

Collana

“I Temi dei Rapporti Trimestrali dell’ISAE”

ISEE: che cosa farne?

Estratto dal RAPPORTO TRIMESTRALE
finanza pubblica e redistribuzione

OTTOBRE 2000

Gli autori del capitolo qui presentato sono: Stefania Gabriele,
Diego Piacentino, Veronica Polin e Nicola Salerno.

ISEE: CHE COSA FARNE?

INTRODUZIONE

La discussione e le iniziative recenti in materia di riforma della politica sociale hanno visto in posizione centrale, nel nostro Paese, il tentativo di messa a punto di un criterio semplice, generale e automatico per l'erogazione delle varie misure di intervento.

In particolare, sul piano della produzione normativa, questo tentativo si è appoggiato sulla formulazione di due principali indicatori della condizione economica familiare: l'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente o riccometro) e l'ISES (indicatore della situazione economica equivalente con riguardo alle prestazioni sanitarie). Dal valore di questi indicatori, determinati con riferimento al reddito, al patrimonio e alla situazione familiare, vengono fatti dipendere sia l'accesso alle prestazioni sociali, sia la misura di queste (ammontare dei trasferimenti monetari o misura della compartecipazione finanziaria al costo dei servizi).

L'esigenza alla quale si è cercato di rispondere in questo modo è effettiva. I sistemi previdenziali obbligatori, cui è stata tradizionalmente affidata anche la funzione di rimediare alle situazioni di insufficienza dei redditi, si trovano in difficoltà, chiusi fra spese crescenti e introiti calanti, in un quadro in cui il supporto familiare si indebolisce, perde di centralità il modello basato sul *male breadwinner* e si sviluppano nuove forme di partecipazione parziale e atipica al lavoro.

D'altra parte, la fornitura di servizi tradizionalmente universali e gratuiti o quasi-gratuiti (la sanità, la scuola, l'università) viene progressivamente subordinata - per ragioni in parte di bilancio e in parte di efficienza ed equità - alla compartecipazione finanziaria da parte dei beneficiari.

Tutte queste considerazioni spingono nella direzione del *means-testing*: nel caso degli interventi a sostegno del reddito, col subordinarli e commisurarli alla condizione di insufficienza dei mezzi, e nel caso

delle misure di compartecipazione, col modularle in relazione alla situazione economica familiare.

Il passaggio dall'individuazione dell'esigenza alla messa a punto della strumentazione si rivela, però, faticoso, come mostrano le perduranti controversie e gli orientamenti normativi oscillanti.

Di qui la domanda del titolo di questo capitolo, con le sue diverse possibili risposte: può bastare una regolazione fine dello strumento; la direzione è valida, ma occorrono sostanziali correzioni della normativa; il tentativo è senza speranza e va abbandonato.

Qui si argomenta a favore della tesi intermedia. La messa a punto di un indicatore sintetico della condizione economica familiare va perseguita. Dal suo successo dipende la possibilità, da una parte, di indirizzare correttamente la politica sociale nella selezione dei beneficiari e nella determinazione dei benefici, e, dall'altra, di conseguire questi obiettivi mediante procedure amministrative semplici e automatiche, contenendo i costi di gestione per le amministrazioni pubbliche e gli adempimenti a carico dei soggetti interessati.

Nel prosieguo, l'attenzione si rivolge all'ISEE, in quanto indicatore di maggiore generalità, nelle intenzioni e nelle potenzialità, anche se non ancora nelle effettive utilizzazioni. L'ISES (interpretabile come una variante dell'ISEE, per una utilizzazione settoriale specifica) viene toccato soltanto di sfuggita.

Nelle pagine seguenti si offre una riconsiderazione del funzionamento dell'ISEE nella sua attuale formulazione; si approfondiscono le questioni che sembrano di maggior rilievo sostanziale ed in particolare quelle inerenti al trattamento del patrimonio, mobiliare e immobiliare; si presenta, infine, una proposta di riorganizzazione dell'ISEE.

CHE COS'E' L'ISEE

L'ISEE viene rilevato sulla base dell'autocertificazione da parte dei soggetti richiedenti. Esso sintetizza la condizione economica familiare, derivandola da una combinazione di caratteristiche reddituali, patrimoniali, di numerosità e composizione del nucleo familiare.

La determinazione dell'ISEE chiama in causa due operazioni regolate dalla normativa attualmente in vigore (D.Lgs. 109/98, modificato e integrato dal D.Lgs. 130/00): la definizione del nucleo familiare di riferimento e il calcolo dell'indicatore sulla base di un'apposita formula.

Il nucleo familiare è costituito dai soggetti individuati in relazione a due criteri, quello dell'appartenenza alla medesima famiglia demografica o quello della posizione a carico ai fini dell'IRPEF. Il primo criterio prevale nel caso di coniugi che hanno la stessa residenza anagrafica e sono a carico di altri soggetti, e in quello di figli minori conviventi a carico di altri soggetti. Sono stabiliti, inoltre, criteri specifici per consentire l'individuazione del nucleo familiare di appartenenza in particolari casi, quali quelli di soggetti a carico di più persone ai fini IRPEF, di coniugi che non hanno la stessa residenza, ma non sono legalmente separati e di minori non conviventi con i genitori.

**Definizione del
nucleo familiare**

La formula dell'ISEE è

**Calcolo
dell'indicatore**

$$\text{ISEE} = [\text{RFIS} + r \text{KMOB} - \text{DETR} + \alpha (\text{KIMM} - \text{FRIMM}) + \alpha (\text{KMOB} - \text{FRMOB})] / (\text{COEQ} + \text{MAGG}),$$

dove le variabili hanno il significato nel seguito specificato.

- RFIS = somma dei redditi complessivi IRPEF dei componenti il nucleo familiare, quali risultano dalle dichiarazioni più recenti o dagli ultimi certificati sostitutivi rilasciati dai datori di lavoro; i redditi di lavoro dipendente sono al netto dei contributi sociali, quelli di lavoro autonomo al lordo; i redditi agrari ricevono un trattamento particolare.

- KIMM = patrimonio immobiliare del nucleo familiare, definito con riferimento alla totalità dei fabbricati e terreni agricoli ed edificabili; i valori sono dati dagli imponibili ICI al netto dei debiti residui al 31

dicembre dell'anno precedente.

- KMOB = patrimonio mobiliare del nucleo familiare, determinato con riferimento a: consistenza dei depositi in conti correnti bancari e postali e valore dei titoli azionari, obbligazionari e di stato e dei certificati di deposito e di credito (valutati al 31 dicembre dell'anno precedente); valore patrimoniale netto delle partecipazioni in società non quotate (quale figura nel bilancio più recente); consistenza delle masse patrimoniali affidate in gestione a soggetti abilitati (valutate al 31 dicembre dell'anno precedente); valore dei premi versati in relazione alla sottoscrizione di contratti di assicurazione mista sulla vita e di capitalizzazione (per la somma complessiva); valore patrimoniale netto delle imprese individuali.
- FRIMM = franchigia immobiliare, detraibile dal valore del patrimonio immobiliare e utilizzabile dai nuclei residenti in abitazione di proprietà per il valore di questa fino ad un importo massimo di 100 milioni di lire e in alternativa alla deduzione del debito residuo.
- FRMOB = franchigia mobiliare, detraibile dal valore del patrimonio mobiliare fino a un importo massimo di 30 milioni di lire.
- DETR = detrazione del canone annuo di locazione dell'abitazione di residenza, fino ad un ammontare di 10 milioni e a condizione di non essere proprietari di immobili nel comune di residenza.
- r = tasso di rendimento presunto del patrimonio mobiliare, posto pari al rendimento medio ponderato annuo dei titoli decennali emessi dal Tesoro. La determinazione avviene ad opera del Ministero del Tesoro e per il 1999 ha prodotto il valore del 4,52%; correntemente, tale indicatore si colloca in prossimità del 5,5 per cento.
- α = coefficiente di valorizzazione del patrimonio; associa allo *stock* di patrimonio un flusso convenzionale di benefici indipendentemente da quello derivante dal rendimento di mercato.
- COEQ = parametro della scala di equivalenza. I valori sono determinati con riferimento esclusivo alla numerosità del nucleo familiare, sulla base di una scala di equivalenza espressa da una funzione con ela-

sticità costante e pari a 0,65. Il parametro di equivalenza in relazione al numero dei componenti familiari è:

Numero dei componenti	Parametro
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85
Per ogni ulteriore individuo	+ 0,35

- MAGG = somma di maggiorazioni al parametro della scala di equivalenza in relazione a particolari situazioni del nucleo familiare: presenza di figli minori e di un solo genitore (+0,20); presenza di componenti portatori di *handicap* permanente o gravemente invalidi (+0,50 per componente); presenza di figli minori e di genitori entrambi esercenti attività lavorativa o di impresa (+0,2).

Il numeratore della formula riflette l'effetto delle grandezze reddituali e patrimoniali e viene denominato ISE, indicatore della condizione economica. Il denominatore ne corregge il valore, attraverso il parametro della scala di equivalenza e le eventuali maggiorazioni, così da rendere confrontabili le situazioni di nuclei di numerosità e composizione diverse.

