

Come cambia l'Isee e la misura della povertà

Maurizio Motta, | 22 luglio 2019

La legge 28 giugno 2019 n° 58 che ha convertito il Decreto legge 30/4/2019 n° 34 (il cd. Decreto Crescita) ha introdotto, con gli articoli 4 sexies e 28 bis, importanti modifiche alla normativa sull'ISEE, modificando in più punti l'art. 10 del Decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 (quello che aveva introdotto il Reddito di Inclusione, REI).

E' utile richiamarle e brevemente discuterne, con riferimento ai due temi dell'ISEE che sono coinvolti, e che sono molto correlati:

- di quale periodo devono essere i redditi ed i patrimoni valutati nell'ISEE;
- quale durata e validità deve avere l'attestazione ISEE.

Va evidenziato che le modifiche si applicano agli ISEE in generale, utilizzabili per qualunque prestazione sociale agevolata, e non solo per il Reddito di Cittadinanza

Di seguito si espongono dapprima le modifiche normative (e i loro obiettivi), e poi una breve discussione di snodi e criticità.

Modifiche introdotte

1) Il periodo di validità dell'ISEE (e delle DSU)

Diverse modifiche si sono succedute sul punto:

1. Nel Dpcm 5/12/2013, n. 159 (che aveva introdotto il nuovo ISEE) le DSU (e gli ISEE attestati) hanno validità sino al 15 gennaio successivo.
2. Successivamente l'articolo 10 del Decreto legislativo 147 del 2017 (che ha introdotto il Reddito di Inclusione, il REI) ha previsto che la **Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU)**, utile ai fini dell' ISEE, è valida dal momento della presentazione fino al successivo 31 agosto.
3. Il decreto legge 28/1/2019, n. 4 (che ha introdotto il Reddito di Cittadinanza), convertito con la legge 28 marzo 2019, n. 26, ha modificato la disposizione sopra citata al punto b) , prorogando al **31 dicembre 2019 il periodo di validità delle sole DSU** presentate dal 1° gennaio 2019 al 31 agosto 2019.

Di conseguenza è stato disposto quanto il sito dell'INPS descrive [a questo link](#), ossia che:

- alle DSU **presentate nell'anno 2019, si applicano le seguenti regole**: le Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) presentate **dal 1° gennaio al 31 agosto 2019** sono valide dal momento della presentazione sino al 31 dicembre 2019 (ad es. una DSU presentata il 10 febbraio 2019 è valida dal 10 febbraio 2019 al 31 dicembre 2019). L'INPS precisa che le DSU già attestate che recavano data scadenza 31 agosto 2019 sono state aggiornate sul portale con la nuova data di scadenza. Pertanto, le **attestazioni ISEE**, già rilasciate, con data scadenza del 31 agosto 2019 devono essere considerate valide e con scadenza 31 dicembre 2019. Può dunque essere accaduto che cittadini che dispongono di una attestazione ISEE ricevuta nei primi mesi del 2019, che reca la data di scadenza del 31 agosto 2019, non siano a conoscenza che in realtà quell'ISEE scade al 31 dicembre 2019;
- le Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) presentate dal **1° settembre 2019** sono valide dal momento della presentazione al successivo 31 agosto (ad esempio, una DSU presentata il 1° ottobre 2019 è valida dal 1°

ottobre 2019 sino al 31 agosto 2020).

L'obiettivo principale di questo mutamento nelle scadenze degli ISEE è il tentativo di ridurre uno dei principali problemi dell'ISEE, ossia il fatto che i redditi che considera sono quelli del secondo anno solare precedente la DSU, con l'evidente rischio che quando si usa l'ISEE per definire la prestazione da erogare (o la contribuzione che il cittadino deve pagare) si valutino redditi molto "vecchi" che possono essere diversi da quelli disponibili al momento della prestazione.

Infatti il citato articolo 10 del Decreto legislativo 147 del 2017 disponeva che nelle DSU presentate successivamente al 31 agosto i redditi diventassero quelli dell'anno precedente, e non più del secondo anno precedente. La data del 31 agosto era introdotta perché solo da quel momento l'Agenzia delle Entrate ha la possibilità di inserire nelle DSU i redditi ricavati dalle dichiarazioni ai fini IRPEF dell'anno precedente, redditi che come è noto (insieme a quelli erogati dall'INPS) non sono autocertificati dal cittadino ma immessi in automatico. In questo modo si prevedeva che, scadendo la validità di tutti gli ISEE al 31 agosto, il loro rinnovo (o l'inserimento nei nuovi ISEE costruiti dopo il 31 agosto) potesse prevedere di inserire in automatico i redditi dell'anno precedente.

