

Cosa cambia nell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee)

Lelio Violetti

Nei primi quindici anni di vita l'Isee («Indicatore della situazione economica equivalente»), che misura con criteri oggettivi la ricchezza reddituale e patrimoniale delle famiglie (la prova dei mezzi), ha mostrato evidenti limiti applicativi dovuti a cause interne (le regole di calcolo dell'indicatore) ed esterne (elevata evasione dell'imposizione sui redditi, autodichiarazione dei dati che contribuiscono al calcolo ed assenza di controlli tempestivi e sistematici).

Con il Regolamento (Dpcm n. 159 del 5 dicembre 2013) l'Isee è stato completamente revisionato sia nelle

regole di calcolo che nelle modalità di esecuzione dei controlli.

Il nuovo Regolamento contiene una definizione più equa degli elementi che contribuiscono a determinare reddito e patrimonio ed avvia interventi informatici per eliminare l'evasione, cosiddetta «involontaria», dovuta all'autodichiarazione e per ridurre quella «volontaria», relativa soprattutto alla componente patrimoniale.

Il principale punto critico dell'Isee in futuro resterà l'evasione fiscale in quanto con poche migliaia di euro di reddito non dichiarato questo assume valori molto più bassi.

RPS

L'esigenza di misurare con criteri oggettivi la ricchezza delle famiglie (la prova dei mezzi) nasce nei paesi ad economia avanzata negli anni novanta del secolo scorso in conseguenza della necessità di ridurre la spesa sociale destinata ai servizi e alle prestazioni (meno risorse disponibili) e di indirizzare il supporto economico pubblico, selezionando chi ne ha bisogno con un metodo imparziale.

La misura della ricchezza delle famiglie, pertanto, viene introdotta nel nostro ordinamento dal decreto legislativo del 31 marzo 1998 n. 109.

Allo strumento di misura viene dato il nome di «Indicatore della situazione economica equivalente» (Isee). L'indicatore è pari al rapporto tra l'«Indicatore della situazione economica» (Ise) e un parametro legato alla numerosità della famiglia (Scala di equivalenza). L'«Indicatore della Situazione economica», a sua volta, è pari alla somma dell'«Indicatore della situazione reddituale» (Isr) e del 20% dell'«Indicatore della situazione patrimoniale» (Isp) di tutti i componenti della famiglia. L'Isee è calcolato attraverso i dati, indicati dal richiedente la prestazione, in una apposita dichiarazione, chiamata Dichiarazione Sostitutiva Unica (Dsu).

$$Isee = \frac{Ise (Isr + 20\%Isp)}{\text{Scala di equivalenza}}$$

In questo modo l'Isee valuta la situazione economica del nucleo familiare cui appartengono coloro che richiedono «prestazioni o servizi sociali o assistenziali». Prendendo in considerazione il reddito e il patrimonio, l'Isee tiene conto di tutti gli elementi che concorrono a formare la ricchezza d'un nucleo familiare e quindi, dal punto di vista teorico e metodologico, è uno strumento fondamentale per garantire l'equità dello Stato sociale.

Conseguentemente lo strumento è utilizzato in numerosi campi: assegno per il nucleo familiare con tre figli minori, assegno di maternità, asili nido, mense scolastiche, libri, borse di studio, riduzione delle tasse universitarie, servizi socio-sanitari, servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas), ticket sanitari, tributi e tariffe comunali, reddito minimo, trasporto pubblico, assegnazione di case popolari, agevolazioni nell'affitto, ecc.

Nel corso del 2011 sono state presentate poco più di 7,5 milioni di Dsu che si riferiscono a circa 19 milioni di soggetti (un terzo della popolazione nazionale); tali soggetti fanno parte di 6,5 milioni di nuclei familiari. Nel 2012 le Dsu presentate sono scese a 6,5 milioni appartenenti a 5,8 milioni di nuclei familiari¹.

Si stima, probabilmente per difetto, che ogni anno vengano trasferiti alle famiglie attraverso l'Isee circa 10 miliardi di euro sotto forma di servizi o attraverso la riduzione di tariffe e imposte locali o direttamente in denaro.

1. Breve storia della normativa alla base dello strumento

Le regole di calcolo dell'Isee vennero stabilite con il decreto legislativo n. 109/1998 e con il relativo Dpcm attuativo n. 221/1999. Tuttavia nel tempo sono state apportate numerose modifiche all'originario testo del decreto legislativo.

