

**Considerazioni sulla revisione dello strumento
dell'indicatore della situazione economica equivalente
(ISEE) e dei suoi ambiti di applicazione.**

(articolo 5, Legge 22 dicembre 2011, n. 214)

marzo 2012

Sommario

1. Premessa	3
2. L'indicatore della situazione reddituale e le scale di equivalenza	6
3. L'indicatore della situazione patrimoniale	10
4. La differenziazione delle prestazioni	13
5. Campo di applicazione ISEE a breve termine	15
6. Controlli e banca dati delle prestazioni sociali agevolate	22
Sintesi	25
Testo articolo 5, Legge 22 dicembre 2011, n. 214	28

1. Premessa

La recente Legge 22 dicembre 2011, n. 214 prevede, all'articolo 5, un successivo intervento normativo con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Questo decreto dovrà rivedere sia le **modalità di determinazione** che i **campi di applicazione** dell'**indicatore della situazione economica equivalente** (ISEE). Il decreto dovrebbe essere approvato, sentite anche le competenti Commissioni parlamentari, entro la fine di maggio del 2012.

Attualmente la determinazione dell'ISEE è disciplinata dal Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (e successive modificazioni e regolamentazioni).

Quanto al **campo di applicazione**, l'ISEE non è, finora, il riferimento per tutte le prestazioni e servizi sociali agevolati. In alcuni casi non è prevista la prova dei mezzi, in altri si assume a riferimento il reddito personale ai fini IRPEF, in altri si considera anche quello del coniuge. Solo per alcune prestazioni sociali agevolate è applicato l'ISEE.

Rispetto alle **nuove modalità di calcolo**, l'articolo 5 citato fissa i seguenti principi ispiratori del successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri:

- **adottare** una **definizione di reddito disponibile** che includa la percezione di somme anche se esenti da imposizione fiscale e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico;
- **migliorare** la **capacità selettiva** dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale, sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative;
- **permettere** una **differenziazione** dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni.

Rispetto invece ai **campi di applicazione**, il secondo periodo dell'articolo 5 rimanda al medesimo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che dovrà individuare:

- le agevolazioni fiscali e tariffarie;
- le provvidenze di natura assistenziale;

che a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso.

Il **terzo periodo** dell'articolo 5 prevede **un altro decreto** (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) che definirà le modalità di **rafforzamento del sistema dei controlli** dell'ISEE, anche attraverso la condivisione degli archivi cui accedono la pubblica amministrazione e gli enti pubblici e prevedendo la costituzione di una **banca dati delle prestazioni sociali agevolate**, condizionate all'ISEE, attraverso l'invio telematico all'INPS, da parte degli enti erogatori, delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse.

In questo ambito di produzione normativa, merita un cenno il contesto giurisprudenziale. Va infatti segnalata l'intensa attività della Magistratura (ai diversi livelli, non ultima la Suprema corte in relazione alle leggi regionali della Toscana e dell'Emilia Romagna) che ha, seppur non in modo omogeneo, fatto riferimento non solo agli aspetti specifici della normativa statale ordinaria (coinvolgimento dei parenti ex art. 433 codice civile, utilizzo delle provvidenze economiche, immediata applicazione del principio del "reddito individuale", ecc.), ma ad una serie di principi gerarchicamente più alti che sono da ritenere totalmente vincolanti anche per il Legislatore ordinario che sta procedendo alla riforma dello strumento ISEE e, quindi, delle forme di partecipazione alla spesa.

Tali richiamati principi sono:

- principi di **dignità intrinseca, autonomia individuale e indipendenza** della persona con disabilità affermati dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità ratificata dall'Italia con L. 18/09 – il legislatore ordinario non può andare contro un obbligo già assunto dall'Italia a livello internazionale, così come prevede l'art. 117 comma 1 della Costituzione;
- principio costituzionale di **ragionevolezza nell'esercizio del potere legislativo** che collega la condizione di vita materiale della persona e della sua famiglia con le richieste economiche della compartecipazione al costo;
- principio costituzionale della **partecipazione/coinvolgimento** delle organizzazioni sociali delle persone e famiglie con disabilità;

- necessità di **far precedere le scelte** in materia di accesso ai servizi da valutazioni di ordine sociale in relazione all’impatto della disabilità sulle condizioni economiche della persona e della famiglia, tutelate a livello costituzionale ed internazionale;
- principio della proporzionalità, da cui discende l’illegittimità – in linea di massima – di definire norme o regolamenti che prevedano **quote fisse di partecipazione uguali per tutti**.

Oltre a ciò, siamo ormai in presenza di un consolidato orientamento della Magistratura (anche di Consiglio di Stato), che tenendo ben a mente il più ampio impianto civilistico e costituzionale del diritto di famiglia e di previdenza ha consacrato:

- l’impossibilità di considerare gli importi derivanti da provvidenze economiche (in particolare pensione di invalidità civile e indennità di accompagnamento) al fine del calcolo ISEE;
- l’impossibilità, ricorrendo le condizioni di cui al D. Lgs. 109/1998 e successive modifiche e integrazioni (art. 3 comma 2 ter), di coinvolgere i parenti obbligati agli alimenti.

Proponiamo di seguito alcune **considerazioni generali** su ciascun aspetto, unitamente al **punto di vista della Federazione Italiana per il Superamento dell’Handicap**.

2. L'indicatore della situazione reddituale e le scale di equivalenza

2.1. I contenuti

“adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme anche se esenti da imposizione fiscale e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico;”

Il principio coinvolge, quindi, tre elementi del calcolo dell'ISEE

- a) l'indicatore della **situazione reddituale** (ISR);
- b) l'indicatore della **situazione patrimoniale** (ISP);
- c) le **scale di equivalenza** per la ponderazione della composizione del nucleo.

L'indicatore della situazione reddituale (ISR)

Nell'attuale situazione vengono già computati i redditi (complessivi, peraltro) ai fini Irpef e gli eventuali proventi agrari (da dichiarazione IRAP) di tutti i componenti del nucleo.

La reale novità introdotta dall'articolo 5 è l'inclusione nell'ISR della percezione di **somme anche se esenti da imposizione fiscale**.

Fra queste, vi sono tutte le **provvidenze assistenziali agli invalidi civili** (pensioni, assegni, indennità di accompagnamento e frequenza), oltre alle pensioni sociali e alle rendite INAIL (invalidi sul lavoro).

Per contro va rammentato che, in forza del Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, articolo 34: *“i sussidi corrisposti dallo Stato e da altri enti pubblici a titolo assistenziale sono esenti dall'imposta sul reddito delle persone fisiche e dall'imposta locale sui redditi nei confronti dei percipienti.”*

Inoltre il Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 (Tabella 1, Criteri unificati di valutazione della situazione reddituale) prevede il riferimento esplicito **al solo reddito complessivo ai fini IRPEF** dei componenti del nucleo.

Vanno pertanto evidenziati alcuni dubbi rispetto alla possibilità di mutare il “combinato disposto” di un DPR (601) e di un Decreto legislativo (109) con un DPCM, norma di rango inferiore.

Ma anche se questo dubbio non venisse considerato fondato, gli effetti del decreto finirebbero per intervenire indirettamente su equilibri di natura fiscale e tributaria, ma solo ai fini delle prestazioni di natura assistenziale.

