



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

La riforma dell'ISEE

Maggiore equità ed efficacia nella valutazione
della condizione economica della famiglia



La riforma dell'ISEE

La riforma dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) rappresenta un passo fondamentale per migliorare l'equità sociale. Specialmente in una fase così difficile per le famiglie italiane, duramente colpite dalla crisi economica, l'accesso a tariffe agevolate alle prestazioni sociali va riconosciuto a chi ne ha maggiormente bisogno, mentre va rafforzata la lotta contro gli abusi, come quelli recentemente segnalati dalla Guardia di Finanza, che hanno comportato una indebita fruizione di prestazioni e agevolazioni da parte di alcuni cittadini a scapito di altri maggiormente bisognosi, nonché la penalizzazione dei cittadini più onesti.

Il nuovo ISEE consente di conseguire ambedue questi obiettivi ed è per questo che il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha lavorato intensamente per realizzare questa fondamentale riforma, la quale ha beneficiato anche di un intenso dialogo con le forze sociali e con il Parlamento, che hanno fornito numerose raccomandazioni finalizzate al miglioramento dello strumento.

Cos'è l'ISEE?

L'ISEE è l'indicatore, in vigore dal 1998, che serve per valutare e confrontare la situazione economica dei nuclei familiari per regolare l'accesso alle prestazioni (in moneta e in servizi) sociali e sociosanitarie erogate dai diversi livelli di governo. In generale, l'ISEE viene utilizzato ai fini dell'applicazione di tariffe differenziate in relazione alla condizione economica oppure per la fissazione di soglie oltre le quali non è ammesso l'accesso alla prestazione. Nel 2012 sono state presentate a fini ISEE circa 6,5 milioni di "dichiarazioni sostitutive uniche" (DSU), corrispondenti a più di 5,8 milioni di nuclei familiari (circa il 30% della popolazione).

La situazione economica è valutata tenendo conto del reddito di tutti i componenti, del loro patrimonio (valorizzato al 20%) e, attraverso una scala di equivalenza, della composizione del nucleo familiare (numero dei componenti e loro caratteristiche).

$$ISEE = \frac{\text{Reddito} + 20\% \times \text{Patrimonio}}{\text{Scala di equivalenza}}$$

La riforma dell'ISEE

La scala di equivalenza consente di tenere conto delle “economie di scala” nella spesa familiare derivanti dalla convivenza: è un parametro basato sul numero dei componenti il nucleo familiare, ma anche di alcune caratteristiche di quest'ultimo rilevanti ai fini della valutazione della condizione economica, come la presenza nel nucleo familiare di più di due figli a carico, di genitori lavoratori e figli minorenni (in particolare se con meno di tre anni), o di nuclei monogenitoriali.

Perché l'ISEE andava riformato?

La riforma (prevista dall'articolo 5 del decreto “Salva Italia” n. 201/2011 e fortemente auspicata dagli operatori del settore) è finalizzata a rendere più corretta la misurazione della condizione economica delle famiglie, e quindi migliorare l'equità nell'accesso alle prestazioni. Di conseguenza, il nuovo ISEE:

- a) adotta una nozione di reddito disponibile più adatta alle finalità dello strumento, che include anche somme fiscalmente esenti;
- b) migliora la capacità selettiva dell'indicatore mediante una maggiore valorizzazione della componente patrimoniale;
- c) considera le caratteristiche dei nuclei familiari con carichi particolarmente gravosi, come le famiglie numerose (con tre o più figli) e quelle con persone con disabilità;
- d) consente una differenziazione dell'indicatore in riferimento al tipo di prestazione richiesta;
- e) riduce l'area dell'autodichiarazione, consentendo di rafforzare i controlli e ridurre le situazioni di accesso indebito alle prestazioni agevolate.

Cosa cambia per l'accesso alle prestazioni?

L'applicazione dell'ISEE per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate o la compartecipazione ai costi è determinante per l'erogazione del livello essenziale delle prestazioni; ciò significa che gli enti erogatori (comuni, università, ecc.) sono tenuti a utilizzare l'ISEE come indicatore della situazione economica, e i cittadini sono garantiti del fatto che la loro condizione economica è valutata secondo criteri più equi, definiti univocamente su tutto il territorio nazionale.

