

ICEF: INDICATORE DELLA CONDIZIONE ECONOMICA FAMILIARE

Gilberto Barbieri
Clesius s.r.l.

I principi di uguaglianza e libertà sanciti dall'art. 3 della Costituzione si perseguono mediante politiche redistributive della ricchezza verso le classi meno abbienti. Tuttavia la necessità di competere con le economie emergenti, il patto di stabilità, la forte richiesta di riduzione della pressione fiscale e la nuova sfida demografica posta dall'aumento dell'aspettativa di vita accompagnata dal declino dei tassi di fecondità, costituiscono un insieme di vincoli che rendono difficile attuare un sistema improntato all'equità sociale.

La redistribuzione si realizza generalmente con interventi di politica fiscale. Questa scelta ha il pregio di agire direttamente sulle imposte senza richiedere nuove norme ed infrastrutture ma ha il grosso limite di prescindere dalla condizione degli individui, tant'è che i cosiddetti "incapienti" non ne traggono alcun beneficio.

Interventi redistributivi più mirati si ispirano al principio dell'**universalismo selettivo** che prevede l'universalismo della titolarità dei diritti e la selettività nell'offerta delle prestazioni sociali in base alla condizione economica.

La selettività si persegue mediante strumenti conosciuti nella letteratura scientifica con il nome di *means test* (prova dei mezzi). Compito di un *means test* è di misurare la "povertà" al fine di selezionare nel modo più preciso possibile i destinatari dei benefici dello stato sociale.

La povertà è una condizione complessa, misurabile ricorrendo a variabili *proxy* che opportunamente combinate possono rappresentarne una misura adeguata.

- **Reddito:** flusso di risorse in ingresso in un certo arco temporale.
- **Patrimonio:** *stock* di risorse disponibile ad una certa data.
- **Consumi:** flusso di risorse in uscita in un certo arco temporale.

È opportuno mettere da subito in evidenza come il compito di combinare tali variabili sia tutt'altro che semplice. In primo luogo la qualità, completezza e precisione dei dati utilizzabili per misurare redditi, patrimoni e consumi è un problema rilevante con cui ci si deve confrontare: i dati reddituali e sul patrimonio immobiliare provengono generalmente dalle dichiarazioni fisca-

TAVOLA 1 Confronto tra ICEF e IRPEF

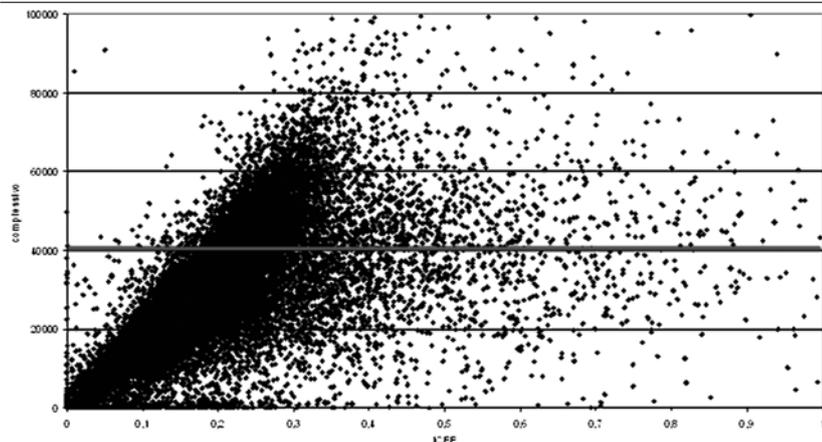
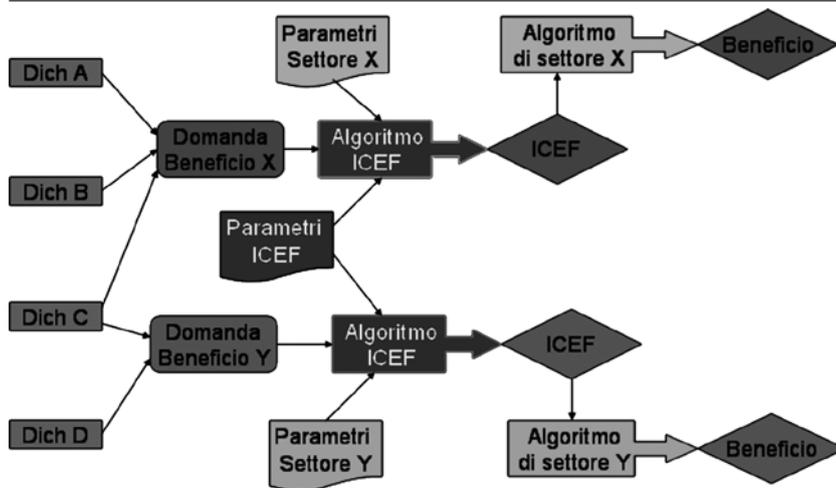


