

**“Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti.
Prospettive, risorse e gradualità degli interventi”
Progetto promosso dal Ministero del Welfare**

*Ente responsabile: Istituto per la Ricerca Sociale (IRS)
Coordinatore: Cristiano Gori*

Capitolo 12

L’Isee

di
Stefano Toso

Università di Bologna

Luglio 2010

1. Premessa

La determinazione del livello di compartecipazione al finanziamento della spesa per la non autosufficienza comporta in genere l'applicazione di criteri di selettività in base alla condizione economica del beneficiario e del nucleo familiare di appartenenza. Lo strumento di selezione individuato a livello nazionale per l'accesso alle prestazioni e, in diversi casi, per quantificare il livello di compartecipazione dell'utenza alla copertura finanziaria del servizio è costituito dall'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee), il metro di valutazione della condizione economica dei beneficiari di prestazioni sociali agevolate, previsto dall'art. 59, c. 51, della legge finanziaria per il 1998 (l. n. 449/1997) e introdotto con il decreto legislativo n. 109/1998.

L'Isee misura, come noto, il reddito e il patrimonio del richiedente la prestazione a familiare, fermo restando il carattere individuale del diritto all'accesso. L'indicatore, perlopiù applicato a servizi erogati a livello locale (asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia, mense scolastiche, agevolazioni per servizi di pubblica utilità, ecc.) ma impiegato anche nella fornitura di trasferimenti monetari del governo centrale (assegno alle famiglie con almeno tre minori, assegno di maternità, social card, ecc.), innova profondamente i criteri di selettività preesistenti, sostanzialmente basati su un metro individuale e reddituale (il reddito complessivo Irpef), poco in grado di rispecchiare l'effettivo benessere economico del soggetto, a causa dei problemi di erosione ed evasione dell'imposta personale sul reddito.

Il primo decennio di vita del nuovo indicatore è stato piuttosto travagliato, tanto che a quasi 10 anni dalla sua ridefinizione con il decreto legislativo n. 130/2000, la normativa non può dirsi ancora completata in tutti i suoi aspetti. In particolare, manca all'appello il decreto attuativo previsto dal d. lgs. n. 130/2000 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 con più di 65 anni non autosufficienti.

Se la mancata introduzione del decreto attuativo dell'Isee in materia di prestazioni socio-sanitarie per la non autosufficienza non ha impedito ad alcune regioni di adottare il nuovo indicatore anche per servizi di questo tipo, il ritardo nel completare la normativa ha determinato negli enti erogatori delle prestazioni in esame una situazione di incertezza normativa e, in alcuni casi, di conseguente immobilismo. Il ricorso all'Isee è divenuto sì sempre più frequente ma non ha sostituito in via definitiva il sistema tradizionale di valutazione della condizione economica basato sul reddito (al lordo o al netto dell'Irpef), determinando una situazione nella quale di fatto coesistono criteri di selettività per l'accesso alle prestazioni e la compartecipazione al costo molto diversi tra loro. Sotto questo profilo, non è casuale che tra le prestazioni sociali assoggettate al nuovo indicatore per le quali si è raccolto il minor numero di dichiarazioni sostitutive uniche Isee su tutto il territorio nazionale ci siano proprio quelle riguardanti i servizi socio-sanitari, sia residenziali sia domiciliari, rivolti a persone non autosufficienti o disabili.

L'applicazione concreta dell'Isee, pur rappresentando uno strumento utile per iniettare nel sistema di welfare italiano dosi di maggiore equità verticale e orizzontale, ha fatto emergere alcuni aspetti critici in relazione a:

- a) la definizione (più o meno ampia) del nucleo familiare da assumere come riferimento per l'applicazione della prova dei mezzi,
- b) le modalità di calcolo dell'indicatore (definizione della componente reddituale, ruolo delle franchigie patrimoniali),
- c) l'evoluzione in senso federalista delle politiche assistenziali successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, che ha spinto alcune regioni a modificare la normativa nazionale e a creare propri Isee regionali¹.

Il presente lavoro si prefigge due finalità:

- 1) di analizzare i punti critici a) e b), nell'ipotesi che l'attuale disciplina dell'Isee meriti di essere perfezionata sotto più profili,
- 2) di fornire nuovi elementi di valutazione empirica degli effetti di equità associati all'applicazione dell'indicatore, sia secondo la normativa vigente, sia ipotizzando scenari alternativi di riforma.

Sotto il primo profilo, quella degli elementi costitutivi dell'Isee, l'attenzione è dedicata ai problemi che si pongono con riferimento alla sua applicazione ai servizi per la non autosufficienza. Ciononostante, alcune indicazioni potrebbero rivelarsi utili anche ai fini del suo impiego ad altri programmi di welfare. Le domande a cui si cercherà di rispondere riguardano il disegno di fondo dell'indicatore: è più opportuno valutare la condizione economica del richiedente la prestazione con riferimento all'individuo o al suo nucleo familiare? Se si opta per il riferimento al nucleo familiare, come lo si deve definire? Nelle modalità di calcolo del reddito e del patrimonio, come devono essere definite queste grandezze e come devono essere combinate tra loro?

Per quanto riguarda il secondo profilo, quella della verifica empirica degli effetti perequativi prodotti dall'applicazione dell'Isee vigente e di sue possibili riforme sui bilanci delle famiglie, lo studio si avvale di strumenti di microsimulazione che consentono di stimare, a partire da un campione di unità microeconomiche rappresentativo dell'universo di riferimento, gli effetti di impatto sulla distribuzione del reddito o di altri indicatori di benessere economico (come appunto l'Isee) di diversi criteri selettivi per il diritto all'accesso e la compartecipazione alla spesa.

2. L'Isee: finalità e caratteristiche

Funzione essenziale dell'Isee è quella di fornire un metro di misura delle condizioni economiche delle famiglie, da adoperarsi per governare l'accesso e/o la tariffazione di prestazioni sociali agevolate. Rispetto ad altre misure di selettività, caratteristica distintiva di questo indicatore è quella di considerare, accanto alla situazione reddituale, una componente patrimoniale e di

¹ Per un'analisi di quest'ultimo punto, che non affronteremo in questa sede, cfr. Pesaresi [2008].

valutare la condizione economica su base familiare, mediante una scala di equivalenza² atta a confrontare famiglie di diversa composizione. Più in particolare, l'Isee è calcolato sommando tra loro l'*indicatore della situazione reddituale* e l'*indicatore della situazione patrimoniale*, quest'ultimo valutato in una misura del 20%, e dividendo poi il valore ottenuto per un coefficiente tratto da una scala di equivalenza definita per legge. I coefficienti della scala sono una funzione crescente del numero dei componenti della famiglia e tengono conto, mediante alcune maggiorazioni, di altre caratteristiche familiari associate a particolari situazioni di bisogno, come l'eventuale presenza di nuclei monoparentali, di componenti disabili o di nuclei bireddito con minori a carico. I redditi che rilevano ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione reddituale sono il reddito complessivo ai fini Irpef³, al netto di una franchigia pari all'affitto effettivo (ufficialmente registrato) entro un massimale di 5.165 euro, e il rendimento delle attività finanziarie calcolato ad un tasso predeterminato, pari al rendimento medio ponderato annuo all'emissione dei Buoni del Tesoro Poliennali decennali riferito all'anno precedente la dichiarazione ai fini Isee. Per quanto riguarda la determinazione dell'indicatore della situazione patrimoniale, si considerano sia i valori mobiliari (al netto di una franchigia di 15.494 euro) sia quelli immobiliari (al netto dell'eventuale mutuo residuo), con un trattamento di favore per l'eventuale abitazione di proprietà che rileva solo per valori ai fini Ici superiori a 51.646 euro. I punti di forza del nuovo indicatore rispetto ai tradizionali criteri basati sul reddito imponibile Irpef sono l'inclusione nella componente reddituale dell'Isee, seppure in modo forfetario, dei redditi da attività finanziarie, finora escluse dalla prova dei mezzi; la considerazione del patrimonio, in quanto segnaletico di un'autonoma capacità di spesa, distinta da quella derivante dal solo possesso del reddito; il riferimento alla dimensione familiare (la famiglia anagrafica) per valutare la condizione economica dell'utente, fatto salvo il carattere individuale del diritto all'accesso alla prestazione.

L'Isee trova attualmente applicazione in alcuni programmi nazionali di spesa, di carattere monetario, e più diffusamente a livello locale, in riferimento a prestazioni in moneta e in natura. Le prestazioni più di frequente assoggettate ad Isee sono i trasferimenti monetari definiti a livello locale, le prestazioni scolastiche nel cui ambito rientrano ad esempio la fornitura gratuita (o semigratuita) dei libri di testo, le borse di studio (per le quali è la normativa nazionale a prevedere l'uso dell'Isee) e il servizio di mensa scolastica (la cui istituzione e modalità di tariffazione è invece decisa localmente). Programmi che prevedono in alcune regioni il ricorso all'Isee sono anche l'esenzione dai ticket sanitari o misure che vanno dal sostegno economico per il pagamento degli

² Una scala di equivalenza è un insieme di coefficienti (uno per ciascuna tipologia familiare) che permette di confrontare in modo omogeneo il benessere economico di famiglie diverse tra loro non solo per reddito e/o ricchezza ma anche per altre caratteristiche socio-demografiche (numero di componenti, presenza di disabili, numero di percettori di reddito, ecc.).