La riforma dell'ISEE

Ovviamente, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, per caratterizzare, in autonomia, le loro politiche sociali. Di conseguenza l'ISEE rappresenta solo un misuratore della condizione delle famiglie, mentre la determinazione delle soglie per l'accesso alle prestazioni o la compartecipazione ai costi resta di competenza dell'ente erogatore.

Ai fini dell'applicazione del nuovo ISEE, gli enti erogatori devono adeguare i regolamenti con l'individuazione delle nuove soglie per tenere conto delle variazioni intervenute nell'indicatore. Non è prevista alcuna estensione dell'applicazione dell'ISEE a prestazioni nazionali che non lo utilizzavano precedentemente.

Meno possibilità di abusi, minori adempimenti burocratici, controlli più stringenti

La prima grande novità del nuovo indicatore sta nelle modalità di raccolta delle informazioni e nel rafforzamento dei controlli sulla veridicità delle informazioni che il cittadino dichiara.

Con il nuovo sistema, infatti, solo una parte dei dati utili per il calcolo dell'ISEE sarà autocertificata. D'ora in poi i dati fiscali più importanti – ad esempio, il reddito complessivo – e i dati relativi alle prestazioni ricevute dall'INPS saranno compilati direttamente da tale Amministrazione (tramite interrogazioni degli archivi propri e di quelli dell'Agenzia delle Entrate). Al di là della semplificazione burocratica, per cui al cittadino non si chiede di dichiarare quanto ha già fatto in altre sedi, queste novità costituiscono un significativo miglioramento delle caratteristiche di equità del sistema. Vi è infatti evidenza che con l'ISEE vigente finora, in cui tutto è auto-dichiarato, si è verificata una sistematica sottodichiarazione sia del reddito (anche rispetto al reddito Irpef) sia del patrimonio. Con riferimento al patrimonio mobiliare, ad esempio, l'80% dei nuclei familiari dichiara di non possedere neanche un conto corrente o libretto di risparmio, dato non coerente con quelli pubblicati dalla Banca d'Italia.

Il patrimonio mobiliare verrà controllato *ex ante* con riferimento all'esistenza di conti non dichiarati ed *ex post* con la creazione di liste selettive per controlli sostanziali della Guardia di Finanza. Le pratiche elusive (ad esempio, svuotamento dei conti correnti al 31 dicembre per poi ricostruirli al

La riforma dell'ISEE

primo gennaio) saranno evitate attraverso la valorizzazione della componente depositi e conti correnti bancari e postali mediante il riferimento alla consistenza media annua.

Considerare le recenti modifiche della condizione economica

L'ISEE fa riferimento al reddito dell'ultima dichiarazione che a sua volta si riferisce all'anno precedente. Ma, specialmente in situazioni di crisi economica, la condizione delle persone può cambiare anche rapidamente. Per questo, tenendo conto delle esperienze già in atto in vari Comuni e in altri paesi europei, si introduce la possibilità di calcolare un ISEE "corrente", riferito cioè ad un periodo di tempo più ravvicinato, in caso di variazioni superiori al 25% dell'indicatore della situazione reddituale dovute a variazioni della situazione lavorativa, quali: risoluzione, sospensione o riduzione dell'attività lavorativa dei lavoratori a tempo indeterminato; mancato rinnovo contratto di lavoro a tempo determinato o contratti di lavoro atipico; cessazione di attività per i lavoratori autonomi.

Una definizione più ampia di reddito ...

Con il nuovo ISEE si adotta una definizione ampia di reddito, in cui vengono inclusi – a fianco del reddito complessivo ai fini Irpef – tutti i redditi tassati con regimi sostitutivi o a titolo di imposta (ad esempio contribuenti minimi, cedolare secca sugli affitti, premi di produttività, ecc.); tutti i redditi esenti e quindi anche tutti i trasferimenti monetari ottenuti dalla Pubblica Amministrazione (assegni al nucleo familiare, pensioni di invalidità, assegno sociale, indennità di accompagnamento, ecc.); i redditi figurativi degli immobili non locati e delle attività mobiliari.

