Presidenza del Consiglio dei Ministri
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI ECONOMICI

Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali

Rapporto ISEE 2004

Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica

PREMESSA

Il Rapporto ISEE 2004, redatto da Raffaele Tangorra e Paolo Sestito, è stato predisposto d'intesa tra il Dipartimento Affari Economici della Presidenza del Consiglio e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nell'ambito delle attività di monitoraggio delle politiche avviate dal Gruppo di lavoro interistituzionale operante presso il Ministero medesimo e coordinato da Paolo Sestito. Il Rapporto – che ha natura descrittiva e non valutativa – aggiorna, sistematizza ed amplia talune informazioni già in precedenza esposte nei Rapporti di monitoraggio da quel Gruppo di lavoro posti in essere. Il materiale informativo in esso contenuto è predisposto anche al fine di consentire quella riflessione sull'ISEE a suo tempo prevista dal legislatore, riflessione i cui contorni istituzionali non sono ancora stati definiti ed a cui questo Rapporto non intende però sostituirsi.

Il Rapporto non sarebbe stato possibile senza la collaborazione dell'INPS e in particolare di Renata Bindelli, Amedeo Bogliaccino, Alberto Bracci, Daniela Cavaldesi, Mario Cilla, Valfranco Fortuni e il Direttore Centrale dei Sistemi Informativi Dionigi Spadaccia, che hanno fattivamente collaborato nella elaborazione dei dati sull'intero Sistema Informativo, nonché nell'estrazione del campione statistico appositamente costituito. Gli autori desiderano infine ringraziare Barbara Rossi, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, per la preziosa assistenza nella ricerca.

Indice

Introduzione 1

1. L'uso dell'ISEE: evoluzione temporale, diffusione sul territorio e prestazioni sociali 7

2. Il funzionamento del Sistema informativo dell'ISEE 27

3. La popolazione ISEE: caratteristiche socio-demografiche delle famiglie 43

4. La popolazione ISEE: caratteristiche economiche delle famiglie in base a ISEE, redditi e patrimoni 63

5. L'ISEE e la selettività delle sue componenti 87

6. Riflessioni conclusive sul funzionamento dell'ISEE 115

Indice delle tabelle

Tabella 1.1. Dichiarazioni sostitutive uniche (DSU), nuclei familiari e individui distinti censiti dal Sistema informativo dell'ISEE – per anno di sottoscrizione 11
Tabella 1.2. DSU per tipo, combinazione e numero di prestazioni che si manifesta l'intenzione di richiedere 23
Tabella 2.1. Distribuzione delle DSU sottoscritte nel primo trimestre del 2002 e del 2004, per ente acquisitore e per regione..... 31
Tabella 2.2. Distribuzione delle DSU per classi di ritardo nell'acquisizione nel Sistema informativo dell'ISEE 33
Tabella 2.3. Ritardo medio di acquisizione delle DSU nel Sistema informativo e quota DSU acquisite, per anno di sottoscrizione e per ente acquisitore 34
Tabella 2.4. DSU il cui dichiarante ha ripresentato la dichiarazione nei sei mesi successivi rispetto alla data di sottoscrizione 40
Tabella 2.5. DSU il cui dichiarante ha ripresentato la dichiarazione nei sei mesi successivi rispetto alla data di sottoscrizione – per anno di sottoscrizione 41
Tabella 2.6. DSU il cui dichiarante ha ripresentato la dichiarazione nello stesso giorno o, senza differenze rispetto alla successiva, entro sei mesi alla data di sottoscrizione – per ripartizione territoriale 41
Tabella 2.7. DSU il cui dichiarante ha ripresentato la dichiarazione nello stesso giorno o, senza differenze rispetto alla successiva, entro sei mesi alla data di sottoscrizione – per ente acquisitore 42
Tabella 3.1. Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 secondo numero medio di componenti e la tipologia di prestazione che si intende richiedere 45
Tabella 3.2. Famiglie secondo la tipologia familiare (numero ed età dei componenti, presenza di figli dipendenti) 49
Tabella 3.3. Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 secondo il numero di componenti il nucleo familiare e il numero di percettori di reddito 52
Tabella 3.4. Famiglie secondo la condizione professionale..... 54
Tabella 3.5. Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 per tipo di maggiorazione della scala di equivalenza richiesta 56
Tabella 3.6. Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 per titolo di godimento dell'abitazione indicata come residenza del nucleo familiare 57
Tabella 4.1. Indicatori di sintesi dell'ISEE e delle sue componenti, per ripartizione territoriale..... 66
Tabella 4.2. Distribuzione per decili (valori di soglia superiori) dell'ISEE e delle sue componenti 70
Tabella 4.3. Indicatori di sintesi delle componenti dell'ISR (redditi e rendimento patrimonio mobiliare) e dell'ISP (patrimonio mobiliare e immobiliare), per ripartizione. territoriale..... 72
Tabella 4.4. Distribuzione per decili (valori di soglia superiori) delle componenti dell'ISR e dell'ISP sue componenti; anno: 2003 72
Tabella 4.5. Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 per caratteristiche congiunte dell'ISR, dell'ISP, dei redditi e del patrimonio al lordo di franchigie e detrazioni 73
Tabella 4.6. Distribuzione congiunta del reddito e del patrimonio 74

Tabella 4.7. Indicatori di sintesi dei redditi e patrimoni delle famiglie italiane, per ripartizione territoriale 76
Tabella 4.8. Confronto tra le distribuzioni del reddito e del patrimonio nella popolazione ISEE e nella popolazione complessiva: quota delle famiglie ISEE al di sotto delle soglie che definiscono i decili della popolazione complessiva 77
Tabella 4.9. Povertà relativa e popolazione ISEE – famiglie con ISR (al lordo della franchigia) inferiore alla soglia di povertà 79
Tabella 4.10 Indicatori di sintesi dell'ISEE, per tipo di prestazione richiesta 81
Tabella 4.11 Indicatori di sintesi dell'ISEE e delle sue componenti equivalenti, per tipologia familiare 83
Tabella 4.12 Indicatori di sintesi dell'ISEE e delle sue componenti equivalenti, per caratteristiche dell'occupazione e la presenza di pensioni/sussidi 85
Tabella 5.1. "Guadagni" e "perdite" al variare della definizione dell'ISEE: effetti medi sul valore relativo dell'ISEE di alcune varianti dell'indicatore - per ripartizione territoriale 92
Tabella 5.2. "Guadagni" e "perdite" al variare della definizione dell'ISEE: effetti medi sul valore relativo dell'ISEE di alcune varianti dell'indicatore - per attività lavorativa nella famiglia 93
Tabella 5.3. "Guadagni" e "perdite" al variare della definizione dell'ISEE: effetti medi sul valore relativo dell'ISEE di alcune varianti dell'indicatore - per tipologia familiare..... 94
Tabella 5.4. Nuovi esclusi e nuovi inclusi: quota della popolazione che passa da sotto a sopra la mediana nazionale (out) e viceversa (in) al variare della definizione di ISEE - per condizione professionale 100
Tabella 5.5. Nuovi esclusi e nuovi inclusi: quota della popolazione che passa da sotto a sopra la mediana nazionale (out) e viceversa (in) al variare della definizione di ISEE - per tipologia familiare 101
Tabella 5.6. Nuovi esclusi e nuovi inclusi: composizione della popolazione che passa da sotto a sopra la mediana nazionale (out) e viceversa (in) al variare della definizione di ISEE - per condizione professionale 102
Tabella 5.7. Nuovi esclusi e nuovi inclusi: composizione della popolazione che passa da sotto a sopra la mediana nazionale (out) e viceversa (in) al variare della definizione di ISEE - per tipologia familiare 103

Indice delle figure

Figura 1.1. Flusso mensile delle Dichiarazioni sostitutive uniche acquisite dal Sistema informativo dell'ISEE, per mese di sottoscrizione 8
Figura 1.2. Distribuzione per ripartizione territoriale dei nuclei familiari distinti censiti nel Sistema informativo dell'ISEE 9
Figura 1.3. Nuclei familiari e individui distinti censiti dal Sistema informativo dell'ISEE – per anno di sottoscrizione della DSU 10
Figura 1.4. Incidenza della popolazione ISEE (*) rilevata nelle DSU sottoscritte nel 2003 e indicatori di bisogno economico 12
Figura 1.5. Intenzioni di richiesta di prestazioni sociali nelle dichiarazioni ai fini ISEE (in % delle famiglie residenti) e tasso di povertà regionale; per tipologia di prestazione 15
Figura 1.6. Quota di prestazioni che si intende richiedere sul totale delle intenzioni espresse 21
Figura 1.7. Dichiarazioni sostitutive uniche per tipologia di prestazione che si intende richiedere e per mese di sottoscrizione 24
Figura 2.1. Quota delle Dichiarazioni sostitutive uniche sottoscritte presso i CAF – per regione di residenza del nucleo familiare 29
Figura 2.2. Distribuzione delle Dichiarazioni sostitutive uniche tra gli enti acquisitori - per mese di sottoscrizione 30
Figura 2.3. Dichiarazioni sostitutive uniche sottoscritte presso i diversi enti acquisitori - per mese di sottoscrizione 32
Figura 2.4. Ritardo medio di acquisizione nel Sistema informativo delle dichiarazioni sostitutive uniche, per mese di sottoscrizione e per ente acquisitore 34
Figura 2.5. Distribuzione delle dichiarazioni sostitutive uniche per giorni di ritardi di acquisizione nel Sistema informativo dell'ISEE 35
Figura 2.6. Ritardo di acquisizione nel Sistema informativo delle DSU per mese di sottoscrizione, media, mediana, 75°, 95° e 99° percentile 36
Figura 2.7. Quota DSU acquisite dal sistema informativo dell'ISEE entro dieci giorni dalla sottoscrizione – per regione di residenza del nucleo familiare 37
Figura 2.8. Ritardo medio di acquisizione nel Sistema informativo delle DSU, per mese di sottoscrizione e per ripartizione territoriale 37
Figura 2.9. Ritardo medio di acquisizione nel Sistema informativo delle DSU in relazione alla "densità" relativa delle DSU e alla quota di DSU sottoscritte presso i CAF, per regione di residenza del nucleo familiare 38
Figura 3.1. Famiglie secondo il numero di componenti– per ripartizione territoriale 47
Figura 3.2. Famiglie per presenza nel nucleo familiare di figli dipendenti e di anziani – per ripartizione territoriale 48
Figura 3.3. Famiglie secondo il tasso d'occupazione familiare, per ripartizione territoriale 53
Figura 4.1. Stima delle densità delle variabili:ISEE, ISE, ISR, ISP per i soli valori positivi delle stesse; anni 2002 e 2003 67
Figura 4.2. Quota delle DSU con valori ISE (o ISEE), ISR e ISP nulli;anni 2002 e 2003 67
Figura 4.3. Stima delle densità delle variabili:ISEE, ISE, ISR, ISP per i soli valori positivi delle stesse; per ripartizioni territoriali 68

Figura 4.4. Quota delle DSU con valori ISE (o ISEE), ISR e ISP nulli, per ripartizioni territoriali 68
Figura 4.5. L'ISEE e le sue componenti – per ripartizione territoriale 70
Figura 4.6. Stima delle densità dei redditi e del patrimonio, al lordo e al netto di franchigie e detrazioni ai fini ISEE 73
Figura 4.7. Incidenza di povertà relativa regionale: popolazione complessiva e popolazione ISEE - anno: 2003 79
Figura 4.8. Media dell'ISEE (per i soli valori positivi) e quota famiglie con valori ISEE positivi, per Regioni 80
Figura 4.9. Stima delle densità delle variabili:ISEE, ISE, ISR, ISP per i soli valori positivi delle stesse; per tipologia di prestazioni 82
Figura 4.10 Quota delle DSU con valori ISE (o ISEE), ISR e ISP nulli, per tipologia di prestazioni 82
Figura 5.1. Probabilità di esclusione (inclusione) rispetto al valore mediano nazionale al variare della definizione di ISEE (famiglie al di sotto della mediana che passano sopra la soglia o viceversa) 97
Figura 5.2. Probabilità di esclusione (inclusione) rispetto al valore mediano regionale al variare della definizione di ISEE (famiglie al di sotto della mediana che passano sopra la soglia o viceversa) 104
Figura 5.3. Probabilità di esclusione (inclusione) rispetto al valore mediano per prestazione al variare della definizione di ISEE (famiglie al di sotto della mediana che passano sopra la soglia o viceversa) 106
Figura 5.4. Stima kernel delle densità delle deviazioni rispetto alla mediana (in % della mediana stessa) – Lombardia e Sicilia 109
Figura 5.5. Probabilità di esclusione al variare della definizione di ISEE nella distribuzione nazionale per quintili (famiglie al di sotto di una data soglia ISEE che passano sopra la soglia in % del totale delle famiglie al di sotto della soglia) 110

Indice dei Box

Box A -Il campione rappresentativo delle DSU 25

Introduzione

Questo Rapporto presenta l'evidenza relativa ai primi due anni di formale piena operatività[1] del Sistema informativo dell'ISEE, la banca dati costituita presso l'INPS che raccoglie tutte le dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) compilate dai cittadini nella richiesta di prestazioni sociali agevolate. Tali dichiarazioni contengono le informazioni necessarie al calcolo dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), lo strumento previsto – in termini "unificati" secondo la disciplina istitutiva[2] – al fine di effettuare la cd. prova dei mezzi, il test cioè delle condizioni economiche dei beneficiari per determinare il diritto a (o l'ammontare de) la prestazione stessa.

La "popolazione ISEE" – oggetto d'analisi in questo Rapporto – non coincide peraltro con quella beneficiaria di prestazioni sociali *tout court*. Innanzitutto, è da ricordare che la popolazione ISEE copre soggetti che abbiano presentato la DSU per poter beneficiare di una (o più) prestazioni, non di quanti poi ne abbiano concretamente beneficiato. Il fatto che il sistema informativo allo stato attuale non raccolga alcuna informazione sulle prestazioni poi effettivamente erogate – un'estensione che avrebbe senso nella prospettiva del Sistema Informativo dei Servizi Sociali previsto dalla Legge quadro sull'assistenza[3] – fa sì che la popolazione ISEE, non necessariamente coincida con una

[1] Il sistema è stato attivato dall'INPS nell'agosto del 2001, ma è da tener presente che le disposizioni di legge avevano previsto un periodo di transizione in cui gli enti erogatori avrebbero dovuto provvedere all'adeguamento della propria normativa in materia di prova dei mezzi in conformità alla disciplina dell'ISEE. L'obbligo all'utilizzo del nuovo strumento è entrato in vigore solo nel gennaio 2002 e sarà quindi questo il momento iniziale del periodo qui analizzato.Il 2001 è comunque già stato oggetto di rendicontazione nel Box 19 del Rapporto di Monitoraggio 2003 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, curato dagli autori di questo Rapporto e a cui si rimanda per approfondimenti. Come detto in quella sede, nel corso del 2001 il flusso medio mensile di DSU sottoscritte è stato di sole 15mila unità (a fronte delle 180 mila del 2002 e delle 237 mila del 2003).

[2] D. Lgs. 109/98, successivamente modificato dal D. Lgs. 130/00, quest'ultimo istitutivo del sistema informativo. Per un'analisi del processo istitutivo dell'ISEE si veda Tangorra, R. e Izzi, L., *La riforma dell'ISE: uno strumento al servizio dei cittadini*, in *L'assistenza sociale*, n. 2/3, pag. 55 – 69, 2000.

[3] L. 328/00.

popolazione di beneficiari in senso stretto, rappresentando invece soltanto una popolazione di *richiedenti* prestazioni sociali[4].

E' poi da ricordare che per molte prestazioni sociali non è richiesta la prova dei mezzi (si pensi a tutto il mondo della prestazioni a contenuto sanitario o, per fare un esempio d'attualità, il cd. bonus per il secondo figlio[5]): solo il 10% del totale della spesa per protezione sociale, così come misurata nel conto ESSPROS[6], è identificabile come sottoposta alla prova dei mezzi[7]. Anche nell'ambito delle prestazioni selettive, ve ne sono poi alcune che la stessa legge istitutiva dell'ISEE ha escluso dall'ambito di applicazione dello strumento[8] – sostanzialmente le prestazioni pensionistiche sottoposte alla prova dei mezzi (invalidità civile, integrazioni al minimo, assegni sociali) e le indennità di accompagnamento. L'esclusione di queste prestazioni riduce a meno del 4% del totale della spesa sociale ESSPROSS l'ammontare legato a prestazioni potenzialmente interessate dall'ISEE nella loro erogazione, a cui però sono da aggiungere altre prestazioni, in particolare quelle legate alla scuola e all'università, tra le più rilevanti nel mondo ISEE (cfr. cap. 1), che non sono incluse nella spesa sociale come definita da ESSPROSS.

Senza pretesa di esaustività la tabella seguente sintetizza il novero delle prestazioni il cui accesso o la cui tariffazione innescano, nel caso di utilizzo da parte dell'Ente erogatore dell'ISEE e del suo sistema informativo centralizzato, l'inclusione nella popolazione ISEE analizzata in questo Rapporto.

---

[4] Più precisamente, il dichiarante manifesta nel frontespizio della DSU l'*intenzione* di richiedere una o più prestazioni. L'indicazione in DSU non è comunque necessaria alla richiesta di una data prestazione (l'unica condizione essendo quella di essere in possesso di una dichiarazione in corso di validità) e allo stesso tempo non fa scattare alcun obbligo di richiesta rispetto alle prestazioni indicate. Ad ogni modo la DSU può essere sottoscritta solo in occasione della richiesta di prestazioni.

[5] L. 326/2003.

[6] ESSPROSS, secondo l'acronimo inglese, è il Sistema Europeo di Statistiche Integrate della Protezione Sociale.

[7] Per maggiore esattezza va detto che i quadri elaborati da Eurostat definiscono come sottoposta alla prova dei mezzi una quota della spesa sociale pari a circa la metà del dato riportato nel testo. Dal dato ufficiale sono escluse infatti le integrazioni al minimo dei trattamenti pensionistici, considerate indistinguibili dalla prestazione di base – la pensione – non sottoposta alla prova dei mezzi. Qui invece l'ammontare delle integrazioni viene distinto e incluso nella spesa *means- tested* giacché nel loro concreto operare si tratta di prestazioni selettive nel senso pieno del termine (cfr. per maggiori approfondimenti il cap. 7 del Rapporto di monitoraggio del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 2003).

[8] La legge prevede che anche quando le prestazioni non siano sottoposte a selettività attraverso l'ISEE debba essere utilizzata la DSU come modalità di raccolta unificata delle informazioni sulle condizioni economiche dei beneficiari (cfr. D. Lgs. 130/00, art.1, comma 1). L'integrazione tra i diversi modelli di dichiarazione non è però ancora avvenuta. Ad esempio, per alcune prestazioni pensionistiche sottoposte alla prova dei mezzi e, come riportato nel testo, escluse dall'ambito di applicazione dell'ISEE, l'accertamento dei redditi del pensionato e dei suoi familiari avviene attraverso il cosiddetto modello RED, per nulla integrato alla DSU.

Prestazioni nazionali erogate sulla base dell'ISEE	• Assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori • Assegno di maternità per le madri prive di altra garanzia assicurativa • Fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo • Erogazione borse di studio (*ex L. n. 62/2000*) • Prestazioni del diritto allo studio universitario • Agevolazione per il canone telefonico
Prestazioni nazionali per cui è previsto in futuro l'utilizzo dell'ISEE	• Tariffa sociale per il servizio di distribuzione e vendita dell'energia elettrica (*cfr. il documento per la consultazione dell'Autorità per l'energia e il gas del 20 febbraio 2003*)
Principali prestazioni locali che dovrebbero essere erogate sulla base dell'ISEE	• Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia • Mense scolastiche • Servizi socio-sanitari domiciliari • Servizi socio-sanitari diurni, residenziali, ecc. • Altre prestazioni economiche assistenziali
Principali prestazioni che utilizzano discrezionalmente l'ISEE pur in assenza di un obbligo specifico	• Agevolazione per tasse universitarie • Contributo per il pagamento dei canoni di locazione (*ex L. 431/1998*) • Agevolazioni per il canone di locazioni in edilizia residenziale pubblica • Agevolazione per trasporto locale • Servizio di scuola-bus

E' evidente la notevole eterogeneità di prestazioni e quindi l'impossibilità di considerare la popolazione ISEE come un unico ed omogeneo sottoinsieme della popolazione complessiva. Inoltre, anche facendo riferimento ad una unica tipologia di prestazioni, è da ricordare come, al di là dell'obbligo di uso dell'ISEE sancito dal D. Lgs. 109/98 e successive modificazioni, non si ha alcuna informazione sulla reale applicazione nel territorio dell'ISEE e del suo sistema informativo: non è cioè chiaro fino a che punto gli enti territoriali abbiano adeguato la propria disciplina al nuovo indicatore, non solo nei termini dell'utilizzo concreto dell'ISEE[9], ma anche dell'invio della DSU al sistema informativo dell'ISEE presso l'INPS[10].

Non coincidendo la "popolazione ISEE" con la platea di beneficiari di politiche sociali, la dinamica nel tempo che verrà qui rilevata include anche necessariamente la mera sostituzione, a politiche e platee di beneficiari invariate, dello strumento di prova dei mezzi utilizzato (cioè il passaggio, tipicamente, dai soli redditi all'ISEE). Sarà quindi necessaria una certa cautela nell'interpretazione

[9] Come detto, secondo la legge tutte le prestazioni sottoposte a prova dei mezzi dovrebbero utilizzare l'ISEE, tranne quelle esplicitamente escluse dall'obbligo (cfr. D. Lgs. 109/98, art.1, comma 1). In realtà, la stessa legislazione nazionale nella disciplina delle singole prestazioni si è spesso discostata da tale indicazione di carattere generale (si veda ad esempio la normativa sul contributo per il pagamento dei canoni di locazione (L. 431/98, art. 11) o la sperimentazione del reddito minimo di inserimento (L. 449/97, art. 59), che dell'ISEE utilizzava solo la scala di equivalenza nel determinare l'ammontare della prestazione). A livello locale, non si ha alcuna informazione sistematica sull'adeguamento all'ISEE, ma sembrerebbero esservi amministrazioni anche di dimensioni medio-grandi per le quali l'adeguamento non è ancora avvenuto o è stato solo parziale. Su questi aspetti si ritornerà nei capitoli 1 e 2.

[10] Vi è evidenza aneddotica di comuni che non inviano la DSU all'INPS qualora la dichiarazione sia stata presentata con riferimento a politiche di carattere locale. Si ricorda che secondo la legge (D. Lgs. 130/00, art. 5) tutte le informazioni raccolte attraverso le DSU devono essere inviate all'INPS.

dell'evidenza qui presentata: ad esempio, una crescita a livello aggregato della popolazione ISEE, più che un'estensione della platea di soggetti che richiedano determinate prestazioni, potrebbe semplicemente indicare un progressivo adeguamento all'ISEE; allo stesso modo, la scarsa incidenza della popolazione ISEE in una regione non indica necessariamente l'assenza di politiche sociali selettive in quel territorio, ma potrebbe essere meramente l'effetto di un mancato adeguamento alla disciplina nazionale.

Riassumendo, alla luce di queste considerazioni la popolazione ISEE relativa, ad esempio, ad un dato territorio è influenzata da: la situazione socio-economica sottostante di quel territorio; la prospettiva di accesso a determinate prestazioni soggette alla prova dei mezzi (come determinata dalla legislazione nazionale e da svariate determinazioni effettuate a livello regionale e locale); l'effettivo utilizzo dell'ISEE come strumento di verifica della prova dei mezzi da parte degli Enti erogatori. In quanto tali le informazioni sulla popolazione ISEE, o meglio sulle *diverse* popolazioni ISEE, non sostituiscono perciò quelle di altra fonte sul disagio economico e sociale o sui beneficiari di singole politiche, ma indubbiamente comunque gettano luce su un segmento di popolazione non chiaramente rappresentabile sulla base delle altre informazioni esistenti e, anche in prospettiva, appaiono essenziali a meglio programmare le *policies*.

Il Rapporto qui presentato cerca di caratterizzare la popolazione ISEE tenendo conto di queste molteplici influenze sulla sua dimensione e composizione interna. Nel capitolo 1 si presenteranno le evidenze sul flusso di DSU nel biennio 2002-03, distinguendo tra le principali aree territoriali e le prestazioni la cui richiesta sottostà, almeno come motivazione originaria e principale, alla presentazione della dichiarazione. Il capitolo successivo considererà più in dettaglio il processo di acquisizione delle DSU, visto come cartina di tornasole del funzionamento amministrativo del sistema informativo, di cui peraltro non si potrà esaminare il funzionamento in quanto meccanismo di semplificazione della *governance* delle prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi, stante la natura dei dati da noi adoperati e le caratteristiche del sistema informativo – che non contiene indicazioni sulle prestazioni poi effettivamente richieste, deliberate ed erogate. I capitoli 3 e 4 considereranno la composizione socio-demografica e socio-economica della popolazione ISEE. Per quanto, come detto, non si tratti di un esame della popolazione "povera" e neppure di quella richiedente singole specifiche prestazioni, l'ampiezza della banca dati – da cui verrà tratto un campione (meglio descritto nel Box A) – e la ricchezza delle informazioni economiche contenute nella DSU rendono tale fonte informativa di estrema ricchezza e significatività. Il capitolo 5 si concentrerà invece sul funzionamento dell'ISEE come meccanismo di accesso (o graduazione) delle prestazioni, esaminando la pregnanza delle principali caratteristiche definite dal legislatore all'interno dell'ISEE – in primis l'inclusione del patrimonio e l'operare concreto delle franchigie in

proposito previste – nell'influenzare le graduatorie di accesso alle prestazioni in misura differenziata per i diversi gruppi socio-demografici, categorie ed aree territoriali. Il capitolo 6 infine concluderà il Rapporto riassumendo l'evidenza presentata nei capitoli precedenti ed esponendo i principali spunti di riflessione emersi. Queste considerazioni conclusive non vanno peraltro intese come una valutazione compiuta dell'applicazione dell'ISEE, ché solo parziale è il quadro che dall'analisi qui condotta può essere tracciato; ciò nonostante, proprio nella prospettiva di tale valutazione – la cui esigenza era del resto stata sottolineata dal legislatore che aveva a tal fine previsto l'istituzione di un comitato consultivo, in realtà tuttora non insediato, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – è parso utile stimolare l'attenzione su alcune delle criticità emerse nel corso di questi primi anni di implementazione dello strumento.

1

L'uso dell'ISEE: evoluzione temporale, diffusione sul territorio e prestazioni sociali coinvolte

Nel corso del 2003 sono state sottoscritte e successivamente acquisite dal sistema informativo più di 2 milioni e 800 mila DSU[11]. Tenuto conto della possibilità di ripetere più volte nell'anno la dichiarazione[12], gli individui diversi censiti dal sistema con riferimento al 2003 sono stati 8 milioni e mezzo – il 14,9% della popolazione residente – mentre i nuclei familiari con diverso dichiarante possono essere stimati[13] in poco più di 2 milioni e mezzo di unità – l'11,8% delle famiglie residenti[14]. Data la validità annuale della DSU dal momento della sua sottoscrizione, tali cifre possono essere interpretate come il numero di individui e famiglie in possesso di una DSU "valida" al 31.12.2003.

[11] E' utile distinguere tra il momento della sottoscrizione della DSU da parte del dichiarante e quello dell'acquisizione nella banca dati presso l'INPS, potendosi accumulare un certo ritardo tra i due momenti nonostante la legge fissi un termine di dieci giorni per l'invio della DSU al sistema informativo. Per un'analisi in dettaglio del ritardo di acquisizione si rimanda al prossimo capitolo; qui giova comunque ricordare che nel corso del 2003, come effetto dei ritardi nell'invio delle DSU sottoscritte in anni precedenti, sono state acquisite 3.418.065 DSU, circa il 20% in più di quelle sottoscritte nell'anno. Come si vedrà più avanti, comunque, i ritardi di acquisizione si sono drasticamente ridotti nel corso del tempo per cui il dato sulle sottoscrizioni del 2003, essendo valutato sulle acquisizioni nel sistema fino al giugno 2004, può ritenersi nella sostanza definitivo.

[12] La DSU ha validità di un anno dal momento della sottoscrizione, ma la legge prevede possa essere ripresentata prima della scadenza in caso di cambiamenti nelle condizioni economiche o familiari. Gli enti erogatori possono chiedere una nuova dichiarazione, pur in presenza di una DSU valida, solo quando i redditi contenuti in quest'ultima non facciano riferimento all'anno solare precedente. Vi sono poi fondati motivi per ritenere che anche in altri casi la DSU venga replicata. Il fenomeno in quanto tale è meglio descritto nel cap. 2, dall'analisi ivi condotta derivando la correzione qui apportata al numero di DSU sottoscritte onde pervenire al numero di famiglie distinte con DSU valida ad una certa data.

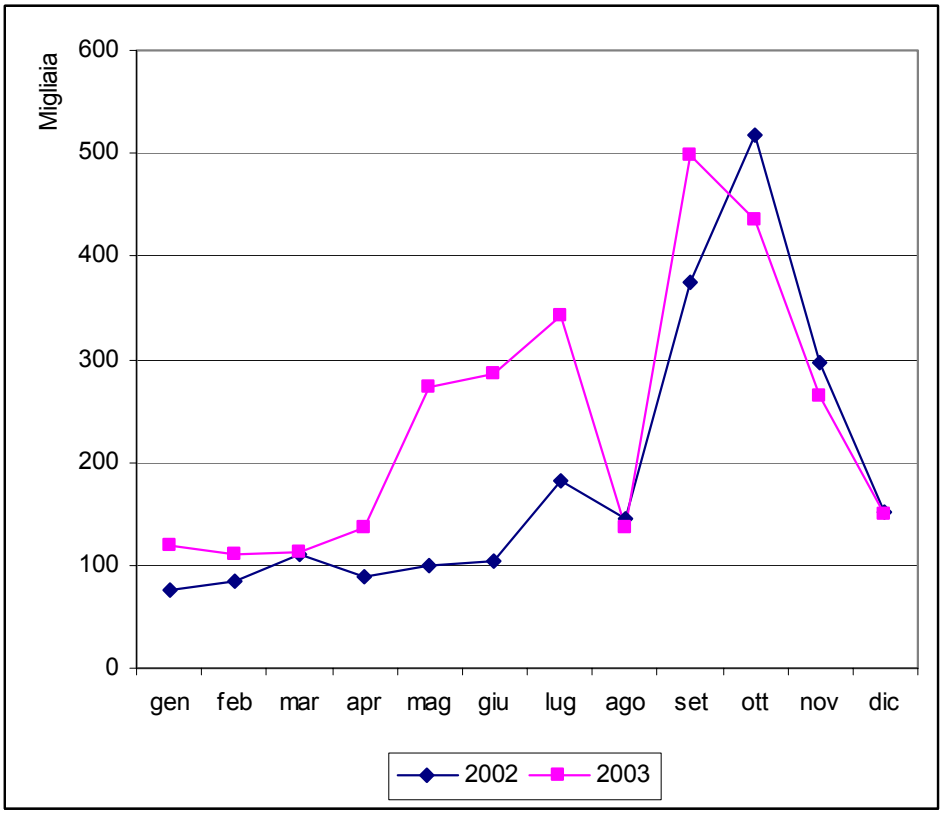
[13] La stima tiene conto delle DSU presentate più volte nel corso dell'anno da parte dello stesso dichiarante ed è ottenuta mediante l'uso di un campione rappresentativo delle dichiarazioni presenti in banca dati (cfr. Box A). E' ovviamente possibile che due DSU relative allo stesso nucleo familiare siano presentate da dichiaranti diversi: per la modalità di estrazione del campione, non siamo in grado di rilevare questo evento e quindi tali DSU sono nella stima considerate relative a nuclei distinti (per un'analisi più dettagliata delle DSU ripetute – limitatamente ad un intervallo di sei mesi dalla sottoscrizione di una precedente dichiarazione – cfr. il cap. 2).

[14] La più alta incidenza in termini di individui è l'effetto della maggiore dimensione dei nuclei familiari della popolazione "ISEE" rispetto a quella complessiva (cfr. capitolo 3).

Rispetto al 2002 le DSU sottoscritte nell'anno sono cresciute del 32%, gli individui coinvolti del 26%. La crescita è dovuta esclusivamente al periodo gennaio/luglio (cfr. Fig. 1.1), il saldo della seconda parte dell'anno essendo anzi lievissimamente negativo (di poche migliaia di unità), a indicazione di un probabile completamento, nel corso del 2003, della entrata a regime del sistema dell'ISEE.

La Figura 1.1 evidenzia l'accentuata stagionalità del flusso di sottoscrizioni delle DSU, con picchi in entrambi gli anni tra le 400 e le 500 mila DSU al mese nel periodo settembre/ottobre. Nella prima parte dell'anno, il dato relativo al 2003 sembrerebbe anche manifestare un secondo, più contenuto, picco (circa 300 mila DSU al mese) nel periodo maggio/luglio, quasi assente nel 2002, anno in cui il sistema era ancora in fase di decollo. Tale stagionalità è evidentemente legata alla caratterizzazione in tal senso di alcune tra le prestazioni più diffuse nella popolazione ISEE, quali quelle legate al mondo della scuola e dell'università (cfr. oltre), ma potrebbe essere anche legata alla stagionalità delle dichiarazioni rese a fini fiscali – da luglio sono disponibili i dati reddituali relativi all'anno solare precedente che consentono, su iniziativa del soggetto o su richiesta eventuale dell'ente erogatore, un aggiornamento della DSU.

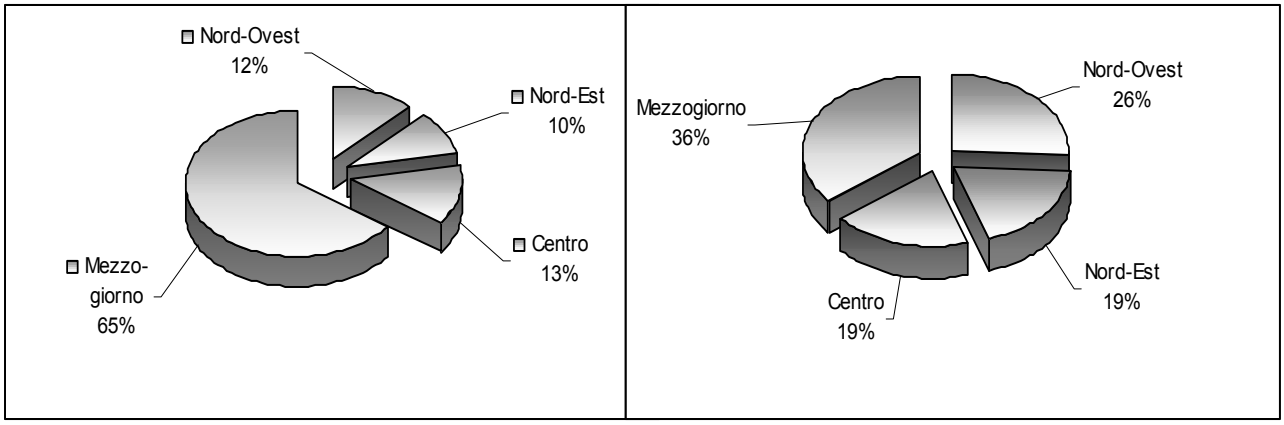
Figura 1.1 – Flusso mensile delle Dichiarazioni sostitutive uniche acquisite dal Sistema informativo dell'ISEE, per mese di sottoscrizione (*valori in migliaia*)



Fonte: INPS, Sistema informativo dell'ISEE

Figura 1.2 – Distribuzione per ripartizione territoriale dei nuclei familiari distinti censiti nel Sistema informativo dell'ISEE – DSU sottoscritte nel 2003

a) Distribuzione individui "ISEE" b) Distribuzione popolazione residente



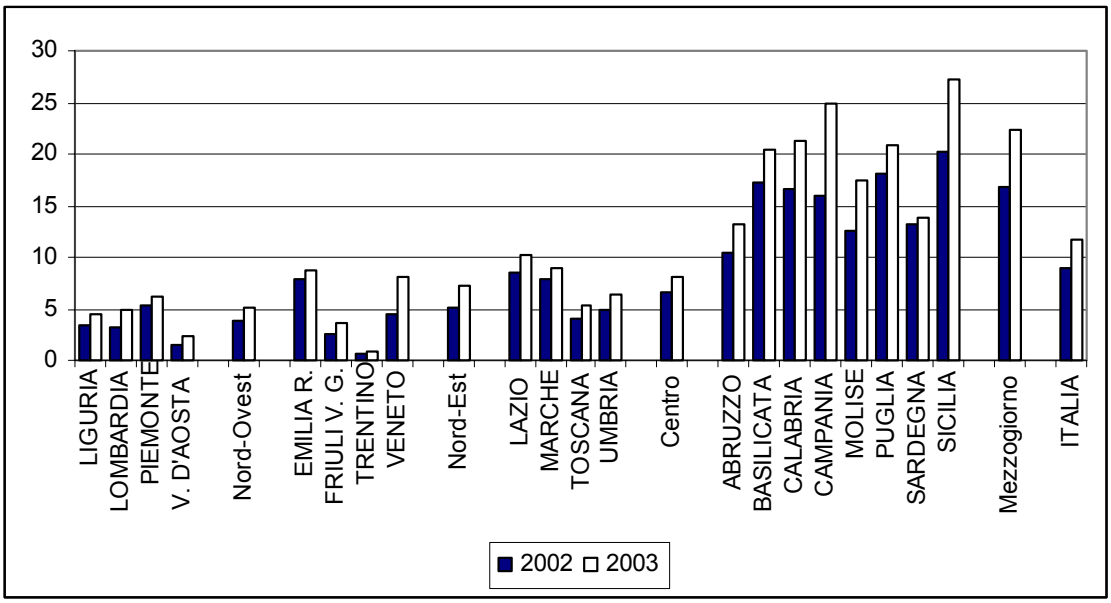
Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Per quanto concerne la distribuzione territoriale, la popolazione ISEE è concentrata soprattutto nel Mezzogiorno: è qui che abitavano i due terzi degli individui con una DSU valida alla fine del 2003, a fronte di una popolazione complessiva residente nell'area pari solo a un terzo di quella nazionale (cfr. Fig. 1.2). Il resto degli individui nella popolazione in esame si distribuisce abbastanza uniformemente tra Nord-ovest, Nord-est e Centro (quest'ultimo leggermente più rappresentato relativamente alla popolazione complessiva). Ne risulta un'Italia divisa in due: nel Mezzogiorno più di una persona su quattro è in un nucleo familiare che ha presentato una DSU, nel resto del paese meno di una su dieci (cfr. Fig. 1.3). Nel dettaglio regionale (i valori assoluti sono presentati nella Tab. 1.1), agli estremi si collocano, da un lato, la Sicilia (una persona su tre), la Campania, la Calabria e la Basilicata (più di una su quattro) e, dall'altro, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta (meno di una persona su venti) e Trentino Alto Adige (una su cento)[15]. La distanza tra il Mezzogiorno e il resto d'Italia si è ulteriormente accentuata nel 2003: rispetto all'anno precedente, infatti, l'incidenza della popolazione ISEE è cresciuta di più di cinque punti nel Mezzogiorno (in Campania di nove punti) e di meno di due nel resto d'Italia (sostanzialmente stabile il Trentino Alto Adige, dove l'ISEE continua a non essere praticamente utilizzato).

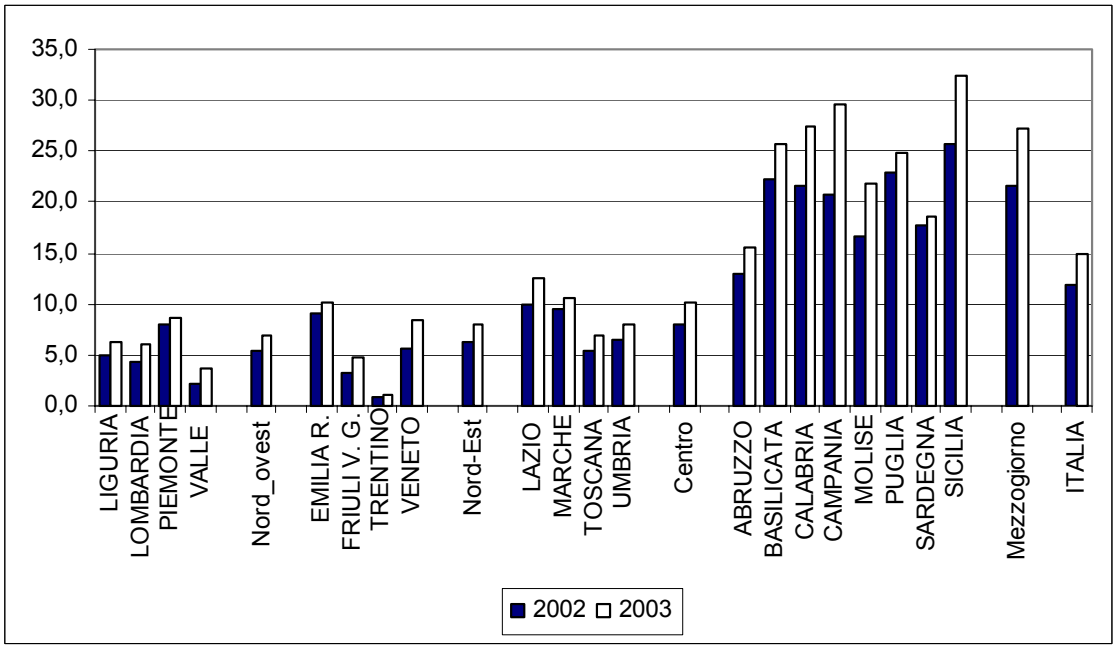
[15] Come accade per l'Italia nel complesso, in tutte le regioni le incidenze della popolazione ISEE su quella complessiva sono più alte in termini di individui che in termini di nuclei familiari, ma anche in questo caso il Mezzogiorno si differenzia: qui la distanza tra le due incidenze è maggiore di quattro punti percentuali (con l'eccezione dell'Abruzzo) mentre nel resto del paese la distanza è inferiore ai due punti (con l'eccezione di Lazio e Piemonte). In altri termini, le famiglie ISEE sono in generale più ampie della media, ma lo sono in maniera particolarmente rilevante solo nel Mezzogiorno. Si veda il cap. 3, in cui si presenteranno le caratteristiche socio-demografiche della popolazione ISEE.

Figura 1.3 Nuclei familiari e individui distinti(*) censiti dal Sistema informativo dell'ISEE – per anno di sottoscrizione della DSU

a) nuclei familiari in % delle famiglie residenti (**)



b) individui in % della popolazione residente (***)



Fonte: INPS, Sistema informativo dell'ISEE

Note: (*) Per nuclei familiari distinti si intende nuclei corrispondenti a DSU con diverso dichiarante. In altri termini, i nuclei familiari per i quali un dato dichiarante ha presentato più DSU nel corso dell'anno sono considerati una sola volta.

(**) Le famiglie residenti sono quelle risultanti dal censimento 2001 per entrambi gli anni (fonte: *ISTAT*)

(***) La popolazione residente di riferimento (fonte: *ISTAT*) è quella al 1.1.2002 per gli individui inclusi nelle DSU sottoscritte nel 2002 e al 1.1.2003 per quelle sottoscritte nel 2003.

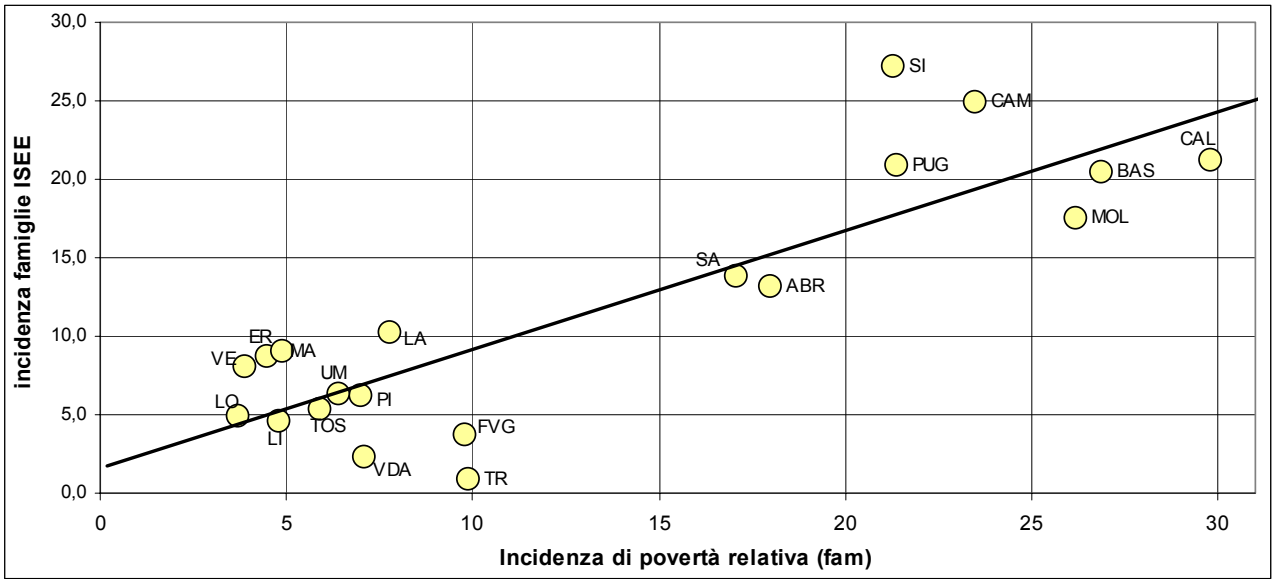
Tabella 1.1. Dichiarazioni sostitutive uniche, nuclei familiari e individui distinti(*) censiti dal Sistema informativo dell'ISEE – per anno di sottoscrizione

Regione	Dichiarazioni Sostitutive Uniche		Nuclei familiari distinti		Individui distinti	
	2003	2002	2003	2002	2003	2002
LIGURIA	34.765	26.742	32.557	24.988	97.721	77.470
LOMBARDIA	190.379	126.533	177.281	117.929	554.794	389.522
PIEMONTE	119.576	104.264	110.560	96.778	370.041	332.328
V. D'AOSTA	1.331	833	1.237	775	4.443	2.684
Nord-Ovest	**346.051**	**258.372**	**321.635**	**240.470**	**1.026.999**	**802.004**
EMILIA R.	162.056	147.266	143.776	129.241	405.220	363.416
FRIULI V. G.	19.286	12.778	18.316	12.267	55.508	37.392
TRENTINO	3.558	2.898	3.246	2.601	10.962	7.544
VENETO	147.478	82.156	138.098	76.060	389.714	254.883
Nord-Est	**332.378**	**245.098**	**303.437**	**220.168**	**861.404**	**663.235**
LAZIO	219.946	183.224	202.570	167.925	642.383	504.076
MARCHE	52.998	47.082	49.341	43.523	155.686	140.498
TOSCANA	80.797	62.419	74.689	56.876	240.718	185.226
UMBRIA	20.844	16.577	19.852	15.652	66.141	54.086
Centro	**374.585**	**309.302**	**346.529**	**284.032**	**1.104.928**	**883.886**
ABRUZZO	65.514	51.919	60.810	47.817	198.750	162.331
BASILICATA	48.547	41.113	43.974	37.018	153.129	132.784
CALABRIA	169.420	132.901	150.343	118.202	549.747	433.856
CAMPANIA	536.512	325.982	464.351	296.872	1.699.160	1.185.328
MOLISE	22.832	17.280	21.010	15.168	69.834	53.582
PUGLIA	313.086	276.180	287.569	250.606	999.700	921.141
SARDEGNA	85.443	83.122	80.675	77.545	303.908	290.531
SICILIA	544.550	408.824	484.595	360.624	1.607.511	1.271.535
Mezzogiorno	**1.785.904**	**1.337.321**	**1.593.205**	**1.203.990**	**5.581.739**	**4.451.088**
ITALIA (**)	**2.838.918**	**2.150.093**	**2.564.962**	**1.948.629**	**8.568.144**	**6.795.340**

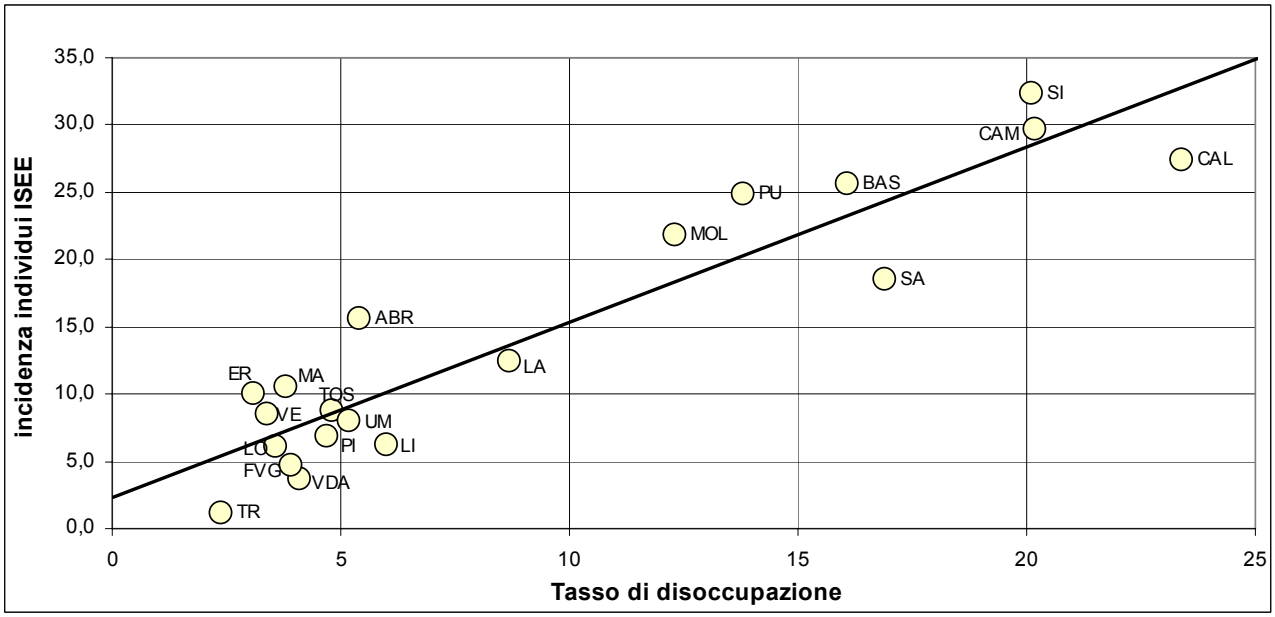
Fonte: INPS, Sistema informativo dell'ISEE
Note: (*) si veda nota alla figura 1.3.
(**) Il totale nazionale per nuclei familiari e individui distinti non coincide esattamente con la somma dei totali regionali per effetto di alcune DSU ripresentate in regioni diverse. In questi casi nel totale nazionale tali nuclei e individui sono contati una sola volta, mentre nei totali regionali vengono contati una volta per ogni regione in cui hanno presentato la DSU.

Figura 1.4. Incidenza della popolazione ISEE (*) rilevata nelle DSU sottoscritte nel 2003 e indicatori di bisogno economico

a) tasso di povertà



b) tasso di disoccupazione



Fonte: elaborazioni su dati INPS, Sistema informativo dell'ISEE, e ISTAT

Nota: A fronte del tasso di povertà relativo – calcolato dall'ISTAT in termini di famiglie – si presenta l'incidenza delle famiglie distinte (in % delle famiglie residenti) censite nel Sistema informativo dell'ISEE nel 2003, mentre a fronte del tasso di disoccupazione si ha l'incidenza degli individui (in % degli individui residenti) (cfr. note alla fig. 1.3).

Questa distribuzione territoriale della popolazione ISEE non sorprende alla luce dei divari territoriali nelle condizioni di bisogno. *Ex-ante*, infatti, ci si aspetterebbe una concentrazione maggiore di richiedenti politiche sociali selettive laddove peggiori sono le condizioni economiche delle famiglie. Assumendo come indicatore di queste ultime il tasso di povertà relativo o il tasso di disoccupazione regionale, la correlazione positiva con la distribuzione della popolazione ISEE è

evidente (cfr. Fig. 1.4). Vero è anche che tale correlazione è dominata dal confronto tra il Mezzogiorno e il resto del paese (in figura tutte le regioni del Sud sono in alto a destra, quelle del Centro-Nord in basso a sinistra), essendo invece molto meno evidente all'interno di ciascuna macro-area. Nel Mezzogiorno, ad esempio, la Calabria ha la stessa incidenza della popolazione ISEE della Puglia, pur avendo un tasso di povertà e un tasso di disoccupazione quasi di dieci punti più alti. Allo stesso modo, nel Centro-Nord, Lazio ed Emilia Romagna, pur avendo un'incidenza della popolazione ISEE simile si differenziano notevolmente in termini di tasso di povertà (quasi il doppio nel Lazio) e disoccupazione (più del doppio).

Il motivo è che, come già anticipato in precedenza, le condizioni economiche sono solo una delle determinanti la dimensione – e le caratteristiche (cfr. capitoli 3 e 4) – della popolazione ISEE in un dato territorio, rilevando anche l'attivazione di politiche selettive a livello locale e, una volta che tali politiche siano attivate, l'effettivo utilizzo dell'ISEE (e del suo sistema informativo centralizzato) come strumento di selettività. Inoltre, l'uso dell'ISEE può essere applicato ad una pluralità di politiche, potendosi utilizzare sia per la selezione dei beneficiari – in caso di razionamento fondato sulle condizioni economiche – sia per la determinazione della quota di compartecipazione al costo di prestazioni non necessariamente rivolte ad una platea di beneficiari in condizioni di bisogno economico e, anzi, spesso destinate alla generalità dei cittadini. Ne discende che il riferimento alla popolazione ISEE nel suo complesso può essere potenzialmente fuorviante, dovendosi individuare una pluralità di popolazioni ISEE a seconda della tipologia di prestazioni considerate.

L'operare di elementi diversi dal mero bisogno economico è alquanto chiaro se si considera la distribuzione della popolazione ISEE con riferimento a talune determinate prestazioni. Come detto, il sistema informativo dell'ISEE non raccoglie informazioni sulle prestazioni effettivamente richieste ed erogate, ma è comunque possibile replicare il grafico in Fig. 1.4 rispetto a singole tipologie di prestazioni sfruttando l'indicazione che il cittadino appone nel frontespizio della DSU (da interpretare comunque nel senso dell'*intenzione* di richiedere prestazioni). Come si può vedere in Fig. 1.5, in generale la correlazione positiva tra incidenza della povertà e incidenza della popolazione ISEE è confermata anche a livello di singola prestazione, ma con eccezioni degne di nota. Si prenda il caso, ad esempio, degli asili nido (grafico c), politica definita a livello locale e alla quale l'ISEE si applica non nella selezione dei beneficiari ma nella determinazione della tariffazione per il servizio. Come noto[16], l'incidenza dei posti-nido disponibili (in % dei minori tra 0 e 2 anni) è più bassa nelle regioni meridionali rispetto al Centro-Nord, con incidenza particolarmente alta nell'Emilia Romagna (quasi il 20%), che non a caso è la regione con anche

[16] Cfr. Istituto Degli Innocenti, *I servizi educativi per la prima infanzia*, 2002.

l'incidenza più alta (ad eccezione della Sicilia) della popolazione ISEE che richiede asili nido, nonostante si tratti di una delle regioni meno povere del paese. Ma vi è un'altra regione – la Valle d'Aosta – dove la pur alta incidenza di posti-nido (seconda solo a quella dell'Emilia Romagna) non trova conferma nei dati ISEE: in questo caso evidentemente a rilevare non è l'attivazione del servizio, ma la scarsa applicazione ad esso dell'ISEE nella determinazione della compartecipazione al costo del servizio stesso[17].