In particolare, prima che lo strumento andasse a regime, tutti gli articoli del decreto legislativo n. 109 sono stati modificati dal decreto le-

¹ I dati che seguono sono stati estratti dal *Rapporto Isee 2012* del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; il dato del 2012 è estratto dalla relazione illustrativa della «Riforma dell'Isee» pubblicata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali in occasione dell'approvazione del nuovo Regolamento.

gislativo n. 130 del 3 maggio 2000. L'approvazione di questo decreto legislativo comportò, a sua volta, la modifica delle disposizioni attuative che venne effettuata con il Dpcm n. 242/2001.

Questo primo intervento si rese necessario per risolvere alcuni problemi che si erano verificati in sede di prima applicazione dello strumento e che rischiavano di comprometterne l'efficacia. In particolare il decreto legislativo intervenne su tre aspetti tra loro collegati, riducendo la flessibilità e la discrezionalità nell'uso dello strumento da parte degli enti erogatori delle prestazioni e semplificando contemporaneamente il lavoro delle amministrazioni pubbliche e gli adempimenti dei richiedenti.

Sempre in linea con la necessità di stabilire delle regole uniformi e univoche su tutto il territorio nazionale ed anche con lo scopo di semplificare e facilitare l'uso dello strumento il decreto legislativo n. 130/2000 creò il Sistema informativo dell'Isee, affidandone la gestione all'Inps che, oltre a sviluppare e rendere disponibili i programmi per il suo calcolo, doveva raccogliere in unico archivio nazionale tutte le Dichiarazioni sostitutive uniche presentate, consentendone un utilizzo condiviso da parte di tutti gli enti erogatori. Era anche previsto uno scambio di dati fra Inps e Dipartimento delle entrate (ora Agenzia) per controllare l'autodichiarato dai richiedenti. Questo scambio non è stato mai realizzato.

Successivamente sono state apportate modifiche all'impianto originario nel 2007 con la legge n. 244 e nel 2010 con la legge n. 183.

Con la legge n. 244 del 24 dicembre 2007 il secondo governo Prodi trasferì la ricezione delle dichiarazioni dall'Inps all'Agenzia delle entrate nella convinzione che il controllo dei dati autodichiarati dai richiedenti sarebbe stato più efficiente ed incisivo se svolto direttamente e senza intermediazioni dall'Anagrafe tributaria, l'ente titolare del trattamento di gran parte delle informazioni necessarie al calcolo.

Il trasferimento della ricezione delle dichiarazioni prevedeva che, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della disposizione, venisse emanato un decreto attuativo del presidente del Consiglio dei ministri. Nei primi mesi del 2008 entrò in carica il successivo governo Berlusconi che non emanò il decreto e che, con la legge del 4 novembre 2010 n. 183, attribuì di nuovo all'Inps il compito di governare e gestire il flusso informativo delle dichiarazioni presentate dai richiedenti.

Questo secondo intervento normativo, incomprensibile da un punto di vista logico, costituisce una sorta di marcia indietro e ha fortemente depotenziato la possibilità di effettuare controlli efficaci, rapidi ed

RPS

Lelio Violelli

esaustivi su gran parte dei dati necessari al calcolo dell'Isee e autodichiarati dai richiedenti le prestazioni.

Nei primi anni di vita, quindi, lo strumento ha mostrato evidenti limiti applicativi, che hanno concorso a diminuirne l'efficacia. Limiti legati principalmente alle modalità di controllo della veridicità dei dati autodichiarati dai richiedenti e alla elevata evasione dell'imposizione sui redditi esistente in Italia. Evasione che squilibra la struttura del prelievo fiscale a svantaggio dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, che hanno meno possibilità di omettere di dichiarare per intero i propri guadagni.

Un altro limite derivava dalle elevate franchigie concesse alla parte patrimoniale che facevano sì che, in molti casi, l'indicatore non ponderasse adeguatamente questa componente nelle posizioni dei richiedenti. L'effetto risultava poi amplificato dalla mancanza di controlli sulla correttezza dei dati patrimoniali dichiarati.

Altre insufficienze hanno riguardato fattori interni allo strumento come:

- la non adeguata definizione in alcune particolari situazioni del nucleo familiare;
- il fatto che non tutti i redditi effettivamente percepiti concorrevano a determinare la relativa componente;
- la mancata detrazione degli assegni di mantenimento corrisposti al coniuge;
- la necessità di collegare la determinazione dell'indicatore ad alcune specifiche prestazioni;
- l'impossibilità di aggiornare il reddito a nuove ed impreviste situazioni che si verificavano in corso d'anno come la perdita di lavoro.

Con l'articolo 5 («Introduzione dell'Isee per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie») del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (cosiddetto «Salva Italia»), così come modificato della legge di conversione del 22 dicembre 2011, n. 201, il governo ha posto le premesse per avviare a superamento tali criticità, aprendo la strada a una prima significativa trasformazione dello strumento verso una maggiore equità.