L'indicatore della situazione patrimoniale (ISP)

Valgono le considerazioni appena esposte: nell'attuale situazione vengono già computati

le quote dei patrimoni dei componenti del nucleo familiare. Pertanto, apparentemente e fintanto che non si analizza il passaggio successivo dell'articolo 5 (il secondo principio ispiratore), l'intervento normativo appare neutro rispetto alla situazione vigente, a meno che, con un'interpretazione ardita della lettera, non si voglia leggere nella nuova norma l'intento di far pesare maggiormente rispetto ai redditi da lavoro, le rendite da attività finanziarie.

Le scale di equivalenza

L'articolo 5 indica la volontà di intervenire sui "pesi dei carichi di famiglia".

Riferendosi all'ISEE, questo significa una modificazione delle scale di equivalenza, cioè di quei parametri applicati a seconda del numero dei componenti del nucleo familiare (es.: tre componenti, 2,04; quattro componenti, 2,46; ecc.).

Il Legislatore, nella nuova norma, indica anche l'intento di attribuire maggior peso " *in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico*";. La locuzione " *in particolare*" lascia aperta l'opportunità di intervenire anche a favore di altre situazioni considerate meritevoli di maggior tutela.

2.2 Il punto di vista di FISH

Rispetto all'indicatore della situazione reddituale (ISR)

A. La FISH rigetta l'ipotesi che possano essere computate, al pari dei redditi imponibili ai fini IRPEF, anche le provvidenze assistenziali attualmente esenti da imposizione.

La scelta operata in tale direzione comporterebbe una disparità di trattamento fra i redditi che possono godere di detrazioni e deduzioni ai fini fiscali e che hanno uno specifico inquadramento in ambito tributario, e le somme esenti da IRPEF che non possono fruire di tali detrazioni e deduzioni.

La scelta sin qui operata dal Legislatore (DPR 603/1973, art. 34) è stata volta ad esentare dall'imposizione quelle provvidenze che lo Stato stesso eroga a fini di assistenza (articolo 38, Cost.).

E, a ben vedere, una scelta di segno opposto sarebbe stata paradossale e controproducente: lo Stato si sarebbe trovato nella situazione di concedere un aiuto, dopo aver apprezzata e valutata la situazione di bisogno, per poi ridurre l'entità dell'aiuto applicandone una imposizione.

Di fatto il Legislatore ha posto - già e comunque - sulle provvidenze assistenziali, il vincolo della prova dei mezzi, al fine di vincolarne l'erogazione allo stato di bisogno economico degli interessati. Oggi, a parte il cosiddetto "accompagnamento" che ha una **connotazione indennitaria**, tutte le prestazioni vengono erogate dopo la verifica del mancato superamento di stretti vincoli reddituali.

L'effetto concreto nella considerazione delle provvidenze assistenziali alla stregua di un reddito da lavoro o pensionistico, è che la titolarità di tali provvidenze rappresenti un elemento di svantaggio, se non di esclusione, nell'accesso alle prestazioni sociali proprio per chi ne ha maggiormente necessità.

Pertanto FISH ritiene che fra le somme esenti da imposizione IRPEF da computare ai fini ISEE, non vi debbano essere le prestazioni assistenziali.

B. La FISH ritiene l'attuale impianto dell'ISR, quello vigente, piuttosto debole in termini di selettività, ma anche di effettiva valutazione della "qualità" della reale situazione reddituale.

L'attuale ISR somma i redditi complessivi dei singoli componenti del nucleo. L'operazione, in sé piuttosto grezza, non considera, quindi, il reddito effettivamente rimasto a disposizione del contribuente (in questo caso la famiglia), ma il reddito al lordo delle deduzioni e delle detrazioni.

In tal modo, ha peso uguale, a parità di reddito complessivo, l'ISR di una famiglia che sostiene annualmente ingenti oneri di assistenza o di spese mediche, e l'ISR di un nucleo che non è gravato di quelle spese.

Se i principi sono incentrati sull'equità e gli obiettivi tesi alla selettività, nel futuro ISR, va cambiato il riferimento al reddito (non più quello complessivo), consentendo di evidenziare e sottrarre, quanto meno:

- le spese sostenute ai fini dell'assistenza specifica;
- le spese sanitarie;
- le spese per assistenti familiari a non autosufficienti e colf;

C. Attualmente nel calcolo dell'ISR viene conteggiato, quale franchigia, l'importo relativo alla locazione della casa di abitazione, poiché si ritiene correttamente che tale spesa compri il reddito effettivamente rimasto a disposizione della famiglia.

FISH ritiene che, nel nuovo ISR, debba essere considerato alla stessa stregua anche l'importo del mutuo per l'acquisto della prima casa che molto spesso incide pesantemente sulla disponibilità economica del nucleo familiare. Rimanga, al contempo, ferma la franchigia sulla prima abitazione prevista al momento del calcolo dell'ISP.

Rispetto alle scale di di equivalenza

Le scale di equivalenza rappresentano lo strumento che maggiormente consente migliorare la capacità selettiva dell'ISEE, operando sui parametri e differenziandoli maggiormente.

La decretazione connessa all'articolo 5, a tal proposito, sarebbe troppo angusta se limitasse le modifiche alle "persone disabili a carico" e ai "figli successivi al secondo".

FISH ritiene che la **scala di equivalenza debba graduare maggiormente** i parametri, al fine di **umentare e differenziare decisamente i parametri** relativi a:

- persone disabili (indipendentemente se a carico o contribuenti) o non-autosufficienti;
- anziani soli o in coppia;
- famiglie monucleari specie se anziani o disabili.

È opportuno, inoltre, introdurre, nel caso di presenza nel nucleo di ultra 80enni, di non autosufficienti, di persone con disabilità (handicap grave art. 3 comma 3, Legge 104/1992), altrettanti **elementi correttivi qualitativi differenziati** ed individuabili che diano luogo a parametri (punteggi) ulteriori.

Purtuttavia, con particolare attenzione alla terza età, possono essere considerate in modo diverso, sempre nell'obiettivo dell'equità, le situazioni economiche delle persone anziane, non autosufficienti ma che hanno potuto produrre nel corso della vita un reddito adeguato e quelle delle persone con disabilità che non sono e, in taluni casi non saranno, in grado di produrre reddito nel corso della loro vita.

FISH, infine, reputa opportuno introdurre un ulteriore elemento qualitativo di **valorizzazione** della condizione del **lavoro di cura** (solo a titolo di esempio: la presenza nel nucleo di donne in età produttiva non lavoratrici o lavoratrici part-time).

Tale misura (anch'essa dovrebbe agire sui parametri delle scale di equivalenza), va intesa non certo come misura incentivante, ma quale riconoscimento di potenziale impoverimento del nucleo e come una delle situazioni, facilmente evidenziabili, meritevoli di maggiore attenzione.

3. L'indicatore della situazione patrimoniale

3.1. I contenuti

“migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale, sia sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative;”

Attualmente nell'indicatore della situazione patrimoniale vengono conteggiati il patrimonio mobiliare e quello immobiliare complessivo del nucleo familiare.

