

\\ 456 \\

**Efficacia selettiva dell'Ise
nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate
nella provincia di Modena**

Un'analisi con il modello di microsimulazione MAPP02mo-Capp

di

Massimo Baldini*,
Paolo Bosi*,
Sara Colombini°

Marzo 2004



* Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia e CAPP, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche

° CAPP, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche

Dipartimento di Economia Politica

Viale Berengario,51 41100 Modena (Italia)

e-mail: baldini.massimo@unimore.it

e-mail: bosi.paolo@unimore.it

e-mail: colombini.sara@unimore.it

Rapporto realizzato nell'ambito di una Convenzione tra la Provincia di Modena, Assessorato Lavoro e Politiche sociali, stipulata in data 23/01/2003, su *L'efficacia selettiva dell'Indicatore della Situazione Economica nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena e i CAPP* e del Progetto di ricerca scientifica di rilevante interesse nazionale, "*Valutazione delle politiche fiscali e sociali locali con modelli di simulazione statici e dinamici*", MIUR, 2003-04.

Assegnazione progetto di ricerca MIUR: Anno 2003 – prot.2003139941.

Coordinatore: Paolo Bosi

Indice

Parte prima

Il punto sull'applicazione dell'Ise

- 1.1 *L'evoluzione recente della normativa*
- 1.2 *C'è spazio per una normativa regionale sull'Ise?*
- 1.3 *L'applicazione dell'Ise: aspetti critici e problemi aperti*
- 1.4 *Prime indicazioni emerse dalla Banca dati dell'INPS e da altre sperimentazioni in corso*

Parte seconda

L'efficacia selettiva dell'Ise in Provincia di Modena

- 2.1 *L'indagine ICESmo e l'uso dei modelli di microsimulazione per la valutazione delle politiche sociali*
- 2.2 *Come misurare la condizione economica equivalente? Alcune definizioni e cenni all'uso della scala di equivalenza*
- 2.3 *La distribuzione dell'Ise in Provincia di Modena*
- 2.4 *Il passaggio dal reddito imponibile all'Ise: chi entra e chi esce?*
- 2.5 *Un esercizio di tariffazione*
- 2.6 *E' possibile migliorare la definizione di Ise? La proposta di "Ise vero"*

Conclusioni

Implicazioni dell'analisi per l'applicazione dell'Ise alle politiche sociali locali

Principali riferimenti normativi

Bibliografia

“The challenge that faces us is not between universalist and selective social services. The real challenges resides in the question: what particular infrastructure of universalist services is needed in order to provide a framework of values and opportunity bases within and around which can be developed socially accepted selective services aiming to discriminate positively, with the minimum risk of stigma, in favour of those whose needs are greatest”

Richard Titmuss, *Commitment to Welfare*, Allen and Uniwin, London, 1968

Premessa

Nonostante innovazioni istituzionali profonde come la riforma del Titolo V della Costituzione, l'obiettivo di abbassare la pressione tributaria del governo di centro-destra ha avuto l'effetto di comprimere l'autonomia tributaria dei livelli inferiori di governo a cui sono imposti vincoli all'uso dei pur non elevati poteri di autonomia tributaria (ad esempio la manovra delle addizionali dell'Irpef). La finanza dei comuni si è vista così sempre più costretta ad utilizzare come forma di finanziamento lo strumento tariffario e in genere forme di compartecipazione al costo per i servizi offerti a domanda individuale. Tali strumenti, per la stretta associazione che pongono tra domanda e costo per l'utente, sollevano però problemi di equità nella ripartizione del costo dei servizi pubblici. Ciò ha spinto le amministrazioni a prestare molta attenzione, nel disegno di agevolazioni ai soggetti meritevoli di tutela, ai criteri di selettività utilizzati. È quindi del tutto naturale che sul tema dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, l'Isee, introdotto nel sistema di welfare italiano nel 1997¹ vi sia, nella politica di welfare locale, una particolare attenzione e sensibilità.

La normativa dell'Ise² – introdotta dal governo di centro sinistra - aveva come principale finalità la realizzazione di criteri il più possibile uniformi negli strumenti di *means testing*. La grande frammentazione delle esperienze sia negli istituti di carattere nazionale sia nella prassi degli enti locali giustificava pienamente tale obiettivo. La ragionevole preoccupazione di procedere con gradualità ha però indotto a non applicare l'Ise ai grandi programmi nazionali gestiti dall'Inps (assegno al nucleo familiare, integrazione delle pensioni al minimo, pensione sociale, ecc.) se non nel caso dei due nuovi istituti (assegno per nuclei con almeno tre minori e assegno di maternità), che coinvolgono una platea di beneficiari abbastanza limitata. L'onere della sperimentazione del nuovo strumento di selettività è quindi principalmente stato sostenuto dagli enti locali, in cui l'Ise è stato applicato soprattutto per l'erogazione di agevolazioni nelle tariffe per asili nido o contributi mensa nella scuola, nei sussidi per gli affitti, e solo nei tempi più recenti nei servizi destinati alla popolazione anziana come l'assistenza domiciliare e il ricovero in case protette.

Il percorso tormentato della normativa non ha giovato al pieno successo di questo strumento. I decreti attuativi sono stati emanati con lentezza (sono stati

¹ Per una descrizione e valutazione critica di questo indicatore si rinvia a Toso, 2000. L'evoluzione dell'applicazione dell'ISE è seguita con molto attenzione nei quattro rapporti realizzati dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica.

² Nel seguito del Rapporto si utilizzerà la dicitura Ise per intendere l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente, facendo riferimento alla misura dopo l'applicazione della scala di equivalenza.

impiegati quasi cinque anni per completarli) e i criteri di fondo dell'impostazione originaria sono stati modificati in corso d'opera³ creando difficoltà applicative alle amministrazioni locali, spesso poco propense o in difficoltà nell'adattare i vecchi criteri di selettività al nuovo. L'impostazione iniziale, improntata ad una larga autonomia degli enti erogatori nella scelta dei criteri applicativi, successivamente è apparsa eccessiva e l'orientamento finale è stato quello di un irrigidimento nella definizione dello strumento di selettività che alla prova dei fatti si è rivelato fonte di difficoltà.

Nel disegno dello strumento sono state fatte, a parere degli estensori di questo rapporto, scelte discutibili nella definizione della componente reddituale e nella definizione del ruolo delle franchigie per le componenti patrimoniali.

Manca però la possibilità di saggiare in termini generali la validità dello strumento. Il punto di riferimento principale è costituito dai rapporti di monitoraggio compiuti dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (soppressa alla fine 2002) (CTSP; anni vari) o su simulazioni condotte su survey nazionali (ad esempio Baldini, Bosi, Toso, 2002) o locali.

Il modello di microsimulazione MAPP02mo, realizzato dal CAPP sulla base dell'Indagine sulle Condizioni Economiche e Sociali nella Provincia di Modena (ICESmo) fornisce un nuovo strumento analitico per tentare una valutazione dell'Ise.

Si è consapevoli che la realtà descritta non è rappresentativa della media nazionale. La provincia di Modena ha infatti un grado di benessere economico molto più elevato della media italiana. In questa ricerca realizzata dal Capp, un centro che dispone di modelli di microsimulazione sia a livello nazionale che locale, con possibilità di confronto tra di essi, l'aspetto indicato può diventare un punto di forza al fine di sottoporre a verifica la capacità selettiva dell'Ise in contesti sociali diversi e quindi fornire elementi di valutazione sulla controversia relativa al grado di flessibilità che debba essere assicurato nell'applicazione di questo strumento.

Più in particolare, questi ci sembrano gli interrogativi ai quali è utile cercare di dare una risposta.

1. Come si distribuisce l'Ise nella popolazione della provincia di Modena.
2. Conoscere i valori di Ise relativi a nuclei familiari con diverse caratteristiche socio-demografiche
3. Formulare ipotesi sulla relazione quantitativa tra i valori dell'Ise e quelli di altri indicatori di benessere, ad esempio il reddito disponibile o comunque le grandezze utilizzate prima dell'introduzione dell'Ise.

³ Ci si riferisce al passaggio tra quanto indicato nei D.Lgs 109/98 e D.Lgs. 130/00.

4. Approfondire empiricamente la validità delle critiche sollevate nei confronti dell'attuale normativa con riguardo a due aspetti: la scelta del reddito complessivo; il ruolo delle franchigie patrimoniali.
5. Individuare misure della condizione economica ritenute più soddisfacenti e valutarne la distribuzione.

Anche questo Rapporto è tuttavia solo uno dei tanti apporti che da più parti si offrono nello sforzo di definire strumenti e procedure corrette per l'applicazione delle politiche economiche nel campo sociale, e che alla fine si scontrano con l'ostacolo di fondo: l'esigenza di dare concreta realizzazione a criteri di equità distributiva, necessariamente complessi e multidimensionali, mettendo a dura prova chi cerca, tenacemente, ma crediamo utilmente, di affrontare i problemi di efficienza delle procedure e di misura della condizione di benessere dei cittadini.

Il presente Rapporto è articolato nel seguente modo.

Nella prima parte si fa il punto sul percorso normativo e applicativo dell'Ise. Le novità istituzionali realizzatesi nel corso del 2003 sono state poche, quasi inesistenti, e quindi il paragrafo iniziale è destinato a ricordare gli aspetti istituzionali che ci è sembrato possano essere rilevanti per le considerazioni che sono svolte nei paragrafi successivi. Oltre a questi richiami, ci si sofferma, semplicemente per segnalarlo, sul problema della legittimità o meno di eventuali proposte di normative regionali in materia di Ise alla luce della Riforma del Titolo V. Nel paragrafo 3 si richiamano i principali limiti ed aspetti critici dell'Ise emersi nel lungo dibattito, con ovvie sottolineature di quelli a cui gli estensori del rapporto attribuiscono maggiore rilievo, molti dei quali già avanzati in passato anche all'interno dell'elaborazione compiuta dalla ormai conclusa esperienza della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica. Nel paragrafo 4 si fa cenno, anche se in modo non esaustivo, ad esperienze e proposte di innovazione nella disciplina e nell'applicazione dell'Ise a livello nazionale (prime indicazioni disponibili sulla gestione del data base da parte dell'INPS delle dichiarazioni uniche) e in singole realtà locali (Regione Val d'Aosta, Lombardia e Toscana), allo scopo di fornire materia di riflessione e comparazione con le esperienze della nostra provincia.

Nella seconda parte del Rapporto si utilizza il modello di microsimulazione MAPP02mo per analizzare l'impatto distributivo dell'introduzione dell'Ise nella provincia di Modena. Dopo avere richiamato le principali caratteristiche dell'Indagine e i risultati emersi relativi alla distribuzione del benessere nella provincia (par. 2.1), si introducono le categorie concettuali utilizzate nella ricerca, con particolare riguardo alla definizione della condizione economica e all'unità di analisi (par.2.2). Nel paragrafo 2.3 si illustrano la stima dei valori e la distribuzione dell'Ise articolata per livello di benessere e sulla base di molteplici caratteristiche socio-demografiche della popolazione .

Nei paragrafi 2.4. e 2.5 – che rappresentano il punto centrale della ricerca - si elaborano esercizi di simulazione che consentono di valutare l'efficacia dell'Ise rispetto a strumenti di selettività alternativi (in particolare il reddito imponibile).

Nel primo di questi due paragrafi si studiano gli effetti derivanti dal passaggio dal reddito imponibile Irpef all'Ise come strumento di *means testing* in alcuni contesti astratti, ma significativi delle applicazioni concrete, e ci si focalizza sulle caratteristiche dei soggetti che possano risultare esclusi od inclusi in programmi di welfare al mutare dello strumento di selezione. Nel paragrafo 2.5 si elabora un ipotetico esercizio di tariffazione, che consente di approssimare ulteriormente le conclusioni raggiunte alle realtà applicative.

Preso atto dei pregi e dei limiti dell'attuale configurazione dell'Ise, il paragrafo finale (par.2.6) propone un nuovo indicatore, Ise vero, e ne valuta le caratteristiche rispetto all'Ise vigente.

Un breve paragrafo finale trae le implicazioni di *policy* dell'analisi svolta.

Parte Prima: Il punto sull'applicazione dell'Ise

1.1. – L'evoluzione recente della normativa

L'Ise è stato introdotto nell'ordinamento italiano già da 7 anni, nel 1997, quando la legge finanziaria per il 1998 ha delegato il Governo ad “emanare uno o più decreti legislativi per la definizione ... di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche” (art. 59 c.51 della L.449 del 27 dicembre 1997).

Un primo importante passo nella definizione dell'istituto è stato il D.Lgs.109/98. Dopo un biennio di sperimentazione, l'Ise è diventato definitivamente operativo con il D.Lgs. 130/2000, che ha per aspetti importanti riorientato l'impostazione “flessibile” dell'Istituto propria del D.Lgs 109/98. A tutt'oggi la normativa non può però dirsi del tutto completata. Dei cinque provvedimenti applicativi previsti dal D.Lgs 130, ancora due mancano all'appello⁴, e certamente rilevante è quello relativo ai limiti dell'applicazione dell'Ise nel caso delle prestazioni di natura socio-sanitaria rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti. È proprio a causa di questo ritardo che le prestazioni per le quali si è raccolto il minor numero di dichiarazioni Ise su tutto il territorio nazionale siano proprio quelle riguardanti i servizi socio sanitari, sia residenziali sia domiciliari, rivolti a persone non autosufficienti o disabili.

Nella norma di delega è specificato il principio che per i soggetti indicati possa essere considerata la situazione economica del solo assistito (e non quindi dell'intero nucleo familiare), condizione che, condivisibile o meno, comporterebbe un aggravio di costi per gli enti erogatori. In mancanza della norma attuativa alcune amministrazioni comunali proseguono con impostazioni anche molto difformi da quella sancita nel D.Lgs. 130/00, inglobando nel procedimento che individua la condizione economica del nucleo dell'assistito necessaria alla determinazione della quota di compartecipazione ai costi della prestazione, anche soggetti esterni al nucleo familiare standard del richiedente.

Negli ultimi due anni le novità sul piano normativo non sono particolarmente rilevanti. Nel 2003 quella di maggiore rilievo è l'impiego dell'Ise quale criterio di accesso alla tariffa sociale per la fornitura di energia elettrica ai

⁴ Si tratta di decreti relativi ai limiti dell'applicazione dell'Ise nel caso delle prestazioni di natura socio-sanitaria rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti e il decreto relativo all'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di un comitato consultivo per la valutazione dell'applicazione della disciplina relativa agli indicatori della situazione economica equivalente.

clienti domestici, con ampliamento quindi dell'applicazione ai servizi delle public utilities (canone mensile di abbonamento telefonico, contributi alle spese connesse alla fornitura del gas per i clienti in condizioni economiche disagiate, gli anziani e i disabili).

Sempre nel 2003 è stato emanato il comunicato con cui il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha fissato al 5,04% il valore del tasso di rendimento da applicare in modo figurativo alla componente mobiliare del patrimonio ai fini della determinazione del reddito derivante da attività finanziarie.

Sullo specifico aspetto dei controlli è da segnalare la Circolare del Comando Generale della Guardia di Finanza (III Reparto Operazioni – Ufficio Fiscalità) n. 393000 dell'11 novembre 2002 (*“Controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali agevolate”*), in cui la materia dell'Ise viene finalmente presa in considerazione sotto questo importante profilo⁵. Restano però ancora del tutto sporadiche effettive attività di verifica, che hanno potuto essere eseguite solo in alcuni casi, sulla base di intese tra amministrazioni locali e Guardia di Finanza.

1.2 - C'è spazio per una normativa regionale sull'Ise?

Il quadro dell'applicazione dell'Ise non sarebbe completo se non ci si interrogasse non solo sull'evoluzione, prima tormentata, ora stagnante dell'implementazione normativa dell'istituto, ma anche sul ruolo che tale istituto potrà ragionevolmente assumere nel contesto istituzionale governato dalla L. 328/2000 e dalla legge costituzionale Riforma del Titolo V. Qui – in ragione della natura squisitamente giuridica della materia – ci limiteremo a porre solo qualche problema. In un quadro istituzionale quanto mai incerto, può essere utile richiamare alcuni interrogativi con particolare riguardo alla possibile connessione tra la normativa Ise e il processo di determinazione dei Livelli essenziali di assistenza..

⁵ Sono previste attività di controllo su due livelli: le metodologie tradizionalmente impiegate per l'esecuzione di verifiche fiscali, eventualmente integrate con specifici accertamenti finalizzati alla ricostruzione del patrimonio mobiliare dei soggetti ispezionati; *acquisizione di una più compiuta visuale della sfera degli interessi patrimoniali e finanziari del controllato* con particolare riferimento alla titolarità di beni che rappresentano gli indici “tipici” di capacità contributiva previsti dal decreto del Ministro delle Finanze 10 settembre 1992, alla disponibilità di altri cespiti o alla fruizione di servizi “atipici” e al sostenimento di spese per investimenti patrimoniali. È inoltre previsto l'utilizzo da parte della stessa Guardia di Finanza delle informazioni contenute nella banca dati ISE gestita dall'INPS. A tali attività non è però assegnata una priorità elevata rispetto alle altre funzioni ispettive della Guardia di Finanza.

Il punto di riferimento iniziale è la L.328/00, molto chiara in materia di Ise. L'art. 25 "Accertamento della condizione economica del richiedente", afferma che "Ai fini dell'accesso ai servizi disciplinati dalla presente legge, la verifica della condizione economica del richiedente è effettuata secondo le disposizioni previste dalla normativa Ise."

Per quanto riguarda invece i Livelli essenziali di prestazioni, l'art.9 della L.328/00 attribuisce allo Stato poteri di indirizzo e coordinamento e di regolazione delle politiche sociali per a) la determinazione dei principi e degli obiettivi della politica sociale attraverso il Piano nazionale degli interventi (come noto il primo piano relativo al periodo 2000-2003 è scaduto e non ne è ancora stato varato uno nuovo, per il triennio in corso); b) individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni." L'art. 22 definisce poi il contenuto dei livelli essenziali delle prestazioni in una serie di interventi, fra cui figurano istituti a cui appare naturale applicare strumenti di selettività e quindi, possibilmente, l'Ise (ad esempio misure di contrasto della povertà, assistenza domiciliare, ecc.). La definizione dei livelli essenziali di cui all'art. 22 è effettuata contestualmente a quella dell'assegnazione delle risorse al Fondo nazionale e, con regolamento da emanare, il Governo procede a disciplinare le modalità e procedure uniformi per la ripartizione delle risorse finanziarie sulla base di una serie di criteri direttivi indicati dalla 328/00 stessa. Il regolamento, come noto, non è stato mai emanato, nonostante si siano già realizzate tre tornate di riparto del Fondo.

Il percorso istituzionale della 328/00 appare quindi gravemente lacunoso e alla sua realizzazione non aggiungono chiarezza le interferenze della Legge Finanziaria per il 2003 che, all'art 46 c., prevede sia un DPCM a predisporre i livelli essenziali di assistenza, spostando il ruolo dalla sede legislativa che il processo della 328/00 sembrava delineare. Neppure questo DPCM è sinora stato emanato, ed è tuttora molto viva la discussione sui suoi contenuti. Questa previsione sembra porre in discussione il ruolo del Piano nazionale, come sembra confermato anche dalle indicazioni, che tuttavia non hanno rilievo normativo, contenute nel Libro Bianco del welfare .

A questo quadro incerto si aggiungono le problematiche derivanti dall'introduzione della Riforma del Titolo V. Il punto di partenza qui è l'art.117 della costituzione che pone la materia dei "servizi sociali" nella competenza residuale delle regioni, mentre allo Stato riserva competenze esclusive di "determinazione dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Quale ruolo spetta allo Stato nella definizione dei livelli essenziali di assistenza (Liveas)? In questo quadro, la normativa dell'Ise può essere sussunta all'interno della determinazione dei livelli essenziali di prestazioni? La risposta non è facile e non possiamo approfondirla qui. È tuttavia indiscutibile che una parte rilevante dei servizi di cui si dovranno definire i Liveas potranno contenere un grado di compartecipazione al costo da parte del cittadino (si pensi ad esempio ai programmi per la non autosufficienza). È poi ovvio che tale compartecipazione

dovrà essere realizzata nel rispetto di principi di equità tali da richiedere pratiche di *means testing* nella definizione di prestazioni agevolate. L'intreccio tra normativa Ise e definizione dei Liveas e del processo di finanziamento (esistenza e modalità di essere del Fondo nazionale per le politiche sociali) è quindi molto chiara e non resta che attendere le indicazioni che il legislatore vorrà dare a questa materia.

Le considerazioni appena svolte lasciano intuire che, sotto il profilo della razionalità istituzionale, la disciplina dell'Ise potrebbe trovare appropriata collocazione all'interno delle competenze di indirizzo dello Stato. È una affermazione largamente condivisa tra gli studiosi di economia pubblica che il compito di redistribuzione sia fundamentalmente attribuibile al livello centrale. Non va però taciuto che, nel caso italiano, il testo costituzionale può ammettere soluzioni alternative che non necessariamente implicano un intervento centrale nella definizione delle modalità con cui a livello regionale viene realizzata la selettività. Il processo di definizione dei Liveas potrebbe infatti prevedere un grado di compartecipazione al costo per i servizi a domanda individuale, lasciando tuttavia libere le regioni di definire con proprie norme le modalità con cui realizzare in modo equo tale contributo. È indubbio che l'assenza di indicazioni di indirizzo da parte del legislatore e del governo rendono probabili tendenze alla diaspora nei comportamenti e nelle interpretazioni su questa materia.

