

PER UNA RIFORMA DELL'ISEE

Proposte per il miglioramento dell'ISEE

Maurizio Motta & Franco Pesaresi

16/04/2021

Il documento, pur partendo dall'importanza dell'ISEE nella valutazione delle condizioni economiche di chi richiede prestazioni agevolate, valuta le criticità che derivano dalla natura di questo strumento ed espone possibili proposte di miglioramento.

**LA RIFORMA DELL'ISEE
PROPOSTE DI MIGLIORAMENTO**

Maurizio Motta, Franco Pesaresi

indice

1. OBIETTIVO DEL DOCUMENTO	2
2. le criticità dell'isee	2
3. I REDDITI E IL PATRIMONIO	4
3.1. I REDDITI	4
3.2. I PATRIMONI MOBILIARI	6
3.3 I patrimoni immobiliari	6
3.4 rischi dell'attuale valutazione DELLA CONDIZIONE ECONOMICA	7
3.5 PROPOSTE DI MODIFICHE RELATIVE ALLA VALUTAZIONE DELLA CONDIZIONE ECONOMICA	9
3.5.1. Le ragioni.....	9
3.5.2. Valutare la condizione economica al momento della richiesta di prestazione	10
3.5.3. Valutare le disponibilità economiche reali	11
3.5.4. Maggiori gradi di libertà per gli Enti erogatori	12
3.5.5. Superare le difformità operative	12
3.5.6. Strumenti per i servizi.....	13
4. <i>LA SCALA DI EQUIVALENZA</i>	14
8. I controlli	Errore. Il segnalibro non è definito.
8.1. Sui redditi	Errore. Il segnalibro non è definito.
8.2. Sui patrimoni mobiliari.....	Errore. Il segnalibro non è definito.
8.3. sui patrimoni immobiliari	Errore. Il segnalibro non è definito.
8.4. Altri strumenti.....	Errore. Il segnalibro non è definito.
8.5. I controlli che devono essere eseguiti dagli Enti erogatori.....	Errore. Il segnalibro non è definito.

1. OBIETTIVO DEL DOCUMENTO

E' del tutto evidente l'importanza di disporre nel welfare pubblico di adeguati meccanismi per valutare la condizione economica dei nuclei che richiedono prestazioni sociali agevolate, perché è dall'efficacia di questi meccanismi che dipende sia l'equità distributiva per i cittadini sia una corretta gestione delle risorse pubbliche. Ma proprio questa importanza deve far riflettere su ciò che dall'esperienza emerge nell'utilizzo dell'ISEE, che è il test dei mezzi più diffuso (nonché con rango di livello essenziale). Molte sono infatti le criticità che derivano dalla natura di questo strumento, e in questa nota si mettono a fuoco le principali, e si espongono possibili proposte di miglioramento.

2. LE CRITICITÀ DELL'ISEE

L'uso pluriennale dell'ISEE ha evidenziato una serie di criticità dell'ISEE che andrebbero affrontate per garantire una maggiore efficacia dello strumento ed una eliminazione o riduzione dell'ampio contenzioso amministrativo e sociale che ne caratterizza l'uso.

Le principali criticità sono relative ai seguenti aspetti:

- a. I **redditi** che si valutano sono vecchi rispetto al momento della prestazione, sono più elevati di quelli che le persone hanno davvero avuto a disposizione, non includono trattamenti assistenziali ricevuti (come l'indennità di accompagnamento) che invece dovrebbero essere considerati per alcune prestazioni.
- b. I **patrimoni mobiliari e immobiliari** che si valutano sono anch'essi vecchi rispetto al momento della prestazione, con franchigie non appropriate, con eccessivo peso di beni immobiliari dai quali non si può ricavare immediatamente reddito. Inoltre, la normativa ISEE in sé non consente agli Enti erogatori di imporre al cittadino di dichiarare miglioramenti intervenuti, dopo la produzione dell'ISEE, né nei suoi patrimoni mobiliari né nei suoi redditi.
- c. **Occorre aggiornare la scala di equivalenza.** L'attuale scala di equivalenza ISEE si basa su stime effettuate con riferimento a dati di oltre 30 anni fa. In questi ultimi decenni sono cambiati i redditi e le abitudini di spesa delle famiglie italiane e pertanto l'attuale scala di equivalenza potrebbe non essere più rappresentativa dei valori e delle economie di scala realizzabili all'interno della famiglia. Sarebbe dunque opportuno un lavoro rigoroso nella revisione della scala di equivalenza e dei suoi criteri aggiuntivi fondato su dati attuali.
- d. **La certificazione sull'estraneità affettiva ed economica a cura dei servizi sociali** è praticata con enormi differenze nei territori, anche per l'eccessiva indeterminatezza del suo contenuto. Si tratta di una certificazione che può ridurre o meno l'ISEE di non autosufficienti e di nuclei con minori; e dunque questi effetti delicati non possono essere gestiti solo con criteri definiti in sede locale, che producono eccessive diversità.

- e. **L'ISEE non è lo strumento più idoneo per la determinazione delle rette per le strutture residenziali.** L'isee è un indicatore che serve per valutare congiuntamente i redditi e il patrimonio ma che non può essere scambiato per uno strumento in grado di individuare tramite il suo valore finale la disponibilità di reddito per il pagamento di rette residenziali semplicemente perché non riesce ad essere rappresentativo del reddito disponibile. Nel caso delle rette a carico dell'utenza delle strutture residenziali ciò che occorre conoscere è soprattutto il reddito disponibile mentre il comma 1 dell'art. 2 del DPCM 159/2013 stabilisce che si applica l'ISEE anche nella "definizione del livello di compartecipazione al costo delle prestazioni" sociali agevolate. L'applicazione di questa norma per la determinazione delle rette nelle strutture residenziali per anziani può determinare problemi importanti di valutazione che sono costantemente oggetto di un ampio contenzioso amministrativo.
- f. **Occorre ridefinire i parenti che compartecipano alla spesa.** Sull'eventuale coinvolgimento della famiglia dell'utente nel pagamento della compartecipazione alla spesa del servizio continua a permanere un contenzioso amministrativo significativo e costante. Segno che il quadro normativo è incompleto e confuso ed è indubbio che esso possa essere risolto solo da una nuova normativa nazionale che definisca meglio le responsabilità degli assistiti e dei loro familiari.
- g. **I controlli** su quanto dichiarato dai cittadini sono cruciali, perché monitorare la veridicità dei dati che concorrono a valutare la condizione economica è un rilevante obiettivo per garantire equità; ma gli strumenti per i servizi e gli Enti erogatori sul tema potrebbero essere molto migliorati.

Per questo serve un lavoro di adeguamento e aggiornamento dell'ISEE che possa permettere allo strumento di affrontare le sfide dell'universalismo selettivo con equità ed efficacia.

Come tutte le grandi riforme anche l'ISEE ha bisogno periodicamente di manutenzione e lo scopo di questo documento è proprio quello di avviare un dibattito attorno alla manutenzione necessaria che serve all'ISEE per essere al passo con le necessità attuali.

LE PROPOSTE DI RIFORMA DELL'ISEE

In questa seconda parte del documento si affronteranno nel dettaglio, per ogni argomento omogeneo, le singole criticità dell'ISEE individuando le proposte correttive per superare i problemi applicativi riscontrati sinora.

3. I REDDITI E IL PATRIMONIO

A che cosa deve servire l'ISEE e che cosa non misura bene

Un test dei mezzi deve servire per valutare la condizione economica di un nucleo familiare allo scopo di definire se e quanto si eroga come intervento, oppure si richiede come contribuzione. Ed il meccanismo più razionale dovrebbe essere il seguente: il nucleo in un certo momento dispone di un reddito utilizzabile, e la prestazione si fonda su questa disponibilità effettiva. Ad esempio:

- una erogazione a sostegno del reddito serve ad innalzare il reddito disponibile ad un minimo da garantire;
- una integrazione della retta di ricovero in RSA viene attivata quando il nucleo non dispone di risorse per pagare l'intera retta;
- una contribuzione a tariffe viene calcolata in base a quanto il nucleo può versare.

Ma il nodo di fondo è questo: che cosa si identifica come “reddito disponibile” del nucleo quando richiede una prestazione? Ossia quali sono le sue risorse, che deve prioritariamente usare prima di richiedere erogazioni pubbliche o sgravi di contribuzione? Sono possibili due ipotesi:

- A) Una prima è di valutare come “reddito disponibile” l'insieme delle risorse economiche che il nucleo nel momento in cui chiede la prestazione può utilizzare. Ossia “ciò che può davvero spendere” o per garantirsi un livello di vita accettabile e non chiedere contributi pubblici, o per pagare contribuzioni. Queste risorse non possono comprendere solo i redditi cash del nucleo (il denaro disponibile dei suoi componenti), ma devono includere “tutte le risorse che sono monetizzabili”, e quindi vanno valutati anche i patrimoni mobiliari (il denaro “conservato”, in conti correnti e altri contenitori finanziari) ed i patrimoni immobiliari se possono generare denaro.
- B) Una seconda ipotesi è l'uso dell'ISEE, che è un indicatore composito, assimilando il suo valore al “reddito disponibile” del nucleo.