TAVOLA 2 Schema di pratica di agevolazione



TAVOLA 3 Modalità di elaborazione dell'ICEF e dei benefici



li, i dati sul patrimonio mobiliare provengono dagli intermediari finanziari, i dati sui consumi sono difficili da reperire, verificare e associare con certezza ai soggetti. Scelte di politica fiscale, opportunismi, necessità di tutelare la privacy dei cittadini e fattori oggettivi portano ad operare con dati parziali e talvolta poco rappresentativi delle situazioni reali.

In secondo luogo l'analisi statistica del grado di correlazione tra queste variabili porta a risultati inattesi per chi si occupa superficialmente di questi temi: ci si aspetterebbe infatti che ad elevati redditi corrispondano elevati consumi ed elevati patrimoni. Invece ci sono molti casi che escono da questo schema, soprattutto si riscontrano redditi modesti a fronte di patrimoni rilevanti o redditi pressoché nulli a fronte di consumi significativi. Se le tre variabili fossero tra di loro correlate l'utilizzo di una sola di esse

sarebbe sufficiente, mentre l'evidenza statistica ci porta a concludere che il solo reddito non è sufficientemente rappresentativo e va integrato con elementi qualificanti del patrimonio e dei consumi. Si veda a tal proposito nella tavola 1 l'elevato livello di dispersione che esiste tra un *means test* evoluto come l'ICEF (in ascissa) e il reddito complessivo ai fini IRPEF (in ordinata).

Reddito, patrimonio e consumi vanno rapportati alla variabile **Famiglia** che rappresenta l'onerosità del nucleo familiare sia in termini di numerosità che di caratteristiche peculiari dovute ad oggettive situazioni di difficoltà.

Nei *means test* esiste un forte *trade-off* tra semplicità ed equità: l'una si persegue a scapito dell'altra. Un ruolo importante in tal senso può essere svolto dalla tecnologia che è in grado di gestire un numero elevato di parametri e di combinarli con operazioni matematiche sofisticate, permettendo maggiore equità senza scaricare la complessità sui cittadini che possono comunque fruire di procedure amministrative semplici, veloci, precise e trasparenti.

Occorre infine sottolineare che i *means test* sono strumenti di welfare e non vanno confusi, come spesso accade sulla stampa e nell'opinione pubblica, con le politiche sociali che supportano.

L'ICEF

L'ICEF è un *means test* per misurare in maniera precisa e flessibile la condizione economica delle famiglie ed un sistema organizzativo e informatico per la gestione delle pratiche e per il governo del welfare della Provincia Autonoma di Trento. Introdotto nella normativa provinciale sin dal 1993 a seguito di un'applicazione sperimentale per la concessione delle borse di studio dell'Opera Universitaria, viene utilizzato in maniera diffusa dal 2005 arrivando ad oggi a contare oltre 30 politiche attive, quasi 500.000 domande di agevolazione ed oltre 1.000.000 di dichiarazioni presentate da più della metà della popolazione residente.

