

UNA PROPOSTA DI MODIFICA DELL'ISEE:
EFFETTI SULLA SELEZIONE E LA TARIFFAZIONE DEI BENEFICIARI DI
EDILIZIA PUBBLICA IN PROVINCIA DI PARMA

DAVIDE TONDANI

pubblicazione internet realizzata con contributo della



**UNA PROPOSTA DI MODIFICA DELL'ISEE: EFFETTI SULLA SELEZIONE E LA
TARIFFAZIONE DEI BENEFICIARI DI EDILIZIA PUBBLICA IN PROVINCIA DI
PARMA**

DAVIDE TONDANI*

SETTEMBRE 2006

***Abstract** - Tra i servizi prodotti e offerti a livello pubblico, un posto sempre più importante è occupato dai servizi sociali e assistenziali, un settore del welfare state che negli ultimi anni ha visto un progressivo processo di decentralizzazione dal livello centrale a quello locale.*

Sotto il profilo dell'offerta e della regolazione, negli ultimi anni si è assistito ad una forte spinta verso la selettività dei beneficiari delle prestazioni assistenziali, attraverso l'utilizzo sempre più esteso dei means test, in un'ottica di "selettività nell'universalismo". Tale scelta in Italia si è basata sull'utilizzo di una prova dei mezzi (l'ISEE) uniforme sul territorio nazionale e valida per qualsiasi prestazione erogata.

Questo paper prende in considerazione l'ISEE come strumento di selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali e assistenziali e come metro di discriminazione per la compartecipazione ai costi. In particolare, si esaminano le variabili costitutive dell'ISEE (reddito, patrimonio, scale di equivalenza) proponendo correttivi in grado di conferire alla prova dei mezzi livelli maggiori di equità ed efficienza nella determinazione della condizione economica delle famiglie.

Le proposte effettuate sono verificate all'interno di uno specifico caso di servizio pubblico locale, cioè le politiche di selezione e di tariffazione dei beneficiari di edilizia residenziale pubblica (ERP) in provincia di Parma, utilizzando la banca dati dell'ente gestore, l'Azienda Casa Emilia Romagna (ACER) di Parma.

Le modifiche apportate avvantaggiano le famiglie numerose e con figli minori, mentre tendono a svantaggiare le famiglie anziane e i nuclei monocomponente. I meccanismi perequativi incorporati nella formula di determinazione dei canoni ERP fanno sì che tali modifiche incidano in maniera marginale sulle variazioni di canone.

Parole chiave: ISEE, selettività, tariffazione

Codici JEL: I38, H43, H83

* Università di Parma, Dipartimento di Economia, Diritto e Finanza Internazionale, davide.tondani@unipr.it. Si ringrazia l'Azienda Casa Emilia-Romagna (ACER) della Provincia di Parma per la disponibilità nella cessione dei microdati utilizzati nella simulazione. In particolare un sentito ringraziamento va alla dott.sa Clara Levrieri e al dott. Giuliano Veneziani.

1. Introduzione

La normativa dell'ISEE – introdotta con il d.lgs. 109/98 e successivamente modificata attraverso il d.lgs. 130/00 – ha come scopo principale la realizzazione di criteri uniformi negli strumenti di *means testing* applicati alle politiche di welfare. L'enorme disomogeneità nei criteri di accesso alle prestazioni, riscontrata sia a livello nazionale sia nella prassi degli enti locali era la principale giustificazione dell'istituzione del c.d. *riccometro*.

La scelta di procedere con gradualità ha però indotto a non applicare l'ISEE ai trasferimenti monetari dell'INPS, come l'assegno al nucleo familiare, l'integrazione delle pensioni al minimo, la pensione sociale, ecc., tranne che nel caso di due programmi come l'assegno per nuclei con almeno tre minori e l'assegno di maternità. Nella pratica ciò ha fatto sì che la sperimentazione del nuovo strumento di selettività sia principalmente avvenuta a livello locale, dove l'ISEE 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.

