

Relazione presentata al 1° Convegno nazionale di studio e confronto
Le politiche di sostegno alle famiglie con figli. Il contesto e le proposte

L'ISE alla prova dei fatti: uno strumento irrinunciabile, ma da riformare

Stefano Toso*

6-7 Ottobre 2006
Modena

Abstract

Il lavoro presenta un quadro della più recente evoluzione applicativa dell'Ise allo scopo di fornire alcuni spunti di riflessione per una eventuale revisione dell'istituto. L'analisi si avvale delle evidenze contenute nel recente Rapporto ISEE 2006 del Ministero della Solidarietà Sociale e fornisce un quadro della dimensione del ricorso all'Ise aggiornato al 31.12.2004, con riferimento all'insieme delle prestazioni che adoperano quale criterio di selezione l'Ise e alla composizione e alle caratteristiche socio-economiche delle famiglie richiedenti prestazioni. Nel paragrafo conclusivo si considerano alcune ipotesi di riforma dell'istituto, con particolare riferimento alla definizione della componente reddituale e al ruolo delle franchigie patrimoniali.

* Università di Bologna
Dipartimento di Scienze Economiche
Strada Maggiore 45
40125 Bologna
e-mail: toso@spbo.unibo.it

1. Premessa

L'indicatore della situazione economica (Ise¹) fa parte ormai da quasi un decennio del sistema di protezione sociale italiano, con l'ambizioso obiettivo di porre le basi tecniche per la realizzazione del principio di "universalismo selettivo" (universalismo quanto a titolarità dei diritti, selettività in base alla condizione economica nell'offerta delle prestazioni) proposto dalla Commissione Onofri. I potenziali punti di forza del nuovo indicatore rispetto ai tradizionali criteri basati sul reddito imponibile Irpef sono i seguenti: l'inclusione nella componente reddituale dell'Ise, seppure in modo forfetario, dei redditi da attività finanziarie, finora esclusi dalla prova dei mezzi; la considerazione del patrimonio, in quanto segnaletico di un'autonoma capacità di spesa, distinta da quella derivante dal solo possesso del reddito; il riferimento all'ambito familiare (la famiglia anagrafica) per valutare la condizione economica dell'utente, fermo restando il carattere individuale del diritto all'accesso.

La vita di questo istituto è stata tuttavia molto travagliata, se a quasi sette anni dalla sua ridefinizione la normativa non può dirsi ancora completata in tutti gli aspetti. In particolare, la disciplina normativa non ha compiuto sostanziali progressi nell'ultimo triennio, l'unico provvedimento emanato a livello nazionale essendo rappresentato dal comunicato con cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha fissato al 3,54% il valore del tasso di rendimento da applicare in modo figurativo alla componente mobiliare del patrimonio ai fini della determinazione del reddito derivante da attività finanziarie. Mancano infatti ancora all'appello due decreti attuativi previsti dal d.l. n. 130/2000: il Dpcm con il quale si sarebbe dovuto istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il comitato consultivo per la valutazione dell'attuazione della disciplina relativa agli indicatori della situazione economica equivalente e il Dpcm che avrebbe dovuto fissare i limiti dell'applicazione dell'Ise nel caso delle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, e rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti con più di 65 anni non autosufficienti. Se il primo dei due provvedimenti non si è rivelato indispensabile per il definitivo decollo dell'Ise, la mancanza del secondo decreto ha determinato negli enti erogatori delle prestazioni in questione una situazione di incertezza normativa e di conseguente immobilismo. Non è casuale che, in relazione al perdurante ritardo nell'emanazione di tale decreto, tra le prestazioni per le quali si è raccolto il minor numero di dichiarazioni Ise su tutto il territorio nazionale ci siano proprio quelle riguardanti i servizi socio sanitari, sia residenziali sia domiciliari, rivolti a persone non autosufficienti o disabili.

L'esperienza del quinquennio successivo alle modifiche in corso d'opera apportate dal D.lgs. n. 130/00 ha messo in evidenza molteplici aspetti critici relativi alle modalità con cui l'indicatore è calcolato, alla definizione di nucleo familiare rilevante e alla flessibilità che è opportuno attribuire agli enti erogatori con riferimento ai diversi ambiti applicativi. In particolare, gli aspetti critici hanno riguardato la scarsa idoneità della nozione di reddito complessivo come misura della componente reddituale e il ruolo delle franchigie patrimoniali.

Scopo di questo lavoro è di presentare un quadro della più recente evoluzione applicativa dell'Ise e di fornire, anche alla luce delle principali critiche emerse in letteratura, alcuni spunti di riflessione per una revisione dell'istituto. La tesi principale è che l'Ise, nonostante alcuni importanti difetti, rappresenta uno strumento di selettività superiore al reddito imponibile Irpef. Tuttavia, i difetti dell'Ise emersi nelle variegate esperienze locali inducono a ripensare definizioni alternative della condizione economica che, senza rigettarne l'ispirazione originaria, consentano una più appropriata applicazione dell'indicatore medesimo.