Una conferma di queste considerazioni la si trova analizzando le DSU con indicazione generica "altro" (graf. n), quelle cioè presentate manifestando l'intenzione di richiedere prestazioni non esplicitamente menzionate nel frontespizio della DSU (tra queste ricordiamo, ad esempio, le agevolazioni per il trasporto locale, la determinazione del canone di locazione per l'edilizia residenziale pubblica, alcune forme di assistenza sociale con contenuto sanitario, il servizio di scuola-bus, ecc.). La correlazione con lo stato di bisogno sembra in questo caso mancare del tutto, la distribuzione dell'incidenza della popolazione ISEE essendo plausibilmente determinata piuttosto dall'attivazione su un dato territorio di servizi sociali sottoposti alla prova dei mezzi così come dall'uso dell'ISEE come strumento di selettività da parte degli enti locali.

Viceversa laddove la prestazione che utilizza l'ISEE ha carattere nazionale con soglie definite a valere su tutto il territorio – assegni per nuclei familiari con almeno tre minori (graf. a), assegni di maternità (graf. b), fornitura gratuita dei libri di testo e borse di studio (graf. d), agevolazioni per il canone telefonico (graf. l) – le condizioni economiche risultano particolarmente rilevanti nella distribuzione regionale della popolazione ISEE e, pertanto, le regioni del Centro-Nord, più ricche di quelle del Mezzogiorno, appaiono decisamente meno rappresentate.

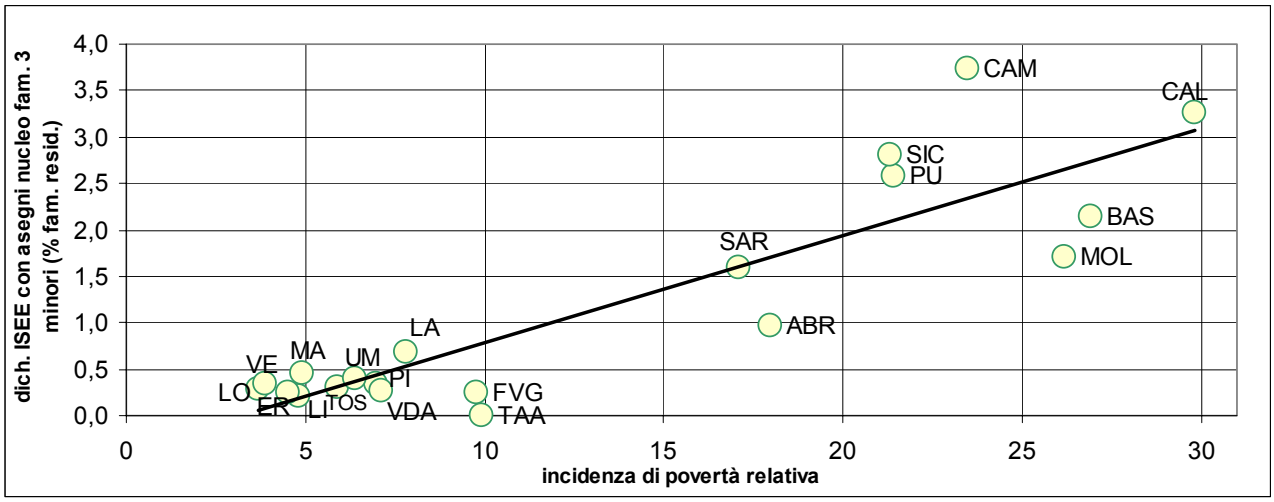
Discorso a parte meritano i servizi socio-sanitari, soprattutto quelli residenziali. L'indagine sui presidi residenziali socio-assistenziali dell'ISTAT individua una presenza di anziani nelle strutture residenziali notevolmente maggiore al Nord che al Centro e al Sud del paese: al 31.12.1999 era in questa situazione il 3,2% della popolazione anziana (65 e più anni) nel Nord, l'1,5 nel Centro e solo lo 0,9 nel Mezzogiorno. Stupisce quindi la correlazione positiva con il tasso di povertà osservata anche per questo tipo di politiche, data la diversa distribuzione territoriale descritta poc'anzi ed essendo noto che la compartecipazione al costo del servizio da parte degli anziani è basata sul *means testing*. Una spiegazione possibile risiede nella definizione di nucleo familiare insita nell'ISEE, che non tenendo conto della situazione reddituale e patrimoniale dei figli non conviventi, contrasta con quella che invece, sulla base quantomeno di evidenza aneddotica, sembra essere la prassi preesistente di includere tali parametri nel definire soglie d'accesso e politiche di tariffazione

[17] Le altre regioni ad alta incidenza di posti-nido – Toscana, Umbria, Piemonte, Marche, Liguria (in ordine decrescente con valori dall'11% al 9%) – sono invece rappresentate con lo stesso ordine nella popolazione ISEE che ha espresso l'intenzione di richiedere asili nido.

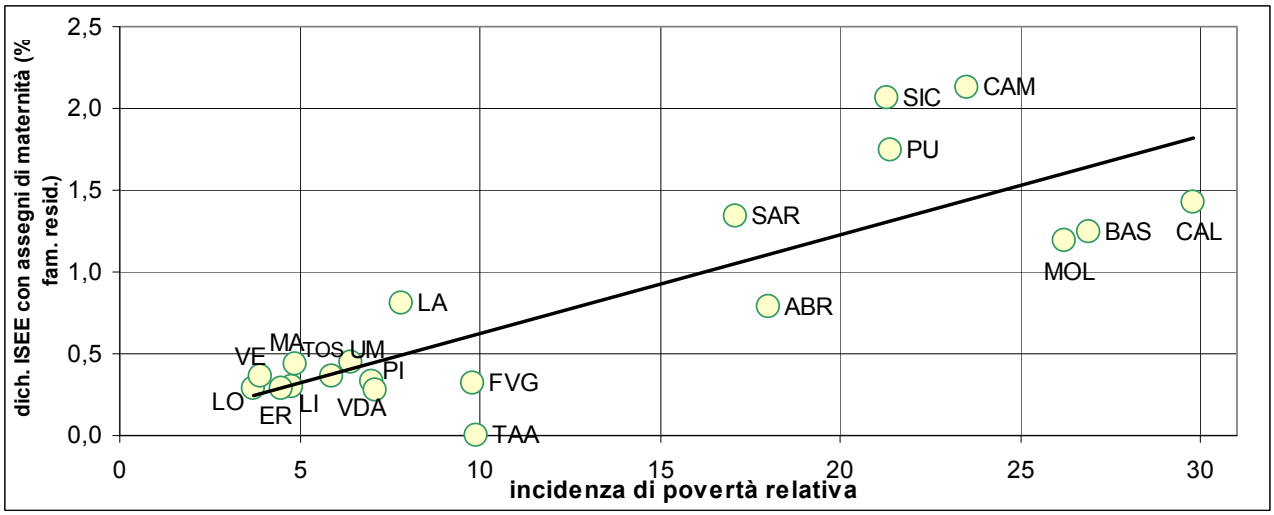
differenziata dei servizi della specie[18]. La distribuzione della popolazione ISEE a questo proposito non rifletterebbe pertanto l'effettiva erogazione del servizio e potrebbe essere piuttosto determinata da "effetti di scala", nel senso di una maggiore probabilità ad indicare una data prestazione indipendentemente dalla sua erogazione attraverso l'ISEE laddove più alto è il numero di DSU presentate.

Figura 1.5. Intenzioni di richiesta di prestazioni sociali nelle dichiarazioni ai fini ISEE (in % delle famiglie residenti) e tasso di povertà regionale; per tipologia di prestazione

a) assegni per il nucleo familiare con almeno tre figli minori

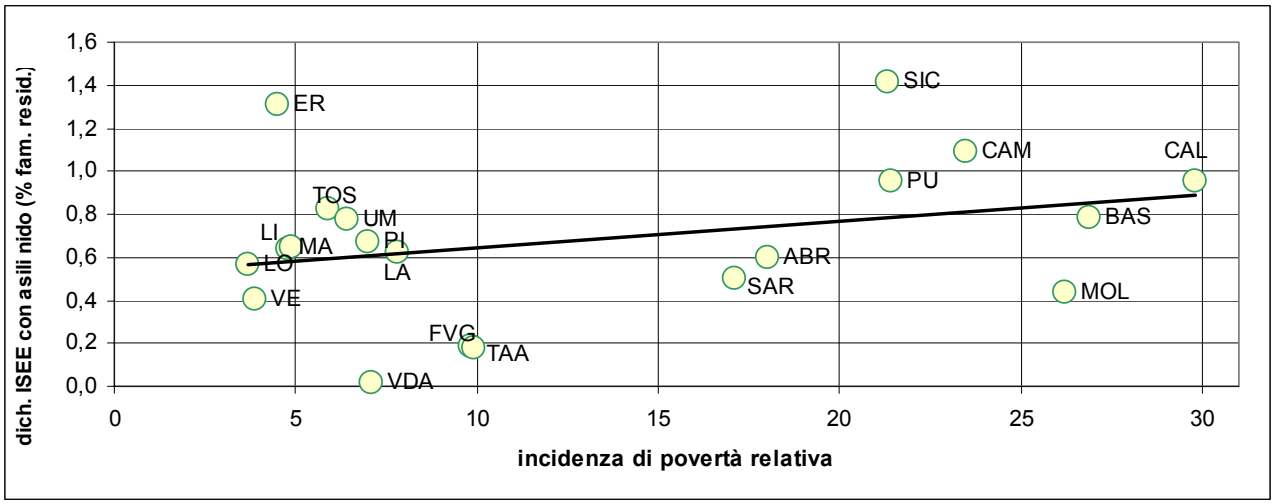


b) assegni di maternità per donne non coperte da altra assicurazione

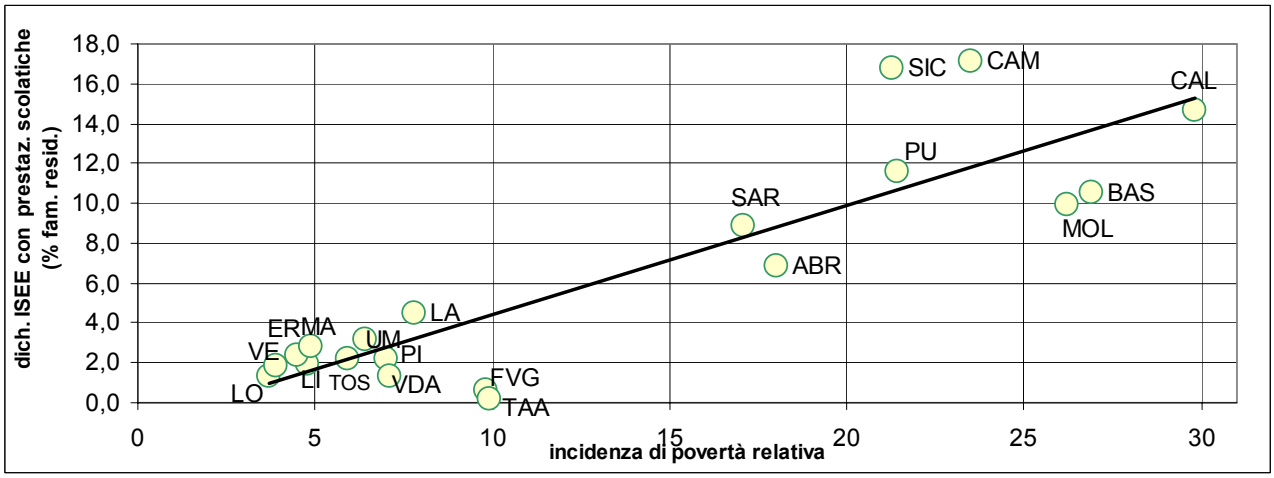


[18] Per le prestazioni socio-sanitarie di questo tipo, anzi, la normativa sembra prefigurare una situazione di ulteriore limitazione del nucleo familiare rispetto a quello standard ai fini ISEE, anche se la materia è rimandata ad un successivo D.P.C.M. non ancora attuato. Nel D. Lgs. 130/00 si prevede infatti che il suddetto decreto venga adottato "al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito" (art. 3, comma 4).

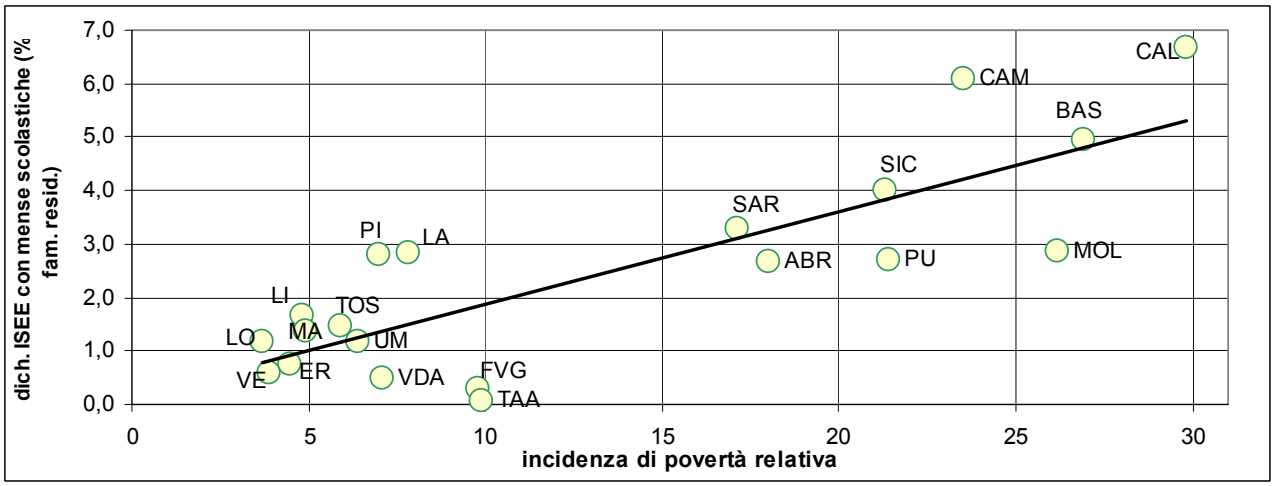
c) asili nido



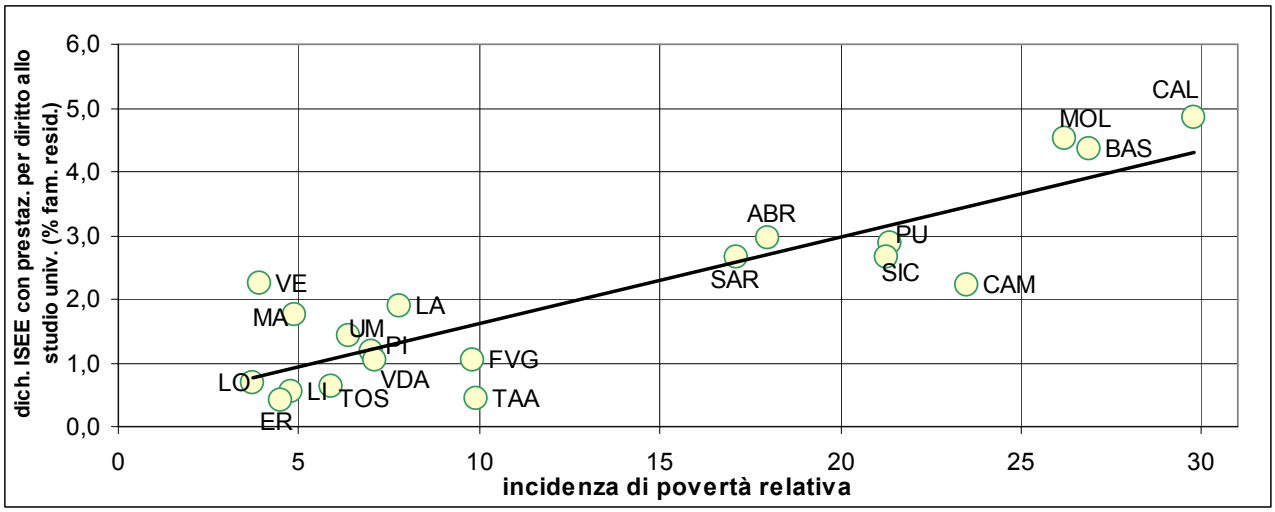
d) prestazioni scolastiche (libri, borse ...)



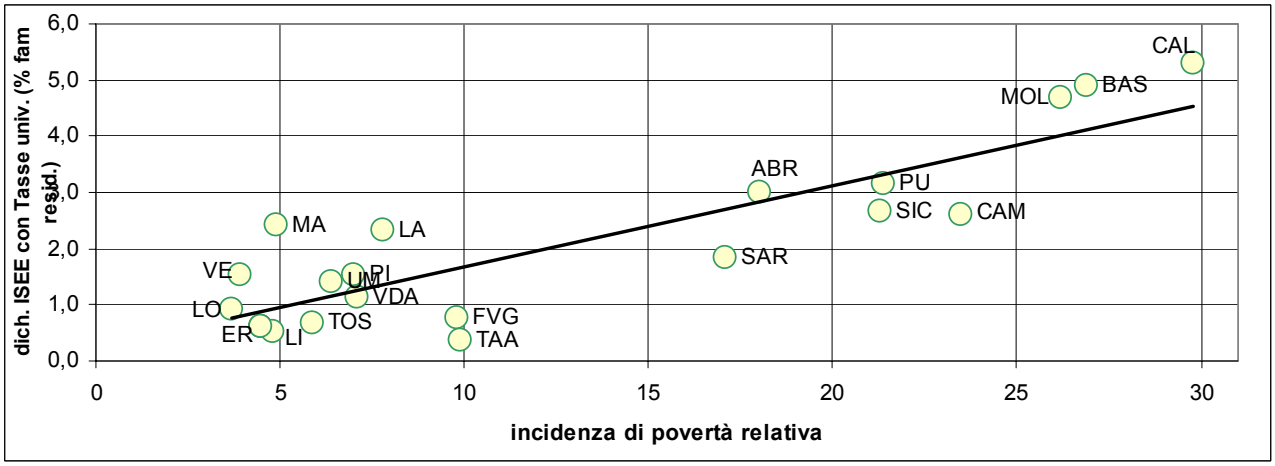
e) mense scolastiche



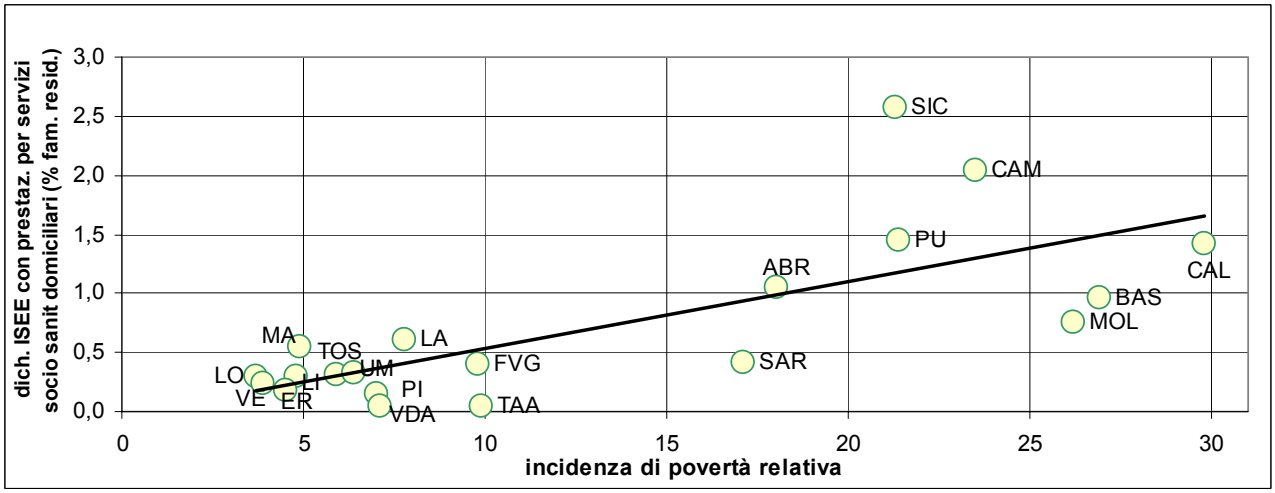
f) prestazioni per il diritto allo studio universitario



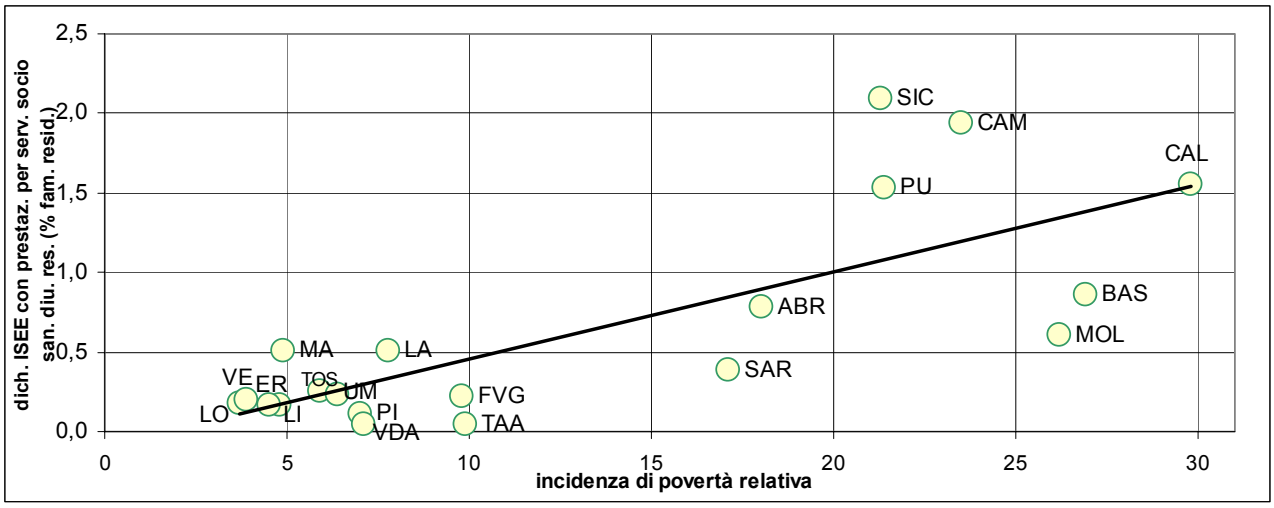
g) agevolazioni per tasse universitarie



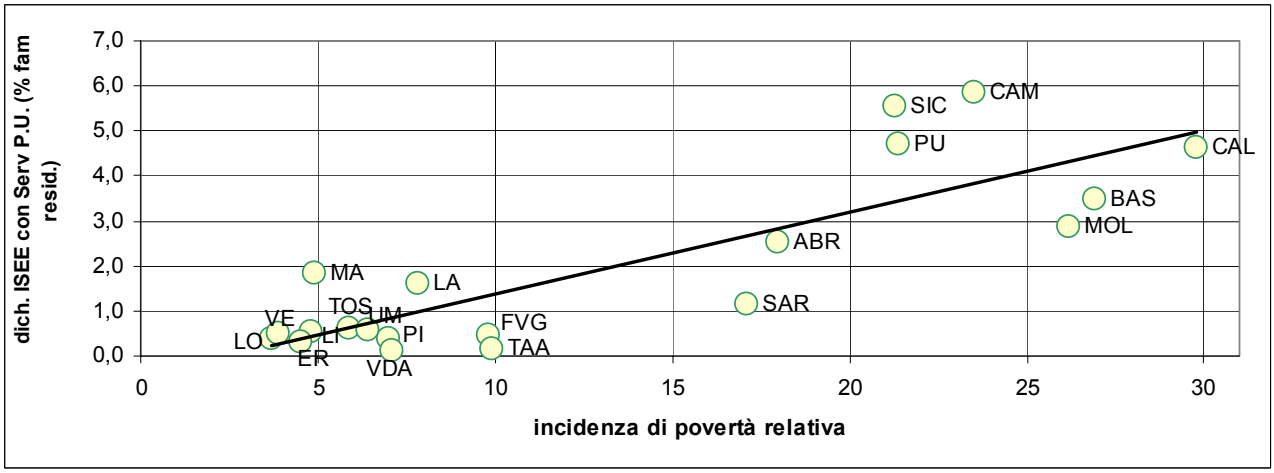
h) servizi socio-sanitari domiciliari



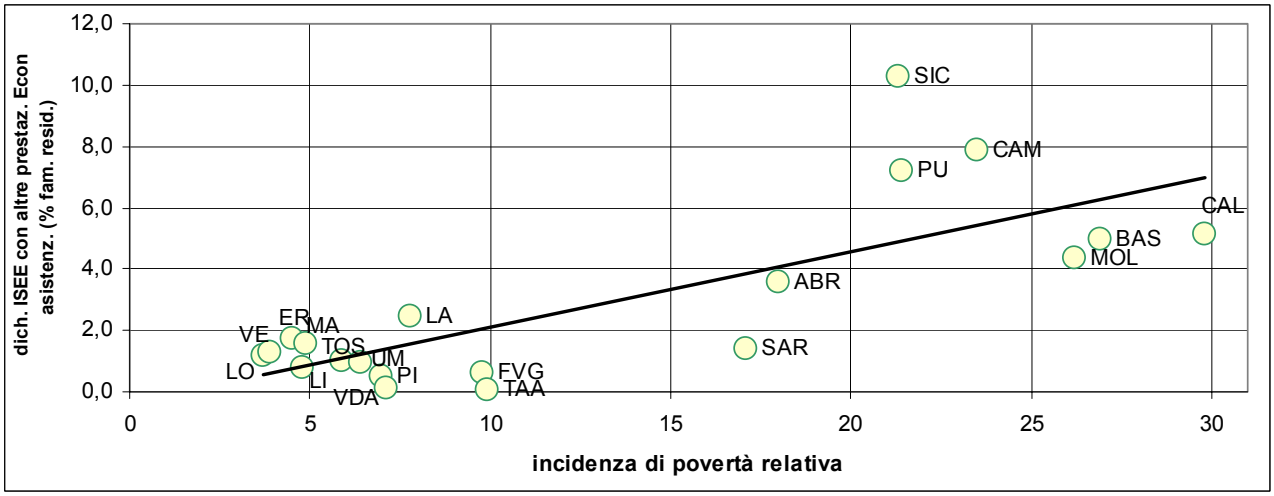
i) servizi socio-sanitari diurni e residenziali



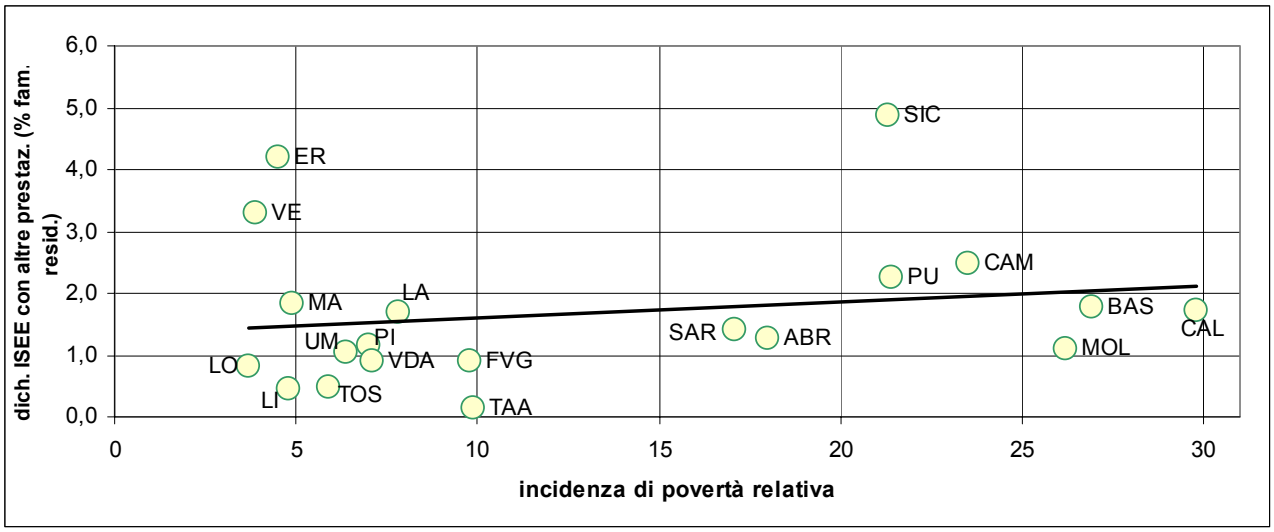
l) agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas)



m) altre prestazioni economiche assistenziali



n) altro



Fonte: elaborazioni su dati INPS, Sistema informativo dell'ISEE, e ISTAT

Come già detto a mo' di introduzione, le informazioni sulla dimensione (e quelle successive sulla composizione socio-demografica ed economica; cfr. capitoli 3 e 4) della popolazione ISEE andrebbero complementate con informazioni sulle politiche sociali concretamente esistenti e sull'uso effettivo dell'ISEE al loro interno. Se una carenza di informazioni sistematiche esiste in generale sulle politiche sociali[19], ancor più difficile da ricomporre è il quadro che sussiste relativamente all'uso dell'ISEE da parte degli Enti erogatori. Una significativa eccezione è costituita da un recente rapporto predisposto nella regione Toscana[20], finalizzato ad individuare tanto il grado in cui le diverse amministrazioni comunali abbiano adoperato l'ISEE, quanto le problematicità e gli eventuali adattamenti che siano stati posti in essere. Pur se dal Rapporto citato non si possono evincere informazioni quantitative precise sugli effetti dell'ISEE e sulla dimensione delle politiche a cui l'ISEE è sotteso, ne emergono importanti indicazioni sui processi amministrativi e di *governance* delle politiche esistenti.

Un primo risultato è che oltre i due terzi dei Comuni toscani avrebbero applicato l'ISEE; purtroppo è però difficile capire se tale dato sia generalizzabile all'intero territorio nazionale e, anche con riferimento alla sola Toscana, verificare se i Comuni "refrattari" all'ISEE non lo abbiano adottato perché del tutto privi di interventi alla cui regolazione l'ISEE avrebbe dovuto esser sotteso[21] o perché adoperino, più o meno legittimamente, altri strumenti. Comunque, il processo di adozione dell'ISEE, sulla base delle risultanze relative alla Toscana che in quanto Regione attenta allo

[19] Al fine di soddisfare questi bisogni conoscitivi, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha comunque messo in cantiere la predisposizione di un Rapporto di monitoraggio. Sugli interventi attuati a livello comunale frutti importanti potranno derivare da nuovi strumenti di indagine avviati dall'ISTAT.

[20] Cfr, Ires Toscana, *L'Indicatore della situazione economica. Lo stato di attuazione in Toscana*, settembre 2004.

[21] Effettivamente sembrerebbe esservi un certo legame positivo tra uso dell'ISEE e dimensione del Comune, che potrebbe fungere da *proxy* per la complessità del pacchetto di politiche poste in essere

strumento è presumibilmente da ritenere tra quelle all'avanguardia, solo nel 2003 sembrerebbe essersi stabilizzato sui livelli citati.

In quattro comuni su cinque l'applicazione dell'ISEE ha interessato (non necessariamente in via esclusiva) l'area dei servizi scolastici ed educativi – che quasi sempre include la refezione ed il trasporto scolastico e solo in meno della metà dei casi i servizi di asilo nido. Tra le altre aree di intervento rilevanti si segnalano i servizi per anziani (circa la metà dei Comuni che hanno adoperato l'ISEE, con eguale importanza – spesso del resto in sovrapposizione reciproca – dei servizi residenziali e di quelli di assistenza domiciliare), quelli per i disabili (un terzo dei casi, anche in quest'area con diffusa sovrapposizione di servizi domiciliari e residenziali) e gli interventi di contrasto del disagio economico (il 40% dei casi di uso dell'ISEE); anche piuttosto rilevanti sono gli usi dell'ISEE con riferimento ad agevolazioni tributarie (poco meno del 30% dei casi).[22]

Ritornando alle informazioni disponibili per il livello nazionale e sulla base del sistema informativo centralizzato, è da dire che comunque la scala dell'incidenza della popolazione ISEE rispetto alla popolazione totale è molto diversa a seconda delle politiche considerate, passando nei suoi valori massimi da quote maggiori del 15% nel caso delle prestazioni scolastiche a quote inferiori all'1,5% nel caso degli asili nido. Tra le dichiarazioni valide al 31.12.2003 in effetti le intenzioni espresse in DSU legate al mondo della scuola sono quelle più frequenti: cumulando la richiesta di agevolazione per le mense scolastiche e quella per le altre prestazioni scolastiche (la fornitura gratuita dei libri di testo e l'accesso a borse di studio) si ottiene più di un terzo del totale delle intenzioni espresse (cfr. Fig. 1.6, grafico a)[23]. Se alle prestazioni legate alla scuola si aggiungono anche quelle relative all'università (agevolazioni per le tasse o prestazioni per il diritto allo studio) si va oltre la metà delle intenzioni espresse. Meno di una su quattro sono invece le intenzioni di richiedere prestazioni economiche assistenziali (oltre agli assegni per il nucleo familiare e di maternità – le prime politiche che hanno usato l'ISEE a livello nazionale – la voce "altre prestazioni economiche assistenziali"), poco meno di una su dieci quelle relative alla voce "altro" e quelle per

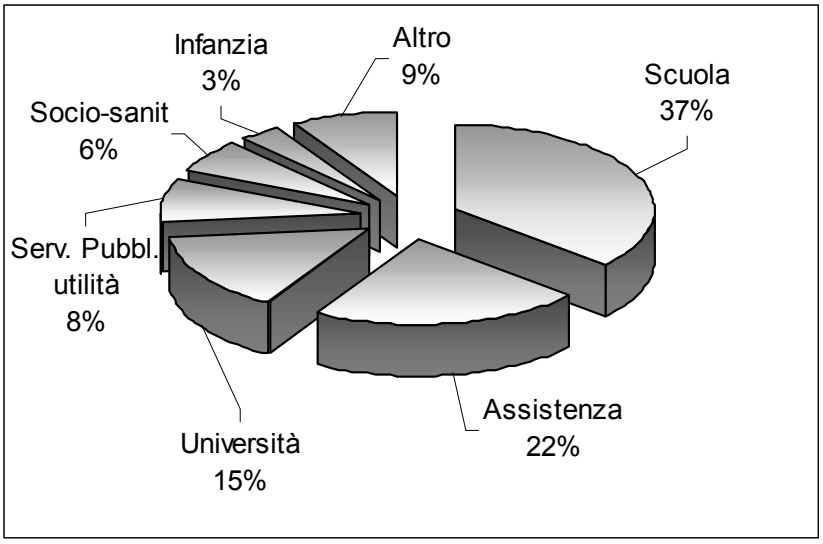
[22] Di un certo interesse è anche il dato relativo agli adattamenti apportati all'ISEE ed ai giudizi su vantaggi e criticità dell'uso dell'ISEE. Adattamenti sono stati introdotti in poco più di un terzo dei casi di utilizzo, essendo in prevalenza state apportate modifiche ai criteri definitori del nucleo familiare, il più delle volte restringendolo rispetto alla definizione data dal legislatore, in alcuni casi però andando in senso opposto; meno diffuse sono le modifiche ai criteri reddituali e patrimoniali e la stessa esplicita considerazione di quei criteri ulteriori pur previsti dal legislatore. Il Rapporto evidenzia anche come spesso la gestione dell'ISEE sia stata non sistematica e come vi siano state difficoltà nel passare da vecchi strumenti (e soglie fissate con riferimento ad altri indicatori) all'ISEE, anche per via della scarsa dimestichezza con la nuova variabile. Tra i vantaggi dell'ISEE, tra quanti lo applicano, molto rilevante è ritenuta soprattutto la disponibilità dell'attestazione derivante dalla DSU (ma non l'accesso alla banca dati INPS); meno entusiastica è la valutazione sulla maggiore omogeneità ed equità insita nell'ISEE (ritenuta in genere "rilevante" ma non "molto rilevante"). Specularmente, tra gli svantaggi è ritenuta poco rilevante la rigidità dei criteri di applicazione, mentre molto rilevante è la criticità riferita ai controlli. Non stupisce perciò come la richiesta di maggiore flessibilità sia poco diffusa, mentre tra gli sviluppi sollecitati sia soprattutto una maggiore attività di controllo della Guardia di Finanza.

[23] Totale che è evidentemente maggiore del numero di DSU, essendo possibile richiedere più di una prestazione.

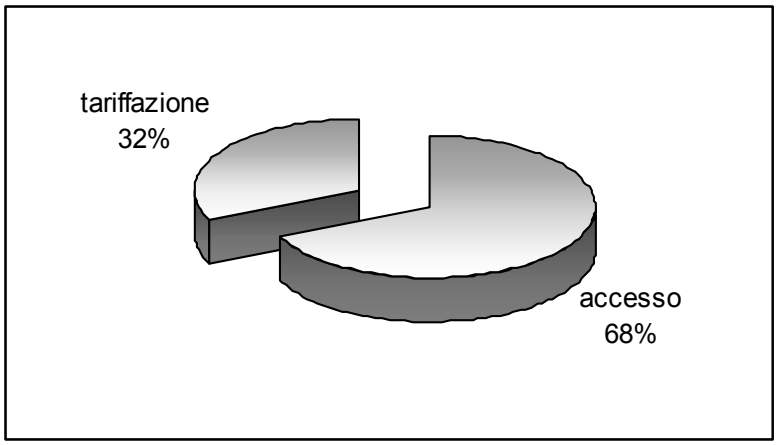
l'agevolazione del canone telefonico; quelle per asili-nido o altri servizi educativi per l'infanzia sono le meno rappresentate, 3 su 100.

Figura 1.6. Quota di prestazioni che si intende richiedere sul totale delle intenzioni espresse

a) per tipologia di prestazione



b) per tipologia di selettività



Fonte: INPS, Sistema informativo dell'ISEE
Nota: Nella voce "accesso" si includono le seguenti prestazioni: assegni per il nucleo familiare; assegni di maternità; prestazioni scolastiche legate alla fornitura gratuita dei libri di testo e all'accesso alle borse di studio; agevolazione del canone telefonico; altre prestazioni economiche assistenziali; servizi socio-sanitari domiciliari; la voce "altro" (trattandosi per lo più di prestazioni rivolte a settori disagiati della popolazione). Nella voce "tariffazione": agevolazioni per tasse universitarie; prestazioni per il diritto allo studio universitario (tipicamente tariffazione dei servizi mensa e alloggio); asili nido; mense scolastiche; servizi socio-sanitari diurni e residenziali.

Le prestazioni possono essere riaggregate in base alla tipologia di selettività esercitata dall'ISEE nell'erogazione, a seconda cioè che lo strumento venga prevalentemente utilizzato per stabilire l'*accesso* ad una particolare prestazione – tipicamente trasferimenti monetari (diretti o indiretti) a famiglie in stato di bisogno identificate attraverso la fissazione di una soglia ISEE relativamente bassa – o per stabilire la *tariffazione* (in termini di entità della compartecipazione al costo) della

prestazione – è il caso di servizi destinati all'intera collettività, ma la cui tariffazione è differenziata in base alle condizioni economiche dei beneficiari. Si tratta di una distinzione rilevante e che verrà adoperata più volte nei capitoli che seguono per sintetizzare le diversità insite nella pluralità di utilizzi delle DSU che danno luogo non ad una ma a più popolazioni ISEE. E*x-ante* ci si aspetta infatti condizioni socio-economiche differenti delle famiglie beneficiarie a seconda del tipo di selettività esercitata. Complessivamente, vi è comunque tra le intenzioni espresse una netta prevalenza – circa due terzi del totale – di quelle per le quali l'ISEE serve soprattutto a determinare l'accesso alla prestazione, più che il suo ammontare (cfr. Fig. 1.6, grafico b).

Queste frequenze, comunque, essendo calcolate sul totale delle intenzioni di richiedere prestazioni, non devono essere lette in termini di distribuzione tra le famiglie. Esse, infatti, possono essere distorte dalla possibilità di segnalare più di una prestazione nella stessa DSU, nonché dal livello di disaggregazione delle tipologie di prestazione esplicitate nel frontespizio. Essendo alcune prestazioni intimamente connesse le une con le altre – ad esempio, "prestazioni scolastiche (libri di testo, borse di studio, ecc.)" e "mense scolastiche" – nella Figura 1.6 la dichiarazione di chi richiede entrambe le prestazioni si conteggia due volte tra quelle legate alla scuola.

La richiesta di più di una prestazione con la stessa DSU è un fenomeno non trascurabile, riguardando quattro DSU su dieci ed essendo tra l'altro in crescita rispetto al 2002, quando le DSU con richieste multiple erano tre su dieci (cfr. Tab. 1.2). In maniera correlata in crescita è anche il numero medio di prestazioni segnalate per DSU (da 1,6 a 1,8). Ne risulta perciò una crescita del totale delle intenzioni espresse di richiedere prestazioni sociali di circa il 50% rispetto all'anno precedente, a fronte della crescita del 32% del totale delle DSU. Pur tenendo conto dei limiti di significatività prima richiamati – stante la natura non vincolante della segnalazione sulla tipologia di prestazione per la quale si vuole adoperare la DSU – si tratta di un dato che conferma la crescita di utilizzo dell'ISEE già insita nell'aumento del flusso di DSU[24].

Come atteso, i "mix" di prestazioni più frequenti sono comunque proprio quelli riguardanti prestazioni affini, e cioè le prestazioni scolastiche e quelle universitarie. Anche depurando dalla possibilità di segnalazioni di prestazioni multiple, rimane, pur ridimensionata, la caratterizzazione fortemente scolastica e universitaria del mondo ISEE, ché le DSU con riferimento "esclusivo" a questo mondo sono circa il 40% del totale. Inoltre, è proprio questa tipologia di prestazioni a spiegare l'elevata stagionalità nella presentazione delle DSU di cui si è dato conto all'inizio del capitolo (cfr. Fig.1.7).

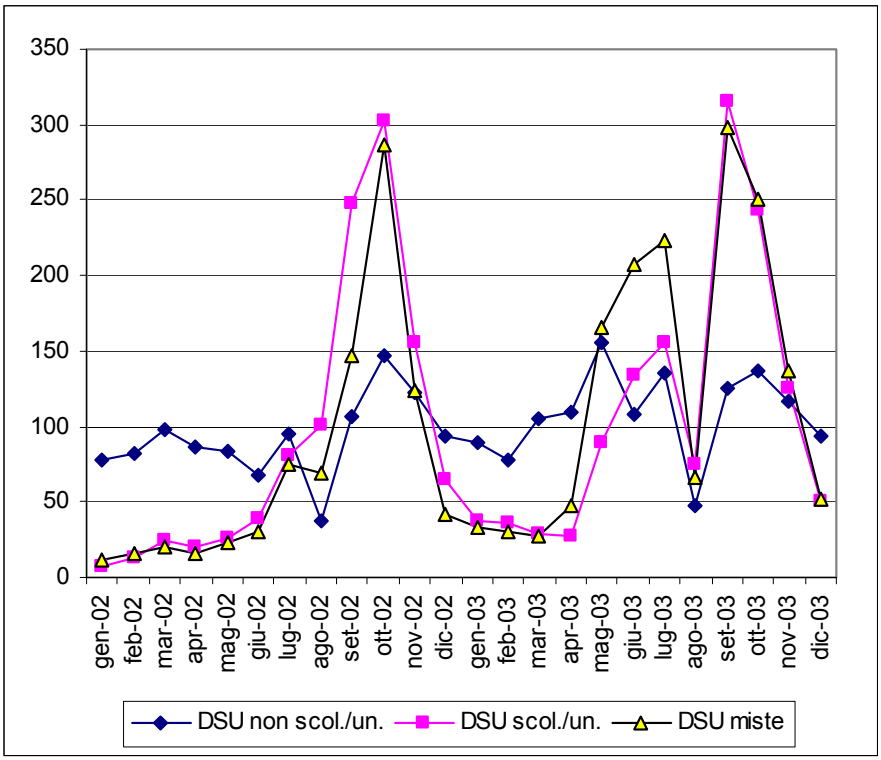
[24] Si tratta inoltre di un dato sottostimato, in quanto molte DSU vengono ripresentate dallo stesso dichiarante in un breve lasso di tempo senza alcuna variazione se non proprio quella di una diversa richiesta di prestazione nel frontespizio. Nel cap.2 si ritornerà sul fenomeno che è in realtà indice di un uso della DSU difforme da quello previsto dalla legge, avendo la dichiarazione validità annuale e non essendo prevista dalle norme la ripresentazione della DSU prima della scadenza in caso di richiesta di una prestazione diversa da quanto precedentemente indicato.

Tabella 1.2. Dichiarazioni sostitutive uniche per tipo, combinazione e numero di prestazioni che si manifesta l'intenzione di richiedere (*valori in % del totale DSU*)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	Italia 2003	Italia 2002*
Richiesta di un'unica prestazione						
Assegno per il nucleo fam. (3 figli minori)	2,1	1,5	2,6	4,3	3,5	9,2
Assegno di maternità	3,8	2,6	5,0	4,4	4,2	6,6
Asili nido e altri servizi ed. per l'infanzia	5,3	6,3	4,3	0,5	2,3	2,5
Mense scolastiche	12,0	1,4	4,5	2,0	3,5	4,0
Prest. scolastiche (libri, borse di studio,...)	11,2	12,3	14,1	26,5	21,3	23,4
Agevolazioni per tasse universitarie	4,4	2,4	3,7	0,8	1,8	1,6
Prestazioni del diritto allo studio universitario	1,9	6,1	1,8	1,1	1,9	2,7
Servizi socio sanitari domiciliari	1,8	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9
Servizi socio sanitari diurni, residenziali	0,6	0,6	0,4	0,3	0,4	0,3
Agev. per serv.di pubbl. utilità (telefono)	2,5	1,6	5,9	4,8	4,3	8,1
Altre prestazioni economiche assistenziali	7,1	9,3	6,2	7,2	7,3	5,1
Altro	8,0	30,4	7,9	4,4	8,3	6,8
Richiesta di più prestazioni						
Mense scol. e Prest. scol. (libri, borse)	5,1	1,1	6,5	3,5	3,8	2,3
Tasse univ. e diritto allo studio univ.	6,3	5,5	5,8	2,2	3,6	2,8
Prest. scol., tasse un. e diritto studio un.	2,8	1,4	3,2	2,3	2,4	2,5
Prest. Scol. e altre prest. econ assistenz.	0,6	0,7	1,0	2,9	2,1	1,2
Mense e prest. scol., tasse e dir. studio un.					1,7	1,5
Altre combinazioni di prestazioni	24,5	15,7	26,1	32,1	28,4	20,8
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Numero di prestazioni						
Richiesta di 1 prestazione	61,0	75,8	57,8	57,5	60,1	71,0
Richiesta di 2 prestazioni	24,5	15,8	22,9	19,8	20,3	14,6
Richiesta di 3 prestazioni	9,2	4,7	10,9	10,1	9,5	6,9
Richiesta di 4 o più prestazioni	5,3	3,7	8,5	12,6	10,1	7,5
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Numero medio di prestazioni per DSU	1,6	1,4	1,8	1,9	1,8	1,6

Fonte: INPS, Sistema informativo dell'ISEE
Note: (*) indica tutte le DSU acquisite al 31.10.2002

Fig. 1.7 – Dichiarazioni sostitutive uniche per tipologia di prestazione che si intende richiedere e per mese di sottoscrizione *(per ciascuna tipologia, indice con base 100 pari alla media mensile nel biennio)*



Fonte: INPS, Sistema informativo dell'ISEE

Box A – Il campione rappresentativo delle DSU

Vista la mole di DSU presenti nel Sistema Informativo dell'ISEE, per maggiore praticità nell'elaborazione dei microdati si è deciso di procedere all'estrazione di un campione rappresentativo delle dichiarazioni presenti in banca dati che comunque non pregiudicasse la significatività dei risultati. La gran parte delle statistiche e delle simulazioni controfattuali che si presenteranno nei capitoli seguenti derivano quindi dall'analisi di tale campione, estratto in maniera casuale utilizzando come criterio di selezione la data di nascita del dichiarante – quattro date nell'anno scelte a caso. Si è venuto così a costituire un campione di poco più dell'1% del totale delle DSU nel Sistema Informativo, contenente – in forma anonima – tutti i dati elementari delle dichiarazioni insieme alla loro data di sottoscrizione, a quella di acquisizione presso l'INPS e all'informazione sul canale di trasmissione (la natura cioè dell'ente che ha inviato la dichiarazione al sistema centralizzato).

Il campione utilizzato conta 24.000 DSU sottoscritte nel 2002 e quasi 31.000 sottoscritte nel 2003[25]. Tale dato non va confuso con il numero di famiglie nel campione, vista la possibilità che la DSU venga ripresentata (anche nel corso di validità della stessa, cfr. cap. 2) dal medesimo nucleo familiare. Per ottenere statistiche di sintesi sulle famiglie, sono state quindi eliminate dal campione tutte le dichiarazioni "plurime", mantenendosi per ciascun dichiarante una sola DSU per anno, la più vicina per data di sottoscrizione al 31 dicembre. Ne è risultato un campione di 27.756 famiglie "distinte" nel 2003 e 21.731 nel 2002. Tali informazioni sulle dichiarazioni plurime sono state anche adoperate per correggere i dati, computati sull'universo costituito dalla banca dati INPS, relativi al totale di DSU sottoscritte nell'anno e valide al 31 dicembre di quell'anno.

Per quanto si sia esaminato il fenomeno della ripresentazione delle DSU, in questo Rapporto il campione è stato adoperato solo a livello sezionale, senza sfruttare la banca dati in senso longitudinale, seguendo cioè nel tempo gli stessi soggetti per osservarne i mutamenti. Allo stato attuale del resto – per la modalità di costruzione del campione – è possibile seguire nel tempo un dato dichiarante (e il suo, eventualmente modificato, nucleo familiare), ma non tutte le persone incluse nella DSU presentata in un dato momento. Si consideri, ad esempio, il caso di un nucleo familiare presente nel campione che si separi per l'uscita di un figlio (non dichiarante) che va a

[25] Per quanto il periodo considerato si estenda dall'attivazione del Sistema Informativo (1° agosto 2001) alla data di estrazione del campione (il 28 aprile 2004), la gran parte delle elaborazioni si concentrerà sul sottoinsieme delle DSU sottoscritte nel biennio 2002-2003: da un lato, i primi mesi di "rodaggio" del Sistema Informativo non sono significativi dell'applicazione dell'ISEE sul territorio, l'obbligo del suo utilizzo essendo entrato in vigore solo nel gennaio 2002, dall'altro considerare solo porzioni di anno può essere fuorviante nell'analisi, data l'elevata stagionalità nell'invio delle dichiarazioni (è necessario inoltre un certo intervallo tra la data di estrazione e le osservazioni da considerare rappresentative dato il ritardo che in alcuni casi può accumularsi tra la sottoscrizione della DSU e il suo invio al sistema informativo).

costituire un nuovo nucleo con altri soggetti e si supponga che sia il nuovo che il vecchio nucleo (modificato) presentino una nuova DSU. Nel campione l'informazione relativa al nuovo nucleo è presente solo nella remota eventualità che anche il nuovo dichiarante sia nato nelle date scelte per l'estrazione del campione, mentre quella relativa al vecchio nucleo si mantiene solo se a presentare la nuova DSU continua ad essere lo stesso dichiarante della vecchia. Un'analisi longitudinale corretta presupporrebbe invece che tutti i singoli individui contenuti nel campione iniziale vengano poi seguiti per verificare la loro presenza a date successive, a tali informazioni dovendosi affiancare quelle estratte per la prima volta sulla base delle regole di estrazione di tipo sezionale. E' all'implementazione di questa strategia di utilizzo del sistema informativo dell'ISEE che si sta al momento lavorando con l'INPS.

2

Il funzionamento del Sistema informativo dell'ISEE

Questo capitolo si concentra sull'analisi della funzionalità amministrativa del Sistema informativo dell'ISEE, la banca dati che mette in rete gli enti erogatori di prestazioni sociali agevolate. Questi ultimi sono tutti collegati telematicamente all'INPS, al quale, secondo il dettato legislativo[26], devono trasferire entro dieci giorni dalla sottoscrizione le informazioni contenute nelle DSU eventualmente acquisite. L'INPS, oltre a calcolare e rendere disponibile in tempo reale l'ISEE, archivia i dati sostanzialmente per i seguenti fini:

- rendere disponibili le informazioni per successive interrogazioni (nel rispetto delle norme sulla tutela della *privacy* e quindi, sostanzialmente, nel caso di richiesta di altre prestazioni sociali nel corso dell'anno da parte dello stesso nucleo familiare);
- agevolare i controlli, sia alla periferia che al centro, anche mediante il collegamento con altre banche dati;
- permettere il monitoraggio e la valutazione dell'applicazione dell'ISEE e, più in generale, accrescere la conoscenza dell'utenza delle politiche sociali, anche a fini di programmazione.

In tal modo, quindi, le dichiarazioni, anziché essere richieste ogni volta ex-novo al cittadino, sono poi visibili, tramite interrogazioni che comunque salvaguardano il diritto alla *privacy*, dagli enti erogatori che debbano verificare la situazione di chi ad essi si rivolga per sollecitare una determinata prestazione. Condizione necessaria (ma non sufficiente) per l'adempimento delle suddette finalità è la corretta alimentazione della banca dati ed è perciò a questa delicata fase che si rivolgerà l'attenzione qui di seguito, descrivendo il flusso in entrata delle DSU, anche con riferimento alle differenze territoriali ed ai ritardi con cui il processo stesso viene espletato.

Oltre alla caratterizzazione della fase di acquisizione delle DSU, l'analisi contenuta in questo capitolo è anche propedeutica all'identificazione di dichiarazioni plurime facenti capo allo stesso

[26] Cfr. D. Lgs. 130/00, art. 5 e D.P.C.M. 18 maggio 2001, art. 2, comma 3.

nucleo familiare e che quindi, nel momento in cui si voglia descrivere la popolazione di famiglie che abbiano in essere una dichiarazione valida ad una certa data, debbano essere escluse perché si rischierebbe altrimenti di duplicare la stessa unità campionaria più volte[27]. Sia pure solo in maniera incidentale, tale operazione consentirà anche di trattare brevemente la questione del funzionamento del sistema informativo per quanto attiene le successive interrogazioni – la presenza di dichiarazioni plurime prive di innovazioni sostanziali essendo in presumibile contrasto, quanto meno *de facto*, con l'obiettivo di unicità della dichiarazione sancito dalla normativa – e quindi il concreto utilizzo dell'ISEE nella regolazione delle prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi. Al di là dei limiti che discendono dalla natura delle informazioni a nostra disposizione in questa sede, vi è da dire che in proposito la stessa legge istitutiva del sistema informativo contenente le DSU mancava di prevedere un collegamento con gli archivi delle prestazioni richieste e/o effettivamente concesse, indebolendo la possibilità di monitorare con esattezza le caratteristiche sociali ed economiche dei richiedenti e dei beneficiari effettivi delle singole prestazioni.

