

IMPOSTA PERSONALE, DOTE PER I FIGLI E STRUMENTI DI *MEANS TESTING*

Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra

Premessa

L'auspicabile introduzione di un istituto unico di sostegno alle famiglie con minori ispirato alla logica dell'universalismo selettivo rende necessario interrogarsi sulla scelta dell'indicatore più appropriato per realizzare la selettività. Nel nostro ordinamento trovano utilizzazione, allo stato attuale, criteri diversi e scarsamente omogenei: il reddito familiare per l'assegno per il nucleo familiare, il reddito imponibile Irpef per molte prestazioni pensionistiche di natura assistenziale, l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee) per l'assegno per i nuclei con almeno tre figli, per l'assegno di maternità e per molti servizi offerti a livello locale. Nell'ambito dell'Irpef, la selettività che caratterizza la graduazione delle detrazioni per oneri familiari ha come riferimento il reddito complessivo, al netto della deduzione relativa alla prima casa, e quindi una misura di reddito individuale. Superare la forte disomogeneità di questi criteri, che non risponde a nessuna logica razionale, non è solo funzionale al disegno della dote per i minori, ma è un obiettivo necessario per dare coerenza e trasparenza alle politiche selettive adottate dall'insieme delle amministrazioni pubbliche, in una pluralità di politiche sociali che implicano trasferimenti monetari o offerta di servizi alla cittadinanza.

Questa stessa finalità ha motivato l'introduzione nel nostro ordinamento, nel 1998, dell'Isee. La vita di questo istituto è stata tuttavia molto travagliata.

In questa nota si cerca di argomentare l'idoneità dell'Isee a realizzare la selettività dell'istituto della dote per i minori, che costituisce un aspetto innovativo della proposta di riforma dell'Irpef di questo Libro Bianco; si sostiene tuttavia che l'attuale disciplina di questo indicatore meriti di essere perfezionata sotto più profili. Anche se l'attenzione è prevalentemente dedicata a quelli rilevanti per l'applicazione alla dote per i minori si forniranno alcune indicazioni sulla disciplina dell'Isee che possono essere utili anche ai fini della sua applicazione ad altri programmi del welfare.

Ciò rende necessario affrontare le seguenti questioni, di fondamentale importanza nel disegno di ogni istituto di *means testing*.

a) La condizione economica deve essere valutata con riferimento all'individuo o al nucleo familiare? Se si sceglie il riferimento al nucleo familiare, come lo si deve definire? A quali scale di equivalenza occorre fare riferimento?

b) Nelle modalità di calcolo dell'indicatore si deve tener conto del reddito o anche del patrimonio? Come devono essere definite queste grandezze? Come vanno combinate per identificare un unico indicatore?

c) Come deve essere organizzata e a chi deve essere affidata la gestione amministrativa della prova dei mezzi?

1. L'Isee

L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente è stato istituito nel 1998 e, dopo un lungo iter, ha trovato applicazione con il Dlgs 130/2000 e il Dlgs 242/2001.

Esso è definito da un rapporto che ha al numeratore l'Indicatore della Situazione Economica (Ise), che rappresenta la valutazione monetaria della condizione economica di un individuo o di un nucleo familiare (ottenuta sommando gli Ise dei membri del nucleo), e al denominatore una scala di equivalenza.

L'Ise è, a sua volta, pari alla somma di due componenti: reddituale e patrimoniale. La *componente reddituale* misura il flusso di risorse economiche di un determinato anno pari al reddito complessivo definito ai fini Irpef, integrato da una valutazione forfetaria dei redditi derivanti da attività finanziarie (non inclusi nell'imponibile Irpef, ma soggetti a imposte sostitutive) - realizzata applicando un tasso di interesse nominale, definito annualmente per decreto (4.41% per il 2007), alla componente mobiliare del patrimonio del soggetto – e valutato al netto di un'eventuale deduzione del canone di locazione dell'immobile destinato ad abitazione. La *componente patrimoniale* è pari alla somma dei patrimoni mobiliari e immobiliari, al netto di franchigie. Dal valore complessivo del patrimonio immobiliare si può infatti dedurre una franchigia pari all'eventuale capitale residuo del mutuo contratto per l'acquisto degli immobili posseduti dai componenti del nucleo familiare; oppure, nel caso di nucleo familiare residente in casa propria, se più favorevole e fino a concorrenza del valore della casa di abitazione, una franchigia di 51.646 euro. Per il patrimonio mobiliare è prevista una franchigia fissa pari a 15.494 euro. La componente patrimoniale è sommata a quella reddituale nella misura del 20%. Per rendere omogenee (equivalenti) famiglie di diversa composizione e caratteristiche l'Ise è diviso per una scala di equivalenza, che presenta un'elasticità al numero dei componenti pari a 0,65 e prevede maggiorazioni per alcuni casi ritenuti meritevoli.

Attualmente l'Isee trova applicazione in alcuni programmi nazionali e più diffusamente a livello locale, anche se in modo ancora frammentato: ad esempio, per la definizione delle rette degli asili nido, il contributo mensa nelle scuole di infanzia, l'assistenza domiciliare, la compartecipazione al pagamento di rette per case protette, l'assegnazione di alloggi nell'ambito delle politiche della casa, l'articolazione dei ticket sanitari, l'assegnazione di contributi economici. Ampio uso dell'Isee si ha anche nelle prestazioni riguardanti l'Università. I numerosi studi dedicati alla disamina delle caratteristiche dell'istituto e degli esiti della sua applicazione (cfr. tra gli altri Toso, 2002, 2006; Ricci, 2005; Ministero dell'economia e del lavoro, 2006) sono concordi nell'evidenziare la superiorità di questo strumento rispetto al reddito imponibile Irpef.