L'impostazione iniziale dell'ISEE era improntata ad una larga autonomia degli enti erogatori nella scelta dei criteri applicativi. Successivamente il legislatore si è orientato verso una definizione rigida dello strumento di selettività (Tangorra e Izzi, 2000), sancita dal decreto legislativo 130/00 e da successivi decreti attuativi, sebbene ancora devono essere emanati i provvedimenti relativi all'applicazione dell'ISEE nel caso delle prestazioni di natura socio-sanitaria rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti e quelli inerenti l'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.

Studi recenti (Tangorra e Sestito, 2004) attestano come, sebbene attualmente solo il 10 per cento della spesa di welfare italiana è erogata sulla base di una qualsiasi prova dei mezzi e solo il 4 per cento sulla base dell'ISEE, l'utilizzo di questo strumento stia crescendo notevolmente nel tempo. Se si osserva il numero di famiglie a cui viene richiesta la dichiarazione ISEE per ottenere prestazioni sociali, le dichiarazioni uniche sostitutive (DSU) registrate dal sistema informativo ISEE presso l'INPS sono state poco più di due milioni nel 2002, quasi tre milioni nel 2003, oltre 4 milioni nel 2004, coinvolgendo quindi oltre 11 milioni di individui.

Ma anche sotto il profilo del campo di applicazione l'ISEE sta diventando una realtà importante: dal 2003 questo strumento è utilizzato come criterio di accesso alla tariffa sociale per la fornitura di energia elettrica ai clienti domestici, ampliando quindi l'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).

L'importanza attribuita all'ISEE e la necessità di una riflessione sull'uso di questo strumento, cresce ulteriormente se si tiene conto della composizione delle prestazioni. Tra quelle regolate dall'ISEE, dal 2002 al 2004 è rimasta praticamente invariata la quota relativa alle prestazioni legate al diritto allo studio universitario (tra il 12 e il 15 per cento del totale, dal 2002 al 2004), ma si è assistito ad un aumento della quota relativa

al welfare locale, passato dal 35 al 55 per cento, a scapito del welfare nazionale, ridottosi dal 50 al 33 per cento.

In un contesto di diffusione dell'utilizzo della prova dei mezzi a livello decentrato, e quindi in presenza di meccanismi decisionali, di risorse e di norme regolamentari diverse per cittadini residenti in ambiti territoriali differenti, appare quanto mai necessario fare in modo che la selettività operata dalla prova dei mezzi risulti *efficiente* e rispettosa dei criteri di *equità orizzontale e verticale*.

Il requisito di *efficienza* richiede che la prova dei mezzi sia in grado di determinare in maniera quanto più veritiera possibile la reale situazione economica del richiedente e dei suoi famigliari, mettendo così in grado l'erogatore della prestazione di discriminare i richiedenti rispetto all'idoneità a beneficiare del programma e a richiedere ad ogni beneficiario un livello di compartecipazione al costo coerente con il suo livello di benessere. Nel contempo, una prova dei mezzi efficiente, deve essere in grado di prevenire ed evitare fenomeni di inclusione nelle aree di esenzione dalla compartecipazione di soggetti non aventi diritto (falsi positivi) o di esclusione di persone potenzialmente idonee a ricevere la prestazione (falsi negativi).

Il rispetto del criterio di *equità orizzontale* presuppone che nel contesto della prova dei mezzi, individui o nuclei famigliari con la stessa situazione economica equivalente siano entrambi idonei o inidonei a beneficiare della prestazione e tenuti a compartecipare all'eventuale costo in maniera identica.

L'*equità verticale* prevede che all'aumentare del parametro di condizione economica equivalente, diminuisca la probabilità di accesso ai benefici e l'eventuale quota di compartecipazione al costo aumenti.

L'obiettivo di questo studio è quello di analizzare l'attuale struttura dell'ISEE, proponendo correttivi al metodo di calcolo dello strumento, in modo da conferire alla prova dei mezzi un maggiore successo nel garantire – all'interno di un quadro di universalità del diritto alle prestazioni, così come enunciato dalla legge quadro sull'assistenza sociale (l. 328/00) – il raggiungimento dei tre obiettivi sopra citati.