1.3. L'applicazione dell'Ise: aspetti critici e problemi aperti

A livello nazionale, negli ultimi due anni, l'Ise è stato utilizzato nei programmi nazionali dell'assegno per nuclei con almeno tre minori e nell'assegno di maternità, per agevolazioni per servizi di pubblica utilità, per borse di studio scolastiche e per la prestazione di diritto allo studio universitario (vedi la tabella 1 e la tabella 2). Nessuno sforzo è stato fatto di ampliarne l'applicazione a programmi come l'erogazione dei contributi per il pagamento dei canoni di locazione previsti dall'articolo 11 della legge n. 431/98. Si continua pertanto a fare riferimento ai criteri previsti dal decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 7 giugno 1999, del tutto incoerenti rispetto a quelli indicati dalla normativa dell'Ise.

A livello locale, il termine per l'avvio obbligatorio dell'applicazione dell'Ise, previsto dall'art.1 c. 2 del DLgs 130/00 – 180 gironi dall'approvazione del DLgs del 3 aprile 2001 - è scaduto alla fine del 2001. La natura non perentoria del termine è all'origine di un'applicazione ancora a macchia di leopardo sul territorio nazionale, ma che si va sempre più diffondendo.

Nell'imminenza dell'istituzione dell'Ise e nei primi anni di applicazione sperimentale, studiosi ed esperti del settore hanno lungamente discusso in merito ai criteri di costruzione dello strumento⁶. Al fine di una valutazione più completa

⁶ Le considerazioni che seguono attingono a Ricci, 2003 e alla ricca documentazione della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (1997-2002), a cui si rinvia per approfondimenti.

delle proposte che saranno avanzate nella seconda parte di questo Rapporto, è utile fornire una rapida sintesi delle principali riflessioni che hanno caratterizzato la gestazione dello strumento.

In merito alle variabili che misurano l'indicatore (le modalità di calcolo sono richiamate nelle tabelle 4 e 5), le maggiori perplessità hanno riguardato **la scelta del reddito complessivo**, costituito dalla somma dei redditi lordi (al lordo dell'Irpef). Il riferimento ad un reddito al lordo delle imposte può rivelarsi inadeguato nel caso in cui l'Ise si applichi ad istituti di contrasto della povertà. Per le famiglie in condizioni di indigenza il concetto di risorse rilevante è infatti costituito dal reddito disponibile, cioè non solo al netto delle imposte, ma anche comprensivo di eventuali altri trasferimenti da parte dello stato.

Tabella 1 - Principali prestazioni e servizi cui si applicano criteri selettivi con e senza Ise

Prestazioni nazionali con Ise	Prestazioni locali con Ise a discrezione dell'ente	Prestazioni con Ise non previsto dalla normativa nazionale di riferimento	Prestazioni escluse dalla disciplina Ise
Assegno di maternità	Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	Esenzioni tasse scolastiche	Integrazione al minimo, maggiorazione sociale delle pensioni, assegno e pensione sociale e ogni altra prestazione previdenziale
Assegno per il terzo figlio	Mense scolastiche	Agevolazioni acquisto libri scolastici	Assegno e pensione di invalidità civile
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (Telecom)	Servizi socio sanitari domiciliari	Contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione	Indennità di accompagnamento e assimilate
Borse di studio scolastiche	Servizi socio sanitari diurni, residenziali		Assegni al nucleo familiare
Prestazioni del diritto allo studio universitario	Assegnazione di posti nei centri vacanze		
	Agevolazioni per tasse universitarie		
	Altre prestazioni locali		

Fonte: CTSP, *Quarto rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della situazione economica*, Ministero dell'Economia e Finanze, 2003.

Secondo la Banca dati dell'Inps, che alla fine del 2003 raccoglieva ormai oltre 5 milioni di dichiarazioni, oltre il 54% erano inerenti a prestazioni scolastiche, di diritto allo studio e universitarie e per quasi il 20% si trattava di altre prestazioni socio-assistenziali. I programmi nazionali come l'assegno di maternità e l'assegno per il terzo figlio dal 2002 al 2003 diminuiscono e rappresentano nel 2003 poco più dell'8%.

Tabella 2 - Dichiarazioni sostitutive uniche acquisite dall'Inps per tipo di prestazioni richiesta

	2002	2003
Prestazioni educative, scolastiche, di diritto allo studio e universitarie	54,6	54,7
Altre prestazioni socio-assistenziali e servizi socio-sanitari	15,0	19,6
Assegno di maternità e per il terzo figlio	12,6	8,6
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas)	10,1	8,4
Altro	7,7	8,6
Totale	100,0	100,0

Fonte: Banca dati dell'INPS in L.Ricci, *L'Isa*, in Gori, C. (a cura di), *Le politiche sociali*, di prossima pubblicazione, Carrocci, Roma.

In secondo luogo la scelta del reddito complessivo ha implicazioni rilevanti sotto il profilo della differenziazione tra titolari di reddito di lavoro dipendente e di redditi di lavoro autonomo. Nel primo caso, infatti, il reddito complessivo è definito al netto di tutti i contributi previdenziali. Nel caso dei lavoratori autonomi, tale reddito è invece *al lordo* dei contributi, che vanno infatti dedotti dal reddito complessivo per ottenere il reddito imponibile rilevante ai fini dell'applicazione dell'Irpef. Se in questo modo, poco trasparente, si è voluto tenere conto di una diversità tra le due tipologie di reddito, sarebbe forse stato più appropriato realizzare una esplicita deduzione dal reddito di lavoro dipendente, prendendo come punto di riferimento il reddito imponibile o quello al netto delle imposte.

In merito al patrimonio, le critiche più forti sono comunque venute dalla **opportunità e dalla entità delle franchigie**. I motivi che hanno indotto il legislatore a concedere una franchigia sulla disponibilità patrimoniale complessiva sono di due tipi: a) di conservazione di una quota di risparmio precauzionale, che non può essere considerata rappresentativa di un'effettiva capacità contributiva; b) di tutela degli immobili di residenza: viene cioè fatto valere il principio che, trattandosi di cespiti considerati necessari e caratterizzati da scarsa liquidità, non possono essere ritenuti idonei a definire una capacità contributiva.

Le valutazioni negative di queste scelte si basavano sulla considerazione che "le difficoltà di liquidazione del patrimonio non possono essere prese a giustificazione della generale esclusione degli immobili dalla valutazione della situazione economica, dal momento che esse si verificano solo in casi molto particolari, quale ad esempio quello di un soggetto che vive solo (tipicamente un anziano vedovo) che dispone quasi esclusivamente di un patrimonio immobiliare di valore non trascurabile, ma destinato ad uso di abitazione propria e quindi non del tutto liquidabile. (...) Ciò che dovrebbe essere escluso dalla valutazione della situazione economica non è la casa di proprietà, ma il costo dell'abitazione, così come accade in molte esperienze straniere. Privilegiare chi ha la casa crea infatti un'evidente discriminazione nei confronti di chi non ha neppure quella e richiede comunque che si definiscano condizioni di equità orizzontale rispetto ai soggetti

che liberamente abbiano deciso di non acquistarla, ma di vivere in affitto”⁷. “Tutt’al più possono essere introdotte deduzioni di carattere generale e di modestissimo ammontare per ragioni di semplicità amministrativa e per depurazione di scorte di carattere precauzionale, mentre la soluzione di alcuni casi particolari va affrontata con riferimento alla disciplina delle singole prestazioni, nell’ambito di una discrezionalità che deve essere lasciata all’ente erogatore”.

I motivi che hanno invece portato ad introdurre una franchigia per gli affittuari ha inteso tenere conto di esigenze di equità orizzontale tra nuclei che abitano in una casa di proprietà o in locazione, ma tale intento è stato parzialmente vanificato da un valore della detrazione comunque maggiore attribuito ai proprietari rispetto agli affittuari (il valore massimo della deduzione ai fini del calcolo dell’indice complessivo è diverso nei due casi: 5.165 euro per gli affittuari, 10.330 euro per i proprietari)⁸.

L’effetto di indebolimento del ruolo svolto dalla componente patrimoniale nella determinazione della situazione economica è stato successivamente ampiamente dimostrato dai dati affluiti all’Inps a partire dal 2001. Il 40% dei nuclei familiari che hanno presentato la dichiarazione Ise non possiede patrimonio e la franchigia patrimoniale aumenta fino al 60% la quota delle famiglie per le quali l’Ise viene calcolato senza l’apporto della componente patrimoniale. La franchigia smorza molto l’effetto selettivo dello strumento concentrandolo solo sui nuclei più benestanti.

Per quanto riguarda il nucleo familiare le obiezioni iniziali si concentrarono in un primo momento sulla scelta della scala di equivalenza perché attribuiva valori identici per soggetti di età diversa, quando evidenze empiriche attribuivano un peso minore a componenti del nucleo minorenni. In questo caso, espliciti rilievi del parlamento, nella fase di produzione del decreto 109, hanno infatti indotto ad accettare la soluzione vigente rispetto ad una diversa proposta iniziale.

1.4. Prime indicazioni emerse dalla Banca dati dell’INPS e da altre sperimentazioni in corso

Per valutare l’applicazione dell’Ise è di estrema importanza avere un’idea del tasso di conversione utilizzato dalle amministrazioni tra la misura del benessere economico applicata prima dell’introduzione dell’Ise e l’Ise stesso. Il problema non si porrebbe in modo così intenso, qualora l’Ise fosse costruito esclusivamente sulla base della componente reddituale (reddito imponibile o disponibile, ad esempio). La presenza invece di una ponderazione tra due variabili, reddito e patrimonio, un flusso e uno stock rispettivamente, rende invece molto incerta la

⁷ Commissione Tecnica per la Spesa pubblica (2001)

⁸ Inoltre la detrazione per l’affitto è usufruibile solo nel caso di contratti registrati. I dati INPS mostrano che, specie nel meridione, questa situazione è largamente minoritaria.

conversione tra vecchio e nuovo indicatore di benessere. Per questo è di estrema importanza osservare con attenzione i comportamenti delle amministrazioni e prima di tutto le evidenze empiriche che emergono dalla Banca dati gestita dall'INPS relativa alla Dichiarazione sostitutiva unica (DU). Come noto tale Banca dati è in funzione da metà del 2001. I risultati della sua sperimentazione sono stati parzialmente documentati nei Rapporti di monitoraggio della CTSP (cfr. CTSP, anni vari) e in alcuni Rapporti di monitoraggio del Ministero del lavoro.

La Banca dati dell'INPS. Le informazioni desumibili dalla Banca dati sono ancora molto scarse e frammentarie. Quelle che presentano maggior grado di interesse sono raccolte nella tabella 2, che presenta i valori medi dell'Ise monetario, dell'Ise equivalente e delle componenti del reddito e patrimonio della banca dati INPS all'ottobre 2002.

Il valore medio dell'Ise equivalente delle dichiarazioni appare piuttosto basso, pari a circa 7,2 mila euro.

Ciò sconta le caratteristiche e la distribuzione territoriale delle prestazioni sinora incluse nella Banca dati. Il 26,4% delle dichiarazioni riguarda Prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, l'11% Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas) l'8,8 % l'Assegno per nuclei con almeno tre minori, il 5,4 l'Assegno di maternità e appena il 3,2 rette per asili nido.

Circa la metà delle dichiarazioni è regionalmente collocata nelle tre regioni meridionali Sicilia, Campania, Puglia, solo il 6,7% proviene dalla Regione Emilia-Romagna.

Con riguardo alle componenti dell'indicatore, si può osservare che si ha un rapporto di uno a due tra reddito e patrimonio e che il valore di quest'ultimo risulta notevolmente abbassato per effetto delle franchigie. La variabilità dei valori risulta essere abbastanza elevata.

Anche se la Banca dati è attiva e si arricchisce in continuazione di nuovi dati (alla fine del 2003 conteneva oltre 5 milioni di dichiarazioni), le informazioni sinora disponibili costituiscono solo un primo e incompleto punto di riferimento.

Tabella 3 - Valori medi dell'Ise e delle sue componenti nella Banca dati INPS (valori in euro)

Variabili	Valore medio	Deviazione standard
Ise monetario	16.524	16.791
Reddito	14.112	13.225
Patrimonio	30.683	47.705
Reddito al netto delle franchigie	13.760	13.352
Patrimonio al netto delle franchigie	13.823	34.416
Ise equivalente	7.227	7.448

Fonte: CTSP, *Quarto rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della situazione economica*, Ministero dell'Economia e Finanze, 2003.

Le esperienze di Val D'Aosta, Lombardia e Toscana.

Gli addetti ai lavori sono a conoscenza di molteplici iniziative di amministrazioni regionali e locali sulla disciplina e sulle prassi applicative dell'Ise. Senza alcuna pretesa di compiere un censimento completo, in questa sede ci pare utile riferire di alcune di queste esperienze, interessanti per le argomentazioni che verranno svolte in altre parti nel Rapporto. Si tratta delle esperienze delle Regioni Val d'Aosta, Lombardia e Toscana. La prima è rilevante in quanto costituisce il primo intervento di tipo regionale in materia, attuato attraverso una delibera della Giunta regionale. Anche se la portata della normativa avviata non sembra particolarmente innovativa, essa è però indicativa degli orientamenti politici, che non a caso prendono le mosse nelle regioni a statuto speciale. Il secondo importante esperimento è quello in atto in Lombardia, ove da qualche tempo si discute dell'introduzione per le politiche sociali di una nuova modalità di calcolo dell'Ise (Indicatore RETE). Si tratta di indicazioni su cui il dibattito è molto aperto e che devono essere valutate sotto il profilo sostanziale con molta attenzione anche perché presentano motivi di interesse, ad esempio in relazione alle indicazioni che abbiamo riferito nel paragrafo 1.3. La terza sperimentazione riguarda infine l'esperienza toscana, ove è in atto un efficace e interessante processo di monitoraggio dell'applicazione dell'Ise da cui è possibile trarre molte indicazioni sul grado di applicazione dell'istituto, sui livelli di soglie utilizzati nei diversi servizi sociali.

La Regione Val d'Aosta con una Delibera della Giunta Regionale del 27 ottobre 2003, ha apportato modificazioni alla definizione delle componenti reddituale e patrimoniale dell'Ise e ha fatto integrazioni alle maggiorazioni della scala di equivalenza. Per quanto riguarda la determinazione del reddito, all'imponibile Irpef si somma il lavoro prestato nelle zone frontaliere; le rendite Inail se erogate a favore dell'utente dei servizi; si deduce con modalità diverse dalla normativa Ise il valore del canone di affitto; si detraggono le rate di contribuzione effettivamente pagate per l'ospitalità di un membro del nucleo in strutture residenziali o diurne per anziani disabili entro il limite di 2 mila euro mensili. Non si parla della componente imputata per i redditi delle attività finanziarie. Per la componente patrimoniale vengono definiti limiti più bassi di quelli vigenti per la franchigia della casa di abitazione (60 anziché 100 mila euro) e regole diverse dalla normativa vigente con riguardo alle imprese agricole e alle aziende di proprietà e alle attività autonome, ricorrendo ad un articolato meccanismo di punteggi, che viene poi valorizzato in euro. Nella scala di equivalenza si aggiunge una maggiorazione di 0,2 in caso di presenza nel nucleo di anziani ultrasessantacinquenni.

Si tratta di interventi che non scardinano l'impianto della normativa del D.Lgs 130, alcuni dei quali vanno tuttavia nella direzione degli aspetti critici già

segnalati. Sotto il profilo istituzionale è tuttavia importante segnalare la decisione di scostarsi dalla normativa nazionale.

In Lombardia, ove tuttavia nessuna iniziativa legislativa è stata proposta e portata a termine, si discute da tempo, di procedere ad una revisione dei criteri di calcolo della condizione economica (RETE, Reddito Equivalente per i Trattamenti Equitativi), in cui gli aspetti più significativi sono molteplici. La componente reddituale dell'Ise sarebbe calcolata sommando agli imponibili Irpef gli emolumenti a qualunque titoli percepiti inclusi quelli esenti da tassazione come le pensioni sociali. Il reddito è al netto delle imposte (Irpef); non è prevista alcuna franchigia per l'affitto. Per la componente patrimoniale si abbandona il criterio delle franchigie, con l'introduzione di una doppia valorizzazione della percentuale del 20% (20% fino a 50 mila euro) e 40% oltre. È introdotta una valutazione minima dell'indicatore pari a 5 mila euro qualora il calcolo secondo i criteri descritti produca un valore inferiore. Si adotta una scala di equivalenza diversa da quella dell'Ise. È ammessa programmaticamente la possibilità di diverse valutazioni della condizione economica in relazione a diversi programmi sociali.

In Toscana è in corso un'intensa attività di monitoraggio dell'applicazione dell'Ise da cui scaturiscono indicazioni sull'opportunità di avere maggiore flessibilità rispetto alla disciplina nazionale. In ogni caso non si ha notizia di esplicite iniziative legislative in proposito. Un'accurata indagine effettuata in Toscana (IRES, 2003) sull'applicazione dell'Ise nel 2003 è dedicata ad accertare il grado e le modalità di applicazione dell'Ise nella regione. Dal monitoraggio emerge che nel 70% dei casi l'Ise è stato applicato dai Comuni in almeno un servizio; l'applicazione è inferiore nei comuni di più ridotte dimensioni (55-60%). Tra i comuni che lo hanno applicato, il 30% ha fatto ancora riferimento alla normativa del D.Lgs 109/98; appena il 60% ha emanato un regolamento quadro. Tra i servizi a cui è stato applicato prevalgono quelli scolastici (82%), soprattutto per la refezione e il trasporto scolastico, e per anziani (50%), con particolare riguardo all'assistenza domiciliare; meno diffusi per i servizi per minori e per l'emergenza alloggiativa.

Nel 34% dei casi vi sono stati correttivi nell'applicazione rispetto alla disciplina standard, soprattutto nella definizione del nucleo familiare; molto più limitati i correttivi alla valutazioni delle componenti. Per i correttivi introdotti nella componente reddituale si segnala la considerazione di componenti di entrata non imponibili Irpef; per quella patrimoniale, l'introduzione di soglie particolari e una diversa valutazione della componente immobiliare.

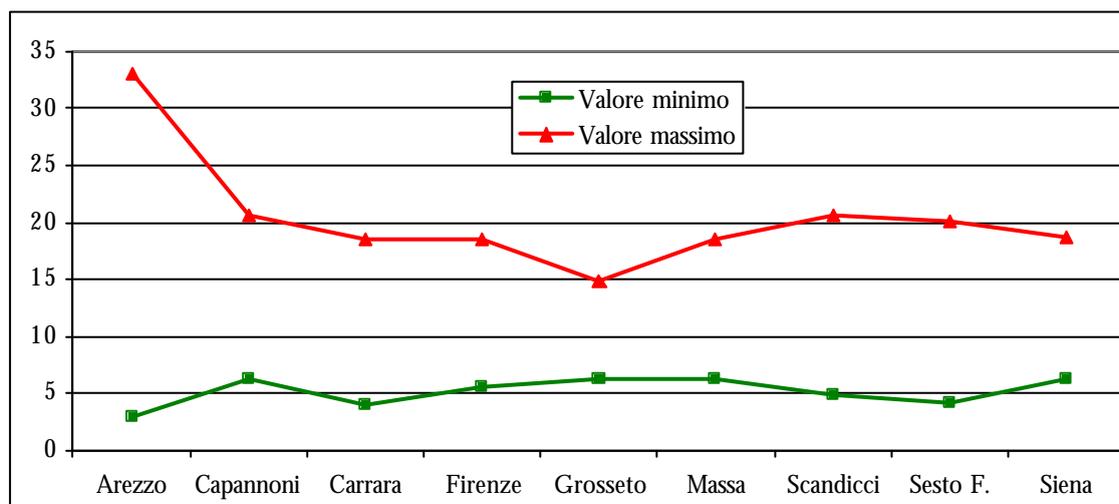
Per gli aspetti gestionali va segnalato che l'affidamento ai Caaf si è verificato nel 60% dei comuni, mentre solo il 24% ha realizzato la gestione diretta della DU, la gestione mista nei casi restanti. Nel 74% dei comuni sono stati effettuati controlli, formali o sostanziali, questi ultimi anche con l'apporto della Guardia di finanza, riscontrando una sostanziale veridicità delle dichiarazioni nel 64% dei casi.

Diffuse le richieste di maggiore flessibilità e di coordinamento provinciale e regionale.

Con riguardo ai livelli di Ise adottati nei servizi, va segnalato che nel *change over* tra reddito e Ise spesso si è fatta una mera traduzione dei valori reddituali in valori Ise, operazione, come vedremo, molto pericolosa. Sulla base degli approfondimenti effettuati in alcuni comuni significativi il rapporto di monitoraggio toscano fornisce indicazioni sui livelli minimi e massimi della soglie utilizzati in alcuni servizi. Non è possibile riferire qui la ricchezza delle informazioni che ne emergono; può essere tuttavia utile osservare la figura 1 che si riferisce al servizio (asili nido) per il quale le informazioni appaiono più complete.

In generale le modalità di agevolazione prevedono la definizione di una soglia massima di Ise al sopra della quale la tariffa è la più elevata e una soglia minima al disotto della quale vi è esenzione e una graduazione della compartecipazione nella fascia intermedia. La figura 1 rappresenta le soglie minime e massime utilizzate in alcuni comuni per i servizi scolastici (prevalentemente rette asili nido).