Per valutare le potenzialità di applicazione dell'Isee alla dote per i minori è utile premettere alcune considerazioni sulle finalità di tale dote. Come strumento universale ed unificato di sostegno delle famiglie con minori essa assolve ad una duplice funzione: il sostegno delle responsabilità familiari e il contrasto della povertà. E' soprattutto la seconda funzione che impone il carattere selettivo dell'istituto. Tale funzione non è svolta solo dalla dote per i figli, che è riservata esclusivamente alle famiglie con minori, ma anche da altri istituti (pensione sociale, rmi ecc.). La forte correlazione tra numero di minori e rischio di povertà attribuisce tuttavia una funzione rilevante a questo istituto. La giustificazione della selettività per il sostegno delle responsabilità familiari è invece molto tenue, ed è connessa sostanzialmente alla presenza di vincoli di bilancio, e quindi al *trade off* tra finalità universali di questi istituti di welfare e il livello socialmente accettabile della pressione fiscale. Da queste caratteristiche discende la necessità che l'Isee per la dote per i minori sia in grado di discriminare correttamente la condizione economica della famiglie che si collocano nella fascia medio-bassa della distribuzione dei redditi. In questa prospettiva il ruolo dei redditi delle attività finanziarie potrebbe ad esempio essere meno rilevante, mentre molta attenzione deve essere riservata al ruolo di beni primari come l'abitazione.

2. La definizione del nucleo familiare

La letteratura economica sembra unanime nel suggerire che la valutazione del benessere di un soggetto debba fare riferimento alla condizione economica del nucleo familiare al cui interno è inserito. Questa idea trova applicazione universale allorché si calcolano indicatori di povertà relativa. Non esiste però una definizione univoca di cosa debba intendersi per "nucleo familiare", anche se è indubbio che esso deve essere concepito come

l'unità economica a cui i singoli membri concorrono con le proprie entrate e che sostiene le spese di tutti i membri.

L'impostazione seguita dalla normativa Isee ne prevede una definizione ampia, fondamentalmente costituita dalla famiglia anagrafica, all'interno della quale gli enti responsabili possono definire una particolare nozione di nucleo. Le norme disciplinano poi una serie di casi particolari, alcuni dei quali assai rilevanti per il problema che qui interessa. L'art.2 del DLgs 130/00 recita infatti: "Ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare. Fanno parte del nucleo familiare i soggetti componenti la famiglia anagrafica. I soggetti a carico ai fini IRPEF fanno parte del nucleo familiare della persona di cui sono a carico. I coniugi che hanno la stessa residenza anagrafica, anche se risultano a carico ai fini IRPEF di altre persone, fanno parte dello stesso nucleo familiare; il figlio minore di anni 18, anche se risulta a carico ai fini IRPEF di altre persone, fa parte del nucleo familiare del genitore con il quale convive.". Un successivo decreto ha poi disciplinato criteri particolari per il minore anche se a carico ai fini Irpef e che faccia parte del nucleo del genitore con il quale convive; per i soggetti che ai fini Irpef risultano a carico di più persone; per i coniugi non legalmente separati che non hanno la stessa residenza; per i minori non conviventi con i genitori o in affidamento presso terzi; per soggetti non componenti le famiglie anagrafiche (comunità, carceri, ecc.).

Dovendo scegliere la nozione di nucleo appropriata per l'istituto della dote per i minori si possono configurare due soluzioni alternative. La prima si ispira all'idea che la dote sia principalmente un sostegno alle responsabilità familiari: in tal caso, la nozione di nucleo familiare più appropriata è quella del nucleo ristretto, rappresentato dai genitori dei minori e dai minori stessi. La seconda si ispira invece all'idea che la dote abbia una prevalente funzione di sostegno dei nuclei familiari in condizioni economiche disagiate: in tal caso, la nozione di nucleo più appropriata sarebbe quella della famiglia anagrafica.

Tenuto conto che nell'attuale ordinamento del welfare non sono presenti istituti universali di contrasto della povertà e che la dote è destinata a sostituire tutti i principali istituti esistenti a favore delle famiglie con minori i quali svolgono senza dubbio un rilevante ruolo di contrasto al disagio economico, sembra preferibile una soluzione più vicina alla seconda fra quelle sopra indicate. In questa prospettiva la normativa prevista dal Dlgs 242/01 può rappresentare un punto di riferimento del tutto accettabile e compiuto.

3. La scala di equivalenza

Il riferimento al nucleo familiare, anziché all'individuo, nella prova dei mezzi, si accompagna, necessariamente, alla necessità di individuare una scala di equivalenza adeguata. I parametri attualmente utilizzati nella scala di equivalenza dell'Isee dipendono da due fattori. Il punto di partenza è una scala, che assume come variabile il numero dei componenti del nucleo, con un'elasticità di 0,65, senza prevedere alcuna differenziazione, neppure in relazione all'età dei membri. La seconda componente è rappresentata da una serie di maggiorazioni dei valori calcolati sulla base del criterio appena indicato finalizzate a tenere conto di alcuni casi particolari ritenuti meritevoli di attenzione: +0,2 per i nuclei monoparentali con minori, +0,5 in presenza di handicap, +0,2 per nuclei in cui entrambi i genitori lavorano e sono presenti figli minorenni.