I dati adoperati in questo capitolo sono desunti dall'analisi del campione di DSU acquisite sino all'aprile 2004 (cfr. Box A). Poiché, pur essendo il sistema informativo operativo già dall'agosto del 2001, solo dal gennaio del 2002 è subentrato l'obbligo per gli enti erogatori di adeguarsi alla disciplina contenuta nel D.Lgs. 130/00, l'evoluzione temporale sarà considerata solo a partire dal 2002, terminata la prima fase di assestamento del nuovo sistema[28].

E' da ricordare che, nell'acquisizione delle DSU, agli enti erogatori ed agli stessi uffici periferici dell'INPS si affiancano i centri di assistenza fiscale (CAF), i quali possono acquisire e trasmettere le DSU – anche sulla base di apposite convenzioni con gli enti erogatori – ma non possono e non debbono interrogare la banca dati medesima. In effetti tra gli enti acquisitori sono proprio i CAF che hanno un ruolo d'assoluta preminenza, intermediando nel complesso del periodo osservato l'87% delle dichiarazioni pervenute, contro un 11% sottoscritto presso i comuni e meno del 2% presso l'INPS. La sostanziale assenza di altri canali di acquisizione delle DSU va in particolare rimarcata a fronte dell'ampio numero di dichiarazioni relative a prestazioni legate al mondo delle università[29].

Pur se ovunque maggioritario, il canale CAF raggiunge livelli minimi in Liguria, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, ove la quota di DSU sottoscritte presso i CAF è

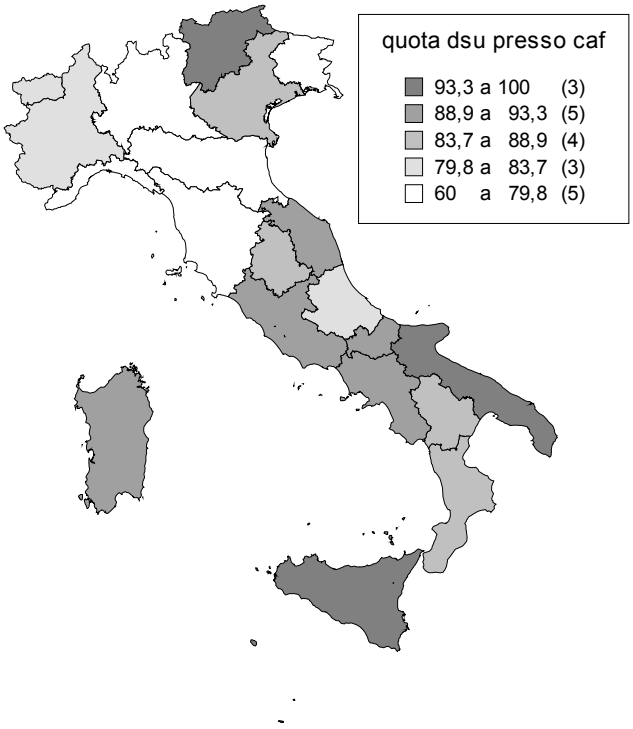
[27] Tale informazione è già stata adoperata nel capitolo precedente per ripulire il dato grezzo relativo all'universo alla data del 31 dicembre 2003.

[28] I dati sul totale delle dichiarazioni riguarderanno comunque anche le dichiarazioni pervenute prima del gennaio 2002, a partire dalla data iniziale di operatività del sistema. Per quanto riguarda la data finale di osservazione, l'estrazione del campione è avvenuta alla fine di aprile del 2004. L'analisi dei ritardi di acquisizione sarà limitata alle dichiarazioni sottoscritte entro marzo, per evitare distorsioni dovute al troncamento a destra delle osservazioni (cioè dichiarazioni sottoscritte ad aprile ma non ancora acquisite dal sistema informativo al momento dell'estrazione del campione).

[29] Cfr. tab. 1.2 e fig. 1.6 nel capitolo precedente.

inferiore all'80%, mentre in otto regioni (Trentino Alto Adige[30], Marche, Lazio, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna) è addirittura superiore al 90% (cfr. fig. 2.1). Il ruolo dei comuni è viceversa particolarmente rilevante in Lombardia (più di un terzo delle DSU), Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Toscana (più di un quinto delle DSU). Il comunque residuale ruolo degli uffici INPS, ha una certa significatività, con una quota superiore al 4% solo nelle regioni del Nord-Ovest e nel Friuli Venezia Giulia.

Fig. 2.1 – Quota delle Dichiarazioni sostitutive uniche sottoscritte presso i CAF – per regione di residenza del nucleo familiare *(valori percentuali)*



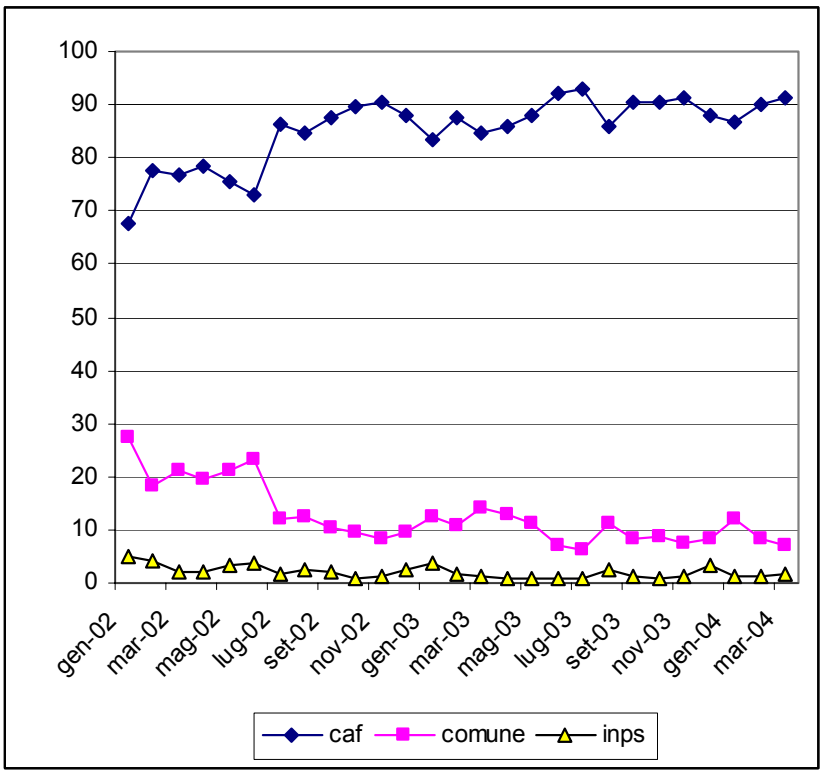
Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Questo ruolo predominante dei CAF non deriva da particolari prescrizioni normative – ché, a differenza di quanto avviene nel caso delle dichiarazioni di natura fiscale, la normativa non riserva ai CAF uno *status* particolare – bensì da una convenzione a valere su tutto il territorio nazionale stipulata dall'INPS alla fine del 2001 (che prevede un compenso a carico dell'INPS per ogni operazione di acquisizione e di trasmissione di DSU da parte dei CAF) e dalle convenienze di fatto manifestate da cittadini ed enti erogatori. Per questi ultimi, è evidente l'incentivo ad "esternalizzare" la funzione di acquisizione – ricadendone comunque l'onere su una diversa amministrazione – mentre i cittadini, attesa anche la similarità della DSU con le dichiarazioni fiscali, hanno plausibilmente apprezzato l'assistenza specializzata ottenibile a titolo gratuito presso i

[30] Il dato del Trentino A.A. è da considerare con una certa cautela dal punto di vista della significatività statistica, essendo presenti nel campione meno di 25 osservazioni.

CAF (per quanto non riconosciuta formalmente nella convenzione) e presumibilmente invece non sempre disponibile presso gli enti erogatori[31].

Fig. 2.2 –Distribuzione delle Dichiarazioni sostitutive uniche tra gli enti acquisitori - per mese di sottoscrizione (*valori percentuali*)



Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Nel tempo, questa prevalenza dei CAF come canale di acquisizione si è semmai rafforzata (cfr. fig. 2.2), con un progressivo decremento, particolarmente marcato nel 2002, delle quote di DSU acquisite tramite i comuni e l'INPS. Confrontando il primo trimestre di piena funzionalità del sistema[32] – gennaio/marzo 2002 – con il periodo corrispondente del 2004 (Tabella 2.1) si osserva come la quota di DSU sottoscritte presso i CAF sia cresciuta di 15 punti percentuali, partendo da meno di tre quarti del totale delle dichiarazioni sottoscritte. Il processo ha riguardato tutte le Regioni (con l'eccezione del Friuli Venezia Giulia) ed è stato particolarmente consistente (più di venti punti di crescita della quota CAF) in Abruzzo, Basilicata, Toscana e Marche.

Tenuto conto dell'andamento del numero assoluto di DSU (cfr. cap. 1) è il canale CAF che ha di fatto assorbito la notevole crescita dimensionale del flusso di dichiarazioni, soprattutto nei momenti di picco stagionale, di solito legati a particolari prestazioni come ad esempio quelle connesse con il

[31] Nonostante l'obbligo formalmente sancito dal D.P.C.M. 18 maggio 2001, art. 3, comma 2.

[32] La piena funzionalità è da intendersi nel senso dell'obbligo dei comuni a farvi parte. L'architettura informatica era infatti già stata predisposta dall'INPS, come detto, a partire dall'agosto 2001.

diritto allo studio[33]: in tali picchi il numero di dichiarazioni sottoscritte presso i CAF è arrivato ad essere quasi dieci volte il livello iniziale del gennaio 2002 rispetto ad un livello soltanto doppio presso comuni e INPS (si veda la Fig. 2.3 in cui l'andamento del numero di DSU sottoscritte è rappresentato in termini relativi rispetto al livello iniziale).

Tabella 2.1 – Distribuzione delle Dichiarazione sostitutive uniche sottoscritte nel primo trimestre del 2002 e del 2004, per ente acquisitore e per regione

	Caf		comune		Inps	
	1° trim. 2002	1° trim. 2004	1° trim. 2002	1° trim. 2004	1° trim. 2002	1° trim. 2004
Liguria	62,5	79,0	18,8	18,0	18,8	3,0
Lombardia	51,7	66,1	40,7	30,9	7,7	2,5
Piemonte	71,2	81,8	21,2	14,7	7,5	3,5
Val d'Aosta	.	.	.	.	.	.
Nord-Ovest	**60,0**	**72,5**	**31,4**	**24,3**	**8,5**	**2,8**
Emilia Rom.	65,5	80,1	31,7	15,5	2,8	2,8
Friuli Ven. G.	76,0	72,5	16,0	20,0	8,0	7,5
Trentino A.A.	.	.	.	.	.	.
Veneto	82,2	89,2	11,0	7,1	6,8	3,7
Nord-Est	**68,4**	**83,6**	**28,0**	**12,1**	**3,6**	**3,5**
Lazio	90,0	91,0	7,9	8,7	2,1	0,3
Marche	77,6	98,4	18,4	1,6	4,0	0,0
Toscana	64,8	85,6	29,6	11,6	5,7	2,7
Umbria	.	90,4	.	5,5	.	4,1
Centro	**80,7**	**91,1**	**15,9**	**7,7**	**3,5**	**1,2**
Abruzzo	61,2	88,2	36,7	11,8	2,0	0,0
Basilicata	51,2	79,2	44,2	20,8	4,7	0,0
Calabria	86,2	91,8	11,0	7,1	2,9	1,1
Campania	77,4	92,3	20,0	7,2	2,5	0,5
Molise	.	100,0	.	0,0	.	0,0
Puglia	88,6	97,6	8,5	1,6	2,9	0,8
Sardegna	75,0	91,3	25,0	6,3	0,0	2,5
Sicilia	82,0	98,7	17,3	0,8	0,7	0,5
Mezzogiorno	**80,9**	**94,5**	**17,3**	**4,8**	**1,9**	**0,7**
Italia	**74,6**	**89,6**	**21,9**	**8,8**	**3,5**	**1,4**

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

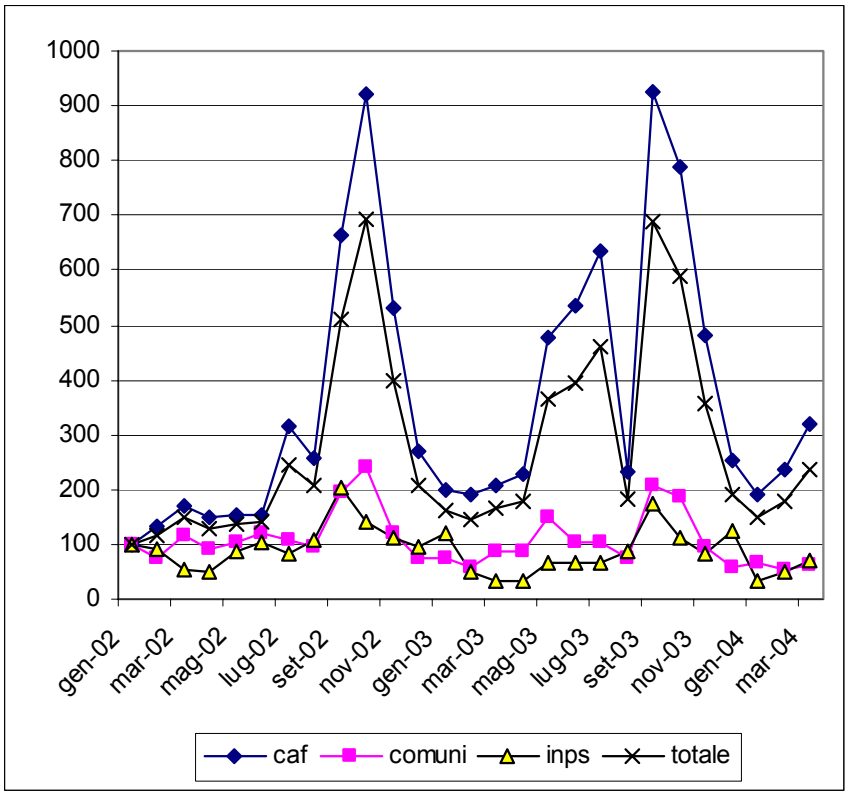
Note: "." indica meno di 25 osservazioni campionarie nella regione.

Considerando l'intervallo di tempo tra il momento della *sottoscrizione* della DSU e quello dell'*acquisizione* nel sistema informativo, nell'intero periodo di operatività qui osservato circa l'80% delle dichiarazioni è pervenuto alla banca dati entro il termine di legge dei dieci giorni dalla sottoscrizione. Come si vede nella tabella 2.2, questa quota varia molto a seconda del periodo di sottoscrizione e dell'ente acquisitore. Delle DSU sottoscritte nel 2002, solo tre su quattro erano acquisite dal sistema informativo entro i dieci giorni; nel primo trimestre del 2004 questa quota è

[33] Limitatamente alle prestazioni di diritto allo studio universitario, come detto, le DSU legate a tali prestazioni non sono state per nulla acquisite dalle Università stesse.

salita fin quasi al 90%[34]. In generale, sono le sedi decentrate dell'INPS gli enti acquisitori con la quota maggiore di DSU trasmesse entro i termini (il 90% sul totale delle DSU sottoscritte presso l'INPS, più della metà delle quali inviate nella stessa giornata di sottoscrizione); viceversa i comuni hanno rispettato i dieci giorni solo per due terzi dei casi, impiegando invece per una dichiarazione su cinque più di un mese nell'invio. La performance dei comuni è comunque notevolmente migliorata nel tempo, passando la quota delle DSU inviate nei termini di legge da poco più di metà nel 2002 a circa l'80% nel primo trimestre del 2004 e riducendosi nello stesso periodo la quota di dichiarazioni inviate oltre i due mesi da quasi una su cinque ad una quota marginale.

Fig. 2.3 - Dichiarazioni sostitutive uniche sottoscritte presso i diversi enti acquisitori - per mese di sottoscrizione (*numero indice, gennaio 2002=100*)



Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Il miglioramento nei tempi di acquisizione riguarda ad ogni modo tutti gli enti acquisitori, con una riduzione dei divari in termini di ritardo medio (cfr. Fig. 2.4). Nei comuni la riduzione è sensibilmente maggiore – si passa dai due mesi di ritardo medio per le DSU sottoscritte nel gennaio 2002 a meno di 10 giorni nell'agosto 2003 e nei mesi seguenti; ma anche i CAF hanno dimezzato il ritardo medio nel corso del secondo semestre del 2002 (da 20 giorni per le DSU sottoscritte in

[34] Per le modalità di costruzione del ritardo di acquisizione vanno peraltro ricordate le note di cautela esposte nella tabella 2.2. In particolare per quanto riguarda il ritardo medio e l'individuazione dei casi di ritardo estremo (cfr. oltre), il dato relativo alle DSU di recente sottoscrizione va perciò trattato con grande prudenza.

giugno a meno di 9 per quelle in novembre). Nel confronto tra il 2002 e il 2003 (cfr. tab. 2.3) la riduzione dei tempi di ritardo che ne è risultata nella media nazionale è stata di più di 7 giorni, riduzione alla quale ha anche contribuito l'accresciuto peso dei CAF, comunque caratterizzati da un ritardo medio inferiore. Scomponendo la riduzione registratasi in media d'anno tra 2002 e 2003, risulta che il 60% della riduzione (equivalente a quattro giorni e mezzo) è dovuto al guadagno di efficienza registratosi nei CAF, circa un quarto (due giorni) a quello avutosi nei comuni e il 12% (un giorno) alla sostituzione tra CAF e comuni[35].

Tabella 2.2 – Distribuzione delle Dichiarazioni sostitutive uniche per classi di ritardo nell'acquisizione nel Sistema informativo dell'ISEE

	Giorni tra la sottoscrizione e l'acquisizione					
Periodo di sottoscrizione	**meno di 10 giorni**	***di cui: stesso giorno***	**tra 11 e 30 giorni**	**tra 31 e 60 giorni**	**più di 60 giorni**	**totale**
CAF						
2002	78,1	*10,8*	14,0	4,0	3,8	100
2003	85,4	*14,1*	10,5	2,3	1,8	100
1° trim. 2004*	88,6	*16,9*	9,9	1,4	0,2	100
Totale	82,8	*13,0*	11,8	2,9	2,5	100
Comuni						
2002	56,1	*27,6*	15,2	9,5	19,2	100
2003	77,3	*48,8*	12,2	5,0	5,5	100
1° trim. 2004*	81,9	*57,7*	13,8	3,6	0,8	100
Totale	67,0	*38,9*	13,8	7,2	12,0	100
INPS						
2002	87,2	*47,5*	6,9	2,6	3,3	100
2003	92,4	*60,8*	5,7	1,0	1,0	100
1° trim. 2004*	85,7	*52,4*	9,5	4,8	0,0	100
Totale	89,3	*53,4*	6,6	2,1	2,1	100
Totale						
2002	75,5	*13,8*	14,0	4,7	5,8	100
2003	84,8	*17,9*	10,5	2,5	2,1	100
1° trim. 2004*	88,0	*21,1*	10,2	1,6	0,3	100
Totale	80,6	*16,4*	11,9	3,5	4,0	100

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Nota: (*) Il campione è stato estratto il 28 aprile 2004. Il ritardo massimo osservabile per le dichiarazioni sottoscritte nel primo trimestre 2004 si colloca quindi nell'intervallo compreso tra 119 giorni (per le DSU sottoscritte il 1° gennaio) e 28 giorni (per quelle sottoscritte il 31 marzo). I dati relativi a tale periodo non vanno pertanto considerati come definitivi.

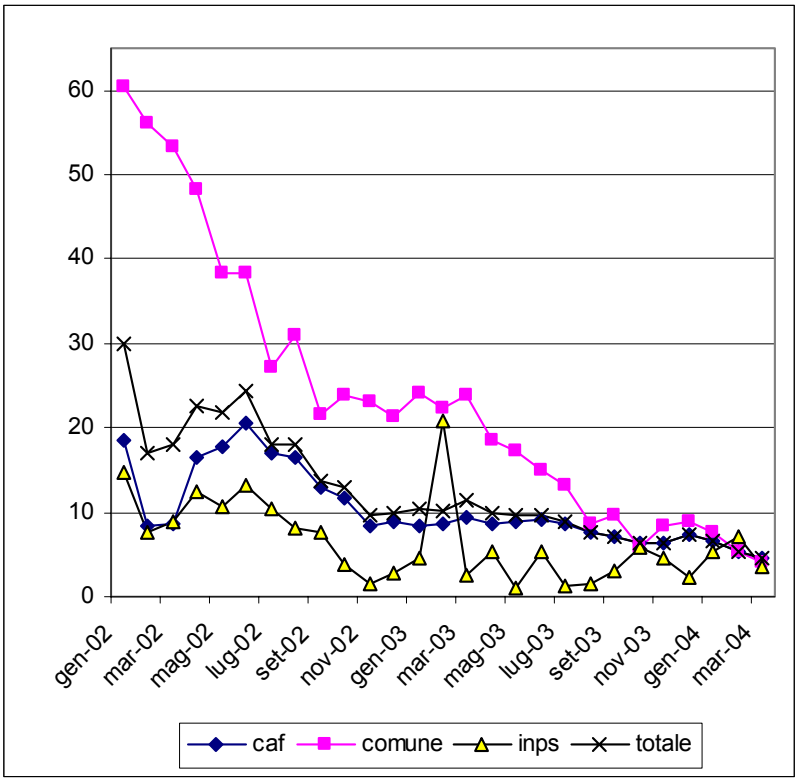
[35] Trascurabile è il contributo che viene dalle vicende relative alle minoritarie DSU sottoscritte presso l'INPS.

Tabella 2.3 – Ritardo medio di acquisizione nel Sistema informativo delle dichiarazioni sostitutive uniche e quota dichiarazioni acquisite, per anno di sottoscrizione e per ente acquisitore

	Ritardo medio		Quota dichiarazioni	
	2002	**2003**	**2002**	**2003**
CAF	12,8	7,8	84,9	89,6
Comuni	34,5	13,5	13,0	9,1
INPS	8,0	4,2	2,1	1,3
Totale	15,6	8,3	100	100

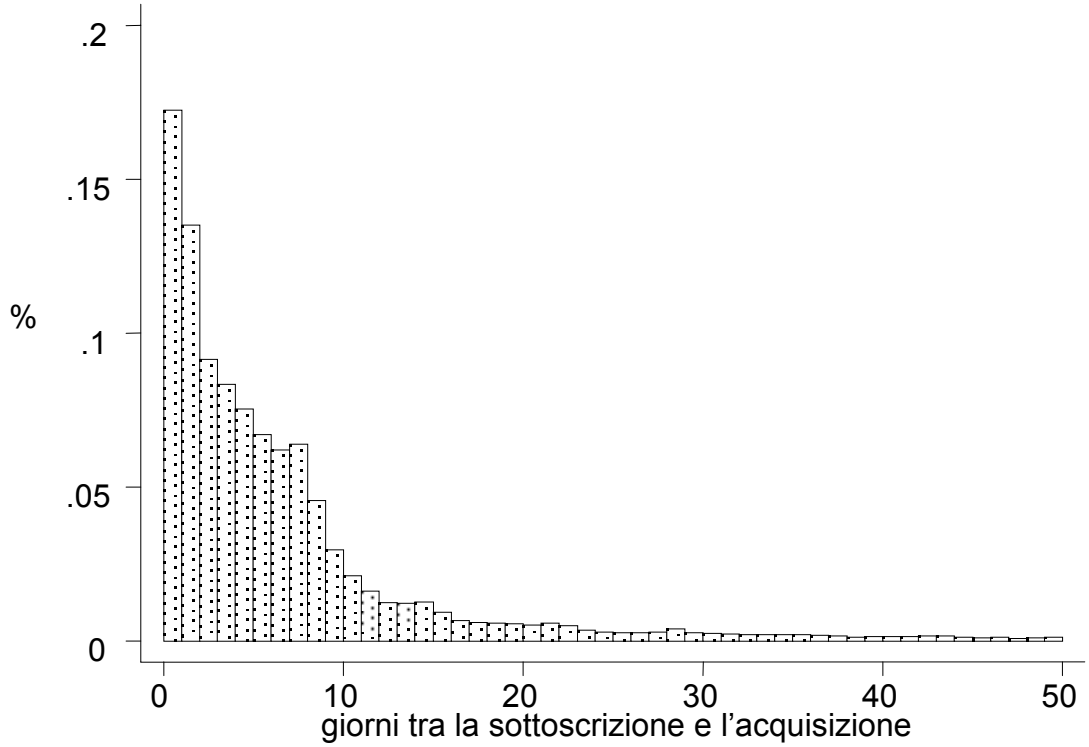
Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Fig. 2.4 – Ritardo medio di acquisizione nel Sistema informativo delle dichiarazioni sostitutive uniche, per mese di sottoscrizione e per ente acquisitore (*numero di giorni*)



Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Fig. 2.5 – Distribuzione delle dichiarazioni sostitutive uniche per giorni di ritardi di acquisizione nel Sistema informativo dell'ISEE

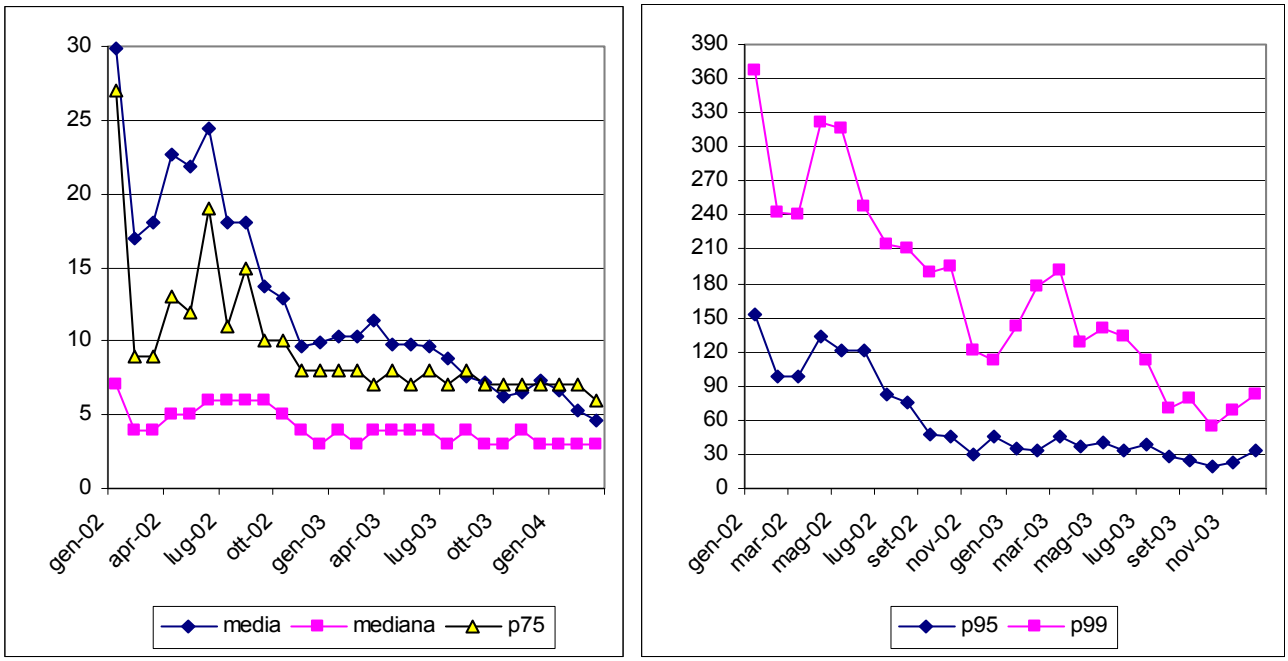


Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Sul ritardo medio pesa in misura notevole il piccolo raggruppamento delle DSU con ritardi di acquisizione molto elevati (cfr. Figura 2.5); in effetti, la probabilità che una singola dichiarazione non sia inviata in tempi brevi al sistema informativo è molto bassa, ma alcune tra le relativamente poche dichiarazioni acquisite in tempi più lunghi hanno ritardi molto considerevoli. Per tener conto di ciò, nella Figura 2.6 si presenta l'andamento nel tempo di alcune misure di sintesi della distribuzione diverse dal dato medio complessivo: effettivamente, sin dall'inizio del periodo di osservazione il ritardo mediano supera raramente i cinque giorni (quindi metà delle dichiarazioni sottoscritte viene acquisita dal sistema in tempi ben più rapidi di quelli consentiti dalle norme); la forbice tra media e mediana, all'inizio molto alta (16 giorni nel primo trimestre del 2002), tendeva a chiudersi con il passare dei mesi (giungendo nell'ultimo trimestre del 2003 a due giorni e mezzo). E' l'effetto, come si può vedere nel grafico a destra della figura, della drastica riduzione dei tempi di acquisizione delle dichiarazioni "più lente": tra le DSU sottoscritte nel gennaio 2002, ve ne era un 1% non ancora acquisito nel sistema dopo un anno (quando la DSU non ha più alcuna validità); l'acquisizione del 99% delle DSU sottoscritte nel gennaio 2003 ha richiesto invece meno di cinque mesi, con un ulteriore riduzione fino a meno di tre mesi per quelle sottoscritte alla fine del 2003[36].

[36] Quest'ultimo dato è comunque da interpretare con cautela, ricordando che la data di estrazione del campione è la fine di aprile 2004.

Fig. 2.6 – Ritardo di acquisizione nel Sistema informativo delle dichiarazioni sostitutive uniche per mese di sottoscrizione, media, mediana, 75°, 95° e 99° percentile (*numero di giorni*)



Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Analizzando le differenze territoriali nei ritardi di acquisizione, la variabilità regionale della quota di DSU inviate entro il termine dei dieci giorni è apprezzabile, ma non eccessiva (cfr. Fig. 2.7): sull'intero periodo di osservazione, solo in due regioni (Lazio e Basilicata) si tratta all'incirca del 70% del totale delle DSU sottoscritte; in altre tre regioni (Campania, Puglia e Abruzzo) la quota è poco meno dell'80%, mentre nel resto d'Italia i valori sono compresi tra l'80 e il 90% delle DSU[37]. La tendenza alla riduzione dei tempi medi di acquisizione è comunque ben visibile in tutte le ripartizioni (cfr. Fig. 2.8): dopo una certa erraticità nel corso del 2002 (soprattutto nel Centro e nel Mezzogiorno), dalla seconda metà del 2003 emerge un andamento decrescente sostanzialmente indistinguibile tra le diverse ripartizioni.

Le differenze territoriali nei tempi di acquisizione non sembrano correlabili alle prima ricordate differenze nel peso dei diversi canali di acquisizione, quanto alla dimensione (relativamente al numero di famiglie residenti) del flusso regionale delle acquisizioni medesime (cfr. Fig. 2.9). In altri termini, le DSU sembrano procedere più spedite laddove c'è meno "traffico", indipendentemente dal "veicolo" utilizzato, pur con alcune realtà di performance (in termini di tempi di acquisizione) particolarmente buona (ad esempio la Valle d'Aosta, nel cui caso peraltro la ridotta dimensione del campione adoperato suggerisce una certa cautela interpretativa) o cattiva (è il caso del Lazio, chiaramente dominato dalla città di Roma).

[37] Con l'eccezione della Valle d'Aosta con il 93,6% di DSU inviate entro i termini.

Fig. 2.7 – Quota Dichiarazioni sostitutive uniche acquisite dal sistema informativo dell'ISEE entro dieci giorni dalla sottoscrizione – per regione di residenza del nucleo familiare *(valori percentuali)*

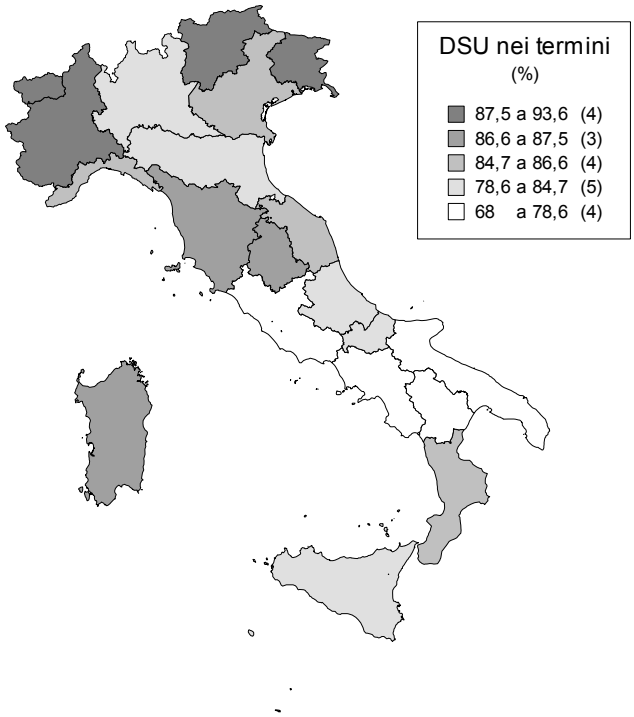
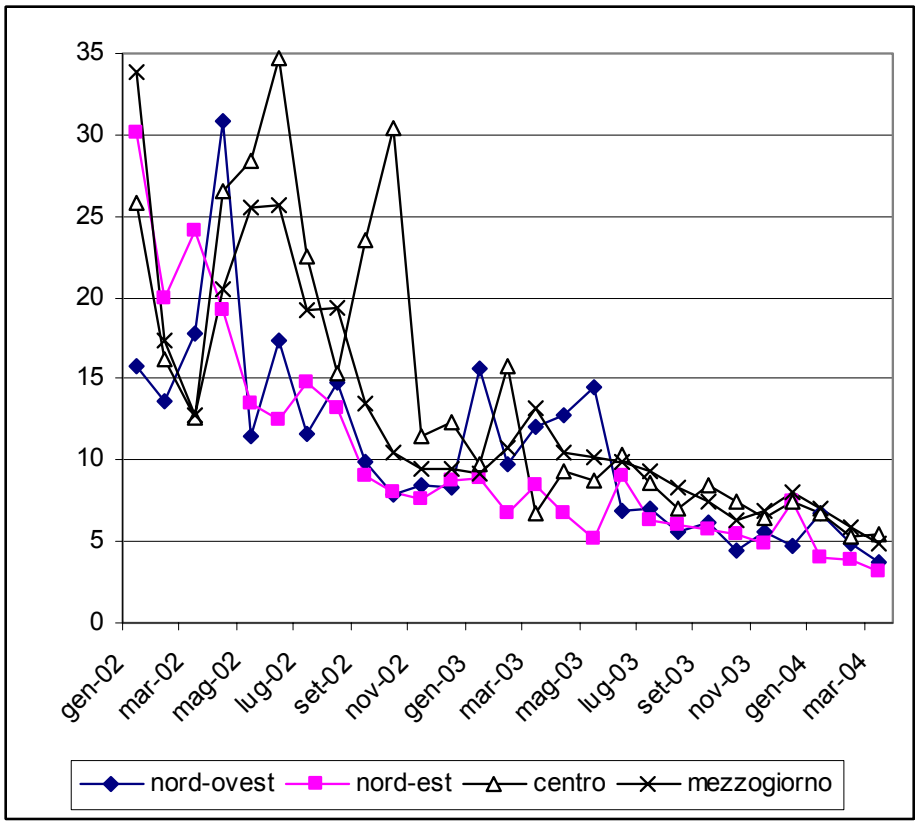
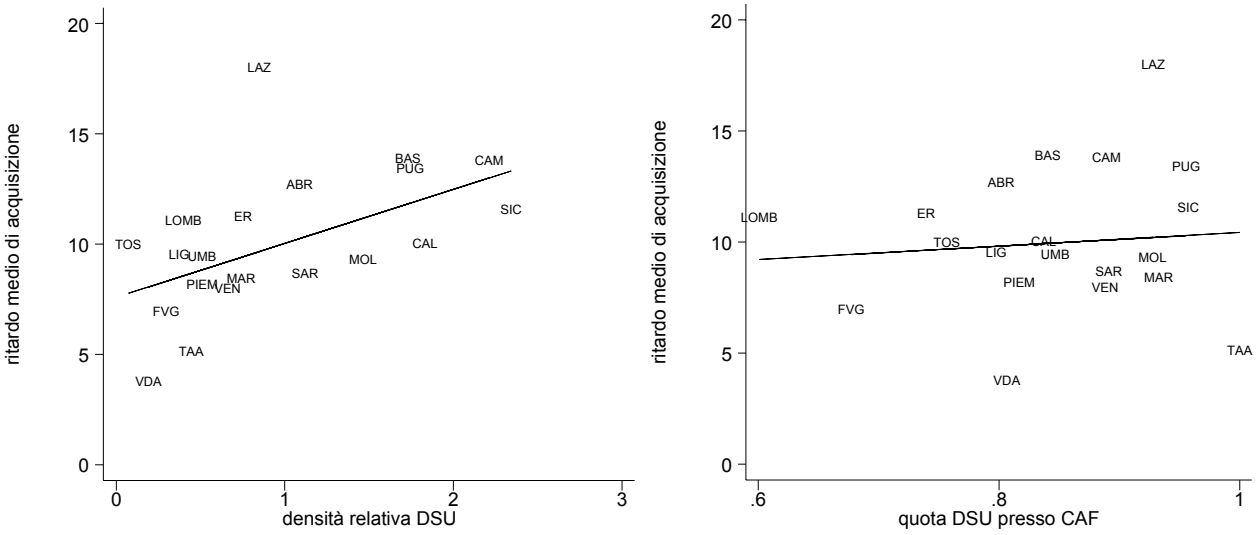


Fig. 2.8 – Ritardo medio di acquisizione nel Sistema informativo delle dichiarazioni sostitutive uniche, per mese di sottoscrizione e per ripartizione territoriale (*numero di giorni*)



Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Fig. 2.9 – Ritardo medio di acquisizione nel Sistema informativo delle dichiarazioni sostitutive uniche in relazione alla "densità" relativa delle DSU(*) e alla quota di DSU sottoscritte presso i CAF, per regione di residenza del nucleo familiare



Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Nota: (*) per densità relativa delle DSU si intende il rapporto tra numerosità delle DSU e numerosità delle famiglie (cfr. tab. 1 del cap. 1), normalizzato rispetto al dato medio nazionale.

Come già anticipato, non siamo in grado in questa sede di valutare pienamente la fase di interrogazione delle DSU. Possiamo però fornire alcune indicazioni indirette esaminando le DSU sottoscritte dallo stesso dichiarante in un intervallo di tempo limitato. Questa analisi, anche propedeutica all'operazione di pulizia del campione di famiglie che abbiano sottoscritto una DSU valida ad una certa data, permetterà infatti di distinguere tra le situazioni in cui il cittadino ripresenti la dichiarazione per aggiornare alcuni dati in essa contenuta – a ciò essendo indotto da proprie valutazioni di convenienza[38] o dalla sollecitazione di un ente erogatore [39] – e i casi di dichiarazioni plurime (in un intervallo di tempo limitato) prive di mutamenti nei dati rilevanti ai fini ISEE o nel riferimento temporale degli stessi, conseguenza plausibile della mancata interrogazione *on line* del sistema informativo da parte degli enti erogatori ovvero di una cattiva conoscenza del periodo di validità della DSU da parte dei cittadini che richiedono più di una prestazione sociale agevolata.

[38] Il D. Lgs. 130/00, art. 4, comma 2. sancisce che la DSU vale un anno dal momento della sottoscrizione, ma vi è la possibilità di ripresentare una nuova dichiarazione entro il periodo di validità della vecchia qualora il cittadino "intenda far rilevare mutamenti delle condizioni familiari ed economiche ai fini del calcolo dell'ISEE". Nel caso di ripresentazione in prossimità della data di scadenza della dichiarazione precedente, al di là del più probabile verificarsi di una variazione delle condizioni familiari ed economiche rilevanti ai fini del calcolo dell'ISEE, è anche da tenere in conto che l'utente può essere indotto da ragioni di convenienza amministrativa a rinnovare prima della data di scadenza teorica, magari neppure ricordata con precisione, la propria situazione ISEE.

[39] Il D.P.C.M. 4 aprile 2001, n. 242, art. 6, comma 3. prevede un unico caso in cui l'ente erogatore può richiedere una DSU aggiornata ai propri utenti, e cioè "quando la dichiarazione sostitutiva non fa riferimento ai redditi percepiti nell'anno precedente".

Come si può vedere nella tabella 2.4, nell'intero periodo di operatività della banca dati, per quasi il 9% delle DSU considerate "valide" dal sistema (cioè escludendo gli invii segnalati come rettifica di precedenti DSU eventualmente contenenti errori) il dichiarante risulta aver sottoscritto un'altra dichiarazione nei successivi sei mesi [40]. In più di un terzo dei casi tale nuova DSU non presenta alcuna delle variazioni per le quali una nuova dichiarazione è prevista dalla legge: non cambia il nucleo familiare (91,5% delle dichiarazioni plurime), non cambiano l'ISEE e i redditi (31,5% delle dichiarazioni plurime) e non cambia neppure il riferimento temporale di questi ultimi (23,2% dei casi).

All'interno di queste dichiarazioni plurime si segnala in particolare la presenza di DSU reinviate nello stesso giorno, pari all'1,3% del totale, per le quali sarebbe del resto difficilmente ipotizzabile l'esistenza di genuine variazioni dei dati rilevanti, il fenomeno essendo plausibilmente ascrivibile, nella sua totalità, ad errori corretti con l'invio di una nuova dichiarazione e non (come avrebbe dovuto essere) in rettifica alla DSU già inviata. Nel corso del tempo le dichiarazioni plurime nella stessa giornata sono diminuite considerevolmente, passando da quasi il 5% delle DSU sottoscritte nel 2001 a solo l'1% del 2003 (cfr. Tab. 2.5)[41].

Nel caso di dichiarazioni plurime entro i sei mesi ma non nello stesso giorno è invece essenziale distinguere tra le dichiarazioni che non presentano alcuna variazione[42] – considerabili alla stregua d'un indicatore di inefficienza – e quelle invece in cui sussistono cambiamenti effettivi[43]. Tra tutte le dichiarazioni che risultano reinviate in un arco di sei mesi (ma non nella stessa giornata) – pari al 7,5% del totale delle DSU validate dal sistema – i due terzi presentano delle differenze rispetto alla dichiarazione successivamente sottoscritta, il resto no. Quindi per circa il 2,5% del totale delle DSU – un dato che non mostra evoluzioni tra il 2002 e il 2003 – la semplificazione amministrativa introdotta con la dichiarazione unica e la banca dati centralizzata interrogabile da tutti gli enti erogatori non sembra funzionare: plausibilmente, alla richiesta di nuove prestazioni sociali

[40] La soglia di sei mesi è stata scelta, arbitrariamente, per minimizzare l'eventualità di quei casi di riproposizione della DSU per via di eventuali convenienze amministrative a rinnovarla prima della data di scadenza teorica o per dimenticanza della stessa. Avendo scelto tale soglia, si tralasciano nell'analisi le DSU sottoscritte nel 2004. Più precisamente, queste ultime sono prese in considerazione solo in quanto "ripetizioni" rispetto ad altre dichiarazioni sottoscritte nell'anno precedente. Così, le percentuali in tabella tengono conto delle DSU sottoscritte nel corso del secondo semestre 2003, il cui dichiarante ha ripresentato la dichiarazione nei mesi del 2004 qui osservati, ma trascurano le DSU plurime che fanno riferimento al solo 2004: dato il troncamento a destra dell'intervallo di osservazione (si osservano le DSU acquisite entro aprile e sottoscritte entro marzo), estendere l'analisi al 2004 avrebbe comportato una evidente sottostima del fenomeno.

[41] Va inoltre detto che la dichiarazione plurima nel corso della stessa giornata indica un'errata segnalazione dello *status* di una DSU ma è ininfluente da un punto di vista amministrativo, perché l'ultima dichiarazione comunque annulla e rimpiazza quella precedentemente inviata e l'INPS non subisce un aggravio di oneri qualora la DSU sia inviata dal CAF, ché il compenso è previsto solo per le dichiarazioni sottoscritte in giorni diversi.

[42] Limitatamente agli aspetti per cui le norme prevedono la presentazione di una nuova dichiarazione illustrati prima nel testo.

[43] Ovviamente non è impossibile che anche in questo caso si tratti di mere rettifiche, non segnalate in quanto tali, per cui comunque l'indicatore di inefficienza considerato potrebbe rappresentare una sottostima del fenomeno.

corrisponde in questi casi la presentazione di una nuova DSU. Il fenomeno, per quanto non trascurabile, appare comunque circoscritto.

Privo di trend è anche il dato relativo a quello che potrebbe viceversa considerarsi un indicatore di efficienza del sistema informativo, ovverosia la frequenza delle dichiarazioni ripetute con modifica dell'anno di riferimento dei dati reddituali, unico caso in cui l'ente erogatore può sollecitare una nuova DSU pur in presenza di altra dichiarazione precedente valida. L'ente in questo caso si assicura un aggiornamento della situazione economica del richiedente e, derivandone un allineamento nel tempo delle posizioni reddituali, un trattamento più equo della propria utenza. Nel complesso del periodo l'evento in questione interessa l'1.9% delle DSU.

Considerando l'incidenza delle dichiarazioni plurime nella stessa giornata e di quelle ripresentate entro sei mesi e senza variazioni distintamente per area geografica (tab. 2.6) e per canale di acquisizione (tab. 2.7) si evidenzia una maggiore rilevanza di tali indizi di inefficienza nelle regioni del Mezzogiorno e nel caso dei Comuni. Peraltro, è il canale CAF ad emergere per quanto concerne le dichiarazioni plurime entro i sei mesi (ma non nello stesso giorno) prive di variazioni.

Tabella 2.4 – Dichiarazioni sostitutive uniche il cui dichiarante ha ripresentato la dichiarazione nei sei mesi successivi rispetto alla data di sottoscrizione

DSU che risultano ripresentate con sottoscrizione:	**In % del totale DSU**	**Differenze rispetto alla DSU successivamente sottoscritta**				
		Nessuna differenza	Stesso nucleo, diverso anno rif.	Stesso nucleo e anno rif., diverso ISE	Diverso nucleo	Totale
nello stesso giorno	1,3	55,2	13,3	27,1	4,5	100
entro tre mesi, ma non nello stesso giorno	4,2	36,7	18,4	35,5	9,4	100
tra i tre e i sei mesi successivi	3,3	30,2	32,9	28,2	8,8	100
Totale (entro sei mesi successivi)	8,8	36,9	23,2	31,5	8,5	100

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Tabella 2.5 – Dichiarazioni sostitutive uniche il cui dichiarante ha ripresentato la dichiarazione nei sei mesi successivi rispetto alla data di sottoscrizione – per anno di sottoscrizione *(in % del totale DSU sottoscritte)*

DSU che risultano ripresentate con sottoscrizione:	**2001**	**2002**	**2003**	**Totale**
nello stesso giorno	4,8	1,4	1,0	1,3
entro tre mesi, ma non nello stesso giorno	1,7	4,1	4,3	4,2
di cui:				
nessuna differenza	.	*1,5*	*1,6*	*1,5*
stesso nucleo, diverso anno riferimento	.	*0,6*	*0,9*	*0,8*
stesso nucleo e anno rif., diverso Ise	.	*1,7*	*1,4*	*1,5*
diverso nucleo	.	*0,3*	*0,4*	*0,4*
tra i tre e i sei mesi successivi	3,2	3,5	3,2*	3,3
di cui:				
nessuna differenza	.	*1,1*	*1,0**	*1,0*
stesso nucleo, diverso anno riferimento	.	*1,2*	*1,0**	*1,1*
stesso nucleo e anno rif., diverso Ise	.	*1,0*	*0,9**	*0,9*
diverso nucleo	.	*0,2*	*0,4**	*0,3*
Totale (entro sei mesi successivi)	9,7	9,0	8,5	8,8

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Note: (.) indica meno di 25 osservazioni campionarie.
(*) Il campione è stato estratto il 28 aprile 2004. Per le DSU sottoscritte nell'ultimo trimestre del 2003, tenuto conto del ritardo di acquisizione, l'intervallo tra i tre e i sei mesi dalla sottoscrizione non è completamente osservato. Il dato è quindi da interpretare con cautela.

Tabella 2.6 – Dichiarazioni sostitutive uniche il cui dichiarante ha ripresentato la dichiarazione nello stesso giorno o, senza differenze rispetto alla successiva, entro sei mesi alla data di sottoscrizione – per ripartizione territoriale *(in % del totale DSU sottoscritte)*

DSU che risultano ripresentate con sottoscrizione:	**Nord-Ovest**	**Nord-Est**	**Centro**	**Mezzogiorno**	**Italia**
nello stesso giorno	1,2	0,9	1,3	1,3	1,3
entro tre mesi (non nello stesso giorno) e senza differenze rispetto alla successiva	0,8	0,8	1,2	1,9	1,5
tra i tre e i sei mesi successivi e senza differenze rispetto alla successiva	0,4	0,6	0,5	1,3	1,0
Totale	2,4	2,4	3,1	4,5	3,8

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Tabella 2.7 – Dichiarazioni sostitutive uniche il cui dichiarante ha ripresentato la dichiarazione nello stesso giorno o, senza differenze rispetto alla successiva, entro sei mesi alla data di sottoscrizione – per ente acquisitore *(in % del totale DSU sottoscritte)*

DSU che risultano ripresentate con sottoscrizione:	**CAF**	**Comuni**	**INPS**	**Totale**
nello stesso giorno	1,0	3,2	1,8	1,3
entro tre mesi (non nello stesso giorno) e senza differenze rispetto alla successiva	1,6	0,9	1,0	1,5
tra i tre e i sei mesi successivi e senza differenze rispetto alla successiva	1,1	0,6	0,7	1,0
Totale	3,7	4,7	3,6	3,8

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

3

La popolazione ISEE: caratteristiche socio-demografiche delle famiglie

In questo e nel prossimo capitolo si procederà ad una caratterizzazione delle famiglie facenti parte della popolazione ISEE sulla base delle informazioni anagrafiche, sociali ed economiche presenti nella DSU. A questo proposito è utile ricordare le peculiarità della popolazione ISEE, da non identificare necessariamente con la popolazione beneficiaria di politiche sociali, né con quella in condizione di bisogno. Come già sottolineato in precedenza, va considerato che:

- la popolazione ISEE è una popolazione di *richiedenti* talune (non tutte le[44]) prestazioni sociali sottoposte alla prova dei mezzi, prestazioni non necessariamente poi effettivamente concesse;
- il fatto che una certa prestazione esista (ad es. gli asili nido in un dato ambito territoriale) e che sia regolata adoperando l'ISEE è l'evento scatenante la sottomissione della DSU e l'inclusione di un dato nucleo familiare nella popolazione ISEE;
- le prestazioni che sollecitano la presentazione della DSU e l'inclusione nella popolazione ISEE sono alquanto eterogenee tra di loro, in particolare dovendosi rilevare che nel caso di utilizzo dell'ISEE per la tariffazione di (e non per l'accesso a) servizi, la popolazione coinvolta include anche nuclei familiari ben distanti da una condizione di bisogno (si pensi all'agevolazione per le tasse universitarie che comunque attiene ad un fenomeno in cui è in prevalenza coinvolta la parte più ricca della popolazione).

Quindi, il quadro che verrà descritto in questo capitolo e nel successivo non va inteso come sostitutivo del quadro statistico relativo all'intera platea di beneficiari di politiche sociali[45], né di quello abitualmente definito dall'ISTAT in tema di povertà.

[44] Vi sono esclusioni di legge relative a prestazioni nazionali (ad esempio, pensioni e assegni sociali o l'indennità di accompagnamento) e vi è il possibile mancato effettivo ricorso all'ISEE in sede di politiche locali. Inoltre, come sottolineato nel cap. 2, anche laddove l'ISEE sia adoperato localmente, persistono casi di non effettivo utilizzo del suo sistema informativo centralizzato.

L'unità di analisi adoperata è sempre il nucleo familiare. Anche quando la prestazione che abbia sollecitato la presentazione della DSU è di carattere individuale, è la condizione del nucleo familiare che determina l'ISEE. Le elaborazioni sono state effettuate su un campione – descritto nel Box A - rappresentativo dell'universo di famiglie che hanno presentato una DSU in un dato anno e che siano quindi valide, ai sensi della normativa, al 31 dicembre dello stesso anno. Data la possibilità di ripresentazione di una DSU nel corso dei 12 mesi di validità della precedente[46], al fine di evitare doppi conteggi si sono escluse le eventuali dichiarazioni plurime presentate nel corso dello stesso anno solare, mantenendo solo l'ultima dichiarazione presentata, quella più prossima al 31 dicembre, che, ai termini di legge, sostituisce integralmente le precedenti. Questa operazione comporta l'esclusione del 9,7% (2965 casi) delle osservazioni originariamente estratte relative al 2003 e del 9,4% (2248 casi) di quelle relative al 2002[47], un dato che va interpretato alla luce di quanto già osservato nel capitolo 2 circa l'elevata probabilità che molte delle ripresentazioni avvengano a causa di un non perfetto funzionamento della macchina amministrativa e non solo in applicazione della disciplina che prevede, ed impone, la ripresentazione della DSU solo in caso di variazioni (reddituali, patrimoniali o di composizione del nucleo familiare) rilevanti[48].

Passando alle caratteristiche socio-demografiche della popolazione ISEE (quelle economiche saranno oggetto del prossimo capitolo), un primo dato che in proposito emerge è che i nuclei familiari hanno una *dimensione* media piuttosto ampia (cfr. Tab. 3.1): 3,5 persone a fronte di un dato censuario (al 2001) di 2,6 persone. Vi influisce la sovrarappresentazione nella popolazione

---

[45] Per un quadro d'assieme si rimanda a questo proposito al Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali, di prossima pubblicazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

[46] Per le modalità di costruzione del campione non siamo peraltro in grado di individuare, ed eliminare, i casi in cui un soggetto diverso dal dichiarante precedente (ma comunque appartenente al nucleo familiare) ripresenti la DSU per conto dell'intero nucleo.

[47] Il campione concretamente utilizzato nell'analisi conta dunque 27.756 osservazioni nel 2003 e 21.731 nel 2002. Si ricorda che le percentuali qui riportate nel testo sono anche quelle adoperate nella stima del numero di famiglie complessivamente presenti nel sistema informativo, numero che è inferiore a quello delle DSU archiviate (cfr. Tab. 1.1).