Il presente lavoro si avvale delle più recenti evidenze contenute nel Rapporto ISE 2006 del Ministero della Solidarietà Sociale e fornisce un quadro delle dimensioni del ricorso all'Ise aggiornata al 31.12.2004, con particolare riferimento all'insieme delle prestazioni che adoperano quale criterio di selezione l'Ise e alla composizione e caratteristiche socio-demografiche ed

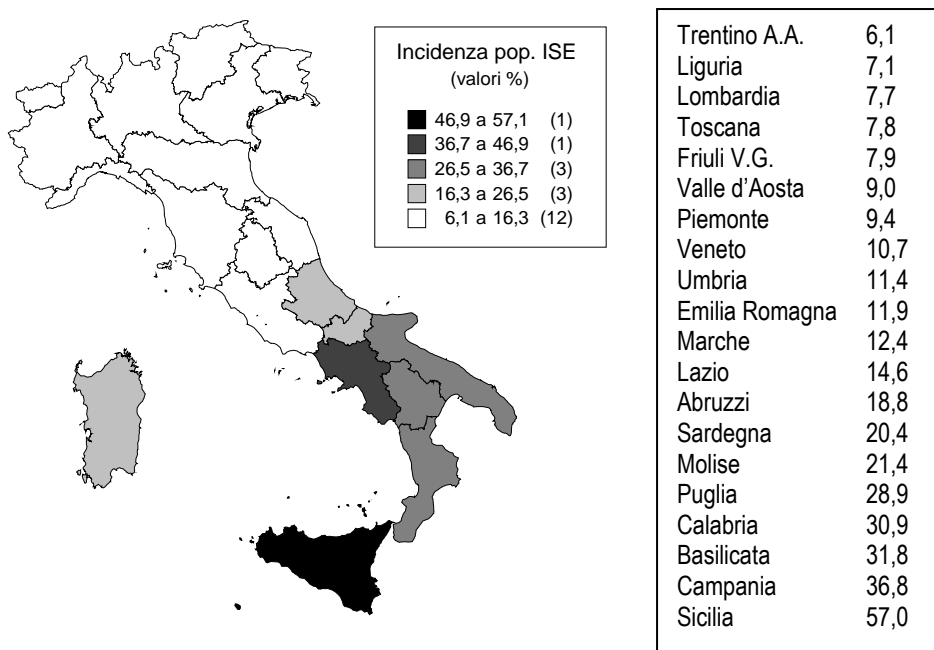
¹ Nel seguito del lavoro si impiegherà la dicitura Ise per intendere l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, facendo riferimento alla misura dopo l'applicazione della scala di equivalenza.

economiche delle famiglie che hanno presentato una Dichiarazione Sostitutiva Unica. La fonte dei dati è rappresentata dal sistema informativo dell'Ise presso l'Inps, riferito alla popolazione dei richiedenti prestazioni sociali sull'intero territorio nazionale². Nel paragrafo conclusivo si considerano alcune ipotesi di riforma dell'istituto, con particolare riferimento alla definizione della componente reddituale dell'Ise e al ruolo delle franchigie patrimoniali.

2. Recenti evidenze sulla dimensione del ricorso all'Ise e sulle caratteristiche socio-economiche della popolazione dei richiedenti prestazioni sociali

Nel corso del 2005 sono state presentate 4,1 milioni di dichiarazioni sostitutive uniche (DSU), un dato pressoché costante rispetto al 2004 e che segue al forte trend espansivo registratosi nel primo triennio (2002-2004) di piena operatività del sistema (nel 2002 erano state presentate circa 2,1 mln di DSU). In realtà, se si tiene conto che circa il 10% delle DSU presentate vengono sostituite da altra dichiarazione successiva nel corso d'anno, il numero di nuclei familiari distinti in base alle DSU valide al 31 dicembre 2004 sono 3,7 mln. circa, per un totale di più di 11 mln di individui censiti nel sistema informativo presso l'Inps (il dato per il 2005 non è ancora disponibile). Si tratta del 20% circa della popolazione residente. La popolazione Ise è particolarmente concentrata nel Mezzogiorno (con punte del 37 e del 57%, rispettivamente, in Campania e in Sicilia), mentre non c'è alcuna regione del Centro-Nord in cui l'incidenza supera il 15%. La distribuzione per regioni della popolazione che ha presentato una DSU è riportata nella Figura 1.

Figura 1 - Incidenza popolazione ISE, 2004 (individui distinti censiti dal Sistema informativo dell'ISE in % della popolazione regionale residente)



Fonte: Ministero della Solidarietà Sociale (2006)

Sempre con riferimento alla distribuzione regionale della popolazione Ise, va sottolineato che le condizioni di bisogno, approssimate dal tasso di povertà regionale, spiegano relativamente poco

² I dati di seguito riportati sono relativi a un campione rappresentativo della suddetta popolazione. Le unità campionarie relative al 2004, al netto delle dichiarazioni sostitutive uniche "plurime", ammontano a circa 39.400 famiglie, pari a circa l'1% del totale delle dichiarazioni sostitutive uniche del Sistema informativo dell'Inps. Si noti che la popolazione di riferimento è costituita dai richiedenti le prestazioni e non dagli effettivi beneficiari, non esistendo una banca dati relativa a quest'ultima popolazione a livello nazionale.