La ricerca è strutturata come segue: la sezione 2 si occupa del quadro normativo di riferimento e dei problemi di definizione dell'indicatore, con particolare attenzione alla titolarità (nazionale o decentrata) dello strumento.

Nella sezione 3 si propongono quattro modifiche alla struttura attuale dell'ISEE, concernenti la valutazione del patrimonio mobiliare e immobiliare, il trattamento dei figli minori e dei portatori di handicap.

Una simulazione degli effetti delle modifiche è effettuata nella sezione 4 utilizzando la banca dati dei beneficiari di edilizia residenziale pubblica (ERP) della provincia di Parma.

La sezione 5 conclude la ricerca.

2. Il quadro normativo e i problemi di definizione dell'indicatore

A seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs 130/00 al D.Lgs 109/98, l'indicatore della situazione economica viene calcolato secondo lo schema riportato nella tabella 1.

Sebbene le modifiche apportate dal d.lgs. 130/00 abbiano reso molto rigidi i criteri

di determinazione della situazione economica equivalente da parte degli enti erogatori di prestazioni sociali e assistenziali, il quadro normativo all'interno del quale si situa la disciplina dell'ISEE è assai incerto, come hanno già avuto modo di segnalare Baldini, Bosi e Colombini (2004).

Determinare quale livello di governo sia titolare dell'ISEE non è un mero esercizio giuridico di assegnazione delle competenze formali, ma è un fattore importante per potere definire gli spazi all'interno dei quali possono essere operati dei correttivi.

Il punto di riferimento iniziale per analizzare il problema è senz'altro la legge quadro sull'assistenza sociale (L.328/00), che sebbene sia intervenuta successivamente ai due decreti legislativi che hanno istituito l'indicatore, è molto chiara in materia di ISEE. Infatti, l'art. 25 di detta legge, "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."

La legge 328/00 opera un forte decentramento delle funzioni di assistenza sociale, all'interno di un contesto nazionale che determina i Livelli essenziali di prestazioni (LEP) che devono essere rispettati su tutto il territorio nazionale. Tale meccanismo è formalizzato dall'art.9 della L.328/00, che 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; b) individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni."

Per quale motivo la disciplina dei LEP si intreccia con quella dell'ISEE? La risposta va trovata nel fatto che una parte rilevante dei servizi di cui si dovranno definire i LEP contengono un grado di compartecipazione al costo da parte del cittadino (si pensi ad esempio ai programmi per la non autosufficienza), che dovrà essere realizzata nel rispetto di principi di equità, per i quali è necessario richiedere la prova dei mezzi.

Ad oggi, però, l'art. 9 non ha avuto attuazione¹. Sia pur nel vuoto legislativo, appare però chiaro che se i LEP devono essere rispettati su tutto il territorio nazionale in modo da garantire equità, e che se l'equità dipende in parte dai criteri di determinazione dell'eventuale compartecipazione al costo, la disciplina della prova dei mezzi troverebbe appropriata collocazione all'interno delle competenze dello Stato.

Questa conclusione potrebbe però essere messa in dubbio da altri importanti elementi operanti sul piano normativo. L'articolo 117 della Costituzione, nella sua nuova versione del 2001, pone la materia dei "servizi sociali" nella competenza

¹ I LEP dovevano essere definiti con un regolamento del governo ad oggi mai emanato; successivamente, ai sensi della Legge Finanziaria 2003, la lacuna avrebbe dovuto essere colmata da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche questo mai emanato.

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”*.

Il testo costituzionale, contrariamente alle conclusioni poc'anzi raggiunte, potrebbe quindi ammettere soluzioni alternative che non necessariamente implicano un intervento a livello centrale nella definizione delle modalità con cui a livello regionale viene utilizzata la prova dei mezzi. È indubbio che l'assenza di indicazioni di indirizzo da parte del legislatore e del governo aprono la strada a differenziazioni nei comportamenti e nelle interpretazioni su questa materia.

