

## PREMESSA

E' bene chiarirlo sin dalla premessa: l'indicatore della situazione economica equivalente, noto ai più con l'acronimo Isee, è uno strumento di policy, e come tale va considerato.

Chi fosse intenzionato a muovergli critiche poiché, in seguito alla sua prima radicale riforma, attuata con il DPCM 159/2013, si è visto innalzare la tariffa di un determinato servizio ovvero diminuire il *quantum* di un beneficio percepito, rischia di incorrere nel celeberrimo errore di colui che guardava il dito mentre il saggio indicava la luna.

Ed è esattamente questo che può accadere non avendo chiare le responsabilità, o meglio, le competenze, relative alla implementazione e all'utilizzo dell'Isee, competenze che si collocano sia a livello centrale che a livello periferico poiché, come chiaramente indicato all'art. 2 del DPCM 159/2013: *“La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione, programmazione e gestione delle politiche sociali e socio-sanitarie e ferme restando le prerogative dei comuni”*<sup>1</sup>.

L'Isee è definito come *“lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate”*<sup>2</sup>. L'indicatore Isee è un indicatore multidimensionale, in grado di “pesare” in modo differente diversi elementi, per poi tradurli in un unico valore economico. L'Isee, infatti, attribuisce diversi pesi alle varie dimensioni che lo compongono (patrimonio mobiliare, immobiliare, caratteristiche del nucleo familiare, redditi percepiti, ...), e questa attribuzione comporta obbligatoriamente una scelta di valore rispetto a come considerare le diverse componenti.

Orbene, l'Isee attribuisce un determinato valore al nucleo familiare, e questo nucleo familiare diviene comparabile, in termini di “ricchezza Isee”, con qualsiasi altro nucleo familiare anche se di numerosità e caratteristiche estremamente diverse.

Ma una volta determinato il valore, almeno per le prestazioni sociali agevolate erogate in ambito regionale o comunale, il “lavoro” dell'indicatore finisce lì.

E' infatti nell'ambito della potestà regolamentare dei comuni, di cui all'art. 117, co. 6 Cost.<sup>3</sup>, che gli enti locali definiscono le modalità di accesso e il livello di compartecipazione al costo delle

---

<sup>1</sup> Art 2, co. 1, DPCM 159/2013.

<sup>2</sup> Art 2, co. 1, DPCM 159/2013.

<sup>3</sup> *“I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.”*

prestazioni sociali agevolate. A tal riguardo il DPCM 159/2013 dispone che: *“In relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari. E' comunque fatta salva la valutazione della condizione economica complessiva del nucleo familiare attraverso l'ISEE”*<sup>4</sup>.

Muovendo da queste premesse, nel primo capitolo di questo lavoro descriverò come l'indicatore Isee sia utilizzato ai fini dell'accesso e della compartecipazione al costo delle prestazioni sociali agevolate ed in quale modo promuova, o cerchi di promuovere, l'efficienza, l'efficacia e la selettività in attuazione dell'universalismo selettivo.

Nel secondo capitolo affronterò il tema della potestà regolamentare e della competenza dell'organo di indirizzo e controllo politico amministrativo di determinare le tariffe dei più importanti servizi erogati in ambito comunale e di definire, mezzo regolamento, i criteri d'accesso.

Nel terzo capitolo, a titolo esemplificativo, analizzerò tre specifici ricorsi al TAR, e successivi appelli al Consiglio di Stato, promossi avverso l'isee e, in particolare, aventi quale oggetto la definizione di reddito e di capacità economica dei soggetti disabili inclusi nel nucleo isee.

---

<sup>4</sup> Art 2, co. 1, DPCM 159/2013.

## CAPITOLO 1: L'ISEE TRA EFFICACIA, EFFICIENZA E SELETTIVITA'

### 1.1. Lo stato sociale italiano negli anni ottanta e novanta.

Non si può parlare di Isee senza fare riferimento al contesto socio – economico in cui questo strumento è stato ideato.

Alla fine degli anni ottanta il nostro *welfare state* era fortemente frammentato:

- il sistema previdenziale si caratterizzava per un'elevata generosità: dopo circa quarant'anni di lavoro era possibile ottenere una pensione con un tasso di sostituzione fino all'80% della media delle retribuzioni degli ultimi anni;
- il sistema sanitario garantiva l'universalità delle prestazioni (salvo alcune eccezioni) e l'obiettivo era quello di garantire prestazioni omogenee su tutto il territorio nazionale, obiettivo in realtà mai raggiunto;
- le politiche socio assistenziali erano caratterizzate da forte disomogeneità, iniquità e inefficienze nel funzionamento. Il nostro *welfare* è stato sovente descritto come familistico: alla famiglia si è spesso attribuito l'onere dell'intervento in molti settori e su particolari fragilità e stati di bisogno non “coperti” dal sistema pubblico;
- le politiche del lavoro avevano quale *target* il lavoratore dipendente, regolarmente assunto e sovente sindacalizzato.

Non esistevano, come del resto oggi, ammortizzatori sociali di tipo universalistico: una discreta tutela era accordata al lavoratore “regolare”, le altre categorie di lavoratori potevano contare su pochi o nulli interventi.

Le storture del nostro modello di *welfare* e la spesa sociale in aumento, in considerazione anche del tasso di crescita insufficiente dell'economia del nostro paese, hanno determinato la consapevolezza della necessità di una riforma complessiva dello stato sociale.

Sono infatti degli anni novanta importanti riforme quali: le riforme previdenziali Amato (1992) e Dini (1995), volte al contenimento della spesa pensionistica, le riforme del sistema sanitario promosse dal governo Amato (1992), governo Ciampi (1995) e governo D'Alema (1999), le riforme riguardanti il mondo del lavoro come il cosiddetto pacchetto Treu (1997) e la successiva Legge Biagi (2003), le riforme dell'assistenza come le leggi sulla cooperazione e la celeberrima L. 328/2000 “principi generali del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.

## 1.2. La Commissione Onofri.

La Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche, cosiddetta Commissione Onofri, fu nominata nel 1997 dall'allora Presidente del Consiglio Romano Prodi. Il nome della Commissione è sufficientemente esaustivo per comprendere quale fosse l'obiettivo perseguito e quale l'oggetto d'indagine, ovvero la sostenibilità economica dello stato sociale.

La relazione finale è del 1997 e da questa si evince che le pensioni e le rendite “valgono” quasi i due terzi della spesa per la protezione sociale (la spesa previdenziale assorbe la maggior parte di spesa sociale).

L'analisi comparata non è però così severa: l'Italia, nel 1994, spende circa un quarto del Pil per le prestazioni sociali, indicativamente quanto gli altri paesi dell'Unione Europea. La struttura interna della spesa è però anomala: mentre la spesa sanitaria è in linea con quella degli altri paesi dell'Unione Europea, l'Italia destina il 61,5% della spesa sociale complessiva alla protezione della vecchiaia (la media europea è il 45,3%), mentre estremamente più bassa è la spesa destinata alla famiglia, alla maternità, alla formazione, alla casa e alla disoccupazione.

