



## **La riforma del *welfare*** **Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»**

### **L’Isee: una riforma incompiuta**

*di Raffaele Tangorra\**

#### **1. La Commissione Onofri e l’universalismo selettivo**

E’ opinione condivisa che il *welfare* del nostro paese – come emerso dalla stratificazione secolare degli interventi (soprattutto in termini di prestazioni monetarie legate all’attività lavorativa e quindi di natura sostanzialmente previdenziale) e in assenza di un quadro generale di disegno di un sistema assistenziale (fino alla promulgazione della “328” e siamo all’inizio del nuovo secolo!) – necessiti di un processo riformatore, non ancora compiuto, che vada nel senso del superamento della sua natura prevalentemente categoriale, senza perdere di vista le *compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*<sup>1</sup>: per dirla in altri termini – quelli della relazione finale della Commissione Onofri – “la riforma deve ispirarsi ad una scelta equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell’erogazione delle prestazioni”. Nell’ottica di perseguire questo *universalismo selettivo*, e per garantire un accesso equo alle prestazioni socio-assistenziali, la stessa Commissione riteneva opportuno “ridefinire e uniformare i criteri di misura e accertamento dei mezzi a cui è subordinata l’erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale e più in generale dei servizi pubblici”.

---

\* Le opinioni espresse in questa nota non impegnano in alcun modo l’istituzione alla quale l’autore appartiene.

<sup>1</sup> In realtà la selettività non si giustifica sulla sola base delle necessità di finanza pubblica, ma anche, secondo alcuni autori, per ragioni intrinseche di equità sociale (E. Gorrieri, *Parti uguali fra disuguali*, 2002).

Si può dire che è da queste considerazioni che nasce l'Indicatore della situazione economica equivalente, meglio noto col suo acronimo di Isee, che ha quasi la stessa età della Commissione Onofri e rappresenta uno dei primi seguiti delle sue indicazioni, potendone datare la nascita con il collegato alla finanziaria per il 1998<sup>2</sup> col quale il Governo venne delegato a istituire il nuovo strumento (delega esercitata con il d. lgs. 109 del marzo del 1998). In realtà, va detto che si avviava allora un travagliato iter legislativo e regolamentare<sup>3</sup> che solo agli inizi del 2002 porterà il sistema ad operare nelle modalità oggi conosciute. La legge 328/00 avrà intanto confermato, nelle linee indicate dalla Commissione Onofri, la nuova natura di universalismo nella selettività del nostro sistema assistenziale<sup>4</sup>, nonché l'Isee come strumento generalizzato per la prova dei mezzi (art. 25).

Di certo, comunque, l'Isee non è il primo strumento con cui si opera in Italia la prova dei mezzi: prima dell'introduzione del nuovo strumento vi erano tutta una serie di prestazioni pensionistiche assistenziali (assegno sociale, integrazione al minimo, invalidità) erogate sulla base di criteri di selettività (sostanzialmente in base ai redditi dell'assistito ed eventualmente del coniuge) e, soprattutto a livello locale e per l'accesso alle prestazioni del diritto allo studio universitario, da tempo si erano andate diffondendo pratiche di selettività, spesso differenziando *ex-ante* il trattamento dei redditi da lavoro dipendente rispetto a quello autonomo e sperimentando l'utilizzo anche di indicatori patrimoniali. Quali allora le caratteristiche principali del nuovo strumento?

## **2. Criteri unificati di valutazione della situazione economica**

La prima caratteristica che qui si evidenzia è l'ambizione dell'Isee ad essere l'*unico* strumento con cui disciplinare l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali. Come detto, la stessa Commissione Onofri auspicava maggiore uniformità nella prova dei mezzi; ma nella norma si va oltre, individuando l'Isee programmaticamente come "criteri *unificati* di valutazione della situazione economica" (art. 1, comma 1, d.lgs. 109/98). Questa aspirazione all'unicità è in realtà frustrata da principio, avendo il legislatore deciso di tener fuori dall'ambito di applicazione dell'Isee (perlomeno nel periodo di sperimentazione, ma a tutt'oggi nulla è cambiato) proprio quelle

---

<sup>2</sup> La delega al Governo è quella di cui all'art. 59, comma 51, della legge 449/97.

