

CONTRATTARE L'EQUITÀ: L'ISEE E LA SUA GESTIONE PER QUALIFICARE IL WELFARE LOCALE

di Alessandro Geria

L'Indicatore della situazione economica equivalente tra universalismo e selettività

Contemporaneamente alla crescita e all'articolazione della domanda sociale e di conseguenza delle prestazioni sociali, l'intervento pubblico nel tempo si è profondamente modificato per cercare di garantire i diritti sociali che, assieme a quelli civili e politici, caratterizzano la cittadinanza. L'evoluzione ha investito le titolarità istituzionali, i soggetti di offerta, la popolazione di riferimento, la composizione e i criteri di erogazione delle prestazioni. Quest'ultimo mutamento soprattutto ha inciso fortemente sugli effetti redistributivi. Una parte crescente dell'intervento pubblico nelle politiche sociali ha assunto le caratteristiche di universalità dei destinatari, per superare l'eccessiva frammentazione categoriale e di conseguenza i «vuoti» di protezione e di selettività rispetto ad alcune prestazioni, necessaria invece ad assumere la dimensione dell'equità, a fronte di una domanda in espansione. Questa prospettiva viene assunta innanzitutto per garantire l'efficienza verticale, ovvero per concentrare sui più poveri gli interventi, soprattutto in presenza di trasferimenti monetari, ma anche per graduare la compartecipazione al finanziamento dei servizi universali.

Tuttavia la diffusione di criteri selettivi non è avvenuta in modo organico, ma è stata il frutto di esigenze maturate in momenti diversi e rispondenti ai più vari principi, non ultimo quello di controllo della spesa. Il risultato, data la mancanza di un disegno organico, è stata una forte differenziazione territoriale e/o per tipologia di prestazioni, con distorsioni, specie a livello comunale, molto ampie e non sempre coerenti rispetto ai principi di equità e giustizia sociale.

Intorno alla metà degli anni Novanta si è fatta strada, nel dibattito sulla riforma del sistema degli interventi socio assistenziali, l'idea che si dovesse procedere a «ridefinire e uniformare i criteri di misura e accertamento dei mezzi a cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale e più in generale dei servizi pubblici».¹

Con l'Accordo tra governo e parti sociali del 1997 si convenne sulla necessità di «razionalizzare l'erogazione di interventi assistenziali e l'eventuale compartecipazione alle spese per prestazioni sociali sulla base della sussistenza di determinate condizioni economiche e della capacità di accertarne l'effettiva consistenza». Si definirono inoltre i criteri cui si è ispirata la successiva legislazione, che ha introdotto nel nostro paese l'indicatore della situazione economica equivalente (Isee):² Un sorta di misuratore che mette in relazione non soltanto i redditi, ma anche i patrimoni (mobiliari e immobiliari) del richiedente, e che assume l'intero nucleo familiare come riferimento, incardinandosi così all'interno di una politica di welfare chiamata a valorizzare la soggettività e il ruolo della famiglia, fino a oggi troppo trascurato, sia a livello nazionale che territoriale.³

Nell'ambito delle scelte strategiche per rinnovare il sistema di welfare emerge la necessità di «dare carattere universalistico ed equo alle politiche: fissare i livelli essenziali in base al criterio familiare, definire modalità eque di accesso ai servizi, individuare modalità di definizione delle tariffe che considerino il costo dei servizi, la capacità economica delle famiglie in base all'Isee, la struttura dell'offerta, gli obiettivi del servizio».⁴

L'Isee nasce quindi dall'esigenza di omogeneizzare a livello nazionale i criteri di valutazione della condizione socio-economica

¹ Relazione finale redatta dalla «Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale», 28 febbraio 1997.

² L'Isee, a seguito dell'Accordo tra governo e parti sociali «Rilancio del welfare, occupazione, sviluppo e trasparenza» del 5 novembre 1997, è introdotto con l'art. 59 della legge 449 del 27 dicembre 1997, commi 51-53, cui sono seguiti il dlgs 109 del 31 marzo 1997 e successivamente, con disposizioni integrative e correttive, il dlgs 130 del 3 maggio 2000.

³ Cisl-Aretes, *Politiche familiari e potenziale sociale: la legislazione, le buone prassi locali e la rappresentazione della famiglie in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma 2005.