Nel **patrimonio mobiliare** si computano: depositi conti correnti bancari e postali; titoli di stato, obbligazioni, certificati di deposito e credito, buoni fruttiferi e assimilati; azioni e quote d'investimento collettivo del risparmio; partecipazioni azionarie in società italiane o estere quotate; partecipazioni azionarie in società non quotate e partecipazione in società non azionarie; masse patrimoniali; strumenti e rapporti finanziari; imprese individuali. Nel patrimonio mobiliare vengono considerati il rendimento e una franchigia che valorizza, negli intenti, il risparmio familiare.

Nel **patrimonio immobiliare** si computano: i terreni agricoli, i terreni edificabili, i fabbricati. Il valore dell'immobile è quello utilizzato per il calcolo dell'ICI (Imposta Comunale sugli Immobili), peraltro oggetto di recente modificazione (innalzamento delle aliquote ai fini dei valori catastali).

Nelle disposizioni vigenti, inoltre, dal valore di ogni singolo cespite viene detratto l'eventuale debito residuo per mutui contratti per l'acquisto dell'immobile o costruzione del fabbricato fino a concorrenza.

Infine sulla “prima casa” il valore viene calcolato detraendo una franchigia predeterminata oppure, se più favorevole, la quota residua di mutuo

La somma dei patrimoni mobiliari e immobiliari genera, come detto, l'indicatore della situazione patrimoniale. Ai fini del calcolo dell'ISE (indicatore della situazione economica), si considera il **20% dell'ammontare dell'ISP**.

Gli **intent** del secondo principio, sono volti a valorizzare, cioè a **far pesare, di più** la **componente patrimoniale** rispetto all'attuale normativa. È possibile ipotizzare verosimilmente che si intenda intervenire innalzando il 20% del peso dell'ISP, oppure riducendo alcune franchigie.

La finalità del Legislatore è *“migliorare la capacità selettiva dell'indicatore”* (inteso come ISEE). Pertanto l'ISEE dovrebbe essere, a parità di reddito, **più selettivo** nei confronti dei nuclei che detengono **maggiori patrimoni**.

3.2 Il punto di vista di FISH

FISH ritiene che la “maggiore valorizzazione” dell’ISP, rispetto all’ISR, possa essere condivisibile, fermi restando principi di equità e ragionevolezza e le dovute precauzioni. L’abitazione principale deve comunque godere di una rafforzata franchigia.

Inoltre si dovrà, nella definizione dell’ISP, riconoscere un trattamento diverso a strumenti finanziari quali il *trust* se orientato alla salvaguardia del **futuro delle persone** con disabilità, in modo da tutelare e riconoscere il valore della **progettazione familiare** legata al cosiddetto “**dopo di noi**”.

A parere della FISH il *trust* non dovrebbe essere calcolato ai fini del calcolo ISP in quanto componente del tutto autonoma e distinta dal patrimonio.

Allo stesso modo non dovrebbe essere computato l’eventuale lascito relativo al testamento fedecommissario di cui all’art 692 del Codice civile che ha lo stesso scopo ai fini del “dopo di noi”.

Vi è poi un’ulteriore riflessione sull’incidenza della **casa di abitazione** nel calcolo dell’ISEE. Immaginando le soluzioni future non si può non rilevare un fenomeno affatto marginale riscontrato in numerosi regolamenti comunali in materia di ISEE, che porta ad escludere per l’accesso ai servizi residenziali, la possibilità dell’integrazione economica della retta a carico del Comune qualora il richiedente sia possessore di patrimoni immobiliari.

Ovviamente esistono numerose sfumature tra un regolamento e l’altro, ma è costante un dato, rappresentato dalla volontà espressa dall’Amministrazione Comunale di procedere, a nostro avviso in modo del tutto illegittimo, all’alienazione del patrimonio (che deve quindi servire a pagare la retta del servizio), spingendosi in alcuni casi addirittura al punto di lasciare alla stessa Amministrazione il compito/diritto di procedere alla vendita. Il timore è che andando a mettere mano sull’ISP possa anche a livello nazionale verificarsi tale anomala situazione.

Pertanto, crediamo sia necessario ribadire, che:

- in caso di possidenza di patrimoni immobiliari il cui valore di rendita incida sul calcolo dell’ISEE (e quindi della compartecipazione), già si ottiene la giusta differenziazione rispetto a chi non possiede patrimoni;
- un soggetto terzo (nel caso di specie l’Amministrazione Locale) non può indurre alla vendita (o alla dismissione a qualsiasi titolo) del patrimonio immobiliare della persona con disabilità, ma solo richiedere l’eventuale compartecipazione considerando l’incidenza di tale bene sull’ISEE. Non vi può essere la richiesta di una preventiva messa a disposizione di somme di danaro liquide ingenti (volte a

coprire interamente la retta senza intervento pubblico), ma il pagamento della compartecipazione correttamente calcolata e (laddove essa non fosse corrisposta, allora sì, legittimamente) una procedura esecutiva di recupero di tali sole spese. Infatti, la scelta dell'eventuale utilizzo del patrimonio immobiliare spetta alla persona stessa ovvero a chi la rappresenta, senza però essere indotta in maniera estrema a tale scelta costringendola di fatto ad alienazioni forzate.

- occorre al contempo fortemente contrastare l'utilizzo improprio dei beni immobili di proprietà della persona con disabilità da parte dei suoi familiari con indebito loro vantaggio economico (per es. concessione in comodato gratuito dell'immobile ai parenti, invece di sottoporlo a locazione con canoni utili per sostenere il progetto di vita della persona con disabilità) – tale punto è soprattutto da considerare per quanto sotto detto sulle persone anziane non autosufficienti.

4. La differenziazione delle prestazioni

4.1. I contenuti

“permettere una differenziazione dell’indicatore per le diverse tipologie di prestazioni.”

Con le prime due indicazioni, il Legislatore esprime la volontà di intervenire sulle modalità di calcolo, ma non ancora sui “campi di applicazione”, cioè a quali prestazioni verrà applicato quello strumento di misurazione. L’ISEE, infatti, non è propriamente una misura di politica sociale, quanto piuttosto uno strumento di misurazione.

Se ne possono rivedere i criteri e le modalità di calcolo, ma rimane una decisione politica stabilire a quali prestazioni esso si applica.

Il **terzo principio** espresso sembra rimanere nell’ambito delle **modalità di calcolo** (anche se è estremamente generico), che dovrebbero essere differenziate a seconda delle prestazioni agevolate richieste.

In questa ipotesi, dovrebbero essere inseriti dei correttivi a seconda del tipo di prestazione richiesta. Continuando nelle ipotesi, facciamo un esempio: si potrebbe stabilire che il patrimonio pesa di più nel caso della richiesta dei cosiddetti “buoni vacanze” oppure che la presenza di un familiare disabile fa pesare meno il reddito nel caso di servizi ad esso rivolti.

Le **ipotesi** possono essere le **più disparate**, ma sia che si pensi di differenziare i criteri di calcolo, sia che si intenda ampliare il numero di prestazioni su cui richiedere l’ISEE è necessaria una contestuale individuazione differenziata delle stesse. E questo appare l’aspetto di più ardua regolamentazione prevista dall’articolo 5.

4.2 Il punto di vista della FISH

La FISH, su questo aspetto, ritiene fondamentali le scelte che verranno operate relativamente all’individuazione delle prestazioni su cui applicare l’ISEE.