³ I redditi da trasferimenti sono quindi inclusi solo se soggetti all'Irpef: è il caso ad esempio di pensioni e sussidi di disoccupazione, mentre non rilevano ai fini Irpef, e quindi Isee, gli assegni al nucleo familiare, gli assegni di maternità e a favore delle famiglie con almeno tre minori o altri trasferimenti destinati a persone o nuclei particolarmente bisognosi o in condizioni di disabilità, come l'indennità di accompagnamento. Va anche aggiunto che il reddito complessivo Irpef è, per definizione, calcolato prima di ogni deduzione ai fini del calcolo dell'imponibile e include il reddito catastale sull'eventuale abitazione di proprietà, così come i contributi sociali obbligatori a carico dei lavoratori autonomi.

affitti alla determinazione del canone di locazione per l'edilizia residenziale pubblica. Subordinate all'Isee sono infine alcune prestazioni riguardanti l'Università, i servizi educativi per l'infanzia e, per l'appunto, i servizi residenziali per la non autosufficienza.

Considerata l'eterogeneità delle prestazioni e le differenti finalità che ciascuna di esse persegue, non è semplice fornire una giustificazione teorica del ricorso alla selettività in base alla condizione economica nella fornitura di tali servizi. Il dibattito sull'opportunità o no di subordinare alla prova dei mezzi prestazioni di questo genere ha portato a conclusioni assai diverse tra paese e paese e, all'interno del medesimo paese, tra una prestazione e l'altra. Nel caso di quelle rivolte alla cura delle persone non autosufficienti, e a maggior ragione nel nostro sistema di welfare, si può ritenere che essa sia legata più alla perdurante necessità di rispettare precari equilibri di finanza pubblica, e quindi al trade-off tra le finalità universali del programma e il livello socialmente accettabile della pressione fiscale, che alla mancata volontà di socializzare la totalità del rischio della non autosufficienza. Il ricorso al *means-testing* può trovare una giustificazione economica anche come forma di controllo di comportamenti opportunistici da parte degli utenti (o di soggetti che li rappresentano nel mercato dei servizi) o come forma di razionamento della domanda, in presenza di vistose carenze dal lato dell'offerta.

3. Le criticità della situazione attuale: la definizione del nucleo familiare

La teoria economica indica l'individuo come naturale punto di riferimento per le analisi del benessere. E' però indubbio che per ovvie ragioni il benessere individuale ha come importante referente la famiglia: poiché è essenziale alla stessa sopravvivenza nelle fasi iniziali e finali del ciclo di vita in cui gli individui non sono autosufficienti, presentano handicap da punto di vista fisico o sono in condizioni di dipendenza economica e poiché l'organizzazione della vita all'interno di un nucleo familiare consente di realizzare numerose economie di scala. La famiglia appare quindi come l'unità di riferimento più appropriata per una valutazione del livello di benessere individuale. Il problema è tuttavia che non esiste una definizione univoca di cosa debba intendersi per nucleo familiare, anche se normalmente esso può essere concepito come un gruppo di individui legati fra di loro da un vincolo di sangue, matrimonio o affetto, che convivono nella stessa abitazione e mettono in comune la totalità o parte dei loro redditi.

La normativa Isee prevede una definizione di nucleo familiare fondamentalmente costituita dalla famiglia anagrafica, all'interno della quale gli enti erogatori di una prestazione possono definire una particolare nozione di nucleo. Un elemento di interesse, relativamente alla definizione del nucleo familiare nel caso di servizi per la non autosufficienza, che va però nella direzione di recuperare un'accezione strettamente individuale è contenuto nell'art. 3 c. 2 ter del decreto legislativo n. 130/2000, che recita: "Limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente

grave, di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, accertato ai sensi dell'articolo 4 della stessa legge, nonché a soggetti ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto è adottato, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di *evidenziare la situazione economica del solo assistito*, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione, e sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'articolo 3-*septies*, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni.” (corsivo nostro).

Come si evince dal testo, il legislatore sembra voler sollecitare applicazioni dell'Isee nell'ambito della cura per la non autosufficienza secondo le quali la valutazione della situazione economica è fatta tenendo conto “del solo assistito”. Questo aspetto della disciplina non appare soddisfacente, tanto è vero che, come noto, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui fa menzione l'art. 3 c. 2 ter del d. lgs. n. 130/2000 non è stato ancora emanato. E' inoltre da segnalare come, in un contesto di incertezza normativa, molte amministrazioni locali abbiano messo in atto pratiche elusive, come ad esempio la definizione di criteri di contribuzione molto stringenti per l'anziano considerato isolatamente, accanto alla simultanea introduzione di programmi di spesa a sostegno del reddito della famiglia dell'anziano sulla base di regole che tengono conto del reddito familiare complessivo. In sostanza, nella maggior parte dei casi le regioni sembra abbiano applicato l'indicatore nella sua versione canonica, rigettando l'ipotesi di considerare il solo soggetto destinatario della prestazione come nucleo familiare di riferimento a fini Isee.

Il legislatore è tornato di recente, in occasione della presentazione del disegno di legge delega sull'assistenza ai non autosufficienti nel novembre 2007, sul sentiero indicato dall'articolo 3 comma 2 ter del decreto legislativo 130/2000. Sebbene il disegno di legge non sia stato discusso in sede parlamentare per la brusca fine della legislatura nella primavera successiva, esso prevedeva, in tema di compartecipazione alla spesa, l'impiego di un Isee modificato, che tenesse conto della condizione economica della sola persona assistita, fatta salva la possibilità, per livelli dell'indicatore inferiori a predeterminate soglie di esenzione, di includere nel test dei mezzi anche la condizione economica delle persone beneficiarie di donazione da parte dell'assistito nei cinque anni antecedenti l'accertamento della condizione di non autosufficienza, entro limiti definiti rispetto al valore della donazione stessa.

Il problema della scelta dell'unità economica di riferimento per valutare il diritto di accesso alla prestazione e il grado di compartecipazione al finanziamento della stessa è delicato: il ricorso all'Isee è senz'altro condivisibile, anche se l'ipotesi della sua adozione a livello individuale, anziché familiare, rischia di avvantaggiare i nuclei più benestanti, qualora la famiglia in cui risiede l'anziano è costituito da figli adulti che lavorano o se il nucleo di appartenenza dei disabili gravi comprende genitori con elevato reddito e/o patrimonio. La valutazione della condizione economica della sola

persona assistita e non anche dei suoi parenti, pone in sostanza un problema di equità orizzontale tra individui, poiché può far sì che la stessa contribuzione venga applicata a utenti che, per il contesto familiare in cui vivono, sono in condizioni economiche anche molto distanti tra loro. In generale, sembrerebbe quindi opportuno optare per un criterio di selettività differente da quello indicato dal disegno di legge delega sulla non autosufficienza, che eviti un impiego indiscriminato dell'Isee a livello familiare ma che, al tempo stesso, non trascuri i diversi gradi di solidarietà economica interfamiliare che circondano l'anziano non autosufficiente.

Due, in sostanza, sono i problemi in discussione: da un lato, l'opportunità o no di considerare l'utente come nucleo familiare a sé stante, dall'altro, la definizione delle modalità con cui tenere conto anche dei familiari tenuti al mantenimento.

Per quanto riguarda il primo problema, sembra naturale che, nel caso l'individuo sia ricoverato in strutture protette e lasci quindi di fatto il proprio nucleo familiare, tutte le sue risorse disponibili siano impiegate fino a concorrenza di una quota predefinita di compartecipazione al costo. Si potrebbe inoltre considerare anche il ricorso alla liquidazione del patrimonio del soggetto, inclusa la nuda proprietà della prima casa adibita ad abitazione. Solo se tali risorse non fossero in grado di garantire la copertura di una quota prefissata di costo, si dovrebbe fare riferimento alle risorse dei familiari, attraverso meccanismi di compartecipazione subordinati all'Isee. L'onere finanziario dei familiari potrebbe essere graduato in modo tale che, ad esempio, sotto una certa soglia di Isee, la quota di compartecipazione sia nulla, mentre al crescere dell'Isee l'aliquota di compartecipazione sia costante o crescente (per scaglioni o in modo continuo), secondo una struttura tariffaria di tipo progressivo. Al di sopra di una soglia massima di Isee si potrebbe stabilire l'obbligo del pagamento dell'importo totale della retta.

Per quanto riguarda invece il secondo problema, ossia le modalità con cui considerare i familiari tenuti al mantenimento, va sottolineato che il d. lgs. n. 109/1998 non prevede alcun principio applicabile per la determinazione del concorso alla spesa dell'assistito⁴. Tanto è vero che anche il decreto legislativo n. 130/2000, correttivo e integrativo del decreto 109/1998, stabilisce all'art. 2 c. 6 che "Le disposizioni del presente decreto non modificano la disciplina relativa ai soggetti tenuti alla prestazione degli alimenti ai sensi dell'art. 433 del codice civile e non possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione agli enti erogatori della facoltà di cui all'articolo 438, primo comma, del codice civile nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata"⁵. Rispetto al criterio offerto dal codice civile, alcuni autori [Bosi *et al.* 1998; 2007] preferiscono altre soluzioni, necessariamente articolate ma che dovrebbero essere

⁴ Tale determinazione spetta alle regioni ai sensi dell'art. 8, c. 3 della legge n. 328/2000.