Permane inoltre la forte differenziazione di prestazioni esigibili da lavoratori inseriti stabilmente nel mercato del lavoro, da lavoratori precari o non stabili e da non occupati (gli interventi per queste due ultime categorie di soggetti risultano scarsi o addirittura assenti).

Già nel 1997 si evidenzia l'assenza di una misura rivolta a chi si trovi sprovvisto di qualsiasi mezzo, misura che invece risulta esistere in diversi altri paesi europei.

La Commissione prevede un aumento dei costi relativi al sistema di sicurezza sociale causati dalla caduta dei tassi di natalità, dalla modificazione della struttura familiare e dall'invecchiamento della popolazione.

Già l'Unione Europea aveva sollecitato i paesi ad intervenire su:

- a) ristrutturazione dei sistemi pensionistici obbligatori al fine di attenuarne la generosità e correlare le prestazioni all'evoluzione demografica;
- b) promozione dell'efficienza dei sistemi sanitari pubblici, ad esempio prevedendo l'adozione di un approccio contrattuale e di forme di concorrenza amministrata;
- c) protezione dei bisogni emergenti quali l'esclusione sociale, la perdita dell'autosufficienza, etc. prevedendo lo spostamento progressivo di risorse dalla tutela dei tradizionali rischi;
- d) rafforzamento della selettività rispetto ai mezzi negli schemi di integrazione del reddito;
- e) promozione di un approccio attivo primariamente in merito a lavoro e disoccupazione;
- f) riduzione di imposte ed oneri sociali sul lavoro al fine di non disincentivare l'offerta di nuovi posti.

In Italia la Commissione ritiene necessario intervenire sulla riduzione della spesa previdenziale, giudicata eccessivamente generosa, al fine di liberare risorse da destinare ad ammortizzatori sociali a protezione dei rischi di povertà e all'incremento di politiche attive del lavoro.

Il suggerimento generale che la Commissione rivolge al Governo è quello di adottare azioni che permettano di neutralizzare le tendenze di medio periodo di aumento di spesa per sanità e spesa previdenziale, di ridurre il ritmo di crescita della spesa sociale e di implementare istituti di assicurazione reddito/occupazione.

Su ogni specifico comparto la Commissione formula osservazioni e propone interventi:

#### **a) politiche del lavoro:**

**Misure selettive:** l'uso indiscriminato e protratto nel tempo degli incentivi rischia di alimentare situazioni di inefficienza, è perciò necessario eliminare alcuni strumenti quali gli sgravi indiscriminati, definire i beneficiari facendo riferimento non tanto ai settori produttivi quanto a specifiche categorie quali ad esempio i giovani, i lavoratori svantaggiati, ecc., coordinare i contratti con la formazione professionale, utilizzare risorse per le politiche attive del lavoro.

**Ammortizzatori sociali:** la Commissione evidenzia che vi sono soggetti poco rappresentati che rimangono esclusi dal sistema degli ammortizzatori sociali. Di questo sistema si rileva la disomogeneità, la rigidità dei trattamenti, l'utilizzo improprio di strumenti per fini assistenzialistici e la mancanza di un disegno logico per il reinserimento lavorativo.

La Commissione suggerisce che gli ammortizzatori sociali siano organizzati prevedendo:

- trattamenti in caso di sospensione temporanea con la conservazione del rapporto di lavoro. Questo strumento dovrebbe reggersi su uno schema di tipo assicurativo, avere durata limitata e un tasso di copertura decrescente nel tempo.
- trattamenti di disoccupazione riservati ai lavoratori che perdono una precedente occupazione. Si consiglia un finanziamento dello strumento di tipo assicurativo e una conseguente correlazione con le contribuzioni.

Si propone inoltre di vincolare l'erogazione di un'indennità di disoccupazione all'accettazione di offerte compatibili con la professionalità del soggetto.

**Formazione professionale:** l'Italia poco investiva, e poco investe tutt'ora, in formazione professionale. La Commissione propone di potenziare la formazione superiore e dare vita a un sistema di formazione continua per i lavoratori occupati, auspicandosi una qualificazione della spesa per la formazione.

**Servizi per l'impiego:** Si consiglia l'istituzione di nuovi servizi per l'impiego, fortemente

decentrati, nei quali possano operare anche attori privati.

Il punto principale in tema di politiche del lavoro riguarda però la necessità di intraprendere politiche attive del lavoro volte ad “accrescere le opportunità e a promuovere il cambiamento”.

#### **b) spesa per l'assistenza:**

La spesa per assistenza in Italia riflette un modello obsoleto e riveste un ruolo residuale. Le risorse destinate a questa area sono relativamente scarse e prevalentemente costituite da prestazioni monetarie di tipo passivo.

E' parere della Commissione che la riforma debba “ispirarsi ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni; ridefinire i bisogni e i destinatari degli interventi rivolti alla cittadinanza in generale; sostenere radicalmente un approccio che destini sempre più trasferimenti dello stato a servizi erogati a livello locale; valorizzare le funzioni di orientamento e programmazione e scelte gestionali svolte a livello locale nell'ambito di un quadro legislativo di indirizzo nazionale”<sup>5</sup>.

La riforma proposta prevede l'unificazione degli istituti di redistribuzione monetaria esistenti, il potenziamento del ruolo degli enti decentrati, la separazione tra previdenza e assistenza (fondando il finanziamento della prima su forme contributive e quello della seconda sull'imposizione generale).

Viene inoltre proposta l'istituzione di un minimo vitale, ovvero l'implementazione di uno strumento fruibile dalle fasce disagiate e che hanno risorse inferiori ad una certa soglia di reddito. Lo scopo di questo istituto dovrebbe essere quello dell'ausilio per il reinserimento nel mondo del lavoro e, per questo motivo, l'erogazione monetaria dovrebbe essere limitata nel tempo.

Nella proposta della commissione il Minimo vitale dovrebbe essere gestito dalle comunità locali e integrato con le politiche assistenziali e le politiche attive del mercato del lavoro e, al fine di evitare la cosiddetta trappola della povertà, il minimo vitale dovrebbe reintegrare solo parzialmente la differenza tra le risorse del soggetto e la soglia di povertà.

L'auspicio della Commissione è che si determini uno spostamento di risorse dai trasferimenti monetari all'erogazione di servizi.

#### **c) politica sociale della casa:**

Per ciò che riguarda questo settore la Commissione registra l'inefficacia della protezione

---

<sup>5</sup> *Relazione finale* della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 28 febbraio 1997.

sociale assicurata alla fascia debole degli inquilini e la carenza di investimenti edilizi finalizzati alla locazione. Al fine di una migliore efficacia ed efficienza degli interventi si sostiene la necessità di un mercato delle locazioni e delle compravendite sempre più liberi, affiancato da misure selettive per coloro che non possono avere accesso a questi mercati.