Figura 1. -Soglie minime e massime di Ise (in euro) nella tariffazione degli asili Nido in alcuni Comuni della Toscana nel 2003



Fonte: IRES 2003.

In genere i comuni adottano soglie minime e massime differenziate per servizio: ad esempio nel caso di tariffe per le case protette la soglia massima è solitamente più elevata, mediamente intorno a 40 mila euro.

Le indicazioni che emergono dalle esperienze citate inducono a ritenere che, in assenza di un orientamento di riforma della disciplina nazionale dell'Ise, difficilmente potranno essere arrestate le tendenze ad aggiustamenti rispetto alla normativa nazionale.

Le proposte di modifica spesso vanno nella direzione colta anche in valutazioni critiche che erano emerse a commento della normativa del D. Lgs 130/00.

Tabella 4 – Come si calcola l'Ise

<p>COMPONENTE REDDITUALE = Reddito complessivo Irpef - deduzioni per l'affitto fino a 5.165 euro + r*attività finanziarie</p> <p>COMPONENTE PATRIMONIALE = 20% del valore del patrimonio - franchigie fino a: 15.494 euro dal patrimonio mobiliare e 51.646 euro (o mutuo residuo) dal patrimonio mobiliare per abitazione di proprietà</p> <p>ISE = COMPONENTE REDDITUALE + COMPONENTE PATRIMONIALE</p> <p>ISEE = ISE / COEFFICIENTE DI EQUIVALENZA</p>	
LA SCALA DI EQUIVALENZA DELL'ISE	
Nr. di componenti il nucleo familiare	Coefficienti di equivalenza
1	1
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85
Ogni componente in più	+0,35
MAGGIORAZIONI	
Nuclei monoparentali	+0,2
Persone con handicap	+0,5
Entrambi genitori lavoratori	+0,2

Tabella 5 - La fasi evolutive della normativa dell'Ise (valori monetari in euro)

D.Lgs. 109/98	Assegni A3F e AM ex D.306/99	D.Lgs. 130/00
Componente reddituale		
Reddito complessivo Irpef + r * attività finanziarie - deduzione 1.291 euro per affittuari (elevabile a 1.808 euro)	Reddito complessivo Irpef + r * attività finanziarie - deduzione 1.291 euro per affittuari (elevabile a 1.808 euro)	Reddito complessivo Irpef (non include la deduzione per casa di proprietà) + r * attività finanziarie - deduzione integrale affitto fino a 5.165 euro
Componente patrimoniale		
$= \alpha * P$ $\alpha \leq 20\%$ P = Patrimonio - Franchigie Franchigie 36.152 euro se proprietario dell'abitazione 25.823 euro se non proprietario dell'abitazione	$= 0,2 * P$ P = Patrimonio - Franchigie Franchigie Valore della casa di abitazione, se proprietario dell'abitazione + 25.823 euro 25.823 euro se non proprietario dell'abitazione	$= 0,2 * P$ P = Patrimonio - Franchigie Franchigie Patrimonio immobiliare: valore abitazione di proprietà fino a 51.646 euro Patrimonio mobiliare: 15.494 euro
Scala di equivalenza		
Elasticità 0,65 + tre maggiorazioni: 0,2: nuclei monoparentali con minori 0,5: presenza di handicap 0,2: genitori entrambi lavoratori con minori	Elasticità 0,65 + tre maggiorazioni: 0,2: nuclei monoparentali con minori 0,5: presenza di handicap 0,2: genitori entrambi lavoratori con minori	Elasticità 0,65 + tre maggiorazioni: 0,2: nuclei monoparentali con minori 0,5: presenza di handicap 0,2: genitori entrambi lavoratori con minori

Parte seconda: L'efficacia selettiva dell'Ise in Provincia di Modena

2.1 L'indagine ICESmo e l'uso dei modelli di microsimulazione per la valutazione delle politiche sociali

Le informazioni che possono essere ricavate dall'archivio dell'Inps non sono sufficientemente articolate per fornire indicazioni utili per valutare l'applicazione dell'Ise nei programmi di spesa degli enti locali, per diverse ragioni:

a) i programmi di spesa che hanno concorso a tale archivio sono principalmente costituiti da programmi nazionali o comunque non rappresentativi dell'intervento pubblico locale;

b) non si dispone di una dettagliata descrizione della distribuzione di frequenza dell'Ise;

c) l'archivio può fornire indicazioni solo sull'Ise dei soggetti che hanno fatto domanda di prestazioni agevolate e non del resto della popolazione, né di coloro che hanno effettivamente goduto di un'agevolazione.

Questi limiti possono essere parzialmente superati utilizzando dati campionari sulla distribuzione dei redditi di tutta la collettività. La fonte più importante a questo scopo è costituita dall'inchiesta sui redditi delle famiglie della Banca d'Italia, realizzata a cadenza biennale⁹. Tali indagini non forniscono però informazioni rilevanti ai fini del calcolo, per ciascun individuo del campione, dell'Ise. A tale scopo soccorrono i modelli di microsimulazione, i c.d. *modelli tax/benefit*, che, partendo dalle informazioni relative ai redditi disponibili individuali e dalle caratteristiche familiari dei soggetti intervistati, ricostruiscono attraverso opportune metodologie le informazioni mancanti. Il modello MAPP2000 elaborato presso il CAPP, che si fonda sull'indagine della Banca d'Italia del 2000, è un esempio di tali modelli e verrà utilizzato in questo Rapporto quando saremo interessati a stabilire confronti tra le stime di dati relativi alla provincia di Modena e i dati nazionali.

L'uso di informazioni derivanti da indagini campionarie permette di superare in parte le difficoltà sopra rilevate riguardanti l'archivio dell'Inps. Vi sono, tuttavia, alcune controindicazioni che è bene ricordare: le indagini soffrono del problema dell'attendibilità dei dati relativi al reddito e soprattutto al patrimonio degli intervistati, ed essendo campionarie non consentono di scendere oltre un certo dettaglio.

Per lo studio dell'efficacia selettiva dell'Ise in provincia di Modena soccorre tuttavia **l'Indagine sulle Condizioni Economiche e Sociali nella provincia di Modena (ICESmo)**, realizzata dal CAPP nel 2002. Nell'indagine ICESmo sono

⁹ L'ultima indagine disponibile alla data in cui questo rapporto è chiuso è quella relativa ai Bilanci delle famiglie italiane del 2000.

state intervistate complessivamente 1235 famiglie distribuite su 17 comuni della provincia di Modena, per un totale di 3062 individui. L'indagine, è bene precisarlo, per le caratteristiche con cui è stato costruito il campione (v. Lalla, 2003), è rappresentativa sia per l'insieme della provincia che per il comune di Modena. Inoltre, siccome le principali variabili economiche sono state rilevate ed elaborate con gli stessi criteri adottati nell'indagine della Banca d'Italia, le informazioni sono confrontabili con quelle nazionali (v. Baldini e Silvestri, 2003).

Nel complesso, gli esiti dell'indagine realizzata in provincia di Modena, se confrontati con quelli nazionali della Banca d'Italia, mostrano una maggiore disponibilità delle famiglie modenesi a farsi intervistare e un miglior risultato dei contatti. La percentuale di famiglie intervistate, sul totale delle famiglie cercate, è superiore di quasi cinque punti alla media nazionale, e la quota di rifiuti ricevuti è inferiore di oltre sedici punti percentuali. Nel caso dell'indagine realizzata in provincia di Modena sono invece più numerose le famiglie irreperibili, con una quota più elevata di otto punti percentuali (comprendendo nel calcolo anche le famiglie in eleggibili). La diffusione dei telefoni cellulari ha fatto sì che un numero crescente di famiglie, specialmente giovani, non abbia un impianto telefonico fisso, e quindi sia impossibile recuperare un numero di telefono per poter prendere contatto.

Sulla base dei dati raccolti con l'indagine ICESmo si è sviluppato il modello di microsimulazione MAPP02mo, Modello di Analisi delle Politiche Pubbliche nella provincia di Modena, che permette di produrre stime di grande interesse per le applicazioni alle politiche locali, come ad esempio la distribuzione dell'Ise, per molteplici caratteristiche demografiche e familiari degli intervistati.

Il modello di microsimulazione è costituito da una serie di programmi che consentono i seguenti passaggi chiave:

a) dai dati reddituali raccolti dall'indagine, che sono disaggregati in una grande varietà di possibili tipi (da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, da pensione, da altri trasferimenti, da capitale reale, da capitale finanziario, ecc.) e si riferiscono al reddito al netto dei contributi e delle imposte, è necessario sviluppare una serie di programmi che aggregano le diverse voci di reddito facenti capo alla stessa persona e/o alla stessa famiglia, per poi passare dalle voci definite al netto di imposte e contributi, a quelle al lordo delle stesse;

b) una volta ricavati i redditi lordi per ciascun individuo e famiglia, è necessario rifare il passaggio dai lordi ai netti per verificare l'impatto distributivo delle diverse imposte, sia erariali che locali;

c) i redditi netti così calcolati per ogni individuo vengono poi aggregati a livello familiare; l'applicazione di una scala di equivalenza permette di ottenere una valutazione monetaria del benessere individuale;

d) i programmi imputano inoltre a ciascuna famiglia alcune variabili non presenti nell'indagine originaria, ma che derivano dalla elaborazione di altre informazioni in essa contenute (Ici, Ise, ecc.).

Prima di passare all'esposizione degli aspetti metodologici relativi all'Ise può essere utile richiamare alcuni aspetti essenziali della distribuzione del reddito e della ricchezza in provincia di Modena così come risulta fotografata dall'indagine ICESmo. Il punto di riferimento di questa parte è il saggio di Baldini e Silvestri (Baldini, Silvestri, 2003).

Benessere, disuguaglianza e povertà nella Provincia di Modena.

Prima di entrare nel dettaglio dell'analisi del benessere, ricordiamo brevemente alcuni aspetti delle persone che vivono nella provincia di Modena che differiscono sensibilmente dalla media nazionale:

- vivono in famiglie meno numerose;
- vivono in famiglie più anziane e con meno figli da accudire;
- studiano di più;
- sperimentano tassi di occupazione, soprattutto femminile, assai più elevati;
- vivono in un ambiente con una maggiore eguaglianza tra i sessi, sia per livello di istruzione che per condizione lavorativa.

La variabile scelta per rappresentare la condizione economica di un individuo è costituita dal reddito disponibile equivalente, ottenuto sommando tutti i redditi dei membri del nucleo familiare, al netto delle imposte, e dividendo la somma per una scala di equivalenza. La scala di equivalenza consente di rendere comparabili redditi riferiti a nuclei familiari di diversa composizione.

L'indicatore appena descritto non è, ovviamente, pienamente rappresentativo dell'effettivo livello di "benessere" delle famiglie; lo stesso concetto di benessere è in sé elusivo e di difficile declinazione universale. Il reddito equivalente, ad esempio, non tiene conto della presenza di un invalido in famiglia, che sicuramente ridurrebbe il tenore di vita rispetto ad un altro nucleo a parità di reddito equivalente. Sono state proposte, negli ultimi anni, numerose alternative per valutare il benessere delle persone, utilizzando indicatori più soddisfacenti e flessibili, ad esempio con il metodo delle "capacità" proposto da A. Sen, che cerca di estendere a spazi non strettamente economici la gamma delle variabili impiegate per definire il benessere individuale. Il reddito equivalente, quindi, deve essere considerato solo come una misura molto approssimata del tenore di vita, ma ha il pregio di essere facilmente calcolabile, semplice da interpretare, e soprattutto correlato in modo sicuramente positivo con l'effettivo, per quanto difficile da misurare, "benessere" delle persone.

In media, ogni individuo della provincia di Modena vive in famiglie aventi un reddito disponibile monetario pari a 40.368 euro annui, importo che eccede del 29% il reddito medio delle famiglie italiane (cfr. tabella 6). Dal momento che in media le famiglie italiane sono più numerose di quelle modenesi, come abbiamo ricordato, nel passaggio dal reddito monetario a quello equivalente la distanza tra la provincia di Modena e l'Italia si amplia: il benessere economico dei residenti in provincia di Modena è del 37% superiore a quello medio nazionale.

Le differenze in termini di reddito equivalente rispetto alla media italiana sono meno sensibili per pensionati, impiegati, dirigenti, liberi professionisti e imprenditori, e più forti per lavoratori parasubordinati, altri lavoratori autonomi e disoccupati. Le persone che risiedono in nuclei con capofamiglia impiegato (o insegnante) presentano la minore differenza rispetto alla media nazionale, “solo” il 21% in più.

**Tabella 6 - Reddito monetario ed equivalente per professione del capofamiglia.
Provincia di Modena - Italia**

Professione del capofamiglia	Provincia di Modena		Italia		Rapporto reddito monetario (1)/(3)	Rapporto reddito equivalente (2)/(4)
	Reddito monetario (1)	Reddito equivalente (2)	Reddito monetario (3)	Reddito equivalente (4)		
Operaio	33.440	15.789	25.813	11.684	1,30	1,35
Impiegato	40.364	20.001	35.746	16.495	1,13	1,21
Dirigente	66.144	28.966	50.064	23.161	1,32	1,25
Parasubordinato	51.038	27.422	32.067	14.933	1,59	1,84
Libero prof., imprenditore	53.058	26.472	50.817	22.430	1,04	1,18
Altro lavoratore autonomo	45.930	23.089	35.013	15.408	1,31	1,50
In cerca di occupazione	28.091	14.624	12.537	5.641	2,24	2,59
Pensionato	35.048	19.475	28.616	15.545	1,22	1,25
Altro	28.248	18.751	26.049	11.484	1,08	1,63
Totale	40.368	20.414	31.266	14.939	1,29	1,37

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Ha senso porsi il problema della povertà in un'area ricca come quella modenese, dove la disoccupazione, ormai da molti anni attestata a livelli frizionali, in pratica non esiste, e dove il reddito equivalente medio è di circa il 30% superiore a quello medio nazionale? Malgrado il reddito medio sia molto elevato, tuttavia è sempre possibile che, anche in un contesto molto ricco, siano presenti fenomeni di povertà, che ovviamente non assumono i connotati tipici dei paesi in via di sviluppo, ma che comunque possono impedire alle persone di partecipare in modo pieno alla vita della comunità. Soprattutto nelle civiltà occidentali ricche, la povertà non è infatti un fenomeno assoluto, legato alla scarsità delle risorse necessarie per la mera sopravvivenza, ma è un fenomeno relativo: si è poveri se, pur non avendo problemi di sopravvivenza fisica, non si è tuttavia in grado di condurre un'esistenza simile, per qualità e possibilità, a quella degli altri cittadini. I poveri sono quindi, nelle nostre società, le persone con risorse molto inferiori a quelle mediamente possedute dagli altri individui che risiedono in una stessa area.

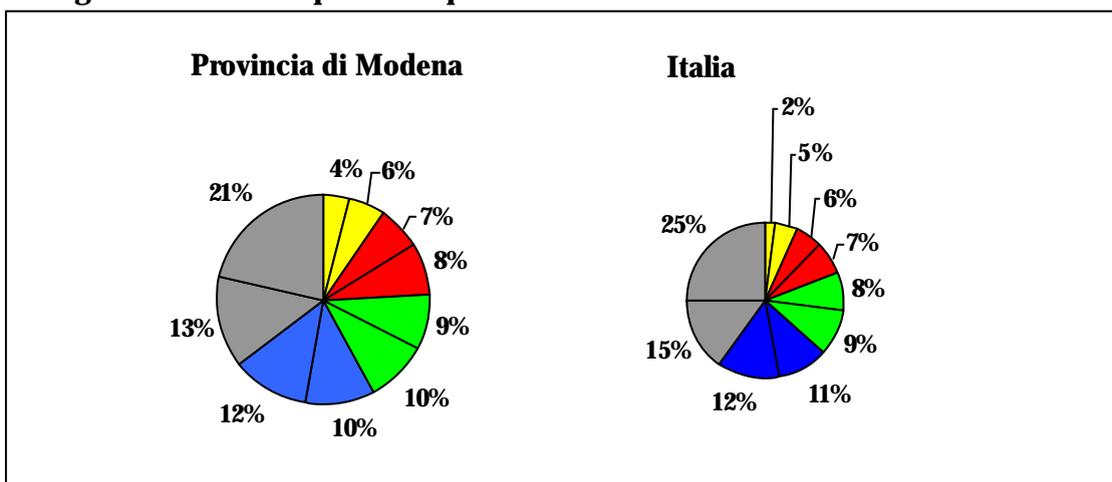
Il fenomeno della povertà si intreccia strettamente, pertanto, a quello della disuguaglianza: quanto è maggiore il livello di quest'ultima, tanto più è probabile che sia elevato il livello della povertà relativa. Un basso livello di disuguaglianza può essere dovuto a una molteplicità di fattori; ad esempio, ad un efficiente sistema pubblico di redistribuzione del reddito, attraverso l'imposizione o, più

frequentemente, un'ampia offerta di servizi; oppure, ad un mercato del lavoro, caratterizzato dalla presenza di piccole medie imprese, in cui le posizioni medio-basse ottengono salari e stipendi non troppo distanti dai redditi delle posizioni alte; ancora, una bassa disuguaglianza può trovare origine da una abbondante offerta di lavoro caratterizzato da elevati livelli di istruzione, che tende ad appiattire la scala retributiva, o da una elevata partecipazione delle donne al mercato del lavoro, che può sostenere, soprattutto nella parte inferiore della distribuzione, i bassi salari dei mariti. Nel determinare il livello della disuguaglianza, molto importanti sono inoltre le "norme sociali" prevalenti, per cui certi livelli di disuguaglianza possono essere ritenuti tollerabili o addirittura giusti, altri livelli no. Queste norme sociali cambiano sia nel tempo sia nello spazio, anche se di solito molto lentamente.

Immaginiamo ora di ordinare gli individui per valori crescenti del reddito disponibile equivalente, dal più basso al più alto, e di suddividerli in decili, ossia in dieci parti di uguale numerosità, così che il primo decile corrisponde al decimo più povero della distribuzione e così via fino al decimo decile, corrispondente al 10% più ricco della popolazione.

La figura 2 fornisce un quadro della distribuzione del reddito equivalente per decile di individui. L'area dei grafici a torta è proporzionale al reddito equivalente medio della provincia di Modena e dell'Italia, i diversi spicchi indicano la quota di reddito detenuta dai diversi decili. Si può osservare come la provincia di Modena presenti sia un più elevato livello di reddito sia una minore disuguaglianza; in una battuta si può affermare che "a Modena non solo la torta è più grande, ma anche le fette sono più uguali". Il 10% più povero degli individui dispone di una quota doppia rispetto all'Italia, ed il 10% più ricco possiede non un quarto del reddito complessivo, ma circa un quinto.

Figura 2 - Reddito equivalente per decili di individui. Provincia di Modena - Italia



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

I grafici precedenti restituiscono un'impressione grafica della distribuzione dei redditi, ma, per misurare in modo puntuale l'entità della disuguaglianza, è

opportuno ricorrere a indici che sintetizzano in un numero la dimensione del fenomeno, e che permettono quindi di esprimere valutazioni nel confronto tra distribuzioni diverse. L'indice che utilizzeremo nelle tabelle che seguono è l'indice di Gini, forse l'indicatore sintetico di disuguaglianza più utilizzato. Il suo valore varia da 0, quando tutti gli individui possiedono lo stesso reddito (massima eguaglianza), ad 1, quando una sola persona dispone di tutte le risorse (massima disuguaglianza). Nelle economie avanzate, questo indice varia approssimativamente da 0,20 a 0,45. Valori attorno a 0,40-0,45 sono tipici degli Stati Uniti e del Regno Unito, mentre valori prossimi allo 0,20-0,25 caratterizzano i paesi dell'Europa del nord.

Rispetto all'Italia, la disuguaglianza dei redditi è, sia a Modena sia nel resto della provincia, molto inferiore: l'indice di Gini passa da 0,349 per l'Italia a 0,255 per l'intera provincia (v. tabella 7). L'indice di Gini modenese è piuttosto simile a quello relativo all'intera Italia nord-orientale, pari a 0,287. Anche altri indici, qui non riportati, confermano questo risultato.

**Tabella 7 – Indice di Gini del reddito disponibile familiare equivalente
Provincia di Modena - Nord-est - Italia**

	Indice di Gini
Provincia di Modena	0,255
Nord-est	0,287
Italia	0,349

Fonte. Indagine CAPP, ICESmo.