Ai fini dell'applicazione dell'Isee alla dote ai minori la misura accurata delle economie di scala del nucleo rappresenta un aspetto di grande rilevanza. Sotto questo profilo è plausibile che l'adozione della scala Ocse, che differenzia il valore dei parametri a seconda della presenza o meno di membri adulti o minori, potrebbe rappresentare un miglioramento apprezzabile.

4. La misura della condizione economica: un indicatore misto reddito-patrimonio

Un aspetto senza dubbio innovativo e peculiare dell'Isee è la valutazione della condizione economica di un soggetto e/o di un nucleo familiare sulla base della combinazione di due grandezze: una grandezza di flusso, rappresentata dal reddito, e una grandezza di stock, rappresentata dal patrimonio mobiliare e immobiliare.

Le ragioni del riferimento contestuale a queste due diverse grandezze sono abbastanza condivise dalla dottrina, dato che sia il reddito sia il patrimonio costituiscono tradizionali indicatori di capacità contributiva. In particolare, quando patrimoni diversi, a parità di reddito, siano determinati da cause del tutto "legittime" quali, ad esempio, una diversa età dei soggetti, una diversa distribuzione del reddito nel corso del tempo (un reddito alto in passato può giustificare un alto patrimonio accumulato, pur a fronte di un reddito corrente basso), una diversa propensione al risparmio e, infine, l'aver percepito o meno un'eredità, il riferimento al patrimonio, in un contesto di prova dei mezzi, è motivabile sulla base della considerazione che il patrimonio è un indicatore di capacità contributiva autonomo rispetto al reddito, in

quanto fonte di prestigio sociale e di sicurezza economica. Esso inoltre offre indicazioni, anche se in modo imperfetto, sul reddito “permanente” dei contribuenti.

La nitidezza concettuale non significa tuttavia anche semplicità nell’applicazione, a causa della difficoltà di fornire misure attendibili delle grandezze rilevanti.

Prima di discutere di alcuni di questi aspetti è forse utile cercare di affrontare due obiezioni frequentemente sollevate nei confronti di questo indicatore composito.

Secondo la prima obiezione, l’inclusione del reddito, normale, delle attività finanziarie nella componente reddituale dell’Ise e la considerazione del 20% del patrimonio mobiliare nella componente patrimoniale rappresenterebbero una duplicazione. Si tratta di un’obiezione discutibile: la componente patrimoniale, tradotta in flusso attraverso il parametro $\alpha=0,2$, **non** intende rappresentare il rendimento normale del patrimonio mobiliare, ma indica la misura, evidentemente discrezionale e frutto di un giudizio di valore del *policy maker*, di traduzione in termini di flusso, per renderla sommabile alla componente reddituale, del valore di accrescimento del benessere economico che è attribuibile alla presenza di un patrimonio, valore che è certamente influenzato dalla dimensione del patrimonio e dal rendimento del capitale, ma, come si è ricordato, dipende anche da altri elementi non tangibili (grado di sicurezza, prestigio, ecc.). E’ poi importante sottolineare che il riferimento al patrimonio consente di integrare le informazioni sulla situazione economica del soggetto, laddove la considerazione del solo reddito risulta generalmente insoddisfacente a causa dei fenomeni di evasione ed elusione fiscale, solo in parte superati con la considerazione dei redditi delle attività finanziarie esclusi dalla base imponibile dell’Irpef. Non si tratta quindi di una duplicazione della valutazione dei redditi patrimoniali, ma del tentativo, certo semplicistico, di traduzione in termini di flusso di un plus di benessere economico attribuibile alla presenza di un *asset* patrimoniale mobiliare o immobiliare.

La seconda obiezione è che la presenza della componente patrimoniale nell’indicatore di situazione economica sia non appropriata, perché penalizza i soggetti che hanno avuto comportamenti parsimoniosi. In risposta a questa posizione si può tuttavia osservare che il riferimento a concetti come il reddito e il patrimonio è coerente con i criteri seguiti nella disciplina dell’Irpef, che, ai fini della valutazione della capacità contributiva, non sembra sposare in modo preponderante la nozione di reddito spesa, e con essa la considerazione di meritorietà, a fini fiscali, del risparmio.

Può ora essere utile soffermarsi sulle possibili modalità alternative con cui possono essere combinate le due grandezze rappresentative della capacità contributiva: reddito e patrimonio.

La scelta compiuta dalla normativa dell’Ise è, come si è ricordato, l’aggregazione dei due indicatori secondo una relazione di tipo lineare $Ise=R+\alpha P$. Essa rappresenta solo uno tra i possibili modi in cui due grandezze dimensionalmente diverse (un flusso e uno stock) sono

rese commensurabili. Secondo alcuni studiosi, questa soluzione appare troppo rigida: sono infatti concepibili, e probabilmente anche più razionali, forme di combinazioni alternative (v. Cerea 2000), ad esempio non lineari o formulazioni che evitano ogni combinazione algebrica, mantenendo tuttavia il ruolo di entrambe le grandezze nel definire soglie o classi di benessere economico.

In linea generale si può concordare sull'idea che per diversi programmi di welfare siano ragionevolmente prospettabili diverse modalità di combinazione dei due indicatori. La stessa normativa Isee lo consente, anche se con una norma che rischia interpretazioni estensive tali da snaturare la logica della disciplina, laddove, all'art.3 c.1, recita: "Gli enti erogatori, ai quali compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione, possono prevedere, ai sensi dell'articolo 59, comma 52, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, accanto all'indicatore della situazione economica, come calcolato ai sensi dell'articolo 2 del presente decreto, modalità integrative di selezione, con particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari ed immobiliari."

