

Convegno nazionale di studio e confronto

REDDITI, LAVORO E FAMIGLIE

Disuguaglianze e politiche redistributive al tempo della crisi

Modena 23 - 24 novembre 2012

TRA UNIVERSALISMO E SELETTIVITÀ:

IL “NUOVO” ISEE

STEFANO TOSO

La revisione da parte del governo Monti dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee), lo strumento impiegato per stabilire l'accesso e il grado di compartecipazione al costo nella fornitura di prestazioni sociali agevolate, è ormai imminente. La riforma dell'Isee rappresenta il nuovo banco di prova dell'universalismo selettivo, l'ossimoro che ha idealmente guidato larga parte del processo di riforma delle politiche pubbliche per l'assistenza dell'ultimo quindicennio. A partire dalle criticità emerse nel primo decennio di applicazione dell'indicatore, il presente contributo si propone di mettere a fuoco il dibattito più recente sulle linee della riforma, richiamandone i criteri direttivi, le incognite aperte e il probabile design del nuovo Isee.

Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali

Convegno nazionale di studio e confronto

Redditi, lavoro e famiglie.

**Disuguaglianze e politiche redistributive al tempo della
crisi**

23-24 Novembre 2012

**Tra universalismo e selettività:
il 'nuovo' Isee**

Stefano Toso

Università di Bologna

Genesi e primi passi (1997-2000)

- Principio ispiratore: **universalismo selettivo** (Comm. Onofri)
- Riferimenti normativi: L. 449/97 art.59, DLgs 109/98 e DLgs 130/00 [Dpcm 30.4.97 sull'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari; proposta di legge Gorrieri 1997 sull'ICE e la carta di credito sociale]
- Metro di misura della condizione economica per regolare l'accesso e/o la tariffazione di prestazioni sociali agevolate: somma di reddito e patrimonio (quest'ultimo ponderato al 20%), espressi a livello familiare
- Un criterio di selettività più evoluto di quello basato sul reddito Irpef, ma inevitabilmente più complesso. La logica dell'Isee...

La logica della metrica Isee

- La valutazione in sede tecnica fu che **reddito** e **patrimonio** erano le grandezze più appropriate per definire la condizione economica, mentre informazioni su particolari tipologie di **consumo** si sarebbero potute usare in sede di controlli
- **Perché scegliere il reddito invece del consumo?** Perché approssima meglio la spesa potenziale di breve periodo, mentre il consumo è più indicativo di un reddito “permanente”
- **Perché tenere conto anche del patrimonio?** Perché è una componente autonoma di benessere, fonte di sicurezza e prestigio: a parità di reddito, definisce una condizione economica più agiata.

I punti di forza dell'Isee

- **supera la ghettizzazione categoriale** tra lavoratori dipendenti ed autonomi nella fruizione di prestazioni di welfare
- il reddito fiscale a fini Irpef è integrato da una **valutazione dei redditi da attività finanziarie**
- tiene conto del **patrimonio** mobiliare e immobiliare
- tiene conto del fatto che, anche quando è l'individuo il punto di riferimento delle politiche sociali, la condizione economica di un soggetto dipende da quella del **nucleo familiare** (uso di una **scala di equivalenza**)

Il Dlgs 109/98: figlio di due padri

Modifiche introdotte dal Ministero delle finanze al decreto messo a punto dal gruppo di lavoro presso la CTSP; dimissioni di Gorrieri dal gruppo di lavoro nel febbraio 1998.

- Riferimento al **reddito complessivo Irpef** (invece che all'imponibile Irpef, con abbattimenti per i redditi da lavoro dipendente e assimilati)
- L'Isee **non si applica alle prestazioni assistenziali erogate a livello centrale** (ANF, integrazioni al minimo delle pensioni, pensioni sociali, ecc.)
- **Franchigia patrimoniale elevata** (50 milioni di lire, elevata a 70 se il nucleo familiare risiede in abitazione di proprietà)
- Espliciti rilievi del Parlamento spinsero il governo ad adottare **coefficienti di equivalenza indistinti per età**, a differenza della proposta iniziale.