- La legge 28 giugno 2019 n° 58 citata in apertura ha ora introdotto la seguente modifica:

A decorrere dal 1° gennaio 2020, il comma 4 dell'articolo 10 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, è sostituito dal seguente:

4. La DSU ha validità dal momento della presentazione fino al successivo 31 dicembre. In ciascun anno, all'inizio del periodo di validità, fissato al 1° gennaio, i dati sui redditi e sui patrimoni presenti nella DSU sono aggiornati prendendo a riferimento il secondo anno precedente. Resta ferma la possibilità di aggiornare i dati prendendo a riferimento i redditi e i patrimoni dell'anno precedente, qualora vi sia convenienza per il nucleo familiare».

2) L'ISEE "corrente"

Per ovviare al problema dei redditi entro l'ISEE che sono troppo vecchi rispetto al momento della prestazione già il Dpcm 5/12/2013 n. 159 aveva introdotto la facoltà del cittadino di presentare un ISEE che catturasse i redditi più vicini al momento della prestazione (l'ISEE corrente, costruito sui redditi dei 12 mesi precedenti la DSU), che tuttavia poteva essere presentato solo in presenza di tutte queste condizioni:

- la diminuzione dei redditi doveva derivare solo da redditi da lavoro;
- per fare un ISEE corrente era necessario disporre di un ISEE ordinario valido, ed anche che i redditi fossero diminuiti di almeno il 25%, o meglio che l'Indicatore della Situazione Reddittuale nell'ISEE corrente risultasse inferiore di almeno il 25% rispetto a quello dell'ISEE ordinario valido da sostituire;
- che tale perdita di redditi da lavoro fosse avvenuta non oltre i 18 mesi precedenti la richiesta di prestazione tramite l'ISEE;
- l'ISEE corrente aveva validità di due mesi.

Come è evidente sono condizioni che rendono poco efficace l'ISEE corrente nel rappresentare redditi più vicini al momento della prestazione rispetto all'ISEE ordinario, ad esempio se non sono diminuiti redditi da lavoro ma altri (come quelli di trattamenti assistenziali), o se la diminuzione è rilevante ma inferiore al 25%, oppure se la perdita di lavoro è avvenuta prima dei 18 mesi concessi.

Ora la legge 28 giugno 2019 n° 58 citata in apertura ha introdotto (all'art. 28 bis) modifiche dell'articolo 10 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, in base alle quali un ISEE corrente potrà essere costruito quando:

- sia già presente un ISEE in corso di validità (come era già previsto in precedenza);
- si è verificata una variazione della situazione lavorativa (come descritta all'art. 9 c.1 del Dpcm 5/12/2013 n. 159), ovvero una variazione dell'indicatore della situazione reddituale corrente superiore al venticinque per cento, ovvero un'interruzione dei trattamenti assistenziali conteggiati nell'ISEE fruiti da componenti del nucleo. La novità consiste dunque nel fatto che l'ISEE corrente potrà essere costruito quando ricorra anche solo una di queste condizioni, con l'aggiunta della diminuzione di redditi non solo da lavoro ma anche da trattamenti assistenziali
- la variazione della situazione lavorativa deve essere avvenuta posteriormente al 1° gennaio dell'anno cui si riferisce il reddito considerato; nell'ISEE calcolato in via ordinaria di cui si chiede la sostituzione con l'ISEE corrente. Questa disposizione (che supera l'irrazionale momento della perdita di lavoro previsto dal Dpcm 5/12/2013, n. 159 (ISEE corrente possibile solo se la perdita di lavoro era avvenuta nei 18 mesi precedenti la richiesta di prestazione) era già contenuta nel decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 e resta operante.

La modifica introdotta dalla legge 58/2019 prevede che l'ISEE corrente sia calcolato come sopra descritto a decorrere dal quindicesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del provvedimento di approvazione del nuovo modulo sostitutivo della DSU finalizzato alla richiesta dell'ISEE corrente, e che da tale data, l'ISEE corrente abbia validità di sei mesi dalla data della DSU, salvo che intervengano variazioni nella situazione occupazionale o nella fruizione dei trattamenti assistenziali; in quest'ultimo caso, l'ISEE corrente è aggiornato entro due mesi dalla variazione.

Punti di discussione e aspetti da chiarire

A) Le modifiche riguardano solo una criticità dell'ISEE nato nel 2013, ossia puntano a ridurre la distanza tra i redditi considerati ed il momento di "uso dell'ISEE" nella richiesta di prestazione. Non toccano quindi le diverse altre criticità dell'indicatore, ad esempio il fatto che i redditi valutati nell'ISEE sono al lordo delle ritenute fiscali già eseguite e non quelli netti davvero percepiti, oppure il fatto che i patrimoni mobiliari ed immobiliari (che sono quelli al 31 dicembre precedente la DSU o la giacenza media dell'anno precedente) possono anch'essi essere molto diversi (a vantaggio o a svantaggio del cittadino) quando richiede la prestazione.