⁵ L'art. 433 del codice civile nell'indicare le persone obbligate a prestare gli alimenti, stabilisce anche un criterio lessicografico per quanto riguarda l'obbligo fra gli stessi. Esso dispone infatti che sono tenuti "nell'ordine": il coniuge, i figli legittimi o legittimati o naturali o adottivi e, in loro mancanza, i discendenti prossimi, anche naturali; i genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi, anche naturali, gli adottanti; i generi e le nuore; il suocero e la suocera; i fratelli e le sorelle germane o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali. L'art. 441 precisa inoltre che, se più persone sono obbligate nello stesso grado, tutte debbono concorrere alla prestazione, ciascuna in rapporto alle proprie condizioni economiche. Se le persone obbligate in grado anteriore non sono in condizione di sopportare l'onere in tutto o in parte, l'obbligazione stessa è prestata in tutto o in parte da ciascuna delle persone chiamate in grado posteriore.

coerenti con almeno due linee generali: considerare sempre l'insieme completo dei familiari tenuti al mantenimento, ai fini della tariffazione del servizio, in quanto l'onere finanziario a carico degli utenti è per i servizi in esame particolarmente elevato; tenere conto del diverso grado di obbligo, ad esempio attribuendo pesi decrescenti al diminuire del grado di obbligatorietà al mantenimento ai diversi nuclei. Tali linee generali dovrebbero trovare sistemazione all'interno del processo di definizione dei livelli essenziali di assistenza, e non già a livello regionale, a meno di generare esiti territorialmente differenziati. Le difficoltà applicative di tali regole non sono di poco conto: uno dei problemi più delicati riguarda la scelta dei pesi da assegnare ai diversi nuclei familiari.

Sempre con riferimento al secondo problema un'altra possibilità sarebbe quella di definire in modo più circoscritto i familiari che possono essere chiamati a contribuire al pagamento della retta al posto della platea ben più ampia definita dal Codice civile. Per gli anziani i soggetti responsabilizzati potrebbero essere il coniuge e i figli, mentre nel caso dei disabili potrebbero essere chiamati a partecipare al pagamento della retta anche i genitori (oltre al coniuge e ai figli, spesso non presenti). E' nostra opinione che la responsabilizzazione della famiglia nel fare fronte alle spese di cura dei non autosufficienti sia indispensabile anche perché questa tende a ridurre in modo consistente i rischi di istituzionalizzazione. L'ipotesi prospettata costituisce una sintesi avanzata delle due posizioni che oggi alimentano il dibattito e che vedono, da una parte, gli interpreti della legge ed i comuni rammentare che l'Isee di riferimento è sempre quello del nucleo familiare e, dall'altra parte, le associazioni di tutela dei disabili e degli anziani che chiedono di applicare da subito la norma che annuncia un futuro decreto (peraltro, come si è detto, mai emanato) per valutare l'Isee del solo assistito. Una ipotesi di questo tipo non sarebbe senza costi. Essa tende infatti ad alleggerire gli oneri dei familiari per scaricarli sui comuni che, soprattutto in questa fase, non hanno le risorse per farvi fronte. La dimensione di questo onere sarebbe ovviamente da calcolare, essendo anche dipendente dalla fascia di esenzione e dalle quote di compartecipazione alla spesa definite a livello nazionale (o locale).

4. Le criticità della situazione attuale: le modalità di calcolo dell'indicatore

Le maggior perplessità sul disegno complessivo dell'istituto riguardano in particolare due punti, la definizione della componente reddituale e il ruolo delle franchigie patrimoniali.

4.1. Problemi di valutazione della componente reddituale

Per quanto concerne il primo punto, la scelta del reddito complessivo ai fini Irpef, ossia un reddito al lordo dell'Irpef e comprensivo dei contributi previdenziali obbligatori a carico dei lavoratori indipendenti, appare criticabile da più punti di vista. Il riferimento a un istituto al lordo delle imposte si rivela inadeguato non solo nel caso in cui l'Isee si applichi a istituti la cui finalità è

il contrasto della povertà ma anche a programmi di *Long Term Care*, ossia a forme di cura fornite in misura significativa e per periodi di tempo prolungati, di cui non è previsto un termine, a persone che soffrono di gravi limitazioni psico-fisiche. Sia per i nuclei familiari in condizioni di indigenza economica, sia per i soggetti in condizioni di non autosufficienza il concetto di risorse rilevante è costituito dal reddito disponibile, cioè non solo al netto delle imposte, bensì comprensivo di ogni altro trasferimento pubblico eventualmente percepito. Sotto questo profilo, i redditi esenti da Irpef, che non rilevano ai fini Isee, appaiono difficilmente trascurabili nel determinare il diritto all'accesso alle prestazioni sociali e/o il grado di compartecipazione tariffaria. Coerentemente a questo argomento, pare opportuno che istituti non assoggettati a tassazione personale, come la pensione sociale, l'assegno sociale o altre forme di trasferimento pubblico simili, rientrino nella definizione dell'Isee. Il discorso si applica in particolare all'indennità di accompagnamento, una prestazione che, come noto, prescinde dalla verifica della condizione economica, non è subordinata alla certificazione dell'acquisto di beni e servizi funzionali al miglioramento delle condizioni di vita del beneficiario, viene ritirata se l'assistenza residenziale non richiede il pagamento della retta e assorbe il 42% della spesa pubblica complessiva per *Long Term Care* [Ministero dell'Economia e delle Finanze 2008]. Per le ragioni appena dette, parrebbe naturale che tale istituto, anche in una versione eventualmente riformata, contribuisse a determinare l'Isee del richiedente la prestazione agevolata.

La scelta di un concetto di reddito disponibile, anziché complessivo ai fini Irpef, nel calcolo della componente reddituale dell'Isee avrebbe implicazioni di equità orizzontale rilevanti anche per quanto concerne il coinvolgimento della famiglia dell'assistito, se presente. Essa consentirebbe infatti di risolvere, in modo più soddisfacente dell'attuale, il problema della differenziazione di trattamento che l'Isee attuale riserva ai titolari di reddito da lavoro dipendente e a quelli da lavoro autonomo. Nel primo caso, infatti, il reddito complessivo è definito al netto di tutti i contributi previdenziali. Nel caso dei lavoratori autonomi, invece, tale reddito è al lordo dei contributi. Assumendo come riferimento il reddito complessivo, il legislatore sembra aver voluto tenere conto, in modo peraltro poco trasparente, di alcune diversità tra le due tipologie di reddito, in particolare sia del diverso grado di attendibilità dei redditi mediamente dichiarati al fisco dalle varie categorie di contribuenti, sia del diverso metodo di contabilizzazione dei redditi: i redditi complessivi di lavoro autonomo sono infatti al netto delle spese di produzione, a differenza di quanto si verifica per quelli da lavoro dipendente, calcolati al lordo di tali spese. Il riferimento, in un Isee riformato, al reddito disponibile e non più a quello complessivo a fini Irpef eliminerebbe l'implicita penalizzazione ai danni dei lavoratori indipendenti, consentendo anche a questi ultimi di non considerare ai fini della prova dei mezzi i contributi previdenziali obbligatori.

Un ulteriore aspetto critico delle attuali modalità di calcolo della componente reddituale dell'ISEE riguarda il trattamento dei servizi della casa adibita ad abitazione. Per un'elementare principio di equità, il trattamento meritorio del bene "casa" dovrebbe avere un carattere di simmetria, ossia non determinare discriminazioni tra soggetti che abitano in immobili di loro proprietà e soggetti che abitano in immobili ricevuti in locazione. Sotto questo profilo l'attuale normativa Isee appare incoerente. Nel reddito complessivo Irpef, e quindi nella componente

reddituale dell'Isee, è infatti inclusa la rendita catastale relativa all'immobile destinato ad abitazione del contribuente, mentre si ammette una deduzione dal reddito complessivo Irpef pari al canone di locazione (se il contratto è registrato) fino a un tetto di 5.165 euro. I soggetti in locazione ricevono pertanto un trattamento privilegiato. La risoluzione di tale asimmetria di trattamento imporrebbe, ai fini Isee, che il proprietario dell'abitazione possa dedurre dal reddito complessivo Irpef la corrispondente rendita catastale. Per ragioni di piena equità orizzontale, anche la deduzione dell'affitto dovrebbe essere consentita in misura piena, senza alcun tetto.

4.2. Problemi di valutazione della componente patrimoniale

Una delle maggiori innovazioni introdotte dall'Isee nei criteri di selettività della spesa di welfare è stata l'inclusione del patrimonio. Affinché tale innovazione si riveli efficace a migliorare la valutazione della condizione economica del richiedente una prestazione sociale agevolata, è necessario tuttavia che vi sia un'elevata capacità di accertare che le dichiarazioni dei soggetti relative al loro patrimonio, sia immobiliare sia mobiliare, siano corrette. Se così non fosse, al fenomeno dell'evasione fiscale relativo al reddito si aggiungerebbe quello sul patrimonio in sede di Isee.

