

Incontro di Commissione (III VII e XI) di martedì 10 marzo 2009.

ILLUSTRAZIONE QUADRO LEGISLATIVO ISEE

L'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) è lo strumento per la valutazione della condizione economica delle famiglie.

È stato introdotto in Italia a titolo sperimentale alla fine degli anni Novanta allo scopo di individuare, come recita la Legge 449/97 (Finanziaria 1998) all'art.51, criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche e cioè prestazioni o servizi sociali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura e nel costo a determinate situazioni economiche.

L'ambito di applicazione definito dalla normativa è estremamente ampio ed eterogeneo in quanto ricomprende tanto prestazioni definite a livello nazionale che servizi posti in essere a livello locale, tanto interventi rientranti nell'ambito della tradizionale spesa sociale quanto prestazioni di altra natura per le quali comunque vige un principio di razionamento o di tariffazione differenziata, sulla base delle condizioni economiche dei richiedenti.

La determinazione della situazione economica avviene in base alla verifica della condizione reddituale e patrimoniale del soggetto, dei soggetti con cui convive e di quelli considerati a suo carico ai fini IRPEF con possibilità di differenziare i vari elementi reddituali e patrimoniali in ragione della loro entità e natura.

La normativa stabilisce che vengano messi in correlazione i dati reddituali e patrimoniali con la composizione dell'unità familiare mediante scale di equivalenza. La Legge 449 stabilisce inoltre l'obbligo per il richiedente la prestazione di fornire preventivamente le informazioni necessarie per la valutazione della situazione economica alla quale è subordinata l'erogazione della prestazione agevolata. Stabilisce la facoltà per le amministrazioni pubbliche che erogano le prestazioni, nonché per i comuni e i centri autorizzati di assistenza fiscale, di provvedere al rilascio della relativa certificazione, con validità temporalmente limitata. Stabilisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche erogatrici di procedere a controlli sulla veridicità della situazione familiare dichiarata e confrontando i dati reddituali e patrimoniali forniti dai soggetti ammessi alle prestazioni agevolate con i dati in possesso del sistema informativo del Ministero della Finanza.

Le norme in questione non si applicano alle prestazioni pensionistiche e alle prestazioni previdenziali oltre che alla pensione di invalidità civile e alle indennità di accompagnamento o assimilate.

A seguito della Legge 449 sono stati emanati due Decreti Legislativi, il 109 del 13.3.1998 e il 130 del 3.5.2000 e tali norme costituiscono il riferimento per l'applicazione dello strumento da parte delle diverse Amministrazioni.

La valutazione della situazione economica del richiedente è determinata con riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza. Fanno

parte del nucleo familiare i soggetti appartenenti alla cosiddetta famiglia anagrafica.

Per l'individuazione della famiglia anagrafica si devono tenere in considerazione gli elementi della coabitazione, dei vincoli parentali o affettivi e della dimora abituale nello stesso Comune. La definizione è sancita dall'art.4 del DPR 223 del 30.5.1989.

L'indicatore della situazione economica equivalente sta quindi ad indicare lo status economico di un cittadino e si ottiene combinando insieme tre elementi: il reddito, il patrimonio e la composizione del nucleo familiare.

Teniamo presente che l'accertamento della situazione economica del richiedente è stato ribadito, subito dopo l'approvazione dei due decreti che prima ricordavo, dalla Legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, la legge 328 del 2000 in particolare all'art.25 che recita appunto che ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla Legge stessa, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dai decreti 109 e 130.

La normativa prevede la verifica dei valori ISE (indicatore della situazione economica) e ISEE (indicatore della situazione economica equivalente). Il primo, l'ISE è definito dalla somma dei redditi combinata con l'indicazione della situazione economica patrimoniale nella misura del 20% dei valori stessi. L'isee è calcolato come rapporto tra l'ISE e il parametro desunto da una scala di equivalenze in riferimento al numero di componenti del nucleo familiare.

Agli enti erogatori di servizi compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione e quindi possono prevedere accanto all'indicatore della situazione economica equivalente criteri ulteriori di selezione dei beneficiari anche assumendo, mediante specifico regolamento, una composizione di nucleo familiare diverso da quello individuato come famiglia anagrafica, fermo restando che ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare.

Limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio sanitaria erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo rivolte a persone con handicap permanente grave o soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia accertata dalle Aziende ULSS, e al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza, la normativa nazionale prevede sia evidenziata la situazione economica del solo assistito e non del nucleo.

Al fine di ottenere la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente il richiedente presenta una dichiarazione sostitutiva unica (DSU) di validità annuale che può essere presentata ai centri di assistenza fiscale, alla sede INPS o direttamente all'amministrazione pubblica cui è richiesta la prestazione.

