

LE CRITICITÀ DELL'ISEE

Maurizio Motta

Docente a contratto,
Corso di laurea
magistrale in Politiche
e servizi sociali,
Università di Torino

Le relazioni presentate in questo incontro hanno già messo in luce numerosi problemi derivanti dall'uso dell'ISEE. Nel testo che segue si sintetizzano ulteriori aspetti negativi, cercando di aggiungere considerazioni ulteriori rispetto agli altri interventi, e di evidenziare criticità che sono intrinseche al meccanismo dell'ISEE, ossia derivano dallo strumento in quanto tale e non sono correggibili solo con iniziative o discrezionalità delle amministrazioni e dei servizi che utilizzano l'ISEE.

SITUAZIONE ECONOMICA DI QUALE MOMENTO?

Genera effetti problematici la sfasatura temporale tra:

- il momento del quale si considera la condizione economica: l'ISEE valuta il reddito dell'ultimo anno fiscale prima della dichiarazione e i beni posseduti all'ultimo 31 dicembre precedente la dichiarazione;
- e il momento nel quale il cittadino richiede la prestazione, che può essere anche di molti mesi successivo a quello della condizione economica che è considerata nell'ISEE.

Utilizzando l'ISEE per l'accesso a prestazioni sociali accade dunque di dover assumere la condizione economica di molti mesi prima come se fosse quella ancora attuale, generando effetti distorti e paradossali. Così ad esempio se un anziano richiede a luglio 2011 assistenza domiciliare, usando l'ISEE per valutare l'accesso o la contribuzione a questo intervento si considera che egli a quella data posseda ancora i patrimoni mobiliari che aveva al 31 dicembre 2010, anche se invece ha dovuto nel frattempo spenderli per pagarsi l'assistenza in attesa di prestazioni pub-

bliche. Oppure se un nucleo con solo il capofamiglia lavoratore richiede a settembre 2011 un intervento di sostegno del reddito, si considera nel suo ISEE il reddito dell'anno fiscale 2010, anche se ad inizio 2011 il capofamiglia ha perso il lavoro e dunque non ha redditi nel 2011.

Questa asimmetria dei momenti della condizione economica (quella valutata è di un momento anche molto antecedente a quello della richiesta di prestazione):

- può anche in parte essere attenuata quando l'ISEE viene utilizzato per prestazioni che si ripetono in annualità successive, ad esempio il pagamento delle tasse universitarie, oppure il contributo per le mense della scuola dell'obbligo. Nel senso che gli effetti distorti sopra descritti che si verificano il primo anno possono (almeno in parte) essere compensati dall'ISEE e dalla prestazione dell'anno successivo;
- ma non è accettabile per tutte le prestazioni "più corte" o che non necessariamente si ripetono ogni anno, come l'assistenza economica o le prestazioni per i non autosufficienti, perché la distorsione può non essere recuperata.

NON VALUTAZIONE DI ALCUNI REDDITI: PARADOSSI ASSISTENZIALI

È già stata rilevata da più parti la criticità relativa al fatto che nell'ISEE non vengono considerati i redditi che non sono fiscalmente rilevanti. Poiché non tutte le prestazioni sociali vengono erogate con questa esclusione questo connotato strutturale dell'ISEE genera diversi effetti problematici.

Laddove l'ISEE venga utilizzato per definire le erogazioni di assistenza economica dei Comuni (o loro Consorzi), si può avviare un paradossale effetto di sostituzione dei compiti e dei costi tra Stato ed Enti Locali: infatti l'INPS eroga gli assegni sociali agli anziani in condizioni di povertà valutando la loro condizione economica con strumenti diversi dall'ISEE; se i Comuni erogano la loro assistenza economica tramite l'ISEE non considereranno tra i redditi l'assegno sociale INPS (che è un reddito non fiscalmente rilevante), con il duplice effetto di:

- distorsioni nell'erogazione del sostegno del reddito da parte dei Comuni, che dovrebbero erogare l'assistenza economica ad un anziano che già riceve l'assegno sociale INPS il quale, a parità di patrimoni ed altri redditi, risulta avere lo stesso ISEE di chi non riceve l'assegno sociale. Oppure di considerare per intero il reddito di un anziano che riceve una pensione minima da lavoro, e non considerare per nulla il reddito di un anziano che riceve l'assegno sociale, anche se le età dei due anziani e gli importi dei due redditi sono quasi identici;
- attivare una sostituzione dell'erogazione INPS con quella del Comune, in quanto l'INPS considera tra i redditi l'assistenza comunale (il che riduce o elimina la concessione dell'assegno sociale) e il Comune che usando l'ISEE non considera l'assegno sociale INPS. Dopo pochi anni l'effetto è la riduzione delle erogazioni INPS e la loro sostituzione con quelle comunali, con tutti i paradossi che ciò implica, dallo spostamento del carico finanziario sui Comuni, al traghettamento di prestazioni che hanno natura di diritto soggettivo (gli assegni sociali INPS) ad altre che non hanno questa natura.

Vi sono prestazioni, ad esempio assegni di cura e/o voucher per l'assistenza domiciliare a non autosufficienti, nelle quali è opportuno (come hanno peraltro previsto diverse Regioni) considerare tra i redditi del beneficiario anche quelle erogazioni monetarie statali che hanno finalità analoghe a tali prestazioni (ad esempio le indennità di accompagnamento). Ma ciò non è materialmente possibile se si utilizza l'ISEE per valutare la condizione economica del non autosufficiente, perché l'indennità di accompagnamento non è fiscalmente rilevante.

INADEGUATA SELETTIVITÀ NELLA VALUTAZIONE DEI PATRIMONI

Molti interventi hanno già evidenziato l'inadeguato effetto di valutazione dei patrimoni che deriva dal fatto che nell'ISEE rileva solo il 20% del valore dei beni che supera la loro franchigia, la quale peraltro è già molto elevata. Non va quindi dimenticata la distorsione che deriverebbe usando solo l'ISEE per valutare la condizione economica di persone che richiedono assistenza economica ai Comuni. Comunque si voglia denominare questo intervento ("minimo vitale", "reddito minimo", "reddito di ultima istanza", ecc.), è considerabile equo ed efficace un sistema secondo il quale si possono erogare misure di sostegno del reddito anche a perso-

ne che possiedono 15.400 euro di risparmi e/o immobili di valore sino a 51.645 ? Con l'ISEE il possesso di beni sino a questi valori non rileva, poiché queste sono le franchigie dei beni mobiliari e immobiliari. Ed è equo ed efficace considerare solo il 20% del valore dei beni posseduti sopra tale franchigia anche per erogare quelle prestazioni di sostegno del reddito che dovrebbero essere dedicate a persone che sono in grave difficoltà economica?

TRAPPOLE INTERPRETATIVE

Non sono poche le situazioni nelle quali le Amministrazioni utilizzano l'ISEE per dedurre scaglioni, "fasce di ISEE", attivando poi erogazioni (o contribuzioni del cittadino) diverse in base al fatto che il suo ISEE appartenga ad una fascia o ad un'altra. Questa modalità contiene tuttavia due rischi.

Quello, ben conosciuto, derivante dal fatto che per il cittadino l'importo della prestazione (o della contribuzione a carico) può variare anche di molto per il solo fatto che pochi euro (di reddito o di beni) producono un ISEE che lo fa cadere nella fascia successiva. Erogare in base a ISEE accorpato per fasce produce cioè gli effetti distorti di un filtro a "grana troppo grossa".

Ma c'è un secondo effetto problematico se si usa solo il valore sintetico e finale dell'ISEE per dedurre le erogazioni (o contribuzioni). Questo valore è infatti la sintesi di grandezze molto diverse tra loro: il reddito di un intero anno fiscale (e il reddito è in genere un importo continuativo che si ripete nel tempo, come nel caso delle pensioni) e i patrimoni posseduti in un particolare giorno dell'ultimo anno (e i patrimoni sono uno *stock* di risorse). Dunque può accadere:

- a. che abbiano lo stesso ISEE due nuclei (o persone) dei quali il primo non ha alcun patrimonio ma solo redditi, e viceversa il secondo non ha redditi ma solo patrimoni. Eppure sono in condizioni economiche concrete molto differenti, con possibilità assai diverse rispetto alla capacità di contribuire o di non ricevere la prestazione che hanno richiesto con l'ISEE.
- b. vi sono interventi nei quali l'esperienza ha evidenziato l'utilità di definire il valore che si può erogare in modo puntuale, per differenza tra un "totale erogabile se il reddito è pari a zero" e il "reddito posseduto nel mese in cui si effettua la richiesta"; col vincolo di non erogare nulla se i patrimoni (mobiliari o immobiliari) sono sopra ad una franchigia. Questo meccanismo, che è ad esempio usato in Piemonte per erogare il volume di assistenza domiciliare ai non autosufficienti:
 - presuppone che se il beneficiario possiede patrimoni li utilizzi per primo per la sua assistenza, sino a quando essi raggiungono la franchigia consentita;
 - calcola il volume di assistenza erogabile (ossia il budget utilizzabile per il piano di assistenza domiciliare) individuando un importo non in base a "fasce di reddito o di ISEE", ma calcolandolo in modo puntuale per differenza tra "massimale erogabile" e "reddito reale posseduto nel mese, al di sopra di franchigie idonee".

Se si utilizza solo l'ISEE un meccanismo del genere è impossibile, perché bisognerebbe, dopo aver costruito senza scopo l'intero ISEE, "spacchettarlo" artificialmente nelle sue componenti (reddito e beni) da riconsiderare nuovamente in modo separato. È dunque opportuno evitare il rischio di farsi affascinare dalla semplicità dell'ISEE sintetico quando ne deriva un utilizzo semplicistico, ossia valutare bene quali trappole interpretative si nascondano nell'apparente potenza comunicativa nel numero singolo del valore ISEE.

IMPOSSIBILITÀ DI VALUTARE CON ELASTICITÀ ALCUNI TIPI DI REDDITO

Non è possibile nell'ISEE introdurre flessibilità nel modo di considerare alcuni tipi di reddito. Ad esempio:

- detrarre dai redditi eventuali spese che il nucleo debba forzatamente sostenere, come le spese per la propria assistenza;
- considerare alcuni redditi in modo abbattuto, al fine di incentivarne la fruizione, come il reddito da lavoro per soggetti disabili.

L'ISEE contiene moltiplicatori che abbattano in modo rigido e predefinito la condizione economica considerata di alcune tipologie di nuclei, ad esempio quando entrambi i genitori di minori lavorano; e col rischio di produrre distorsioni favorendo questi nuclei rispetto a quelli con minori ma nei quali i genitori non hanno lavoro, oppure i nuclei di soli anziani.

QUALI NUCLEI FAMILIARI SI ASSISTONO?

L'utilizzo dell'ISEE può condurre a contraddizioni tra:

- il nucleo familiare del quale si valuta la condizione economica per erogare la prestazione (o individuare la contribuzione), che nell'ISEE non sempre coincide con il nucleo anagrafico, ad esempio quando si includono nell'ISEE del nucleo anche i familiari che sono a carico IRPEF di qualche componente ma non convivono con tale nucleo;
- il nucleo familiare che si considera per erogare la prestazione, che quasi sempre è identificato con il nucleo anagrafico residente nel Comune. E del quale in diverse prestazioni è previsto un utilizzo per determinare la prestazione: ad esempio una quota di contributo economico da erogare per ogni componente anagrafico, con o senza l'uso di scale di equivalenza sul numero dei componenti.

Dunque non sempre è agevole, con l'ISEE, misurare la condizione economica della composizione del nucleo familiare sulla quale è invece ritagliata la prestazione.