Da un punto di vista organizzativo l'ICEF è una banca dati sul web in cui confluiscono le pratiche di concessione di prestazioni sociali agevolate. Il cittadino presenta una volta all'anno presso uno sportello convenzionato i propri dati reddituali e patrimoniali mediante una dichiarazione sostitutiva di atto notorio **individuale** denominata **Dichiarazione ICEF** (standard o semplificata per i nullatenenti). Con lo stesso sistema il cittadino presenta, anche in tempi diversi, le **Domande** di agevolazione (riduzione tariffaria, concessione di contributi o accesso a servizi) connettendovi le dichiarazioni ICEF precedentemente trasmesse in base alle regole di composizione del nucleo familiare che ciascuna politica definisce in funzione delle proprie finalità. Nella tavola 2 si evidenzia che una pratica di agevolazione è formata da n dichiarazioni ICEF + 1 domanda.

La tavola 3 rappresenta la modalità di elaborazione dell'ICEF e dei benefici. Le regole di concessione del beneficio X prevedono che alla domanda di agevolazione si connettano le dichiarazioni ICEF A, B e C.

I dati di tali dichiarazioni, assieme a quelli della domanda vengono elaborati dall'algoritmo ICEF (DGP 1484/2010) sulla base dei parametri ICEF generali (per esempio, scala d'equivalenza) e quelli specifici di settore (per esempio, franchigie patrimoniali) determinando l'ICEF, un numero compreso tra 0 ("povero") e 1 ("ricco"). L'ICEF poi viene trasformato da uno specifico algoritmo di settore nel beneficio. Lo stesso procedimento vale per il beneficio Y, con la differenza che si basa sulle dichiarazioni C e D e che utilizza parametri di settore alternativi ed un diverso algoritmo di settore.

Dal momento che l'ICEF si basa su un sistema informatico, gli algoritmi di settore utilizzano generalmente funzioni continue sia di tipo lineare che non lineare (parabole, iperboli, logistiche, ecc.) evitando accuratamente soglie e fasce che portano ad esiti iniqui e contestati dai cittadini.

CONFRONTO ICEF-ISEE

A tredici anni dall'emanazione del primo decreto, il quadro dell'applicazione dell'ISEE in Italia risulta poco soddisfacente. Si stima che solo il 10% del totale della spesa per la protezione sociale è sottoposta alla prova dei mezzi e di questa appena un terzo è governata dall'ISEE. L'ISEE non è applicato alle principali politiche nazionali gestite dall'INPS (integrazione al minimo, assegno sociale, maggiorazione sociale sulle pensioni, assegno al nucleo familiare).

L'onere della sperimentazione è ricaduto quasi totalmente sugli enti locali che hanno trovato grosse difficoltà di applicazione dovute alla rigidità dello strumento, alla scarsa apertura del sistema informatico gestito dall'INPS e talvolta alla scarsa cultura sul tema da parte di politici ed amministratori.

Il confronto tra ICEF ed ISEE verrà sviluppato nei prossimi paragrafi su tre livelli: quello dell'equità, quello della flessibilità ed infine sugli aspetti amministrativi ed organizzativi.

ICEF vs ISEE: Equità

Ad una prima analisi gli elementi di valutazione presenti nell'ICEF sono simili a quelli dell'ISEE, ma presentano un livello di dettaglio maggiore e sono integrati con ulteriori criteri che aumentano la precisione dell'indicatore.

1. I **redditi** sono costituiti dall'insieme delle entrate ricorrenti, aventi carattere di normalità, conseguite da un soggetto in un determinato periodo a prescindere dalla loro rilevanza fiscale. Rispetto all'ISEE si riscontrano alcune grosse differenze. Innanzitutto i redditi da lavoro dipendente e pensione sono trattati diversamente dai redditi da lavoro indipendente, sia per motivi di elusione che di evasione fiscale. Mentre per i primi si prendono a riferimento le evidenze fiscali, per i secondi si preferisce adottare un criterio di normalità utilizzando gli studi di settore. Anche se tale scelta non sempre rispecchia i redditi "reali", è sicuramente migliore del puro reddito dichiarato che utilizza l'ISEE