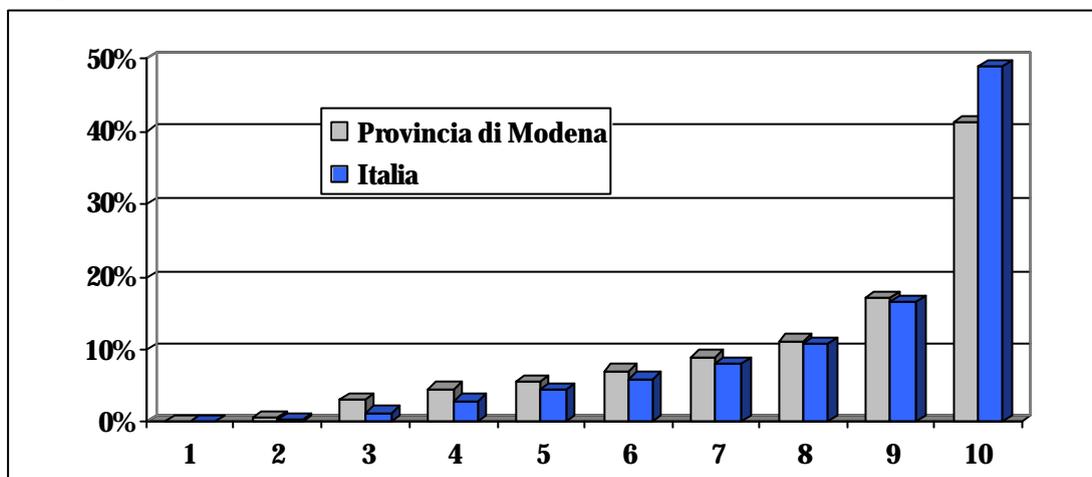
L'indagine sulle famiglie della provincia di Modena ha riguardato non solo i redditi, ma anche il patrimonio, nelle sue varie componenti reali e finanziarie; è quindi possibile stimare anche la disuguaglianza presente nella distribuzione della ricchezza. Tipicamente, la ricchezza è distribuita in modo molto più diseguale rispetto al reddito, per diverse ragioni: anzitutto, una parte significativa della ricchezza posseduta da un individuo non è stata ottenuta con il suo sforzo lavorativo, ma attraverso donazioni ed eredità, che sono distribuite in modo molto diseguale tra la popolazione; inoltre, a parità di reddito individuale nel ciclo di vita, lo stock di ricchezza varia significativamente a seconda della propensione al risparmio e dei diversi rendimenti associati agli investimenti alternativi disponibili. Infine la ricchezza generata dal risparmio cumulato è funzione della durata della vita attiva e dunque tende ad essere massima nella fase del ciclo vitale in cui sono più alti anche i redditi.

La disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza è, nella provincia di Modena, sensibilmente inferiore sia rispetto al dato medio nazionale sia al livello osservabile nell'Italia del Nord-Est. Parte della forte differenza nei livelli di disuguaglianza tra i dati modenese e quelli italiani potrebbe essere dovuta alla diversa qualità delle risposte; è noto infatti che l'indagine Banca d'Italia soffre di

problemi di mancate o inesatte risposte per questa sezione del questionario, che possono rendere non pienamente attendibile l'indice di dispersione.

La figura 3 conferma la presenza, nella zona di Modena, di una disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza molto inferiore rispetto all'Italia. Anche nella provincia di Modena il patrimonio è molto più concentrato del reddito, ma il decile più ricco possiede circa il 40% della ricchezza totale, contro il 50% circa dell'Italia. Se questa differenza non è solo un artefatto statistico dovuto alla diversa qualità delle informazioni di base, essa segnala come il capitale finanziario e fisico sia effettivamente distribuito in modo molto più equo. Ciò può in parte essere dovuto alla forte diffusione della piccola impresa ed alla elevata quota di famiglie che possiedono l'abitazione. Una più equa ripartizione del patrimonio (stock) a sua volta concorre a determinare una più equa distribuzione dei redditi (flussi).

Figura 3 - Ricchezza equivalente per decili di individui. Provincia di Modena - Italia



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Anche l'indice di Gini della ricchezza (v. tabella 8) è stato calcolato sulla distribuzione individuale, associando a ciascun individuo la ricchezza equivalente della famiglia, esattamente come per il precedente calcolo della disuguaglianza dei redditi familiari equivalenti. Anche in questo caso l'indicatore assume valori inferiori per la provincia di Modena segnalando una minore disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza.

Nella tabella 9 presentiamo infine le stime della povertà in provincia di Modena, un'informazione utile per tarare correttamente i servizi sociali nei riguardi dei soggetti che si trovano nelle condizioni disagiate.

**Tabella 8 – Indice di Gini della ricchezza familiare equivalente.
Provincia di Modena - Nord-est - Italia**

	Indice di Gini
Provincia di Modena	0,472
Nord-est	0,600
Italia	0,635

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Come noto la povertà può essere misurata in molti modi: nell'indagine ICESmo si fa riferimento ad una misura di povertà relativa e si definisce povero un individuo il cui reddito equivalente della famiglia a cui appartiene risulti inferiore al 60% della mediana del reddito equivalente (calcolata, anche questa sulla distribuzione individuale). Ai fini della misura della povertà è importante precisare a quale insieme di soggetti si riferisce la soglia di povertà. Nella tabella 9 le misure della povertà sono riferite a tre diverse soglie: quella della Provincia di Modena (pari a 11.310 euro), dell'Italia del Nord-Est (9.759 euro) e dell'Italia (7.763). In ragione della migliore diffusione del benessere in provincia di Modena la soglia relativa alla provincia modenese risulta molto più alta di quella media dell'Italia e ciò influenza notevolmente le misure dell'indice di diffusione della povertà (rapporto tra numero dei poveri e della popolazione complessiva). Anche l'intensità della povertà (pari allo scostamento medio del reddito dei poveri dalla linea della povertà in percentuale della linea della povertà stessa) risulta molto più bassa nella provincia di Modena rispetto all'Italia nel suo complesso e anche al Nord-Est.

Tabella 9 – Indici di diffusione e intensità della povertà

Diffusione	Italia	Italia Nord-Est	Provincia	Altri comuni	Modena
Linea di povertà Italia	20,9%	6,3%	3,9%	4,1%	3,4%
Linea di povertà Italia Nord-Est		14,9%	7,8%	8,0%	7,3%
Linea di povertà Provincia di Modena			13,5%	14,3%	11,2%
Intensità	Italia	Italia Nord-Est	Provincia	Altri comuni	Modena
Linea di povertà Italia	32,8%	22,1%	23,9%	21,8%	30,4%
Linea di povertà Italia Nord-Est		20,8%	25,2%	24,7%	26,5%
Linea di povertà Provincia di Modena			23,5%	22,9%	25,8%

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Un esame approfondito della diffusione della povertà tra le classi sociali in provincia di Modena¹⁰ mostra che essa è concentrata soprattutto nei nuclei composti da anziane sole e in famiglie con due o più figli minorenni.

2.2 Come misurare la condizione economica equivalente? Alcune definizioni e cenni all'uso della scala di equivalenza

Gli indicatori

Oggetto principale di questa ricerca è la valutazione dell'efficacia selettiva dell'Ise, vale dire l'idoneità di questo indicatore a consentire di discriminare nel modo più accurato possibile la condizione economica di un individuo o di una famiglia. Il giudizio su tale idoneità può essere dato solo sulla base di criteri di carattere teorico-razionale, comparativamente a misure alternative della condizione economica.

Tra le infinite possibili alternative di indicatori, in questo rapporto l'attenzione verrà concentrata su tre misure diverse dall'Ise: il reddito imponibile Irpef, il reddito disponibile e una misura simile all'Ise, ma che a nostro parere presenta caratteristiche preferibili all'Ise definito dalla normativa vigente. Quest'ultimo indicatore verrà in seguito indicato come "Ise vero".

Il **reddito imponibile Irpef** è il naturale punto di riferimento iniziale, essendo la misura più frequentemente utilizzata nell'era pre-Ise. I limiti di tale indicatore sono stati più volte ricordati: l'assenza di importanti componenti di reddito, in particolare di quelli derivanti da attività finanziarie e di redditi esenti, ma rilevanti ai fini del *means testing* (pensioni sociali, assegni familiari, ecc.), una non corretta identificazione del costo dall'abitazione e una elevata propensione all'evasione da parte di alcune categorie di contribuenti.

Il **reddito disponibile** rappresenta un fondamentale miglioramento in tutti gli aspetti carenti appena citati a proposito del reddito imponibile.

Non è necessario ricordare ancora le caratteristiche dell'**Ise**, di cui abbiamo già parlato, e le ragioni della sua preferibilità rispetto ad un indicatore che faccia riferimento solo alla componente reddituale. La scelta dell'Ise come indicatore ottimale della condizione economica, ai fini della nostra indagine, non è affatto scontata. Si tratta infatti di una misura che, come abbiamo illustrato nella prima parte di questo rapporto, solleva perplessità sotto più profili.

Si è reso necessario quindi il ricorso ad un indicatore più attendibile, che corregga i principali difetti dell'Ise, **Ise vero**.

Per comprendere le differenze fra Ise e Ise vero occorre sottolineare che, per quanto riguarda la valutazione della *componente patrimoniale*.

¹⁰ Si rinvia a Baldini, Silvestri, 2003 per approfondimenti.

- l'Ise esclude da tale componente buona parte del valore della casa di abitazione, un'esclusione discutibile, in quanto il possesso della propria abitazione è un elemento di rilievo per la valutazione della condizione economica del nucleo familiare. Un'esclusione che richiede poi, per motivi di equità orizzontale, di essere compensata, nei confronti di chi non sia proprietario dell'abitazione, dalla possibilità di ridurre il peso della componente reddituale, abbattendola mediante la deduzione dell'affitto; nei confronti dei proprietari di patrimonio mobiliare, attraverso il riconoscimento di una franchigia di 30 milioni;
- i valori del patrimonio immobiliare assunti per il calcolo dell'Ise sono i valori imponibili dell'Ici, vale a dire valori catastali, rivalutati con coefficienti costanti, che differiscono anche significativamente dai valori di mercato.

Per tenere conto di queste incongruenze, nella costruzione di Ise vero si assumono valori immobiliari rivalutati, al fine di approssimare maggiormente i valori di mercato, e non si ammettono franchigie. Anche il valore del patrimonio mobiliare, autodichiarato dalle famiglie (sia ai fini della costruzione dell'Ise, sia nella rilevazione campionaria effettuata dalla Banca d'Italia che fornisce i dati per le simulazioni effettuate in questo lavoro) è stato rivalutato attraverso un coefficiente che compensi la nota sottostima presente in tali dichiarazioni.

Significativamente diversa in Ise vero rispetto a Ise è poi la *misura del reddito* adottata, ai fini di meglio identificare il reddito effettivamente a disposizione delle famiglie (reddito familiare disponibile), attraverso:

- il riferimento non al reddito complessivo ma al reddito imponibile Irpef, considerato una misura più adeguata della capacità contributiva dei soggetti economici in quanto depurata di importanti oneri personali, quali i contributi previdenziali obbligatori versati dai lavoratori autonomi (in analogia con la non considerazione, nel reddito complessivo, dei contributi previdenziali obbligatori dei lavoratori dipendenti);
- la considerazione di tale reddito al netto delle variazioni indotte dalle imposte dirette (Irpef, imposte sostitutive ed Ici, nel nostro caso) ma aumentato dei trasferimenti monetari a favore della famiglie (Assegno al nucleo familiare e Assegno per nuclei con almeno tre minori, in primo luogo);
- il riferimento ad un reddito figurativo della casa di proprietà dato dall'affitto che se ne potrebbe ottenere e non dalla rendita catastale;
- una, seppur rozza, valutazione dell'evasione presunta¹¹, nonché dell'erosione.

¹¹ L'evasione è imputata attraverso coefficienti, variabili per tipologia di reddito, stimati in Marenzi (1996).

In Ise il coefficiente utilizzato per combinare il patrimonio con il reddito è particolarmente elevato: il **20%**. Si tratta di una scelta motivata, in parte, dalla necessità di compensare la sottostima dei valori patrimoniali. La maggiore accuratezza nel definire e valutare la componente patrimoniale nell'indicatore di benessere da noi proposto rende possibile e suggerisce ad un tempo l'adozione di un coefficiente più contenuto. Il coefficiente utilizzato nelle stime che seguono è il **10%**.

Tabella 10 - Indicatori di benessere

REDDITO IMPONIBILE IRPEF

- =Somma di tutti i redditi percepiti dal soggetto
- redditi ricondotti a regimi sostitutivi (es. redditi da attività finanziarie)
- redditi assoggettati a tassazione separata (es. arretrati di stipendi, TFR, ecc.)
- redditi esenti (es. borse di studio, assegni familiari, ecc.)

REDDITO DISPONIBILE

- =Reddito imponibile ai fini Irpef
- Irpef netta
- + redditi netti delle attività finanziarie
- + redditi netti sottoposti a tassazione separata
- Ici
- + Assegno al nucleo familiare
- + Assegno per nuclei con almeno tre minori
- + reddito figurativo abitazione di proprietà
- + Altre prestazioni monetarie non imponibili Irpef
- + stima dell'evasione/erosione dell'imponibile Irpef

ISE

- = Reddito complessivo (ai fini Irpef)
- + 0,0504 patrimonio mobiliare
- deduzioni per affitto
- +0,2 *(patrimonio immobiliare-franchigia abitazione in proprietà)
- + 0.2 (patrimonio mobiliare – 15.494 euro)

Nota:

Nell'Ise le deduzioni per affitto sono ammesse entro la capienza delle componenti reddituali dell'Ise sino ad un massimo di 5.165 euro; la franchigia per abitazione in proprietà ha un limite di 51.646 euro; la franchigia di 15.494 euro dal patrimonio mobiliare è deducibile entro la capienza dello stesso.

ISE VERO

- = Reddito disponibile
- + 0,1 *(patrimonio immobiliare a fini Ici moltiplicato per 2,5)
- + 0,1 *(patrimonio mobiliare moltiplicato per 1,5)

Per quanto Ise vero sia l'indicatore che riteniamo più affidabile nel valutare la condizione economica delle famiglie, abbiamo ritenuto utile rendere confrontabili i risultati della nostra indagine con quelli ottenibili, alternativamente, mediante il ricorso all'indicatore ufficiale Ise, e ad una misura tradizionale, che faccia riferimento al solo reddito, considerato però nell'accezione più ampia rispetto alla base imponibile Irpef, rappresentata dal **reddito disponibile familiare** di cui si è detto (cfr. tabella 10).

L'unità d'analisi.

La condizione economica del soggetto o insieme di soggetti dell'analisi redistributiva rappresenta un punto molto delicato. L'alternativa fondamentale è, a questo proposito, fra il singolo individuo e la famiglia. È indubbio che l'appartenenza a un nucleo familiare piuttosto che ad un altro concorre in modo significativo a determinare la condizione economica dei singoli individui (si pensi, in particolare, all'esistenza o meno di familiari a carico e alla loro distribuzione per età).

Va però ricordato che non esiste una definizione univoca di nucleo familiare. La definizione adottata nell'indagine della Banca d'Italia e in ICESmo, e che è alla base del nostro modello di microsimulazione, è rappresentata dalla **famiglia di fatto**, che ha come riferimento centrale la convivenza, anziché l'esistenza di un matrimonio o di una relazione parentale di primo grado in linea retta. La famiglia di fatto differisce dalla **famiglia anagrafica**, che viene rilevata dall'anagrafe comunale. Tuttavia, in molti casi si ritiene più appropriato fare riferimento nelle analisi redistributive al **nucleo familiare ristretto**. Il nucleo ristretto è costituito dai coniugi e dai discendenti di primo grado in linea retta conviventi sotto lo stesso tetto. Una definizione di questo tipo appare ad esempio appropriata nel caso di prestazioni agevolate riservate in modo stretto alla genitorialità (ad esempio rette per asili nido, scuola materna, ecc.).

La normativa dell'Ise, come noto, lascia margini di discrezionalità nella scelta dell'unità familiare di riferimento per la valutazione dell'Ise, pur nell'ambito delle categorie precisate dai decreti attuativi. Sotto questo profilo la nostra analisi si è soffermata su due definizioni: la famiglia di fatto e l'individuo.

La considerazione del nucleo familiare, anziché dei singoli individui, implicherà la necessità di fare riferimento a variabili "equivalenti", ottenute cioè dividendo i valori assoluti (ad esempio il reddito disponibile familiare) per una "scala di equivalenza", e cioè per un insieme di coefficienti che consentono di rendere confrontabili, valori relativi a famiglie di diversa composizione.

Merita infine una precisazione il riferimento all'**individuo**. Seguendo i criteri comunemente utilizzati nella ricerca e a livello delle istituzioni comunitarie, in questo rapporto, quando non altrimenti specificato, si adotterà un'analisi di tipo individuale, attribuendo però ad ogni individuo un valore dell'indicatore di condizione economica equivalente corrispondente a quello del nucleo familiare in

cui il soggetto è inserito. Questa definizione del soggetto dell'indagine non si discosta molto dall'adozione di un'analisi familiare: individui che vivono nello stesso nucleo presentano la stessa valutazione della loro condizione economica. La differenza è che nel nostro caso vengono "contati" tutti i membri di un nucleo e non solo l'unità familiare.

Tabella 11 - Unità di analisi

FAMIGLIA DI FATTO

È formata dall'insieme di persone conviventi che, indipendentemente dai legami di parentela, provvede al soddisfacimento dei bisogni mediante la messa in comune di tutto o parte del reddito percepito dai suoi componenti.

FAMIGLIA ANAGRAFICA

È costituita dalle persone appartenenti allo stesso 'stato di famiglia', così come risulta dall'anagrafe comunale.

FAMIGLIA RISTRETTA

Comprende le coppie coniugate o conviventi e i discendenti di primo grado (figli) e i monogenitori con discendenti di primo grado (figli).

INDIVIDUO

È l'individuo appartenente alla famiglia di fatto per il quale l'indicatore della condizione economica è stato ottenuto sommando tutti i redditi familiari e dividendo la somma per la scala di equivalenza al fine di rendere confrontabili i livelli di benessere di famiglie di diversa numerosità e composizione.

La scala di equivalenza

In particolare, la scala di equivalenza utilizzata in questo lavoro è la scala prevista dalla normativa Ise, in cui si è posto uguale ad 1 il coefficiente relativo al nucleo di un solo componente. In Italia vengono utilizzate altre scale: la scala Carbonaro e la scala di equivalenza definita dall'OCSE (diffusamente impiegata nei confronti internazionali).

La scala di equivalenza derivata da Carbonaro nel 1985 rappresentava, fino all'introduzione dell'Ise, la scala ufficiale per l'Italia e continua ad essere usata dall'Istat e dalla Commissione di Indagine sull'esclusione sociale per stimare la povertà nel nostro paese.

La scala di equivalenza Ocse, nella versione modificata, assegna pesi diversi ai componenti oltre il primo a seconda dell'età: peso 0,5 se adulto e 0,3 se minore di 14 anni.

Guardando i coefficienti delle diverse scale (v. tabella 12) per alcune tipologie familiari ci possiamo rendere conto che l'utilizzo dell'una o dell'altra può fare differenza. Ad esempio un reddito pari a 1000 euro è in grado di fornire benessere ancora pari a 1.000 euro se la famiglia è composta da una sola persona non invalida secondo tutte le scale considerate; se la persona sola è invece in condizioni di elevata invalidità (superiore al 66%) la scala Ise attribuisce all'individuo invalido un benessere pari a solo 666 euro (dati dal valore 1000 diviso per il valore della scala 1,5).

Possiamo fare anche un altro esempio, anche per cercare le maggiori differenze tra le diverse scale, ipotizzando che una famiglia composta da una coppia, due figli minori e un anziano invalido abbia un reddito pari a 2000 euro al mese guadagnato dal capofamiglia. Utilizzare l'una o l'altra scala fa differenza?

In termini di 'benessere' con la scala Carbonaro otteniamo che ogni membro della famiglia disporrebbe di 625 euro, utilizzando la scala Ise di 588 euro e, infine utilizzando la scala Ocse di 769.

Tabella 12 – Valori delle scale di equivalenza per alcune tipologie familiari

Tipologie familiari	Scala Carbonaro	Scala Ise	Scala OCSE ridotta
Persona sola	1	1	1
Persona sola con invalidità	1	1,5	1
Coppia	1,67	1,57	1,50
Coppia con due figli minori	2,72	2,46	2,10
Coppia con tre figli minori	3,20	2,85	2,40
Coppia con due figli minori (entrambi i genitori lavorano)	2,72	2,66	2,10
Monogenitore con un figlio	1,67	1,77	1,30
Coppia con due figli minori e un anziano invalido	3,20	3,35	2,60

2.3 La distribuzione dell'Ise in Provincia di Modena

Nell'applicazione dell'Ise i problemi che si pone il *policy makers* sono di diversa natura.

