

## **I TEST DEI MEZZI: LA VALUTAZIONE DELLA CONDIZIONE ECONOMICA DEL BENEFICIARIO**

Nel welfare pubblico molti interventi sono dipendenti dalla valutazione della condizione economica del beneficiario (o del suo nucleo familiare), ossia presuppongono un “test dei mezzi”, una “misura” o “prova” dei mezzi economici dei quali la famiglia dispone.

La valutazione della condizione economica è utilizzata:

- a) come criterio per poter ricevere o meno l'intervento: ad esempio per le prestazioni che sono finalizzate a contrastare la povertà economica se si è “poveri” (ossia sotto una certa condizione economica) si può ricevere la prestazione, in caso contrario no. E in alcuni casi l'importo della prestazione (il volume dell'intervento) è dimensionato in base alla condizione economica: il contributo contro la povertà erogato cresce per le condizioni economiche peggiori, e viceversa si riduce per le migliori. Operano in questo modo gli assegni sociali INPS, gli assegni per nuclei con nuovi nati e con 3 minori, il “bonus gas” ed il “bonus energia elettrica”, le prestazioni locali di assistenza economica, l'accesso all'ERP (edilizia residenziale pubblica) ossia le “case popolari”. Cioè tutte le prestazioni (nazionali o locali) nelle quali una condizione economica problematica è tra i requisiti cruciali per ottenere un intervento che è diretto a sostenerla ed integrarla.

Oppure

- b) come criterio per definire la contribuzione che il beneficiario (o il suo nucleo familiare) deve versare per interventi che vengono in ogni caso erogati prescindendo dalla condizione economica.

Ad esempio per definire quanto deve contribuire:

- un anziano o un disabile non autosufficiente alla “quota sociale” della rette di ricovero in una residenza sanitaria assistenziale, o quanto deve concorrere al costo dell'assistenza domiciliare o di un centro diurno;
- un nucleo familiare per la rette dell'asilo nido o della scuola materna per i figli

Ossia in questi casi la condizione economica non è valutata come criterio per ricevere o meno la prestazione. La prestazione viene erogata valutando altri criteri (ad esempio la non autosufficienza, i posti disponibili, il numero dei minori, etc.) e la condizione economica conduce a definire se e quanto l'utente (o il suo nucleo) deve pagare una contribuzione.

**Attenzione a non sottovalutare il tema**: i “test dei mezzi” che si utilizzano, ed i criteri in base ai quali si valuta la condizione economica sono uno snodo tutt'altro che solo burocratico o “amministrativo”, che poco ha a che fare con i bisogni e le risposte del welfare. Al contrario sono una componente essenziale e di grande importanza:

- sia per dare sostanza dei diritti agli interventi (se e quanto il cittadino può ricevere, e quanto deve contribuire). Infatti per il cittadino la soglia sopra alla quale non può ricevere l'intervento (ad esempio un sostegno al reddito) è decisiva per ottenere o meno un contributo. E il criterio in base al quale si devono pagare per la retta di ricovero in RSA di un genitore 50 euro al giorno, oppure 10 (perché gli altri 40 sono pagati dai Comuni/Consorzi tramite l'intervento di “integrazione della retta”) ovviamente può produrre l'impovertimento del nucleo, o meno.

- sia per garantire l'omogeneità di questi diritti sul territorio. In assenza di criteri nazionali sui test dei mezzi si generano grandi differenze tra Regioni. E se la Regione non ha normato questi criteri e il loro uso si producono (come in effetti accade) grandi differenze tra gli Enti gestori locali (Comuni e loro Consorzi, ASL) entro la stessa regione.

Occorre dunque che la normativa che definisce i livelli essenziali delle prestazioni (anche da parte della Regione) non trascuri questo aspetto considerandolo poco influente nel disegnare i livelli essenziali, ad esempio perché è estraneo alla elencazione degli interventi che li costituiscono.

E' invece una tematica che ha impatto decisivo sulla esigibilità e l'accesso reale alle prestazioni, e che implica anche scelte su "come e di chi" si deve valutare la condizione economica.

Un "test dei mezzi" per valutare la condizione economica può essere in via generale costruito con l'inclusione o meno, nel modo di valutare la condizione economica, delle diverse variabili descritte nelle colonne della tabella della pagina seguente. Questa tabella dunque intende evidenziare "che cosa" può essere incluso (o meno) in un qualunque test dei mezzi e come lo si valuta.

Sono operanti nel welfare diversi contestuali test dei mezzi, dedicati a diverse prestazioni. Perciò la tabella può servire per esaminare le componenti di ogni test dei mezzi.