Ma B) è molto diverso da A), e dunque quali sono le criticità emerse nell'uso dell'ISEE? Discutiamone diversi profili con riferimento alle componenti della condizione economica.

3.1.I REDDITI

3.1.1. I redditi dell'ISEE sono quelli del secondo anno solare precedente la DSU. Tuttavia se il nucleo ha perso reddito rispetto ad allora, può farlo rilevare usando l'ISEE corrente. Ma l'ISEE corrente si può fare solo se i redditi del nucleo (ossia l'indicatore della situazione reddituale, l'ISR) sono diminuiti di più del 25% rispetto ad un ISEE ordinario in corso di validità; oppure se è variata la condizione lavorativa di un componente del nucleo, o quando per un componente si verifichi una interruzione (e dunque non solo una variazione) di prestazioni pubbliche assistenziali/previdenziali/indennitarie. Ed i patrimoni (anche mobiliari) entro l'ISEE corrente sono comunque quelli del secondo anno precedente la DSU.

3.1.2. Il fatto che i redditi entro l'ISEE siano “vecchi” rispetto a quelli del momento della prestazione è aggravato da un altro limite: nella normativa ISEE non vi è alcun obbligo del cittadino a dichiarare i suoi eventuali miglioramenti dei redditi intervenuti prima che scada l'ISEE, salvo per l'ISEE

corrente ¹. Peraltro la normativa ISEE in sé non consente agli Enti erogatori di imporre al cittadino di dichiarare miglioramenti intervenuti nemmeno nei patrimoni mobiliari o immobiliari.

- 3.1.3. Per identificare le risorse che il nucleo potrebbe usare sarebbe utile considerare i redditi di cui dispone al netto delle detrazioni fiscali che su di essi operano. Invece l'ISEE (partendo dall'ISR) è costruito con il "reddito complessivo ai fini IRPEF", che è al lordo delle ritenute fiscali, ossia le include. Perciò un lavoratore dipendente o un pensionato ha dentro il suo ISEE una parte di redditi dei quali non dispone (né che ha mai ricevuto): le detrazioni fiscali operate alla fonte prima di ricevere compensi da lavoro e pensione.
- 3.1.4. Entro l'ISEE interagiscono dati riferiti a momenti molto diversi perché vengono detratti dai redditi del secondo anno solare precedente la DSU: l'affitto dovuto al momento della DSU (e dunque due anni dopo i redditi considerati) e le spese sanitarie dedotte o detratte dall'IRPEF nell'anno precedente la DSU. Pertanto nell'ISEE ci sono redditi che non rappresentano mai risorse complessive che realmente siano state disponibili insieme in un qualunque momento della vita del nucleo. Inoltre è problematico che l'affitto che viene tolto dai redditi sia solo quello "previsto" al momento della DSU, e non quello effettivamente pagato, con il rischio di premiare la morosità.
- 3.1.5. Entro l'ISEE non ci sono redditi che è invece necessario valutare per alcune prestazioni, come:
- l'indennità di accompagnamento (e analoghi trattamenti monetari per la disabilità/non autosufficienza, anche erogati indipendentemente dalla condizione economica); redditi che vanno invece considerati (come del resto di fatto accade quasi ovunque) per dimensionare prestazioni come le integrazioni a carico dei Comuni delle rette di ricovero per non autosufficienti (perché nelle strutture l'utente riceve appunto tutta la tutela per la vita quotidiana, inclusa quella alla quale è finalizzata l'indennità) ed anche per l'assistenza domiciliare per non autosufficienti (per la stessa ragione).
 - I diversi trattamenti per l'invalidità civile che sono erogati non solo in base ad una condizione di disabilità ma anche in relazione alla condizione economica (ossia sono soggetti ad un test dei mezzi), che è opportuno considerare tra i redditi di chi richiede sostegni economici contro la povertà, appunto perché quei trattamenti sono stati erogati anche come sostegno al reddito.
- Non considerare questi trattamenti tra i redditi dei richiedenti produce almeno due distorsioni: implica una prestazione identica per chi già fruisce di questi trattamenti e per chi non li riceve, impedisce di evitare sovrapposizioni di interventi analoghi del welfare.
- 3.1.6. Dal 1/1/2020 è stata introdotta la possibilità di presentare un ISEE corrente quando il reddito attuale sia inferiore a quello di 2 anni prima a causa della perdita di erogazioni assistenziali; questo corregge in parte una gravissima disfunzione dell'ISEE: se un nucleo familiare riceveva contributi a contrasto della povertà (assistenza economica locale, o interventi nazionali) queste entrate (del secondo anno precedente la DSU) erano incluse tra i redditi dell'ISEE ordinario e lo innalzavano. Quando quel nucleo usava l'ISEE per chiedere altri interventi (come l'integrazione della retta di ricovero di non autosufficienti, o l'esenzione delle tariffe per i servizi educativi, o l'accesso ad un alloggio di edilizia residenziale pubblica), anche se non riceveva più da molti mesi quei sostegni al reddito, il suo ISEE rischiava di essere troppo elevato per poterne fruire. Ossia quel nucleo rischiava di perdere l'accesso a prestazioni contro la povertà solo per il fatto di essere stato in passato povero ed assistito. Il nuovo ISEE corrente riduce questa distorsione, anche se solo in parte: infatti l'ISEE corrente si può fare se si è verificata una interruzione delle prestazioni assistenziali, e dunque non se si sono solo ridotte di importo. Inoltre spesso i cittadini non sono

¹ Dal 1/1/2020 l'ISEE ha validità di 6 mesi, ma con l'obbligo del cittadino di aggiornarlo prima della scadenza se qualcuno del nucleo cambia la situazione occupazionale (ad esempio trova lavoro) o se inizia a ricevere prestazioni assistenziali/previdenziali/indennitarie.

ben informati delle opportunità di uso dell'ISEE corrente, che può sostituire tutti gli altri tipi di ISEE, e non solo quello "ordinario".

- 3.1.7. Per fronteggiare una criticità analoga a quella del punto precedente (il fatto che l'ISEE includa trattamenti non più disponibili per il nucleo), la normativa sull'ISEE prevede (al comma 5 dell'articolo 4 del dPCM 159/2013 e s.m.i) che quando l'ISEE viene presentato per il rinnovo di una prestazione, l'Ente erogatore debba ricalcolarlo togliendo quanto l'ISEE già contiene di quella stessa prestazione che il nucleo riceveva. Il criterio è corretto, ma si applica solo ad ogni singola prestazione che viene rinnovata, e non opera anche in altri servizi ai quali si chiedono altre prestazioni. Dunque ad esempio i servizi sociali locali devono correggere l'ISEE di un nucleo che chiede il rinnovo di un loro intervento a sostegno del reddito (se era incluso tra i redditi dell'ISEE e ora non è più percepito, visto che si sta chiedendo il suo rinnovo), ma quel sostegno del reddito percepito solo in passato non deve essere tolto dall'ISEE anche da altri servizi; ad esempio se quell'ISEE viene usato per chiedere riduzioni delle tariffe dei servizi educativi, oppure alloggi di edilizia residenziale pubblica. Quei servizi useranno dunque un ISEE che impropriamente contiene tra i redditi erogazioni da tempo non più in corso.