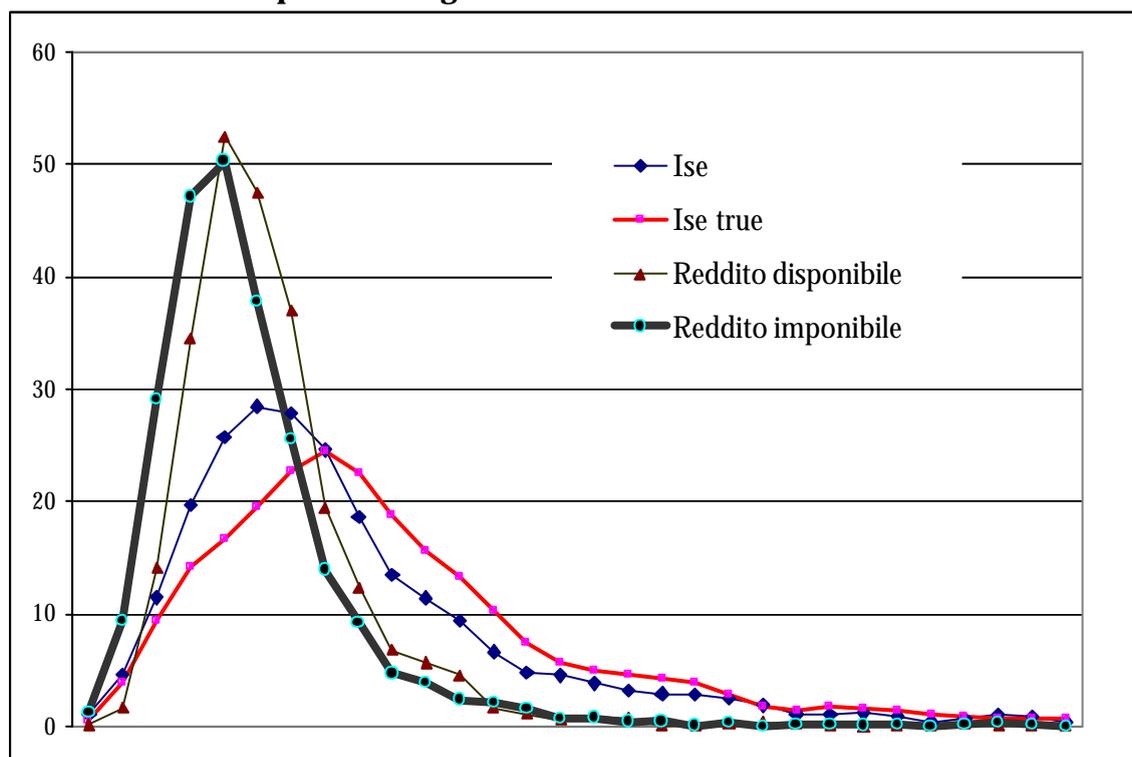
- Definire in modo adeguato i valori di Ise da utilizzare nell'articolazione della selettività nei diversi servizi. Che cosa significano 20.000 euro di Ise equivalente? Familiarizzarsi con i livelli di tale nuovo indicatore non è facile, e presenta in fondo problemi simili a quelli del cambio della valuta. Alcuni programmi nazionali, come l'Assegno per i tre figli e l'Assegno di maternità, hanno fornito le prime indicazioni, che, proprio perché riferite alla media nazionale, rischiano di essere poco significative a livello locale. In questo processo di familiarizzazione un aspetto importante è prestare attenzione al fatto che quasi sempre nelle applicazioni si tiene conto di scale di equivalenza e quindi le misure dell'Ise vanno sempre rapportate all'unità di riferimento della scala di equivalenza utilizzata. In altre parole bisogna sapere se i 20.000 euro dell'esempio precedente si riferiscono a un nucleo composto da uno, due o più componenti¹².
- Dal punto di vista della *policy* è poi importante osservare che i programmi a cui si applica l'Ise hanno come target segmenti diversi della distribuzione del reddito. Per un programma di contrasto della povertà, come ad esempio il Reddito Minimo di Inserimento o equivalenti locali, l'interesse è sui nuclei che si collocano nei primi due decili della distribuzione del reddito. Per programmi come le borse di studio universitarie e la riduzione delle tasse universitarie, il target è rappresentato non solo da soggetti poveri, ma anche da famiglie che si collocano nella fascia intermedia della distribuzione del reddito.
- Un ulteriore quesito riguarda la conoscenza degli effetti che l'uso dell'Ise ha rispetto ad altri indicatori, come ad esempio il reddito disponibile, nella definizione, programma per programma, dell'insieme dei beneficiari delle agevolazioni. Passando da una misura fondata sul reddito disponibile all'Ise, quanti soggetti che prima godevano l'agevolazione la perderanno? E quanti che prima non la godevano potranno averla? E che caratteristiche socio-demografiche hanno questi soggetti?

In questo paragrafo cercheremo di fornire alcune indicazioni quantitative che consentano di avviare prime riflessioni su questi temi.

¹² La scala di equivalenza dell'Ise ha come base (cioè assume valore 1) il single e quindi solo per quest'ultima tipologia familiare il reddito corrente coincide con quello equivalente. Per tutte le altre, invece, il reddito è espresso in termini equivalenti a quelli del single. A questo criterio ci atterremo anche qui.

Una prima impressione sulle caratteristiche dell'Ise raffrontato a misure alternative della condizione economica, può essere colta osservando la figura 4, che mostra la distribuzione di frequenza delle quattro misure di condizione economica a cui si fa riferimento in questo Rapporto: reddito imponibile equivalente, reddito disponibile equivalente, Ise e Ise vero, che abbiamo già definito e discusso in precedenza. Si osservi che in tutta questa analisi il reddito imponibile, principale punto di riferimento nelle fase pre-Ise, è reso equivalente con la scala Ise. Di fatto i criteri di selezione utilizzati prima dell'introduzione dell'Ise non sempre utilizzavano scale di equivalenza, o al massimo facevano riferimento a valori pro-capite che non consentivano di valutare le economie di scala familiari. Ne segue che la nostra analisi tende a *sottovalutare* l'efficacia dell'Ise come strumento di *means testing* rispetto alle prassi precedenti, dato che l'uso della scala di equivalenza rappresenta un'importante innovazione dell'istituto.

Figura 4 – Distribuzione di frequenza degli indicatori di condizione economica equivalente degli individui. Provincia di Modena



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

La distribuzione del reddito imponibile, che rappresenta l'indicatore solitamente utilizzato prima dell'avvento dell'Ise è quella che ha la moda (valore a cui corrisponde la massima frequenza) più bassa rispetto agli altri e, ciò che pare di maggiore interesse, la distribuzione è singolarmente compressa, vale a dire con una variabilità piuttosto bassa intorno alla media. Questo fatto non costituisce un

aspetto positivo di un indicatore di condizione economica. Una distribuzione troppo stretta rischia di rendere più aleatoria la capacità selettiva dell'indicatore in quanto all'interno di una gamma di valori molto ristretta si addensa una percentuale molto elevata di soggetti. Anche errori modesti di misurazione delle variabili rischiano quindi di determinare errori significativi in termini di falsi positivi e falsi negativi.

Anche la misura del reddito disponibile, seppure potenzialmente superiore al reddito imponibile, si mostra con una distribuzione caratterizzata da scarsa variabilità.

Nettamente diversa è invece la curva di distribuzione dell'Ise: il suo valore modale è decisamente più elevato di quello del reddito imponibile e presenta una variabilità più ampia.

Queste caratteristiche positive sono ancora più evidenti se si passa alla misura da noi preferita: Ise vero.

La tabella 13 presenta il valore medio, in euro 2002, dei quattro diversi indicatori di situazione economica calcolati per ogni 10% della popolazione ordinata per ciascun indicatore.

Tabella 13 – Gli indicatori di condizione economica equivalente per decili di individui (valori medi). Provincia di Modena

Decili	Reddito imponibile	Ise	Reddito Disponibile	Ise vero
1	4.247	5.328	7.411	8.413
2	7.970	10.631	10.953	14.992
3	10.073	14.178	13.112	20.209
4	11.995	17.459	14.984	24.488
5	13.754	20.679	16.891	28.244
6	15.619	24.472	18.957	31.472
7	18.146	28.078	20.936	36.552
8	20.949	34.486	23.562	43.603
9	24.805	46.341	27.826	55.896
10	41.950	93.558	43.689	100.392
Valore medio provinciale	16.935	29.445	19.797	36.385

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Nota: I decili sono calcolati su ciascun indicatore. Scala di equivalenza Ise

Il valore medio del reddito imponibile nella provincia di Modena risulta essere vicino a 17 mila euro (riferito ad un nucleo di un single) e pari a 19,8 mila euro la media del reddito disponibile, una grandezza che risulta decurtata dell'imposta personale sul reddito, ma aumentata di redditi esclusi dall'imponibile (redditi da attività finanziaria, ecc.) redditi da trasferimenti, ma soprattutto che incorpora il fitto figurativo da abitazione in proprietà.

Rispetto a questi valori “tradizionali” per le politiche di welfare la misura dell’Ise, pari a quasi 30 mila euro, risulta essere nettamente superiore; la misura media di Ise vero pari a ben 36.400 euro circa accentua questa distanza rispetto alle misure tradizionali.

Come si ricorderà, l’archivio dell’Inps fornisce un valore medio dell’Ise pari a 7.200 euro circa, che, nella distribuzione della provincia di Modena stimata da ICESmo è tipico di soggetti che si collocano tra il primo e il secondo decile. È però difficile trarre indicazioni da questo confronto. Ciò che si può invece tentare, rispettando le definizioni e le situazioni di partenza, è un confronto tra i valori dei diversi indicatori calcolati per la provincia di Modena con quelli per l’Italia.

I valori medi calcolati nel complesso e per ogni decile mostrano sempre significative differenze: l’Ise calcolato per l’Italia è di circa 7.000 euro più basso che per la provincia di Modena, mentre l’indicatore reddito imponibile presenta un valore medio inferiore di circa 2.000 euro.

Questo equivale a dire che *l’Ise medio calcolato per la provincia di Modena è del 31% più elevato di quello medio dell’Italia*, mentre il reddito imponibile lo è per il 12%. Anche l’indicatore Ise vero presenta valori superiori di circa il 31% e il reddito disponibile valori intorno al 20% più elevati rispetto all’Italia.

Tabella 14 – Gli indicatori di condizione economica equivalente per decili di individui (valori medi). Italia

Decili	Reddito imponibile	Ise	Reddito Disponibile	Ise vero
1	1.800	2.030	4.169	5.285
2	5.239	5.930	7.728	9.777
3	7.436	8.536	9.582	13.003
4	9.395	11.114	11.303	16.178
5	11.411	13.945	13.125	19.456
6	13.559	17.061	15.252	23.214
7	16.026	21.022	17.469	27.504
8	19.062	26.250	20.007	32.875
9	23.536	35.300	24.399	42.489
10	43.344	84.119	42.278	88.122
Valore medio Italia	15.075	22.526	16.527	27.784

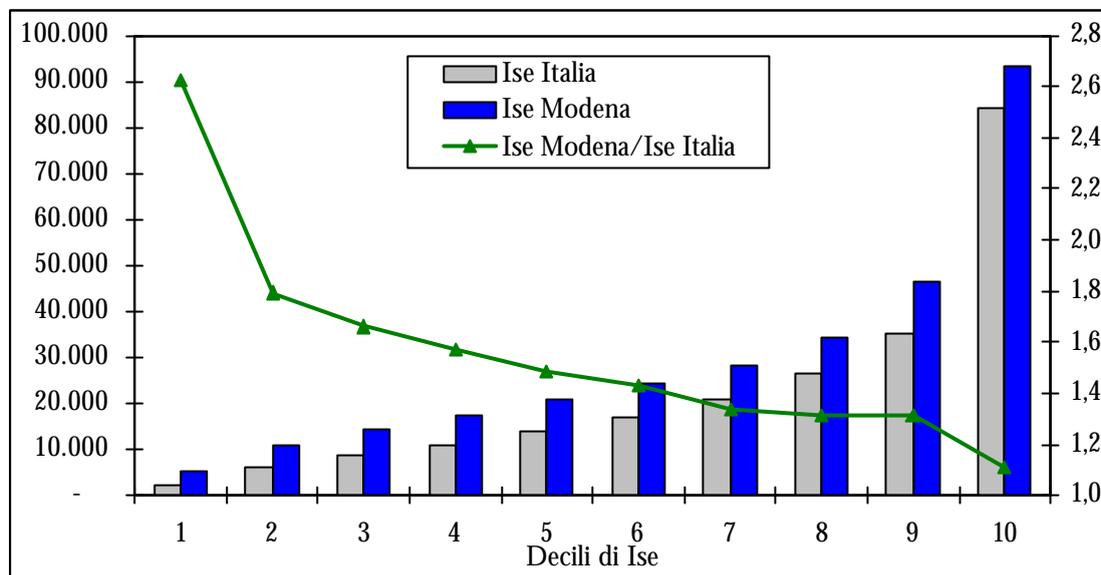
Fonte: Indagine Banca d’Italia, I bilanci delle famiglie italiane 2000.

Nota: I decili sono calcolati su ciascun indicatore. Scala di equivalenza: Ise

Nella figura 5 che segue sono presentati in modo comparato i valori medi dell’Ise nei diversi decili per la provincia di Modena e per l’Italia (scala di sinistra), il rapporto tra questi valori medi per le due distribuzioni (scala di destra). È evidente che le differenze sono molto marcate per il primo decile, con una tendenza ad attenuarsi progressivamente al crescere del decile, fino ad arrivare a una situazione di divario minimo per il 10% più ricco.

Ciò significa che il grado di disuguaglianza complessiva dell'Ise è, nella provincia di Modena, molto migliore rispetto all'Italia.

Figura 5 – Valore medio dell'Ise per decili di individui (scala sinistra) e rapporto Ise Modena/Ise Italia (scala destra). Provincia di Modena - Italia



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Accanto ai valori medi è opportuno vedere quali sono i valori soglia superiori dei decili, o meglio, di alcuni punti fondamentali della distribuzione dei vari indicatori (v. tabella 15). Il valore soglia dell'Ise per il primo decile è di 8.280 euro, molto superiore al valore medio (2.030 euro). Sempre con riferimento al primo decile il valore soglia del reddito imponibile è vicino ai 6.600 euro, mentre arriva a quasi 12.000 se si prende in esame Ise vero.

Avere consapevolezza delle relazioni tra valori medi e valori soglia è senza dubbio importante per chi debba concretamente applicare la misura dell'Ise.

Tabella 15 – Valori di soglia superiori per decili degli indicatori. Provincia di Modena

		Valori soglia			
		Reddito imponibile	Ise	Reddito Disponibile	Ise vero
Primo decile	10%	6.607	8.280	9.757	11.960
Secondo decile	20%	9.075	12.426	12.193	17.425
Primo quartile	25%	9.895	14.212	13.048	20.411
Quinto decile- Mediana	50%	14.568	22.697	18.006	29.843
Terzo quartile	75%	20.864	34.426	23.523	43.169
Nono decile	90%	28.251	56.484	32.000	65.335

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

L'Ise e gli altri indicatori di condizione economica per condizione professionale

La tabella 16 mostra i valori medi dell'Ise e degli altri indicatori per condizione degli individui e i rapporti tra i vari indicatori e il reddito imponibile.

Tabella 16 – Gli indicatori di condizione economica per condizione professionale degli individui (valori medi). Provincia di Modena

Condizione professionale	Reddito Imponibile	Ise	Ise/ Imp.	Reddito Disponibile	Disp./ Imp.	Ise vero	Isevero/ Imp.
Operaio	16.104	22.035	1,37	17.126	1,06	27.479	1,71
Impiegato. insegnante	20.181	31.746	1,57	21.572	1,07	37.831	1,87
Quadro. dirigente	28.273	46.483	1,64	28.031	0,99	50.174	1,77
Parasubordinato	18.421	37.221	2,02	25.070	1,36	46.579	2,53
Libero professionista	25.355	55.622	2,19	28.767	1,13	59.680	2,35
Lavoratore autonomo	14.554	28.117	1,93	20.851	1,43	38.982	2,68
Imprenditore	15.423	35.261	2,29	25.801	1,67	46.744	3,03
Disoccupato	12.588	20.938	1,66	14.308	1,14	25.003	1,99
Pensionato	15.976	28.801	1,80	19.457	1,22	37.796	2,37
Casalinga	12.476	28.771	2,31	17.238	1,38	36.383	2,92
Studente	15.963	28.775	1,80	18.421	1,15	34.400	2,15
Bambino in età scolare	14.137	19.558	1,38	15.404	1,09	23.881	1,69

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

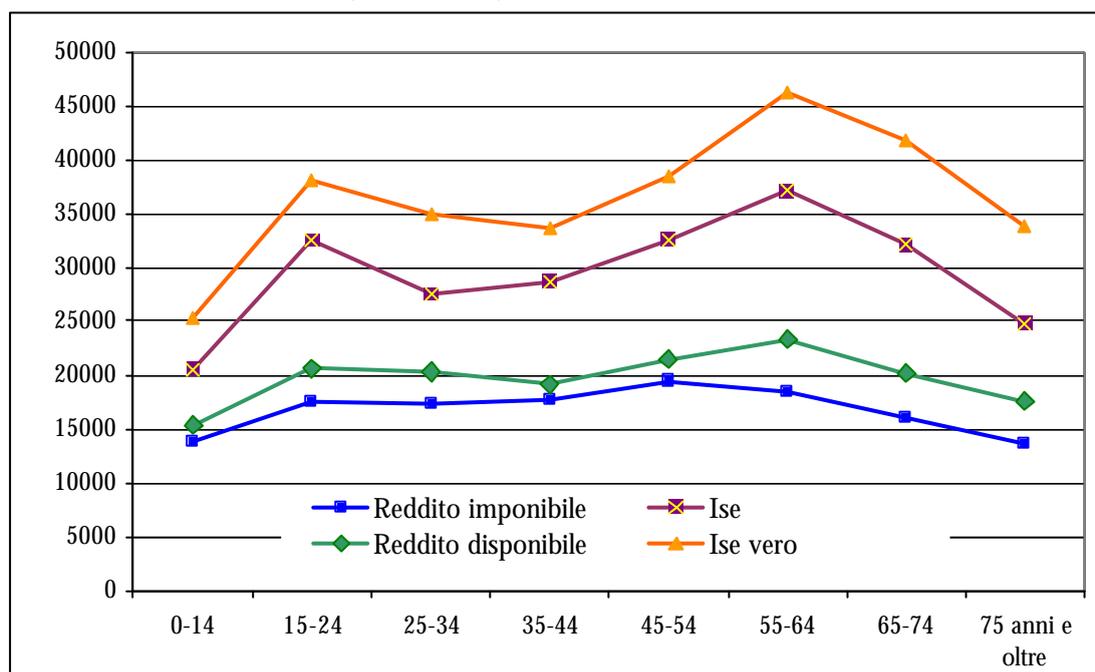
Come già precisato, a ciascun individuo è stato attribuito il valore della condizione economica relativo all'intera famiglia di appartenenza. L'aspetto degno di maggior nota nella tabella 16 è forse la misura del cambiamento percentuale dell'indicatore di condizione, nel passaggio dal reddito imponibile all'Ise: il rapporto tra Ise e reddito imponibile è molto superiore per i lavoratori indipendenti rispetto ai dipendenti: mentre per questi ultimi in generale l'Ise è circa pari ad una volta e mezzo il valore dell'imponibile, il rapporto passa a circa 2 per gli indipendenti. Se quindi si dovesse passare dalla considerazione del reddito imponibile a quella dell'Ise, i gruppi sociali maggiormente penalizzati dovrebbero essere i nuclei dei lavoratori indipendenti. La medesima considerazione vale anche per Ise vero, anche se tutti valori dei rapporti ovviamente subiscono un incremento.

L'Ise e gli altri indicatori di condizione economica nel ciclo di vita

L'andamento dei redditi imponibile e disponibile (entrambi, come sempre, equivalenti) è piuttosto simile nel ciclo di vita (v. figura 6), mentre Ise ed Ise vero sono molto più elevati e presentano anche una forma più articolata. In ogni caso, si osserva o una sostanziale stabilità, oppure un declino, nel passaggio dalla classe di età 15-24 alle due classi immediatamente successive. I giovani possono infatti godere dei livelli più elevati di reddito dei genitori, ma quando formano nuove famiglie, il loro benessere si riduce. La diminuzione è poco evidente in base al

reddito disponibile o imponibile, è invece chiara in base all'Ise, perché quest'ultimo riflette meglio la scarsa dotazione di stock patrimoniale delle famiglie di nuova formazione. Tutti i profili sono successivamente crescenti fino ai 65 anni, per poi ridursi nell'ultima parte del ciclo vitale. Il tratto decrescente finale per Ise ed Ise vero è in realtà probabilmente dovuto non ad un effettivo disinvestimento, ma semplicemente ad un effetto di coorte: in dati relativi ad una singola cross-section, possiamo solo misurare i redditi di individui di età diverse osservati nello stesso anno, mentre probabilmente chi ha oggi 60 anni avrà, tra 10 anni, un patrimonio superiore a chi ha 70 anni.

Figura 6 – Gli indicatori di condizione economica per classi di età degli individui (valori medi). Provincia di Modena



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

L'Ise e gli altri indicatori di condizione economica per tipologia familiare

La tabella 17 riporta i valori medi delle diverse misure di condizione economica per gli individui, classificati sulla base del tipo di famiglia nella quale vivono. L'incremento percentuale più significativo, nel passaggio da imponibile a Ise, è riscontrato per le coppie con persona di riferimento con età maggiore di 65 anni, mentre le minori differenze percentuali sono relative ai nuclei con due o più figli. È evidente in questi dati l'effetto del processo di accumulazione di ricchezza nel ciclo di vita. La persona sola con più di 65 anni ha un Ise piuttosto vicino al valore medio dell'imponibile, mentre l'Ise vero, che comprende tutto il valore della casa di abitazione, è decisamente superiore.

Tabella 17 – Gli indicatori di condizione economica degli individui per tipologia familiare (valori medi). Provincia di Modena

Tipologia familiare di appartenenza	Reddito Imponibile	Ise	Ise/ Imp.	Reddito Disponibile	Disp./ Imp.	Ise vero	Isevero /Imp.
Single con meno di 65 anni	22.105	37.984	1,72	25.272	1,14	46.566	2,11
Single con 65 anni e più	11.497	19.082	1,66	15.999	1,39	28.914	2,51
Coppia con meno di 65 anni	19.710	37.901	1,92	23.022	1,17	46.724	2,37
Coppia con 65 anni e più	15.807	34.270	2,17	20.354	1,29	44.938	2,84
Coppia con un figlio	18.144	30.360	1,67	20.453	1,13	36.910	2,03
Coppia con due figli	15.625	25.834	1,65	18.031	1,15	31.127	1,99
Coppia con tre o più figli	14.711	21.889	1,49	15.603	1,06	24.004	1,63
Monogenitore	14.399	27.716	1,92	18.759	1,30	35.447	2,46
Altra tipologia	16.284	26.657	1,64	19.102	1,17	33.196	2,04

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Il ruolo della scala di equivalenza.