L'introduzione di queste innovazioni è avvenuta con il Dpcm [«Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee)»] n. 159 del 5 dicembre 2013 che apporta consistenti modifiche alle regole di calcolo dello strumento e alle modalità d'esecuzione dei controlli.

2. *L'Isee calcolato con le regole del nuovo Dpcm (n. 159/2013)*

Il nuovo Dpcm interviene su tutti gli elementi che contribuiscono alla determinazione del valore dell'indicatore: nucleo familiare, componente reddituale, componente patrimoniale e scala di equivalenza.

Nella composizione della famiglia viene superato il principio che «ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo» aprendo la possibilità di definire, solo per alcune prestazioni, come ad esempio per quelle socio-sanitarie rivolte agli anziani o per quelle rivolte ai minorenni o per quelle per il diritto allo studio universitario, l'appartenenza di un soggetto ad un diverso nucleo familiare.

Risulta, inoltre, largamente modificato l'Indicatore della situazione economica in tutte e due le componenti che contribuiscono a formarlo. In particolare nella prima, l'«Indicatore della situazione reddituale», sono state introdotte rilevanti novità tra le quali sono da segnalare:

1. l'inclusione nella determinazione del reddito di ogni componente di tutti i corrispettivi che contribuiscono alla disponibilità economica del nucleo;
2. la sottrazione dal reddito di chi li eroga dell'importo degli assegni di mantenimento che in precedenza contribuivano sia al reddito di chi li erogava che a quello di chi li riscuoteva;
3. la sottrazione dal reddito del componente che le sostiene delle spese sanitarie per disabili fino ad un massimo di 5.000 euro;
4. la deduzione d'una quota (il 20% fino a 2.000 euro) del reddito da lavoro dipendente ed assimilati;
5. la deduzione d'una quota (il 20% fino a 1.000 euro) per i redditi da pensione o per i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari;
6. la deducibilità, dal reddito complessivo del nucleo, del canone annuo di locazione dell'abitazione di residenza fino ad un massimo di 7.000 euro, importo maggiorato di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo;
7. le franchigie per i nuclei con disabili nella misura di 4.000 euro (disabilità media) o 5.500 euro (disabilità grave) o 7.000 euro (presenza di persone non autosufficienti); tali importi salgono rispettivamente a 5.500 euro, 7.500 euro e 9.500 euro se trattasi di soggetto minorenne;
8. la deducibilità delle spese per collaboratori domestici e addetti all'assistenza personale, nei limiti dell'importo risultante dalla dichiarazione di assunzione presentata all'Inps e dai contributi versati al medesimo istituto, per i non autosufficienti;

RPS

Leio Violetti

9. il fatto che il trattamento economico erogato da un'amministrazione pubblica è detraibile solo ai fini del calcolo dell'Isee da utilizzare per erogare il trattamento stesso.

Anche nella seconda componente, l'«Indicatore della situazione patrimoniale», il Dpcm introduce rilevanti novità. Tra queste si segnala che:

- nel caso in cui il nucleo familiare risieda in un'abitazione di proprietà il valore della franchigia passa da 51.646 euro (concessa in alternativa alla sottrazione del debito residuo del mutuo) a 52.500 euro con una maggiorazione di 2.500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo; la nuova franchigia abbatte il valore dell'abitazione determinato ai fini dell'Imu e si applica, in ogni caso, al netto del debito residuo del mutuo; inoltre la parte che eccede la franchigia contribuisce al patrimonio per i due terzi;
- la franchigia del patrimonio mobiliare scende da 15.493,70 euro a 6.000 euro per un componente, incrementata di 2.000 euro per ogni componente aggiuntivo fino ad un massimo di 10.000 euro; questa soglia viene maggiorata di 1.000 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo;
- viene aggiunto al valore del patrimonio del nucleo quello relativo agli immobili posseduti all'estero dai componenti;
- sono stati precisati i valori che debbono essere presi a base e la data di riferimento per il calcolo dell'ammontare complessivo del patrimonio mobiliare.

La scala di equivalenza, infine, è stata modificata con un aumento delle maggiorazioni previste per i nuclei con figli minorenni.