<sup>3</sup> A due anni di distanza dall'introduzione dell'Isee il governo ha ritenuto opportuno intervenire con "disposizioni integrative e correttive" – il decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130 – e all'inizio dell'estate del 2001 vi è stata la pubblicazione dei decreti attuativi. Gli enti locali erogatori di prestazioni sociali hanno a quel punto avuto sei mesi di tempo per adeguare la propria disciplina al nuovo strumento (in realtà, l'adeguamento è stato più lento e prosegue tutt'oggi).

<sup>4</sup> "Il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità..." (art. 2, comma 2) e "i soggetti in condizioni di povertà o con limitato reddito ... accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali" (art. 2, comma 3)

prestazioni pensionistiche assistenziali che costituiscono la gran parte delle erogazioni monetarie sottoposte a prova dei mezzi.

Molto lento è stato l'adeguamento degli enti locali, da ritenersi tuttora in corso. Inizialmente, infatti, sono state le prestazioni di "welfare nazionale" – quelle cioè per le quali l'uso dell'Isee è previsto dalla normativa nazionale di settore (ad esempio, assegno per i nuclei con almeno tre figli minori) – a rappresentare il traino nella diffusione dello strumento; le intenzioni espresse di richiedere prestazioni disciplinate localmente sono comunque passate da un terzo del totale nel 2002, primo anno di operatività del sistema informativo, a più di metà nel 2005<sup>5</sup>. E' una indicazione di come le amministrazioni locali, dopo un periodo iniziale di cautela e "resistenza" al cambiamento, abbiano familiarizzato con lo strumento apprezzandone le capacità selettive e la notevole semplificazione amministrativa insita nel sistema informativo centralizzato di cui si dirà più avanti. Ma allo stesso tempo la lentezza dell'adeguamento è forse indice della difficoltà di applicazione di uno stesso strumento a tutte le prestazioni socio-assistenziali – dalle erogazioni monetarie per contrastare la povertà alla compartecipazione al costo di prestazioni quali i nidi d'infanzia o le RSA o quelle per il diritto allo studio universitario. Da non trascurare nemmeno i cambiamenti istituzionali intervenuti contemporaneamente all'adozione dell'Isee e in particolare il trasferimento di competenze in materia di politiche sociali operato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e il conseguente amplificarsi di spinte centrifughe che hanno portato alcune regioni a progettare, se non ad applicare Isee regionali.

Se scelte peculiari di tipo territoriale, anche alla luce del mutato quadro costituzionale, appaiono difficilmente comprensibili per la stessa tipologia di prestazioni – la definizione delle politiche non implica, a parere di chi scrive, la scelta del metro con cui misurare le condizioni economiche dei beneficiari – una riflessione approfondita merita invece la possibilità che la scelta di uno stesso strumento per tutte le prestazioni si riveli una eccessiva forzatura rispetto agli obiettivi che le diverse politiche perseguono – si pensi solo alla differenza tra le popolazioni target sopra richiamate e a quanto diverse possano essere le componenti economiche e/o la composizione del nucleo da far rilevare nella prova dei mezzi al fine di identificarle. Ad esempio, i redditi esenti fiscalmente sono decisivi nel discriminare rispetto a prestazioni di contrasto alla povertà, ma possono ritenersi trascurabili per la determinazione delle tasse universitarie. Oppure le condizioni economiche del genitore naturale non convivente sono assolutamente necessarie per determinare la compartecipazione al costo, ad esempio, della frequenza di un nido, ma possono non esserlo affatto per la determinazione di altre prestazioni rivolte al nucleo convivente con il/la bambino/a. Il punto è che se in astratto è desiderabile classificare tutti gli italiani sulla base di un unico criterio di *ranking*

---

<sup>5</sup> I dati citati in questa nota derivano dai *Rapporti ISEE* curati nel corso degli anni da Paolo Sestito e Raffaele Tangorra per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali prima e il Ministero della solidarietà sociale poi.

indipendentemente dalla loro tipologia di bisogno, nel concreto operare delle politiche emergono esigenze che scelte univoche su tutto lo spettro non possono che trascurare.