⁴ *Una politica per la famiglia nella prospettiva di un welfare moderno di cittadinanza*, Piattaforma Cisl, Edizioni Lavoro, Roma 2007.

di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate, fornendo in questo modo ai soggetti erogatori uno strumento che abbia rilevanza sia politica – rispetto alla garanzia di equità nell’accesso e nella contribuzione graduata alle prestazioni sociali erogate – sia tecnica, in relazione cioè all’individuazione di percorsi formalmente corretti di misurazione, valutazione e integrazione della condizione economica e in parte anche sociale.⁵

Non a caso proprio la legge 328/2000 di riforma del complesso degli interventi e servizi sociali ha ribadito sia il carattere universalistico del sistema socio assistenziale con priorità rispetto a determinati soggetti (art. 2) che la scelta dell’accertamento economico fondato sull’Isee (art. 25) in quanto elemento del riordino dell’intero sistema di assistenza.

L’Isee è finalizzato a «individuare nel modo migliore la situazione economica del nucleo familiare e quando previsto delle persone singole al fine di intervenire in maniera mirata, senza sprechi e costi aggiuntivi, sui destinatari delle politiche e dei servizi», sia per l’accesso come nella determinazione delle tariffe a carico dell’utenza.⁶ Gli obiettivi sono:

- migliorare l’individuazione dei destinatari degli interventi, ovviando alla distorsione prodotta dalla sola considerazione del reddito, introducendo anche il patrimonio nella definizione della situazione economica;
- integrare il reddito dichiarato con i proventi di attività finanziarie (esclusi dall’imponibile Irpef);
- uniformare la condizione economica dei nuclei familiari che richiedono l’accesso alle prestazioni sociali (le scale di equivalenza permettono di confrontare le diverse condizioni familiari sulla base del numero e in parte anche delle caratteristiche dei componenti);
- armonizzare, pur mantenendo elementi di autonomia, il «metro» da utilizzare, anche se le «misure» permangono nella discrezionalità degli enti erogatori;
- minimizzare i costi amministrativi e gli eccessivi oneri burocratici per il cittadino.

⁵ M. Bertoncelli, D. Giornetti, *Isee strumento del welfare*, Edizioni Lavoro, Roma 2002.

⁶ G. Cavezza, *Isee: un parametro familiare per l’equità nelle politiche di welfare*, in Cisl, *La famiglia un bene prezioso al centro dei cambiamenti e del welfare*, Edizioni Lavoro, Roma 2007.

Considerazioni sullo stato di applicazione dell'Isee e criticità

Dopo circa dieci anni dall'introduzione dell'Isee (anche se la sua operatività è collocabile all'inizio del 2002 visto che l'ultimo dei decreti applicativi è stato pubblicato nel luglio del 2001), si può affermare che questo strumento ha ormai assunto un ruolo riconosciuto, andando peraltro oltre i tradizionali campi delle prestazioni economiche assistenziali, che comunque rappresentano la motivazione maggiore per effettuare la dichiarazione Isee, per investire il settore dell'istruzione (sia prestazioni scolastiche che agevolazioni sulla mensa) e dell'università, dell'abitazione e della sanità ed estendendosi fino al sistema tariffario dei servizi di pubblica utilità (l'indicazione più frequente non a caso è quella relativa alla voce «altro» che comprende in gran parte queste ultime prestazioni di livello locale). Infatti se nel 2002 le dichiarazioni (Dsu) erano poco più di 2 milioni, nel 2007 sono state 5 milioni e 77 mila e più di 15 milioni i cittadini interessati. L'incremento sembra costante anche nel 2008, incoraggiato probabilmente dal varo di alcuni provvedimenti nazionali, come la carta acquisti, che hanno ampliato l'area delle nuove dichiarazioni. Dai dati inoltre emerge che non sono coinvolte soltanto le famiglie in condizioni di disagio economico (l'Isee medio per il 2008 è pari a 12.120 euro) ma, proprio per l'eterogeneità degli usi, anche quelle in situazioni economiche migliori (circa mezzo milione di Dsu risultano oltre 20 mila euro).

La ripartizione territoriale, che dipende da variabili socio-economiche e dalle politiche sociali realizzate dalle istituzioni regionali, ha evidenziato una prevalenza della popolazione meridionale. Infatti secondo il Rapporto Isee 2006 redatto dal ministero della Solidarietà sociale è coperta da dichiarazione Isee una persona su tre contro una su otto del Centro, una su dieci nel Nord-est e una su 12 del Nord-ovest. Dai dati 2007 circa la metà delle Dsu è riferita alle sole regioni Campania, Puglia e Sicilia (vedi tavole).

