

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

# **L'Issee**

*Stefano Toso*

*Università di Bologna*

# Indice

1. L'Isee: finalità, caratteristiche e applicazioni alla spesa per non autosufficienza
2. Alcune criticità attuali: la definizione del nucleo familiare e le modalità di calcolo dell'indicatore
3. Alcune ipotesi di riforma
4. Una valutazione delle ipotesi di riforma
5. Conclusioni

## **L'Isee: finalità e caratteristiche**

1. Metro di misura della condizione economica per regolare l'accesso e/o la tariffazione di prestazioni sociali agevolate
2. Somma della situazione reddituale e della situazione patrimoniale (quest'ultima ponderata per il 20%), rapportata a un coefficiente di equivalenza
3. Ritardi nella sua applicazione anche per la mancanza del decreto attuativo in materia di prestazioni socio-sanitarie per la non autosufficienza

# Le criticità attuali

## **Le criticità attuali (I): la definizione del nucleo familiare**

- La normativa vigente prevede una definizione di nucleo familiare in senso anagrafico
- Sollecitazioni normative (art. 3, c. 2, d.lgs. 130/2000) per applicazioni dell'Isee nell'ambito della cura per la non autosufficienza che valutino la situazione economica "del solo assistito"
- Rischi conseguenti all'adozione di un Isee individuale: vantaggi per i nuclei familiari più benestanti e lievitazione della spesa a carico degli enti erogatori

# Le criticità attuali (I): la definizione del nucleo familiare

- Possibili direzioni di riforma?
- Criteri di selettività che evitino un impiego indiscriminato dell'Isee a livello familiare, senza tuttavia trascurare i diversi gradi di solidarietà economica interfamiliare che circondano la persona non autosufficiente

## Le criticità attuali (II): le modalità di calcolo dell'indicatore

- Problemi di valutazione della componente reddituale: riferimento al reddito complessivo Irpef, che non rileva l'effettivo tenore di vita di chi percepisce anche redditi esenti; trattamento asimmetrico dei servizi della casa adibita ad abitazione (favoriti i soggetti che vivono in affitto)
- Problemi di valutazione della componente patrimoniale: le franchigie affievoliscono l'effetto selettivo dell'indicatore, concentrandolo solo sui nuclei più benestanti e svilendo lo spirito della riforma

## **Le criticità attuali (II): le modalità di calcolo dell'indicatore**

- Possibili direzioni di riforma?
- Valutare la componente reddituale in termini di reddito disponibile invece che di reddito complessivo Irpef
- Rivedere il peso dato alla componente patrimoniale, riducendo l'importo delle franchigie



# **Ipotesi di cambiamento della normativa vigente**

# Le ipotesi di cambiamento

1. ridefinizione della famiglia in senso ristretto; componente reddituale definita in termini di reddito disponibile con detrazione del canone di locazione senza limiti di importo
2. ipotesi 1 + sostituzione delle franchigie patrimoniali vigenti con un'unica franchigia di 10.000 euro
3. ipotesi 1 + soppressione delle franchigie patrimoniali vigenti e riduzione del coefficiente che redditualizza il patrimonio, dal 20 al 10%
4. ridefinizione della famiglia 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 metodologia impiegata

- Impiego di un modello di microsimulazione *tax-benefit*
- Dataset: indagine *It-Silc* 2005
- Popolazione oggetto d'indagine: individui disabili secondo la definizione Istat dell'*Indagine sulle condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari* (persone residenti in famiglia, di età non inferiore a 6 anni e che presentano almeno una grave limitazione)
- *Matching* statistico tra indagine Istat e indagine *It-Silc* per imputare la variabile "disabilità"

## La metodologia impiegata

- Studio dell'efficacia selettiva dell'Isee: simulazione della distribuzione dei valori Isee, sia nella versione corrente, sia in una ipoteticamente rinnovata
- Non si simula l'impatto sui redditi familiari della spesa per la non autosufficienza (manca il decreto attuativo in materia di non autosufficienza, non sono disponibili data-set aventi come unità d'analisi i beneficiari delle prestazioni)

# Una valutazione delle ipotesi di riforma

## **L'impatto delle ipotesi di riforma (confronto con il sistema vigente)**

- Aumento della quota di soggetti disabili con Isee nullo (più consistente se la valutazione dell'Isee è fatta sulla condizione economica del solo assistito [ipotesi 4])
- Aumento dell'Isee medio, soprattutto quando si rivedono le franchigie patrimoniali (eccetto quando si restringe la prova dei mezzi al solo assistito)