#### **d) sistema sanitario:**

Dagli anni novanta, in Italia, diversi interventi legislativi hanno riguardato il sistema sanitario avendo quale obiettivo una sua riorganizzazione che permettesse un risparmio di spesa, ma non comportasse una diminuzione dei servizi erogati.

Nella relazione finale la Commissione rileva come vi sia, da parte dei soggetti erogatori, un'insufficiente attenzione al contenimento della spesa a livello dei singoli operatori, e come vi sia una scarsa competizione tra soggetti privati e pubblici. Rileva altresì che una quota eccessiva di spesa viene destinata ai trattamenti ospedalieri a scapito delle altre funzioni del Servizio Sanitario Nazionale.

Preso atto di ciò la Commissione propone l'introduzione di forme di assicurazione sanitaria integrativa, la ridefinizione delle prestazioni garantite dal SSN e propugna la necessità di interventi mirati all'introduzione di una maggiore capacità di scelta degli utenti e un maggiore grado di competizione tra i produttori.

#### **e) sistema pensionistico**

La Commissione si esprime favorevolmente riguardo il passaggio, promosso dalla riforma pensionistica del 1995, dal sistema retributivo al sistema contributivo, e ne condivide i principi ispiratori.

La Commissione suggerisce, tra le altre cose, che vi sia:

- una chiara separazione tra previdenza e assistenza;
- l'unificazione dei regimi pensionistici o, in alternativa, l'autonomia gestionale e finanziaria degli enti previdenziali;
- l'applicazione, senza eccezioni, del sistema contributivo;
- lo sviluppo della previdenza complementare e l'estensione della stessa al settore pubblico.

In conclusione la Commissione rileva come l'obiettivo del risanamento dei conti pubblici non possa fare a meno del contributo derivante dal contenimento della crescita della spesa sociale ed a riguardo "sottolinea come il disegno di riforma dello stato sociale sia in grado di garantire nell'immediato risparmi di spesa di dimensione non trascurabili;

risparmi che diverrebbero crescenti nel tempo, permettendo il finanziamento dei nuovi istituti nei comparti dell'assistenza e delle politiche del lavoro. Per questi nuovi istituti è pensabile una messa a regime nei primi anni del prossimo secolo. Con essa si realizzerebbe non solo una ricomposizione della spesa sociale, ma anche una radicale trasformazione del patto sociale fra gli italiani”<sup>6</sup>.

Alcune critiche vengono però mosse alla Commissione: a parere di Pierpaolo Donati, ad esempio, “ciò che all'Italia manca non è tanto un sistema economico adeguato, quanto “un sistema politico regolatore che realizzi un'adeguata combinazione di libertà, giustizia sociale e solidarietà fra e all'interno stesso degli attori responsabili della produzione, della distribuzione e della redistribuzione delle opportunità di vita. (...) manca una società del benessere che abbia nello Stato sociale una istituzione di servizio (sussidiaria) adeguata a far fronte a queste sfide”<sup>7</sup>.

Secondo Donati lo Stato mette un freno allo sviluppo della società civile che determina un complessivo rallentamento delle possibilità di sviluppo sociale; il Rapporto della Commissione presieduta da Paolo Onofri formula proposte e suggerimenti che non si discostano da una concezione assistenzialistica del *welfare*. Le proposte che vengono avanzate riguardano prevalentemente aggiustamenti dei parametri di spesa, e rimangono all'interno di una logica economicistica e stato-centrica.

Donati ritiene che alla società civile andrebbe riconosciuto il ruolo svolto nella produzione di benessere sociale, mentre la Commissione ha escluso dai propri lavori i soggetti di *welfare* privi di una rappresentanza corporativo-sindacale; d'altro canto il mandato della Commissione era quello di indicare una via per il contenimento della spesa sociale e la visione adottata ha promosso primariamente una logica assistenzialistica ed economicistica.

Donati arriva ad affermare che: “Sarebbe un errore pensare, come fanno oggi in molti, che la crisi dello Stato sociale sia dovuta a mancanza di risorse economiche. Essa non è primariamente economica (...) E' innanzitutto etica, in quanto lo Stato sociale, nel modello sinora perseguito, ha creato deresponsabilizzazione, ha sostenuto comportamenti di utilità privata a tutto danno della sfera pubblica, ha alimentato aspettative illusorie, ha distorto i rapporti fra le generazioni, ha indebolito le formazioni sociali intermedie attraverso pratiche opposte al principio di sussidiarietà”<sup>8</sup>.

La soluzione proposta è quella di passare ad un *welfare state plurale* che interpreti il benessere come una dimensione del vivere quotidiano e promuova la società civile valorizzando le formazioni sociali all'interno delle quali si svolge l'esistenza delle persone. Per far ciò è necessario

---

<sup>6</sup> *Relazione finale* della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 28 febbraio 1997.

<sup>7</sup> Cit. in P. Donati (a cura di), *Lo Stato sociale in Italia, bilanci e prospettive*, Mondadori, Milano, 1999, p.5.

<sup>8</sup> Ivi, pp. 12-13.



abbandonare il compromesso stato-mercato e perseguire il benessere attraverso politiche di solidarietà concorrenziale, sussidiaria e plurale.

Nel *Rapporto sullo Stato sociale in Italia*, curato da Pierpaolo Donati, si propone un decalogo di riforma dello Stato sociale, identificando i seguenti interventi come prioritari:

- a) destatalizzare il *welfare* senza consegnarlo al mercato, ma attivando le formazioni sociali intermedie di società civile;
- b) combattere la corruzione clientelare;
- c) superare la cultura assistenziale, mediante misure che promuovano l'iniziativa autonoma e attiva dei cittadini;
- d) superare le patologie dell'organizzazione del lavoro mediante la liberazione e responsabilizzazione dei soggetti lavorativi;
- e) integrare l'universalismo con la selettività;
- f) passare ad una concezione moderna di solidarietà intesa come coinvolgimento nella produzione di beni relazionali;
- g) elevare l'efficienza dei servizi e delle prestazioni di *welfare* coinvolgendo, e responsabilizzando, tutti gli attori coinvolti;
- h) identificare *standard* minimi di qualità e promuovere la valutazione e il controllo;
- i) elevare l'equità dei servizi e delle prestazioni attraverso la valorizzazione del nesso fra libertà e responsabilità dei soggetti;
- l) perseguire politiche sociali orientate agli obiettivi piuttosto che al rispetto di regole procedurali.

Altre critiche sono state mosse alla Commissione: Paolo Bosi attribuisce alla Commissione Onofri la responsabilità di una accettazione acritica del vincolo delle compatibilità macroeconomiche rispetto all'esigenza della progettualità sociale. Bosi sottolinea inoltre come si sia privilegiato l'uso di strumenti di redistribuzione monetaria, rispetto alla costruzione di programmi di spesa che avrebbero richiesto la formazione di specifiche capacità amministrative.

Le riforme che sarebbero dovute essere attuate sono state prevalentemente identificate con il risanamento finanziario o con riforme di tipo produttivistico.