PROBLEMI E SOLUZIONI

Moltiplicazione degli indicatori

La discussione sulla materia dell'ISEE ha sollevato problemi, proposto soluzioni, e offerto stimoli alla messa a punto della normativa. Come questioni principali si possono ricordare le seguenti.

Da parte di parecchi osservatori è stata e continua ad essere espressa una preoccupazione in ordine alla moltiplicazione degli indicatori di condizione economica lungo le due linee del ricorso, da una parte, a indicatori ISEE modificati, e dall'altra a indicatori alternativi, per quanto costruiti, spesso, sulla base di dati e criteri simili a quelli dell'ISEE (si veda CER, 1999; Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 1999; Bosi, 2000).

La prima circostanza deriva dai margini di discrezionalità lasciati alle Amministrazioni Locali, che possono - con riguardo a particolari prestazioni - integrare l'indicatore con il riferimento a criteri ed elementi addizionali, nonché apportare modificazioni alla definizione del nucleo familiare.

La seconda eventualità si collega, invece, alle vicende del processo di produzione normativa, dove il riferimento all'ISEE è rimasto limitato (vedi riquadro), mentre allo stesso tempo in provvedimenti recenti si sono utilizzati indicatori specifici diversamente costruiti (così nell'erogazione dei contributi al pagamento dei canoni di locazione, e nella fornitura a titolo parzialmente o totalmente gratuito dei libri di testo agli studenti delle scuole dell'obbligo e secondaria superiore).

Queste due circostanze sollevano varie questioni. La discrezionalità accordata alle Amministrazioni Locali è nella normativa attuale più ristretta di quanto non fosse nella normativa originaria, con riguardo alla fissazione del coefficiente α di valorizzazione del patrimonio mobiliare e immobiliare: esso è adesso fissato al 20%, mentre in precedenza le Amministrazioni Locali erano libere di sceglierlo nei limiti dell'intervallo 0-20%. Ma si potrebbe procedere ulteriormente sulla stessa strada, limitando o escludendo le possibilità di ricorso a formule modificate dell'ISEE; si renderebbe lo strumento più comprensibile e più facilmente utilizzabile, e d'altronde la discrezionalità delle Amministrazioni Locali continuerebbe ad esercitarsi nel momento della messa a punto dei criteri di erogazione delle misure di intervento sociale selettivo.

Il riferimento a differenti indicatori in provvedimenti normativi

Utilizzazioni dell'ISEE

L'ISEE trova utilizzazione nell'erogazione di due misure di politica sociale selettiva, attivate dal medesimo provvedimento normativo, la legge 444/98: l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e l'assegno di maternità a madri non lavoratrici.

L'istituto del reddito minimo di inserimento, anch'esso improntato a criteri di selettività, e attualmente oggetto di una limitata sperimentazione, utilizza la scala di equivalenza dell'ISEE, ma si rifà a criteri reddituali e patrimoniali diversi.

Della portata ridotta di queste misure dà conto la tabella seguente.

ASSEGNO AL NUCLEO FAMILIARE, ASSEGNO DI MATERNITÀ E REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO: BENEFICIARI E SPESA

	Nuclei beneficiari (migliaia)	Spesa (miliardi di lire)
Assegno al nucleo familiare (anno 1999)	225,2	513,5
Assegno di maternità (anno 1999)	80,9	81,5
Reddito minimo di inserimento (periodo ottobre 1998 - aprile 2000)	25,6	476,2

Fonti: INPS dati non pubblicati, Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (2000).

diversi può essere visto come una conseguenza di fenomeni di carente coordinamento nello svolgimento dell'attività di elaborazione normativa (Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, 1999); ma non dovrebbe essere trascurata la possibilità che incidano anche dubbi persistenti sulla funzionalità del congegno dell'ISEE, per difetti intrinseci e di comprensibilità.

Perciò assume risalto la circostanza rilevata nel riquadro precedente, del soltanto parziale riferimento all'ISEE compiuto dalla normativa che ha introdotto il reddito minimo di inserimento: si tratta, infatti, di una prestazione sociale che, per quanto erogata su basi sperimentali, si configura già adesso, in ragione degli intendimenti emersi nel dibattito parlamentare e delle modalità stesse di costruzione, come misura utilizzabile generalmente per contrastare le situazioni di indigenza.

Definizione del nucleo familiare

La definizione del nucleo familiare accolta inizialmente (D.Lgs. 109/98) è risultata difettosa in relazione alla possibilità, che la normativa lasciava aperta, di appartenenze multiple: ci si riferiva al soggetto richiedente le prestazioni e si consideravano parte del suo nucleo familiare i soggetti conviventi e quelli a suo carico ai fini dell'IRPEF, senza esame preventivo della eventualità di conflitto fra i due criteri, anagrafico e fiscale.

Ma questo problema può dirsi superato dagli aggiornamenti apportati alla normativa, che, come si è visto, ha risolto le situazioni di conflitto fra i due criteri, facendo prevalere tendenzialmente quello anagrafico (cfr. l'illustrazione dello strumento, *supra*, e, più ampiamente, la discussione in Tangorra-Izzi, 2000).

Necessità dei controlli

Al fine del buon funzionamento dell'ISEE sono necessari controlli efficaci dell'attendibilità delle autocertificazioni. Per quanto riguarda i controlli formali, è individuato nell'INPS l'organismo responsabile, e in una banca dati costituita presso questo Istituto lo strumento; sembra, invece, rimanere ancora aperta la questione dei controlli sostanziali. A tale proposito si può solo ripetere quanto suggerito da più parti, che occorrono un impulso e una strategia per gli interventi dell'amministrazione finanziaria, e, in particolare, della Guardia di Finanza.

Trattamento del patrimonio

Nella formulazione attuale dell'ISEE si rispecchia in maniera evidente l'intenzione di non far pesare nel computo i patrimoni di dimensione relativamente contenuta, e, allo stesso tempo, di favorire

l'abitazione di proprietà. Ma proprio di qui sembrano derivare i maggiori problemi, di macchinosità di calcolo, di non agevole decifrabilità e di discutibile equità. In questo, gli aspetti salienti sembrano riguardare:

- la franchigia generalizzata sul patrimonio mobiliare;
- la franchigia riguardante la casa di residenza di proprietà;
- la detrazione per affitti;
- la valorizzazione del patrimonio mobiliare ed immobiliare.

TRATTAMENTO DEL PATRIMONIO: ASPETTI CRITICI

Franchigia generalizzata sul patrimonio mobiliare

La discussione seguente è dedicata all'approfondimento delle questioni, di rilievo centrale, inerenti al trattamento del patrimonio.

Per la previsione della franchigia generalizzata relativa al patrimonio mobiliare vengono portate due giustificazioni: evitare di inserire nel sistema, attraverso l'ISEE, incentivi all'occultamento dei piccoli patrimoni mobiliari; evitare di costringere il fisco a misurarsi con i problemi connessi alla valutazione finanziaria e contabile dei piccoli patrimoni mobiliari.

Entrambe queste posizioni sollevano, però, qualche perplessità. L'ISEE si propone come strumento di rilevazione della condizione economica e pertanto non è scelta valida quella di piegarlo a svolgere funzioni riguardanti direttamente l'organizzazione tributaria e ispettiva dell'amministrazione. Inoltre, se il fisco ha difficoltà a individuare i patrimoni mobiliari piccoli (anche per motivi collegati al basso gettito che ne otterrebbe e che non rendono conveniente destinarvi risorse), l'effetto di non far comparire questi patrimoni nel computo dell'ISEE è già operante; la creazione di una franchigia *ex lege* duplica tale risultato e, soprattutto, lo estende a tutti i contribuenti e all'intero *stock* dei patrimoni mobiliari, producendo un effetto che va nella direzione opposta al principio di selettività.

Quest'ultima osservazione rimanda ad una questione ancor più ampia: che senso hanno le franchigie generalizzate, quando si vogliono stabilire le posizioni relative delle situazioni economiche familiari?

Poiché lo *stock* preso in esame (in questo caso il patrimonio mobiliare) diviene rilevante solo al di sopra di un certo livello (quello della franchigia, per l'appunto), le franchigie generalizzate equivalgono a spostare in avanti la soglia critica a cui confrontare l'indicatore che si sta costruendo: è, infatti, sempre possibile (è soltanto un problema computazionale) determinare una soglia più alta, tale che il costo della politica assistenziale o di tutela rivolta agli individui che ne restano al di sotto eguagli quello che si verificherebbe in presenza di una soglia inferiore, con franchigie sui patrimoni; identico ragionamento può essere ripetuto quando il confronto avvenga a parità non di costo della politica, ma di numerosità delle unità interessate dalla stessa.

A livello aggregato, quindi, le franchigie generalizzate costituiscono un meccanismo inutilmente complicato, poiché i medesimi risul-

tati potrebbero essere replicati manovrando la soglia di riferimento.