### 3. Nucleo familiare e scale di equivalenza

Il secondo carattere distintivo dell'Isee che qui si mette in evidenza è la scelta dell'unità di riferimento. L'Isee è un indicatore *familiare*: per quanto riferito all'*individuo*, il suo valore è lo stesso per tutti i componenti il nucleo familiare; individui che vivono in nuclei familiari diversi per numerosità e caratteristiche sono resi confrontabili per mezzo di una scala di equivalenza, che tiene conto delle economie di scala che derivano dalla convivenza, nonché di particolari necessità del nucleo (ad esempio, legate alla presenza di persone con disabilità). Tale scelta ovviamente presuppone una piena condivisione delle risorse e implica che anche per prestazioni rivolte ad un singolo componente rilevino le condizioni economiche di tutti gli altri. Ma al di là di questa scelta di principio, che non è affatto scontata e dipende dal riconoscimento del legislatore delle formazioni sociali di base in cui si organizza la convivenza, operativamente il nucleo ai fini Isee è determinato a partire dai coniugi e dai figli ed aggregando ad essi i conviventi e le persone a carico a fini Irpef. Il nucleo Isee, in altri termini, può essere molto più ampio della “famiglia” tradizionale, riconoscendo anche le relazioni di convivenza<sup>6</sup>; da questo nucleo standard allargato, comunque, può essere estratto dagli enti che disciplinano l'erogazione della prestazione un nucleo “ristretto” specifico alla prestazione stessa.

Per quanto a volte, ad esempio in situazioni di famiglie aggregate, la costruzione del nucleo possa apparire discutibile<sup>7</sup> e per quanto alcune semplificazioni appaiano opportune – ad esempio, il criterio del carico fiscale è, oltre che poco convincente, empiricamente poco rilevante<sup>8</sup>, complicando però notevolmente la gestione amministrativa – i problemi posti dalla costruzione del nucleo riguardano più che altro la necessità di dover dar luogo a nuclei particolari – ad esempio, nelle prestazioni per gli universitari fuori sede o per i disabili gravi e i non autosufficienti, che pure la disciplina Isee ha cercato di regolamentare diversamente – e la scala di equivalenza.

---

<sup>6</sup> A questo proposito va segnalato che la scelta di includere nell'Isee i conviventi non ha generato la coda di polemiche cui si è assistito recentemente in merito al riconoscimento delle unioni di fatto.

<sup>7</sup> Ad esempio, molti problemi ha comportato l'aggregazione da parte di alcuni comuni nella stessa scheda anagrafica dell'assistente familiare e della persona assistita, data la loro coabitazione; in questi casi, però, il problema non sta nella scelta del nucleo ai fini Isee, ma nell'errata aggregazione nella stessa scheda anagrafica di persone, per quanto coabitanti, non legate da vincoli affettivi.

<sup>8</sup> Le persone a carico tipicamente sono il coniuge e /o i figli o comunque persone già nel nucleo convivente; quando non lo sono è difficile immaginare il rilievo ai fini dell'erogazione delle politiche sociali.

Quanto ai nuclei particolari, si rimanda alle considerazioni sull'unicità dell'Isee; con riferimento alle critiche alla scala di equivalenza, esse sono venute sia da chi la considerava "poco generosa"<sup>9</sup> sia da chi la criticava per ragioni opposte. Il punto è il metro con cui la si confronta: la scala più conosciuta in Italia è la cd. Carbonaro, utilizzata per il calcolo dell'incidenza di povertà, scala che effettivamente cresce in misura maggiore della scala Isee all'aumentare del numero dei componenti; ma se il paragone è la scala più diffusa a livello internazionale – la cd. scala "OCSE modificata" – allora il giudizio si inverte: ad una famiglia di due adulti e due bambini è associato, ad esempio, un parametro secondo la scala Isee di 2,46 (2,72 secondo la Carbonaro), mentre secondo la scala "OCSE modificata" di 2,1. Ancora sulle critiche alla scala: pur assegnando tipicamente le scale internazionali un peso inferiore ai bambini, in Italia vi sono disegni di legge depositati in Parlamento che vorrebbero differenziare la scala Isee in senso opposto.