Il letargo normativo (2001-2010)

- Mancata attuazione del decreto attuativo previsto dal DLgs 130/00 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 ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, e rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultra65enni non autosufficienti
- L'unico provvedimento del decennio è consistito nel potenziamento dell'attività di controllo delle dichiarazioni Isee da parte dell'Agenzia delle entrate e della GdF, introdotto con la legge finanziaria per il 2008
- Criticità e incertezze normative nelle applicazioni dell'Isee

Le applicazioni dell'Isee: le criticità

- Modalità di **calcolo dell'indicatore** (definizione della componente reddituale, ruolo delle franchigie patrimoniali)
- **Definizione del nucleo familiare** da assumere come riferimento per l'applicazione della prova dei mezzi
- La **scala di equivalenza** (penalizzerebbe le famiglie numerose)
- Il sistema dei **controlli**
- La riforma del Titolo V Cost. ha spinto alcune regioni a modificare la normativa nazionale e a creare propri **Isee regionali**

Scale di equivalenza a confronto

componenti	Isee	Quoziente Parma	Carbonaro	Ocse modificata*	Radice quadrata componenti (ARS 1995)	Povertà assoluta**
1	1	1	1	1	1	1
2	1,57	1,57	1,67	1,5	1,4	1,36
3	2,04	2,17	2,22	1,8	1,7	1,64
4	2,46	2,87	2,72	2,1	2,0	1,95
5	2,85	3,67	3,17	2,4	2,2	2,24

(*) Si è ipotizzato che i componenti successivi al secondo abbiano meno di 14 anni.

(**) Si è ipotizzato che il primo e il secondo componente abbiano età 18-59 anni, il terzo e quarto 4-10 anni, il quinto 11-17 anni.

Il risveglio (2011-2012)

- Ddl Tremonti 29/7/2011 per la riforma fiscale e assistenziale, art. 10, c. 1:
 - a) revisione degli indicatori della situazione economica, con particolare attenzione alla composizione dei nuclei familiari
 - b) riordino dei criteri, inclusi quelli relativi all'invalidità e alla reversibilità, dei requisiti reddituali e patrimoniali, nonché delle relative situazioni a carattere personale e familiare per l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali
- Dando seguito al Ddl Tremonti, la L. 214/2011, art. 5, dispone la revisione dell'Isee

Verso il nuovo Isee: i criteri direttivi

- La L. 214/2011, art. 5 dispone in particolare:
 - 1) l'inclusione dei redditi esenti d'imposta nel calcolo dell'Isee; il miglioramento della sua «capacità selettiva, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale» e la «differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni»; l'individuazione delle «agevolazioni fiscali e tariffarie nonché le provvidenze assistenziali» che, dal 2013, non possono più essere riconosciute ai soggetti con un Isee maggiore a una certa soglia
 - 2) la condivisione degli archivi cui accedono attualmente pubblica amministrazione ed enti pubblici e la creazione di una nuova banca dati delle prestazioni sociali condizionate all'Isee
 - 3) dalla revisione dell'Isee non devono «derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Il design del nuovo Isee

- L'applicazione dell'Isee costituirà un **livello essenziale delle prestazioni**
- Calcolo differenziato a seconda del **tipo di prestazioni** (socio-sanitarie, rivolte ai minori, per il diritto allo studio universitario)
- Inclusione di tutti i **redditi esenti d'imposta** nella componente reddituale dell'Isee
- La presenza di **disabili** in famiglia darà diritto a godere di una franchigia che distinguerà tra disabilità media, grave e non autosufficienza; per le ultime due tipologie si potrà portare in deduzione parte dei costi sostenuti per la propria condizione

Il design del nuovo Isee (2)

- Ai fini del calcolo dell'Isee degli **anziani non autosufficienti** che chiedono servizi residenziali di cura, si terrà conto della presenza dei figli non più appartenenti al nucleo familiare dell'assistito, mentre per le prestazioni non residenziali il nucleo sarà definito in senso strettamente individuale
- Il calcolo della **componente patrimoniale** sarà aggiornato per tenere conto delle valorizzazioni introdotte ai fini Imu e saranno ridotte le franchigie, sia sulla ricchezza immobiliare sia su quella mobiliare
- Previste nuove maggiorazioni della **scala di equivalenza** per dare maggior peso alle famiglie numerose con figli minori, in particolare nel caso in cui abbiano meno di tre anni

Il design del nuovo Isee (3)

- Potenziata l'**attività di controllo** sia ex-ante sia ex-post. L'Agenzia delle Entrate effettuerà controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni, secondo liste selettive
- La riforma non intaccherà le **risorse finanziarie** dedicate alle prestazioni statali oggi assicurate sulla base dell'Isee (A3F, AM, SC), né la numerosità della platea dei beneficiari
- Non si prevede l'estensione dell'Isee alle **prestazioni monetarie subordinate ad altri criteri di selettività** (ANF, pensioni sociali, ecc.) **o non selettive** (indennità di accompagnamento). **Nuova SC** e Isee.

“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”

E. Gorrieri, *Parti uguali fra disuguali*, Il Mulino, Bologna, 2002