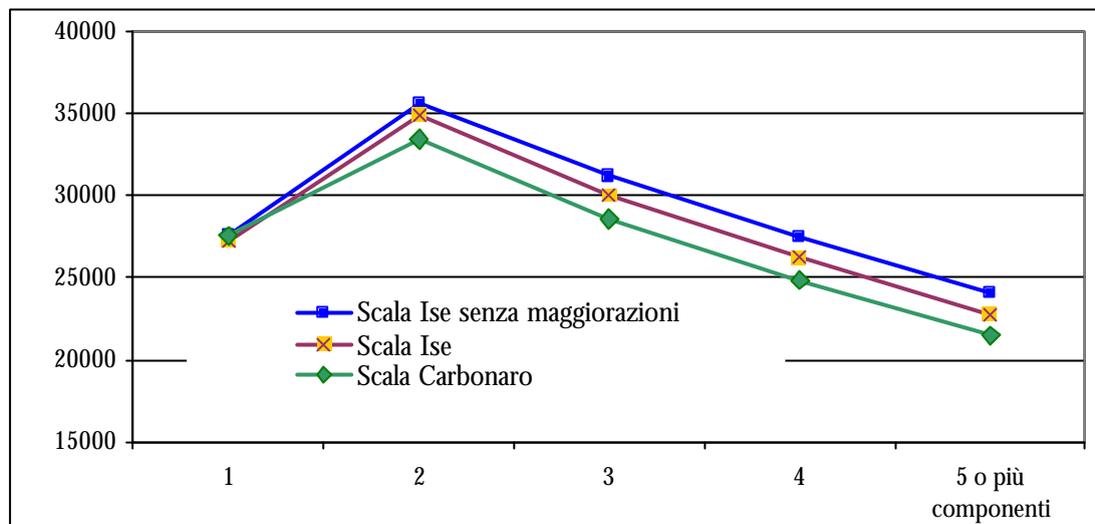
I valori presentati fino ad ora sono calcolati utilizzando la scala di equivalenza dell'Ise. È però ben noto che nella tradizione delle politiche sociali del nostro paese si è per lungo tempo fatto riferimento alla scala Carbonaro, proposta nel 1985 dall'allora Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione sociale¹³.

Una delle principali obiezioni alla scala Ise risiede nel fatto che le economie incorporate nei valori dei coefficienti portano il valore del reddito equivalente ad un livello superiore a quello che si avrebbe considerando la scala Carbonaro, con l'effetto di far sembrare gli individui, soprattutto se appartenenti a famiglie numerose, meno 'poveri'. Un'obiezione in parte corretta, di cui il legislatore ha voluto tener conto affidando alle maggiorazioni previste nella scala il compito di correggere in alcuni casi la 'distanza' insita nelle due scale.

Nella figura 7 è possibile notare come per la scala Ise senza le maggiorazioni, la distanza in termini di Ise medio sia maggiore che nel caso in cui siano invece considerate le maggiorazioni: +0,2 se entrambi i genitori lavorano, +0,2 se la famiglia è composta da un monogenitore, +0,5 se è presente un invalido o handicappato in famiglia.

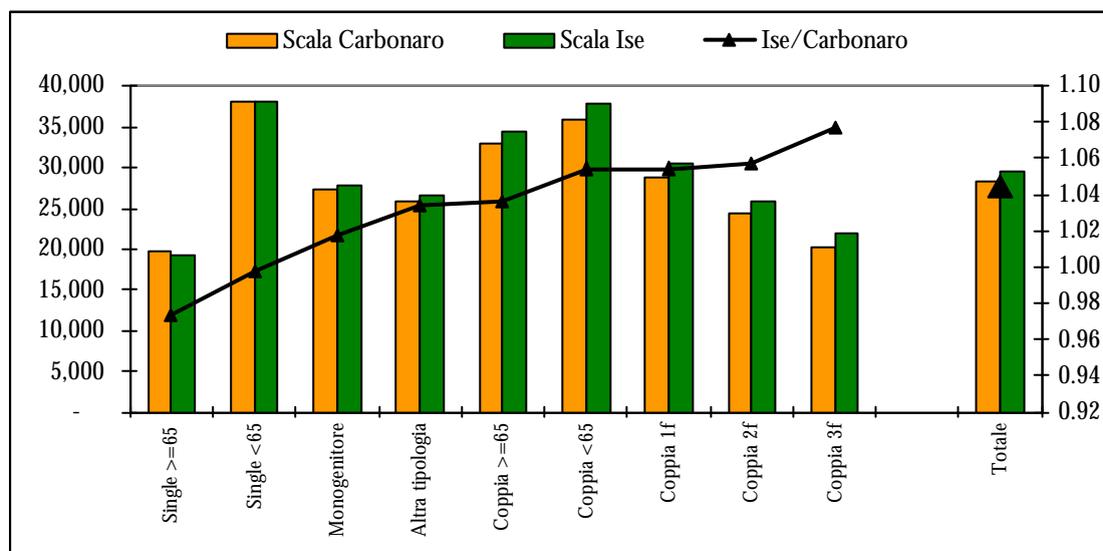
¹³ La Nota sulle Scale di Equivalenza fu presentata nel Primo Rapporto della Commissione Povertà.

Figura 7 – Ise medio per numero di componenti con diverse scale di equivalenza (analisi individuale). Provincia di Modena



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Figura 8 – Valore medio dell'Ise per tipologia familiare con scala Carbonaro e scala Ise. Provincia di Modena



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo

I valori assunti dall'Ise usando diverse scale di equivalenza non sono quindi molto diversi, anche se si può notare una lieve maggiore "generosità" della Scala Carbonaro, nel senso di abbassare maggiormente gli indicatori per le famiglie numerose rispetto alla scala Ise. Non ci pare comunque che si possa accusare la scala Ise di non tenere in sufficiente considerazione le esigenze delle famiglie numerose, soprattutto se si tiene conto che tutte le altre eventuali scale alternative

(scala Ocse ad esempio, o altre scale utilizzate in paesi UE) sono molto più “piatte”.

La figura 8 conferma che l'adozione della scala Ise, in luogo di quella Carbonaro, fornisce risultati solo lievemente diversi.

L'Ise e gli altri indicatori di condizione economica nei comuni della provincia

Sino ad ora abbiamo presentato valori medi degli indicatori della condizione economica facendo riferimento alla loro articolazione nella distribuzione del reddito e a caratteristiche socio-demografiche delle famiglie a cui i cittadini appartengono.

Può essere di interesse ora domandarsi come si distribuiscono territorialmente i valori dell'Ise medio. Come si è detto le caratteristiche del campione dell'indagine ICESmo non consentono di svolgere analisi statisticamente significative a livello di dati comunali per i comuni diversi dal capoluogo. Pur consapevoli di questo limite il grafico fornisce le stime dei valori medi degli indicatori per il gruppo di Comuni selezionato dall'indagine.

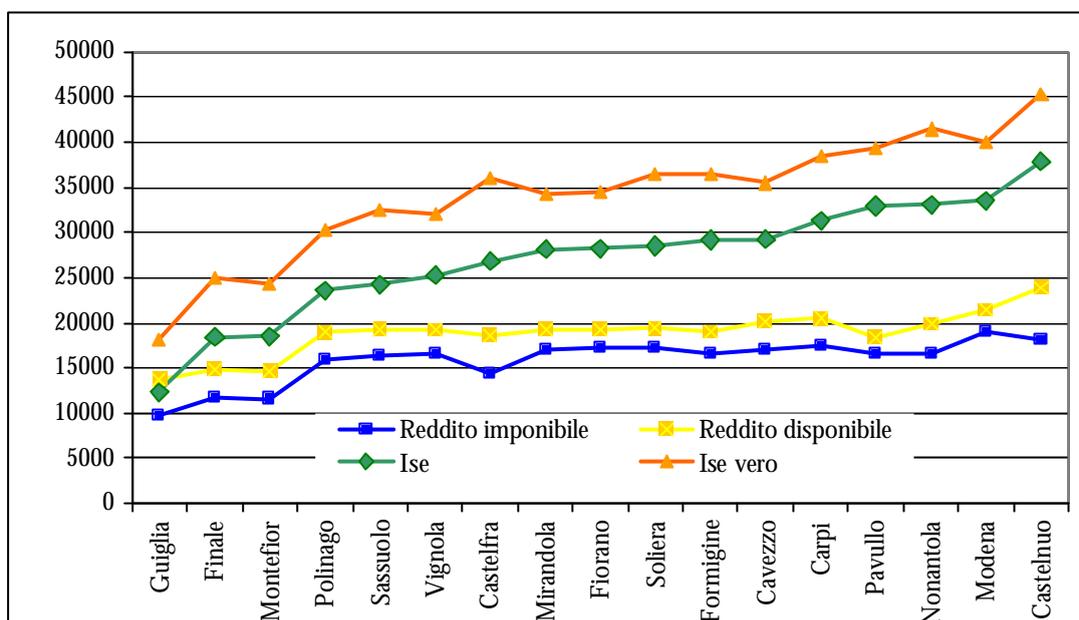
La domanda rilevante per le politiche a cui si potrebbe tentare di rispondere, se i dati possedessero una piena attendibilità, è se vi siano motivi per pensare che l'applicazione dell'Ise debba essere articolata in modo differenziato sulla base di un criterio di localizzazione territoriale.

La figura 9 mostra che i valori medi dell'Ise dei 17 comuni in cui è stata effettuata l'indagine ICESmo, ordinati per valori crescenti di Ise, presentano una accentuata variabilità tra comuni che va dai circa 12.300 euro di Guiglia agli oltre 35.000 euro per il comune di Castelnuovo.

Si nota anche che la differenza tra comuni è più ampia se si guarda a indicatori come l'Ise o Ise vero, rispetto a quella del reddito imponibile o al reddito disponibile. Ciò significa che il passaggio da reddito imponibile ad Ise ha effetti di diversa intensità sulle medie dei valori comunali.

Differenze di questo tipo, se convalidate con dati statisticamente più significativi, potrebbero indurre riflessioni sul grado di differenziazione che si potrebbe tollerare nell'applicazione dell'Ise. Differenze che non dovrebbero riguardare la definizione dell'Ise, né, probabilmente i criteri generali di accesso ai servizi, ma che potrebbero invece giustificare la scelta, per comuni diversi, di soglie non necessariamente uguali tutti i comuni.

Figura 9 - Gli indicatori di condizione economica per comune (valori medi)



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

2.4 Il passaggio dal reddito imponibile all'Ise: chi entra e chi esce?

L'insieme delle elaborazioni presentate nei precedenti paragrafi costituisce la premessa per la valutazione dell'oggetto principale di questo Rapporto: la valutazione comparata della capacità selettiva dell'Ise rispetto ad altri indicatori di benessere economici. Dal punto di vista delle *policy* la domanda fondamentale è: quale tipo di nucleo familiare o di cittadino risulta favorito o discriminato al variare dell'indicatore di condizione economica prescelto?

Per avvalorare questo aspetto si possono svolgere elaborazioni di diverso tipo. La prima che presentiamo riguarda una comparazione tra la capacità selettiva del reddito imponibile Irpef e quella dell'Ise. Si immagini di dividere la popolazione ordinata per livello di indicatore di benessere economico in due parti: la parte che accede ad un servizio e quella che non accede; soggetti che hanno diritto al servizio sulla base dell'indicatore reddito imponibile potranno averne diritto anche in base all'Ise e viceversa, mentre soggetti che accedono al servizio sulla base del reddito imponibile potranno essere esclusi in base dell'Ise e viceversa¹⁴.

Si possono quindi verificare nel passaggio dall'uno all'altro indicatore quattro possibili scenari:

1. i sempre inclusi
2. i nuovi esclusi
3. i nuovi inclusi
4. i sempre esclusi.

La proporzione di popolazione appartenente a ciascuno di questi gruppi dipende dal punto in cui si pone la soglia per dividere chi accede da chi non accede (l'offerta del servizio, ad esempio) e dalla differenza tra i due indicatori. Essendo poi la soglia (offerta del servizio) fissa, la quota dei nuovi esclusi è per costruzione uguale a quella dei nuovi inclusi.

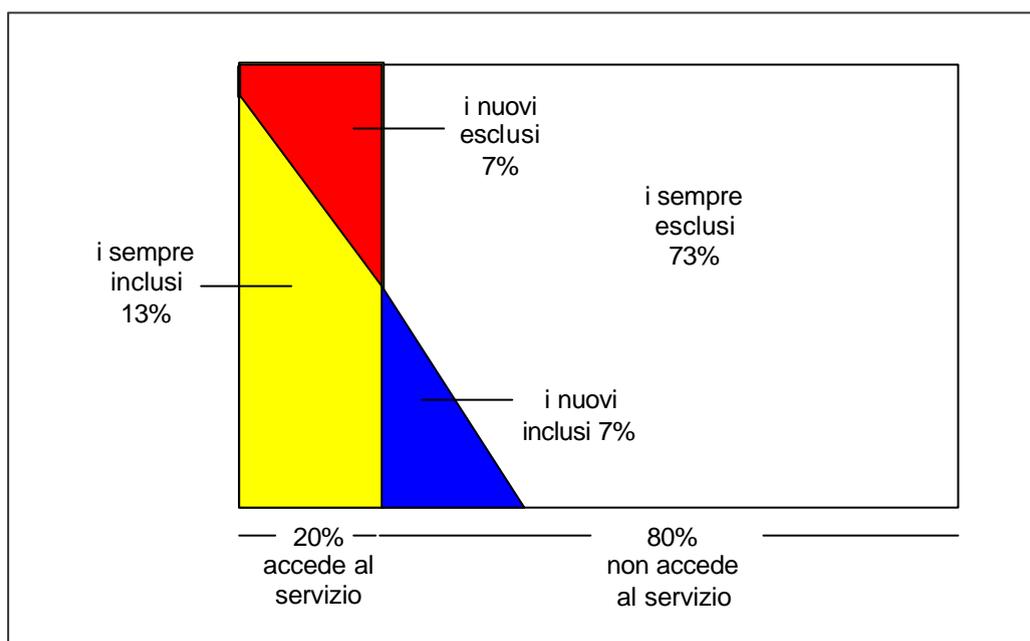
Questa quota rappresenta un'indicazione della "mobilità" indotta dal mutamento dell'indicatore: un dato molto importante sotto il profilo della praticabilità politica di una riforma. Oltre alla conoscenza di tale quota è poi importante conoscere le caratteristiche socio-demografiche dei soggetti che subiscono tale mobilità.

Con l'ausilio della figura 10, osserviamo il caso di un servizio offerto al primo 20% della popolazione (primi due decili) con l'indicatore di benessere dato dal reddito imponibile equivalente. La soglia di imponibile per accedere al servizio è pari a 9.075 euro. Che cosa succede se cambia l'indicatore di benessere da reddito imponibile a Ise e l'offerta del servizio rimane invariata (accede sempre il 20% anche se i soggetti interessati mutano)?

¹⁴ Per un'analisi di questo tipo, riferita all'Italia, utilizzando i dati dell'indagine della Banca d'Italia, si veda Baldini, Bosi, Toso, 2002.

Il valore superiore del secondo decile cambia e la soglia Ise diventa pari a 12.426 euro. Il 13% dell'intera popolazione continua a rimanere all'interno del servizio (area gialla), mentre il 7% degli individui viene escluso nel passaggio da reddito imponibile a Ise (triangolo rosso) e conseguentemente, dato che il vincolo dal lato dell'offerta è rimasto invariato, un altro 7%, che prima non ne aveva diritto, ora accede (triangolo blu). Si noti che la mobilità interessa più di un terzo della platea dei beneficiari. Infine il 73% della popolazione rimane esclusa sempre (area bianca).

Figura 10 – Chi entra e chi esce nel passaggio da reddito imponibile a Ise (soglia al secondo decile)



La tabella 18 mostra la distribuzione di frequenza degli individui, per tipologia professionale della persona di riferimento della famiglia nella quale si vive, per ciascuna delle quattro possibili allocazioni nella "scatola" della figura precedente: sempre inclusi, nuovi esclusi, nuovi inclusi, sempre esclusi. L'aspetto di maggiore interesse sta proprio nella composizione dei due gruppi coinvolti nella mobilità derivante dal passaggio da imponibile ad Ise. Il risultato principale è facilmente riassumibile: quasi il 50% dei nuovi esclusi vive in famiglie con capofamiglia indipendente, mentre circa il 70% dei nuovi inclusi appartiene a famiglie di lavoratori dipendenti. I pensionati sono distribuiti in modo piuttosto uniforme nelle varie aree.

Tabella 18 – Composizione per condizione professionale dei quattro gruppi di individui attribuendo a ciascun individuo la condizione del capofamiglia (percentuali di colonna)

Condizione professionale	Sempre inclusi	Nuovi esclusi	Nuovi inclusi	Sempre esclusi
Operaio	28	12	45	19
Impiegato, insegnante	7	2	23	17
Dirigente, quadro	0	3	3	10
Indipendente	23	47	7	20
Pensionato	33	29	20	33
Altro	10	6	2	1
Totale	100	100	100	100

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

La tabella 19 presenta gli stessi dati organizzati non per colonna come nella precedente, ma per riga; in questo modo è possibile verificare come ciascuna tipologia si ripartisce tra le quattro aree. La categoria che ha la maggiore probabilità di uscire (il 52%, cioè $15/(14+15)$) dai primi due decili è quella dei lavoratori indipendenti, mentre questa stessa probabilità è decisamente inferiore per i lavoratori dipendenti. Circa il 30% dei pensionati inclusi sulla base del reddito imponibile, infine, verrebbe escluso passando all'Ise.

Tabella 19 – Composizione per condizione professionale dei quattro gruppi di individui attribuendo a ciascun individuo la condizione del capofamiglia (percentuali di riga)

Condizione professionale	Sempre inclusi	Nuovi esclusi	Nuovi inclusi	Sempre esclusi	Totale	Probabilità di esclusione
Operaio	17	4	14	65	100	19
Impiegato, insegnante	6	1	11	82	100	14
Dirigente, quadro	0	3	3	94	100	100
Indipendente	14	15	2	68	100	52
Pensionato	13	6	4	76	100	32
Altro	44	15	6	36	100	25

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Con i dati a disposizione è possibile dare alcune ulteriori indicazioni su chi ha la probabilità più elevata di venire escluso al mutare dell'indicatore di benessere¹⁵. Si tratta per lo più di persone che vivono in famiglie con capofamiglia lavoratore indipendente e pensionato, in famiglie composte da una sola persona con meno di 65 anni, da coppie con due o più figli.

Tra chi ha la probabilità più elevata di accedere al servizio, nel gruppo di chi veniva escluso sulla base del reddito imponibile, troviamo invece persone con capofamiglia operaio o impiegato e insegnante. Si tratta, inoltre, di tipologie familiari costituite da coppie giovani senza figli, da monogenitori e famiglie di altra tipologia.

¹⁵ Per ragioni di spazio vengono omesse le tabelle.

Lo stesso schema di analisi potrebbe essere ripetuto anche con riferimento a punti della distribuzione del reddito diversi dal secondo decile (v. tabella 20 e figura 11). Data la natura dello strumento di cui si sta qui discutendo è invero forse più interessante domandarsi quale sia la mobilità nell'intorno di valori di reddito più caratteristiche dei soggetti ai quali sono orientate le politiche sociali dei comuni.

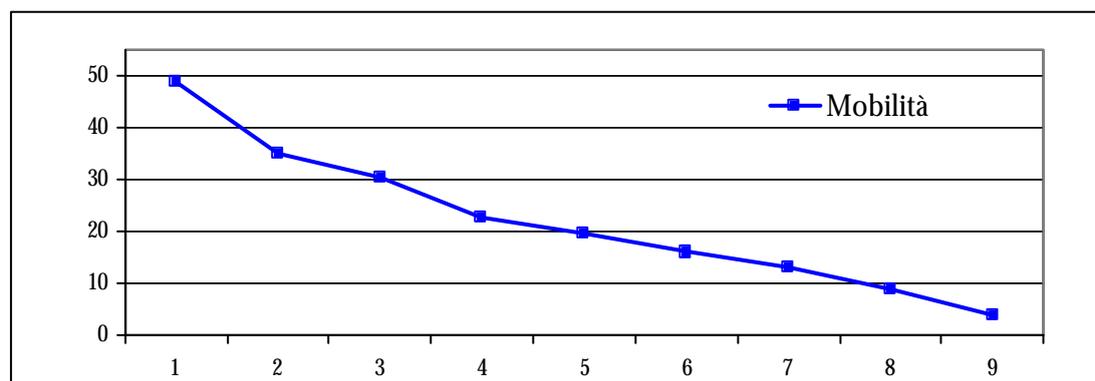
**Tabella 20 – Percentuale di esclusi ed inclusi nel passaggio da reddito imponibile equivalente ad Ise per soglie poste in corrispondenza ai diversi decili.
Provincia di Modena**

Scenari	DECILE								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Sempre inclusi	5,2	13	20,9	31,1	40,2	50,4	60,8	72,9	86,5
Nuovi esclusi Nuovi inclusi	4,9	7,0	9,2	9,0	9,9	9,7	9,3	7,2	3,5
Sempre esclusi	85,0	73,0	60,7	50,9	40,0	30,2	20,6	12,7	6,5
Valori soglia									
R. imponibile	6.607	9.075	11.136	12.775	14.568	16.861	19.540	22.662	28.251
Ise	8.280	12.426	15.769	18.795	22.697	25.978	30.437	39.140	56.484

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo

Nella figura 11 viene riportata la percentuale di mobilità nella platea dei beneficiari per ogni decile. Il ricambio tra nuovi esclusi e nuovi inclusi per il primo decile riguarda la metà degli individui coinvolti, e tende poi inevitabilmente a diminuire all'aumentare dei beneficiari. Si sottolinea, tuttavia, come il ricambio rimanga elevato, coinvolgendo il 20% dei beneficiari, anche nel caso di una politica indirizzata alla metà della popolazione.