## **L'impatto delle ipotesi di riforma (confronto con il sistema vigente)**

- Riduzione della disuguaglianza della distribuzione Isee (più accentuata se si eliminano le franchigie patrimoniali e il coefficiente di redditualizzazione del patrimonio passa dal 20 al 10% [ipotesi 3])
- Il calcolo strettamente individuale dell'Isee [ipotesi 4] ha l'effetto di innalzare la disuguaglianza della distribuzione rispetto a quella degli altri scenari di riforma
- Riduzione della quota di soggetti poveri di Isee

## 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%

*Fonte: elaborazioni su dati It-Silc e Istat*



## **L'impatto delle ipotesi di riforma (confronto con il sistema vigente)**

- Variazioni positive o negative del livello di Isee indicano una mutata condizione economica, rispetto a quella calcolata con il sistema vigente. Ciò può comportare, per l'assistito e il suo nucleo familiare, un diverso grado di compartecipazione alla spesa o la perdita (acquisizione) del diritto all'esenzione
- Chi guadagna e chi perde dalle ipotesi di riforma?

## **L'impatto delle ipotesi di riforma (confronto con il sistema vigente)**

- Tutte le riforme ipotizzate comportano, in media, una più elevata frequenza di variazioni positive che negative dell'Isee
- La distribuzione per decili non è uniforme: l'Isee aumenta soprattutto nei decili mediani, mentre si riduce agli estremi della distribuzione
- La riforma 4 si discosta dalle altre e determina in media variazioni più equilibrate. E' l'unica che registra più diminuzioni che aumenti dei valori Isee nei primi tre decili

## Riduzione o aumento dell'Isee in ciascun scenario di riforma rispetto alla legislazione vigente – analisi per decili di individui<sup>a</sup>

	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.

Fonte: elaborazioni su dati It-Silc e Istat

## **L'impatto delle ipotesi di riforma (confronto con il sistema vigente)**

- L'incremento dei valori Isee (che riguarda più della metà della popolazione in tutte e quattro le ipotesi di riforma) è più accentuato tra i disabili del Sud e delle Isole
- Se a un incremento (riduzione) dell'Isee corrisponde una maggiore (minore) compartecipazione alla spesa, l'ipotetica revisione della normativa andrebbe relativamente a vantaggio della popolazione disabile residente al Centro Nord, mentre penalizzerebbe quella del Sud

## **L'impatto delle ipotesi di riforma (confronto con il sistema vigente)**

- Dalla revisione della normativa sarebbero penalizzati i disabili che vivono in famiglie poco numerose (massimo 2 componenti): sono questi i soggetti per i quali l'Isee aumenta di più, rispetto alla variazione media dell'intera distribuzione
- Incrementi minori della media si verificano, in tutti gli scenari di riforma, per i soggetti che vivono in famiglie con almeno 3 membri

## Riduzione o aumento dell'Isee in ciascun scenario di riforma rispetto alla legislazione vigente, per caratteristiche socio-economiche

	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
<i>Area geografica</i>								
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%
<i>Numero di componenti</i>								
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%
<i>Classe di età</i>								
< 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%

Fonte: elaborazioni su dati It-Silc e Istat

# Conclusioni

## Sintesi del lavoro (1)

- Analisi di alcuni aspetti critici della normativa Isee, con riferimento alla sua applicazione ai servizi per la non autosufficienza
- Aspetti critici presi in esame: definizione del nucleo familiare e modalità di calcolo dell'indicatore, con riferimento sia alla componente reddituale sia patrimoniale
- Simulazione di alcune ipotesi di riforma, finalizzate a migliorare l'efficacia selettiva dell'Isee, in termini di equità verticale ed orizzontale



## Sintesi del lavoro (2)

- Le ipotesi di riforma riguardano la ridefinizione del nucleo familiare in senso più o meno ristretto e nuove modalità di calcolo delle componenti reddituali e patrimoniali dell'Isee
- Dall'analisi empirica 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 di imposte pagate e trasferimenti pubblici ricevuti, anche se esenti d'imposta)

## Sintesi del lavoro (3)

- Tutte le ipotesi di riforma, in particolare quelle che rivedono il ruolo delle franchigie patrimoniali, comportano una più elevata frequenza di variazioni positive dell'Isee nei decili mediani della distribuzione, con probabili effetti sulla composizione della platea esente dalla compartecipazione al costo dei servizi e sulla struttura tariffaria
- Tutti gli scenari di riforma comporterebbe vantaggi relativi per i disabili più giovani, residenti al Centro Nord, in nuclei con almeno 2-3 componenti