Per quanto concerne la componente patrimoniale per cui si pongono minori problemi di accertamento, ossia quella *immobiliare*, essa è valutata, come si è ricordato, secondo i criteri catastali già impiegati ai fini dell'Ici. Poiché è difficile pensare a sistemi di valutazione diversi da questi, miglioramenti in sede di accertamento dei valori patrimoniali possono giungere solo da una eventuale realizzazione della riforma degli estimi catastali.

Più complessa è la situazione che riguarda la componente *mobiliare* della ricchezza, per la quale si pongono problemi di mancata o incompleta dichiarazione dei valori effettivi⁶. Sotto questo profilo, la recente istituzione dell'anagrafe dei conti finanziari e il potenziamento dell'attività di controllo delle dichiarazioni Isee contenuto nella manovra finanziaria per il 2008 dovrebbero, almeno in prospettiva, limitare tale fenomeno. Innovando rispetto alla normativa precedente, che assegnava all'Inps il compito di calcolare l'Isee, la legge finanziaria per il 2008, all'art. 1 c. 344, stabilisce infatti che gli enti deputati alla raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche (Comuni, centri di assistenza fiscale, Inps) trasmettano all'Agenzia delle entrate le dichiarazioni medesime e sia poi la stessa Agenzia a calcolare l'Isee, in relazione ai dati autocertificati dal soggetto richiedente la prestazione agevolata e agli elementi in possesso del Sistema informativo dell'anagrafe tributaria. Sarà inoltre compito dell'Agenzia delle entrate individuare, sulla base di appositi controlli automatici, omissioni nei dati autocertificati dal soggetto richiedente o difformità

⁶ Secondo i dati in possesso del Ministero del Lavoro, la ricchezza mobiliare al netto della franchigia risulta positiva solo nel 6% dei casi a livello nazionale, con una media di 1,6 mila euro, circa l'11% del patrimonio netto complessivo [Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali 2009]. Accentuato è il divario territoriale: nel Mezzogiorno solo lo 0,5% dei dichiaranti riporta un patrimonio mobiliare lordo superiore a 15.494 euro (il valore della franchigia), contro il 15% del Nord Ovest. Differenziali elevati si riscontrano anche nei valori medi. La capacità selettiva del patrimonio mobiliare risulta, quindi, di fatto trascurabile al Sud.

degli stessi rispetto agli elementi conoscitivi in possesso del predetto Sistema informativo. La norma dovrebbe fare da deterrente a quei comportamenti opportunistici consistenti nella non veritiera dichiarazione dei redditi e soprattutto del patrimonio mobiliare, frequenti in passato, anche per il mancato sviluppo di un adeguato sistema di controlli. Eventuali scostamenti tra la ricchezza mobiliare dichiarata e quella che risulta all'Agenzia delle entrate saranno d'ora in poi comunicati alla Guardia di finanza per i controlli sostanziali. L'efficacia dei controlli dovrebbe far riemergere una componente della ricchezza verosimilmente sottostimata nelle dichiarazioni e al tempo stesso permettere una più equa distribuzione della spesa sociale, indirizzandola verso i nuclei familiari in reali condizioni di bisogno.

Nell'applicazione concreta dell'Isee, l'innovazione costituita dall'inclusione del patrimonio nel calcolo dell'indicatore è stata fortemente depotenziata anche da un altro fattore: la presenza di elevate franchigie. Miglioramenti sensibili dell'efficacia dell'indicatore possono quindi ottenersi intervenendo sulla disciplina relativa alle franchigie stesse.

I motivi che hanno indotto il legislatore a concedere una franchigia sulla disponibilità patrimoniale hanno a che fare con motivi di semplicità amministrativa, esigenze di salvaguardia del risparmio precauzionale e, nel caso specifico del patrimonio immobiliare, di tutela della casa di residenza. Tuttavia, è proprio con riferimento a questa forma di ricchezza che la franchigia prevista dalla normativa appare molto elevata e tale da rendere di fatto poco rilevante, a fini operativi, questa componente dell'Isee. La decisione di accordare un favore alla proprietà della casa di abitazione non sembra giustificare gli importi correnti se si considera che nel 2007 (ma il dato non si discosta da quello degli anni precedenti) l'impatto della franchigia su tale forma di ricchezza è tale da rendere nullo il patrimonio immobiliare del 62% delle dichiarazioni Isee presentate [Ministero del Lavoro 2009]. A questo proposito pare corretta l'osservazione secondo cui “la considerazione della casa come bene primario appare rilevante con riferimento ai *servizi* dell'immobile, non tanto al suo valore patrimoniale... In linea di principio l'intervento nell'ambito della componente reddituale (sul flusso) ottempera pienamente l'obiettivo di meritorietà sociale dei servizi dell'abitazione e non richiede necessariamente un analogo intervento nella fase di definizione della componente patrimoniale che assolve una funzione diversa, in quanto indicatore di prestigio sociale e di sicurezza economica...” [Bosi e Guerra 2008] (corsivo degli autori).

Un aspetto da considerare, che potrebbe giustificare l'esistenza di una franchigia, è lo scarso grado di liquidità che caratterizza la componente immobiliare del patrimonio. Il problema assume una sua rilevanza proprio in merito all'applicazione dell'Isee nel campo della spesa pubblica per la non autosufficienza, settore nel quale i potenziali beneficiari del servizio associano spesso bassi redditi monetari a valori relativamente elevati dell'abitazione di proprietà. Una soluzione a questo problema potrebbe consistere, non già nell'ammissione di franchigie elevate, quanto nella ricerca di strumenti, come il *reverse mortgage*, in corso di sperimentazione in altri paesi, che permettano alle persone anziane di utilizzare il valore della propria abitazione per partecipare alla copertura della spesa per i servizi di cui hanno bisogno, senza perdere il diritto ad abitare, a vita, nell'abitazione di proprietà. Ciò consentirebbe inoltre di evitare che gli eredi godano di un doppio

vantaggio, di contare su un sostegno pubblico per il proprio familiare e di ottenere in seguito, attraverso l'eredità, un patrimonio che non è frutto del proprio risparmio.

In sintesi, le franchigie patrimoniali affievoliscono di molto l'effetto selettivo dell'indicatore, concentrandolo solo sui nuclei più benestanti e svilendo lo spirito della riforma. La ridefinizione degli importi delle franchigie a livelli di ben più modesto ammontare appare quindi auspicabile. Esperienze regionali nel Nord Italia sembrano andare in questa direzione. Una consistente riduzione delle franchigie patrimoniali avrebbe anche l'effetto di attenuare la discriminazione attualmente presente a sfavore di chi non possiede alcuna forma di ricchezza. I risultati di simulazioni effettuate su indagini campionarie locali offrono argomenti a favore di riforme di questo tipo [Baldini *et al.* 2004].

Box 1 – L'Isee e la spesa per la non autosufficienza. Le maggiori criticità attuali

- La definizione del nucleo familiare
- Modalità di calcolo dell'indicatore: la definizione della componente reddituale
- Modalità di calcolo dell'indicatore: la definizione della componente patrimoniale e il ruolo delle franchigie

5. Presentazione delle ipotesi di cambiamento

Questa parte del lavoro si propone di fornire un contributo empirico al dibattito riguardante l'efficacia selettiva dell'Isee. Per efficacia selettiva, è bene sottolineare, si intende la capacità dell'indicatore di rilevare la condizione economica dei potenziali beneficiari della spesa, una volta che tale condizione sia definita con modalità più soddisfacenti di quelle in vigore. L'obiettivo di questo paragrafo non è quindi di valutare l'impatto sui redditi familiari della spesa corrente per la non autosufficienza erogata secondo nuovi criteri, bensì di stimare il profilo distributivo del nuovo indicatore, sia nella versione stabilita dal decreto n. 130/2000, sia in una ipoteticamente rinnovata, secondo linee di riforma che recepiscono alcune delle osservazioni precedenti. Una stima dell'impatto sulla distribuzione personale del reddito dell'applicazione dell'Isee ai servizi per la non autosufficienza non sarebbe peraltro possibile, sia perché i criteri invocati dal d. lgs. n. 130/2000 non sono ancora stati tradotti in un decreto attuativo sia perché non sono disponibili dati campionari che abbiano come unità di riferimento i soggetti che beneficiano di prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo. Va inoltre ricordato che le nostre stime si riferiscono a valori Isee calcolati sulla popolazione intera dei disabili e non su un sottoinsieme di questa, ipoteticamente interessata a presentare una dichiarazione sostitutiva unica. Nonostante tali limitazioni, le simulazioni effettuate forniscono informazioni utili a conoscere la distribuzione dell'Isee dei soggetti con disabilità e a individuare le tipologie familiari che sarebbero potenzialmente avvantaggiate o penalizzate da una revisione della normativa vigente.

