

Studi nell'ambito dell'implementazione del fattore famiglia lombardo di cui alla Legge Regionale n. 10/2017. Analisi e valutazione delle iniziative già in corso e definizione dell'algoritmo e delle aree di applicazione possibili.

190706SOC

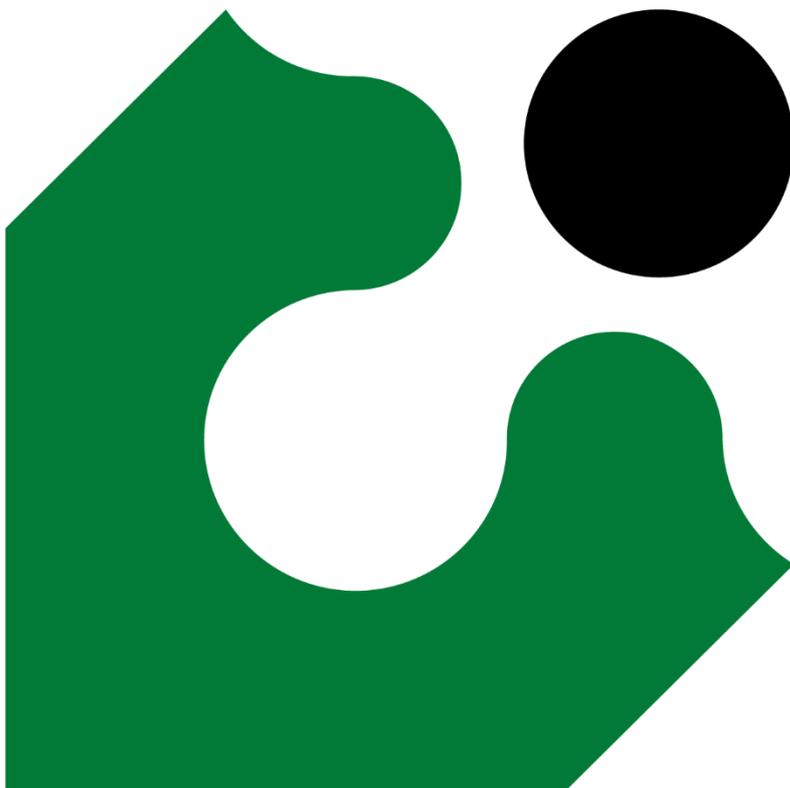
Rapporto finale

Direttore scientifico: Armando De Crinito

Dirigente responsabile: Raffaello Vignali

Responsabile di progetto: Guido Gay

Maggio 2020



Studi nell'ambito dell'implementazione del fattore famiglia lombardo di cui alla Legge Regionale n. 10/2017. Analisi e valutazione delle iniziative già in corso e definizione dell'algoritmo e delle aree di applicazione possibili.

Ricerca promossa dalla Direzione Generale Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità nell'ambito del Piano 2019-2020 (Codice PoliS-Lombardia: 190706SOC)

Direzione Generale Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità

Gruppo di lavoro tecnico: Giovanna Corvetta

Dirigente responsabile: Claudia Moneta

PoliS-Lombardia

Dirigente di riferimento: Raffaello Vignali

Project Leader: Guido Gay

Gruppo di ricerca:

- Dott. Maikol Furlani, Direttore Economics Living Lab (Spin Off Università di Verona)
- Dott.ssa Mariangela Massella, area statistica Economics Living Lab (Spin Off Università di Verona)
- Prof. Francesco Pecci, CEO Economics Living Lab (Spin Off Università di Verona)
- Prof. Federico Perali, Responsabile Scientifico Economics Living Lab (Spin Off Università di Verona)
- Dott. Remo Tantalò, area informatica Economics Living Lab (Spin Off Università di Verona)

PoliS-Lombardia

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano

www.polis.lombardia.it

Sommario

Introduzione	4
Capitolo 1 – Modificazioni dell’ISEE	5
1.1 Premessa	5
1.2 Il Nuovo Indicatore della Situazione Economica Equivalente	6
1.2.1 Il calcolo dell’ISEE	8
1.3 L’importanza degli strumenti di verifica dei mezzi: <i>Means testing</i>	13
1.3.1 Money metric e counting approach	15
1.4 Le Scala di Equivalenza dell’ISEE	16
1.5 Analisi Comparativa dell’ISEE prima e dopo la riforma	19
Bibliografia	27
Appendice A.....	31
A1 I dettagli del calcolo dell’ISEE	31
A2 Le diverse modalità di applicazione dell’ISEE	36
A3 La procedura operativa	40
Appendice B.....	53
Capitolo 2 –Distribuzione dell’ISEE in Lombardia.....	54
2.1 L’analisi sul campione EUSILC 2017	55
2.1.1 Simulazione dei potenziali beneficiari di una misura sociale agevolata.....	69
2.2 L’analisi sul campione DSU	71
2.2.1 Simulazione dei potenziali beneficiari di una misura sociale agevolata.....	84
2.3 Confronti EUSILC DSU	85
Capitolo 3 –Supporto tecnico-scientifico	88
Allegati	92

Introduzione

La l.r. 27 marzo 2017, n.10 “Norme integrative per la valutazione della posizione economica equivalente delle famiglie - Istituzione del fattore famiglia lombardo” ha istituito il fattore famiglia lombardo quale specifico strumento integrativo dell’ISEE per la definizione delle condizioni economiche e sociali.

Con questo programma di lavoro ci si è proposti di analizzare l’evoluzione dell’ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) definito a livello nazionale dal punto di vista della sua rispondenza agli obiettivi perseguiti dalla Legge Regionale n. 10/2017. In particolare sono stati analizzati i principi di fondo ed i contenuti specifici ai fini di una maggiore tutela della famiglia in base alla sua composizione e ai suoi carichi di cura.

Il progetto si è strutturato in tre linee di lavoro:

1. Modificazioni dell’ISEE
2. Stima della distribuzione dell’ISEE in Lombardia
3. Supporto tecnico-scientifico relativamente al fattore famiglia lombardo

Nella prima linea di attività viene descritto in modo dettagliato come si sia modificato l’ISEE dalla sua introduzione sino alle innovazioni che si prevede possano essere introdotte nel corso del 2019 a seguito della definitiva approvazione del Reddito di Cittadinanza (Rdc). L’analisi, che ha richiesto una integrazione tra competenze giuridiche ed economiche, tratta, tra le altre cose, gli aspetti definatori dell’indicatore, delle sue componenti (Indicatore Situazione Reddituale ISR, Indicatore situazione patrimoniale ISP, scala di equivalenza, ...) e delle nozioni collegate di nucleo familiare e aree di esenzione. Completa questa parte una rassegna della letteratura economica relativamente ai presupposti teorici e alla realizzazione concreta delle scale di equivalenza.

L’ISEE è un indicatore che combina reddito e patrimonio dei nuclei familiari disponibile attualmente unicamente nelle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU), compilate da una minoranza dei nuclei familiari lombardi (cfr. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 2018) non necessariamente rappresentativi del complesso delle famiglie nella nostra regione. Nella seconda linea di attività - utilizzando i dati elementari dell’Indagine sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC) dell’Istat messi a disposizione del gruppo di lavoro dalla struttura Statistica di PoliS-Lombardia – è stato predisposto un modello di calcolo che consenta la stima della distribuzione dell’ISEE in Lombardia e la simulazione dei potenziali beneficiari di ipotetiche misure sociali agevolate.

Infine si da conto delle attività di supporto tecnico scientifico relativamente alle seguenti aree:

1. Ambiti di applicazione del fattore famiglia lombardo;
2. Modalità attuative del fattore famiglia lombardo;
3. Affinamento algoritmo di calcolo del fattore famiglia lombardo.

Capitolo 1 – Modificazioni dell’ISEE

1.1 Premessa

L’ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) è l’indicatore, in vigore dal 1998, utilizzato per valutare e confrontare la situazione economica dei nuclei familiari per regolare l’accesso a prestazioni di welfare locali.

Nelle intenzioni del legislatore l’ISEE, inteso come verifica dei mezzi, doveva diventare lo strumento per disciplinare l’accesso ai servizi di assistenza e alle politiche di sostegno alla disoccupazione come ad esempio i redditi di base e i servizi che favoriscono il lavoro e la reintegrazione sociale.

Per la prima volta si introduce un preciso strumento di determinazione della capacità economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, non più basato sul solo valore del reddito complessivo dichiarato al fisco, ma che integra anche una componente calcolata sul patrimonio immobiliare e mobiliare dell’individuo in questione.

L’istituzione dell’ISEE ha permesso alle amministrazioni locali, comuni, province, regioni, alle ASL di oggi, alle istituzioni universitarie di avere a disposizione uno strumento che consente di valutare la reale capacità di ogni soggetto di contribuire alla spesa per le prestazioni sociali¹.

L’ISEE del 1998 era caratterizzato da una serie di dati autocertificati dal soggetto, ad esempio il patrimonio mobiliare, e da alcune informazioni che venivano ricavate dalla dichiarazione reddituale dello stesso. Negli anni successivi vennero introdotte solo poche modifiche legislative necessarie all’adeguamento di alcuni valori soglia ormai divenuti inappropriati, ma di fatto, la struttura normativa dell’ISEE rimase inalterata negli anni.

La nuova ISEE nasce con il decreto legge n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 dove si stabiliva la necessità, dopo un’adeguata consultazione di tutti gli organi competenti, di rivedere le modalità di determinazione ed i campi di applicazione dell’ISEE.

Con l’approvazione della legge 7 agosto 2012, n. 135, l’acquisizione dei pareri del Garante per la protezione dei dati personali, della Conferenza unificata Stato regioni, del Consiglio di Stato e delle Commissioni parlamentari competenti, il 3 dicembre 2013 è avvenuta l’approvazione, da parte del Presidente del Consiglio de Ministri, del nuovo Regolamento relativo alle modalità di determinazione dei campi di applicazione dell’Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). Il D.P.C.M. è stato poi pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 24 gennaio 2014 con efficacia dall’8 febbraio 2014.

¹ Le prestazioni sociali locali sono gli asili nido, le scuole dell’infanzia, il trasporto scolastico, la refezione scolastica, i servizi sociosanitari domiciliari e residenziali, i centri estivi per ragazzi, i contributi per gli affitti, il minimo vitale, l’assegnazione di alloggi popolari. Sulla base dell’ISEE sono erogate anche prestazioni nazionali che sono: la carta acquisti, l’assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori, l’assegno di maternità per madri prive di altre garanzie, la fornitura gratuita di libri di testo, l’erogazione di borse di studio, le prestazioni del diritto allo studio universitario, la tariffa sociale per il servizio di distribuzione e vendita di energia elettrica, l’agevolazione per il canone telefonico.

1.2 Il Nuovo Indicatore della Situazione Economica Equivalente

Il nuovo indicatore ISEE è uno strumento totalmente differente rispetto a quello precedente essenzialmente per tre motivi:

- non vi è più lo stesso valore ISEE per qualsiasi prestazione venga richiesta dal soggetto, ma valori differenti secondo la tipologia delle prestazioni;
- sono differenti i redditi, le franchigie e le deduzioni possibili utilizzati per il calcolo;
- cambiano i riferimenti temporali dei redditi rispetto ai quali calcolare l'indicatore.

La nuova ISEE si conferma uno strumento indicatore della ricchezza del soggetto richiedente prestazioni sociali agevolate, ma lo fa con una unità di misura diversa rispetto alla vecchia ISEE. L'obiettivo della riforma è di misurare in modo più preciso la situazione economica delle famiglie intervenendo sulle modalità di calcolo dell'indicatore e sull'entità delle franchigie, sulla definizione di nucleo familiare e sul sistema di controlli.

In sintesi, le aree d'intervento riguardano:

- a) il riesame delle componenti di calcolo relative sia al reddito sia al patrimonio includendo tutti i redditi fiscalmente esenti² e il valore del patrimonio (immobiliare e mobiliare) detenuto all'estero;
- b) una maggiore valorizzazione della componente patrimoniale attraverso la riduzione della franchigia riconosciuta al patrimonio mobiliare e un incremento del valore del patrimonio immobiliare;
- c) una specifica attenzione alle famiglie con figli, attraverso maggiorazioni della scala di equivalenza e delle deduzioni, e a quelle con persone con disabilità attraverso deduzioni ad hoc in base al livello di gravità della disabilità e alla possibilità di dedurre alcune spese legate alla condizione di salute;
- d) la differenziazione dell'indicatore e in taluni casi anche della definizione di nucleo familiare in riferimento al tipo di prestazione richiesta;
- e) la riduzione dell'area di autodichiarazione di dati fiscali da parte del beneficiario utilizzando le banche dati dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate al fine di rafforzare i controlli per ridurre le situazioni di accesso indebito alle prestazioni agevolate.

Nell'intendimento del legislatore, la riforma dell'ISEE è finalizzata a rendere più corretta la misurazione della condizione economica delle famiglie migliorando i criteri di valutazione del reddito e del patrimonio e a ridurre le sperequazioni nell'accesso alle prestazioni, limitando l'area dell'autodichiarazione e rafforzando il sistema dei controlli. Grazie alla riforma, ci si attende che le famiglie più bisognose, ossia quelle con minori, numerose (con tre o più figli), o con un solo genitore, con persone che hanno perso il lavoro o con persone disabili o non-autosufficienti, accedano più facilmente alle prestazioni sociali.

Nel 2017 sono state presentate oltre 6.2 milioni di dichiarazioni sostitutive uniche (DSU), corrispondenti a 4,9 milioni di nuclei familiari pari a circa il 25% della popolazione (Quaderni della ricerca sociale n. 44, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2019).

² Con le sentenze n. 838, 841 e 842 del 29 febbraio 2016 la Sezione IV del Consiglio di Stato stabilisce che le indennità di accompagnamento e di natura risarcitoria non vanno conteggiate come reddito nel nuovo ISEE.

L'indicatore è una misura aggregata del reddito e del patrimonio familiare pesata da scale di equivalenza che tengano conto delle differenze fra famiglie nella composizione e nelle condizioni di vita. Le scale di equivalenza sono pesi che considerano anche le economie di scala originate dalla condivisione di costi fissi tra persone che vivono assieme. Le scale di equivalenza consentono sia di attuare confronti inter-familiari, sia di migliorare il *targeting* dell'indicatore determinando un uso più efficiente delle risorse pubbliche. Per esempio, se si confrontano due famiglie entrambe con un uguale livello di reddito, ma una delle due famiglie è più numerosa, quest'ultima allora è relativamente meno abbiente dell'altra.

Durante gli anni di applicazione dell'ISEE sono emerse alcune criticità che, come evidenziato da alcuni lavori (Baldini *et al.* 2004, Fisco Equo 2014, Gabriele *et al.* 2000, Izzi e Tangorra 2000, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2012, Pollastri 2008, Tangorra 2007), hanno influito sulla capacità di questo strumento di svolgere in modo adeguato la funzione di *means-testing*. Comportamenti di *no-reporting* e *under-reporting* insieme alla mancanza di appropriati controlli potrebbero aver determinato una sottovalutazione delle condizioni economiche delle famiglie.

Secondo un rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2012), a livello nazionale emerge che oltre il 10% delle famiglie che presentano una DSU hanno un ISEE uguale a zero e che per circa il 50% l'ISEE non supera i 7.700 euro. Per quanto riguarda il patrimonio complessivo, anche per effetto delle franchigie, quasi il 60% dei nuclei familiari ha un valore nullo e la situazione non si modifica in modo rilevante se si considerano separatamente le due componenti del patrimonio: l'80% dichiara una ricchezza mobiliare (al lordo della franchigia) pari a zero e circa il 6% delle DSU presenta un valore superiore alla franchigia, mentre solo il 40% delle famiglie presenta valori positivi del patrimonio immobiliare (al netto della franchigia). Queste criticità hanno motivato il legislatore a modificare lo strumento al fine di migliorarne l'efficienza e l'equità.

Oggi, l'ultimo rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2019 cit.), indica che a livello nazionale il 9% delle famiglie che presentano una DSU possiede un ISEE uguale a zero e che per circa il 40% il valore non supera i 6.000 euro. Per quanto riguarda il patrimonio mobiliare, il 64% dichiara una ricchezza mobiliare (al netto della franchigia) pari a zero.

La distribuzione dell'ISEE è un fenomeno poco investigato. Gli unici dati amministrativi disponibili sono quelli pubblicati periodicamente nei rapporti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e riguardano esclusivamente il "sottoinsieme *self-selected*" di nuclei familiari che hanno presentato una DSU per accedere ad una prestazione sociale agevolata. Inoltre, fino a quando non sarà costruita la banca dati dei beneficiari effettivi, non sarà possibile sapere, a livello nazionale, quanti nuclei familiari con DSU hanno richiesto, tramite domanda presentata all'ente erogatore, una o più prestazioni sociali e qual è stato il beneficio che hanno effettivamente ricevuto. Pochi sono gli studi empirici (Baldini *et al.* 2004, Prometeia 1999, Toso 2000) che hanno analizzato la distribuzione di questo indicatore considerando tutte le famiglie e applicando la disciplina in vigore prima dei recenti cambiamenti. A nostra conoscenza, ad oggi è disponibile un unico lavoro che analizza l'intera distribuzione sulla base della nuova normativa (Raitano 2014). Fisco Equo (2014) ha

invece calcolato il nuovo indicatore usando famiglie tipo e l'ha confrontato con quello ottenuto con la vecchia normativa³.

1.2.1 Il calcolo dell'ISEE⁴

L'ISEE valuta la situazione economica delle famiglie in funzione di tre fattori:

- 1) Il reddito di tutti i componenti del nucleo familiare;
- 2) Il patrimonio di tutti i componenti del nucleo familiare;
- 3) La scala di equivalenza che tiene conto della composizione del nucleo familiare e delle sue caratteristiche sociodemografiche.

Il reddito e il patrimonio sono le due componenti del numeratore di questo indicatore e la loro combinazione definisce l'Indicatore della Situazione Economica (ISE). La scala di equivalenza (SE) è pari alla somma dei pesi individuati sulla base della composizione del nucleo (numero componenti ed eventuali maggiorazioni) e costituisce il denominatore di questo indicatore. Formalmente, l'ISEE della famiglia h è ottenuto come

$$ISEE_h = ISE_h / SE_h.$$

La riforma dell'ISEE, pur non modificando il criterio che lega i tre fattori da cui dipende l'indicatore, ha apportato alcune rilevanti modifiche che riguardano anche la definizione del nucleo familiare da considerare ai fini di questo strumento. Per il calcolo dell'ISEE l'individuazione del nucleo familiare è importante perché influenza sia i parametri della scala di equivalenza sia le risorse reddituali da includere nell'ISE.

In base alle regole vigenti, il nucleo familiare del richiedente è costituito dai soggetti componenti la famiglia anagrafica, la riforma ha però previsto che la composizione del nucleo possa in alcuni situazioni variare in relazione al tipo di prestazione sociale agevolata richiesta, eliminando così la regola che si applicava in precedenza per cui ciascun individuo poteva appartenere ad un solo nucleo.

In particolare, la disciplina attuale consente specifiche definizioni di nucleo familiare, e in alcuni casi anche di regole di calcolo, per prestazioni di natura socio-sanitaria, per quelle rivolte ai minori in presenza di genitori non conviventi e per il diritto allo studio universitario. Inoltre, con la riforma viene meno il riferimento alla famiglia fiscale (soggetto a carico o meno). Per esempio, i coniugi che hanno diversa residenza anagrafica fanno parte dello stesso nucleo, unica eccezione prevista dalla normativa è quella del figlio maggiorenne non convivente con i genitori e a loro carico ai fini IRPEF che, se non è coniugato e non ha figli, fa parte del nucleo familiare dei genitori e, se questi ultimi appartengono a nuclei distinti, il figlio potrà scegliere a quale nucleo dei due genitori appartenere.

³ Alcuni studi empirici hanno limitato la valutazione degli effetti della riforma a specifiche prestazioni sociosanitarie e a determinate Regioni. Ad esempio, per la regione Toscana l'IRPET ha stimato l'impatto dei cambiamenti della normativa sulle prestazioni sociosanitarie per la non auto-sufficienza (IRPET 2014) e sulle borse per il diritto allo studio (IRPET 2015).

⁴ Per un più approfondito esame della determinazione dell'ISEE si veda Appendice A.

L'ISEE è una misura della situazione economica delle famiglie, unificata sull'intero territorio nazionale, utilizzata sia per fissare delle soglie oltre le quali non è ammesso l'accesso alle prestazioni sociali e sanitarie e sia per applicare tariffe differenziate in base a definiti livelli di ISEE.

È importante rilevare che l'ISEE è solo uno strumento di misurazione della condizione economica. L'accesso alle prestazioni e/o la compartecipazione ai costi dipendono dalla determinazione di specifiche soglie la cui definizione è di competenza degli enti erogatori delle prestazioni. L'impatto sui richiedenti le prestazioni sociali agevolate dovuto alle modifiche introdotte dalla recente riforma dipende anche dall'individuazione di nuove soglie e/o di nuovi profili tariffari ad opera degli enti che erogano le prestazioni.

L'Indicatore della Situazione Economica (ISE)

L'ISE per il nucleo familiare h è calcolato sommando i redditi di tutti i componenti i e il loro patrimonio, mobiliare e immobiliare, valorizzato al 20%, al netto di detrazioni e franchigie:

$$ISE_h = ISR(Y_h^i, D_{Yi}, D_{Yh}) + \alpha \cdot ISP(W_h^{iM}, W_h^{iI}, D_W^M, D_W^I)$$

dove:

$$ISR(Y_h^i, D_{Yi}, D_{Yh}) = \sum_{i=1}^n (Y_{ih} - D_{Yi}) - D_{Yh},$$

$$ISP(W_h^{iM}, W_h^{iI}, D_W^M, D_W^I) = \left(\sum_{i=1}^n (W_{ih}^I - D_{W_{ih}}^I) + \sum_{i=1}^n (W_{ih}^M - D_{W_{ih}}^M) \right),$$

$$\alpha = 0.2.$$

In base alla normativa in vigore da gennaio 2015, l'ISR è composto dalla somma di diverse fonti di reddito individuale Y_h^i al netto di specifiche deduzioni (franchigie) individuali D_{Yi} e familiari D_{Yh} , mentre l'ISP è composto dalla somma del patrimonio immobiliare W_{ih}^I e mobiliare W_{ih}^M di ciascun individuo i del nucleo h al netto di deduzioni/franchigie familiari $D_{W_{ih}}^I$ e $D_{W_{ih}}^M$.

Per quanto riguarda l'ISR, i redditi individuali Y_h^i inclusi nel calcolo della condizione economica sono i seguenti:

- il reddito complessivo dichiarato ai fini IRPEF, compresi la rendita dell'abitazione principale e i contributi previdenziali dei lavoratori autonomi;
- i proventi derivanti da attività agricole, svolte anche in forma associata, per le quali sussiste l'obbligo alla presentazione della dichiarazione IVA. La base imponibile è quella rilevante ai fini dell'IRAP al netto dei costi del personale;
- i redditi soggetti a imposta sostitutiva o a ritenuta a titolo di imposta, per esempio contribuenti minimi, cedolare secca sugli affitti, premi di produttività;
- i redditi da lavoro dipendente prestato all'estero tassato esclusivamente nello stato estero in base alle vigenti convenzioni contro le doppie imposizioni;
- i redditi esenti da imposta, inclusi tutti i trasferimenti monetari a qualunque titolo percepiti dalla Pubblica Amministrazione, per esempio, assegni al nucleo familiare, borse di studio, pensioni di guerra, assegno sociale, pensioni di invalidità, indennità di accompagnamento;

- i redditi fondiari relativi ai beni non locati soggetti alla disciplina IMU, non indicati nel reddito complessivo;
- gli assegni di mantenimento dei figli effettivamente percepiti;
- il reddito figurativo delle attività finanziarie ottenuto applicando al patrimonio mobiliare complessivo del nucleo familiare il tasso di rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro, ovvero, se inferiore, il tasso di interesse legale vigente al primo gennaio maggiorato di un punto percentuale. Sono esclusi i redditi figurativi dei depositi e conti correnti bancari e postali;
- il reddito lordo, convertito in euro, dichiarato ai fini fiscali nel paese di residenza da parte di individui italiani iscritti nell'anagrafe dei residenti all'estero ma appartenenti al nucleo familiare italiano.

Dall'ammontare della somma dei redditi di ciascun componente vengono sottratti, fino a concorrenza i seguenti importi (D_{Yi}):

- fino ad un massimo di 5.000 euro, le spese sanitarie per disabili e le spese per l'acquisto di cani guida indicate in dichiarazione dei redditi tra le spese per le quali spetta la detrazione d'imposta, nonché le spese mediche e di assistenza specifica per i disabili indicate in dichiarazione dei redditi tra le spese e gli oneri per i quali spetta la deduzione dal reddito complessivo;
 - fino ad un massimo di 3.000 euro, una quota dei redditi da lavoro dipendente e degli altri redditi da lavoro ad essi assimilati ai fini fiscali, pari al 20% dei redditi medesimi;
 - fino ad un massimo di 1.000 euro, e in alternativa alla quota concessa al lavoro dipendente, una quota dei redditi da pensione e dei trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari pari al 20% dei redditi o dei trattamenti;
 - l'importo dei redditi agrari di soggetti produttori agricoli titolari di partita IVA, obbligati alla presentazione della dichiarazione ai fini dell'IVA. Come già previsto dalla disciplina precedente, per evitare un doppio conteggio, dal reddito complessivo ai fini IRPEF sono sottratti i redditi agrari degli imprenditori agricoli con riferimento ai quali si considerano i proventi derivanti da attività agricole da dichiarazione IRAP;
 - l'importo degli assegni periodici effettivamente corrisposti al coniuge, anche se residente all'estero, in seguito a separazione legale o divorzio, includendo anche gli assegni destinati al mantenimento dei figli;
 - l'importo degli assegni periodici effettivamente corrisposti per il mantenimento dei figli conviventi con l'altro genitore, nel caso in cui i genitori non siano coniugati, né legalmente separati e non vi sia provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne stabilisce l'importo.
- Infine, dalla somma dei redditi dei componenti il nucleo si sottraggono, fino a concorrenza, le seguenti spese o franchigie riferiti all'intero nucleo familiare (D_{Yh}):

- nel caso in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione, il valore del canone annuo previsto nel contratto registrato, per un ammontare massimo di 7.000 euro accresciuto di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo;
- nel caso in cui facciano parte del nucleo persone non autosufficienti, per ciascuna di esse, è possibile dedurre la spesa sostenuta e certificata, inclusiva dei contributi versati, per collaboratori domestici e addetti all'assistenza personale nel limite dell'ammontare di tutti i

trasferimenti ottenuti per trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, al netto della riduzione del 20% fino a 1.000 euro. In alternativa è possibile dedurre per le persone non autosufficienti ricoverate presso strutture residenziali nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, l'ammontare della retta versata per l'ospitalità alberghiera.

Il patrimonio complessivo posseduto dal nucleo familiare (ISP) è pari alla somma del patrimonio di ciascun componente il nucleo al netto delle franchigie previste. Nel patrimonio è incluso:

- il patrimonio immobiliare (fabbricati e terreni intestati a persone fisiche) W_{ih}^I dato dal valore determinato ai fini dell'Imposta Municipale Propria (IMU) degli immobili posseduti (rapportato al valore della quota posseduta) al termine dell'anno solare precedente la dichiarazione al netto dell'ammontare del mutuo stipulato per l'acquisto o la costruzione. Il valore della casa di abitazione di proprietà del nucleo familiare è computato per due terzi della differenza tra il valore ai fini IMU al netto del valore del mutuo ancora in essere e una franchigia pari a 52.500 euro maggiorata di 2.500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo. Rientra nella determinazione del patrimonio immobiliare anche quello relativo a fabbricati e terreni posseduti all'estero con la possibilità anche in questo caso di detrarre il debito residuo per mutui stipulati per l'acquisto dell'immobile o la costruzione del fabbricato;
- il patrimonio mobiliare W_{ih}^M , composto dai seguenti strumenti finanziari, anche detenuti all'estero, posseduti al 31 dicembre dell'anno precedente a quello della presentazione della DSU, fatto salvo quanto diversamente disposto con riferimento a singole componenti: depositi e c/c bancari e postali (va assunto il valore del saldo contabile attivo al lordo degli interessi o, se superiore, il valore della consistenza media annua riferita al medesimo anno); titoli di Stato, obbligazioni, certificati di deposito e credito, buoni fruttiferi ed assimilati; azioni e quote di fondi comuni di investimento italiani o esteri; partecipazioni azionarie in società italiane ed estere quotate in mercati regolamentati; partecipazioni azionarie in società non quotate in mercati regolamentati e partecipazioni in società non azionarie; masse patrimoniali costituite da somme di denaro o beni non relativi all'impresa affidate in gestione ad un soggetto abilitato; altri strumenti e rapporti finanziari, contratti di assicurazione a capitalizzazione o mista sulla vita; il valore del patrimonio netto per le imprese individuali in contabilità ordinaria. Dal valore del patrimonio mobiliare si detrae, fino a concorrenza, una franchigia pari a 6.000 euro, accresciuta di 2.000 euro per ogni componente aggiuntivo della famiglia fino ad un massimo di 10.000 euro. La soglia massima di 10.000 euro è aumentata di 1.000 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo.

In termini di numerosità di cambiamenti, la componente reddituale risulta la più interessata dalla riforma (Tabella 1.1 e 1.2).

Nell'ISR pre-riforma non erano incluse le fonti di reddito non imponibili ai fini IRPEF, quindi famiglie con lo stesso ammontare complessivo di reddito potevano trovarsi nella situazione di avere un ISEE differente a causa della diversa quota di redditi "esenti".

La riforma ha adottato un approccio di reddito omnicomprensivo che prescinde dal trattamento fiscale previsto dal legislatore per una specifica fonte di reddito. È stata anche cambiata la modalità di calcolo del reddito figurativo delle attività finanziarie, consentendo alla famiglia di applicare al patrimonio mobiliare, se economicamente più conveniente, il tasso di interesse legale vigente al primo gennaio maggiorato di un punto percentuale, in sostituzione del tasso di rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro, unica possibilità prevista dalla precedente normativa.

Questa novità è stata introdotta per correggere l'imputazione dei rendimenti finanziari troppo elevati, problema che accade se il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro risulta molto al di sopra del rendimento medio del complesso delle attività finanziarie. Non era inoltre prevista alcuna franchigia individuale nel calcolo dell'ISR pre-riforma e l'unica franchigia riconosciuta era quella a livello familiare relativa al canone di locazione dell'abitazione per gli affittuari.

L'importo massimo che era possibile sottrarre dal reddito familiare, 5.165 euro, dava però luogo a una disomogeneità di trattamento tra affittuari e proprietari. La nuova disciplina ha eliminato questo problema prevedendo una deduzione equivalente che è computata come deduzione della componente patrimoniale immobiliare. L'attuale importo della franchigia di 52.500 euro previsto per l'abitazione principale determina lo stesso effetto in termini di riduzione dell'ISE della detrazione in conto reddito riconosciuta ai locatari.

Considerando il patrimonio valorizzato al 20% e l'abitazione principale considerata per i 2/3 del suo valore IMU, la deduzione introdotta risulta equivalente a quella riconosciuta agli affittuari nella componente reddituale comportando entrambe una riduzione dell'ISE di 7.000 euro.

Per quanto riguarda la disabilità, la normativa precedente teneva conto di questo aspetto attraverso una maggiorazione della scala di equivalenza che era riconosciuta a tutti i componenti del nucleo familiare con una invalidità psicofisica permanente superiore al 66%. La scelta compiuta con la riforma è stata inizialmente quella di non considerare in modo indistinto tutte le persone con disabilità, ma di riclassificare le diverse definizioni di disabilità, invalidità e non autosufficienza accorpandole in tre distinte classi: disabilità media, grave e non autosufficienza e di prevedere abbattimenti diretti dal reddito della famiglia articolati in funzione del grado di disabilità, e la possibilità di dedurre specifiche spese collegate alla situazione di disagio.

Successivamente, il Consiglio di Stato ha bocciato con tre sentenze del 29 febbraio 2016, il sistema introdotto nel 2015, giudicandolo illegittimo in quanto venivano inclusi nel calcolo dell'ISEE i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari riconosciuti ai disabili, e introduceva delle franchigie differenziate per età. A fronte di questa decisione il Governo, nel recepire la decisione dei giudici, ha riportato tutto alla situazione pre-2015, riassegnando un peso aggiuntivo di 0,5 in caso di presenza di disabilità media, grave o non autosufficiente.

Le modifiche riguardanti il patrimonio mobiliare sono piuttosto contenute e non riguardano l'insieme degli strumenti finanziari da includere nel calcolo. Esse prevedono una riduzione della franchigia riconosciuta al patrimonio mobiliare, che in precedenza era pari a 15.494 euro per tutti i nuclei familiari mentre con la riforma si ha un importo base di 6.000 euro che può essere aumentato in base alla tipologia familiare. Inoltre, per evitare pratiche elusive, come lo svuotamento dei conti

correnti al 31 dicembre, non si fa riferimento alla consistenza alla fine dell'anno bensì alla consistenza media annua, se superiore.

Più rilevanti appaiono invece i cambiamenti della componente relativa al patrimonio immobiliare. Innanzitutto la normativa vigente stabilisce di includere nel calcolo dell'ISP anche il valore degli immobili posseduti all'estero dai componenti del nucleo familiare. Inoltre la valorizzazione degli immobili non è più calcolata facendo riferimento al valore catastale ai fini ICI bensì all'IMU che prende a riferimento la rendita catastale e applica dei coefficienti più elevati per giungere al valore catastale a prescindere dalla tipologia di immobile. Dal patrimonio immobiliare è possibile dedurre il valore del mutuo residuo contratto per l'acquisto, ma per quanto riguarda l'abitazione principale questa deduzione non è più in alternativa con la franchigia riconosciuta su questo immobile. Prima della riforma per i nuclei familiari che possedevano la casa in cui abitavano, dal valore catastale della casa di abitazione si poteva detrarre, fino a concorrenza, un importo massimo pari a 51.646 euro oppure il valore del mutuo residuo contratto per l'acquisto dell'immobile al 31/12 dell'anno precedente quello della dichiarazione, fino a concorrenza del suo valore. Adesso le due agevolazioni si possono cumulare e la franchigia base di 52.500 euro varia in funzione del numero dei componenti il nucleo familiare.

Infine nell'ambito dell'ISP al valore dell'abitazione principale, al netto del mutuo e della franchigia, è attribuito un peso inferiore a 1, mentre prima della riforma il valore di ogni immobile aveva la stessa importanza.

Il nuovo ISEE si differenzia rispetto al precedente anche per la maggiore attenzione riservata alle famiglie con figli che si realizza sia attraverso un incremento delle franchigie per ogni figlio successivo al secondo (500 euro per la deduzione dell'affitto, 2.500 euro per la deduzione sulla prima casa, 1.000 euro per il patrimonio mobiliare) sia con maggiorazioni nella scala di equivalenza fino a 0.5 punti in più.

In particolari situazioni che comportano una significativa riduzione del valore dell'indicatore, ad esempio la perdita del posto di lavoro, è previsto che si possa definire un ISEE corrente riferito ad un periodo più ravvicinato al momento della richiesta della prestazione in modo tale da consentire una misurazione più veritiera delle reali condizioni economiche del richiedente. Alla presenza di variazioni reddituali pari almeno al 25%, nel nuovo regime è possibile aggiornare la propria situazione economica senza aspettare che il peggioramento delle condizioni sia prima registrato dalle dichiarazioni fiscali.

1.3 L'importanza degli strumenti di verifica dei mezzi: *Means testing*

L'obiettivo di raggiungere l'efficienza nella definizione di programmi sociali destinati a beneficiari in stato di effettivo bisogno è una priorità urgente nel contesto economico e amministrativo di un'Europa allargata dove, in questi periodi di recessione economica e sociale, le risorse pubbliche da ridistribuire sono limitate e il bilancio consolidato è probabilmente accompagnato da perdite di patrimonio netto. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede conoscenze amministrative, sia a livello nazionale che locale, dei profili demografici di coloro che perdono e guadagnano dalla crisi finanziaria e quelli che sono in reale difficoltà. Il Sistema di informazione reciproca sulla protezione sociale per i 28 Stati membri dell'Unione Europea più

Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera (MISSOC 2013) riporta che non tutti i paesi europei hanno la stessa percezione del ruolo che devono svolgere le politiche relative alla verifica dei mezzi all'interno di un sistema di protezione sociale. Questo compito è reso difficile se gli strumenti della verifica dei mezzi e l'identificazione delle informazioni variano notevolmente tra i vari paesi.

Esistono diversi tipi di strumenti di *targeting* (Alkire e Seth 2013, Menon, Perali e Sierminska 2017) classificati principalmente in base alla procedura adottata per individuare sia le famiglie povere, che specifiche categorie di popolazione, distinte in termini di aree di residenza o caratteristiche demografiche.