Al livello dei singoli nuclei familiari, per giunta, si possono verificare implicazioni controverse e non completamente prevedibili. Se tutti i nuclei possono utilizzare l'intera franchigia perchè in possesso di dotazioni patrimoniali almeno pari ad essa, si produce l'effetto della progressività per detrazione: il vantaggio della franchigia decresce più che proporzionalmente all'aumentare delle dotazioni. Se tale condizione non si verifica, si ha un generale appiattimento delle posizioni al di sotto della franchigia, con danno maggiore per chi ha dotazioni minori. Se, però, tale capienza non si verifica uniformemente per tutta la platea dei possibili destinatari, l'effetto complessivo può tendere alla regressività ed avere conseguenze redistributive non controllabili ed opposte alle finalità stesse alla base dell'applicazione dell'ISEE.

Le motivazioni addotte per giustificare l'uso della franchigia nell'abitazione di residenza in proprietà sono di due ordini: accordare un trattamento privilegiato per questa forma di ricchezza, vista come un investimento importante a completamento della struttura familiare; tener conto della difficile liquidabilità di questo cespite, anche qualora lo si volesse dismettere per far fronte con il ricavato a situazioni di bisogno immediato.

**Franchigia
riguardante
l'abitazione di
proprietà**

La possibilità, tramite la franchigia, di abbattere in modo consistente il valore della casa di proprietà in cui si risiede è coerente con le finalità per le quali l'ISEE è stato disegnato?

La mancanza di una abitazione di proprietà individua una specifica necessità di spesa che deve essere considerata nella valutazione della condizione economica familiare. Allo stesso tempo, la proprietà di un immobile, per quanto adibito a prima abitazione, è un elemento oggettivo di ricchezza.

Si ritiene che la formula della franchigia tenda in questo caso a convogliare nell'ISEE una istanza politico-economico-sociale (quella di favorire l'accesso alla proprietà di abitazione), che andrebbe affidata a strumenti diversi. E' in realtà contraddittorio pretendere, da un indicatore volto a misurare la condizione economica, di compiere anche una valutazione di merito tra tipologie di investimenti. Sarebbe molto più efficace e selettivo lasciare all'ISEE la funzione sua propria, e affidare a strumenti fiscali più circoscritti e specifici, eventualmente anche collegati ad un indicatore completo di condizione economica come l'ISEE, la finalità di incentivare l'acquisto ed eventualmente il mante-

nimento della prima casa di residenza.

Oltretutto, poiché l'ISEE è disegnato per far emergere soprattutto le situazioni di indigenza, è contraddittorio inserirvi meccanismi di premio per l'acquisto della casa di abitazione quando, ai livelli bassi di reddito sui quali l'indicatore dovrebbe concentrarsi, esigenze di consumo immediato e di risparmio sono contrastanti, indipendentemente dalla volontà del singolo di prediligere investimenti ai quali è attribuito un valore di meritorietà come la casa di abitazione.

Lo stesso argomento della difficile liquidabilità, in realtà invocato anche per talune tipologie di patrimonio mobiliare, deve essere verificato.

Se la finalità prima dello strumento consiste nel discriminare tra condizioni economiche diverse, la considerazione della liquidabilità del patrimonio introduce una distinzione ulteriore che, alla luce delle distorsioni che potrebbero derivarne, non appare determinante.

Se si volesse continuare su questo stesso piano, verrebbe facile dover sostenere che le modalità di inclusione del patrimonio dovrebbero tener conto anche della tipologia degli investimenti in cui esso compare, privilegiando eventualmente quelli a minor rischio, o a più lunga scadenza, o individuati con vari criteri di durata o di merito.

Nel momento in cui ci si allontani dalla misura oggettiva dei valori degli elementi della ricchezza, vengono ad assumere rilievo le alternative, le preferenze ed i giudizi di valore, e quindi ad aprirsi spazi crescenti di arbitrarietà.

E' opportuno chiedere all'ISEE di privilegiare la discriminazione tra chi è in possesso di patrimonio e chi non lo è, rispetto all'altra tra chi ha costituito prudentemente un patrimonio di più facile liquidabilità e chi ha compiuto altri investimenti, anche perchè l'indicatore deve guidare gli interventi nelle aree di bisogno ed indigenza dove gli *stock* detenuti sono limitati o nulli.

La considerazione della difficile liquidabilità dell'immobile adibito ad abitazione introduce una posizione di sfavore per le altre tipologie patrimoniali; la caratteristica della facile liquidabilità, infatti, non è garanzia della vantaggiosità dell'operazione, ossia della possibilità di effettuarla senza perdite in conto capitale.

Occorre tener conto che l'investimento in una abitazione ha un taglio minimo più elevato della generalità delle altre forme di investimento, e che gli investimenti di taglio più piccolo e di più agevole

liquidabilità sono i più facilmente accessibili per i piccoli risparmiatori; dunque, la previsione della franchigia rischia di essere un fattore favorevole per chi è già proprietario di abitazione, e negativo per chi, non proprietario, si trovi in fase di accumulazione in previsione di un futuro acquisto.

In relazione a queste considerazioni, risulterebbero più efficaci e selettivi interventi mirati direttamente ad evitare che cespiti importanti come l'abitazione vengano smobilizzati a motivo di sfavorevoli contingenze. Tali interventi potrebbero far riferimento ad un indicatore economico-patrimoniale di base, come un ISEE depurato dalla franchigia.

Indipendentemente dalla particolare specificazione dell'ISEE, le franchigie sono uno degli strumenti cui normalmente si ricorre nel tentativo di ridurre la cosiddetta trappola della povertà. Si tratta dell'effetto di disincentivo al lavoro, e in generale alla produzione di reddito, che subentra quando il soggetto è chiamato a confrontare i benefici ottenibili dal maggior reddito, con le minori prestazioni sociali cui avrebbe accesso in virtù della sua migliorata condizione economica.

Un *Welfare* organizzato su principi di selettività, nel tentare di far coesistere efficacia ed efficienza degli interventi, deve necessariamente misurarsi con questo effetto distorsivo. La natura del problema ed il contesto di informazione incompleta e asimmetrica comportano l'impossibilità della messa a punto di soluzioni di *first best* (ossia tali da individuare per ciascun componente della platea dei beneficiari il livello di indifferenza tra redditi ottenuti con lo sforzo individuale e vantaggi economici conseguiti attraverso le politiche di sostegno).

Le soluzioni devono essere di *second best* e proporsi di minimizzare gli effetti di disincentivo. Da questo punto di vista, la formula dell'ISEE appare fragile, perchè quasi completamente incentrata sull'adozione delle franchigie.

Da un punto di vista teorico, come anche alla luce delle esperienze di paesi che prima del nostro hanno sperimentato e calibrato indicatori generali della situazione economica, il compito di contrastare la trappola della povertà dovrebbe richiedere un maggior ricorso a forme di modulazione dell'accesso ai benefici (perdita graduale), collegate a caratteristiche personali o a stati di fatto quanto più oggettivamente determinabili. Molto probabilmente, queste connessioni non sono ancora apparse evidenti e fattibili in Italia, perchè il collegamento tra ISEE e specifici ambiti di intervento è rimasto ancora limitato.

**Franchigie:
sono il metodo
migliore per
contrastare la
trappola della
povertà?**

E' vero che le franchigie riescono a spostare verso l'alto la soglia delle variabili economiche rilevanti, a livelli in cui l'effetto di sostituzione (alla base della trappola della povertà) tra produzione di reddito e rinuncia a quest'ultimo per ottenere accesso alle politiche sociali dovrebbe essere operante in misura molto ridotta rispetto alle unità marginali; ma è anche vero che le franchigie allargano direttamente la platea dei potenziali beneficiari, contraddicendo gli obiettivi della selettività.

Sembrirebbe più opportuno introdurre la considerazione di variabili specifiche, in grado di orientare ulteriormente la selettività in un momento successivo a quello dell'applicazione dell'ISEE, e cioè nella fase della definizione delle singole prestazioni che possono essere concesse.

La considerazione dei sistemi adottati nei principali paesi ad economia industrializzata e con *Welfare* progredito mostra, infatti, come le franchigie, pur presenti, vengano utilizzate in combinazione con uno spettro di variabili aggiuntive specifiche più ampio che nel caso italiano (cfr. Toso, 2000); queste tuttavia concorrono *a latere* del test sulla condizione economica. Tale direzione è stata intrapresa nel nostro Paese nel disegno di strumenti quali il reddito minimo di inserimento, l'assegno di maternità, l'assegno a nuclei familiari con almeno tre minori ed il cosiddetto sanitometro; è mancata, però, la scelta definitiva di lasciare all'ISEE il compito di valutare la condizione economica in senso stretto, e ad altri strumenti quello di aggiungere vincoli settoriali.