3.2 I PATRIMONI MOBILIARI

- 3.2.1) Nella DSU i patrimoni mobiliari sono del secondo anno solare precedente; se da allora il nucleo ha perso patrimoni anche per gravissime ragioni (ad esempio per il funerale di un congiunto, o perché si è dovuta usare una parte dei risparmi bancari per spese inderogabili di assistenza ad un non autosufficiente) l'ISEE non consente di far rilevare questa diminuzione, nemmeno nell'ISEE corrente. Per contro se il nucleo ha accresciuto i propri patrimoni mobiliari dopo il secondo anno precedente la DSU, questo aumento non viene mai catturato nell'ISEE.
- 3.2.2) La normativa ISEE in sé non consente agli Enti erogatori di imporre al cittadino di dichiarare miglioramenti intervenuti nei suoi patrimoni mobiliari.
- 3.2.3) I trattamenti assistenziali che il nucleo ha ricevuto a causa di disabilità (come le diverse forme di indennità di accompagnamento, le pensioni di invalidità civile, le rendite INAIL) sono stati eliminati dai redditi inclusi nell'ISEE dal giugno 2016. Ma queste entrate pesano comunque nell'aumentare l'ISEE, perché di norma sono riscosse su conti correnti del nucleo, e quindi sono considerate nella giacenza media dei patrimoni mobiliari che concorre a definire l'ISEE. Ne deriva che anche per una prestazione contro la povertà assoluta (come il Reddito di Cittadinanza o l'assistenza economica locale), tramite questa via hanno rilievo anche i trattamenti ricevuti in ragione della disabilità.
- 3.2.4) Per qualunque suo utilizzo l'ISEE prevede le stesse franchigie sui patrimoni mobiliari, ossia non vengono considerati 6.000 euro più 2.000 per ogni componente oltre al primo, sino a un massimo di 10.000 euro incrementato di 1.000 per ogni figlio oltre il secondo. Il che significa che anche per prestazioni che consistono in erogazioni di sostegno al reddito contro la povertà (nazionali e locali), bisogna erogare a una famiglia di 4 persone (ad esempio i genitori e due minori) anche se ha risparmi disponibili in banca di 10.000 euro. Ma è paradossale che non possa essere invece adottato un criterio in base al quale questa famiglia prima di fruire di prestazioni pubbliche (anche a sostegno del reddito) consuma parte di questi suoi risparmi, sino a una franchigia più bassa.

3.3 I PATRIMONI IMMOBILIARI

- 3.3.1. Anche i patrimoni immobiliari nell'ISEE sono del secondo anno precedente la DSU, né si può chiedere al dichiarante di aggiornarli.
- 3.3.2. Per valutare le risorse che il nucleo potrebbe usare prima di chiedere prestazioni pubbliche sarebbe utile considerare i patrimoni immobiliari (terreni e fabbricati) che sono "trasformabili in denaro", ossia dai quali il nucleo può ricavare risorse spendibili. Invece l'ISEE considera come componente

della disponibilità economica anche patrimoni immobiliari dai quali il nucleo non può “ricavare denaro”. Ad esempio immobili pignorati, e fabbricati inagibili e inabitabili. La normativa IMU prevede una riduzione della base imponibile per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili, e i comuni possono disciplinare le caratteristiche di fatiscenza del fabbricato. Ma, seppur con riduzione, su tali fabbricati opera l’IMU, e perciò ai fini ISEE sono in ogni caso considerati, col valore IMU loro attribuito, anche fabbricati dai quali il nucleo non può ricavare redditi.

Dal 1/1/2020 i patrimoni immobiliari distrutti o non agibili in seguito a calamità naturali non sono più da includere nell’ISEE. Tuttavia il miglioramento è molto parziale, perché era previsto solo per il 2019, e non sono considerati allo stesso modo anche immobili inagibili per altri motivi (diversi da calamità naturali, ad esempio per un incendio o un crollo).

3.3.3. Vi possono essere nuclei con un ISEE non basso solo a causa di patrimoni non monetizzabili. Ad esempio anziani che hanno acquistato la casa in cui vivono con i sacrifici di una vita di lavoro, ma adesso non hanno redditi mensili adeguati (cd. “house rich and cash poor”). Oppure nuclei con bassi redditi che sono proprietari di terreni invendibili, o comproprietari di seconde case fatiscenti o con altri proprietari che non vogliono vendere. Ossia situazioni nelle quali l’ISEE è elevato solo a causa di immobili non vendibili, e il nucleo non ha denaro utilizzabile. E’ un nodo molto frequente e molto delicato.

3.3.4. Nell’ISEE il valore IMU di alloggi fruiti in usufrutto è identico a quello di uguali alloggi in proprietà. Ma l’usufrutto dell’alloggio difficilmente può consentire di ricavarne risorse monetarie, ossia denaro spendibile, come accade anche per la nuda proprietà che già l’ISEE esclude dai titoli di godimento considerati. Sarebbe utile tener conto che l’usufrutto è spesso l’esito della vendita da parte di anziani della nuda proprietà dell’alloggio nel quale restano a vivere; per questa ragione peraltro sono in opera (fuori dall’ISEE) meccanismi per valutare in modo abbattuto il valore di abitazioni in usufrutto in proporzione all’età di chi ne fruisce ²

3.3.5. Quando si costruisce un ISEE sociosanitario per l’inserimento in strutture residenziali, le donazioni immobiliari fatte dal richiedente la prestazione a chiunque dopo la richiesta di prestazione, o nei 3 anni prima se a parenti tenuti agli alimenti, sono contate di default nel suo patrimonio come beni tuttora esistenti. L’obiettivo è (verosimilmente) scoraggiare donazioni di immobili da parte di persone che diventano anziane o fragili, ma:

- il criterio penalizza (e non poco) solo la persona più fragile, il donante, e non chi riceve i beni donati;
- non si comprende come possa operare una deterrenza ex ante contro donazioni improprie: l’anziano dovrebbe sapere 3 anni prima di diventare non autosufficiente che se dona immobili ai figli, poi (dopo 3 anni) non potrà ricevere integrazioni alla sua retta di ricovero.

3.4. I RISCHI DELL’ATTUALE VALUTAZIONE DELLA CONDIZIONE ECONOMICA

Dunque da un lato l’ISEE intende fungere da indicatore sintetico che descrive la condizione economica, ma dall’altro se si costruiscono le prestazioni (erogazioni o riduzioni di contribuzione) valutando la condizione economica del nucleo utilizzando solo l’ISEE (ossia di fatto assimilando l’ISEE al “denaro di cui il nucleo può disporre”) si rischiano rilevanti distorsioni. In particolare si rischiano valutazioni con:

a) falsi positivi (nuclei che sembrano poveri e invece non lo sono); ad esempio:

- per chi ha aumentato il proprio reddito dopo il periodo dei redditi inclusi nell’ISEE, perché questi nuovi redditi non sono inclusi nell’ISEE. Né la normativa ISEE consente agli Enti erogatori di imporre a chi chiede prestazioni di presentare un “ISEE aggiornato”, che catturi

² Ad esempio nelle modalità di calcolo dei diritti di usufrutto a vita e delle rendite o pensioni in materia di imposta di registro e di imposta sulle successioni e donazioni.

anche eventuali aumenti dei redditi. Se variano i redditi opera solo l'autonoma facoltà del cittadino di presentare un ISEE corrente, se vuol far rilevare che i suoi redditi sono diminuiti.

- Per chi ha aumentato i propri patrimoni mobiliari o immobiliari dopo il momento che valuta questi beni entro l'ISEE, ad esempio in conseguenza di una eredità, di una donazione, del TFR, di una riscossione di arretrati (anche da pensione), o di una vincita.

b) falsi negativi (nuclei che non sembrano poveri e invece lo sono); ad esempio:

- per chi ha perso redditi dopo il periodo dei redditi inclusi nell'ISEE. Chi ha perso redditi può presentare un "ISEE corrente", ma solo se ha perso lavoro o trattamenti assistenziali, e se l'indicatore reddituale dell'ISEE è diminuito di almeno il 25%. Dunque non può presentare un ISEE corrente (e perciò non può far in modo che l'ISEE catturi questa diminuzione del reddito) chi ha perso redditi fuori da questi criteri.
- Per chi ha dovuto erodere il proprio patrimonio mobiliare e/o immobiliare dopo il 31 dicembre dell'anno nel quale costruisce l'ISEE, anche per gravissime necessità.

Nei casi di "falsi positivi" l'esito della distorsione valutativa è una spesa impropria per le risorse pubbliche (se si eroga anche a chi povero non è); nei "falsi negativi" l'effetto è che viene negata (o ridotta) una prestazione a chi è povero ma non viene valutato come tale; con evidenti effetti di iniquità distributiva nelle prestazioni.³

I meccanismi possibili di utilizzo dell'ISEE sono molti, e molte sono le applicazioni adottate nei regolamenti di Enti erogatori, ad esempio:

- costruire "fasce di ISEE" e abbinare la prestazione (erogazione o sgravio contributivo) alla collocazione della famiglia entro una fascia;
- assumere l'ISEE come un reddito, e calcolare le prestazioni (erogazione o sgravio contributivo) per differenza da questo "presunto reddito disponibile" del nucleo e il costo del servizio, o il reddito minimo da garantire con erogazioni contro la povertà;
- inserire il valore dell'ISEE entro una formula, dalla quale si ricava l'erogazione o lo sgravio contributivo.