La verifica dei mezzi identifica i meno abbienti misurando lo standard di vita di ogni famiglia e individuando un criterio di eleggibilità monetaria al fine di selezionare i beneficiari. La prova dei mezzi è utilizzata principalmente per fornire trasferimenti o indennità sul costo dei servizi sociali. È il metodo amministrativamente più costoso, ma assicura errori di inclusione o di esclusione più bassi se verificati e implementati in modo professionale.

La verifica dei mezzi dell'ISEE rappresenta lo strumento più importante per attuare gli obiettivi di inclusione e coesione sociale del programma europeo Horizon 2020. Gli Stati membri europei sono impegnati a modernizzare ed armonizzare i loro sistemi di welfare e migliorare la qualità degli strumenti di verifica dei mezzi adottati per identificare correttamente i beneficiari delle politiche del benessere. In tempi di austerità, è sempre più difficile mantenere la credibilità fiscale pur preservando politiche di riduzione della povertà volte a proteggere i più vulnerabili.

L'armonizzazione dei sistemi di welfare in tutta Europa potrebbe non riuscire a causa di problemi di attuazione dovuti alla mancanza di uno strumento di verifica dei mezzi unificato. Il raggiungimento di questo obiettivo richiede la conoscenza dei profili demografici di coloro che perdono e guadagnano dalla crisi finanziaria e di coloro che hanno effettivamente bisogno sia a livello nazionale che locale. Questo compito è reso ancora più difficile se gli strumenti di test e l'identificazione delle informazioni variano notevolmente da paese a paese.

La verifica dei mezzi è tradizionalmente utilizzata per identificare l'ammissibilità delle famiglie povere ai programmi di welfare e implementare sistemi di flessibilità per mercati del lavoro proattivi basati su programmi di reddito minimo garantito. In generale, l'identificazione dei poveri si basa su metriche unidimensionali, di solito entrate o spese pro-capite o equivalenti per adulti, correlate agli standard di vita delle famiglie (Skoufias e Coady 2007). Una volta scelta la metrica, una famiglia viene definita povera e ammissibile ai trasferimenti se la metrica scende al di sotto di una soglia predeterminata.

Nei paesi sviluppati, dove le persone sono per lo più occupate in mercati di lavoro regolamentati e i loro guadagni sono abbastanza tracciabili, il reddito disponibile può essere considerato una grandezza idonea e affidabile per misurare il tenore di vita. Tuttavia, il reddito disponibile è solo una delle dimensioni del benessere e, in generale, non è sufficiente per descrivere appieno il benessere economico delle famiglie o degli individui (Atkinson 2003, Alkire and Foster 2011, Alkire and Santos 2014, Bourguignon e Chakravarty 2003). In tempi di crisi, gli individui possono fare affidamento su risparmi e proprietà per far fronte a difficoltà persistenti ed eventi imprevisti. Pertanto, le attività finanziarie e immobiliari sono state sempre più riconosciute come importanti dimensioni del benessere economico, perché rappresentano una componente vitale della sicurezza economica della famiglia insieme al reddito, al capitale umano e sociale (Brandolini,

Magri e Smeeding 2010, Carter 2008, Carter e Barrett 2006, Gornick, Sierminska e Smeeding 2009, Haveman e Wolff 2004, Weisbrod e Hansen 1968).

Tali attività svolgono anche un ruolo cruciale come forma di assicurazione privata e determinano direttamente i redditi permanenti (Attanasio, Hurst e Pistaferri 2015, Blundell, Pistaferri e Saporta-Eksten 2016, Meghir e Pistaferri 2011). Per le famiglie povere, la proprietà patrimoniale ha la capacità di alleviare la povertà e migliorare la resilienza e la speranza per un futuro migliore. Grinstein-Weiss, Williams Shanks e Beverly (2014) notano che se i bambini delle famiglie che possiedono *assets* vivono meglio dei bambini senza ricchezza, allora aiutare le famiglie povere ad avere accesso all'accumulo di risorse sarebbe una strategia efficace per i programmi rivolti sia alle attuali generazioni sia a quelle future.

1.3.1 Money metric e counting approach

Per identificare le famiglie o le persone in difficoltà dovrebbero essere prese in considerazione oltre alle risorse monetarie, altre dimensioni del benessere. Ad esempio, una famiglia può avere un reddito scarso ma essere in salute e resiliente grazie ad una più estesa capacità di reagire alla crisi grazie alla presenza di entrambi i genitori. È difficile confrontare il tenore di vita di una persona ad alto reddito senza salute con una persona povera ma in salute. Queste osservazioni implicano la necessità di confronti interpersonali che cercano di classificarsi in termini di benessere, ad esempio una persona non sana che vive in una famiglia ricca o una persona sana che vive in una povera. Pertanto, la realizzazione di confronti teoricamente ammissibili e attuabili richiede un approccio multidimensionale che tenga adeguatamente conto delle differenze demografiche tra le famiglie.

Alkire e Seth (2013) notano che esiste una vasta letteratura sui metodi di *targeting* che riferiscono alla povertà unidimensionale. Sostengono inoltre che l'accuratezza della *proxy* significa che i metodi di *targeting* possono essere limitati e che queste tecniche dovrebbero essere esplorate in uno spazio multidimensionale. Passare da approcci unidimensionali a multidimensionali per identificare i poveri solleva una serie di sfide (Decancq, Fleurbaey e Schokkaert 2015).

Vari sono i giudizi circa le dimensioni dello sviluppo umano che dovrebbero essere prese in considerazione per definire la povertà e su come dovrebbero essere ponderate. È anche importante essere precisi sui principi teorici e normativi che sono alla base per la misurazione della povertà.

Quando l'obiettivo è l'identificazione di chi è povero e vulnerabile significa che per i test dovrebbero impiegati degli strumenti di *targeting* efficienti basati su indicatori multidimensionali di benessere. Questo può essere fatto declinando l'indicatore secondo una metrica monetaria (*money metric*) o attraverso un indicatore che riunisce le dimensioni della privazione misurate separatamente (*counting approach*). La *money metric* basata su redditi correnti equivalenti è una misura multidimensionale di benessere che si aggrega alle dimensioni dell'individuo, producendo una misura di reddito equivalente a livello individuale. Per ottenere misure di povertà questo indice può essere aggregato tra individui (Aaberge e Brandolini 2015). Mentre nell'indice di povertà multidimensionale *Human Poverty Index* (HPI) (UNDP 1997) l'ordine di aggregazione viene invertito poiché dapprima si considera la percentuale di persone che non riescono a raggiungere uno standard minimo per ciascuna dimensione di deprivazione, aggregando successivamente queste proporzioni in un indice composito. Inoltre, per misurare la povertà l'indice basato su *money metric*

si riferisce a un'unica soglia, mentre nell'indice di povertà multidimensionale sono utilizzate soglie separate per ogni dimensione.

Menon, Perali e Sierminska (2017) riportano il risultato di un confronto tra *money metric* corretto con scala di equivalenza per tenere conto della composizione demografica della famiglia, della salute dei componenti, della condizione lavorativa e della condizione abitativa della famiglia e *counting approach* basato sul concetto di povertà multidimensionale e dove la scala di equivalenza è la somma dei costi di mantenimento dei singoli componenti rapportati al costo di un adulto.

Per il confronto gli autori utilizzano l'indagine sul reddito e sulla ricchezza delle famiglie (SHIW) condotta dalla Banca d'Italia nel 2010 per stabilire quale strumento minimizza sia l'errore di Tipo I, l'esclusione di chi avrebbe diritto a partecipare, sia l'errore di Tipo II, l'inclusione di chi non avrebbe diritto (Kanbur, Keen e Tuomala 1995, Ravallion 2009, van de Walle 1998). I risultati indicano che il primo indicatore fornisce margini dell'errore di Tipo I e di Tipo II inferiori.

1.4 Le Scala di Equivalenza dell'ISEE

Si pensi a due famiglie con un identico numero di componenti e stesso reddito e patrimonio. A parità di altre condizioni quali, per esempio, quelle lavorative o di salute, ne segue che entrambe le famiglie godono della stessa situazione economica. Si supponga ora che una delle due famiglie sia composta da due componenti e l'altra da quattro. È intuitivo pensare che la famiglia più numerosa si trovi in una situazione economica relativamente meno favorevole ed è anche possibile dedurre la situazione economica di ogni componente semplicemente misurandone il reddito pro-capite⁵. Grazie a tale misura la situazione economica di un membro della famiglia con due componenti è due volte quella del membro della famiglia con quattro componenti.

L'obiezione principale che può essere sollevata è che l'ammontare di reddito necessario alla famiglia più numerosa per godere dello stesso livello di benessere della famiglia meno numerosa verrebbe stimato in eccesso in quanto non si terrebbe conto di eventuali economie di scala.

Procedendo secondo tale logica, potrebbe venire spontaneo chiedersi se sia corretto trattare allo stesso modo due famiglie con quattro componenti sebbene, per esempio, una famiglia sia composta da una coppia e due bambini al di sotto di sei anni e l'altra famiglia da una coppia e due figli maggiorenni (adulti) o due anziani. Intuitivamente sarebbe iniquo non tenere conto della diversa *struttura dei bisogni* di un bambino rispetto a quella di un adulto non appartenente alla coppia sposata o di anziani a carico. Inoltre, attribuire ad un bambino peso uguale a quello di un maggiorenne potrebbe costituire un incentivo, tanto più forte quanto più elevato è il peso, a trattenere i figli maggiorenni più a lungo in famiglia per accedere ai servizi sociali e rappresenterebbe un trasferimento implicito a favore di una tipologia familiare situata ad uno stadio del ciclo di vita che giustifica attenzioni di politica sociale molto diverse da quelle di una famiglia formata di recente.

Il legislatore cui è demandato il compito di disegnare uno strumento che consenta di ordinare gli individui al di sotto od al di sopra di una soglia di accesso ai servizi sociali in base alla

⁵ La derivazione del reddito pro capite, e del reddito equivalente in generale, presuppone che la distribuzione delle risorse all'interno della famiglia avvenga in modo equo.

loro situazione economica si trova nella necessità di dover conoscere molte informazioni che gli permettano di operare dei confronti interpersonali in modo corretto. Per esempio, quanto costa un bambino in relazione ad un adulto equivalente? Come varia il costo del bambino a seconda dell'età?

Quanto costa un anziano a carico o un membro adulto della famiglia che non appartiene alla coppia? E se fosse un disoccupato o uno studente universitario? Ed ancora, qual è il costo di una famiglia monoparentale, il cui capofamiglia è una donna, relativamente al costo della coppia senza figli di riferimento? Qual è il costo di un invalido? Come confrontare una famiglia che ospita un invalido permanente rispetto ad una famiglia che ospita un invalido temporaneo? Come varia il confronto al variare del grado di invalidità⁶?

La richiesta reale di informazione da parte del legislatore non è il costo di un generico componente, ma il costo di un bambino differenziato per classi di età, il costo di un adulto aggiuntivo alla coppia, il costo di un singolo, e il costo di un anziano, per menzionare solo alcune delle caratteristiche politicamente rilevanti. Queste scale di equivalenza, derivate sulla base di stime *econometriche*, sono state rese disponibili in uno studio svolto per la Commissione Povertà (Perali 1999b).

Per tenere conto delle differenze tra nuclei familiari e delle economie di scala, l'ISEE è espresso in termini di adulti equivalenti dividendo l'ISE per una misura pesata della dimensione familiare. La scala di equivalenza della famiglia $h(Sh)$ stima il numero di adulti equivalenti e consente l'attuazione di confronti fra famiglie in modo teoricamente appropriato. La pratica comunemente adottata è di usare il costo associato alle singole caratteristiche demografiche per approssimare la scala di equivalenza familiare

$$S_h = \sum_{k=1}^K S m_k + \sum_{j=1}^J S n_j, \quad (1)$$

dove $S m_k$ sono le K scale econometriche stimate, mentre $S n_j$ è il sottoinsieme di J scale normative, cioè decise nell'ambito di un meccanismo democratico di aggregazione delle preferenze collettive in merito ai pesi da assegnare alle caratteristiche demografiche delle famiglie. Per esempio, il riconoscimento di un peso particolare agli anziani piuttosto che ai giovani contiene un giudizio collettivo che deve auspicabilmente essere condiviso. Anand e Sen (1997) sostengono che "le scale di equivalenza sono valutazioni che devono essere guidate non solo da considerazioni pratiche di misurabilità e disponibilità dei dati, come il costo dei figli o delle persone sole, ma anche dall'ascolto dei valori prevalenti nelle diverse comunità."

Dato che ogni scelta di pesi dovrebbe essere aperta al dibattito pubblico, è cruciale che i giudizi di valore impliciti nella scelta dei pesi siano resi chiari, comprensibili e quindi aperti allo scrutinio pubblico. Dopo aver scelto un sistema di pesi è quindi importante comprenderne proprietà ed implicazioni attraverso ricerche rigorose e trasparenti.

⁶ Il quesito relativo al costo di un invalido è interessante in quanto rivela i limiti sia della disponibilità di informazione statistica ufficiale sulle figure sociali più vulnerabili o ai margini delle istituzioni sia della teoria economica che non ammette confronti interpersonali in termini di intensità con cui si gode o si soffre di una certa situazione. In ogni caso, è importante sottolineare che se i confronti interpersonali si basano su una base informativa ampia, quando la scala di equivalenza di interesse incorpora le informazioni relative al costo di un insieme sufficientemente dettagliato di caratteristiche familiari, è possibile migliorare sia la qualità del confronto sia la precisione con la quale si identifica il beneficiario.

Le scale di equivalenza di base riferite alla numerosità del nucleo familiare non sono state modificate dalla riforma (Tabella 1.3) e sono ottenute considerando il numero dei componenti del nucleo N con una elasticità di 0.65.

Quindi la prima componente dell'equazione (1) è ottenuta come $S_m=(N) 0.65$. Tale scelta non tiene conto nelle differenze dei bisogni che possono essere diversi tra marito e moglie, per le diverse fasce di età dei figli, per la presenza di adulti aggiuntivi e per le persone sole. Questa approssimazione che non riconosce le diversità tra i membri della famiglia attraverso un sistema di pesi è fonte di imprecisione nell'identificazione corretta del beneficiario in stato di effettivo bisogno (Menon, Perali, e Sierminska 2017).

La riforma ha introdotto delle maggiorazioni per tener conto della numerosità del nucleo familiare e di alcune particolari situazioni familiari ritenute meritevoli di attenzione dal legislatore che sono enumerate nella componente normativa della scala di equivalenza familiare $\sum_{j=1}^J S n_j$ per ogni caratteristica aggiuntiva j .

In particolare, per tenere in considerazione le esigenze economiche di famiglie numerose la scala di equivalenza di base per i figli successivi al secondo viene maggiorata con un peso crescente al crescere del numero dei figli da tre in su (0,20 in caso di tre figli minorenni, 0,35 in caso di quattro figli minorenni, e 0,50 in caso di almeno cinque figli minorenni). Nella riforma, il legislatore ha mantenuto la maggiorazione di 0,20, già presente nell'ISEE pre-riforma, che tiene conto dei costi superiori dei nuclei familiari in cui sono presenti minori ed entrambi i genitori lavorano. Inoltre, la riforma ha stabilito che se è presente almeno un minore di 3 anni la maggiorazione sale a 0,30. Per i nuclei monoparentali con figli minori è confermata una maggiorazione pari a 0,20 indipendentemente dalla condizione lavorativa dell'unico genitore presente. Anche in questo caso con la riforma questa maggiorazione è salita a 0,30 quando in famiglie con un unico genitore è presente almeno un minore di 3 anni.

Una modifica rilevante della riforma è la soppressione della maggiorazione di 0,50 riconosciuta a ogni componente con handicap psicofisico permanente o invalidità superiore al 66%. Questa maggiorazione è stata sostituita da deduzioni e franchigie.

La scelta delle scale di equivalenza è importante perché potrebbe influenzare l'ordinamento delle famiglie e l'efficienza con cui si identificano correttamente le famiglie effettivamente bisognose. Ciò che conta sono le differenze relative dei pesi delle diverse componenti (Perali 2003). In generale, l'attuazione della verifica dei mezzi richiede l'uso efficiente di informazioni demografiche quali la composizione della famiglia, l'istruzione, la localizzazione, le condizioni lavorative e di protezione sociale, la qualità dell'abitazione, l'accesso ai servizi, e altre caratteristiche per riprodurre in modo preciso le circostanze economiche di ogni famiglia che dovrebbe essere oggetto del *targeting* demografico (Menon, Perali, e Sierminska 2017).

Il legislatore ha ritenuto opportuno tenere conto delle diverse situazioni economiche e sociali delle famiglie anche modificando il livello di franchigie esistenti o introducendone di nuove. Le franchigie si possono distinguere in due tipi. La franchigia che corregge la situazione reddituale o patrimoniale e la franchigia che riconosce un costo aggiuntivo a una particolare situazione quale la dimensione familiare relativamente ampia o la situazione associata alla presenza di un familiare affetto da un grado d'invalidità rilevante. È importante chiarire che entrambi i tipi di franchigie non influenzano l'ordinamento delle famiglie, inoltre, fissato un livello di reddito di riferimento, le

franchigie che correggono per particolari situazioni familiari possono essere convertite in scale di equivalenza relative.

In generale, l'uso della franchigia produce l'effetto di allontanare il livello dell'indicatore della situazione economica equivalente dalla linea della povertà ufficiale dell'ISTAT che si riferisce a redditi equivalenti non corretti da franchigie, con conseguente difficoltà da parte delle amministrazioni locali ad associare l'indicatore della situazione economica ad una situazione di povertà reale e a determinare la soglia di eleggibilità.

Inoltre, essendo espresse in valori monetari nominali, le franchigie perdono il loro valore in termini reali a causa dell'inflazione, dovendo pertanto essere adeguate dal legislatore nel tempo. Le scale di equivalenza poiché calcolate in termini relativi, non incorrono in questo problema. Ne consegue che le franchigie che influenzano il calcolo dell'ISR o dell'ISP potrebbero essere eliminate e le franchigie associate a particolari condizioni familiari potrebbero essere convertite in scale senza alterare il contenuto etico e normativo dell'intervento del legislatore a vantaggio della facilità d'interpretazione dell'indicatore e della semplicità di attuazione dello stesso.

1.5 Analisi Comparativa dell'ISEE prima e dopo la riforma

In questo paragrafo si propone un'analisi della distribuzione dell'ISEE (vigente e pre-riforma) a livello nazionale su un campione di famiglie italiane utilizzando l'indagine campionaria IT-SILC 2008.⁷ Questa indagine è particolarmente adatta per la ricostruzione dei redditi e del patrimonio immobiliare secondo le regole legislative ISEE.⁸ Questo *dataset* rileva molte delle fonti di reddito percepite da tutti i componenti dei nuclei familiari, indipendentemente dal loro trattamento fiscale. Inoltre, per le voci di reddito che sono soggette al pagamento dell'IRPEF si dispone del valore al lordo e al netto del prelievo fiscale. Questo riduce i margini di discrezionalità insiti in una procedura di "lordizzazione" delle variabili che sarebbe necessaria se si utilizzasse, ad esempio, l'indagine SHIW di Banca d'Italia. Inoltre, per quanto riguarda la componente immobiliare, è possibile ricostruire con buona attendibilità il valore catastale degli immobili di proprietà della famiglia.⁹ Un punto di debolezza di IT-SILC è rappresentato dalla componente mobiliare del patrimonio in quanto non rileva nel dettaglio gli strumenti finanziari detenuti dalle famiglie e i relativi importi. Sotto questo profilo, l'indagine SHIW è più ricca perché rileva dettagliatamente le diverse componenti della ricchezza finanziaria. Tuttavia, la componente mobiliare è quella che ha subito minori cambiamenti dalla recente riforma. Pertanto l'utilizzo di IT-SILC non dovrebbe dar luogo a rilevanti distorsioni che potrebbero compromettere la validità della nostra analisi.

L'obiettivo è documentare le implicazioni delle criticità sopra elencate e di verificare che le finalità della riforma siano state raggiunte e misurare l'efficienza del nuovo strumento nell'identificare chi è in uno stato di effettivo bisogno.

⁷ Per una descrizione delle caratteristiche dell'indagine si veda Wolff P. et al. (2010).

⁸ Nella sua analisi, Raitano (2014) utilizza l'indagine SHIW.

⁹ La riforma ha rivisto le regole di calcolo della componente immobiliare del patrimonio, modificando il valore catastale di riferimento e rivedendo la struttura delle franchigie, per coglierne l'impatto è dunque importante disporre di un *dataset* che consenta di giungere a una valutazione del patrimonio che rifletta la normativa e non il valore di mercato. L'indagine IT-SILC, come vedremo, rilevando l'importo dell'imposta patrimoniale pagata sugli immobili di proprietà permette di risalire al valore imponibile, ossia il valore catastale, mentre questo tipo di informazione non è disponibile nell'indagine SHIW.

Poiché i dati ministeriali sul campione di dichiarazioni uniche ISEE non sono di uso pubblico, l'analisi si basa sull'indagine IT-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*) del 2008 che ha il vantaggio di non avere un *bias* di selezione generato dalla disponibilità di informazioni relativa ai soli richiedenti.

L'analisi degli effetti prodotti dalla riforma ISEE è condotta sull'intero campione IT-SILC 2008. Questo comprende 20.928 osservazioni che sono studiate sia per ripartizione territoriale sia per particolari tipologie familiari beneficiari potenziali di prestazioni sociali agevolate. Inoltre saranno discusse evidenze relative all'impatto della riforma sulle famiglie con disabili e famiglie proprietarie dell'abitazione in cui vivono alle quali la nuova normativa ha considerevolmente modificato i criteri di calcolo dell'ISEE.

In generale, i risultati sono in linea con quanto pubblicato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015) che si basa sull'analisi delle dichiarazioni uniche presentate dall'inizio del 2015, anno di entrata in vigore della riforma.

L'analisi si concentra su alcuni aspetti che si ritengono socialmente rilevanti quali le differenze fra le macro regioni, fra famiglie con minori o anziani, proprietarie di case o con invalidi. Inoltre, propone una valutazione dell'efficienza del nuovo strumento nel raggiungere i destinatari in reale stato di bisogno (*targeting efficiency*).

Italia e Macroregioni. Considerando l'intero campione IT-SILC 2008, la riforma non ha modificato significativamente il valore dell'ISEE (Figura 1.1). Maggiori dettagli sui momenti delle due distribuzioni sono riportati in Tabella 1.4, dove si può osservare che il valore medio dell'ISEE pre-riforma ammonta a 23.935 euro e sale a 24.658 euro per effetto della riforma.

A livello nazionale, il 49% della popolazione registra un aumento dell'ISEE per un valore medio di 722 euro pari a un incremento percentuale medio trascurabile del 3% (Tabella 4bis). Limitando il confronto ai soli nuclei in stato di reale bisogno (con un ISEE pre-riforma inferiore o uguale a 7.000 euro che corrisponde alla soglia di accesso alla *Social Card*), l'incremento medio dell'ISEE per queste famiglie è di 1.935 euro che in termini percentuali corrisponde al 55% (Tabella 1.4bis).

L'incremento del valore dell'ISEE è causato in parte dalla rivalutazione della situazione patrimoniale e in parte dalla riduzione della scala di equivalenza. Considerando l'intero campione (Tabella 1.4), quest'ultima è diminuita, se pur di poco, per effetto dell'eliminazione della maggiorazione di 0,50 riconosciuta alla presenza di persone con invalidità. La situazione patrimoniale è invece aumentata significativamente. Il 20% della situazione patrimoniale è aumentato in media di 2.600 euro che corrisponde a un incremento medio percentuale del 31%. Per la maggior parte, l'aumento della situazione patrimoniale è originato dalla rivalutazione del patrimonio immobiliare.

In Tabella 1.5 si vede che in media il patrimonio mobiliare aumenta di circa 200 euro, mentre è il patrimonio immobiliare ad essere significativamente rivalutato dalla riforma. In particolare, il valore del patrimonio immobiliare aumenta mediamente di 12.648 euro registrando quindi una rivalutazione percentuale media del 39%. Nonostante l'inserimento nel computo dell'ISR dei redditi esenti da imposta, per effetto delle deduzioni e delle franchigie per le disabilità, la riforma ha

portato a una riduzione della situazione reddituale in media di poco inferiore a 2.400 euro (6,70%) che compensa l'aumento della componente patrimoniale di 2.600 euro.

Un altro obiettivo della riforma era la riduzione di dichiarazioni uniche con valori nulli del patrimonio¹⁰. La percentuale di famiglie con valore zero dell'indicatore della situazione patrimoniale diminuisce di circa 10 punti percentuali, dal 43,44% al 33,48%. Dall'analisi di Tabella 1.5 si vede che questo decremento è stato raggiunto grazie alla riduzione in circa il 24,54% dei casi con un patrimonio immobiliare nullo. Una visione d'insieme degli effetti della riforma è illustrata nella Figura 1.2 dove si vede chiaramente che la riforma ha modificato l'indicatore della situazione patrimoniale lungo tutto la sua distribuzione mentre sono rimaste simili la distribuzione della situazione reddituale e dell'ISEE. Dalla figura si vede anche che le modifiche dei pesi normativi per il calcolo della scala di equivalenza avvantaggiano le famiglie numerose¹¹.

A livello territoriale si osserva un andamento simile a quello descritto per l'Italia nel suo insieme (Tabella 1.6). Seppur di poco, il valore medio dell'ISEE cresce in tutte le quattro macroregioni. Il Sud-Isole e Centro registrano incrementi medi più elevati (rispettivamente 4,96% e 3,95%) rispetto al Nord-Ovest (1,95%) e al Nord-Est (1,81%). Nelle quattro macroregioni la riforma ha l'effetto di rivalutare il valore della situazione patrimoniale mentre diminuisce quello della situazione reddituale dello stesso ammontare come mostra la quasi completa sovrapposizione delle distribuzioni dell'ISEE pre e post riforma illustrata in Figura 1.1. La proporzione degli zeri nella componente patrimoniale diminuisce nel post-riforma di circa l'8% al Nord, del 10% al Centro e del 14% nel Sud e nelle Isole grazie ad una prevenzione più efficace delle dichiarazioni patrimoniali mendaci, dalla rivalorizzazione del patrimonio e delle pratiche elusive.

Famiglie con Minori e Famiglie anziane. L'analisi della riforma prosegue analizzando determinate tipologie di famiglie. In particolare, ci si sofferma sulle famiglie con figli minori e famiglie numerose perché era negli intendimenti del legislatore apportare correzioni all'ISEE per tener conto dei maggiori costi sostenuti da queste tipologie familiari. In generale, per le famiglie con figli minori (Tabelle 1.7, 1.8 e 1.9) l'ISEE in media è diminuito grazie all'effetto derivante dall'introduzione delle correzioni normative nel computo della scala di equivalenza familiare. Per esempio, per i nuclei composti da un genitore con figli minori l'ISEE è diminuito in media di 85 euro (0,77%), per le coppie con figli minori è diminuito in media di 323 euro (1,60%), e per le famiglie numerose di 1.076 euro (5,67%), aumentando quindi la probabilità che famiglie numerose con ISEE pre-riforma vicino alla soglia di eleggibilità siano dopo la riforma riconosciute come beneficiarie.

L'analisi degli effetti della riforma sulle famiglie anziane senza figli (Tabelle 1.10 e 1.11), costituite da coppie o *singles* con più di 65 anni, escludendo quei nuclei in cui sono presenti disabili in quanto quest'ultima tipologia di famiglia è analizzata separatamente più sotto, registrano in

¹⁰ Il valore nullo del patrimonio rappresenta un valore corretto se il dichiarante non è proprietario d'immobili o se il valore degli stessi è inferiore al livello della franchigia e non ha risparmi oppure una dichiarazione non corretta qualora fosse omessa, sotto-dichiarata o elusa almeno una delle informazioni che compongono la stima della dotazione patrimoniale.

¹¹ Nella seconda parte, dove si analizzano i dati Eusilc e le DSU presentate nel 2018, si trova ulteriore conferma di ciò. Infatti dal confronto tra la scala di equivalenza proposta dal legislatore e la scala di equivalenza identificata con Easy-Isee, del tutto simile a quella applicata sul campo da vari anni da Economics Living Lab, dove tutti i pesi assegnati ai singoli componenti della famiglia sono espressi in termini relativi emerge come per le famiglie con un numero maggiore di figli i valori della scala Easy-Isee sono sempre premianti. Nell'Appendice B sono riportate, per confronto, le scale di equivalenza nazionale e Easy-ISEE.

media un aumento del 3,86% e 2,08% rispettivamente. E' probabile che quest'aumento trascurabile non si traduca in una variazione significativa nel grado di eleggibilità delle famiglie anziane.

Famiglie Proprietarie di Casa. In IT-SILC 2008 circa il 75% delle famiglie è proprietaria di almeno un immobile (Tabella 1.12). Secondo la riforma, il patrimonio immobiliare è dato dal valore determinato ai fini dell'imposta municipale unica (IMU). Per riuscire a cogliere l'effetto della riforma si analizza il valore dell'ISE poiché non è influenzato dalla scala di equivalenza. Per effetto della riforma, per le famiglie proprietarie di casa, l'ISE è aumentato in media di circa 820 euro (1,66%), mentre la mediana è aumentata di circa 240 euro (0,63%). L'aumento dell'ISE è interamente determinato dalla rivalutazione della componente patrimoniale in quanto la componente reddituale scende in media di circa 2.400 euro (6,15%). La riforma non ha invece significativi effetti sulla variabilità delle due distribuzioni. Per questo gruppo di famiglie, l'aumento medio percentuale dell'ISEE è di 4,58% per il passaggio dalla situazione pre-riforma pari a 26.880 al livello della post-riforma di 28.112 euro.

Nelle situazioni in cui si perde il lavoro e al contempo si deve pagare il mutuo o l'affitto, chi è povero sia nella dimensione del reddito sia del patrimonio, perché per esempio non è proprietario di casa ed è senza risparmi, è più vulnerabile di chi è povero solo nella dimensione del reddito. In questi casi, la rivalutazione patrimoniale dovrebbe garantire un'identificazione più efficiente del reale beneficiario. Poiché media e mediana ISE si discostano di poco, questo effetto tuttavia sembra parzialmente mascherato dalla riduzione della componente reddituale che diversamente dalla rivalutazione patrimoniale non è pesata dal coefficiente 0,20.

Targeting efficiency. L'analisi è stata arricchita con un esercizio di *targeting efficiency*. Per calcolare l'errore di Tipo I (errore di inclusione) e II (errore di esclusione), si è definito un criterio per l'identificazione di famiglie in stato di povertà. Questo criterio si basa sia su una definizione relativa sia assoluta di povertà. Con questa scelta si vuole cogliere sia la componente puramente monetaria sia la componente materiale per meglio approssimare le dimensioni economiche che compongono l'ISEE. Formalmente, una famiglia è definita povera se il suo reddito disponibile è sotto la linea della povertà e se è anche deprivata materialmente¹².

Secondo questo criterio, nei dati IT-SILC 2008, 1.972 famiglie sono definite povere e rappresentano il 9,42% del campione. Mentre per stabilire l'eleggibilità a programmi di welfare utilizzando l'ISEE è stata scelta la soglia di 7.000 euro che corrisponde alla soglia di accesso alla *Social Card*. In base alla nostra definizione di povertà, il 23,45% (110) delle famiglie mono-genitoriali, 9,82% (508) delle coppie con figli minori, il 16,39% (191) delle famiglie numerose, e il 15,94% (514) delle famiglie con forme di invalidità sono povere. Tutte le famiglie che sono povere e cadono sotto

¹² In Europa la linea della povertà è fissata al 60% della mediana della distribuzione del reddito annuo disponibile equivalente e nei nostri dati corrisponde a 8,563 euro. Una famiglia è deprivata materialmente se è privata involontariamente di un insieme di beni considerati dalla maggior parte delle persone come necessari o desiderabili per condurre una vita adeguata. L'indicatore adottato dalla Commissione Europea per la Protezione Sociale definisce una famiglia deprivata se non dispone per mancanza di risorse economiche di almeno tre (su nove) dei seguenti beni/servizi: 1) non è in grado di pagare l'affitto/mutuo/bollette per utenze, 2) non è in grado di scaldare adeguatamente la casa, 3) non è in grado di affrontare spese impreviste, 4) non può comprarsi carne regolarmente, 5) non può sostenere spese per vacanze, 6) non ha un televisore, 7) non ha una lavatrice, 8) non ha un'automobile, e 9) non ha un telefono. Per la costruzione dell'indice di deprivazione materiale abbiamo assegnato peso uguale a tutti i beni e pari a 1.

la soglia ISEE, sono i reali beneficiari. Si compie un errore di inclusione quando si identifica come beneficiario ISEE una famiglia non povera e un errore di esclusione quando si esclude una famiglia povera per aver stimato un valore ISEE superiore alla soglia (Ravallion, 2009).

La Tabella 1.13 mostra che per l'intero campione l'errore di Tipo I diminuisce di 1,38 punti percentuali (dall'8,73% al 7,35%), mentre l'errore di esclusione aumenta di circa 3 punti percentuali passando dal 29,16% al 32,20%. Diversamente dal trend descritto per l'intero campione, per le famiglie mono-genitoriali, le coppie con minori e per le famiglie numerose l'efficienza del *targeting* vede un leggero aumento dell'errore di Tipo I e una riduzione dell'errore di Tipo II. Questa evidenza sembra testimoniare l'efficacia delle scale di equivalenza normative introdotte dal legislatore che riconoscono un peso maggiore a famiglie mono-genitoriali, con minori e numerose nell'identificare, e quindi nel non escludere, questa tipologia di famiglie. Va segnalato, tuttavia, che la proporzione esclusa di queste famiglie è ancora molto elevata.

Soffermandoci sull'errore di Tipo II, in Tabella 1.13 si vede che la riforma dell'ISEE potrebbe aumentare significativamente l'esclusione delle famiglie con persone invalide passando dal 18,83% del periodo pre-riforma al 41,45% in regime di post-riforma o non-autosufficienti (8,08% contro 43,43%), mentre per le famiglie con figli l'errore di Tipo II, ma anche quello di Tipo I, non subiscono differenze significative. Per le famiglie con persone disabili l'errore di Tipo I, calcolato al lordo delle deduzioni inerenti alle spese sanitarie, diminuisce, ma l'errore di esclusione aumenta di molto. Per queste famiglie, l'esercizio di *targeting efficiency* è stato condotto simulando la detrazione delle spese sanitarie e di assistenza domiciliare assumendo che tutte le famiglie sostengono queste spese e arrivino a concorrenza della franchigia. Le stime al lordo e al netto della franchigia e delle spese sanitarie possono essere considerate come il limite inferiore e superiore all'interno dei quali ci si può ragionevolmente attendere che cada la stima dell'effetto della riforma. In questo scenario l'errore di Tipo I e II pre-riforma e post-riforma sono simili¹³.

Una riforma più di nome che di fatto. Lo studio mostra che la riforma introdotta dalla Legge 22 dicembre 2011 n. 214 sembra tale più di nome che di fatto. Come mostra la Tabella 1.4bis, per la popolazione italiana l'ISEE post-riforma è aumentato di circa il 3% variando da circa il 2% al Nord e al 4-5% al Centro e al Sud. Questo effetto medio non sorprende se si pensa che la rivalutazione pesata della componente patrimoniale è stata quasi completamente controbilanciata dalla riduzione della componente reddituale. Tuttavia, la modifica dei criteri di valutazione, soprattutto del patrimonio, ha permesso di ridurre la proporzione di dichiarazioni con componente patrimoniale nulla di circa un 10%.

La colonna di destra della Tabella 1.4bis, relativa alla popolazione con ISEE pre-riforma inferiore ai 7.000 euro, pari a circa il 15% del campione che rappresenta i potenziali beneficiari dei servizi erogati su basi ISEE, mostra che l'aumento del livello di ISEE è in proporzione più elevato per i meno abbienti. Ciò significa che maggiore è la probabilità che i più bisognosi siano esclusi dai servizi e minore è l'equità di accesso alle prestazioni in contrasto con gli obiettivi dichiarati della riforma.

¹³ Questa simulazione deve essere presa con cautela perché non tutte le disabilità comportano spese sanitarie e inoltre i nuclei familiari con disabili presenti in IT-SILC possono non essere rappresentativi della popolazione italiana di questa tipologia di famiglie perché le famiglie con disabili in grave difficoltà economica potrebbero avere maggiori difficoltà oggettive a partecipare all'indagine.

Grazie al riconoscimento nel nuovo ISEE di pesi specifici per le famiglie con un solo genitore, minori e tre o più figli, queste famiglie registrano un livello di ISEE leggermente inferiore rispetto al periodo pre-riforma. Per le famiglie più bisognose, la riduzione è tangibile solo per le famiglie con un solo genitore.