Si conferma pertanto l'acquisizione, sia pure lenta e non sempre lineare, da parte delle amministrazioni pubbliche a tutti i livelli della scelta di adottare l'Isee quale strumento utile a garantire maggiore equità, anche se nel primo periodo di vigenza sono state le prestazioni nazionali a fare da volano, mentre gli enti locali hanno adottato più tardi l'indicatore. «Le intenzioni espresse di richiedere prestazioni disciplinate localmente sono comunque

passate da un terzo del totale nel 2002, primo anno di operatività del sistema informativo, a più di metà nel 2005».⁷

Un percorso accidentato a causa di varie ragioni, sia di ordine istituzionale, legate alla riforma costituzionale e al problematico rapporto tra la normativa nazionale e quella regionale, come da aspetti tecnici legati alla difficoltà da parte degli enti locali di coglierne i vantaggi rispetto ai sistemi in uso, come anche politici di riallocazione delle risorse sulla platea dei beneficiari individuati con il nuovo strumento. Oltre a ciò un utilizzo non sempre appropriato dello strumento e alcuni limiti propri dell'indicatore hanno diffuso critiche e diffidenze che non ne hanno favorito la promozione.

In ogni caso l'adozione dell'indicatore, nonostante alcune criticità quali la sostanziale indifferenza del patrimonio mobiliare, sembra correggere almeno in parte gli effetti negativi dell'evasione/elusione fiscale. Ciò è «sinteticamente testimoniato dal fatto che, ad esempio, sebbene il valore medio dei soli redditi nelle famiglie di lavoratori dipendenti sia circa il 50% superiore a quello delle famiglie di lavoratori autonomi, il divario in termini di Isee si riduca al 18% proprio per effetto dell'inclusione del dato patrimoniale».⁸ Non è questa la sede per affrontare il ricco dibattito sulle correzioni da apportare all'Isee, ma può essere interessante accennare ad alcuni dei più rilevanti problemi emersi dalla sua applicazione sia rispetto alla dimensione reddituale che per quella familiare, che ne riducono il carattere equitativo.

Innanzitutto si riscontra la necessità di colmare la discrasia tra lo sviluppo della normativa fiscale e quella dell'Isee, introducendo un sistema di razionalizzazione e armonizzazione delle rispettive normative, così da superare problematiche inerenti l'interpretazione dei redditi che devono essere considerati nell'indicatore economico. Basti ricordare come esempio quello dell'introduzione dell'Ires, che ha modificato radicalmente il regime della tassazione dei redditi da capitale e ha creato un impatto sull'Isee che non è stato regolamentato in ordine alla collocazione dei dividendi.

Vi sono poi distorsioni legate a cittadini che appartengono alla stessa «categoria» di contribuenti, quando l'uno è tenuto alla pre-

⁷ R. Tangorra, *L'Isee una riforma incompiuta*, in L. Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, il Mulino, Bologna 2008.

⁸ Rapporto Isee 2006: *Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica*, ministero della Solidarietà sociale.

sentazione della Dichiarazione Irpef e l'altro ne è legittimamente esentato. La normativa fiscale infatti, prevede che i lavoratori dipendenti e i pensionati che oltre a questo reddito possiedono anche la casa di abitazione principale e sue pertinenze sono esonerati dalla presentazione della dichiarazione; quando questo diritto viene esercitato, secondo l'attuale normativa, il reddito da indicare è costituito soltanto da quello riportato sul Cud, escludendo dalla dichiarazione Isee il reddito che deriva dal possesso dell'abitazione principale, reddito che, viceversa, sono tenuti a dichiarare coloro che, pur essendo nella stessa situazione dei soggetti esonerati, presentano la dichiarazione per godere delle deduzioni o detrazioni d'imposta che derivano dagli oneri sostenuti.

Sempre in riferimento ai redditi vale la pena qui ricordare come tra i redditi da dichiarare ai fini dell'Isee sarebbe necessario includere anche alcuni esenti Irpef o assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o a imposta sostitutiva ovvero tassati separatamente.⁹ Escludendo però quelli che hanno natura risarcitoria o rappresentano emolumenti riconosciuti per sostenere condizioni di disagio economico o sociale (pensione sociale o di guerra, indennità di accompagnamento, invalidità civile, trattamenti di famiglia ecc.): in tal caso, quali criteri ulteriori, si potrebbe introdurre la possibilità di valutare a seconda dell'intervento o del servizio la computabilità di questi redditi in relazione al grado di compatibilità o di rivalità che assumono.

In merito invece alla considerazione del nucleo familiare, l'Isee segue il principio di famiglia anagrafica e carico fiscale, ottenendo di conseguenza un «nucleo allargato» dal quale è sempre possibile, nel caso di particolari prestazioni, estrapolarne i componenti.