Merita tuttavia segnalare che le distorsioni prima esposte, e il rischio di falsi negativi o positivi, sono presenti entro qualunque di queste modalità di calcolo, ossia ogni volta che il calcolo dell'erogato o dello sgravio contributivo deriva dall'uso del solo ISEE (o di sue componenti come l'ISR), indipendentemente dal fatto che si usino fasce di ISEE o algoritmi. Sono infatti limiti intrinseci al valore dell'ISEE ed i rischi di falsi positivi e negativi si presentano ogni volta che si valuta la condizione economica per qualunque prestazione sociale: dalle riduzioni tariffarie nei servizi scolastici, alle contribuzioni degli utenti per l'inserimento in strutture diurne e residenziali, alle contribuzioni per l'assistenza domiciliare, agli accessi all'edilizia residenziale pubblica, e così via.

Peraltro, ed è un aspetto molto importante, nei servizi è quasi impossibile rendersi conto di quanti falsi positivi e falsi negativi si catturano, perché non li si può individuare dal solo valore dell'ISEE.

³ Merita segnalare che l'esigenza di un ISEE più capace di rappresentare le risorse effettivamente disponibili per il nucleo al momento della prestazione è anche segnalata dalla Corte dei Conti nel suo "Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica. Sintesi", a pagina 20.

3.5 PROPOSTE DI MODIFICHE RELATIVE ALLA VALUTAZIONE DELLA CONDIZIONE ECONOMICA

3.5.1. Le ragioni

Ogni pubblica amministrazione, nel suo operato, deve necessariamente rispettare i principi che la Costituzione espone all'art. 3 (uguaglianza dei cittadini) e all'art. 97 (di imparzialità e buon andamento). Ma:

- uguaglianza significa, anche nelle sentenze della Corte costituzionale, “ragionevolezza”, ossia coerenza tra i criteri utilizzati e il loro obiettivo, evitando immotivate differenze tra i cittadini;
- buona amministrazione significa anche “corretta gestione dei bilanci pubblici”, ed “imparzialità” implica anche “equità distributiva tra i cittadini”;

e quindi non si può evitare di riscontrare come le distorsioni nel valutare la condizione economica dei cittadini tramite il solo ISEE, prima descritte, configurino di fatto una lesione di questi tre principi.

Infatti ricavare prestazione o contribuzione dal solo valore dell'ISEE (con qualunque algoritmo o metodo) espone:

- Il cittadino ed il suo nucleo a vedersi valutare una condizione economica arbitrariamente migliore rispetto a quella reale presente al momento della richiesta di intervento, ad esempio perché il nucleo può aver dovuto consumare per esigenze primarie i risparmi che appaiono ancora presenti nell'ISEE;
- L'amministrazione a dover assumere come valida una condizione economica (descritta nell'ISEE) che non tiene conto degli eventuali miglioramenti (nei redditi e patrimoni posseduti) che possono essere presenti nel nucleo al momento della prestazione.

Ne deriva la necessità di adottare criteri che mantengano anche in capo all'ISEE la funzione di selezionare chi ha diritto alla prestazione agevolata, ma di permettere di “identificare la prestazione da erogare o la contribuzione da richiedere” non tramite l'utilizzo del solo ISEE, bensì valutando le risorse economiche effettivamente disponibili per il richiedente al momento della richiesta di intervento. Questa scelta appare obbligata non solo per garantire appropriati interventi ai cittadini, ma anche sotto il profilo giuridico perché, in base al criterio della gerarchia delle fonti del diritto, devono prevalere i principi costituzionali previsti anche a revisione applicativa di norme che con essi siano in contrasto.

In genere le criticità descritte sono state affrontate con tre modalità:

- a) Nessuna considerazione delle criticità, e ripiegamento degli enti gestori nel limitarsi a ricavare erogazioni e contribuzioni dal solo valore dell'ISEE. E' la scelta peggiore, anche per i cittadini, e non si può nascondere che è anche motivata da scelte degli enti gestori di assumere acriticamente il meccanismo dell'ISEE, oppure di evitare rischi di contenzioso nel cercare di migliorarlo.
- b) Modalità che ricavano l'erogazione (o la contribuzione) considerando oltre al valore finale dell'ISEE anche in parallelo i singoli valori del reddito e dei patrimoni; ossia che “spacchettano” l'ISEE prevedendo che il volume della prestazione (o l'accesso) derivi anche da soglie specifiche diverse e separate per i patrimoni mobiliari, quelli immobiliari e il “reddito disponibile”. Questo meccanismo è ad esempio quello previsto nel Reddito/Pensione di cittadinanza, ed ha anche lo scopo di ridurre la criticità del solo ISEE che può essere escludente anche quando sia solo composto da patrimoni immobiliari.

Tuttavia questo correttivo da solo è poco efficace per due ragioni:

- poiché in ogni caso viene usato come filtro di primo accesso anche il valore finale dell'ISEE, esso include tutte le criticità sinora evidenziate;
- se (come accade nel Reddito/Pensione di cittadinanza) i valori ad hoc dedicati ai patrimoni e al reddito disponibile sono ricavati comunque dall'ISEE, ossia sono le singole componenti dell'ISEE, essi includono tutti i limiti sinora discussi, per come sono stati costruiti (patrimoni e redditi vecchi rispetto al momento della prestazione, redditi lordi, etc.).

- c) Utilizzo della facoltà prevista nella normativa ISEE di aggiungere all'ISEE anche “criteri ulteriori di selezione dei beneficiari”, arrivando dunque alla definizione della prestazione usando oltre all'ISEE anche altri meccanismi, come la valutazione di redditi e patrimoni presenti al momento della richiesta di prestazione.

Questa si è rivelata in molti casi una soluzione efficace, ma incontra limiti nella praticabilità giuridica, visto che diverse sentenze di TAR e del Consiglio di Stato hanno cassato modalità che accanto all'ISEE usavano altri meccanismi per valutare redditi e patrimoni (ad esempio più vicini al momento della prestazione).

Dunque ciò che pare urgente e rilevante è introdurre miglioramenti nella normativa nazionale dell'ISEE, per consentire agli enti erogatori di usare un test dei mezzi più equo, ed al contempo con più robuste coperture giuridiche che lo legittimino, mettendoli al riparo da contenziosi anche giurisdizionali. Vanno in questa direzione le proposte che seguono, esposte richiamando in ciascuno la specifica criticità (descritta in precedenza) che vogliono ridurre.

3.5.2. Valutare la condizione economica al momento della richiesta di prestazione

Proposte sulle criticità connesse a questo punto possono essere le seguenti:

- Prevedere nella normativa l'obbligo per i cittadini a dichiarare variazioni che intervengono, prima della scadenza di qualunque ISEE, sia nei patrimoni che nei redditi che quella dichiarazione include. Si ricorda che un vincolo di questa natura è già previsto per il Reddito/Pensione di cittadinanza, ma non per altre prestazioni; e peraltro è impossibile (ai sensi della vigente normativa ISEE) introdurlo solo a cura degli enti erogatori. La proposta mira a ridurre le criticità prima esposte ai paragrafi 3.1.2, 3.2.2 e 3.3.1.
- Prevedere per i cittadini l'obbligo a modificare sempre l'ISEE se prima della scadenza dell'ISEE cambia il nucleo familiare che era a fondamento della DSU. Nell'attuale normativa ISEE questo vincolo è già previsto per il Reddito/Pensione di cittadinanza, ma per le altre prestazioni è solo a discrezione dei singoli Enti erogatori. La proposta mira a ridurre le stesse criticità richiamate al punto precedente, nonché ad evitare ISEE vigenti in presenza di nuclei che sono cambiati dal momento della DSU.
- Per superare le criticità derivanti dal fatto che nell'ISEE i redditi e i patrimoni sono di un momento anche molto precedente quello della richiesta di intervento possono essere valutate diverse opzioni:
 - 1) Muovere verso un ISEE che “sia sempre un ISEE corrente”, ossia includa sempre i redditi vicini al momento della prestazione (meglio se la media degli ultimi 3 mesi) e i patrimoni disponibili al momento della prestazione. Questo criterio non necessariamente indebolisce i controlli sulle autocertificazioni e sull'ISEE, come si motiva al successivo paragrafo 8), e mira a ridurre le criticità prima esposte ai paragrafi 3.1.1, 3.1.2, 3.1.4, 3.2.1, 3.2.2, 3.3.1.
In ogni caso va previsto che nell'ISEE corrente, visto il suo obiettivo, anche i patrimoni siano quelli disponibili al momento della richiesta di prestazione.

Oppure

- 2) Consentire (o meglio, prevedere di default per tutte le prestazioni) di utilizzare l'ISEE come soglia di accesso e poi di valutare redditi e beni che siano “attuali”, netti e non lordi, e senza franchigie, per determinare la prestazione (modalità prima richiamata al punto b) in apertura del paragrafo 3.5).

