

## **La riforma dell'ISEE: mancata o solo posticipata?**

di [Daniela Mesini](#)

**25 febbraio 2013**

Il nuovo DPCM di revisione dell'ISEE previsto dal Governo Nazionale non ce l'ha fatta. Dopo l'ostruzionismo lombardo che ha sbarrato la strada all'intesa Stato-Regioni, il Consiglio dei Ministri, anche in considerazione dell'approssimarsi della scadenza elettorale, non ha avuto la possibilità di procedere con autonoma 'deliberazione motivata'. Ora la palla passa al nuovo Governo che potrà approvare d'ufficio il provvedimento o rimetterlo in discussione. In questa fase vale la pena, seppur sinteticamente, ripercorrere le tappe e le principali motivazioni che avrebbero dovuto portare alla necessaria riforma dell'indicatore.

### **Presupposti e finalità dello strumento: un po' di storia**

L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente è stato introdotto in Italia sul finire degli anni '90 con lo scopo di unificare la misurazione della situazione economica delle famiglie richiedenti prestazioni socio-assistenziali sottoposte al test dei mezzi (asili nido, mense scolastiche, servizi per la non autosufficienza, contributi economici, ecc.). In verità prima dell'ISEE esistevano già alcune prestazioni erogate sulla base di criteri di selettività sia a livello nazionale (assegno sociale, integrazione al minimo, pensione di invalidità), che locale (minimo vitale, contributi affitto, ecc.), ma la diffusa eterogeneità nell'accesso alle prestazioni sociali e nell'utilizzo dei metodi di calcolo aveva reso indispensabile una razionalizzazione della materia, a garanzia di una maggiore equità distributiva.

L'ISEE è stato dunque pensato ed introdotto (D.Lgs. 109/1998, D.lgs. 130/2000, e successive modifiche) come indicatore unico e misto (reddituale e patrimoniale) per consentire, attraverso un'apposita scala di equivalenza, di rendere confrontabili ed ordinabili situazioni economiche appartenenti a nuclei familiari di diversa ampiezza e fragilità.

L'ambizione, tuttavia, che diventasse l'unico strumento di accesso alle prestazioni sociali (e di calcolo della compartecipazione) è stata da subito disattesa ed il suo ambito di applicazione alquanto limitato per una serie di motivi:

1. la mancata applicazione dell'ISEE ai grandi programmi nazionali gestiti dall'INPS (integrazione al minimo, assegno sociale, assegno al nucleo familiare);
2. la mancata attuazione del decreto attuativo previsto dal D.lgs. 130 che avrebbe dovuto fissare i limiti dell'applicazione dell'ISEE alle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in residenza a disabili o anziani non autosufficienti over 65-enni;
3. la non obbligatorietà di applicazione dell'ISEE prevista dalla riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. 3/2001) nell'ambito del trasferimento di competenze alle Regioni in materia di politiche sociali.

Tutto ciò ha portato ad un uso alquanto limitato e frammentato dell'indicatore. Seppure secondo l'ultimo Rapporto ISEE 2012<sup>[1]</sup> circa un terzo della popolazione italiana è in possesso di un ISEE in corso di validità, la consistenza finanziaria delle prestazioni a cui l'ISEE si applica risulta ancora alquanto limitata. Continuano ad essere poche le prestazioni nazionali che utilizzano lo strumento (carta acquisti, assegno per nuclei familiari con 3 figli minori, assegno di maternità, prestazioni di diritto allo studio universitario, ecc.), mentre risulterebbe più diffuso a livello locale (asili nido, mense scolastiche, servizi socio-sanitari domiciliari e residenziali, ecc.), ma non vi è certezza alcuna circa la pervasività di utilizzo dello strumento.

Le Regioni dal canto loro, in assenza di un obbligo specifico e di un 'letargo normativo' durato oltre un decennio, si sono mosse a geometria variabile, sia con riferimento all'ambito di applicazione, che alle modalità di calcolo. All'incirca la metà delle Regioni italiane ha recepito la normativa nazionale, ma la gran parte di queste ha introdotto dei correttivi, seppur minimi, allo strumento, applicandolo prevalentemente alle prestazioni relative alla non autosufficienza; si tratta in particolare di Toscana, Emilia Romagna e Lazio. Altre ancora hanno ampiamente riformato lo strumento pervenendo a degli indicatori propri ed anche molto sofisticati: è questo il caso della Provincia Autonoma di Trento, antesignana in materia con l'ICEF<sup>[2]</sup>, ma anche della Provincia Autonoma di Bolzano, che dal settembre 2011 ha avviato l'unificazione dei vari sistemi di valutazione della situazione economica per l'accesso alle prestazioni, sia a livello provinciale che comunale, nell'ambito della Dichiarazione unificata di reddito e patrimonio (DURP) ([DPP 11.1.2011, n. 2](#)).