**Ad esempio nel vostro servizio:**

- **Vi sono prestazioni per le quali sono utilizzati test dei mezzi? E a quale scopo?**
- **Questi test dei mezzi come sono costruiti, considerando gli elementi della Tabella seguente?**

CHE COSA SI INCLUDE NELLA CONDIZIONE ECONOMICA?	DI QUALE MOMENTO?	DI CHI?	CON QUALI UTILIZZI?
<p>1) <b>I redditi:</b> il flusso periodico di denaro percepito (stipendi, redditi da impresa, pensioni, indennità, etc)</p> <p>2) <b>I patrimoni</b></p> <p>A) <b>Mobiliari:</b> lo stock di denaro posseduto (depositi in conti correnti, titoli, assicurazioni sulla vita, etc.)</p> <p>B) <b>Immobiliari:</b> terreni e fabbricati</p> <p>Con eventuali:</p> <p>a) <b>franchigie:</b> cioè valori sotto ai quali non si considerano redditi e beni posseduti (ad esempio si considera solo il valore della casa di abitazione che supera i 52.000 Euro, come nell'ISEE)</p> <p>b) <b>detrazione di spese sostenute</b> (ad esempio dai redditi si detraggono le spese mediche e/o di assistenza sostenute)</p> <p>c) <b>esclusioni:</b> nei redditi (o nei patrimoni) non ne sono considerati alcuni (ad esempio indennità di accompagnamento nell'ISEE)</p>	<p>1) <b>Al momento della prestazione</b></p> <p>Oppure</p> <p>2) <b>In un momento convenzionale</b> (ad es. reddito dell'anno fiscale precedente, patrimoni posseduti al 31/12 precedente)</p>	<p>1) Della <b>sola persona che chiede la prestazione</b></p> <p>2) Anche dei suoi conviventi e quindi <b>del nucleo anagrafico?</b> Oppure solo dei conviventi se sono parenti?</p> <p>3) Anche dei suoi <b>parenti non conviventi</b></p>	<p>1) <b>Per definire se si può accedere a una prestazione.</b> E anche per dimensionare il volume di prestazione erogabile (ad es. determinare l'importo che si eroga in un contributo a sostegno del reddito, contro la povertà economica)</p> <p>2) <b>Per definire la contribuzione al costo del servizio</b> (ad esempio per determinare la retta a carico dell'anziano ricoverato in struttura residenziale, o di un disabile in un centro diurno)</p>

Diversi aspetti meritano di essere discussi. Facciamolo anche usando esempi di concreti test dei mezzi che operano nel welfare pubblico

1) In che cosa consiste la “ricchezza”? Ossia che cosa è opportuno considerare per misurare la condizione economica?

E' sicuramente importante che nel valutare la condizione economica si considerino sia i redditi (le entrate periodiche cash) sia i patrimoni (mobiliari e immobiliari), perché:

- una di queste variabili può trasformarsi in un'altra
- la disponibilità economica del nucleo, e la sua capacità di spesa, deriva sia dai redditi che dai patrimoni

Va tuttavia ricordato che sono operanti nel welfare pubblico importanti prestazioni contro la povertà che non utilizzano questi criteri. Ad esempio la maggior spesa pubblica contro la povertà (circa 7 miliardi di euro nel 2015) consiste negli assegni sociali INPS, che sono erogati valutando solo i redditi e non i patrimoni; e considerando solo le risorse dell'anziano e del coniuge, e non degli altri eventuali conviventi. Di conseguenza (come dimostrano recenti ricerche) una discreta percentuale di assegni sociali va a ad anziani che non sono poveri, ma che dispongono di discreti patrimoni, o che vivono con conviventi non poveri (es. i figli).

L'ISEE considera sia redditi che i patrimoni, anche se con diverse criticità come vedremo tra poco

2) I controlli sulle autocertificazioni dei cittadini

L'esperienza di molti interventi dimostra quanto sia rilevante poter disporre di controlli efficaci su quanto auto dichiarato dai cittadini sulla propria condizione economica, dato l'alto numero di omissioni e falsi che si sono rilevati tra i redditi ed i patrimoni autocertificati. Il problema nasce dal fatto che la normativa che ha esteso la facoltà dei cittadini di autocertificare dati, senza dover esibire la documentazione (ossia l'art. 46 del DPR 445/2000) ha incluso i redditi tra i dati che sono autocertificabili.

E' quindi importante, quando si sceglie un test dei mezzi, chiedersi anche quali possano essere i controlli più efficaci che i servizi possono eseguire sulle dichiarazioni che ricevono dai cittadini. Due strumenti sono utilizzabili:

- a) Evitare che i dati sui redditi e patrimoni siano auto dichiarati dal cittadino, ed invece prevedere che siano immessi automaticamente entro la dichiarazione da parte di Enti che li posseggono: è ciò che accade in parte nell'ISEE, dove i redditi che il nucleo riceve dall'INPS sono inseriti nell'ISEE automaticamente dall'INPS e non sono dichiarati dal cittadino. E lo stesso accade per i redditi che sono noti all'Agenzia delle Entrate, in quanto già contenuti nelle dichiarazioni presentate dai cittadini per pagare l'IRPEF
- b) Eseguire controlli successivi alla dichiarazione del cittadino, per verificare se contiene dati falsi od omissioni. E' una funzione che gli Enti che erogano prestazioni devono svolgere (anche sui dati dell'ISEE non già controllati con la modalità “a”).E che possono svolgere accedendo on line agli archivi propri e di altre Amministrazioni, come l'Agenzia delle Entrate, l'Agenzia del Territorio, l'INPS, etc.