Per la simulazione del sistema in vigore e di sue ipotetiche riforme ci si è avvalsi di un modello di simulazione messo a punto dal Capp (Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche, Università di Modena e Reggio Emilia), che consente di simulare, su di un data-set campionario, le caratteristiche e gli effetti dei principali istituti nazionali di prelievo e di spesa sui bilanci delle famiglie italiane. Il data-set impiegato è l'indagine campionaria It-Silc (*Statistics on income and living conditions*) sui redditi e le condizioni di vita delle famiglie italiane, eseguita a cadenza annuale dall'Istat. Assieme all'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie, quella It-Silc costituisce al momento attuale la fonte informativa più ricca e completa sulla distribuzione del reddito e della ricchezza tra le famiglie italiane. La versione qui impiegata è quella 2005, che contiene informazioni sulle condizioni di vita e lavorative per lo stesso 2005, mentre i redditi si riferiscono al 2004. L'indagine raccoglie dettagliate informazioni sui diversi redditi percepiti da ciascun individuo e sulle sue caratteristiche personali e lavorative. Dall'universo delle famiglie italiane (e quindi dal campione) sono escluse solo i senza fissa dimora e quelle tipologie che risiedono in istituzioni (militari, carcerati, ospiti di case di riposo, ecc).

La popolazione da noi considerata ai fini Isee è quella dei disabili secondo la definizione data dall'Istat nell'*Indagine sulle condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari*, ossia le persone residenti in famiglia, di età non inferiore a 6 anni e che presentano almeno una grave limitazione in una delle seguenti aree: confinamento a letto, su una sedia o in casa; difficoltà di movimento; difficoltà nelle funzioni quotidiane; difficoltà nella comunicazione. L'indagine Istat di riferimento, relativa agli anni 2004 e 2005, stima in circa il 4,8% (pari a circa 2,6 milioni di individui) la quota della popolazione complessiva (con 6 o più anni) che risulta disabile secondo la definizione ricordata sopra. La struttura per età e genere è quella riportata nella Tab. 1. La variabile "disabilità", tratta dall'indagine Istat, è stata imputata alle unità campionarie dell'indagine It-Silc mediante una procedura di *matching* statistico. Nell'imputazione vengono rispettate le quote di disabili per classi di età e sesso, ponendo il vincolo che tutti gli individui che dichiarano di ricevere l'indennità di accompagnamento siano disabili.

Ai fini del calcolo dell'Isee per tutti i soggetti disabili è stata attribuita la maggiorazione di 0,5 punti della scala di equivalenza dell'indicatore, sebbene la legge preveda che tale maggiorazione spetti solo a individui con handicap psicofisico permanente o di invalidità superiore al 66%. Tale attribuzione potrebbe avere determinato una leggera sottostima dell'Isee della popolazione di riferimento.

Il calcolo dell'Isee per ciascuna unità campionaria (l'unità di riferimento è l'individuo) riflette la normativa vigente (mantenimento dello status quo) e quattro ipotesi alternative di revisione della stessa. Le ipotesi di cambiamento si riferiscono a scenari di riforma che, in linea di principio, dovrebbero correggere le criticità emerse con l'Isee vigente, richiamate nei paragrafi precedenti. Tali criticità riguardano in particolare la definizione, più o meno ampia, del nucleo familiare di riferimento ai fini dell'applicazione dell'indicatore e le modalità di calcolo delle componenti reddituali e patrimoniali dell'indicatore medesimo.

Tab. 1. Distribuzione degli individui disabili in Italia per classe di età e sesso

Classe di età	Uomini	Donne	Totale
6-14	1.6%	1.6%	1.6%
15-24	0.6%	0.6%	0.6%
25-34	0.7%	0.6%	0.6%
35-44	1.0%	0.9%	0.9%
45-54	1.4%	1.3%	1.3%
55-64	2.2%	2.7%	2.5%
65-69	4.3%	6.5%	5.5%
70-74	7.7%	11.4%	9.7%
75-79	13.4%	20.8%	17.8%
80 e più	35.8%	48.9%	44.5%
Totale	3.3%	6.1%	4.8%

Fonte: Istat, "Indagine sulle condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari, 2004-2005"

Gli scenari di riforma sottoposti a verifica empirica seguono in alcuni casi una logica incrementale: è il caso delle ipotesi 1 e 2 o delle ipotesi 1 e 3. Le quattro ipotesi di cambiamento vengono presentate in rapida successione, al fine di evidenziare gli elementi di continuità e di discontinuità tra loro e rispetto alla legislazione vigente.

Ipotesi di cambiamento 1: ridefinizione del nucleo familiare in senso ristretto (soggetto assistito più coniuge e figli); calcolo della componente reddituale non più in termini di reddito complessivo Irpef ma di reddito disponibile, ossia al netto dell'imposta personale sul reddito e dei trasferimenti pubblici, anche se esenti d'imposta; nel calcolo della componente reddituale, la detrazione del canone di locazione avviene senza limiti di importo;

Ipotesi di cambiamento 2: ridefinizione del nucleo familiare in senso ristretto e calcolo della componente reddituale come nell'ipotesi 1; sostituzione delle franchigie patrimoniali vigenti con un'unica franchigia di valore più modesto (10.000 euro);

Ipotesi di cambiamento 3: ridefinizione del nucleo familiare in senso ristretto e calcolo della componente reddituale come nell'ipotesi 1; soppressione delle franchigie patrimoniali vigenti e contemporanea riduzione del coefficiente che redditualizza il patrimonio, dal 20 al 10%;

Ipotesi di cambiamento 4: ridefinizione dell'unità di riferimento nel senso del solo assistito, anche se convivente con altri soggetti; ridefinizione del calcolo della componente reddituale e della componente patrimoniale come nell'ipotesi 3.

La ridefinizione del nucleo familiare in senso più ristretto di quanto stabilisce la normativa nazionale [ipotesi 1-3] recepisce l'orientamento secondo il quale pare opportuno circoscrivere i familiari che possono essere chiamati a contribuire al pagamento della retta al posto della platea ben più ampia definita dal Codice civile. L'ipotesi estrema di limitare, ai fini del calcolo dell'Isee, la definizione di nucleo familiare al solo assistito è contemplata dall'ipotesi 4.

Per quanto concerne il calcolo dell'Isee, tutte le quattro ipotesi di riforma ridefiniscono la componente reddituale nel senso di considerare rilevante ai fini del calcolo il concetto di reddito disponibile anziché complessivo Irpef. Ciò comporta l'inclusione ai fini Isee anche di prestazioni monetarie (come le pensioni assistenziali o l'indennità di accompagnamento) che, pur esenti di imposta, contribuiscono a determinare il benessere economico dell'individuo. La detrazione del canone di locazione senza limiti di importo dalla componente reddituale dell'indicatore si giustifica sul piano della simmetria di trattamento tra chi abita in appartamento in proprietà e chi risiede in affitto. Il passaggio dal reddito complessivo Irpef al reddito disponibile assicura inoltre che per i proprietari dell'abitazione di residenza il corrispondente reddito figurativo da fabbricati non compaia nella componente reddituale dell'Isee: pur concorrendo alla definizione del reddito complessivo Irpef, infatti, tale reddito è da esso deducibile ai fini del calcolo del reddito imponibile Irpef e dell'imposta.

Relativamente alla componente patrimoniale, si considera la possibilità che le franchigie attuali siano sostituite da una sola franchigia di valore molto più contenuto al fine di rendere più rilevante e sensibile il peso della componente patrimoniale [ipotesi 2]. Un'ipotesi di lavoro alternativa consiste nella soppressione completa delle franchigie vigenti e nella contemporanea riduzione, dal 20 al 10%, del coefficiente che redditualizza il patrimonio [ipotesi 3-4]. Suggerimenti che vanno in quest'ultima direzione sono contenute in studi che tentano una ridefinizione empiricamente fondata del ruolo del patrimonio nell'Isee [Isae 2008].

Box 2 – Le ipotesi di cambiamento

- **Ipotesi 1:** ridefinizione del nucleo familiare in senso ristretto (soggetto assistito più coniuge e figli); componente reddituale definita in termini di reddito disponibile con detrazione del canone di locazione senza limiti di importo;
- **Ipotesi 2:** ridefinizione del nucleo familiare e della componente reddituale come nell'ipotesi 1; sostituzione delle franchigie patrimoniali vigenti con un'unica franchigia di 10.000 euro;
- **Ipotesi 3:** ridefinizione del nucleo familiare e della componente reddituale come nell'ipotesi 1; soppressione delle franchigie patrimoniali vigenti e riduzione del coefficiente che redditualizza il patrimonio, dal 20 al 10%;
- **Ipotesi 4:** ridefinizione dell'unità di riferimento nel senso del solo assistito, anche se convivente con altri soggetti; ridefinizione del calcolo della componente reddituale e della componente patrimoniale come nell'ipotesi 3.

6. Valutazione delle ipotesi di cambiamento⁷

Primi elementi di comparazione tra l'Isee vigente e le varianti che abbiamo ipotizzato sono racchiusi nella tabella 2, che riporta alcune indicatori di sintesi delle varie distribuzioni. Se ci si concentra sulla prima colonna, relativa all'Isee in vigore, si nota innanzitutto che la quota di soggetti disabili con un valore nullo dell'indicatore è intorno al 2,4%, un valore destinato ad aumentare se si procede nelle direzione di restringere la definizione di nucleo familiare e di ricalcolare le componenti reddituali e patrimoniali dell'Isee nei modi in precedenza ipotizzati. L'aumento sarebbe più consistente, e sfiorerebbe il 6% nel caso in cui la valutazione dell'Isee fosse fatta sulla condizione economica del solo assistito [cfr. riforma 4].