delle differenze infra-aree geografiche: ad esempio, La Sicilia ha lo stesso tasso di povertà della Basilicata ma il doppio di persone, in termini di incidenza percentuale, coperte da DSU, così come l'Emilia-Romagna, che ha il tasso di povertà più basso d'Italia, è la regione del Nord con maggiore incidenza di dichiarazioni Ise. In altre parole, la popolazione Ise non va identificata con la popolazione in condizioni di povertà. La sua dimensione, pur essendo ovviamente influenzata dalle condizioni socio-economiche generali, dipende infatti anche dalle politiche sociali concretamente attivate a livello regionale, dal tipo di selettività implementata, e dall'effettivo utilizzo dell'Ise come strumento di selettività.

Insieme delle prestazioni che adoperano quale criterio di selezione l'Ise

Aggregando le diverse prestazioni sulla base del carattere – locale o nazionale – della disciplina che le regola, si osserva come le DSU motivate esclusivamente da prestazioni del welfare locale sono passate nel triennio 2002-2004 dal 25% a più del 40% del totale; quelle che presentano almeno una indicazione di prestazioni di questo tipo sono aumentate da una su due a otto su dieci. Il peso delle prestazioni locali è più pronunciato al Nord, dove le DSU con indicazioni esclusivamente di questo tipo sono più della metà del totale di dichiarazioni valide.

La voce più spesso presente nella DSU è quella delle “altre prestazioni assistenziali”, che è presente in quasi quattro DSU su dieci ed è relativa a trasferimenti monetari definiti principalmente a livello locale (cfr. Tabella 1). La seconda voce più frequente nella DSU è quella delle prestazioni scolastiche nel cui ambito rientrano la fornitura gratuita (o semigratuita) dei libri di testo e le borse di studio per le quali è la normativa nazionale a prevedere l'uso dell'Ise: nel 2004 si è trattato di più di un terzo delle DSU totali. Distinta e rilevante è la voce relativa al servizio mensa scolastica (nel 2004 si tratta di quasi una DSU su cinque), la cui istituzione e modalità di tariffazione è invece decisa localmente.

Tabella 1. Prestazioni che si intende richiedere attraverso la DSU – anno 2004

| Prestazioni | Totale (in % DSU valide al 31.12. 2004) |
|---|---|
| Assegno per il nucleo fam. (3 figli minori) | 5,7 |
| Assegno di maternità | 4,8 |
| Asili nido e altri servizi ed. per l'infanzia | 6,1 |
| Mense scolastiche | 17,5 |
| Prest. scolastiche (libri, borse di studio,...) | 36,0 |
| Agevolazioni per tasse universitarie | 12,9 |
| Prestazioni del diritto allo studio universitario | 11,5 |
| Servizi socio sanitari domiciliari | 8,6 |
| Servizi socio sanitari diurni, residenziali | 8,6 |
| Agev. per serv.di pubbl. utilità (telefono) | 17,6 |
| Altre prestazioni economiche assistenziali | 38,6 |
| Altro | 30,1 |

Fonte: Ministero della Solidarietà Sociale (2006)

La terza voce più frequente nelle DSU è quella che va sotto la dizione “altro”, che comprende l'uso dell'Ise per regolare l'esenzione dai ticket sanitari in Sicilia e le misure che vanno dal sostegno economico per il pagamento degli affitti alla determinazione del canone di locazione per l'edilizia residenziale pubblica. Le prestazioni riguardanti l'Università rappresentano insieme il 24% del

totale delle DSU valide al 31.12.2004. Viceversa le voci relative ai servizi educativi per l'infanzia sono segnalate da circa il 6% delle DSU.

Caratteristiche socio-demografiche delle famiglie che hanno presentato una DSU

I nuclei familiari Ise presentano una dimensione media piuttosto ampia, di 3,2 membri per nucleo nel 2004 a fronte di 2,6 membri in media nella popolazione nazionale. La popolazione Ise si caratterizza per la presenza di figli dipendenti (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): si tratta di quasi due terzi delle famiglie, mentre nella popolazione complessiva sono poco più di un terzo (cfr. Tabella 2).

Tabella 2 – Famiglie con DSU valida a fine 2004 secondo la tipologia familiare (numero ed età dei componenti, presenza di figli dipendenti (1))

| tipologia familiare | Totale famiglie ISE 2004 | Totale popolaz. 2004* |
|--|--------------------------|-----------------------|
| senza figli dipendenti (1) | | |
| single (meno di 64 anni) | 5,7 | 11,5 |
| single (65 e più anni) | 10,5 | 13,2 |
| 2 adulti (entrambi meno di 65 anni) | 4,8 | 11,1 |
| 2 adulti (almeno uno più di 65 anni) | 8,9 | 15,4 |
| 3 o più adulti (tutti meno di 65 anni) | 4,5 | 14,1 |
| 3 o più adulti (almeno uno 65+) | 2,8 | |
| <i>Totale senza figli dipendenti (1)</i> | <i>37,2</i> | <i>65,2</i> |
| con figli dipendenti (1) | | |
| 1 adulto con uno o più figli | 6,5 | 2,3 |
| 2 adulti con un figlio | 13,3 | 11,5 |
| 2 adulti con due figli | 22,1 | 11,8 |
| 2 adulti con 3 o più figli | 9,8 | 3,1 |
| 3 o più adulti con uno o più figli | 11,1 | 6,2 |
| nuclei di solo studenti o figli | 0,1 | |
| <i>Totale con figli dipendenti (1)</i> | <i>62,8</i> | <i>34,8</i> |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

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.