Bosi sostiene poi che vi sia un'inadeguata riflessione sul modello di *welfare* a cui tendere e che la posizione assunta dalla Commissione "è quella di un'apertura al *welfare* delle responsabilità, senza tuttavia abbandonare la sua funzione risarcitoria: un compromesso che alla luce del dibattito degli anni successivi si è mostrato insostenibile"<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Cit. in Luciano Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri". L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 88-89.

Bosi riconosce tuttavia diversi meriti alla Commissione; quello di aver evidenziato l'esigenza di una ricomposizione della struttura della spesa, ovvero la necessità di una diminuzione della spesa per previdenza a favore di un incremento della spesa per assistenza; quello dell'adozione del principio dell'universalismo selettivo; quello dell'aver rilevato l'opportunità di ampliare l'area della spesa per servizi rispetto a quella dei trasferimenti monetari; quello dell'aver proposto il Reddito minimo di inserimento.

Le critiche più interessanti rivolte alla commissione da Tiziano Treu riguardano le politiche dedicate alla famiglia che risultano, nella Relazione della Commissione Onofri, del tutto marginali. Tale marginalità Treu la fa derivare sia dai limiti del mandato della Commissione, ma anche e soprattutto dall'orientamento politico e culturale, dominante in Italia, che ha riferito il *welfare* al maschio capofamiglia percettore di reddito e dal quale gli altri componenti il nucleo familiare dipendono. In ciò è evidente la tradizione lavoristica del *welfare* italiano che incide fortemente sulle politiche di sostegno al nucleo familiare e sulle misure per il sostegno delle responsabilità familiari. Una critica viene mossa anche alla scarsa attenzione posta alla necessità di politiche di *welfare* familiare integrate, che superino la frammentarietà degli interventi isolati l'uno dall'altro.

Treu sostiene che per affrontare con successo il tema della ricomposizione del *welfare* e della spesa sociale, vi sia la necessità di interventi di medio-lungo periodo, al fine di garantire tempi congrui di programmazione e di attuazione. Non minore è la necessità di stabilità dei governi centrali e periferici. Afferma Treu: "Non è superfluo ricordare queste condizioni politico-istituzionali fondamentali per il successo di riforme ambiziose come quelle della Commissione Onofri, che invece fu conclusa in periodo di grande turbolenza e con un governo che doveva terminare prima del tempo"<sup>10</sup>.

Giovanni Bertin sostiene essere necessario, al fine di affrontare correttamente il problema della trasformazione dei sistemi di *welfare*, chiarire il rapporto tra sviluppo, economia e benessere.

Poiché la dimensione economica si sviluppa all'interno del sistema di relazioni, vi è la necessità di con-fondere economia e società. Secondo l'autore "la rottura della continuità economia-società, l'enfasi sulla dimensione scientifica e razionale in contrapposizione alla dimensione emotiva e relazionale ha finito per costruire risposte al disagio ed ai rischi delle persone di tipo tecnico, nelle quali la dimensione umana ha assunto un ruolo marginale. Si riconferma così la discontinuità economia-società e la centralità dei processi economici in alternativa a quelli di produzione del benessere personale. Per tornare a con-fondere economia e società è necessario

---

<sup>10</sup> Cit. in Luciano Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri". La persistenza dell'impianto lavoristico-categoriale*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 123.

riprendere la dimensione dell'umano, anche nella sua dimensione relazionale ed emotiva, facendone il fulcro della progettazione delle politiche sociali ed economiche"<sup>11</sup>.

Andrea Brandolini, nell'introduzione al libro intitolato "*La riforma del welfare dieci anni dopo la Commissione Onofri*", illustra quelli che, a suo avviso, sono stati i motivi della mancata realizzazione delle proposte della Commissione:

a) vincoli economici di carattere strutturale: il mandato della Commissione era quello di analizzare le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale ed è per questo che l'eventuale introduzione di nuove misure di spesa, in considerazione dello stato delle finanze pubbliche, sarebbe stato possibile solo se finanziato dai risparmi ottenuti dalla razionalizzazione di altre misure. In merito a ciò la Commissione propose di riequilibrare la spesa sociale, di promuovere l'universalismo selettivo, di introdurre gradualmente i nuovi strumenti. Rispetto a questi temi, in particolare per ciò che riguarda l'eccessiva spesa previdenziale, vi è stato un ritardo della politica nel seguire le indicazioni formulate dalla Commissione.

b) divario di sviluppo tra nord e sud: schemi di intervento nazionali paiono quantomai inadeguati alla luce del forte squilibrio esistente nello sviluppo del nord rispetto a quello del sud del paese. Lo stanziamento di risorse a livello nazionale si indirizzerebbe, per la quasi totalità, verso le regioni meridionali.

c) condizioni di partenza del processo di riforma: molti istituti di protezione sociale hanno la caratteristica della categorialità e la loro mancata evoluzione in senso più universalistico può essere ricondotta alle scelte politiche operate fin dal dopoguerra. Le riforme proposte dalla Commissione si sono quindi scontrate con una cultura del *welfare* più arretrata di quella di altri paesi.

d) suddivisione dei compiti e delle responsabilità tra i diversi livelli di governo: anche nelle politiche sociali più universalistiche (ad esempio la politica sanitaria) si registrano forti disuguaglianze territoriali in merito a qualità delle prestazioni e titolarità dei benefici. La suddivisione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo è un ostacolo ad una riforma orientata a garantire a tutti il medesimo livello di protezione.

Elena Granaglia, invece, analizza le criticità nella realizzazione dell'universalismo selettivo, una delle proposte chiave della Commissione Onofri.

L'universalismo selettivo presuppone da una parte la selezione dei beneficiari degli interventi di politica sociale sulla base di una prova dei mezzi, dall'altra garantisce l'accesso ai benefici sulla base dell'insufficienza dei mezzi, indipendentemente da variabili categoriali, quali le condizioni di lavoro, l'età, il genere e il luogo di residenza.

Come afferma Granaglia: "L'universalismo permette di evitare buchi nella protezione,

---

<sup>11</sup> Cit. in *Il quadro teorico di riferimento: welfare e sviluppo locale*, Argomenti n.29, 2012, p. 3.

presenti in assetti categoriali quali quelli vigenti nel nostro paese. (...) La selettività, al contempo, permette di concentrare i trasferimenti sui più poveri”<sup>12</sup>.

L'autrice individua tre problemi nella realizzazione dell'universalismo selettivo:

a) la scelta rispetto a quali risorse valutare al fine della determinazione della capacità contributiva del soggetto/nucleo familiare, è una scelta di valore. L'ISEE, infatti, essendo un indicatore multidimensionale, attribuisce diversi pesi alle varie dimensioni che lo compongono (patrimonio mobiliare, immobiliare, caratteristiche del nucleo familiare, redditi percepiti, ...), ma questa attribuzione comporta una scelta di valore rispetto a come considerare le diverse componenti.