Oppure, ma in via subordinata

- 3) Accelerare l'introduzione nell'ISEE dei redditi e dei patrimoni dell'anno precedente e non dei due anni precedenti la certificazione ISEE, come avviene oggi.

- Prevedere, per ridurre la criticità prima esposta al paragrafo 3.1.6), la possibilità di un ISEE corrente anche se vi sono trattamenti assistenziali che si sono ridotti, e non necessariamente interrotti; e anche se i redditi si sono ridotti di un volume inferiore al 25%. Nonché introdurre automatismi che informino i cittadini sulla facoltà di presentare un ISEE corrente, ad esempio con una stampa emessa in automatico al momento di creare una DSU.
- Rappresentare l'effettiva condizione economica cogliendo le sue diverse componenti nello stesso momento, superando le difformità descritte al precedente paragrafo 3.1.4. E detrarre dai redditi l'affitto effettivamente pagato, e non solo quello dovuto.

3.5.3. Valutare le disponibilità economiche reali

Proposte sulle criticità connesse a questo punto possono essere le seguenti:

- Prevedere che i redditi entro l'ISEE siano al netto e non al lordo delle ritenute fiscali. La proposta mira a ridurre la criticità prima esposta al punto 3.1.3.
- Eliminare dai patrimoni immobiliari (o abbatte drasticamente il valore) quelli invendibili in seguito a provvedimenti di inagibilità e inabitabilità. La proposta mira a ridurre la criticità prima esposta al punto 3.3.2. Il nodo esposto al precedente paragrafo 3.3.3 è molto rilevante per gli effetti selettivi che produce. Peraltro il modo col quale far pesare i patrimoni immobiliari nella condizione economica è uno snodo cruciale, sinora affrontato (ad esempio con il REM) solo eliminando il problema. Merita invece introdurre meccanismi più adatti a cogliere le criticità esposte sul punto.
- Calcolare il valore delle abitazioni in usufrutto in modo abbattuto, anche ad esempio in proporzione all'età di chi ne usufruisce. La proposta mira a ridurre la criticità prima esposta al paragrafo 3.3.4.
- Introdurre detrazioni dai redditi ISEE di almeno alcune tipologie di spese molto rilevanti che per il nucleo sono ineludibili. Il nodo è molto delicato ma non pare eludibile.
- Non è sufficiente disporre di un ISEE meglio aggiornato e redatto, perché per moltissimi interventi è anche necessario poter considerare separatamente le diverse componenti della condizione economica, ossia usare questo meccanismo:
 - Il valore finale dell'ISEE si utilizza per definire chi è eleggibile alla prestazione (con una soglia di accesso)
 - E poi l'importo della prestazione si definisce valutando se i patrimoni mobiliari superano una loro soglia, e se quelli immobiliari superano una loro soglia. E per coloro che non sono incorsi in questi motivi di esclusione si dimensiona la prestazione in base al reddito disponibile nel momento della richiesta.

E' il meccanismo previsto del Reddito/Pensione di cittadinanza (ma col grave limite che patrimoni e redditi sono ricavati dal solo ISEE), e anche in molti regolamenti locali di accesso a prestazioni sociali o sociosanitarie. Dunque dovrebbe diventare un criterio reso legittimamente utilizzabile.

- La criticità esposta al precedente paragrafo 3.2.3 non è da trascurare; tuttavia un correttivo è di difficile gestione.
- La criticità esposta al precedente paragrafo 3.3.5 non va banalizzata e produce distorsioni selettive che nemmeno è possibile individuare ex post nei casi concreti. Meriterebbe eliminare il criterio ora previsto per far rilevare le donazioni.

3.5.4. Maggiori gradi di libertà per gli Enti erogatori

Una linea di miglioramento potrebbe consistere nel prevedere che il sistema ISEE consenta più flessibilità agli Enti erogatori, potendo adattare il test dei mezzi alle esigenze di diverse prestazioni. Ipotesi sul punto potrebbero essere:

- Poter modificare la franchigia prevista per i patrimoni mobiliari, quando appare troppo elevata, ad esempio per le prestazioni a sostegno del reddito. La proposta mira a ridurre la criticità prima esposta al paragrafo 3.2.4.
- Poter includere tra i redditi anche trattamenti assistenziali che oggi sono esclusi, come l'indennità di accompagnamento (e analoghi trattamenti di tutela della vita quotidiana dei disabili/non autosufficienti erogati indipendentemente dalla condizione economica) negli interventi come le integrazioni a carico dei Comuni delle rette di ricovero e l'assistenza domiciliare per non autosufficienti. Nonché i diversi trattamenti per l'invalidità civile erogati anche in base alla condizione economica, da considerare tra i redditi di chi richiede sostegni economici contro la povertà.

Tuttavia gestire il tema come mera facoltà degli enti erogatori può produrre aumento delle difformità tra i territori, e dunque sarebbe preferibile un criterio nazionale uniforme. La proposta mira a ridurre la criticità prima esposta al punto 3.1.5.

Eventuali varianti che gli Enti erogatori potrebbero introdurre negli ISEE non dovrebbero tuttavia implicare un rifacimento ex novo dell'ISEE, con nuovi tempi per ottenere l'attestazione. Anche per evitare disagi ai cittadini sarebbe invece utile che queste variazioni producessero immediate modifiche all'attestazione ISEE da ritenere valide, anche perché i tempi oggi previsti per arrivare dalla DSU all'attestazione esistono unicamente per consentire ad INPS ed Agenzia delle Entrate di immettere i propri dati.

3.5.5. Superare le difformità operative

Proposte sulle criticità connesse a questo punto possono essere le seguenti:

- Prevedere che il ricalcolo dell'ISEE a cura degli Enti erogatori, quando è presentato per rinnovare la fruizione di una prestazione, diventi meccanismo da utilizzare quando viene richiesta qualunque prestazione. In questa direzione muove il meccanismo previsto nel Reddito/Pensione di cittadinanza, dove negli ISEE presentati per questi interventi il sistema toglie di default i trattamenti assistenziali ricevuti dai richiedenti e inclusi nell'ISEE. Ma il meccanismo va esteso a tutte le prestazioni per superare la criticità descritta al paragrafo 3.1.7. Inoltre sarebbe bene che gli "ISEE ricalcolati" potessero essere salvati sul sistema informativo dell'ISEE, e non solo (come oggi accade) conservati dai singoli Enti erogatori.
- Permangono difformità nel definire quando occorra richiedere un ISEE sociosanitario. Meriterebbe dunque precisare con criterio nazionale se vada richiesto quando le prestazioni (indipendentemente dal loro contenuto) sono riservate solo a disabili e non autosufficienti, oppure occorra altro criterio identificativo.

3.5.6. Strumenti per i servizi

Molti degli strumenti in atto sono troppo deboli; meriterebbe dunque migliorare i seguenti:

- Una fonte di chiarimenti interpretativi sull'applicazione dell'ISEE è lo strumento delle FAQ esposto nel sito INPS, che tuttavia presenta questi limiti:
 - È costruito solo su quesiti presentati dai CAF, e non anche dagli Enti erogatori delle prestazioni;
 - Non è semplice da consultare, perché è solo un file pdf statico, senza motore di ricerca interno, che elenca le FAQ con un ordine non sempre agevole per trovare il tema che si desidera;
 - Non viene evidenziato che cosa è stato eventualmente inserito dopo una precedente versione, e dunque non si può capire cosa c'è di nuovo dopo una precedente consultazione.
- Occorre rendere più efficace ciò che i servizi possono vedere nella documentazione sull'ISEE che hanno i cittadini, che consiste di norma nella copia della DSU che hanno sottoscritto e nell'attestazione finale dell'ISEE. Infatti attualmente:
 - a) La DSU non consente di vedere i redditi che sono inseriti ex post da INPS ed Agenzia delle Entrate. Poiché per poterli vedere occorre accedere alla "DSU attestata", entro il sito dell'INPS, occorre un più esteso rilascio di credenziali di accesso da parte dell'INPS a questo scopo.
 - b) Nell'attestazione dell'ISEE alla voce "Somma dei redditi dei componenti del nucleo" non si può leggere il totale dei redditi reali del nucleo, ma l'importo che ne deriva togliendo le detrazioni solo relative all'articolo 4 comma 3, lettere e) ed f) del dPCM 159/2013 (ossia le detrazioni su redditi da lavoro e pensione). Il totale dei redditi senza tali detrazioni (ossia il reddito complessivo ai fini IRPEF) non è visibile nemmeno nella DSU presentata dal cittadino (anche perché in essa mancano ancora i redditi che saranno inseriti dall'INPS e dalla Agenzia delle Entrate).Sarebbe utile invece che, sia nella DSU (in fase di dichiarazione) che nell'attestazione finale dell'ISEE, fossero resi ben visibili in modo separato:
 - I redditi che consistono in trattamenti assistenziali, con esposizione dell'erogatore (che può essere nazionale o locale). Oggi se sono erogati da Enti diversi dall'INPS vengono dichiarati nella DSU entro un unico valore, il che rende impossibile ai servizi vedere gli importi dei diversi trattamenti ricevuti, e da chi sono stati erogati, anche per eseguire i relativi controlli diversificati;
 - I patrimoni mobiliari che consistono in conti correnti e analoghe forme di risparmio immediatamente utilizzabili, divisi da quelli di altre forme di accumulazione che implicano un costo per essere resi disponibili (come le assicurazioni sulla vita);
 - I patrimoni immobiliari che consistono nella casa di abitazione divisi dagli altri.