**Detrazione per
gli affitti**

Anche la scelta di accordare una detrazione a fronte del pagamento di un affitto per l'abitazione appare discutibile rispetto alle finalità dell'ISEE: essa sembra dettata piuttosto dalla necessità di compensare il vantaggio di cui godono, in sede di computo dell'ISEE (e, più in generale, in sede di imposizione progressiva sui redditi) i proprietari di immobili, a causa della sottostima dei coefficienti di rendimento catastale rispetto a quelli di mercato. Essa è, oltretutto, contrastante con l'altra condizione, che permette, tramite la franchigia riguardante la casa di residenza in proprietà, un notevole abbattimento del valore dello *stock* patrimoniale a vantaggio dei proprietari di abitazione. Le due clausole, infatti, vanno in direzioni opposte e tendono a neutralizzarsi reciprocamente.

Si può obiettare, inoltre, sul valore assoluto di questa detrazione; il tetto appare elevato rispetto alle grandezze economiche che con ogni

probabilità si trovano a fronteggiare i nuclei familiari in condizioni di insufficienza di reddito, permettendo detrazioni maggiori a coloro che sostengono una spesa più elevata per l'affitto dell'abitazione, indipendentemente da considerazioni che riguardino la numerosità familiare o la capacità di spesa. Infine, così come prevista, la detrazione è accessibile sia a coloro che sono in affitto per necessità, non possedendo altri immobili, sia a coloro che possiedono un patrimonio immobiliare, ad uso abitativo o non abitativo, e scelgono di vivere in un'abitazione in affitto. Probabilmente, sarebbe preferibile distinguere tra coloro che vivono in affitto in quanto non dispongono di dotazioni patrimoniali in grado di permettere l'acquisto di una casa e quanti lo fanno per libera scelta ed hanno compiuto investimenti immobiliari a diversa finalità.

La considerazione congiunta della detraibilità degli affitti, del riferimento a valori patrimoniali distorti e della franchigia per la casa complica senza vantaggi evidenti la struttura dell'ISEE. Sarebbe preferibile utilizzare un ISEE 'purificato' di queste componenti come strumento di selezione da applicare anche a specifiche politiche di favore all'acquisto della casa di residenza o di sostegno al pagamento degli affitti (una simile misura, del resto, già opera in Italia con il Fondo Nazionale per gli Affitti), se ritenute desiderabili.

La valorizzazione del patrimonio è l'aspetto probabilmente più controverso della formulazione attuale dell'ISEE. Sono offerte diverse interpretazioni *a posteriori* del parametro α al quale è assegnato il compito di miscelare i valori di flusso e quelli di *stock*: percentuale esprime il grado di liquidabilità del patrimonio (secondo una considerazione simile a quella già vista nella discussione sulle franchigie); misura esprime l'aumento che i consumi in ogni anno potrebbero avere se il patrimonio fosse utilizzato lungo tutto il ciclo vitale in modo da non lasciare eredità; rendimento finanziario complessivo medio (interessi più guadagni in conto capitale) ottenibile sul mercato mobiliare e su quello immobiliare.

Quest'ultima interpretazione è la più fondata da un punto di vista economico-finanziario. Se la finalità prima dell'ISEE è quella di valutare la capacità di spesa immediata a fronte delle esigenze vitali, il metodo migliore per combinare grandezze reddituali e patrimoniali è quello di far riferimento al flusso totale dei benefici provenienti da tutti i fattori produttivi a disposizione.

L'interpretazione di α come rendimento totale medio si sposereb-

**Valorizzazione
del patrimonio
mobiliare ed
immobiliare**

be perfettamente con l'eliminazione della franchigia sia sul patrimonio mobiliare che sulla casa di residenza in proprietà: in tal caso i valori inseriti nel calcolo dell'ISEE corrisponderebbero esattamente ai flussi reddituali complessivi ottenibili dalla gestione patrimoniale (sarebbe anche possibile una interpretazione in termini di costo opportunità).

L'attuale normativa, commisurando i rendimenti del patrimonio mobiliare al tasso corrente sui BTP decennali e facendo rientrare nell'ISEE una percentuale α di questo capitale al netto della franchigia, associa correntemente allo *stock* al di sopra della franchigia un flusso di benefici (effettivo rendimento e vantaggi del possesso) nell'ordine del 25%. Allo stesso modo, la normativa, facendo rientrare nell'ISEE una percentuale α del capitale immobiliare al netto della eventuale franchigia per la casa, associa correntemente allo *stock* al di sopra della franchigia un flusso di benefici nell'ordine del 20 per cento.

PROPOSTE

Sulla base delle precedenti considerazioni, sembra possibile sostenere che un nuovo ISEE, costituito dalla somma del reddito complessivo a fini IRPEF al netto dei redditi immobiliari e dei flussi di benefici derivanti dall'attivo patrimoniale calcolati facendo riferimento ad uno o due coefficienti di valorizzazione, possa assolvere meglio dell'attuale ISEE il compito di riportare ad una misura sintetica la condizione economica familiare.

Il nuovo ISEE avrebbe una struttura più semplice e lineare e sarebbe più obiettivo dal punto di vista metodologico. L'ISEE che recepisce le considerazioni sin qui svolte, inoltre, sarebbe coerente con l'interpretazione e la valutazione degli elementi patrimoniali accolta nella normativa fiscale IRPEF.

Le modificazioni proponibili possono essere riassunte nei seguenti punti:

**Proposte
dell'ISAE**

- eliminazione delle franchigie, sia quella riguardante il patrimonio mobiliare che quella relativa alla casa di residenza in proprietà;
- eliminazione della possibilità di detrarre gli affitti per la casa di residenza;
- considerazione del patrimonio attraverso un coefficiente di valorizzazione per entrambi i tipi di patrimonio, o di due coefficienti distinti.

Sul piano pratico, il terzo punto comporterebbe la deduzione dal reddito complessivo a fini IRPEF dei redditi immobiliari; questi sarebbero, infatti, inglobati nella valorizzazione del patrimonio immobiliare attraverso l'apposito coefficiente. Inoltre, la voce del rendimento del patrimonio mobiliare, attualmente prevista, verrebbe anch'essa accorpata nel nuovo metodo di valorizzazione del patrimonio.

Esemplificativamente, volendo mantenere il senso generale degli orientamenti della normativa attuale sul peso da attribuire al patrimonio, i coefficienti di valorizzazione del patrimonio mobiliare ed immobiliare potrebbero cadere all'interno dell'intervallo compreso tra il 15% ed il 20%.

La formulazione dell'indicatore diverrebbe quindi la seguente:

$$\text{ISEE} = (\text{RFIS} - \text{RIMM} + \alpha_1 \text{KIMM} + \alpha_2 \text{KMOD}) / (\text{COEQ} + \text{MAGG}),$$

che si riduce a

$$\text{ISEE} = [\text{RFIS} - \text{RIMM} + \alpha(\text{KIMM} + \text{KMOD})] / (\text{COEQ} + \text{MAGG}),$$

se i coefficienti di valorizzazione del capitale mobiliare ed immobiliare sono eguali.

Nelle formule è:

RFIS = somma dei redditi complessivi IRPEF,

RIMM = somma dei redditi immobiliari,

KIMM = patrimonio immobiliare,

KMOB = patrimonio mobiliare,

α_1 = coefficiente di valorizzazione del patrimonio immobiliare,

α_2 = coefficiente di valorizzazione del patrimonio mobiliare.

SIMULAZIONI

Di seguito si presentano alcune simulazioni al fine di valutare la *performance* differenziale della struttura dell'ISEE proposta dall'ISAE rispetto all'attuale. In primo luogo si verificano gli effetti attraverso una comparazione per figure tipo (Tabb. 10-12); in secondo luogo si riportano alcuni risultati ottenuti attraverso analisi sui microdati derivanti dall'Indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia (Tabb. 13-17).

Nel primo tipo di analisi (Tabb. 10-12) si prescinde dalla scala di equivalenza (si può ipotizzare che i nuclei familiari considerati siano tutti monocomponente). Si considera, dunque, unicamente il numeratore dell'ISEE, ossia l'ISE.

**Confronto fra
figure tipo**

L'analisi è incentrata su tre confronti di casi, svolti a parità di variabili reddituali:

- 1) quello tra una unità ad elevata dotazione patrimoniale mobiliare ed immobiliare, una a media dotazione ed una a dotazione piccola e concentrata sulla casa di residenza (Tab.10);
- 2) quello tra una unità ad elevata dotazione patrimoniale mobiliare ed immobiliare, una a media dotazione ed una priva di patrimonio e residente in abitazione in affitto (Tab. 11).
- 3) quello tra una unità ad elevata dotazione patrimoniale mobiliare ed immobiliare, una a media dotazione residente in abitazione in affitto ed una priva di patrimonio residente anch'essa in abitazione in affitto ma con un affitto inferiore (Tab. 12).

Questi tre casi sono scelti in quanto appaiono esemplificativi di tutte quelle situazioni in cui valori reddituali modesti si combinano con patrimoni mobiliari ed immobiliari di diversa consistenza, ma comunque relativamente contenuti. Le modifiche proposte sono rivolte, infatti, proprio a incidere sulle posizioni delle famiglie con caratteristiche di questo tipo, che peraltro sono quelle cui le prestazioni soggette a *means-testing* sono rivolte.