L'unica possibile eccezione prevista direttamente dalla normativa nazionale (dlgs 109/98, art. 3, comma 2-ter,) e che deve essere disciplinata da apposito decreto, ancora non emanato, riguarda le persone con handicap grave o anziane non autosufficienti per le prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio sanitaria. In questo caso è prevista una condizione di miglior favore, per cui bisogna tener con-

⁹ Gli esempi in materia possono essere molteplici: redditi soggetti a tassazione a titolo d'imposta, quali ad esempio il reddito dei venditori porta a porta o, in taluni casi, il reddito degli sportivi dilettanti; redditi esenti da Irpef come la pensione corrisposta dalla Avs Svizzera, le retribuzioni corrisposte da enti, organismi e rappresentanze diplomatiche, consolari e missioni.

to della situazione economica del solo assistito e non del nucleo familiare per determinare le modalità di contribuzione al costo delle prestazioni. La condizione di miglior favore, non riferita a tutti i disabili ma soltanto a quanti sono in condizioni di particolare gravità e limitatamente a una tipologia di servizi, è giustificata dall'obiettivo di incentivare la permanenza nell'ambito della famiglia della persona in condizioni di particolare fragilità.

Numerosi sono stati i casi nei quali in assenza della disciplina nazionale è stato necessario l'intervento della magistratura amministrativa per superare situazioni di contenzioso tra assistiti ed Enti. La magistratura comunque ha ormai un orientamento consolidato secondo il quale vi è l'immediata applicabilità e cogenza del decreto legislativo (la prima sentenza in questo senso è stata quella emessa dal Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 11 gennaio 2007, n. 42) pur in assenza di decretazione, ed è pertanto un elemento da tenere in conto nella regolamentazione ai livelli territoriali.

Infine si pone la questione dell'efficace sistema di controlli incrociati tra l'amministrazione tributaria, i Comuni e gli altri enti erogatori, elemento indispensabile per raggiungere l'obiettivo dell'equità e che non appare adeguato. A livello locale può essere opportuno comunque sollecitare gli enti erogatori a un controllo più esteso per una maggiore incisività della misura. Al contempo però va rivisto il sistema sanzionatorio. Infatti la dichiarazione sostitutiva unica presentata ai fini Isee comporta comunque sanzioni penali in caso di errata compilazione; sarebbe necessario limitarne le conseguenze in capo al cittadino in caso di accertamento. Per ovviare al fatto che mere dimenticanze si possano trasformare in veri e propri reati, sarebbe sufficiente che le sanzioni penali permangano solo quando la violazione supera alcuni limiti (da concordare) oltre i quali occorre presumere il dolo da parte del sottoscrittore.

L'Isee strumento strategico nella concertazione delle politiche sociali territoriali

L'Isee, come abbiamo visto è uno strumento utile a individuare i destinatari delle prestazioni sociali sia quando è necessario conoscere la situazione economica per l'accesso alle misure rivolte alle condizioni di disagio economico sia nel caso di individuazione delle tariffe agevolate, in un sistema di controlli relativamente

semplice. Si tratta quindi di uno strumento tecnico per raggiungere l'obiettivo di elaborare interventi mirati e quindi non sostitutivo della politica sociale dell'Ente (individuazione dei bisogni, governo della rete dei servizi ecc.), ma deve essere funzionale ad essa. Ciò significa che non può neppure essere gestita in maniera tecnico-burocratica. Basti pensare alla rilevanza politica connessa all'individuazione delle prestazioni soggette alla verifica della condizione economica del cittadino e dei livelli d'accesso alle diverse prestazioni e per le agevolazioni, come alla scelta di associare ad esso ulteriori criteri di selezione di tipo sociale.

Troppo spesso si assiste alla definizione di questi parametri delicati, in quanto ridefiniscono l'allocazione delle risorse pubbliche, senza l'indispensabile base conoscitiva della popolazione di riferimento e fuori dai processi di programmazione partecipata territoriale dei servizi e degli interventi.

L'Isee inoltre, a fronte di un'offerta di servizi scarsa, viene spesso trasformato da strumento di equità nella distribuzione delle prestazioni sociali, in mezzo di esclusione esplicita od implicita da un sistema di protezione sociale, utilizzandolo impropriamente per realizzare un welfare minimo, cui consegue la necessità per le famiglie di rivolgersi al mercato privato. Questa modalità di selezione nell'accesso, se è funzionale alla definizione della platea per le prestazioni di contrasto alla povertà, non lo è altrettanto quando si intende escludere una parte della popolazione da servizi o interventi universali, favorendo così solo le situazioni più svantaggiate. In questo senso è necessario porre particolare attenzione alle prestazioni ricomprese nei livelli essenziali. Inoltre se si usa come unico criterio, risulta congruo nel caso di prestazioni di natura economica, ma negli altri casi vanno utilizzati anche i criteri sociali e sanitari coerenti con l'obiettivo che si vuole perseguire con il servizio, ponendo attenzione, ad esempio nel caso di graduatorie a punteggio che utilizzano un insieme di indicatori, a non dare eccessivo peso alla componente economica rispetto alle altre.