Altro tema è se considerare le risorse al loro valore corrente o ponderarle sulla base dei prezzi relativi. Si consideri, quale esempio, la differenza in termini di costo della vita tra nord e sud Italia o tra area urbana e periferia.

b) Altro problema che non può essere ignorato è quello dei cosiddetti “falsi positivi”, ovvero di coloro che, o sono evasori prima dell'introduzione della misura, o lo diventano al fine di accedere ai trasferimenti, o danno luogo a comportamenti detti di “azzardo morale” (ad esempio si lavora ma in misura tale da non perdere il sussidio).

c) E' inoltre dubbia la sostenibilità politica di proposte con un alta possibilità di fallimento e destinate alla minoranza povera della popolazione.

Secondo l'autrice la Commissione Onofri si focalizza eccessivamente sulla povertà e sul suo contrasto attraverso l'accesso al lavoro remunerato, anziché concentrarsi sul più complessivo contrasto dello svantaggio socio-economico. Interpreta quindi l'universalismo selettivo solamente quale strumento utile al fine della determinazione della compartecipazione al costo dei servizi. Questa funzione, seppur utile, non è l'unica. Non deve essere sottovalutata la possibilità della distribuzione a ciascuno di una quota, anche se limitata, delle risorse comuni e la necessaria socializzazione di determinati eventi, quali ad esempio il bisogno di cura, di istruzione, etc. In questo caso l'utilizzo da parte di classi sociali non povere non deve essere in alcun modo visto come un fallimento dell'universalismo selettivo.

Rispetto alle criticità nella realizzazione dell'universalismo selettivo, l'autrice prova ad individuare alcune possibili soluzioni. Al fine di contenere l'ingresso nei programmi da parte dei non poveri, sostiene la necessità di individuare misure efficaci di controllo delle dichiarazioni presentate, affiancandole eventualmente a misure onerose di prove dei mezzi.

---

<sup>12</sup> Cit. in *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”. Universalismo selettività: necessità, condizioni, criticità*, Astrid, Fondazione Ermanno Gorrieri, 2009, p. 1.

Rispetto ai trasferimenti monetari propone di graduare il trasferimento lasciando di più a chi lavora e di utilizzare un tasso di sostituzione (rapporto fra il valore dei benefici che si ottengono non lavorando e quelli che si ottengono lavorando) relativamente basso. In alcuni casi si potrebbero addirittura vincolare i trasferimenti all'obbligo al lavoro.

L'autrice sostiene inoltre che potrebbe essere utile, al fine di favorire il lavoro del secondo coniuge, istituire franchigie che escludano dalle risorse computate nella prova dei mezzi parte del reddito di quest'ultimo.

In ultimo, non per importanza, è necessario un investimento nella qualificazione dell'apparato amministrativo e nelle misure, a partire dall'ISEE, che costituiscono il prerequisito dell'universalismo selettivo.

Granaglia è convinta che si debba procedere sostenendo con forza le ragioni dell'equità poiché “solo sentendoci tutti parte di una comunità in cui tutti svolgono la propria parte, potremo identificare schemi condivisibili di diritti e di doveri, da parte sia dei più avvantaggiati che devono finanziare le misure, accettandone un tasso di insuccesso, sia dei più svantaggiati che devono, comunque, anch'essi cooperare ai fini della fuoriuscita dalla povertà e dalle più complessive condizioni di svantaggio socio-economico”<sup>13</sup>.

### **1.3. La nascita dell'Isee.**

Anche prima dell'Isee, erano diverse le prestazioni che venivano erogate sulla base di criteri improntati alla selettività, quali ad esempio l'assegno sociale, l'integrazione al minimo, la pensione di invalidità, il contributo per l'affitto, etc.

Con il decreto legislativo 109/1998 inizia la fase di introduzione, nel nostro sistema, dell'Isee, ovvero di uno strumento che fosse in grado, come da indicazione della Commissione Onofri, di “ridefinire e uniformare i criteri di misura e accertamento dei mezzi a cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale e più in generale dei servizi pubblici”<sup>14</sup>.

L'art.1 del D. Lgs. 109/1998 infatti, individua “criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche”<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Cit. in *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la “Commissione Onofri”. Universalismo selettività: necessità, condizioni, criticità*, Astrid, Fondazione Ermanno Gorrieri, 2009, p. 7.

<sup>14</sup> *Relazione finale* della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale,

<sup>15</sup> Art.1, D. Lgs. 109/1998.

L'ISEE è quindi stato introdotto con lo scopo di fornire uno strumento unificato attraverso il quale realizzare l'universalismo selettivo promosso dalla Commissione Onofri; e proprio la successiva L. 328/2000 conferma la nuova natura di universalismo nella selettività del nostro sistema assistenziale e l'ISEE quale strumento generalizzato per la prova dei mezzi.

L'ISEE è l'indicatore della situazione economica equivalente il cui valore è dato dal rapporto tra l'ISE (indicatore della situazione economica) e il parametro desunto dalla scala di equivalenza. L'ISE è il valore assoluto dato dalla somma dei redditi e dal 20% dei patrimoni mobiliari e immobiliari dei componenti il nucleo familiare. E' un indicatore composito che riassume un set di informazioni sulla condizione economica, e relativa presunta capacità contributiva, della famiglia.

La D.S.U. è un'autodichiarazione contenente gli elementi informativi necessari per il calcolo della situazione economica.

L'ambito di applicazione dell'Isee istituita ai sensi del D.Lgs 109/98 era estremamente ampio e riguardava i cittadini che intendevano richiedere prestazioni per le quali vigesse un principio di razionamento o di tariffazione differenziata sulla base delle condizioni economiche dei richiedenti.

Essendo l'ISEE usato anche per stabilire la compartecipazione al costo dei servizi destinati non solo ai più poveri, sarebbe errato identificare la platea dei beneficiari con le famiglie in condizione di bisogno economico. Numerose erano infatti le prestazioni che si rivolgono a famiglie non povere per le quali veniva richiesta la presentazione dell'attestazione Isee al fine di determinare la compartecipazione al costo del servizio o l'importo del beneficio (come ad esempio la determinazione della retta del nido o l'erogazione di *vouchers* scolastici). Per converso, molte prestazioni destinate a famiglie o persone in stato di povertà o di bisogno, quali ad esempio gli assegni e le pensioni sociali, l'integrazione al minimo, l'indennità di accompagnamento, etc. continuavano ad essere erogate senza che vi fosse la necessità di presentare l'attestazione indicante la capacità economica familiare.

Le prestazioni richieste con la presentazione dell' ISEE erano elencate nella prima pagina della dichiarazione sostitutiva unica. L'elenco non era esaustivo e si limitava ad indicare le prestazioni più rilevanti, ovvero:

- a) Assegno per il nucleo familiare con tre figli minori
- b) Assegno di maternità
- c) Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia
- d) Mense scolastiche
- e) Prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, ecc.)