Altre importanti novità riguardano:

- le maggiorazioni per i componenti con handicap psicofisico permanente, che non sono più presenti nella Scala di equivalenza in quanto di queste si tiene conto nelle deduzioni e nelle franchigie della componente reddituale;
- l'introduzione dell'«Isee corrente» che attualizza il calcolo dell'indicatore all'anno in corso nei casi in cui si sono verificate, per almeno uno dei componenti del nucleo, situazioni impreviste che hanno modificato sensibilmente la condizione economica della famiglia;
- le prestazioni agevolate di natura sociosanitaria per le quali il nucleo familiare del beneficiario può essere costituito secondo le regole ordinarie ovvero, in alternativa, dal coniuge, dai figli minori di anni 18, nonché dai figli maggiorenni;
- ancora le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria, per le quali vengono risolte alcune questioni che avevano originato non poche

criticità in quanto, in alcuni casi, l'applicazione dello strumento dava origine a situazioni chiaramente inique; a tale proposito si rileva che già la legge originaria prevedeva l'emanazione d'un apposito Dpcm, mai pubblicato, per regolamentare il nucleo dei soggetti con handicap grave o anziani non autosufficienti;

- l'introduzione di un articolo che regola alcune situazioni particolari collegate alla definizione del nucleo familiare in caso di erogazione di prestazioni che hanno come beneficiari figli minorenni; viene così colmata una lacuna del vecchio ordinamento che aveva creato notevoli difficoltà applicative;
- le «Prestazioni per il diritto allo studio universitario», per le quali il Dpcm in corso di attuazione ha fissato una dettagliata e specifica casistica relativa al nucleo del beneficiario che risolve gran parte delle criticità evidenziate nell'applicazione dell'Isee in questo campo.

3. Confronto tra vecchio e nuovo ordinamento

Il nuovo Dpcm concentra l'attenzione esclusivamente sulla risoluzione per via normativa ed operativa dei problemi emersi nei primi quindici anni di applicazione. L'Isee mantiene, pertanto, la sua natura di misuratore oggettivo e neutrale della ricchezza del nucleo familiare.

In particolare il nuovo Isee contiene:

- una definizione di nucleo familiare più corretta e più rispondente alla realtà;
- un'articolata e dettagliata enunciazione delle componenti reddituale e patrimoniale in cui rientrano tutti gli elementi che contribuiscono alla loro determinazione;
- una rimodulazione delle franchigie con importi più aderenti ai fattori che rendono necessaria la loro introduzione;
- una maggiore considerazione nella Scala di equivalenza della spesa sostenuta per il mantenimento del nucleo per la presenza di tre o più figli minorenni;
- l'introduzione dell'Isee corrente in caso di perdita di lavoro o chiusura dell'attività con la relativa componente reddituale attualizzata all'anno in cui si è determinata la nuova situazione;
- un collegamento, per alcune specifiche prestazioni, delle modalità di calcolo dell'indicatore alla natura stessa della prestazione.

Sono, tuttavia, da esprimere alcune notazioni critiche sulla rimodulazione delle franchigie.

RPS

Lelio Violetti

La franchigia concessa al valore del patrimonio del nucleo di chi risiede nell'abitazione di proprietà non appare in equilibrio con quella concessa sul reddito al nucleo che risiede in una casa in affitto. La condizione delle famiglie che vivono in una casa non di proprietà è sicuramente di maggiore disagio e la determinazione dell'indicatore non sembra tener conto di ciò in quanto concede al valore dell'abitazione occupata direttamente dal nucleo proprietario una franchigia sulla componente patrimoniale di 52.500 euro (corrispondente ad una riduzione della parte reddituale di 7.000 euro come risultato di $52.500 \times 0,2 \times 2/3$) oltre all'abbattimento del mutuo residuo e di un terzo della parte eccedente.

Per quanto riguarda la premialità, con aumento delle franchigie in base al numero di componenti, concessa sia in riferimento all'abitazione (di proprietà o meno), sia per abbattere il valore del patrimonio mobiliare, si osserva che ciò è in contraddizione con la funzione della Scala di equivalenza quale unico elemento di parametrizzazione della ricchezza della famiglia rispetto alla sua numerosità.