Ai fini dell'applicazione alla dote per i minori non sembrano tuttavia esservi grandi controindicazioni alla scelta della combinazione lineare.

Più problematica è semmai la scelta della misura del coefficiente $\alpha=20\%$. A questo proposito è interessante notare che il tasso del 20% di conversione del capitale in reddito è lo stesso adottato dal Regno Unito nella prova dei mezzi relativa ai servizi di cura residenziale (una sterlina alla settimana per ogni 250 sterline di capitale compreso fra la franchigia e una soglia patrimoniale che comporta il pieno pagamento del servizio). La misura in questione potrebbe allora essere ripensata alla luce delle considerazioni che svolgeremo più oltre relative al ruolo delle franchigie della componente patrimoniale.

5. Problemi di valutazione della componente reddituale

La normativa Isee assume come primo punto di riferimento per la componente reddituale un reddito lordo: il reddito *complessivo ai fini Irpef*. Tale grandezza è lorda, nel senso che è calcolata prima dell'applicazione delle imposte dirette, di cui l'imposta personale è ovviamente la più significativa, e dei trasferimenti di carattere monetario di cui l'individuo può godere attraverso il sistema di welfare (assegno per il nucleo familiare, pensione e assegno sociale, pensioni di invalidità, ecc.). E' bene considerare criticamente le implicazioni di questa scelta. Fra gli altri elementi rilevanti nella definizione della componente reddituale dell'Isee assume poi particolare rilevanza il trattamento che deve essere riservato ai servizi

dell'abitazione, con particolare riferimento all'opportunità o meno di considerare quest'ultima un bene primario. Questi temi sono affrontati in quanto segue.

Reddito al lordo o al netto dei contributi sociali e delle spese di produzione

La scelta del reddito complessivo ai fini Irpef pone due problemi rilevanti di disomogeneità nel trattamento del lavoro dipendente (e dei lavori atipici assimilati al lavoro dipendente) rispetto al lavoro autonomo. Si tratta di problemi di primaria importanza specialmente se si considera che uno degli aspetti maggiormente innovativi della dote per i minori è rappresentato dalla creazione di un istituto a carattere universale, rivolto a tutti i cittadini con minori. Rispetto alla situazione pre riforma, ciò comporta, in particolare, l'estensione al lavoro autonomo di benefici di cui sino a questo momento non ha goduto.

Un primo problema è che per il lavoratore dipendente il reddito complessivo è calcolato al netto dei contributi sociali (del datore di lavoro e del lavoratore), mentre per il lavoratore autonomo i contributi sociali rappresentano una deduzione dal reddito complessivo che viene operata solo successivamente, al fine del calcolo del reddito imponibile. La misura dei contributi sociali del lavoro autonomo, dal 2007, si colloca intorno al 19-20% per artigiani e commercianti. Assumere come punto di partenza il reddito complessivo comporta quindi una discriminazione significativa a sfavore del lavoratore autonomo.

Un secondo problema riguarda il fatto che il reddito di lavoro dipendente che concorre al reddito complessivo Irpef è al lordo delle spese di produzione, che sono invece dedotte dal reddito dei lavoratori autonomi e degli imprenditori. Nell'ambito dell'Irpef la discriminazione a sfavore del lavoro dipendente viene recuperata attraverso una più elevata detrazione, per tipo di reddito, dall'imposta. Per questo aspetto il riferimento al reddito complessivo comporta quindi una discriminazione a sfavore del lavoro dipendente.

E' utile sottolineare che le modalità di accertamento dei redditi da lavoro dipendente non sono omogenee a quelle seguite per i redditi di lavoro autonomo e di impresa. In entrambi i casi il punto di riferimento è una nozione di reddito *effettivo*; è tuttavia noto che, nell'ambito del complesso processo di determinazione del reddito di lavoro autonomo e di impresa, si adottano frequentemente criteri forfetari nella determinazione delle componenti di costo. Inoltre, la nozione di reddito normale implicita negli studi di settore, anche se rilevante solo ai fini del processo di accertamento, rappresenta, di fatto, un punto di riferimento, soddisfatto il quale il contribuente si pone sostanzialmente al riparo da accertamenti. E' innegabile che ciò possa stimolare strategie di *tax planning* che finiscono spesso per tradursi in agevolazioni parziali dal punto di vista fiscale per i redditi di lavoro autonomo e di impresa.

Alle luce di queste considerazioni, ragioni di coerenza, suggeriscono, da un lato, di consentire anche al lavoro autonomo di dedurre dal reddito complessivo i contributi sociali obbligatori, equiparando, con riferimento al primo dei problemi richiamati, il loro trattamento a quello del lavoro dipendente. D'altro lato, per ovviare al secondo inconveniente – diversa considerazione delle spese di produzione e aspetti di reddito normale - una soluzione potrebbe essere l'introduzione di una deduzione specifica, a fini Ise, a favore del lavoro dipendente. La misura di questa deduzione dovrebbe essere coerente con i fattori di differenziazione sopraindicati e quindi correlata all'altezza della detrazione che nella disciplina dell'Irpef potrà essere riservata alle spese di produzione di reddito e ad una prudente valutazione degli altri fattori sopraindicati, connessi alla presenza di componenti di reddito normale. Sulla base delle relazioni esistenti nella disciplina attualmente in vigore, il reddito di lavoro dipendente che concorre alla formazione del reddito complessivo potrebbe essere valutato, a titolo indicativo, nella misura del 70% del suo ammontare.