Tab. 2. Indici di posizione delle distribuzioni dell'Isee a legislazione invariata e di sue ipotesi di riforma* (valori monetari equivalenti espressi in euro 2009)

	Isee vigente	Ipotesi di riforma 1	Ipotesi di riforma 2	Ipotesi di riforma 3	Ipotesi di riforma 4
% individui con Isee = 0	2.4%	3.9%	3.9%	3.9%	5.8%
Media della distribuzione	12.201	12.277	14.112	12.731	10.440
Mediana della distribuzione	8.732	9.950	11.720	11.186	9.150
Indice di Gini	0,4489	0,3771	0,3712	0,3371	0,3604
coefficiente di variazione	1,0185	0,8600	0,8097	0,6957	0,7133
% individui con Isee inferiore al 60% della mediana	26,1%	20,0%	22,1%	20,3%	23,1%
% individui con Isee inferiore a 6.000 euro	31,6%	20,4%	14,8%	14,9%	25,4%

(*) Per una descrizione sintetica delle singole ipotesi di riforma, cfr. Box 2.

Fonte: elaborazioni su dati It-Silc e Istat.

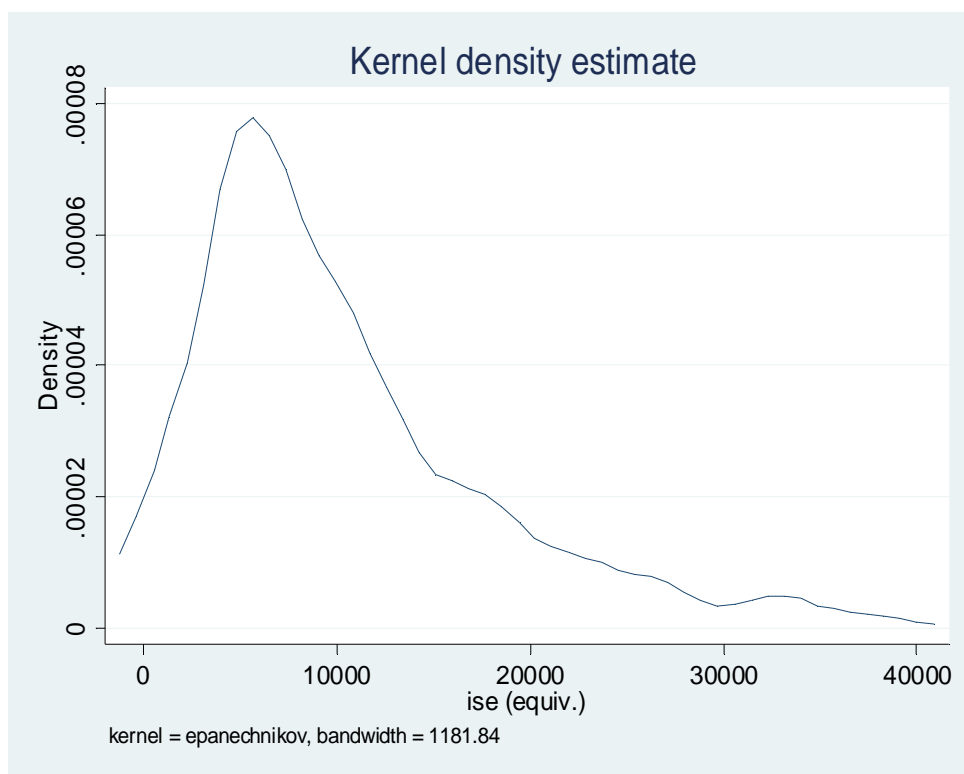
Il valore medio della distribuzione Isee a legislazione vigente si attesta attorno ai 12.200 euro, un valore destinato a crescere soprattutto nell'ipotesi in cui, oltre a rivedere la definizione del nucleo familiare in senso più ristretto (soggetto assistito più coniuge e figli) e sostituire nel calcolo della componente reddituale dell'Isee il reddito complessivo Irpef con quello disponibile, si

⁷ Le elaborazioni con il modello di microsimulazione del Capp, di cui si riportano qui i principali risultati, sono state effettuate da Emanuele Ciani, che ringraziamo.

riducesse in modo significativo il valore delle franchigie patrimoniali [cfr. riforma 2]. Solo nell'ipotesi di riforma 4, quella che restringe la prova dei mezzi al solo assistito, il valore medio della distribuzione registra una contrazione di circa 1.800 euro, scendendo a circa 10.400.

La superiorità dei valori medi di ciascuna distribuzione sui corrispondenti valori mediani dà implicitamente conto del tipico andamento campanulare e asimmetrico (con una coda a destra), che assumono le funzioni di densità di frequenza di grandezze economiche come il reddito, la ricchezza o, appunto, l'Isee. La figura 1 mostra, in particolare, la stima kernel della funzione di densità di frequenza della distribuzione dell'Isee a legislazione vigente. Le stime kernel effettuate per le altre distribuzioni (non riportate in figura) presentano andamenti sostanzialmente simili.

Fig. 1. Stima kernel della funzione di densità di frequenza della distribuzione dell'Isee a legislazione vigente riferita alla popolazione disabile



Fonte: elaborazioni su dati It-Silc e Istat.

Con riferimento agli indici sintetici della tabella 2, si noti l'elevato livello della disuguaglianza, misurato dall'indice di Gini⁸, della distribuzione dell'Isee vigente, che è nell'ordine del 44,9%, un valore influenzato dal fatto di non considerare, nella componente reddituale dell'Isee,

⁸ L'indice di Gini è il più comune indice della disuguaglianza impiegato nelle analisi distributive e ha come campo di variazione 0 e 1, estremi compresi: assume il valore 0 se la variabile economica di ciascun soggetto è di livello uguale a quella di ciascun altro (distribuzione perfettamente egualitaria), assume il valore 1 se tutto il reddito o la ricchezza sono concentrate in un unico soggetto (distribuzione massimamente diseguale).

l'azione perequativa esercitata dalla tassazione personale e dai trasferimenti pubblici. Il riferimento ad una nozione di reddito disponibile (ossia comprensivo dell'imposta personale pagata e dei trasferimenti pubblici ricevuti) anziché complessivo Irpef determina una consistente riduzione dell'indice di Gini, che scende di circa 7 punti percentuali assoluti, dal 44,9 al 37,7% [cfr. riforma 1]. La revisione delle modalità di calcolo della componente patrimoniale non esercita un effetto di uguale intensità sull'indice di Gini, se si esclude il caso in cui si eliminassero del tutto le franchigie patrimoniali e si portasse il coefficiente di redditualizzazione del patrimonio dal 20 al 10% [cfr. riforma 3]. In questo caso il Gini scende al 33,7%. Di un certo interesse è notare che se a quest'ultima ipotesi di riforma si aggiunge una valutazione strettamente individuale della condizione economica [cfr. riforma 4], si ha un nuovo innalzamento della concentrazione della distribuzione, anche se non tale da riportare i valori a quelli di partenza: l'indice di Gini risale dal 33,7 al 36%. Il risultato non è inatteso. Il riferimento alla condizione economica del solo assistito anziché a quella del nucleo familiare (ancorché ristretto a coniuge e figli) fa emergere situazioni individuali di più intenso bisogno economico, situazioni che tuttavia potrebbero non riflettere il vero tenore di vita dell'assistito, nella misura in cui fosse possibile contare sulla messa in comune delle risorse economiche disponibili in famiglia. L'ordinamento tra le diverse simulazioni in termini del Gini viene confermato dall'altro indice di disuguaglianza impiegato, il coefficiente di variazione.

Nella tabella 2 sono anche riportate le quote di individui che nelle varie distribuzioni presentano un Isee inferiore a una soglia prefissata, pari al 60% della mediana o inferiore ad un livello determinato esogenamente (6.000 euro). Le due soglie potrebbero essere interpretate come linee di povertà di riferimento qualora si intendesse escludere dalla compartecipazione soggetti ritenuti economicamente deprivati⁹. La prima è interpretabile come una soglia di povertà relativa, commisurata ad un indice di posizione della distribuzione, la mediana; la seconda può invece essere intesa come una linea della povertà assoluta, fissata ad un livello (6.000 euro) pari a quello stabilito dai criteri di eleggibilità per l'accesso alla Carta Acquisti, il voucher introdotto nel 2008 a favore di anziani e minori di 3 anni per acquistare generi alimentari e pagare le utenze domestiche¹⁰.