**Figura 11 – Percentuale di mobilità rispetto alla platea di beneficiari.
Provincia di Modena**



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Se si guarda al primo decile, cioè si considera un servizio erogato solo al 10% della popolazione, si osserva che con una soglia di reddito imponibile pari a 6.660 euro circa accede al servizio il 10% della popolazione e che nel cambiamento dell'indicatore circa un 5% viene escluso dal servizio. Anche in questo caso è più probabile che tra coloro che vengono esclusi vi siano individui che vivono in famiglie di lavoratori indipendenti e in altra condizione. Le tipologie familiari che con più probabilità escono nel passaggio da imponibile a Ise sono le famiglie di monogenitori, i single e le coppie senza figli di età inferiore a 65 anni.

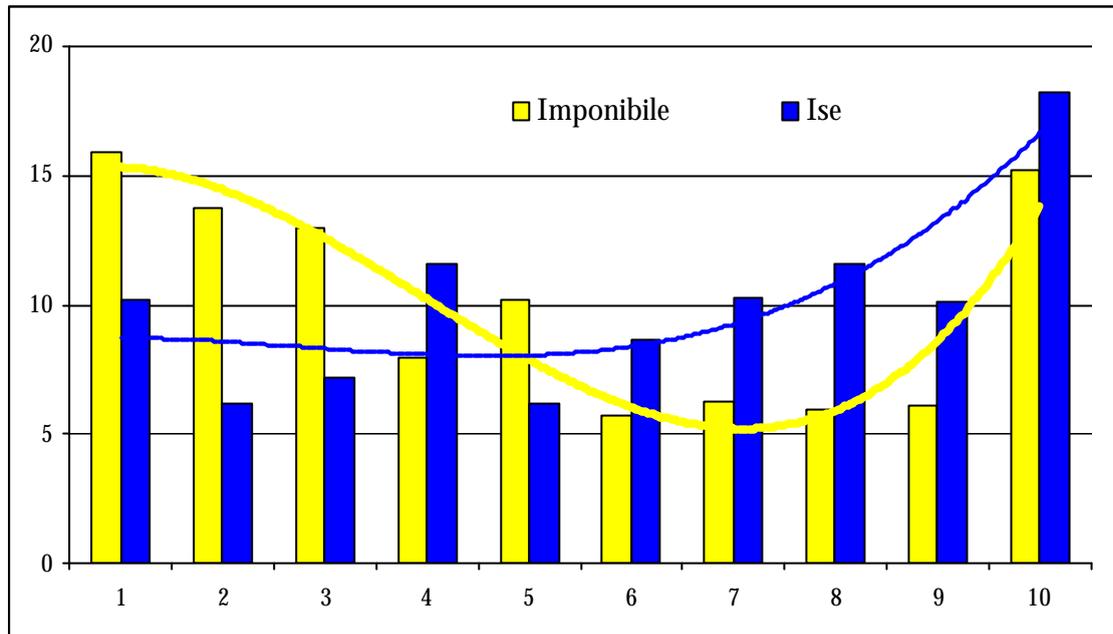
In corrispondenza del 5% di persone escluse ve ne sono altrettante che ora accedono al servizio le cui caratteristiche sono sostanzialmente simili al caso descritto per il secondo decile: individui in famiglie con capofamiglia operaio e pensionato, costituite per lo più da single con più di 65 anni, da coppie giovani senza figli e da famiglie di altra tipologia.

Nel caso di un servizio erogato ad una quota più ampia di popolazione, pensiamo ad esempio alla metà (quinto decile), osserviamo che, nel passaggio da imponibile a Ise, esce circa il 10% tra quelli che ne avevano diritto, ed è più probabile che si tratti di persone in famiglie con capofamiglia lavoratore indipendente e pensionato, in famiglie costituite da single con meno di 65 anni, da coppie e coppie con un figlio. Tendono a venire incluse persone giovani in famiglie con capofamiglia operaio e impiegato, insegnante, e in genere le tipologie familiari a cui questi individui fanno parte: single con più di 65 anni e coppie con due o più figli.

Queste simulazioni permettono di concludere che la caratteristica fondamentale per la definizione della tipologia di soggetti svantaggiati nel passaggio da imponibile a Ise sia la condizione professionale: le famiglie di lavoratori indipendenti sono sistematicamente caratterizzate da un'elevata probabilità di uscire dalla fascia con bassa condizione economica. È evidente che la distribuzione degli indipendenti secondo il reddito imponibile è quindi diversa rispetto alla distribuzione secondo l'Ise.

La figura 12 mostra la distribuzione degli individui che vivono in famiglie di lavoratori indipendenti, nei diversi decili sia di imponibile che di Ise. Mentre ad esempio il 16% dei familiari degli indipendenti sono concentrati nel primo decile di imponibile, questa percentuale si riduce a circa il 10% nel più basso decile della distribuzione secondo l'Ise. È evidente che, nel passaggio da imponibile a Ise, si riduce la quota di individui che vivono in famiglie con capofamiglia lavoratore indipendente situati nella parte inferiore della distribuzione, e specularmente, tutti i decili dal sesto in poi vedono la presenza di un maggior numero di soggetti. La differenza tra le due distribuzioni spiega perché le famiglie dei lavoratori indipendenti risultano penalizzate dall'introduzione dell'Ise. Anche nell'ordinamento per Ise, tuttavia, una quota non trascurabile di lavoratori indipendenti permane nella parte inferiore della distribuzione.

Figura 12 – Distribuzione degli individui che appartengono a famiglie con capofamiglia lavoratore indipendente per decili di reddito imponibile e decili di Ise. Provincia di Modena



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo

Sembra quindi di poter concludere che l'Ise dovrebbe penalizzare gli indipendenti. Tuttavia, è bene sottolineare che l'intera analisi sulle caratteristiche degli avvantaggiati e degli svantaggiati nel passaggio da imponibile ad Ise si basa in modo cruciale sull'ipotesi che il criterio tradizionale di selezione sia il reddito imponibile equivalente. Si tratta però solo di una approssimazione degli effettivi meccanismi di selezione che venivano utilizzati dagli enti locali fino a pochi anni fa, o che vengono adottati tuttora. Non solo infatti mancava in certi casi l'applicazione di una scala di equivalenza per tenere conto delle eterogeneità familiari (o si applicava la semplice divisione per il numero dei membri), ma spesso accanto al reddito imponibile venivano adottati criteri di selezione categoriali, consistenti ad esempio nell'assoggettare comunque gli autonomi alla fascia tariffaria più elevata, indipendentemente dal reddito dichiarato. Se questo fosse il punto di partenza rispetto a cui valutare l'introduzione dell'Ise, è chiaro che probabilmente i risultati distributivi sarebbero alquanto diversi: gli autonomi in particolare potrebbero essere favoriti dalla applicazione di un criterio universalistico. Questa è la ragione, ci pare, che spiega perché molti, sulla base delle indicazioni emerse dalle concrete applicazioni dell'Ise, sostengono che in realtà l'Ise abbia avvantaggiato e non penalizzato i lavoratori autonomi. Si possono avanzare a questo proposito alcune considerazioni. In effetti esistono anche, come visto, lavoratori autonomi a basso tenore di vita che prima erano ingiustamente penalizzati. Inoltre, l'adozione dell'Ise come criterio selettivo non può prescindere

dall'esistenza di una amministrazione efficiente che sia in grado di verificare la veridicità delle autodichiarazioni.

Infine, anche l'opzione per un approccio universalistico alla selezione dei beneficiari della spesa sociale potrebbe comunque contemplare il ricorso ad una discriminazione categoriale per tipologie di redditi: dato che il reddito dei lavoratori dipendenti è rilevato al lordo dei costi di produzione e quello degli autonomi al netto, potrebbe essere opportuno abbattere la componente reddituale dell'Ise dei lavoratori dipendenti di una certa percentuale, a titolo di compensazione per spese di produzione del reddito.

2.5 Un esercizio di tariffazione

Le indicazioni fornite dalle elaborazioni effettuate nei precedenti paragrafi, che pure riteniamo utili ai fini di avere informazioni sulla distribuzione dell'Ise nella Provincia di Modena, non sono ancora sufficienti per poter orientare nell'applicazione di questo strumento. Solo analisi di specifici programmi di spesa, incrociando possibilmente i dati ricavati dall'indagine ICESmo con quelli amministrativi relativi alle domande dei cittadini, potrebbero dare risposte operative.

Senza pretendere di fornire suggerimenti a fini operativi, qui ci sembra tuttavia utile fare un passo avanti, immaginando un ipotetico esercizio di applicazione della selettività mediante lo strumento dell'Ise.

L'Ise viene solitamente utilizzato nell'applicazione di tariffe agevolate per la fruizione di un servizio pubblico a domanda individuale. Ciò accade ad esempio per le tariffe degli asili nido, i contributi mensa nella scuola, i servizi di assistenza domiciliare e così via. Normalmente la regola di applicazione della tariffa agevolata consiste nel definire:

- un livello *massimo* di Ise al di sopra del quale la tariffa viene applicata nella misura massima, che può coincidere o meno con il costo effettivo del servizio, ma che nella generalità dei casi in cui siano presenti aspetti meritori, è fissata in misura inferiore al costo;
- un livello *minimo* di Ise al di sotto del quale la tariffa è nulla;
- nell'intervallo tra Ise minimo e massimo la tariffa è ridotta secondo un andamento che possiamo in prima approssimazione assumere come lineare.

In un programma di spesa a domanda individuale rivolto a tutti i cittadini, quale potrebbe ad esempio essere la tariffazione dei nidi o dell'assistenza domiciliare, il livello massimo della tariffa potrebbe ragionevolmente essere collocato in un intorno vicino alla mediana della distribuzione dell'indicatore di situazione economica, nell'ipotesi che l'agevolazione sia riservata non solo alla componente più debole della cittadinanza. L'esenzione completa potrebbe invece essere collocata intorno alla soglia di povertà relativa, misurata dal 50% della mediana dell'indicatore¹⁶.

La figura 13 illustra il meccanismo descritto. Se T_{max} è il livello a cui scatta la tariffa massima, nell'ipotesi che T_{max} corrisponda al costo del servizio, l'area in grigio rappresenta l'ammontare complessivo del sussidio che viene erogato dal governo locale.

¹⁶ È agevole osservare che un meccanismo del tutto analogo si può applicare anche nei confronti di un programma di spesa di sostegno della povertà. In questo caso è probabile che il sussidio venga erogato sino al raggiungimento di una soglia di povertà.

Va sottolineato che questo criterio di correzione dell'agevolazione nel caso dell'Ise rappresenta solo uno dei molti modi con cui essa può essere realizzata. Quello qui utilizzato implica che la riduzione della spesa che l'ente erogatore deve realizzare per adeguare la spesa al caso del reddito imponibile viene posta a carico dei cittadini con Ise più elevato¹⁷.

Nella tabella 21 abbiamo riportato i valori per gli indicatori di reddito imponibile e Ise descritti nel modello qui adottato. La soglia di povertà (o, in questo caso, soglia di esenzione) è, nel caso di reddito imponibile, pari a circa 7.720 euro, mentre è pari a 12.010 euro nel caso in cui si adotti l'Ise. Il valore mediano, in corrispondenza al quale cessa la concessione dell'agevolazione, è di 15.440 euro adottando il reddito imponibile.

Con il reddito imponibile il 14,9% di famiglie rientra nella fascia di esenzione, contro il 18,7% nel caso dell'Ise. Nel caso del reddito imponibile, il 39,8% delle famiglie nella fascia di reddito che va da 7.720 euro a 15.440 circa, accede al servizio pagando una tariffa agevolata e comunque inferiore al costo massimo del servizio, contro il 29,6% nel caso dell'Ise.

Tabella 21 – Valore degli indicatori di condizione economica nel modello Tariffa/Sussidio. Provincia di Modena

	Indicatore condizione economica	
	Reddito imponibile	Ise
Linea di povertà	7.720	12.010
Mediana	15.440	24.030
% a tariffa nulla	14,9	18,7
% a tariffa ridotta	39,8	29,6
Tassa media pagata	620	680

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

È interessante osservare che l'adozione dell'Ise tende ad allargare l'area dei soggetti per i quali il servizio è offerto gratuitamente; diminuisce invece, rispetto alla popolazione complessiva, la quota di chi percepisce l'agevolazione parziale. Nel complesso – nel passaggio da reddito imponibile ad Ise - l'area delle famiglie agevolate (*in toto* o *in parte*) cala dal 54 al 48%¹⁸.

Nel caso del reddito imponibile, la tariffa media pagata è di circa 620 euro, mentre nel caso dell'Ise è superiore e pari a 680 euro circa; il valore medio della tariffa dipende dalla percentuale di famiglie che pagano o non pagano per il

¹⁷ Un criterio alternativo poteva consistere nell'ipotizzare la costanza nel numero dei beneficiari del servizio, modificando il livello di Tmax dell'Ise per realizzare la parità di esborso (ad esempio abbassandolo a parità di beneficiari nel caso Ise esso si riveli superiore all'esborso nel caso di utilizzo del reddito imponibile).

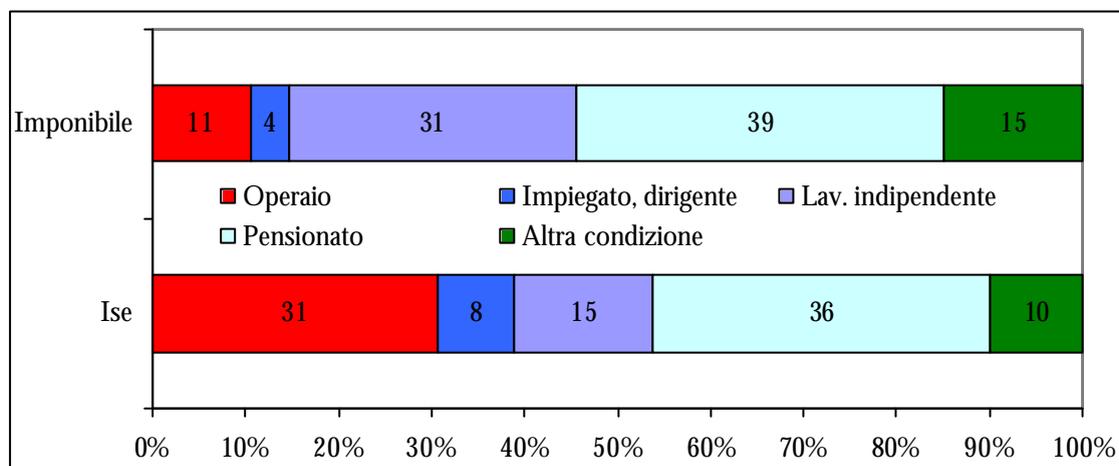
¹⁸ Questi valori sono differenti rispetto al 50%, come ci si potrebbe invece aspettare avendo posto la soglia di esclusione a livello della mediana, poiché la soglia è calcolata a livello individuale mentre la platea dei beneficiari è definita in termini familiari.

servizio e dal grado di compartecipazione al costo che si ottiene dopo aver fissato la parità di perdita per l'ente. In questo caso l'aumento della tariffa è dovuto al fatto che l'agevolazione è goduta da una percentuale più bassa di cittadini.

È possibile verificare a questo punto come cambia la platea dei beneficiari di questo servizio al cambiare dell'indicatore utilizzato; questa analisi viene svolta considerando le caratteristiche socio-demografiche del capofamiglia, ipotizzando che il servizio sia fornito al capofamiglia stesso.

Tra gli esenti, nel passaggio da imponibile a Ise si può osservare un netto aumento delle famiglie con persona di riferimento operaio, ed una parallela riduzione delle famiglie dei lavoratori indipendenti (figura 14). Si noti che, comunque, il 15% degli esenti secondo l'Ise è costituito da lavoratori indipendenti.

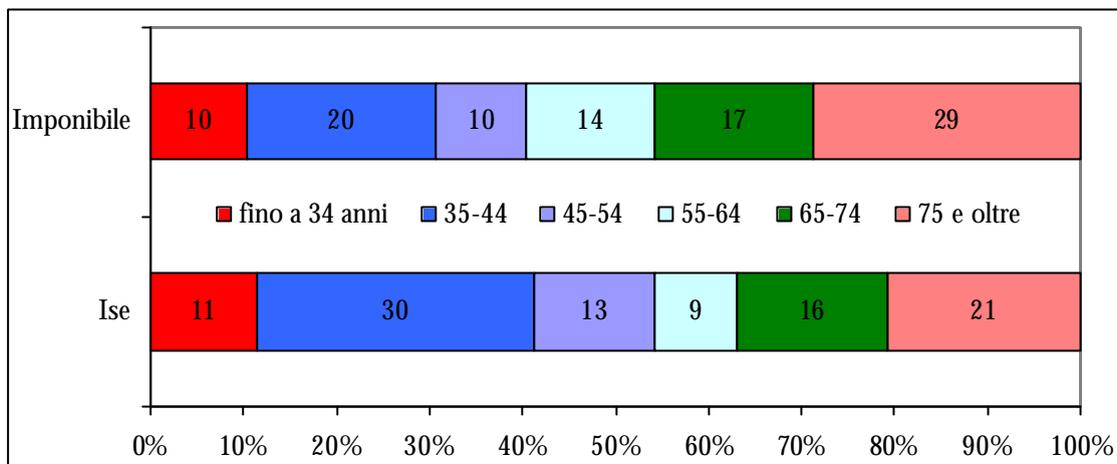
Figura 14 – Composizione per condizione professionale degli esenti dal pagamento del servizio nel modello Tariffa/Sussidio. Provincia di Modena



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Se si considera l'effetto del cambiamento dell'indicatore economico sull'età dei beneficiari, aumenta di 11 punti percentuali la quota di famiglie con capofamiglia giovane (fino a 44 anni), mentre tutte le classi di età superiori riducono la probabilità di essere esentate (cfr. figura 15).

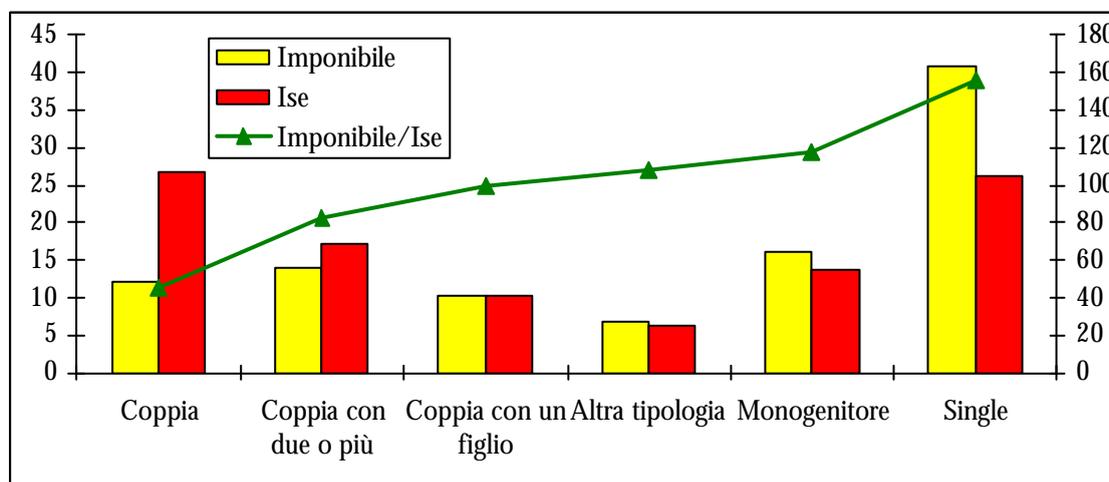
Figura 15 – Composizione per classe di età degli esenti dal pagamento del servizio nel modello Tariffa/Sussidio. Provincia di Modena



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Considerando, infine, gli effetti per le tipologie familiari, si nota che la quota di famiglie esenti costituite da coppie con un figlio rimane invariata, mentre aumenta la quota costituita da coppie (giovani e anziane) e da coppie con due o più figli; nel passaggio da imponibile a Ise diminuiscono invece le frequenze dei single giovani e anziani, dei monogenitori e delle famiglie di altra tipologia (figura 16).