o di soluzioni troppo semplicistiche quali l'abbattimento generalizzato dei redditi da lavoro dipendente. In secondo luogo alla formazione del reddito concorrono anche tutte le entrate non rilevanti ai fini fiscali come i redditi esenti ed i contributi, le indennità o gli incentivi erogati dalle pubbliche amministrazioni (pensioni sociali, indennità di accompagnamento, rendite INAIL, ecc). Inoltre non si valutano le rendite del patrimonio per non pesare due volte la stessa posta ed i redditi da impresa agricola vengono valutati sulla base di valori standard (per zona e tipo di coltura o di allevamento) ricavati da analisi statistiche di redditività media unitaria. Infine, per alcune politiche, sono stati implementati dei meccanismi di **attualizzazione** dei redditi per valutare la condizione economica in un momento più vicino alla data di presentazione della domanda.

2. Le **deduzioni** rappresentano quella parte del reddito di cui le famiglie non possono liberamente disporre. Oltre alle spese per l'affitto previste anche dall'ISEE, nell'ICEF si deducono anche le imposte ed i contributi obbligatori, gli interessi sui mutui, le spese sanitarie e gli assegni di mantenimento. A ciò si aggiungono alcune deduzioni forfetarie previste in caso di particolari situazioni da tutelare come i nuclei monogenitoriali, i nuclei con almeno tre figli minori o di età inferiore a 25 anni se studenti e fiscalmente a carico, i componenti non autosufficienti, ecc. Si noti come nell'ICEF si sia preferito applicare detrazioni forfetarie che agiscono in maniera uguale per tutti al posto degli incrementi della scala d'equivalenza previsti dall'ISEE ed enfatizzati dal "Quoziente Parma", che invece agiscono in maniera proporzionale al reddito, favorendo di fatto le famiglie più ricche.
3. Il **patrimonio immobiliare e finanziario** viene valutato con franchigie ed aliquote progressive di conversione in reddito definibili dalle singole politiche sociali. Sul patrimonio finanziario esiste una franchigia individuale di non dichiarabilità di 5.000 € e per i conti correnti si considera la giacenza media annua calcolata sulla base delle giacenze trimestrali. I patrimoni immobiliari strumentali non vengono valutati, i valori degli usufrutti e delle nude proprietà vengono ripartiti in base ai coefficienti applicati dalle imposte di registro e sui terreni agricoli non strumentali è prevista una franchigia di non dichiarabilità fino a 50 € di reddito dominicale.
4. La **composizione del nucleo familiare** è lasciata alle singole politiche in funzione delle proprie finalità. Si utilizza la stessa scala di equivalenza prevista dall'ISEE e come detto in precedenza le maggiorazioni sono sostituite da deduzioni forfetarie.
5. I **consumi** sono rilevati contando il numero di componenti del nucleo familiare ed assegnando un importo ricavato dalle statistiche provinciali sui consumi medi delle famiglie, opportunamente abbattuti e depurati dalle componenti più voluttuarie. Inoltre si prendono in considerazione gli affitti, i mutui,

il numero di autoveicoli di proprietà e i mq dell'abitazione di residenza assegnando a questi ultimi due parametri degli importi forfetari. Nel "reddito di garanzia" i consumi entrano in gioco nella determinazione dell'integrazione quando sono superiori al reddito. Inoltre, in caso di incongruità con i redditi dichiarati, i consumi sono impiegati come criterio di estrazione delle domande da sottoporre a controllo.

ICEF vs ISEE: Flessibilità

Per necessità organizzative e funzionali l'impianto dell'ISEE è rigido: l'indicatore è uguale per tutte le politiche sociali ed i livelli di intervento riservati agli enti erogatori sono minimi.