Il Legislatore verrà chiamato a **sciogliere** alcuni **nodi importanti**:

- se l’ISEE diventa l’unico strumento per l’apprezzamento del reddito o continua la coerenza di altre modalità di calcolo (es. reddito IRPEF);
- se nell’individuazione delle prestazioni su cui si applica l’ISEE, viene mantenuto il principio normativo vigente (D. Lgs. 109/1998 e Dlgs. 130/2000) che prevede che

“limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell’ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, (...), nonché a soggetti ultra sessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano (...), al fine di favorire la permanenza dell’assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito.”; cioè l’ISEE individuale;

- se nell’individuazione delle prestazioni e dei servizi su cui si applica l’ISEE si debba tenere conto dei livelli essenziali di assistenza (peraltro non ancora definiti in ambito strettamente sociale);
- se nell’individuazione delle prestazioni e dei servizi su cui si applica l’ISEE ne vadano esplicitamente escluse alcune meritevoli di particolare attenzione.

Su tali “snodi” la **FISH ritiene che:**

- lo sforzo di **individuazione delle prestazioni** e dei servizi sociali ai fini ISEE, abbia senso ed efficacia solo **dopo una preliminare e attenta definizione dei livelli essenziali dell’assistenza**, anche per evitare che si verifichino gravi disparità di trattamento nelle varie regioni e nei singoli comuni; pertanto: prima si definiscano i livelli essenziali di assistenza e poi si operi con l’individuazione delle prestazioni indirettamente previste dall’articolo 5 della Legge 214/2011; va poi escluso il rischio che le disposizioni mirate all’omogeneità siano aggirate o snaturate con espedienti praticati a livello di singoli comuni.
- sui servizi e sulle prestazioni indicate dai **livelli essenziali** di assistenza debba essere **evitata la compartecipazione alle spese** e, conseguentemente, non essere applicato l’ISEE, né alcun altro strumento di valutazione del reddito;
- sui servizi e sulle **prestazioni a domanda individuale** se strettamente connessi alla disabilità o alla non autosufficienza, non elencati nei livelli essenziali di assistenza, debba essere fatto riferimento **l’ISEE personale**, se quello familiare non risulti maggiormente conveniente per il richiedente;

5. Campo di applicazione ISEE a breve termine

5.1 I contenuti

“Con il medesimo decreto sono individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie, nonché le provvidenze di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso.”

Il testo vigente consente **amplissimi margini di intervento** all'Esecutivo. Può infatti stabilire:

- che l'ISEE si applichi anche nelle situazioni in cui precedentemente non era prevista alcuna soglia reddituale;
- che l'ISEE si applichi anche nelle situazioni in cui precedentemente erano fissate delle soglie reddituali IRPEF personali o personali unite a quelle del coniuge.

L'individuazione della soglia al di sopra della quale non sono più concesse agevolazioni o prestazioni assistenziali, è una scelta (politica) particolarmente delicata e con ricadute su milioni di contribuenti.

Come evidenziato riguarda tre ambiti:

- l'ambito delle agevolazioni tariffarie;
- l'ambito delle agevolazioni fiscali;
- l'ambito delle provvidenze assistenziali.

Le *agevolazioni tariffarie* riguardano alcuni servizi essenziali, quali quelli dell'**energia** (su elettricità e gas sono previste agevolazioni per “disagio economico”) e dei servizi telefonici. Inoltre, localmente sono agevolate alcune tariffe dei trasporti pubblici e dell'asporto rifiuti.

Le *agevolazioni fiscali* rappresentano la maggiore incognita di questo provvedimento. Sotto la voce “agevolazioni fiscali” (tax expenditure) rientra uno elevatissimo numero di **detrazioni/deduzioni fiscali** che il contribuente può far valere al momento della denuncia dei redditi, ma anche agevolazioni sulle imposte indirette (IVA, Concessioni governative ...) riconosciute in particolari situazioni.

C'è chi fa rientrare fra le agevolazioni fiscali anche la considerazione di determinati introiti quali redditi esenti, le detrazioni per figli a carico (già calibrate sul reddito) e per carichi di famiglia.

Nel novembre 2010, l'allora Ministro dell'economia nominò un “gruppo di lavoro sulle

sovrapposizioni tra stato fiscale e stato sociale.”

Il “gruppo di lavoro” stimò che a le agevolazioni fiscali annuali (prese a riferimento il 2009) ammontavano a 120 miliardi di euro.

Il dato tuttavia va scomposto: 36,9 miliardi sono riconducibili alle aliquote Iva ridotte (4 e 10); **65,2 derivanti dal sistema IRPEF** che prevede detrazioni e deduzioni.

Ancora: di quei 65,2 miliardi, 53,5 derivano da detrazioni per reddito da lavoro e da pensione e detrazioni per carichi di famiglia. Le detrazione sull’abitazione producono un minor gettito pari a 7,3 miliardi.

In altra elaborazione lo stesso gruppo attribuiva al “sociale”, agevolazioni fiscali di varia natura per un importo di 114 miliardi. All’interno del sociale, si riconducevano praticamente tutte le voci riguardanti le detrazioni e le deduzioni di cui si è cennato sopra (quindi anche quelle per l’abitazione, il reddito da lavoro e così via).

Il gruppo arrivava a stimare che **per la disabilità le agevolazioni fiscali** ammontassero a circa **1 miliardo l’anno** (sotto il profilo metodologico non si è mai compreso cosa vi sia compreso e cosa vi sia escluso).

In realtà, molte delle cosiddette “agevolazioni fiscali” rappresentano “elementi fondamentali della struttura dell’IRPEF. Si pensi alla detrazione per lavoro dipendente e pensioni che, introdotta (nel caso del lavoro) per consentire di sottrarre le spese di produzione del reddito dall’imponibile, si è sostanzialmente trasformata in un meccanismo volto a garantire la progressività dell’imposta – da affiancare a quello basato sulle aliquote -, grazie alla decrescenza rispetto al reddito. A questo proposito conviene ricordare che la progressività del sistema tributario non costituisce un’agevolazione fiscale, ma una precisa disposizione della Costituzione (art. 53).”

“Funzione analoga di modulazione della progressività svolgono le detrazioni per i familiari a carico, strumenti volti anche ad applicare il principio di equità orizzontale tra famiglie di diversa numerosità e con diversi carichi, entro determinate soglie di reddito.” (Fonte: *Forum del Terzo Settore, Rapporto “Quale futuro per il Welfare” novembre 2011*)

Tornando alla lettura dell’articolo 5 della Legge 214/2011, si può quindi comprendere come, nella sua genericità, la disposizione potrebbe consentire una “riforma” fiscale assai profonda, condizionando e redistribuendo il drenaggio fiscale attraverso l’uso dell’ISEE, senza dovere procedere ad una revisione complessiva dell’IRPEF.

Modificherebbe sostanzialmente il sistema impositivo italiano tutto incentrato sul **reddito individuale**, avvicinandolo di più ai modelli tedesco e francese che prevedono soglie di esenzioni o trattamenti di favore fiscale basati sul reddito familiare.

Si può, quindi, affermare che la maggiore portata in termini di effetti per la generalità

dei cittadini e per l'erario, deriva da questo singolo periodo dell'articolo 5.