Le famiglie anziane registrano in media un aumento del livello di ISEE del 3,86% e 2,08% rispettivamente. Questo trascurabile aumento è probabile che non si traduca in una variazione significativa dell'eleggibilità delle famiglie anziane, ma non per gli anziani poveri che nel nuovo regime hanno un accesso meno equo, dato l'aumento medio dell'ISEE di circa il 30%. L'ISEE è aumentato per l'89,45% delle famiglie con invalidi o non-autosufficienti che si è rivalutato in media del 44,9% con probabili conseguenze rilevanti in termini di falsi positivi che portano all'esclusione di chi dovrebbe essere incluso. L'ispezione della colonna di destra in basso della Tabella 12 sempre rivela che per i più poveri l'aumento è di circa il 150%. La riforma ha eliminato le scale vigenti nel regime di pre-riforma e le ha sostituite con franchigie che hanno introdotto forti sperequazioni nell'accesso alle prestazioni sociali. Per le famiglie proprietarie di case, l'aumento medio percentuale dell'ISEE è di 4,58% mentre per i meno abbienti l'aumento è di oltre il 90%.

In sintesi, la riforma ha migliorato il *targeting* delle categorie (*categorical targeting*) di famiglie povere con un solo genitore e non ha peggiorato le probabilità di accesso delle famiglie con minori e numerose grazie alla maggiore precisione nell'identificare chi è in stato di bisogno derivante dall'adozione di scale normative associate a bisogni specifici di questi nuclei familiari. La riforma tuttavia ha peggiorato la situazione economica di famiglie con invalidi, anziane e nel centro e sud Italia soprattutto a causa dell'introduzione di nuove franchigie con effetti discordanti tra loro.

La stima dell'efficacia del *targeting* demografico pre- e post- riforma mostra che per l'intero campione l'errore di inclusione di Tipo I diminuisce di 1.38 punti percentuali dall'8,73% al 7,35%, mentre l'errore di esclusione aumenta di circa 3 punti percentuali passando dal 29% al 32%. Diversamente dal trend descritto per l'intero campione, per le famiglie mono-genitoriali, le coppie con minori e per le famiglie numerose l'efficienza del *targeting* vede un leggero aumento dell'errore di Tipo I e una riduzione dell'errore di Tipo II. Anche questa evidenza sembra testimoniare l'efficacia delle scale di equivalenza normative introdotte dal legislatore che riconoscono un peso maggiore a famiglie monogenitoriali, con minori e numerose nell'identificare, e quindi nel non escludere, questa tipologia di famiglie.

In ogni caso la proporzione esclusa di queste famiglie è ancora molto elevata. La riforma dell'ISEE espone le famiglie con persone invalide o con persone non-autosufficienti a un elevato rischio di esclusione. Se si confrontano le situazioni pre-riforma e post-riforma al netto delle spese sanitarie le variazioni non sono rilevanti. In generale, è importante notare che includere pochi ma escludere tanti porta a una riduzione dei costi pubblici ma anche a un'erogazione del servizio meno giusta.

Nonostante le modifiche apportate, la riforma non è radicale e lascia inalterata la struttura dell'indicatore con la conseguenza che l'ISEE mantiene alcuni dei suoi limiti fondamentali. In particolare, la presenza di franchigie e il peso del 20% riconosciuto alla componente patrimoniale rendono l'indicatore molto diverso da un indicatore reddituale in grado di associare la situazione economica di una famiglia ad una situazione di oggettiva deprivazione. Quest'aspetto non è

trascurabile. Crea problemi di gestione amministrativa nella scelta della soglia d'eleggibilità perché non è associabile a una soglia di povertà.

In linea di principio, le scale di equivalenza possono riprodurre con esattezza il contenuto etico e politico della franchigia con il vantaggio di non dover aggiornare le scale, diversamente dalla franchigia che è influenzata da erosione fiscale. La critica generale che le scale di equivalenza favoriscono le famiglie con redditi più elevati perché abbattano l'ISEE in misura proporzionale al reddito e al patrimonio, non si applica al presente caso poiché le scale possono essere influenti solo in un intorno della soglia. La scelta di eliminare le franchigie, sostituite da scale normative appropriate, non solo avvicinerrebbe l'indicatore della situazione di benessere a una misura di povertà rendendo più facile per le amministrazioni determinare la soglia di accesso ai servizi, ma anche eviterebbe che avvengano situazioni logicamente incoerenti in cui il governo locale agisce sulla componente normativa delle scale di equivalenza, come nel caso del Quoziente Parma e del Fattore Famiglia della Regione Lombardia e del Comune di Castelnuovo del Garda, mentre il governo centrale determina franchigie. Mentre è importante che si riconosca formalmente agli Enti locali la facoltà di modulare la componente normativa delle scale al fine di migliorare l'efficienza del *targeting*, sarebbe desiderabile, allo stesso fine, che il legislatore modificasse la componente oggettiva delle scale di equivalenza distinguendo anche tra componenti e classe di età dei figli a cui sono associati costi di mantenimento, e quindi scale di equivalenza, diversi. Dopotutto, se il legislatore distingue tra i bisogni di diversi gradi di disabilità, altrettanto dovrebbe fare per distinguere i bisogni di figli di diversa età.

L'obiettivo di uniformare l'indicatore della situazione economica a un indicatore di benessere atto alla misurazione della povertà e ineguaglianza tenendo conto anche della componente corrente della distribuzione patrimoniale richiederebbe di sostituire il coefficiente di 0,20, che calcola il flusso patrimoniale nell'ISEE attuale, con il tasso di interesse di riferimento al fine di ottenere una misura di reddito corrente. In entrambi i casi si riconosce la possibilità che una famiglia possa fare ricorso ai propri risparmi per soddisfare le necessità correnti. Tuttavia, il reddito corrente rappresenta in modo realistico il reddito che può essere generato dal patrimonio ed è prontamente disponibile per fare fronte a situazioni critiche. È anche evidente considerare che nel caso in cui un capofamiglia, unico percettore di reddito, perda il lavoro, la sua capacità di resilienza è oggettivamente diversa se proprietario dell'abitazione o se è in affitto.

I risultati della sperimentazione descritta insegnano infine che potrebbe essere desiderabile dal punto di vista dell'efficienza del *targeting* dello strumento e della semplicità di attuazione proseguire nello sforzo riformistico in modo più coraggioso. È anche importante che lo strumento sia affinato introducendo procedure di verifica della verifica dei mezzi sia per garantire una maggiore precisione, con particolare riguardo all'errore di esclusione, sia al fine di seguire nel tempo le famiglie povere per provare che gli aiuti erogati siano efficaci nell'allontanare queste famiglie dal rischio di povertà cronica.

Dall'analisi comparativa sono emerse però alcune eccezioni. I cambiamenti a favore delle famiglie con figli minori e le famiglie numerose, introdotti dall'attuale normativa, hanno portato a una reale riduzione dell'ISEE per queste famiglie.

Un'altra importante eccezione riscontrata riguarda i nuclei con persone invalide o non-autosufficienti. Per questi nuclei familiari sembra che la riforma abbia determinato un rilevante

aumento dell'ISEE con una potenziale esclusione dalle prestazioni sociali e sociosanitarie di chi potrebbe invece essere in stato di bisogno.

Alla luce della nostra analisi, che mostra che la riforma non ha apportato cambiamenti sostanziali, le considerazioni finali suggeriscono alcuni nuovi aspetti che potrebbero essere considerati in un futuro riesame dello strumento di verifica dei mezzi.

Bibliografia

- Aaberge, R. and A. Brandolini (2015): "Multidimensional Poverty and Inequality", in *Handbook of Income Distribution*, Vol. 2a, edited by A. B. Atkinson and F. Bourguignon, Amsterdam: Elsevier.
- Alkire, S. and J. Foster (2011): "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *Journal of Public Economics*, 95(7-8): 476-487.
- Alkire, S. and M. E. Santos (2014): "Measuring Acute Poverty in the Developing World: Robustness and Scope of the Multidimensional Poverty Index", *World Development*, 59:251-274.
- Alkire, S. and S. Seth (2013): "Selecting a Targeting Method to Identify BPL Households in India", *Social Indicators Research*, 112(2): 417-446.
- Anand S. - Sen A. (1997), "Concepts of Human Development and Poverty: A Multidimensional Perspective", *Human Development Paper*, UNDP.
- Atella, V., A. Caiumi and F. Perali (1997): "Scale di Equivalenza e Misurazione della Povertà in Italia", *Ricerche Quantitative per la Politica Economica*, Banca d'Italia, Roma.
- Atella, V., A. Caiumi and F. Perali (1998): "Riccometro e Povertà Familiare: Strumento Efficace?", *La Famiglia*, XXXII, 192.
- Atella, V., F. Perali and N. Rossi (1998): "Riforma del Welfare e Giustizia Sociale: il ruolo delle Scale di Equivalenza", *Lo Stato Sociale in Italia: Quadrare il Cerchio*, edited by L. Paganetto, CEIS, il Mulino.
- Atkinson, A. B. (1995): "On Targeting and Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits", in *Public Spending and the Poor*, edited by D. van de Walle and K. Nead, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Atkinson, A. B. (2003): "Multidimensional Deprivation: Contrasting Social Welfare and Counting Approaches", *Journal of Economic Inequality*, 1(1): 51-65.
- Attanasio, O., E. Hurst and L. Pistaferri (2015): "The Evolution of Income, Consumption, and Leisure Inequality in the US, 1980-2010", in *Improving the Measurement of Consumer Expenditures*, edited by C. Carroll, T. Crossley and J. Sabelhaus, Chicago: University of Chicago Press.
- Baldini M., Bosi P., Colombini S. (2004), "Efficacia Selettiva dell'ISE nell'Erogazione di Prestazioni Sociali Agevolate nella Provincia di Modena", CAPP Working Paper, no. 456.
- Bernardi M., Menon M., Perali F., Polin V. (2014), "Sulle Riva del Garda L'ISEE Funziona Così", <http://www.lavoce.info/archives/12749/sulle-rive-del-garda-lisee-funziona-cosi/>.
- Blundell, R., L. Pistaferri and I. Saporta-Eksten (2016): "Consumption Inequality and Family Labor Supply", *American Economic Review*, 106(2): 387-435.
- Bollino, A., F. Perali, N. Rossi (2000): "Linear Household Technologies", *Journal of Applied Econometrics*, 3:4.
- Bonci R., Marchese G., Neri A. (2005), "La Ricchezza Finanziaria nei Conti Finanziari e nell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie Italiane", *Temi di Discussione della Banca d'Italia*, no. 565.
- Bourguignon, F. and S. R. Chakravarty (2003): "The Measurement of Multidimensional Poverty", *Journal of Economic Inequality*, 1(1): 25-49.
- Brandolini A., Magri S., Smeeding T. M. (2010), "Asset-Based Measurement of Poverty", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29, no. 2, pp. 267-284.

- Caiumi, A. and F. Perali (1999): "Povertà e Welfare in Italia in relazione alla Scelta della Scala di Equivalenza", in *Materiali di Discussione del Dipartimento di Economia Politica dell'Università degli Studi di Modena*, n. 283.
- Caiumi, A., F. Perali (2015): "Who Bears the Full Cost of Children? Evidence from a Collective Demand System", *Empirical Economics*.
- Carbonaro, G. (1985), "Nota sulle Scale di Equivalenza", in Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1985, *La povertà in Italia Rapporto conclusivo della Commissione di studio istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri*, Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Carter, M. R. (2008): "What We Can Learn from Asset-Based Approaches to Poverty", University of Wisconsin, Working Paper Series.
- Carter, M. R. and C. B. Barrett (2006): "The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: An Asset-Based Approach", *Journal of Development Studies*, 42(2): 178-199.
- Castañeda T., Lindert K., de la Briere B., Fernandez L., Hubert C., Larranaga O., Orozco M., Viquez R. (2005), "Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States", *Social Protection Discussion Papers Series*, no. 0526.
- D'Aurizio L., Faiella I., Iezzi S., Neri A. (2006), "L'Under-reporting della Ricchezza Finanziaria nell'Indagine sui Bilanci delle Famiglie", *Temi di Discussione della Banca d'Italia*, no. 610.
- Decancq, K., M. Fleurbaey and E. Schokkaert (2015): "Inequality, Income, and Well-Being", in *Handbook on Income Distribution*, Volume 2a, edited by A. B. Atkinson and F. Bourguignon, Amsterdam: Elsevier.
- Fisco Equo (2014), "Indagine Conoscitiva sui Primi Anni di Applicazione dell'ISEE – L'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (1998-2013)", Rapporto Annuale.
- Gabriele S., Piacentino D., Polin V., Salerno N. (2000), "ISEE: Che Cosa Farne?" ISAE Rapporto trimestrale, ottobre.
- Gornick, J. C., E. Sierminska and T. Smeeding (2009): "The Income and Wealth Packages of Older Women in Cross-National Perspective", *Journals of Gerontology: Series B*, 64(3): 402-414.
- Grinstein-Weiss, M., T. R. Williams Shanks and S. G. Beverly (2014): "Family Assets and Child Outcomes: Evidence and Directions", *The Future of Children*, 24(1): 147-170.
- Haveman, R. and E. N. Wolff (2004): "The Concept and Measurement of Asset Poverty: Levels, Trends and Composition for the U.S., 1983–2001", *Journal of Economic Inequality*, 2(2): 145-169.
- IRPET (2014), "L'Impatto della Riforma dell'ISEE sulle Prestazioni Socio-sanitarie per la Non Autosufficienza in Toscana", *Studi e Approfondimenti*.
- IRPET (2015), "Gli Effetti della Riforma dell'ISEE sulle Borse per il Diritto allo Studio Universitario in Toscana", Rapporto di Ricerca.
- ISTAT (2011), "La Metodologia di Stima dei Redditi Lordi nell'Indagine EU-SILC", *Metodi e Norme* no. 49.
- Izzi L., Tangorra R. (2000), "La Riforma dell'ISEE: Uno Strumento al Servizio dei Cittadini", *Assistenza Sociale*, no. 2-3.
- Lindert K. (2005), "Implementing Means-Tested Welfare Systems in the United States", *Social Protection Discussion Papers Series*, no. 0532.

- Meghir, C. and L. Pistaferri (2011): "Earnings, Consumption and Lifecycle Choices", in *Handbook of Labor Economics*, Vol 4B, edited by O. Ashenfelter and D. Card, Great Britain: North Holland.
- Menon, M. and F. Perali (2005): "Costo dei Figli e Scelte Procreative", in *Crisi della Natalità e Nuovi Modelli Riproduttivi*, ed. P. Di Nicola and M.G. Landuzzi, Franco Angeli, Milano.
- Menon M., Perali F. (2010a), "Econometric Identification of the Cost of Maintaining a Child", *Research on Economic Inequality*, vol. 18, pp. 219-256.
- Menon, M., Perali F. (2010b), "Il Costo di Accrescimento dei Figli", in *Il Costo dei Figli: Quale Welfare per le Famiglie?*, Donati P. (eds), Rapporto CISF 2009, Milano: Franco Angeli Editore.
- Menon M., Perali F., Sierminska E. (2017), "An Asset-based Indicator of Wellbeing for a Unified Means Testing Tool: Money Metric or Counting Approaches?", *CHILD Working Papers Series*, 57.
- Menon, M., F. Perali, V. Polin (2017): "Il Nuovo Indicatore della Situazione Economica Equivalente: è una Vera Riforma?", *Rivista di Politica Economica*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2012), "Rapporto ISEE 2011", *Quaderni della Ricerca Sociale*, no. 13.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015), "Tre Mesi di Nuovo ISEE. Prime Evidenze", *Quaderni della Ricerca Sociale Flash*, no. 33.
- Perali F. and T.L. Cox (1999): "Escala de Equivalencia de Hogares, Desigualdad y Pobreza en Colombia", in *Pobreza y Desigualdad en America Latina*, Eds. Nora Lustig e Mauricio Cardenas, Fedesarrollo, Bogotá.
- Perali, F. (1999): "Stima delle Scale di Equivalenza utilizzando i Bilanci Familiari ISTAT 1985-1994", *Rivista Internazionale di Studi Sociali*, 107(4): 481-541.
- Perali, F. (2002): "Some Curiosities about the Engel method to Estimate Equivalence Scales", *Economics Bulletin*.
- Perali F. (2003), *The Behavioral and Welfare Analysis of Consumption*, Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publisher.
- Perali, F. (2005): "Il Costo dei Figli: Interpretazione, Uso e Dimensione Sociale", in *Famiglie e Politiche di Welfare in Italia: Interventi e Pratiche*, ed. Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, Il Mulino.
- Perali, F. (2006): "Stima del Costo di Mantenimento di un Bambino", *Le Dimensioni della Povertà*, ed. G. Rovati, Carocci Editore.
- Pollastri C. (2008), "L'ISEE: Componente Patrimoniale e Benessere Familiare", *Rapporto ISAE*, no. 3/2008.
- Prometeia (1999), "Nuovi Criteri di Selettività per l'Erogazione della Spesa di Welfare: l'Indicatore della Situazione Economica", Rapporto di ricerca elaborato su incarico della Commissione tecnica per la spesa pubblica, presso il Ministero del Tesoro.
- Raitano M. (2014), "Gli Effetti Distributivi della Riforma dell'ISEE: la Puglia in Prospettiva Comparata", in *Povertà e Politiche di Inclusione Sociale. Differenze e Confronti Territoriali*, Peragine V. (eds), Roma: Carrocci Editore.
- Ravallion M. (2009), "How Relevant Is Targeting to the Success of an Antipoverty Program?", *World Bank Research Observer*, vol. 24, no. 2, pp. 205-231.

- Skoufias, E. and D. P. Coady (2007): "Are the Welfare Losses from Imperfect Targeting Important?", *Economica*, 74: 756-776.
- Tangorra R. (2007), "L'ISEE: Una Riforma Incompiuta", in *La riforma del Welfare Dieci Anni Dopo la Commissione Onofri*, Guerzoni L. (eds), Bologna: Società Editrice Il Mulino.
- Toso S. (2000), "Selettività e Assistenza Sociale. Vecchi e Nuovi Criteri di Means-testing nella Spesa di Welfare in Italia", (eds), Milano: Franco Angeli Editore.
- Toso S. (2014), "La Riforma dell'ISEE: Una Nuova Chance per l'Universalismo Selettivo", *Politiche Sociali/Social Policies*, vol. 1, pp. 121-126.
- UNDP (1997), "Human development report", Oxford University Press.
- Weisbrod, B. A. and W. L. Hansen (1968): "An Income-Net Worth Approach to Measuring Economic Welfare", *American Economic Review*, 58(5): 1315-1329.
- Wolff P. - Montaigne E. - Gonzalez R. (2010), "Investing in Statistics: EU-SILC", in Atkinson, A.B., Marlier E. (eds), *Income and Living Conditions in Europe*, Eurostat, no. 38-55.

Appendice A

A1 I dettagli del calcolo dell'ISEE

Come visto l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente ISEE è il rapporto tra l'Indicatore della Condizione Economica (ISE) e la Scala di Equivalenza, corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare richiedente. A sua volta l'ISE si ottiene sommando due componenti, l'Indicatore della Situazione Reddituale ISR ed il 20 per cento dell'Indicatore della Situazione Patrimoniale ISP.

L'ISR. L'Indicatore della Situazione Reddituale corrisponde alla somma della ricchezza netta prodotta da tutti i componenti del nucleo familiare del richiedente nell'anno di riferimento. La sua determinazione è ottenuta sottraendo ai redditi prodotti alcune componenti di costo specifico e/o alcune franchigie forfettarie. Il reddito di ogni componente del nucleo familiare è la somma delle seguenti componenti:

- il reddito complessivo ai fini IRPEF ricavabile nel prospetto di liquidazione del modello 730 o nel quadro RN del modello Unico, oppure dalla somma delle caselle 1 e 2 del modello Cud per i soggetti dipendenti e pensionati che non presentano dichiarazione reddituale;
- tutti i redditi soggetti ad imposta sostitutiva oppure a ritenuta a titolo di imposta, quali i redditi da locazione assoggettati a cedolare secca, o i redditi prodotti da lavoratori autonomi ricompresi nella norma dei contribuenti minimi;
- tutti i redditi esenti da imposta per natura come le borse di studio universitarie;
- i redditi di lavoro dipendente prestato all'estero nei paesi dove, per effetto delle convenzioni contro le doppie imposizioni, il reddito è assoggettato ad imposta nel solo paese in cui è stato prodotto;
- i trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari, inclusi quelli erogati attraverso Carte di debito, percepiti a qualunque titolo come le pensioni sociali, le rendite INAIL, la Social Card;
- i proventi, calcolati con la base imponibile netta ai fini IRAP, derivanti dall'esercizio di attività agricole per le quali esiste l'obbligo di presentazione della dichiarazione IVA e non IRPEF;
- gli assegni di mantenimento per i figli percepiti dall'altro genitore;
- i redditi fondiari di fabbricati e terreni assoggettati all'IMU ma non indicati nel reddito complessivo ai fini IRPEF a seguito di specifiche deduzioni, ad esempio i fabbricati tenuti a disposizione. I redditi dei fabbricati devono essere calcolati incrementando la rendita catastale del 5%, mentre per i terreni dovrà essere sommato il reddito dominicale e quello agrario, rivaluto rispettivamente dell'80% il reddito dominicale e del 70% il reddito agrario. Tra questi redditi fondiari sono inclusi i redditi dei fabbricati situati all'estero non inseriti nel reddito complessivo, ma che hanno scontato l'Imposta sul Valore dei mobili situati all'Estero (IVIE);
- il reddito lordo prodotto dai componenti del nucleo iscritti all'Albo dei Cittadini Italiani Residenti all'Estero (AIRE), dichiarato nel paese estero di residenza, convertito in euro al cambio vigente al 31 dicembre dell'anno di riferimento;

- il reddito figurativo prodotto del patrimonio mobiliare del soggetto con esclusione dei depositi e dei conti correnti bancari e postali. Tale reddito figurativo presunto viene determinato applicando al patrimonio mobiliare complessivo del nucleo familiare un tasso che sarà il più alto tra il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro ed il tasso di interesse legale maggiorato di un punto percentuale. Alla somma delle componenti reddituali sopra descritte, vanno sottratte le seguenti spese specifiche o forfettarie:
- l'importo degli assegni periodici effettivamente corrisposti all'ex coniuge a seguito di separazione o divorzio, come indicato nel provvedimento dell'autorità giudiziaria;
- l'importo degli assegni periodici effettivamente corrisposti e destinati al mantenimento dei figli, a seguito di separazione o divorzio, come indicato nel provvedimento dell'autorità giudiziaria;
- l'importo degli assegni periodici effettivamente corrisposti e destinati al mantenimento dei figli conviventi con l'altro genitore, anche nel caso i genitori non siano coniugati, né legalmente separati e non vi sia pendente nessun provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne stabilisce l'importo;
- le spese sanitarie per i soggetti disabili, quelle per l'acquisto di cani per i soggetti riconosciuti ipovedenti e quelle per i servizi di interprete dai soggetti riconosciuti sordi, oltre che le spese mediche e di assistenza specifica per i soggetti disabili, il tutto entro un limite massimo di 5.000 euro;
- l'importo dei redditi agrari prodotti da agricoltori obbligati alla predisposizione della dichiarazione IVA;
- una quota forfettaria pari al 20% dei redditi di lavoro dipendente ed assimilati, fino ad un valore massimo di 3.000 euro;
- una quota forfettaria pari al 20% dei redditi da pensione ed assimilati fino un valore massimo di 1.000 euro. Questa deduzione si potrà attribuire solo ed esclusivamente se non sia già stata attribuita quella per lavoro dipendente per un importo superiore ai 1.000 euro.

La somma di tutte le spese specifiche o forfettarie di ogni componente del nucleo familiare non potrà mai superare l'importo della somma dei redditi prodotti dallo stesso componente.

Pertanto eventuali spese superiori al reddito prodotto non verranno prese in considerazione.

Una volta determinato il reddito netto di ogni soggetto come differenza tra reddito prodotto e spese sostenute, andranno sommati gli stessi redditi netti di ogni componente per ottenere il reddito del nucleo familiare.

A questo ammontare sarà possibile sottrarre ulteriori spese e franchigie:

- l'importo del canone di locazione, nel caso in cui il nucleo risieda in una abitazione in affitto, fino ad una concorrenza massima di 7.000 euro annui, incrementati di 500 euro per ogni figlio convivente successivo al secondo;
- la spesa complessiva sostenuta per il pagamento di collaboratori domestici se nel nucleo familiare vi sono persone non autosufficienti. Il limite massimo di spesa deducibile è rappresentato dall'importo percepito dal soggetto non autosufficiente come trattamento assistenziale, previdenziale o indennitario non imponibile, al netto della deduzione forfettaria del 20% fino al limite di 1.000 euro;

- la spesa della retta versata per l'ospitalità alberghiera, per i ricoveri presso strutture sanitarie residenziali, per le persone non autosufficienti.

Anche in questo caso, la somma delle spese specifiche e delle franchigie spettanti al nucleo familiare non potrà mai superare il valore del reddito nucleo familiare stesso. Pertanto, la somma di tutti i redditi prodotti da ciascun componente nucleo familiare meno le spese sostenute dagli stessi determina il reddito del nucleo. Questo, meno le franchigie determina l'Indicatore della Situazione Reddittuale della famiglia.

Nella nuova ISEE i redditi da indicare sono quelli del secondo anno antecedente la domanda e così anche le spese dei singoli componenti, mentre le spese e le franchigie del nucleo saranno quelle dell'anno precedente la domanda.

L'ISP. L'Indicatore della Situazione Patrimoniale ISP cioè la ricchezza del patrimonio immobiliare e mobiliare del nucleo familiare. Si ottiene sommando, per ciascun componente del nucleo familiare, il patrimonio immobiliare e di patrimonio mobiliare così definiti:

- il valore dei fabbricati determinato ai fini IMU, ottenuto moltiplicando la rendita catastale del fabbricato per un coefficiente che varia a seconda della categoria catastale dell'immobile. Per i fabbricati di tipo abitativo ricompresi nelle categorie da A1 a A10 il coefficiente moltiplicatore è 168, per i garage magazzini di categoria C2, C6 e C7 il coefficiente è sempre 168, per i laboratori artigiani e per attività produttive di categoria C3, C4, C5 il parametro è 147, per gli uffici di categoria A10 il moltiplicatore è pari ad 84, negozi di categoria catastale C1, invece, è di 57,75. Ciò vale anche se i fabbricati sono esenti dal versamento IMU. A questo importo è possibile sottrarre l'ammontare dell'eventuale debito residuo di mutuo per l'acquisto dell'immobile o per la costruzione del fabbricato fino a concorrenza del valore dello stesso ai fini IMU.

Per i nuclei familiari residenti in abitazioni di proprietà una volta determinato il valore dell'immobile relativo alla casa di abitazione come differenza tra il valore ai fini IMU e l'eventuale debito residuo del mutuo, sarà possibile dedurre una ulteriore franchigia di 52.500 euro incrementata di 2.500 euro per ogni figlio convivente oltre il secondo. Il valore netto così determinato per la sola casa di abitazione, ai fini del calcolo dell'ISP è considerato per i due terzi del totale;

- il valore commerciale delle aree edificabili definito ai fini IMU. Anche in questo caso sarà possibile sottrarre da tale valore l'ammontare dell'eventuale debito residuo del mutuo per l'acquisto;
- il valore dei terreni agricoli ai fini IMU, indipendentemente dalla loro eventuale esenzione o riduzione della stessa imposta. Anche in questo caso sarà possibile detrarre il valore del debito residuo relativo al mutuo per l'acquisto, sempre fino al valore determinato ai fini IMU;
- il valore dei beni immobili situati all'estero così come definito in sede di dichiarazione dei redditi, ai fini della determinazione dell'Imposta sul Valore degli Immobili all'Estero (IVIE), sempre detratti i debiti residui dei mutui per l'acquisto.

Il valore del patrimonio immobiliare in Italia e all'estero fa riferimento a quello in possesso al 31 dicembre dell'anno precedente quello della richiesta della prestazione agevolata, indipendentemente dal periodo di possesso nell'anno. Pertanto, nel caso di richiesta ISEE in data 15

marzo 2015, gli immobili da prendere in considerazione saranno quelli detenuti alla data del 31 dicembre 2014.

Per l'Indicatore della Situazione Patrimoniale, relativo a ciascun componente, è necessario considerare anche il patrimonio mobiliare, detenuto anche all'estero, sempre alla data del 31 dicembre dell'anno precedente la richiesta:

- titoli di Stato, obbligazioni, certificati di deposito, buoni fruttiferi, partecipazioni azionarie in società italiane ed estere, sia quotate in mercati regolamentati che non, quote di fondi comuni di investimento ed altri patrimoni gestiti da soggetti abilitati; controvalore dei versati nelle polizze assicurative a capitalizzazione o mista sulla vita prese quelle a premio unico e con la sola esclusione di quelle miste sulla vita per le quali non sia ancora esercitabile il diritto di riscatto;
- il valore del patrimonio netto delle imprese in contabilità ordinaria, valore delle rimanenze finali e dei beni ammortizzabili delle imprese con contabilità semplificata come risulta dall'ultimo bilancio approvato;
- i depositi ed i conti correnti bancari e postali valorizzati al 31 dicembre dell'anno precedente la richiesta oppure il valore della consistenza media annua degli stessi nell'anno, quale dei due importi è più alto consistenza media dell'anno è superiore per effetto di acquisti intercorsi nell'anno stesso di immobili o di altre attività finanziarie tra quelle viste nei punti precedenti, andrà preso in considerazione comunque il valore al 31 dicembre precedente, anche se inferiore. Alla somma degli importi del patrimonio mobiliare di ogni componente del nucleo così ottenuta, andrà sottratta una franchigia forfettaria 6.000 euro accresciuta di 2.000 euro per ogni componente del nucleo successivo al primo, fino ad un massimo di 10.000 euro e fino alla consistenza dell'importo complessivo del patrimonio mobiliare. È da notare che:
- la franchigia sopra descritta si applica solo ai fini della determinazione dell'Indicatore della Situazione Patrimoniale ma non se ne tiene per la determinazione del patrimonio mobiliare utilizzato per il calcolo del reddito figurativo delle attività finanziarie necessario al calcolo dell'ISR al quale si deduce il solo controvalore dei depositi e conti correnti e buoni postali;
- nel caso di rapporti bancari cointestati con soggetti non appartenenti al nucleo familiare del richiedente, il valore da prendere in considerazione è quello della quota percentuale di spettanza di ognuno nel rapporto. Il valore dell'ISP sarà pertanto ottenuto dalla somma della somma netta del patrimonio immobiliare e del patrimonio mobiliare del nucleo familiare, mentre ai fini della determinazione dell'ISE si utilizzerà il 20% di detto importo.

Il nucleo familiare. Il nucleo familiare del richiedente l'ISEE è costituito dai soggetti che, alla data di presentazione della DSU, compongono la famiglia anagrafica, fatta eccezione per alcune situazioni particolari.

I coniugi. Come regola generale i coniugi fanno parte dello stesso nucleo familiare. Nel caso di coniugi con due residenze anagrafiche differenti, una volta scelta di comune accordo la residenza familiare, il coniuge con residenza anagrafica diversa è attratto nel nucleo la cui residenza anagrafica coincide con quella familiare. Se non viene trovato l'accordo richiesto, la residenza familiare è

individuata nell'ultima residenza comune oppure, in assenza di tale requisito, nella residenza del coniuge di maggior durata. In presenza di un coniuge iscritto nelle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero (AIRE), questi è attratto nel nucleo anagrafico dell'altro coniuge. Costituiscono nuclei familiari distinti i coniugi che hanno diversa residenza anagrafica solo quando:

- è stata pronunciata separazione giudiziale o è intervenuta l'omologazione della separazione consensuale ai sensi dell'articolo 711 del codice di procedura civile, ovvero quando è stata ordinata la separazione ai sensi dell'articolo 126 del codice civile;
- la diversa residenza è consentita a seguito dei provvedimenti temporanei ed urgenti del Presidente del Tribunale, nel caso in cui il tentativo di conciliazione sia fallito, per tutelare l'interesse della prole e dei coniugi;
- uno dei coniugi è stato escluso dalla potestà sui figli o è stato adottato il provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare;
- sussiste abbandono del coniuge, accertato in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali;
- è stata proposta domanda di scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio nel caso in cui l'altro coniuge sia stato condannato, con sentenza passata in giudicato, anche per fatti commessi in precedenza: all'ergastolo, vale a dire una pena superiore a quindici anni, anche con più sentenze, per uno o più delitti non colposi, esclusi i reati politici e quelli commessi per motivi di particolare valore morale e sociale;

b) a qualsiasi pena detentiva per il delitto di incesto, violenza carnale, atti di libidine violenta, rapimento a fine di libidine, rapimento di una minore di quattordici anni o inferma, a fine di libidine o di matrimonio, ovvero per induzione, costrizione, sfruttamento o favoreggiamento della prostituzione;

c) a qualsiasi pena per omicidio volontario di un figlio ovvero per tentato omicidio a danno del coniuge o di un figlio;

d) a qualsiasi pena detentiva, con due o più condanne, per i delitti di lesione personale, quando ricorra la circostanza aggravante, di violazione degli obblighi di assistenza familiare, di maltrattamenti in famiglia o verso i fanciulli e di circonvenzione di persone incapaci, in danno del coniuge o di un figlio.

Figli minori. Il figlio minore di anni 18 fa parte sempre del nucleo familiare con il quale convive. Il minore che si trovi in affidamento preadottivo fa parte del nucleo familiare dell'affidatario, anche se risulta nella famiglia anagrafica del genitore. Il minore in affidamento temporaneo è considerato nucleo familiare stante, fatta salva la facoltà del genitore affidatario di considerarlo parte del proprio nucleo familiare. Il minore in affidamento collocato presso comunità è considerato familiare a sé stante.

Ai fini del calcolo dell'ISEE, per le sole prestazioni agevolate rivolte a minorenni, il genitore non convivente nel nucleo familiare, o non coniugato con l'altro genitore, che abbia riconosciuto il figlio, fa parte del nucleo familiare del figlio, a meno che non ricorrano casi particolari riportati più avanti.

Figlio maggiorenne. Il figlio maggiorenne non convivente con i genitori e a loro carico ai fini IRPEF, nel caso non sia coniugato e non abbia figli, fa parte del nucleo familiare dei genitori. Nel caso in cui i genitori appartengano a nuclei familiari distinti, il figlio maggiorenne, se a carico di entrambi, fa parte del nucleo familiare di genitori, da lui identificato.

Convivenza anagrafica. Per convivenza anagrafica s'intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso comune. Il soggetto che si trova in convivenza anagrafica è considerato nucleo familiare a sé stante, salvo che debba essere considerato componente del nucleo familiare del coniuge. Il figlio minore fa parte del nucleo del genitore con cui conviveva prima dell'ingresso in convivenza anagrafica. Se della stessa convivenza anagrafica fanno parte il genitore e il figlio minore, quest'ultimo è considerato componente dello stesso nucleo familiare del genitore. La corretta individuazione dei componenti del nucleo familiare è fondamentale per la determinazione dell'ISEE che viene calcolata, come già detto, sul rapporto tra l'ISE ed un valore denominato Scala di Equivalenza, funzione del nucleo familiare.

A2 Le diverse modalità di applicazione dell'ISEE

Dalla lettura del decreto si possono individuare quattro diverse modalità di applicazione dell'ISEE, a seconda del tipo di prestazioni agevolate richieste:

- 1) applicazione "standard", utilizzata per la generalità delle prestazioni sociali agevolate e illustrata in precedenza;
- 2) applicazione "di favore" prevista per le prestazioni di natura socio-sanitaria;
- 3) applicazione "restrittiva" prevista per le prestazioni di natura residenziale a ciclo continuativo (es. ricovero in RSA);
- 4) applicazione "antielusiva" prevista per le prestazioni relative al diritto allo studio universitario.

La definizione ISEE standard, anche se non compare nel decreto, identifica l'indicatore della situazione economica equivalente di regola utilizzato per accedere alla generalità delle prestazioni sociali agevolate. Le regole applicate nella definizione del nucleo familiare e dei calcoli da effettuare sono quelle illustrate in precedenza.