Il caso 1), in cui le tre unità posseggono tutte l'abitazione, permette di effettuare confronti sui livelli degli *stock*, e di cogliere il vantaggio assegnato dall'attuale normativa ai proprietari di patrimoni che si collocano approssimativamente sugli stessi livelli delle franchigie. Si tratta di situazioni che l'attuale metrica ISEE distingue troppo poco da quelle di coloro che non posseggono pressoché patrimoni.

Tab. 10 CONFRONTO FRA VALORI DELL'ISE DERIVANTI DALLA NORMATIVA ATTUALE E DALLA PROPOSTA ISAE AL VARIARE DEL REDDITO E DEL PATRIMONIO: 3 NUCLEI RESIDENTI IN ABITAZIONE DI PROPRIETÀ (milioni di lire e valori ISE).

	10,0			30,0			50,0		
	Basso	Medio	Alto	Basso	Medio	Alto	Basso	Medio	Alto
Reddito									
Patrimonio									
<i>Dati reddituali e patrimoniali</i>									
Reddito complessivo Ipef	10,0	10,0	10,0	30,0	30,0	30,0	50,0	50,0	50,0
Patrimonio immobiliare	50,0	100,0	150,0	50,0	100,0	150,0	50,0	100,0	150,0
Patrimonio mobiliare	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0
Spesa affitto	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Normativa attuale</i>									
Reddito mobiliare (r=5,5%)	-	1,6	3,3	-	1,6	3,3	-	1,6	3,3
Reddito rilevante	10,0	11,6	13,3	30,0	31,6	33,3	50,0	51,6	53,3
Franchigia immobiliare	50,0	100,0	100,0	50,0	100,0	100,0	50,0	100,0	100,0
Patrimonio immobiliare rilevante	-	-	50,0	-	-	50,0	-	-	50,0
Franchigia mobiliare	-	30,0	30,0	-	30,0	30,0	-	30,0	30,0
Patrimonio mobiliare rilevante	-	-	30,0	-	-	30,0	-	-	30,0
Detrazione affitto	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Valorizzazione patrimonio ($\alpha=20\%$)	-	-	16,0	-	-	16,0	-	-	16,0
ISE normativa attuale	10,0	11,6	29,3	30,0	31,6	49,3	50,0	51,6	69,3
<i>Proposta ISAE</i>									
Reddito immobiliare	0,5	1,0	1,5	0,5	1,0	1,5	0,5	1,0	1,5
Reddito rilevante	9,5	9,0	8,5	29,5	29,0	28,5	49,5	49,0	48,5
Patrimonio immobiliare rilevante	50,0	100,0	150,0	50,0	100,0	150,0	50,0	100,0	150,0
Patrimonio mobiliare rilevante	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0
Valorizzazione patrimonio									
α_1 KIMM + α_2 KMOB									
Ipotesi 1 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 5,5\%$	2,7	7,1	11,5	2,7	7,1	11,5	2,7	7,1	11,5
Ipotesi 2 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 15\%$	7,5	19,5	31,5	7,5	19,5	31,5	7,5	19,5	31,5
Ipotesi 3 - $\alpha_1 = 15\%$, $\alpha_2 = 20\%$	7,5	21,0	34,5	7,5	21,0	34,5	7,5	21,0	34,5
ISE proposta ISAE									
α_1 KIMM + α_2 KMOB									
Ipotesi 1 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 5,5\%$	12,2	16,1	20,0	32,2	36,1	40,0	52,2	56,1	60,0
Ipotesi 2 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 15\%$	17,0	28,5	40,0	37,0	48,5	60,0	57,0	68,5	80,0
Ipotesi 3 - $\alpha_1 = 15\%$, $\alpha_2 = 20\%$	17,0	30,0	43,0	37,0	50,0	63,0	57,0	70,0	83,0

Fonte: elaborazioni ISAE.

Tab. 11 CONFRONTO FRA VALORI DELL'ISE DERIVANTI DALLA NORMATIVA ATTUALE E DALLA PROPOSTA ISAE AL VARIARE DEL REDDITO E DEL PATRIMONIO: 2 NUCLEI RESIDENTI IN ABITAZIONE DI PROPRIETÀ, 1 IN AFFITTO (milioni di lire e valori ISE).

	10,0			30,0			50,0		
	Basso	Medio	Alto	Basso	Medio	Alto	Basso	Medio	Alto
Reddito									
Patrimonio									
<i>Dati reddituali e patrimoniali</i>									
Reddito complessivo Irfpef	10,0	10,0	10,0	30,0	30,0	30,0	50,0	50,0	50,0
Patrimonio immobiliare	-	100,0	150,0	-	100,0	150,0	-	100,0	150,0
Patrimonio mobiliare	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0
Spesa affitto	5,0	-	-	10,0	-	-	10,0	-	-
<i>Normativa attuale</i>									
Reddito mobiliare (r=5,5%)	-	1,6	3,3	-	1,6	3,3	-	1,6	3,3
Reddito rilevante	10,0	11,6	13,3	30,0	31,6	33,3	50,0	51,6	53,3
Franchigia immobiliare	-	100,0	100,0	-	100,0	100,0	-	100,0	100,0
Patrimonio immobiliare rilevante	-	-	50,0	-	-	50,0	-	-	50,0
Franchigia mobiliare	-	30,0	30,0	-	30,0	30,0	-	30,0	30,0
Patrimonio mobiliare rilevante	-	-	30,0	-	-	30,0	-	-	30,0
Detrazione affitto	5,0	-	-	10,0	-	-	10,0	-	-
Valorizzazione patrimonio ($\alpha=20\%$)	-	-	16,0	-	-	16,0	-	-	16,0
ISE normativa attuale	5,0	11,6	29,3	20,0	31,6	49,3	40,0	51,6	69,3
<i>Proposta ISAE</i>									
Reddito immobiliare	-	1,0	1,5	-	1,0	1,5	-	1,0	1,5
Reddito rilevante	10,0	9,0	8,5	30,0	29,0	28,5	50,0	49,0	48,5
Patrimonio immobiliare rilevante	-	100,0	150,0	-	100,0	150,0	-	100,0	150,0
Patrimonio mobiliare rilevante	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0
Valorizzazione patrimonio	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ipotesi 1 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 5,5\%$	-	7,1	11,5	-	7,1	11,5	-	7,1	11,5
Ipotesi 2 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 15\%$	-	19,5	31,5	-	19,5	31,5	-	19,5	31,5
Ipotesi 3 - $\alpha_1 = 15\%, \alpha_2 = 20\%$	-	21,0	34,5	-	21,0	34,5	-	21,0	34,5
ISE proposta ISAE									
Ipotesi 1 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 5,5\%$	10,0	16,1	20,0	30,0	36,1	40,0	50,0	56,1	60,0
Ipotesi 2 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 15\%$	10,0	28,5	40,0	30,0	48,5	60,0	50,0	68,5	80,0
Ipotesi 3 - $\alpha_1 = 15\%, \alpha_2 = 20\%$	10,0	30,0	43,0	30,0	50,0	63,0	50,0	70,0	83,0

Fonte: elaborazioni ISAE.

Tab. 12 CONFRONTO FRA VALORI DELL'ISE DERIVANTI DALLA NORMATIVA ATTUALE E DALLA PROPOSTA ISAE AL VARIARE DEL REDDITO E DEL PATRIMONIO: 1 NUCLEO RESIDENTE IN ABITAZIONE DI PROPRIETÀ, 2 IN AFFITTO
(milioni di lire e valori ISE).