Tuttavia in alcuni contesti la rigidità dell'ISEE diventa un vincolo insuperabile. Lo Stato stesso deroga dall'indicatore unico nel caso dell'ISEEU e della *social card*. Per quest'ultimo caso la scelta era obbligata in quanto un soggetto con redditi non fiscali, una normale residenza di proprietà e 15.000 € sul c/c ha ISEE zero. Nelle politiche che incentivano l'acquisto o la ristrutturazione della prima casa la franchigia mobiliare di € 15.493,70 è troppo bassa e penalizza chi ha risparmiato per acquistarla, oltre al fatto che se l'intervento è rivolto a nubendi si deve ricorrere all'ISEE delle famiglie di origine invece di quello della coppia che andrà ad occupare l'alloggio. Nel caso delle politiche alla prima infanzia o per il diritto allo studio la franchigia sulla residenza di € 51.645,69 è insufficiente, specie nei grandi centri urbani, mentre dovrebbe essere azzerata nel caso di anziani soli che accedono alle RSA. Le Regioni che applicano l'ISEE al Fondo Sostegno Affitti si trovano davanti all'assurdo che l'agevolazione ottenuta l'anno precedente non solo non entra nel reddito ma addirittura si sottrae.

L'ICEF nasce come uno strumento flessibile basato sulla tecnologia che permette un'elevata adattabilità in base agli obiettivi della politica in cui viene impiegato. Separando concettualmente i dati dai calcoli è stata realizzata una dichiarazione unica che contiene gli elementi reddituali e patrimoniali comuni a tutte le politiche, un unico algoritmo di calcolo ed un set di parametri definibili dai singoli settori:

- la composizione del nucleo familiare
- eventuali voci reddituali da non considerare
- le franchigie del patrimonio mobiliare e immobiliare, distinguendo tra residenza e altri immobili
- le percentuali di ponderazione di reddito e patrimonio in base ai gradi di parentela con il richiedente
- gli scaglioni progressivi di conversione del patrimonio in reddito equivalente

ICEF vs ISEE: Aspetti amministrativi e organizzativi

La banca dati dell'ICEF si distingue da quella dell'ISEE presso l'INPS in quanto, oltre a contenere i dati reddituali e patrimoniali, conserva anche i dati delle specifiche politiche sociali, compreso l'esito della pratica.

Questa scelta mette a disposizione degli enti

la possibilità di:

1. effettuare **controlli** automatici sulle autocertificazioni presentate dai cittadini confrontando i dati dichiarati con quanto inserito nell'anagrafe tributaria o nel catasto per le sole domande idonee, evitando di sprecare tempo con pratiche che non hanno portato ad alcun beneficio. Nell'ICEF questo ruolo è svolto da un nucleo centralizzato che si occupa delle attività di controllo in maniera specialistica per conto degli enti erogatori;
2. effettuare una pianificazione dettagliata delle risorse da assegnare alle diverse politiche sociali mediante la realizzazione di **scenari** che consentono di valutare a priori l'impatto sugli stanziamenti di una nuova politica sociale o di una modifica regolamentare (per esempio, se aumento la tariffa del trasporto studenti del 10%, quanto aumentano le entrate? Oppure se aumento i limiti di accesso quanto è il mancato introito?). La banca dati dell'ICEF è diventata nel tempo un vero **strumento di governo** per la progettazione e simulazione delle politiche sociali con una capacità previsionale molto accurata;
3. valutare a posteriori dove finiscono le risorse: solo ad alcune categorie sociali oppure si distribuiscono trasversalmente? I beneficiari sono sempre gli stessi (i "professionisti del sociale") oppure c'è un ricambio? Gli interventi hanno aiutato le famiglie ad uscire dalle situazioni di emergenza?;
4. permettere la gestione dei cosiddetti "ravvedimenti operosi" che consentono al cittadino di correggere di propria iniziativa eventuali errori o dimenticanze senza incorrere nella denuncia penale e all'amministrazione di rideterminare automaticamente i benefici.

Tutte queste opzioni sono realizzabili solo disponendo di un sistema informativo che lega i dati primari ai benefici erogati, indipendentemente dall'indicatore che viene impiegato (ICEF o ISEE).

Si tratta di uno strumento che ha un'importanza strategica enorme: un aspetto che, forse ispirato dall'esperienza trentina, è stato colto dal Legislatore visto che anche la banca dati INPS, che sin'ora è servita soprattutto per determinare i compensi dei CAF, con le nuove disposizioni verrà alimentata dagli Enti Locali con i dati dei soggetti beneficiari delle prestazioni sociali agevolate.