I CONTROLLI SULLA VERIDICITÀ DELLE DICHIARAZIONI

I dati presentati dallo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali¹ evidenziano l'ampiezza delle dichiarazioni non attendibili o che sono state verificate come non rispondenti al vero. Consentire alle amministrazioni pubbliche che erogano prestazioni sociali controlli più efficaci

su quanto dichiarato dai cittadini è un'esigenza rilevante per tutti gli interventi del welfare che dipendono dalle condizioni economiche autocertificate; e sul tema sarebbe necessario lavorare per la messa a disposizione di ulteriori strumenti che facilitino ai servizi pubblici veloci riscontri on line della veridicità di quanto il cittadino dichiara.² Ma, con riferimento in particolare all'ISEE, da un lato va segnalato quanto utilmente introdotto dalla legge 4/11/2010, n. 183, che, all'art. 34, ha modificato il D.Lgs 109 sull'ISEE, prevedendo che si mettano in opera controlli automatici delle dichiarazioni finalizzate all'ISEE, a cura dell'Agenzia delle Entrate. Anche se si attendono gli atti che rendano operativi tali controlli. D'altro lato nulla è stato mai previsto per far in modo che operino controlli che sarebbero possibili all'interno degli archivi INPS, ad esempio prevedendo che quanto viene dichiarato circa pensioni e entrate provenienti dall'INPS venga automaticamente verificato in sede di dichiarazione ISEE, appunto utilizzando le prestazioni che lo stesso INPS (che gestisce anche la banca dati delle dichiarazioni ISEE) eroga al dichiarante.

CONCLUSIONI

Molte delle criticità sopra evidenziate (ed anche quelle proposte in altri interventi di questo incontro) hanno indotto numerose amministrazioni (ad esempio Comuni) a crearsi da sé degli "ISEE corretti", ossia ad aggiungere all'ISEE "standard" altre variabili o modalità di calcolo. Ad esempio, per superare la criticità qui sopra descritta al punto 1) in alcuni Comuni si "aggiorna" l'ISEE utilizzando redditi e beni posseduti al momento della richiesta del cittadino. Va tuttavia evidenziato che questa modalità consiste di fatto nella sostituzione dell'ISEE con una nuova dichiarazione, che contiene nuovi dati che nell'ISEE "standard" è impossibile scrivere (come appunto il valore dei patrimoni posseduti al momento della dichiarazione), e un nuovo conseguente calcolo. Può dunque accadere che il cittadino prima si rechi ad un CAF dove riceve un ISEE standard, e poi si rechi presso il servizio pubblico che eroga la prestazione, dove deve eseguire un'altra dichiarazione più completa. Con un duplice svantaggio:

- per il sistema pubblico del welfare, perché il CAF viene retribuito dall'INPS per un ISEE che di fatto non verrà utilizzato;
- per il cittadino, che si è recato inutilmente al CAF, e deve eseguire di fatto due dichiarazioni.

A fronte delle numerose criticità nell'uso dell'ISEE è presente una potente tentazione per il suo utilizzo, che consiste nel fatto di poter usare uno strumento già esistente, e che viene gestito da attori anche diversi dai servizi pubblici di welfare (come i CAF) liberando perciò i servizi dal lavoro di raccolta delle autocertificazioni e dal calcolo. Esiste perciò un rilevante rischio che le Amministrazioni tendano a usare l'ISEE non perché è valutato strumento equo ed efficace, ma per il solo fatto che già esiste e può essere gestito da terzi, e dunque esime da lavoro organizzativo e investimenti per realizzare uno strumento più adeguato. Con

Note

- 1 Si veda ad esempio il "Rapporto ISEE 2010", *Quaderni della ricerca sociale*, 6, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.
- 2 In merito sarebbe necessario poter fornire agli enti erogatori di prestazioni (*in primis* i Comuni) estesi ed efficaci accessi alle banche dati pubbliche utili a verificare le condizioni economiche. Per contro da un lato non sono previste iniziative statali per facilitare accessi multipli a tali archivi (ad esempio, per poter verificare diverse banche dati con un unico accesso), e dall'altro si è registrata negli ultimi anni una drastica limitazione delle password concesse agli enti locali da parte di Agenzia delle entrate, Agenzia del territorio, INPS, come esito anche di limitazioni richieste dal Garante per la protezione dei dati personali. Il che appare francamente come una problematica distorsione dei doveri sulla privacy.

il pericolo dunque di ignorare volutamente le gravi distorsioni nell'equità distributiva prodotte da un uso semplicistico dell'ISEE (distorsioni che peraltro in genere non si possono vedere, e delle quali l'utenza non si accorge, se non ci si dedica appositamente ad analizzarle) in cambio dell'uso di uno strumento già disponibile.