[48] Si noti che la logica di individuazione delle dichiarazione plurime qui adoperata è diversa da quella impiegata nel capitolo 2. Qui si tratta di considerare se vi siano più dichiarazioni presentate nell'arco di un anno solare (mantenendo solo l'ultima); lì si trattava di vedere se ogni singola dichiarazione fosse stata seguita, ma nell'arco dei soli 6 mesi successivi alla sua presentazione, da un'altra dichiarazione, al fine di ricavare indicazioni sulla ripetizione (ed in particolare sulle ripetizioni senza modifiche sostanziali) causata da un imperfetto funzionamento della macchina amministrativa (richiesta di ripresentazione da parte dell'Ente erogatore che non interroga adeguatamente il sistema informativo etc.). Si deve osservare che tra le DSU sottoscritte nel 2002, in circa il 40% dei casi esiste una DSU successiva ripresentata in un arco di 12 mesi. All'atto pratico, quindi, vi sono molte dichiarazioni del 2002 ripetute nel 2003 che qui, pur se la ripetizione è avvenuta in un intervallo inferiore ai 12 mesi, non sono state considerate come plurime ed escluse perché comunque valide al 31 dicembre 2002; la ripresentazione nel 2003 in prevalenza costituisce del resto una genuina riproposizione nel nuovo anno della situazione familiare (come evidenziato dal fatto che in oltre la metà dei casi si tratta di ripresentazioni avvenute tra i 9 ed i 12 mesi dopo la precedente dichiarazione), riproposizione che in un futuro prossimo sarà semmai oggetto di un'analisi di tipo longitudinale.

ISEE del Mezzogiorno, un divario essendo peraltro sistematicamente presente – in misura più ampia proprio nel Mezzogiorno e nel Nord-ovest – in tutte le singole aree geografiche[49].

Tabella 3.1 – Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 secondo numero medio di componenti e la tipologia di prestazione che si intende richiedere (*valori percentuali*)**;**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	ITALIA 2003	ITALIA 2002*
Assegno nucleo 3 figli	5,2	5,1	5,2	5,3	5,3	5,3
Assegno maternità	4,0	3,9	3,8	4,0	4,0	3.9
Prestazioni scolastiche	3,7	3,8	3,8	4,2	4,1	4.1
Serv soc san domiciliari	1,7	2,1	2,5	2,7	2,6	2.7
Agevol. canone telefonico	2,1	2,1	2,4	3,0	2,8	2.8
Altre prestaz econ. assist.	2,6	2,6	2,9	3,3	3,1	3.2
Altro	2,7	2,4	3,0	3,2	2,9	2.7
RICHIESTA "ACCESSO" PRESTAZIONI (1)	3,1	2,8	3,3	3,7	3,5	3.6
Asili nido	3,7	3,6	3,7	4,1	3,8	3.9
Mense	3,8	3,8	3,9	4,2	4,0	4.0
Agev. tasse universit.	3,4	3,6	3,7	4,0	3,8	3.9
Diritto allo studio univ.	3,5	3,6	3,7	4,0	3,8	3.9
Serv soc san residenziali	2,0	2,1	2,5	2,9	2,8	3.0
RICHIESTA "TARIFFAZ." PRESTAZIONI (2)	3,6	3,5	3,6	3,8	3,7	3.8
TOTALE FAMIGLIE ISEE	3,3	3,0	3,3	3,7	3,5	3.6
TOTALE POPOLAZIONE (censimento 2001)	2,4	2,5	2,6	2,9	2,6	

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Note: (1) Nella voce "richiesta "accesso" prestazioni" si includono le famiglie che sul frontespizio della DSU hanno indicato l'intenzione di richiedere almeno una tra le seguenti prestazioni: assegni per il nucleo familiare; assegni di maternità; prestazioni scolastiche legate alla fornitura gratuita dei libri di testo e all'accesso alle borse di studio; agevolazione del canone telefonico; altre prestazioni economiche assistenziali; servizi socio-sanitari domiciliari; la voce "altro".

(2) Nella voce "richiesta "tariffazione" prestazioni" si includono le famiglie che sul frontespizio della DSU hanno indicato l'intenzione di richiedere almeno una tra le seguenti prestazioni: agevolazioni per tasse universitarie; prestazioni per il diritto allo studio universitario (tipicamente tariffazione dei servizi mensa e alloggio); asili nido; mense scolastiche; servizi socio-sanitari diurni e residenziali.

(*) indica le famiglie con DSU valida al 31.12.2002

[49] In una misura, presumibilmente limitata, potrebbe anche influire la peculiarità della definizione di nucleo familiare ai fini ISEE (cfr. art.2 del d. lgs. 130/00 e art.1 del d.p.c.m. 242/01). Mentre il dato censuario si basa unicamente sul principio della coabitazione e quindi, in prima approssimazione, sul principio della residenza anagrafica (a cui fanno riferimento anche le diverse statistiche campionarie aventi a riferimento l'universo anagrafico), tale principio nel caso dell'ISEE è solo un punto di partenza, al quale si sovrappongono altri criteri. In particolare, i coniugi non legalmente separati stanno sempre nello stesso nucleo familiare anche se hanno residenze anagrafiche diverse e i soggetti a carico ai fini IRPEF stanno nel nucleo delle persone di cui sono a carico (a meno che non si tratti di coniugi, per l'appunto, e di figli minori). Tali elementi tendono ad aumentare il numero medio dei componenti il nucleo familiare in quanto possono comportare l'aggregazione di nuclei a fini censuari considerati diversi (anche nel caso dei familiari a carico fiscalmente è infatti possibile che un intero nucleo familiare sia attratto in un altro; quando l'attrazione riguarda solo un sottoinsieme di soggetti di un dato nucleo, comunque, l'effetto sul numero medio è nullo consistendo semplicemente in una diversa riallocazione degli stessi individui tra le famiglie). Ad ogni modo tali effetti agiscono in una misura probabilmente non rilevante.

Non si assiste a variazioni significative confrontando il 2002 con il 2003. Come prevedibile, cambia molto invece la dimensione media del nucleo familiare in funzione della tipologia di prestazioni che si intende richiedere: si passa da più di 5 componenti in media nel caso dell'assegno per nuclei con almeno tre figli minorenni (che per definizione del resto presuppone la presenza di un nucleo con almeno 4 componenti) a meno di 3 persone nel caso di prestazioni tipicamente rivolte agli anziani (servizi socio sanitari domiciliari o residenziali). Riaggregando le prestazioni secondo la tipologia dell'"accesso" o della "tariffazione", introdotta nel capitolo 1, la dimensione familiare è maggiore per la seconda tipologia, soprattutto al di fuori del Mezzogiorno, il che non sorprende avendo presente il fatto che si tratta in gran parte di prestazioni comunque legate alla presenza di figli nel nucleo (dal nido all'università passando per la scuola).

Il valore modale nella popolazione ISEE è rappresentato in tutte le aree dai nuclei familiari di quattro persone, che nella media nazionale ammontano a più di un terzo del totale delle famiglie (cfr. Fig. 3.1); nella popolazione complessiva, questo è il valore modale nel solo Mezzogiorno, essendo invece le famiglie con due componenti quelle più frequenti nel Nord (e nel paese nel suo complesso) e quelle con un solo componente le più frequenti nel Centro. In effetti, mentre la distribuzione delle famiglie secondo il numero dei componenti è nella popolazione complessiva relativamente uniforme fino ai quattro componenti, tale caratteristica si preserva nella popolazione ISEE nel solo Nord-Est, essendo invece fortemente crescente nel resto d'Italia. In generale, comunque, nel Mezzogiorno prevalgono le famiglie più numerose, viceversa nel resto d'Italia. In particolare, nella popolazione ISEE, sono più di un quarto nel Mezzogiorno le famiglie con 5 o più componenti (meno di un sesto nel resto d'Italia), mentre nel Centro-Nord le famiglie di 3 componenti o meno sono più della metà (un terzo nel Mezzogiorno).

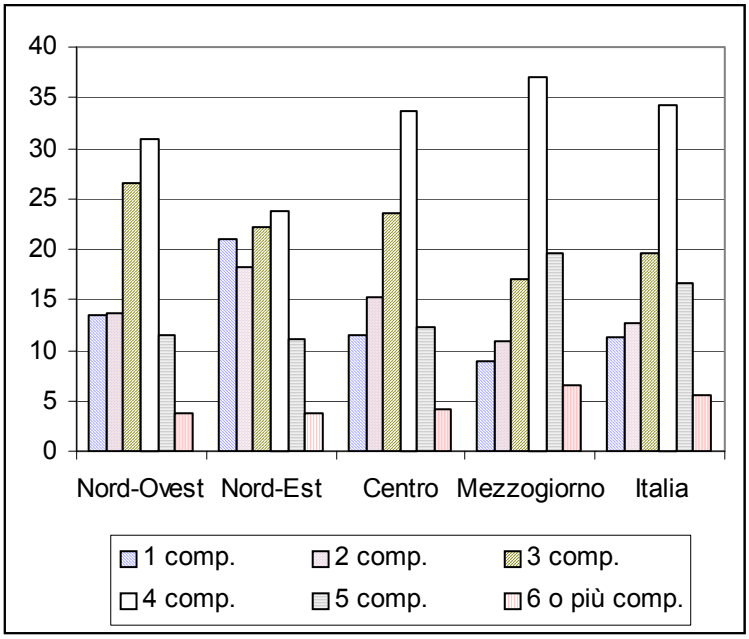
La diversa *dimensione* per aree geografiche si riflette anche in una diversa *composizione* dei nuclei familiari (cfr. Fig. 3.2). Le famiglie con figli dipendenti[50] sono circa tre quarti del totale in tutte le aree tranne il Nord-Est, dove sono circa il 60%; viceversa nel Nord-Est sono relativamente più frequenti le famiglie con anziani – un quarto del totale a fronte di meno di un quinto nel resto del paese. Andando più nel dettaglio (cfr. tab. 3.2[51]), le differenze maggiori si riscontrano nel numero di anziani che vivono soli, soprattutto se ultrasettantacinquenni – molto più frequenti nel Nord (più del doppio che nel Mezzogiorno) – nelle famiglie con un solo genitore – poco diffuse nel Mezzogiorno (circa la metà che nel resto d'Italia) – nel numero di figli per famiglia – più diffuse nel Mezzogiorno quelle con almeno due figli, viceversa più diffuse nel Centro-Nord quelle con un solo figlio.

[50] Intesi come soggetti con meno di 15 anni o studenti tra 15 e 24 anni.

[51] La tabella 3.2, come anche le successive, è riportata in appendice distinguendo i nuclei familiari a seconda che abbiano presentato una DSU per prestazioni classificate precedentemente secondo la tipologia dell'"accesso" o della "tariffazione".

Figura 3.1 - Famiglie secondo il numero di componenti– per ripartizione territoriale

a) Popolazione ISEE - Famiglie con DSU valida al 31.12.2003



b) popolazione italiana complessiva
(*fonte:*Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, 2002)

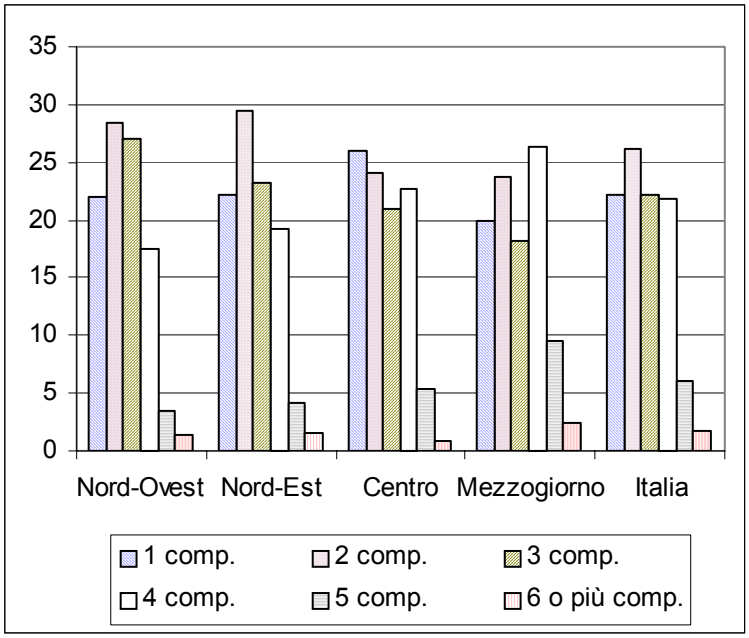
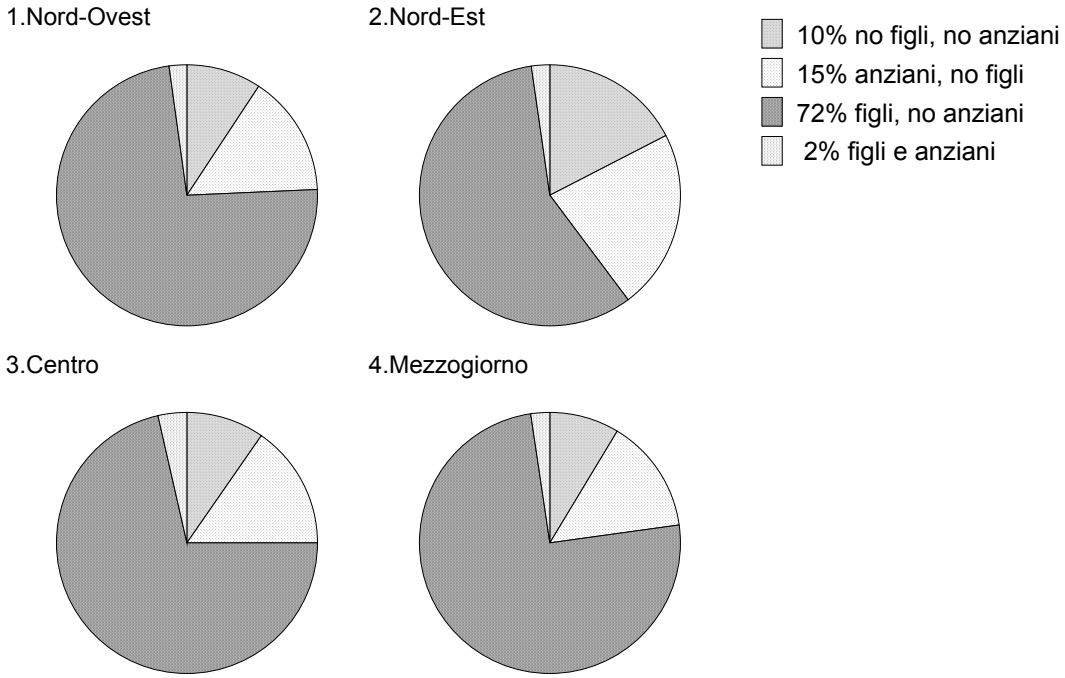


Figura 3.2 – Famiglie per presenza nel nucleo familiare di figli dipendenti e di anziani – per ripartizione territoriale; anno: 2003

a) Popolazione ISEE – famiglie con DSU valida al 31.12.2003



b) popolazione italiana complessiva
(*fonte:*Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, 2002)

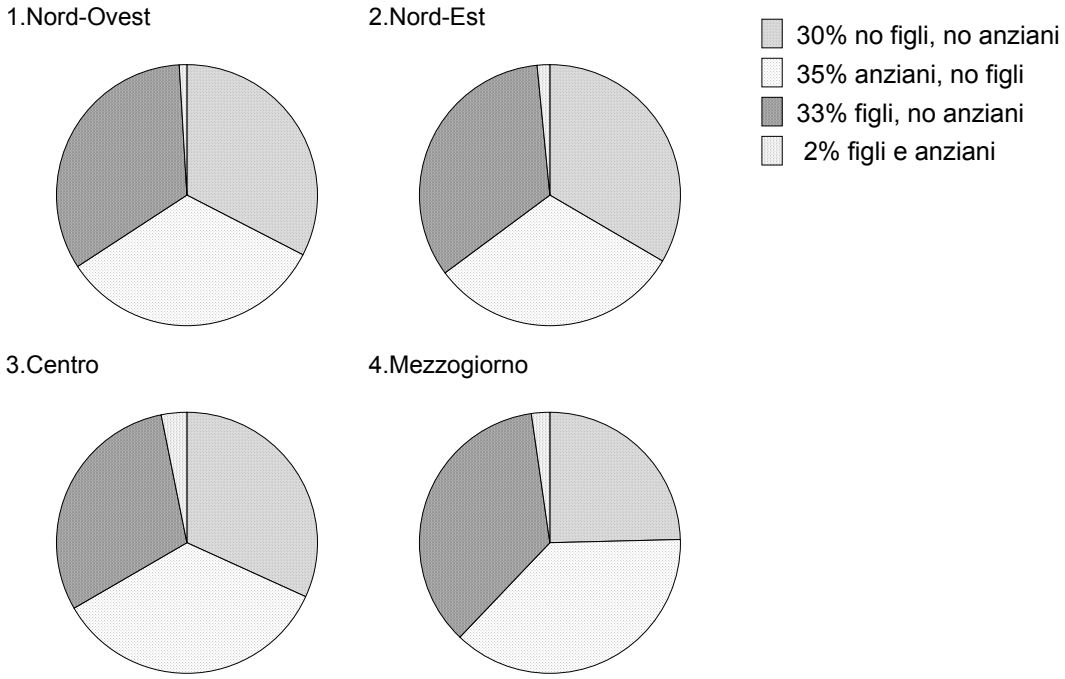


Tabella 3.2 – Famiglie secondo la tipologia familiare (numero ed età dei componenti, presenza di figli dipendenti) – (*valori percentuali*)

a) famiglie con DSU valida al 31.12.2003

tipologia familiare	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	ITALIA 2003	ITALIA 2002
senza figli dipendenti						
single (meno di 50 anni)	2,2	5,8	2,2	1,2	2,0	1,7
single (50-64 anni)	1,7	3,2	1,8	1,5	1,8	1,6
single (65-74 anni)	2,2	2,9	2,2	2,5	2,4	2,6
single (75 e più anni)	7,0	9,5	5,1	3,8	5,1	4,4
2 adulti (entrambi meno di 65 anni)	3,0	4,9	2,6	2,9	3,1	2,4
2 adulti (uno più di 65 anni)	1,2	2,5	2,1	2,0	2,0	2,1
2 adulti (entrambi più di 65 anni)	2,7	4,7	3,9	4,0	3,9	3,3
3 o più adulti (tutti meno di 65 anni)	2,4	3,5	3,0	3,0	3,0	2,8
3 o più adulti (almeno uno 65+)	1,9	2,7	2,1	1,8	2,0	1,8
Totale senza figli	24,3	39,8	25,0	22,8	25,3	22,8
con figli dipendenti (1)						
1 adulto con uno o più figli	12,7	9,3	11,4	5,1	7,5	7,6
2 adulti con un figlio	19,3	15,3	17,0	12,3	14,2	13,5
2 adulti con due figli	24,7	16,9	25,8	29,5	26,9	26,8
2 adulti con 3 o più figli	9,9	8,7	9,8	14,7	12,7	14,8
3 adulti con uno o più figli	8,8	9,9	10,8	15,4	13,3	14,3
nuclei di solo studenti o figli	0,3	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Totale con figli	75,7	60,2	75,0	77,2	74,7	77,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

b) Famiglie nella popolazione complessiva italiana

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia2002
senza figli dipendenti					
single (meno di 50 anni)	5,3	8,5	8,4	3,2	5,8
single (50-64 anni)	4,2	3,0	3,2	2,3	3,2
single (65-74 anni)	5,5	3,4	5,1	5,7	5,1
single (75 e più anni)	6,9	7,0	8,9	8,7	7,9
2 adulti (entrambi meno di 65 anni)	12,9	13,8	9,5	8,8	11,0
2 adulti (uno piu di 65 anni)	6,1	5,2	5,1	6,5	5,8
2 adulti (entrambi piu di 65 anni)	8,2	9,1	7,7	8,3	8,3
3 o piu adulti (tutti meno di 65)	10,2	8,0	10,7	10,3	9,9
3 o piu adulti (almeno uno 65+)	6,5	6,7	8,1	8,3	7,5
Totale senza figli	65,8	64,9	66,6	62,1	64,5
con figli dipendenti (1)					
1 adulto con uno o più figli	1,6	2,6	2,3	0,6	1,6
2 adulti con un figlio	14,9	12,2	8,5	8,1	10,8
2 adulti con due figli	10,1	11,5	12,2	13,9	12,1
2 adulti con 3 o più figli	2,5	2,4	2,3	3,9	2,9
3 adulti con uno o più figli	5,1	6,3	7,8	11,4	8,0
solo studenti o figli	0,1	0,2	0,4	0,0	0,1
Totale con figli	34,2	35,1	33,4	37,9	35,5
Totale	100	100	100	100	100

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE e Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, 2002

Note: (1) I figli dipendenti sono definiti come gli individui di età inferiore ai 15 anni o di età compresa tra i 15 e i 24 anni se si dichiarano studenti.

Confrontando tale evidenza con quella relativa alla popolazione italiana complessiva[52], la presenza di figli nel nucleo emerge chiaramente come l'elemento maggiormente caratterizzante le famiglie appartenenti alla popolazione ISEE: nella popolazione complessiva infatti le famiglie con figli dipendenti sono solo un terzo del totale, un'incidenza che è meno della metà di quella tra le famiglie ISEE; in particolare, le famiglie con 3 o più figli e quelle monogenitore sono fenomeni poco diffusi nella popolazione italiana (insieme sono meno del 5% delle famiglie), costituendo invece più di un quinto della popolazione ISEE.

Quanto alle differenze per ripartizioni territoriali nella popolazione ISEE, esse sembrano riflettere in parte la diversa struttura della popolazione complessiva e di conseguenza una diversa struttura dei bisogni nelle aree del paese – è il caso ad esempio della maggiore diffusione di famiglie numerose nel Mezzogiorno. D'altro canto tali differenze sembrano anche evidenziare una diversa predisposizione a livello locale alla copertura di rischi che possono emergere nelle diverse fasi del ciclo di vita (o quantomeno a farlo mediante l'uso di politiche selettive che facciano uso dell'ISEE) – si veda a tal proposito la relativamente scarsa presenza di anziani soli nella popolazione ISEE del Mezzogiorno, a fronte di una presenza nella popolazione complessiva sin maggiore rispetto alle altre aree del paese.

Nella tabella 3.3 il numero di componenti il nucleo familiare è incrociato col numero di percettori di reddito (intesi come soggetti con un reddito complessivo ai fini IRPEF[53] positivo). In tutte le aree, in più della metà dei casi vi è un solo percettore di reddito nella famiglia. Nel Mezzogiorno, però, le famiglie senza alcun percettore di reddito sono più del 15% del totale, tale incidenza più che dimezzandosi nel Centro-Nord (riducendosi addirittura ad un terzo nel Nord-Est). Questa distanza tra aree si amplia inoltre al crescere del numero di componenti. Così, nel Mezzogiorno quasi un quarto dei nuclei con almeno sei persone (che comunque sono più diffusi che nel resto del paese) si ritrova senza alcun percettore di reddito; nel Centro-Nord ciò avviene in meno di un caso su dieci (nel Nord-Est in uno su quindici). Nell'area più sviluppata del paese è, viceversa, molto più diffusa per le famiglie numerose la presenza di almeno due percettori di reddito.

I soggetti percettori di reddito sono sia gli occupati che i percettori di pensioni (ed altri redditi di varia natura). Un modo alternativo e più focalizzato di guardare ai divari territoriali ora detti si ha considerando la distribuzione tra famiglie dell'occupazione. Nelle famiglie in cui sia presente

[52] I dati sulle famiglie nella popolazione complessiva fanno riferimento al campione utilizzato dalla Banca d'Italia nell'*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* del 2002. I microdati relativi all'indagine sono disponibili sul sito www.bancaditalia.it.

[53] Nel caso di imprenditori agricoli, ai sensi della legislazione sull'ISEE, si tratta dei proventi agrari da dichiarazione IRAP.

almeno una persona in età da lavoro – poco meno del 90% del totale delle famiglie (cfr. Tab. 3.4)[54] – si è a tal proposito definito un tasso d'occupazione familiare rapportando le persone che si dichiarano occupate al totale di quelle in età da lavoro[55]. Come si può osservare nella figura 3.3, la struttura occupazionale delle famiglie del Mezzogiorno è notevolmente diversa da quella del resto del paese: nella popolazione ISEE le famiglie in cui nessuno è occupato sono una su tre, circa il doppio che nel Nord e il 50% per cento in più che nel Centro; viceversa, quelle in cui il tasso di occupazione familiare è maggiore di ½[56] sono meno di una su cinque, a fronte di poco meno di una su due nel Nord e di una su tre nel Centro.

Nel confronto con la popolazione complessiva, si osserva come le famiglie in cui più di metà dei membri in età da lavoro sono occupati sono prevedibilmente sottorappresentate nella popolazione ISEE; più sorprendente è che siano sottorappresentate anche le famiglie in cui nessuno è occupato. In realtà, quando ricorre questa evenienza, nella popolazione complessiva in quasi nove casi su dieci vi è in famiglia ameno un reddito da pensione, non essendo quindi la mancanza di occupazione di per sé indice di una condizione di bisogno; non a caso nella popolazione ISEE le famiglie con almeno un reddito da pensione[57] scendono a meno del 30% (cfr. Tab. 3.4).

La condizione professionale dominante è comunque quella di lavoratore dipendente: tra le famiglie in cui vi è almeno una persona occupata, sono circa l'80% quelle in cui chi lavora è un dipendente, senza particolari differenziazioni territoriali, mentre sono il 17% quelle in cui via sia almeno un lavoratore indipendente (escludendo dal computo i collaboratori coordinati e continuativi). Le famiglie con lavoratori indipendenti sono evidentemente sottorappresentate nella popolazione ISEE, essendo più di una su quattro nella popolazione complessiva (viceversa per i dipendenti).

[54] Più basso è il dato del Nord-Est, in cui le famiglie di soli anziani sono relativamente più diffuse all'interno della popolazione ISEE.

[55] Le persone in età da lavoro sono abitualmente identificate con quelle tra i 15 e i 64 anni. Da tale aggregato si sono però anche qui escluse, identificandole come figli dipendenti (cfr. infra), quelle tra 15 e i 24 anni che si dichiarano studenti.

[56] Cioè, se si tratta di famiglie con meno di tre adulti – che sono più dell'80% sul totale delle famiglie nella media nazionale – si sta considerando la situazione in cui lavorano tutti.

[57] Sempre nell'eventualità che vi sia almeno una persona in età da lavoro e che il tasso di occupazione familiare sia nullo. Nel caso della popolazione ISEE oltre alle pensioni si considerano anche eventuali sussidi di cui si fa menzione nella DSU e cioè cassa integrazione guadagni straordinaria, indennità di mobilità e lavori socialmente utili.

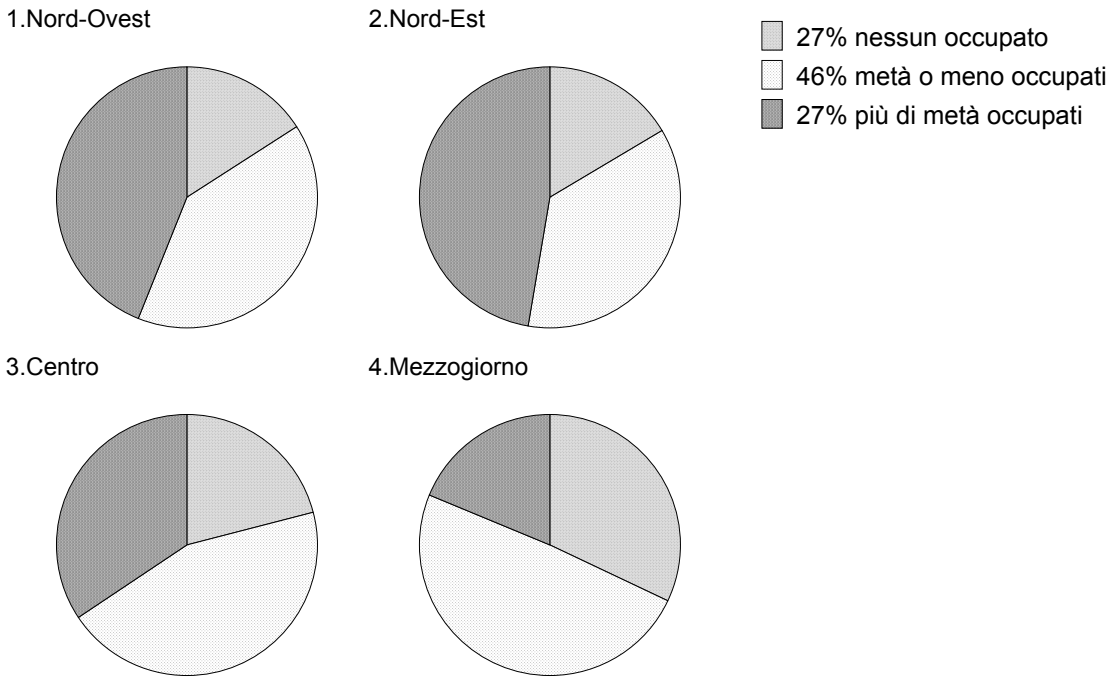
Tabella 3.3 – Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 secondo il numero di componenti il nucleo familiare e il numero di percettori di reddito (*valori percentuali*)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	Italia 2003	Italia 2002
1 componente	13,5	20,9	11,4	8,9	11,2	10,4
di cui:						
1 percettore di reddito	88,1	88,8	88,1	85,3	86,8	87,9
nessun percettore	11,9	11,2	11,9	14,7	13,2	12,1
2 componenti	13,7	18,3	15,3	10,9	12,7	12,0
di cui:						
2 percettori di reddito	29,2	42,7	35,7	39,1	37,8	36,1
1 percettore di reddito	61,8	51,9	53,7	45,4	50,0	52,7
nessun percettore	9,1	5,4	10,6	15,5	12,2	11,2
3 componenti	26,5	22,2	23,5	17,0	19,6	19,0
di cui:						
almeno 2 perc, di redd.	44,9	55,0	41,4	27,0	36,0	35,4
1 percettore di reddito	49,1	40,8	50,7	53,5	50,6	51,6
nessun percettore	6,0	4,2	8,0	19,5	13,4	13,1
4 componenti	30,9	23,7	33,6	37,1	34,3	34,8
di cui:						
almeno 2 perc, di redd.	54,4	59,9	46,2	32,4	38,9	37,3
1 percettore di reddito	41,4	38,2	48,4	54,7	51,1	52,8
nessun percettore	4,2	1,9	5,3	12,9	10,0	10,0
5 componenti	11,5	11,1	12,2	19,6	16,6	17,9
di cui:						
almeno 2 perc, di redd.	43,2	53,1	43,9	29,9	34,2	33,9
1 percettore di reddito	53,7	43,6	49,3	55,2	53,6	54,4
nessun percettore	3,2	3,3	6,8	14,9	12,2	11,7
6 o più componenti	3,8	3,8	4,1	6,6	5,6	5,9
di cui:						
almeno 2 perc, di redd.	41,8	57,7	52,4	26,6	32,9	36,1
1 percettore di reddito	48,6	35,8	38,7	50,4	47,9	46,0
nessun percettore	9,6	6,6	8,9	23,0	19,2	18,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
di cui:						
almeno 2 perc, di redd.	39,3	42,3	38,2	28,5	32,7	32,2
1 percettore di reddito	54,2	52,4	54,0	56,0	55,1	56,1
nessun percettore	6,5	5,3	7,8	15,5	12,2	11,7

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Fig. 3.3 – Famiglie secondo il tasso d'occupazione familiare, per ripartizione territoriale – anno: 2003

a) Popolazione ISEE – famiglie con DSU valida al 31.12.2003



b) popolazione italiana complessiva
(*fonte:*Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, 2002)

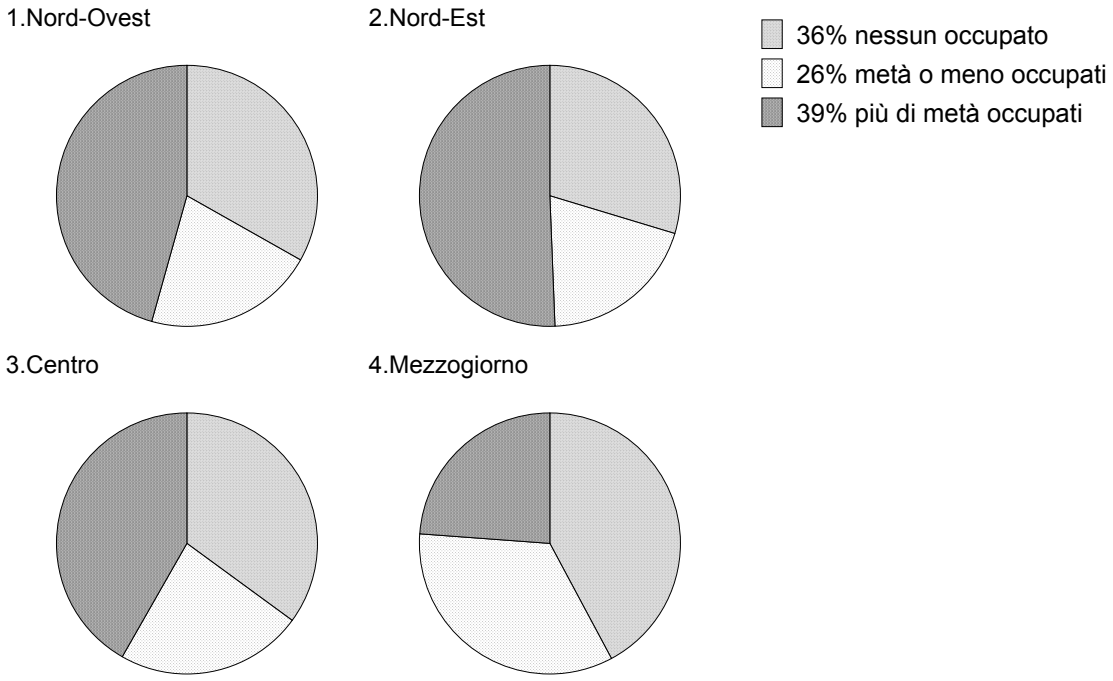


Tabella 3.4– Famiglie secondo la condizione professionale- (*valori percentuali*)

		Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	ITALIA 2003	ITALIA 2002
a) famiglie con DSU valida al 31.12.2003							
Famiglie con persone in età da lavoro (in % del totale famiglie)		87,6	82,5	88,2	89,4	88,2	89.3
PER TASSO DI OCCUPAZIONE FAMILIARE (1) (in % delle famiglie con persone in età da lavoro)							
Tasso di occupazione fam=0		15,8	16,0	21,4	32,5	27,2	27.1
0<Tasso di occupazione fam<=1/2		40,5	36,7	44,8	49,2	46,2	47.2
1/2<Tasso di occupazione fam<=1		43,6	47,4	33,8	18,3	26,7	25.8
Totale		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0
PER TIPOLOGIA OCCUPAZIONE (in % delle famiglie con almeno un occupato)							
Tutti dipendenti		82,0	80,3	80,0	79,9	80,3	80.1
Tutti indipendenti		9,3	8,9	11,9	12,1	11,3	11.2
Tutti co. co. co.		2,4	2,3	1,4	2,1	2,1	2.0
Almeno un indipendente		5,0	6,7	5,9	5,1	5,4	5.5
Altri		1,4	1,9	0,7	0,8	1,0	1.2
Totale		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0
PRESENZA PENSIONI O SUSSIDI							
Con nessun occupato	nessun pens/suss	60,8	53,3	69,2	74,8	71,8	69.9
	almeno un pens/suss	19,2	19,3	15,9	16,6	16,9	17.6
	tutti pens/suss	20,0	27,4	14,9	8,5	11,2	12.5
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0
Con almeno un occupato	nessun pens/suss	94,1	94,0	95,3	95,9	95,3	94.9
	almeno un pens/suss	5,9	6,0	4,7	4,1	4,7	5.1
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0
b) Famiglie nella popolazione complessiva italiana							
		Nord-Ovest	**Nord-Est**	**Centro**	**Mezzog.**	**ITALIA 02**	
Famiglie con persone in età da lavoro		79,3	79,9	77,6	76,9	78,3	
PER TASSO DI OCCUPAZIONE FAMILIARE (1)							
Tasso di occupazione familiare=0		33,2	29,7	35,1	42,2	35,9	
0<Tasso di occupazione fam<=1/2		21,2	19,6	23,2	34,0	25,6	
1/2<Tasso di occupazione fam<=1		45,7	50,7	41,76	23,8	38,5	
Totale		100	100	100	100	100	
PER TIPOLOGIA OCCUPAZIONE							
Tutti dipendenti		72,2	70,5	71,5	74,1	72,3	
Tutti indipendenti		16,3	16,0	14,4	15,9	15,7	
Tutti cococo		0,3	0,7	0,6	0,3	0,5	
Almeno un indipendente		10,8	12,4	12,9	9,4	11,2	
Altri		0,4	0,5	0,5	0,3	0,4	
Totale		100	100	100	100	100	
PRESENZA PENSIONI							
Con nessun occupato	nessuna pens	6,6	7,8	11,7	24,1	14,7	
	almeno una pens	7,9	8,2	10,9	10,8	9,7	
	tutti pens	85,5	84,0	77,4	65,2	75,7	
	Totale	100	100	100	100	100	
Con almeno un occupato	nessuna pens	86,0	86,7	89,1	90,8	88,2	
	almeno una pens	14,0	13,3	10,9	9,2	11,8	
	Totale	100	100	100	100	100	

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE e Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, 2002
Note: (1) Il tasso d'occupazione familiare è definito come numero di persone (che in DSU hanno indicato di essere) occupate sul totale delle persone in età da lavoro, escludendo i 15-24enni nel caso abbiano indicato una condizione di studente.

Le informazioni contenute nella DSU permettono di analizzare le famiglie anche rispetto a talune condizioni di disagio che, sulla base della normativa, comportino una maggiorazione della scala di equivalenza (e quindi un valore ISEE *coeteris paribus* più basso; cfr. cap. 4). Le condizioni previste dalla normativa attengono alla presenza nel nucleo di soggetti invalidi (almeno al 66%) o portatori di handicap permanente grave oppure alla mancanza di un genitore in presenza nel nucleo di figli minori oppure all'attività lavorativa di tutti i genitori presenti[58].

Le condizioni in questione sono più diffuse, all'interno della popolazione ISEE, al Centro-Nord che al Mezzogiorno. Complessivamente, nell'Italia settentrionale circa un terzo dei nuclei ha diritto ad una qualche maggiorazione della scala di equivalenza, nel Centro tale quota scende ad un quarto e nel Meridione a un settimo (cfr. Tab. 3.5). Tali risultati non vanno (sempre) interpretati in termini di maggiore incidenza sulla popolazione residente di tali situazioni, il riferimento essendo sempre alla popolazione ISEE, popolazione che nel Meridione è "gonfiata" dalle condizioni economiche generali dell'area. Rispetto alla popolazione ISEE che, pur con tutti i *caveat* già segnalati, rappresenta la domanda di (talune) politiche sociali, segnala come nel Centro-Nord sia più rilevante l'emergenza di bisogni *specifici*, nel Mezzogiorno invece prevalendo la più generica esigenza di contrasto della povertà.

Più nel dettaglio, per quanto attiene la maggiorazione in presenza di figli minori e di entrambi i genitori lavoratori la differenza tra aree è del resto complementare al dato già visto e relativo alla diffusione dei nuclei con almeno due percettori di reddito e con tasso di occupazione familiare elevato[59]; si tratta di una condizione "favorevole" dal punto di vista reddituale, ma che induce il ricorso al mercato per il lavoro di cura domestico, questa essendo del resto la *ratio* della previsione normativa[60].

---

[58] Le maggiorazioni ammontano a: 0,2 nel caso in cui in un nucleo vi siano due genitori entrambi lavoratori; 0,2 se vi è un unico genitore; 0,4 se l'unico genitore è anche lavoratore (e il nucleo è composto esclusivamente dal genitore e da figli minori); 0,5 in caso di presenza di portatori di handicap o di invalidi (cfr. Tabella 2 del d. lgs. 109/98 come modificato dal d.lgs. 130/00). Per memoria, i valori della scala di equivalenza ai fini dell'ISEE sono i seguenti: 1 per nuclei di un solo componente; 1,57 per nuclei di due; 2,04 per nuclei di tre; 2,46 per nuclei di quattro; 2,85 per nuclei di cinque; maggiorazione di 0,35 per ogni ulteriore componente.

[59] Ovviamente si tratta di evidenza simile ma non coincidente, in quanto quella sui percettori di reddito presentata precedentemente non distingueva per la presenza di figli nel nucleo, né per il ruolo dei percettori di reddito nella famiglia. Se anche si trattasse di nuclei della fattispecie qui considerata (cioè tutti con figli), non necessariamente sono i genitori i due percettori di reddito; potrebbe darsi infatti che gli stessi figli minori o eventuali altri figli maggiorenni siano percettori di reddito in presenza di genitori che non lavorano. La maggiorazione è poi prevista solo in presenza di redditi da lavoro e di un'attività occupazionale che sia durata almeno sei mesi nell'anno.

[60] Non vanno dimenticati neanche gli effetti positivi in termini di incentivi al lavoro per il secondo coniuge non lavoratore, riducendosi per via della maggiorazione l'imposta effettiva marginale.

Tabella 3.5 - Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 per tipo di maggiorazione della scala di equivalenza richiesta (*valori percentuali*)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	Italia 2003	Italia 2002
Solo handicap o invalidità (a)	10,9	12,3	9,6	6,2	8,0	7,5
solo unico genitore (1)	7,4	3,6	5,9	3,2	4,1	5,1
unico genitore lavoratore (2)	4,5	4,7	2,7	0,4	1,7	1,4
unico gen. e handicap (3)	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,1
unico gen. lav. e handicap (4)	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2
Nucleo monoparentale (b) = (1+2+3+4)	12,1	8,6	9,1	3,8	6,1	6.8
solo entrambi genitori lavor. (5)	14,2	11,8	8,5	4,2	6,9	6,9
entrambi gen. lav. e handicap (6)	0,3	0,5	0,2	0,1	0,2	0,3
Entrambi genitori lavoratori (c) = (5) + (6)	14,6	12,3	8,8	4,3	7,1	7.1
Nessuna maggiorazione (d)	62,4	66,9	72,5	85,7	78,9	78,6
Totale famiglie (a+b+c+d)	100	100	100	100	100	100

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Più interessante la distribuzione dei nuclei monoparentali[61]: si tratta di un nucleo ogni otto nel Nord-Ovest, di uno ogni undici nel Centro e nel Nord-Est, di uno ogni ventisei nel Mezzogiorno. A ciò si aggiunga che mentre nel Nord in più di un terzo dei casi l'unico genitore lavora, nel Sud la condizione di unico genitore lavoratore è praticamente irrilevante.

A partire dalla DSU si è anche ricostruita la condizione abitativa del nucleo familiare, suddividendo le famiglie in base al titolo di godimento dell'abitazione. A fronte di una popolazione complessiva che in circa i tre quarti del totale risiede in un'abitazione di proprietà[62], nella popolazione ISEE solo poco meno della metà dei nuclei è in tale situazione (cfr. Tabella 3.6). Di difficile interpretazione è però lo status delle famiglie restanti, giacché è notevole – soprattutto nel Centro (27%) e nel Mezzogiorno (41%), con un dato medio nazionale pari al 38,7% – la quota di famiglie che, pur non trovandosi in un'abitazione di proprietà, non hanno portato in detrazione alcuna spesa per l'affitto, tali famiglie potendo o risiedere a titolo gratuito in condizioni assimilabili a quelle della proprietà (ad esempio, per comodato o usufrutto gratuito) o esser prive, pur se affittuarie, d'un contratto di locazione regolarmente registrato – condizione necessaria ai fini dell'ottenimento della detrazione per canone di affitto.

[61] La discrepanza che si osserva con i dati nella tabella 3.2 deriva dalla diversa definizione statistica adottata rispetto a quella prevista dalla legge ai fini della maggiorazione: nella tab. 3.2 le famiglie monoparentali sono definite come quelle composte da un solo adulto e uno o più minori di 15 anni o anche uno o più studenti, se di età inferiore ai 25 anni, indipendentemente dal rapporto di filiazione. Nella tabella 3.5 invece si adotta la definizione di legge per cui può essere richiesta la maggiorazione della scala di equivalenza: presenza di un solo genitore (ma eventualmente anche di altri adulti, ad esempio l'eventuale nuovo coniuge) e di suoi figli minori di 18 anni (e non di figli maggiorenni, anche se studenti).

[62] Secondo i dati rilevati dall'indagine sui consumi delle famiglie dell'ISTAT.

Tabella 3.6 - Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 per titolo di godimento dell'abitazione indicata come residenza del nucleo familiare (*valori percentuali*)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia 2003	Italia 2002
Proprietà	46,9	42,8	49,2	46,6	47,0	46.6
Affitto registrato	34,4	39,9	24,4	12,0	14,2	21.7
Altro	18,7	17,3	26,5	41,4	38,7	31.7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Appendice Capitolo 3

Tab. A3.1 – Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 secondo la tipologia familiare (numero ed età dei componenti, presenza di figli dipendenti) e la tipologia di prestazioni - (*valori percentuali*)

tipologia familiare	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	ITALIA 2003	ITALIA 2002*
RICHIESTA "ACCESSO" PRESTAZIONI (2)						
senza figli dipendenti						
single (meno di 50 anni)	2,4	6,0	2,3	1,2	1,9	1,8
single (50-64 anni)	2,6	3,8	2,0	1,5	1,9	1,8
single (65-74 anni)	3,1	3,5	2,9	2,5	2,7	3,1
single (75 e più anni)	10,4	11,7	6,3	4,0	5,8	5,0
2 adulti (entrambi meno di 65 anni)	3,2	5,7	2,5	2,7	3,1	2,6
2 adulti (uno piu di 65 anni)	1,7	2,8	2,7	1,9	2,1	2,4
2 adulti (entrambi più di 65 anni)	4,0	6,0	4,8	4,2	4,4	3,9
3 o piu adulti (tutti meno di 65 anni)	1,7	2,7	2,9	2,8	2,7	2,6
3 o piu adulti (almeno uno 65+)	2,0	3,0	2,3	1,9	2,1	1,7
con figli dipendenti (1)						
monogenitore	12,8	10,0	11,5	5,2	7,2	7,4
2 adulti con un figlio	14,7	12,4	14,3	11,5	12,2	11,8
2 adulti con due figli	20,5	14,8	24,6	28,6	25,8	25,9
2 adulti con 3 o più figli	12,6	9,5	11,2	16,4	14,6	16,1
3 adulti con uno o più figli	7,9	8,0	9,5	15,4	13,2	13,8
nuclei di solo studenti o figli	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
RICHIESTA "TARIFFAZIONE" PRESTAZIONI (3)						
senza figli dipendenti						
single (meno di 50 anni)	1,6	3,1	1,6	0,8	1,3	1,1
single (50-64 anni)	0,4	0,0	0,5	0,6	0,5	0,4
single (65-74 anni)	0,4	0,3	0,4	1,4	0,9	0,8
single (75 e più anni)	1,0	2,4	1,5	2,7	2,2	1,4
2 adulti (entrambi meno di 65 anni)	2,5	1,8	1,7	1,6	1,8	1,5
2 adulti (uno piu di 65 anni)	0,3	0,7	0,9	1,1	0,8	0,8
2 adulti (entrambi più di 65 anni)	0,2	1,2	1,1	2,5	1,7	1,0
3 o piu adulti (tutti meno di 65 anni)	3,0	5,3	3,6	3,7	3,7	3,3
3 o piu adulti (almeno uno 65+)	1,4	1,7	1,9	1,9	1,8	1,5
con figli dipendenti (1)						
monogenitore	14,0	10,7	12,3	6,3	9,3	9,2
2 adulti con un figlio	23,8	22,6	19,1	13,2	17,1	16,9
2 adulti con due figli	31,4	24,2	31,4	30,7	30,3	31,8
2 adulti con 3 o più figli	9,2	9,8	10,0	15,7	12,9	13,1
3 adulti con uno o più figli	10,6	16,1	14,0	17,5	15,5	16,9
nuclei di solo studenti o figli	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Note: (1) I figli dipendenti sono definiti come gli individui di età inferiore ai 15 anni o di età compresa tra i 15 e i 24 anni se si dichiarano studenti.

(2)-(3) Si veda nota alla tab. 3.2 nel testo.

(*) indica le famiglie con DSU valida al 31.12.2002

Tab. A3.2 – Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 secondo il numero di componenti il nucleo familiare e il numero di percettori di reddito (*valori percentuali*)

tipologia familiare	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	ITALIA 2003	ITALIA 2002*
1 componente	18,9	25,2	13,6	9,3	12,5	11,8
RICHIESTA "ACCESSO" PRESTAZIONI (1)						
1 componente	18,9	25,2	13,6	9,3	12,5	11,8
di cui:						
1 percettore di reddito	88,2	88,7	87,8	85,3	86,8	87,9
nessun percettore	11,8	11,3	12,2	14,7	13,2	12,1
2 componenti	15,6	20,9	16,5	11,2	13,3	12,7
di cui:						
2 percettori di reddito	33,1	44,1	37,9	39,5	39,3	37,9
1 percettore di reddito	58,9	50,9	51,7	44,8	48,5	50,7
nessun percettore	8,0	5,0	10,4	15,7	12,3	11,4
3 componenti	22,4	19,1	20,8	16,3	17,7	17,2
di cui:						
almeno 2 perc, di reddito	37,1	49,6	36,4	25,5	31,2	29,5
1 percettore di reddito	55,4	45,3	55,1	54,2	53,5	55,0
nessun percettore	7,5	5,0	8,5	20,3	15,3	15,5
4 componenti	25,8	20,1	32,1	36,4	33,1	33,1
di cui:						
almeno 2 perc, di reddito	45,8	50,0	39,7	30,8	34,3	31,4
1 percettore di reddito	49,3	47,7	54,3	55,8	54,6	57,0
nessun percettore	4,8	2,3	6,0	13,4	11,1	11,6
5 componenti	12,7	10,5	12,5	20,0	17,3	18,9
di cui:						
almeno 2 perc, di reddito	35,6	42,3	36,9	28,1	30,3	30,4
1 percettore di reddito	60,7	53,6	55,4	56,5	56,5	56,7
nessun percettore	3,7	4,1	7,6	15,4	13,2	12,9
6 o più componenti	4,6	4,2	4,5	6,8	6,0	6,3
di cui:						
almeno 2 perc, di reddito	37,6	53,0	49,3	25,9	30,9	32,8
1 percettore di reddito	50,4	39,3	41,1	50,7	49,0	47,8
nessun percettore	12,0	7,7	9,6	23,3	20,1	19,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
di cui:						
almeno 2 perc, di reddito	31,6	35,4	33,4	27,2	29,2	28,1
1 percettore di reddito	61,0	58,5	58,2	56,9	57,6	58,9
nessun percettore	7,4	6,1	8,5	16,0	13,2	13,0
RICHIESTA "TARIFFAZIONE" PRESTAZIONI (2)						
1 componente	3,6	6,0	4,1	5,8	5,1	3,9
di cui:						
1 percettore di reddito	87,0	91,5	84,9	89,5	88,8	89,7
nessun percettore	13,0	8,5	15,1	10,5	11,2	10,3
2 componenti	10,4	10,9	10,4	7,9	9,1	8,2
di cui:						
2 percettori di reddito	20,5	30,2	26,9	38,9	31,5	26,5
1 percettore di reddito	67,9	61,2	60,6	48,0	56,3	61,8
nessun percettore	11,6	8,5	12,5	13,2	12,1	11,7
3 componenti	31,9	28,7	26,6	18,5	23,5	22,9
di cui:						
almeno 2 perc, di reddito	49,6	62,7	44,9	35,3	44,2	47,2
1 percettore di reddito	45,4	32,8	47,0	49,4	45,9	44,5
nessun percettore	5,1	4,4	8,1	15,2	9,9	8,3

4 componenti	39,7	36,0	42,1	41,5	40,7	42,7
di cui:						
almeno 2 perc, di reddito	60,0	73,8	52,4	43,2	50,7	51,4
1 percettore di reddito	36,1	24,5	43,1	47,4	42,5	42,7
nessun percettore	4,0	1,7	4,6	9,4	6,8	5,9
5 componenti	11,1	15,3	13,0	20,1	16,7	17,3
di cui:						
almeno 2 perc, di reddito	52,5	68,3	55,1	41,7	47,4	49,3
1 percettore di reddito	45,0	29,4	39,7	47,0	44,1	43,0
nessun percettore	2,5	2,2	5,1	11,3	8,5	7,7
6 o più componenti	3,3	3,1	3,7	6,1	4,9	5,2
di cui:						
almeno 2 perc, di reddito	51,4	70,3	59,0	35,1	42,8	47,2
1 percettore di reddito	43,1	24,3	34,6	50,7	45,8	40,1
nessun percettore	5,6	5,4	6,4	14,2	11,5	12,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
di cui:						
almeno 2 perc, di reddito	49,3	60,5	46,2	38,1	43,9	45,9
1 percettore di reddito	45,4	35,7	46,9	50,4	47,3	46,4
nessun percettore	5,3	3,8	6,9	11,5	8,8	7,7

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE
Note: (1)-(2) Si veda nota alla tab. 3.2 nel testo.
(*) indica le famiglie con DSU valida al 31.12.2002

Tab. A3.3 – Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 secondo le caratteristiche dell'occupazione e la presenza di sussidi/pensioni - (*valori percentuali*)

		Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzog.	ITALIA 03	ITALIA 02*
RICHIESTA "ACCESSO" PRESTAZIONI (2)							
Famiglie con persone in età da lavoro (in % del totale delle famiglie)		82,0	78,3	85,4	88,9	86,7	87,7
PER TASSO DI OCCUPAZIONE FAMILIARE (1) (in % delle famiglie con persone in età da lavoro)							
Tasso di occupazione fam=0		18,7	17,6	23,6	33,2	29,2	29.5
0<Tasso di occupazione fam<=1/2		42,9	38,4	46,9	49,5	47,5	48.5
1/2<Tasso di occupazione fam<=1		38,4	44,0	29,5	17,3	23,3	22.1
Totale		100	100	100	100	100	100
PER TIPOLOGIA OCCUPAZIONE (in % delle famiglie con almeno un occupato)							
Tutti dipendenti		82,8	83,0	81,7	80,5	81,2	80.7
Tutti autonomi		9,9	8,0	11,6	12,1	11,3	11.6
Tutti cococo		2,5	2,6	1,5	2,0	2,1	2.1
Almeno un autonomo		4,2	4,8	4,7	4,7	4,7	4.8
Altri		0,6	1,6	0,6	0,7	0,8	0.9
Totale		100	100	100	100	100	100
PRESENZA SUSSIDI/PENSIONI							
Con nessun occupato	nessun suss/pens	60,8	57,4	68,4	75,2	72,6	71.3
	almeno un suss/pens	16,8	13,4	15,2	16,1	15,9	16.1
	tutti suss/pens	22,4	29,2	16,3	8,7	11,4	12.6
	Totale	100	100	100	100	100	100
Con almeno un occupato	nessun suss/pens	94,6	95,2	95,7	96,2	95,9	95.6
	almeno un suss/pens	5,4	4,8	4,3	3,8	4,1	4.5
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0

RICHIESTA "TARIFFAZIONE" PRESTAZIONI (2)							
Famiglie con persone in età da lavoro (in % del totale delle famiglie)		97,9	95,7	96,5	92,7	94,6	96,2
PER TASSO DI OCCUPAZIONE FAMILIARE (1) (in % delle famiglie con persone in età da lavoro)							
Tasso di occupazione fam=0		12,2	11,7	17,7	27,0	20,9	19.8
0<Tasso di occupazione fam<=1/2		38,4	34,3	44,2	47,7	43,9	44.0
1/2<Tasso di occupazione fam<=1		49,4	54,0	38,1	25,4	35,2	36.2
Totale		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0
PER TIPOLOGIA OCCUPAZIONE (in % delle famiglie con almeno un occupato)							
Tutti dipendenti		81,4	74,0	78,4	76,1	77,4	78.0
Tutti autonomi		8,7	11,1	12,3	14,0	12,2	11.0
Tutti cococo		2,2	1,8	1,3	1,4	1,6	1.5
Almeno un autonomo		6,0	10,3	7,3	7,7	7,6	7.6
Altri		1,8	2,7	0,7	0,8	1,2	1.9
Totale		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0
PRESENZA SUSSIDI/PENSIONI							
Con nessun occupato	nessun suss/pens	60,9	46,2	71,3	69,8	67,7	64.5
	almeno un suss/pens	21,7	37,9	18,3	21,6	22,0	24.5
	tutti suss/pens	17,4	15,9	10,4	8,6	10,3	11.0
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0
Con almeno un occupato	nessun suss/pens	93,6	91,4	94,9	94,2	93,9	93.3
	almeno un suss/pens	6,4	8,6	5,1	5,8	6,1	6.8
	Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Note: (1) Il tasso d'occupazione familiare è definito come numero di persone (che in DSU hanno indicato di essere) occupate sul totale delle persone in età da lavoro, escludendo i 15-24enni nel caso abbiano indicato una condizione di studente.