- f) Agevolazioni per tasse universitarie
- g) Prestazioni del diritto allo studio universitario
- h) Servizi socio sanitari domiciliari
- i) Servizi socio sanitari diurni, residenziali, ecc.
- l) Agevolazioni per servizi di pubblica utilità
- m) Altre prestazioni economiche assistenziali
- n) Altro

L'area nella quale si sono concentrate maggiormente le richieste era quella economico assistenziale seguita da quella della casa e dei servizi di pubblica utilità, da quella dei nidi e della scuola e dei servizi socio sanitari.

Le prestazioni sociali agevolate potevano, e possono tutt'ora, essere richieste anche da soggetti che fossero nati all'estero e che non avessero la cittadinanza italiana, purché residenti sul territorio italiano.

#### **1.4. Le criticità nell'applicazione dell'indicatore.**

L'ISEE è stato introdotto con l'obiettivo di porre le basi per l'universalismo selettivo (universalismo quanto ai beneficiari, selettività nell'erogazione delle prestazioni) promosso dalla Commissione Onofri.

Rispetto ai precedenti criteri che attuavano la selettività individuando quale elemento centrale il reddito imponibile Irpef, l'ISEE ha introdotto ulteriori elementi al fine di valutare in modo più equo la ricchezza del nucleo familiare.

Le finalità perseguite erano:

- a) Calcolare la condizione economica per l'accesso a una prestazione sociale/servizio per il quale vige un principio di razionamento o di tariffazione.
- b) Calcolare l'eventuale compartecipazione al costo della prestazione sociale/servizio richiesto.

Dopo un decennio dalla sua introduzione, diverse esperienze, nazionali e locali, hanno iniziato a mettere in luce alcuni "punti deboli" dell'ISEE che ne depotenziavano l'efficacia selettiva e ne compromettevano l'equità nella determinazione della ricchezza dei nuclei familiari fruitori di servizi/prestazioni sociali.

Le maggiori criticità erano:

**a) sfasatura temporale tra sottoscrizione dell'ISEE e indicazione della condizione economico-patrimoniale.**

L'Isee di cui al D.Lgs 109/1998 valutava il reddito prodotto l'anno antecedente l'anno di sottoscrizione dell'attestazione e, nel caso in cui il reddito non fosse al richiedente ancora noto, il reddito prodotto due anni prima. La situazione patrimoniale, inoltre, era considerata al 31 dicembre dell'anno antecedente l'anno di sottoscrizione; ciò valeva sia per il patrimonio mobiliare che per il patrimonio immobiliare.

La condizione economica che veniva assunta, ritenendola attuale, poteva dunque essere quella riferita a molti mesi prima, potendo ciò generare effetti distorti e paradossali.

Spesso l'Isee si è dimostrata non in grado di “fotografare” la reale e mutata condizione economico-patrimoniale.

**b) definizione della componente reddituale.**

Nell'ISEE non venivano considerati i redditi che non fossero fiscalmente rilevanti e ciò poteva generare diversi effetti distorsivi.

Ulteriore era il problema del non fare riferimento al reddito disponibile che, rispetto a quello complessivo, poteva essere anche di molto inferiore, soprattutto per chi aveva condizioni familiari particolari in cui uno o più soggetti si trovassero nella condizione di dover essere costantemente aiutati dagli altri membri della famiglia.

**c) franchigie troppo elevate.**

Nell' Isee di cui al D.Lgs 109/1998 rilevava solo il 20% del valore dei beni che superasse la loro franchigia. La franchigia per l'abitazione principale era pari a 51.646,00 euro, mentre la franchigia sul patrimonio mobiliare era pari a 15.493,70 euro.

La *ratio* che ha indotto il legislatore a concedere una franchigia sull'abitazione principale è stata sicuramente quella di considerare l'abitazione una spesa necessaria, agendo quindi a tutela di questo investimento. Per ciò che riguarda il patrimonio mobiliare si è agito probabilmente a salvaguardia di un risparmio precauzionale.

Le franchigie avevano, in molti casi, l'effetto di azzerare i valori patrimoniali, rendendo meno pregnante la capacità selettiva dell'indicatore.



In sintesi, le franchigie riducevano la capacità selettiva dell'ISEE, concentrandola solo sui nuclei più benestanti, quelli cioè in grado di superare con il proprio patrimonio la “barriera” posta dal legislatore.

#### **d) rigidità di un indicatore unico.**

Prima dell'ISEE esistevano già alcune prestazioni erogate sulla base di criteri di selettività, sia a livello nazionale che a livello locale. L'ISEE, tuttavia, è stato introdotto con l'obiettivo di individuare criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono servizi sociali o assistenziali sottoposte alla prova dei mezzi. Si è voluto in questo modo limitare la discrezionalità negli accessi e nei metodi di calcolo della situazione economica degli aventi diritto, garantendo in conseguenza maggiore equità e ponendo le basi per l'universalismo selettivo.

La “vecchia” Isee presentava innegabili punti di forza, primo tra i quali l'essere un indicatore multidimensionale in grado, attraverso la scala di equivalenza, di confrontare la situazione economica e patrimoniale di nuclei familiari con diverse caratteristiche. Era poi un indicatore il cui calcolo si rivelava tutto sommato semplice e il cui utilizzo era abbastanza ampio.

Come spesso accade, però, i punti di forza possono essere anche punti di debolezza.

Essendo lo strumento stato pensato come indicatore unico, prescindendo quindi dalla politica di sostegno al bisogno familiare per la quale veniva calcolato, franchigie, pesi e soglie di calcolo dovevano essere uguali per tutte le politiche sociali, comportando ciò un'estrema rigidità. E' innegabile che ciò possa rivelarsi un'eccessiva forzatura rispetto gli obiettivi che le diverse politiche sociali perseguivano.

Questa rigidità ha portato, ad esempio, a derogare dall'indicatore unico per stabilire la riduzione delle tasse universitarie e per chiedere agevolazioni su alcune prestazioni scolastiche.

In casi particolari, infatti, la legge consentiva all'Ente erogatore di tener conto di un ISE/ISEE diverso (ISE/ISEE prestazione) rispetto a quello standard perché calcolato in base ai dati reddituali e patrimoniali di un nucleo diverso (più ristretto o più allargato) da quello individuato ai fini dell'ISE/ISEE standard.

#### **e) trappole interpretative.**

Erano diversi gli errori ai quali poteva indurre l'utilizzo acritico dell'indicatore. Molti enti erogatori, ad esempio, utilizzavano l'ISEE per dedurre scaglioni, attivando poi erogazioni o determinando la quota di compartecipazione al servizio in funzione della diversa fascia

ISEE.

Utilizzando fasce o scaglioni, una differenza anche minima del valore ISEE poteva determinare una differenza marcata nella compartecipazione al costo del servizio.

La modalità per fasce o scaglioni di ISEE, quindi, poteva e può produrre effetti distorti, soprattutto per coloro che avevano/hanno ISEE con valore prossimo agli estremi della fascia.