Più che la scala di equivalenza, che potrebbe anche essere modificata ma sulla base di considerazioni più rigorose, appaiono discutibili le maggiorazioni previste dalla stessa, la cui ratio è chiara nel voler riservare un trattamento di favore a nuclei particolarmente disagiati – nuclei con persone disabili (maggiorazione pari a 0,5) o *single parent* (0,2) – o nell'incentivare l'occupazione femminile – è il caso della maggiorazione (0,2) per genitori entrambi lavoratori – trattandosi però di obiettivi che potrebbero meglio essere perseguiti per altra via.

#### **4. Redditi e patrimoni**

Il terzo ordine di considerazioni che qui si vuole portare all'attenzione riguarda le componenti economiche dell'Isee<sup>10</sup>. Se la pratica precedente più diffusa era quella di utilizzare come metro il solo reddito, rimediando ai difetti nella misurazione con scelte, a volte discutibili, di carattere categoriale (ad esempio, ponendo comunque le famiglie di lavoratori autonomi nella fascia più alta), la soluzione adottata con l'Isee è stata quella di includere il patrimonio – mobiliare e immobiliare – accanto al reddito nella costruzione dell'indicatore. Le ragioni per cui si inserisce il patrimonio nella costruzione di un indicatore quale l'Isee possono essere le più varie: si va dalla considerazione che il patrimonio entri nella funzione di utilità degli individui di per sé (ad esempio per ragioni legate al prestigio che vi è connesso) e non solo per i suoi frutti (che entrano nella funzione di utilità come reddito); all'osservazione del fatto che, in presenza di un orizzonte temporale limitato nel tempo, il reddito che si ottiene da un determinato patrimonio non è un buon

---

<sup>9</sup> Gorrieri, *op.cit.*

<sup>10</sup> Per una trattazione più esaustiva degli elementi qui riportati, si veda *Tre anni di ISEE: evidenze e valutazioni*, P. Sestito e R. Tangorra, in *La Rivista della Politiche Sociali*, anno I, n. 4/2004, p. 307-330

indice della possibilità di spesa che deriva dal suo possesso; oppure possono intervenire valutazioni relative al ruolo che il patrimonio gioca nell'individuare il tenore di vita di un nucleo familiare in presenza di redditi occultati. Inutile nascondersi che, vista la rilevanza dell'economia sommersa nel caso italiano, queste ultime valutazioni siano state decisive per le scelte compiute dal legislatore.

In realtà, l'indicatore nei suoi valori effettivi resta comunque dominato dai redditi, che contano in media per più di quattro quinti sul valore medio nazionale dell'Isee<sup>11</sup>. Indubbiamente si può rilevare che le franchigie – previste per il patrimonio mobiliare e, soprattutto, per la casa di abitazione – ne riducono notevolmente l'impatto: infatti, in assenza di tutte le franchigie (compresa quella sugli affitti), il peso del patrimonio sull'Isee quasi raddoppierebbe, passando dal 17% al 30%. Ad ogni modo, nella media nazionale la quota del patrimonio dipende quasi interamente dalla componente immobiliare, quella mobiliare rilevando complessivamente nell'Isee per appena l'1,7%<sup>12</sup>. Comunque, tenuto conto che nella popolazione Isee trova rappresentazione non solo la parte più povera del paese, l'impressione generale è che con riferimento al patrimonio mobiliare si sia in presenza di comportamenti opportunistici diffusi, tanto più che i controlli di veridicità relativi a tale componente sono molto difficili da attuare.

Pur con questi limiti, è utile chiedersi come cambia il confronto tra le posizioni delle famiglie con reddito da lavoro dipendente e quelle con reddito da lavoro autonomo nel passaggio all'Isee. Si osserva che le famiglie di dipendenti sono più "ricche" di quelle degli autonomi, l'Isee medio di questi ultimi essendo solo l'83% di quello dei dipendenti. L'indicatore patrimoniale assume però valori più che doppi (2 volte e un quarto) nel caso degli autonomi relativamente ai dipendenti, mentre quello dei redditi è pari a solo due terzi. L'inclusione del patrimonio nell'Isee permette così di riequilibrare il quadro nel verso di una misurazione di un più elevato tenore di vita degli autonomi, anche se manca comunque di replicare il *ranking* dei meccanismi di selettività categoriali – la discriminazione *ex-ante* e di per sé piuttosto arbitraria avverso gli autonomi – spesso adoperati in passato.