Diverso è il caso in cui l'indicatore economico è utilizzato per graduare la compartecipazione al costo di servizi universali. Infatti una distribuzione delle risorse più equa consente non solo di destinarle a coloro che ne hanno bisogno, ma anche di liberare risorse aggiuntive per ampliare l'offerta di prestazioni e servizi sociali. Le risorse risparmiate nonché le risorse aggiuntive, debbono essere reinvestite allargando l'offerta, anche a quanti in precedenza

erano esclusi, in modo da incentivare un rientro nell'ambito di un sistema regolato e garantito dall'ente pubblico.¹⁰

Ma anche in questo caso vanno poste alcune attenzioni sul metodo e gli strumenti da utilizzare. Infatti per la determinazione delle tariffe a carico dell'utente in maniera equa si deve tener conto di quattro variabili, che quindi debbono essere conosciute: costo di produzione del servizio; condizione economica delle famiglie target; costi del mercato privato; obiettivi del servizio.

La compartecipazione, laddove prevista, dovrebbe essere di tipo lineare (piuttosto che a tariffa unica, a scaglioni o fasce) per evitare che si registrino iniquità ad esempio per i cittadini il cui Isee è collocato in prossimità del «salto» di fascia. Per cui a un valore minimo di Isee si fa corrispondere l'esenzione o un importo minimo da pagare e per quello massimo l'importo massimo pari o inferiore al costo medio del servizio. Fra questi due estremi la tariffa a carico dell'utente sarà progressivamente incrementata in relazione alla crescita dell'Isee stesso. «Il modello da perseguire dovrebbe essere quello lineare in quanto somma diversi aspetti positivi: semplicità d'uso, facilità di gestione da parte dell'ente erogatore, stima degli effetti sul bilancio generale, maggiore equità».¹¹

Può essere utile la definizione di un regolamento comunale (o meglio distrettuale o di ambito) relativo all'Isee, ma questo non si deve limitare al mero recepimento della normativa nazionale o regionale, ma deve adeguarsi, anche con la necessaria gradualità, al welfare locale.

In particolare la necessità di determinare le soglie, l'entità corrispondente di compartecipazione alla spesa come anche di integrare l'Isee con altri indicatori, spesso non viene accompagnata da un'analisi delle motivazioni e dagli studi elaborati sul territorio. In questo senso è indispensabile che gli enti erogatori abbia-

¹⁰ Gli utenti dei servizi sociali e socioeducativi hanno contribuito, con le rette di frequenza/degenza o con le quote di partecipazione alla spesa, al finanziamento delle politiche sociali con un importo di circa 1.200 milioni di euro, pari al 23% della spesa sociale dei Comuni. L'importo appare elevato tenuto conto che la compartecipazione ai servizi più «costosi» e cioè l'assistenza residenziale e gli asili nido hanno prodotto entrate comunali complessive pari a 549 milioni di euro. Il dato va dunque assunto con la necessaria cautela in attesa di comprendere se essa ricomprende o meno anche i proventi degli utenti dell'assistenza scolastica (trasporto e mense scolastiche) il cui costo non è valutato nella spesa sociale.

¹¹ G. Cavazza, *Ibidem*.

no piena disponibilità dei dati analitici del proprio territorio e/o delle prestazioni della Banca dati Inps. In questo senso comunque il sindacato ha a disposizione un utilissimo strumento offerto dalla banca dati del Caf che può fornire indicazioni attendibili circa le caratteristiche socio-economiche della popolazione di riferimento. Il patrimonio di informazioni rilevate tramite gli strumenti connessi con l'Isee potrebbero così rappresentare una componente di quel sistema informativo dei servizi sociali previsto dalla legge 328/2000 e rimasto sostanzialmente inattuato.

In sostanza l'Isee per essere uno strumento di qualificazione del welfare locale, deve essere gestito dentro una orizzonte politico programmatico, certamente quello dei Piani di zona, che ne assuma tutte le potenzialità a livello micro, meso e macro.