(2) Si veda nota alla tabella precedente

(*) indica le famiglie con DSU valida al 31.12.2002

Tav. A3.4 - Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 per tipo di maggiorazione della scala di equivalenza richiesta (*valori percentuali*)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzog.	Italia 2003	Italia2002*
RICHIESTA "ACCESSO" PRESTAZIONI (1)						
Solo handicap o invalidità (a)	14,6	14,6	10,8	6,2	8,5	8,1
solo unico genitore (1)	8,1	4,0	6,2	3,3	4,2	5,2
unico genitore lavoratore (2)	4,7	5,1	2,7	0,4	1,6	1,2
unico gen. e handicap (3)	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1
unico gen. lav. e handicap (4)	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,3
Nucleo monoparentale (b) = (1+2+3+4)	13,2	9,4	9,4	3,9	6,0	6.8
solo entrambi genitori lavoratori (5)	9,3	8,8	6,4	4,0	5,3	4,9
entrambi gen. lav. e handicap (6)	0,4	0,5	0,3	0,1	0,2	0,2
Entrambi genitori lavoratori (c) = (5) + (6)	9,6	9,3	6,6	4,1	5,5	5.1
Nessuna maggiorazione (d)	62,6	66,7	73,1	85,8	80,0	80.0
Totale famiglie (a+b+c+d)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
RICHIESTA "TARIFFAZIONE" PRESTAZIONI (2)						
Solo handicap o invalidità (a)	4,5	5,2	7,2	6,1	5,9	5,52
solo unico genitore (1)	7,7	3,6	6,2	3,0	4,5	5,1
unico genitore lavoratore (2)	4,9	3,6	2,7	0,5	2,0	1,5
unico gen. e handicap (3)	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,0
unico gen. lav. e handicap (4)	0,0	0,2	0,1	0,0	0,1	0,2
Nucleo monoparentale (b) = (1+2+3+4)	12,8	7,4	9,2	3,6	6,7	6.8
solo entrambi genitori lavoratori (5)	19,9	20,8	11,0	5,2	10,5	11,4
entrambi gen. lav. e handicap (6)	0,2	0,5	0,3	0,1	0,2	0,3
Entrambi genitori lavoratori (c) = (5) + (6)	20,1	21,3	11,4	5,3	10,8	11.8
Nessuna maggiorazione (d)	62,6	66,2	72,2	85,0	76,6	75,92
Totale famiglie (a+b+c+d)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Tav. A3.5b - Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 per titolo di godimento dell'abitazione indicata come residenza del nucleo familiare (*valori percentuali*)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzogiorno	Italia 2003	Italia 2002*
RICHIESTA "ACCESSO" PRESTAZIONI (1)						
Proprietà	42,7	35,8	46,3	45,5	44,3	43.7
Affitto registrato	37,3	46,4	25,7	12,3	20,0	22.6
Altro	19,9	17,9	28,1	42,2	35,7	33.8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0
RICHIESTA "TARIFFAZIONE" PRESTAZIONI (2)						
Proprietà	52,5	62,0	53,7	54,3	54,7	57.8
Affitto registrato	30,3	22,1	21,4	9,5	16,7	15.9
Altro	17,2	15,9	24,8	36,2	28,6	26.3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE
Note: (*) indica le famiglie con DSU valida al 31.12.2002

4

La popolazione ISEE: caratteristiche economiche delle famiglie in base a ISEE, redditi e patrimoni

La popolazione ISEE è stata finora studiata sotto diversi aspetti: distribuzione territoriale, tipologia di prestazioni che si intende richiedere, composizione del nucleo familiare in base alle caratteristiche socio-anagrafiche e occupazionali dei suoi membri. In questo capitolo si esaminerà la situazione economica delle famiglie, che è poi quanto l'ISEE misura sulla base della seguente formula:

$$ISEE = \frac{ISE}{p(n,x)} = \frac{ISR + 0{,}2 * ISP}{p(n,x)}, \qquad (1)$$

Nell'ISEE possono essere distinte diverse componenti: al numeratore della (1) l'indicatore della situazione economica (ISE) è la somma dell'indicatore della situazione reddituale (ISR) e dell'indicatore della situazione patrimoniale (ISP), quest'ultimo valorizzato mediante un coefficiente pari al 20%. L'espressione al denominatore rappresenta un parametro desunto dalla scala di equivalenza prevista dalla legge – funzione del numero di componenti il nucleo familiare (n) e di particolari caratteristiche dello stesso (x; come visto nel capitolo precedente, si tratta di: presenza di portatori di handicap, oppure di un solo genitore, oppure di tutti i genitori occupati)[63].

[63] La scala di equivalenza utilizzata dall'ISEE è la seguente (cfr. Tabella 2 del d. lgs. 109/98 come modificato dal d.lgs. 130/00):

Numero dei componenti	Parametro
1	1,00
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85

Maggiorazione di 0,35 per ogni ulteriore componente.
Maggiorazione di 0,2 in caso di presenza nel nucleo di figli minori e di un solo genitore.
Maggiorazione di 0,5 per ogni componente con handicap psicofisico permanente di cui all'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o di invalidità superiore al 66%.

A loro volta l'ISR e l'ISP[64] possono essere espressi nel modo seguente:

$$ISR = \sum_{i=1}^{n} Y_i - F_Y + r\sum_{i=1}^{n} MOB_i \qquad (2)$$

$$ISP = PM + PI = \left[\sum_{i=1}^{n}\left(MOB_i\right) - F_{PM}\right] + \left[\sum_{i=1}^{n}\left(IMM_i\right) + \left(CASA - F_{Casa}\right)\right]; \qquad (3)$$

l'ISR include il reddito complessivo ai fini IRPEF (Y)[65] di tutti i componenti il nucleo familiare – al netto di una franchigia (F_Y) pari all'affitto effettivo (ufficialmente registrato) entro un massimale di 5.165 euro – e il rendimento delle attività finanziarie (*MOB*) della famiglia calcolato ad un tasso "nozionale" r [66]. Il riferimento al reddito complessivo IRPEF implica che si tratta del reddito non solo prima delle imposte, ma anche prima di ogni deduzione ai fini del calcolo dell'imponibile, per cui sono ad esempio inclusi il reddito catastale sull'eventuale abitazione di proprietà (che dal 2002 è esente de facto per la totalità dei contribuenti perché compensato da una deduzione di pari importo[67]) e l'ammontare dei contributi sociali obbligatori direttamente a carico dei lavoratori autonomi (anche se poi dedotti dal reddito lordo). Quanto ai redditi da trasferimenti, questi sono poi inclusi (al lordo delle imposte) solo laddove soggetti all'IRPEF, così ricomprendendosi i principali strumenti esistenti (pensioni, sussidi di disoccupazione etc.), ma non prestazioni come, ad esempio, gli assegni familiari o gli assegni *means-tested* di maternità e per il terzo figlio o altri trasferimenti destinati a nuclei particolarmente bisognosi.

Quanto all'ISP[68], il patrimonio mobiliare (*PM*) è imputato al netto di una franchigia (F_{PM}) di 15.494 euro, mentre quello immobiliare (*PI*) al netto dell'eventuale mutuo residuo[69]. Per l'eventuale abitazione di proprietà (*CASA*; gli altri immobili sono indicati con *IMM*) la deduzione del mutuo residuo è rafforzata dall'operare di una franchigia (F_C) di 51.646 euro: se il mutuo residuo è

Maggiorazione di 0,2 per nuclei familiari con figli minori, in cui entrambi i genitori abbiano svolto attività di lavoro e di impresa per almeno sei mesi nel periodo cui fanno riferimento i redditi della dichiarazione sostitutiva. Questa maggiorazione si applica anche a nuclei familiari composti esclusivamente da figli minori e da un unico genitore che ha svolto attività di lavoro e di impresa nei termini suddetti.

[64] ISR e ISP verranno indicati come ISRE e ISPE quando considerati nella loro forma equivalente, cioè quando ad essi sia applicata la scala di equivalenza.

[65] Nel caso degli imprenditori agricoli, il reddito considerato è quello ai fini IRAP.

[66] Si tratta del rendimento medio ponderato annuo all'emissione dei BPT decennali riferito all'anno precedente la dichiarazione ai fini ISEE e pari al 5,04% nel 2003.

[67] Va rilevato che l'esclusione dall'imponibile (ma non dal reddito complessivo) della rendita catastale corrispondente alla casa di abitazione ha comportato anche il venir meno dell'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi per quelle categorie soggette a sostituto d'imposta (lavoratori dipendenti e pensionati) che abbiano come unica altra fonte di reddito proprio la casa di abitazione. Tale innovazione legislativa, successiva alla disciplina dell'ISEE, ha però comportato una disparità di trattamento tra proprietari a seconda che presentino o meno la dichiarazione dei redditi, giacché in questo secondo caso l'unico reddito rilevante ai fini ISEE è quello indicato nella certificazione sostituiva dei redditi del datore di lavoro (il modello CUD), che evidentemente non include il reddito della casa.

[68] I valori patrimoniali sono sempre quelli relativi al 31 dicembre dell'anno precedente quello di sottoscrizione della DSU. Ciò comporta che nella prima parte dell'anno, quando ancora non sono state presentate le dichiarazioni a fini fiscali dei redditi relativi all'anno precedente, redditi e patrimoni sono disallineati quanto ad anno di riferimento.

[69] Il mutuo residuo si sottrae non nel suo ammontare complessivo, bensì cespite per cespite e sino ad annullamento del valore del singolo cespite.

inferiore a tale valore, ai fini ISEE la casa di proprietà rileva infatti solo per la differenza rispetto alla franchigia medesima[70]. In termini di riduzione dell'ISEE, l'effetto della franchigia sulla casa di proprietà è pari al doppio di quello operante per il tramite della franchigia (F_Y) nel caso di un affittuario. In ogni caso, i valori degli immobili sono quelli rilevanti ai fini dell'ICI, basati sui valori catastali e quindi generalmente inferiori a quelli di mercato.

Le statistiche di seguito riportate forniscono pertanto indicazioni sulla distribuzione nella popolazione delle variabili reddituali e patrimoniali per come definite e dichiarate ufficialmente ai fini dell'ISEE. Esse non offrono una caratterizzazione della popolazione ISEE in termini di reddito disponibile effettivo – al netto di imposte e contributi e comprensivo tanto di quei trasferimenti che non siano soggetti all'IRPEF quanto dei redditi elusi e sommersi – o di consumi, come invece abitualmente osservati, rispettivamente, nelle indagini campionarie della Banca d'Italia sui bilanci familiari e dell'ISTAT sui consumi. I confronti che verranno istituiti con queste fonti esterne dovranno quindi essere valutati alla luce di queste differenze definitorie oltre che per la più volte ricordata specificità della popolazione ISEE.

Tutte le elaborazioni qui descritte sono desunte dal campione di DSU estratto dal sistema informativo presso l'INPS (cfr. Box A), al netto delle DSU plurime (cfr. cap. 2) e della coda superiore estrema - l'un per mille delle famiglie con valore ISE più alto (corrispondenti a 28 osservazioni nel 2003 e 22 osservazioni nel 2002) – eliminata per evitare che pochi valori abnormemente elevati, possibilmente ascrivibili a cattiva imputazione dei dati, influenzassero eccessivamente le medie calcolate[71].

Il valore medio dell'ISEE per le famiglie con DSU valida al 31.12.2003 è stato pari a circa 8.100 euro (cfr. Tabella 4.1), mentre la mediana, il valore cioè che divide la popolazione in due parti di eguale numerosità, è di oltre il 20% inferiore, a testimonianza di una distribuzione dell'ISEE fortemente asimmetrica, con densità notevolmente elevate per valori ISEE bassi. Del resto, più dell'11% delle dichiarazioni hanno un ISEE nullo. Anche tra le sole famiglie con ISEE positivo, la distribuzione appare peraltro fortemente asimmetrica (anzi, si rileva come la media salga di circa 1.000 euro, la mediana di soli 700 euro; cfr. fig. 4.1).

---

[70] Ove il mutuo residuo superi la franchigia è il primo che viene invece sottratto dal valore della casa.

[71] Preliminarmente si è comunque operata una correzione dei dati poiché si è riscontrato come in alcuni casi l'indicazione della divisa (lire o euro) apposta nella DSU non corrispondesse alla logica dei valori effettivamente dichiarati, riscontrandosi redditi e patrimoni di svariati milioni di "euro" oppure all'opposto di poche migliaia di "lire". A fronte di ciò si sono corretti i dati ipotizzando che tutti i valori superiori al milione presupponessero l'uso delle lire (indipendentemente dall'indicazione materialmente apposta): con riferimento ai redditi, si tratta di solo 20 osservazioni nel 2002 e 5 osservazioni nel 2003; con riferimento al patrimonio mobiliare, di 5 nel 2002 e 4 nel 2003; con riferimento al patrimonio immobiliare, di 20 nel 2002 e 26 nel 2003. Si è poi ipotizzato che tutte le DSU sottoscritte a partire dal luglio 2003 – e quindi riprese da dichiarazioni fiscali ormai già espresse in euro – non potessero che essere state compilate in euro, nonostante l'indicazione in senso opposto espressa nella dichiarazione (ritenuta valida solo nel caso di valori superiori al milione). La numerosità delle correzioni apportate è simile a quella della correzione precedente.

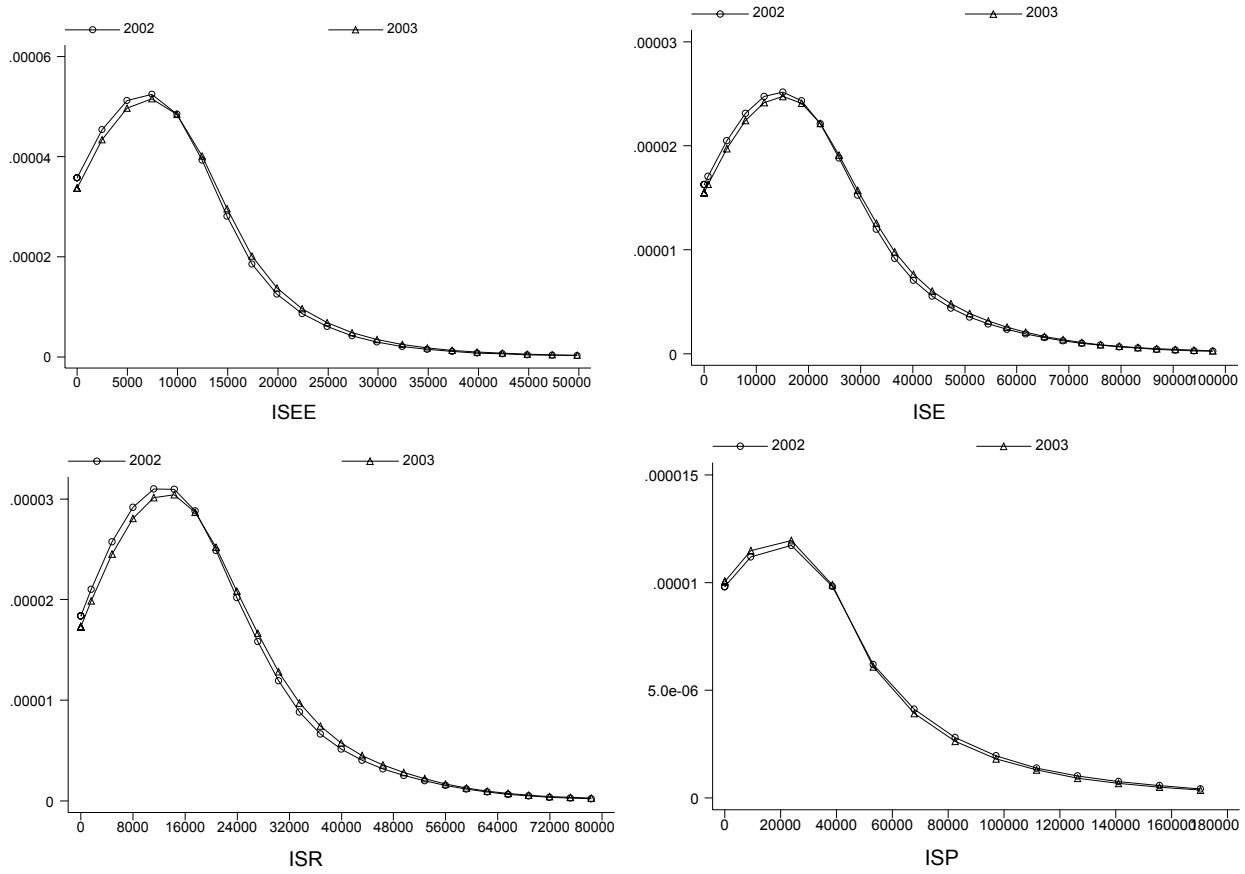
Notevoli le differenze tra il Mezzogiorno e il resto del paese: il valore medio dell'ISEE nel Centro-Nord è infatti circa il 50% più elevato che nel Sud, la quota di famiglie con ISEE nullo meno della metà. Anche considerando i soli valori positivi dell'ISEE (cfr. fig. 4.3), la "gobba" della distribuzione è molto più accentuata e sta più a sinistra nel meridione rispetto alle altre aree del paese; viceversa nella distribuzione nel Centro e nel Nord vi è molta più dispersione e valori di ISEE relativamente più elevati sono più frequenti.

Tabella 4.1 – Indicatori di sintesi dell'ISEE e delle sue componenti, per ripartizione territoriale (*valori in euro)*

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	Italia '03	Italia '02
	ISEE = ISE/parametro scala equivalenza					
media	10.094	10.646	10.139	6.788	8.121	7.613
Mediana	8.082	8.566	7.853	5.521	6.374	5.955
deviazione standard	8.212	8.676	9.580	6.676	7.775	7.314
media, solo valori positivi	10.765	11.247	10.963	7.893	9.136	8.566
mediana, solo valori positivi	8.495	9.116	8.445	6.360	7.066	6.591
% DSU con ISEE=0	6,2	5,3	7,5	14,0	11,1	11,1
	ISE = ISR + ISP					
media	22.473	22.626	21.957	15.126	17.877	17.089
mediana	17.742	16.656	16.863	12.334	13.985	13.336
deviazione standard	19.033	20.552	19.991	14.692	17.210	16.617
media, solo valori positivi	23.966	23.904	23.741	17.590	20.112	19.229
mediana, solo valori positivi	19.060	17.909	18.043	14.329	15.636	14.949
	ISR					
media	19.415	18.876	17.773	12.638	14.936	14.147
mediana	16.269	15.022	14.942	10.736	12.395	11.774
deviazione standard	15.294	15.799	14.776	11.588	13.443	12.787
media, solo valori positivi	20.800	20.033	19.439	14.893	16.985	16.091
mediana, solo valori positivi	17.335	15.904	16.136	12.784	14.031	13.345
% DSU con ISR=0	6,7	5,8	8,6	15,1	12,1	12,1
	ISP					
media	15.288	18.754	20.918	12.436	14.705	14.710
mediana	0	0	0	0	0	0
deviazione standard	35.343	41.385	45.423	32.357	36.065	36.371
media, solo valori positivi	36.173	40.900	44.741	32.828	36.225	37.386
mediana, solo valori positivi	20.306	22.470	26.159	17.604	19.643	20.658
% DSU con ISP=0	57,7	54,1	53,2	62,1	59,4	60,7

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Figura 4.1 – Stima delle densità delle variabili:ISEE, ISE, ISR, ISP per i soli valori positivi delle stesse; per gli anni 2002 e 2003



Note: Istogramma perequato (stima non parametrica della distribuzione) ottenuta utilizzando la funzione di Epanechnikov come funzione perequatrice.

Figura 4.2 – Quota delle DSU con valori ISE (o ISEE), ISR e ISP nulli, anno: 2003

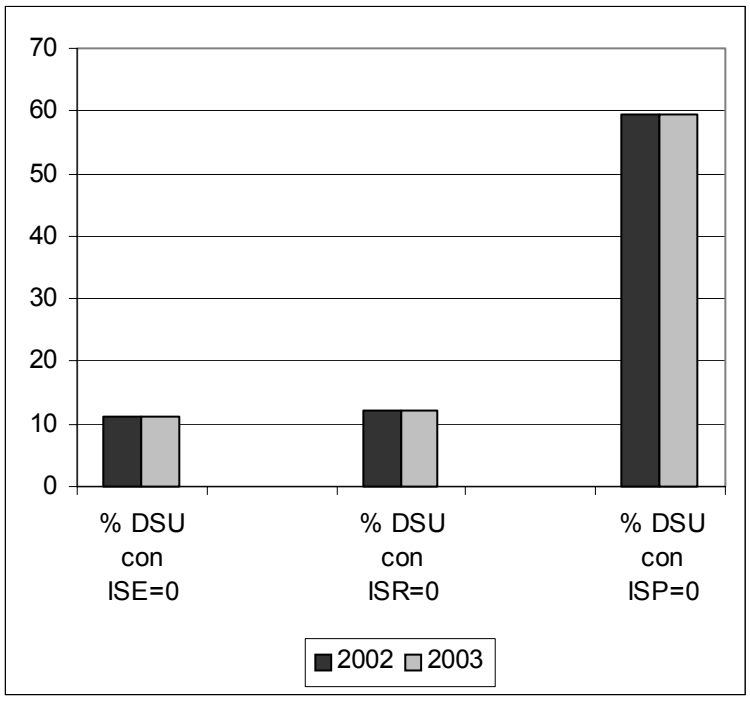


Figura 4.3 – Stima delle densità delle variabili:ISEE, ISE, ISR, ISP per i soli valori positivi delle stesse; per ripartizioni territoriali; anno: 2003

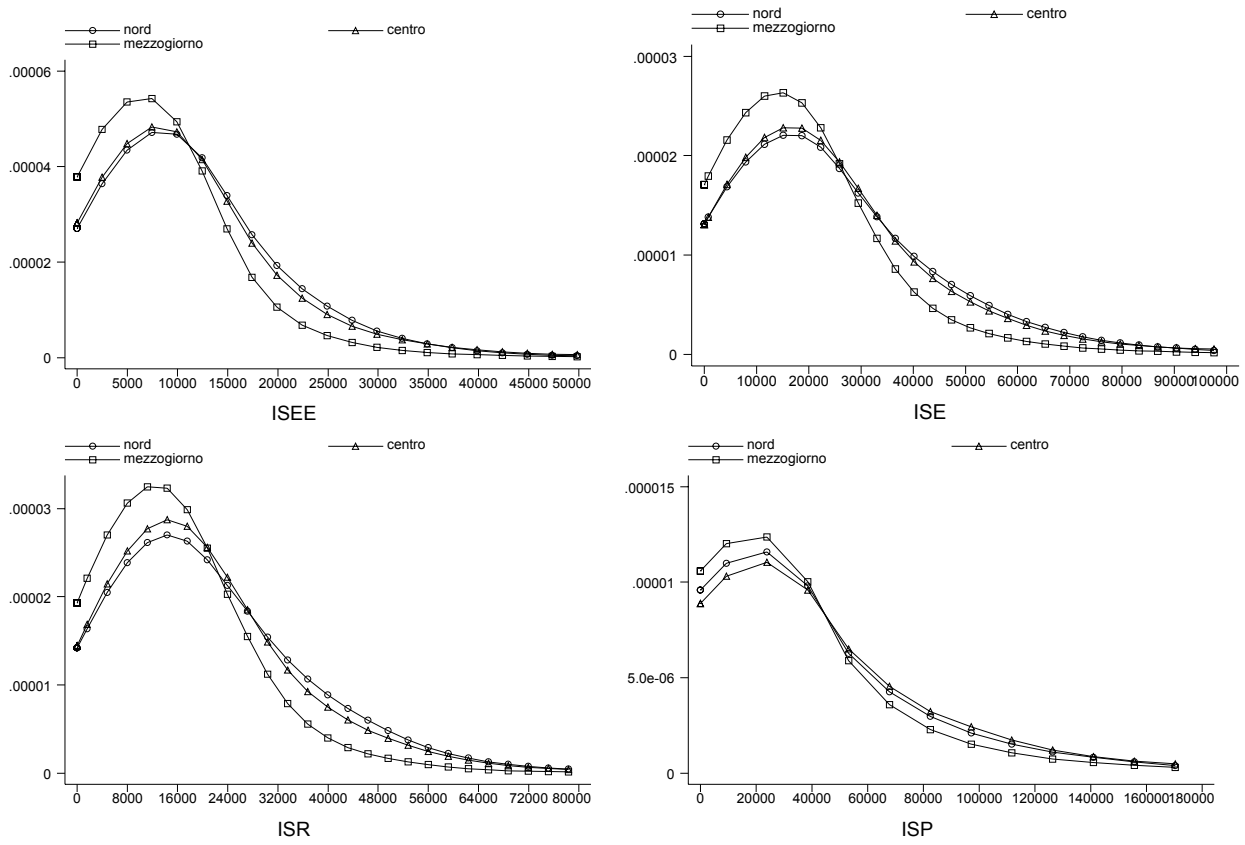
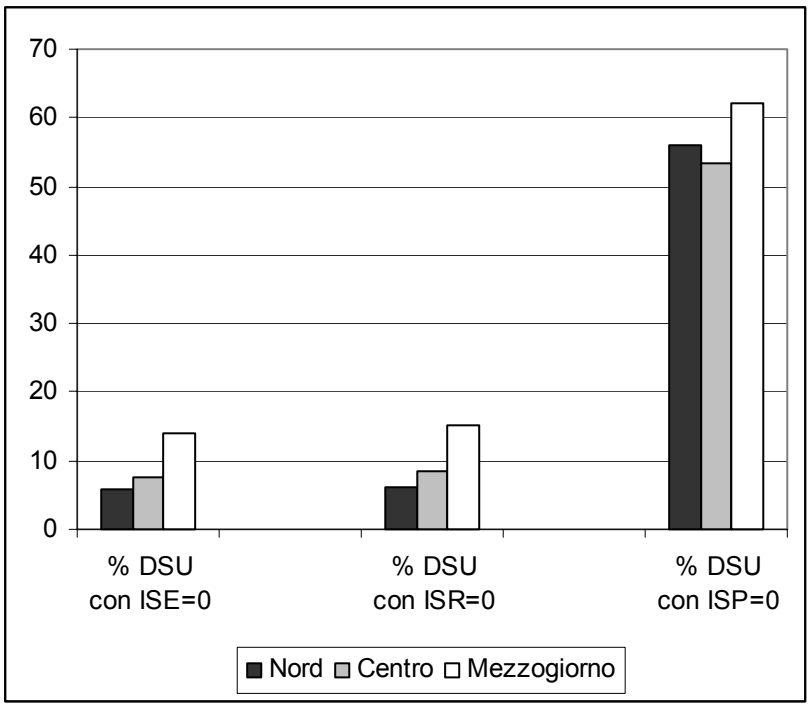


Figura 4.4 – Quota delle DSU con valori ISE (o ISEE), ISR e ISP nulli, per ripartizioni territoriali; anno: 2003



La notevole asimmetria nella distribuzione e l'elevata incidenza dei valori nulli sembrano un dato costante confrontando 2002 e 2003. Nonostante la costanza nella quota dei valori nulli, la media complessiva dell'ISEE si innalza peraltro tra i due anni del 7% circa. E' difficile dire se l'aumento dipenda da una modifica nella composizione della platea di riferimento della popolazione ISEE – quantomeno al netto dell'incidenza dei valori nulli, che, come detto, in realtà non varia – o da un miglioramento delle condizioni mediamente prevalenti all'interno di una popolazione data[72]. A sostegno della prima ipotesi sta l'effettivo ampliamento della popolazione ISEE soprattutto con riferimento alle DSU per la richiesta di tariffazione delle prestazioni – che, come vedremo meglio nel seguito, sono in effetti caratteristiche di fasce di popolazione più ricche – nonché il contributo che all'elevamento dell'ISEE medio deriva dalla riduzione del fattore di correzione – il $p(n, x)$ al denominatore della formula (1) – che tiene conto della dimensione e composizione del nucleo familiare. A sostegno della seconda ipotesi è il fatto che a innalzare l'ISEE è la componente reddituale, in costanza di quella patrimoniale (a sintesi peraltro di un calo nell'incidenza dei valori nulli e di una riduzione della media di quelli positivi che, stante la costanza dei valori catastali sottostanti la parte prevalente della componente patrimoniale, segnalerebbero anche per questa via una variazione della composizione della popolazione ISEE).

Passando all'analisi delle componenti reddituali e patrimoniali dell'ISE[73], l'indicatore della situazione reddituale (ISR) è stato in media nel 2003 pari a 15.000 euro, l'indicatore della situazione patrimoniale (ISP) a 14.700 euro (cfr. tab. 4.1). Tenuto conto del fatto che l'ISP è valorizzato al 20% nella formula che definisce l'ISE, la sua incidenza su quest'ultimo è in media del 16,4% (con un minimo del 13,6% nel Nord-Ovest ed un massimo del 19,1 del Centro; cfr. fig. 4.5).

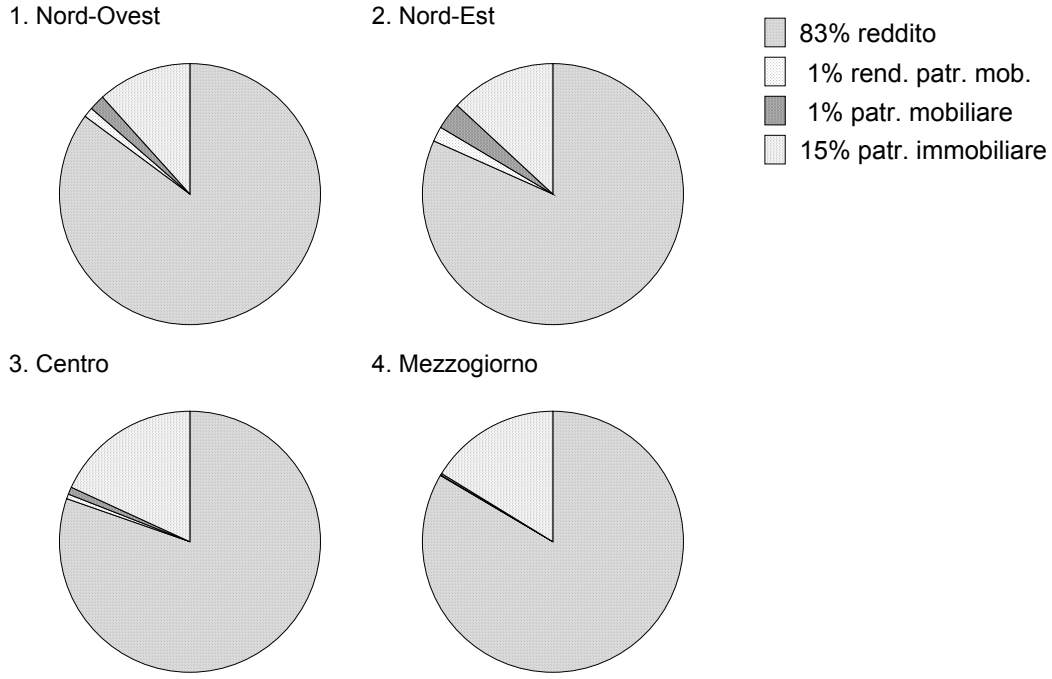
Tanto i redditi quanto i patrimoni hanno distribuzioni asimmetriche, con mediana inferiore alla media ed un maggior addensamento della distribuzione nella coda inferiore. Il grado di asimmetria differisce però tra le due componenti: sotto il valore medio dell'ISR si concentra il 59% delle famiglie, mentre nel caso dell'ISP le dichiarazioni sotto la media sono il 76% (cfr. tab. 4.2). Particolarmente pronunciata è l'incidenza dei valori nulli per il patrimonio – sei famiglie su dieci rispetto a una su otto con ISR nullo (cfr. Fig. 4.4). Anche la coda superiore della distribuzione però differisce, ché il valore soglia al di sopra del quale si colloca il 10% più ricco della popolazione è più di tre volte il valore medio nel caso dell'ISP, solo due volte nel caso dell'ISR (cfr. Tab. 4.2 e

[72] Per rispondere a questo quesito occorrerebbe uno sfruttamento pienamente longitudinale delle DSU che rientra nei progetti futuri (cfr. Box A).

[73] Qui di seguito si analizzerà il peso dei redditi e dei patrimoni e le loro interrelazioni prescindendo dal ruolo della scala di equivalenza: il riferimento è pertanto l'ISE, numeratore della formula (1). Per il ruolo della scala di equivalenza nel discriminare la popolazione ISEE si rimanda al prossimo capitolo.

Fig. 4.3[74]). In sintesi, l'ISR risulta notevolmente più concentrato intorno ai valori centrali, mentre l'ISP è al contrario estremamente più disperso.

Figura 4.5 – L'ISEE e le sue componenti – per ripartizione territoriale; anno: 2003



Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Tabella 4.2 – Distribuzione per decili (valori di soglia superiori) dell'ISEE e delle sue componenti; anno: 2003 (*in migliaia di Euro)*

	1° decile	2° decile	3° decile	4° decile	5° dec. - mediana	6° decile	7° decile	8° decile	9° decile
ISEE	0	2,2	3,8	5,1	6,4	7,7	9,6	12,3	17,6
ISE	0	5,0	7,7	11,0	14,0	17,1	21,1	27,3	39,3
ISR	0	4,4	6,7	9,6	12,4	15,1	18,3	23,1	31,9
ISP	0	0	0	0	0	0,3	7,3	20,1	46,0

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Per entrambe le componenti si evidenzia un maggior grado di asimmetria della distribuzione nel Mezzogiorno. Questa accentuazione del grado di asimmetria è peraltro più marcata nel caso dell'ISR, con una incidenza notevolmente maggiore dei valori nulli nel Mezzogiorno rispetto alle altre regioni, mentre la distribuzione dell'ISP (e l'incidenza dei valori nulli) è meno difforme tra i diversi contesti (cfr. Fig. 4.3 e 4.4).

[74] Si tenga presente che l'impatto visivo delle differenze è attenuato dalla diversa scala dei due grafici.

L'ISP è costituito in netta prevalenza dal patrimonio immobiliare, quello mobiliare "pesando" in media nell'ISP il 6,4% e quindi nell'ISE solo l'1,1%. Alquanto estreme sono peraltro le differenze territoriali, variando il peso del patrimonio mobiliare nell'ISE dallo 0,2% del Mezzogiorno al 3,4% del Nord-Est. Il risultato è essenzialmente ascrivibile al fatto che la quota di famiglie che dichiara un patrimonio mobiliare positivo passa da meno del 3% nel Mezzogiorno a circa il 20% nel Centro e il 50% nel Nord (cfr. tab. 4.3), laddove invece la media dei soli valori positivi è relativamente più uniforme (con scostamenti rispetto al Mezzogiorno – fatto 100 il suo valore – tra il 108% del Nord-Ovest e il 132% del Nord-Est)[75]. Tale variabilità territoriale si riflette anche nel peso del rendimento del patrimonio mobiliare, che è parte dell'ISR e sul quale non opera la franchigia di 15.494 euro: tale componente è irrilevante nel Mezzogiorno (0,1% dell'ISE), ma assume una sua consistenza nel Nord-Est (1,8%), dove quindi il patrimonio mobiliare – nelle sue componenti diretta e indiretta – pesa in media quanto il 40% del patrimonio immobiliare (nel Mezzogiorno, meno del 2% di quest'ultimo).

L'operare delle franchigie accentua la forte asimmetria e l'elevata incidenza dei valori nulli nel passaggio dalla distribuzione dei patrimoni lordi a quella dell'ISP (cfr. tab. 4.4 e fig. 4.6). Quasi metà delle famiglie usufruisce della franchigia sull'abitazione di proprietà e in più di due terzi dei casi essa è tale da escludere completamente il valore della casa dal computo dell'ISEE[76]. Sempre per effetto dell'apposita franchigia, la quota di famiglie con patrimonio mobiliare positivo si riduce nella media nazionale dal 17 al 4% e i valori rilevanti ai fini ISE ne risultano più che dimezzati. Quanto invece alla franchigia per l'abitazione in affitto (a riduzione dell'ISR), la quota di redditi nulli viene per suo effetto innalzata di circa mezzo punto percentuale, solo una famiglia su sei usufruendo della franchigia medesima[77].

[75] Tenendo conto dei valori nulli, la media rispetto al Mezzogiorno presenta invece scostamenti tra il 768% (Centro) e il 2.940% (Nord-Est). Gli scostamenti dei redditi rilevanti ai fini ISEE – sempre rispetto al Mezzogiorno – sono invece compresi tra il 140% (Centro) e il 152% (Nord-Ovest), mentre quelli del patrimonio immobiliare tra il 106% (Nord-Ovest) e il 162% (Centro).

[76] Nella tabella 4.2 tale quota è individuabile sottraendo alla percentuale di famiglie con franchigia positiva quella delle famiglie con franchigia massima (per la quali il valore dell'abitazione eccede la soglia di 51.646 euro.

[77] Come detto nel capitolo 3, ciò in parte discende dal fatto che il ricorso ad essa presuppone un contratto di locazione ufficialmente registrato.

Tabella 4.3 - Indicatori di sintesi delle componenti dell'ISR (redditi e rendimento patrimonio mobiliare) e dell'ISP (patrimonio mobiliare e immobiliare), per ripart. territoriale

REDDITI						
media redditi al lordo franchigia	20.101	19.709	18.202	12.826	15.296	14.482
media redditi al netto franchigia	19.136	18.469	17.652	12.620	14.825	14.032
media redd. lordi, solo val. pos.	21.469	20.781	19.709	15.065	17.314	16.404
media redd. netti, solo val. pos.	20.639	19.736	19.334	14.890	16.904	16.015
% DSU con redditi lordi=0	6,4	5,2	7,6	14,9	11,7	11,7
% DSU con redditi netti=0	7,3	6,4	8,7	15,2	12,3	12,4
% DSU redd.>0 e franch. =0	61,9	58,3	70,8	75,7	71,2	69,2
% DSU con franchigia positiva	31,7	36,5	21,5	9,5	17,1	19,1
(% DSU con franch. massima)	*3,7*	*10,0*	*3,0*	*0,3*	*2,2*	*1,8*
RENDIMENTO PATRIMONIO MOBILIARE						
Media	281	412	122	18	112	116
media, solo valori positivi	584	761	660	620	667	661
PATRIMONIO MOBILIARE						
media patr. mob al lordo franch.	5.577	8.176	2.414	360	2.222	2.259
media patr. mob al netto franch	2.153	3.816	997	130	939	951
media lordo, solo valori positivi	11.595	15.108	13.086	12.301	13.225	12.881
media netto, solo valori positivi	21.447	26.267	22.718	19.858	23.541	24.419
% DSU con patr. mob. lordo=0	51,9	45,9	81,6	97,1	83,2	82,5
% DSU con patr. mob. netto=0	90,0	85,5	95,6	99,3	96,0	96,1
PATRIMONIO IMMOBILIARE						
media patr. imm. al lordo franch	31.333	32.207	39.245	26.732	29.677	29.038
media patr. imm. al netto franch	13.135	14.939	19.921	12.307	13.767	13.759
media lordo, solo valori positivi	60.900	68.361	71.040	53.166	58.491	58.564
media netto, solo valori positivi	33.710	36.571	43.764	32.641	35.024	36.128
% DSU con patr. imm. lordo=0	48,5	52,9	44,8	49,7	49,3	50,4
% DSU con patr. imm. netto=0	61,1	59,2	54,5	62,3	60,7	61,9
% DSU con PI>0 e franch.=0	6,1	6,2	8,8	7,1	7,1	7,3
% DSU con franchigia positiva	45,4	41,1	46,5	43,2	43,7	43,0
(% DSU con franch. sulla casa massima)	*17,0*	*18,2*	*22,1*	*10,6*	*13,9*	*13,8*

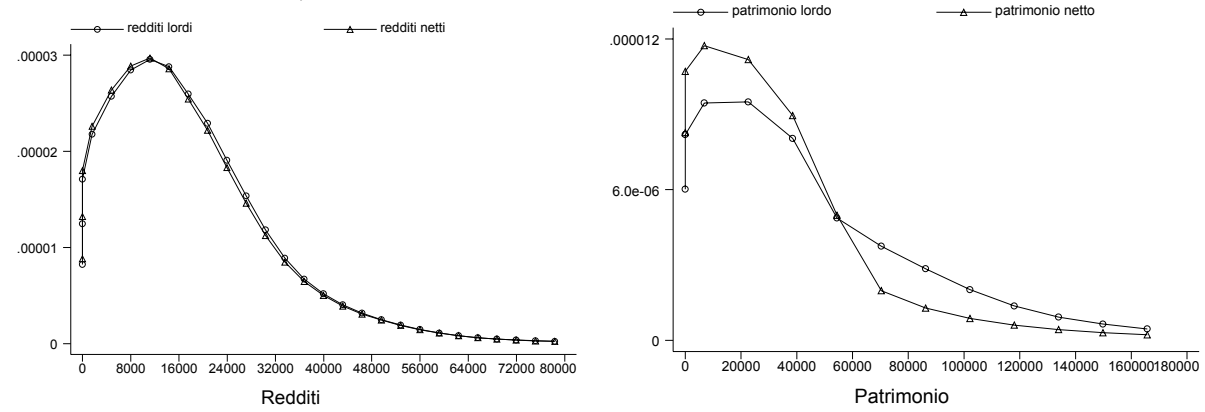
Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Tabella 4.4 – Distribuzione per decili (valori di soglia superiori) delle componenti dell'ISR e dell'ISP sue componenti; anno: 2003 (*in migliaia di Euro)*

	1° decile	**2° decile**	**3° decile**	**4° decile**	**5° dec. - mediana**	**6° decile**	**7° decile**	**8° decile**	**9° decile**
Redditi (al lordo della franchigia)	0	5,1	7,2	10,2	13,0	15,7	18,7	23,3	32,1
Redditi (al netto della franchigia)	0	4,4	6,7	9,6	12,3	15,0	18,2	22,9	31,7
Rend. patr. mobil.	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2
Patr. mobil. (al lordo della franch.)	0	0	0	0	0	0	0	0	4,5
Patr. mobil. (al netto della franchigia)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Patr. Immob (al lordo della franch.)	0	0	0	0	0,5	22,2	39,4	57,2	84,5
Patr. Immob (al netto della franch.)	0	0	0	0	0	0	6,2	18,3	43,3

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Figura 4.6 – Stima delle densità dei redditi e del patrimonio, al lordo e al netto di franchigie e detrazioni ai fini ISEE; anno: 2003



Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE
Note: I redditi non includono la componente relativa al reddito "nozionale" derivante dal patrimonio mobiliare e sono considerati al lordo e al netto della franchigia per l'affitto. Il patrimonio include sia i valori mobiliari che immobiliari. I valori lordi del patrimonio immobiliare riguardano il valore ai fini ICI di tutti gli immobili posseduti, mentre nel caso del patrimonio mobiliare si tratta dei valori dichiarati al lordo della franchigia di 15.494 euro. I valori netti coincidono con l'ISP.

Tabella 4.5 – Famiglie con DSU valida al 31.12.2003 per caratteristiche congiunte dell'ISR, dell'ISP, dei redditi e del patrimonio al lordo di franchigie e detrazioni (*valori in percentuale del totale delle famiglie)*

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	Italia '03	Italia '02
			ISR e ISP			
ISR=ISP=0	6,3	5,3	7,5	14,0	11,1	11,1
ISR>0 e ISP=0	51,6	48,8	45,7	48,1	48,3	49,5
ISR=0 e ISP>0	0,4	0,4	1,0	1,1	0,9	0,9
ISR>0 e ISP>0	41,8	45,4	45,7	36,7	39,6	38,4
Totale	100	100	100	100	100	100
			Redditi e patrimonio (al lordo delle franchigie)			
Redditi=0 e patrimonio=0	5,1	3,7	6,0	12,7	9,8	9,7
Redditi>0 e patrimonio=0	27,2	26,8	33,2	36,3	33,6	34,2
Redditi=0 e patrimonio>0	1,3	1,5	1,6	2,1	1,9	2,0
Redditi>0 e patrimonio>0	66,4	68,0	59,2	48,9	54,8	54,1
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Di per sé, l'elevata incidenza di valori nulli dell'ISP non implica un'irrilevanza di questo nella determinazione del ranking delle diverse famiglie in termini di ISEE. La considerazione di entrambe le variabili sarebbe infatti irrilevante solo ove queste fossero tra loro perfettamente correlate, l'inclusione nell'ISEE del patrimonio non potendo in tale ipotetica situazione aggiungere nulla al solo dato reddituale. La tab. 4.5 evidenzia come invece vi sia ad esempio un 1% circa di famiglie che, pur avendo un ISR nullo, ha un ISP positivo (sarebbe circa il doppio in assenza delle franchigie).

Tabella 4.6 - Distribuzione del reddito e del patrimonio (*valori in % del totale delle famiglie; nell'intestazione di riga e colonna, in parentesi i valori di soglia superiori dei quintili in Euro*)

a) Famiglie con DSU valida al 31.12.2003

		patrim. lordo=0	**patrimonio al lordo delle franchigie>0**					totale
			1° quintile (14.629)	2° quintile (34.678)	3° quintile (55.189)	4° quintile (84.600)	5° quintile	
redditi lordi=0		9,8	0,6	0,5	0,4	0,3	0,1	11,7
redditi al lordo delle franchigie>0	1° quintile (6.993)	9,9	2,0	2,1	1,4	1,3	0,9	17,7
	2° quintile (12.071)	8,1	2,5	2,3	2,0	1,6	1,3	17,7
	3° quintile (16.794)	7,8	2,3	2,3	2,1	1,8	1,4	17,7
	4° quintile (24.515)	5,3	2,2	2,4	2,8	2,7	2,1	17,7
	5° quintile	2,4	1,8	1,8	2,6	3,6	5,5	17,7
totale		43,4	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	100,0

b) popolazione complessiva

		patrim. =0	**patrimonio >0**					totale
			1° quintile (22.300)	2° quintile (86.800)	3° quintile (15.0850)	4° quintile (25.2272)	5° quintile	
redditi netti=0		0,6	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1	1,6
redditi disponibili netti>0	1° quintile (10.400)	4,3	4,2	4,7	4,1	3,1	1,4	21,8
	2° quintile (15.250)	1,7	5,5	3,9	3,3	2,5	1,5	18,4
	3° quintile (22.050)	0,8	3,1	4,0	4,4	4,3	2,7	19,3
	4° quintile (31.850)	0,3	2,1	2,7	4,4	5,1	4,9	19,6
	5° quintile	0,2	1,2	1,5	2,8	4,3	9,1	19,2
totale		8,1	16,3	17,1	19,3	19,5	19,8	100,0

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE ed elaborazione su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, 2002

Il potenziale ruolo del patrimonio associato al reddito è meglio apprezzabile se si considera l'intera distribuzione congiunta delle due variabili, prescindendo dalle franchigie (cfr. Tab. 4.6): vi sono molte famiglie che si collocano relativamente nella stessa posizione indipendentemente dall'uso del reddito o del patrimonio (è l'area evidenziata in grigio nella tabella e pari a poco meno di un quarto del totale della popolazione ISEE), ma allo stesso tempo più del 4% delle famiglie è caratterizzato

da una posizione nell'ordinamento dei patrimoni "particolarmente"[78] migliore rispetto a quella che le caratterizza in base ai redditi (è l'area in alto a destra in tabella).

Di per sé ciò indica una potenziale capacità del patrimonio nel cogliere ulteriori elementi rilevanti nel definire il tenore di vita sostenibile, vuoi perché quella carenza di reddito è solo temporanea, vuoi perché i redditi conseguiti derivano da attività sommerse, non risultanti quindi nei dati fiscali, ma tali da cristallizzarsi in frutti patrimoniali non altrettanto facilmente occultabili. Rimandando al prossimo capitolo per un'esplicita considerazione del ruolo del patrimonio – e più in generale di tutte le singole componenti, ivi incluse le franchigie che in parte smorzano la rilevanza del patrimonio medesimo – nel determinare l'ordinamento delle famiglie in base all'ISEE, la parte inferiore della tabella evidenzia il non perfetto allineamento di redditi e patrimoni anche nella popolazione complessiva così come desumibile dall'indagine sui bilanci familiari della Banca d'Italia.

Le due parti della tabella non sono peraltro direttamente comparabili sia per le peculiarità della popolazione ISEE – che per definizione è un sottoinsieme selezionato di quella totale – e sia perché differenti definizioni di redditi e patrimoni e differenti possibilità di occultamento degli stessi si intrecciano nel confronto tra dati amministrativi sull'ISEE e dati campionari dell'indagine Banca d'Italia. Redditi e patrimoni immobiliari considerati nelle DSU sono infatti, rispettivamente, redditi ufficiali lordi d'imposta e valori catastali, mentre quelli desumibili nelle indagini campionarie, pur non scevri anch'essi da una tendenza all'occultamento, dovrebbero meglio approssimare i valori effettivi, al netto delle imposte, e prezzi di mercato. Più confrontabili sono le definizioni adoperate per quanto attiene alla consistenza delle attività finanziarie[79], circa le quali però la stessa indagine Banca d'Italia è plausibile possa essere affetta, pur se plausibilmente meno che nel caso delle dichiarazioni ISEE, da gravi problemi di reticenza[80]. Laddove infatti la possibilità di occultare redditi ai fini ISEE è la stessa esistente ai fini IRPEF e presumibilmente più ridotta è la possibilità di occultamento per il patrimonio immobiliare, comunque risultante da pubblici registri, massima è la possibilità di occultare il patrimonio mobiliare, componente che forse anche per questo motivo assume i valori alquanto ridotti prima commentati.

---

[78] Il termine "particolarmente" indica uno scarto di almeno due "posizioni" negli ordinamenti secondo la singola variabile, dove le posizioni sono definite considerando i valori nulli come categoria inferiore e i valori positivi secondo la distribuzione per quintili (in tabella è la parte evidenziata all'estremo superiore destro e inferiore sinistro).

[79] Anche perché in tabella 4.3 il dato desunto dall'indagine della Banca d'Italia è considerato al netto di "crediti commerciali e da altre famiglie", presumibilmente non rilevati dall'ISEE in quanto non considerati esplicitamente tra le poste del patrimonio mobiliare.

[80] Si veda Banca d'Italia, *I bilanci delle famiglie italiane 2002,* Supplemento al Bollettino statistico, Marzo 2004. In particolare, a pagina 18 in nota si legge: "Va tenuto presente che la rilevazione di informazioni sulla ricchezza, e in particolare sulle attività finanziarie, è resa problematica sia dalla reticenza delle famiglie a dichiarare in sede di intervista quanto da loro effettivamente posseduto, sia dalla difficoltà di rappresentare nel campione le famiglie molto ricche, che, benché poco numerose, detengono quote consistenti della ricchezza complessiva. Gli importi complessivi stimati risultano inferiori rispetto a quelli desumibili dalle statistiche finanziarie aggregate."

Tenuto conto del sovrapporsi di differenze definitorie e nelle possibilità di occultamento delle diverse componenti è perciò difficile trarre conclusioni precise, anche quando, con riferimento al patrimonio mobiliare, si confermi nell'indagine Banca d'Italia il forte differenziale geografico nell'incidenza di famiglie con patrimonio nullo, essendo peraltro la numerosità di famiglie ISEE con valori nulli contabilmente compatibile con l'evidenza sulla popolazione complessiva (nei dati Banca d'Italia sarebbero il 40% le famiglie del Mezzogiorno con patrimonio mobiliare nullo – cfr. Tab. 4.7 – un dato superiore alla numerosità stessa della popolazione ISEE).

Tabella 4.7 – Indicatori di sintesi dei redditi e patrimoni delle famiglie italiane, per ripartizione territoriale – anno 2002

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	Italia
Reddito disponibile netto					
media	26.221	24.918	22.964	16.715	22.132
media solo valori positivi	26.350	25.078	23.418	17.185	22.482
% famiglie con reddito nullo	0,4	0,6	1,9	2,7	1,5
Patrimonio Mobiliare					
media	39.763	26.775	23.398	15.496	25.837
media solo valori positivi	42.418	29.783	25.902	25.432	31.775
% famiglie con patr. mobiliare nullo	6,3	10,1	9,7	39,1	18,7
% fam con 0<PM<15.494	49,4	54,4	57,6	45,4	50,7
Patrimonio Immobiliare					
media	146.923	181.180	145.523	93.434	135.391
media solo valori positivi	200.598	247.389	205.208	132.094	188.208
% famiglie con patr. immob. nullo	26,8	26,8	29,1	29,3	28,1

Fonte: elaborazione su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, 2002
Note: Le voci in tabella non sono direttamente comparabili con le loro equivalenti ai fini ISEE. Le differenze più rilevanti riguardano i redditi, che qui sono considerati al netto dell'imposta, mentre quelli ISEE sono al lordo, e gli immobili, qui considerati per il loro valore di mercato, mentre quelli ISEE sono valori ai fini ICI. Comunque, per aumentare il grado di comparabilità, dal reddito disponibile netto individuato nell'indagine sono state escluse alcune voci non rilevanti ai fini dell'ISEE. In particolare, sono state escluse le voci "borse di studio" e "assegni, alimenti e regali" e tutti i redditi da capitale ad eccezione degli "affitti effettivi". Allo stesso modo il patrimonio mobiliare è individuato dalle "attività finanziarie" al netto dei "crediti commerciali e da altre famiglie".