L'ISEE per prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria. Per le prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria rivolte a persone di maggiore età, l'ISEE viene calcolato in riferimento al nucleo familiare formato dal beneficiario, dal coniuge, dai figli minori di anni 18, nonché dai figli maggiorenni non coniugati, senza figli e conviventi, o a suo carico ai fini IRPEF. Ai fini del calcolo dell'ISEE, per le sole prestazioni sociali agevolate volte a minorenni, il genitore non convivente nel nucleo familiare, non coniugato con l'altro genitore e che abbia riconosciuto il figlio, fa parte del nucleo familiare del figlio, a meno che non ricorra uno dei seguenti casi:

- a) quando il genitore risulti coniugato con persona diversa dall'altro genitore;
- b) quando il genitore risulti avere figli con persona diversa dall'altro genitore;

- c) quando con provvedimento dell'autorità giudiziaria sia stato stabilito il versamento di assegni periodici destinato al mantenimento dei figli;
- d) quando sussiste esclusione dalla potestà sui figli o è stato adottato, ai sensi dell'articolo 333 del codice civile, il provvedimento di allontanamento dalla residenza familiare;
- e) quando risulti accertata in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali, la estraneità in termini di rapporti affettivi ed economici.

Attenzione: per le prestazioni sociali agevolate rivolte ai componenti minorenni, in presenza di genitori non conviventi, nei casi in cui si incorra nelle tipologie delle precedenti lettere a) e b), l'ISEE è integrato di una componente aggiuntiva, calcolata sulla base della situazione economica del genitore non convivente, secondo le modalità stabilite dall'allegato 2, comma 2 del D.P.C.M. Pertanto, per tener conto della situazione economica dei figli non inclusi nel nucleo familiare del beneficiario, è necessario calcolare, per ogni figlio una componente aggiuntiva secondo le seguenti modalità:

- a) deve essere considerata soltanto l'ISE riferito al genitore non convivente, indipendentemente da redditi e patrimoni appartenenti ad altri componenti il suo nucleo familiare;
- b) l'ISE è diviso per il parametro della scala di equivalenza del nucleo familiare di appartenenza;
- c) se la differenza ottenuta è positiva, il 30% della stessa verrà moltiplicato per un fattore di proporzionalità che è uguale a 1 nel caso di un solo figlio non convivente e maggiorato di 0,5 per ogni figlio non convivente successivo al primo, considerando che i figli non conviventi che non fanno parte del nucleo familiare del beneficiario non rilevano ai fini del calcolo del fattore di proporzionalità; se la differenza è negativa, non vi è componente aggiuntiva. Per ottenere la componente aggiuntiva è necessario poi dividere l'importo ottenuto dal calcolo indicato alla precedente lettera c) per il parametro della scala di equivalenza del nucleo familiare del beneficiario. La componente aggiuntiva, calcolata secondo le modalità precedentemente illustrate, integra l'ISEE del beneficiario.

L'ISEE per prestazioni di natura residenziale a ciclo continuativo. In questo caso il decreto introduce tre novità:

1) Il nucleo su cui conteggiare l'ISEE ha una diversa composizione. Infatti è necessario considerare, come componente aggiuntiva, tutti i figli, anche quelli non presenti e conviventi nel nucleo familiare considerati "componente aggiuntiva" del nucleo originario. Questa componente non è considerata:

- quando al figlio, o comunque ad un componente del nucleo, sia stata accertata una condizione di disabilità (media, grave e di non autosufficienza);
- quando risulti accertata, in sede giurisdizionale o dalla pubblica autorità competente in materia di servizi sociali, l'estraneità del figlio in termini di rapporti affettivi ed economici.

2) Le donazioni di cespiti del patrimonio immobiliare del beneficiario, avvenute successivamente alla prima richiesta delle prestazioni di ricovero, continuano ad essere valorizzate nel patrimonio del donante. Allo stesso modo sono valorizzate nel medesimo patrimonio, le

donazioni effettuate nei 3 anni precedenti, se in favore di persone tenute agli alimenti ai sensi dell'articolo 433 del codice civile (figli, fratelli, coniuge, ecc.). Ad esempio: un genitore anziano fa richiesta di ricovero in un istituto e successivamente effettua la donazione della propria abitazione al figlio. Secondo la nuova normativa la rendita dell'immobile continua a pesare sull'ISEE del genitore. Inoltre, considerato che la donazione avvenuta nei confronti del figlio, continuerà a pesare anche se l'avesse effettuata tre anni prima di richiedere il ricovero.

3) Sono definite le esclusioni di alcune spese nel calcolo dell'indicatore della situazione reddituale del richiedente oltre alle modalità di calcolo di redditi e patrimoni della cosiddetta "componente aggiuntiva". Per le sole prestazioni erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo per soggetti non autosufficienti, valgono infatti, le seguenti regole:

a) non si applicano le detrazioni relative alla spesa sostenuta, inclusi contributi versati, per collaboratori domestici e addetti all'assistenza personale oltre alle spese per l'assistenza personale, anche nel caso acquisizione dei servizi presso enti fornitori;

b) in caso di presenza di figli del beneficiario non inclusi nel nucleo familiare, l'ISEE è integrato di una componente aggiuntiva per ciascun figlio, calcolata sulla base della situazione economica del medesimo tenendo conto delle necessità del nucleo familiare di appartenenza secondo le modalità stabilite dall'allegato 2, comma 1 del D.P.C.M. dicembre 2013. Pertanto, per tener conto della situazione economica dei figli non inclusi nel nucleo familiare del beneficiario, è necessario calcolare, per ogni figlio una componente aggiuntiva secondo le seguenti modalità:

- a) deve essere considerata unicamente l'ISE riferito al solo figlio, indipendentemente da redditi e patrimoni appartenenti ad altri componenti del suo nucleo familiare;
- b) le donazioni effettuate a favore del figlio non entrano nel calcolo dell'ISE perché rilevanti in quello del padre;
- c) l'ISE è diviso per il parametro della scala di equivalenza del nucleo familiare di appartenenza;
- d) dal valore ottenuto si devono sottrarre 9.000 euro;
- e) se la differenza ottenuta è positiva, il 20 per cento della stessa sarà sommata all'ISE del genitore; se la differenza è negativa, non vi sarà componente aggiuntiva. Per ottenere la componente aggiuntiva è necessario poi dividere l'importo ottenuto dal calcolo indicato alla precedente lettera e) per il parametro della scala di equivalenza del nucleo familiare del beneficiario. Le componenti aggiuntive, calcolate per ciascun figlio secondo le modalità precedentemente illustrate, integrano l'ISEE del beneficiario.

L'ISEE per prestazioni per il diritto allo studio universitario. Il decreto si occupa anche delle diffuse agevolazioni in ambito universitario (riduzioni delle tasse universitarie, facilitazioni per mensa, alloggi, ecc.) che sono già subordinate alla presentazione dell'ISEE. Anche in questo caso il decreto tenta di contenere eventuali abusi o distorsioni precisando in modo restrittivo a quale nucleo familiare si debba fare riferimento. Lo studente continua a far parte dello stesso nucleo dei genitori

anche se vive presso una residenza diversa dal nucleo familiare d'origine a meno che non ricorrano entrambi i seguenti requisiti:

a) residenza fuori dall'unità abitativa della famiglia di origine, da almeno due anni rispetto alla data di presentazione della prima domanda di iscrizione in assoluto a ciascun corso di studi, in alloggio non di proprietà di un suo membro;

b) presenza di una adeguata capacità di reddito, definita con decreto ministeriale. I genitori tra loro non conviventi, fanno parte dello stesso nucleo familiare dello studente, ad eccezione, se coniugati, dei casi precedentemente citati in riferimento alle regole sulla composizione del nucleo familiare e, se non coniugati, dei casi di esclusione previsti per le prestazioni sociali agevolate a favore di minorenni. Per i corsi di dottorato di ricerca il nucleo familiare del richiedente i benefici è formato esclusivamente dallo stesso richiedente, dal coniuge, dai figli minori di anni 18, nonché dai figli maggiorenni, secondo le regole generali previste per la composizione del nucleo familiare. Riguardo agli studenti stranieri o a quelli italiani residenti all'estero la condizione economica viene definita attraverso l'Indicatore della Situazione Economica equivalente all'estero, calcolato sommando i redditi percepiti all'estero e il 20% dei patrimoni posseduti sempre all'estero.

L'ISEE corrente. Fra le novità introdotte dalla riforma ISEE c'è il cosiddetto ISEE corrente, che consente di correggere un indicatore della situazione economica equivalente in corso di validità, in presenza di particolari situazioni che comportano una rilevante variazione. La variazione deve essere pari ad almeno il 25% dell'indicatore della situazione reddituale e deve essere accompagnata da un significativo cambiamento nella posizione lavorativa di almeno uno dei componenti del nucleo familiare nei 18 mesi precedenti la richiesta di prestazione. Nel caso di un dipendente a tempo indeterminato, è possibile chiedere l'ISEE corrente in caso di perdita del lavoro, ma anche di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa. Per un dipendente a tempo determinato, la condizione è che ci siano stati almeno 120 giorni di contratto a termine nei 12 mesi precedenti alla cessazione del rapporto. Per un lavoratore autonomo, in caso di cessazione un'attività che sia proseguita per almeno 12 mesi. Mantenendo quindi l'indicatore della situazione patrimoniale e il parametro della scala di equivalenza, l'ISEE corrente si ottiene sostituendo all'indicatore della situazione reddituale, calcolato in via ordinaria con i redditi, conseguiti nel secondo anno precedente la domanda, l'indicatore composto utilizzando i redditi conseguiti negli ultimi 12 mesi (da lavoro dipendente da attività d'impresa o di lavoro autonomo, da trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari). La richiesta di ISEE corrente si presenta compilando un apposito modulo sostitutivo, con il quale in pratica si rettifica la domanda, precedentemente presentata, allegando poi allo stesso la documentazione e la certificazione testante questa variazione della condizione lavorativa. La validità dell'ISEE corrente, a differenza dell'ISEE ordinario (che vale per l'intero anno in cui è stata presentata, fino al 15 gennaio dell'anno successivo), è di due mesi, a partire dal momento della presentazione del modello sostitutivo.

Reddito di Cittadinanza. Le condizioni di base per la corresponsione del RdC sono:

- Essere cittadini italiani, europei o lungo soggiornanti e risiedere in Italia da almeno 10 anni, di cui gli ultimi 2 in via continuativa;
- ISEE inferiore a 9.360 euro annui;

- Patrimonio immobiliare, diverso dalla prima casa di abitazione, fino ai 30.000 euro annui;
- Patrimonio finanziario non superiore a 6.000 euro che può arrivare fino a 20.000 per le famiglie con persone disabili.

Ai fini del diritto al reddito di cittadinanza e della sua quantificazione, il reddito da integrare è dato dalla differenza tra due grandezze:

- a) la soglia di “reddito familiare” stabilita dal provvedimento, pari a 6.000 euro annui per un nucleo di un componente (9.360 se in affitto) e a un importo equivalente per gli altri nuclei (art. 2, comma 4 del D.L. 4/2019);
- b) il “reddito familiare” stesso cioè la componente reddituale dell’ISE, considerata al lordo degli importi, spese e franchigie detratte ai fini dell’ISEE (art. 2, comma 6).

Se questa differenza è di segno positivo, il nucleo ha diritto al reddito. Per determinare la soglia di “reddito familiare” per i nuclei di 2 o più componenti, l’importo di 6.000 (o 9.360) euro annui va moltiplicato per la scala di equivalenza del Reddito di Cittadinanza che tiene conto della numerosità e della composizione per età del nucleo familiare.

Il messaggio trasmesso con l’introduzione del RdC sembrerebbe indicare che le uniche soglie da considerare fossero l’ISEE (9.360 euro) e il patrimonio immobiliare e mobiliare (rispettivamente 30.000 euro e da un minimo di 6.000 a un massimo di 20.000). Nella realtà il valore dell’ISEE non è il solo parametro da considerare ai fini dell’importo del reddito di cittadinanza, poiché la soglia di riferimento è quella di “reddito familiare”.

A3 La procedura operativa

Dalla compilazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica al ricevimento del certificato ISEE da parte dell’INPS. Per richiedere il calcolo dell’ISEE, è necessario presentare un modello compilato denominato Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU), ad uno dei seguenti uffici competenti:

- i Centri di Assistenza Fiscale (CAF);
- gli uffici degli enti che erogano le varie prestazioni richieste;
- gli uffici dell’INPS della propria zona.

Verrà inoltre attivata una modalità di presentazione online su apposita piattaforma web gestita dall’INPS, dove il richiedente potrà direttamente inoltrare la DSU. Il richiedente deve presentare un’unica dichiarazione sostitutiva in riferimento al proprio nucleo familiare. La DSU ha validità dal momento della presentazione fino al 15 gennaio dell’anno successivo, ma il cittadino ha la possibilità di presentare, entro tale periodo di validità, una nuova dichiarazione, per far rilevare i mutamenti delle condizioni familiari ed economiche ai fini del calcolo dell’ISEE del proprio nucleo familiare. Saranno gli enti erogatori a stabilire, per le prestazioni da essi erogate, la decorrenza degli effetti di tali nuove dichiarazioni ed a richiedere la presentazione di una DSU aggiornata nel caso di variazioni del nucleo familiare o in presenza delle condizioni richieste per la presentazione dell’ISEE corrente. Il modello della nuova DSU e quello dell’attestazione, che verrà rilasciata al richiedente, assieme alle relative istruzioni per la compilazione, sono definiti da un provvedimento del Ministero del lavoro, di concerto con quello dell’Economia, su proposta INPS e sentiti l’Agenzia delle entrate e il Garante per la protezione dei dati personali. Questo provvedimento ministeriale è stato adottato il 7 novembre 2014. Secondo quanto previsto dallo stesso decreto, la DSU avrà carattere modulare e si comporrà di:

- un modello base relativo al nucleo familiare;

- fogli allegati relativi ai singoli componenti del nucleo;
- moduli aggiuntivi, che potrebbe essere necessario compilare in caso di richiesta di prestazioni agevolate di natura socio-sanitaria erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo o di prestazioni a favore di minorenni;
- moduli sostitutivi, in caso di richiesta dell'ISEE corrente;
- moduli integrativi da utilizzare per correggere inesattezze, individuate dal richiedente, nei dati acquisiti dagli archivi amministrativi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate su elementi non autodichiarati, nonché sul valore sintetico dei componenti il patrimonio mobiliare, o per ottenere una attestazione provvisoria dell'ISEE nel caso in cui, trascorsi quindici giorni lavorativi dalla data di presentazione della DSU, il richiedente non abbia ricevuto da parte dell'INPS l'attestazione ISEE. Nel caso in cui le componenti autocertificate non siano variate rispetto ad una eventuale DSU precedente, il richiedente potrà presentare una dichiarazione semplificata. Ai soli fini dell'accesso alle prestazioni agevolate di natura sociosanitaria, il dichiarante può compilare la DSU riferita al nucleo familiare ristretto. Se nel corso di validità di tale DSU, a seguito di richiesta di altre prestazioni sociali agevolate, si renda necessario integrarla con informazioni su altri soggetti, il dichiarante potrà allegare solamente i fogli allegati relativi ai componenti del nucleo non già inclusi.

Ai fini della presentazione della DSU, dovranno essere autocertificati dal dichiarante:

- la composizione del nucleo familiare e le informazioni necessarie alla determinazione del valore della scala di equivalenza;
- l'indicazione di eventuali soggetti rilevanti ai fini del calcolo delle componenti aggiuntive;
- l'eventuale condizione di disabilità e non autosufficienza dei componenti il nucleo;
- l'identificazione della casa di abitazione del nucleo familiare;
- il reddito complessivo, limitatamente ai casi di esonero dalla presentazione della dichiarazione, ovvero di sospensione degli adempimenti tributari a causa di eventi eccezionali;
- le componenti reddituali soggette a imposta sostitutiva o a ritenuta titolo d'imposta, limitatamente ai redditi diversi da quelli prodotti con riferimento al regime dei contribuenti minimi, al regime di vantaggio imprenditoriale giovanile e lavoratori in mobilità e al regime delle nuove iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo; oltre a questi, si considerano anche i redditi derivanti dalla locazione di immobili assoggettati a cedolare secca. Per queste specifiche tipologie esiste comunque l'obbligo produrre la dichiarazione reddituale e pertanto non devono essere inserite nella domanda;
- le componenti reddituali esenti da imposta, nonché i redditi da lavoro pendente prestato all'estero e tassati esclusivamente nello stato estero in base alle vigenti convenzioni contro le doppie imposizioni; i proventi derivanti da attività agricole, svolte anche in forma associata, per le quali esiste l'obbligo alla presentazione della dichiarazione IVA; gli assegni di mantenimento di figli effettivamente percepiti; i redditi fondiari relativi a beni non locati soggetti alla disciplina dell'IMU e non presenti nel reddito complessivo; il reddito lordo dichiarato ai fini fiscali nel paese di residenza da parte degli appartenenti al nucleo iscritti

nelle anagrafi dei cittadini italiani residenti all'estero; le componenti reddituali relative ai trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, (incluse carte di debito) a qualunque titolo, erogate da amministrazioni pubbliche ad eccezione di quelle erogate dall'INPS;

- l'importo degli assegni periodici effettivamente corrisposti;
- il valore del canone di locazione annuo nel caso in cui il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione;
- in presenza di soggetto non autosufficiente, le spese per assistenza personale, sia relativa a personale assunto direttamente, sia in caso di acquisto dei servizi presso enti fornitori, o la retta versata per l'ospitalità alberghiera, in caso di ricovero presso "case protette";
- le componenti del patrimonio immobiliare posseduto in Italia ed all'estero oltre all'eventuale debito residuo per mutui contratti sugli stessi immobili;
- le donazioni di cespiti, in caso di richiesta di prestazioni erogate in ambiente residenziale a ciclo continuativo;
- gli autoveicoli ed i motoveicoli di cilindrata di 500 cc e superiore, nonché le navi e imbarcazioni da diporto. Questi ultimi elementi dovranno essere forniti non per il calcolo dell'ISEE, nel quale non rilevano, ma solo ed esclusivamente ai fini della programmazione, secondo criteri selettivi, dell'attività di accertamento. Sono, inoltre, autodichiarate dal soggetto dichiarante le componenti del patrimonio mobiliare in attesa che le informazioni vengano acquisite, sotto forma di valore sintetico, direttamente nell'apposita sezione dell'anagrafe tributaria. Nei prossimi anni, con l'evoluzione dei sistemi informatici e dell'assetto dei relativi flussi, l'elenco delle informazioni di cui si chiede autodichiarazione da parte del dichiarante potrà essere modificato, inoltre sarà possibile integrare il modello-tipo di DSU anche in relazione alle esigenze di controllo dei dati autocertificati.

L'INPS determinerà l'ISEE sulla base delle suddette componenti autodichiarate, degli elementi acquisiti dall'Agenzia delle entrate oltre a quelli presenti nei propri archivi amministrativi e, entro il secondo giorno lavorativo successivo a quello dell'acquisizione dei dati dell'anagrafe tributaria, renderà disponibile l'attestazione ISEE che potrà essere prelevata direttamente dal portale web dell'INPS, presso le sedi territoriali della stessa INPS, oppure presso il soggetto che ha ricevuto la DSU, se preventivamente autorizzato. L'attestazione riporterà l'ISEE, il contenuto della DSU, nonché gli elementi informativi necessari al calcolo acquisiti dagli archivi amministrativi. Nel caso di richiesta di prestazioni socio sanitarie, di servizi rivolte ai minori o per il diritto allo studio, l'attestazione riporterà anche il valore dell'ISEE relativo a tali erogazioni.

Inoltre, l'attestazione riporterà analiticamente anche le eventuali omissioni e/o difformità, rilevate dall'INPS per il tramite dell'Agenzia delle entrate o le altre amministrazioni pubbliche in possesso dei dati rilevanti per la DSU.

Nel caso in cui siano rilevate omissioni o difformità, il soggetto che richiede la prestazione potrà presentare una nuova DSU, oppure potrà comunque richiedere la prestazione mediante l'attestazione relativa la dichiarazione presentata riportante le omissioni o le difformità rilevate. La dichiarazione è valida ai fini dell'erogazione della prestazione, fatto salvo il diritto degli enti erogatori di richiedere idonea documentazione atta a mostrare la completezza e veridicità dei dati indicati nella dichiarazione. Nel caso di imminente scadenza dei termini per l'accesso alla presta2

ne agevolata richiesta, il dichiarante può comunque presentare la domanda insieme alla ricevuta di presentazione della DSU ad un soggetto abilitato la sua ricezione. Sarà poi l'ente erogatore che provvederà autonomamente a acquisire successivamente l'attestazione ISEE prelevandola dal sistema informatico dell'INPS. L'attestazione può, nel periodo di validità della DSU, essere richiesta all'INPS da qualunque componente il nucleo familiare, mediante accesso all'area servizi del portale web o tramite le sedi territoriali competenti.

Se il soggetto che richiede la prestazione sociale agevolata, o un altro componente del suo nucleo familiare, ha già presentato la DSU, l'ente erogatore richiede l'ISEE all'INPS accedendo direttamente al sistema informatico. Ai fini dell'accertamento dei requisiti, l'INPS renderà disponibile agli enti erogatori utilizzatori della DSU presso i quali il richiedente ha presentato specifica domanda di prestazioni sociali agevolate, l'ISEE e la composizione del nucleo familiare, nonché, ove necessario, le informazioni analitiche pertinenti e non eccedenti per le medesime finalità. L'ente erogatore verificherà, in particolare, all'INPS, anche le informazioni analitiche necessarie contenute nella DSU quando procede ai controlli, oppure all'accertamento dei requisiti per il mantenimento dei trattamenti da esso erogati.

Tabella 1.1 - La riforma dell'ISEE in sintesi: l'indicatore della situazione reddituale

Pre-riforma	Riforma
Indicatore Situazione Reddituale	
Redditi imponibili ai fini IRPEF	Redditi imponibili ai fini IRPEF
+ redditi imponibili ai fini IRAP	+ redditi imponibili ai fini IRAP
+ rendita patrimonio mobiliare	+ rendita patrimonio mobiliare
	+ redditi esenti da imposta
– canone locazione fino a un massimo di 5.164,15	– canone di locazione fino a un massimo di 7.000 € più 500 € per ogni figlio superiore al secondo
	– 20% redditi dipendenti fino a un massimo di 3.000 €
	– 20% redditi pensioni fino a un massimo di 1.000 €
	– spese sanitarie disabili fino a un massimo di 5.000 € e – detrazioni per spese certificate

Nota: I redditi esenti da imposta includono i trasferimenti monetari a qualunque titolo percepiti dalla pubblica amministrazione, quali per esempio assegni al nucleo familiare, borse di studio, pensione di guerra, assegno sociale, pensione di invalidità, indennità di accompagnamento.

Tabella 1.2 - La riforma dell'ISEE in sintesi: indicatore della situazione patrimoniale

Pre-riforma	Riforma
Indicatore della Situazione Patrimoniale	
Patrimonio mobiliare al netto di 15.493,71 €	Patrimonio mobiliare al netto di 6.000 €, 2.000 € per ogni componente fino a un massimo di 10.000 €, e 1.000 € per ogni figlio convivente successivo al secondo
+ Patrimonio immobiliare dell'abitazione di residenza al valore ICI al netto del valore massimo tra il mutuo residuo e 51.645,57 €	+ i 2/3 del patrimonio immobiliare dell'abitazione di residenza al valore IMU al netto del mutuo residuo e di 52.500 € più 2.500 € per ogni figlio successivo al secondo
+ Patrimonio immobiliare (non abitazione di residenza) al netto del mutuo residuo	+ Patrimonio immobiliare (non abitazione di residenza) al netto del mutuo residuo

Nota: Il patrimonio immobiliare al valore IMU è circa 1,6 il patrimonio immobiliare al valore ICI.

Tabella 1.3 - Scale di equivalenza ISEE pre-riforma e riforma

Scale di equivalenza di base		Pre-Riforma	Riforma
	1° componente	1,00	1,00
	2° componente	0,57	0,57
	3° componente	0,47	0,47
	4° componente	0,42	0,42
	5° componente	0,39	0,39
	6° e più componenti	0,35	0,35
Maggiorazioni riconosciute a			
<i>Nuclei familiari numerosi</i>	3 figli	-	0,20
	4 figli	-	0,35
	5 o più figli	-	0,50
<i>Mono-genitore</i>	con figli minori	0,20	0,20
	almeno un figlio minore di 3 anni	-	0,10
<i>Nuclei familiari con due genitori</i>	entrambi lavorano e con figli minori	0,20	0,20
	almeno un figlio minore di 3 anni	-	0,10
<i>Invalidità</i>	per ogni componente con invalidità superiore al 66% o handicap psicofisico permanente	0,50	0,50

Tabella 1.4 - Statistiche descrittive ISEE e sue componenti pre-riforma e riforma

	% di zeri	Media	Mediana	D.S.
<i>Pre-riforma</i>				
ISR - Indicatore Situazione Reddituale	1,54	35116	27605	34053
ISP - Indicatore Situazione Patrimoniale	43,44	41981	6784	82294
20% ISP		8396	1357	16459
ISE - Indicatore Situazione Economica	1,48	43512	32603	43788
Scala di Equivalenza		1,88	2,04	0,65
ISEE - Indicatore Situazione Economica Equivalente	1,48	23936	18187	23754
<i>Riforma</i>				
ISR - Indicatore Situazione Reddituale	1,11	32760	25217	32873
ISP - Indicatore Situazione Patrimoniale	33,48	54796	21135	92367
20% ISP		10959	4227	18473
ISE - Indicatore Situazione Economica	1,07	43720	32394	44300
Scala di Equivalenza		1,81	1,57	0,65
ISEE - Indicatore Situazione Economica Equivalente	1,07	24658	18659	24163

Nota: D.S. indica la deviazione standard.

Tabella 1.4bis - Sintesi degli effetti della riforma per area geografica e tipologie di famiglie

	Intera popolazione			Popolazione con ISEE Pre-riforma < 7000		
	% popolazione	Variazione media		% popolazione	Variazione media	
	ISEE R > Pre-R	euro	%	ISEE R > Pre-R	euro	%
Italia	48,83	722	3,02	50,03	1935	55,16
Nord-Ovest	48,20	542	1,95	43,01	1412	39,04
Nord-Est	49,51	504,89	1,81	42,56	1560	40,44
Centro	51,39	987,57	3,95	55,02	2392	68,94
Sud-Isole	46,65	825,44	4,96	52,03	2009	58,97
Monogenitori	34,33	-85	-0,77	25,39	-221	-7,17
Coppia con minori	34,34	-323	-1,60	27,79	-88	-2,02
Famiglie numerose	21,72	-1076	-5,67	32,11	-28	-0,69
Singles anziani	48,92	481	2,08	34,01	1014	27,25
Coppie anziane	70,35	1231	3,86	68,75	1437	33,61
Fam. con invalidi	89,45	5998	44,90	86,58	4903	150,31
Fam. proprietarie di casa	58,89	1232	4,58	70,22	3326	90,75

Tabella 1.5 - Statistiche descrittive del patrimonio mobiliare e immobiliare pre-riforma e riforma

	% di zero	Media	Mediana	D.S.
<i>Pre-riforma</i>				
Patrimonio mobiliare	73,55	9776	0	31037
Patrimonio immobiliare	52,57	32205	0	69528
<i>Riforma</i>				
Patrimoni mobiliare	73,05	9943	0	31132
Patrimonio immobiliare	39,67	44853	14616	79923

Nota: D.S. indica la deviazione standard.

Tabella 1.6 - Statistiche descrittive ISEE e sue componenti pre-riforma e riforma per macro regioni

	Nord-Ovest 4878 (23,31) ^{a)}				Nord-Est 5004 (23,91) ^{a)}				Centro 6002 (24,10) ^{a)}				Sud-Isole 5044 (28,70) ^{a)}			
	% di zeri	Media	Mediana	D.S.	% di zeri	Media	Mediana	D.S.	% di zeri	Media	Mediana	D.S.	% di zeri	Media	Mediana	D.S.
<i>Pre-riforma</i>																
ISR	1,2	38025	29633	36548	0,68	39694	32455	37129	1,21	36958	29748	33486	2,82	27422	21012	27953
ISP	37,81	50831	12409	92504	34,13	51707	16660	89902	40,19	45193	10469	82885	58,43	23998	0	60552
20 ISP		10166	2482	18501		10342	3332	17980		9039	2094	16577		4800	0	12110
ISE	1,14	48191	36245,8	48423	0,59	50035	39427	47208	1,17	45997	35138	42731	2,73	32221	23448	34650
Scala		1,75	1,57	0,61		1,83	1,57	0,64		1,89	2,04	0,65		2	2,04	0,66
ISEE	1,14	27734	21768	26053	0,59	27878	22196	25386	1,17	25020	19213	23229	2,73	16654	12039	18597
<i>Riforma</i>																
ISR	0,88	35342	26932	35582	0,55	36790	29366	36174	0,83	34502	27183	32286	1,98	25869	19547	26547
ISP	29,8	64572	26848	103371	27,27	66143	33800	100138	30,21	59086	25967	92790	44,35	33817	5569	69417
20 ISP		12915	5370	20674		13229	6760	20028		11817	5193	18558		6764	1114	13884
ISE	0,84	48257	35816	49322	0,53	50019	38898	47858	0,81	46319	34911	43206	1,92	32633	23405	34750
Scala		1,7	1,57	0,61		1,79	1,57	0,65		1,81	1,57	0,65		1,91	2,04	0,68
ISEE	0,84	28276	21895	26811	0,53	28383	22090	25744	0,81	26008	19638	23764	1,92	17479	12637	18662

Nota: D.S. indica la deviazione standard. ^{a)} la prima cifra riporta la numerosità assoluta del campione, mentre tra parentesi la percentuale.

Tabella 1.7 - Effetti della riforma per famiglie monogenitoriali con figli minori

	Monogenitore con figli minori 469 (2,24) ^{a)}			
	% di zeri	Media	Mediana	D.S.
Pre-riforma				
ISR	7,89	18596	16005	17185
ISP	68,44	16421	0	45142
20% ISP		3284	0	9028
ISE	7,68	21880	17395	22540
Scala di equivalenza		2	1,77	0,29
ISEE	7,68	11106	8761	11389
Riforma				
ISR	8,1	16984	14030	16728
ISP	57,14	24631	0	59909
20% ISP		4926	0	11982
ISE	7,89	21910	16003	24412
Scala di equivalenza		2,02	1,77	0,33
ISEE	7,89	11021	7927	12283

Nota: D.S. indica la deviazione standard. ^{a)} la prima cifra riporta la numerosità assoluta del campione, mentre tra parentesi la percentuale calcolato sul totale dei dati IT-SILC.

Tabella 1.8 - Effetti della riforma per coppie con figli minori

	Coppia con figli minori 5175 (24,73) ^{a)}			
	% di zeri	Media	Mediana	D.S.
Pre-riforma				
ISR	0,75	43766	36959	38395
ISP	42,86	36654	7362	68461
20% ISP		7331	1472	13692
ISE	0,68	51096	40981	46218
Scala di equivalenza		2,54	2,46	0,38
ISEE	0,68	20154	16377	17365
Riforma				
ISR	0,70	40601	33344	37709
ISP	31,86	49913	21867	78856
20% ISP		9983	4373	15771
ISE	0,64	50584	39651	46982
Scala di equivalenza		2,56	2,46	0,41
ISEE	0,64	19831	15687	17412

Nota: D.S. indica la deviazione standard. ^{a)} la prima cifra riporta la numerosità assoluta del campione, mentre tra parentesi la percentuale calcolata sul totale dei dati IT-SILC.

Tabella 1.9 - Effetti della riforma per famiglie numerose con figli minori

	Nuclei familiari con 3 o più figli 1165 (5.57) ^{a)}			
	% di zeri	Media	Mediana	D.S.
Pre-riforma				
ISR	1,29	48974	37083	56350
ISP	45,67	43999	5743	92131
20% ISP		8800	1149	18426
ISE	1,20	57774	41087	67028
Scala di equivalenza		3,06	3,05	0,36
ISEE	1,20	18988	13468	22209
Riforma				
ISR	1,03	45916	34131	55301
ISP	35,62	56641	19000	103147
20% ISP		11328	3800	20629
ISE	0,94	57245	39510	67476
Scala di equivalenza		3,2	3,05	0,34
ISEE	0,94	17911	12351	21099

Nota: D.S. indica la deviazione standard. ^{a)} la prima cifra riporta la numerosità assoluta del campione, mentre tra parentesi la percentuale calcolata sul totale dei dati IT-SILC.

Tabella 1.10 - Effetti della riforma per single anziani

	Adulti con più di 65 anni 2269 (10,84) ^{a)}			
	% di zeri	Media	Mediana	D.S.
Pre-riforma				
ISR	1,63	16605	13488	17893
ISP	51,65	32728	0	68327
20% ISP		6546	0	13665
ISE	1,59	23151	15909	25799
Scala di equivalenza		1	1	0
ISEE	1,59	23151	15909	25799
Riforma				
ISR	0,62	15722	12505	17384
ISP	43,72	39549	8493	72090
20% ISP		7910	1699	14418
ISE	0,62	23632	16579	25605
Scala di equivalenza		1	1	0
ISEE	0,62	23632	16579	25605

Nota: D.S. indica la deviazione standard. ^{a)} la prima cifra riporta la numerosità assoluta del campione, mentre tra parentesi la percentuale calcolata sul totale dei dati IT-SILC.

Tabella 1.11 - Effetti della riforma per coppie anziane

	Coppie con più di 65 anni 2752 (13,15) ^{a)}			
	% di zeri	Media	Mediana	D.S.
Pre-riforma				
ISR	0,25	40313	30147	35765
ISP	26,31	79654	34354	122936
20% ISP		15931	6871	24587
ISE	0,25	56244	40583	53132
Scala di equivalenza		1,76	1,57	0,31
ISEE	0,25	31893	22914	30248
Riforma				
ISR	0,11	38093	27983	34819
ISP	16,5	100660	56141	135383
20% ISP		20132	11228	27077
ISE	0,11	58225	42183	54331
Scala di equivalenza		1,76	1,57	0,32
ISEE	0,11	33124	23899	31095

Nota: D.S. indica la deviazione standard. ^{a)} la prima cifra riporta la numerosità assoluta del campione, mentre tra parentesi la percentuale calcolata sul totale dei dati IT-SILC.

Tabella 1.12 - Statistiche descrittive ISEE e sue componenti pre-riforma e riforma per condizione abitativa

	Casa di proprietà 15660 (74,83) ^{a)}				Altra condizione abitativa 5268 (25,17) ^{a)}			
	% di zeri	Media	Mediana	D.S.	% di zeri	Media	Mediana	D.S.
Pre-riforma								
ISR	0,03	38862	31122	36441	6,06	23979	18681	22214
ISP	31,99	52647	17625	90414	77,47	10273	0	35497
20% ISP		10529	3525	18083		2055	0	7099
ISE	0,03	49392	37980	46984	5,79	26033	19542	25438
Scala		1,90	2,04	0,64		1,81	1,57	0,68
ISEE	0,03	26880	20896	25199	5,79	15184	11872	15863
Riforma								
ISR	0,03	36472	28545	35234	4,33	21728	16643	20978
ISP	18,47	68706	36224	98961	78,11	13447	0	49971
20% ISP		13741	7245	19792		2689	0	9994
ISE	0,02	50213	38219	47208	4,20	24417	17480	25960
Scala		1,82	1,57	0,64		1,76	1,57	0,69
ISEE	0,02	28112	21762	25418	4,20	14389	10780	16061

Nota: D.S. indica la deviazione standard. ^{a)} la prima cifra riporta la numerosità assoluta del campione, mentre tra parentesi la percentuale.

Tabella 1.13 - Efficienza del targeting

	ISEE pre-riforma		ISEE post-riforma	
	Errore di tipo		Errore di tipo	
	I	II	I	II
Intero campione	8,73% (1,655)	29,16% (575)	7,35% (1,394)	32,20% (635)
Famiglie monogenitoriali	27,02% (97)	12,73% (14)	30,92% (111)	11,82% (13)
Coppie con figli minori	6,41% (299)	28,54% (145)	7,61% (355)	24,41% (124)
Famiglie numerose	10,68% (104)	25,65% (49)	12,42% (121)	19,37% (37)
Famiglie con disabili:				
al lordo spese sanitarie	23,55% (382)	18,80% (78)	10,97% (178)	41,45% (172)
al netto spese sanitarie	-	-	22,69% (368)	17,59% (73)
Famiglie con non-autosufficienti:				
al lordo spese sanitarie e assistenza domiciliare	31,71% (345)	8,08% (8)	6,99% (76)	43,43% (43)
al netto spese sanitarie e assistenza domiciliare	-	-	25,64% (279)	14,14% (14)

Nota: L'errore di tipo I misura la proporzione di famiglie incorrettamente classificate come povere e quindi incluse in programmi di welfare, mentre l'errore di tipo II misura la proporzione di famiglie incorrettamente classificate non povere e quindi escluse da programmi di welfare. Tra parentesi è riportata la numerosità delle singole tipologie familiari.