Le simulazioni effettuate indicano, rispettivamente, nel 26,1 e nel 31,6% la quota della popolazione disabile che, con l'Isee vigente, si colloca al di sotto del 60% della mediana e della soglia dei 6.000 euro. Uno sguardo all'effetto che produrrebbero le singole ipotesi di riforma ci mostra che, se la soglia di esclusione dalla compartecipazione è fissata in termini relativi (60% della mediana), una definizione più ristretta del nucleo familiare e il riferimento al concetto di reddito disponibile nel calcolo della componente reddituale [cfr. riforma 1] determinerebbe un decremento di circa 6 punti della quota di persone disabili il cui Isee è inferiore alla soglia e quindi, idealmente, un numero minore di soggetti esclusi dalla compartecipazione. Anche nelle altre ipotesi, che

⁹ Al di sopra della soglia di esclusione, come si è accennato nei paragrafi precedenti, la compartecipazione potrebbe essere uniforme (ossia in somma fissa), proporzionale o progressiva rispetto all'Isee.

¹⁰ L'ipotesi di esentare dalla compartecipazione alla spesa coloro il cui Isee è inferiore ad una soglia prefissata potrebbe applicarsi ad esempio all'assistenza residenziale per anziani e disabili. Per altri tipi di servizi la quota di partecipazione alla spesa non è, nella pratica, così elevata e quindi non sarebbe necessario ricorrere a meccanismi simili.

includono revisioni delle modalità di calcolo del patrimonio e in un caso [cfr. riforma 4] un'accezione strettamente individuale del nucleo familiare, l'effetto sarebbe di ridurre la quota di soggetti relativamente poveri e quindi, in linea di principio, anche la platea esente dalla compartecipazione alla spesa. La variazione rispetto al sistema vigente è però meno pronunciata che se l'esenzione dalla compartecipazione dipendesse da una linea fissa, pari a 6.000 euro. In questo secondo caso, infatti, ciascuna delle riforme ipotizzate determinerebbe una contrazione ancor significativa del numero di soggetti esenti, nell'ordine in alcuni casi anche del 50%.

Eventuali modifiche della normativa vigente producono inevitabilmente effetti sull'efficacia selettiva dell'indicatore. La ridefinizione dei confini del nucleo familiare rispetto ai quali valutare la condizione economica dell'assistito e la fissazione di nuove modalità di calcolo dell'indicatore determinano, in generale, variazioni positive o negative del livello di Isee del richiedente la prestazione socio-sanitaria. A sua volta, ciò può determinare per alcuni una variazione nel livello di compartecipazione alla spesa richiesto dall'ente erogatore all'assistito, per altri il diritto all'esenzione, per altri ancora, al contrario, la perdita di tale diritto.

Per valutare, in prima approssimazione, chi vedrebbe ridurre o aumentare il proprio Isee, risultando quindi avvantaggiato o penalizzato da una revisione della normativa vigente, si sono simulati gli effetti prodotti da ciascuna delle riforme sull'Isee della popolazione disabile. L'analisi è condotta dapprima disaggregando la popolazione per decili di Isee e, successivamente, rispetto ad alcune caratteristiche non monetarie, di tipo socio-demografico.

La tabella 3 riporta, distinte per decili di individui, le variazioni negative e positive assunte dall'indicatore in ciascun scenario di riforma rispetto all'Isee vigente. Il dato sintetico che emerge, riassunto nell'ultima riga, è che tutte le riforme ipotizzate comportano una più elevata frequenza di variazioni positive che negative dell'Isee: in particolare le riforme 2 e 3, che attribuiscono un maggior peso al patrimonio, determinano un incremento nel valore dell'indicatore, rispettivamente, per il 74 e il 67% dei soggetti. La riduzione delle franchigie patrimoniali (che nella riforma 3 comporterebbe l'abolizione delle medesime, compensato dalla riduzione del coefficiente di redditualizzazione della ricchezza, dal 20 al 10%) produce un incremento dell'Isee soprattutto per i decili mediani della distribuzione. Valori superiori alla media si hanno infatti, per la riforma 2, per i decili dal terzo al nono, mentre per la riforma 3 dal terzo al settimo. La sola revisione delle modalità di calcolo della componente reddituale e la contestuale ridefinizione del nucleo familiare in senso ristretto [riforma 1] produce in maggioranza (58%) un incremento dei valori, anche se questi si distribuiscono tra i decili con un andamento non ben definito. Viceversa, la riforma 4, che si distingue dalle precedenti soprattutto per ridefinire il nucleo familiare in senso strettamente individuale, pur determinando in media variazioni più equilibrate (il 54% dei valori Isee aumenta, il 46% si riduce), ha effetti più accentuati agli estremi della distribuzione: sono infatti i primi tre decili che vedono contrarsi il loro Isee di più della media, mentre gli incrementi più significativi si registrano dal sesto al nono decile.

Tab. 3. Riduzione o aumento dell'Isee in ciascun scenario di riforma* rispetto alla legislazione vigente – analisi per decili di individui^a

	Ipotesi di riforma 1		Ipotesi di riforma 2		Ipotesi di riforma 3		Ipotesi di riforma 4	
Decili di individui	L'Isee si riduce	L'Isee aumenta	L'Isee si riduce	L'Isee aumenta	L'Isee si riduce	L'Isee aumenta	L'Isee si riduce	L'Isee aumenta
1	61%	39%	64%	36%	63%	37%	89%	11%
2	30%	70%	33%	67%	33%	67%	68%	32%
3	46%	54%	25%	75%	21%	79%	58%	42%
4	45%	55%	22%	78%	22%	78%	37%	63%
5	32%	68%	18%	82%	16%	84%	38%	62%
6	33%	67%	17%	83%	20%	80%	34%	66%
7	33%	67%	10%	90%	14%	86%	26%	74%
8	43%	57%	19%	81%	33%	67%	32%	68%
9	43%	57%	18%	82%	45%	55%	36%	64%
10	57%	43%	29%	71%	62%	38%	41%	59%
Totale	42%	58%	26%	74%	33%	67%	46%	54%

(a) Individui ordinati per livelli non decrescenti della variabile di riferimento.

(*) Per una descrizione sintetica delle singole ipotesi di riforma, cfr. Box 2.

Fonte: elaborazioni su dati It-Silc e Istat.

Disaggregando la popolazione per caratteristiche socio-demografiche, si nota che l'incremento dei valori Isee (che, come si è visto nella tabella 3, interessa più della metà della popolazione in tutte e quattro le ipotesi di riforma) appare più accentuato tra i disabili del Sud e delle Isole. Nel caso ad esempio della riforma 2 – quella che ha mediamente un effetto più rilevante sui valori dell'indicatore - circa l'80% dei soggetti che vivono in tali aree geografiche vedrebbe aumentare il proprio Isee, contro percentuali intorno al 70% per gli individui del Centro-Nord. Ordini di grandezza inferiori di poco a questi caratterizzano la riforma 3. Il guadagno relativo per i disabili residenti nel Nord è ancor più evidente se si considera l'ipotesi in cui alla revisione delle modalità di calcolo dell'indicatore si associ una ridefinizione del nucleo familiare in senso strettamente individualistico [cfr. riforma 4]: in questo caso gli incrementi dei valori Isee riguarderebbero più della metà della popolazione solo nel Mezzogiorno, mentre al Nord sarebbe prevalente la quota di disabili il cui Isee registra una riduzione. Se a un incremento (riduzione) dell'Isee corrispondesse una maggiore (minore) compartecipazione alla spesa, la principale indicazione che emerge dalle stime è che la revisione della normativa, seppure con sfumature diverse da riforma a riforma, andrebbe relativamente a vantaggio della popolazione disabile residente al Centro Nord, mentre penalizzerebbe quella residente nel Sud.

Dalla revisione della normativa sarebbero più penalizzati i disabili che vivono in famiglie poco numerose, con al massimo due componenti. Sono questi i soggetti infatti che vedono maggiormente aumentare il valore del proprio Isee, in termini relativi rispetto alla variazione media dell'intera distribuzione. Incrementi minori della media, in ciascuna simulazione, si verificano invece per i soggetti che vivono in famiglie con almeno 3 membri. Tale tendenza caratterizza, da un punto di vista qualitativo, tutte e quattro le ipotesi di cambiamento. Con riferimento all'ipotesi 3, per esempio, si nota come l'aumento dei valori Isee riguardi oltre il 70% degli individui residenti in nuclei con uno o due componenti, mentre è inferiore al 40-50% per i soggetti che vivono in famiglia con almeno quattro componenti. Anche l'ipotesi 4, che determina rispetto agli altri scenari un incremento mediamente meno frequente dell'Isee, concentra i propri incrementi tra i soggetti "soli", residenti in famiglie con un solo componente, l'80% circa dei quali vedrebbe aumentare il valore del proprio Isee.

I soggetti che, distinti per classi di età, sarebbero relativamente penalizzati dalle riforme appaiono quelli di età superiore ai 65 anni e, in particolare, quelli compresi tra i 65 e i 75. Sono questi infatti quelli per i quali le modifiche legislative simulate avrebbero l'effetto di far lievitare di più l'Isee dichiarato, con probabili conseguenze sul grado di partecipazione al finanziamento del costo dei servizi. Ciò vale per le prime tre riforme, mentre per la quarta la tipologia penalizzata è invece solo quella con più di 75 anni. Al contrario, tutte le riforme favoriscono i disabili con meno di 30 anni, che vedono ridursi il loro Isee con una frequenza di circa il 90% in tutti gli scenari considerati. Ciò è, del resto, una conseguenza logica del fatto che la ridefinizione del nucleo familiare esclude i genitori dell'assistito.