È il caso della Regione Lombardia, che ha progettato (senza però che nessun iter legislativo sia ancora cominciato) l'istituzione di un ISEE regionale, che si differenzia da quello nazionale per numerosi aspetti riguardanti tra l'altro il campo di applicazione, il reddito, il patrimonio, il nucleo familiare e l'utilizzo della banca dati nazionale dell'INPS (Busilacchi e Pesaresi, 2005).

Cambiamenti effettivi sono invece stati apportati dalla Regione Val d'Aosta, che con una Delibera della Giunta Regionale dell'ottobre 2003, ha apportato modificazioni alla definizione delle componenti reddituale e patrimoniale dell'ISEE e ha fatto integrazioni alle maggiorazioni della scala di equivalenza.

Se la disciplina sui LEP della legge 328/00 e il nuovo art. 117 della Costituzione non riescono a dare una risposta univoca circa la titolarità dell'ISEE, vi sono altri due importanti aspetti che, se presi in considerazione, possono essere d'aiuto nel dirimere la questione.

In primo luogo, non è da dimenticare che l'assistenza sociale si configura come una parte importante dell'attività redistributiva dello stato. La teoria economica è concorde nell'attribuire la redistribuzione al livello centrale dello stato, pur ammettendo livelli di intervento decentrati.

Secondariamente, anche la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, che è stata organo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel IV rapporto sull'ISEE, ha affermato che l'ISEE, essendo uno strumento introdotto da una legge dello Stato che attiene alla disciplina delle funzioni dei Comuni e delle Province, è materia di esclusiva competenza dello Stato e non può essere materia di legislazione concorrente da parte delle regioni.

Occorre inoltre tenere presente che l'ISEE è un indicatore del benessere che ha la finalità di assicurare maggiore equità e uguaglianza alle politiche redistributive. La tentazione di utilizzare l'ISEE come strumento di selezione per l'accesso alle prestazioni universalistiche, come previsto dalle proposte di legge di alcune regioni, che estendono l'ISEE alle prestazioni sanitarie, è forte anche in virtù della riduzione delle risorse nei bilanci pubblici, o per realizzare maggiori entrate, ma rappresenta un uso distorto dello strumento.

Queste ulteriori considerazioni, fanno dunque propendere per un'interpretazione della prova dei mezzi come strumento per ottenere equità a livello nazionale. L'utilizzo crescente che viene fatto dell'ISEE a livello locale, quindi, deve avvenire all'interno di regole di applicazioni uniformi, alle quali non si può derogare e dove agli enti erogatori può essere data l'opportunità di operare la selettività utilizzando criteri supplementari all'ISEE ma che non lo modifichino.

Il moltiplicarsi d'indicatori diversi secondo i livelli istituzionali coinvolti, oltre a produrre un aggravio burocratico che penalizza gli utenti, e a determinare un costo crescente per la gestione dell'intero sistema, metterebbe in discussione l'unicità a livello nazionale della prova dei mezzi come strumento per la determinazione oggettiva e uniforme della condizione economica dei richiedenti prestazioni assistenziali.

3. Una proposta di modifica dell'ISEE

L'attuale impianto dell'ISEE contiene elementi positivi, quali il computo dei valori patrimoniali, in un'ottica di valorizzazione di elementi di benessere generalmente non ricompresi nel reddito, o come l'utilizzo di una scala di equivalenza pragmatica e scientificamente supportata. Tuttavia, sin dal momento della sua istituzione il dibattito sul metodo di calcolo dell'ISEE ha registrato diverse proposte di correzione (si veda ad esempio Bosi, 2000). L'esperienza applicativa degli ultimi anni ha fatto definitivamente emergere la necessità di alcuni correttivi per rendere l'indicatore più rispondente all'esigenza di segnalare una condizione economica più veritiera possibile e al contempo misurata rispettando i requisiti di equità.