Le *provvidenze assistenziali*, sono la terza "voce" su cui sarà prevista l'applicazione di un limite ISEE che il Governo è chiamato a fissare all'interno dello stesso decreto che riordina i criteri e le modalità di calcolo dell'indicatore.

Nella voce "provvidenze assistenziali" possono rientrare quelle prestazioni monetarie che esulano dalla previdenza, cioè dai trattamenti legati al lavoro e alle pensioni da lavoro o di reversibilità, e cioè:

- le **pensioni, gli assegni, le indennità** riconosciute agli invalidi, ai ciechi e ai sordi (minorazioni civili); (circa 16,7 miliardi)
- l'**assegno sociale** erogato al compimento dei 65 anni di età in presenza di un forte disagio economico (circa 6,7 miliardi).

Nel novero si fanno rientrare anche misure di sostegno al reddito quali:

- gli **assegni al nucleo familiare**, corrisposti con funzione di sostegno al reddito e calibrati a seconda del numero dei familiari a carico e per un ammontare diverso a seconda del livello reddituale; (circa 6,7 miliardi).
- agli **assegni di maternità**. (circa 2,7 miliardi)

Questo è dunque il ventaglio di provvidenze su cui il Governo potrebbe fissare dei nuovi limiti basati sull'ISEE. Come si potrà notare, non sono incluse alcune provvidenze di natura locale o regionale quali gli **assegni di cura** o i **contributi per l'assistenza indiretta** o contributi per i **progetti di vita indipendente**, la cui regolamentazione d'accesso spetta agli enti erogatori.

Attualmente l'accesso alle provvidenze assistenziali è (a parte l'eccezione dell'indennità di accompagnamento di cui diremo in seguito) già vincolato a determinati livelli di reddito (IRPEF):

- *pensioni e assegni* agli invalidi civili: si considera il **reddito personale** dell'interessato (15.627,22 euro lordi annui per gli invalidi al 100%; 4.596,02 euro per gli invalidi dal 74 al 99%).
- *assegno sociale*: si considera il reddito **della persona e del coniuge** (ma non del rimanente nucleo familiare) , sia per l'importo base che per le eventuali maggiorazioni;
- *assegni al nucleo familiare*: un articolato sistema di calcolo che incrocia la composizione dei familiari a carico e il reddito, definisce il diritto o meno all'integrazione alla retribuzione (o alla pensione) e l'importo della provvidenza.

L'indennità di accompagnamento è riconosciuta attualmente agli invalidi civili totali non

in grado di deambulare autonomamente o senza l'aiuto di un accompagnatore oppure non in grado di svolgere gli atti quotidiani della vita. Viene inoltre concessa ai ciechi totali. È indipendente dall'età della persona. Data la sua natura indennitaria e quale forma di compensazione per servizi non resi dallo Stato, non sono previsti limiti reddituali al di sopra dei quali la provvidenza non viene erogata.

L'importo per il 2012 dell'indennità di accompagnamento è di 492,97 euro mensili per dodici mensilità.

Anche l'indennità di accompagnamento rientra, assieme a tutte le altre, nel potenziale novero delle provvidenze da condizionare ad un predeterminato limite ISEE.

Si noti che l'ISEE è, per definizione, riferito al nucleo familiare, non a quello individuale.

5.2 Il punto di vista della FISH

Sotto il profilo generale, la Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, ritiene che non sia pregiudizialmente da rigettare l'adozione dell'ISEE quale strumento di misurazione diverso e unificante, rispetto ad altre indicazioni di commisurazione del reddito fino ad oggi adottate.

D'altra parte, FISH aveva accolto con vigile apprezzamento gli intenti espressi dal Decreto Legislativo 109/1998 poiché mantenevano un assetto sperimentale e consentivano di superare, almeno potenzialmente, situazioni di notevole sperequazione. Ancora con maggiore soddisfazione fu accolta la modificazione introdotta dal Decreto Legislativo 131/2000 nella parte che consentiva il riferimento all'ISEE personale in alcuni casi particolari legati a servizi e prestazioni a disabili gravi e non autosufficienti.

La FISH **non è, quindi, a priori contraria all'adozione dell'ISEE** quale strumento, non tanto per le politiche sociali, quanto di misurazione più "scientifica" della disponibilità economica dei singoli e del nucleo.

Tuttavia, il secondo periodo dell'articolo 5, dando per definito l'ISEE, prevede già interventi selettivi, in alcuni casi si sostituirebbero a quelli già previsti in altre forme, in altri casi potrebbero essere nuovi, cioè introdurre un criterio selettivo reddituale laddove oggi non è previsto (indennità di accompagnamento).

A parte l'ipotesi di introduzione di un **limite ISEE sull'indennità di accompagnamento** che **FISH rigetta** con estrema decisione (Si veda nelle pagine successive), le considerazioni vanno distinte a seconda degli ambiti anticipati dal Legislatore: agevolazioni tariffarie; agevolazioni fiscali; provvidenze assistenziali.

Agevolazioni tariffarie.

La FISH si augura che l'applicazione del nuovo ISEE alle agevolazioni tariffarie, garantisca una attenzione prioritaria ai consumi energetici (gas ed energia elettrica) dei singoli non autosufficienti o con disabilità e delle loro famiglie, in particolare dei maggiori oneri derivanti dall'uso di apparecchi elettomedicali o dalla spedalizzazione a domicilio.

Attualmente l'impianto delle reali agevolazioni tariffarie, avviato in forza di raccomandazioni dell'Unione, appare ancora debole in seguito ai significativi rincari di energia elettrica e gas, tanto da aver reso quasi insignificanti i trattamenti di maggior favore riservati ai nuclei a basso reddito (già ISEE) e in "disagio fisico" (persone che fanno uso continuativo di apparecchi salvavita).

Agevolazioni fiscali.

Intervenire sul complesso comparto delle agevolazioni fiscali, utilizzando il solo strumento dell'ISEE, può comportare una ristrutturazione dell'impianto impositivo sui redditi delle persone fisiche dagli effetti imprevedibili.

Ciò che la FISH **rigetta** è l'ipotesi che gli **interventi si concentrino sulle agevolazioni per le famiglie e per la disabilità** e abbiamo come principio ispiratore la "*non sovrapposizione fra agevolazioni fiscali e prestazioni assistenziali*".

Le **agevolazioni fiscali** strettamente rivolte al sostegno della famiglia e della disabilità hanno **attualmente costi estremamente contenuti** per il bilancio pubblico, dunque l'accento sulle sovrapposizioni come elemento di spreco appare decisamente eccessiva.

Infatti, esclusa la detrazione per spese relative a premi assicurativi per morte, invalidità permanente, non autosufficienza restano le detrazioni per le spese relative ad esigenze molto serie delle persone non autosufficienti (100 milioni di euro), la deduzione delle spese mediche e di quelle di assistenza specifica in presenza di grave situazione di invalidità (125 milioni di euro), quella per i contributi dei collaboratori domestici (86 milioni di euro), solo in parte concernente le cosiddette "badanti", la detrazione delle spese per gli asili nido (35 milioni di euro), le agevolazioni sulle accise per famiglie con consumi elettrici limitati (108 milioni di euro).