Figura 1.1 - Distribuzione ISEE pre-riforma e riforma

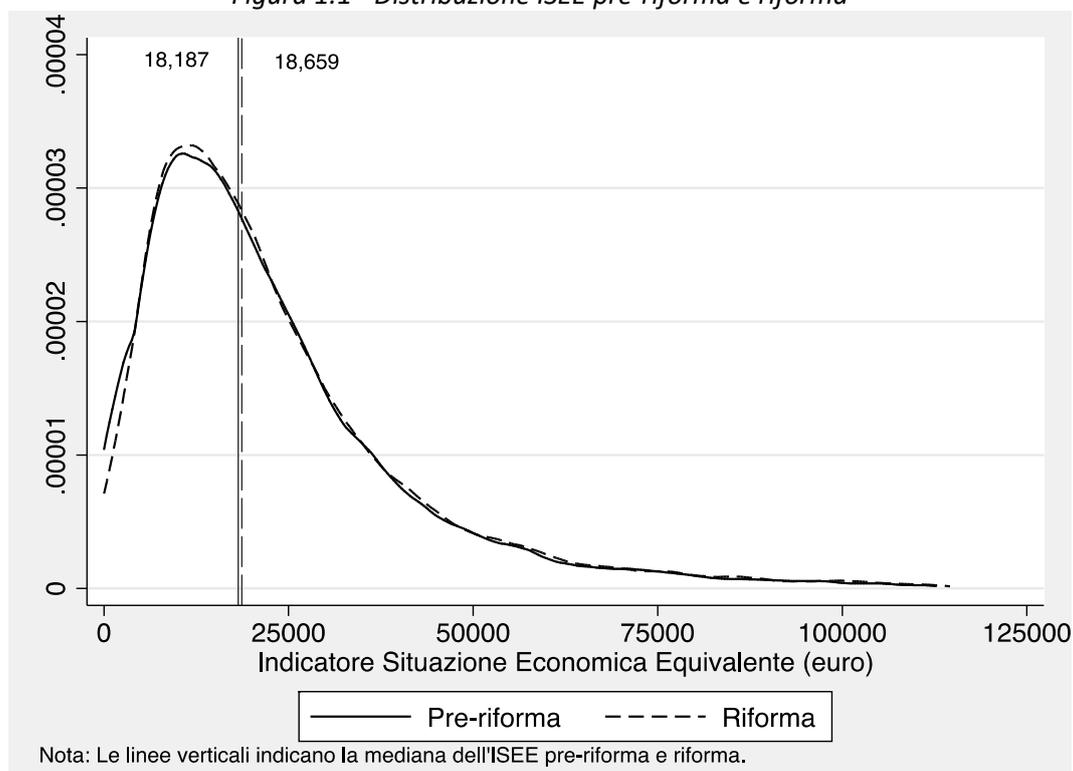
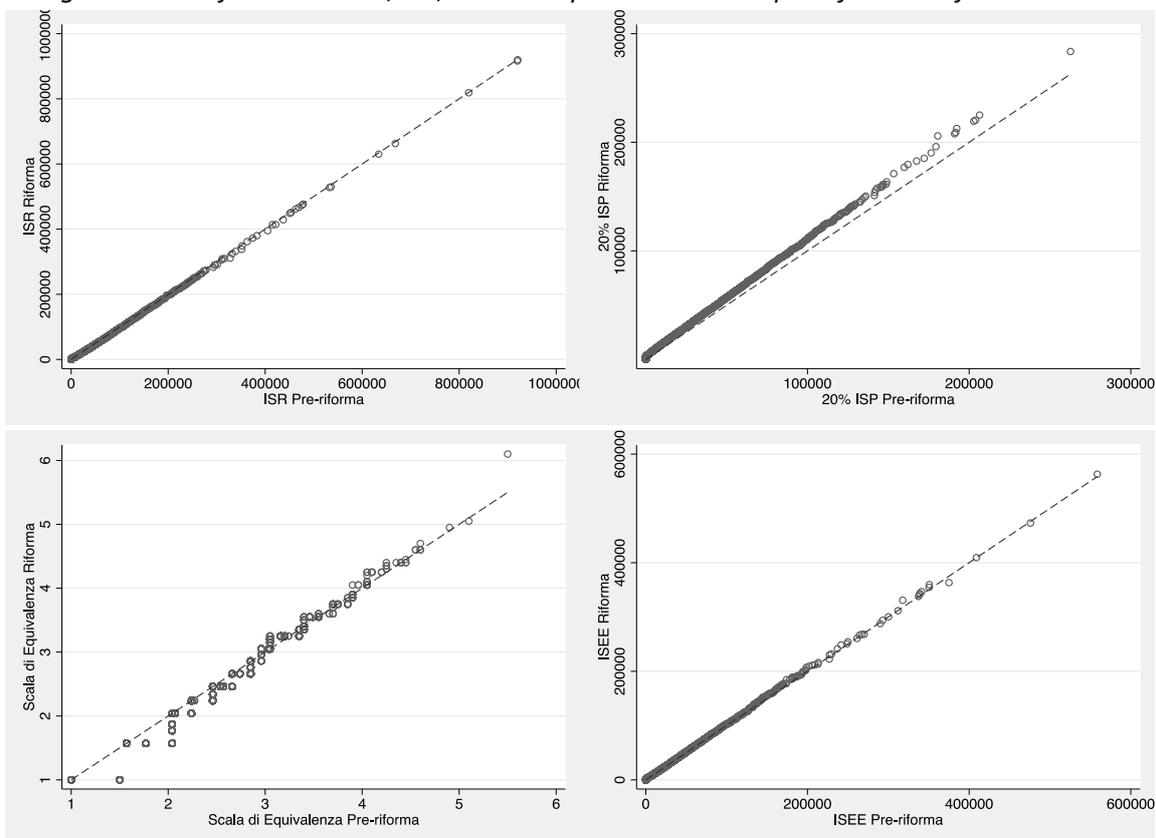


Figura 1.2. Confronto dell'ISR, ISP, scala di equivalenza e ISEE pre-riforma e riforma – Italia



Appendice B

Scala di Equivalenza EASY-ISEE (EI)

	Nuovo FF
Composizione familiare	
1 ° componente	1.0
Single o monogenitore	0.6
se Monogenitore con figli minori	0.4
se anche vedovo/a con figli minori	0.2
Coppia	2.0
Figlio 0-5	0.7
Figlio 6-13	0.6
Figlio 14-18	0.5
Figlio studente 19-26	0.4
Adulto aggiuntivo	0.3
Coppia giovane con capofamiglia <40 anni	0.4
Gemelli fino a 10 anni	0.3 x (N gemelli-1)
Condizione lavorativa Genitori (con figli minori)	
Entrambi i genitori lavorano (scala x ogni coniuge)	0.1
Monogenitore lavoratore	0.2
Entrambi i genitori disoccupati (scala x ogni coniuge)	0.2
Monogenitore non lavoratore	0.4
Invalidità	
Media	0.5
Grave	0.85
Non autosufficiente	1.2
Minorenne disabile	0.2
Grave esclusione abitativa	
Senza tetto o senza casa	0.6
Sistemazioni insicure o sistemazioni inadeguate	0.3

Capitolo 2 –Distribuzione dell’ISEE in Lombardia

L’analisi della distribuzione dell’ISEE in Lombardia è stata condotta sia sul dataset EUSILC 2017, di fonte ISTAT, sia su un dataset di Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU), di fonte INPS, per richiesta di ISEE ordinari.

Le famiglie sono state ripartite in undici tipologie di nuclei familiari, in particolare:

- persona sola con meno di 35 anni;
- persona sola dai 35 ai 64 anni;
- persona sola con più di 64 anni;
- monogenitore;
- coppia con un figlio;
- coppia con due figli;
- coppia con tre e più figli;
- coppia senza figli con persona di riferimento con meno di 35 anni;
- coppia senza figli con persona di riferimento dai 35 ai 64 anni;
- coppia senza figli con persona di riferimento con più di 64 anni;
- altre tipologie familiari.

Per ogni tipologia familiare sono state estrapolate statistiche relative alle componenti reddituale e patrimoniale e alla scala di equivalenza nazionale per fasce di ISEE, riportando anche il peso medio di una nuova scala di equivalenza, identificata con SE-EI, del tutto compatibile con l’art 3¹⁴ della LR 10/2017 e sue modifiche, in grado di caratterizzare in modo più accurato la struttura delle famiglie al fine di migliorare l’efficienza del targeting di particolari misure sociali agevolate, ed il corrispondente valore ISEE-EI.

¹⁴ Nella determinazione dei criteri e delle modalità attuative del fattore famiglia lombardo, la Giunta regionale, tenuto conto della rilevanza del numero dei componenti del nucleo familiare, compresi i minori in affidato, si attiene ai seguenti principi:

a) definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale che tengano conto, a parità di altri fattori:

1) della presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità e di non autosufficienti, così come individuate ai sensi dell’Allegato 3 al d.p.c.m. 159/2013;

2) della composizione del nucleo familiare, dell’età dei figli e dello stato di famiglia monogenitoriale, nonché, nel caso di genitori separati, del contributo per il mantenimento dei figli stabilito a seguito di provvedimento dell’Autorità giudiziaria.

d) introduzione di elementi di priorità per le famiglie che hanno in essere un mutuo per l’acquisto dell’abitazione principale, per l’anzianità di residenza in regione Lombardia, a parità di altri fattori, per la presenza di persone anziane, non autosufficienti e di disabili, per le madri in accertato stato di gravidanza, in coerenza con gli ambiti e i servizi ai quali il fattore famiglia lombardo viene applicato.

2. La Regione garantisce ai cittadini la gratuità del servizio di elaborazione dell’indicatore fattore famiglia lombardo.

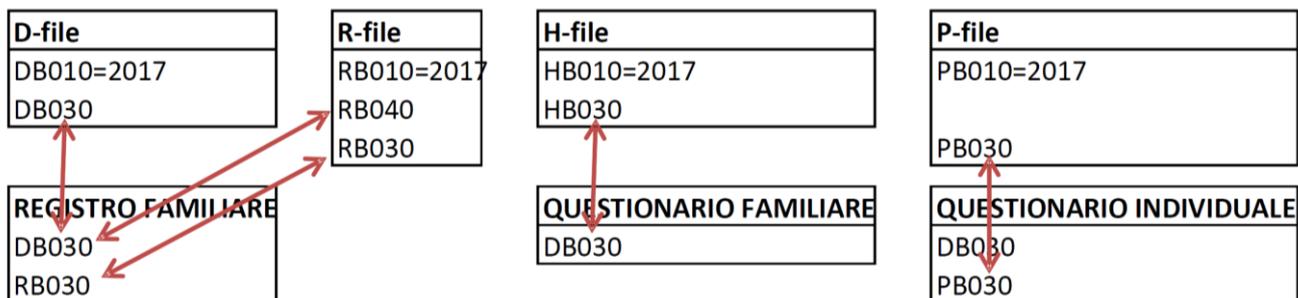
3. Possono accedere ai benefici previsti dalla legge i componenti dei nuclei familiari che abbiano adempiuto al pagamento delle imposte regionali e, nel caso di genitori separati, al pagamento del contributo per il mantenimento dei figli disposto dal provvedimento dell’Autorità giudiziaria. Sono esclusi dai benefici previsti dalla legge i nuclei familiari:

- a) che occupino o abbiano occupato abusivamente negli ultimi cinque anni appartamenti/terreni pubblici o privati;
- b) che non abbiano ottemperato all’obbligo scolastico dei minori.

2.1 L'analisi sul campione EUSILC 2017

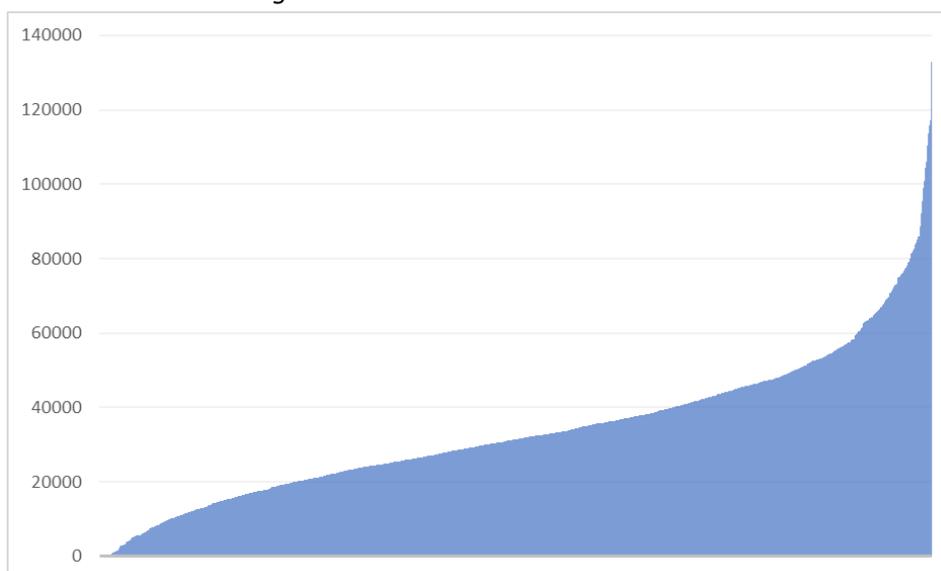
Il campione EUSILC 2017 è originato da sette file di microdati, italiani ed europei, i quali sono stati aggregati in un unico dataset in base allo schema di relazione seguente.

Figura 2.1.1 - Relazioni tra i file di microdati europei e italiani



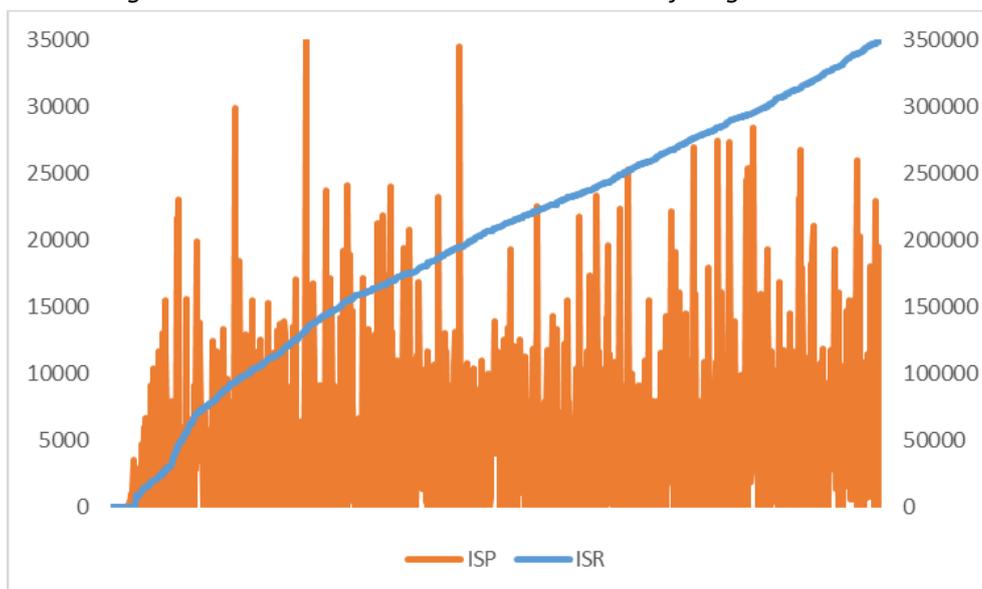
Dal dataset nazionale è stato isolato il campione di famiglie lombarde ottenendo un dataset di circa 2.500 famiglie sul quale sono stati stimati i valori ISR, ISP, SE, ISEE, SE-EI, ISEE-EI.

Figura 2.1.2 - La distribuzione dell'ISEE



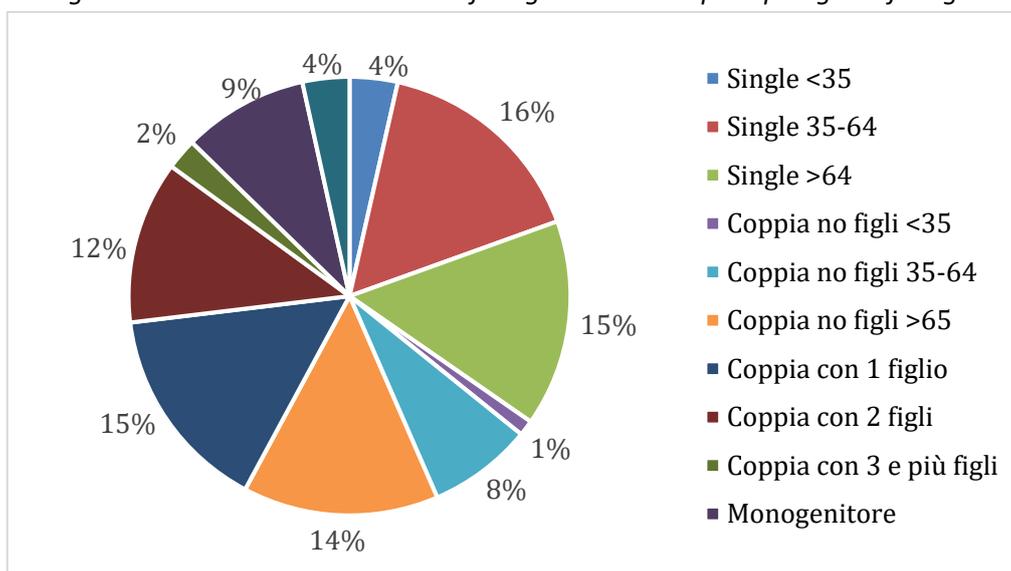
L'ISEE medio per nucleo familiare è pari a circa 39.981€, l'ISR medio pari a circa 48.132€ e l'ISP medio pari a circa 84.985€. La correlazione tra la componente reddituale e quella patrimoniale è prossima allo zero, manca un legame diretto tra i due indicatori cardine dell'ISEE (figura 2.1.3).

Figura 2.1.3 - La correlazione tra ISR e ISP delle famiglie Lombarde



Il 35% dei nuclei familiari è composto da persone sole, il 29% da coppie con 1 o più figli, il 23% da coppie senza figli, il 9% da nuclei monogenitoriali.

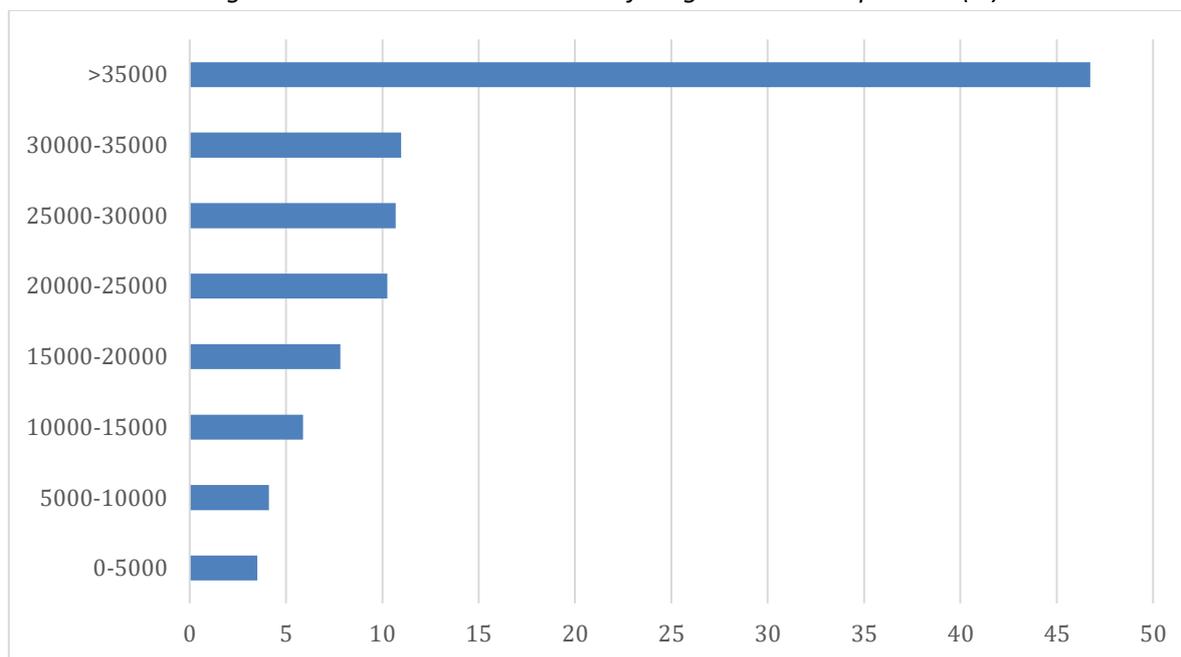
Figura 2.1.4 - La distribuzione delle famiglie Lombarde per tipologia di famiglia



Le famiglie lombarde sono state suddivise per fasce di ISEE, figura 2.1.5. Quasi la metà delle famiglie lombarde, il 47%, pari a circa 2.174.690 famiglie¹⁵, ha un ISEE superiore a 35.000€; il 22% ha un ISEE inferiore a 20.000€, circa 1.017.940 famiglie.

¹⁵ Nel 2019, dati ISTAT, i nuclei famigliari lombardi sono 4.627.000, di cui 1.870.000 con figli.

Figura 2.1.5 - La distribuzione delle famiglie Lombarde per ISEE (%)



Ogni tipologia di famiglia è stata a sua volta suddivisa per fasce di ISEE, tabella 2.1.1, al fine di poter analizzare le modificazioni dell'ISEE in base alla composizione del nucleo familiare. Quasi la metà (47%) dei nuclei monocomponente di età superiore ai 35 anni ha un ISEE superiore ai 35.000€, mentre quasi la metà (46%) dei single soli under 35 anni ha un ISEE inferiore ai 25.000€.

Sopra i 30.000€ di ISEE si collocano oltre la metà delle coppie, con o senza figli; la rappresentanza maggiore sopra ai 30.000€ è delle coppie senza figli under 64 anni, circa il 70%. Circa il 50% delle famiglie monogenitore ha un ISEE inferiore ai 25.000€.

La stessa analisi per tipologia di famiglia è stata condotta sull'ISR, tabella 2.1.2, al fine di poter meglio comprendere le dinamiche che potrebbero correlare la componente reddituale alla conformazione del nucleo familiare, in particolare alla presenza o meno di figli. Tutte le coppie con figli hanno un ISR superiore ai 45.000€, il 55% delle coppie con 3 e più figli ha un ISR superiore ai 65.000€. Le coppie senza figli all'aumentare dell'età riportano una riduzione della componente reddituale che passa da una rappresentanza di circa il 69% oltre i 45.000€ per gli under 35 anni, al 55% per la classe 35-64 anni, al 37% per gli over 64 anni. I 75% dei nuclei monogenitoriali supera i 25.000€ di ISR.

Tabella 2.1.1 - Distribuzione delle famiglie lombarde per tipologia di famiglia e per fascia di ISEE (*)

	Single <35	Single 35-64	Single >64	Coppia no figli <35	Coppia no figli 35-64	Coppia no figli >65	Coppia con 1 figlio	Coppia con 2 figli	Coppia con 3 e più figli	Monogenitore	Altre tipologie
0-5.000€	10	6	4	0	3	1	2	1	5	7	2
5.001- 10.000€	3	6	4	0	2	1	3	4	10	8	8
10.001- 15.000€	9	6	5	7	4	5	5	7	7	11	5
15.001- 20.000€	12	8	6	7	5	5	6	12	12	10	9
20.001- 25.000€	12	10	9	7	8	14	10	9	3	12	9
25.001- 30.000€	13	8	11	10	7	12	10	13	21	7	18
30.001- 35.000€	12	10	14	10	9	10	12	11	7	11	9
>35.000€	27	47	47	59	62	52	51	44	34	33	39
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(*) Nostre elaborazioni su dati EUSILC.

Tabella 2.1.2 - Distribuzione delle famiglie lombarde per tipologia di famiglia e per fascia di ISR (*)

	Single <35	Single 35-64	Single >64	Coppia no figli <35	Coppia no figli 35-64	Coppia no figli >65	Coppia con 1 figlio	Coppia con 2 figli	Coppia con 3 e più figli	Monogenitore	Altre tipologie
0-5.000€	11	9	9	0	4	1	2	0	2	5	0
5.001-10.000€	4	9	7	0	1	4	0	1	0	7	3
10.001- 15.000€	8	6	18	0	3	3	2	1	5	6	2
15.001- 20.000€	13	10	21	3	4	7	4	1	2	9	7
20.001- 25.000€	16	11	17	7	7	12	4	3	3	10	6
25.001- 30.000€	16	17	8	3	4	12	4	7	3	8	8
30.001- 35.000€	8	10	7	7	8	10	3	4	5	10	9
35.001- 45.000€	11	12	7	10	16	13	13	13	7	16	14
45.001- 65.000€	7	8	3	52	20	20	30	22	17	19	30
>65.000€	6	8	3	17	35	17	38	47	55	12	21
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

(*) Nostre elaborazioni su dati EUSILC.

Successivamente si è analizzata la composizione delle famiglie in ognuna delle classi di ISEE identificate nella figura 2.1.5.

Nella classe fino a 5.000 euro di ISEE, tabella 2.1.3 e figura 2.1.6, oltre il 25% dei nuclei familiari è rappresentato da persone sole tra i 35 ed i 64 anni, seguito da un 19% di persone sole over 64 anni e da un 18% di famiglie monogenitoriali.

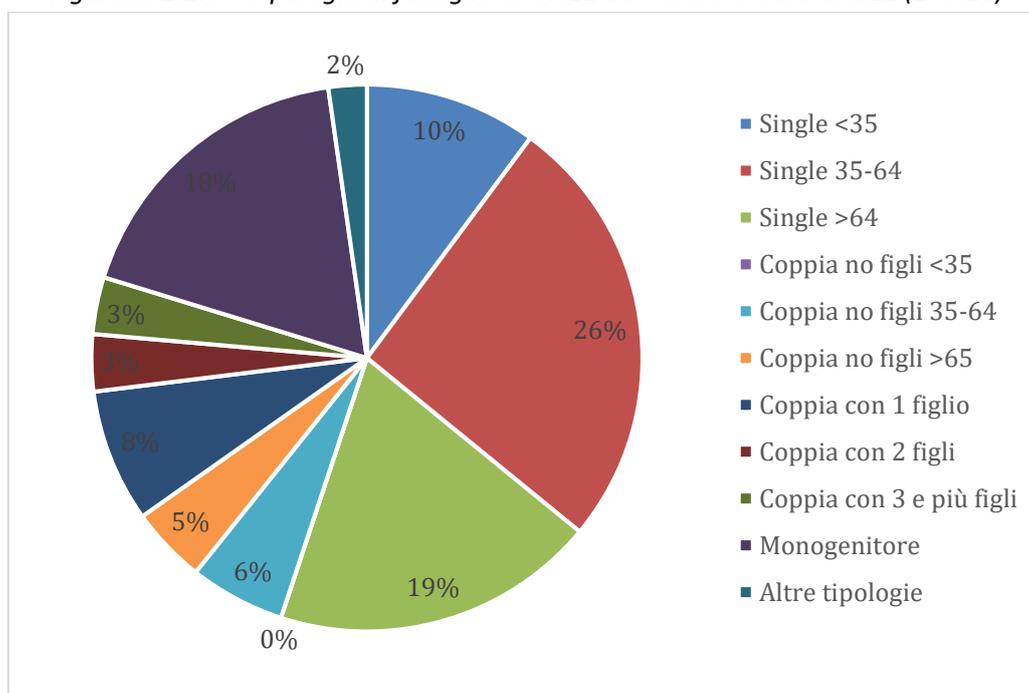
L'adozione di una differente scala di equivalenza, SE-EI, comporterebbe ad esempio una riduzione media dell'ISEE del 26% per le coppie con 2 figli e del 37% per le famiglie monogenitoriali.

Tabella 2.1.3 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE_EI, ISEE_EI per la fascia di ISEE da 0 a 5.000€(*)

	N.	ISR medio	ISP medio	SE_naz	ISEE	SE_EI	ISEE_EI	%
Single <35	9	1081,20	0,00	1,00	1081,20	1,60	675,75	10,11
Single 35-64	23	1151,35	799,00	1,00	1311,14	1,60	819,49	25,84
Single >64	17	973,78	692,82	1,00	1112,34	1,88	646,80	19,10
Coppia no figli <35	0							0,00
Coppia no figli 35-64	5	1931,61	536,60	1,57	1298,68	2,24	1019,46	5,62
Coppia no figli >65	4	2178,31	2482,50	1,57	1703,70	2,30	1337,40	4,49
Coppia con 1 figlio	7	2142,99	5928,43	2,04	1631,70	2,47	1363,58	7,87
Coppia con 2 figli	3	8938,92	0,00	2,46	3633,71	3,30	2690,16	3,37
Coppia con 3 e più figli	3	7370,39	2402,67	3,22	2402,79	3,97	2098,07	3,37
Monogenitore	16	5243,43	405,13	1,86	2863,28	3,00	1809,43	17,98
Altre tipologie	2	7161,66	0,00	2,21	3413,20	3,40	2100,22	2,25

(*) Nostre elaborazioni su dati EUSILC.

Figura n. 2.1.6 – Tipologia di famiglie con ISEE da 0 a 5.000 euro di ISEE (EUSILC)



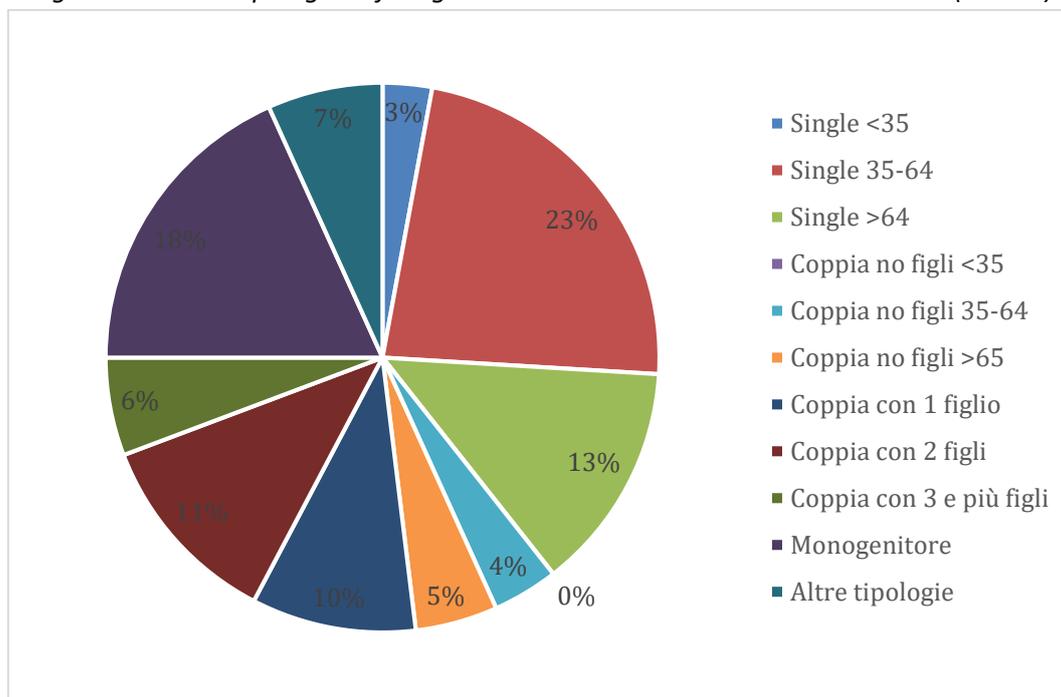
Le persone sole con età 35-64 anni rimangono le più rappresentate anche nella classe di ISEE 5000-10000 (23%), seguite a differenza dell'intervallo ISEE precedente dalle famiglie monogenitoriali (18%). Ancora nessuna presenza delle coppie senza figli under 35 anni.

Tabella 2.1.4 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE_EI, ISEE_EI per la fascia di ISEE da 5.000 a 10.000€(*)

	N.	ISR medio	ISP medio	SE_naz	ISEE	SE_FF	ISEE_FF	%
Single <35	3	6929,80	2015,00	1,00	7332,80	1,60	4583,00	2,88
Single 35-64	24	6898,99	3703,56	1,00	7639,70	1,65	4683,64	23,08
Single >64	14	4291,92	13983,43	1,00	7088,61	1,77	4126,43	13,46
Coppia no figli <35	0							0,00
Coppia no figli 35-64	4	8424,78	15903,00	1,57	7391,99	2,10	5562,60	3,85
Coppia no figli >65	5	8142,78	14075,67	1,57	6620,95	2,24	4856,31	4,81
Coppia con 1 figlio	10	15276,00	2440,63	2,06	7641,06	2,74	5763,78	9,62
Coppia con 2 figli	12	19751,67	3781,92	2,52	8129,19	3,39	6111,54	11,54
Coppia con 3 e più figli	6	23934,28	12611,11	3,53	7671,27	4,23	6471,06	5,77
Monogenitore	19	10413,76	12760,88	1,83	7101,40	2,61	5055,53	18,27
Altre tipologie	7	18571,82	1532,57	2,70	6819,26	3,47	5344,90	6,73

(*) Nostre elaborazioni su dati EUSILC.

Figura n. 2.1.7 – Tipologia di famiglie con ISEE da 5.000 a 10.000 euro di ISEE (EUSILC)



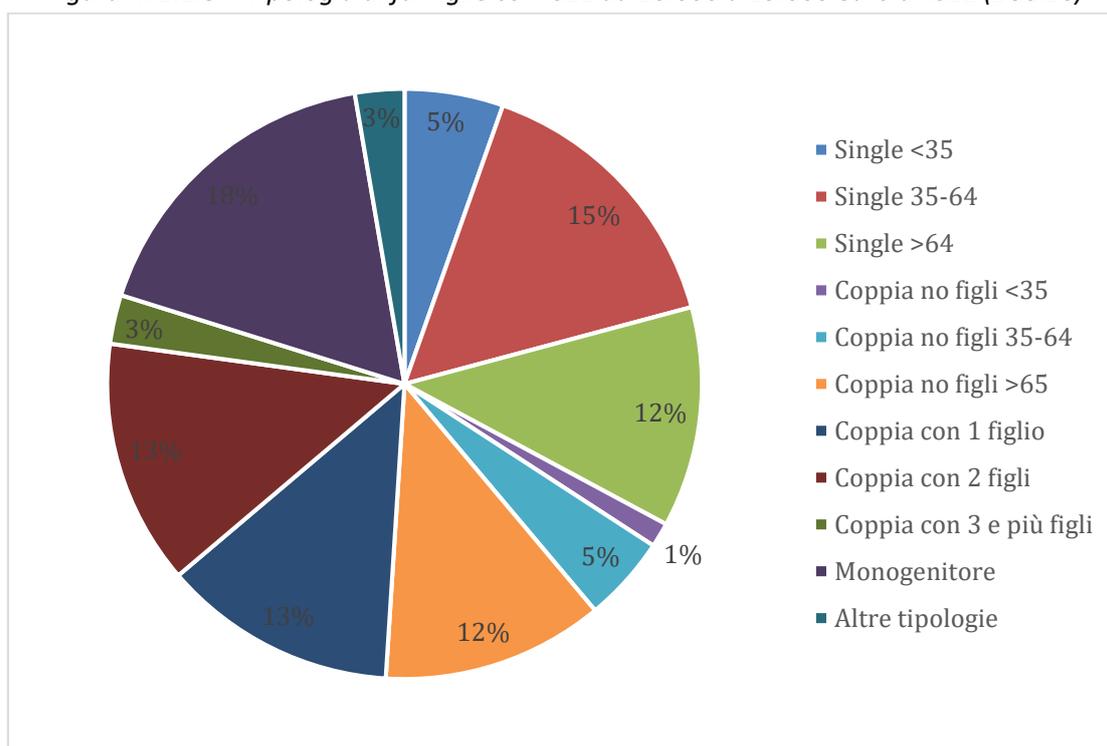
Le famiglie monogenitoriali sono le più rappresentate, con oltre il 17%, nella classe di ISEE 10.000-15.000, tabella 2.1.5 e figura 2.1.8, seguite dalle persone sole con età 35-64 anni, 15%, e dalle coppie con 2 figli, 13%.

Tabella 2.1.5 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE_EI, ISEE_EI per la fascia di ISEE da 10.000 a 15.000€(*)

	N.	ISR medio	ISP medio	SE_naz	ISEE	SE_FF	ISEE_FF	%
Single <35	8	12014,77	1757,50	1,00	12366,27	1,60	7728,92	5,37
Single 35-64	23	10615,08	10625,43	1,00	12740,17	1,65	7827,48	15,44
Single >64	18	10376,00	10921,98	1,00	12560,40	1,87	7019,42	12,08
Coppia no figli <35	2	20912,03	0,00	1,57	13319,77	2,40	8713,35	1,34
Coppia no figli 35-64	7	16201,68	15803,95	1,57	12332,78	2,06	9439,81	4,70
Coppia no figli >65	18	16530,11	18114,81	1,57	12836,35	2,33	9202,52	12,08
Coppia con 1 figlio	19	23417,77	10333,51	2,10	12132,61	2,61	9954,44	12,75
Coppia con 2 figli	20	27162,14	20010,42	2,52	12375,82	3,22	9867,61	13,42
Coppia con 3 e più figli	4	35732,42	28428,25	3,10	13390,08	3,98	10509,84	2,68
Monogenitore	26	20643,87	12842,85	1,88	12349,12	2,73	8723,30	17,45
Altre tipologie	4	32648,21	0,00	2,64	12476,03	2,85	12582,36	2,68

(*) Nostre elaborazioni su dati EUSILC.