B) Davvero bizzarra appare la previsione di poter scegliere se inserire nell'ISEE i redditi dell'anno che precede la DSU oppure del secondo anno precedente, quando "...vi sia convenienza per il nucleo familiare". La formulazione usata nella novità introdotta dalla legge 58/19 non fa capire bene se la scelta di cosa è più conveniente per il nucleo spetta ai cittadini (che quindi dovranno chiedere l'ISEE più vantaggioso), oppure è eseguita in automatico dal sistema; anche se la prima ipotesi è certo più verosimile. Si tratta di un meccanismo che può generare:

- importanti iniquità distributive: lo scopo del test dei mezzi non è di essere costruito "in base alla convenienza del nucleo familiare", bensì per misurare la condizione economica con la modalità che è più appropriata da valutare (ossia quella più vicina al momento della prestazione), con criteri uniformi e certi, a garanzia sia dell'uso delle risorse pubbliche sia dell'equità erogativa tra cittadini. Ad esempio per pagare le tasse sui redditi l'Agenzia delle Entrate (ovviamente) non consente di scegliere di quale anno dichiarare i propri redditi. Né lo consente l'INPS quando un anziano povero richiede l'assegno sociale. Dunque per quale motivo deve aver senso poter scegliere l'anno dei redditi da valutare per i molteplici utilizzi dell'ISEE: dalla riduzione delle tasse universitarie e delle contribuzioni nei servizi scolastici, all'accesso all'edilizia residenziale pubblica, a molte prestazioni contro la povertà, alle contribuzioni da pagare nelle strutture residenziali sociosanitarie, e altri ancora?
- rilevanti incertezze e confusioni nei cittadini, nei Caf e nei servizi degli enti erogatori: come farà il cittadino a capire quale contenuto dell'ISEE è più conveniente se non facendone calcolare due (con i redditi dei due diversi anni)? E chi saprà far comprendere la scelta ai nuclei più fragili?
- un punto di forza dell'ISEE introdotto nel 2013 era la riduzione delle false dichiarazioni prevedendo che i redditi fiscalmente rilevanti e erogati dall'INPS non fossero più autocertificati dal cittadino ma immessi nell'ISEE dall'Agenzia delle Entrate e dall'INPS. Se dal 1/1/2020 il cittadino potrà scegliere di far costruire un ISEE sui redditi dell'anno precedente, con una DSU che vale dal 1 gennaio al 31 dicembre, come può l'Agenzia delle Entrate immettere i redditi fiscalmente rilevanti visto che sino a luglio non ne è a conoscenza? Si rinuncia a questa funzione?

C) Il citato articolo legge 28 giugno 2019 che ha cambiato il comma 4 dell'articolo 10 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, prevede letteralmente che "i dati sui redditi e sui patrimoni presenti nella DSU sono aggiornati prendendo a riferimento il secondo anno precedente. Resta ferma la possibilità di aggiornare i dati prendendo a riferimento i redditi e i patrimoni dell'anno precedente, qualora vi sia convenienza per il nucleo familiare". Dunque anche i patrimoni da considerare entro l'ISEE possono diventare quelli del secondo anno precedente, mentre sinora erano sempre quelli del 31 dicembre precedente la DSU?

D) Le modifiche previste all'ISEE corrente introducono migliori possibilità di usare questo tipo di ISEE per catturare diminuzioni di redditi che non sarebbero catturate negli altri ISEE, positive per i cittadini. Tuttavia:

- la presentazione di un ISEE corrente resta una facoltà del cittadino (come previsto dall'art. 9 del Dpcm 159/2013) per rappresentare una diminuzione dei propri redditi, mentre non è possibile per gli Enti erogatori obbligare ad utilizzare l'ISEE corrente in caso di aumento dei redditi. Non per nulla sia il REI che il RdC hanno previsto consistenti impegni del fruitore della prestazione a dichiarare miglioramenti della sua condizione economica al di fuori dell'ISEE. Ma con apposita normativa operante solo su queste misure, mentre le modifiche qui discusse si applicano a tutti gli ISEE ed a tutti i loro utilizzi;
- l'ISEE corrente avrà validità di sei mesi dalla data della DSU, salvo che intervengano variazioni nella situazione occupazionale o nella fruizione dei trattamenti assistenziali; in quest'ultimo caso, l'ISEE corrente è aggiornato entro due mesi dalla variazione. Meriterebbe chiarire come opererà questo aggiornamento: viene eseguito in automatico dall'INPS in base ai dati disponibili sui trattamenti assistenziali ed occupazionali? E il cittadino che dispone di un ISEE corrente la cui validità risulta essere di 6 mesi e che ha utilizzato, come verrà a conoscenza delle variazioni?

In successivi articoli si approfondiranno altri profili del tema "mutamenti nella misura della povertà", in particolare discutendo dell'uso di altri indicatori oltre all'ISEE, anche nella normativa (come ad esempio accade nel Reddito di Cittadinanza).