Reddito complessivo o reddito disponibile

Nel dibattito che ha accompagnato la nascita e la vita dell'Isee molti osservatori hanno sottolineato l'inadeguatezza della considerazione di un reddito lordo. Avendo presenti le finalità dell'indicatore, non v'è dubbio che una misura che si avvicini il più possibile al *reddito disponibile*, vale a dire un reddito al netto delle imposte personali e inclusivo dei trasferimenti monetari operati dal sistema di welfare, sarebbe più indicata. Si tratterebbe di prendere in considerazione, non il reddito complessivo, ma il reddito imponibile al netto dell'Irpef, integrandolo con i principali trasferimenti di protezione sociale attualmente non inclusi, perché esenti, nella base imponibile Irpef. I casi più rilevanti sono gli assegni al nucleo familiare, l'assegno per nucleo con almeno tre minori, l'assegno di maternità, la pensione e l'assegno sociale, le pensioni di invalidità civile (inclusa l'indennità di accompagnamento), gli assegni di ricerca e altre forme di borse di studio esenti dall'Irpef, le pensioni a favore di soggetti portatori di handicap (non vedenti e audiolesi). La definizione di quali trasferimenti includere *non* è però ovvia o scontata. Sembrerebbe infatti naturale non includere nel reddito disponibile i trasferimenti che sono connessi a forme di handicap, in considerazione del fatto che essi non rappresentano un'addizione alla capacità contributiva del soggetto, ma un sostegno/risarcimento, di solito parziale, connesso alla presenza dell'handicap. Ciò porta ad escludere le rendite di invalidità, ricomprendendo fra di esse anche l'indennità di accompagnamento, e gli assegni di maternità. L'inclusione degli assegni familiari (che in futuro dovrebbero essere assorbiti all'interno della dote per i minori) sarebbe auspicabile solo quando l'indicatore fosse utilizzato per definire benefici diversi dalla dote stessa. Si tratta di una considerazione di validità generale: l'integrazione del reddito del

potenziale beneficiario tenendo conto dei trasferimenti monetari di cui già gode, finalizzata a valutare la sua situazione economica al fine di permettergli l'accesso ad un determinato beneficio, non può, logicamente, già includere il beneficio medesimo.

E' probabile che i maggiori costi amministrativi necessari all'implementazione di questi aspetti siano abbastanza rilevanti rispetto ai vantaggi di una maggiore accuratezza dell'indicatore di condizione economica. Non va trascurato però il fatto che l'applicazione dell'Isee a istituti diversi dalla dote per i minori risulterebbe gravemente deformata se non si tenesse conto, ai fini del riconoscimento di ulteriori benefici in denaro o in natura, dell'effetto che tale dote ha sulle disponibilità economiche del soggetto che la riceve. Questa considerazione induce a valutare con attenzione l'ipotesi che l'applicazione dell'Isee possa essere differenziata a seconda del tipo di prestazione cui si applica, in modo tale che di alcune di esse si possa tener conto nel determinare l'indicatore da applicare ad altre.

Reddito complessivo e imposte sostitutive

Fra i redditi non inclusi nel reddito complessivo Irpef non vi sono solo i trasferimenti monetari esenti, di cui si è detto al punto precedente, o i redditi delle attività finanziarie tassati con prelievi alla fonte, che vengono comunque inclusi, sia pure forfetariamente, nella componente reddituale dell'Isee. Vi sono anche altri redditi che, alla luce dei più recenti sviluppi della normativa Irpef, sono sottratti alla progressività dell'imposta e assoggettati a regimi sostitutivi, sia pure in regime di dichiarazione. Ci si riferisce in particolare ai redditi dei contribuenti minimi (e cioè lavoratori autonomi e piccoli imprenditori con compensi o ricavi non superiori a 30000 euro) tassati con un'imposta sostitutiva del 20%. Lo stesso problema potrebbe porsi, in prospettiva, per i redditi degli immobili affittati, se, come da più parti proposto, venissero anch'essi assoggettati ad un prelievo proporzionale anziché al prelievo ordinario. Occorre evitare che l'introduzione di questi regimi speciali in sede Irpef si rifletta in un depotenziamento della capacità dell'Isee di funzionare come strumento di *means testing*. A tal fine è necessario precisare che, anche quando non entrino a far parte del reddito complessivo ai fini dell'applicazione dell'imposta, questi redditi entrano a pieno titolo nel calcolo della componente reddituale dell'Isee.

Il trattamento dei servizi della casa adibita ad abitazione

Un aspetto molto importante riguarda come debba essere considerato, nell'ambito dell'Isee il bene "casa". Questo tema dovrebbe essere affrontato congiuntamente sia per i profili relativi al *means testing* sia per i profili più propriamente fiscali. E' importante infatti

che si stabilisca un trattamento coerente di tale bene. La quantificazione della meritorietà dello stesso, che può tradursi nella previsione di esclusioni o deduzioni dalla componente reddituale dell'Isee, nel caso della prova dei mezzi, o in agevolazioni fiscali, nel caso della tassazione, deve essere simmetricamente, e con strumenti adeguati, riconosciuta anche ai soggetti non proprietari. Per quanto riguarda specificamente il *means testing*, il problema consiste nel valutare se i servizi dell'abitazione debbano essere considerati nella misura della condizione economica o se invece essi possano essere visti come un bene primario, da non includere, conseguentemente, nell'indicatore. Sia che si opti per l'una soluzione o per l'altra, è ovvio che non si dovrebbero effettuare discriminazioni fra soggetti che abitino in immobili di loro proprietà e soggetti che abitino in immobili in locazione. Sotto questo profilo, l'attuale normativa Isee non è invece coerente. Nel reddito complessivo, assunto come base di partenza, è infatti inclusa la rendita catastale relativa all'immobile destinato ad abitazione del contribuente; si ammette invece una deduzione dal reddito complessivo pari al canone di locazione (con contratto registrato) fino ad un tetto di 5.165 euro. Si ha quindi, per questo aspetto, un trattamento privilegiato nei confronti dei soggetti in locazione.