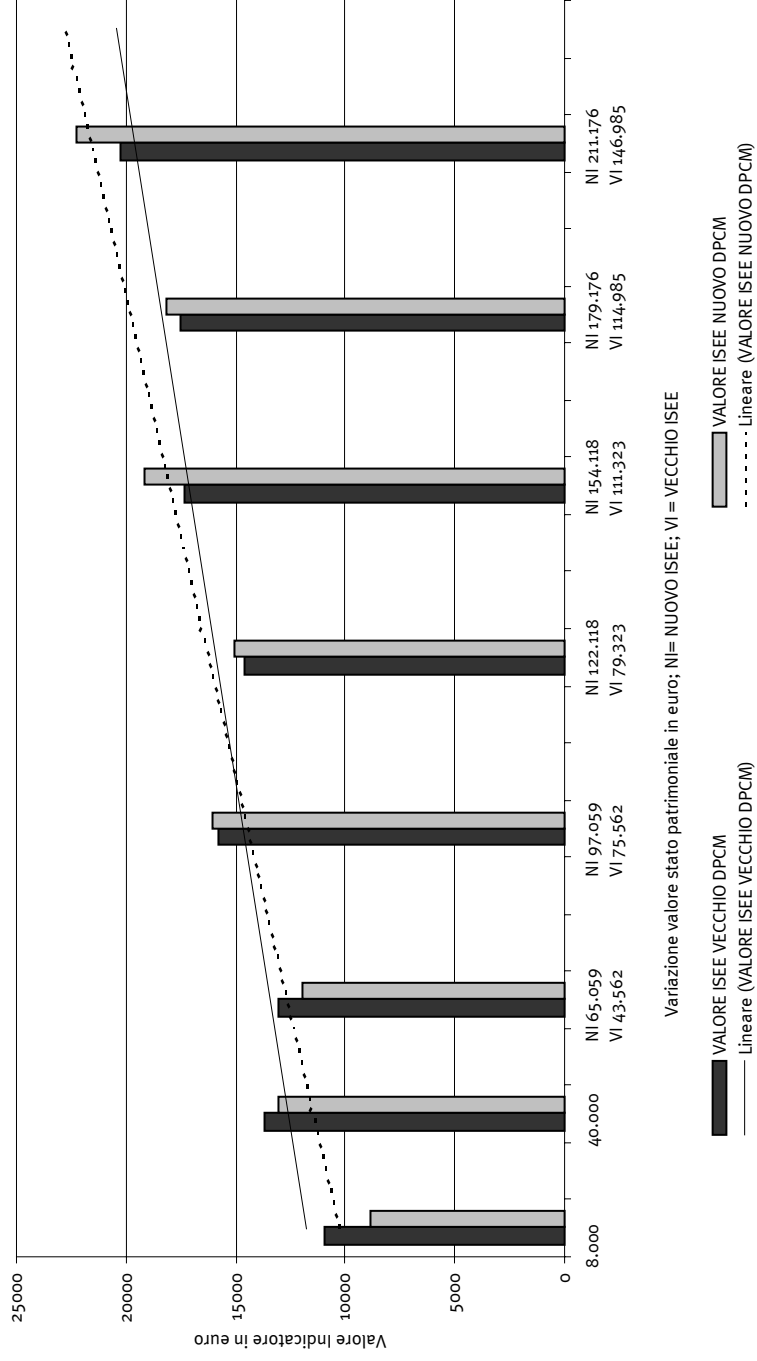
Si rileva, infine, che la percentuale con cui la componente patrimoniale concorre al calcolo è rimasta invariata (20%). La componente patrimoniale fu introdotta perché nel nostro paese l'evasione è elevata e, in genere, gran parte della ricchezza sottratta al fisco si trasforma in patrimonio. L'elevato tasso di evasione avrebbe fatto ipotizzare un incremento della percentuale del 20% anche in considerazione del fatto che i lavoratori autonomi e i titolari d'impresa, con partita Iva e al disotto d'una determinata soglia di ricavi, godono del vantaggio degli studi di settore attraverso cui il contribuente può limitarsi a dichiarare l'ammontare dei ricavi (e conseguentemente del relativo reddito) congruente, omettendo di denunciare gli importi che vanno oltre tale ammontare.

Il grafico² che segue evidenzia come il valore dell'Isee, calcolato con il nuovo Dpcm, cresca al crescere del patrimonio in modo tale da consentire una migliore classificazione (graduatoria) tra i soggetti richiedenti il servizio o la prestazione.

Tale migliore diversificazione è dovuta principalmente al fatto che la componente patrimoniale immobiliare e quella mobiliare incidono in maniera maggiore e più progressiva.

² Tabelle e grafici sono estratti dal Rapporto annuale *Indagine conoscitiva sui primi anni di applicazione dell'Isee - l'Indicatore della situazione economica equivalente (1998-2013)* dell'Associazione per la legalità e l'equità fiscale, www.fiscoequo.it.

Figura 1. Confronto sul calcolo dei valori indicatore per una coppia con due figli minori e un reddito di 31.600,18 euro



4. Il rafforzamento dei controlli

Nel nuovo Regolamento per rafforzare i controlli sono state apportate rilevanti modifiche alle modalità di dichiarazione in quanto è previsto che:

- tra i dati da autocertificare non compaiono più le informazioni sui redditi gestite dall'Agenzia delle entrate e quelle gestite dall'Inps; conseguentemente questi dati verranno automaticamente rilevati dalle banche-dati dei sistemi informativi dei due enti e allo scopo è prevista la stipula di una convenzione per lo scambio dei dati fra Inps e Agenzia delle entrate;
- per il patrimonio mobiliare inizialmente è previsto il riscontro dell'esistenza di rapporti con l'apposita sezione istituita presso l'Anagrafe tributaria e poi l'acquisizione diretta del loro valore sintetico.