Pur tenuto conto di queste molteplici differenze, nel seguito si è cercato di identificare i segmenti di popolazione complessiva, per come desumibile dai dati dell'indagine Banca d'Italia, che si può assumere siano inclusi nell'universo ISEE. L'esercizio è stato condotto con riferimento alle diverse singole componenti dell'indicatore – redditi, patrimonio immobiliare e mobiliare – cercando di ridurre le differenze definitorie, ma evitando di stimare una distribuzione dell'ISEE sull'intera popolazione ed al netto dei comportamenti di occultamento presenti nelle DSU (e presenti, ma in misura presumibilmente minore, nell'indagine Banca d'Italia). Nella tabella 4.8 si è così stimata la distribuzione della popolazione ISEE secondo le soglie che caratterizzano la distribuzione per decimi di popolazione complessiva ordinata rispettivamente secondo i redditi (al netto delle

imposte[81]), il patrimonio mobiliare e il patrimonio immobiliare. In altri termini, individuata la soglia al di sotto della quale si trova, ad esempio, il 10% della popolazione complessiva ordinata secondo i redditi, si osserva quanta parte della popolazione ISEE è al di sotto di detta soglia (nell'esempio in esame, il 29%).

Come prevedibile, la parte più povera della popolazione complessiva è sovrarappresentata nella popolazione ISEE: se si considera la soglia del secondo decile (quella cioè al di sotto della quale si trova il 20% della popolazione complessiva), si osserva una quota di popolazione ISEE con valori inferiori che è del 40% con riferimento ai redditi, del 50% con riferimento al patrimonio immobiliare (per il quale la soglia è rappresentata da valori nulli) e addirittura dell'85% per il patrimonio mobiliare. Va però sottolineato come anche la parte più "ricca" della popolazione trova una sua rappresentazione nel campione ISEE, soprattutto se si considerano i redditi: adottando come riferimento la mediana nella popolazione complessiva (5° decile), più di un quarto della popolazione ISEE presenta redditi superiori, mentre meno di un decimo presenta patrimoni, mobiliari o immobiliari, al di sopra di tale soglia.

Tabella 4.8 – Confronto tra le distribuzioni del reddito e del patrimonio nella popolazione ISEE e nella popolazione complessiva: quota delle famiglie ISEE al di sotto delle soglie che definiscono i decili della popolazione complessiva

	1° decile	2° decile	3° decile	4° decile	5° decile	6° decile	7° decile	8° decile	9° decile	10° decile	Totale
redditi netti d'imposta (1)	29	11	11	11	12	9	5	5	4	2	100
patr. mobiliare	83	1	4	2	2	2	2	2	1	1	100
patrim. immobiliare	49*		10	23	10	4	2	1	1	0	100

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE e elaborazione su dati Banca d'Italia, *Indagine sui bilanci delle famiglie italiane*, 2002

Note: (*) è la quota di famiglie nella popolazione ISEE con patrimonio immobiliare nullo, che è la soglia del secondo decile del patrimonio immobiliare nella popolazione complessiva.

(1) I redditi netti d'imposta sono stati calcolati nella popolazione ISEEE sottraendo al reddito complessivo le imposte stimate sulla base delle aliquote d'imposta e delle detrazioni per carichi di famiglia, per lavoro dipendente, pensioni e lavoro autonomo.

Che la popolazione ISEE non sia composta solo di persone in condizione di disagio economico è anche evidente se si stimano in essa le famiglie "povere" secondo la definizione ufficiale adottata dall'ISTAT (cfr. tab. 4.9): tenendo presente i limiti di comparabilità delle variabili[82], nella media

[81] Per la stima delle imposte si veda la nota alla tabella.

[82] La soglia di povertà è infatti fissata dall'ISTAT considerando la spesa in consumi delle famiglie e quindi non è direttamente comparabile con la componente reddituale dell'ISEE, come si fa nel testo. Va anche sottolineato che la comparabilità tra le variabili reddito e consumi è limitata anche dalla definizione dell'ISR, lontana da quella di reddito disponibile: si tratta infatti di reddito prima delle imposte nel caso dei redditi IRPEF, mentre di reddito "nozionale" e non effettivo nel caso del reddito da attività finanziarie. La stima viene operata confrontando la soglia di povertà ufficiale definita dall'ISTAT con l'ISR modificato in modo da non applicare la franchigia sugli affitti, che costituiscono parte della spesa in consumi. Il confronto dell'ISR così modificato con la soglia di povertà definita dall'ISTAT è stato

nazionale solo metà delle famiglie ISEE sarebbero da definire come al di sotto della soglia di povertà. E' comunque interessante notare come i poveri siano più rappresentati nella popolazione ISEE laddove più gravi sono le condizioni di disagio economico: si passa infatti dai due terzi di poveri nella popolazione ISEE del Mezzogiorno – dove i poveri nella popolazione complessiva sono più del 20% – a un terzo nel Nord – dove i poveri sono solo il 5%. Tale evidenza non è affatto scontata: se le politiche attivate sul territorio fossero dello stesso tipo – aventi solo i "bisognosi" come platea di beneficiari, con soglie definitorie simili nei diversi contesti – non osserveremmo una variabilità territoriale nell'incidenza dei poveri nella popolazione ISEE, ma soltanto un maggior dimensionamento complessivo di quest'ultima nelle aree con maggiore povertà. Sembra invece che laddove nella popolazione complessiva ci siano meno poveri, la platea di richiedenti politiche sociali selettive che adoperano l'ISEE (la popolazione ISEE) sia più articolata, includendo anche persone lontane dall'area della povertà.

Tabella 4.9 – Povertà relativa e popolazione ISEE – famiglie con ISR (al lordo della franchigia) inferiore alla soglia di povertà

	Incidenza di povertà relativa[1]			
	2002		**2003**	
	Popolazione complessiva	**Popolazione ISEE**	**Popolazione complessiva**	**Popolazione ISEE**
Nord	5,0	29,8	5,3	30,2
Centro	6,7	39,6	5,7	41,3
Mezzogiorno	22,4	67,8	21,3	65,1
Italia	11,0	54,4	10,6	53,3

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE e ISTAT per la popolazione complessiva
Note: (1) nel caso della popolazione complessiva è riportata l'incidenza ufficiale calcolata dall'Istat avendo come variabile di riferimento i consumi delle famiglie; nel caso delle famiglie ISEE, il dato riportato fa riferimento al confronto tra la soglia di povertà ISTAT e i redditi come definiti ai fini ISEE e cioè: reddito complessivo (prima di deduzioni e imposte) ai fini IRPEF (qui considerato anche al lordo della franchigia sugli affitti) e reddito "nozionale" da attività finanziarie.

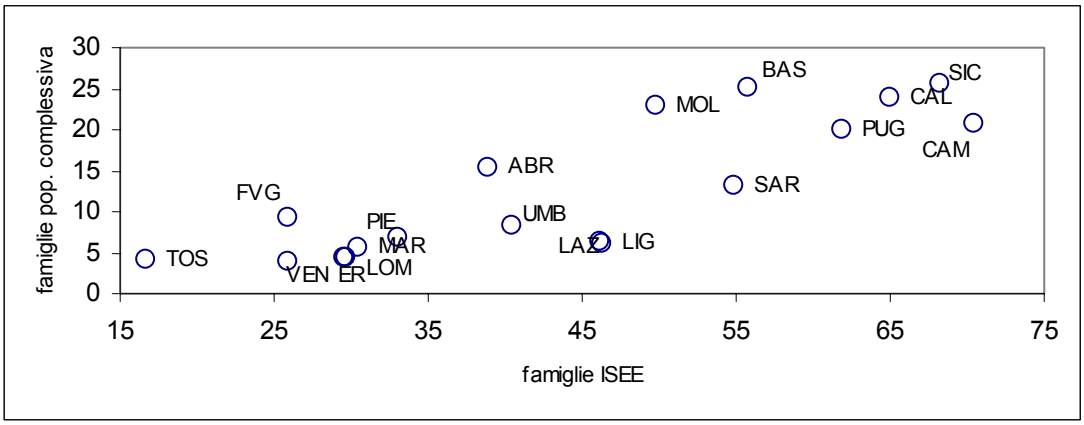
Questa impressione è confermata anche se si considera il dettaglio regionale (cfr. fig. 4.7), che evidenzia una relazione positiva tra la quota di poveri nella popolazione ISEE così come da noi approssimata e quella nella popolazione complessiva. In altri termini, la popolazione ISEE, in quanto tale rappresentativa di richiedenti (talune) politiche sociali selettive, sembrerebbe più o meno composta da nuclei "poveri" a seconda delle condizioni economiche generali di contesto. Una notevole variabilità nell'incidenza dei poveri nella popolazione ISEE si osserva peraltro anche a

effettuato per ciascuna dimensione del nucleo familiare sulla base della scala di equivalenza Carbonaro (in altri termini, si è usata la stessa scala di equivalenza per entrambe le popolazioni).

parità delle condizioni di contesto, segnalando l'importanza del mix di politiche effettivamente offerte a livello locale nel determinare le caratteristiche della popolazione ISEE

In effetti le differenze finora osservate tra il Mezzogiorno e il resto del paese andrebbero meglio qualificate qualora si prendesse in considerazione il dettaglio regionale (cfr. Fig. 4.8): è sì vero che Campania e Sicilia hanno un'incidenza di famiglie con ISEE nullo molto più elevata che nel resto d'Italia, rispettivamente del 20 e del 15%, nonché i valori medi di ISEE più bassi del paese, ma è del Nord una delle altre due regioni (Liguria e Calabria) che presentano una incidenza di valori nulli maggiore del 10%, mentre il Lazio è appena sotto tale soglia. Tra le regioni con quota di ISEE nulli più bassa – meno del 4% – vi sono inoltre Molise e Abruzzo, quest'ultima con valori medi dell'ISEE superiori anche a quelli registrati in regioni "ricche" come l'Emilia Romagna e la Lombardia. Sembra quindi potersi concludere che oltre alle condizioni generali di bisogno economico – chiaramente dominanti nel confronto tra Mezzogiorno e resto del paese – a influenzare la composizione e le caratteristiche (in questo caso economiche) della popolazione ISEE siano anche le scelte localmente compiute in termini di attivazione di politiche selettive – da un punto di vista quantitativo e qualitativo quanto alla platea di beneficiari – nonché l'uso dell'ISEE come strumento di selezione[83]. E' la conferma di quanto più volte affermato precedentemente, e cioè che l'uso dell'ISEE va ben oltre la selezione dei beneficiari di politiche di ultima istanza, riguardando anche l'attivazione a livello locale di servizi destinati alla generalità dei cittadini (ad esempio, asili nido) o la scelta dell'ISEE come strumento per stabilire il costo di prestazioni tradizionalmente estranee all'area del welfare state (ad esempio, l'agevolazione per le tasse universitarie).

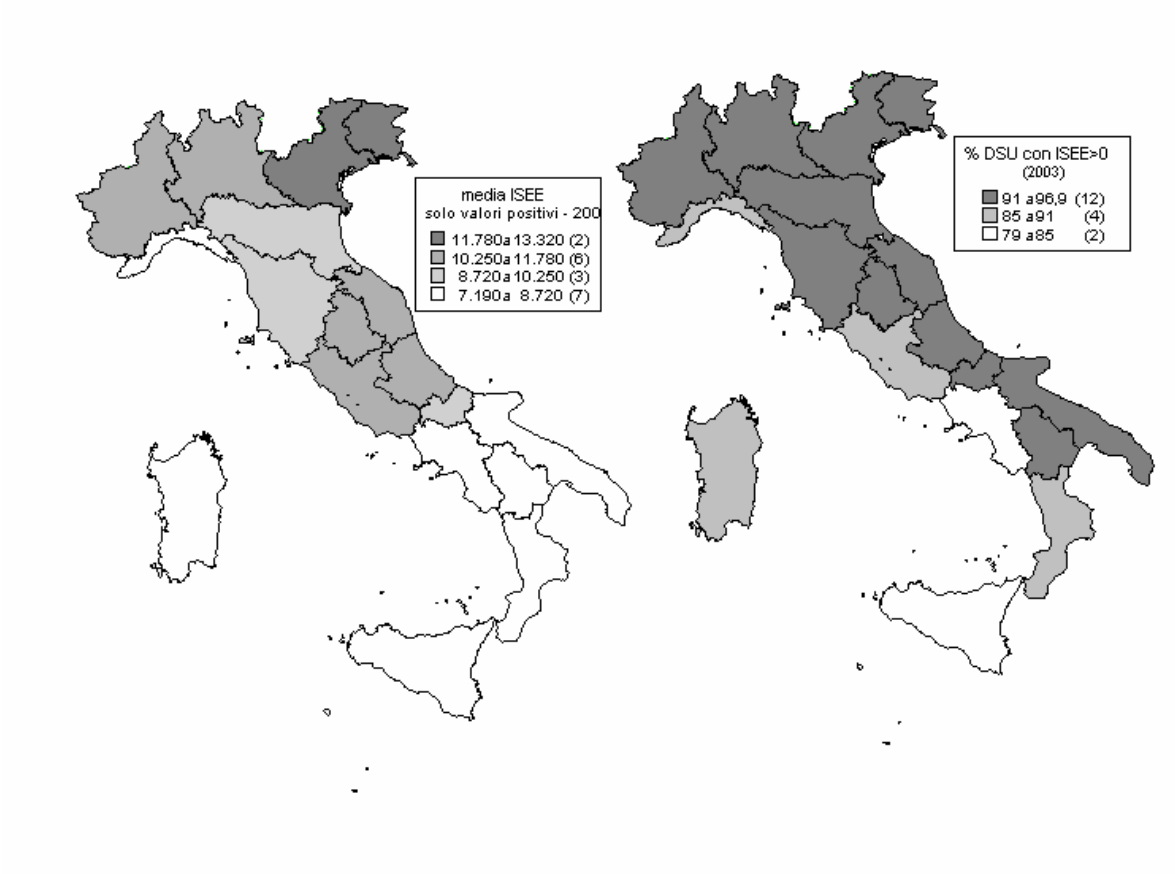
Figura 4.7 – Incidenza di povertà relativa regionale: popolazione complessiva e popolazione ISEE (1) - anno: 2003



Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE e ISTAT per l'incidenza di povertà relativa.
Note: (1) per la definizione di povertà nella popolazione ISEE si veda la nota alla tabella 4.9

[83] A conclusioni simili si era giunti nel Capitolo 1 nell'analisi della dimensione regionale della popolazione ISEE.

Figura 4.8 – Media dell'ISEE (per i soli valori positivi) e quota famiglie con valori ISEE positivi, per Regioni; anno: 2003



Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE
Note: Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta non sono presenti nella figura per insufficiente numero di osservazioni nel campione.

D'altra parte, l'eterogeneità delle prestazioni la cui richiesta sottostà la presentazione della DSU è tale da definire non una, ma diverse popolazioni ISEE, in alcuni casi decisamente lontane dall'area della povertà. Il valore medio dell'ISEE, infatti, varia notevolmente a seconda della prestazione che si manifesta l'intenzione di richiedere, muovendosi da meno di 5.000 euro nel caso dell'assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori a più di 13.000 nel caso delle prestazioni legate al mondo universitario (cfr. tab. 4.10). Allo stesso modo, estremamente variabile è la quota di famiglie con ISEE nullo, da quasi una su cinque nel caso degli assegni di maternità per le madri non coperte da assicurazione obbligatoria a meno di una su trenta nell'università.

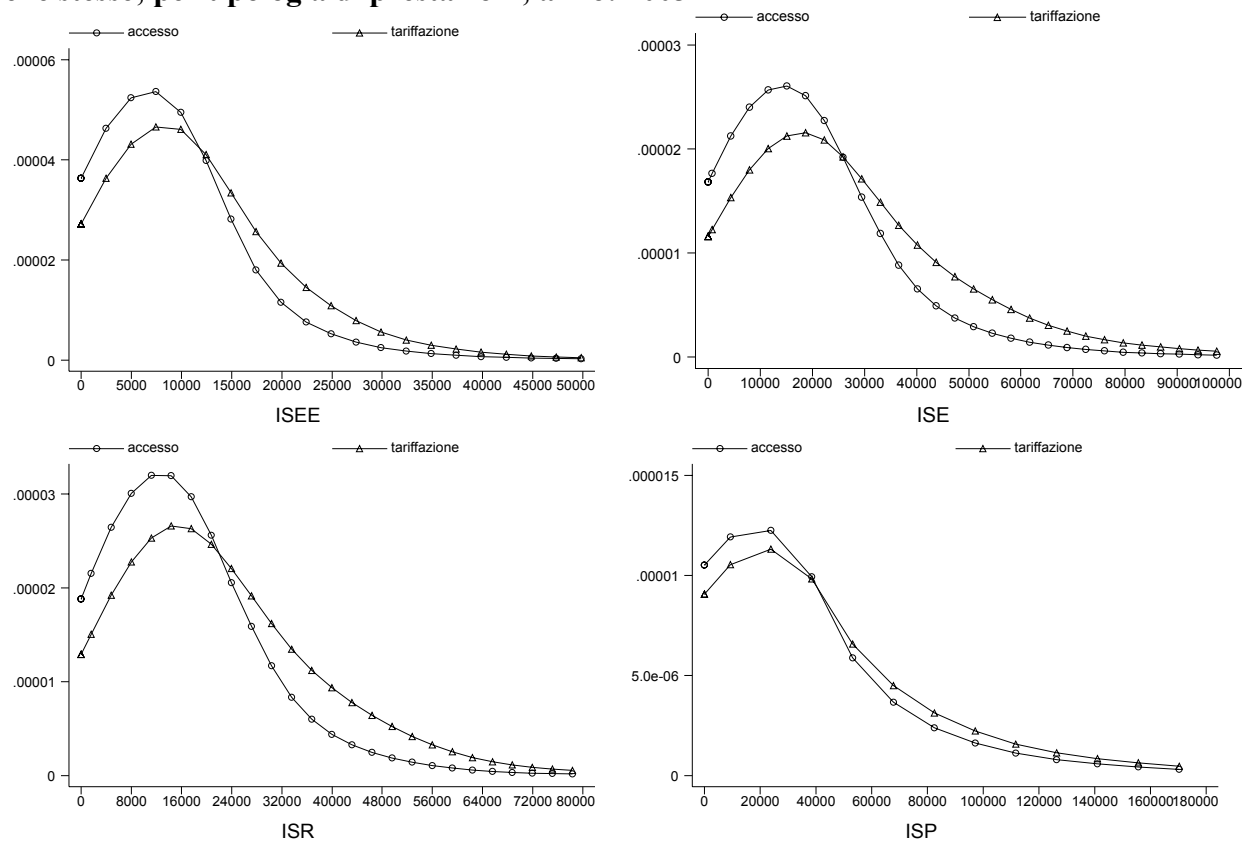
La differenza tra le popolazioni è evidente anche aggregando le prestazioni secondo le categorie già utilizzate in precedenza dell'"accesso" e della "tariffazione": appaiono diversi non solo i valori medi dell'ISE e le quote di ISE nulli (cfr. fig. 4.10), ma l'intera distribuzione dell'indicatore e delle sue componenti, pur limitandosi all'analisi dei valori positivi (cfr. fig. 4.9). Nel caso dell'accesso si osserva una quota maggiore di valori ISE nulli e comunque una concentrazione maggiore su valori molto bassi, viceversa nel caso della tariffazione la coda destra della distribuzione è più spessa.

Tabella 4.10 – Indicatori di sintesi dell'ISEE, per tipo di prestazione richiesta – anno:2003

tipologia prestazioni		Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzog.	Italia
Assegno nucleo 3 figli	media ISEE	5.820	7.122	5.314	3.903	4.370
	media, solo ISEE>0	6.282	7.439	6.059	4.703	5.144
	% DSU con ISEE=0	7,4	4,3	12,3	17,0	15,0
Assegno maternità	media ISEE	7.030	7.822	6.892	4.932	5.686
	media, solo ISEE>0	7.686	8.665	8.035	6.266	6.924
	% DSU con ISEE=0	8,5	9,7	14,2	21,3	17,9
Prestazioni scolastiche	media ISEE	9.252	9.282	8.776	6.252	6.974
	media, solo ISEE>0	9.913	9.732	9.425	7.169	7.845
	% DSU con ISEE=0	6,7	4,6	6,9	12,8	11,1
Serv soc san domiciliari	media ISEE	10.362	10.122	10.809	7.843	8.601
	media, solo ISEE>0	10.616	10.344	11.475	8.820	9.457
	% DSU con ISEE=0	2,4	2,2	5,8	11,1	9,1
Agevol. canone telefonico	media ISEE	8.135	7.212	10.231	6.612	7.179
	media, solo ISEE>0	9.128	7.549	11.047	7.820	8.320
	% DSU con ISEE=0	10,9	4,5	7,4	15,4	13,7
Altre prestazioni econ. assist.	media ISEE	9.053	8.628	10.075	6.753	7.467
	media, solo ISEE>0	9.856	9.223	11.100	8.151	8.752
	% DSU con ISEE=0	8,1	6,5	9,2	17,1	14,7
Altro	media ISEE	9.194	8.879	8.364	6.499	7.826
	media, solo ISEE>0	9.905	9.565	9.213	7.861	8.876
	% DSU con ISEE=0	7,2	7,2	9,2	17,3	11,8
RICHIESTA "ACCESSO" PRESTAZ. (1)	media ISEE	8.740	9.025	9.204	6.491	7.330
	media, solo ISEE>0	9.426	9.638	10.017	7.583	8.332
	% DSU con ISEE=0	7,3	6,4	8,1	14,4	12,0
Asili nido	media ISEE	10.071	12.292	9.781	6.042	8.607
	media, solo ISEE>0	10.790	12.838	10.627	7.277	9.675
	% DSU con ISEE=0	6,7	4,3	8,0	17,0	11,0
Mense	media ISEE	8.901	8.801	7.730	6.699	7.426
	media, solo ISEE>0	9.574	9.481	8.520	7.798	8.390
	% DSU con ISEE=0	7,0	7,2	9,3	14,1	11,5
Agevolaz. tasse universitarie	media ISEE	17.673	17.871	15.968	10.934	13.633
	media, solo ISEE>0	17.926	18.233	16.252	11.410	14.063
	% DSU con ISEE=0	1,4	2,0	1,7	4,2	3,1
Diritto allo studio univers.	media ISEE	17.048	18.002	15.481	10.981	13.486
	media, solo ISEE>0	17.333	18.252	15.746	11.499	13.935
	% DSU con ISEE=0	1,6	1,4	1,7	4,5	3,2
Serv. soc. san. residenziali	media ISEE	10.817	9.523	10.762	7.890	8.488
	media, solo ISEE>0	11.333	10.045	11.783	8.920	9.479
	% DSU con ISEE=0	4,5	5,2	8,7	11,6	10,5
RICHIESTA "TARIFFAZ." PRESTAZ. (2)	media ISEE	11.756	14.518	11.289	8.376	10.157
	media, solo ISEE>0	12.388	15.001	12.093	9.367	11.051
	% DSU con ISEE=0	5,1	3,2	6,6	10,6	8,1

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Figura 4.9 – Stima delle densità delle variabili:ISEE, ISE, ISR, ISP per i soli valori positivi delle stesse; per tipologia di prestazioni; anno: 2003



Note: Istogramma perequato (stima non parametrica della distribuzione) ottenuta utilizzando la funzione di Epanechnikov come funzione perequatrice.

Figura 4.10 – Quota delle DSU con valori ISE (o ISEE), ISR e ISP nulli, per tipologia di prestazioni; anno: 2003

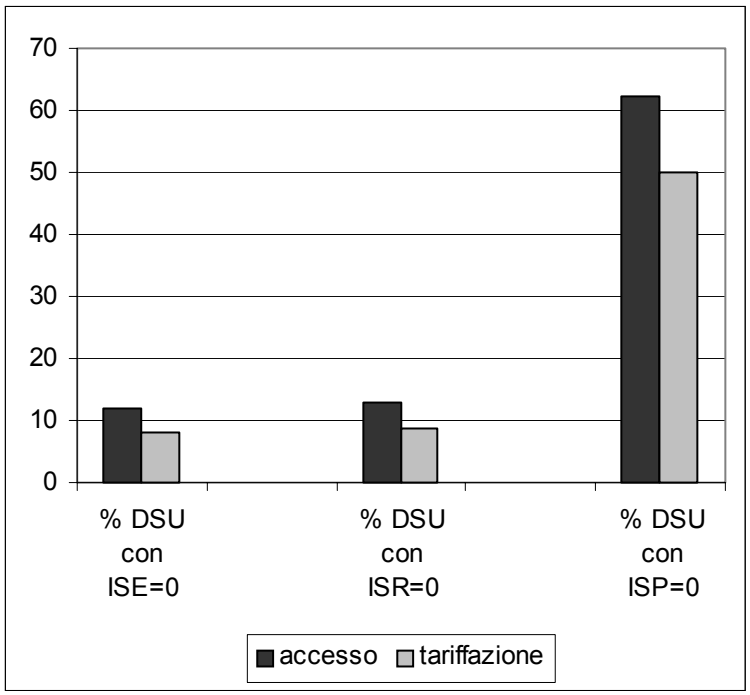


Tabella 4.11 – Indicatori di sintesi dell'ISEE e delle sue componenti equivalenti, per tipologia familiare – anno 2003

	Italia 2003						Italia 2002	
	media ISEE - valori>0	**% DSU con ISEE=0**	**media ISRE - valori>0**	**% DSU con ISR=0**	**media ISPE - valori>0**	**% DSU con ISP=0**	**media ISEE - valori>0**	**% DSU con ISEE=0**
senza figli dipendenti								
single (< 49 anni)	13.380	22,1	12.042	23,9	25.181	75,0	12278	24,6
single (50-64 anni)	10.198	27,2	8.461	28,8	25.349	72,4	10805	23,5
single (65-74 anni)	9.842	7,5	7.867	8,6	25.972	63,3	8935	6,7
single (75 e più anni)	9.310	3,9	7.634	4,3	23.334	64,8	8521	2,9
2 adulti (entr.<65anni)	11.866	16,6	10.213	18,4	20.175	61,4	10362	15,4
2 adulti (uno > 65 anni)	9.786	4,1	7.410	4,5	23.685	51,4	9607	4,2
2 adulti (entr. >65 anni)	10.882	1,3	7.934	1,4	25.248	42,2	9720	1,5
3 o + adulti (tutti <65)	11.894	12,1	9.780	13,8	19.649	48,5	10864	11,2
3 o + adulti (almeno uno 65+)	10.655	3,7	8.373	3,7	19.163	42,6	9929	1,3
con figli dipendenti								
monogenitore	7.506	22,5	6.340	24,3	18.076	71,8	7222	22,3
2 adulti con un figlio	10.443	11,4	8.971	12,0	17.253	60,7	10078	11,5
2 adulti con due figli	8.587	8,9	7.422	9,8	13.375	57,8	8302	9,2
2 adulti con 3 o più figli	6.600	11,4	5.669	12,4	11.901	63,0	6175	12,3
3 adulti e uno o più figli	9.104	11,0	7.594	11,9	15.492	54,3	8693	10,9
nuclei solo stud. o figli	4.514	68,8	4.548	72,9	8.585	89,6	5610	58,1
Totale	**9.136**	**11,1**	**7.683**	**12,1**	**16.808**	**59,4**	**8.566**	**11,1**

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Resta da analizzare la distribuzione dell'ISEE e delle sue componenti per le caratteristiche socio-anagrafiche e occupazionali delle famiglie. I valori reddituali e patrimoniali saranno qui considerati in termini equivalenti, l'obiettivo essendo il confronto del tenore di vita di famiglie diverse per numero e caratteristiche dei componenti piuttosto che la rilevanza di redditi e patrimoni nell'indicatore sintetico. Le tipologie familiari in posizione di maggiore svantaggio sono quelle costituite dai nuclei monogenitori e da coppie con tre o più figli[84]: il loro ISEE medio è inferiore ai 6.000 euro, poco più della metà del valore che caratterizza le tipologie familiari in posizione relativa migliore – e cioè le coppie di anziani, i single con meno di cinquanta anni, le famiglie con più di due adulti ma senza anziani (cfr. Tab. 4.11). Questi gruppi presentano comunque diverse distribuzioni dell'ISEE: a parità di valori medi, da un lato le famiglie monogenitori hanno il doppio di ISE nulli (e conseguentemente valori medi positivi più alti) rispetto alle famiglie con tre o più figli; all'altro estremo, le coppie di anziani non hanno quasi mai ISE nulli (solo nell'1% dei casi) mentre i single in tale condizione sono più di uno su cinque. Quanto al peso delle diverse

[84] Si prescinde dall'analisi dei nuclei familiari composti da solo studenti, gruppo di numerosità irrisoria nella popolazione (cfr. cap 3), ma comunque il più "povero" in termini di ISEE.

componenti, quelle patrimoniali sono molto più rilevanti nelle famiglie con anziani, mentre quelle reddituali caratterizzano soprattutto i single giovani e le famiglie con più adulti, ma senza figli dipendenti.

Le famiglie con persone in età da lavoro stanno peggio in media di quelle di pensionati (cfr. Tab 4.12), la differenza essendo dovuta alla più alta possibilità di assenza di redditi (essendo invece simile il valore medio degli ISRE positivi) e al più basso valore del patrimonio (essendo invece simili le quote di ISPE nulli). Ma la media per le famiglie con persone in età da lavoro nasconde una estrema eterogeneità di situazioni: da un lato vi sono famiglie in cui nessuno lavora (come visto nel cap. 3, circa un quarto di questo gruppo) con un valore medio dell'ISEE di poco superiore ai 4 mila euro, dall'altro famiglie in cui lavorano tutti[85] (di dimensione simile al precedente), con un ISEE medio che all'incirca si triplica. Si noti come i valori positivi dell'ISPE sono in media più alti per le famiglie di non occupati, a testimonianza del fatto che per un gruppo di queste famiglie la carenza di reddito non ha carattere permanente (assumendo che di reale non occupazione si tratti). Più elevata è comunque la quota di ISPE nulli nelle famiglie senza occupati.

Le famiglie di lavoratori indipendenti presentano valori ISEE medi poco sopra i 7.000 euro, quelle di dipendenti valori di circa il 30% superiori. Le famiglie con ISEE più alto sono quelle con tipologia di reddito mista e almeno un lavoratore indipendente, ma in questo caso più che le caratteristiche dell'occupazione a determinare i valori ISEE è la presenza di più di un reddito. Va sottolineato come nel caso delle famiglie con solo lavoratori indipendenti l'ISPE medio sia circa il doppio di quello delle famiglie di soli lavoratori dipendenti a sintesi tanto di una minore incidenza di ISPE nulli quanto di un più elevato valor medio tra i soli ISPE positivi. Ne deriva che il peso della componente patrimoniale nell'ISEE è nel caso dei dipendenti pari al 12%, mentre nel caso degli indipendenti è il 30%.

[85] Più correttamente si tratta delle famiglie con tasso di occupazione strettamente maggiore di un mezzo, ma nella gran parte dei casi (quasi il 90%) in queste famiglie lavorano tutti quelli in età da lavoro.

Tabella 4.12 – Indicatori di sintesi dell'ISEE e delle sue componenti equivalenti, per caratteristiche dell'occupazione e la presenza di pensioni/sussidi

		Italia 2003						Italia 2002	
		media ISEE - valori>0	% DSU con ISEE=0	media ISRE - valori>0	% DSU con ISR=0	media ISPE - valori>0	% DSU con ISP=0	media ISEE - valori>0	% DSU con ISEE=0
PER PRESENZA PERSONE IN ETA' DA LAVORO									
Famiglie senza persone in età da lavoro		9.937	4,7	7.765	5,2	24.531	57,0	8.978	4,2
Famiglie con persone in età da lavoro		9.019	12,0	7.671	13,0	15.701	59,8	8.512	12,0
PER TASSO DI OCCUPAZIONE FAMILIARE (1)									
Tasso di occup. fam.=0		7.049	39,6	5.616	42,6	18.203	71,5	6.660	39,4
0<Tasso di occ. f. <=1/2		7.579	2,1	6.498	2,4	13.637	60,5	7.230	1,8
1/2<Tasso di occ. f.<=1		12.637	1,5	10.824	1,7	16.973	46,9	12.070	1,8
PER TIPOLOGIA OCCUPAZIONE									
Tutti dipendenti		9.503	1,4	8.368	1,6	13.826	59,2	8.926	1,5
Tutti indipendenti		7.646	5,3	5.466	6,3	18.858	43,7	7.433	4,4
Tutti cococo		8.008	4,7	5.944	5,7	18.954	46,5	7.600	4,9
Almeno un indipendente		12.418	0,2	9.943	0,4	18.327	32,1	11.801	0,4
Altri		12.670	0,0	10.294	0,0	18.284	35,0	12.045	0,0
Tot. (almeno un occup.)		9.464	1,9	8.112	2,1	15.114	55,4	8.937	1,8
PER PRESENZA PENSIONI/SUSSIDI									
Con nessun occup.	nessun pens/suss	5.579	54,3	4.506	58,4	16.884	80,0	5.518	53,8
	uno o + pens/suss	7.770	5,7	6.066	6,3	17.178	52,1	7.056	5,2
	tutti pens/suss.	9.980	4,9	7.711	5,6	22.586	50,1	9.263	6,9
Con occup.	nessun pens/suss	9.241	1,9	7.955	2,2	14.732	56,5	8.687	1,9
	uno o + pens/suss	13.692	0,3	11.081	0,3	20.052	35,1	13.527	0,4
Totale		**9.136**	**11,1**	**7.683**	**12,1**	**16.808**	**59,4**	**8.566**	**11,1**

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE

Nota: (1) Il tasso d'occupazione familiare è definito come numero di persone (che in DSU hanno indicato di essere) occupate sul totale delle persone in età da lavoro, escludendo i 15-24enni nel caso abbiano indicato una condizione di studente.

5

L'ISEE e la selettività delle sue componenti

Oggetto di questo capitolo è la valutazione dei criteri di selettività insiti nell'ISEE: una serie di simulazioni controfattuali consentiranno di quantificare la rilevanza delle singole componenti costitutive dell'indicatore nel determinare l'ordinamento della popolazione in base all'ISEE. Più precisamente si proporranno una serie di esercizi di sensitività in cui si osserverà in che misura variazioni al margine dell'ISEE, per come definito nelle formule (1)-(3) già esposte nel cap. precedente, modifichino l'ordinamento della popolazione selezionata: ci si chiederà, cioè, quali gruppi della popolazione ISEE – con riferimento alla collocazione geografica, alla tipologia familiare, alle caratteristiche dell'occupazione etc. – siano avvantaggiati o svantaggiati dalle diverse componenti della formula con cui l'indicatore concretamente si estrinseca – ad esempio, dall'inclusione del patrimonio o dalle franchigie operanti o dalla particolare scala di equivalenza e così via – quantificando altresì l'ammontare dei guadagni e delle perdite ed evidenziando anche le componenti dell'indicatore maggiormente rilevanti nel causare "spostamenti" nel *ranking* della popolazione.

Va notato preliminarmente che le elaborazioni presentate sono tutte interne alla popolazione ISEE così come effettivamente determinatasi stante l'indicatore scelto dal legislatore: in altri termini, non siamo in grado di tener conto del possibile *bias* derivante dall'influenza che le caratteristiche dell'ISEE hanno sulla decisione di presentare o meno una DSU e quindi della possibilità che la popolazione ISEE cambi al mutare dell'indicatore medesimo. Non si tiene perciò conto del fatto che, ad esempio, un indicatore che escluda dal suo ambito la componente patrimoniale potrebbe indurre nuclei familiari con elevato patrimonio a richiedere talune prestazioni, e quindi entrare nella popolazione ISEE, laddove la conformazione attuale dell'indicatore li disincentiva dal presentare la DSU essendo più probabile una esclusione dal novero dei beneficiari. I risultati qui proposti andrebbero pertanto complementati con un'analisi da condurre sull'intera popolazione e non sulla

sola popolazione ISEE, ad esempio adoperando informazioni sulla distribuzione di redditi e patrimoni come desumibile da una fonte come la già citata ed utilizzata indagine sui bilanci familiari della Banca d'Italia. Rispetto a simili analisi[86] è peraltro da sottolineare come la disponibilità di un ampio campione di DSU quale quello qui adoperato – DSU che riportano tutti i dettagli puntuali dei dati fiscali e patrimoniali rilevanti nell'ISEE – consente un grado di precisione dell'analisi estremamente elevato rispetto alla inevitabilmente imprecisa definizione dell'ISEE che si può stimare a partire dai dati campionari dell'indagine Banca d'Italia. Pur se non esaustiva, l'analisi qui condotta produce quindi informazioni di elevata qualità al fine di identificare l'impatto delle diverse caratteristiche dell'ISEE, come definito dal legislatore, sui diversi gruppi socio-demografici.

La funzione dell'ISEE è sostanzialmente quella di ordinare la popolazione in base alla situazione economica. Sua peculiarità è la definizione di una metrica unica, indifferenziata cioè rispetto alla molteplicità di prestazioni e di contesti con riferimento ai quali i richiedenti quella specifica prestazione debbono essere ordinati al fine di definire diritti di accesso e/o *quantum* della tariffa da applicare. Rispetto ad altre possibili metriche, l'indicatore concretamente definito dal legislatore si caratterizza soprattutto per quattro elementi:

1. la considerazione della famiglia come unità rilevante al cui interno consolidare le informazioni sulla situazione economica dei diversi componenti – con una ben precisa identificazione dei confini del nucleo familiare ed una specifica scala di equivalenza adoperata per confrontare famiglie di dimensione e composizione diversa (con alcune maggiorazioni atte a privilegiare le famiglie con soggetti disabili, i nuclei monoparentali e quelli con tutti i genitori presenti occupati);
2. il riferimento al reddito complessivo lordo ai fini IRPEF – che si differenzia dal reddito netto disponibile per l'inclusione delle imposte nette e per l'esclusione di quelle entrate, in particolare taluni trasferimenti, che siano esenti da imposta;
3. l'inclusione di una componente patrimoniale, pur se solo oltre determinate franchigie, come elemento atto a meglio cogliere la situazione economica di lungo termine ed anche a cogliere la situazione economica di quei soggetti con redditi sommersi ma con patrimoni consistenti che, quantomeno per la componente immobiliare, sono ben più difficilmente occultabili;

[86] Con riferimento ad uno specifico contesto territoriale, quello di Modena e della sua provincia, una analisi simile è stata condotta in Baldini, M., Bosi, P. e Colombini, S., *Efficacia selettiva dell'Ise nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena,* Materiali di discussione CAPP, n. 456, 2004, in cui si adoperano i dati di una indagine ad hoc.

4. una limitata considerazione delle spese necessarie, le uniche previsioni essendo quelle connesse con la già ricordata maggiorazione della scala di equivalenza e con la presenza di franchigie per il reddito (relativamente al canone di affitto per i locatari), per il patrimonio immobiliare (relativamente alla casa di abitazione per i proprietari) e per quello mobiliare.

E' sugli effetti concreti di queste quattro grandi opzioni che ci si soffermerà confrontando l'ISEE effettivo con un ISEE "controfattuale" in cui singoli pezzi dello stesso siano modificati. Va detto che alcune delle varianti controfattuali saranno definibili solo in quanto prime approssimazioni. Così, ad esempio, si potrà solo in parte considerare una formulazione basata sul reddito disponibile, perché le imposte pagate, da sottrarre al reddito complessivo, sono ricostruibili solo con un certo grado di approssimazione e perché non si hanno proprio informazioni sulla presenza di redditi esenti[87]. Più in dettaglio, prendendo a riferimento le formule (1)-(3) del capitolo 4, le varianti controffatuali dell'ISEE considerate sono le seguenti:

1	assenza di valori patrimoniali e della franchigia sull'affitto (solo redditi)	$ISEE - \frac{-F_Y + r\sum_{i=1}^{n} MOB_i - 0{,}2 * ISP}{p(n,x)} = \frac{\sum_{i=1}^{n} Y_i}{p(n,x)}$
2	considerazione del reddito al netto delle imposte[88], invece che del reddito complessivo	$ISEE - \frac{Tax}{p(n,x)}$
3	assenza del patrimonio mobiliare	$ISEE - \frac{r\sum_{i=1}^{n} MOB_i - 0{,}2 * PM}{p(n,x)}$
4	patrimonio mobiliare considerato per l'intero (assenza della franchigia)	$ISEE + \frac{0{,}2 * F_{PM}}{p(n,x)}$
5	assenza del patrimonio immobiliare	$ISEE - \frac{0{,}2 * PI}{p(n,x)}$
6	assenza della casa di abitazione di proprietà (anche quando di valore superiore alla franchigia)	$ISEE - \frac{0{,}2 * (CASA - F_{Casa})}{p(n,x)}$
7	immobili diversi dalla casa di abitazione considerati per l'intero (assenza della detrazione per il mutuo residuo)	$ISEE + \frac{0{,}2 * \sum_{i=1}^{n} Mutuo_i}{p(n,x)}$
8	franchigia sulla casa di abitazione di proprietà dimezzata (tale per cui il valore massimo valorizzato al 20% sia uguale al valore massimo previsto per i nuclei familiari in affitto)	$ISEE + \frac{0{,}2 * \frac{1}{2} F_{Casa}}{p(n,x)}$

[87] Va ricordato che i redditi esenti sono di limitata importanza nell'aggregato, perché le principali categorie di trasferimenti (pensioni, sussidi di disoccupazione etc.) sono soggetti ad imposta. Per alcune tipologie di famiglie, a più basso reddito, si tratta però di grandezze non irrilevanti.

[88] Le imposte sono stimate a partire dal reddito complessivo dichiarato in DSU facendo riferimento esclusivamente alle aliquote d'imposta e alle detrazioni per carichi di famiglia, per reddito da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo (secondo la condizione professionale dichiarata in DSU). Qualunque altra deduzione dal reddito (in particolare il reddito catastale della casa di proprietà) e detrazione d'imposta non è considerata per mancanza di dati. La normativa di riferimento è quella relativa ai redditi prodotti nel 2002 (dichiarazioni dei redditi presentate nel 2003).

9	redditi e casa di abitazione considerati per l'intero (assenza della franchigia per gli affitti e sulla casa di abitazione di proprietà)	$ISEE + \frac{F_Y + 0{,}2 * F_{Casa}}{p(n,x)}$
10	assenza maggiorazioni nella scala di equivalenza	$ISEE * \frac{p(n,x)}{p(n)}$
11	scala di equivalenza Carbonaro[89] (incluse le maggiorazioni della scala ISEE)	$ISEE * \frac{p(n,x)}{carb(n,x)}$
12	scala di equivalenza OCSE modificata[90] (incluse le maggiorazioni della scala ISEE)	$ISEE * \frac{p(n,x)}{ocse(n,x)}$

Ciascuna variante considerata modifica il valore dell'ISEE in maniera differenziata nella popolazione a seconda delle caratteristiche dei redditi e dei patrimoni delle singole famiglie. Una prima valutazione della posizione di ciascuna famiglia rispetto alle variazioni dell'ISEE esaminate può essere operata confrontando il valore dell'ISEE base e quello delle sue varianti, opportunamente normalizzati. Si deve infatti tener conto del fatto che la funzione fondamentale dell'ISEE è quella di ordinare le diverse famiglie: al fine di capire se la posizione relativa della famiglia nella variante considerata sia mutata in un senso o nell'altro, la variazione nel valore dell'ISEE per la famiglia in questione sarà perciò espressa in termini relativi rispetto alla variazione dell'ISEE nella popolazione complessiva. In termini più formali, si può quindi definire un indicatore che esprime il "guadagno" (y) per l'i-esima famiglia rispetto ad una data variante dell'ISEE (barra superiore) nel modo seguente:

$$y_i = \frac{ISEE_i}{\mu_{ISEE}} - \frac{\overline{ISEE_i}}{\overline{\mu_{ISEE}}}, \qquad (1)$$

dove μ rappresenta il valore medio nell'intera popolazione ISEE. Un valore positivo (negativo) dell'indicatore significa infatti che la famiglia i-esima verrebbe spostata verso il basso (l'alto) rispetto ad una famiglia media a seguito dell'applicazione della variante sotto esame, in tal modo venendo avvantaggiata (svantaggiata) in termini di maggiori (minori) *chances* di accesso o di minore (maggiore) entità della tariffa applicata ad una determinata prestazione.

[89] La scala di equivalenza Carbonaro è quella usata dall'ISTAT nella stima ufficiale del tasso di povertà; nella versione originale tale scala dipende solo dalla ampiezza del nucleo familiare ed ha come base un nucleo di 2 componenti: per isolare l'effetto della sua applicazione, qui è stata ricostruita aggiungendovi le maggiorazioni della scala ISEE e ponendo come base uguale a 1 la famiglia di un solo componente. I valori della scala così ricalcolati sono i seguenti: 1,66 per 2 componenti; 2,22 per tre; 2,72 per quattro; 3,17 per cinque; 3,6 per sei; 4 per sette o più componenti. Per memoria, la scala ISEE assume i seguenti valori: 1 per un componente; 1,57 per due; 2,04 per tre; 2,46 per quattro; 2,85 per cinque e una maggiorazione di 0,35 per ogni ulteriore componente.

[90] La scala di equivalenza nota come "scala OCSE modificata" è estremamente diffusa in ambito internazionale e adottata in particolare nella definizione comunitaria del tasso di povertà; assegna i seguenti pesi: 1.0 al primo adulto, 0.5 alle altre persone con 14 o più anni che vivono in famiglia, 0.3 alle persone con meno di 14 anni. Anche in questo caso sono state aggiunte le stesse maggiorazioni della scala ISEE. Per un confronto con la scala ISEE si veda la nota precedente.

Si può facilmente verificare come la media di tale indicatore nell'intera popolazione è pari a 0 e quindi, per costruzione, laddove vi siano famiglie favorite da una determinata variante dell'ISEE, vi deve essere almeno un'altra famiglia necessariamente sfavorita. Si può stabilire se e di quanto un sottogruppo *J* della popolazione è favorito o discriminato dalla particolare componente dell'ISEE oggetto della variante considerata calcolando la media di questo indicatore all'interno di quel sottogruppo:

$$Y_J = \frac{\sum_{i \in J} y_i}{n_J}, \qquad (2)$$

dove n_J rappresenta il numero di famiglie appartenenti al sottogruppo *J*. Tale indicatore è presentato, per tutte le varianti dell'ISEE considerate, con riferimento alle ripartizioni territoriali (tabella 5.1), all'attività lavorativa nella famiglia (tabella 5.2) e alla composizione socio-anagrafica del nucleo familiare (tabella 5.3).

Prima di passare all'esame dei principali risultati, due ulteriori precisazioni vanno qui anticipate. Innanzitutto va ricordato che, al fine di capire se, a seguito d'una certa variante, un determinato sottogruppo (o una singola famiglia) abbia migliorato o peggiorato la propria situazione rispetto ad una specifica prestazione (in un particolare contesto geografico, nel caso di prestazioni definite a livello locale), la variazione dell'ISEE per il sottogruppo in questione andrebbe confrontata con la variazione nella popolazione ISEE interessata a quella specifica prestazione ed in quel particolare contesto geografico. Il riferimento alla media generale è perciò solo una approssimazione al confronto specifico che andrebbe istituito con riferimento a quella popolazione effettivamente interessata ad una specifica prestazione in un determinato contesto. Una seconda precisazione è che, essendo la funzione dell'ISEE principalmente quella di *ordinare* le famiglie, l'esame delle variazioni relative dell'ISEE dovrà essere arricchito dalla considerazione degli spostamenti nell'ordinamento tra famiglie prodotto dalle diverse varianti considerate. Ritorneremo nel seguito su entrambe le questioni, esaminando nel frattempo le indicazioni sulle differenze tra sottogruppi che già emergono dalle tabelle 5.1-5-3.

Nella prima variante l'ISEE è confrontato con un indicatore in cui non si tiene conto del patrimonio, ma solo dei redditi (sempre in misura equivalente e prescindendo dalla franchigia sugli affitti): è questo forse l'esercizio più interessante tra quelli proposti, visto che prima dell'introduzione dell'ISEE la pratica più diffusa era proprio quella che considerava i soli redditi come criterio per operare la selettività. Le famiglie che traggono maggior vantaggio dall'esclusione del patrimonio sono quelle che risiedono nel Centro del paese (un miglioramento di cinque punti percentuali), quelle in cui il reddito familiare deriva da attività di lavoro indipendente (quindici punti), quelle costituite da anziani (soprattutto se non da soli); le famiglie che invece risulterebbero sfavorite

qualora si considerassero solo i redditi sono quelle del Nord (meno cinque punti), quelle in cui il reddito è da lavoro dipendente (meno sette punti) e i single non anziani (meno otto punti)[91]. Variazioni dello stesso segno e di magnitudine simile si riscontrano nel caso in cui dall'ISEE si escludano i soli valori del patrimonio immobiliare (variante 5), a conferma della preminenza della componente immobiliare nella determinazione del patrimonio complessivo (cfr. cap. 4). Si conferma anche la scarsa rilevanza in media del patrimonio mobiliare dichiarato nelle DSU (variante 3): l'esclusione dall'ISEE di quest'ultimo rileva nel solo Nord-Est, le famiglie ivi residenti guadagnandoci circa 5 punti[92], mentre è relativamente ininfluente nel determinare le risultanze dei sottogruppi rispetto all'attività lavorativa e alla composizione del nucleo.

Tabella 5.1 – "Guadagni" e "perdite" al variare della definizione dell'ISEE: effetti medi sul valore relativo dell'ISEE di alcune varianti dell'indicatore - per ripartizione territoriale (1) – anno 2003 *(in punti percentuali)*

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Mezzo-giorno	media totale
no patrimonio e no franch. Affitto	-6,1	-4,4	+4,8	+1,0	0
no redd. compless., ma redd. Netto	+3,6	+3,0	+1,6	-1,7	0
no patrimonio mobiliare	+1,9	+4,7	-0,4	-1,2	0
no franchigia patrim. Mobiliare	-2,1	-3,4	+0,3	+1,0	0
no patrimonio immobiliare	-5,8	-4,5	+4,8	+1,0	0
no casa di abitaz. in patr. Immobiliare	-0,5	+0,3	+4,0	-0,9	0
no detrazione mutuo residuo	-0,5	-0,3	-0,1	+0,2	0
max fr. casa = max fr. affitto (5165 €)	+1,3	+0,8	-0,9	-0,2	0
no franch. casa, no franch. affitto	+2,5	-0,1	+0,7	-0,6	0
no maggiorazioni scala equivalenza	-2,5	-2,6	-0,6	+1,1	0
scala Carbonaro (con maggioraz.)	-0,0	-0,9	-0,3	+0,2	0
scala OCSE modif. (con maggioraz.)	-0,6	-0,1	+0,2	+0,1	0

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE
Note: (1) gli effetti per sottogruppo sono calcolati secondo le equazioni (1) e (2) nel testo. Le celle evidenziate rappresentano variazioni superiori in valore assoluto a 5 punti percentuali. Il segno (+) evidenzia una riduzione dell'ISEE modificato rispetto alla versione definita dal legislatore, con quindi un guadagno in termini di più probabile accesso a, o di riduzione della tariffa applicata per, una determinata prestazione.

[91] Si ricorda che l'entità dei guadagni e delle perdite è misurata in termini di punti percentuali rispetto alla media complessiva (nelle tabelle sono evidenziate le variazioni superiori a cinque punti in valore assoluto): ad esempio, la media dell'ISEE nelle famiglie di lavoratori indipendenti, in percentuale della media generale, è circa 15 punti più elevata della media dell'indicatore che si produrrebbe considerando i soli redditi; quella dei lavoratori dipendenti è invece 7 punti più bassa.
[92] Le famiglie del Nord-Est sono anche quelle che specularmene ci perderebbero di più se si azzerasse la franchigia sul patrimonio mobiliare.

L'esclusione totale della casa di abitazione dal patrimonio (variante 6) produce anch'essa effetti limitati, dato che per l'operare della franchigia il peso nell'ISEE di tale componente è già modesto (unica eccezione sembrerebbero essere le famiglie del Centro). Più rilevante è la variante che preveda – all'opposto – una maggiore o completa inclusione della casa di proprietà (varianti 7 e 8), anche se in questo caso l'impatto è probabilmente maggiore più che nel confronto tra sottogruppi della popolazione nell'ordinamento all'interno degli stessi (cfr. oltre): ad ogni modo, ad essere sfavorite sarebbero le famiglie di anziani (più spesso proprietarie) e quelle di disoccupati (per le quali la casa costituirebbe la componente maggiore dell'ISEE).

Tabella 5.2 – "Guadagni" e "perdite" al variare della definizione dell'ISEE: effetti medi sul valore relativo dell'ISEE di alcune varianti dell'indicatore - per attività lavorativa nella famiglia – anno 2003*(in punti percentuali)*

	nessuno in età da lavoro	nessuno occupato	solo dipendenti	solo indipendenti	Altro	Media totale
no patrimonio e no franchigia affitto	+7,5	+4,6	-6,8	+14,4	+9,1	0
no redd. complessivo, ma reddito netto	-5,1	-1,2	+2,1	-3,0	-0,0	0
no patrimonio mobiliare	-0,3	+0,1	0,3	+1,2	+1,8	0
no franchigia patrimonio mobiliare	-0,2	+0,0	+0,2	-0,5	-0.6	0
no patrimonio immobiliare	+7,9	+4,7	-6,2	+12.2	+5.4	0
no casa di abitaz. in patr. immobiliare	+0,5	+0,7	-0,6	+1.0	+0.0	0
no detrazione mutuo residuo	+0,3	+0,1	-0,0	-0,4	-0.4	0
max franch. casa = max franch. affitto (5165 €)	-1,4	-1,4	+1,0	-0,9	+0.7	0
no franchigia casa, no franchigia affitto	-7,1	-4,0	+3,0	-0.8	+4.8	0
no maggiorazioni scala equivalenza	-4,2	-0,5	+0,9	+1,6	+0.6	0
scala Carbonaro (con maggioraz.)	-6,5	-0,4	+1,2	+1,3	+2.2	0
scala OCSE modif. (con maggioraz.)	-5,5	+1,5	+0,4	+0,1	+1.7	0

Fonte e note: si veda la tabella 5.1

Tra le scelte più discusse del legislatore nella costruzione dell'ISEE vi è il riferimento ai redditi complessivi ai fini IRPEF, in luogo dei redditi disponibili[93] spesso considerati più coerenti con l'obiettivo di misurazione del tenore di vita delle famiglie. L'uso del reddito complessivo produce anche una discriminazione nei confronti dei lavoratori autonomi, i cui contributi sociali obbligatori rientrano nella definizione di reddito complessivo (per quanto poi non facciano parte

[93] Redditi, cioè, al netto delle imposte e inclusi eventuali altri redditi esenti da imposte.

dell'imponibile) a differenza di quanto accade per i lavoratori dipendenti[94]. Inoltre, vi è da aggiungere che dopo la definizione legislativa dell'ISEE è anche cambiata la disciplina fiscale in merito alla prima casa, il cui reddito catastale non è più incluso nell'imponibile ma continua viceversa ad essere incluso nella definizione di reddito complessivo: tale reddito pertanto non rileva per chi non è tenuto alla presentazione della dichiarazione dei redditi (ad esempio, i lavoratori dipendenti che abbiano come unico altro reddito proprio quello derivante dall'abitazione principale) mentre continua a rilevare per chi debba presentare la dichiarazione (ad esempio, i lavoratori autonomi o gli stessi lavoratori dipendenti che vogliano far rilevare altre poste deducibili dall'imponibile o detraibili dall'imposta).

