

SCHEDA TECNICA ISEE

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 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 per la compartecipazione al costo di alcuni servizi 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).

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

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. Con le modifiche del D.L. 42/2016 è stata reintrodotta una maggiorazione solo per le persone con disabilità (cfr. oltre).

Quanto è importante

Nel 2015 sono state presentate a fini ISEE oltre 4,5 milioni di DSU (dichiarazioni sostitutive uniche) corrispondenti a oltre il 20% della popolazione italiana.

La riforma dell'ISEE è stata prevista ed attuata dall'articolo 5 del decreto "Salva Italia" (d.l. n. 201/2011 e s.i.e m.), indicando le seguenti caratteristiche:

- a) l'adozione di una nozione di reddito disponibile finalizzata all'inclusione anche di somme fiscalmente esenti, con D.L. 42/2016, a seguito delle sentenze del Consiglio di Stato n. 841, 842 e 838 del 2016 si è fatta eccezione dei trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari percepiti da Amministrazioni pubbliche in ragione della condizione di disabilità;
- 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, era previsto che gli enti erogatori dovessero adeguare i regolamenti con l'individuazione delle nuove soglie per tenere conto delle variazioni intervenute nell'indicatore.

Quanto alle prestazioni nazionali che già utilizzano l'ISEE (assegno di maternità e assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori) sono state 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

Le innovazioni introdotte nelle modalità di raccolta delle informazioni e di rafforzamento dei controlli garantiscono una maggiore veridicità delle informazioni che il cittadino dichiara.

Con il nuovo sistema solo una parte dei dati utili per il calcolo dell'ISEE viene autocertificata. Al riguardo, i dati fiscali più importanti (es. reddito complessivo) e i dati relativi alle prestazioni ricevute dall'Inps sono 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 viene 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, laddove si verificano omissioni e difformità.

Le pratiche elusive (ad esempio, svuotamento dei conti correnti al 31 dicembre per poi ricostruirli al primo gennaio) sono 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 previgente, in cui tutto era 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.

Alla fine del 2015, dopo un anno di esercizio delle nuove modalità di controllo, il dato era sceso sotto il 10%. Si tratta di controlli fondamentali, tenuto conto del fatto che l'omessa dichiarazione 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 (ad es. assegni al nucleo familiare, assegno sociale), ad esclusione di quelli percepiti in ragione della disabilità, 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 previgente che non teneva 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 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 (ad eccezione di quelli percepiti in ragione della condizione di disabilità), 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.

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 previgente, 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

Con la riforma si è confermata la scala ISEE previgente, 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. È prevista la maggiorazione dello 0,5% del parametro della scala di equivalenza, per ogni componente con disabilità media, grave, o non autosufficiente (cfr. oltre).

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 per le persone con disabilità

In applicazione delle sentenze del Consiglio di Stato, sez. IV, nn. 841, 842 e 843 del 2016, il nuovo DL 42/2016 prevede, come detto (vedi sopra), che siano esclusi dalla nozione di reddito disponibile i trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari, comprese le carte di debito, a qualunque titolo percepiti da Amministrazioni Pubbliche in ragione della condizione di disabilità, laddove non rientranti nel reddito complessivo ai fini IRPEF.

Inoltre, in luogo di quanto previsto dal DPCM 159/2013, art. 4, co. 4, lettere b), c) e d), la suddetta novella legislativa prevede l'applicazione di una maggiorazione dello 0,5 al parametro della scala di equivalenza, di cui all'all. 1 del predetto DPCM 159/2013, per ogni componente con disabilità media, grave o non autosufficiente, senza alcuna differenziazione relativa all'età della persona con disabilità.

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.

ISEE per prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria

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.

ISEE studenti universitari

Per l'accesso alle prestazioni per il diritto allo studio universitario va identificato, ai sensi della disciplina vigente, il nucleo di riferimento dello studente, indipendentemente dalla residenza anagrafica eventualmente diversa da quella del nucleo familiare di provenienza. Nel caso di richiesta di prestazioni universitarie, lo studente "fuori sede" e non "autonomo", ai soli fini delle prestazioni universitarie, viene attratto nel nucleo dei propri genitori, pur avendo diversa residenza; in tal caso rileveranno anche i redditi e i patrimoni di tutti i componenti del nucleo dei genitori.

La predetta "attrazione" non si applica allorché lo studente universitario è considerato autonomo e cioè quando ricorrono entrambi i seguenti requisiti:

- 1) **lo studente è residente fuori dall'unità abitativa della famiglia di origine da almeno due anni** rispetto alla data di presentazione della domanda d'iscrizione per la prima volta a ciascun corso di studi, in alloggio non di proprietà di un suo membro;

- 2) **lo studente presenta un'adeguata capacità di reddito;** a tal fine si deve fare riferimento alle disposizioni dell'università che disciplinano la richiesta della prestazione; al momento la soglia è fissata in **6.500,00 euro**, come previsto dall'art. 5 del DPCM 9 aprile 2001, tenendo presente che tale soglia potrebbe eventualmente essere modificata con l'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 7, comma 7, del D.Lgs. n. 68/2012.