4. LA SCALA DI EQUIVALENZA

L'attuale scala di equivalenza ISEE che tiene conto del numero dei componenti familiari si basa su stime effettuate con riferimento a dati di oltre 25 anni fa. Si rammenta infatti che i parametri della scala di equivalenza riferibili al numero dei componenti riprendono addirittura i risultati delle stime a suo tempo effettuate da Giuseppe Carbonaro nel 1985 nell'ambito del Rapporto sulla povertà. In questi ultimi decenni sono cambiati i redditi e le abitudini di spesa delle famiglie italiane e pertanto l'attuale scala di equivalenza potrebbe non essere più rappresentativa dei valori e delle economie di scala realizzabili all'interno della famiglia.

Proposta

Sarebbe pertanto opportuno un puntuale lavoro ministeriale di revisione della scala di equivalenza e dei criteri aggiuntivi. Un lavoro rigoroso ed oggettivo di aggiornamento dei parametri individuati per la definizione della scala di equivalenza da affidare ad organismi come l'Istat, che sulla base degli attuali modelli di consumo delle famiglie, potrebbe meglio fotografare le reali differenze fra le famiglie. Per evitare distorsioni ed iniquità, la scelta della scala di equivalenza non può essere politica; deve essere una scelta tecnica basata sui modelli di consumo e di reddito delle famiglie italiane in relazione alla loro composizione.

La valutazione dei soli consumi alimentari per costruire la scala di equivalenza, però, non è più sufficiente a rappresentare i modelli di spesa familiare e per certi versi potrebbe portare anche a risultati fuorvianti; pertanto occorre lavorare per una nuova scala di equivalenza che consideri tutti i consumi essenziali (e non solo quelli alimentari) delle famiglie necessari per una vita piena, seppur sobria.

5. LE ATTESTAZIONI DI ESTRANEITA' E DI ABBANDONO

Il meccanismo è nel dPCM 159/2013 dell'ISEE agli articoli 3 c. 3 (abbandono del coniuge), art. 6 c. 3 (estraneità affettiva ed economica di figli non conviventi) e art. 7 c. 1 (estraneità affettiva ed economica di genitori non conviventi) che prevedono la possibilità in talune circostanze di una attestazione di queste condizioni da eseguire a cura dei servizi sociali:

- La “estraneità nei rapporti affettivi ed economici” di un figlio non convivente verso un anziano non autosufficiente che esime dal valutare anche i redditi del figlio entro “l'ISEE sociosanitario per residenze” dell'anziano;
- La “estraneità nei rapporti affettivi ed economici di un genitore non convivente (non coniugato con l'altro genitore e che abbia riconosciuto il figlio) che esime dal considerare il genitore non convivente entro il nucleo del minore (nell'ISEE per minorenni);
- “L'abbandono del coniuge” che evita a coniugi con diversa residenza anagrafica di fare nucleo ISEE insieme (cosa che accade anche quando sono separati o allontanati in seguito a provvedimenti della Magistratura).

Sul punto l'esperienza mette in luce queste criticità:

- I concetti di “estraneità affettiva ed economica” e di “abbandono del coniuge” entro la normativa ISEE sono grandemente indeterminati, né poggiano su profili giuridici rintracciabili nell'ordinamento. Dunque si prestano ad eccessive interpretazioni discrezionali.
- Queste attestazioni avvengono in seguito ad una istanza che l'interessato deve presentare ai servizi sociali, il che è reso problematico da una diffusa inadeguata informazione su questa opportunità ai cittadini che costruiscono gli ISEE (spesso anche nei CAF), nonché alla difficoltà di presentarla quando ad esempio l'ISEE è di un anziano non autosufficiente che viveva solo che lo deve usare per un inserimento in struttura residenziale.
- Nulla dice la normativa ISEE su “come” i servizi sociali possano esperire tali accertamenti e attestazioni. E non essendoci nell'ordinamento nessun concetto o criterio analogo, ne è derivata una enorme differenza di modalità nei diversi servizi e territori, a tutto scapito dell'equità per i cittadini. Peraltro:
 - a) L'art. 3, comma 3, prevede che si rilevi *“abbandono del coniuge, accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali”*. Oggetto dell'accertamento è il mero “abbandono”. Ed il modello della DSU prevede che per accertare questo abbandono del coniuge occorre che sia già in corso un procedimento amministrativo dal quale risulti tale stato di abbandono (vedi Istruzioni, Parte 2- DSU mini, Modulo MB1, paragrafo 1.1.3) lettera “e”);
 - b) Invece l'art. 6 comma 3, lettera “b” e l'art. 7 comma 1, lettera “e”, prevedono che *“risulti accertata in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali la estraneità in termini di rapporti affettivi ed economici”*. Oggetto dell'accertamento è dunque la *“estraneità in termini di rapporti affettivi ed economici”*, concetto che non coincide con quello di abbandono. E dunque se ne può dedurre che i servizi non possono limitarsi ad “accertare” solo utilizzando procedimenti connessi all'abbandono o estraneità già in corso o conclusi, perché anche se non ve ne sono devono eseguire una istruttoria ex novo.

Dunque operano due modalità di avvio dell'accertamento e per l'attestazione

Proposta

Occorre definire con più precisione a livello nazionale i contenuti degli accertamenti e delle attestazioni connesse alla estraneità affettiva ed economica ed all'abbandono del coniuge. E, se proprio si desidera mantenere questi criteri, introdurre meccanismi che agevolino l'informazione e l'accesso sul punto per i cittadini.

Va inoltre evitato un rischio: se una persona che nella sua DSU deve far immettere valori ISEE di parenti non conviventi è in condizioni di fragilità, come un anziano non autosufficiente ricoverato in RSA che

abbia solo figli non conviventi, il rifiuto dei figli a fare un loro ISEE è penalizzante solo per l'anziano. Per evitare la penalizzazione questo rifiuto potrebbe essere assunto come uno degli eventi che individuano estraneità economica ed affettiva dei figli.

6. LE RETTE DELLE STRUTTURE RESIDENZIALI

Il comma 1 dell'art. 2 del DPCM 159/2013 stabilisce che si applica l'ISEE, non solo nell'accesso alle prestazioni ma anche nella "definizione del livello di compartecipazione al costo delle prestazioni" sociali agevolate.

L'applicazione di questa norma per la determinazione delle rette nelle strutture residenziali per anziani può determinare problemi importanti che sono costantemente oggetto di un ampio contenzioso amministrativo.

Purtroppo l'Isee non è adatto a calcolare le rette degli anziani collocati nelle strutture residenziali. Infatti, l'Isee è un indicatore che serve per valutare congiuntamente i redditi e il patrimonio ed eventualmente compararli con quelli di altri richiedenti ma che non può essere scambiato per uno strumento in grado di individuare tramite il suo valore finale la disponibilità di reddito per il pagamento di rette residenziali. Si può serenamente affermare che l'Isee può essere un indicatore per selezionare gli assistiti da ammettere ai servizi ma non è un buon strumento per determinare la dimensione del concorso alla spesa degli ospiti di strutture residenziali perché non riesce ad essere rappresentativo del reddito disponibile.

Proposta

Per la determinazione del concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni residenziali occorre utilizzare il reddito disponibile degli assistiti che diverge moltissimo dal valore ISEE.