Al di là dell'inclusione del patrimonio nell'Isee, il legislatore ha operato, in realtà, una scelta di favore nei confronti dei lavoratori dipendenti considerando il reddito complessivo ai fini Irpef, cioè il reddito prima delle imposte che, per i lavoratori dipendenti, è al netto dei contributi previdenziali obbligatori, mentre per gli autonomi è al lordo degli stessi. Questa discriminazione non esplicita, alla luce dei dati su esposti, non è evidentemente sufficiente a riequilibrare una

---

<sup>11</sup> Si ricordi che l'Isee è costruito aggiungendo ai redditi il patrimonio valorizzato al 20%. Le franchigie relative alla casa di abitazione sono pari ad un massimo 5.164 euro per i redditi (si detrae il canone registrato fino a tale soglia) nel caso di famiglie che vivono in affitto, un massimo di 51.645 euro per il patrimonio immobiliare per chi vive in abitazione di proprietà (il valore è quello catastale rilevante ai fini Ici), 15.501 euro per il patrimonio mobiliare.

<sup>12</sup> Estreme sono peraltro le differenze territoriali, variando tale quota dallo 0,3% nel Mezzogiorno a più del 5% nel Nord-Est.

situazione in cui da un lato vi è un tipo di reddito immediatamente misurabile e difficilmente occultabile e dall'altro uno che si definisce con un certo margine di discrezionalità e soprattutto più facile da nascondere. Non a caso da più parti si richiede il ritorno a forme di discriminazione qualitativa esplicita mediante un qualche abbattimento del reddito da lavoro dipendente (e assimilati) nel computo dell'Isee.

Soprattutto per alcune tipologie di prestazioni, in particolare quando si tratti di definire in base all'Isee il livello di trasferimenti monetari volti a contrastare la povertà estrema, l'utilizzo dei dati reddituali fiscali al lordo delle imposte e la mancata considerazione di quei trasferimenti che siano esenti da imposizione pone comunque problemi nell'identificare il livello di benessere di un nucleo familiare. Più logico sarebbe, per molti aspetti, considerare il reddito disponibile (al netto quindi delle tasse ma inclusivo anche dei trasferimenti, indipendentemente quindi dal loro trattamento fiscale). L'esclusione di tali trasferimenti è spesso motivata dal fatto che il loro essere esenti da imposizione in quanto tale segnalerebbe una sorta di status di privilegio a loro garantito dal legislatore, venendo a qualificarsi come una prestazione essenziale, comunque da garantire e quindi non intaccabile da imposte e prelievi espliciti o impliciti (sotto forma di minore probabilità di attribuzione di altre prestazioni). Specialmente laddove si tratti di usare l'Isee nel definire accesso e importo di misure di contrasto della povertà e laddove l'esiguità delle risorse imponga un razionamento, l'indicatore attualmente definito paradossalmente favorisce quei nuclei familiari che rientrano in una delle categorie che già beneficiano di indennità esenti da imposte e che quindi già di qualche sostegno godono, a discapito di quelle famiglie appartenenti a gruppi esclusi dal nostro sistema di *welfare* ancora così tanto categoriale e segmentato.

Venendo agli elementi patrimoniali, il problema maggiore nel caso dei valori mobiliari è la facilità con cui tale informazione viene semplicemente omessa. Vi è il rischio concreto che le poche persone che oggi dichiarano un patrimonio mobiliare (superiore alla franchigia prevista) differiscano dagli altri più per una maggiore onestà intrinseca che per un maggior livello di benessere. A questo proposito è opportuno che l'anagrafe dei rapporti con gli intermediari finanziari recentemente costituita presso l'Agenzia delle entrate ai sensi delle misure anti-evasione varate ad inizio legislatura dall'attuale Governo sia sfruttata al meglio per contrastare comportamenti fraudolenti: pur non registrando tale anagrafe le consistenze dei conti, infatti, il confronto coi dati relativi all'esistenza di rapporti disponibile presso l'Agenzia avrebbe un potente effetto di deterrenza rispetto a chi – ed è la stragrande maggioranza dei casi – non dichiara oggi nemmeno di avere un conto in banca.