Reddito	10,0			30,0			50,0		
	Basso	Medio	Alto	Basso	Medio	Alto	Basso	Medio	Alto
Patrimonio									
<i>Dati reddituali e patrimoniali</i>									
Reddito complessivo Ipef	10,0	10,0	10,0	30,0	30,0	30,0	50,0	50,0	50,0
Patrimonio immobiliare	-	-	150,0	-	-	150,0	-	-	150,0
Patrimonio mobiliare	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0
Spesa affitto	5,0	10,0	-	5,0	10,0	-	5,0	10,0	-
<i>Normativa attuale</i>									
Reddito mobiliare (r=5,5%)	-	1,6	3,3	-	1,6	3,3	-	1,6	3,3
Reddito rilevante	10,0	11,6	13,3	30,0	31,6	33,3	50,0	51,6	53,3
Franchigia immobiliare	-	-	100,0	-	-	100,0	-	-	100,0
Patrimonio immobiliare rilevante	-	-	50,0	-	-	50,0	-	-	50,0
Franchigia mobiliare	-	30,0	30,0	-	30,0	30,0	-	30,0	30,0
Patrimonio mobiliare rilevante	-	-	30,0	-	-	30,0	-	-	30,0
Detrazione affitto	5,0	10,0	-	5,0	10,0	-	5,0	10,0	-
Valorizzazione patrimonio ($\alpha=20\%$)	-	-	16,0	-	-	16,0	-	-	16,0
ISE normativa attuale	5,0	1,6	29,3	25,0	21,6	49,3	45,0	41,6	69,3
	+ α (KMOB - FRMOB)								
	+ α (KIMM - FRIMM) + α (KMOB - FRMOB)								
	+ α (KIMM - DETR) + α (KIMM - FRIMM) +								
	+ α (KMOB - FRMOB)								
<i>Proposta ISAE</i>									
Reddito immobiliare	-	1,0	1,5	-	1,0	1,5	-	-	1,5
Reddito rilevante	10,0	10,0	8,5	10,0	10,0	8,5	50,0	50,0	48,5
Patrimonio immobiliare rilevante	-	-	150,0	-	-	150,0	-	-	150,0
Patrimonio mobiliare rilevante	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0	-	30,0	60,0
Valorizzazione patrimonio	-	-	11,6	-	-	11,6	-	-	11,6
Ipotesi 1 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 5,5\%$	-	4,5	31,5	-	4,5	31,5	-	4,5	31,5
Ipotesi 2 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 15\%$	-	6,0	34,5	-	6,0	34,5	-	6,0	34,5
Ipotesi 3 - $\alpha_1 = 15\%$, $\alpha_2 = 20\%$	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ISE proposta ISAE	10,0	11,6	20,0	10,0	11,6	20,0	50,0	51,6	60,0
Ipotesi 1 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 5,5\%$	10,0	14,5	40,0	10,0	14,5	40,0	50,0	54,5	80,0
Ipotesi 2 - $\alpha_1 = \alpha_2 = 15\%$	10,0	16,0	43,0	10,0	16,0	43,0	50,0	56,0	83,0
Ipotesi 3 - $\alpha_1 = 15\%$, $\alpha_2 = 20\%$	10,0	-	-	10,0	-	-	50,0	-	-

Fonte: elaborazioni ISAE.

Il caso 2) modifica, rispetto al primo, la condizione dell'unità precedentemente a bassa dotazione di patrimonio, che questa volta ne è del tutto priva e risiede in un'abitazione in affitto. Esso è utile per illustrare l'accresciuto divario, nel passaggio all'indicatore proposto dall'ISAE, tra l'unità a media e quella a nulla dotazione patrimoniale. Da un altro punto di vista, questo caso è finalizzato a mettere in evidenza quanto effettivamente la detraibilità degli affitti possa compensare la mancanza di un modesto cespite patrimoniale, come una piccola abitazione di proprietà.

Nel caso 3), anche l'unità a media dotazione di patrimonio risiede in abitazione in affitto, per la quale paga più dell'unità meno benestante. Questo caso è utile per evidenziare come la detraibilità degli affitti, accessibile indipendentemente dal livello delle dotazioni patrimoniali, sortisca anch'essa l'effetto di ridurre, in metrica ISEE, la distanza tra unità a media ed unità a bassa (o nulla) dotazione patrimoniale (cfr. le osservazioni sulla detraibilità degli affitti svolte sopra).

Nel primo caso, l'unità ad elevata dotazione possiede un patrimonio mobiliare ed immobiliare rispettivamente di 60 e 150 milioni di lire; l'unità a dotazione media rispettivamente di 30 e 100; l'unità a bassa dotazione è priva di patrimonio mobiliare e possiede un patrimonio immobiliare di 50 milioni, cioè l'abitazione in cui risiede.

Nel secondo caso, l'unità ad elevata e a media dotazione continuano a possedere gli stessi *stock*, mentre quella a bassa dotazione è priva di patrimonio e risiede in abitazione in affitto.

Nel terzo caso, l'unità ad elevata dotazione continua a possedere gli stessi *stock*, mentre quella a dotazione media possiede patrimonio mobiliare di 30 milioni di lire ed è priva di immobili, e quella a bassa dotazione è priva di patrimonio. In quest'ultimo caso, sia l'unità a media che quella a bassa dotazione patrimoniale, come si è già detto, risiedono in casa in affitto, con la differenza, però, che la prima paga 10 milioni di lire e la seconda 5 milioni.

Ogni caso (quindi ogni configurazione patrimoniale) è sviluppato a partire da tre diverse ipotesi reddituali: 10 milioni di lire lorde annue, 20 milioni e 50 milioni. In totale, quindi, i confronti impostati sono 9: le tabelle 10, 11 e 12 sono dedicate ciascuna ad un caso e, all'interno di ogni tabella, si utilizzano alternativamente le tre ipotesi reddituali prima appena descritte.

Le simulazioni sono condotte prendendo a riferimento tre criteri di

valorizzazione del patrimonio immobiliare ed mobiliare: a) un coefficiente pari a 5,5% per entrambi; b) un coefficiente pari a 15% per entrambi; c) un coefficiente pari a 15% per l'immobiliare e a 20% per il mobiliare. Il coefficiente di 5,5% è utilizzato a fini di confronto, per mostrare gli effetti di una valorizzazione del patrimonio sulla base del tasso di rendimento medio presunto correntemente attribuito al patrimonio mobiliare.

In tutti e tre i casi, e per ogni ipotesi reddituale, dalla comparazione tra il valore dell'ISEE secondo l'attuale normativa e quello dell'indicatore inglobante le proposte dell'ISAE, si evincono le seguenti caratteristiche:

- i valori dell'indicatore proposto dall'ISAE sono sempre maggiori per le unità a bassa e a media dotazione di capitale;
- per le unità ad alta dotazione di capitale i valori dell'indicatore proposto dall'ISAE sono inferiori quando il coefficiente di valorizzazione del patrimonio è quello più basso, 5,5%, mentre sono sempre superiori quando esso è pari al 15% o al 20%;
- nel passare dalla situazione attuale a quella proposta dall'ISAE, l'incremento percentuale dell'indicatore relativo alle unità a media dotazione patrimoniale è quasi sempre superiore agli aumenti riscontrati per le altre unità; le uniche eccezioni si verificano quando il coefficiente di valorizzazione del patrimonio è pari a 5,5%: in tal caso, soprattutto quando l'ipotesi reddituale è quella più bassa (10 milioni di lire), può accadere che l'indicatore delle unità a bassa dotazione patrimoniale cresca in proporzione maggiore di quello delle unità a media dotazione;
- il differenziale di incremento a favore dell'indicatore delle unità a media dotazione patrimoniale è amplificato al crescere del coefficiente di valorizzazione del patrimonio;
- l'analisi specifica dei tre casi sopra descritti evidenzia come il "salto" di posizione delle unità a media dotazione patrimoniale sia attribuibile sia all'eliminazione della franchigie (Tab. 10), sia a quella della detraibilità degli affitti - accessibile indipendentemente dal patrimonio posseduto (Tab. 12);
- il confronto tra i risultati del caso 1) e del caso 2) mostra, infine, come, dopo l'eliminazione contestuale della detraibilità degli affitti per le unità sprovviste di patrimonio (affittuari) e delle franchigie per le

unità con dotazioni patrimoniali, l'indicatore di queste ultime cresca in proporzione maggiore, posto che il coefficiente di valorizzazione del patrimonio sia il 15% o il 20%.

Alla luce di queste osservazioni, il nuovo ISEE si rivela in grado di inserire un cuneo tra le unità con dotazioni di patrimonio medio-piccole e quelle con dotazioni minime o inesistenti. Tale guadagno di selettività avviene a scapito di un avvicinamento tra le unità ad elevata dotazione patrimoniale e quelle a media dotazione, tanto più evidente quanto minore è il coefficiente di valorizzazione del patrimonio. In considerazione della finalità prima dell'ISEE, questo cambiamento appare, tuttavia, nel complesso positivo: la minor selettività all'interno delle fasce alte della distribuzione della ricchezza non rappresenta un problema molto rilevante, poiché si tratta di una platea in linea di massima non interessata dall'operatività dell'ISEE; viceversa, la maggiore selettività all'interno delle fasce basse è estremamente funzionale alle applicazioni dell'indicatore.

Inoltre, si osserva che solo con il coefficiente al 5,5% si rischia di svantaggiare le unità a bassa dotazione patrimoniale. Ciò avvalorava l'ipotesi di collocazione del valore di tale coefficiente nell'intervallo 15-20 per cento.

Al fine di una verifica più generale, non limitata alle singole figure tipo considerate, si ritiene opportuno compiere un esercizio utilizzando il modello di microsimulazione ITAXMOD dell'ISAE, che usa i dati dell'indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie (Banca d'Italia, 1997) e riporta i redditi netti originari dell'inchiesta ai redditi lordi, includendo il sistema di imposte e benefici e tenendo conto del livello meno elevato dell'imponibile dichiarato al fisco. I valori patrimoniali disponibili non coincidono con le rendite catastali, quelle rilevanti ai fini dell'ISEE. Pertanto, i risultati vanno considerati con cautela. Purtroppo, non è possibile utilizzare i dati delle dichiarazioni al fisco dei redditi delle persone fisiche, perché quelli disponibili risalgono a parecchi anni addietro (1994).