Infine meriterebbe riflessione un'altra tematica generale, anche se non è oggetto di molte attenzioni: con l'estensione dell'ISEE si solidifi-

ca la compresenza di due sistemi differenti per misurare la condizione economica dei cittadini: uno (quello fiscale) dedicato a individuare nella condizione economica le capacità del cittadino di "dare", per il prelievo fiscale che lo riguarda, e l'altro (quello dell'ISEE) dedicato a misurare la condizione economica per "ricevere benefici sociali". Pur volendo evitare semplicismi, questa dicotomia resta non facilmente spiegabile con ragionevolezza. L⁷

Editoriale

- 1 **L'ISEE: strumento utile, ma da riformare**
E. Ranci Ortigosa, D. Mesini

ISEE

- 2 **L'ISEE: 10 anni di prova dei mezzi**
C. Berliri, R. Tangorra
- 5 **L'ISEE: applicazioni ed auspicabili correttivi a un decennio dall'introduzione**
D. Mesini
- 9 **Le criticità dell'ISEE**
M. Motta
- 12 **Le scale di equivalenza e il loro impiego per le politiche sociali**
G. Cerea
- 20 **Universalismo e selettività nella spesa sociale**
A. Casarico
- 23 **La regolazione dell'accesso alle prestazioni e della compartecipazione dell'utenza**
S. Stea
- 26 **L'ISEE come strumento di equità nel welfare locale**
E. Cappellini, M. L. Maitino, N. Sciclone
- 35 **ICEF: Indicatore della Condizione Economica Familiare**
G. Barbieri

Intercettazioni

- 40 **I tagli di spesa: l'occasione mancata delle manovre d'estate?**
E. Granaglia

Direzione

Emanuele Ranci Ortigosa

(direttore responsabile)

Ugo De Ambrogio, Sergio Pasquinelli

(vicedirettori)

Caporedattore

Francesca Susani (pss@irsonline.it)

Redazione

Claudio Caffarena, Ariela Casartelli, Diletta

Cicoletti, Vittorio Glassier, Graziano

Giorgi, Francesca Merlini, Daniela Mesini,

Paolo Peduzzi, Franco Pesaresi, Dela Ranci

Agnoletto, Edoardo Re, Giorgio Sordelli,

Patrizia Taccani

Comitato scientifico

Paolo Barbetta, Alessandro Battistella,

Luca Beltrametti, Paolo Bosi, Annamaria

Campanini, Maria Dal Pra Ponticelli,

Maurizio Ferrera, Marco Geddes da Filicaia,

Cristiano Gori, Antonio Guaita, Luciano

Guerzoni, Francesco Longo, Gavino

Maciocco, Marco Musella, Franca Olivetti

Manoukian, Giuseppe A. Micheli, Nicola

Negri, Fausta Ongaro, Valerio Onida,

Marina Piazza, Costanzo Ranci, Chiara

Saraceno, Maria Chiara Setti Bassanini,

Antonio Tosi

Contatti

Via XX Settembre 24, 20123 Milano

Tel. 0246764276 - Fax 0246764312

<http://pss.irsonline.it/>

Ufficio abbonati

Letizia Cucchi (pss.abbo@irsonline.it)

Abbonamento 2011

ccp. n. 36973204

€ 57,00 (privati)

€ 63,00 (ass. di volontariato e coop. sociali)

€ 85,00 (enti)

€ 90,00 (estero)

L'abbonamento decorre dal 1° gennaio

al 31 dicembre.

Prezzo per copia: € 3,90

Progetto grafico e impaginazione

Riccardo Sartori

Stampa

Grafica Sant'Angelo

Via Vicinale 6, Sant'Angelo Lodigiano (LO)

Tel. 0371 210290

Registrazione

Tribunale di Milano n. 83 del 5-3-1973

ISSN 0393/9510

È vietata la riproduzione dei testi, anche parziale, senza autorizzazione.



Foto di copertina

Richie Diesterheft

www.flickr.com/photos/puroticorico



Prospettive Sociali e Sanitarie è stampata usando le carte *Recital white* e *Respecta 100* di Burgo Distribuzione, composte al 100% da fibre riciclate