Quanto al patrimonio immobiliare, il problema principale appare quello delle franchigie, il suo ruolo essendo grandemente smorzato dalla previsione della franchigia per la casa di abitazione. La

sua presenza non è priva di senso, la ratio essendo quella di tener conto del fatto che l'abitazione è una sorta di spesa "necessaria". In questa ottica, è però poco comprensibile che la franchigia nel caso di un'abitazione di proprietà sia pari al doppio (in termini di effetti sull'indicatore) della deduzione massima consentita a fronte delle spese per l'affitto. Al tempo stesso, in quanto riduzione dei valori patrimoniali, la franchigia ha l'effetto perverso di azzerare il patrimonio immobiliare in un numero ragguardevole di casi, rendendo la capacità selettiva dell'indicatore meno pregnante. Soprattutto, in tutte queste situazioni viene implicitamente meno la funzione di "contrasto" del sommerso che l'inclusione del patrimonio comunque cercava di garantire sopperendo all'assenza di redditi dichiarati fiscalmente.

## **5. Il sistema informativo**

Resta da discutere della gestione amministrativa. Una delle caratteristiche più innovative della normativa di riferimento è indubbiamente l'istituzione del sistema informativo dell'Isee, avente come perno centrale di riferimento l'INPS. Il sistema si fonda su una pluralità di centri di ricezione delle dichiarazioni sostitutive capillarmente diffusi sul territorio (sostanzialmente i centri di assistenza fiscale, sostenuti da una convenzione nazionale con l'INPS, ma anche i comuni, altri enti erogatori e le sedi INPS territoriali), ognuno dei quali è tenuto a trasmettere alla banca dati centrale le informazioni contenute nelle dichiarazioni sostitutive ad essi presentate. Una volta acquisita la dichiarazione, l'Isee viene calcolato e messo a disposizione degli enti che disciplinano l'erogazione della prestazione. Così, una volta presentata una dichiarazione sostitutiva, il cittadino può richiedere una qualunque prestazione senza dover nemmeno esibire la dichiarazione stessa all'ente erogatore, che acquisirà l'Isee direttamente interrogando la banca dati.

L'istituzione di tale sistema ha apportato indubbiamente semplificazioni non solo per il cittadino ma anche per la pubblica amministrazione, non dovendo gli enti erogatori, quando considerati come un tutto, processare più volte le stesse informazioni. Ma tali semplificazioni non sempre e non in tutte le realtà sembrano essersi pienamente realizzate: vi sono indizi del fatto che alcuni enti continuino a chiedere all'utente di documentare – in casi estremi, di replicare – la dichiarazione Isee presentata anziché rilevare la stessa dal sistema informativo esistente. Dal punto di vista degli enti erogatori, inoltre, la limitata capacità di lettura del sistema informativo Isee – attualmente limitata ad interrogazioni puntuali di singole dichiarazioni – rende tra l'altro difficile l'utilizzo dello stesso a fini di disegno *ex-ante*, di monitoraggio *in itinere* e di valutazione *ex-post* delle diverse politiche.



Dal punto di vista dell'accrescimento della capacità del sistema informativo unico di facilitare la *governance* delle diverse politiche altrettanto importante potrebbe poi essere l'inclusione nello stesso delle informazioni relative alla effettiva concessione delle prestazioni poste in essere. Ciò consentirebbe una piena integrazione del sistema informativo dell'Isee nella gestione delle prestazioni, con evidenti benefici in termini di semplificazione amministrativa e di capacità di programmazione e valutazione degli enti erogatori e, dal punto di vista conoscitivo, con un notevole ampliamento delle informazioni sull'effettivo funzionamento delle politiche in questione: si tratterebbe di un primo importante tassello di quel Sistema Informativo sui Servizi Sociali previsto dalla legge 328/00 ma ancora inattuato.