Per quanto riguarda il primo punto si tratta d'un importante passo avanti verso la semplificazione degli adempimenti del cittadino/dichiarante e d'un significativo miglioramento dei controlli di base (non si potranno più autodichiarare dati reddituali diversi da quelli già in possesso dell'Agenzia delle entrate e dell'Inps).

In particolare il richiedente non deve più autocertificare i seguenti dati:

- reddito complessivo dichiarato ai fini Irpef;
- la gran parte dei redditi soggetti a imposta sostitutiva o a ritenuta a titolo d'imposta in quanto rilevabili dalla dichiarazione dei redditi;
- le prestazioni erogate dall'Inps come trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari.

Il secondo punto, relativo al patrimonio mobiliare, rappresenta una novità considerevole e particolarmente significativa ai fini del «rafforzamento dei controlli» in quanto il Regolamento prevede, per l'autodichiarato sul patrimonio mobiliare, che l'Agenzia delle entrate da subito verifichi la sua corrispondenza con quanto presente nell'«apposita sezione dell'anagrafe tributaria» che contiene questo tipo d'informazioni (la cosiddetta «Anagrafe dei conti»).

È, inoltre, previsto che al fine di ridurre ulteriormente le informazioni autodichiarate entro un anno vengano emanati uno o più decreti in cui «sono identificate le componenti del patrimonio mobiliare per cui è possibile acquisire il dato, sotto forma di valore sintetico».

Progressivamente, quindi, il richiedente la prestazione non dovrà più autodichiarare nessun dato già conosciuto dall'amministrazione pubblica; il disegno è ambizioso e dovrà essere verificato alla prova dei fatti. Il suo successo dipenderà principalmente dalla maturità dei si-

stemi informativi in gioco, in particolare dalla qualità dei dati in questi contenuti, e dalla loro capacità di colloquiare e di scambiare informazioni in maniera massiva ed in tempi prestabiliti.

In merito al fatto che non si dovranno più dichiarare dati già presenti negli archivi della Amministrazione pubblica si osserva che il controllo incrociato e automatico dei dati autodichiarati con quelli presenti negli archivi dell'Anagrafe tributaria era già previsto nelle precedenti versioni della legge e non era stato, a quello che si sa, mai realizzato. Ora viene riproposto con maggior dettaglio, nei tempi e nei modi, dal nuovo Regolamento. C'è da osservare che la creazione d'un collegamento telematico, che consenta la realizzazione anche dei controlli automatici d'incrocio, non è solo un banale scambio di dati, ma richiede l'attivazione d'un servizio d'interoperabilità e di cooperazione applicativa tra sistemi informativi (quello dell'Inps e quello dell'Agenzia delle entrate).

A questo proposito non fa ben sperare la tempistica stabilita per l'introduzione delle innovazioni iniziali, 120 giorni dall'emanazione del Regolamento, e quanto in questo riportato: «Ai maggiori compiti previsti [...] per l'Inps e per l'Agenzia delle entrate si provvede con le risorse umane e finanziarie disponibili a legislazione vigente».

Collegato al nuovo Regolamento, inoltre, è il decreto interministeriale per la «Definizione delle modalità di rafforzamento del sistema dei controlli» dell'8 marzo 2013 in cui è istituita la «Banca Dati delle prestazioni agevolate» che dà attuazione pratica all'obbligo degli enti erogatori di trasmettere all'Inps i dati dei soggetti che ne hanno beneficiato (legge del luglio 2010).

Questo decreto colma una grave lacuna in quanto, ad oggi, si è a conoscenza delle informazioni relative ai nuclei familiari che hanno presentato dichiarazione ai fini della determinazione dell'Isee, ma poco o nulla si sa, a livello nazionale, in merito a quali benefici questi nuclei hanno ottenuto attraverso questa dichiarazione.

Data la diffusione dello strumento si tratta di una carenza non di poco conto che non permette di valutare l'efficacia e l'equità dell'Isee attraverso dati quantitativi circa la fruizione delle prestazioni. La banca dati dei beneficiari avrebbe dovuto essere, a livello informatico, il naturale completamento del processo amministrativo che viene avviato dalla presentazione d'una dichiarazione ai fini dell'erogazione d'una prestazione sociale e si conclude con l'acquisizione o meno dell'agevolazione. Aspetto critico della creazione di questa banca dati è l'assenza d'una infrastruttura tecnologica specifica di colloquio fra i soggetti che ope-

rano nella gestione amministrativa dell'Isee: Inps al centro e regioni e comuni in periferia.