Figura n. 2.1.8 – Tipologia di famiglie con ISEE da 10.000 a 15.000 euro di ISEE (EUSILC)



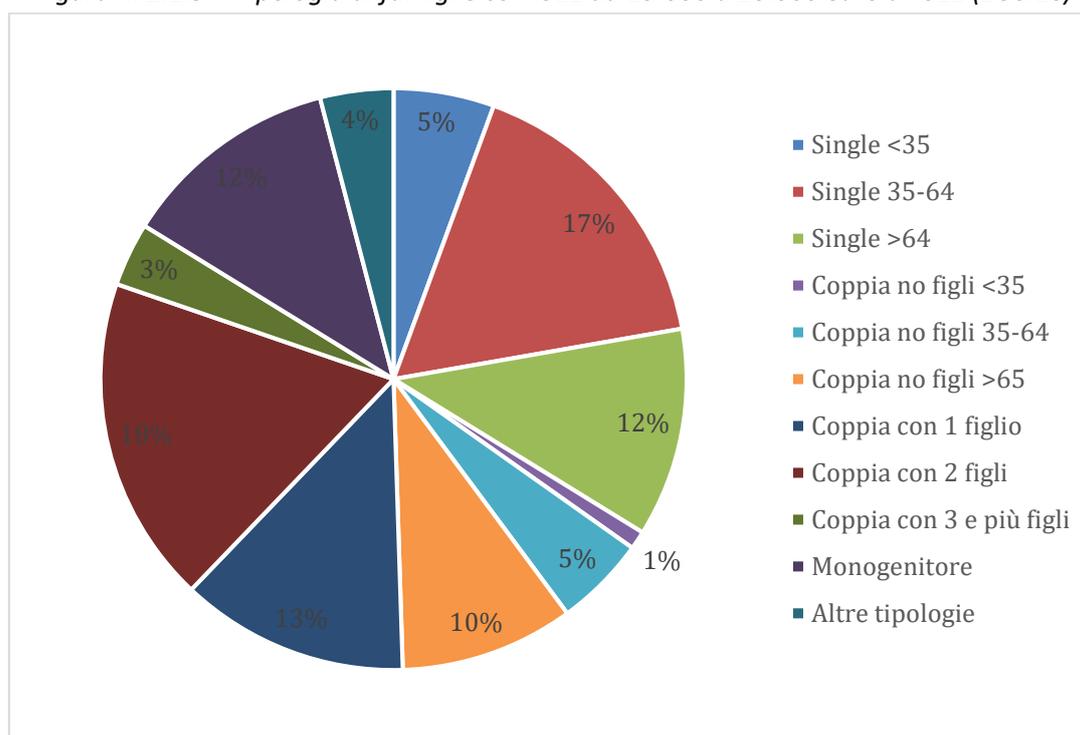
Le coppie con 2 figli diventano le più rappresentate nella classe di ISEE 15.000-20.000€, tabella 2.1.6 e figura 2.1.9, con il 18% di incidenza, seguite dalle persone sole con età 35-64 anni, 17%, e dalle famiglie con 1 figlio, 13% e monogenitore, 12%.

Tabella 2.1.6 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE_EI, ISEE_EI per la fascia di ISEE da 15.000 a 20.000€(*)

	N.	ISR medio	ISP medio	SE_naz	ISEE	SE_FF	ISEE_FF	%
Single <35	11	16384,86	7538,49	1,00	17892,56	1,60	11182,85	5,56
Single 35-64	33	14329,80	13693,24	1,00	17068,45	1,71	10272,86	16,67
Single >64	23	13139,98	25390,03	1,00	18217,98	1,70	10966,76	11,62
Coppia no figli <35	2	25542,16	0,00	1,57	16268,89	2,40	10642,57	1,01
Coppia no figli 35-64	10	21223,37	36145,93	1,57	18122,65	2,00	14226,28	5,05
Coppia no figli >65	19	19224,11	41312,95	1,57	17507,45	2,13	13184,98	9,60
Coppia con 1 figlio	25	29917,14	41057,25	2,13	17892,92	2,83	13685,69	12,63
Coppia con 2 figli	36	37467,18	35846,55	2,57	17379,99	3,33	13552,04	18,18
Coppia con 3 e più figli	7	49240,37	43662,62	3,41	17002,78	4,11	14287,88	3,54
Monogenitore	24	24110,51	42062,94	1,88	17395,33	2,66	12600,21	12,12
Altre tipologie	8	28841,78	31346,58	2,05	17210,67	3,04	13060,51	4,04

(*) Nostre elaborazioni su dati EUSILC.

Figura n. 2.1.9 – Tipologia di famiglie con ISEE da 15.000 a 20.000 euro di ISEE (EUSILC)



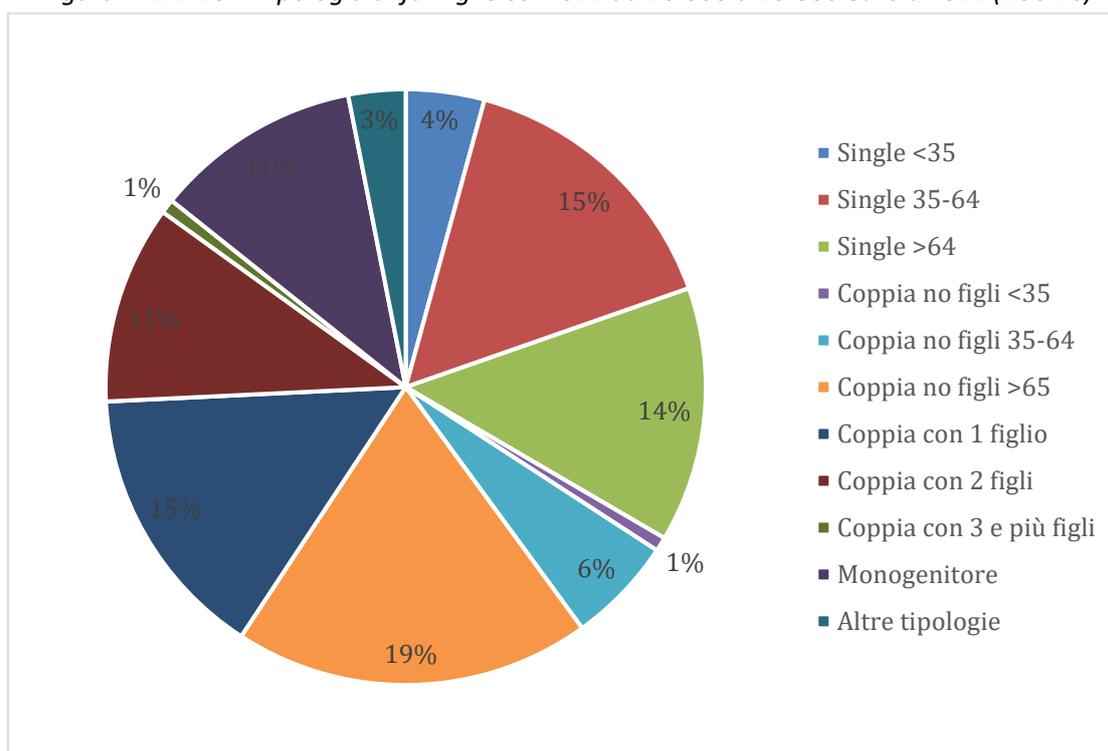
La classe di ISEE da 20.000 a 25.000€ di ISEE, tabella 2.1.6 e figura 2.1.10, si caratterizza per il 19% da coppie senza figli under 65 anni e per il 15% da single con età 35-64 anni e coppie con 1 figlio. Prossime allo 0 le coppie senza figli under 35 anni e le coppie con 3 e più figli.

Tabella 2.1.6 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE_EI, ISEE_EI per la fascia di ISEE da 20.000 a 25.000€(*)

	N.	ISR medio	ISP medio	SE_naz	ISEE	SE_FF	ISEE_FF	%
Single <35	11	22437,76	1222,36	1,00	22682,23	1,60	14176,39	4,23
Single 35-64	40	18767,08	20000,23	1,00	22767,12	1,63	14090,39	15,38
Single >64	36	13230,73	47078,45	1,00	22646,42	1,70	13683,23	13,85
Coppia no figli <35	2	31401,73	4681,50	1,57	20597,47	2,40	13474,18	0,77
Coppia no figli 35-64	15	26094,84	46110,87	1,57	22494,91	2,03	17442,11	5,77
Coppia no figli >65	50	21813,09	69122,23	1,57	22699,07	2,17	16906,75	19,23
Coppia con 1 figlio	39	37380,28	49783,17	2,10	22492,15	2,59	18569,25	15,00
Coppia con 2 figli	28	48254,60	58727,61	2,60	23062,56	3,33	18180,01	10,77
Coppia con 3 e più figli	2	55684,33	108435,83	3,25	23806,61	3,95	19603,21	0,77
Monogenitore	29	30342,72	52206,90	1,83	22292,90	2,54	16483,15	11,15
Altre tipologie	8	32207,15	41176,83	1,80	22311,78	2,01	21307,14	3,08

(*) Nostre elaborazioni su dati EUSILC.

Figura n. 2.1.10 – Tipologia di famiglie con ISEE da 20.000 a 25.000 euro di ISEE (EUSILC)



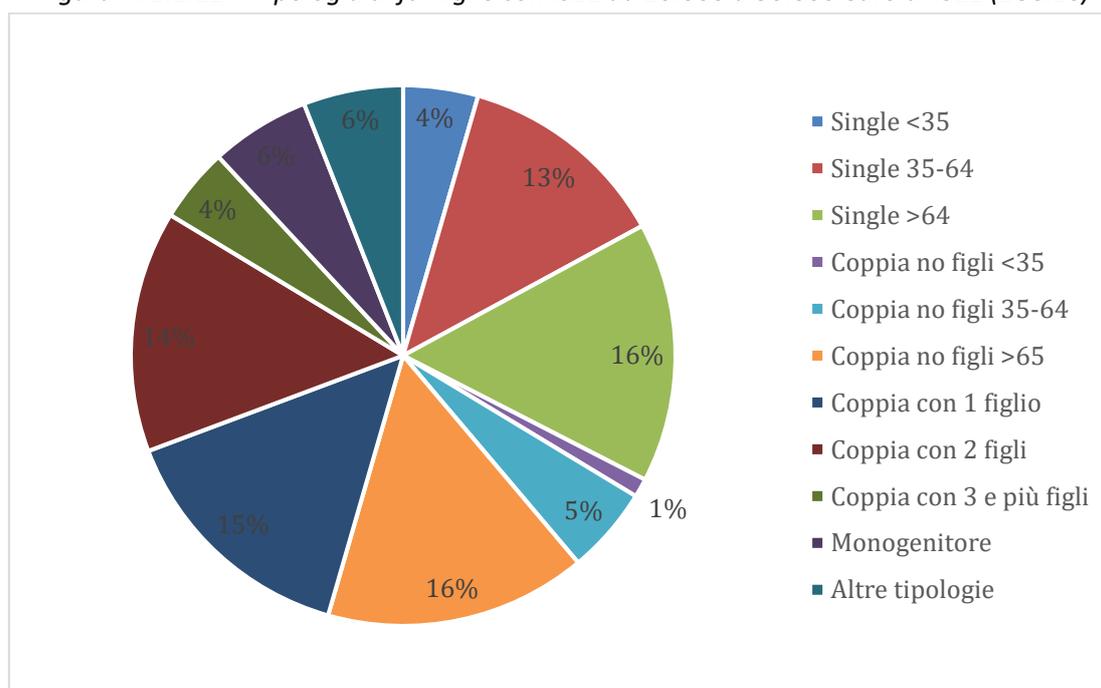
Nella classe di ISEE 25.000-30.000, tabella 2.1.7 e figura 2.1.11, sono ugualmente rappresentate con circa il 15% le persone sole e le coppie senza figli over 64 anni, e le coppie con 1 o 2 figli. Le coppie con 2 figli sono la tipologia familiare con l'ISP medio più elevato, quasi 98.000€, mentre l'ISP più basso è quello delle coppie senza figli e dei single under 35 anni.

Tabella 2.1.7 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE_EI, ISEE_EI per la fascia di ISEE da 25.000 a 30.000€(*)

	N.	ISR medio	ISP medio	SE_naz	ISEE	SE_FF	ISEE_FF	%
Single <35	12	26633,45	8268,58	1,00	28287,17	1,60	17679,48	4,44
Single 35-64	34	24917,07	11765,41	1,00	27270,15	1,60	17043,84	12,59
Single >64	42	16622,79	55279,89	1,00	27678,77	1,74	16422,41	15,56
Coppia no figli <35	3	44660,34	5758,33	1,57	29179,62	2,40	19088,34	1,11
Coppia no figli 35-64	14	31300,38	55057,79	1,57	26950,28	2,06	20671,07	5,19
Coppia no figli >65	42	26588,36	81894,37	1,57	27367,66	2,11	20730,02	15,56
Coppia con 1 figlio	40	48268,25	56229,45	2,16	27516,09	2,77	21821,56	14,81
Coppia con 2 figli	39	51945,15	97946,54	2,58	27687,97	3,26	22104,04	14,44
Coppia con 3 e più figli	12	70687,08	81080,44	3,18	27328,62	3,66	24450,18	4,44
Monogenitore	16	36164,28	68477,94	1,83	27204,56	2,50	20716,72	5,93
Altre tipologie	16	44094,53	80797,42	2,25	26901,54	2,35	27564,72	5,93

(*) Nostre elaborazioni su dati EUSILC.

Figura n. 2.1.11 – Tipologia di famiglie con ISEE da 25.000 a 30.000 euro di ISEE (EUSILC)



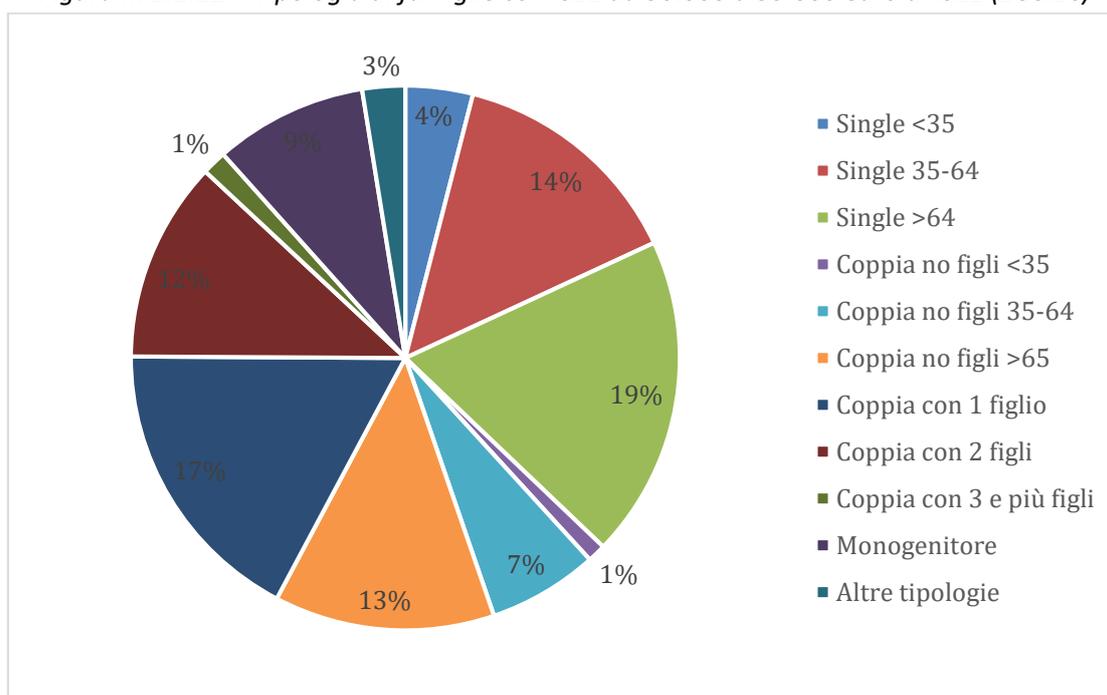
Le famiglie monocomponenti over 64 anni rappresentano circa il 19% delle famiglie nella classe di ISEE 30.000-35.000€, tabella 2.1.8 e figura 2.1.12, seguita dalle coppie con 1 figlio, 17%. L'ISR e l'ISP maggiori sono detenuti dalle coppie con 3 e più figli, l'ISR minore dalle persone sole over 64 anni e l'ISP minore dalle coppie giovani under 35 anni senza figli.

Tabella 2.1.8 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE_EI, ISEE_EI per la fascia di ISEE da 30.001 a 35.000€(*)

	N.	ISR medio	ISP medio	SE_naz	ISEE	SE_FF	ISEE_FF	%
Single <35	11	28111,91	19587,70	1,00	32029,45	1,60	20018,40	3,97
Single 35-64	39	27311,41	24620,00	1,00	32235,41	1,60	20147,13	14,08
Single >64	53	17549,66	74450,03	1,00	32439,67	1,69	19603,08	19,13
Coppia no figli <35	3	49694,22	8678,00	1,57	32757,85	2,40	21429,09	1,08
Coppia no figli 35-64	18	39597,62	57926,13	1,57	32600,54	2,09	24657,28	6,50
Coppia no figli >65	36	31956,32	95234,06	1,57	32486,07	2,10	24716,03	13,00
Coppia con 1 figlio	48	51379,34	87374,86	2,14	32265,59	2,64	26518,64	17,33
Coppia con 2 figli	33	59969,09	121422,02	2,57	32811,45	3,17	26975,11	11,91
Coppia con 3 e più figli	4	77884,04	156168,83	3,40	32074,73	3,85	28247,03	1,44
Monogenitore	25	41395,77	76333,93	1,78	31651,12	2,35	24462,81	9,03
Altre tipologie	7	51082,57	96217,48	2,15	32616,13	2,53	29813,43	2,53

(*) Nostre elaborazioni su dati EUSILC.

Figura n. 2.1.12 – Tipologia di famiglie con ISEE da 30.000 a 35.000 euro di ISEE (EUSILC)



Le frequenze delle distribuzioni dei valori di ISEE applicando le due differenti scale di equivalenza, figure 2.1.13a, b, c e d, pongono in evidenza come l'ISEE-EI possieda il picco sempre più elevato dell'ISEE e come lo stesso sia in maniera percettibile posto più vicino all'origine degli assi.

Figura 2.1.13a – Confronto tra le densità di frequenza delle distribuzioni dei valori di ISEE per diverse scale di equivalenza: famiglie monocomponenti

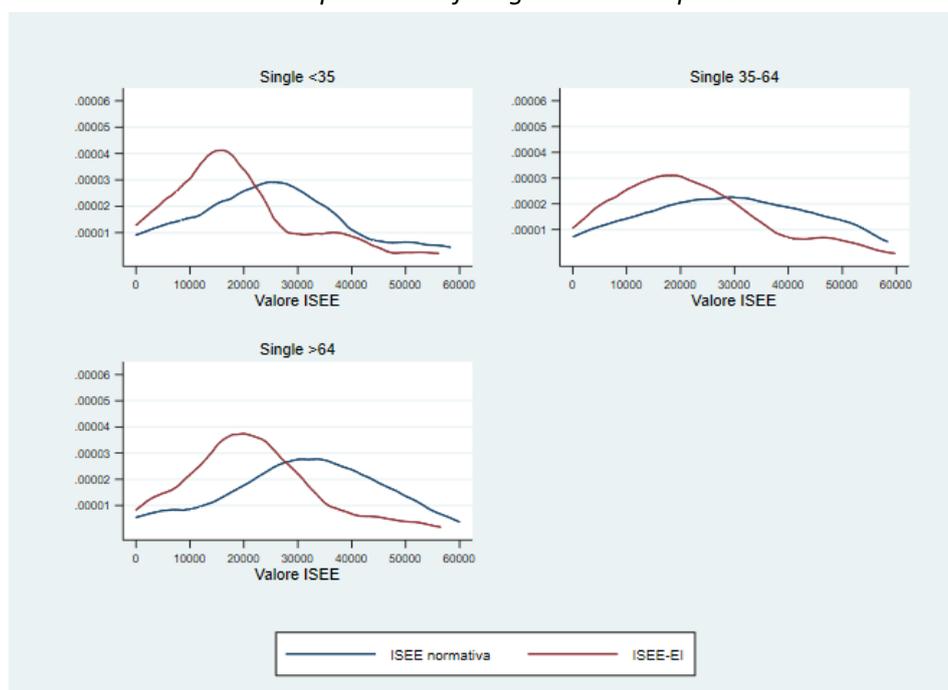


Figura 2.1.13b – Confronto tra le densità di frequenza delle distribuzioni dei valori di ISEE per diverse scale di equivalenza: coppie senza figli

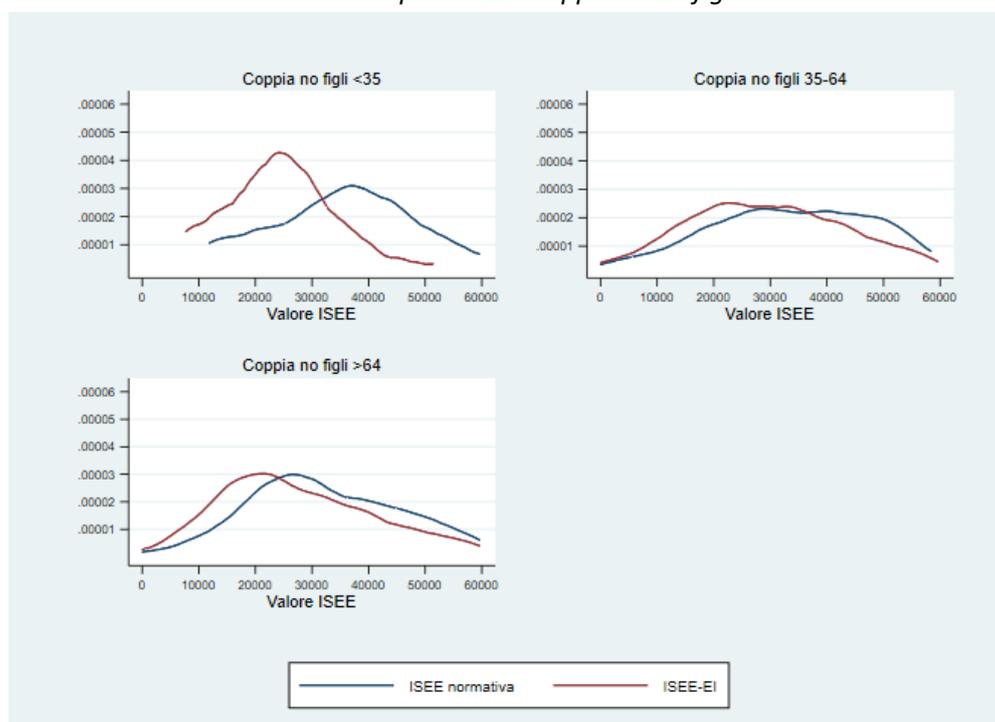


Figura 2.1.13c – Confronto tra le densità di frequenza delle distribuzioni dei valori di ISEE per diverse scale di equivalenza: coppie con figli

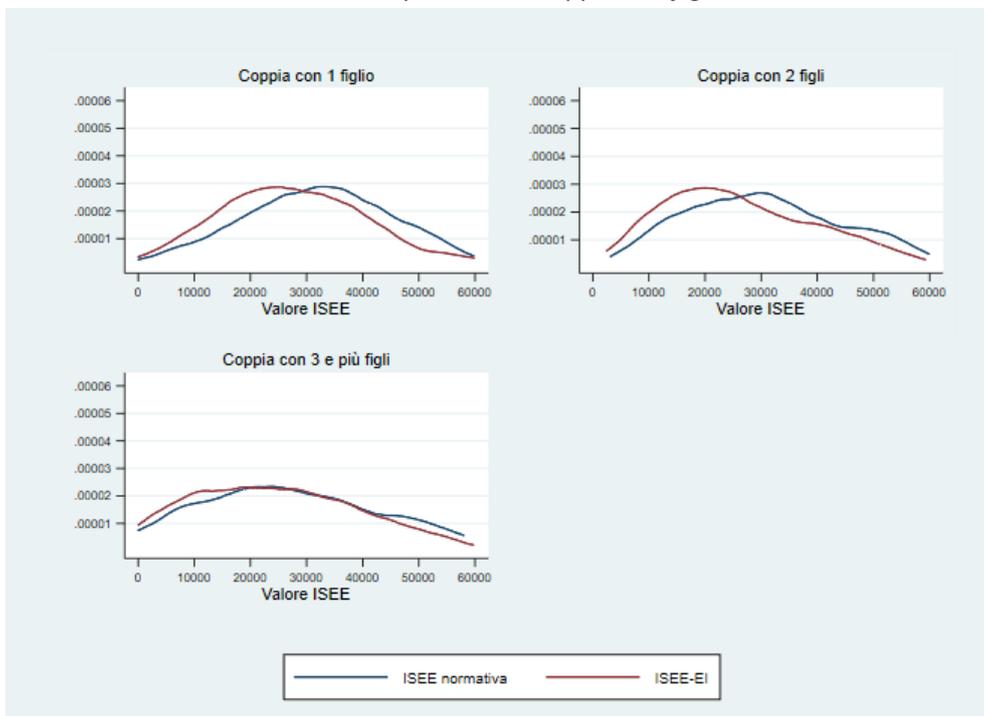
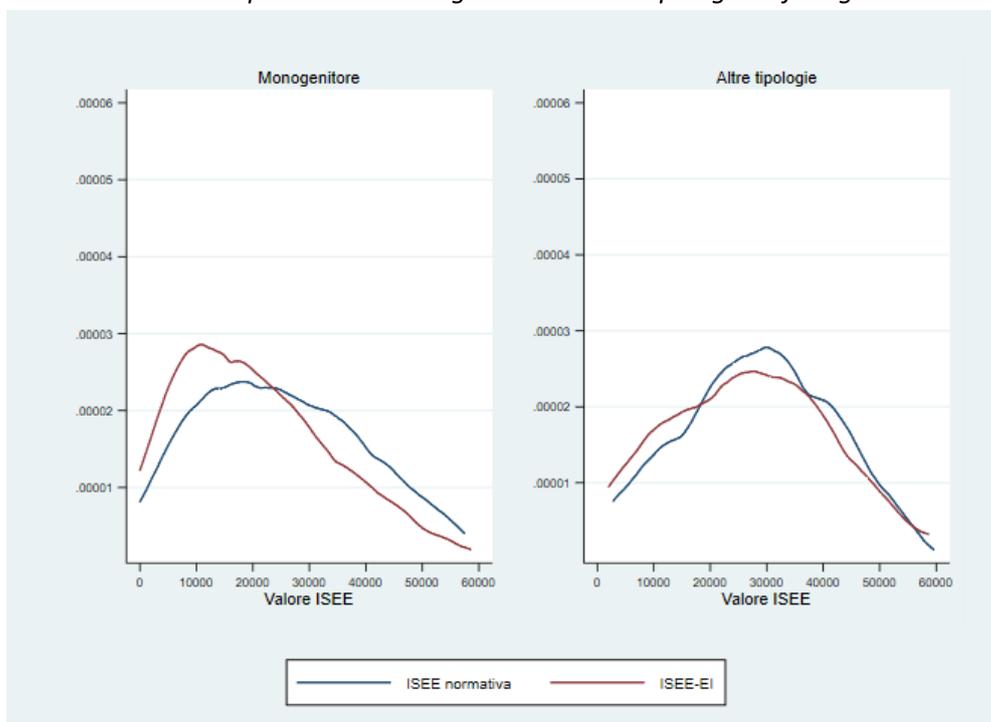
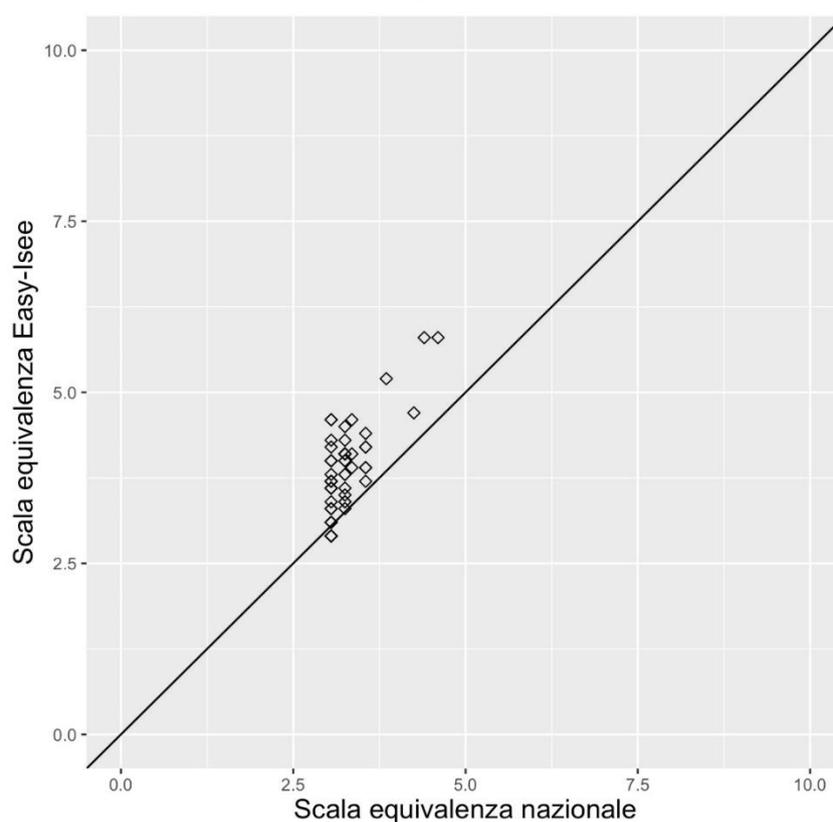


Figura 2.1.13d – Confronto tra le densità di frequenza delle distribuzioni dei valori di ISEE per diverse scale di equivalenza: monogenitore e altra tipologia di famiglie



I diversi valori delle scala di equivalenza nazionale e di quella proposta EI, per nucleo familiare con 3 e più figli, sono riportati in figura 2.1.14, dove si può notare una concentrazione nella parte superiore della bisettrice, ad indicare una scala di equivalenza EI sempre maggiore di quella nazionale e quindi una situazione premiante per le famiglie con più figli.

Figura 2.1.14 – Confronto tra scale di equivalenza nazionale e Easy-ISEE (EI) per le famiglie con 3 e più figli



2.1.1 Simulazione dei potenziali beneficiari di una misura sociale agevolata

In questo paragrafo è stata condotta una simulazione al fine di identificare la potenziale platea di beneficiari di una misura sociale agevolata, in particolare è stato simulato un intervento agevolativo sugli asili nido (v. Delibera Giunta RL 1668 del 27/5/2019). Le famiglie con figli con età inferiore ai 4 anni sono circa il 5,37% delle famiglie lombarde, tabella 2.1.9, il 4,9% con un figlio minore di 4 anni e lo 0,47% con due figli minori di 4 anni.

Tabella 2.1.9 – Distribuzione delle famiglie lombarde in base al numero di figli minori di 3 anni

N. figli < 4 anni	Freq.	%	Cum.
0	2397	94,63	94,63
1	124	4,90	99,53
2	12	0,47	100
Totale	2533	100	

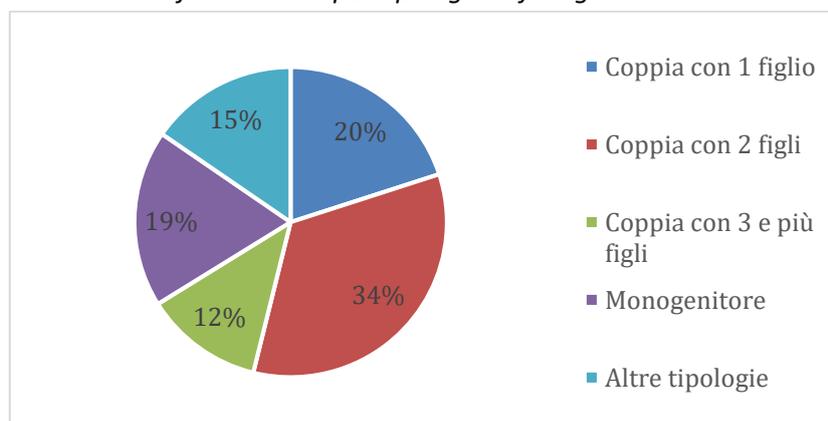
Considerando l'ipotesi più estesa¹⁶ e fissando il valore massimo dell'ISEE a 20.000 euro, tabella 2.1.10, i bambini minori di 3 anni di famiglie con ISEE al di sotto dei 20.000€ sono circa il 43,9% di tutti i bambini al di sotto dei 4 anni.

Tabella 2.1.10 – Distribuzione delle famiglie lombarde in base alla tipologia familiare, al numero di figli minori di 4 anni e all'ISEE

	N. figli <4anni e ISEE<20000	%	N. figli <4anni
Coppia con 1 figlio	13	20,00	55
Coppia con 2 figli	22	33,85	52
Coppia con 3 e più figli	8	12,31	16
Monogenitore	12	18,46	15
Altre tipologie	10	15,38	10
TOTALE	65		148

In Lombardia sono presenti 323.181 bambini¹⁷ al di sotto dei 4 anni di età, di cui 141.876 (il 43,9%) potrebbero essere interessati dalla misura agevolativa. Il 34% interesserebbe coppie con 2 figli, il 20% coppie con 1 figlio ed il 18% famiglie monogenitoriali, figura 2.1.14. Va tenuto presente che la stima è in eccesso poiché nel computo si sono inseriti anche i minori la cui età è compresa tra 3 e 4 anni, non conoscendo il mese di nascita del minore.

Figura 2.1.14 – Minori fino a 4 anni per tipologia di famiglia con ISEE <=20.000 euro (%)



Se si considera l'ipotesi più restrittiva, tabella 2.1.11 e figura 2.1.14, che considera solamente le famiglie in cui entrambi i genitori siano effettivamente occupati, i minori interessati dalla misura "Nidi Gratis" potrebbero essere circa 67.791, ed interessare per il 42%

¹⁶ La delibera prevede che i genitori siano entrambi occupati o che possiedano dei titoli che, se disoccupati, dimostrino la loro espressa volontà al loro rapido reimpiego. In questo caso, non conoscendo se esiste il possesso di tali titoli, si è considerato che tutti i genitori ne fossero in possesso nel caso di loro disoccupazione.

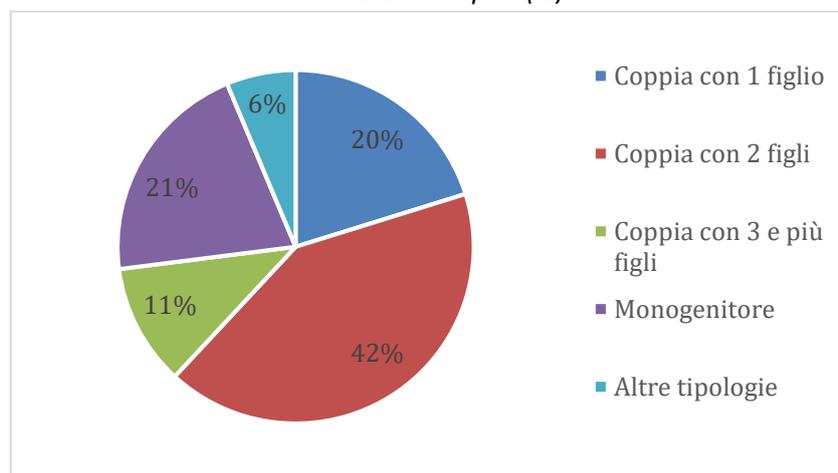
¹⁷ Dati ISTAT 2019

coppie con 2 figli, per il 21% famiglie monogenitoriali e per il 20% coppie con 1 figlio. Anche in questo caso la stima deve essere considerata in eccesso, perché come descritto in precedenza si sono compresi i minori fino a 4 anni di età.