Questo significa la possibilità di valutare in sede di determinazione delle rette per le strutture residenziali alcuni redditi non fiscalmente rilevanti come l'indennità di accompagnamento, la pensione di invalidità o anche i contributi economici assistenziali forniti dal comune. Un altro dei grandi temi della discussione ruota attorno alla possibilità di utilizzare tali risorse, da parte dell'utente, per pagare la propria quota di compartecipazione alla spesa perché taluni hanno interpretato tale esclusione dall'ISEE anche come esclusione dai redditi disponibili dell'utente. In realtà, alcuni di tali redditi come per esempio l'indennità di accompagnamento sono erogati dallo Stato proprio perché il beneficiario la utilizzi per la propria assistenza (e non a caso quando questa viene garantita gratuitamente da una struttura sanitaria questa indennità viene sospesa). Il tema è importante perché l'esclusione di tali redditi non soggetti ad Irpef dalle disponibilità economiche dell'utente potrebbe portare a risultati iniqui nella suddivisione della spesa fra comune e beneficiario del servizio.

Per cui, per la determinazione delle rette delle strutture residenziali, occorre evitare – modificando la norma – che ci sia un automatismo fra il livello dell'ISEE e la determinazione del livello di compartecipazione perché per quest'ultimo aspetto ciò che serve non è il livello ISEE ma il reddito disponibile dell'anziano.

Oppure prevedere che se il calcolo della retta con l'uso dell'ISEE conduce a definire una integrazione della retta a carico dei Comuni e il ricoverato fruisce di indennità di accompagnamento, egli deve usarla per la retta sino a concorrenza dei costi.

7. RIDEFINIRE I PARENTI CHE COMPARTECIPANO ALLA SPESA

Sull'eventuale coinvolgimento della famiglia dell'utente nel pagamento della compartecipazione al costo del servizio continua a permanere un contenzioso amministrativo significativo e costante. Segno che il quadro normativo è probabilmente incompleto e confuso ed è indubbio che esso possa essere risolto solo da una nuova normativa nazionale che definisca meglio le responsabilità degli assistiti e dei loro familiari.

Inoltre, solo per l'assistenza residenziale il DPCM 159/2013 sull'ISEE, all'art. 6 stabilisce di aggiungere all'ISEE dell'assistito una componente aggiuntiva per ciascun figlio non convivente calcolata sulla base della situazione economica dei figli medesimi. Questa disposizione non determina di per sé l'obbligo di compartecipazione alla spesa da parte dei figli non conviventi ed ha quindi il grave limite di attivare oneri solo per il più debole: l'anziano ricoverato non solo deve far fare un ISEE ai figli non conviventi, ma che ne ricava non un loro contributo, bensì soltanto una contribuzione maggiore da pagare a suo carico, spettando poi solo a lui di riuscire ad ottenere dai figli un loro sostegno economico.

Proposta

In generale, sarebbe opportuno che la famiglia dell'assistito, se necessario, partecipasse alle spese per la compartecipazione ma nei limiti delle possibilità della famiglia stessa.

L'ISEE serve a valutare i redditi ma non definisce le quote di compartecipazione e chi deve garantirle. E' per questo che i principi individuati devono poi essere tramutati o meno in obblighi dalle leggi nazionali e regionali e dai regolamenti comunali e degli enti gestori delle strutture residenziali. Per cui si impone la necessità di completare in modo esplicito il quadro normativo stabilendo dei limiti entro i quali tale partecipazione familiare si esprima per evitare gravami economici insopportabili. Ci deve essere una partecipazione alla spesa nel caso in cui le risorse dell'assistito non siano sufficienti che mantenga il coinvolgimento e la responsabilizzazione della famiglia senza impoverirla e tenendo anche conto del grado di parentela.

Il DPCM 159/2013 in qualche modo riconosce implicitamente che nella compartecipazione alla spesa non dovrebbero essere coinvolti altri familiari se non quelli indicati nel decreto stesso a proposito della valutazione dei redditi che deve considerare, nel caso dell'anziano, il suo coniuge e i suoi figli conviventi o meno.

Da questo punto di vista i riferimenti del Codice Civile vanno precisati e limitati per evitare coinvolgimenti troppo ampi che oggettivamente appaiono superati.

Nel caso dell'assistenza residenziale, per esempio la nuova norma dovrebbe stabilire che la compartecipazione alla spesa può essere richiesta solo al coniuge, ai figli e ai genitori.

Occorre inoltre stabilire se questa modifica si applica a tutti i servizi o solo a quelli residenziali.

Occorre infine dare consequenzialità a quanto già previsto dall'art. 6 del DPCM 159/2013 sulla aggiunta parziale dei redditi dei figli a quello dei genitori prevedendo che questo non serva solo ad aumentare l'ISEE dell'anziano accolto in struttura residenziale ma che comporti anche una responsabilizzazione economica dei figli nel versare alle strutture un importo collegato a quanto già stabilito nel citato articolo (con il metodo di calcolo dei redditi dei figli).

In questo senso le normative vanno adeguate e completate per responsabilizzare i vari soggetti in campo, dare certezza del diritto alle famiglie e piena potestà programmatica alle regioni.

8. I CONTROLLI

L'esigenza di incorporare nel sistema ISEE il massimo di controlli possibili sulle autocertificazioni resta essenziale. Ben vengano, ad esempio, i nuovi riscontri leggibili dal gennaio 2020 nelle attestazioni ISEE in caso di difformità riscontrate tra patrimoni mobiliari dichiarati dai cittadini nella DSU e patrimoni riscontrati dall'Agenzia delle Entrate.

Tuttavia garantire controlli non può essere ragione che faccia perpetuare le criticità dell'ISEE prima descritte. Ecco dunque alcune proposte per revisionare i meccanismi dei controlli, coerenti con le proposte di revisione dell'ISEE esposte nei paragrafi precedenti.

8.1. SUI REDDITI

- a) Vi sono diversi redditi per i quali sarebbe possibile una immissione automatica nella DSU, che sostituisca controlli ex post, anche se i redditi fossero quelli “del momento della DSU” (o dei 3 mesi precedenti). Ad esempio tutti i trattamenti erogati da Enti nazionali, non solo dall'INPS ma anche (ad esempio) dall'INAIL (ammesso che entrino tra i redditi che rilevano) o (per restare ed erogazioni contro la povertà) gli assegni per nuclei con nuovi nati e/o tre minori. Ossia in tutti i casi nei quali un sistema informativo gestionale eroga in continuo denaro che rilevi ai fini ISEE, perché sono dati strutturalmente disponibili anche in modo aggiornato, che potrebbero essere immessi nelle DSU dagli enti erogatori.
- b) Di conseguenza gli unici redditi che è difficile catturare in automatico se riferiti al momento della DSU (o ai 3 mesi precedenti) sono quelli rilevanti ai fini IRPEF (in primis quelli da lavoro). Ma si potrebbe costruire un correttivo (spesso dimostratosi efficace), prevedendo che il cittadino li autocertifichi entro una modulistica molto blindata e articolata che lo vincoli a descrivere “se e perché” sono diversi da quelli riscontrabili nell'ultima dichiarazione IRPEF.
- c) Sarebbe d'aiuto anche una modifica legislativa alla normativa sull'autocertificazione, escludendo (o limitando) la possibilità per il cittadino di autocertificare i redditi senza esibire documentazione. Non va dimenticato che quella normativa ha incluso i redditi tra i dati autocertificabili con troppo semplicismo, senza valutare le conseguenze, anche in termini di oneri della P.A. per i controlli ex post. Peraltro i “redditi” sono sempre stati un oggetto di autocertificazione piuttosto eccentrico rispetto agli altri previsti dall'art. 46 del DPR 445/2000.
- d) Dall'inizio del 2020 sono stata ampliate le circostanze nelle quali il cittadino può presentare un ISEE corrente. E'una scelta opportuna, ma significa quindi che viene ritenuto accettabile dal legislatore che crescano molto gli ISEE nei quali non opera l'immissione di redditi a cura dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate, e dunque il relativo controllo automatico.