(*) Il dato sulla popolazione italiana complessiva è tratto dall'*Indagine sui bilanci delle famiglie italiane* della Banca d'Italia

Fonte: Ministero della Solidarietà Sociale (2006)

Quanto alla condizione abitativa, nella popolazione Ise solo poco meno della metà dei nuclei risiede in un'abitazione di proprietà, mentre nella popolazione complessiva tale quota sale fino a circa i tre quarti del totale. Con riferimento alle famiglie non proprietarie, è relativamente elevata, soprattutto nel Centro (26%) e nel Mezzogiorno (40%), la quota di famiglie che, pur non trovandosi in un'abitazione di proprietà, non hanno portato in detrazione alcuna spesa per l'affitto, o perché risiedono nell'abitazione a titolo gratuito o perché prive, pur se affittuarie, d'un contratto di locazione regolarmente registrato (condizione necessaria ai fini dell'ottenimento della detrazione per canone d'affitto).

Le famiglie con almeno una persona in età di lavoro costituiscono la parte preponderante della popolazione Ise, sebbene le famiglie di soli anziani siano una componente in crescita: nel triennio 2002-04 dal 10,7% al 16,5% del totale, valore comunque inferiore al dato della popolazione complessiva, pari a circa il 25%. Con riferimento alle caratteristiche occupazionali, si segnala come nella popolazione Ise le famiglie con tasso d'occupazione positivo sono sottrappresentate, mentre

viceversa, le famiglie in cui nessuno è occupato sono il doppio nella popolazione in età di lavoro Ise rispetto alla popolazione complessiva (31% contro 16%). Tali famiglie sono particolarmente diffuse al Sud, dove sono quasi il 40% di quelle Ise in età di lavoro, mentre nel resto d'Italia sono intorno al 20%. Quanto alla tipologia di occupazione, la distribuzione dei nuclei familiari (considerando solo quelli in cui vi è almeno una persona occupata) non è molto diversa nella popolazione Ise rispetto alla popolazione complessiva, se non per una leggera sovra rappresentazione del lavoro dipendente su quello autonomo: tra le famiglie Ise con almeno un occupato sono circa l'80% quelle in cui chi lavora è un dipendente (il 74% nella popolazione complessiva), mentre sono il 18% quelle in cui vi è almeno un lavoratore indipendente (il 26% nella popolazione complessiva).

Caratteristiche economiche delle famiglie che hanno presentato una DSU

Funzione essenziale dell'Ise è quella di fornire un metro di misura delle condizioni economiche delle famiglie, da adoperarsi per governare l'accesso e/o la tariffazione di determinate prestazioni sociali. Rispetto ad altre misure di selettività, caratteristica distintiva dell'Ise è quella di considerare, accanto alla situazione reddituale, una componente patrimoniale e di valutare la condizione economica su base familiare, mediante una scala di equivalenza atta a confrontare famiglie di diversa composizione. Come si osserva nella formula,

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

L'Ise è calcolato sommando dapprima tra loro l'indicatore della situazione reddituale (*ISR*) e l'indicatore della situazione patrimoniale (*ISP*), quest'ultimo valutato in una misura del 20%. L'indicatore così ottenuto è poi diviso per il parametro della scala di equivalenza definita per legge, che dipende dal numero dei componenti (*n*) e dalle eventuali maggiorazioni (*x*). I redditi che rilevano ai fini della determinazione di *ISR* sono il reddito complessivo ai fini Irpef³, al netto di una franchigia pari all'affitto effettivo (ufficialmente registrato) entro un massimale di 5.165 euro, e il rendimento delle attività finanziarie calcolato ad un tasso predeterminato, pari al rendimento medio ponderato annuo all'emissione dei BTP decennali riferito all'anno precedente la dichiarazione ai fini Ise (3,54% nel 2005). Per quanto riguarda la determinazione di *ISP*, si considerano sia i valori mobiliari (al netto di una franchigia di 15.494 euro) sia quelli immobiliari (al netto dell'eventuale mutuo residuo), con un trattamento di favore per l'eventuale abitazione di proprietà che rileva solo per valori ai fini Ici superiori a 51.646 euro⁴.

Tutte queste componenti sono di seguito analizzate relativamente alla loro distribuzione tra le famiglie. A differenza che nelle analisi precedenti, il campione delle DSU valide alla fine del 2004 è stato qui depurato della coda superiore estrema (*top coding*), pari all'uno per mille delle famiglie con Ise più alto per evitare che pochi valori particolarmente elevati, forse anche per effetto di una cattiva imputazione dei dati, influenzassero eccessivamente i valori medi di seguito riportati.