Tabella 2.1.11 – Minori fino a 4 anni per tipologia di famiglia con ISEE <=20.000 euro: stima genitori entrambi occupati

	N	%
Coppia con 1 figlio	13674	20,17
Coppia con 2 figli	28274	41,71
Coppia con 3 e più figli	7526	11,10
Monogenitore	14052	20,73
Altre tipologie	4265	6,29

Figura 2.1.14 – Minori fino a 4 anni per tipologia di famiglia con ISEE <=20.000 euro: stima genitori entrambi occupati (%)



2.2 L'analisi sul campione DSU

Le basi dati utilizzate per le Dichiarazioni Sostitutive Uniche (DSU) presentate in Lombardia nell'anno 2018 ed acquisite da Polis Lombardia sono due:

- la prima contiene le informazioni sulle dichiarazioni presentate;
- la seconda contiene le informazioni sulle persone che compaiono nelle dichiarazioni presentate.

Le due basi dati sono state depurate al fine di:

- identificare l'ultima dichiarazione nei casi in cui un dichiarante ha presentato più DSU nel corso del 2018;
- riportare a livello di nucleo familiare le informazioni relative ai singoli componenti contenute nella base dati persone;
- eliminare tutte le DSU che non fossero riconducibili a dichiarazioni ordinarie.

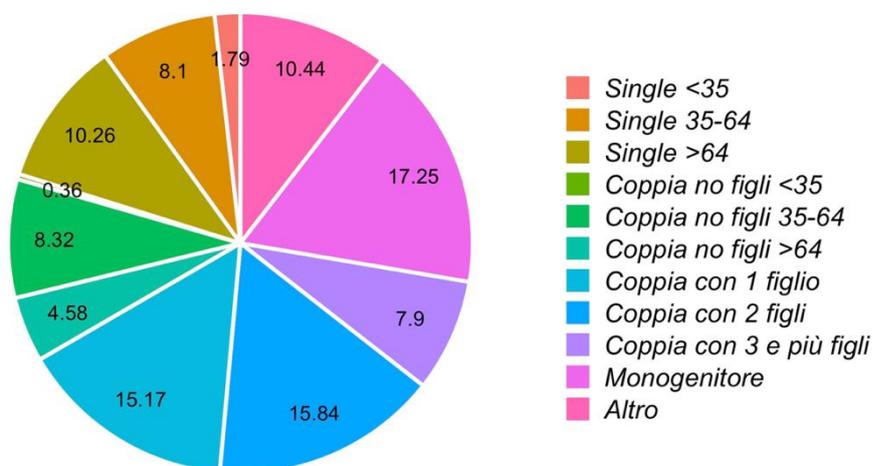
In questo modo le dichiarazioni riconducibili a nuclei familiari sono 654.423, mentre la base dati relativa alle persone associabili alle DSU contiene 2.046.032 record.

In fase di elaborazione dei dati al fine di confrontare differenti scale di equivalenza, come sarà meglio descritto nel seguito, si è operata una ulteriore riduzione delle DSU nel caso non fosse ricostruibile la scala di equivalenza nazionale al valore indicato nella DSU stessa. Al termine di questa verifica le DSU utilizzate per la quasi totalità delle elaborazioni inserite nel presente rapporto sono 611.501.

Di queste circa il 20% sono formate da un singolo componente, figura 2.2.1, poco meno del 10% da coppie senza figli, circa il 40% da coppie con figli, oltre il 17% da famiglie monogenitoriali e il 10% da differenti tipologie familiari.

Tali dati sono in linea con quanto riportato nel numero 44 dei Quaderni della ricerca sociale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (2019), dove per la Lombardia nel 2017 le famiglie che hanno presentato la DSU ordinaria sono 580.907 e con il 19,3% della popolazione interessata all'ISEE, contro una media nazionale di oltre il 25%. La Lombardia si situa dopo il Trentino con il 13,7%, il Veneto con il 17,6% e prima del Piemonte con il 20,3%.

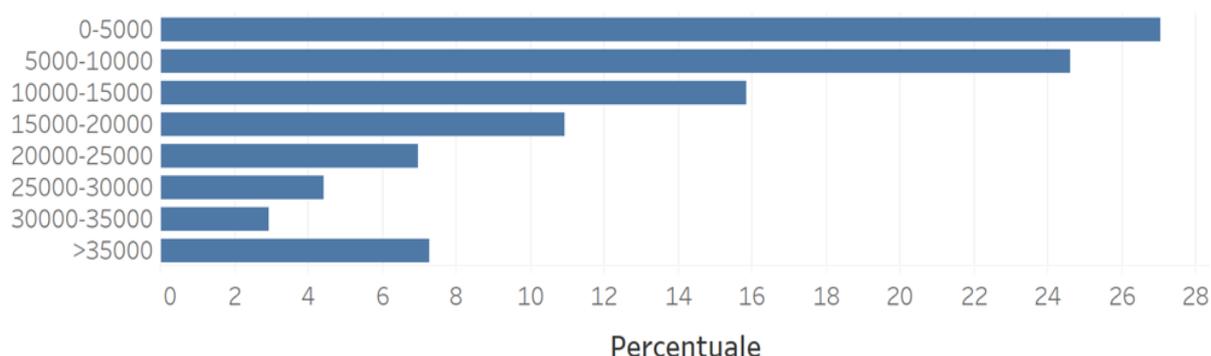
Figura n. 2.2.1 – Tipologia famiglie con DSU ordinario (%)



Fonte: Inps 2018 - 611.501 famiglie

La suddivisione per classe di ISEE delle DSU è visibile nella figura 2.2.2: circa il 28% si colloca nella classe da 0 a 5.000 euro di ISEE, a scalare fino al 3% circa nella classe 30-35.000 euro di ISEE; poco meno del 70% delle DSU ha un valore di ISEE inferiore a 15.000 euro.

Figura n. 2.2.2 – DSU per classe ISEE



Successivamente si è verificata la composizione delle famiglie in ognuna delle classi di ISEE identificate nella figura 2.2.2. Nella classe fino a 5.000 euro di ISEE, tabella 2.2.1 e figura 2.2.3 entrano oltre 165 mila famiglie: oltre il 23% dei componenti è rappresentato da famiglie monogenitoriali, seguito da un unico componente con età compresa tra 35 e 64 anni con più del 17% e le coppie con 2 figli per il 12%.

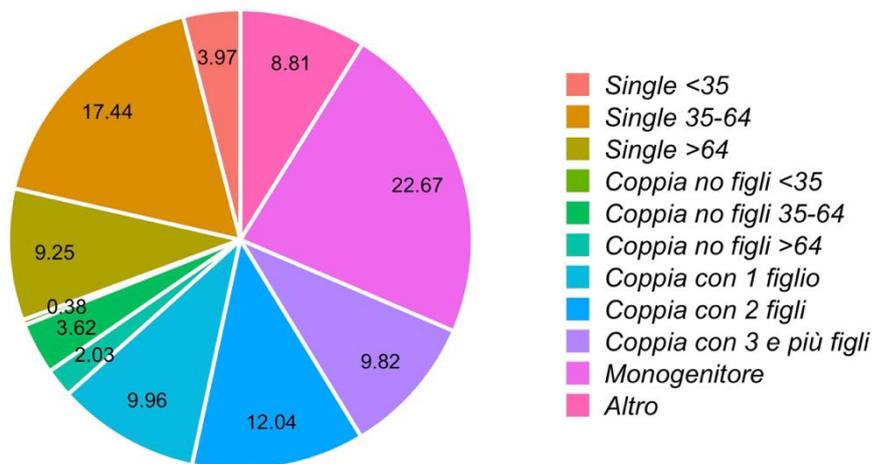
L'adozione di una differente scala di equivalenza, SE-EI, comporterebbe ad esempio una riduzione media dell'ISEE del 24% per le coppie con 2 figli e del 35% per le famiglie monogenitoriali.

Tabella 2.2.1 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE-EI, ISEE-EI per ISEE da 0 a 5.000€ per tipologia familiare(*)

Tipo di famiglia	N	ISR	ISP	SE	ISEE	SE-EI	ISEE-EI	%
Single <35	6566	581,62	2235,82	1,25	868,17	2,12	529,03	3,97
Single 35-64	28838	920,18	1642,79	1,19	1034,41	1,91	647,73	17,44
Single >64	15303	2976,56	1203,88	1,25	2503,82	2,03	1543,63	9,25
Coppia no figli <35	627	2784,18	843,12	1,67	1742,59	2,49	1173,49	0,38
Coppia no figli 35-64	5988	3492,77	2255,51	2,03	1891,16	2,52	1531,09	3,62
Coppia no figli >64	3361	5445,25	1588,75	2,05	2773,55	2,68	2133,63	2,03
Coppia con 1 figlio	16476	5292,99	1384,55	2,3	2394,45	3,1	1805,34	9,96
Coppia con 2 figli	19919	6729,98	1298,3	2,68	2598,17	3,7	1899,13	12,04
Coppia con 3 e piu' figli	16243	8982,13	1282,99	3,41	2704,64	4,47	2071,27	9,82
Monogenitore	37494	4219,36	1558,13	2,27	1946,8	3,49	1293,29	22,67
Altro	14573	3859,67	2157,73	1,94	2171,58	2,35	1833,79	8,81

(*) Nostre elaborazioni su dati DSU.

Figura 2.2.3 – Tipologia famiglie con ISEE da 0 a 5.000 euro di ISEE (% DSU ordinario)



Fonte INPS 2018 - 165.388 famiglie

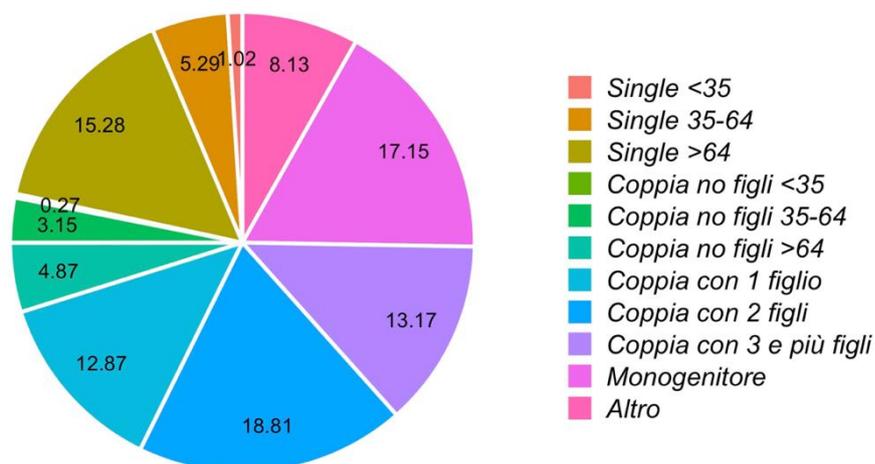
Nella classe successiva, da 5.001 a 10.000 euro di ISEE, 150 mila famiglie, quelle più rappresentate sono formate dalle coppie con 2 figli, circa il 19% del totale, seguite in questo caso dalle monogenitoriali con il 17% e dai single di età superiore a 64 anni con il 15%, tabella 2.2.2 e figura 2.2.4. L'applicazione di una diversa scala di equivalenza comporterebbe una riduzione media di oltre il 30% per le famiglie monogenitoriali e del 38% per i single di età più avanzata.

Tabella 2.2.2 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE-EI, ISEE-EI per ISEE da 5.000 a 10.000€ per tipologia familiare(*)

Tipo di famiglia	N	ISR	ISP	SE	ISEE	SE-EI	ISEE-EI	%
Single <35	1533	5972,04	9587,44	1,08	7305,8	1,76	4537,56	1,02
Single 35-64	7955	6724,09	8825,73	1,17	7243,15	1,88	4545,26	5,29
Single >64	22988	7898,22	3849,3	1,2	7248,09	1,96	4464,61	15,28
Coppia no figli <35	411	12239,07	3684,21	1,75	7443,7	2,55	5048,6	0,27
Coppia no figli 35-64	4747	14234,69	9637,87	2,15	7493,89	2,61	6164,22	3,15
Coppia no figli >64	7321	13880,54	7312,28	2,04	7553,91	2,72	5732,62	4,87
Coppia con 1 figlio	19359	16621,16	4926,16	2,36	7447,59	3,1	5692,58	12,87
Coppia con 2 figli	28310	19048,04	4897,33	2,71	7391,79	3,68	5471,35	18,81
Coppia con 3 e più figli	19810	23253,56	5016,27	3,41	7116,33	4,42	5520,62	13,17
Monogenitore	25809	15941,25	6983,4	2,36	7362,57	3,47	4983,44	17,15
Altro	12231	13050,97	8965,48	2,01	7400,34	2,45	6207,25	8,13

(*) Nostre elaborazioni su dati DSU.

Figura 2.2.4 – Tipologia famiglie con ISEE da 5.000 a 10.000 euro di ISEE (% DSU ordinario)



Fonte INPS 2018 - 150.474 famiglie

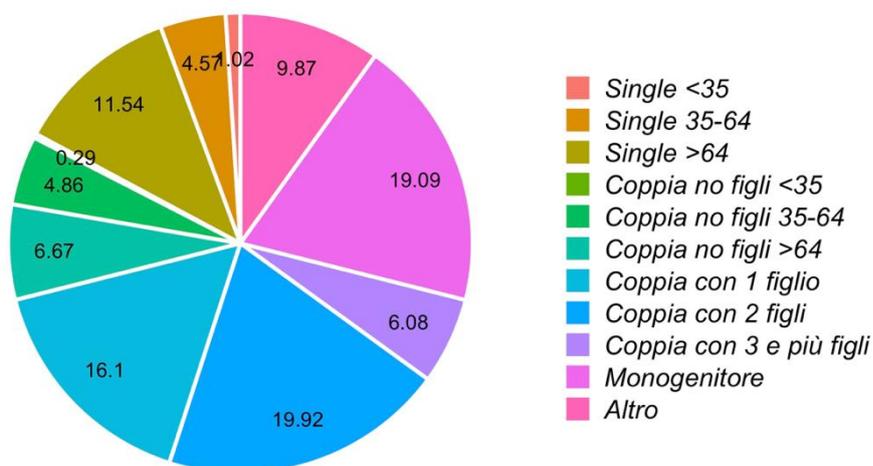
Nella classe da 10.001 a 15.000 euro di ISEE ricadono circa 100 mila famiglie; sia le coppie con 2 figli, sia quelle monogenitoriali pesano per il 20% circa, seguite dalle coppie con 1 figlio con il 16%, tabella 2.2.3 e figura 2.2.5. Modificando la scala di equivalenza sono sempre le famiglie monogenitoriali ad avere la maggiore riduzione media di ISEE con oltre il 31%, mentre le famiglie con figli variano dal 23% di quelle con 1 e 2 figli, al 26% di quelle con 3 figli.

Tabella 2.2.3 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE-EI, ISEE-EI per ISEE da 10.000 a 15.000€ per tipologia familiare(*)

Tipo di famiglia	N	ISR	ISP	SE	ISEE	SE-EI	ISEE-EI	%
Single <35	984	10366,93	13072,06	1,05	12337,37	1,7	7699,67	1,02
Single 35-64	4422	10998,1	15730,39	1,15	12332,15	1,84	7737,39	4,57
Single >64	11170	12233,18	12822,15	1,21	12283,08	2	7524,62	11,54
Coppia no figli <35	278	19417,99	10282,09	1,72	12501,15	2,52	8466,9	0,29
Coppia no figli 35-64	4702	22678	23627,5	2,19	12505,05	2,61	10465,76	4,86
Coppia no figli >64	6457	19829,45	21292,36	1,96	12331,3	2,61	9355,18	6,67
Coppia con 1 figlio	15576	26517,46	16265,18	2,39	12428,92	3,13	9557,44	16,1
Coppia con 2 figli	19271	30162,82	17572,11	2,72	12361,86	3,69	9165,99	19,92
Coppia con 3 e piu' figli	5879	35585,11	28544,25	3,39	12167,23	4,39	9459,56	6,08
Monogenitore	18472	25503,27	17783,43	2,36	12322,57	3,43	8458,56	19,09
Altro	9554	20557,28	21281,17	2	12403,29	2,4	10499,43	9,87

(*) Nostre elaborazioni su dati DSU.

Figura 2.2.5 – Tipologia famiglie con ISEE da 10.000 a 15.000 euro di ISEE (% DSU ordinario)



Fonte: INPS 2018 - 96.765 famiglie

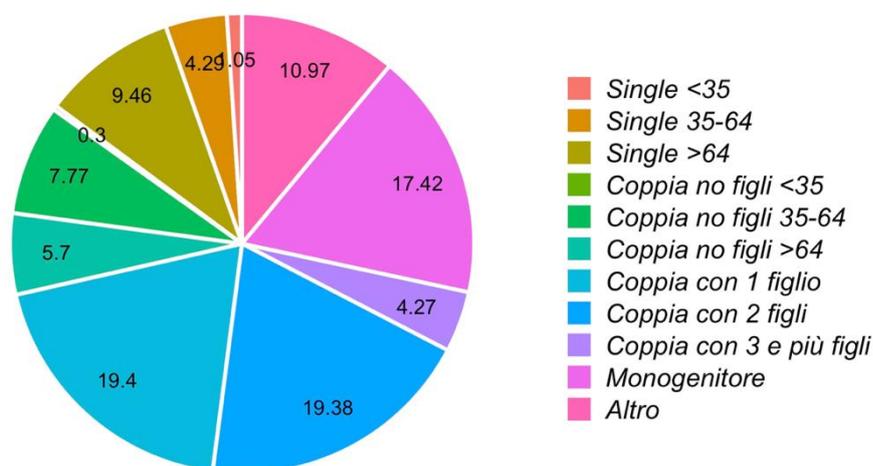
Nella classe superiore da 15.001 a 20.000 di ISEE si riduce drasticamente il numero delle famiglie che la compongono, 66 mila, tabella 2.2.4 e figura 2.2.6. In questo caso le tipologie più rappresentate sono quella delle coppie con 2 e 3 figli, circa il 20% ciascuna, seguite da quelle monogenitoriali, oltre il 17%. L'ipotesi di nuova scala di equivalenza premierebbe soprattutto le famiglie con un solo componente; la riduzione dell'ISEE sarebbe del 39% nel caso dei singoli componenti più anziani, mentre si attesterebbe al 31% per le famiglie monogenitoriali e al 26% per coppie con 2 figli.

Tabella 2.2.4 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE-EI, ISEE-EI per ISEE da 15.000 a 20.000€ per tipologia familiare(*)

Tipologia famiglia	N	ISR	ISP	SE	ISEE	SE-EI	ISEE-EI	%
Single <35	700	14299,46	17576,17	1,04	17227,2	1,67	10749,82	1,05
Single 35-64	2867	14876,1	20789,56	1,1	17310,24	1,77	10834,58	4,29
Single >64	6320	15107,6	22591,88	1,14	17202,5	1,87	10589,69	9,46
Coppia no figli <35	198	26094,12	19631,6	1,72	17479,88	2,52	11826,4	0,3
Coppia no figli 35-64	5188	30446,68	43286,81	2,23	17510,83	2,63	14834,87	7,77
Coppia no figli >64	3811	24613,68	43223,82	1,93	17257,32	2,56	13141,33	5,7
Coppia con 1 figlio	12962	35076,6	35353,81	2,42	17406,16	3,15	13441,86	19,4
Coppia con 2 figli	12948	39522,57	38936,33	2,74	17286,93	3,71	12804,76	19,38
Coppia con 3 e più figli	2855	45880,48	64281,7	3,41	17228,36	4,4	13420,55	4,27
Monogenitore	11636	34080,58	34626,01	2,38	17256,18	3,4	12051,21	17,42
Altro	7327	27074,33	37553,62	1,99	17370,87	2,37	14794,69	10,97

(*) Nostre elaborazioni su dati DSU.

Figura 2.2.6 – Tipologia famiglie con ISEE da 15.000 a 20.000 euro di ISEE (% DSU ordinario)



Fonte: INPS 2018 - 66.812 famiglie

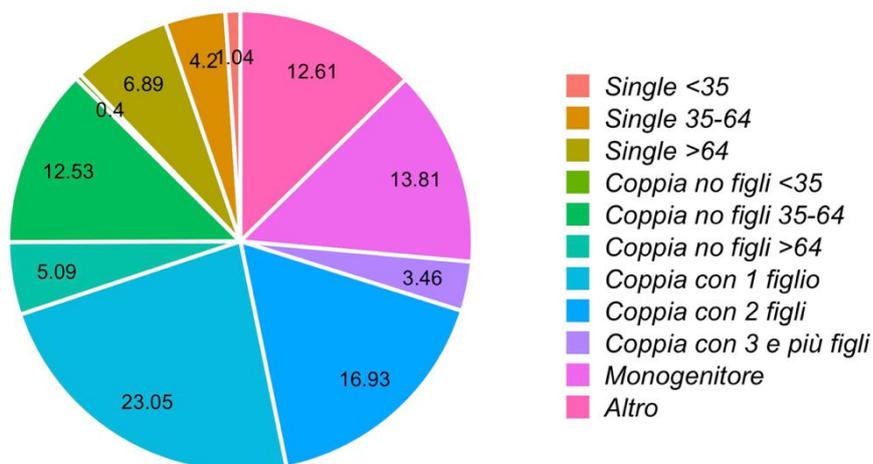
Circa 43 mila famiglie possiedono un ISEE compreso tra 20.001 e 25.000 euro, tabella 2.2.5 e figura 2.2.7; di queste il 23% è rappresentato da coppie con 1 figlio, il 17% da coppie con 2 figli e poco meno del 14% da famiglie monogenitoriali. Anche in questo caso modificando la scala di equivalenza i maggiori beneficiari della riduzione dell'ISEE sarebbero i single con i più anziani oltre il 39%. Tra le famiglie con figli quelle monogenitoriali avrebbero una riduzione media di circa il 30% e quelle con 2 figli di oltre il 25%.

Tabella 2.2.5 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE-EI, ISEE-EI per ISEE da 20.000 a 25.000€ per tipologia familiare(*)

Tipologia famiglia	N	ISR	ISP	SE	ISEE	SE-EI	ISEE-EI	%
Single <35	445	18112,82	21995,25	1,01	22195,08	1,62	13878,79	1,04
Single 35-64	1795	18261,14	26814,49	1,06	22255,34	1,71	13903,04	4,2
Single >64	2941	17176,49	39723,62	1,13	22227,65	1,86	13651,69	6,89
Coppia no figli <35	169	32318,15	27282,17	1,69	22383,54	2,48	15148,18	0,4
Coppia no figli 35-64	5351	37419,4	65164,92	2,24	22517,05	2,63	19183,59	12,53
Coppia no figli >64	2173	28724,88	74421,94	1,96	22291,52	2,58	17119,63	5,09
Coppia con 1 figlio	9842	42630,69	59972,88	2,45	22315,06	3,13	17522,6	23,05
Coppia con 2 figli	7230	46833,53	70389,71	2,74	22239,14	3,68	16642,99	16,93
Coppia con 3 e più figli	1478	54864,46	106337,35	3,41	22304,53	4,38	17489,92	3,46
Monogenitore	5898	40650,84	59876,62	2,37	22220,18	3,37	15611,87	13,81
Altro	5384	32586,24	59280,54	1,99	22358,47	2,34	19168,91	12,61

(*) Nostre elaborazioni su dati DSU.

Figura 2.2.7 – Tipologia famiglie con ISEE da 20.000 a 25.000 euro di ISEE (% DSU ordinario)



Fonte: INPS - 42.706 famiglie

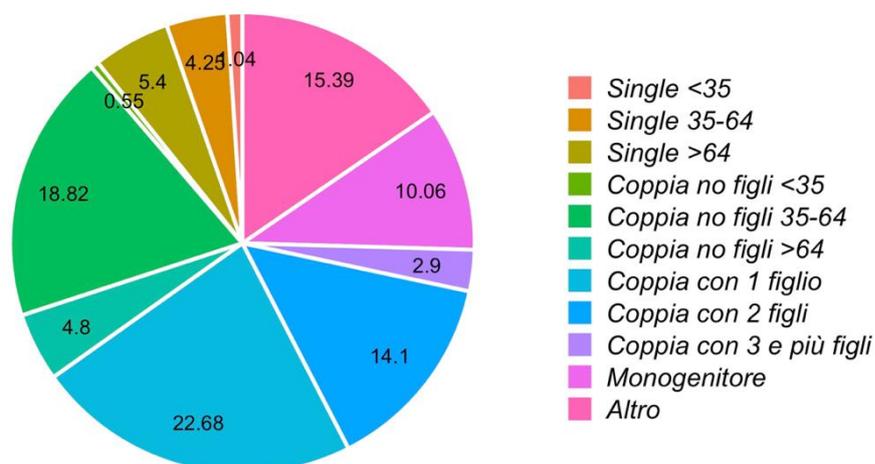
Le famiglie con ISEE compreso tra 25.001 e 30.000 euro sono poco meno di 27 mila, tabella 2.2.6 e figura 2.2.8. Da notare come in questo caso le famiglie con un unico componente possiedano un peso ridotto, poco più del 10%; il 23% è rappresentato da coppie con 1 figlio, circa il 19% da coppie senza figli con età della persona di riferimento compresa tra 35 e 64 anni e oltre il 15% da famiglie di altra tipologia. Modificando la scala di equivalenza le famiglie monogenitoriali godrebbero di una riduzione media dell'ISEE del 30%, cui seguono le coppie con 2 figli con oltre il 25%.

Tabella 2.2.6 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE-EI, ISEE-EI per ISEE da 25.000 a 30.000€ per tipologia familiare(*)

Tipologia famiglia	N	ISR	ISP	SE	ISEE	SE-EI	ISEE-EI	%
Single <35	280	21253,76	32357,24	1,02	27158,09	1,62	17151,38	1,04
Single 35-64	1145	21105,05	39774,11	1,06	27396,03	1,7	17152,25	4,25
Single >64	1454	18380,64	60840,07	1,12	27226,54	1,84	16765,75	5,4
Coppia no figli <35	149	36745,88	52399,43	1,71	27606,76	2,5	18739	0,55
Coppia no figli 35-64	5070	43687,6	89346,71	2,24	27475,44	2,62	23500,02	18,82
Coppia no figli >64	1294	32902,24	104185,34	1,97	27316,94	2,56	21209,07	4,8
Coppia con 1 figlio	6109	48675,67	94176,08	2,48	27262,78	3,09	21880,66	22,68
Coppia con 2 figli	3797	53827,7	106081,53	2,76	27221,5	3,61	20860,82	14,1
Coppia con 3 e più figli	782	64182,94	143961,69	3,41	27261,45	4,29	21760,09	2,9
Monogenitore	2711	45543,38	92221,53	2,35	27191,47	3,35	19113,38	10,06
Altro	4144	38290,4	83769,04	2,01	27404,34	2,34	23662,95	15,39

(*) Nostre elaborazioni su dati DSU.

Figura 2.2.8 – Tipologia famiglie con ISEE da 25.000 a 30.000 euro di ISEE (% DSU ordinario)



Fonte: INPS 2018 - 26.935 famiglie

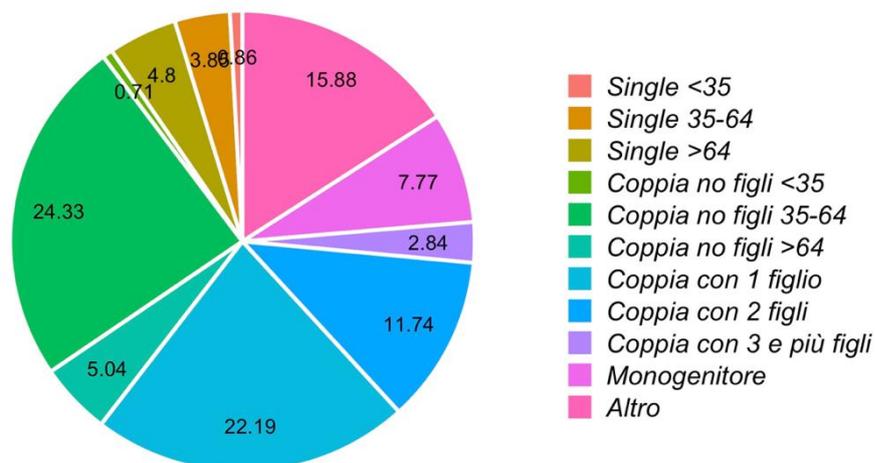
Nella classe con ISEE da 30.001 a 35.000 euro di ISEE sono collocate circa 18 mila famiglie, tabella 2.2.7 e figura 2.2.9; oltre il 24% sono coppie senza figli dove la persona di riferimento ha un'età compresa tra 35 e 64 anni, il 22% sono coppie con 1 figlio e 16% circa tipologia altra. La riduzione media dell'ISEE applicando una diversa scala di equivalenza, relativamente alle famiglie con figli si attesta al 30% circa per quelle monogenitoriali, a poco meno del 23% per le coppie con 2 figli e 20% per quelle con 3 figli.

Tabella 2.2.7 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE-EI, ISEE-EI per ISEE da 30.000 a 35.000€ per tipologia familiare(*)

Tipo di famiglia	N	ISR	ISP	SE	ISEE	SE-EI	ISEE-EI	%
Single <35	154	22600,5	53548,66	1,03	32247,98	1,66	20107,42	0,86
Single 35-64	693	23219,11	55727,87	1,06	32316,59	1,72	20129,16	3,85
Single >64	864	19907,97	83445,66	1,13	32263,2	1,86	19863,78	4,8
Coppia no figli <35	128	43052,69	56603,26	1,67	32560,91	2,46	21950,72	0,71
Coppia no figli 35-64	4381	49082,66	117892,73	2,24	32402,41	2,61	27745,77	24,33
Coppia no figli >64	907	37848,21	138051,89	2,03	32308,77	2,61	25335,05	5,04
Coppia con 1 figlio	3995	54441,73	135435,77	2,52	32354,89	3,08	26523,2	22,19
Coppia con 2 figli	2114	60502,78	143109,95	2,76	32274,2	3,58	25037,63	11,74
Coppia con 3 e più figli	511	74633,18	182481,87	3,43	32373,49	4,3	25964,41	2,84
Monogenitore	1398	50080,25	129395,31	2,35	32319,2	3,34	22723,52	7,77
Altro	2858	42672,41	112095,47	2,01	32398,44	2,33	28084,34	15,88

(*) Elaborazioni su dati DSU.

Figura 2.2.9 – Tipologia famiglie con ISEE da 30.000 a 35.000 euro di ISEE (% DSU ordinario)



Fonte INPS 2018 - 18.003 famiglie

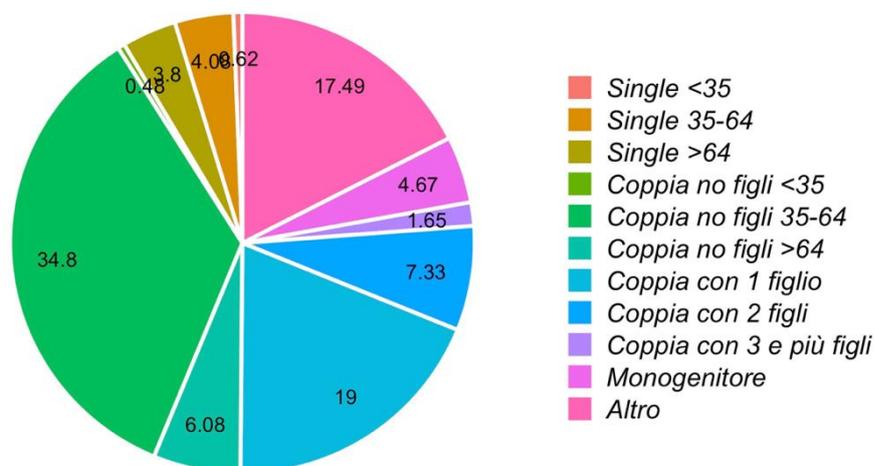
L'ultima classe analizzata prevede un'ISEE superiore a 35.000 euro, tabella 22.8 e figura 2.2.10; in questo caso le famiglie sono poco più di 44 mila. Oltre un terzo sono coppie senza figli con l'età della persona di riferimento compresa tra 35 e 64 anni. A seguire, con oltre il 17%, la tipologia di famiglie altro. La nuova scala di equivalenza favorirebbe le famiglie monogenitoriali con una riduzione media dell'ISEE del 29%; a seguire le coppie con 2 figli con il 21% circa.

Tabella 2.2.8 - Valori medi di ISR, ISP, SE, ISEE, SE-EI, ISEE-EI per ISEE > 35.000€ per tipologia familiare(*)

Tipo di famiglia	N	ISR	ISP	SE	ISEE	SE-EI	ISEE-EI	%
Single <35	276	28166,16	166697,01	1,06	57322,6	1,67	36484,62	0,62
Single 35-64	1810	36830,63	150512,11	1,06	63266,36	1,7	39527,53	4,08
Single >64	1689	25320,63	210339,66	1,13	59726,97	1,87	36888,33	3,8
Coppia no figli <35	214	53346,62	123256,93	1,69	45844,48	2,48	31138,2	0,48
Coppia no figli 35-64	15453	66230,86	266319,78	2,23	53793,84	2,59	46107,06	34,8
Coppia no figli >64	2701	53677,73	326275,26	2,04	58676,28	2,61	46223,76	6,08
Coppia con 1 figlio	8437	72742,03	359965,79	2,58	55751,15	3,08	46755,34	19
Coppia con 2 figli	3257	83290,16	589834,81	2,79	72193,02	3,55	54686,47	7,33
Coppia con 3 e più figli	731	133382,24	322621,81	3,45	57426,23	4,31	46949,99	1,65
Monogenitore	2076	64309,94	271546,88	2,37	50113,27	3,33	35707,58	4,67
Altro	7767	56910,82	250518,5	2,04	52524,47	2,35	45520,04	17,49

(*) Elaborazioni su dati DSU.

Figura 2.2.10 – Tipologia famiglie con ISEE > 35.000 euro di ISEE (% DSU ordinario)



Fonte INPS 2018 - 44.411 famiglie

Le frequenze delle distribuzioni dei valori di ISEE applicando le due differenti scale di equivalenza, figure 2.2.13a, b, c e d, pongono in evidenza come l'ISEE-EI possieda il picco sempre più elevato dell'ISEE e come lo stesso sia in maniera percettibile posto più vicino all'origine degli assi. A riprova di quanto emerso nelle analisi condotte in precedenza per le differenti classi di ISEE, dove la scala EI forniva mediamente valori di ISEE meno elevati.