5. *L'autonomia degli enti territoriali*

La legge originaria consentiva ampia autonomia a Regioni e Comuni di modificare ed integrare, per le prestazioni da loro erogate, le regole di calcolo dell'indicatore.

La regione Lombardia e le province autonome di Trento e Bolzano hanno, pertanto, adottato propri misuratori della capacità dei mezzi denominati, rispettivamente, Fattore famiglia lombardo (Ffl), Indicatore della condizione economica familiare (Icef) e Dichiarazione unificata di reddito e patrimonio (Durp) che differiscono notevolmente dall'Isee nazionale.

L'Icef e il Durp delle province autonome di Trento e Bolzano hanno modificato la determinazione della componente reddituale, passando dall'applicazione del criterio di reddito disponibile, adottato dall'Isee nazionale, a quello di reddito spendibile ovvero al netto di una serie di spese sostenute dal nucleo familiare.

Il Fattore famiglia, invece, ha modificato la scala di equivalenza e le franchigie, presenti anche nell'Isee nazionale sia sui redditi che sul patrimonio, a favore dei nuclei più numerosi.

Tra i comuni l'esempio più rilevante è quello di Parma, che ha adottato un proprio indicatore con una scala di equivalenza mutuata dal coefficiente familiare utilizzato ai fini fiscali in Francia e conosciuta come «quoziente Parma».

Sia il Fattore famiglia lombardo che il «quoziente Parma» trasformano un misuratore oggettivo della ricchezza della famiglie in uno strumento per agevolare le famiglie numerose.

Il nuovo Regolamento ha fortemente limitato l'autonomia degli enti territoriali nella definizione delle regole di calcolo dell'Isee in quanto «ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate» l'indicatore «costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione».

Questa specificazione dovrebbe impedire l'adozione da parte di regioni e comuni, in sostituzione o ad integrazione dell'Isee nazionale, di deliberare e rendere operative, come in passato, varianti della «prova dei mezzi», come se il modo di misurare la ricchezza delle famiglie, di per sé neutrale, rispondesse in questi luoghi a regole diverse.

6. Il problema dell'evasione

Il principale elemento che ha contribuito ad indebolire l'Isee è il fatto che nel nostro paese l'evasione dell'imposizione sui redditi delle persone fisiche è molto elevata e il reddito nel calcolo dell'indicatore è l'elemento più importante.

Altra condizione che ha influenzato in negativo l'Isee è dovuta al fatto che il valore del patrimonio mobiliare è, in genere, tassato a titolo d'imposta alla fonte (non rientra cioè nella dichiarazione dei redditi) e quindi non è, allo stato attuale, verificabile. Infatti non esiste nel nostro paese una imposizione sul patrimonio mobiliare che evidenzia la ricchezza a livello dichiarativo.

Anche il patrimonio immobiliare è iscritto in un registro, tenuto dall'Agenzia delle entrate (fino a poco tempo fa Agenzia del territorio), in cui il valore dell'oggetto (fabbricato o terreno) in molti casi non è aggiornato e la qualità dei dati su proprietari e diritti non è elevata per la presenza di errori e mancati aggiornamenti accumulati nel tempo.

La poca attenzione del nostro sistema fiscale alle «manifestazioni di ricchezza» dovuta all'assenza d'una imposizione organica sul patrimonio (ad esempio il valore dell'abitazione principale non è imponibile nelle imposte locali così come non lo è nell'imposta sui redditi) ha favorito la possibilità di non autodichiarare correttamente queste informazioni. È vero che il valore del patrimonio pesa sull'indicatore solo per il 20%, ma è altrettanto vero che chi evade l'imposizione sul reddito in genere investe nel patrimonio.

Chi ha occultato reddito e patrimonio si è trovato, pertanto, nella condizione, in particolari situazioni, anche di godere di prestazioni sociali, aggravando la «piaga» dell'evasione fiscale con il trasferimento di ulteriori risorse economiche aggiuntive ai «furbi» a danno dei cittadini «onesti».

Il nuovo Regolamento ha posto le basi per ridurre sensibilmente questi fenomeni, almeno quelli derivanti dalla non veridicità dell'autodichiarato sia nella componente reddituale che in quella relativa al patrimonio mobiliare. Resta l'evasione fiscale pura e semplice in cui sarà necessario rafforzare anche i controlli sostanziali affidati dal nuovo Regolamento, come in precedenza, alla Guardia di finanza.

La tabella che segue evidenzia come l'evasione condizioni e distorca pesantemente il valore dell'indicatore, sbilanciando il risultato a vantaggio dei nuclei all'interno dei quali ci sono soggetti che non dichiarano tutto ciò che guadagnano e che in questo modo acquistano un illegale vantaggio competitivo piuttosto consistente.