Microsimulazioni

Attraverso opportune elaborazioni (riferite all'anno 2000), le unità familiari sono ordinate per valori crescenti dell'ISEE, assegnando la prima posizione all'unità con ISEE più basso. Questa operazione è effettuata sia con riferimento all'attuale ISEE, sia a quello modificato. È possibile, quindi, determinare le caratteristiche dei soggetti che, nel passaggio dal primo al secondo, vedrebbero aumentare la probabilità di

ottenere prestazioni sociali. Nelle tabelle 13-17, la voce “guadagno” indica la percentuale delle unità che si avvicinano alla prima posizione (quella con ISEE più basso); simmetricamente, la voce “perdita” indica la percentuale delle unità che se ne allontanano.

L'analisi è ripetuta nelle tre ipotesi già illustrate con riguardo alla valorizzazione del patrimonio (α eguale per i due tipi di patrimonio e pari a 5,5%, oppure a 15%, e α differenziato e pari a 15% per il patrimonio immobiliare e a 20% per quello finanziario).

Tab. 13 IMPATTO (1) DELLE PROPOSTE DELL'ISAE PER TITOLO DI POSSESSO DELL'ABITAZIONE DI RESIDENZA (valori percentuali)

	Coefficienti di valorizzazione del patrimonio (2)		
	5,50%	15%	15% e 20%
<i>Proprietà</i>			
Perdita	56,1	55,0	54,3
Parità	0,2	0,1	0,2
Guadagno	43,7	44,9	45,5
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Affitto</i>			
Perdita	78,3	30,3	30,7
Parità	1,9	2,0	1,9
Guadagno	19,8	67,7	67,4
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Riscatto</i>			
Perdita	11,2	0,0	0,0
Parità	0,0	0,0	0,0
Guadagno	88,8	100,0	100,0
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Usufrutto</i>			
Perdita	9,7	0,0	0,0
Parità	0,0	0,0	0,0
Guadagno	90,3	100,0	100,0
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Uso gratuito</i>			
Perdita	38,3	0,9	1,8
Parità	3,2	3,0	3,0
Guadagno	58,5	96,1	95,2
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Totale</i>			
Perdita	58,2	42,9	42,6
Parità	0,8	0,7	0,8
Guadagno	41,0	56,4	56,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISAE.

(1) All'interno delle tabelle la voce “perdita” indica la percentuale delle unità che, con l'applicazione delle proposte dell'ISAE, slittano in graduatoria e vedono ridotta la possibilità di ottenere prestazioni; simmetricamente, la voce “guadagno” indica la percentuale delle unità per le quali aumentano la possibilità di ottenere prestazioni.

(2) Nei primi due casi il coefficiente è unico per il patrimonio mobiliare e per quello immobiliare; nel terzo caso il primo valore si riferisce al coefficiente valido per il patrimonio immobiliare (15%), ed il secondo a quello per il patrimonio mobiliare (20%).

La tabella 13 offre indicazioni rispetto alla percentuale di soggetti che si sposta in graduatoria a seconda della proprietà o meno della casa. Limitando il commento ai casi della proprietà e dell'affitto (e trascurando l'ipotesi dell'usufrutto, del riscatto e dell'uso gratuito), si può osservare che i proprietari perdono posizione più frequentemente, sotto tutte le ipotesi di valorizzazione del patrimonio. Tuttavia, perché la posizione della maggior parte degli affittuari migliori, bisogna che il coefficiente α sia superiore al 5,5%: con il 15%, come mostra la tabella, il ruolo del patrimonio diventa sufficiente a discriminare in favore di coloro che non detengono l'abitazione in cui risiedono.

Tab. 14 IMPATTO (1) DELLE PROPOSTE DELL'ISAE PER ZONA GEOGRAFICA DI RESIDENZA (valori percentuali)

	Coefficienti di valorizzazione del patrimonio (2)		
	5,50%	15%	15%-20%
<i>Nord</i>			
Perdita	59,8	44,3	45,2
Parità	0,4	0,3	0,4
Guadagno	39,9	55,4	54,3
Totale	100,1	100,0	100,0
<i>Centro</i>			
Perdita	50,2	38,2	35,8
Parità	0,5	0,5	0,7
Guadagno	49,3	61,3	63,5
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Sud</i>			
Perdita	60,2	43,5	42,4
Parità	1,7	1,5	1,5
Guadagno	38,0	55,0	56,1
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Totale</i>			
Perdita	58,2	42,9	42,6
Parità	0,8	0,7	0,8
Guadagno	41,0	56,4	56,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISAE.

(1) All'interno delle tabelle la voce "perdita" indica la percentuale delle unità che, con l'applicazione delle proposte dell'ISAE, slittano in graduatoria e vedono ridotta la possibilità di ottenere prestazioni; simmetricamente, la voce "guadagno" indica la percentuale delle unità per le quali aumentano la possibilità di ottenere prestazioni.

(2) Nei primi due casi il coefficiente è unico per il patrimonio mobiliare e per quello immobiliare; nel terzo caso il primo valore si riferisce al coefficiente valido per il patrimonio immobiliare (15%), ed il secondo a quello per il patrimonio mobiliare (20%).

La tabella 14 mostra che sotto tutte le ipotesi di valorizzazione del patrimonio, ma soprattutto quando il coefficiente è pari a 5,5%, la percentuale di soggetti che si sposta verso posizioni migliori in graduatoria è molto elevata al Centro.

Una disaggregazione attenta al numero di componenti (Tab. 15) consente di rilevare che le famiglie più numerose trarrebbero vantaggio dalle proposte del nostro Istituto. Probabilmente questo dipende dal fatto che le maggiori dimensioni medie delle loro abitazioni ed il valore più elevato delle stesse, superiore al tetto della franchigia, rendono quest'ultima, con l'attuale normativa, in proporzione meno vantaggiosa.

La tabella 16 e la tabella 17 offrono informazioni complementari: la prima descrive i cambiamenti all'interno dei decili di reddito, la seconda per composizione del patrimonio. Nel caso in cui il patrimonio sia valorizzato con il coefficiente più basso (5,5%), la variabile reddito diventa più rilevante, e quindi i guadagni sono più frequenti tra coloro che si trovano nei decili inferiori. Negli altri due casi il patrimonio assume importanza crescente, e dunque aumenta fortemente la percentuale di coloro che guadagnano tra i non possessori di patrimonio mobiliare ed immobiliare.

E' importante rilevare che la frequenza dei soggetti che migliorano la loro posizione all'interno dei decili di reddito non presenta un andamento continuo ed univoco, cioè non accade che la percentuale di coloro che guadagnano cresca sempre nel passaggio a decili superiori. Presumibilmente questo dipende dal fatto che l'effetto delle franchigie (e dunque anche della loro soppressione) non è esso stesso costante ed univoco.

Tab. 15 IMPATTO (1) DELLE PROPOSTE DELL'ISAE PER NUMEROSITÀ DEL NUCLEO FAMILIARE (valori percentuali)

	Coefficients di valorizzazione del patrimonio (2)		
	5,50%	15%	15%-20%
<i>1 componente</i>			
Perdita	66,1	53,9	56,1
Parità	1,4	1,4	1,5
Guadagno	32,5	44,7	42,4
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>2 componenti</i>			
Perdita	62,7	51,2	51,6
Parità	0,7	0,7	0,6
Guadagno	36,6	48,1	47,8
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>3 componenti</i>			
Perdita	58,1	42,2	42,6
Parità	0,6	0,3	0,3
Guadagno	41,3	57,5	57,2
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>4 componenti</i>			
Perdita	52,1	34,7	32,0
Parità	0,9	0,7	1,1
Guadagno	47,0	64,6	67,0
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>5 componenti</i>			
Perdita	48,4	26,9	24,9
Parità	1,1	1,0	1,0
Guadagno	50,5	72,2	74,1
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>6 componenti</i>			
Perdita	50,6	23,6	19,4
Parità	0,0	0,0	0,7
Guadagno	49,4	76,4	79,9
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>7 componenti</i>			
Perdita	32,3	6,2	7,3
Parità	0,7	0,7	0,7
Guadagno	67,0	93,1	92,1
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>8 componenti</i>			
Perdita	56,9	15,5	15,5
Parità	0,0	0,0	0,0
Guadagno	43,1	84,5	84,5
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>9 componenti</i>			
Perdita	41,8	4,3	4,3
Parità	0,0	0,0	0,0
Guadagno	58,2	95,7	95,7
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Totale</i>			
Perdita	58,2	42,9	42,6
Parità	0,8	0,7	0,8
Guadagno	41,0	56,4	56,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISAE.

- (1) All'interno delle tabelle la voce "perdita" indica la percentuale delle unità che, con l'applicazione delle proposte dell'ISAE, slittano in graduatoria e vedono ridotta la possibilità di ottenere prestazioni; simmetricamente, la voce "guadagno" indica la percentuale delle unità per le quali aumentano la possibilità di ottenere prestazioni.
- (2) Nei primi due casi il coefficiente è unico per il patrimonio mobiliare e per quello immobiliare; nel terzo caso il primo valore si riferisce al coefficiente valido per il patrimonio immobiliare (15%), ed il secondo a quello per il patrimonio mobiliare (20%).