8.2. SUI PATRIMONI MOBILIARI

- a) Volendo mantenere la logica di valutare un identico “momento di possesso” per i patrimoni mobiliari ed immobiliari (perché gli uni possono convertirsi negli altri) non sembra assolutamente indispensabile che il periodo cui si riferiscono debba essere soltanto un anno solare precedente la DSU (giacenza media) per i patrimoni mobiliari, o un 31 dicembre precedente la DSU. Se l'archivio già esistente dei gestori di patrimoni finanziari presso l'Agenzia delle Entrate prevede un rifornimento dei dati “in continuo”, oppure in segmenti temporali più brevi di 12 mesi (ad esempio uno scarico trimestrale), è altrettanto agevole utilizzare una “giacenza media” che si riferisca al solo trimestre precedente la DSU, nonché lo stock al momento della DSU. E se l'archivio non opera così non dovrebbe essere impossibile adattarlo. Quindi un “controllo automatico” potrebbe essere operante anche se il cittadino dovesse dichiarare i patrimoni mobiliari posseduti al momento della DSU. Certo la soluzione migliore sarebbe

che i dati sui patrimoni mobiliari venissero immessi entro l'ISEE in automatico ricavandoli dall'archivio dei rapporti finanziari, superando eventuali obiezioni del Garante della privacy⁴.

b) E' opportuno modificare quanto oggi è previsto quando l'attestazione ISEE riporta che il dichiarante ha omesso di dichiarare l'esistenza di rapporti finanziari (dei quali l'attestazione evidenzia i gestori ed i riferimenti), ossia che:

- il richiedente ha la facoltà di presentare una nuova DSU comprensiva delle informazioni omesse. Oppure può fare domanda per la prestazione avvalendosi della DSU con rilievi esposti;
- L'Ente erogatore potrà richiedere idonea documentazione atta a dimostrare la veridicità dei dati indicati nella dichiarazione

Invece dovrebbe essere evidenziato nella stampa dell'attestazione ISEE che quell'attestazione è irricevibile perché incompleta. E dunque dovrebbe essere riportato l'obbligo per il dichiarante di rifare la DSU e di non utilizzare quella attestazione, e l'obbligo per l'Ente erogatore di non accettarla. Oggi infatti si rischia di depotenziare il controllo (assai utile) sull'esistenza dei rapporti finanziari, nonché di accendere un peregrinare dei cittadini tra CAF ed Enti gestori, con relativi contenziosi.

Un'altra possibile evoluzione potrebbe consistere nel fatto che il riscontro stampato sull'attestazione evidenzi che sebbene vi siano rapporti finanziari non dichiarati, l'effetto di questa omissione sull'ISEE è nullo quando la loro consistenza è pari a zero.

8.3. SUI PATRIMONI IMMOBILIARI

a) Non è assolutamente indispensabile che il periodo cui si riferiscono i patrimoni immobiliari debba essere necessariamente un 31 dicembre precedente la DSU. Questo dato, oltre a non essere facile da ricostruire per il dichiarante (ad esempio se dichiara molti mesi dopo), non genera infatti nessun controllo automatico nel sistema ISEE. Dunque non dovrebbe implicare difficoltà chiedere di dichiarare i patrimoni immobiliari posseduti al momento della DSU, anzi aiuterebbe sia il dichiarante sia chi esegue i controlli, per non dover risalire con fatica a valori pregressi.

b) Una prospettiva interessante è quella di far immettere in automatico entro l'ISEE i patrimoni immobiliari dagli archivi dell'Agenzia delle entrate. L'articolo 10 del D. Lgs. 147/17 sul ReI accennava all'utilizzo del Catasto per popolare le DSU precompilate nel 2018. Sebbene inserire in automatico gli importi dei patrimoni immobiliari entro le DSU richieda un calcolo dei valori IMU anche in base alle scelte dei Comuni. E resta l'esigenza (peraltro ben più rilevante che entro il solo contesto dell'ISEE) di un aggiornamento del Catasto.

8.4. ALTRI STRUMENTI

a) In alcuni territori si valuta la condizione economica aggiungendo all'ISEE ed alla valutazione di reddito e patrimonio anche una stima/misura dei consumi del nucleo. L'ipotesi meriterebbe approfondimenti (in base alle esperienze), e potrebbe essere una facoltà lasciata agli Enti erogatori. Tuttavia occorre valutare "che cosa far dichiarare al cittadino" e "come controllarlo", visto che è fragile una stima dei consumi presunti ricavata solo da indagini pregresse.

8.5. I CONTROLLI CHE DEVONO ESSERE ESEGUITI DAGLI ENTI EROGATORI.

Oltre ai controlli che il sistema ISEE incorpora "in automatico", spettano in ogni caso agli Enti erogatori i controlli previsti su buona parte dei dati elencati all'articolo 10 comma 7 del dPCM 159/13 e s.m.i. Sul punto sarebbero utili questi miglioramenti:

a) Prevedere che la composizione anagrafica del nucleo ISEE sia controllata con meccanismi automatici, tramite connessioni del sistema ISEE con le anagrafi comunali, e dunque con l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) che è in costruzione. Anzi invece di "controlli ex post" sul nucleo

⁴ Una analisi di questa "Anagrafe dei rapporti finanziari", del suo utilizzo (sinora scarso) e delle possibili evoluzioni era contenuta ad esempio in una interessante relazione della Corte dei conti del luglio 2017: Corte dei conti, "L'utilizzo dell'anagrafe dei rapporti finanziari ai fini dell'attività di controllo fiscale", Deliberazione 26/7/2017, n° 11/2017/G.

dichiarato dai cittadini, il sistema ISEE potrebbe popolare in automatico i dati anagrafici importandoli dall'ANPR, ed evidenziare successive variazioni del nucleo. Automatismo che però va progettato nel link tra ISEE e ANPR.

- b) Sarebbe utile fornire agli Enti erogatori un sostegno nell'esecuzione dei controlli sulle autocertificazioni a loro carico, tramite un elenco sistematico degli archivi pubblici consultabili (INPS, Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio, Pubblico Registro Automobilistico, e così via), ed una ampia facilitazione per gli Enti erogatori nell'attivare le intese per l'accesso a quei dati. Peraltro potrebbe essere reso disponibile non solo un "elenco" degli archivi pubblici consultabili, ma un cruscotto come "maschera di ingresso" unica per tutti gli archivi da consultare, col duplice vantaggio di:
- presentare sempre all'operatore una sequenza/mappa guidata di tutti gli archivi ai quali è utile che acceda;
 - evitare lo spreco dei tempi necessari per la sola entrata ed uscita dai diversi singoli archivi.
- c) Non va sottovalutato il problema derivante dal fatto che l'INPS ed altre amministrazioni utili per i controlli (come Agenzia delle Entrate o PRA), anche in conseguenza di indicazioni del Garante della privacy, rilasciano ad ogni Ente erogatore un numero limitato di credenziali per l'accesso ai loro archivi. Ciò genera non poche difficoltà, soprattutto negli Enti erogatori che hanno un elevato numero di servizi di front office che ricevono l'utenza, oppure che non ritengono efficace gestire letture dei dati ISEE e controlli solo in uffici di back office "centrali". Sarebbe dunque opportuna una più ampia concessione di credenziali di accesso, anche perché la sicurezza degli accessi non dipende dal numero di utenti abilitati, bensì dal fatto che tali accessi siano funzionali all'assetto organizzativo, e non costringano a comportamenti scorretti ma a volte inevitabili, come accessi di più operatori utilizzando un solo USERID e password.
- d) Per facilitare i controlli sui trattamenti assistenziali non INPS ricevuti dal nucleo era previsto il "Casellario dell'assistenza", confluito nel SIUSS il cui disegno prevede che l'Inps lo popoli con le prestazioni che essa eroga, e che tutti gli altri enti erogatori pubblici di prestazioni sociali agevolate (ossia dipendenti da una valutazione della condizione economica) obbligatoriamente inviino all'Inps i dati delle loro prestazioni e dei loro utenti, in base a tracciati e modalità definite dall'Inps. Lo strumento è molto importante ma sarebbe necessario che (nell'ambito del SIUSS) si superassero queste criticità:
- è poco realistico che tutti gli enti erogatori inviino sistematicamente i propri dati su fruitori e prestazioni; meglio puntare ad una architettura nella quale una piattaforma sovraordinata li catturi in automatico. Il tema richiede strategie da approfondire, ma confidare che il meccanismo attuale sia efficace è illusorio.
 - Non è prevista la possibilità di ricostruire le prestazioni delle quali beneficia non solo la singola persona, ma il suo intero nucleo familiare. Lettura che è invece decisiva per tutti i servizi (ed interventi) che hanno in carico l'intero nucleo, come accade di norma nei servizi sociali, anche in prestazioni che sono appositamente regolate da leggi nazionali con criteri che considerano l'intero nucleo. L'ISEE è costruito per l'intero nucleo familiare, dunque sarebbe logico che questa prospettiva fosse estesa anche nel SIUSS.
 - Ciò che un Ente erogatore può leggere nel SIUSS sono solo i suoi interventi o quelli dell'INPS; il che svuota di senso l'obiettivo di vedere tutte le prestazioni erogate ad un nucleo da qualunque amministrazione.
 - Il SIUSS potrebbe diventare un efficace strumento di controllo ex ante dei contenuti degli ISEE. I trattamenti assistenziali erogati (da chiunque) al nucleo potrebbero essere immessi in automatico nelle DSU dal sistema, riducendo così di molto le autodichiarazioni. E se il SIUSS è alimentato con dati "freschi" e correnti questi trattamenti nell'ISEE potrebbero essere quelli ricevuti al momento della DSU (o nei 3 mesi precedenti).