Un'ultima nota organizzativa riguarda i CAF che in Trentino, grazie all'ICEF, hanno assunto il ruolo di sportelli della PA con vantaggi in termini di costi, capillarità, competenza e vicinanza ai cittadini.

RIPENSARE L'ISEE TRA FEDERALISMO E TAGLIO DELLE RISORSE

La legge 328/00 introduceva l'ISEE a pieno titolo nel nuovo sistema di welfare ma con la riforma del titolo V della Costituzione (Cost. 3/2001) il quadro istituzionale è divenuto molto incerto. Le Regioni, avendo assunto competenza primaria in tema di politiche sociali, si sentono legittimate a determinare autonomamente le condizioni

di accesso ai propri servizi mediante leggi organiche. Trento, Bolzano, Valle D'Aosta, Parma, Lombardia, Toscana sono alcuni esempi di istituzioni locali che hanno modificato o intendono modificare l'ISEE con approcci diversi che vanno dalla riparametrazione dell'ISEE esistente (per esempio, Quoziente Parma) alla costruzione di nuovi *means test* (ICEF, DURP).

COSA PUÒ ESSERE ESPORTATO A LIVELLO NAZIONALE DELL'ESPERIENZA ICEF?

L'ICEF è applicato in una provincia piccola, con una buona dotazione di risorse ed un'amministrazione che funziona, in cui sono quasi vent'anni che si ragiona su questi temi. L'adozione dell'ICEF in realtà molto più grandi o meno organizzate deve quindi essere valutata con attenzione e cautela, anche se molte scelte effettuate potrebbero essere riprese altrove.

In primo luogo si dovrebbero costruire banche dati territoriali alimentate dai diversi livelli di governo (Regione, Province, Comuni) che scambiano dati con il sistema informativo centrale dell'INPS mediante la tecnologia dei web-services che permette il dialogo in tempo reale tra applicazioni informatiche. In fondo si tratta di recuperare lo spirito del primo decreto ISEE (DL 109/98) che prevedeva un sistema flessibile di scambio di documenti cartacei tra le amministrazioni e di rivederlo alla luce delle attuali tecnologie.

Se la banca dati ISEE dell'INPS fosse interrogabile e alimentabile mediante servizi web, anche con l'attuale DSU si potrebbero realizzare approcci flessibili e maggiormente sofisticati basati su modelli matematici e logici evoluti, mantenendo comunque l'indicatore standard per gli enti meno organizzati. Aggiungendo poi

alla DSU redditi non fiscali, deduzioni e qualche elemento di consumo ci si avvicinerebbe molto al modello trentino.

Un fattore vincente dell'ICEF è stata la gestione diretta da parte della Presidenza mediante la nomina di un Comitato Tecnico composto da alcuni esperti e dai dirigenti dei vari servizi provinciali che lo hanno reso trasversale ai diversi assessorati.

CONCLUSIONI

La sempre minore disponibilità di risorse impone agli enti locali nuove capacità di analisi e di controllo e criteri di selezione molto efficaci. Gli strumenti troppo semplicistici fanno entrare nell'area di protezione sociale soggetti che non ne hanno bisogno con conseguente spreco di risorse ed escludono soggetti deboli. Spesso di fronte ai tagli gli enti riducono le soglie di accesso compiendo un'operazione doppiamente errata: conservano i benefici a chi può dichiarare, a causa di comportamenti illegali, indicatori prossimi allo zero che sono palesemente irrealistici e li tagliano a lavoratori dipendenti con redditi da 800/1.000 € al mese che sono i veri soggetti a cui servono assolutamente gli interventi.

Per gestire temi così complessi servono strumenti tecnici evoluti (matematica, logica multi-valore, informatica, statistica) accompagnati da procedure amministrative semplici: quello che chiamiamo *welfare engineering*.

Serve infine una classe politica ed una pubblica amministrazione moderna ed innovativa che non si arrende ai tagli ma che li vede come un'opportunità di effettuare scelte più eque e corrette, consapevole di avere a disposizione adeguati strumenti di previsione, di monitoraggio, di valutazione e di rendicontazione. L