Tabella 5.3 – "Guadagni" e "perdite" al variare della definizione dell'ISEE: effetti medi sul valore relativo dell'ISEE di alcune varianti dell'indicatore - per tipologia familiare– anno 2003*(in punti percentuali)*

	senza figli dipendenti					**con figli dipendenti**				**media totale**
	single (<65 anni)	**single (≥ 65 anni)**	**2 o + adulti (tutti <65)**	**2 o + adulti (alm. 1 ≥ 65)**	**2 o + adulti (tutti ≥ 65)**	**mono genitore**	**2 o + adulti con 1 figlio**	**2 o + adulti con 2 figli**	**2 o + adulti con 3 o + figli**	
no patrimonio e no franch. affitto	-8,0	+2,3	+0,3	+9,7	+17,6	-1,4	-0,1	-2,0	-1,5	0
no redd. compless., ma redd. netto	+4,6	-3,8	+3,4	-3,7	-7,8	+2,8	+1,9	-0,0	-2,0	0
no patrimonio mobiliare	+0,2	-0,3	+0,7	+0,8	-0,2	+0,5	+0,5	-0,5	-0,4	0
no franchigia patrim. mobiliare	-0,8	-0,5	-0,2	-0,1	+0,3	-0,6	-0,1	+0,3	+0,3	0
no patrimonio immobiliare	-2,7	+3,6	+0,5	+8,2	+16,1	+0,3	-1,4	-2,3	-1,2	0
no casa di abitaz. in patr. immobiliare	+0,2	+0,4	-0,0	-0,4	+0,4	+1,2	+0,1	-0,4	-0,4	0
no detrazione mutuo residuo	+0,2	+0,3	+0,2	+0,3	+0,4	-0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0
max franch. casa = max franch. affitto	+0,3	-1,3	+0,4	-0,3	-1,3	-0,7	+0,2	+0,2	+0,4	0
no franch. casa, no franch. affitto	-4,5	-8,4	+0,3	-1,6	-4,8	-2,3	+2,1	+1,8	+1,5	0
no maggiorazioni scala equivalenza	+1,1	-4,3	+1,8	-4,7	-4,4	-3,4	+1,2	+1,1	+1,2	0
scala Carbonaro (con maggioraz.)	-8,8	-8,8	-0,2	-0,7	-2,5	-0,8	+1,3	+2,1	+1,9	0
scala OCSE modif. (con maggioraz.)	-15,4	-15,4	+10,6	+9,2	+12,6	+2,0	+3,9	-1,2	-2,7	0

Fonte e note: si veda la tabella 5.1

[94] Va però sottolineato, di converso, che il reddito dei lavoratori autonomi è rilevato, a differenza di quello dei lavoratori dipendenti, al netto dei costi di produzione.

Purtroppo in questa sede per mancanza di dati non siamo in grado di misurare gli effetti della scelta del reddito complessivo rispetto alle alternative del reddito disponibile o dell'imponibile: non si conoscono infatti gli eventuali altri redditi esenti, né i contributi sociali obbligatori a carico dei lavoratori autonomi, né i redditi catastali derivanti dalla proprietà dell'abitazione[95]. E' però possibile stimare in prima approssimazione il reddito al netto delle imposte dovute (variante 2) sulla base delle informazioni presenti in DSU – e quindi tenendo conto soltanto della struttura delle aliquote e della ricostruzione delle detrazioni per carichi di famiglia, per redditi da lavoro dipendente, da pensione e da lavoro autonomo[96] applicate al reddito complessivo lordo invece che all'imponibile. Le famiglie sfavorite nel passaggio dal reddito complessivo al reddito al netto d'imposta (come sopra calcolata) sarebbero quelle di pensionati (5 punti in meno rispetto alla media se si usa l'ISEE così com'è), di disoccupati (1 punto in meno) e di lavoratori indipendenti (3 punti in meno): sono quelle a reddito complessivo dichiarato più basso e che quindi, data la progressività dell'imposta, si trovano ad avere redditi netti relativamente più alti. Sfavorite sono anche le famiglie numerose (2 punti in meno), che facendo valere maggiori detrazioni per carichi di famiglia, hanno anch'esse redditi netti relativamente più alti. Viceversa, risultano favorite le categorie dai redditi dichiarati più alti (le famiglie del Nord e quelle di lavoratori dipendenti) o quelle che non ricevono detrazioni d'imposta per carichi familiari (single non anziani).

Infine, tra le varianti proposte, ve ne sono alcune relative alla scala di equivalenza nelle quali o si esclude la possibilità di usufruire delle maggiorazioni previste dalla legge[97] (variante 10) o si considerano scelte alternative quali la scala Carbonaro e la scala cd. "OCSE modificata" (rispettivamente varianti 11 e 12), tra le più diffuse, ad esempio, nella stima del tasso di povertà. L'esclusione delle maggiorazioni sfavorisce, come atteso, le famiglie del Nord – tra le quali, come si è visto nel capitolo 3, l'incidenza delle maggiorazioni è maggiore – quelle con unico genitore – che per definizione usufruiscono di almeno una maggiorazione – e quelle di anziani – tra le quali la quota di persone disabili è più elevata. L'adozione delle scale di equivalenza alternative modifica invece i vantaggi relativi sulla base dei diversi pesi assegnati: la scala Carbonaro, che cresce di più di quella ISEE con il numero di componenti, sfavorisce i single e favorisce le famiglie numerose

[95] Più precisamente le rendite catastali della casa di abitazione sarebbero ricostruibili a partire dal valore ai fini ICI dell'immobile, che è dichiarato in DSU. Non siamo però a conoscenza della sua inclusione nel reddito complessivo o meno, ciò dipendendo dalla presentazione o meno della dichiarazione dei redditi, informazione non presente nel dataset.

[96] Per quanto non rilevante ai fini della discussione che si sta conducendo in questo capitolo, è opportuno segnalare l'informazione relativa al numero di famiglie ISEE cosiddette "incapienti" – quelle cioè con redditi non sufficientemente elevati da garantire il pieno sfruttamento delle detrazioni d'imposta spettanti ai termini di legge (sempre limitatamente alle poste che è qui possibile stimare): all'interno della popolazione ISEE, si tratterebbe del 30% delle famiglie con redditi positivi, che a loro volta sono l'88% del totale.

[97] Ricordiamo che la legge prevede una maggiorazione di 0,2 in caso di presenza nel nucleo di figli minori e di un solo genitore; di 0,5 per ogni componente con handicap psicofisico permanente o invalidità superiore al 66%; di 0,2 per nuclei familiari con figli minori, in cui entrambi i genitori (o l'unico genitore, se non vi sono altri adulti nel nucleo) abbiano svolto attività di lavoro e di impresa per almeno sei mesi nel periodo cui fanno riferimento i redditi della DSU.

(ma non troppo, giacché la scala smette di crescere raggiunti i sette componenti); anche la scala OCSE modificata sfavorisce i single, ma – poiché in essa i bambini contano meno – sfavorisce anche le famiglie con più di un figlio dipendente mentre premia le famiglie con più di due adulti. Al di là dell'individuazione dei gruppi che subiscono maggiori variazioni – ovvia data la struttura dei pesi delle diverse scale – quel che qui rileva segnalare è l'ordine di grandezza, a testimonianza della delicatezza della scelta di una particolare scala.

La metrica sinora adoperata dice però ancora poco sugli effetti delle diverse varianti sull'ordinamento della popolazione, che è invece la funzione principale dell'ISEE. In effetti, evidenziare che un determinato sottogruppo veda innalzato (abbassato) il proprio ISEE (relativamente alla media complessiva) per effetto di una certa variante, potrebbe essere ben poco rilevante laddove quel sottogruppo comunque già si caratterizzasse per un ISEE relativamente elevato (basso): l'aumentata distanza in termini di ISEE dalla media non ne muterebbe infatti granché il *ranking*. Viceversa, inoltre, il fatto che un sottogruppo si caratterizzi per l'assenza di variazioni dell'ISEE per effetto di una certa variante non significa che la variante sia irrilevante per quel sottogruppo, perché in realtà è possibile che nel sottogruppo vi siano, al tempo stesso, molte famiglie che "salgono" ed altre che "scendono" nell'ordinamento complessivo della popolazione.

Alla luce di queste considerazioni, le misure di seguito esposte fanno riferimento alle modifiche nella *posizione* dei diversi nuclei familiari all'interno della popolazione. In prima battuta il confronto verrà di nuovo fatto considerando la popolazione ISEE nel suo complesso e definendo la posizione di ciascuna famiglia rispetto alla mediana, il valore cioè che divide esattamente in due la popolazione una volta ordinata sulla base del valore dell'ISEE. Nel passaggio simulato dall'ISEE ad una sua variante, vi saranno alcune famiglie che non si muoveranno – rimanendo sempre sopra o sempre sotto la mediana – e altre che invece cambieranno posizione passando dalla parte più "povera" a quella più "ricca" (come sopra definite rispetto alla mediana) e viceversa. Il numero di famiglie che si sposta verso l'alto è per costruzione uguale al numero di quelle che si spostano verso il basso e quindi – quando la misura di posizione di riferimento è la mediana – la probabilità di essere esclusi dalla parte povera della popolazione è uguale a quella di esservi inclusi[98].

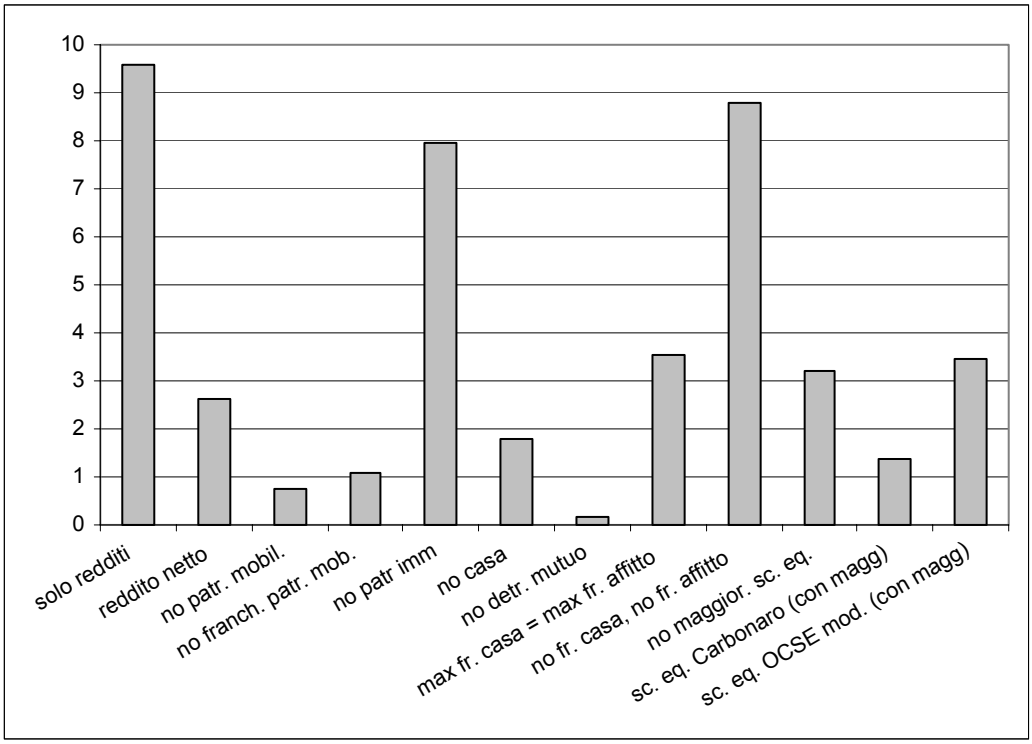
Nella figura 1 tali probabilità sono raffigurate con riferimento alle dodici varianti qui sotto esame. La mobilità maggiore – tra l'8 e il 10% – si osserva per le varianti dell'ISEE in cui viene esclusa la componente patrimoniale (del tutto o con riferimento alla sola componente immobiliare). Ma anche

[98] La probabilità di esclusione (inclusione) è calcolata come il numero di coloro che passano sopra (sotto) la misura di posizione rapportato al numero di famiglie che stavano sotto (sopra). Mentre il numero di famiglie "nuove incluse" è sempre uguale a quello delle "nuove escluse" (numeratore delle due probabilità), il totale delle incluse (famiglie sotto la soglia) e delle escluse (famiglie sopra la soglia) è uguale solo nel caso in cui la misura di posizione di riferimento è la mediana. In tal caso, peraltro, la probabilità di esclusione (inclusione) è anche uguale alla probabilità di mobilità – cioè al numero di famiglie che passano la soglia (che sia verso il basso o verso l'alto) sul totale delle famiglie.

l'esclusione delle franchigie sulla casa di abitazione – sia in proprietà che in affitto – produce movimenti simili nella popolazione[99], un risultato che sorprende di più rispetto ai precedenti data la più bassa entità di guadagni e perdite prima osservata per sottogruppi della popolazione e che evidentemente segnala una relativa uniformità della distribuzione della proprietà dell'abitazione (e quindi una maggiore mobilità all'interno piuttosto che tra sottogruppi). La probabilità di esclusione scende a valori intorno al 3% nel caso di variazioni della scala di equivalenza (assenza di maggiorazioni e scala OCSE modificata) e di considerazione del reddito al netto delle imposte al posto del reddito complessivo. Più contenuta è invece la mobilità nel caso delle altre varianti considerate, ed è sostanzialmente assente qualora i valori immobiliari vengano considerati al lordo dell'eventuale mutuo residuo.

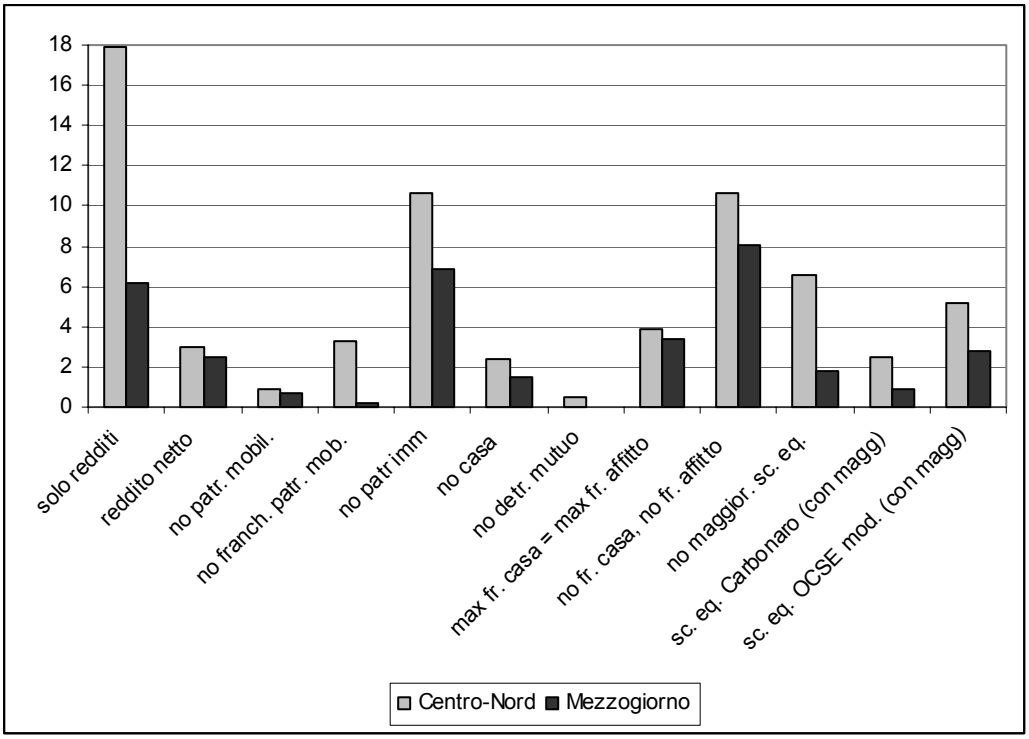
Figura 1 – Probabilità di esclusione (inclusione) rispetto al valore mediano nazionale al variare della definizione di ISEE (famiglie al di sotto della mediana che passano sopra la soglia o viceversa) (*in % del totale delle famiglie al di sotto della soglia)*

a) Italia

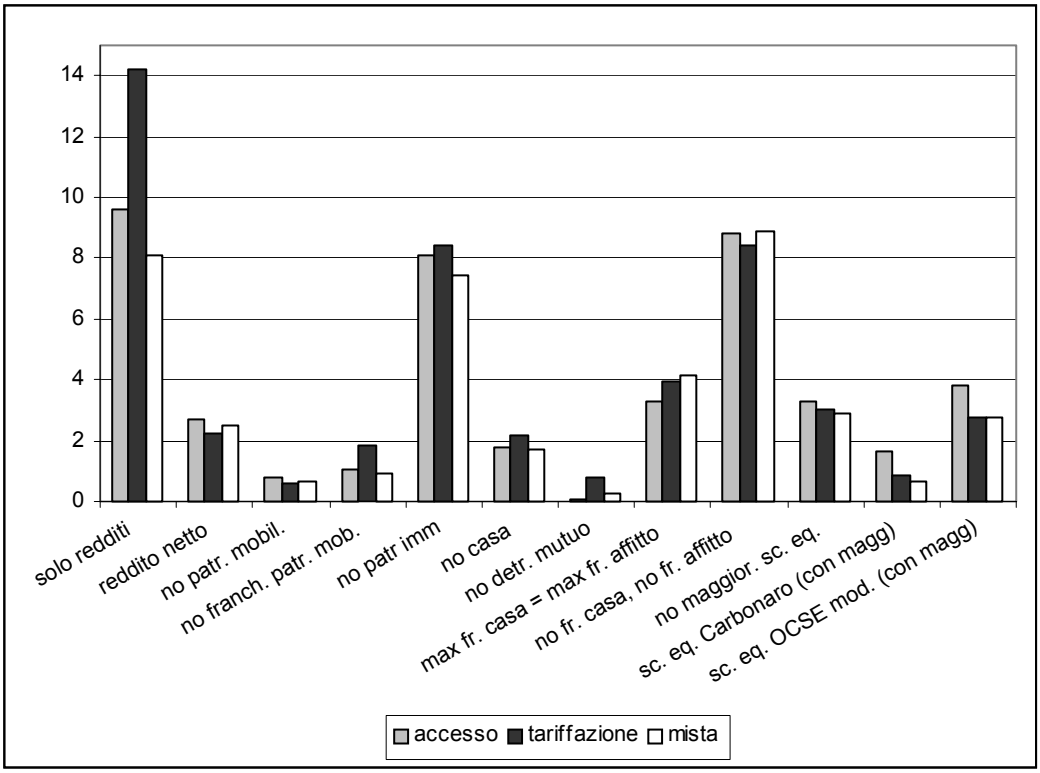


[99] I movimenti sono più contenuti qualora invece che l'abbattimento totale della franchigia si consideri un abbattimento parziale di quella sulla proprietà in modo da renderla uguale alla franchigia sugli affitti.

b) Ripartizioni territoriali



c) tipologia di prestazioni



La mobilità è in generale maggiore nel Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno, particolarmente con riferimento alla variante dell'ISEE in cui si considerano i soli redditi complessivi (in un rapporto di tre a uno). E' l'effetto della differenza nelle distribuzioni dell'ISEE tra le due aree del paese,

essendo più concentrata su valori bassi (se non nulli) quella del Meridione ed essendo quindi più probabile che gli spostamenti qui comunque non siano tali da far superare la mediana nazionale (cfr. Figura A5.1 in appendice al capitolo). Non si osservano invece differenze di rilievo se si dividono le famiglie secondo la categorizzazione più volte utilizzata nei capitoli precedenti dell'"accesso" e della "tariffazione" (unica eccezione il caso della variante "solo redditi", in cui si osserva una mobilità maggiore per le famiglie che manifestano esclusivamente l'intenzione di richiedere prestazioni che qui abbiamo incluso nel gruppo "tariffazione").

Ma un aspetto altrettanto interessante è la composizione delle famiglie che si muovono verso il basso o verso l'alto relativamente alle caratteristiche lavorative e socio-anagrafiche, composizione esposta nelle tab. 5.4-5.7 che replicano, nella nuova metrica qui considerata, la struttura delle precedenti tab. 5.2-5.3. Quando non si considerano nell'ISEE le componenti patrimoniali (e in particolare la componente immobiliare) il gruppo sociale che si "muove" di più è costituito dalle famiglie di lavoratori indipendenti: più del 13% di queste famiglie partendo da un valore superiore alla mediana viene incluso al di sotto della stessa, mentre solo il 2% si muove in direzione opposta; tali famiglie costituiscono un quinto del totale delle famiglie che si spostano verso il basso essendo solo un quattordicesimo del totale. All'opposto, vengono escluse dalle posizioni al disotto della mediana circa il 6% delle famiglie di lavoratori dipendenti, essendone incluse meno della metà; tali famiglie sono i due terzi del totale delle famiglie "nuove escluse", ma solo la metà del totale della popolazione ISEE. Le famiglie con anziani si muovono anch'esse molto – circa una su sette passa sopra o sotto la mediana – ma il movimento è in entrambe le direzioni, il saldo essendo praticamente nullo: gli anziani soli sono comunque più sfavoriti rispetto a quelli che vivono in coppia o aggregati ad altri nuclei (per i quali il saldo è positivo). Di entità più modesta (inferiore al 5% in entrambe le direzioni) gli spostamenti nell'ordinamento per le altre tipologie familiari e con saldi quasi sempre trascurabili. Relativamente poco mobili sono le famiglie con persone in età da lavoro tutte disoccupate (comunque favorite dall'esclusione del patrimonio): il reddito di tali famiglie è talmente basso che gli spostamenti intorno alla mediana sono comunque più difficili.

L'abbattimento nell'ISEE delle franchigie relative all'abitazione – come visto, l'altra variante che produce spostamenti rilevanti (complessivamente circa il 9% del totale delle famiglie) nell'ordinamento della popolazione – induce movimenti di minore entità all'interno dei sottogruppi e nella direzione opposta a quelli appena visti: ad essere favoriti dalla considerazione integrale della casa nel patrimonio e dell'affitto nei redditi sono i lavoratori dipendenti, mentre sfavoriti sono i lavoratori indipendenti. Ancora elevate le quote di famiglie di anziani che si spostano in entrambe le direzioni, con un saldo però questa volta a loro leggermente sfavorevole.

L'inclusione del reddito al netto delle imposte invece che del reddito complessivo sfavorisce soprattutto gli anziani soli – quasi un terzo dei nuovi esclusi e solo un ventesimo dei nuovi inclusi, essendo un tredicesimo del totale della popolazione. La stessa categoria è quella più danneggiata dalle modifiche alla scala di equivalenza considerate nelle varianti dell'ISEE qui proposte.

Tabella 5.4 - Nuovi esclusi e nuovi inclusi: quota della popolazione che passa da sotto a sopra la mediana nazionale (out) e viceversa (in) al variare della definizione di ISEE - per condizione professionale (*in % del totale dei gruppi in intestazione di colonna*)

	nessuno in età lavoro		**Nessuno Occupato**		**solo dipendenti**		**solo indipendenti**		**altro**		**Totale**	
	out*	in*	out*	In*	out*	in*	out*	in*	out*	in*	out*	in*
no patrimonio e no franch. affitto	6,7	7,1	2,0	4,4	6,2	3,0	2,2	13,5	2,7	6,8	4,8	4,8
no redd. compless., ma redd. netto	4,0	0,7	0,6	0,8	0,9	1,7	1,5	1,4	2,2	0,5	1,3	1,3
no patrimonio mobiliare	1,0	0,5	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	1,4	0,2	0,4	0,4	0,4
no franchigia patrim. Mobiliare	1,4	0,6	0,4	0,1	0,3	0,7	1,1	0,6	0,8	0,3	0,5	0,5
no patrimonio immobiliare	5,3	5,6	1,6	3,8	5,2	2,4	2,2	11,3	2,3	6,1	4,0	4,0
no casa di abitaz. in patr. immobiliare	1,7	1,0	0,4	1,0	1,0	0,6	0,6	2,1	0,5	1,2	0,9	0,9
no detrazione mutuo residuo	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,5	0,1	0,3	0,0	0,1	0,1
max franch. casa = max franch. affitto	2,3	3,0	1,5	0,6	1,5	2,2	3,3	1,4	1,8	0,5	1,8	1,8
no franch. casa, no franch. affitto	7,5	6,6	4,0	1,7	3,6	5,3	6,8	3,7	4,2	3,1	4,4	4,4
no maggiorazioni scala equivalenza	5,8	2,4	1,3	0,6	1,0	1,9	0,6	1,7	0,8	0,6	1,6	1,6
scala Carbonaro (con maggioraz.)	4,3	0,0	0,4	0,2	0,1	1,1	0,2	0,8	0,1	0,6	0,7	0,7
scala OCSE modif. (con maggioraz.)	5,3	3,4	0,5	1,5	1,6	1,5	0,9	1,5	1,4	1,2	1,7	1,7

Fonte: campione rappresentativo delle DSU nel Sistema Informativo dell'ISEE
Note: Le celle evidenziate indicano valori superiori al 5%.
(*) out (in) indica il numero di famiglie con valore ISEE sotto (sopra) la mediana nazionale che passano sopra (sotto) la mediana nel nuovo ordinamento conseguente alla simulazione della variante dell'ISEE in intestazione di riga.

Tabella 5.5 - Nuovi esclusi e nuovi inclusi: quota della popolazione che passa da sotto a sopra la mediana nazionale (out) e viceversa (in) al variare della definizione di ISEE - per tipologia familiare (*in % del totale dei gruppi in intestazione di colonna*)

	senza figli dipendenti										**con figli dipendenti**								**Totale**	
	single (<65 anni)		**single (≥ 65 anni)**		**2 o + adulti (tutti <65)**		**2 o + adulti (almeno uno ≥ 65)**		**2 o + adulti (tutti ≥ 65)**		**mono-genitore**		**2 o + adulti con 1 figlio**		**2 o + adulti con 2 figli**		**2 o + adulti con 3 o + figli**			
	out	in	out	In	out	in	out	in	out	in	out	in	out	in	out	in	out	in	out	in
no patrimonio e no franch. affitto	4,8	3,1	8,2	6,9	3,7	4,6	3,4	6,5	4,5	7,8	4,4	4,1	4,7	4,0	4,9	4,4	3,9	5,2	4,8	4,8
no redd. compless., ma redd. netto	0,9	1,0	5,1	0,8	0,2	1,7	1,6	0,7	2,3	0,4	0,3	3,2	0,7	1,6	1,2	1,1	1,3	0,8	1,3	1,3
no patrimonio mobiliare	0,1	0,3	1,3	0,7	0,3	0,4	0,4	0,7	0,4	0,3	0,2	0,5	0,3	0,2	0,4	0,3	0,2	0,5	0,4	0,4
no franchigia patrim. mobiliare	0,8	0,0	1,8	0,8	0,6	0,4	0,7	0,3	0,6	0,3	0,5	0,2	0,4	0,6	0,3	0,7	0,5	0,6	0,6	0,5
no patrimonio immobiliare	2,2	2,6	6,7	5,2	2,2	3,7	2,9	5,7	3,1	6,6	2,7	3,4	3,6	3,4	4,5	3,7	4,5	4,3	4,0	4,0
no casa di abitaz. in patr. immobiliare	0,4	0,5	2,3	1,0	0,6	0,8	0,7	0,7	0,8	1,1	0,2	1,2	0,7	0,9	1,1	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9
no detrazione mutuo residuo	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1
max franch. casa = max franch. affitto	0,9	0,8	2,3	2,8	1,1	0,8	1,9	1,2	2,3	3,3	1,2	1,2	1,5	1,6	2,0	2,0	2,0	1,5	1,8	1,8
no franch. casa, no franch. affitto	6,0	2,3	8,3	6,6	3,6	2,3	5,7	2,5	6,5	7,0	4,0	2,9	3,6	4,5	4,0	5,0	3,7	3,9	4,4	4,4
no maggiorazioni scala equivalenza	1,5	0,2	6,0	2,2	0,9	1,0	3,9	1,0	5,8	3,0	2,6	0,5	0,8	1,6	0,6	1,9	0,6	1,7	1,6	1,6
scala Carbonaro (con maggioraz.)	2,0	0,0	6,1	0,0	0,4	0,2	0,8	0,1	1,2	0,0	0,3	0,0	0,0	0,4	0,0	1,1	0,1	1,5	0,7	0,7
scala OCSE modif. (con maggioraz.)	2,8	0,0	8,4	0,0	0,0	3,7	0,0	4,4	0,0	9,9	0,6	1,2	0,1	2,0	1,9	1,0	2,6	0,8	1,7	1,7

Fonte e note: si veda la tabella 5.4

Tabella 5.6 - Nuovi esclusi e nuovi inclusi: composizione della popolazione che passa da sotto a sopra la mediana nazionale (out) e viceversa (in) al variare della definizione di ISEE - per condizione professionale (*in % del totale dei nuovi esclusi e dei nuovi inclusi*)

		nessuno in età da lavoro	nessuno occupato	solo dipendenti	solo indipendenti	altro	Totale
no patrimonio e no franch. affitto	out	16,7	9,9	67,0	3.3	3.1	100
	in	17,6	21,5	32,4	20,5	7,9	100
no redd. compless., ma redd. netto	out	36,4	11,6	34,7	8.3	9.1	100
	in	6,3	15,2	68,6	8.0	1.9	100
no patrimonio mobiliare	out	32.7	12,9	45.5	5.9	3,0	100
	in	17,8	18.8	29.7	27.7	5.9	100
no franchigia patrim. mobiliare	out	29,5	16.1	31,5	14.8	8.1	100
	in	12.8	6,0	71,1	7.4	2.7	100
no patrimonio immobiliare	out	15,8	9,7	67,1	4.1	3.3	100
	in	16,8	22,8	31,2	20.7	8.5	100
no casa di abitaz. in patr. immobiliare	out	22,6	10,9	58,1	5.2	3.2	100
	in	13,7	25,4	36,3	16.9	7.7	100
no detrazione mutuo residuo	out	0,0	8,0	36,0	40,0	16,0	100
	in	8.0	8.0	76.0	8.0	0,0	100
max franch. casa = max franch. affitto	out	15,2	20,3	45,1	13.7	5.7	100
	in	19.9	8,2	64,3	5.9	1.6	100
no franch. casa, no franch. affitto	out	20,4	21,6	41,5	11.3	5.3	100
	in	17,9	9,4	62,7	6.1	3.9	100
no maggiorazioni scala equivalenza	out	42,6	18,7	33,3	2.7	2.7	100
	in	18,0	9,0	63.1	7.9	2.0	100
scala Carbonaro (con maggioraz.)	out	74,7	12.6	10,5	1,6	0,5	100
	in	0,0	5,3	81,1	9.0	4.7	100
scala OCSE modif. (con maggioraz.)	out	36,5	7,1	48,1	3.9	4.4	100
	in	23,4	20,8	45,6	6.4	3.7	100
Totale		11,9	23,6	51,7	7.3	5.5	100

Fonte e note: si veda la tabella 5.4

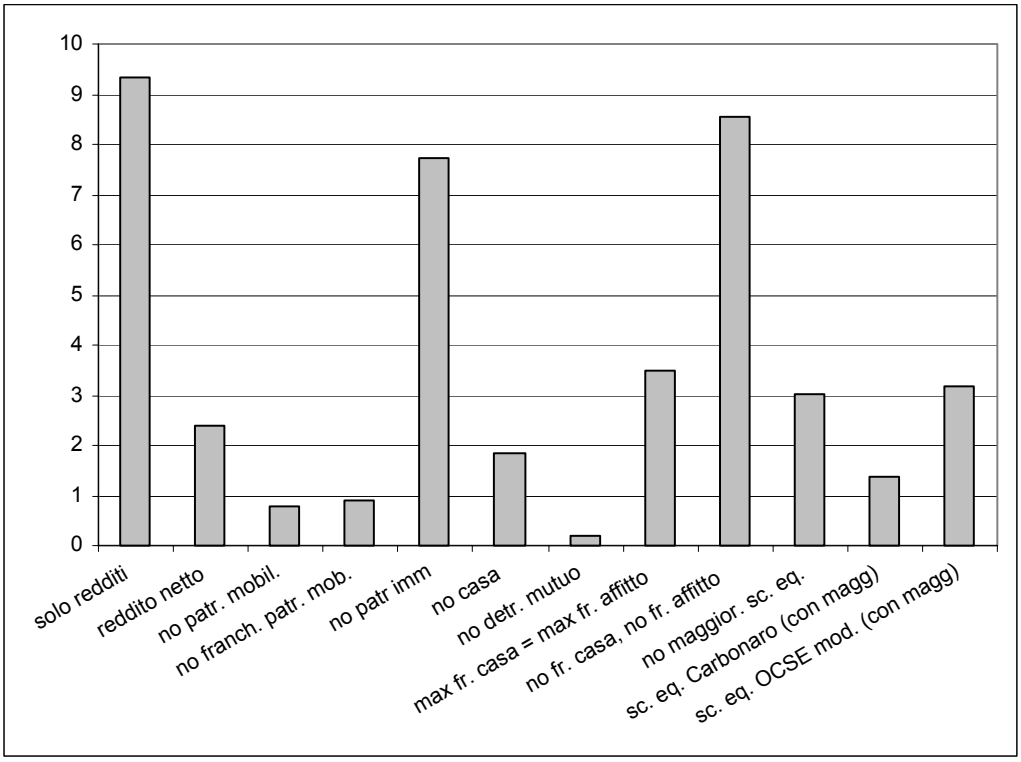
Tabella 5.7 - Nuovi esclusi e nuovi inclusi: composizione della popolazione che passa da sotto a sopra la mediana nazionale (out) e viceversa (in) al variare della definizione di ISEE - per tipologia familiare (*in % del totale dei nuovi esclusi e dei nuovi inclusi*)

		senza figli dipendenti					con figli dipendenti				Totale
		single (<65 anni)	single (≥ 65 anni)	2 o + adulti (tutti <65)	2 o + adulti (alm. 1 ≥ 65)	2 o + adulti (tutti ≥ 65)	mono genitore	2 o + adulti con 1 figlio	2 o + adulti con 2 figli	2 o + adulti con 3 o + figli	
no patrimonio e no franchig. Affitto	out	3,8	13,0	4,8	2,8	3,7	6,9	21,9	31,4	11,8	100
	in	2,5	11,0	5,8	5,3	6,4	6,4	18,8	28,3	15,6	100
no redd. compless., ma redd. netto	out	2,5	29,4	0,8	4,7	6,9	1,7	11,6	28,0	14,4	100
	in	3,1	4,8	7,8	2,2	1,1	18,2	27,9	26,0	8,9	100
no patrimonio mobiliare	out	1,0	27,2	4,9	3,9	3,9	2,9	15,5	33,0	7,8	100
	in	3,0	14,0	6,0	8,0	3,0	10,0	12,0	26,0	18,0	100
no franchigia patrimonio mobiliare	out	5,3	25,2	6,6	4,6	4,6	7,3	15,2	17,9	13,3	100
	in	0,0	10,8	4,1	2,0	2,0	2,0	24,3	37,8	16,9	100
no patrimonio immobiliare	out	2,1	12,6	3,4	2,8	3,1	5,0	20,2	34,8	16,2	100
	in	2,5	9,9	5,7	5,7	6,6	6,4	19,0	28,8	15,6	100
no casa di abitaz. in patr. Immobiliare	out	1,6	18,9	4,0	3,2	3,6	1,6	18,1	36,1	12,9	100
	in	2,0	8,6	5,3	3,3	4,9	9,8	23,7	27,8	14,7	100
no detrazione mutuo residuo	out	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0	16,0	36,0	40,0	100
	in	0,0	9,1	4,6	4,6	0,0	4,6	31,8	31,8	13,6	100
max franch. casa = max franch. affitto	out	1,8	9,8	3,9	4,3	5,1	5,1	19,0	34,4	16,6	100
	in	1,7	11,9	2,9	2,7	7,4	5,1	20,8	35,2	12,4	100
no franch. casa, no franch. affitto	out	5,2	14,2	5,0	5,1	5,8	6,8	17,9	28,0	12,0	100
	in	2,0	11,3	3,2	2,2	6,3	4,9	22,9	34,6	12,7	100
no maggiorazioni scala equival.	out	3,6	28,4	3,4	9,5	14,2	11,9	11,5	12,2	5,4	100
	in	0,5	10,2	3,6	2,5	7,5	2,5	22,2	36,1	15,0	100
scala Carbonaro (con magg.)	out	11,1	67,4	3,2	4,7	6,8	3,7	1,1	0,5	1,6	100
	in	0,0	0,0	1,6	0,5	0,0	0,0	13,9	51,3	32,6	100
scala OCSE modif. (con maggioraz.)	out	6,2	36,3	0,0	0,0	0,0	2,7	0,6	33,0	21,2	100
	in	0,0	0,0	13,2	9,8	22,6	5,2	25,1	18,0	6,3	100
Totale		3,8	7,6	6,1	3,9	4,0	7,5	22,2	30,7	14,3	100

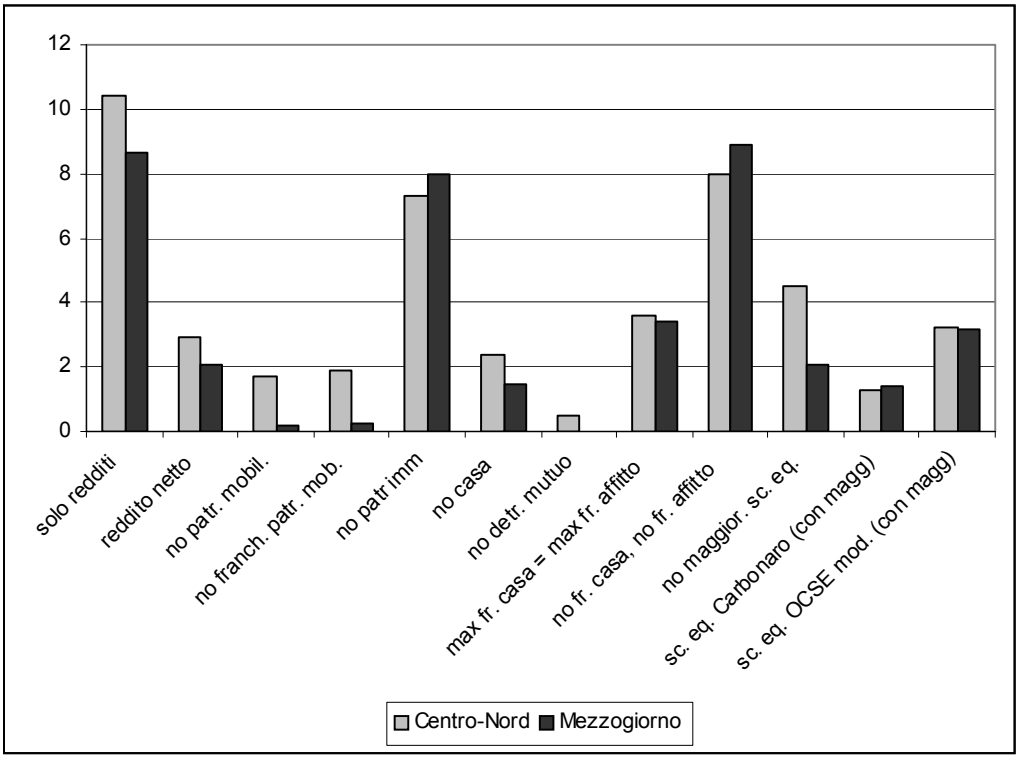
Fonte e note: si veda la tabella 5.4

Figura 5.2 – Probabilità di esclusione (inclusione) rispetto al valore mediano regionale al variare della definizione di ISEE (famiglie al di sotto della mediana che passano sopra la soglia o viceversa) (*in % del totale delle famiglie al di sotto della soglia)*

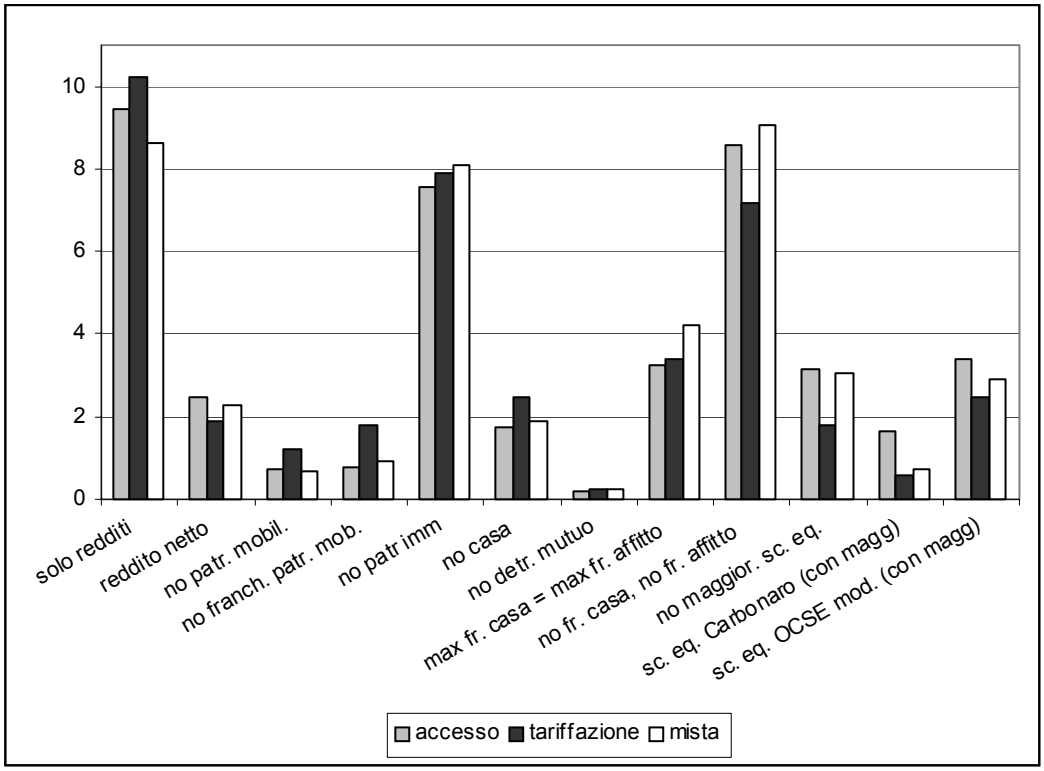
a) Italia



b) Ripartizioni territoriali



c) tipologia di prestazione

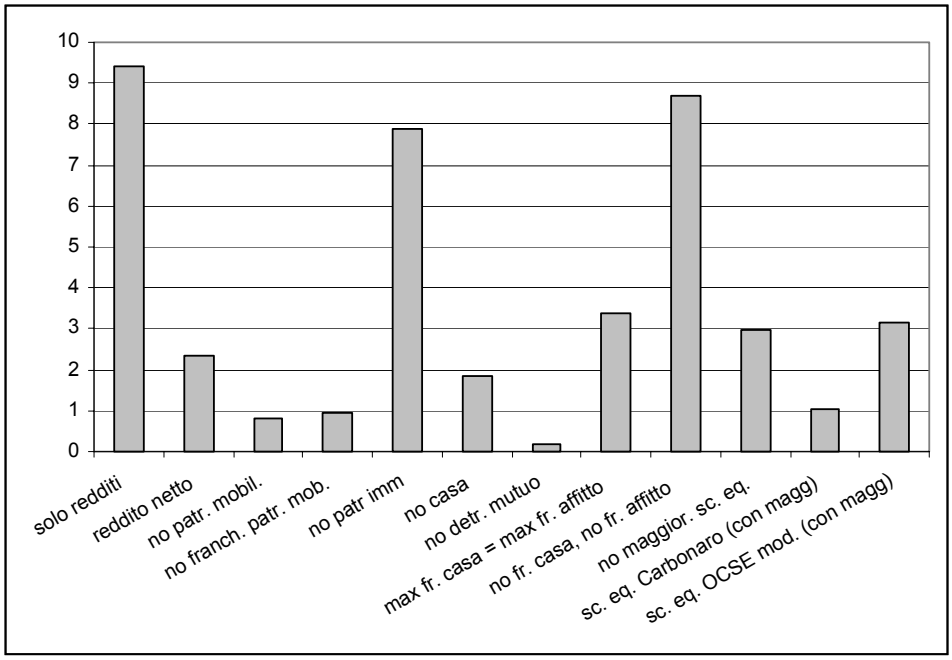


La misura di posizione fin qui considerata nella definizione degli indicatori di mobilità è stata la mediana nazionale, ma gli spostamenti nell'ordinamento della popolazione al mutare della definizione dell'ISEE possono essere comunque definiti assumendo come riferimento altre misure di posizione, come le mediane locali o le mediane relative alle singole prestazioni oppure altri punti nella distribuzione dell'ISEE. In effetti, il riferirsi alla mediana nazionale definita con riferimento alla popolazione ISEE complessiva – una popolazione che mette assieme nuclei familiari alquanto eterogenei perché interessati a tipologie di prestazioni differenziate e spesso comunque destinate a ceti sociali distanti gli uni dagli altri – può avere un significato limitato dal punto di vista dell'analisi della "mobilità" di una data famiglia, interessata ad una specifica prestazione in un determinato contesto geografico, rispetto alle altre famiglie che concorrono alla stessa prestazione nello stesso contesto.

Operando su dati campionari, di numerosità comunque limitata, non si è però potuto costruire soglie molto più specifiche come quelle identificabili dall'incrocio tra tipologia di prestazione e regione di residenza. In prima battuta, ci si è perciò concentrati su una definizione alternativa di soglia identificata sulla base della mediana regionale (ma riferita all'intera popolazione ISEE della Regione e non alla sola popolazione che abbia segnalato una determinata prestazione) o della mediana per prestazione (allo stesso modo, riferita a tutto il territorio nazionale e non alle singole regioni), identificando rispetto a tali mediane le famiglie nuove incluse e nuove escluse – quelle cioè che cambiano posizione al mutare della definizione di ISEE. Come si può vedere nelle figure

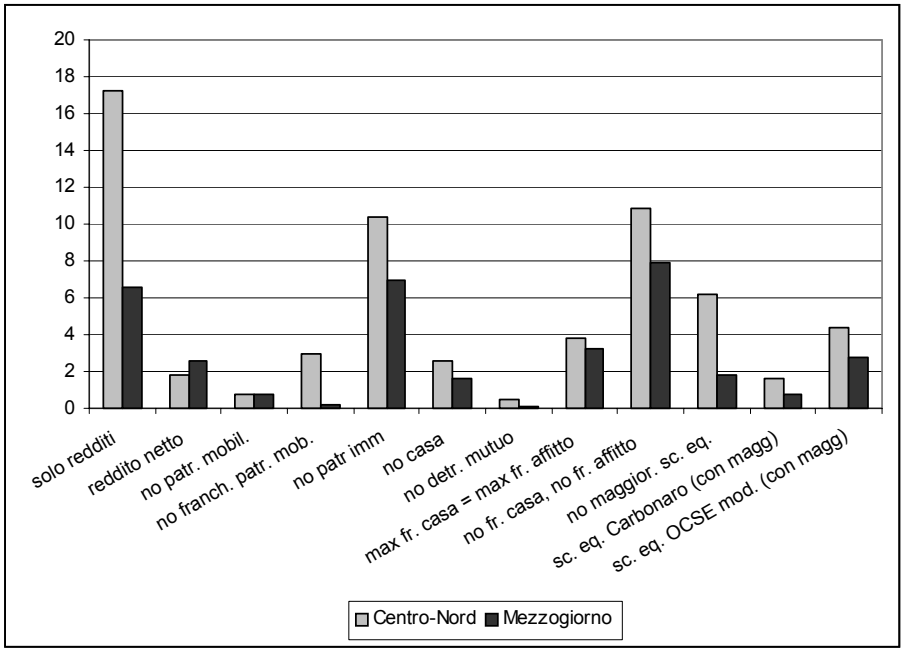
5.2 e 5.3, l'ordine di grandezza nel totale nazionale degli spostamenti così misurati è molto simile a quello osservato nella figura 5.1, dove il riferimento era la mediana nazionale. Ma ora, con riferimento alle mediane regionali, la probabilità di esclusione (o di inclusione) non si differenzia, salvo poche eccezioni, tra Centro-Nord e Mezzogiorno, mentre prima si misurava una mobilità molto maggiore nel Centro-Nord. Con riferimento, invece, alla mediana per prestazioni, la popolazione che abbiamo caratterizzato richiedere la "tariffazione" delle prestazioni è molto più mobile – perlomeno con riferimento all'esclusione delle componenti patrimoniali dall'ISEE – di quella individuata sulla base dell'"accesso"[100]. La ragione è presumibilmente nel fatto che si tratta di segmenti di popolazione con patrimoni più consistenti, nel cui caso quindi l'inclusione o l'esclusione della componente patrimoniale è più rilevante.

Figura 5.3 – Probabilità di esclusione (inclusione) rispetto al valore mediano per prestazione al variare della definizione di ISEE (famiglie al di sotto della mediana che passano sopra la soglia o viceversa) (*in % del totale delle famiglie al di sotto della soglia)*
a) Italia

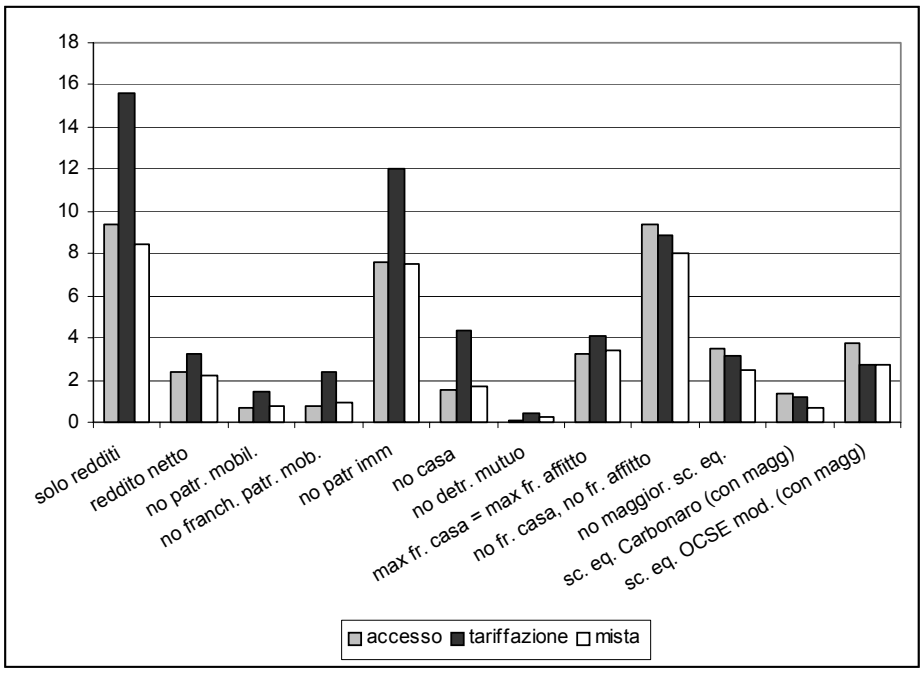


[100] La mediana di riferimento adoperata è comunque sempre quella relativa alla singola prestazione, non quella relativa all'aggregato delle prestazioni definite come accesso e tariffazione.

b) Ripartizioni territoriali



c) tipologia di prestazioni



Quello che accade nel caso dell'esercizio con mediana regionale può essere illustrato, con riferimento ad esempio alla variante 1 di esclusione dei valori patrimoniali, con l'ausilio della figura 5.4, in cui l'intera distribuzione dell'ISEE è presentata nelle due regioni più grandi – Lombardia e Sicilia – in deviazione rispetto alla mediana, sia nazionale che regionale. L'addensamento maggiore delle distribuzioni – laddove cioè i cambiamenti nella definizione dell'ISEE potenzialmente coinvolgono una più grossa quota di famiglie – è alla sinistra delle mediane locali in entrambe le regioni: quando si considera la mediana nazionale, questa è più bassa della mediana locale in

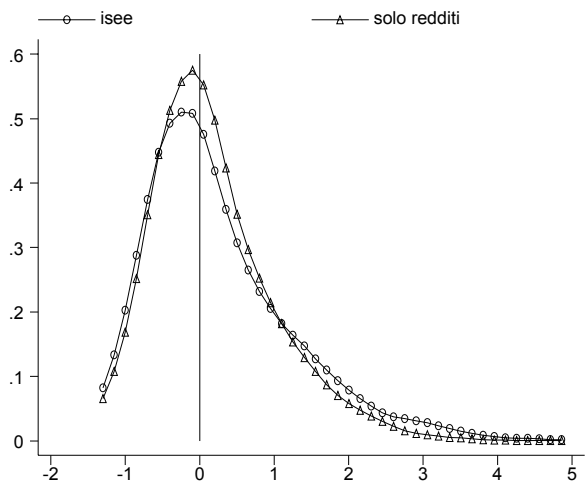
Lombardia ed è quindi più vicina all'intervallo in cui c'è la maggiore concentrazione di popolazione, il contrario avviene in Sicilia; ne deriva che, con riferimento alla mediana nazionale, i cambiamenti coinvolgono una quota più alta di famiglie in Lombardia rispetto alla Sicilia.

La lezione da trarre da questo esercizio è che, date le differenze nelle distribuzioni dell'ISEE per le diverse popolazioni interessate, la sensitività dell'ordinamento della popolazione alle variazioni della definizione dell'indicatore è molto diversa localmente e per tipologia di prestazione a seconda della soglia con riferimento alla quale si misurano gli esclusi e gli inclusi: quando la soglia è nazionale, in un dato intorno determinate modifiche dell'ISEE possono produrre notevoli spostamenti nell'ordinamento in un contesto (cioè, per una data prestazione in un determinato territorio) ed essere totalmente irrilevanti in altri; quando invece la soglia è regionale o relativa ad una singola prestazione, quello che rileva è la più o meno alta concentrazione intorno ai valori più frequenti.