A livello «micro», cioè nella fase in cui si intende selezionare l'accesso al servizio o l'agevolazione tariffaria in base a criteri economici. Si tratta ovvero di decidere a quale famiglia e a quale persona l'Ente locale destina l'agevolazione e in quale misura, cioè qual è il livello delle tariffe ovvero il grado di copertura dei costi del servizio a carico degli utenti.

Le informazioni sul patrimonio, sul reddito e sulla situazione familiare raccolte con il metodo dell'Isee sono utili anche al decisore politico per definire a livello «meso» quante risorse economiche del bilancio del Piano di zona vanno destinate a singoli servizi/prestazioni sociali e qual è il grado di copertura della spesa a carico della fiscalità generale degli Enti locali.

Esiste però anche un terzo livello di equità sociale, che potremmo definire «macro», che è quello relativo alla redistribuzione delle risorse scarse degli Enti locali tra le diverse aree di intervento. Se le risorse sono finite è inevitabile trovarsi di fronte la scelta di decidere chi sono i reali destinatari di queste risorse e in quale misura.

La struttura della spesa, cioè la suddivisione delle uscite tra le diverse aree di intervento dipende da una valutazione di tipo politico che considera attentamente i costi di una spesa pubblica eccessiva. In altri termini si tratta di individuare nella formulazione del bilancio pubblico un equilibrio tra le diverse politiche e interventi senza per questo penalizzare le politiche sociali a vantaggio di altre trovando pertanto un punto di incontro tra disuguaglianza ed equità sociale, universalità e selettività, stabilità finanziaria e obblighi sociali.

Infine un cenno anche al ruolo svolto dalla Regione che, in accordo con i Comuni e le Province e di concerto con le forze sociali,

può definire un orientamento per rendere coerenti i comportamenti delle varie Amministrazioni, in particolare rispetto agli spazi di flessibilità lasciati dalla normativa nazionale (nucleo familiare ridotto e ulteriori criteri di selezione diversi da quello economico).

Da questo punto di vista potrebbe risultare utile la determinazione, in applicazione anche di quanto previsto dalla legge 328/2000, dei criteri di calcolo delle tariffe in relazione ai costi reali del servizio e la definizione della compartecipazione ai costi da parte degli utenti, anche in ragione della condizione economica del destinatario e della sua famiglia.

Sul piano operativo, poi, vista anche la complessità tecnica dello strumento, sempre la Regione potrebbe promuovere iniziative di supporto informativo e di consulenza agli enti erogatori, di monitoraggio delle esperienze, di sostegno alle attività di accertamento e verifica sostanziale.

L'Isee e le questioni aperte nel welfare¹²

In sostanza l'Isee, oltre ad essere un fatto tecnico rappresenta un meccanismo di promozione di percorsi di natura sociopolitica che vanno gestiti in maniera strategica.

L'Isee come questione di equità e giustizia sociale all'interno di una necessaria riforma del welfare

L'Isee, essendo uno strumento di distribuzione delle risorse, ha forti valenze sia culturali, che, in senso più ampio, politiche. In particolare, se il problema della distribuzione è in generale una questione connessa direttamente all'equità e alla giustizia sociale, è indubbio che tale considerazione sia ancora più significativa se la distribuzione riguarda beni e risorse che, appunto, possono essere considerate scarse. Strumenti che consentano un'omogeneizzazione anche minima dei criteri di accesso alle risorse, quali appunto l'Isee, rappresentano pertanto forti innovazioni in una direzione equitativa. La corretta ed estesa applicazione dell'Isee fornisce uno strumento affidabile di accertamento della condizione economica delle famiglie che può rappresentare la base per

¹² Cisl, Dipartimento politiche di cittadinanza tutela, promozione e solidarietà sociale, Universalismo e selettività nel welfare: per una corretta gestione dell'Indicatore della situazione economica equivalente, paper 2004.

una riforma del welfare che vada, fra l'altro, verso un ampliamento dell'offerta sia pubblica sia privata.

L'Isee come questione di partecipazione sociale

L'Isee rappresenta un appuntamento importante per rafforzare il metodo della programmazione partecipata avviata con i Piani di zona. Data l'importanza del coinvolgimento attivo e consapevole dei destinatari e degli attori sociali maggiormente rappresentativi sul territorio sugli elementi di discrezionalità e di sperimentazione e per l'aggiornamento degli strumenti.