Un trattamento asimmetrico, seppure più favorevole ai soggetti che abitano la casa di loro proprietà, caratterizza anche la normativa fiscale: ai fini dell'Irpef la rendita catastale della prima casa viene dedotta dal reddito complessivo nel calcolo del reddito imponibile; per gli affitti, invece, dal 1999 è prevista un'agevolazione fiscale limitata ai cosiddetti contratti convenzionali, che la finanziaria per il 2008 ha esteso ai contratti liberi, purché registrati, sottoscritti da giovani o da contribuenti a reddito basso. Va inoltre sottolineato che, mentre la rendita della prima casa è integralmente deducibile, qualunque sia il suo ammontare, la detrazione riconosciuta per l'affitto non può eccedere un tetto prefissato.

Se si assume che l'orientamento prevalente della normativa Irpef sia nella direzione di riconoscere i servizi della casa adibita ad abitazione come un bene primario, questo stesso orientamento dovrebbe caratterizzare la prova dei mezzi e tradursi nella non concorrenza di tali servizi alla definizione della condizione economica. Sarebbe allora opportuno consentire anche al proprietario dell'abitazione di dedurre dal reddito complessivo, valutato ai fini Isee, la corrispondente rendita catastale. Per ragioni di piena equità orizzontale, anche la deduzione dell'affitto dovrebbe allora essere consentita in misura piena, senza alcun tetto.

6. Problemi di valutazione della componente patrimoniale

La principale innovazione introdotta nel processo di *means testing* dall'Isee è rappresentata, come si è ricordato, dalla considerazione della componente patrimoniale.

L'efficacia di questa considerazione è però strettamente legata alla capacità di accertare che le dichiarazioni degli individui relative al loro patrimonio siano veritiere e contribuiscano quindi ad una migliore valutazione della condizione economica dei soggetti, specie in presenza di fenomeni diffusi di evasione relativi al reddito. Anche l'ultimo Rapporto Isee, elaborato nel 2006 dal Ministero della Solidarietà Sociale, evidenzia che, pure in presenza di elevate franchigie e di evidenti sottostime delle autodichiarazioni, esiste una potenziale capacità del patrimonio di cogliere ulteriori elementi rilevanti nel definire il tenore di vita delle famiglie, in situazioni caratterizzate da una carenza di reddito solo temporanea, o in quelli in cui i redditi conseguiti da attività sommerse, o comunque connotate da fenomeni di evasione, riemergono in patrimoni di dimensione significativa, non altrettanto facilmente occultabili.

Le difficoltà connesse all'accertamento di valori patrimoniali attendibili sono senza dubbio molto rilevanti. E' comunque difficile pensare che per il patrimonio *immobiliare* si possano definire criteri di valutazione diversi da quelli catastali utilizzati anche ai fini dell'Ici. Miglioramenti per questo aspetto sono possibili solo in relazione alla realizzazione della auspicata riforma degli estimi catastali. Per la componente *mobiliare* il problema è principalmente connesso all'*undereporting* dei beneficiari. Va però considerato che gli sviluppi legislativi recenti, fra cui l'istituzione dell'anagrafe dei conti e la previsione di incroci fra dati relativi agli immobili evidenziati nella dichiarazione dei redditi e nei versamenti Ici, può in prospettiva rispondere a queste obiezioni.

Nella disciplina concreta dell'Isee, tuttavia, l'innovazione relativa alla considerazione della componente patrimoniale è stata sostanzialmente sminuita anche da un altro fattore: la presenza di elevate franchigie. Miglioramenti significativi dell'efficacia dell'indicatore possono immediatamente e agevolmente essere realizzati intervenendo sulla disciplina relativa a tali franchigie. Ciò è vero, in particolare, per quanto riguarda quella relativa al patrimonio immobiliare, che appare molto elevata e tale da rendere di fatto assai poco rilevante, a fini operativi, questa componente dell'Ise.

Si può immaginare che la presenza di una franchigia così elevata per l'immobile destinato ad abitazione trovi una motivazione nell'obiettivo richiamato nel paragrafo precedente, molto frequente nelle politiche sociali del nostro paese, di accordare un favore alla proprietà della casa di abitazione. Si deve tuttavia osservare che la considerazione della casa come bene primario appare rilevante con riferimento ai *servizi* dell'immobile, non tanto al suo valore patrimoniale. Di questi aspetti, come si è ricordato, la normativa dell'Ise ha cercato, anche se in modo imperfetto, di tenere conto, e più sopra si è proposto di rendere coerente tale orientamento. In linea di principio l'intervento nell'ambito della componente reddituale (sul flusso) ottempera pienamente l'obiettivo di meritorietà sociale dei servizi dell'abitazione e non richiede necessariamente un analogo intervento nella fase di definizione della componente patrimoniale, che, come si è osservato in premessa, assolve una funzione

diversa, in quanto indicatore di prestigio sociale e di sicurezza economica, *proxy* del reddito “permanente”.