Tabella 1. Valore dell'indicatore Isee nel nuovo Dpcm per nucleo familiare: coppia con 2 figli minori con reddito complessivo Irpef di 31.600,18 euro

<i>Altre componenti: affitto/ occ. direttamente, patr. mob.</i>	<i>Intero</i>	<i>Reddito evaso di 10.000,00 €</i>	<i>% vantaggio illegale</i>
Aff. = 9.000,00 € patr. mob. = 8.000,00 €	8.894,38 €	4.829,34 €	45,70
Aff. = 9.000,00 € patr. mob. = 40.000,00 €	13.008,20 €	8.943,16 €	31,25
Val. ab. occ. dir. = 57.058,78 € patr. mob. = 8.000,00 €	11.987,00 €	7.921,96 €	33,91
Val. ab. occ. dir. = 57.058,78 € patr. mob. = 40.000,00 €	16.100,82 €	12.035,78 €	25,25
Val. ab. occ. dir. = 114.117,57 € patr. mob. = 8.000,00 €	15.079,62 €	11.014,58 €	26,96
Val. ab. occ. dir. = 114.117,57 € patr. mob. = 40.000,00 €	19.193,44 €	15.128,40 €	21,18
Val. ab. occ. dir. = 171.176,35 € patr. mob. = 8.000,00 €	18.172,23 €	14.107,19 €	22,37
Val. ab. occ. dir. = 171.176,35 € patr. mob. = 40.000,00 €	22.286,05 €	18.221,01 €	18,24

7. L'Isee tra passato e futuro

Lo strumento della «prova dei mezzi» ha una sua validità intrinseca ed oggettiva in quanto, in particolare nella nuova versione, mette insieme famiglia, reddito e patrimonio «valorizzando» e «classificando» la disponibilità economica del nucleo.

Il principale punto critico che incide sulla sua efficacia resta l'evasione. Con poche migliaia di euro di reddito non dichiarato, infatti, l'indicatore assume valori molto più bassi riducendo significativamente l'equità della misurazione.

Tenendo conto che comunque si tratta d'uno strumento necessario per erogare agevolazioni e prestazioni sociali a chi ne ha effettivamente bisogno, il percorso da compiere verso un suo utilizzo trasparente e imparziale è, pertanto, ancora piuttosto lungo anche se il nuo-

vo Regolamento, nel momento in cui andrà a regime, risolverà, almeno in parte, l'evasione, cosiddetta «involontaria», dovuta all'autodichiarazione e, ampliando i controlli informatici, darà un grosso contributo a ridurre l'evasione «volontaria», soprattutto quella che falsa la componente patrimoniale.

In futuro, se si vuole salvaguardare il suo utilizzo ed estendere il suo campo d'azione, è necessario che le informazioni che sono alla base del calcolo dell'indicatore siano verificate e controllate allo stesso modo e con gli stessi criteri con cui sono trattate quelle presenti nelle dichiarazioni fiscali.

Significativi in tale ambito saranno gli interventi che dovranno essere effettuati dall'Agenzia delle entrate nel breve e medio termine, sia sul fronte delle gestioni mobiliari del contribuente, con la messa a regime della «anagrafe dei conti correnti», che su quello della gestione dei dati immobiliari, con l'aggiornamento delle rendite ai valori di mercato degli immobili e con una esaustiva operazione di «pulizia» delle banche dati catastali (identificazione corretta dell'immobile e dei soggetti che vantano diritti, quali diritti vantano e in quali quote).

Il nuovo Regolamento ha risolto tutte quelle problematiche interne che condizionavano l'uso dello strumento, rendendolo, almeno dal punto di vista astratto, più equo e più aderente alle esigenze pratiche dei soggetti che richiedono la prestazione.

Oltre che dall'evasione il pregevole lavoro fatto per il nuovo Regolamento rischia, tuttavia, di essere vanificato anche dalla non andata a regime in tempi ragionevoli delle innovazioni informatiche che prevedono che il richiedente non autodichiari più quanto già conosciuto da Agenzia delle entrate ed Inps.

Giustamente per renderlo più equo il nuovo Regolamento ha di molto incrementato i dati che contribuiscono al calcolo dell'Isee, aumentando di conseguenza la complessità dello strumento. La mancata attuazione di quanto previsto nella norma in campo informatico andrebbe a ricadere sui richiedenti che si troverebbero ad autodichiarare molti più dati che in passato. Forse sarebbe stato auspicabile introdurre gradualmente tali cambiamenti, prevedendo una fase di collaudo e di sperimentazione.

RPS

Lelio Violetti