Tab. 4. Riduzione o aumento dell'Isee in ciascun scenario di riforma* rispetto alla legislazione vigente, per area geografica di residenza, numero di componenti familiari e classe di età dell'assistito

	Ipotesi di riforma 1		Ipotesi di riforma 2		Ipotesi di riforma 3		Ipotesi di riforma 4	
	L'Isee si riduce	L'Isee aumenta	L'Isee si riduce	L'Isee aumenta	L'Isee si riduce	L'Isee aumenta	L'Isee si riduce	L'Isee aumenta
Area geografica								
Nord-ovest	51%	49%	31%	69%	41%	59%	52%	48%
Nord-est	48%	52%	27%	73%	41%	59%	57%	43%
Centro	48%	52%	30%	70%	39%	61%	50%	50%
Sud	32%	68%	20%	80%	23%	77%	38%	62%
Isole	33%	67%	19%	81%	20%	80%	33%	67%
Numero di componenti								
1	39%	61%	17%	83%	23%	77%	23%	77%
2	35%	65%	19%	81%	27%	73%	49%	51%
3	51%	49%	38%	62%	49%	51%	69%	31%
4	66%	34%	55%	45%	61%	39%	79%	21%
5 o più	50%	50%	43%	57%	51%	49%	59%	41%
Classe di età								
< 30	87%	13%	87%	13%	87%	13%	87%	13%
30-64	40%	59%	30%	70%	36%	64%	51%	49%
65-75	33%	67%	19%	81%	26%	74%	48%	52%
75 o più	41%	59%	21%	79%	29%	71%	41%	59%
Totale	42%	58%	25%	75%	33%	67%	46%	54%

(*) Per una descrizione sintetica delle singole ipotesi di riforma, cfr. Box 2.

Fonte: elaborazioni su dati It-Silc e Istat.

7. Sintesi conclusiva

In questo lavoro abbiamo considerato alcuni tra i maggiori aspetti critici della normativa in materia di Isee, con riferimento alla sua applicazione ai servizi per la non autosufficienza. Gli aspetti critici presi in esame hanno riguardato la definizione del nucleo familiare e le modalità di calcolo dell'indicatore, con riferimento sia alla componente reddituale sia patrimoniale.

Si sono quindi sottoposte a simulazione alcune ipotesi di cambiamento della legislazione vigente, finalizzate a migliorarne l'efficacia selettiva, in termini di equità verticale ed orizzontale. Per "efficacia selettiva", è bene ricordare, si deve intendere non già l'impatto della spesa pubblica corrente per la non autosufficienza sui bilanci delle famiglie italiane bensì la capacità dell'Isee di rilevare correttamente la condizione economica dei potenziali beneficiari della spesa, una volta che tale condizione sia definita con modalità più soddisfacenti di quelle in vigore. Come già sottolineato nel testo, infatti, non è possibile stimare l'impatto sulla distribuzione personale del reddito dell'applicazione dell'Isee ai servizi per la non autosufficienza, sia perché i criteri invocati dal d. lgs. n. 130/2000 in materia di *long term care* non sono ancora stati tradotti in un decreto attuativo sia perché non sono disponibili fonti statistiche adeguate, che abbiano come unità di riferimento i soggetti che beneficino di tali prestazioni. Nonostante tali limitazioni, i risultati empirici a cui approda il presente lavoro forniscono informazioni utili a conoscere la distribuzione dell'Isee dei soggetti con disabilità e a individuare le tipologie familiari potenzialmente avvantaggiate o penalizzate da una eventuale revisione della normativa vigente.

Le ipotesi di riforma considerate sono state le seguenti: ridefinizione del nucleo familiare in senso ristretto (soggetto assistito più coniuge e figli) e calcolo della componente reddituale in termini di reddito disponibile [ipotesi 1]; sostituzione delle franchigie patrimoniali con un'unica franchigia di valore più modesto, in aggiunta all'ipotesi 1 [ipotesi 2]; soppressione delle franchigie patrimoniali e contemporanea riduzione del coefficiente che redditualizza il patrimonio, in aggiunta all'ipotesi 1 [ipotesi 3]; ridefinizione del nucleo familiare nel senso del solo assistito, anche se convivente con altri soggetti, in aggiunta al calcolo delle componenti reddituale e patrimoniale secondo quanto contenuto nell'ipotesi 3 [ipotesi 4].

Dall'analisi empirica, condotta con strumenti di microsimulazione *tax-benefit* su dati statistici campionari di fonte Istat, emerge che l'elemento che più contribuirebbe a ridefinire la capacità selettiva dell'Isee è il passaggio da un concetto di reddito complessivo Irpef ad uno di reddito disponibile, inclusivo cioè delle imposte pagate e dei trasferimenti pubblici ricevuti, anche se esenti d'imposta.

Tutte le ipotesi di riforma, e in particolare quelle che rivedono il ruolo delle franchigie patrimoniali, comportano una più elevata frequenza di variazioni positive che negative dell'Isee rispetto ai valori correnti, soprattutto nei decili mediani della distribuzione, con probabili effetti sulla composizione della platea esente dalla compartecipazione al costo dei servizi e sulla struttura tariffaria della compartecipazione stessa.

Dal punto di vista delle caratteristiche demografiche e socio-economiche dei soggetti interessati, l'ipotetica revisione delle modalità di applicazione dell'Isee comporterebbe vantaggi relativi per i disabili più giovani, residenti al Centro Nord, in nuclei con almeno 2-3 componenti. Questi effetti riguarderebbero, a meno di differenze di grado, tutte le riforme considerate.

Le principali indicazioni emerse da ciascuna ipotesi di cambiamento sono sintetizzate nel Box 3.

Box 3 – Valutazione di sintesi delle ipotesi di cambiamento rispetto al sistema vigente

DIMENSIONE	Ipotesi di cambiamento 1	Ipotesi di cambiamento 2	Ipotesi di cambiamento 3	Ipotesi di cambiamento 4
Efficacia selettiva (equità)				
	Stabilità del valore medio della distribuzione Isee	Incremento del valore medio della distribuzione Isee	Come ipotesi 1	Riduzione del valore medio della distribuzione Isee
	La distribuzione dell'Isee è meno diseguale che nel sistema vigente	Come ipotesi 1	La distribuzione dell'Isee è la meno diseguale in assoluto	La disegualianza della distribuzione ha un valore di poco inferiore a quello delle ipotesi 1 e 2
	Riduzione della povertà (in termini di Isee)	Come ipotesi 1	Come ipotesi 1	Come ipotesi 1
	L'Isee aumenta mediamente in tutti i decili (esclusi i due estremi)	Gli incrementi di Isee (esclusi gli estremi) riguardano soprattutto i decili mediani	Come ipotesi 2	Nei primi tre decili sono più frequenti le riduzioni che gli aumenti di Isee (viceversa negli altri)
Differenze territoriali e socio-economiche	Relativamente avvantaggiati i disabili non anziani, residenti nel Centro Nord, in nuclei di almeno 3 membri	Come ipotesi 1	Come ipotesi 1	Come ipotesi 1, con vantaggi più accentuati per i disabili più giovani

(*) Per una descrizione sintetica delle singole ipotesi di riforma, cfr. Box 2

Riferimenti bibliografici

- Baldini, M., Bosi, P. e Colombini, S. [2004], “Efficacia selettiva dell’Ise nell’erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena. Un’analisi con il modello di microsimulazione MAPP02mo-Capp”, Università di Modena-Reggio Emilia, DEP, Materiali di discussione, n. 456.
- Bosi, P. [2000], “La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull’esperienza dell’Ise”, in *L’Assistenza Sociale*, n. 2.
- Bosi, P. e Guerra, M.C. [2008], “Imposta personale, dote per i figli e strumenti di *means-testing*”, in Scuola Superiore dell’Economia e delle Finanze, *Libro Bianco. L’imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie*, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Roma.
- Bosi, P., Guerra, M.C. e Silvestri, P. [1997], “La spesa sociale del Comune di Modena. La valutazione della condizione economica”, Università di Modena-Reggio Emilia, CAPP papers, n. 264.
- Bosi, Guerra, M.C. e Silvestri, P. [2007], “Coerenza dei modelli di regolamentazione dei servizi socio-sanitari nell’esperienza della 328/00 e delle riforme costituzionali”, Quaderni Formez, Federalismo e Concorrenza – Welfare e sviluppo economico, Maggio.
- Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica [1999-2003], *Primo, Secondo, Terzo e Quarto Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall’applicazione dell’Indicatore della Situazione Economica*, Ministero dell’Economia e Finanze.
- Gorrieri, E. [2002], *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell’Italia di oggi*, Bologna, Il Mulino.
- Istituto di Studi e Analisi Economica [2008], “L’ISEE: componente patrimoniale e benessere economico”, in *Rapporto ISAE su Politiche pubbliche e redistribuzione*, Novembre 2008.
- Ministero dell’Economia e delle Finanze [2008], *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario – aggiornamento 2008*, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Rapporto n. 10, Roma.
- Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali [2009], *Rapporto Isee 2009*, Roma.
- Pesaresi F. [2008], “La suddivisione della spesa tra utenti e servizi”, in Gori C. (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti*, Carocci press on line, Roma.