Un ulteriore aspetto da considerare è che, rispetto ad altri *asset* patrimoniali, la componente immobiliare del patrimonio può rappresentare un problema nel processo di valutazione della condizione economica a causa del suo scarso grado di liquidità. Tale problema è particolarmente rilevante allorché si debba definire la condizione economica ai fini della compartecipazione al costo dei servizi per persone anziane non autosufficienti, per le quali non è infrequente l’associazione di bassi redditi monetari e di valori relativamente elevati della casa di abitazione. Queste situazioni non sono invece probabilmente molto rilevanti ai fini dell’applicazione dell’Isee per la dote per i minori. La soluzione a questo tipo di problema va correttamente cercata, non tanto nel mantenimento di elevate franchigie, quanto nell’ammissione di modalità di applicazione differenziate a seconda dell’istituto a cui l’Ise è applicato e/o nella ricerca di strumenti, quali il *reverse mortgage*, che già altri paesi stanno sperimentando, che permettano alle persone anziane di utilizzare il valore della propria abitazione per compartecipare al finanziamento dei servizi di cui hanno bisogno, senza perdere il diritto ad abitare, a vita, nella casa di proprietà. Tale utilizzo potrebbe anche agire come parziale correzione delle scelte compiute da un sistema fiscale che, come quello del nostro paese, non tassa l’eredità, o l’assoggetta a prelievi poco più che simbolici. Si eviterebbe infatti che gli eredi godano del doppio beneficio di ottenere un supporto pubblico gratuito per il proprio familiare e ottenere poi, attraverso l’eredità, senza alcun onere, un patrimonio che non è frutto del proprio lavoro.

Studi effettuati sull’efficacia selettiva dell’Isee (Baldini, Bosi, Matteuzzi, Toso, 2000) sembrano confermare l’opportunità di ridurre drasticamente le franchigie per rendere il “termometro” dell’Ise maggiormente capace – essendo proprio questo lo scopo dello strumento - di discriminare tra situazioni economiche diverse.

Il suggerimento che qui si avanza è quindi di eliminare l’attuale disciplina delle franchigie e di ammetterne una sola di valore modesto (ad esempio di 10 mila euro), finalizzata a limitare i costi di adempimento nei casi di patrimoni immobiliari o mobiliari insignificanti. Una misura di questo tipo renderebbe molto più rilevante e sensibile il peso della componente patrimoniale. Un’eventuale preoccupazione per un eccessivo ruolo di questa componente potrebbe essere semmai temperata agendo sul valore del parametro α , attualmente pari al 20%, che, in assenza di franchigie potrebbe essere considerato elevato.

7. Coordinamento tra le amministrazioni

Lo strumento di *means testing* che si intende adottare non si avvarrà di informazioni già in possesso o facilmente acquisibili dal datore di lavoro. Ciò in ragione del riferimento sia al nucleo familiare sia, come si è detto, a componenti reddituali e patrimoniali che difficilmente (e comunque non opportunamente) potrebbero essere gestite dal singolo datore. In secondo luogo, l'estensione del sostegno familiare a soggetti per i quali non operano (o operano più) sostituti di imposta ne rende impossibile una gestione esclusiva in ambito fiscale. Pur mantenendo la natura di sgravio fiscale (imposta negativa) dell'istituto di sostegno agli oneri familiari, si renderà quindi necessaria una gestione amministrativa esterna dell'indicatore della prova dei mezzi, affidata all'Inps, come lo è attualmente l'Isee, o ad altro soggetto idoneo. Questa scelta appare anche giustificata in ragione dell'utilizzo che il nuovo indicatore avrà in contesti amministrativi e con riferimento a politiche diverse. Anche in questo caso, le possibili sinergie fra amministrazioni devono essere sfruttate al massimo, al fine di: realizzare una semplificazione degli obblighi in capo ai cittadini; operare uno snellimento delle procedure e rafforzare le capacità di verifica dell'amministrazione, tramite l'utilizzo dell'anagrafe tributaria e l'integrazione delle banche dati di Inps e Agenzia delle entrate. Un importante passo avanti in questa direzione è stato compiuto con la Finanziaria per il 2008, che ha assegnato all'Agenzia delle entrate un ruolo di ausilio alla compilazione della dichiarazione sostitutiva da parte del contribuente - esonerandolo dal dovere indicare dati che sono già in possesso dell'Amministrazione finanziaria - e, al tempo stesso, di garanzia nei confronti della rilevante mole di errori materiali compiuti dai contribuenti e di prevenzione e sanzione dei comportamenti opportunistici dovuti ad un sistema di controlli non pienamente sviluppato, specialmente in riferimento al patrimonio mobiliare. L'Agenzia, grazie alla anagrafe dei conti bancari, è ora infatti in grado, nei casi in cui si registrino anomalie e in maniera selettiva, di interrogare le consistenze dei patrimoni mobiliari detenuti dai cittadini presso intermediari finanziari.