L'obiettivo è quello di dare vita a un diverso rapporto fra la pubblica amministrazione e i cittadini in modo che i protagonisti singoli e associati della comunità locale possano esercitare un'influenza maggiore, in particolare nella individuazione delle coordinate che correlano costo del servizio, situazione economica del destinatario, livello delle tariffe o delle agevolazioni. Per fare questo occorre un sistema informativo funzionante che rilevi e metta a disposizione in maniera trasparente e corretta il costo reale di ciascun servizio o intervento, la condizione economica calcolata con i parametri dell'Isee dei destinatari delle prestazioni, i bisogni e i problemi non solo di quelli che sono intercettati dai servizi ma soprattutto di quelli che ne sono esclusi.

L'Isee come questione di sussidiarietà

I rapporti fra cittadini e fra cittadini e istituzioni sono conformati ai doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Il principio di sussidiarietà verticale, funzionale a Comune, Provincia, Regione e Stato, va integrato con quello di sussidiarietà orizzontale, che riflette l'esigenza del coordinamento e della collaborazione fra i diversi attori sociali.

L'aver riconosciuto le competenze primarie dei Comuni e il ruolo dei corpi intermedi quali famiglie, associazioni e comunità nell'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale rappresenta un risultato importante. Da questo punto di vista nel percorso di co-programmazione e co-progettazione previsti dai Piani di zona risulta importante definire gli obiettivi e i destinatari degli interventi socio-sanitari in relazione ai bisogni e ai problemi individuati. Spesso si rileva infatti un problema di incoerenza logica tra obiettivi degli interventi, strategie, realizzazione dei servizi, criteri di selezione e di determinazione delle agevolazioni.

L'Isee come questione di gestione strategica per offrire qualità

Una gestione strategica dell'Isee può rappresentare un elemento fondamentale per produrre politiche di qualità finalizzate alla costruzione di un nuovo sistema di welfare.

Gestione strategica significa innanzitutto dotarsi di un assetto organizzativo (gruppi di lavoro interdisciplinare, forum dell'innovazione tra operatori del sociale, tavoli di condivisione interfunzionale) che consente di affrontare i casi dubbi e le novità che si presentano al singolo operatore per abbassare il grado di discrezionalità e di errore, e provvedere sistematicamente all'aggiornamento dei regolamenti e degli atti in genere secondo un percorso partecipato e condiviso. Significa inoltre promuovere, utilizzando tecniche e strumenti di marketing comunitario, le opportunità e i servizi presenti sul territorio non ultimo che cos'è l'Isee, a chi e quando si applica, con quali modalità e per quali benefici.

Riferimenti bibliografici

Bursi G., Cavazza G., *Il ricometro. Istruzioni per l'uso*, Edizioni Lavoro, Roma 1999.

Toso S., *Selettività o universalismo? Il dilemma delle politiche assistenziali*, in S. Toso (a cura di), *Selettività e assistenza sociale*, Franco Angeli, Milano 2000, cap. 1.

Bosi P., La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'Ise, in «L'Assistenza Sociale», n. 2/3, aprile-settembre 2000 (www.capp.unimo.it).

Gorrieri E., *Parti uguali tra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi*, il Mulino, Bologna 2002.

M. Bertocelli, D. Giornetti, *Isee strumento del welfare*, Edizioni Lavoro, Roma 2002

Commissione tecnica per la spesa pubblica (1999-2003), *I-IV Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'indicatore della situazione economica*, ministero dell'Economia e delle Finanze.

Ministero della Solidarietà sociale, *Rapporto Isee 2006: implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della situazione economica*, Roma.

Cisl-Aretes, *Politiche familiari e potenziale sociale: la legislazione, le buone prassi locali e la rappresentazione della famiglie in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma 2005.

Cisl, *Una politica per la famiglia nella prospettiva di un welfare moderno di cittadinanza*, Edizioni Lavoro, Roma 2007.

Cisl, *La famiglia un bene prezioso al centro dei cambiamenti e del welfare*, Edizioni Lavoro, Roma 2007.

L.Guerzoni (a cura di), *La riforma del welfare dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*, il Mulino, Bologna 2008.

Rapporto Isae. Politiche pubbliche e redistribuzione, novembre 2008.

Tavola 1. Analisi delle dichiarazioni Isee 2007

Regione	Numero dichiarazioni
Piemonte	189.480
Valle d' Aosta	9.028
Lombardia	369.495
Liguria	112.249
Trentino Alto Adige	6.364
Veneto	235.428
Friuli Venezia Giulia	56.725
Emilia Romagna	262.706
Toscana	178.897
Umbria	40.332
Marche	87.940
Lazio	400.031
Abruzzo	101.601
Molise	28.706
Campania	910.292
Puglia	552.617
Basilicata	71.198
Calabria	267.278
Sicilia	1.066.121
Sardegna	130.918
Totale	5.077.406
<i>Italia settentrionale</i>	<i>1.241.475</i>
<i>Italia centrale</i>	<i>707.200</i>
<i>Italia meridionale e isole</i>	<i>3.128.731</i>

Segue tavola 1.