I Comuni, i CAAF o l'INPS o le Amministrazioni cui è stata presentata la DSU rilasciano un'attestazione riportante il contenuto della dichiarazione e gli elementi informativi necessari per il calcolo della situazione economica di norma riferita all'anno precedente, salvo variazioni significative che comportino l'opportunità di aggiornarla a facoltà del cittadino.

Ma torniamo alla combinazione dei tre elementi: reddito, patrimonio e composizione del nucleo.

Il reddito cui ci si riferisce è quello complessivo ai fini IRPEF sommato al reddito da eventuale attività finanziaria, con una detrazione in caso di residenza del nucleo in un'abitazione in locazione.

Per patrimonio si intende sia quello mobiliare che immobiliare. Il primo è costituito da depositi, conti correnti bancari o postali, titoli, obbligazioni, certificati di deposito, buoni fruttiferi, azioni o quote di investimento, partecipazioni azionarie, somme di denaro affidate in gestione. Da tale valore si detrae una franchigia fino a 15 mila euro.

Dal valore del patrimonio immobiliare che è composto dagli immobili, fabbricati o terreni edificabili o agricoli posseduti, si detrae invece l'ammontare dell'eventuale debito residuo per mutui contratti per l'acquisto o la costruzione o in alternativa se più favorevole, il valore della casa di abitazione detratta una franchigia per un valore massimo di 50 mila euro. Il valore del patrimonio che ne risulta moltiplicandolo per 0,2 viene pertanto calcolato nel limite massimo del 20% ai fini della determinazione del valore ISE.

Una volta determinato combinando reddito e patrimonio, l'ISE va rapportato ai parametri della scala di equivalenza, in base al numero di componenti il nucleo. Tale parametro può essere maggiorato, secondo quanto previsto dalla normativa, in casi particolari quali la presenza di un solo genitore o di figli minori o di componenti con handicap o invalidità superiore al 66% o in caso di svolgimento di attività lavorative da parte di entrambi i genitori e ove risultino nel nucleo figli minori.

Controlli formali sulla veridicità dei dati e di tipo sostanziale sono disposti dagli Enti erogatori, dall'INPS e dalla Guardia di Finanza, compresi quelli da effettuare presso gli istituti di credito o altri intermediari finanziari.

Per quanto riguarda il Comune di Venezia sono interessati all'applicazione dell'ISEE tutta una serie di servizi e prestazioni che si riferiscono al Dipartimento del Welfare, alle Municipalità e ad altre Direzioni. Riguardano altresì, come ricordato, prestazioni derivanti da normative e fondi nazionali e regionali.

L'adozione diffusa di tale strumento ha comportato, come i Consiglieri fanno, l'opportunità di provvedere ad una regolamentazione al fine di stabilire modalità procedurale omogenee e definite.

Con deliberazione n.103 del 30 luglio 2007 è stato pertanto approvato il regolamento sui criteri applicativi dell'ISEE che ha definito l'ambito di applicazione ai fini dell'accesso o della fruizione di una serie di servizi e prestazioni il cui elenco richiede già un aggiornamento alla luce delle più recenti deliberazioni di Consiglio.

Attualmente l'ISEE viene utilizzato nel modo seguente

La Direzione Politiche Sociali gestisce:

- i contributi per l'integrazione della retta nelle strutture residenziali per persone non autosufficienti e nelle strutture semiresidenziali per anziani
- i contributi per l'accesso alle cure familiari nell'ambito del servizio di assistenza tutelare domiciliare attraverso i buoni servizio rivolti alle persone non

autosufficienti e a chi se ne prende cura per prestazioni socio assistenziali di aiuto e di sostegno alla persona.

- l'assegno di cura regionale che riassume i contributi economici ex Legge 28/91, contributo badanti e contributo Alzheimer
- la family card per l'offerta di sconti e agevolazioni alle famiglie numerose presso gli operatori che aderiscono all'iniziativa.
- l'ISEE è stato utilizzato nel 2008 per i contributi una tantum rivolti a nuclei familiari numerosi o a basso reddito e ai neonati con un solo genitore.

La Direzione Comunicazione attraverso gli URP gestisce utilizzando l'ISEE gli assegni di maternità e gli assegni al nucleo familiare con 3 o più figli minorenni.

La Direzione Politiche Educative gestisce utilizzando l'ISEE i buoni borsa di studio e i buoni libro finanziati dalla Regione e coordina le esenzioni e le agevolazioni per il pagamento della retta di asili nido e servizi innovativi o le esenzioni dal pagamento della mensa e del trasporto scolastico gestiti dalle Municipalità

La Direzione Politiche della Residenza gestisce, sempre con l'ISEE, i vari interventi di sostegno alle problematiche abitative con particolare riferimento a contributi all'affitto.

La Direzione Programmazione e Controllo gestisce la Carta Diamante rivolta ad ultrasessantacinquenni al fine di ottenere agevolazioni nei punti vendita convenzionati.