Piuttosto, lo scarso coordinamento fra detrazioni/agevolazioni e prestazioni, dovrebbe essere rivisto non certo iniziando dai limiti reddituali, ma da un prioritario rafforzamento delle politiche per la disabilità, la non autosufficienza, la famiglia.

Provvidenze assistenziali.

La FISH distingue le sue considerazioni a seconda delle provvidenze assistenziali a cui

si intendano applicare i nuovi limiti ISEE.

Riguardo all'*assegno sociale*, si ritiene che debba essere mantenuta la logica vigente e quindi l'eventuale **applicazione dell'ISEE debba riferirsi all'interessato** e all'eventuale coniuge, ma **non all'intero nucleo familiare**. Inoltre, come nelle disposizioni vigenti, non debbano essere conteggiati nella situazione reddituale le indennità di accompagnamento di ogni tipo, gli assegni per l'assistenza personale continuativa erogati dall'Inail nei casi di invalidità permanente assoluta, gli assegni per l'assistenza personale e continuativa pagati dall'Inps ai pensionati per inabilità; nonché l'indennità di comunicazione per i sordi.

Rispetto alle *provvidenze assistenziali per gli invalidi civili, i ciechi e i sordi*, che attualmente sono concesse dopo aver verificato il non superamento di un predefinito livello di reddito (IRPEF), FISH accetta l'**applicazione alternativa dell'ISEE familiare**, ma solo su richiesta dell'interessato quando questa comporti **un trattamento di maggior favore**. Ciò significa un trattamento di maggiore equità, ad esempio, nei confronti di quegli invalidi che hanno a loro carico un coniuge o un figlio. Attualmente, a parità di reddito, viene trattato allo stesso modo l'invalido con familiari a carico e quello che non ne ha. Non va, infine, dimenticato, che talvolta il godimento di una provvidenza assistenziale consente alla persona con disabilità di mantenere o di cercare una certa indipendenza rispetto al nucleo o al coniuge. Prendere a riferimento l'ISEE familiare precluderebbe ogni percorso di autonomia, rimarcando ancora la dipendenza dal nucleo familiare o dal coniuge.

Riflessione a parte meritano le *indennità di accompagnamento* a invalidi e ciechi civili e l'*indennità di comunicazione* concessa ai sordi.

La FISH **rifiuta ogni tipo di correlazione con il reddito**: le indennità continuino ad essere erogate al solo titolo della minorazione e a prescindere dalla prova dei mezzi (limiti reddituali).

La Federazione adduce diverse motivazioni a questa posizione.

Le indennità rappresentano oggi l'**unico supporto certo** a disposizione delle persone con una grave menomazione, condizione che comporta maggiori spese e alto rischio di esclusione sociali. Tali due condizioni sussistono indipendentemente dal reddito familiare o personale. La **funzione indennitaria** di queste provvidenze è consolidata e più volte ribadita dalla giurisprudenza.

L'introduzione di limiti reddituali personali o, peggio ancora, familiari, comporterebbe **effetti economici devastanti sulle famiglie dei disabili** cui venisse revocata o non concessa l'indennità di accompagnamento.

A tal proposito riprendiamo, alcune considerazioni proposte nel rapporto del Forum del

Terzo Settore “*Quale futuro per il Welfare*” (novembre 2011) proprio rispetto alle ipotesi dell’applicazione dei limiti reddituali all’indennità di accompagnamento.

Nel capitolo 2 si profilano due situazioni: limite ISEE familiare a 30 e a 40 mila euro. Assumendo l’ipotesi più radicale simulata nel Rapporto, il limite ISEE inferiore ai 30.000 euro, produrrebbe una riduzione dell’utenza del 37.5%. Applicare questa riduzione, secondo una stima ottimistica, significherebbe risparmiare 735 milioni di euro nel 2012, 1.471 milioni nel 2013 e 2.205 milioni nel 2014. Un risparmio quindi piuttosto contenuto a fronte di profondi disagi.

Nella maggioranza dei casi questa misura colpirebbe le famiglie riconducibili al profilo dei “pensionati benestanti” (che rappresentano il 78,8% nello scenario).

“Se si osservano bene le fonti di reddito che caratterizzano questo gruppo, si nota come tra questi soggetti i flussi finanziari in entrata non siano sempre così elevati: è spesso il valore della prima casa ad aumentare l’indicatore ISEE e a collocarli oltre la soglia massima per beneficiare della prestazione. Di fronte al bisogno di assistere un familiare non autosufficiente grave, il taglio dell’indennità di accompagnamento e la conseguente diminuzione delle entrate correnti di circa 5.800 euro annui, potrebbero avere ripercussioni importanti sull’andamento economico di queste famiglie.

Ad esempio, in caso fosse necessario istituzionalizzare uno dei due coniugi (vedi situazioni di Alzheimer in stadio avanzato), sarebbero evidenti le difficoltà di chi, avendo investito nella prima casa, dovrà smobilitare i propri *asset* per finanziare l’assistenza, specialmente in un momento di crisi del mercato immobiliare quale quello odierno. I costi sociali derivanti da queste situazioni potrebbero essere importanti.”

Nella sostanza sarebbe evidente un **impoverimento significativo** nel medio periodo, del nucleo familiare con un riverbero sugli altri componenti familiari in particolare i minori e i giovani.

In tutti i **Paesi europei** che prevedano forme di supporto economico a grave disabilità, la misura è fornita esclusivamente sulla base del bisogno di assistenza della persona e **non secondo le sue condizioni economiche**, per un preciso motivo: gli interventi per le persone non-autosufficienti devono essere considerati un **diritto di cittadinanza**, indipendente dalle disponibilità economiche, come la sanità.

In aggiunta, mentre negli altri Paesi, l’importo di provvidenze simili all’indennità di accompagnamento viene graduato, così da adattarsi alle diverse condizioni delle persone, in Italia l’**importo è fisso** a 490 euro mensili, anche nel caso le esigenze assistenziali siano comprovatamente più elevate o intense.

Appare, quindi, alquanto inappropriato e fuori luogo, iniziare una profonda revisione delle politiche per la disabilità e delle politiche per non autosufficienza, iniziando dalle uniche, ancorché limitate, provvidenze economiche.

6. Controlli e banca dati delle prestazioni sociali agevolate

6.2 I contenuti

“Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità con cui viene rafforzato il sistema dei controlli dell'ISEE, anche attraverso la condivisione degli archivi cui accedono la pubblica amministrazione e gli enti pubblici e prevedendo la costituzione di una banca dati delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE, attraverso l'invio telematico all'INPS, da parte degli enti erogatori, nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse.”

Il terzo periodo dell'articolo 5 si distingue in due interventi: il rafforzamento dei controlli e la costituzione di una banca dati delle prestazioni sociali agevolate.

L'intento del rafforzamento dei controlli non può che essere orientato alla più intensa verifica della veridicità delle dichiarazioni ISEE. Ma questo significa, in realtà, un maggior controllo sugli elementi costitutivi di tali dichiarazioni e cioè: la situazione reddituale e la situazione patrimoniale.

Si tratta, quindi, in realtà di un controllo fiscale antielusivo al pari di altre misure già previste e, recentemente, rafforzate.

