Eurostat) e nazionale. Si sarebbe invece potuto procedere alla costruzione di una nuova scala, non più definita in sede politica ma stimata a partire dallo studio dei comportamenti di consumo delle famiglie. La stima di una scala di equivalenza «osservata» permetterebbe, tra l'altro, di tenere conto delle differenze nel tenore di vita medio delle famiglie residenti in aree geografiche diverse, una cosa che la scala di equivalenza dell'Isee (anche con le nuove maggiorazioni) non fa.

Nonostante queste osservazioni, i punti di forza del nuovo Isee sono così numerosi che la riforma non può che essere giudicata positivamente. Una riforma, va aggiunto, che si segnala non solo per la capacità di migliorare l'equità del welfare italiano, ma anche per essere il frutto di un sapiente e paziente lavoro di confronto tecnico-politico tra le varie amministrazioni e le parti sociali interessate, durato oltre due anni. Come scriveva Ermanno Gorrieri in *Parti uguali tra disuguali*, «la valutazione delle condizioni economiche soffrirà sempre di qualche margine di approssimazione: sia per le specificità delle singole situazioni familiari, sia per le reticenze e gli espedienti a cui possono ricorrere gli interessati. Non si può concludere che meglio sarebbe non farne niente: significherebbe rinunciare a qualsiasi selettività e distribuire a pioggia gli interventi sociali secondo la logica perversa di un contentino a tutti». Non si tratta, in altre parole, di sostituire al mito dell'universalismo il mito della selettività (o dell'Isee), ma più semplicemente di applicare una selettività «ragionevole».