Il valore medio dell'Ise per le famiglie con DSU valida al 31.12.2004 è stato di circa 8.300 euro (cfr. Tabella 3). La distribuzione di densità di frequenza è fortemente asimmetrica, con densità molto elevate per valori di Ise bassi (cfr. Figura 2) e con la mediana quindi posta a sinistra della

³ I redditi da trasferimenti sono quindi inclusi solo se soggetti all'Irpef: è il caso ad esempio di pensioni e sussidi di disoccupazione, mentre non rilevano ai fini Irpef, e quindi Ise, gli assegni al nucleo familiare, gli assegni di maternità e a favore delle famiglie con almeno tre minori o altri trasferimenti destinati a nuclei particolarmente bisognosi. Va anche aggiunto che il reddito complessivo Irpef è, per definizione, calcolato prima di ogni deduzione ai fini del calcolo dell'imponibile e include il reddito catastale sull'eventuale abitazione di proprietà, così come i contributi sociali obbligatori a carico dei lavoratori autonomi.

⁴ Essendo i valori rilevanti degli immobili quelli ai fini Ici, ossia basati su valori catastali, essi sono nettamente inferiori a quelli di mercato.

media (circa 6.500 euro). Le famiglie con Ise inferiore ai 1.000 euro sono quasi il 15% del totale e in quasi il 12% del totale dei casi l'Ise è nullo. Pur escludendo questi ultimi casi, la distribuzione rimane fortemente asimmetrica, tanto è vero che la media sale di 1.100 euro, mentre la mediana di soli 750 euro. Nel Mezzogiorno la concentrazione della distribuzione su valori molto bassi è notevolmente più accentuata che nel resto del paese, viceversa la distribuzione Ise nel centro-nord è molto più dispersa e anche valori relativamente elevati presentano una certa frequenza.

Tabella 3 – Indicatori di sintesi dell'ISE e delle sue componenti, per ripart. territoriale

| | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Mezzo-giorno | Totale famiglie ISE 2004 |
|--|-------------------|-----------------|---------------|---------------------|---------------------------------|
| ISE = (ISR + 0,2 ISP)/p(n, x) | | | | | |
| media | 9,94 | 10,35 | 10,28 | 7,27 | 8,26 |
| Mediana | 8,08 | 8,54 | 7,87 | 5,79 | 6,51 |
| deviazione standard | 8,25 | 8,53 | 9,67 | 7,31 | 7,99 |
| media, solo valori positivi | 10,67 | 10,95 | 11,09 | 8,49 | 9,36 |
| mediana, solo valori positivi | 8,66 | 8,96 | 8,47 | 6,67 | 7,26 |
| % DSU con ISEE=0 | 6,8% | 5,5% | 7,3% | 14,4% | 11,7% |
| ISR= reddito imponibile Irpef + rendimento patrimonio mobiliare | | | | | |
| media | 18,66 | 18,46 | 18,29 | 12,34 | 14,43 |
| Mediana | 15,50 | 14,70 | 15,05 | 10,15 | 11,62 |
| deviazione standard | 15,24 | 15,52 | 15,47 | 11,66 | 13,38 |
| media, solo valori positivi | 20,14 | 19,65 | 19,87 | 14,63 | 16,54 |
| mediana, solo valori positivi | 16,62 | 15,61 | 16,31 | 12,13 | 13,45 |
| % DSU con ISR=0 | 7,3% | 6,0% | 8,0% | 15,7% | 12,8% |
| <i>redditi*</i> | | | | | |
| media | 18,42 | 18,15 | 18,15 | 12,33 | 14,34 |
| % DSU con redditi =0 | 8,1% | 6,9% | 8,1% | 15,8% | 13,0% |
| <i>rendimento patrimonio mobiliare*</i> | | | | | |
| media | 0,24 | 0,32 | 0,14 | 0,01 | 0,09 |
| % DSU con rend. patr. mob.=0 | 51,7 | 47,9 | 80,4 | 97,7 | 84,9 |
| ISP = patrimonio mobiliare + patrimonio immobiliare | | | | | |
| media | 15,17 | 16,37 | 19,66 | 13,20 | 14,53 |
| mediana | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| deviazione standard | 36,26 | 38,67 | 42,55 | 33,27 | 35,50 |
| media, solo valori positivi | 37,84 | 37,97 | 42,42 | 33,74 | 35,86 |
| mediana, solo valori positivi | 21,89 | 19,86 | 25,01 | 18,79 | 19,94 |
| % DSU con ISP=0 | 59,9% | 56,9% | 53,6% | 60,9% | 59,5% |
| <i>patrimonio mobiliare*</i> | | | | | |
| media | 2,44 | 3,57 | 1,56 | 0,12 | 0,93 |
| % DSU con patr. mobiliare=0 | 90,6% | 86,2% | 94,3% | 99,5% | 96,4% |
| <i>patrimonio immobiliare*</i> | | | | | |
| media | 12,76 | 12,72 | 18,10 | 13,08 | 13,59 |
| % DSU con patr. immobiliare=0 | 63,2% | 61,8% | 55,0% | 61,0% | 60,6% |