Molto più complesso è l'intento di costituire una banca dati delle prestazioni sociali agevolate. Nell'articolo, piuttosto incerto in questa parte, non sono precisate le finalità di questa banca dati. Ciò che appare abbastanza evidente è l'affidamento della banca dati all'INPS e che essa riguarda solo le prestazioni agevolate.

Si ravvisa nel testo una certa similitudine con quanto proposto nel disegno di legge 4456 presentato il 29 luglio 2011 dal Ministro per l'Economia allora in carica, dal titolo “Delega al governo per la riforma fiscale e assistenziale”.

All'articolo 10, comma 1, lettera f, vi si prevedeva l'attribuzione all'INPS di competenze relative a:

“organizzazione del fascicolo elettronico della persona e delle famiglia attraverso la realizzazione di un'anagrafe generale delle posizioni assistenziali, condivisa tra le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti pubblici di previdenza e assistenza, le regioni e gli enti locali, al fine di monitorare lo stato di bisogno e il complesso delle prestazioni rese da tutte le amministrazioni pubbliche.”

Le differenze sostanziali rispetto al testo approvato dell'articolo 5, a parte che quest'ultimo non indica le finalità, sono esigue.

Il disegno di legge delega prevedeva l'anagrafe di tutte le posizioni assistenziali. L'articolo 5 della Legge 214 prevede una banca dati delle sole prestazioni sociali agevolate.

Inoltre, il disegno di legge prevedeva l'adozione un fascicolo elettronico del singolo e della famiglia, mentre la Legge 214/2011 indica l'acquisizione telematica delle informazioni sui beneficiari (famiglie e singoli) e delle relative prestazioni erogate in base all'ISEE.

Ovviamente, se anche le provvidenze economiche assistenziali vengono erogate in base all'ISEE, dovrebbero essere riportate nella banca dati come pure tutte le prestazioni concesse dalle Regioni e gli Enti locali.

Per completezza va ricordato che un intento apparentemente simile era già espresso dalla Legge 8 novembre 2000, n. 328 che all'articolo 21 prevedeva appunto l'istituzione del sistema informativo dei servizi sociali: *"lo Stato, le regioni, le province e i comuni istituiscono un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l'attivazione di progetti europei, per il coordinamento con le strutture sanitarie, formative, con le politiche del lavoro e dell'occupazione."*

Nella legge del 2000, infatti, non ci si riferiva quindi ai singoli cittadini, o alle famiglie, ma piuttosto alla quantificazione/qualificazione della spesa e degli interventi di Stato, Regioni e Comuni. Va anche detto che il sistema previsto dalla legge 328/2000, benché meno complesso di quello previsto dalla disegno di delega e dall'articolo 5 della Legge 214/2011, non ha mai visto compiutamente la luce.

6.2 Il punto di vista della FISH

Rispetto al *rafforzamento dei controlli* sulle dichiarazioni ISEE, FISH attende la visione della bozza dello specifico decreto previsto dall'articolo 5, ma ritiene doverosi i controlli consolidati in particolare rispetto alla veridicità delle situazioni reddituali e patrimoniali, in particolare se i controlli di natura fiscale faranno parte di un più generale sistema volto al contenimento dell'evasione fiscale.

Se così non fosse e se tali controlli fossero limitati a chi presenta un ISEE, oltre che lacunoso e destinato al fallimento il sistema sarebbe iniquo.

Rispetto invece alla *costituzione di una banca dati* delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE, nutre alcune riserve di principio e di merito.

Nel testo approvato non sono indicati gli scopi e gli obiettivi di tale banca dati, a meno che, riduttivamente, non siano da ricondursi al mero controllo sulla veridicità dell'ISEE. In tal caso lo sforzo (risorse, progettazione, mantenimento) non è ripagato in termini di risultati possibili.

In tal senso, in previsione della costituzione di una banca dati, FISH rilancia gli obiettivi già espressi dalla Legge 328/2000 (art. 21) e cioè prevedere un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali. Un sistema, quindi, molto più utile ad ottenere informazioni di tipo quantitativo e qualitativo sul bisogno, sulla domanda, sulle risorse e sui servizi, non solo sui fruitori delle prestazioni agevolate concesse attraverso l'ISEE.

Al contrario, la banca dati profilata dall'articolo 5, si limita alle prestazioni agevolate, ma non fornisce alcuna informazione su quelle non agevolate; indica solo i beneficiari di tali prestazioni che non rappresentano affatto l'universo dei potenziali o reali fruitori dei servizi; restituisce pertanto un'immagine distorta della realtà e poco fruibile nella progettazione o nelle correzioni delle politiche sociali

Da ultimo, la banca dati come prevista dall'articolo 5, sarebbe gestita ed implementata dall'INPS, cioè a livello centrale. Non è da sottovalutare, sotto il profilo tecnico, la fase progettuale iniziale che, per garantire una reale copertura di tutte le "posizioni" personali e familiari, deve coinvolgere gli enti concessori (Regioni e comuni) di prestazioni e servizi poiché questi continueranno ad essere gli attori principali del sistema assistenziale. Non è solo una questione di "tassonomia" dei servizi che deve essere riprodotta nell'anagrafe, ma deve essere garantita – rendendola gestionalmente conveniente - l'adesione al sistema informatico da parte degli enti. Questo "coinvolgimento" richiede una mole notevole di risorse e tempo nonché una condivisione politica che è bene considerare in sede di decretazione.

Sintesi

L'indicatore della situazione reddituale e le scale di equivalenza

- La FISH rigetta l'ipotesi che possano essere computate, nell'indicatore della situazione reddituale (ISR), al pari dei redditi imponibili ai fini IRPEF, anche le provvidenze assistenziali attualmente esenti da imposizione.
- La FISH ritiene l'impianto vigente dell'ISR sia piuttosto debole in termini di selettività, ma anche di effettiva valutazione della "qualità" della reale situazione reddituale.
- Nel futuro ISR, va cambiato il riferimento al reddito (non più quello complessivo), consentendo di evidenziare e sottrarre, quanto meno le spese sostenute ai fini dell'assistenza specifica; le spese sanitarie le spese per assistenti familiari a non autosufficienti e colf.
- La FISH ritiene che la scala di equivalenza debba differenziare maggiormente le scale di equivalenza, al fine di aumentare decisamente i parametri relativi a: persone disabili (indipendentemente se a carico o contribuenti) o non-autosufficienti; anziani soli o in coppia; famiglie monucleari specie se anziani o disabili.
- È opportuno introdurre, nel caso di presenza nel nucleo di ultra 80enni, di non autosufficienti, di persone con disabilità (handicap grave art. 3 comma 3, Legge 104/1992), un elemento correttivo qualitativo differenziato ed individuabile che dia luogo ad un parametro (punteggio) ulteriore.
- La FISH reputa opportuno introdurre un ulteriore elemento qualitativo di valorizzazione della condizione del lavoro di cura (solo a titolo di esempio: la presenza nel nucleo di donne in età produttiva non lavoratrici o lavoratrici part-time).
- La FISH ritiene che la "maggiore valorizzazione" dell'indicatore della situazione patrimoniale, rispetto all'ISR, possa essere condivisibile, fermi restando principi di equità e ragionevolezza e le dovute precauzioni. L'abitazione principale deve comunque godere di una rafforzata franchigia.
- Nella valutazione dell'indicatore della situazione patrimoniale si dovrà riconoscere un valore diverso a strumenti finanziari quali il *trust* se orientato alla salvaguardia del futuro delle persone con disabilità, in modo da tutelare e riconoscere il valore della progettazione familiare legata al cosiddetto "dopo di noi".