A questo dobbiamo aggiungere le altre varie opportunità previste dalla normativa nazionale e regionale: dalla social card alle esenzioni dal pagamento del ticket farmaceutico, all'iscrizione alle graduatorie per il collocamento, alle borse di studio e alle riduzioni dell'importo di tasse e contributi universitari, alle agevolazioni tariffarie quali il canone Telecom, ai contributi regionali per il trasporto pubblico scolastico rivolti ai frequentanti le scuole superiori, da ultimo, al bonus energia elettrica.

Desidero inoltre segnalare che nel sito del Comune è disponibile una guida dal titolo "Conosci il tuo ISEE" redatta a cura del Servizio per la tutela dell'utente e del consumatore della Direzione Programmazione e Controllo.

Come si vede, un quadro composito che può essere approfondito Direzione per Direzione. Certo va ribadito come l'ISEE sia sempre maggiormente utilizzato nel campo delle politiche di welfare anche come solo requisito di accesso, così come previsto dalla Regione del Veneto per le risorse messe direttamente a disposizione, dall'assegno di cura al contributo per acquisto, costruzione e recupero della prima casa ai buoni libro e ai buoni borsa di studio, i contributi straordinari o eccezionali di cui alla Legge Regionale 8 del 1986, i contributi per l'accesso alle abitazioni in locazione di cui alla Legge 431/98. Uno strumento comunque entrato nell'uso comune in particolare là dove l'offerta di servizi e prestazioni è inferiore alla domanda e pertanto a maggior tutela delle fasce deboli.

Va ribadito che il regolamento comunale, secondo quanto disposto dalla normativa vigente, prevede la facoltà per la Giunta di assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare estratta nell'ambito dei soggetti identificati ai sensi del Decreto 109 e successive modifiche e inoltre la facoltà di adottare criteri

di maggior favore nei confronti dei cittadini per l'erogazione di particolari prestazioni sociali e socio-assistenziali in base alle condizioni economiche e alla situazione della famiglia. L'applicazione dell'ISEE infatti prevede anche fasce diverse di importo di riferimento in relazione alla platea di utenti cui è rivolto un servizio o una prestazione e all'opportunità di allargare o restringere in criterio di accesso. La Giunta può inoltre individuare, accanto all'ISEE, ulteriori criteri di selezione dei beneficiari, come pure tener conto di rilevanti variazioni della situazione economica successive alla presentazione della dichiarazione medesima. Ciò naturalmente va messo in relazione anche alle conseguenti ricadute sul bilancio comunale.

La riflessione che va fatta in termini di approfondimento riguarda quindi tutti quegli interventi il cui utilizzo è regolato da questo strumento, ma non solo. Penso agli interventi di natura economica gestiti dalle Municipalità (minimo vitale e contributi economici straordinari) dove l'ISEE non è ancora stato introdotto. È in atto ora un percorso di lavoro per la riorganizzazione degli interventi di natura economica gestiti a livello di Municipalità che si pone l'obiettivo, a partire dalla riforma del minimo vitale, la cui attuale disciplina risale al 1996, di favorire una visione unitaria, possibilmente coincidente con l'area della famiglia, dei diversi interventi di integrazione al reddito, tenuto conto anche dei titoli per l'acquisto di servizi e dei diversi contributi retta. È un obiettivo che il Dipartimento e le Direzioni interessate – in primis Direzione Politiche Sociali, Politiche Educative, Politiche della Residenza e Municipalità - si propongono di realizzare nel corso del corrente anno.

In conclusione, pare di poter dire che l'ISEE si è rivelato a dieci anni dalla sua istituzione, uno strumento in grado di fornire indicatori più veritieri del solo reddito personale. Una politica di welfare slegata dalla prova dei mezzi contribuisce infatti a fornire benefici anche a persone con una condizione economica tale da non giustificare un trattamento agevolato. E questo con risultati negativi per gli obiettivi di razionalizzazione della spesa e rispetto ai più elementari criteri di equità.

I tre principi fondamentali dell'ISEE sono quindi l'opzione del reddito familiare invece di quello individuale, la valutazione del patrimonio, il numero dei componenti la famiglia. Considerare le risorse familiari evita di erogare prestazioni a soggetti con un reddito individuale basso, ma inseriti in nuclei con risorse talvolta anche elevate. Il patrimonio è un indicatore di capacità contributiva autonomo rispetto al reddito e come tale va considerato per non creare difformità di trattamento. La numerosità familiare infine tramite scale di equivalenza rende comparabile la situazione di nuclei familiari diversi.

L'ISEE è uno strumento certamente perfettibile, ma, al di là di ogni più utile correttivo, al fine di rendere costantemente attendibile la determinazione del target dei beneficiari, l'ISEE va salvaguardato come l'unica effettiva prova dei mezzi, da sottoporre sistematicamente ai relativi controlli per verificare il rispetto sotto ogni profilo di responsabilità, della veridicità e della correttezza dei dati dichiarati.

Sandro Del Todesco
Direttore Dipartimento del Welfare