Queste modifiche rappresentano un grande passo avanti per valutare l'effettiva situazione economica della famiglia. Mentre l'ISEE finora utilizzato non teneva conto in modo adeguato di tutte le forme di reddito e di patrimonio (circa il 10% delle DSU presentano un ISEE pari a zero e non è quindi possibile ordinare le relative famiglie dalla più povera alla meno povera), con il nuovo indicatore si migliora la capacità di valutare le condizioni delle diverse tipologie di famiglie, specialmente di quelle più povere, evitando significative iniquità.

La riforma dell'ISEE

... ma con importanti correzioni per tenere conto delle situazioni più difficili

Con il nuovo ISEE le diverse tipologie di reddito vengono trattate in modo da migliorare l'equità, favorendo le situazioni di maggiore bisogno, come quelle che riguardano le persone con disabilità più grave e con redditi più bassi. Infatti:

- **per i redditi da lavoro dipendente** si stabilisce la sottrazione di una quota pari al 20%, fino ad un massimo di 3.000 euro, per tenere conto dei costi di produzione del reddito, ma anche per evitare il fenomeno noto col nome di “trappola della povertà”, per cui la piena considerazione del reddito nella prova dei mezzi disincentiva l'offerta di lavoro dei soggetti più deboli;
- **per le pensioni e trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari** si sottrae una analoga quota, fino ad un massimo di 1.000 euro, per tenere conto in modo forfettario delle maggiori spese connesse alla vecchiaia e ad altre condizioni di fragilità dei beneficiari di trattamenti fiscalmente esenti;
- per tenere conto dei **costi dell'abitare** viene aumentato (da 5.165 a 7.000 euro all'anno) l'importo massimo della spesa effettivamente sostenuta per l'affitto registrato che può essere portato in deduzione. Tale importo è incrementato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo. Con riferimento ai proprietari, si tiene conto dei costi dell'abitare in modo comparabile nella componente patrimoniale;
- per tenere conto dei **costi sostenuti da persone con disabilità o non autosufficienti** la scelta fondamentale che si compie con la riforma è di non considerare in modo indistinto tutte le persone con disabilità, ma di riclassificare le diverse definizioni di disabilità, invalidità e non autosufficienza accorpandole in tre distinte classi: disabilità media, grave, e non autosufficienza. Si riconosce poi un abbattimento diretto del reddito della famiglia in cui è presente una persona con disabilità, articolato in funzione del grado di disabilità. L'attuale sistema, che consiste nel riconoscere una maggiorazione della scala di equivalenza infatti, ha il limite di tradursi in un abbattimento dell'ISEE tanto più alto quanto più alto è il reddito e il patrimonio della famiglia considerata, indipendentemente dalla gravità del bisogno.

La riforma dell'ISEE

Le nuove franchigie sono:

- 4.000 euro per persona con disabilità media (incrementate a 5.500 euro se minorenni);
- 5.500 euro per persona con disabilità grave (incrementate a 7.500 euro se minorenni);
- 7.000 euro per persona non autosufficiente (incrementata a 9.500 euro se minorenni).

Per le persone non autosufficienti è poi ammessa la deduzione di tutti i trasferimenti ottenuti nella misura in cui si traducano in spese certificate per l'acquisizione, diretta o indiretta, dei servizi di collaboratori domestici e addetti all'assistenza personale o per la retta dovuta per il ricovero presso strutture residenziali.

Viene infine introdotta la possibilità per tutti di sottrarre (fino ad un massimo di 5.000 euro) le spese relative alla situazione di disabilità, certificate a fini fiscali: spese sanitarie per disabili, spese per l'acquisto di cani guida, spese sostenute per servizi di interpretariato per le persone sorde e spese mediche e di assistenza specifica per i disabili.

La valorizzazione del patrimonio e gli abbattimenti per la prima casa

La maggiore considerazione del patrimonio richiesta dalla legge viene raggiunta considerando il valore degli immobili rivalutato ai fini IMU (invece che ICI), riducendo la franchigia sulla componente mobiliare (che viene però articolata in funzione del numero dei componenti il nucleo familiare) e considerando il patrimonio all'estero.

Con riferimento agli immobili si considera patrimonio solo il valore della casa che eccede il valore del mutuo ancora in essere, mentre per tenere conto dei costi dell'abitare viene riservato un trattamento particolare alla prima casa. Il valore IMU è calcolato al netto del mutuo e di una franchigia di 52.500 euro, incrementata di 2.500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo. Il valore residuo dell'abitazione, così calcolato, viene abbattuto a due terzi.