Figura 2.2.13a – Confronto tra le densità di frequenza delle distribuzioni dei valori di ISEE per diverse scale di equivalenza: famiglie monocomponenti

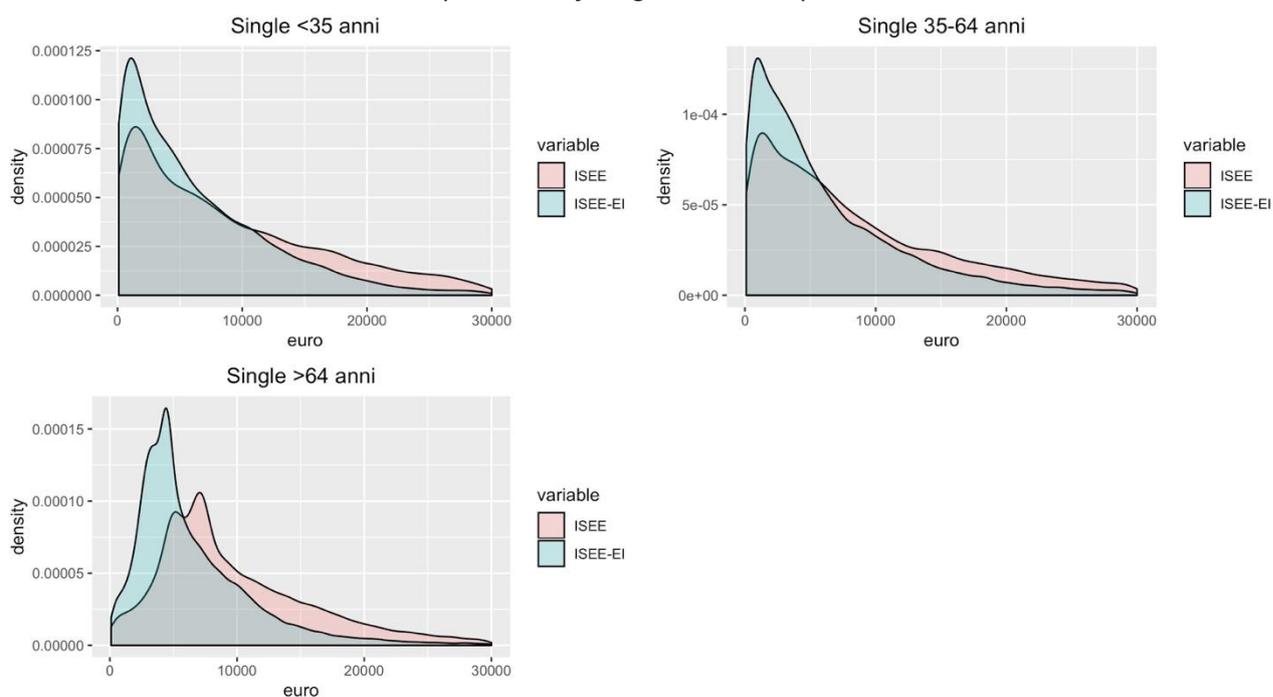


Figura 2.2.13b – Confronto tra le densità di frequenza delle distribuzioni dei valori di ISEE per diverse scale di equivalenza: coppie senza figli

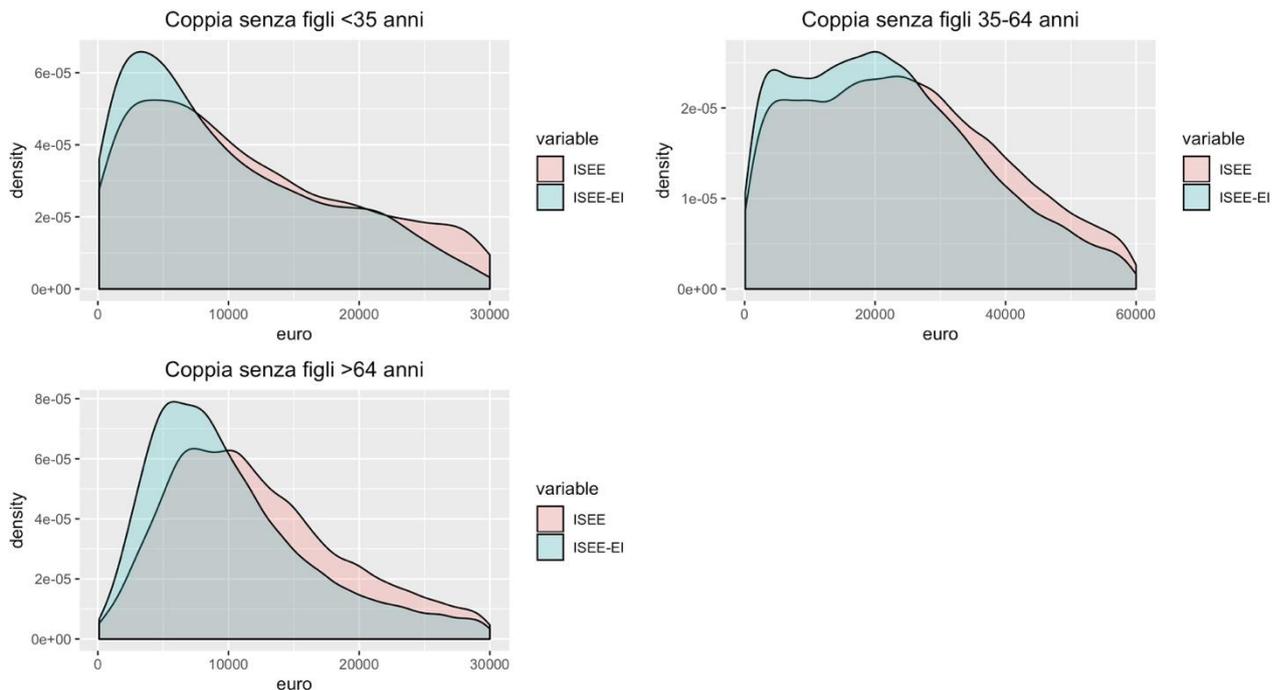


Figura 2.2.13c – Confronto tra le densità di frequenza delle distribuzioni dei valori di ISEE per diverse scale di equivalenza: coppie con figli

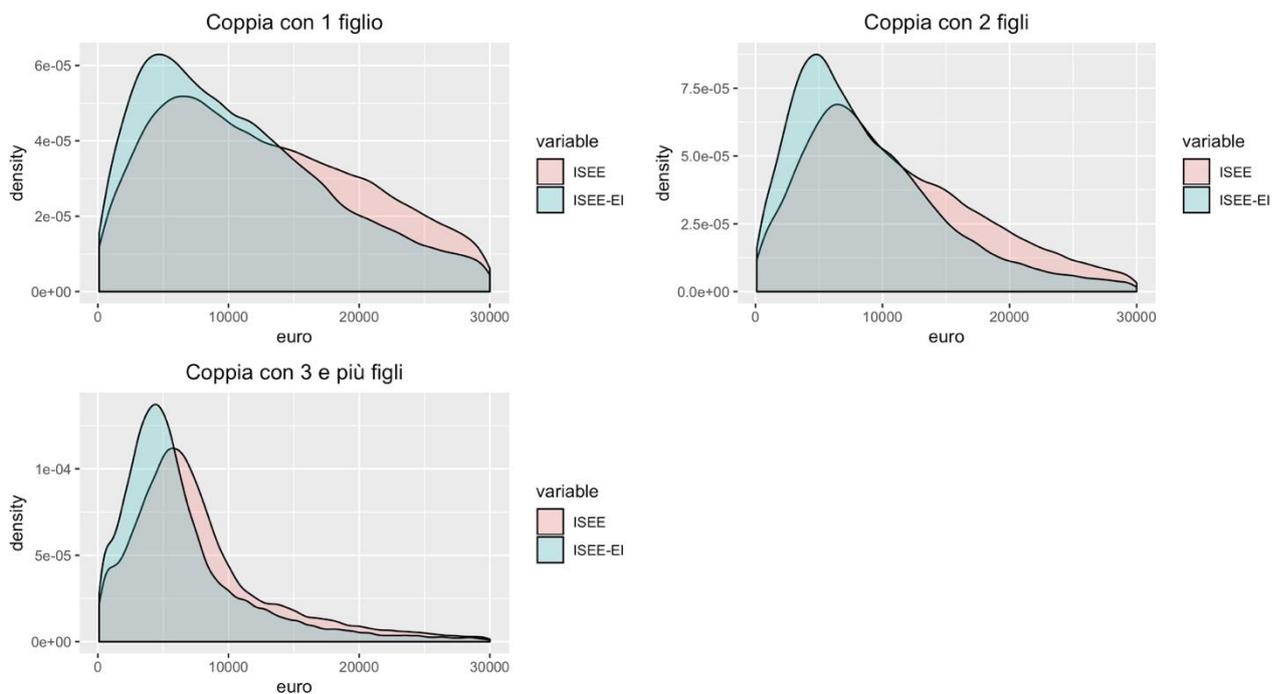
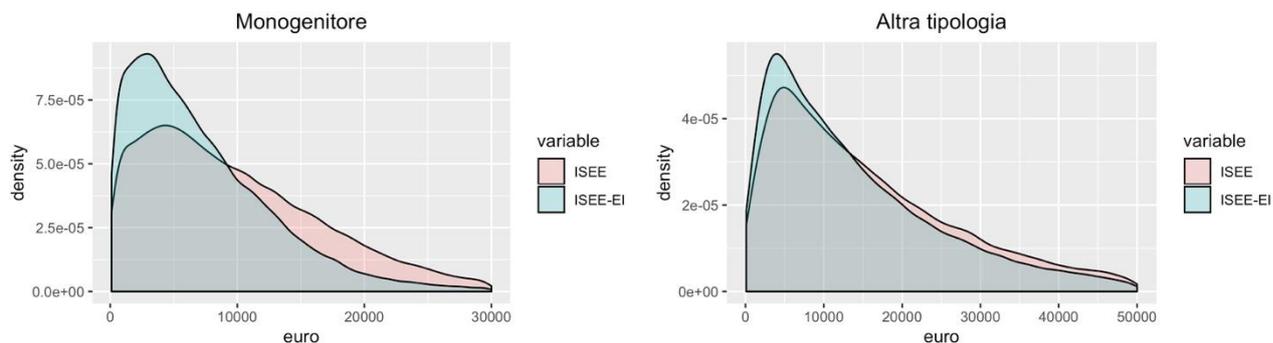
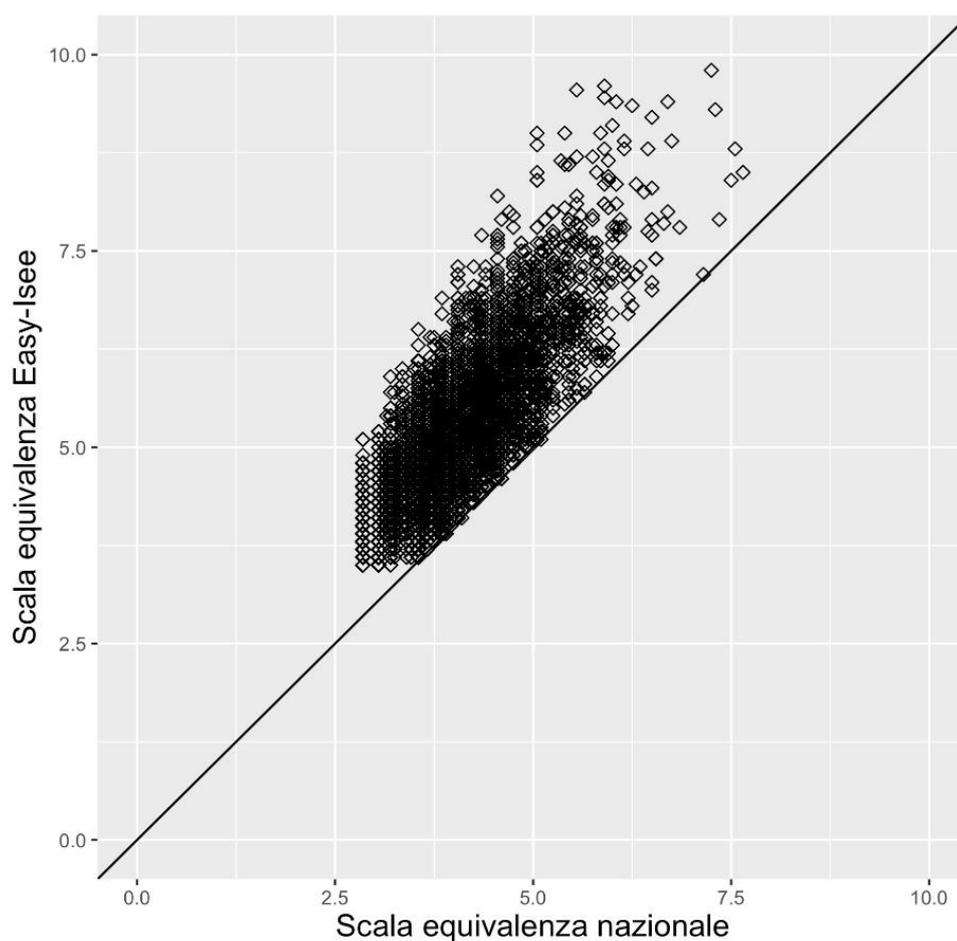


Figura 2.2.13d – Confronto tra le densità di frequenza delle distribuzioni dei valori di ISEE per diverse scale di equivalenza: monogenitore e altra tipologia di famiglie



I diversi valori delle scala di equivalenza nazionale e di quella proposta EI, per nucleo familiare con 3 e più figli, sono riportati in figura 2.2.14, dove si può notare una concentrazione nella parte superiore della bisettrice, ad indicare una scala di equivalenza EI sempre maggiore di quella nazionale e quindi una situazione premiante per le famiglie con più figli.

Figura 2.2.14 – Confronto tra scale di equivalenza nazionale e Easy-ISEE (EI) per le famiglie con 3 e più figli



2.2.1 Simulazione dei potenziali beneficiari di una misura sociale agevolata

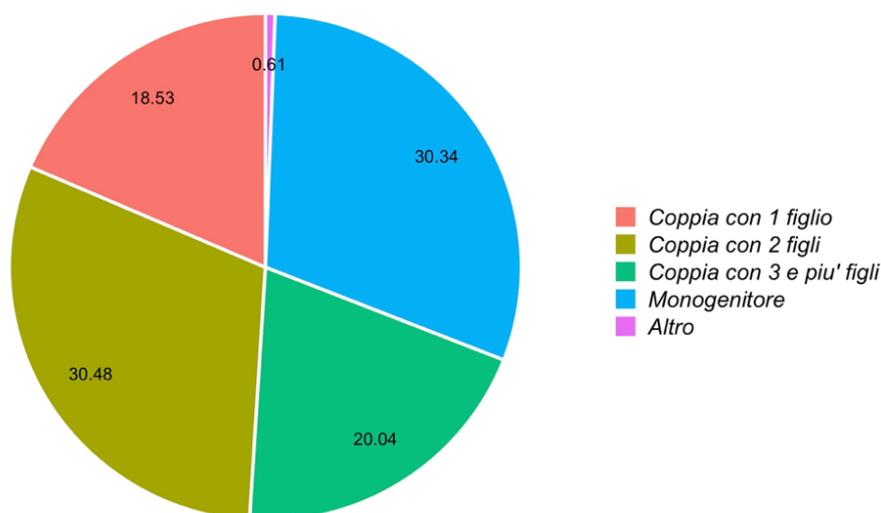
Sempre in riferimento alle DSU si sono simulati, considerando in questo caso l'intero campione di 654.423 famiglie, quali potrebbero essere i potenziali beneficiari di un intervento agevolativo sugli asili nido (v. Delibera Giunta RL 1668 del 27/5/2019). Considerando l'ipotesi più estesa¹⁸ e fissando il valore massimo dell'ISEE a 20.000 euro, i minori interessati potrebbero essere oltre 147 mila (tabella 2.2.9 e figura 2.2.11), mentre le famiglie interessate sono oltre 128 mila, di cui oltre il 30% farebbero riferimento a famiglie monogenitoriale e a coppie con 2 figli. Va tenuto presente che la stima è comunque in eccesso poiché nel computo si sono inseriti anche i minori la cui età è compresa tra 3 e 4 anni, non conoscendo il mese di nascita del minore.

Tabella 2.2.9 - Minori fino a 4 anni di età per tipologia di famiglia con ISEE <=20.000 euro(*)

Tipo di famiglia	Minori fino a 4 anni	%
Coppia con 1 figlio	27266	18,53
Coppia con 2 figli	44842	30,48
Coppia con 3 e piu' figli	29493	20,04
Monogenitore	44640	30,34
Altro	898	0,61

(*) Nostre elaborazioni su dati DSU.

Figura 2.2.11 – Minori fino a 4 anni per tipologia di famiglia con ISEE <=20.000 euro (%)



Fonte INPS 2018 - 128.163 famiglie, 147.139 minori fino a 3 anni

¹⁸ La delibera prevede che i genitori siano entrambi occupati o che possiedano dei titoli che, se disoccupati, dimostrino la loro espressa volontà al loro rapido reimpiego. In questo caso, non conoscendo se esiste il possesso di tali titoli, si è considerato che tutti i genitori ne fossero in possesso nel caso di loro disoccupazione.

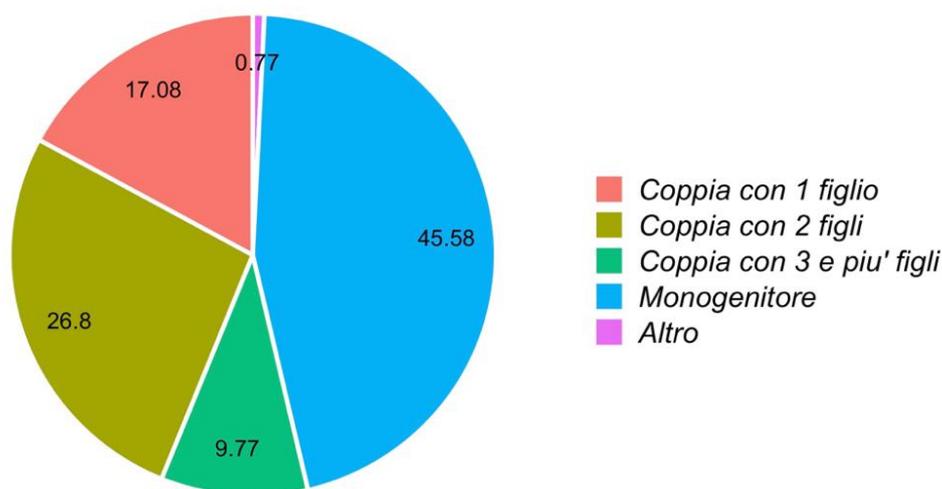
La seconda simulazione, più restrittiva nel senso che considera solamente le famiglie in cui entrambi i genitori siano effettivamente occupati. Anche in questo caso la stima deve essere considerata in eccesso, perché come descritto in precedenza si sono compresi i minori fino a 4 anni di età. In questo caso, tabella 2.2.10 e figura 2.2.12 i minori possibili beneficiari della misura “Nidi gratis” sarebbero poco più di 69 mila, riferiti ad oltre 61 mila famiglie. In questa seconda proiezione i minori appartenenti a famiglie monogenitoriali rappresenterebbero oltre il 45% del totale, le coppie con 2 figli il 27% circa e quelle con 1 figlio il 17%.

Tabella 2.2.10 - Minori fino a 4 anni di età per tipologia di famiglia con ISEE <=20.000 euro con stima genitori entrambi non disoccupati (*)

Tipo di famiglia	Minori fino a 4 anni	%
Coppia con 1 figlio	11810	17,08
Coppia con 2 figli	18535	26,8
Coppia con 3 e piu' figli	6755	9,77
Monogenitore	31515	45,58
Altro	533	0,77

(*) Nostre elaborazioni su dati DSU.

Figura 2.2.12 – Minori fino a 4 anni per tipologia di famiglia con ISEE <=20.000 euro: stima genitori entrambi occupati (%)



Fonte INPS 2018 - 61.429 famiglie, 69.148 minori fino a 3 anni

2.3 Confronti EUSILC DSU

In questo paragrafo saranno posti a confronto alcuni risultati ottenuti con le elaborazioni dei dati EUSILC e delle DSU ordinarie.

Nella figura 2.3.1 sono poste a confronto le distribuzioni per classe di ISEE delle dichiarazioni DSU ordinarie con l'equivalente distribuzione ottenuta con l'elaborazione dei

dati EUSILC. Le due distribuzioni, come ipotizzabile sono diametralmente opposte: la prima è decrescente al crescere del valore di ISEE, la seconda all'opposto è crescente. Il confronto suggerisce quali sono e potranno essere le famiglie che possono richiedere le agevolazioni concesse sulla base dell'ISEE e dimostra come le DSU costituiscano una ricca base di informazioni per avere un quadro sufficientemente esaustivo ma parziale della fragilità delle famiglie. L'essere parziale deriva soprattutto dal fatto che attualmente le misure che prevedono agevolazioni tariffarie su base ISEE coinvolgono parzialmente le famiglie di anziani.

Il successivo confronto tra la tipologia delle famiglie che possiedono un ISEE fino a 20.000 euro e fino a 30.000 euro, figura 2.3.2, mostra come in entrambi i casi le famiglie dove vi è la presenza di figli sono sempre in percentuale maggiore nelle DSU rispetto al campione EUSILC, al contrario avviene per le famiglie dove è assente la componente figli a riprova del fatto che le DSU riflettono la situazione delle misure in atto.

Infine, figura 2.3.3 si sono posti a confronto i risultati della simulazione relativa alla misura "Nidi Gratis", delibera Giunta Regionale Lombardia 1668 del 27/5/2019. L'analisi delle due fonti rivela una sostanziale concordanza sul numero dei possibili beneficiari nelle due ipotesi prese in considerazione, come meglio specificato in precedenza: tutte le famiglie con minori fino a 4 anni, solo le famiglie con minori fino a 4 anni per le quali via sia la certezza che entrambi i genitori o l'unico genitore presente siano occupati. Nel primo caso secondo le DSU i potenziali beneficiari sono oltre 149 mila, mentre dal campione EUSILC se ne evidenziano circa 142 mila; nel secondo caso i minori sono 69 secondo le DSU e circa 68 mila considerando il campione EUSILC.

Figura 2.3.1 – Distribuzione delle classi di ISEE relativamente alle DSU ordinarie e al database EUSILC

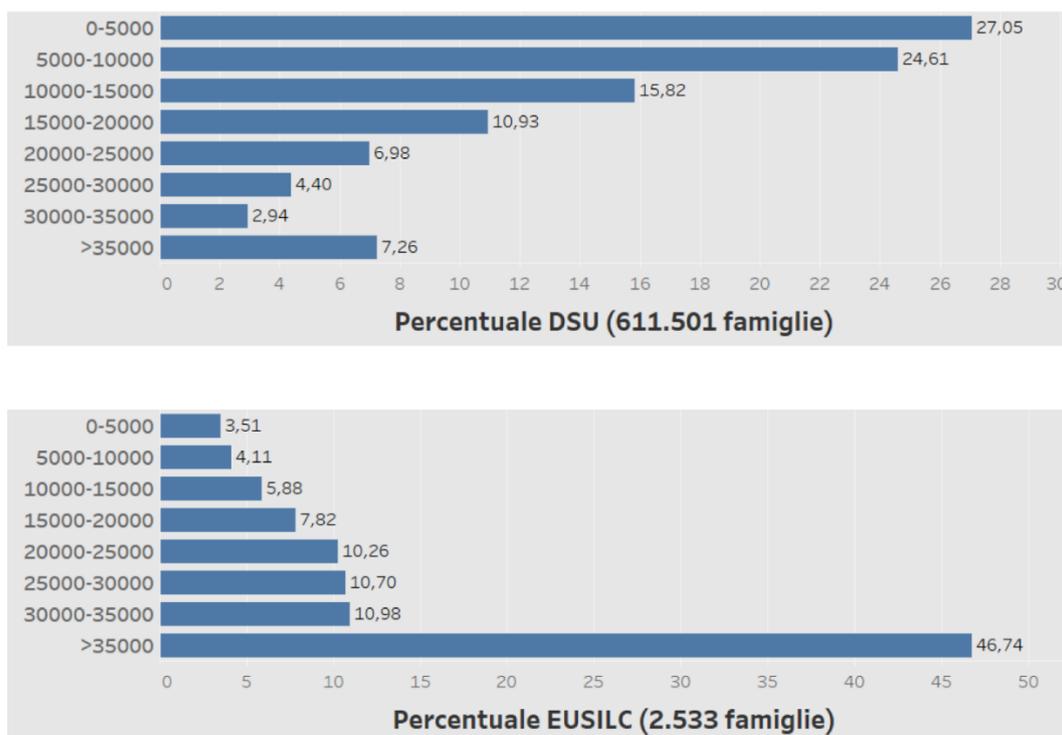


Figura 2.3.2 - Confronto della tipologia delle famiglie EUSILC e DSU con ISEE fino a 20.000 in alto, e fino a 30.000 in basso

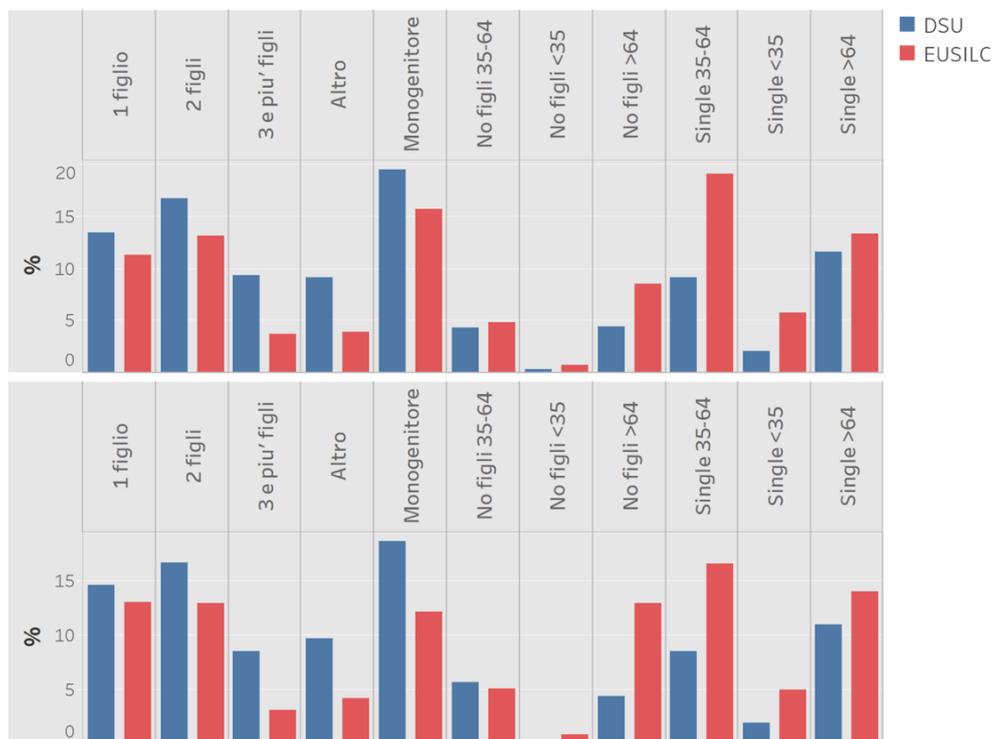


Figura 2.3.3 – Simulazione dei possibili beneficiari della misura “Nidi gratis” per tipologia di famiglia secondo le DSU in alto e il campione EUSILC in basso nelle 2 situazioni: tutte le famiglie, famiglie con genitore/i entrambi occupati



Capitolo 3 –Supporto tecnico-scientifico

Nel corso del 2019 sono proseguite, secondo quanto previsto nel progetto di attività, le attività di supporto tecnico scientifico relativamente alle seguenti aree:

4. Ambiti di applicazione del fattore famiglia lombardo
5. Modalità attuative del fattore famiglia lombardo
6. Affinamento algoritmo di calcolo del fattore famiglia lombardo

In primo luogo, PoliS-Lombardia ha fornito il proprio contributo alla definizione delle modalità attuative del fattore famiglia lombardo nell'ambito della progettazione della misura "Bonus assistenti familiari" (Decreto 4597- aprile 2019).

Ha poi ha partecipato alle attività del Gruppo di lavoro interdirezionale sul Fattore Famiglia Lombardo e dell'Osservatorio regionale del fattore famiglia, contribuendo alle seguenti presentazioni:

1. Presentazione Osservatorio, 10 giugno 2019
2. Presentazione GDL, 14 novembre 2019
3. Presentazione Osservatorio, 9 dicembre 2019.

A partire dai risultati della sperimentazione "Bonus assistenti familiari" è stata formulata una proposta relativa all'ambito di applicazione del FFL nel terzo anno di sperimentazione. In particolare, nella presentazione del 14 novembre 2019 sono state ipotizzati due diversi ambiti applicativi:

"Tenendo conto di quanto emerso nella seconda annualità, potrebbe essere opportuno l'anno prossimo modificare opportunamente una misura già consolidata che persegue obiettivi relativamente semplici.

Tra le misure potenzialmente candidabili potrebbe esservi quelle menzionate nell'art. 2 della l.r.10/2017, ad esempio le componenti buono scuola e buono libri della Dote Scuola che consentirebbe di testare puntualmente l'effetto del principale componente del FFL (numero di figli).

In alternativa, la misura Nidi Gratis potrebbe rappresentare una valida opzione. Si deve però notare che è attesa una nuova misura nazionale che potrebbe richiedere una revisione di Nidi Gratis l'anno prossimo."

Regione Lombardia a poi approvato una delibera (dgr 9 dicembre 2019 n. XI/2599) in cui è stata varata l'iniziativa sperimenta e a favore delle famiglie con minori denominata "Dote infanzia" che prevede una ulteriore applicazione del fattore famiglia lombardo.

Affinamento algoritmo di calcolo del fattore famiglia lombardo

Di seguito vengono sintetizzate le attività effettuate volte a supportare Regione Lombardia per quanto riguarda l'affinamento dell'algoritmo di calcolo del fattore famiglia lombardo inizialmente definito dalla Giunta Regionale a fine 2018 (D.g.r. 3 dicembre 2018 - n. XI/915 - Applicazione del fattore famiglia lombardo ai sensi della l.r. 10/2017 – Anno 2018). Il Fattore Famiglia Lombardo viene definito sulla base dei parametri di seguito declinati:

- I1 = (0, 2, 4, 6, 8) per un numero di figli nel nucleo familiare, come definito nella DSU dell'ISEE, pari a 1, 2, 3, 4, 5 o più
- I2 = 1 se l'abitazione principale è gravata da un mutuo per l'acquisto, 0 altrimenti;
- I3 = 1 se la famiglia risiede in regione Lombardia un periodo maggiore o uguale a 7 anni, 0 altrimenti;
- I4 = 1 se sono presenti in famiglia persone anziane (età maggiore o uguale a 65 anni compiuti) oltre la persona assistita, 0 altrimenti
- I5 = 1 se sono presenti in famiglia donne in accertato stato di gravidanza, 0 altrimenti
- I6 = 1 se sono presenti persone con disabilità o persone non autosufficienti oltre alla persona assistita, 0

Il gruppo di lavoro di PoliS ha segnalato a Regione Lombardia una incoerenza logica nell'indicatore elementare I1, che non risulta definito nel caso di nuclei familiari in cui non siano presenti figli.

Nella presentazione in sede di Osservatorio FFL del 9 dicembre 2019 sono stati illustrati alcuni elementi desumibili dall'analisi delle informazioni amministrative della misura "Bonus assistenti familiari". I "datori di lavoro" individuati coincidono in buona misura con gli assistiti, di modo che le famiglie interessate non sono rappresentative delle famiglie lombarde, essendo per la più parte composte da anziani. In questo senso, non è stato possibile generalizzare i risultati desunti dalle risposte di 56 datori di lavoro che hanno compilato la sezione della domanda dedicata al Fattore Famiglia Lombardo.

Come menzionato a dicembre 2019 (dgr 9 dicembre 2019 n. XI/2599) la Giunta regionale ha varato la "Dote infanzia" in cui il FFL è stato ridefinito sulla base dei seguenti indicatori elementari:

- I1 = (0, 2, 4, 6, 8) per un numero dei figli del nucleo familiare pari a (1, 2, 3, 4, 5 o più);
- I2 = 1 se l'abitazione principale è gravata da un mutuo per l'acquisto, 0 altrimenti;
- I3 = 1 se la famiglia risiede in Lombardia per un periodo maggiore o uguale a 7 anni, 0 altrimenti;
- I4 = 1 se sono presenti nel nucleo familiare persone anziane di età maggiore o uguale a 65 anni o donne in accertato stato di gravidanza, 0 altrimenti;
- I6 = 1 se sono presenti nel nucleo familiare persone con disabilità o persone non autosufficienti, 0 altrimenti.

Il numero degli indicatori elementari passa da 6 a 5 per l'accorpamento degli indicatori I4 e I5 definiti nella precedente delibera nell'indicatore I4 che ora include sia le persone anziane che le donne in accertato stato di gravidanza. Cambia anche l'indicatore I1 in cui non è più esplicitamente indicato che il nucleo familiare debba corrispondere alle definizioni adottate nella DSU dell'ISEE. Infine il FFL viene ora esplicitamente definito come somma dei singoli indicatori elementari (si deve notare che la formula in delibera include, per un probabile errore materiale, anche l'indicatore "I5" soppresso). Il FFL varia ora tra un minimo di 0 ad un massimo di 12.

Concludiamo questa disamina dell'evoluzione del FFL illustrando nel seguente box una proposta di affinamento della formula di calcolo del fattore famiglia lombardo.

----- BOX-----

Una proposta di revisione del FFL

La proposta, considerati i risultati limitati della sperimentazione del "Bonus assistenti familiari", tiene conto delle indicazioni derivanti dalla l.r. 10/2017, delle definizioni adottate dalla Giunta Regionale nel 2018 e 2019 e degli approfondimenti contenuti nel presente rapporto, in parte derivanti da analisi effettuate a supporto di alcuni comuni italiani – citiamo per tutti il comune di Lerici – nell'ambito della determinazione delle tariffe del servizio di refezione scolastica.

In particolare, nella l.r. 10/2017 sono suggeriti i seguenti criteri ed elementi di priorità per le famiglie utili per la definizione dell'indicatore sintetico FFL:

1. numero componenti del nucleo familiare
2. presenza di minori in affido
3. età dei figli
4. stato di famiglia monogenitoriale
5. contributo per il mantenimento dei figli nel caso di genitori separati
6. mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale
7. anzianità di residenza in regione Lombardia
8. presenza nella famiglia di persone anziane
9. presenza nella famiglia di non autosufficienti e di disabili
10. presenza nella famiglia di donne in accertato stato di gravidanza.

Nella presente proposta si terrà conto di queste indicazioni, con le seguenti considerazioni:

- nella scala di equivalenza nazionale alcune delle dimensioni suggerite dal legislatore regionale sono già considerate, di modo che la loro inclusione nel FFL indicherebbe una particolare focalizzazione su questi elementi;
- una considerazione specifica del mutuo non è pacifica, perché anche l'affitto è una spesa significativa per le famiglie. Nonostante questa considerazione, la l.r. 10/2017 fornisce una indicazione chiara a cui è opportuno attenersi;
- Il gruppo di lavoro della ricerca nota che l'anzianità di residenza in Lombardia è un indicatore anomalo il cui valore può essere difficilmente comparabile con gli altri.

Anche in questo caso si è comunque ritenuto seguire quanto indicato nella l.r. 10/2017;

- Infine, la particolare considerazione accordata dal legislatore regionale ad alcune categorie di soggetti (anziani, disabili, donne in accertato stato di gravidanza) appare motivata da specifici elementi di rischio per la salute e per la partecipazione al mercato del lavoro che possono incidere sulla vulnerabilità del nucleo familiare.

Si propone pertanto di considerare i seguenti indicatori elementari:

- I1: numero dei componenti del nucleo familiare (vale 5 se il numero dei componenti è pari o superiore a 5)
- I2: numero dei figli minori, 0 -5 anni compiuti (vale 4 se il numero dei figli minori tra 0 e 5 anni è pari o superiore a 4)
- I3: numero dei figli minori, 6-13 anni compiuti (vale 4 se il numero dei figli minori tra 6 e 13 anni è pari o superiore a 4)
- I4: numero figli minori, 14-17 (vale 4 se il numero dei figli minori tra 14 e 17 anni è pari o superiore a 4)
- I5: numero figli maggiorenni che studiano (vale 4 se il numero dei figli maggiorenni che studiano è pari o superiore a 4)
- I6: mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale (0 no, 1 si)
- I7: anzianità di residenza in regione Lombardia (0 no, 1 si)
- I8: presenza nella famiglia di persone anziane di età maggiore o uguale a 65 anni (0 no, 1 si)
- I9: presenza nella famiglia di non autosufficienti e di disabili (0 no, 1 si)
- I10: presenza nella famiglia di madri in accertato stato di gravidanza (0 no, 1 si)

L'indicatore sintetico FFL è perciò così definito:

$$(1) FFL = \sum w_i I_i \quad \text{per } i = 1:10$$

dove w_i sono dei pesi che misurano l'importanza relativa degli indici elementari. Quando tutti i pesi sono uguali a 1 la formula si può semplificare così:

$$(2) FFL = \sum I_i = \sum I_i \quad \text{per } i = 1:10$$

In questo caso il FFL assume valori compresi tra 0 e 26.

I pesi w_i dovrebbero essere determinati dall'amministrazione regionale in relazione alle proprie priorità programmatiche. A puro titolo d' esempio, volendo dare una priorità specifica alle famiglie con figli, si potrebbe ipotizzare il seguente insieme di pesi: $w_1=1$; $w_2= 2$; $w_3=1,5$; $w_4= 1,5$; $w_5= 1$; $w_6= 1$; $w_7= 0,5$; $w_8= 0,5$; $w_9= 0,5$; $w_{10}= 0,5$.

La proposta formulata mira a riflettere principalmente quanto suggerito dal legislatore regionale, naturalmente il numero degli indicatori potrebbe essere ampliato, considerando ad esempio la monogenitorialità, le condizioni lavorative della coppia e l'esclusione abitativa.

Allegati

A supporto del capitolo 2 vengono consegnati i programmi di elaborazione dati utilizzati ai fini del presente lavoro, sia per il dataset EUSILC (in STATA), sia per il campione di DSU (in R).

Relativamente alle elaborazioni EUSILC vengono consegnati i seguenti files contenuti nella directory "allegati":

- 1) *lomcross.dta*, si tratta del dataset originario EUSILC2017 Lombardia;
- 2) *eusilc2017_lomb.do*, viene eseguita sul dataset *lomcross.dta* una prima elaborazione dati con individuazione dei nuclei familiari per la successiva stima delle componenti dell'ISEE;
- 3) *eusilc2017_lomb.dta*, viene fornito il dataset originato da *eusilc2017_lomb.do*;
- 4) *mini_redd_lombardia_2017.do*, vengono individuati i nuclei familiari e per ognuno viene stimato l'ISEE e le componenti che lo determinano, con un confronto finale tra ISEE nazionale ed ISEE-EI (frutto di una nuova proposta di scala di equivalenza);
- 5) *mini_redd_lombardia_2017.dta*, viene fornito il dataset elaborato finale.

Relativamente alle elaborazioni sulle DSU viene consegnato il seguente file:

Polis_Lombardia_Elaborazioni_DSU.R, si tratta del file batch con la procedura utilizzata per le elaborazioni.