La differenziazione delle prestazioni

- Lo sforzo di individuazione delle prestazioni e dei servizi sociali ai fini ISEE, ha

senso ed efficacia solo dopo una preliminare e attenta definizione dei livelli essenziali dell'assistenza, anche per evitare che si verifichino gravi disparità di trattamento nelle varie regioni e nei singoli comuni;

- Sui servizi e sulle prestazioni indicate dai livelli essenziali di assistenza debba essere evitata la compartecipazione alle spese e, conseguentemente, non essere applicato l'ISEE, né alcun altro strumento di valutazione del reddito;
- Sui servizi e sulle prestazioni a domanda individuale (da definire con maggiore precisione) se strettamente connessi alla disabilità o alla non autosufficienza, non elencati nei livelli essenziali di assistenza, debba essere fatto riferimento l'ISEE personale, se quello familiare non risulti maggiormente conveniente per il richiedente.

Campo di applicazione ISEE a breve termine

- La FISH non è a priori contraria all'adozione dell'ISEE quale strumento, non tanto per le politiche sociali, quanto di misurazione più "scientifica" della disponibilità economica dei singoli e del nucleo.
- La FISH si augura che l'applicazione del nuovo ISEE alle agevolazioni tariffarie, garantisca una attenzione prioritaria ai consumi energetici (gas ed energia elettrica) dei singoli non autosufficienti o con disabilità e delle loro famiglie.
- La FISH rigetta è l'ipotesi che gli interventi si concentrino sulle agevolazioni per le famiglie e per la disabilità e abbiamo come principio ispiratore la "*non sovrapposizione fra agevolazioni fiscali e prestazioni assistenziali*". Le agevolazioni fiscali strettamente rivolte al sostegno della famiglia e della disabilità hanno attualmente costi estremamente contenuti per il bilancio pubblico, dunque l'accento sulle sovrapposizioni come elemento di spreco appare decisamente fuori luogo.
- Riguardo all'*assegno sociale*, si ritiene che debba essere mantenuta la logica vigente e quindi l'eventuale applicazione dell'ISEE debba riferirsi all'interessato e all'eventuale coniuge, ma non all'intero nucleo familiare. Inoltre, come nelle disposizioni vigenti, non debbano essere conteggiati nella situazione reddituale le indennità di accompagnamento di ogni tipo, gli assegni per l'assistenza personale continuativa erogati dall'Inail nei casi di invalidità permanente assoluta, gli assegni per l'assistenza personale e continuativa pagati dall'Inps ai pensionati per inabilità; nonché l'indennità di comunicazione per i sordi.
- Rispetto alle *provvidenze assistenziali per gli invalidi civili, i ciechi e i sordi*, che attualmente sono concesse dopo aver verificato il non superamento di un predefinito livello di reddito (IRPEF), FISH accetta l'applicazione alternativa dell'ISEE familiare, ma solo su richiesta dell'interessato quando questa comporti un trattamento di maggior favore.

- Riguardo alle *indennità di accompagnamento* a invalidi e ciechi civili e *l'indennità di comunicazione* concessa ai sordil la FISH rifiuta ogni tipo di correlazione con il reddito: le indennità di accompagnamento continuano ad essere erogate al solo titolo della minorazione e a prescindere dalla prova dei mezzi (limiti reddituali). Esse rappresentano oggi l'unico supporto certo a disposizione delle persone con una grave menomazione, condizione che comporta maggiori spese e alto rischio di esclusione sociali.
- L'introduzione di limiti reddituali personali o, peggio ancora, familiari, per la concessione dell'indennità di accompagnamento o di comunicazione, comporterebbe effetti economici devastanti sulle famiglie dei disabili e sulle stesse persone con disabilità cui venisse revocata o non concessa l'indennità di accompagnamento.

Controlli e banca dati delle prestazioni sociali agevolate

- Rispetto al *rafforzamento dei controlli* sulle dichiarazioni ISEE, FISH attende la visione della bozza dello specifico decreto previsto dall'articolo 5, ma ritiene doverosi i controlli consolidati in particolare rispetto alla veridicità delle situazioni reddituali e patrimoniali, in particolare se i controlli di natura fiscale faranno parte di un più generale sistema volto al contenimento dell'evasione fiscale. Se così non fosse e se tali controlli fossero limitati a chi presenta un ISEE, oltre che lacunoso e destinato al fallimento il sistema sarebbe iniquo.
- Rispetto invece alla *costituzione di una banca dati* delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE, nutre alcune riserve di principio e di merito. La banca dati profilata dall'articolo 5, si limita alle prestazioni agevolate, ma non fornisce alcuna informazione su quelle non agevolate; indica solo i beneficiari di tali prestazioni che non rappresentano affatto l'universo dei potenziali o reali fruitori dei servizi; restituisce pertanto un'immagine distorta della realtà e poco fruibile nella progettazione o nelle correzioni delle politiche sociali.
- La FISH suggerisce il rilancio degli obiettivi già espressi dalla Legge 328/2000 (art. 21) e cioè prevedere un sistema informativo dei servizi sociali per assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali, del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e poter disporre tempestivamente di dati ed informazioni necessari alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali. Un sistema, quindi, molto più utile ad ottenere informazioni di tipo quantitativo e qualitativo sul bisogno, sulla domanda, sulle risorse e sui servizi, non solo sui fruitori delle prestazioni agevolate concesse attraverso l'ISEE.

Articolo 5, Legge 22 dicembre 2011, n. 214

Introduzione dell'ISEE per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, con destinazione dei relativi risparmi a favore delle famiglie

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, entro il 31 maggio 2012, sono rivisti le modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) al fine di: adottare una definizione di reddito disponibile che includa la percezione di somme anche se esenti da imposizione fiscale e che tenga conto delle quote di patrimonio e di reddito dei diversi componenti della famiglia nonché dei pesi dei carichi familiari, in particolare dei figli successivi al secondo e di persone disabili a carico; migliorare la capacità selettiva dell'indicatore, valorizzando in misura maggiore la componente patrimoniale, sita sia in Italia sia all'estero, al netto del debito residuo per l'acquisto della stessa e tenuto conto delle imposte relative; permettere una differenziazione dell'indicatore per le diverse tipologie di prestazioni. Con il medesimo decreto sono individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie, nonché le provvidenze di natura assistenziale che, a decorrere dal 1o gennaio 2013, non possono essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso. Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le modalità con cui viene rafforzato il sistema dei controlli dell'ISEE, anche attraverso la condivisione degli archivi cui accedono la pubblica amministrazione e gli enti pubblici e prevedendo la costituzione di una banca dati delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE, attraverso l'invio telematico all'INPS, da parte degli enti erogatori, nel rispetto delle disposizioni del codice in materia di protezione dei dati personali di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni concesse.

Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. I risparmi derivanti dall'applicazione del presente articolo a favore del bilancio dello Stato e degli enti nazionali di previdenza e di assistenza sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'attuazione di politiche sociali e assistenziali. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, si provvede a determinare le modalità attuative di tale riassegnazione.