Tab. 16 IMPATTO (1) DELLE PROPOSTE DELL'ISAE PER FASCIA DI REDDITO (DECILE) DEL NUCLEO FAMILIARE (valori percentuali)

		Coefficienti di valorizzazione del patrimonio (2)		
		5,50%	15%	15%-20%
I	Perdita	39,0	42,8	42,5
	Parità	7,2	6,7	6,7
	Guadagno	53,8	50,5	50,8
	Totale	100,0	100,0	100,0
II	Perdita	47,6	42,4	43,8
	Parità	0,1	0,0	0,0
	Guadagno	52,3	57,6	56,2
	Totale	100,0	100,0	100,0
III	Perdita	51,8	42,4	43,4
	Parità	0,4	0,3	0,0
	Guadagno	47,8	57,3	56,6
	Totale	100,0	100,0	100,0
IV	Perdita	57,6	39,9	41,7
	Parità	0,2	0,0	0,0
	Guadagno	42,2	60,1	58,3
	Totale	100,0	100,0	100,0
V	Perdita	62,1	38,6	38,0
	Parità	0,0	0,1	0,2
	Guadagno	37,9	61,3	61,9
	Totale	100,0	100,0	100,0
VI	Perdita	58,2	41,0	43,2
	Parità	0,0	0,0	0,1
	Guadagno	41,8	59,0	56,8
	Totale	100,0	100,0	100,0
VII	Perdita	64,2	45,2	43,6
	Parità	0,0	0,2	0,0
	Guadagno	35,8	54,6	56,4
	Totale	100,0	100,0	100,0
VIII	Perdita	60,4	41,2	41,0
	Parità	0,1	0,0	0,2
	Guadagno	39,5	58,7	58,9
	Totale	100,0	100,0	100,0
IX	Perdita	71,2	52,1	50,0
	Parità	0,1	0,0	0,1
	Guadagno	28,7	47,9	49,9
	Totale	100,0	100,0	100,0
X	Perdita	69,4	43,2	42,6
	Parità	0,5	0,1	0,8
	Guadagno	30,1	56,7	56,6
	Totale	100,0	100,0	100,0
Totale	Perdita	58,2	42,9	42,6
	Parità	0,8	0,7	0,8
	Guadagno	41,0	56,4	56,6
	Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISAE.

(1) All'interno delle tabelle la voce "perdita" indica la percentuale delle unità che, con l'applicazione delle proposte dell'ISAE, slittano in graduatoria e vedono ridotta la possibilità di ottenere prestazioni; simmetricamente, la voce "guadagno" indica la percentuale delle unità per le quali aumentano la possibilità di ottenere prestazioni.

(2) Nei primi due casi il coefficiente è unico per il patrimonio mobiliare e per quello immobiliare; nel terzo caso il primo valore si riferisce al coefficiente valido per il patrimonio immobiliare (15%), ed il secondo a quello per il patrimonio mobiliare (20%).

Tab. 17 IMPATTO (1) DELLE PROPOSTE DELL'ISAE PER POSSESSO
E NATURA DEL PATRIMONIO
(valori percentuali)

	Coefficienti di valorizzazione del patrimonio (2)		
	5,50%	15%	15% e 20%
<i>Non possessori attività immobiliari</i>			
Perdita	74,0	25,5	26,3
Parità	2,5	2,5	2,4
Guadagno	23,5	72,0	71,3
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Possessori attività immobiliari</i>			
Perdita	51,9	49,8	49,0
Parità	0,2	0,0	0,2
Guadagno	47,9	50,2	50,8
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Non possessori attività mobiliari</i>			
Perdita	62,2	38,7	35,6
Parità	4,3	4,1	4,1
Guadagno	33,5	57,1	60,3
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Possessori attività mobiliari</i>			
Perdita	57,4	43,7	43,9
Parità	0,2	0,1	0,2
Guadagno	42,4	56,2	55,9
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Totale</i>			
Perdita	58,2	42,9	42,6
Parità	0,8	0,7	0,8
Guadagno	41,0	56,4	56,6
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni ISAE.

(1) All'interno delle tabelle la voce "perdita" indica la percentuale delle unità che, con l'applicazione delle proposte dell'ISAE, slittano in graduatoria e vedono ridotta la possibilità di ottenere prestazioni; simmetricamente, la voce "guadagno" indica la percentuale delle unità per le quali aumentano la possibilità di ottenere prestazioni.

(2) Nei primi due casi il coefficiente è unico per il patrimonio mobiliare e per quello immobiliare; nel terzo caso il primo valore si riferisce al coefficiente valido per il patrimonio immobiliare (15%), ed il secondo a quello per il patrimonio mobiliare (20%).

CONCLUSIONI

In questo capitolo si presentano: una valutazione della funzionalità dell'ISEE nell'attuale formulazione; alcune proposte di modificazione; simulazioni illustrative degli effetti derivanti dalle modificazioni proposte.

Sul piano delle valutazioni, sembra che l'ISEE presenti difetti di equità e comprensibilità, soprattutto in relazione al trattamento accordato al patrimonio.

In particolare, la previsione delle due franchigie, immobiliare e mobiliare, produce un generale avvicinamento delle posizioni delle unità con patrimonio al di sotto della franchigia. Un effetto analogo di avvicinamento delle posizioni ha anche la detraibilità degli affitti, concessa indipendentemente dalla situazione patrimoniale complessiva.

L'ISAE propone di eliminare contemporaneamente sia le franchigie che la detraibilità degli affitti. Come conseguenza di tali modifiche, il patrimonio rientrerebbe integralmente all'interno del calcolo dell'ISEE, tramite due coefficienti di valorizzazione che possono anche essere mantenuti distinti per la parte mobiliare e per quella immobiliare.

Le simulazioni condotte con riferimento a nuclei familiari tipo confermano che un indicatore che recepisce le proposte dell'ISAE garantirebbe maggior selettività all'interno delle fasce di ricchezza medio-basse, riducendola all'interno di quelle medio-alte. In particolare, le proposte dell'ISAE permetterebbero una più marcata differenziazione tra unità a media dotazione patrimoniale (con *stock* approssimativamente pari ai livelli delle franchigie attualmente esistenti) ed unità a bassa dotazione o pressoché prive di patrimonio. Poiché in quest'ultima categoria rientrano tutti i nuclei familiari residenti per necessità e non per scelta in abitazione in affitto, le proposte dell'ISAE favorirebbero in particolare queste unità.

Le simulazioni condotte tramite il modello ITAXMOD dell'ISAE confermano le valutazioni dell'analisi precedente. Inoltre, esse indicano che le nostre proposte avvantaggerebbero anche i nuclei familiari numerosi.

In considerazione della finalità prima dell'ISEE, la minor selettività all'interno delle fasce alte della distribuzione della ricchezza non rappresenta una perdita, poiché l'ISEE non trova la sua applicazione su

quella platea; viceversa, la maggiore selettività all'interno delle fasce basse è estremamente funzionale alle sue applicazioni.

Quest'ultima considerazione dovrebbe far riflettere sull'opportunità di assegnare all'ISEE la duplice funzione di indicatore volto a selezionare le unità cui consentire l'accesso alle prestazioni sociali, e di strumento per la graduazione di interventi anche a carattere universalistico. Per svolgere la prima funzione, infatti, è sufficiente una capacità di selezione maggiormente focalizzata sull'area più bassa della distribuzione congiunta di reddito e patrimonio. Per la seconda, invece, potrebbe essere necessario uno strumento più articolato.

BIBLIOGRAFIA

- Banca d'Italia (1997), "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1995", *Supplementi al Bollettino Statistico*, n.14, 20 marzo.
- Bosi P. (2000), "L'ISE e le sue applicazioni nella spesa di welfare", in Toso S. (a cura di), *Selettività e assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Milano, Franco Angeli.
- CER (1999), *Rapporto CER*, n.4.
- Commissione di Indagine sull'Esclusione Sociale (2000), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Roma, Presidenza del Consiglio.
- Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (1999), "L'applicazione di criteri di valutazione della situazione economica - Relazione sullo stato d'attuazione ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n.109 del 31.3.1998", *mimeo*, Roma.
- Tangorra R. e L. Izzi (2000), "La riforma dell'ISEE: uno strumento migliore al servizio dei cittadini", *mimeo*, Roma.
- Toso S. (2000) (a cura di), *Selettività e assistenza sociale. Vecchi e nuovi criteri di means-testing nella spesa di welfare in Italia*, Milano, Franco Angeli.

RAPPORTO TRIMESTRALE N. 3
"RAPPORTO TRIMESTRALE" - Registrazione del Tribunale di Roma n° 78/2000 del 16 febbraio 2000
Direttore Responsabile dott. Guglielmo Zerbinati
ISTITUTO DI STUDI E ANALISI ECONOMICA
ISAE - Roma - Piazza dell'Indipendenza, 4 - 00185

Prezzo 5 euro