Soglia Isee	Numero dichiarazioni
Zero	577.893
> 0 e <= 1.000	134.270
> 1.000 e <= 2.500	279.069
> 2.500 e <= 5.000	717.966
> 5.000 e <= 7.500	948.700
> 7.500 e <= 10.000	710.345
> 10.000 e <= 15.000	784.588
> 15.000 e <= 20.000	396.124
> 20.000 e <= 30.000	338.939
> 30.000 e <= 50.000	152.269
> 50.000 e <= 100.000	33.659
> 100.000	3.584
Totale	5.077.406

Numerosità nucleo

1	881.739
2	907.541
3	1.069.257
4	1.436.537
5	581.964
6	139.808
7 o più	60.560
Totale	5.077.406

Portatore di handicap

Assenza portatori di handicap	4.395.974
Presenza portatori di handicap	681.432
Totale	5.077.406

Tavola 2.

Regioni	Numero dichiarazioni	Isee medio	Numero medio componenti	Ise medio	Isr medio	Isp medio
Valle d'Aosta	3.369	13.218	2,7	27.305	21.360	29.725
Piemonte	33.455	11.371	3,1	24.929	21.245	18.420
Lombardia	84.698	13.435	3,2	30.497	25.690	24.032
Trentino Alto Adige	765	16.762	3,5	39.104	32.016	35.438
Friuli Venezia Giulia	15.265	13.486	2,9	28.380	23.765	23.076
Veneto	54.061	10.385	2,8	22.144	18.838	16.529
Liguria	19.008	12.068	2,7	25.165	20.091	25.371
Emilia Romagna	42.572	10.345	2,8	21.246	18.597	13.244
Toscana	25.688	11.251	3,0	24.460	20.497	19.813
Marche	18.984	10.641	3,1	23.697	20.511	15.931
Umbria	9.059	11.492	3,2	25.695	22.039	18.280
Lazio	48.272	10.051	3,2	22.563	18.774	18.947
Abruzzo	13.016	10.212	3,2	22.871	19.297	17.871
Molise	4.113	10.400	3,6	24.441	20.074	21.832
Campania	47.633	9.164	3,2	19.312	16.827	12.424
Puglia	67.083	8.502	3,5	19.279	16.124	15.775
Basilicata	5.043	8.948	3,5	20.275	17.476	13.999
Calabria	32.853	7.686	3,5	17.590	15.833	8.787
Sicilia	150.943	6.733	2,9	13.448	11.562	9.428
Sardegna	25.692	9.093	3,5	21.415	18.935	12.399
Totale	701.572	9.726	3,1	21.129	17.983	15.730

Tavola 2.

Prestazioni che si intende richiedere	Motivi di presentazione 2007	%	Motivi di presentazione 2006	%	Motivi di presentazione 2005	%	Motivi di presentazione 2004	%
Assegno di maternità	22.829	1,6	21.905	1,7	27.760	2,4	25.612	2,4
Assegno per il nucleo familiare con tre figli minori	27.718	2,0	27.431	2,2	33.373	2,9	33.054	3,1
Servizi socio-sanitari diurni	32.275	2,3	26.096	2,1	25.937	2,3	23.054	2,1
Servizi socio-sanitari domiciliari	37.907	2,7	31.373	2,5	30.001	2,6	27.291	2,5
Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	47.112	3,4	43.207	3,4	39.230	3,4	31.587	2,9
Agevolazioni servizi pubblica utilità (telefono, luce, gas)	49.407	3,5	47.580	3,8	50.133	4,4	54.913	5,1
Prestazioni del diritto allo studio universitario	91.684	6,6	87.634	6,9	75.425	6,6	70.226	6,5
Mense scolastiche	102.261	7,3	97.208	7,7	89.954	7,8	80.878	7,5
Agevolazioni per tasse universitarie	110.581	7,9	102.157	8,1	85.934	7,5	80.457	7,5
Prestazioni scolastiche (libri, borse di studio ecc.)	215.262	15,4	218.349	17,2	210.957	18,4	212.230	19,8
Altre prestazioni economiche assistenziali	290.962	20,9	236.828	18,7	189.315	16,5	169.584	15,8
Altre	367.482	26,3	327.662	25,9	289.584	25,2	264.704	24,7
Totale	1.395.480	100,0	1.267.430	100,0	1.147.603	100,0	1.073.590	100,0