

La riforma dell'ISEE: maggiore equità ed efficacia nella valutazione della condizione economica della famiglia

Che cosa 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 socio-sanitarie 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.

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).

$$ISEE = \frac{\text{somma dei redditi al netto delle franchigie} + 20\% * (\text{somma dei patrimoni al netto delle franchigie})}{\text{Parametro della scala di equivalenza}}$$

La scala di equivalenza indica un parametro crescente al crescere del numero dei componenti il nucleo familiare, che tiene conto delle economie di scala derivanti dalla convivenza. Il parametro è maggiorato in presenza di alcune caratteristiche del nucleo che assumono rilievo in tale contesto: presenza nel nucleo familiare di più di due figli a carico; genitori lavoratori e figli minorenni, in particolare se con meno di tre anni; nuclei monogenitoriali.

Quanto è importante

Nel 2012 sono state presentate a fini ISEE oltre 6 milioni di DSU (dichiarazioni sostitutive uniche) corrispondenti a circa di 5 milioni e mezzo di nuclei familiari pari a poco meno del 30% della popolazione.

Riforma dell'ISEE prevista dall'art 5 del decreto "Salva Italia"

La riforma è stata prevista dall'articolo 5 del decreto "Salva Italia" (d.l. n. 201/2011), indicando le seguenti caratteristiche:

- a) l'adozione di una nozione di reddito disponibile finalizzata all'inclusione anche di somme fiscalmente esenti;
- b) il miglioramento della capacità selettiva dell'indicatore mediante una maggiore valorizzazione della componente patrimoniale;
- c) una specifica attenzione alle tipologie familiari con carichi particolarmente gravosi, e in particolare le famiglie numerose (con tre o più figli) e quelle con persone con disabilità;
- d) una differenziazione dell'indicatore in riferimento al tipo di prestazione richiesta;
- e) il rafforzamento del sistema dei controlli, riducendo le situazioni di accesso indebito alle prestazioni agevolate.

Campi di applicazione

L'applicazione dell'ISEE per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate o la compartecipazione ai costi costituisce un livello essenziale. Ciò significa che gli enti erogatori 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 equi, definiti univocamente su tutto il territorio nazionale.

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. Per quanto riguarda le prestazioni sociali agevolate erogate a livello locale, 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.

In questo ambito verrà rivista anche la soglia per l'accesso alla Carta Acquisti.

Quanto alle altre prestazioni nazionali che già utilizzano l'ISEE (assegno di maternità e assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori) vengono fissate già nel decreto le nuove soglie per mantenere l'attuale numero dei beneficiari.

Non è stata invece adottata alcuna estensione dell'applicazione dell'ISEE a prestazioni nazionali che non lo utilizzavano.

Rafforzamento dei controlli

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

Con il nuovo sistema solo una parte dei dati utili per il calcolo dell'ISEE sarà autocertificata. D'ora in poi i dati fiscali più importanti (es. reddito complessivo) e i dati relativi alle prestazioni ricevute dall'Inps saranno compilati direttamente dall'Amministrazione (dall'INPS tramite interrogazioni degli archivi propri e di quelli dell'Agenzia delle Entrate). Ciò semplifica i compiti dei cittadini e riduce le sottodichiarazioni.

Il patrimonio mobiliare verrà controllato ex ante con riferimento alla esistenza di conti non dichiarati ed ex post con la creazione di liste selettive per controlli sostanziali della Guardia di Finanza, laddove si verificano omissioni e difformità.

Le pratiche elusive (ad esempio, svuotamento dei conti correnti al 31 dicembre per poi ricostruirli al primo gennaio) saranno evitate attraverso la valorizzazione della componente depositi e conti correnti bancari e postali mediante il riferimento alla giacenza media annua.

Al di là degli elementi di semplificazione, 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 con l'ISEE vigente, in cui tutto è auto-dichiarato, di una sistematica sottodichiarazione sia del reddito (anche rispetto al reddito Irpef) sia del patrimonio.

In particolare, con riferimento al patrimonio mobiliare, risulta evidente la sottodichiarazione. Alla fine del 2011, quando è stata annunciata la riforma, l'80% dei nuclei familiari dichiarava di non possedere neanche un conto corrente o libretto di risparmio, dato non coerente con quelli pubblicati dalla Banca d'Italia. Aver individuato questa come area prioritaria di rafforzamento dei controlli alla luce dei nuovi dati disponibili per la lotta all'evasione, ha già ridotto al 70% l'area di coloro che non dichiarano il possesso di conti o depositi. E' ancora un dato troppo alto, tenuto conto del fatto che ciò comporta l'indebita fruizione di prestazioni e agevolazioni da parte di alcuni cittadini a scapito di altri maggiormente bisognosi, nonché la penalizzazione dei cittadini più onesti.