#### **f) impossibilità nella valutazione di alcuni tipi di reddito.**

Nell'Isee di cui al D.Lgs 109/1998, non era possibile valutare in modo flessibile alcuni tipi di reddito, poiché i diversi moltiplicatori abbattevano in modo rigido e predefinito la condizione economica di alcuni tipi di nuclei; era il caso, ad esempio, dell'attribuzione di una maggiorazione di 0,2 alla scala di equivalenza per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori avessero svolto attività di lavoro per almeno sei mesi.

Non era possibile, ad esempio, detrarre dai redditi eventuali spese che il nucleo avesse sostenuto per l'assistenza di un proprio componente, ma non era nemmeno possibile considerare alcuni redditi in modo abbattuto, al fine di incentivarne la produzione, come il reddito da lavoro per soggetti disabili.

In ragione di queste ed altre criticità, sovente rilevate nel momento dell'applicazione dell'ISEE, diverse regioni ed enti locali sono intervenuti con correttivi che hanno portato talora all'elaborazione di nuovi indicatori complementari o sostitutivi dell'ISEE, talaltra all'elaborazione di regolamenti per l'accesso ai servizi e la determinazione della contribuzione non unicamente strutturati sull'ISEE. E' però importante evidenziare come norme locali di modifica all'ISEE rischiassero, qualora avessero sovvertito completamente l'indicatore previsto a livello nazionale, di porsi in contrasto con leggi di rango superiore, quali quelle istitutive dell'indicatore della situazione economica equivalente. La Provincia Autonoma di Trento, in virtù del proprio statuto speciale, non ha avuto ostacoli al superamento dell'ISEE e alla creazione di un indicatore del tutto sostitutivo; diverse sono invece le esperienze di altre città o regioni che, partendo dall'ISEE, hanno apportato alcuni correttivi.

Tra le esperienze più importanti che hanno portato all'elaborazione di nuovi indicatori, o di correttivi che agiscono *ex post* sull'ISEE, possiamo segnalare:

- a) quella del Comune di Parma, che ha introdotto il "quoziente Parma";
- b) quella della Provincia Autonoma di Trento, che ha introdotto l'I.C.E.F (indicatore della condizione economica familiare);

- c) quella del Comune di Reggio Emilia che ha elaborato, in sostituzione dell'I.S.E.E, l' "equometro";
- d) quella del Comune di Bologna che ha istituito l' "I.S.E.E speciale" ed ha introdotto il cosiddetto "nuovo indicatore".

Tra le esperienze che invece hanno portato all'elaborazione di regolamenti per l'accesso ai servizi e la determinazione della contribuzione non unicamente strutturati sull'ISEE possiamo segnalare:

- a) il "Regolamento di applicazione della Situazione Economica Equivalente e norme sui controlli delle dichiarazioni sostitutive per l'erogazione di prestazioni sociali agevolate", redatto dal Comune di Padova, in cui si disponeva che venissero respinte le I.S.E.E con valore I.S.E pari a zero, con I.S.E inferiore al canone annuo di locazione, ecc;
- b) Il regolamento del Comune di Firenze che, per ogni singola prestazione, prevedeva dei disciplinari che prendevano in esame criteri aggiuntivi di valutazione relativi allo stile di vita di una famiglia, quali ad esempio la proprietà di una seconda casa in una località di mare, l'acquisto di un'auto con cilindrata superiore a 1800 cc, la proprietà di una barca e così via...

Quelle citate sono solo alcune delle infinite esperienze locali di revisione o adattamento dell'ISEE attuate al fine di potenziarne la funzione selettiva e migliorarne l'utilizzo per l'implementazione degli interventi di politica sociale.

### **1.5. I prodromi della "nuova Isee".**

Il cosiddetto "Governo tecnico", presieduto dal Senatore a Vita Mario Monti, insediatosi il 16/11/2011 in seguito alle dimissioni del Presidente del Consiglio Silvio Berlusconi, pone le basi per la riforma dell'Isee. Nell'articolo 5 del Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, "Salva Italia", si prevede la revisione delle modalità di determinazione dell'ISEE *"al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme anche se esenti da imposizione fiscale e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale, sita sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni"*<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Art 5, D.L. 201/2011

La prematura fine del “Governo Monti” non ha permesso il concretizzarsi di quella che, in conseguenza di ciò, è rimasta solo una proposta.

L'intento di una riforma delle modalità di calcolo e determinazione dell'indicatore della situazione economica viene in seguito enunciata nella cosiddetta “Agenda Monti”, il documento intitolato “Cambiare l'Italia, riformare l'Europa, agenda per un impegno comune” col quale il Senatore a Vita Mario Monti ha voluto contraddistinguere la propria “salita in politica”. In questo documento si afferma la volontà di “dare attuazione alla riforma dell'ISEE per rendere più obiettivo e trasparente l'accesso alle prestazioni agevolate di oltre 20 milioni di italiani, con una particolare attenzione alle famiglie numerose e a quelle con figli molto piccoli”.

### **1.6. La “nuova Isee” e il DPCM 159/2013.**

L'Isee così come la conosciamo oggi, è istituita dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n.159, recante “Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)” e dal primo gennaio 2015 diviene possibile ottenere il nuovo indicatore della situazione economica equivalente.

Gli obiettivi della riforma sono molteplici e, in particolare:

- a) migliorare la capacità selettiva dell'indicatore per promuovere una maggiore equità negli interventi di politica sociale;
- b) individuare un indicatore unico a livello nazionale e configurarlo quale livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art 117, co. 2, lett. m) della Costituzione;
- c) valorizzare e riconoscere condizioni familiari che comportano maggiori sacrifici, quali quelle delle famiglie numerose o delle famiglie che si trovino a gestire un componente con disabilità;
- d) superare la rigidità di un indicatore unico e differenziarlo quindi in funzione della prestazione richiesta.

Molti sono gli interventi compiuti sull'indicatore volti al raggiungimento degli obiettivi sopra indicati ed in particolare è necessario evidenziarne alcuni tra i più rilevanti:

- a) la componente patrimoniale contenuta nell'Isee è valorizzata ai fini IMU e non più ai fini ICI. Si ha quindi una maggiore valorizzazione del patrimonio immobiliare;
- b) entrano a far parte del reddito da dichiarare ai fini Isee anche i redditi non soggetti ad Irpef ed i redditi esenti; ci si avvicina quindi al concetto di reddito disponibile;
- c) l' indicatore può assumere un valore diverso in funzione della prestazione sociale agevolata richiesta (prestazioni rivolte a minorenni, prestazioni socio sanitarie e prestazioni per il diritto allo

studio universitario);

d) particolare attenzione posta alle famiglie numerose e a quelle al cui interno vivono persone con disabilità;

e) rafforzamento del sistema dei controlli preventivi e successivi;

f) la dichiarazione sostitutiva unica contiene un numero inferiore di dati autodichiarati, poiché diversi di questi sono direttamente acquisiti dalle banche dati di INPS ed Agenzia delle Entrate;

g) i valori della scala di equivalenza rimangono i medesimi di quelli della “vecchia” Isee ma sono introdotte nuove e/o più generose maggiorazioni al fine di “valorizzare” le famiglie numerose in presenza di figli minorenni.