La riforma dell'ISEE

La scala di equivalenza tiene conto di particolari condizioni di disagio

Si è deciso di non intervenire sulla scala ISEE in via generale, trattandosi di una scala già “generosa” rispetto a quelle tipicamente in uso a livello internazionale e nazionale. Sono state però adottate alcune maggiorazioni per tenere conto di condizioni specifiche che possono dar luogo a minori economie di scala, in particolare per le famiglie numerose. Più precisamente, per tenere in particolare considerazione i figli successivi al secondo, la scala di equivalenza base (vigente) viene maggiorata di un ammontare crescente al crescere del numero dei figli da tre in poi. Inoltre, è mantenuta una specifica maggiorazione per tenere conto dei costi superiori in cui si imbattono i nuclei familiari in cui sono presenti minori ed entrambi i genitori o l'unico presente lavorano, aumentata ulteriormente se è presente almeno un minore di 3 anni, nonché la maggiorazione per i nuclei monogenitoriali.

Prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria per persone adulte

Con il nuovo ISEE viene data la possibilità di considerare nel nucleo familiare del beneficiario esclusivamente il coniuge e i figli, escludendo pertanto altri eventuali componenti la famiglia anagrafica. Il disabile adulto che vivesse con i propri genitori potrebbe pertanto fare nucleo a sé.

Per le sole prestazioni erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo si applicano regole di calcolo diverse. Si tiene conto della condizione economica anche dei figli del beneficiario non inclusi nel nucleo familiare, integrando l'ISEE di una componente aggiuntiva per ciascun figlio, calcolata sulla base della situazione economica dei figli medesimi, avuto riguardo alle necessità del nucleo familiare di appartenenza. Tale regola viene incontro alla necessità di differenziare la condizione economica dell'anziano non autosufficiente che ha figli che possono aiutarlo – in qualità di tenuti agli alimenti e tenuto conto dei propri carichi familiari diretti – dalla condizione di chi non ha alcun sostegno prossimo per fronteggiare le spese per il ricovero in struttura. Al fine di evitare comportamenti opportunistici, le donazioni di cespiti parte del patrimonio immobiliare del beneficiario avvenute successivamente alla prima richiesta di ricovero continuano ad essere considerate nel patrimonio del donante. Analogamente, e per lo stesso motivo, sono considerate nel patrimonio del

La riforma dell'ISEE

donante le donazioni effettuate nei tre anni precedenti la richiesta di ricovero, se in favore di persone tenute agli alimenti.

Prestazioni agevolate rivolte a beneficiari minorenni

A meno di casi particolari, ai fini dell'accesso a prestazioni per i bambini ciò che conta è la condizione economica di entrambi i genitori. Con il nuovo ISEE viene stabilito il principio che il genitore non convivente nel nucleo familiare, non coniugato con l'altro genitore, che abbia riconosciuto il figlio, fa parte del nucleo familiare del figlio, a meno che non sia effettivamente assente dal nucleo (genitore coniugato con persona diversa dall'altro genitore; legale separazione, ecc.).

Si tratta di una previsione necessaria per differenziare la situazione del nucleo in cui il genitore è davvero solo (per morte o allontanamento o irreperibilità dell'altro genitore o costituzione di un'altra famiglia) da quella in cui l'altro genitore naturale ha semplicemente un'altra residenza anagrafica, magari per scelta puramente opportunistica a fini fiscali. Di conseguenza, l'ISEE del nucleo familiare con figli viene integrato con una componente aggiuntiva, calcolata sulla base della situazione economica del genitore non convivente.

La riforma dell'ISEE

Cos'è l'ISEE



è l'indicatore della
situazione economica
dei nuclei familiari

in vigore dal 1998

per l'accesso
alle prestazioni



sociali e sociosanitarie



in moneta e in servizi



Serve a calcolare:

Tariffe
differenziate
secondo la
condizione
economica



Le soglie oltre
le quali non
si accede
alla prestazione

Il nuovo ISEE

Misurazione più corretta
della condizione economica



Più equità nell'accesso



Una nozione di
reddito disponibile
più consona

Maggior valore della
componente patrimoniale



Considera i carichi gravosi,
come famiglie numerose e
con persone con disabilità

Differenziazione secondo il
tipo di prestazione richiesta