La nozione di reddito

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 (es. 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. Vengono invece sottratti gli assegni corrisposti al coniuge in seguito a separazione o divorzio, destinati al mantenimento del coniuge e dei figli (precedentemente valorizzati sia nell'ISEE del ricevente che in quello del datore).

Si tratta di miglioramenti significativi rispetto all'ISEE attuale, che non tiene conto in modo adeguato di tutte le forme di reddito e di patrimonio. Si migliora così la sua capacità selettiva, specialmente per le famiglie più povere (circa il 10% delle DSU presentano un ISEE pari a zero) evitando iniquità evidenti tra famiglie che col vecchio sistema venivano trattate allo stesso modo pur essendo in condizione diversa – ad esempio, per il possesso di redditi e trattamenti esenti fiscalmente.

Si prevedono però importanti abbattimenti del reddito.

-Redditi da lavoro dipendente. Si stabilisce la sottrazione di una quota pari al 20% e fino ad un massimo di 3.000 euro dei redditi da lavoro dipendente, 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;

-Pensioni e trattamenti assistenziali. Si sottrae una analoga quota, fino ad un massimo di 1.000 euro, dai redditi da pensione e dei trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, per tenere conto in modo forfettario delle maggiori spese connesse alla vecchiaia e ad altre condizioni di fragilità dei beneficiari di trattamenti fiscalmente esenti;

-Costi dell'abitare. Per tener conto in modo più appropriato dei costi dell'abitare viene aumentato, da 5.165 a 7.000 euro, l'importo massimo della spesa effettivamente sostenuta per l'affitto registrato che può essere portato in deduzione. Tale importo è incrementato di euro 500 per ogni figlio convivente successivo al secondo. Con riferimento ai proprietari, si tiene conto dei costi dell'abitare in modo comparabile nella componente patrimoniale.

- 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. L'ulteriore scelta è quella di riconoscere un abbattimento diretto del reddito della famiglia in cui è presente una persona con disabilità, articolato in funzione del grado di disabilità, in sostituzione dell'attuale meccanismo che consiste nel riconoscere una maggiorazione della scala di equivalenza. L'attuale sistema, 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.

Le franchigie sono:

euro 4.000 per persona con disabilità media, incrementati a 5.500 se minorenni;

euro 5.500 per persona con disabilità grave, incrementati a 7.500 se minorenni;

euro 7.000 per persona non autosufficiente incrementati a 9.500 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 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.

In sintesi, il nuovo ISEE favorisce le situazioni di maggiore bisogno migliorando la considerazione delle persone con disabilità più grave e con redditi più bassi. Inoltre, migliora considerevolmente la situazione delle persone con disabilità adulte rimaste nel nucleo familiare di origine perché potranno fare nucleo a sé (cfr. oltre).

La valorizzazione del patrimonio

La maggiore valorizzazione 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 (franchigia più alta per le famiglie più numerose);
- ✓ 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.

Per tenere conto dei costi dell'abitare viene riservato un trattamento particolare alla prima casa. Il valore IMU è calcolato al netto di una franchigia di euro 52.500 (di valore analogo a quello vigente, tarato però su valori ICI, anche se indifferenziato rispetto al numero di componenti), incrementata di euro 2.500 per ogni figlio convivente successivo al secondo. Il valore residuo dell'abitazione, così calcolato, viene abbattuto a due terzi. Il valore è comunque considerato al netto del mutuo residuo e questa è una novità rispetto al vecchio ISEE (per il quale la detrazione per il mutuo non si cumulava con la franchigia prima casa).

Scala di equivalenza

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; è inoltre 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 lavora, aumentata ulteriormente se è presente almeno un minore di 3 anni, nonché la maggiorazione per i nuclei monoparentali.

ISEE corrente

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, anche 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.

ISEE prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria per persone adulte

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, come già accennato, 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 previsione 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 valorizzate nel patrimonio del donante. Allo stesso modo, e per lo stesso motivo, sono valorizzate nel patrimonio del donante le donazioni effettuate nei 3 anni precedenti la richiesta di ricovero, se in favore di persone tenute agli alimenti.

ISEE prestazioni agevolate rivolte a beneficiari minorenni

Ai fini dell'accesso a prestazioni per i bambini rileva la condizione economica di entrambi i genitori, a meno di casi particolari. 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 o con altri figli fatti con persona diversa dall'altro genitore; legale separazione etc.). 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 altra residenza anagrafica, anche al fine di evitare comportamenti opportunistici. Del reddito dei genitori non conviventi che abbiano formato un nuovo nucleo familiare si tiene conto integrando l'ISEE del nucleo dei figli con una componente aggiuntiva, calcolata sulla base della situazione economica del genitore non convivente.