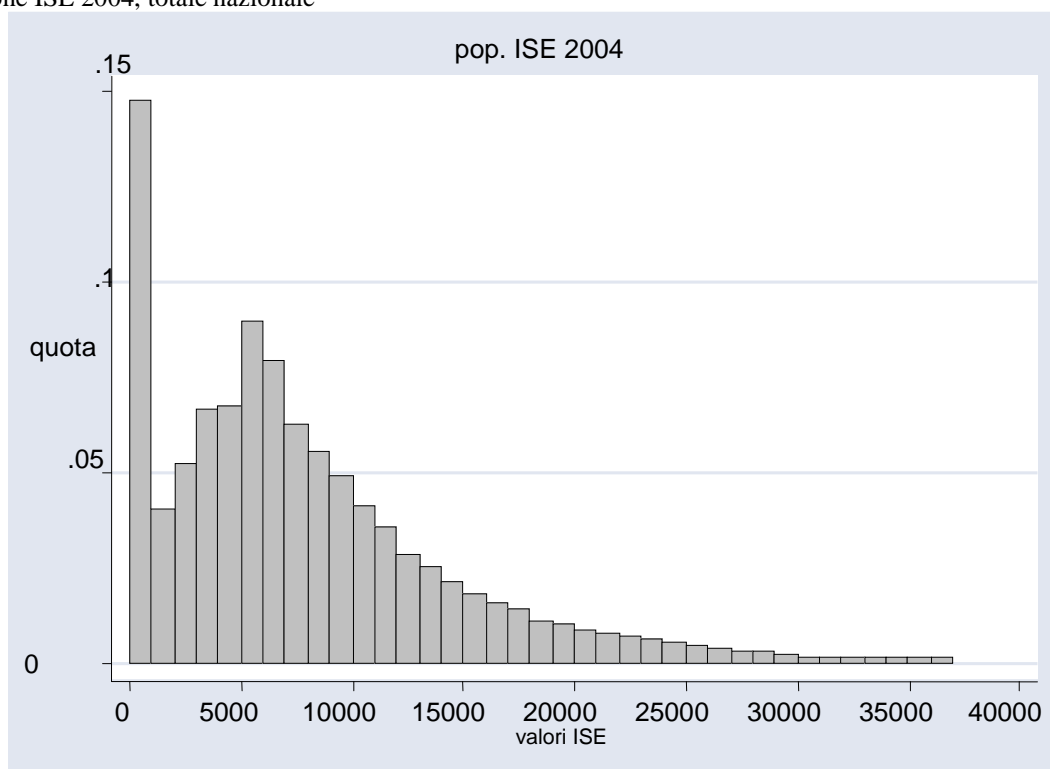
* valori al netto delle franchigie

Fonte: Ministero della Solidarietà Sociale (2006)

La componente reddituale (*ISR*) ammonta mediamente a circa 14.400 euro e le sue caratteristiche distributive sono molto simili a quelle dell'Ise, con una media superiore alla mediana e una notevole asimmetria. La componente patrimoniale (*ISP*), prima della sua valorizzazione al 20%, è sostanzialmente uguale in media al valore della componente reddituale, pari a circa 14.500 euro. Essa è tuttavia caratterizzata da moltissimi valori nulli, ben il 60%, o molto bassi.

La diffusa presenza di valori nulli dell'*ISP* è legata all'operare delle franchigie, che azzerano i patrimoni di importo più limitato. E' da notare che se non operassero le franchigie, la quota di valori *ISP* espressi in termini equivalenti inferiori ai 5.000 euro scenderebbe di 20 punti, dal 74% al 54%. Con specifico riferimento al patrimonio mobiliare, va segnalato che solo il 15% della popolazione Ise dichiara un patrimonio mobiliare positivo e solo per un terzo di questi, quindi circa il 5%, il valore dichiarato supera la franchigia di 15.494 euro. Particolarmente accentuato in questo caso è il divario territoriale: nel Mezzogiorno le famiglie che dichiarano un patrimonio mobiliare positivo sono poco più del 2% e solo per lo 0,5% si presenta un valore superiore alla franchigia; nel Nord invece metà della popolazione dichiara valori positivi e la franchigia è superata da più del 10%.

Figura 2 –Famiglie con DSU valida al 31.12.2004 per valore ISE (frequenza per intervalli di 1.000 euro)
popolazione ISE 2004, totale nazionale



Fonte: Ministero della Solidarietà Sociale (2006)

Le famiglie di lavoratori indipendenti presentano valori di Ise medi di circa 8.000 euro, mentre quelle di lavoratori dipendenti valori del 20% superiori (9.600 euro). Le famiglie con Ise più alto sono quelle con tipologia di reddito mista e almeno un lavoratore indipendente, ma in questo caso più che le caratteristiche dell'occupazione è la presenza di più d'un reddito che determina i valori di Ise. Si noti come nel caso dei nuclei di soli lavoratori indipendenti l'*ISP* medio sia 2,3 volte quelle dei nuclei di soli lavoratori dipendenti, mentre l'*ISR* è solo due terzi (cfr. Tabella 4). Ne segue che il peso della componente patrimoniale nell'Ise è nel caso dei dipendenti pari all'11%, mentre nel caso degli indipendenti del 30%.