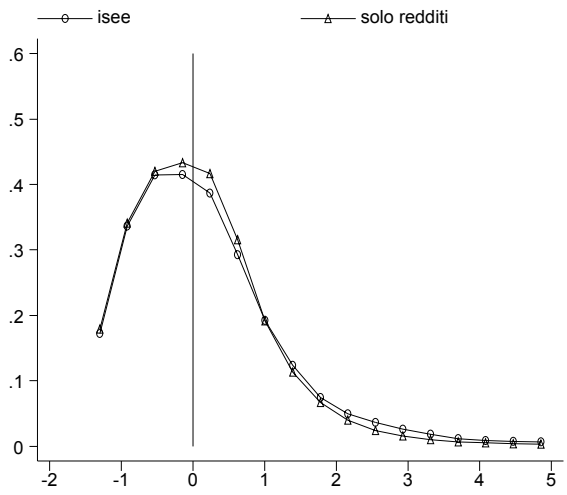
E' infine da sottolineare che anche la scelta della misura di posizione nella distribuzione è rilevante. Finora si è fatto riferimento alla mediana, ma in molti casi altre soglie, più basse o più alte, possono essere quelle di maggiore interesse. Nell'esercizio di carattere generale qui considerato, abbiamo provato a costruire misure di mobilità con riferimento ad altri punti ipotetici della distribuzione, sempre individuati peraltro in base alla posizione ordinale nella distribuzione e non all'adozione delle soglie concrete che ovviamente differiscono a seconda delle prestazioni e dei contesti specifici. Così nella figura 5.5 sono rappresentate le probabilità di esclusione con riferimento ai diversi quintili della distribuzione nazionale[101]. Non per tutte le varianti esaminate la mobilità è simile lungo l'intera distribuzione. Ad esempio, per una famiglia che appartiene al 20% più povero della popolazione in termini di ISEE, la probabilità di passare all'80% più ricco è del 12% qualora si abbattessero le franchigie sulla casa, mentre è del 9% nel caso non si prendessero in considerazione i valori patrimoniali. Invece, all'altro estremo della distribuzione, la probabilità di spostarsi dal quarto all'ultimo quintile è del 5% per la variante 1 (esclusione dell'ISP) e solo della metà per la variante 9 (assenza di franchigie per la casa). In termini generali, l'azzeramento della franchigia sulla casa è molto più rilevante nel modificare la parte bassa dalla "classifica" ISEE – l'eliminazione della franchigia riduce infatti la concentrazione sullo zero della distribuzione dei patrimoni netti – mentre l'esclusione di tutti i valori patrimoniali influisce anche sull'ordinamento delle famiglie relativamente più ricche.

[101] In questo caso, a differenza che per la mediana, la probabilità di esclusione non è uguale alla probabilità di inclusione. Per costruzione infatti il numero di famiglie che oltrepassa la soglia in una direzione è uguale a quello che lo fa in direzione opposta, ma quelle che stanno sotto la soglia non sono in numero pari a quelle che stanno sopra.

Figura 5.4 – Stima kernel delle densità delle deviazioni rispetto alla mediana (in % della mediana stessa) – Lombardia e Sicilia
a) rispetto a mediana locale

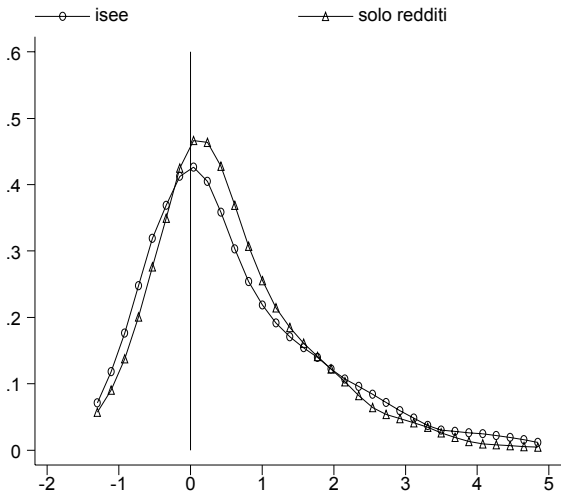


Lombardia

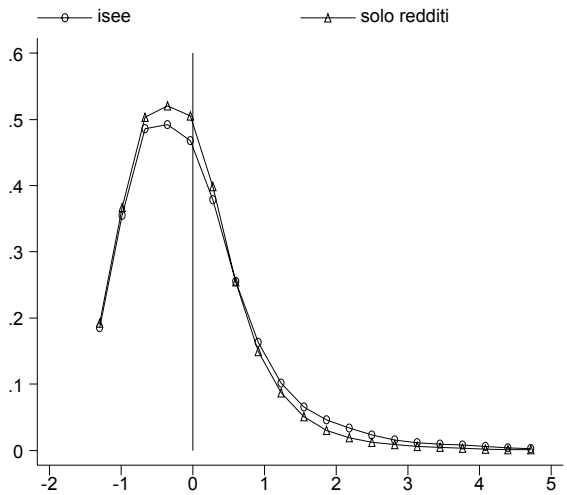


Sicilia

b) rispetto a mediana nazionale

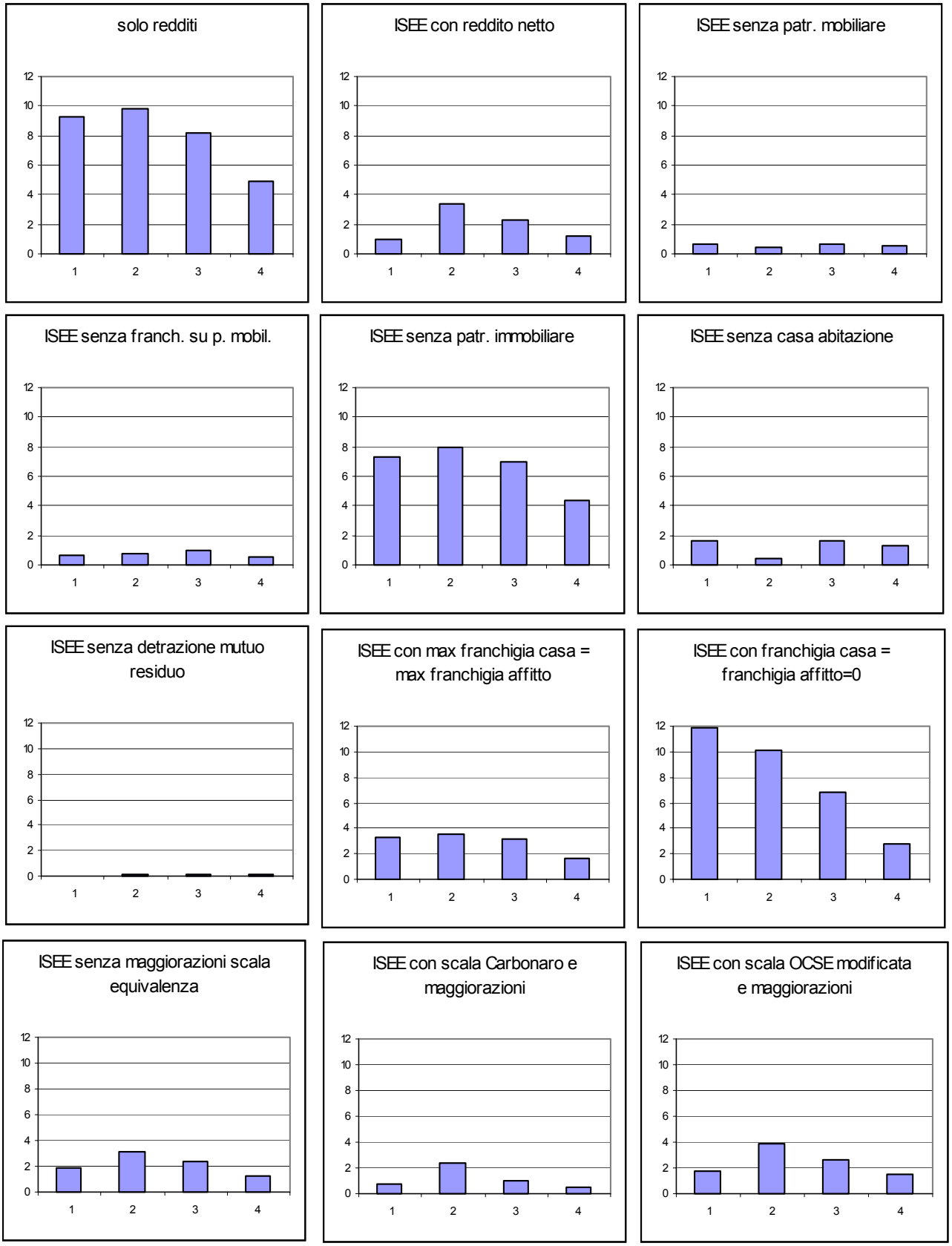


Lombardia



Sicilia

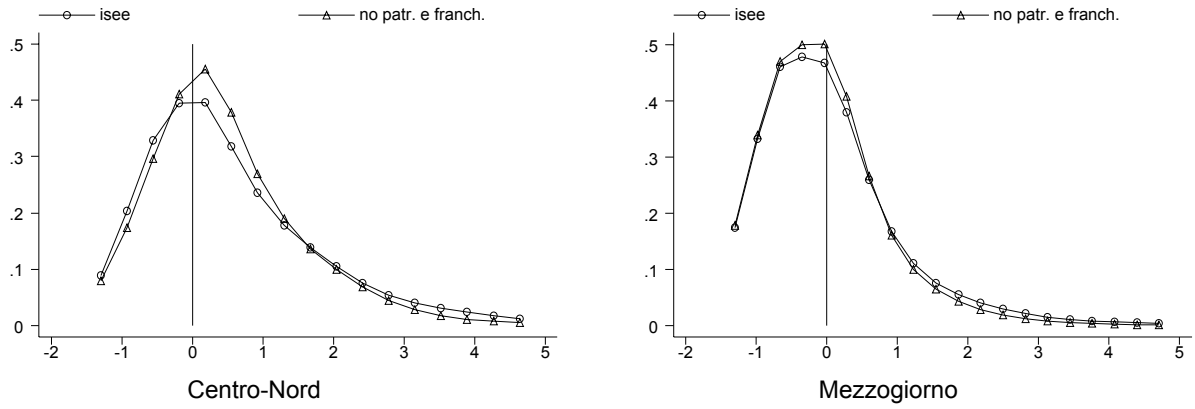
Figura 5.5 – Probabilità di esclusione al variare della definizione di ISEE nella distribuzione nazionale per quintili (famiglie al di sotto di una data soglia ISEE che passano sopra la soglia in % del totale delle famiglie al di sotto della soglia) (*asse orizzontale: quintili di ISEE*)



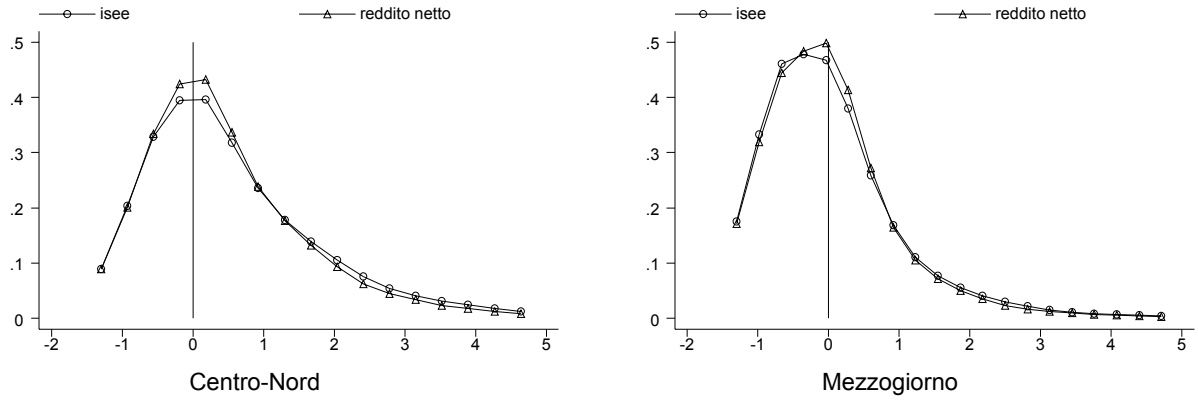
Appendice capitolo 5

Figura A5.1 - Stima kernel delle densità delle deviazioni rispetto alla mediana (in % della mediana stessa) – anno 2003

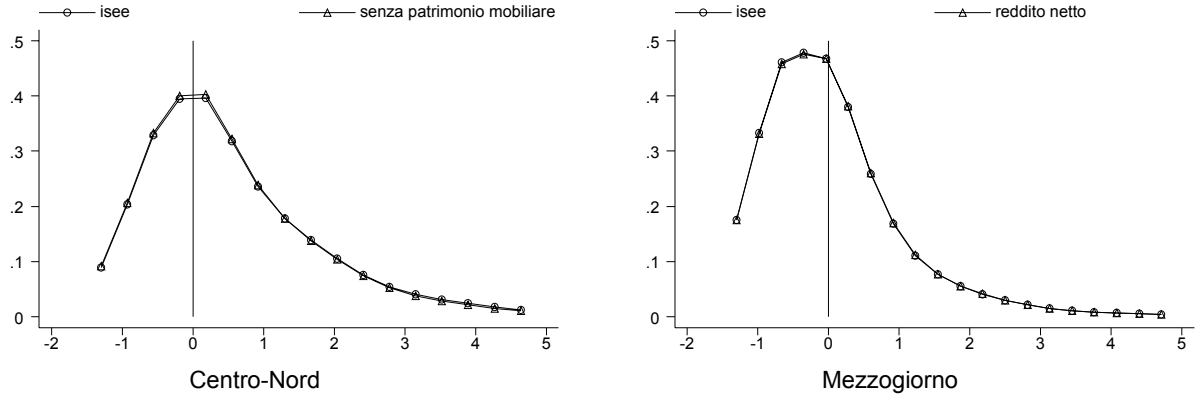
1) senza componenti patrimoniali e franchigia affitto



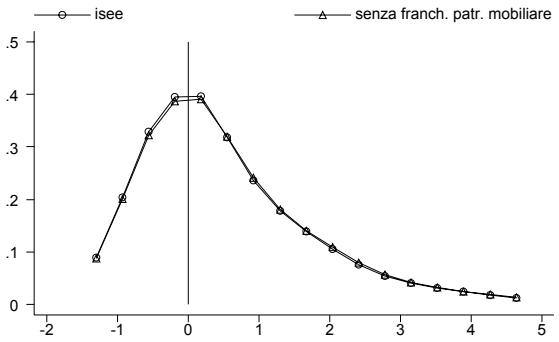
2) con reddito netto, invece che complessivo



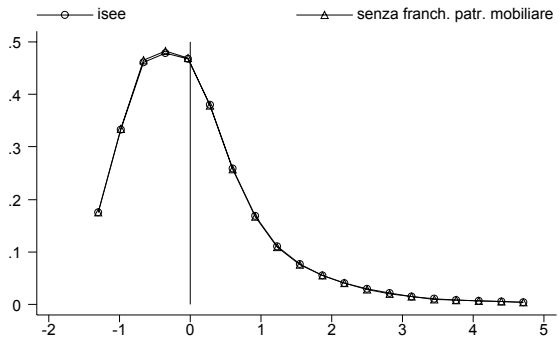
3) senza patrimonio mobiliare



4) senza franchigia sul patrimonio mobiliare

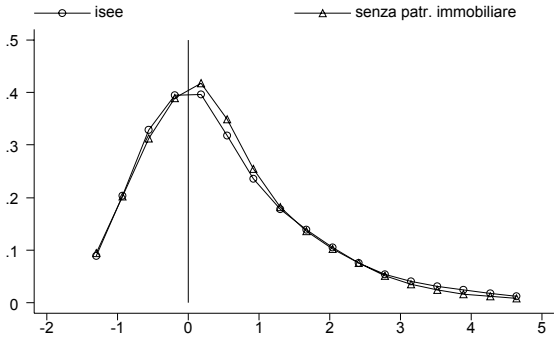


Centro-Nord

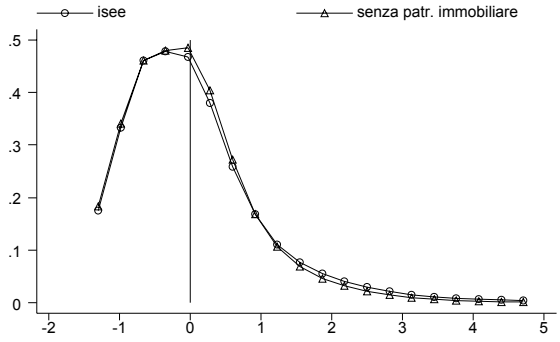


Mezzogiorno

5) senza patrimonio immobiliare

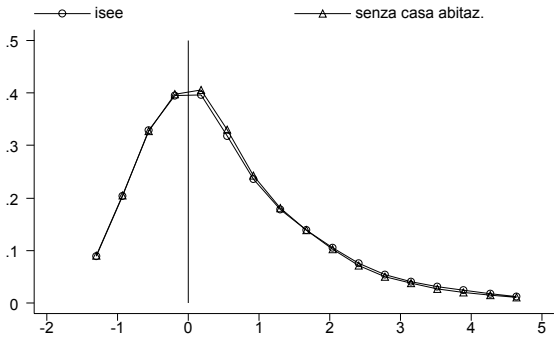


Centro-Nord

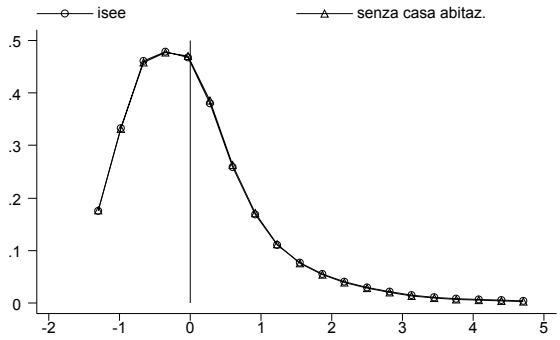


Mezzogiorno

6) senza casa di abitazione nel patrimonio immobiliare

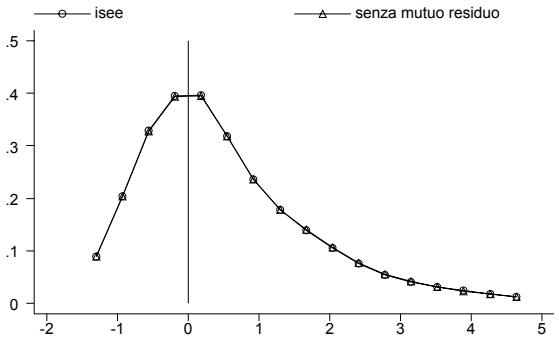


Centro-Nord

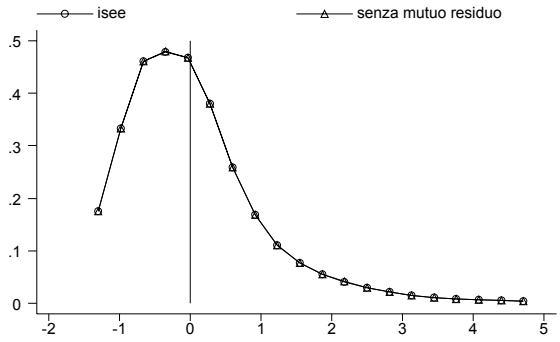


Mezzogiorno

7) senza detrazione mutuo residuo

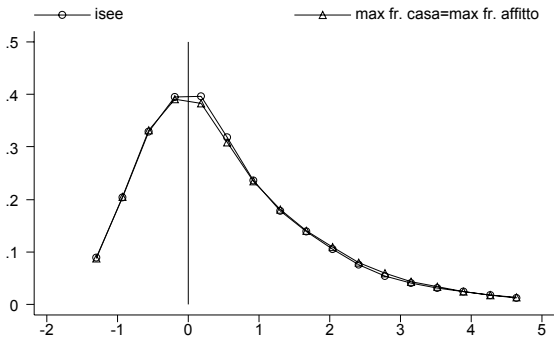


Centro-Nord

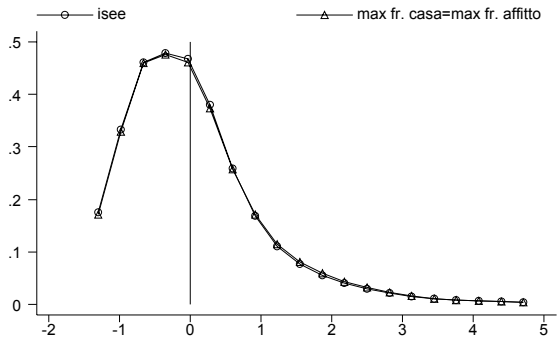


Mezzogiorno

8) max. franchigia casa = max franchigia affitto (5165 euro)

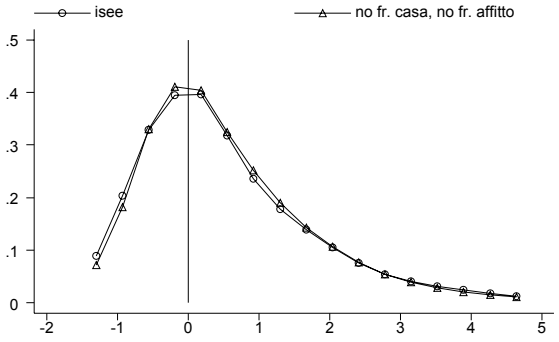


Centro-Nord

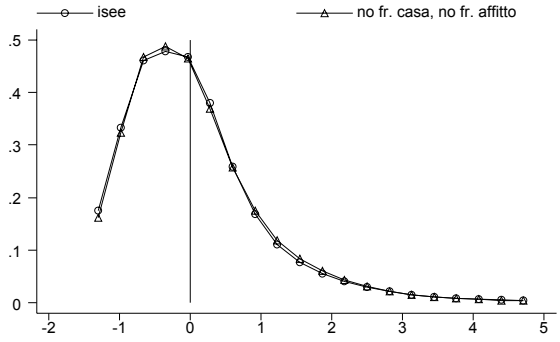


Mezzogiorno

9) senza franchigia casa, nè franchigia affitto

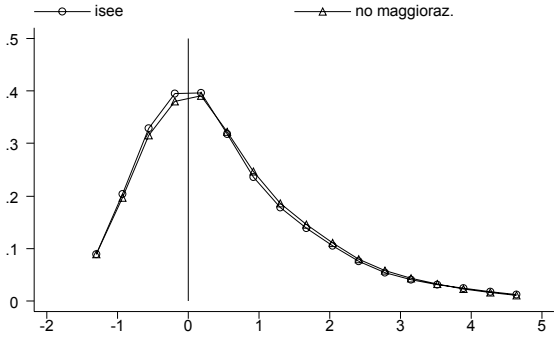


Centro-Nord

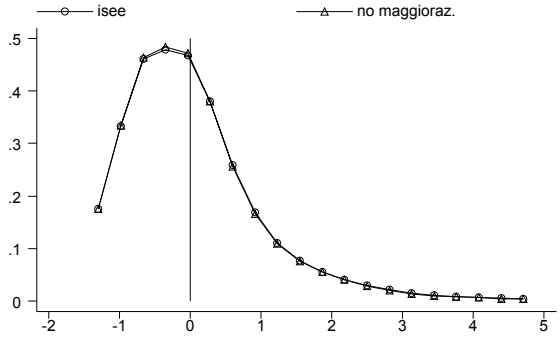


Mezzogiorno

10) senza maggiorazioni scala di equivalenza

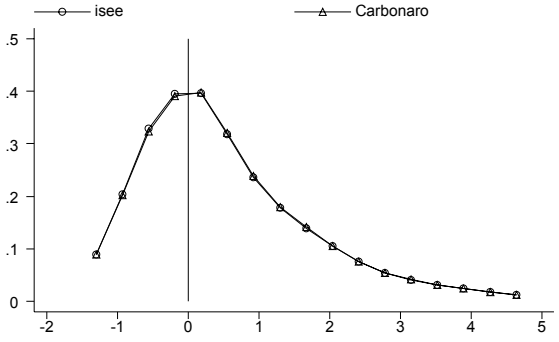


Centro-Nord

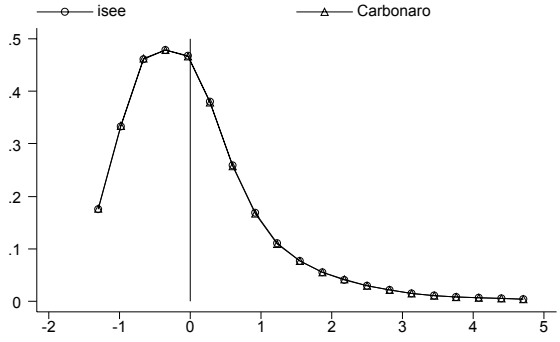


Mezzogiorno

11) scala di equivalenza Carbonaro, con maggiorazioni

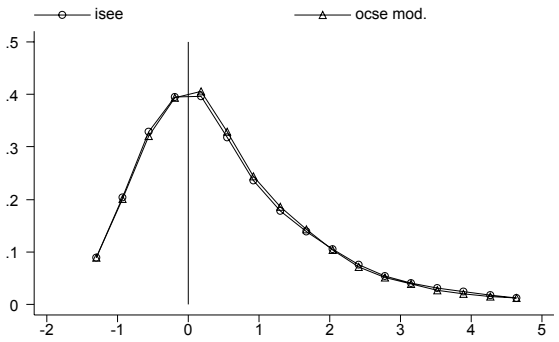


Centro-Nord

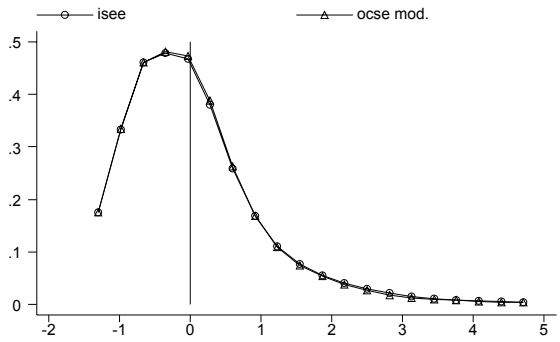


Mezzogiorno

12) scala di equivalenza OCSE modificata, con maggiorazioni



Centro-Nord



Mezzogiorno

6

Riflessioni conclusive sul funzionamento dell'ISEE

L'istituzione dell'ISEE ha rappresentato un importante momento nei processi di rinnovamento del sistema italiano di welfare, fornendo uno strumento atto a consentire una regolazione su base universalistica e riferita alla situazione familiare, così superando la tradizionale logica categoriale ed il riferimento all'individuo, di quelle politiche che – vuoi per via di ineludibili vincoli finanziari, vuoi per via di impliciti obiettivi redistributivi – operano in una logica di prova dei mezzi.

Quanto alle concrete scelte effettuate, l'ISEE si è caratterizzato per la *unicità del suo sistema amministrativo-informativo* – in una logica di semplificazione amministrativa a beneficio del cittadino e degli stessi Enti erogatori – e per la *unicità del metro* da applicare, senza le differenziazioni di natura categoriale di molte applicazioni similari del passato, con riferimento all'intera panoplia di prestazioni e su tutto il territorio nazionale. Peculiarità dell'ISEE è poi stata *l'inclusione del patrimonio*, in aggiunta al reddito, tra le determinanti dell'indicatore – inclusione finalizzata non solo a cogliere la potenziale multidimensionalità dei fattori rilevanti nel definire la situazione socio-economica di un nucleo familiare, ma anche a consentire il superamento di talune discriminazioni categoriali (ad esempio, differenziazione delle soglie di accesso per lavoratori autonomi e dipendenti) in molti casi in precedenza escogitate proprio al fine di contrastare differenti propensioni all'occultamento dei redditi. L'ISEE infine si è caratterizzato per la previsione di maggiorazioni nella scala di equivalenza a beneficio di specifiche situazioni familiari ritenute, a parità di dimensione e di dati reddituali e patrimoniali, più bisognose.

Finalità di questo Rapporto non era il vagliare il merito di questi indirizzi generali fissati dal legislatore, né tanto meno il discutere la valenza di quell'orientamento al cd. universalismo selettivo che sottendeva l'istituzione dell'ISEE. Più limitatamente, il Rapporto contiene una esauriente descrizione di quella che abbiamo definito la popolazione, o per meglio dire *le* popolazioni, ISEE, quei gruppi cioè che, sollecitati dalla presenza, in un dato territorio, di una determinata politica

sottoposta alla prova dei mezzi (e che effettivamente venga gestita usando l'ISEE come metro per regolare l'accesso a, o la tariffazione de, la stessa) presentino una dichiarazione ai fini ISEE.

Più nel dettaglio, il capitolo 1 ha evidenziato la forte crescita del flusso di DSU nel biennio 2002-03: alla fine di tale periodo più di due milioni e mezzo di famiglie (otto milioni e mezzo di individui, il 15% della popolazione italiana) erano in possesso di una DSU valida per la richiesta di prestazioni sociali, la popolazione ISEE essendo cresciuta del 26% rispetto all'anno precedente. La dimensione di tale popolazione nelle diverse regioni è correlata con l'incidenza della povertà e della disoccupazione nel contesto locale, ma anche con la effettiva erogazione di specifiche politiche sociali: così, in generale, le condizioni di maggiore bisogno economico delle famiglie del Mezzogiorno fan sì che queste siano notevolmente sovrarappresentate rispetto a quelle del Centro-Nord (in un rapporto di due a uno nella popolazione ISEE, l'inverso che nella popolazione complessiva); ma allo stesso tempo, la quota di popolazione che abbia presentato una dichiarazione ISEE al fine, ad esempio, della tariffazione dell'asilo nido risulta sui valori massimi tanto nella "ricca" Emilia Romagna quanto nella "povera" Sicilia. Più in generale, circa i due terzi delle DSU appaiono motivate da richieste di "accesso" a prestazioni – in generale attinenti a segmenti di popolazione relativamente povera – la parte residua essendo relativa a modalità di "tariffazione" di particolari servizi – con utenza potenzialmente rappresentativa dell'intera popolazione. Singolarmente, le tipologie di richieste di prestazioni più rilevanti sono comunque quelle – fortemente stagionali – afferenti al mondo della scuola (borse di studio e fornitura dei libri di testo, ma anche tariffazione del servizio mensa) e dell'Università, tra loro peraltro eterogenee, perché queste ultime comunque interessano un segmento di popolazione non particolarmente povera. Nel tempo, risulta comunque cresciuto non solo il flusso di DSU (con una tendenza peraltro alla stabilità negli ultimi mesi del 2003 rispetto allo stesso periodo dell'anno nel 2002), ma anche la tendenza a segnalare utilizzi plurimi delle DSU (si passa da 1,6 a 1,8 prestazioni segnalate per dichiarazione).
Il capitolo 2 ha quindi considerato il processo di acquisizione delle DSU, visto come cartina di tornasole del funzionamento amministrativo del sistema informativo. Vi si evidenzia una netta prevalenza dei CAF come canale di acquisizione delle DSU e un positivo trend di riduzione del ritardo tra momento di sottoscrizione e momento di acquisizione effettiva della DSU da parte del sistema informativo. Permangono però anche dei segnali negativi: vi è infatti una quota pressoché costante nel tempo, pari al 2,5% delle DSU, che risultano reinviate in un arco di sei mesi (ma non nella stessa giornata) pur senza che risultino esservi variazioni (nel nucleo familiare, nei dati economici o nel periodo di riferimento di questi) rispetto alla dichiarazione precedente, un dato che plausibilmente corrisponde a richieste di nuove prestazioni sociali a fronte delle quali gli Enti

erogatori anziché provvedere ad interrogare il sistema informativo abbiano richiesto una nuova DSU (spesso poi inviata tramite CAF).

I capitoli 3 e 4 hanno esaminato la composizione socio-demografica e socio-economica della popolazione ISEE, un esame che, pur non potendo essere interpretato come una disanima delle condizioni della popolazione "povera" e neppure di quella richiedente singole specifiche prestazioni, presenta un suo intrinseco interesse in quanto consente di apprezzare dimensioni e caratteristiche della popolazione target di determinate politiche e, più complessivamente, di evidenziare la situazione di fasce di popolazione in senso lato a più basso reddito. Rispetto alla popolazione complessiva, le famiglie ISEE si caratterizzano per la maggiore dimensione del nucleo, in gran parte dovuta alla più diffusa presenza di famiglie con figli dipendenti, quelle di anziani essendo, invece, sottorappresentate. Tra i nuclei familiari con persone in età da lavoro, il numero di occupati nel nucleo è in media più basso che nel resto della popolazione; comparativamente maggiore la quota di famiglie con reddito da lavoro dipendente, viceversa per le famiglie di lavoratori autonomi. Più di una famiglia su dieci è caratterizzata da ISEE nullo, ma non tutta la popolazione ISEE è composta da "poveri": considerando i soli redditi, si può stimare che circa metà delle famiglie in possesso di una DSU siano sopra la soglia di povertà relativa ufficiale fissata dall'Istat e che circa un quarto delle stesse appartengono alla metà più ricca della popolazione complessiva. I valori patrimoniali contano in media per circa un sesto del valore complessivo dell'indicatore, essendo costituiti quasi integralmente dal patrimonio immobiliare (soprattutto nel Mezzogiorno, dove quello mobiliare è positivo in solo il 4% dei casi). Il valore medio dell'ISEE nelle famiglie di lavoratori dipendenti è circa il 30% superiore a quello delle famiglie di lavoratori autonomi, i valori patrimoniali di questi ultimi contando però più del doppio.

Il capitolo 5 si è infine concentrato sul funzionamento dell'ISEE come metro di accesso a (o graduazione del costo de) le prestazioni, esaminando la pregnanza delle principali caratteristiche definite dal legislatore – in primis l'inclusione del patrimonio e l'operare concreto delle franchigie in proposito previste – nell'influenzare, differenzialmente per i diversi gruppi socio-demografici e le diverse aree territoriali, le graduatorie di accesso alle prestazioni. La considerazione del patrimonio immobiliare (come detto, quello mobiliare appare ben poco rilevante) è in effetti tale da modificare in una significativa frazione di casi l'ordinamento delle famiglie. La valenza di tale effetto è peraltro ridotta notevolmente dall'operare delle franchigie, che accrescono l'incidenza dei casi in cui il patrimonio netto risulta pari a zero e quindi irrilevante nel discriminare tra nuclei familiari diversi. Come atteso a priori, la rilevanza del patrimonio nel modificare gli ordinamenti relativi è più significativa nel caso di nuclei familiari con lavoratori autonomi e pensionati, il cui *ranking* in termini di ISEE viene innalzato (riducendo quindi la probabilità di accesso a, o riduzione

tariffaria di, una determinata prestazione) rispetto ad un ipotetico strumento basato sul solo reddito ufficialmente dichiarato a fini fiscali. D'una certa significatività sono peraltro anche le modifiche connesse con le maggiorazioni della scala di equivalenza previste nel caso di nuclei con soggetti disabili, monoparentali e con entrambi i coniugi occupati.

Le informazioni esposte nel Rapporto andrebbero complementate con informazioni sulle politiche sociali effettivamente poste in essere e sulle problematiche che le stesse hanno evidenziato nell'uso dell'ISEE, tanto al fine di meglio qualificarle nell'analisi di dimensione e composizione della popolazione ISEE (cfr. in particolare i capitoli 1, 3 e 4 di questo Rapporto) quanto al fine di riflettere sul funzionamento dell'ISEE come strumento di selettività (cfr. cap. 5) e di semplificazione amministrativa (cfr. cap. 2), nonché per l'obiettivo più generale di monitoraggio e valutazione delle politiche sociali. Si tratta perciò di un quadro parziale, non atto di per sé a rispondere pienamente al quesito su come l'uso dell'ISEE abbia impattato sull'operatività delle singole politiche e prestazioni. Per fare ciò sarebbe necessario esaminare il funzionamento delle singole prestazioni verificando le modifiche, nella platea dei beneficiari, conseguenti all'utilizzo dell'ISEE, un tipo di analisi preclusa dal fatto che il sistema informativo dell'ISEE, sfruttato in questo Rapporto, non contiene in realtà, ai sensi della legislazione istituiva dello stesso, informazioni sui beneficiari effettivi delle diverse prestazioni. Più in generale, l'analisi degli effetti e delle criticità del riferimento all'ISEE come metro di regolazione delle diverse prestazioni richiederebbe un'analisi dei processi sottostanti queste ultime che esulava dalle finalità di questo Rapporto e di cui solo in via non sistematica vi sono al momento esempi.

Ciò nonostante, dal Rapporto si possono trarre alcune riflessioni che possono contribuire a quella più complessiva verifica sul funzionamento dell'ISEE che oggi, dopo tre anni di operatività del sistema ed in un assetto istituzionale modificato dalle riforme costituzionali in tema di federalismo, appare quanto mai opportuna e che il legislatore aveva del resto previsto prefigurando la costituzione di un "comitato consultivo per la valutazione dell'applicazione della disciplina relativa all'ISEE"[102] da istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ma tuttora non insediato.

Una prima riflessione attiene il funzionamento del sistema informativo dell'ISEE come strumento di semplificazione amministrativa. La macchina definita ed affidata all'INPS sembra aver funzionato pur se sulla base di un sostanziale sdoppiamento tra presentazione delle dichiarazioni – egemonizzata dai CAF come filiera di servizi connessa con la presentazione delle dichiarazioni fiscali, stante anche una percezione di pesantezza della dichiarazione medesima – e richiesta delle prestazioni concrete in capo ai diversi enti erogatori. La finalità di semplificazione amministrativa a beneficio del cittadino e degli enti erogatori, che nelle intenzioni del legislatore doveva più che

[102] Cfr. Art. 6, comma 3, del d. lgs. n.130/2000.

compensare gli sforzi di costituzione e mantenimento di un sistema informativo nazionale, non sempre e non in tutte le realtà sembra pienamente raggiunta essendovi indizi del fatto che taluni enti continuino a chiedere all'utente di documentare – in casi estremi, di *replicare* – la dichiarazione ISEE presentata anziché rilevare la stessa dal sistema informativo esistente[103].

Dal punto di vista degli enti erogatori, inoltre, la limitata capacità di lettura del sistema informativo ISEE – attualmente circoscritta ad interrogazioni puntuali di singole dichiarazioni – rende tra l'altro difficile l'utilizzo dello stesso a fini di disegno *ex-ante*, di monitoraggio *in itinere* e di valutazione *ex-post* delle diverse politiche. Al di là delle difficoltà comunque connesse con la transizione da politiche in precedenza spesso basate sul solo indicatore reddituale e con differenziazioni categoriali a politiche universali e tarate sull'ISEE – col forte rischio di incorrere in ampliamenti o restringimenti indesiderati del novero dei beneficiari vista l'assenza di informazioni ex-ante sulla distribuzione dell'ISEE – per gli enti erogatori si pone, anche a regime, un'esigenza di conoscenza della distribuzione dell'ISEE tra i propri utenti effettivi e potenziali per meglio tarare le politiche poste in essere. A tale esigenza, alcune amministrazioni hanno cercato o stanno cercando di provvedere ponendo in essere propri sistemi informativi sull'ISEE, paralleli a quello centralizzato. Al di là della praticabilità legislativa e dei costi di duplicazione propri di tale soluzione – per altri versi apprezzabile in quanto segnale di una più complessiva capacità amministrativo-gestionale a livello locale – essa rischia paradossalmente di far venir meno quelle potenzialità di semplificazione amministrativa insite nella previsione della dichiarazione unica. Significativi passi in avanti potrebbero perciò essere ottenuti ampliando le possibilità di utilizzo ed interrogazione del sistema informativo unico da parte degli enti erogatori e delle amministrazioni locali, tra l'altro includendo e prevedendo veri e propri protocolli di interrogazione "statistica", finalizzati cioè non a vagliare lo status della singola domanda di prestazioni ma a far conoscere all'ente erogatore dimensioni e caratteristiche della popolazione potenzialmente utente di determinate prestazioni. Peraltro, l'utilizzo del sistema informativo in tal senso era anche nelle finalità esplicitate dal legislatore delegato, prevedendosi, oltre alle attività di monitoraggio e valutazione in sede nazionale nel cui ambito si inserisce questo Rapporto, che anche "l'INPS e gli enti erogatori effettuino elaborazioni a fini statistici, di ricerca e di studio in forma anonima"[104].

Dal punto di vista dell'accrescimento della capacità del sistema informativo unico di facilitare la *governance* delle diverse politiche altrettanto importante potrebbe poi essere l'inclusione nello stesso delle informazioni relative alla effettiva concessione delle prestazioni poste in essere. Ciò

[103] In taluni casi poi la DSU viene anche richiesta a soggetti che comunque dovranno essere classati nelle fasce tariffarie più elevate, il che potenzialmente arricchisce il quadro informativo, ma rischia di ingolfare il sistema con l'inclusione di soggetti in condizione economica elevata e per i quali la determinazione dell'ISEE è irrilevante.
[104] Cfr. Art. 7 del d. lgs. n. 130/2000.

consentirebbe una piena integrazione del sistema informativo dell'ISEE nella gestione delle prestazioni, con evidenti benefici in termini di semplificazione amministrativa e di capacità di programmazione e valutazione degli enti erogatori e, dal punto di vista conoscitivo, con un notevole ampliamento delle informazioni sull'effettivo funzionamento delle politiche in questione (nonché sull'impatto che l'applicazione del metro ISEE ha sulle stesse). Da tale punto di vista, l'ampliamento citato del sistema informativo ISEE costituirebbe un tassello importante di quel Sistema Informativo sui Servizi Sociali previsto dalla legge 328 del 2000.

Ne beneficerebbe inoltre anche l'attività di controllo della veridicità delle DSU, potendosi selezionare in maniera più efficace – sulla base del tipo e dell'ammontare della prestazione concessa – il campione di famiglie su cui effettuare le verifiche di natura sostanziale. Quanto all'attività di controllo formale – di rispondenza cioè dei dati dichiarati con le informazioni di carattere anagrafico, fiscale e catastale già in possesso dell'amministrazione pubblica – l'esistenza del sistema informativo centralizzato, aggiornato praticamente in tempo reale, dovrebbe favorire il collegamento con le altre banche dati rilevanti, in maniera da rendere questo tipo di controllo un'attività *routinaria* e non occasionale. Ma anche in questo campo è mancata finora una sistematicità dell'intervento, forse anche per la già menzionata assenza di un organismo centrale di monitoraggio, valutazione e indirizzo nell'applicazione della disciplina[105].

Va sottolineato che l'unicità del sistema informativo è un importante strumento atto a facilitare la conoscenza complessiva sulle politiche poste in essere e la trasparenza sulle stesse, anche laddove queste siano esclusivamente definite a livello locale, una situazione che è tra l'altro destinata a diventare di sempre maggiore rilevanza alla luce delle modifiche costituzionali in programma o comunque già definite, visto che le politiche sociali rientrano pienamente nelle competenze esclusive delle Regioni. Proprio alla luce degli assetti costituzionali così come riformati dalla L.C. 3 del 2001, l'unicità del sistema informativo sembra peraltro ben garantire non solo le esigenze statistiche e di conoscenza generale, che sicuramente rimangono in ambito nazionale, ma anche quella riconnessione tra prestazioni definite a livello nazionale – anche nella prospettiva della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di spettanza nazionale – e politiche autonomamente definite a livello regionale.

Il ribadire l'opzione del sistema informativo unico – e non solo, come detto, sulla base delle tradizionali, pur rilevanti, motivazioni attinenti le notevoli economie di scala e la semplificazione amministrativa che ne derivano – non necessariamente implica però che l'ISEE debba operare come un unico metro, applicato indifferenziatamente a tutte le diverse prestazioni ed a tutti i diversi

[105] Va anche menzionato il ritardo con cui le altre banche dati – in particolar modo, quella sui redditi ai fini IRPEF – vengono aggiornate, che rende difficile l'attività di controllo formale anche per quegli enti che abbiano attivato un collegamento.

territori. In proposito va innanzitutto ricordato che la legislazione vigente già prevede che gli enti "*ai quali compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione possono prevedere… accanto all'ISEE… criteri ulteriori di selezione dei beneficiari*"[106]. L'identificazione dei beneficiari delle prestazioni sociali agevolate non deve perciò necessariamente essere basata esclusivamente sull'ISEE, già essendovi quindi spazi per intervenire sui *criteri ulteriori di selezione*.

Informazioni sistematiche su frequenza e natura dei correttivi già oggi apportati ai sensi di tali previsioni, in realtà alquanto generiche[107], ve ne sono piuttosto poche. Anche se diffuse, non sembrerebbero essere universali e, comunque, sembrerebbero prevalere le modifiche relative alla definizione del nucleo familiare. A questo proposito va tra l'altro ricordato come laddove il legislatore aveva rimandato ad un successivo D.P.C.M. – peraltro non ancora attuato – la possibilità di configurare nel caso delle prestazioni relative ai servizi socio-sanitari una limitazione del nucleo familiare rispetto a quello standard ISEE, "*al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito*"[108], la prassi concreta sembra evidenziare casi tanto di restringimento del nucleo familiare, quanto di ampliamento dello stesso.

Nei suoi aspetti relativi agli equilibri tra livello nazionale e livelli regionali, per come rivisti dalle riforme costituzionali, la questione dell'unicità dell'ISEE e dei criteri ulteriori di selezione attiene strettamente alle sfere tecnico-giuridica e politico-istituzionale che esulano dal presente Rapporto. Da un punto di vista più strettamente di funzionamento dei criteri di selettività, l'unica cosa evidente è che un limite alla flessibilità geografica dell'ISEE, integrato o meno da altri criteri selettivi, è da rinvenire in quelle prestazioni che siano definite e finanziate a livello nazionale, nel cui caso l'adozione di metri diversi nei diversi territori avrebbe conseguenze redistributive tra gli stessi che non sarebbe granché razionale lasciare alla determinazione unilaterale dei singoli territori (foss'anche al livello istituzionale regionale che pur ha competenza legislativa esclusiva nell'ambito delle politiche sociali).

Pur senza voler affrontare queste questioni, il Rapporto può però contribuire all'esame della significatività delle diverse componenti concrete, e del peso alle stesse attribuito, nella definizione attuale dell'ISEE. Talune di queste considerazioni sono generali e riguardano qualsivoglia utilizzo dell'ISEE, tal altre sono invece maggiormente rilevanti nel caso di specifiche tipologie di

[106] Cfr. art. 3, comma 2, del d. lgs. n. 130/2000.

[107] In astratto, introdurre un criterio basato su un indicatore aggiuntivo potrebbe portare a modificare de facto i pesi attribuiti dall'ISEE alle diverse componenti elementari, ad esempio espungendo o esaltando il ruolo del patrimonio. La presenza di un criterio aggiuntivo, e non di una esplicita riponderazione dei diversi elementi costitutivi dell'ISEE, potrebbe rendere peraltro questa operazione, al di là dei suoi meriti o demeriti intrinseci, poco trasparente.

[108] Cfr. art. 3, comma 4, del d. lgs. n. 130/2000.

prestazioni e quindi si riconnettono con la questione più complessiva dell'unicità del metro definito con l'ISEE.

Più in concreto, l'evidenza presentata suggerisce la necessità di una approfondita riflessione su alcune delle scelte a suo tempo effettuate. Con riferimento alle componenti patrimoniali, in primo luogo appare alquanto problematico il ruolo del patrimonio mobiliare. Se uno degli obiettivi del legislatore era far emergere una più completa valutazione delle condizioni economiche delle famiglie, soprattutto in presenza di diverse propensioni all'occultamento dei redditi, appare difficile perseguire tale finalità con l'inserimento di una componente che appare ancora più occultabile dei redditi. L'estrema eterogeneità nella distribuzione territoriale del patrimonio mobiliare – incomparabilmente più elevata rispetto alle altre componenti dell'ISEE – e soprattutto lo scarsissimo peso (con la rilevante eccezione del Nord del paese) nel determinare il valore complessivo dell'indicatore lasciano intuire una notevole diffusione di comportamenti opportunistici, tanto più che i controlli di veridicità relativi a tale componente risultano estremamente difficili dato il ritardo della messa in opera dell'Anagrafe dei conti bancari. Ne deriva che l'inserimento del patrimonio mobiliare nell'ISEE rischia di ampliare – contrariamente alle intenzioni – eventuali iniquità di trattamento rispetto alle condizioni economiche reali delle famiglie.

Ma anche il trattamento del patrimonio immobiliare – la componente dell'ISEE meno occultabile in quanto rilevata in pubblici registri – presenta alcuni elementi problematici. Al di là della nota differenza tra i valori catastali rilevanti ai fini ISEE e quelli di mercato – al quale è difficile far fronte nell'ambito della disciplina ISEE – va qui sottolineato come la presenza di franchigie d'un certo valore nel caso dell'abitazione di proprietà rende sostanzialmente irrilevante ai fini dell'ordinamento della popolazione la componente di peso maggiore all'interno del patrimonio immobiliare. In altri termini, soprattutto nei primi decili della popolazione – ordinata in base alla situazione economica – per effetto della franchigia sulla casa diventa pressoché inesistente la funzione fondamentale del patrimonio di cogliere meglio del reddito corrente (vuoi per l'eventuale temporanea carenza di reddito, vuoi per il suo occultamento) la situazione economica di più lungo termine. Banalmente, laddove il patrimonio netto per come definito nell'ISEE è comunque pari a zero, la sua inclusione non rileva nel discriminare tra due famiglie date.

Questo è un potenziale problema nel gestire selettivamente politiche che comunque siano destinate a soggetti "molto poveri", non tanto perché la finezza della selettività viene meno in un certo *range* di situazioni – in effetti è plausibile che comunque non si voglia dar troppo peso "segnaletico" ad un patrimonio comunque limitato – quanto perché nelle fasce povere della popolazione viene meno la funzione di "contrasto" del sommerso che l'inclusione del patrimonio comunque cercava di

garantire. In sostanza, il concreto operare dell'ISEE sembrerebbe in qualche modo contrastare i casi più eclatanti del professionista o dell'imprenditore che occulta parte delle proprie attività e che però solitamente ha un patrimonio di una certa consistenza, ma non altrettanto bene i casi di occultamento, spesso totale, di chi operi nel sommerso percependo redditi comunque limitati. Sarebbe un problema di poco conto se le graduatorie istituite sulla base dell'ISEE dovessero confrontare i lavoratori in nero "ricchi" con quelli "poveri"; ma visto che questi ultimi dovranno essere comparati ad altri soggetti anch'essi comunque "poveri", il problema ha in realtà una sua rilevanza, acuita anche dall'incentivo che dall'applicazione dello strumento deriva al permanere nel sommerso.

Tali considerazioni relative alla fascia più povera della popolazione ci introducono alla più generale questione di corretta rappresentazione del reddito nella costruzione dell'ISEE. Al di là dei redditi occultati perché derivanti da attività sommerse – a contrasto dei quali, oltre ad una revisione delle franchigie sulla casa, si potrebbe suggerire una deduzione forfetaria dal reddito per gli occupati (o specularmente una qualche presunzione di reddito per gli inoccupati in età attiva) – vi è un problema legato ai redditi esenti dall'IRPEF, che non rilevano ai fini ISEE, ma sono difficilmente trascurabili nel determinare il *quantum* di prestazioni finalizzate al contrasto della povertà. Si prenda ad esempio la misura del reddito minimo di inserimento (RMI), la cui sperimentazione, com'è noto, è stata sospesa dal legislatore, essendo stata evidenziata al momento solo in via molto generale l'intenzione di passare ad un nuovo strumento (il cd. reddito di ultima istanza). L'RMI, pur definito anch'esso come tassello essenziale di quel passaggio al cd. universalismo selettivo di cui l'istituzione dell'ISEE era parte rilevante, faceva un uso solo parziale dell'indicatore, richiamandosi ad esso nella definizione del nucleo familiare e nella scala di equivalenza, ma non nella misurazione delle condizioni economiche. Il problema nell'affidarsi all'ISEE – per il vecchio RMI come per qualsivoglia strumento di contrasto alla povertà, ivi incluso quindi il reddito di ultima istanza immaginato dal legislatore – deriva proprio dall'esclusione dallo stesso dei redditi esenti a fini fiscali: nel definire accesso e *quantum* di tali prestazioni non avrebbe infatti senso non considerare elementi reddituali, più diffusi proprio nelle fasce più povere di popolazione a cui uno strumento del genere si rivolgerebbe e che tra l'altro sono ufficiali e quindi comunque non facilmente occultabili, solo perché non inclusi nell'imponibile fiscale[109].

[109] Considerazioni analoghe possono anche farsi con riferimento alle spese cd necessarie, connesse con particolari situazioni e livelli dei prezzi – ad esempio differenziati geograficamente - che ci si trova a fronteggiare e che logicamente, in un indicatore che cerca di definire la situazione economica di un nucleo familiare andrebbero trattate come una componente negativa che rende di fatto non spendibile e fruibile il reddito ed il patrimonio. Non che di tali elementi non si tenga già conto nella formulazione attuale dell'ISEE, perché tale è il ruolo delle maggiorazioni della scala di equivalenza previste in talune situazioni, della detrazione dell'affitto e della stessa franchigia sulla casa di proprietà (dei cui problemi si è peraltro già detto). Il problema da sottolineare è però se tali elementi debbano o meno essere differenziati a seconda del contesto geografico per tener conto dei differenziali di prezzo.

Le questioni sollevate sono più in generale connesse alla riflessione sulla ragionevolezza dell'applicazione d'un metro unico a differenti prestazioni, in quanto tali "naturalmente" destinate a diversi segmenti di popolazione. Effettivamente, da un punto di vista generale ed astratto, a favore dell'opzione di specificità del metro da applicare alla singola politica stanno sia la possibilità di meglio tener conto degli obiettivi di questa (come visto a proposito degli strumenti di contrasto della povertà), sia la considerazione relativa al fatto che popolazioni *target* di politiche molto diverse tra loro – si pensi alla tariffazione degli asili nido in confronto alle strutture residenziali per gli anziani – possono richiedere una differenziazione (del peso) degli elementi su cui operare la selettività. A favore dell'unicità del metro stanno invece considerazioni sia di ordine pratico in termini di semplificazione amministrativa, sia relative alla trasparenza ed alla equità (almeno in senso orizzontale).

Comunque va ricordato come, quali che siano i meriti dell'applicazione d'un metro unico ed in particolare dello specifico metro definito con l'ISEE, il legislatore nazionale ha mancato di riconvertire al nuovo strumento politiche esplicitamente escluse dal suo ambito di applicazione nella fase iniziale di sperimentazione dell'ISEE – si consideri ad esempio il caso della pensione e dell'assegno sociale, della pensione di invalidità civile e di altre prestazioni previdenziali – insieme ad altre pur non menzionate nei decreti istitutivi dell'ISEE, ma di notevole rilevanza in termini di spesa – è il caso degli assegni al nucleo familiare, una delle più importanti prestazioni, pur non universalistiche, basate sulla verifica della prova dei mezzi – per le quali nell'applicazione dei criteri selettivi si è mantenuta una logica basata sui soli redditi.

In chiusura, il punto che qui preme sottolineare è la possibilità di coniugare, tenuto anche conto dei margini di flessibilità già insiti nella normativa con la previsione di "*criteri ulteriori di selezione dei beneficiari*", una gestione flessibile dello strumento con i vantaggi di semplificazione e di trasparenza della dichiarazione unica. A tal fine, e ferma restando la necessità di riflessioni accurate sulle diverse singole prestazioni, si potrebbe perciò ipotizzare una "manutenzione" della DSU che preservi tutti i vantaggi più volte menzionati legati a un sistema informativo unico e che le permetta di contenere tutte le informazioni rilevanti – magari in una struttura per moduli non tutti obbligatori nella compilazione – necessarie a consentire, in taluni casi ed entro limiti precisi, l'applicazione di varianti dello strumento che combinino con pesi diversi – o integrino con criteri aggiuntivi – le diverse componenti dell'ISEE.