### **Lo stato dell'arte e le ragioni della riforma**

Le criticità dell'ISEE rispetto alle sue varie componenti sono ormai note ed ampiamente documentate dalla pratica agita; è a queste criticità che la riforma dell'ISEE prevista dall'art. 5 della Legge n. 214 del 2011, di conversione del cosiddetto Decreto 'Salva Italia' mirava a dare risposte concrete.

Proviamo a sintetizzarne alcune.

1) lo strumento è stato pensato e disegnato come indicatore unico, a prescindere dalla politica di sostegno al bisogno familiare per la quale viene calcolato, dunque franchigie, pesi e soglie di calcolo sono uguali per tutte le politiche sociali, comportando una estrema rigidità, alla quale lo Stato stesso ha derogato ad esempio con riferimento allo studio universitario, introducendo l'ISEEU;

2) la considerazione del patrimonio oltre al reddito per il calcolo dell'indicatore è originariamente motivata dal fatto che possa meglio rivelare il tenore di vita del nucleo familiare, anche e soprattutto in presenza di redditi occulti; tuttavia, la valutazione del patrimonio sia mobiliare che immobiliare non si è dimostrata sufficientemente efficace e le franchigie ed i valori catastali introdotti dal legislatore, al fine di preservare una quota di risparmio precauzionale e di tutelare gli immobili di residenza, di fatto hanno ridotto notevolmente il 'peso' di tale componente;

3) la considerazione del reddito Irpef, e non del reddito disponibile, non permette di tenere conto dei redditi fiscalmente esenti, quali ad esempio pensione sociale, o minimo vitale, o contributi per l'affitto; il mancato computo di tali sussidi di sostegno al reddito, ai fini del calcolo della situazione economica di un soggetto richiedente un'altra prestazione sociale, soprattutto se anch'essa finalizzata al sostegno economico, di fatto penalizza coloro che non ne usufruiscono. L'ISEE inoltre, considerando i redditi che sono soggetti ad Irpef, prodotti nell'anno, o nei due anni precedenti la presentazione della domanda di accesso alla prestazione, si è rivelato incapace di tenere conto dell'evoluzione della condizione economica del nucleo familiare con sufficiente tempestività.

Il nuovo DPCM intendeva dunque procedere con una necessaria riforma della disciplina dell'ISEE.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali nel corso dell'ultimo anno ha condotto un complesso percorso tecnico, aperto ad un confronto con i diversi livelli di Governo e le parti sociali oltre che con il MEF e le altre amministrazioni del Governo centrale che avrebbero dovuto materialmente attuare il nuovo provvedimento quali l'INPS e l'Agenzia delle Entrate. Nel merito della riforma si erano già espressi favorevolmente nell'autunno scorso sia il Garante per la privacy che il Consiglio di Stato, ma non è stato possibile inviare il documento alle Commissioni Parlamentari competenti, come previsto dalla norma, in quanto il 19 dicembre 2012 la Corte Costituzionale (sentenza 297/2012), su richiesta della Regione Veneto, ha

dichiarato l'illegittimità dell'articolo 5 del "Salva Italia", per la parte in cui non prevedeva un'intesa sulla riforma in Conferenza Unificata Stato-Regioni. Il provvedimento è stato dunque inviato in Conferenza per l'intesa, ma qui la Lombardia, sola tra le Regioni, si è messa di traverso, sbarrando la strada all'approvazione del DPCM. Il resto è storia delle ultime settimane: l'approssimarsi della scadenza elettorale oltre che la pressione di alcuni Ministri nella direzione di un rinvio della materia, non hanno reso possibile l'adozione di una 'deliberazione motivata' da parte del Governo uscente.

Ora non resta che da vedere quali saranno le scelte del nuovo Governo.

Vero è che sarebbe uno spreco se di questa riforma non se ne facesse più nulla. Per dirla con Gorrieri "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"[\[3\]](#).

---

[\[1\]](#) Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale per l'Inclusione e le Politiche Sociali (2013), *Rapporto ISEE 2012*, Quaderni della ricerca sociale n.20.

[\[2\]](#) Previsto dalla normativa provinciale sin dal 1993 (LP n.3 01/02/1993 Art.6 e 7) ed affinato attraverso successivi provvedimenti normativi (DGP n.534 16/03/2001 ), che ne hanno recentemente rivisto l'algoritmo di calcolo, l'**ICEF** è attualmente utilizzato in maniera strutturata per l'erogazione di oltre 30 misure (Reddito di Garanzia, assegni al nucleo, contributi per l'affitto, ecc.) e prevede un'unica DSU, ma considerata in modo differente a seconda della misura da erogare alla famiglia.

[\[3\]](#) Gorrieri E., *Parti uguali fra disuguali*, Il Mulino, Bologna, 2002.