Da queste osservazioni sembrerebbe di poter concludere che l'Ise, se rapportato con un criterio di selezione unicamente basato sul reddito imponibile Irpef, non favorisce il lavoro indipendente. In realtà, se si confronta l'Ise con i criteri di fatto applicati da molte amministrazioni locali, che consistevano semplicemente nel collocare gli autonomi nella fascia di reddito o tariffaria più elevata, se ne deduce che il passaggio all'Ise finisce per agevolare alcuni degli indipendenti, quelli con reddito e patrimonio bassi.

Tabella 4 – Media dell’ISE e delle sue componenti secondo la condizione professionale, anno 2004 (migliaia di euro)

| Condizione professionale | Media ISE | Media ISR | Media ISP |
|---|-------------|--------------|--------------|
| Solo dipendenti | 9,56 | 19,82 | 12,44 |
| Solo indipendenti | 7,94 | 13,17 | 28,38 |
| Solo co. co. co. | 6,00 | 9,82 | 18,62 |
| Almeno un indipendente (più di un occupato) | 12,92 | 26,01 | 33,77 |
| Altri | 12,11 | 26,00 | 21,78 |
| <i>Totale famiglie con almeno un occupato</i> | <i>9,54</i> | <i>19,30</i> | <i>15,69</i> |
| Totale famiglie ISEE | 8,26 | 14,43 | 14,53 |

Fonte: Ministero della Solidarietà Sociale (2006)

Selettività dell’Ise: la relazione tra reddito e patrimonio

Le singole componenti dell’Ise – dalla definizione del nucleo familiare alla scala di equivalenza, dalla considerazione non solo del reddito ma anche del patrimonio alla misura delle franchigie, dalla scelta del reddito complessivo Irpef invece che disponibile all’inclusione del patrimonio mobiliare oltre all’immobiliare – concorrono a determinare un certo profilo della platea dei richiedenti prestazioni sociali. In questa sede ci si concentra sulla componente patrimoniale, che rappresenta l’elemento che più differenzia l’Ise dagli strumenti di selettività preesistenti basati sul reddito.

Sebbene, come si è notato sopra, l’effetto delle franchigie è tale da rendere la quota di valori nulli dell’ISP elevatissima (il 60% delle famiglie), la considerazione del patrimonio accanto a quella del reddito non è del tutto ininfluyente. I dati evidenziano infatti come vi sia poco più dell’1% di famiglie che, pur avendo un Ise nullo nella componente reddituale, hanno un patrimonio positivo e la metà di queste un ISP superiore alla media. Il ruolo del patrimonio, distinto da quello del reddito, è apprezzabile anche considerando i soli valori positivi: se è vero che vi sono famiglie che si collocano concordemente sopra o sotto la media del reddito e del patrimonio (rispettivamente l’8 e il 15%), allo stesso tempo quasi una famiglia su cinque si colloca in maniera discorde: l’8% con reddito sotto la media e patrimonio sopra, il 9% nella posizione opposta. Ciò indicherebbe, almeno per una quota minoritaria della popolazione, una potenziale capacità del patrimonio nel cogliere ulteriori elementi rilevanti nel definire il tenore di vita delle famiglie, vuoi perché si è in presenza di una carenza di reddito solo temporanea, vuoi perché i redditi conseguiti derivano da attività sommerse ma tali da riemergere in patrimoni di dimensione significativa, non altrettanto facilmente occultabili.

3. Limiti dell’attuale indicatore e ipotesi di riforma

Nel rinviare ad altri lavori per un’analisi delle riflessioni che hanno accompagnato la gestazione dell’Ise⁵, questo secondo paragrafo riprende quanto già rilevato in quello precedente a proposito dei principali aspetti critici emersi nell’applicazione dell’istituto e propone alcune ipotesi di lavoro a cui fare riferimento in chiave di riforma.

Le maggior perplessità sul disegno complessivo dell’istituto riguardano la definizione della componente reddituale (reddito complessivo ai fini Irpef integrato da una valutazione “normale” dei

⁵ Cfr., per tutti, Bosi (2000), Gorrieri (2002) e la ricca documentazione della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (1999-2003).

redditi da attività finanziarie) e il ruolo delle franchigie patrimoniali. Per quanto concerne il primo punto, la scelta del reddito complessivo ai fini Irpef, ossia un reddito al lordo dell'Irpef e comprensivo dei contributi previdenziali obbligatori a carico dei lavoratori indipendenti, appare criticabile da più punti di vista. Il riferimento a un istituto al lordo delle imposte si rivela inadeguato nel caso in cui l'Ise si applichi a istituti la cui finalità è il contrasto della povertà, come ad esempio l'Assegno di maternità o l'Assegno alle famiglie con almeno tre minori. Per i nuclei familiari in condizioni di indigenza il concetto di risorse rilevante è infatti costituito dal reddito disponibile, cioè non solo al netto delle imposte, bensì comprensivo di eventuali altri trasferimenti pubblici. Sotto questo profilo, i redditi esenti da Irpef, che non rilevano ai fini Ise, appaiono difficilmente trascurabili nel determinare il diritto all'accesso alle prestazioni sociali e/o il grado di compartecipazione tariffaria. Coerentemente a questo argomento, sembra opportuno che istituti come ad esempio l'Assegno al nucleo familiare, anche in una versione eventualmente riformata, rientrino nella definizione dell'Ise.