Figura 16 – Composizione per tipologie familiari degli esenti dal pagamento del servizio nel modello Tariffa/Sussidio. Provincia di Modena

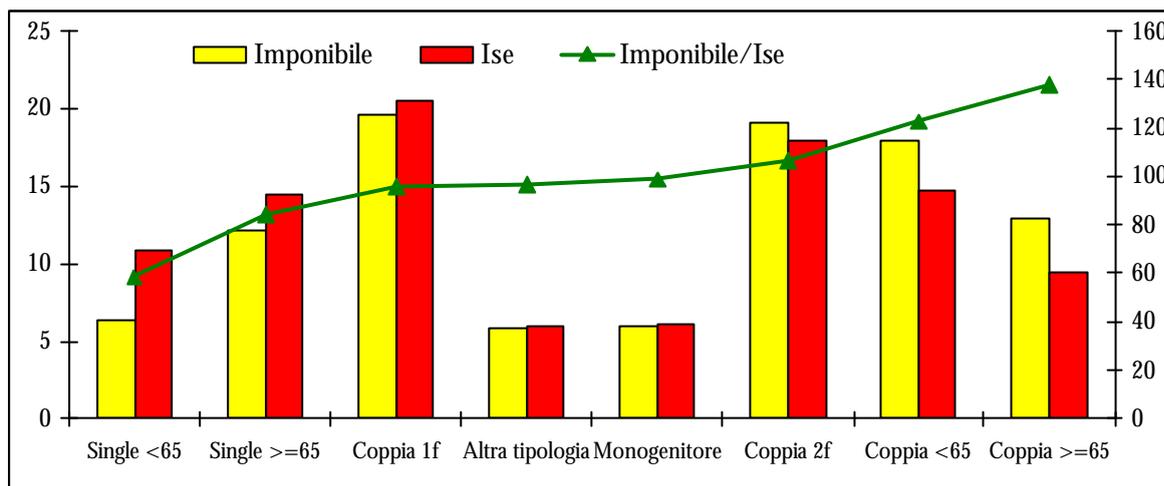


Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Consideriamo ora come cambiano nel passaggio da imponibile a Ise le caratteristiche di chi accede al servizio pagando una parte del costo. Le variazioni sembrano riguardare solo la categoria dei dipendenti: diminuisce la quota di operai e aumenta quella degli impiegati, quadri e dirigenti. Nella distribuzione per classi di

età non si osservano grandi cambiamenti, mentre tra le tipologie familiari aumenta la presenza di single giovani e anziani nella fascia di coloro che pagano una quota del servizio. Sostanzialmente stabile è la numerosità delle coppie con un figlio e delle altre tipologie familiari, mentre si evidenzia una diminuzione di quelle con due e più figli (probabilmente anche in conseguenza dell'aumento riscontrato tra le corrispondenti famiglie che accedono al servizio non pagandolo).

Figura 17 – Composizione per tipologie familiari di chi accede al servizio pagando una tariffa nel modello Tariffa/Sussidio. Provincia di Modena



Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Tabella 22 – Importo medio della tariffa per tipologia familiare. Provincia di Modena

Tipologia familiare	Tariffa media	
	Imponibile	Ise
Single con meno di 65 anni	730	570
Single con 65 anni e più	710	610
Coppia con meno di 65 anni	480	740
Coppia con 65 anni e più	590	690
Coppia con un figlio	700	730
Coppia con due figli	580	720
Coppia con tre o più figli	650	480
Monogenitore	540	650
Altra tipologia	660	680

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

**Tabella 23 – Importo medio della tariffa per condizione professionale del capofamiglia
Provincia di Modena**

Tipologia familiare	Tariffa media	
	Imponibile	Ise
Operaio	550	630
Impiegato, insegnante	740	750
Quadro, dirigente	700	820
Lavoratore indipendente	530	680
Pensionato	660	650
Altra condizione	720	900

Fonte: Indagine CAPP, ICESmo.

Tra le famiglie degli operai, malgrado sia aumentata la quota delle famiglie esenti, si osserva un aumento, di 80 euro, della tariffa media pagata dalle famiglie che continuano a contribuire. Le famiglie degli indipendenti subiscono un incremento medio di tariffa superiore, pari a circa 150 euro.

Tra le tipologie familiari (tabella 22) si riduce decisamente la quota di famiglie senza figli soggetta alla tariffa, ma quelle che rimangono contribuenti risultano pagare tariffe molto più elevate. Anche per le coppie con due figli si verifica una riduzione della quota dei contribuenti, ed un aumento del loro contributo medio (140 euro), anche se inferiore rispetto alle famiglie senza figli

2.5 E possibile migliorare la definizione di Ise? La proposta di “Ise vero”

Nelle tabelle precedenti, accanto ai valori del reddito imponibile e dell'Ise, abbiamo presentato anche le stime del valore dell'indicatore Ise vero, definito nel paragrafo 2.2. Le differenze più significative tra i due indicatori sono il passaggio al reddito disponibile al posto del reddito complessivo, nella componente reddituale, e la drastica attenuazione delle franchigie patrimoniali, soprattutto quella riguardante la casa di abitazione, che attribuisce un privilegio eccessivo a chi è proprietario dell'abitazione rispetto a chi non lo è. Si è già avanzata l'ipotesi che tale misura appare potenzialmente preferibile a quella dell'Ise ufficiale, perché tiene conto dei principali aspetti critici che sono stati segnalati nella letteratura e nelle prassi delle amministrazioni comunali con riferimento alla misura delle componenti reddituali e delle franchigie.

In questo paragrafo finale intendiamo sinteticamente mostrare alcune delle modificazioni nella platea dei beneficiari che scaturirebbero dall'adozione di questo nuovo indicatore. Il confronto sarà effettuato tra il valore dell'Ise ufficiale e il valori di Ise vero. L'analisi segue le stesse linee utilizzate nel paragrafo 2.3. Qui però il confronto è tra Ise e Ise vero, anziché tra reddito imponibile ed Ise. La tabella 24, analoga alla tabella 20, mostra il grado di mobilità derivante dall'applicazione dell'Ise vero rispetto all'Ise ufficiale.

I valori medi di Ise vero sono sensibilmente più elevati di quelli dell'Ise, appunto perché si riducono le franchigie. Rispetto all'Ise risulta anche attenuata la variabilità dell'indicatore Ise vero, che include anche il valore della casa di abitazione. Se si concentra l'attenzione sui primi cinque decili, quelli rilevanti per le politiche sociali, Ise vero risulta superiore del 40% rispetto all'Ise vigente. L'andamento decrescente del rapporto presentato nell'ultima riga della tabella 24 potrebbe fare pensare ad una penalizzazione dei soggetti che si trovano in condizione di maggiore disagio.

Tale conclusione sarebbe però affrettata, per due ragioni. La prima è che le amministrazioni hanno comunque la possibilità di utilizzare criteri integrativi e dispongono comunque di margini di flessibilità nella modalità con cui possono graduare le agevolazioni. Non bisogna confondere il problema della definizione di un buon “termometro” con quello del grado di redistribuzione che si vuole realizzare con la selettività. Quest'ultima può infatti essere ottenuta in modo del tutto autonomo dall'ente rogatore, sulla base dei propri giudizi di valore, al momento in cui definisce la struttura della tariffa.

In secondo luogo va ricordato che una delle più importanti ragioni addotte in favore di un'attenuazione del ruolo delle franchigie, anche immobiliari, è di non creare discriminazione a sfavore di chi non ha la proprietà dell'abitazione. Sotto questo profilo l'Ise attuale rappresenta un esempio molto chiaro di ciò che Gorrieri chiama “parti uguali tra diseguali”.

Sulla base delle elaborazioni compiute, prendendo come riferimento la soglia del secondo decile, si nota che il tasso di mobilità risulta pari al 50% dell'intera popolazione, un quarto della platea dei beneficiari. L'adozione di Ise vero rappresenta quindi una modificazione non così significativa come quella che si realizza nel passaggio da reddito imponibile a Ise, ma comunque piuttosto rilevante.

Tabella 24 – Percentuale di esclusi ed inclusi nel passaggio da Ise a Ise vero per soglie poste in corrispondenza ai decili

Scenari	DECILE								
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Sempre inclusi	7,9	15,0	25,8	33,5	44,5	54,9	65,8	77,8	88,5
Nuovi esclusi Nuovi inclusi	2,3	5,0	4,4	6,5	5,5	5,2	4,3	2,3	1,5
Sempre esclusi	87,5	75,0	65,4	53,5	44,5	34,7	25,6	17,6	8,5
Valori soglia									
Ise	8.280	12.426	15.769	18.795	22.697	25.978	30.437	39.140	56.484
Ise vero	11.960	17.425	22.497	26.529	29.843	33.490	39.935	47.578	65.335
Isevero/Ise	1,44	1,40	1,43	1,41	1,31	1,29	1,31	1,22	1,16

Fonte. Indagine CAPP, ICESmo

È poi interessante prestare attenzione alle caratteristiche dei soggetti che sono coinvolti da tale mobilità. Senza bisogno di riprodurre elaborazioni del tipo già presentato nella parte precedente del rapporto, possiamo tuttavia riferire che, nel passaggio da Ise a Ise vero, assumendo come punto di riferimento la soglia del secondo decile, hanno maggiore probabilità di rimanere esclusi da agevolazioni individui collocati in famiglie con capofamiglia pensionato o lavoratore indipendente, che vivono in nuclei composti da single anziani, coppie senza figli ultrasessantacinquenni e da famiglie formate da un solo genitore con figli. Hanno invece probabilità più elevata di entrare a far parte della platea dei beneficiari le famiglie con a capo un operaio, a cui seguono quelle con capofamiglia pensionato. Le tipologie famigliari che entrano sono con maggior probabilità costituite da coppie con due o più figli e da famiglie dove sono compresenti più generazioni (quelle che sono state definite come famiglie di altra tipologia).

Se si ampliasse la platea dei beneficiari del servizio fino ad includere la metà della popolazione, il passaggio da Ise a Ise vero comporta un tasso di mobilità del 5,5% pari a circa un decimo del complesso dei beneficiari. In modo analogo a quanto si osservava nel caso del secondo decile, è più probabile che le famiglie che escono siano quelle con capofamiglia lavoratore indipendente o pensionato e tra le subentranti vi siano famiglie con capofamiglia lavoratore dipendente: non solo operaio, ma anche impiegato e insegnante. Le famiglie che hanno maggior probabilità di uscire sono costituite da persone sole con meno di 65 anni e da

coppie senza figli con capofamiglia anziano, che 'cedono il passo' alle famiglie con figli (soprattutto con due o più figli) e alle famiglie a più generazioni.

Se esiste la preoccupazione che tipologie di redditi, in ragione della maggiore difficoltà di accertamento degli imponibili, possano trarre ingiustificato vantaggio al momento dell'esercizio della selettività nell'erogazione di agevolazioni sociali, l'adozione di Ise vero potrebbe contribuire ad attenuarla.

Conclusioni: Implicazioni dell'analisi per l'applicazione dell'Ise alle politiche sociali locali

Dal quadro tracciato in questo rapporto ci sembra emergano prime valutazioni utili per l'attività di monitoraggio e di applicazione dell'Ise con particolare riguardo ai problemi della provincia di Modena.

1. Il quadro istituzionale entro cui ci si muove è estremamente incerto per l'assenza di chiari segni provenienti dal governo centrale sul destino dell'istituto dell'Ise, per l'incertezza istituzionale creata nell'applicazione della legge 328/00, per il cammino lento e indeterminato del processo di fissazione dei livelli essenziali di assistenza, per i gradi di libertà che la riforma del Titolo V ha aperto nei comportamenti dei governi regionali. In ogni caso l'impressione è che le regioni si sentano legittimate ad effettuare interventi di deroga rispetto alla normativa nazionale, e comunque comportamenti da essa devianti non trovano alcun contraddittorio a livello istituzionale centrale.
2. L'applicazione procede, anche nelle zone più attente e sensibili al problema, con lentezza, frutto di un clima di disorientamento che poco stimola l'innovazione istituzionale.
3. Sul piano gestionale il rapporto centro periferia, che trova sostanza nella gestione centralizzata della banca dati Inps delle Dichiarazioni Uniche presenta luci ed ombre. La banca dati è attiva ed è continuamente alimentata, ma ancora non costituisce uno strumento che possa fornire sostegno per operazioni innovative, al di là della semplice segnalazione dei dati. I comuni più attivi non hanno la possibilità di consultarla con la facilità che permetta di farla diventare uno strumento di gestione e controllo efficace. In molti casi si nota nelle amministrazioni locali una tendenza alla deresponsabilizzazione rispetto ad una gestione "attiva" dell'istituto. Le indicazioni quantitative derivanti dall'esplorazione della Banca dati Inps sono ancora frammentarie e poco indicative: c'è la necessità di una maggiore possibilità di sfruttarne il potenziale.
4. Le operazioni di monitoraggio sinora svolte e la riflessione che è proseguita da parte degli studiosi – pur all'interno di una valutazione nel complesso positiva dell'istituto - confermano le critiche rivolte all'Ise, nella forma emersa nel Dlgs 130/00, critiche che già sono state avanzate anche in via

teorica, con particolare riguardo sia all'eccessiva rigidità dello strumento, sia ad aspetti di merito relativi alla definizione della componente reddituale e al ruolo delle franchigie patrimoniali. Nelle realtà più dinamiche, prevalentemente concentrate nel nord del paese, si notano tendenze ad introdurre correttivi. Non tutti sono però supportati da adeguate motivazioni tecniche, e vi è il rischio di creare un'eccessiva e non necessaria frammentazione dell'applicazione dell'istituto. È emersa con forza la razionalità e l'opportunità di coordinamenti provinciali e regionali che inducono comportamento standard, con differenziazioni per grandi tipologie di servizi.

5. Con riguardo alle evidenze empiriche desumibili dall'indagine ICESmo, è stato possibile fornire stime sulla distribuzione dei valori dell'Ise degli individui. Il valore medio dell'Ise per tutti gli individui (avendo con base un nucleo costituito da un single) è pari a 29.445 euro; è pari a 10.631 euro per la media degli individui che appartengono al secondo decile della distribuzione dell'Ise e pari a 12.426 euro per la soglia superiore delle famiglie del secondo decile.
6. L'indagine ICESmo ha permesso di fare confronti tra diverse misure possibili di condizione economica, concentrando l'attenzione in particolare sul reddito imponibile, il più tradizionale indicatore utilizzato prima dell'avvento dell'Ise. L'evidenza empirica mostra che l'Ise rappresenta uno strumento più sensibile ed efficace del reddito imponibile per svolgere il ruolo di *means testing*. Particolarmente efficace appare il ruolo dell'applicazione della scala di equivalenza.
7. Sulla base dei dati a disposizione è possibile fornire elementi che si ritengono di qualche utilità sulle misure medie dei valori dell'Ise per una varietà di condizioni socio-demografiche delle famiglie. Si è anche avanzata l'ipotesi che la differenziazione della distribuzione territoriale dell'Ise in Provincia potrebbe essere abbastanza accentuata. Ciò può avere implicazioni nella programmazione dei criteri di selettività.
8. Una domanda particolarmente importante riguarda l'individuazione dei soggetti che, nelle concrete applicazioni, possono risultare esclusi (o inclusi), nel passaggio da un criterio di selettività basato sul reddito imponibile equivalente all'Ise, dalle (nelle) prestazioni agevolate. Assumendo come punto di riferimento il valore dell'Ise relativo al secondo

decile, i dati mostrano che il passaggio all'Ise comporta il mutamento di posizione (da beneficiario e non beneficiario e viceversa) di circa il 14% della popolazione. Si tratta di una quota elevata che coinvolge oltre un terzo della platea dei beneficiari. Ponendo la soglia alla metà della distribuzione (valore mediano) tale percentuale è prossima al 10% e rappresenta un quinto dei beneficiari. L'adozione dell'Ise tende ad allargare l'area dei soggetti per i quali il servizio è offerto gratuitamente; mentre diminuisce, rispetto alla popolazione complessiva, la quota di chi percepisce l'agevolazione. La probabilità più elevata di venire escluso al mutare dell'indicatore di benessere è delle persone che vivono in famiglie con capofamiglia lavoratore indipendente e pensionato, in famiglie composte da una sola persona con meno di 65 anni, da coppie con due o più figli; mentre la probabilità più elevata di accedere al servizio, tra quelli che con l'indicatore del reddito disponibile venivano esclusi, è di persone con capofamiglia operaio o impiegato e insegnante, famiglie costituite da coppie giovani senza figli, monoparentali.

9. A titolo esplorativo ed esemplificativo si è simulata un'ipotetica applicazione dell'Ise ad un servizio sottoposto a tariffazione agevolata con definizione di una soglia massima e minima e una graduazione lineare dell'agevolazione. A parità di spesa per il bilancio dell'ente locale, il passaggio dal criterio del reddito imponibile all'Ise, comporta un'estensione dei soggetti esenti e una riduzione dei soggetti con tariffa agevolata. Ciò consente di affermare che l'Ise rappresenta, sotto appropriate condizioni di parità di spesa, uno strumento che raggiunge un grado più intenso di selettività. Aumenta, anche in questo esercizio, la quota delle famiglie con capofamiglia operaio e diminuisce quelle con capofamiglia lavoratore indipendente; pure favorite sono le famiglie con capofamiglia giovane (fino a 44 anni) e le famiglie di coppie (giovani e anziane) con due o più figli; nel passaggio da imponibile a Ise diminuiscono i single, giovani e anziani e i nuclei monoparentali.
10. Esistono però alternative migliori dell'Ise attualmente in vigore. L'uso di una misura della componente reddituale più comprensiva del reddito complessivo e un ruolo meno pronunciato delle franchigie patrimoniali potrebbero realizzare miglioramenti nell'applicazione dello strumento. Il passaggio da Ise ad Ise vero sembra favorire, nell'allocatione dei benefici, i nuclei con capofamiglia operaio, rispetto ai lavoratori autonomi.

11. Le informazioni emerse dall'Indagine ICESmo sono utili per fornire ordini di grandezza dell'Ise e della sua distribuzione, e per svolgere simulazioni di *policy*. Ancorché frutto di stime, esse sono le uniche in grado di fornire un'immagine della distribuzione della condizione economica per l'intera popolazione della provincia. Perché tali risultati possano avere piena utilità sul piano operativo sarebbe però opportuno svolgere indagini servizio per servizio, incrociando le informazioni dell'indagine ICESmo e di eventuali sue integrazioni su aree specifiche, con i dati amministrativi dei soggetti che hanno fatto domanda e di coloro che hanno goduto di servizi agevolati, cominciando a sperimentare i margini di flessibilità che la normativa attuale lascia aperti, in un contesto guidato da adeguate operazioni di monitoraggio, che guidino e stimolino i comportamenti più virtuosi e coraggiosi delle amministrazioni locali.

Principali riferimenti normativi

- Legge 27 dicembre 1997, n. 449, *“Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica”*, G. U. n. 302 / 30 12 1997.
- D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 109, *“Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell’articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449”*, G. U. n. 90/ 18 4 1998.
- D.Lgs. 3 maggio 2000, n. 130, *“Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate”*, G.U. n. 118/ 23 5 2000.
- DPCM 4 aprile 2001, n. 242, *“Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 maggio 1999, n. 221, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate e di individuazione del nucleo familiare per casi particolari, a norma degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130”*, G. U. n. 146/ 26 4 2001.
- DPCM 18 maggio 2001, *“Approvazione dei modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva unica e dell’attestazione, nonché delle relative istruzioni per la compilazione, a norma dell’art. 4, comma 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130”*, G.U. n. 155/ 6 7 2001.

Bibliografia

- Baldini, M., Bosi, P., Guerra, M.C., Silvestri, P., 2001, *La scelta tra Ici e Addizionale all'Irpef nella politica tributaria locale: aspetti distributivi*, Economia pubblica, 2.
- Baldini, M., Bosi, P., Toso, S., 2002, *Targeting welfare in Italy: old problems and perspectives of reform*, Fiscal Studies, n.1.
- Baldini, M., Silvestri, P., 2003, *Redditi, benessere e disuguaglianza nella provincia di Modena*, DEP, Materiali di discussione n.445.
- Baldini, M., Toso, S., 2000, *L'efficacia selettiva dell'Ise e i suoi effetti sulle diverse fasce di beneficiari*, in Assistenza sociale, n. 2/3, Ediesse, Roma.
- Bosi, P., 2000, *La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'Ise*, in L'Assistenza sociale, n.2.
- Commissione Tecnica Per la Spesa Pubblica, 1999 -2003, 1°, 2°, 3° e 4° *Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della situazione economica*, Ministero dell'Economia e Finanze.
- Gorrieri, E., 2002, *Parti uguali fra disuguali*, Il Mulino, Bologna.
- IRES, 2003, *L'Indicatore della situazione economica: lo stato di attuazione in Toscana*, Novembre.
- Lalla, M., 2003, *Il disegno dell'indagine sulle condizioni economiche e sociali delle famiglie nella provincia di Modena*, DEP, Materiali di discussione n.431.
- Marenzi, A., 1996, *Prime Analisi sulla Distribuzione dell'Evasione Irpef per Categorie di Contribuenti e Livello di Reddito*, in N. Rossi (a cura di) *Competizione e Giustizia Sociale, 1994-1995. Terzo Rapporto Cnel sulla Distribuzione e Redistribuzione del Reddito*, Il Mulino, Bologna.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2003, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma, Aprile.
- Ricci, L., 2003, *L'Indicatore della situazione economica per l'accesso ai servizi*, in *Autonomie Locali*, n. 3.
- Tangorra, R., Izzi, L., 2000, *La riforma dell'Ise: uno strumento al servizio dei cittadini*, in *L'Ise, una politica complessa*, Assistenza Sociale, n.2/3, Ediesse Roma.
- Toso, S. (a cura), 2000, *Selettività e assistenza sociale*, Milano, Angeli.