Rimangono, evidentemente, punti irrisolti. In primis è l’evasione fiscale, particolarmente significativa nel nostro paese, a limitare la capacità selettiva e l’equità dell’Isee; problema questo certamente non imputabile allo strumento.

Altri limiti all’equità sono:

- **dati autodichiarati:** ancora troppi sono i dati autodichiarati che potrebbero, con la tecnologia informatica adeguata, essere acquisiti direttamente dalle banche dati di diversi enti pubblici;

- **valore del patrimonio immobiliare:** il valore degli immobili ai fini IMU, ancorché maggiore del precedente valore ai fini ICI, è tuttavia spesso estremamente differente dal reale valore di mercato dell’immobile;

- **tecnologia:** inesistenza di una efficace rete tecnologica che connetta le banche dati degli enti pubblici;

- **patrimoni individuali e familiari:** assenza di una classificazione sistematica dei patrimoni individuali e familiari;

Permangono inoltre alcune criticità proprie della “vecchia” Isee quali ad esempio la sfasatura temporale tra sottoscrizione dell’ISEE e indicazione della condizione economico-patrimoniale. Nella “nuova Isee” i redditi presi a riferimento sono quelli prodotti due anni prima della sottoscrizione della dichiarazione sostitutiva unica; è evidente come la “fotografia” della componente reddituale possa apparire particolarmente sfuocata. Nei casi di perdita del lavoro, inoltre, per il richiedente è possibile redigere un’Isee particolare denominata Isee corrente che prende a riferimento i redditi prodotti l’anno antecedente la sottoscrizione. Anche in questo caso è evidente come non si possa far valere immediatamente la condizione di disoccupazione.

Rimane poi la mancata applicazione dell’indicatore a prestazioni che nemmeno in precedenza lo utilizzavano, la cui titolarità è del governo centrale e che rappresentano una grossa “fetta” della

spesa complessiva per l'assistenza.

Per dirla con il Prof. Stefano Toso dell'Università di Bologna “La riforma perfetta non esiste e i punti di forza del nuovo Isee sono così numerosi che la riforma va giudicata positivamente. La riforma è in grado di produrre effetti positivi quanto più il potenziamento del sistema dei controlli faciliterà l'emersione del patrimonio mobiliare ed eviterà che la capacità selettiva dell'indicatore sia limitata alla sola componente immobiliare. Il nuovo Isee può migliorare l'efficacia redistributiva della spesa per l'assistenza, mitigandone l'ancora eccessiva categorialità e potenziando l'equità complessiva del sistema”<sup>17</sup>.

Il DPCM 159/2013 ha quindi la capacità di risolvere diverse criticità emerse nella fase applicativa dell'Isee di cui al D.Lgs 109/1998, in particolare nella fase di controllo. E' certamente positiva la differenziazione più equa dei valori assunti dall'indicatore al crescere della componente reddituale e patrimoniale dei soggetti appartenenti al nucleo familiare. Questa maggiore differenziazione deriva dal fatto che la componente patrimoniale immobiliare e mobiliare incidono in misura maggiore e più progressiva.

Certamente per aumentare la selettività e la conseguente equità lo strumento ha dovuto derogare alla semplicità ed il binomio autodichiarazione – semplificazione entra, in questo caso, in contraddizione.

Ai fini della produzione dell'ISEE si chiede ai cittadini, in luogo del far colloquiare le numerose banche dati della pubblica amministrazione, di autodichiarare ciò che potrebbe essere acquisito d'ufficio.

E' vero che, in seguito alla riforma dell'indicatore, e all'adozione del DPCM 159/2013, in presenza di dichiarazione fiscale (mod. Unico o 730) i redditi censiti nella banca dati dell'Agenzia delle Entrate sono acquisiti d'ufficio, così come i trattamenti corrisposti da INPS. Ma rimangono molti dati che devono essere autodichiarati, come la determinazione del nucleo familiare ISEE (per nulla banale poiché diverso in ragione della prestazione richiesta), la valorizzazione ai fini IMU del patrimonio immobiliare, il saldo e la giacenza media dei propri risparmi, i redditi esenti, il patrimonio posseduto all'estero, il patrimonio netto della propria impresa, etc. e per i quali ad un mero errore nell'indicazione del valore può conseguire una sanzione amministrativa da 500 a 5000 euro (ai sensi dell'art. 38 DL 78/2010 convertito con L. 122/2010 e modificato con l'art. 16 DL 5/2012 convertito con L 35/2012).

---

<sup>17</sup> Cit. in *Il nuovo Isee: novità e continuità*, Prof. Stefano Toso, Seminario di approfondimento sul nuovo Isee, Regione Emilia Romagna, 3 aprile 2014.

E non è certo possibile, con lo scopo di sottrarsi all'ammenda, poter attribuire la colpa al CAF o al professionista abilitato che in questo caso, a differenza che nella dichiarazione dei redditi, non ha alcuna responsabilità su ciò che, ai sensi del DPR 445/2000, il cittadino dichiara.

Certo l'INPS, in fase di calcolo dell'ISEE, qualora si accorga di una "omissione/difformità" nella dichiarazione sostitutiva unica (un dato presente nella banca dati dell'Agenzia delle Entrate diverso da quello indicato in DSU) ne dà conto in calce all'attestazione alla voce "Annotazioni".

Una ragione in più, questa, per sostenere che il dato dovrebbe essere acquisito d'ufficio. Perché lasciare l'onere della correzione al cittadino se il dato è già identificato da una pubblica amministrazione?

Ma a tale paradosso se ne aggiunge un altro: sempre nell'attestazione, nel caso in cui l'omissione o difformità riguardi un rapporto finanziario, l'INPS informa che "la documentazione va richiesta esclusivamente all'intermediario finanziario che ha comunicato i rapporti finanziari all'Agenzia delle Entrate" "sbattendo", così facendo, la porta in faccia a chi, semplicemente, voglia capire meglio la natura del rapporto contestato.

Se vera semplificazione si volesse perseguire, sarebbe certamente meglio muoversi nella direzione dell'interoperabilità tra banche dati della PA, esonerando il cittadino dall'onere di autodichiarare dati noti e censiti, lasciando unicamente la possibilità di intervenire in caso di errori nell'acquisizione diretta.

Ciò avrebbe certamente un duplice vantaggio: da un lato si eviterebbe di vessare chi, in buona fede, commetta un errore. Dall'altro si risolverebbe "a monte" il problema delle dichiarazioni volutamente mendaci, con un effetto positivo per tutti i richiedenti una prestazione sociale agevolata.

In conclusione: se da un lato si è fatto certamente un passo avanti nel migliorare l'equità e la selettività dell'indicatore, ancora è molto da fare per semplificare gli oneri burocratici in capo ai cittadini richiedenti una prestazione sociale agevolata. Si dovrà certamente percorrere la strada della vera semplificazione che, a mio avviso, affonda le proprie radici nel principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Art 97, co. 2 Costituzione