La scelta del reddito complessivo Irpef ha anche implicazioni rilevanti sotto il profilo della differenziazione tra titolari di reddito da lavoro dipendente e da lavoro autonomo. Nel primo caso, infatti, il reddito complessivo è definito al netto di tutti i contributi previdenziali. Nel caso dei lavoratori autonomi, tale reddito è invece al lordo dei contributi. Assumendo come riferimento il reddito complessivo, il legislatore sembra aver voluto tenere conto, in modo poco trasparente, di alcune diversità tra le due tipologie di reddito, in particolare sia del diverso grado di attendibilità dei redditi mediamente dichiarati al fisco dalle varie categorie di contribuenti, sia del diverso metodo di contabilizzazione dei redditi: i redditi complessivi di lavoro autonomo sono infatti al netto delle spese di produzione, a differenza di quanto si verifica per quelli da lavoro dipendente, calcolati al lordo di tali spese.

Preferibile sotto questo profilo sarebbe il riferimento al reddito imponibile Irpef (o a quello al netto di Irpef e dei redditi esenti), integrata da un'esplicita deduzione dal reddito di lavoro dipendente, di natura forfetaria. La deduzione potrebbe essere ad esempio fissata nella misura del 70%, un valore simile al rapporto attualmente esistente (60%) tra la deduzione per la *no tax area* per i redditi da lavoro autonomo e quella per i redditi da lavoro dipendente, rispettivamente pari a 4.500 e 7.500 euro. Il riferimento, in un Ise riformato, al reddito disponibile e non più a quello complessivo a fini Irpef eliminerebbe l'implicita penalizzazione ai danni dei lavoratori indipendenti, consentendo anche a questi ultimi di non considerare ai fini della prova dei mezzi i contributi previdenziali obbligatori.

Per quanto riguarda il patrimonio, le critiche più forti si concentrano sull'opportunità e sull'entità delle franchigie. I motivi che hanno indotto il legislatore a concedere una franchigia sulla disponibilità patrimoniale hanno a che fare con motivi di semplicità amministrativa, esigenze di salvaguardia del risparmio precauzionale e di tutela dell'immobile di residenza. Tali motivazioni non sembrano tuttavia giustificare gli importi correnti se, come si è notato in precedenza, l'effetto delle franchigie è quello di aumentare al 60% la quota di famiglie per le quali l'Ise viene di fatto calcolato senza l'apporto della componente patrimoniale. La franchigia affievolisce di molto l'effetto selettivo dello strumento, concentrandolo solo sui nuclei più benestanti e svilendo lo spirito della riforma. Il ricorso all'Ise finisce in pratica per contrastare solo i casi più eclatanti di opportunismo - il professionista o l'imprenditore che occulta parte del proprio reddito ma ha un patrimonio di una certa consistenza - ma non i casi di occultamento, spesso totale, di chi opera nel sommerso percependo redditi medio-bassi.

Da questo punto di vista la ridefinizione degli importi delle franchigie a livelli di ben più modesto ammontare appare auspicabile. Esperienze regionali nel Nord Italia (ad esempio in Valle d'Aosta) sembrano andare in questa direzione. Una consistente riduzione delle franchigie patrimoniali, in particolare di quella sulla ricchezza immobiliare, avrebbe l'effetto di attenuare la discriminazione attualmente presente a sfavore di chi non ha la proprietà dell'abitazione e di attribuire alla componente patrimoniale una funzione realmente selettiva. Simulazioni effettuate su

indagini campionarie locali sembrano fornire argomenti a favore di riforme di questo tipo (Baldini, Bosi, Colombini 2004).

Riferimenti bibliografici

Baldini, M., Bosi, P., Colombini, S. (2004), “Efficacia selettiva dell’Ise nell’erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena. Un’analisi con il modello di microsimulazione MAPP02mo-Capp”, Università di Modena-Reggio Emilia, DEP, Materiali di discussione, n. 456.

Bosi, P. (2000), “La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull’esperienza dell’Ise”, in *L’Assistenza Sociale*, n. 2.

Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (1999-2003), *Primo, Secondo, Terzo e Quarto Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall’applicazione dell’Indicatore della Situazione Economica*, Ministero dell’Economia e Finanze.

Gorrieri, E. (2002), *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell’Italia di oggi*, Bologna, Il Mulino.

Ministero della Solidarietà Sociale (2006), *Rapporto ISEE 2006. Implementazione, popolazione e selettività dell’Indicatore della Situazione Economica*, Roma.