8. Due osservazioni conclusive di carattere metodologico

La definizione della prova dei mezzi è un elemento di fondamentale importanza nel disegno dello strumento unificato e universale a sostegno dei nuclei con minori che si propone di introdurre. E' opportuno, sia in termini di sostenibilità finanziaria, sia in termini di equità dell'intervento, che la selettività dello strumento sia definita soppesando con cura tutti gli

elementi sopra richiamati. Può darsi che l'introduzione della dote debba avvenire per tappe successive, nel rispetto dei vincoli posti dalle compatibilità della finanza pubblica, ma è bene avere chiaro che qualunque sia la scelta che si intende compiere sul tema della selettività, è importante che essa sia effettuata sin dalle prime formulazioni del nuovo istituto. Ogni modificazione dei criteri comporta infatti cambiamenti, anche di rilievo, nella composizione della popolazione beneficiaria, che difficilmente potrebbero essere affrontati una volta che il diritto al beneficio venga considerato acquisito.

Il problema è particolarmente rilevante con riferimento alla scelta di un indicatore della situazione economica del nucleo familiare misto, che prenda cioè in considerazione sia la componente reddituale che quella patrimoniale, e che, come si è detto, rappresenta indubbiamente l'elemento di maggior rottura rispetto alle prove dei mezzi attualmente utilizzate nei diversi istituti di sostegno monetario alle famiglie con minori. Rimandare questa scelta a un periodo successivo potrebbe avere dei costi sociali molto rilevanti: il passaggio da un indicatore di situazione economica solo reddituale ad un indicatore misto, reddito/patrimonio, ha infatti conseguenze di rilievo, di cui le principali sono le seguenti.

1) L'inclusione di soggetti che associano ad un reddito anche alto un patrimonio molto contenuto. Può trattarsi di soggetti con bassa propensione al risparmio o che non dichiarano il proprio patrimonio (specie se mobiliare) ma più generalmente si tratterà di famiglie giovani, o di soggetti all'inizio della propria carriera lavorativa. L'inclusione di questi soggetti potrebbe quindi esser valutata positivamente.

2) L'esclusione di soggetti che associano ad un reddito contenuto un patrimonio alto. Può trattarsi di famiglie parsimoniose, o di pensionati alla fine della propria carriera lavorativa, cosa che potrebbe sollevare alcuni dei problemi richiamati nei paragrafi precedenti, ma anche di soggetti che evadono le imposte sul reddito, e il cui reddito è quindi sottostimato dall'indicatore, ma che non riescono a nascondere il proprio patrimonio (specie se immobiliare). L'esclusione di questo insieme eterogeneo di soggetti deve quindi essere attentamente valutata.

In questa nota si sono forniti alcuni elementi di valutazione che potrebbero essere utili ai fini di una riforma dell'Isee per la definizione della selettività della dote per i minori. Nella discussione di questi aspetti è tuttavia emerso che, sotto alcuni profili, l'efficacia dell'Isee può essere notevolmente migliorata se è possibile prevedere modalità di applicazione differenziata a seconda degli istituti che si intendano disciplinare. Il tipo di differenziazioni che di volta in volta si possono rivelare utili sono tali da esigere modificazioni della struttura dell'indicatore secondo criteri che non possono essere fatti rientrare all'interno dei gradi di libertà previsti dal c. 2 dell'art. 3 del D.lgs 130/2000 più sopra citato. In questa prospettiva, che tuttavia trascende l'orizzonte di questa nota, sembra opportuno riflettere sulla possibilità

di abbandonare l'impianto rigido della definizione dell'Isee attualmente in vigore e di ammettere una maggiore varietà di applicazioni a seconda degli istituti. Un atteggiamento maggiormente flessibile è peraltro coerente con un contesto istituzionale come quello emerso dalla riforma del titolo V, in cui molti degli istituti a cui l'Isee si applica appartengono a materie su cui le regioni hanno competenza legislativa esclusiva, fatti salvi gli aspetti concernenti i livelli essenziali delle prestazioni sociali. In questa prospettiva l'ovvio rischio di un'eccessiva frammentazione delle modalità applicative dell'Isee potrebbe essere evitato attraverso forme di coordinamento aperto tra centro e periferia, che potrebbero prendere la forma di indicazioni non cogenti di *guidelines* da parte del governo centrale di modalità applicative dell'Isee per gli istituti più rilevanti (rette nidi, assistenza domiciliare, rette case protette, diritto allo studio, ecc.). Potrebbe rivelarsi di grande aiuto per le realtà amministrative con maggiori difficoltà operative disporre di schemi di riferimento elaborati dal governo centrale individuati sulla base delle migliori pratiche attualmente in vigore.

Riferimenti bibliografici

- Baldini M. - Bosi P. - Matteuzzi M. (2007), Il sostegno al reddito e alle responsabilità familiari: la proposta dell'istituzione dell'assegno per i minori, in L. Guerzoni (a cura), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Fondazione E. Gorrieri, Il Mulino, Bologna, 2007.
- Baldini M. - Bosi P. - Toso S. (2002), Targeting Welfare in Italy: old problems and perspectives of reform, *Fiscal Studies*, march.
- Cerea G. (2001), La valutazione della condizione economica e il ruolo della famiglia nel nuovo welfare, in *La salute in famiglia*, CLEUP.
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2006), *Rapporto Isee 2006. Implementazione, popolazione e selettività dell'indicatore della situazione economica*, Roma.
- Ricci L. (2004), L'Isee, in C. Gori (a cura), *La riforma dei servizi sociali*, Carocci, Roma, 2004.
- Toso S. (a cura) (2000), *Selettività e assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Toso S. (2007), L'Isee alla prova dei fatti: uno strumento irrinunciabile, ma da riformare, in L. Guerzoni (a cura), *Le politiche di sostegno alle famiglie con figli*, Fondazione E. Gorrieri, Il Mulino, Bologna, 2007.