3) Valutare la condizione economica del singolo richiedente la prestazione, o di tutto il suo nucleo familiare?

Se la valutazione serve per definire un contributo economico contro la povertà è meglio valutare la condizione dell'intero nucleo familiare, perché le risorse di tutti concorrono a limitare la povertà di tutti (peccato che non accada così, come si è già detto, per gli assegni sociali INPS). Invece per le prestazioni sociosanitarie dirette a non autosufficienti, come l'integrazione della retta di una RSA, o la contribuzione al costo dell'assistenza domiciliare si può ragionare su due scelte:

- Una prima scelta: era stato deciso ad esempio dalla Regione Piemonte che si debba considerare solo la condizione economica del disabile / non autosufficiente, e non anche quella dei conviventi nel suo nucleo familiare, riconoscendo che la sua condizione di malato accende un diritto soggettivo alla tutela sanitaria che non deve gravare sui familiari.
- Invece in altri territori si sono valutate anche le condizioni economiche dei conviventi, ipotizzando quindi un ruolo di solidarietà economica dell'intero nucleo familiare per le spese di assistenza del disabile /non autosufficiente

Rispetto a questa scelta l'ISEE sceglie "una via di mezzo": consente al disabile di far valutare redditi e beni di una parte dei conviventi (lui, coniuge e figli); e immette nell'ISEE del disabile/non autosufficiente una piccola parte dei redditi anche dei figli non conviventi.

4) L'ISEE

Il "nuovo ISEE", introdotto dal dPCM 159/2014, rappresenta la condizione economica dell'intero nucleo familiare in questo modo:

$$I_{see} = \frac{\text{Redditi meno loro franchigie}}{P_{se}} + \frac{20\% \text{ dei patrimoni meno loro franchigie}}{P_{se}} = \frac{I_{sr} + 0,20 I_{sp}}{P_{se}} = \frac{I_{se}}{P_{se}}$$

Dove:

$I_{se}$  = Indicatore della situazione economica  
 $I_{sr}$  = Indicatore della situazione reddituale; totale dei redditi posseduti in un anno solare meno spese detraibili ed abbattimenti (franchigie) in presenza di specifiche condizioni (es. presenza di disabili nel nucleo). I redditi inclusi nell'ISR sono quelli del secondo anno solare precedente la dichiarazione, salvo per chi ha perso lavoro; in tal caso sono quelli degli ultimi 12 mesi precedenti la dichiarazione  
 $I_{sp}$  = Indicatore della situazione patrimoniale; totale dei patrimoni mobiliari ed immobiliari posseduti al 31 dicembre precedente la dichiarazione Isee (che è denominata Dsu), meno abbattimenti (franchigie) in presenza di specifiche condizioni (es. presenza di disabili, valutazione ridotta del valore della casa abitata posseduta)

Pse = Parametro scala di equivalenza; un numero crescente all'aumentare dei componenti la famiglia ma con trend di crescita inferiore a quello dei componenti, per considerare che la necessità economica non cresce nello stesso modo della numerosità della famiglia, poiché entro il nucleo vi sono economie di scala

Tutti gli Enti pubblici (non i privati) che erogano prestazioni che derivano da una valutazione della condizione economica devono utilizzare l'ISEE come test dei mezzi, ma :

- Possono affiancare all'ISEE anche altri criteri
- Devono scegliere come partire dal valore ISEE per arrivare a definire quanto far pagare di contribuzioni (come la quota alberghiera in RSA, o la contribuzione ai servizi di assistenza domiciliare), o come dimensionare erogazioni (come i contributi a sostegno del reddito. Ossia deve essere scelta la formula e il metodo di calcolo che si usa considerando l'ISEE.

E' un processo di enorme rilievo, che può avere impatti di diverso esito sia sugli utenti che sui bilanci locali, e occorre verificare le scelte derivanti dall'applicazione dell'ISEE, **perché usare solo l'ISEE può produrre non poche criticità**; ad esempio:

- a) i redditi e i patrimoni entro l'ISEE sono "vecchi" rispetto al momento nel quale si chiede la prestazione: i redditi sono del secondo anno solare precedente la DSU (da settembre 20128 diventeranno quelli dell'anno precedente la DSU) e i patrimoni sono quelli del 31 dicembre precedente la DSU. Dunque se ad esempio si usa solo l'ISEE per una richiesta del cittadino a giugno 2018, si definisce una erogazione contro la povertà o una contribuzione basata su una condizione economica molto precedente (redditi del 2016 e patrimoni del 31/12/2017) rispetto al momento dell'intervento.
- b) I redditi conteggiati entro l'ISEE sono lordi , e quindi includono le trattenute fiscali operate alla fonte su pensioni e stipendi, quindi denaro che non è mai stato disponibile per le persone