In particolare appaiono di rilevanza i problemi legati alla casa di abitazione, al patrimonio mobiliare, le maggiorazioni alla scala di equivalenza per il nucleo familiare con minori o invalidi a carico. Tali elementi verranno esaminati singolarmente nel proseguo del presente studio.

3.1 La valutazione della casa di abitazione

Uno degli elementi che contraddistinguono l'ISEE rispetto ai precedenti sistemi di determinazione della situazione economica è rappresentato dalla valutazione del patrimonio del nucleo familiare del richiedente il beneficio. Due fattori giustificano questa scelta: in primo luogo il patrimonio è tradizionalmente considerato nella letteratura economica un indicatore di capacità contributiva autonomo rispetto al reddito, in quanto fonte di prestigio sociale e di sicurezza economica; secondariamente, l'inclusione del patrimonio nella situazione economica può compensare le informazioni reddituali di particolari categorie di contribuenti, spesso inattendibili a causa di fenomeni di evasione ed elusione fiscale.

La normativa vigente prevede una franchigia per la casa destinata ad abitazione, considerata un bene primario da escludere dal computo della capacità contributiva di un soggetto, quantomeno entro limiti ritenuti meritevoli di tutela. Per realizzare condizioni di equità nei confronti di coloro che non abitano in immobili di proprietà, in molti casi perché non dispongono di alcun patrimonio immobiliare, alla franchigia per l'abitazione principale viene affiancata una franchigia per le spese di affitto.

Attualmente la detrazione massima per la casa di proprietà è doppia rispetto a quella massima per i canoni di locazione (il 20% di 51.465,71 euro, ossia 10.293,14 euro

contro 5.146,57). La ragione di questo diverso trattamento è rinvenibile nella scarsa “liquidabilità” dell’investimento casa², ma produce un risultato indesiderabile sotto il profilo dell’equità, riducendo in maniera sensibile il ruolo correttivo della componente patrimoniale nella valutazione dell’ISEE. Una riduzione del rapporto di 1:2 tra la detrazione del canone di affitto e quella per l’abitazione principale ad un rapporto di 1:1,5 potrebbe tutelare ugualmente i proprietari dai problemi di liquidazione del patrimonio, ma nel contempo ridurrebbe il vantaggio relativo degli stessi nei confronti degli affittuari, rassegnando peso alla componente patrimoniale.

Inoltre, tale situazione soffre di un problema di tipo contingente assai importante, ossia l’adeguamento delle franchigie per l’affitto a valori più attuali rispetto a quelli contenuti nel decreto legislativo 130/2000, considerando l’evoluzione dei prezzi e le dinamiche riscontrate negli ultimi 6 anni nel mercato immobiliare. L’urgenza di una maggiore attinenza dei valori delle franchigie ai valori correnti è confermata dalle disposizioni del comune di Roma, che ha previsto nel caso delle prestazioni sociali per gli anziani, franchigie pari a 77.470 euro per la casa di abitazione e di 6.204,57 per le spese di locazione (Lanzoni, 2004).³

Seguendo questa linea, si propone di portare la detrazione massima per il canone di locazione da 5.146,57 a 8.000 euro⁴.

Operativamente, la riduzione del rapporto tra i due tipi di franchigia e il contestuale aumento della detrazione massima delle spese di locazione, genererebbero un nuovo sistema di franchigie per l’abitazione consistente in una detrazione massima per i canoni di locazione pari a 8.000 euro e ad una detrazione per l’abitazione di proprietà fino a 60.000 euro, che si trasforma in una detrazione effettiva di 12.000 euro (il 20% della detrazione massima).

Questa proposta, sebbene in grado di assicurare maggiore equità, appare ancora

² Tale motivazione è stata messa sotto accusa dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (2001), secondo la quale difficoltà di liquidazione del patrimonio 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 proprio per questo non del tutto liquidabile.

³ È da sottolineare come il comune di Roma ha attuato queste modifiche all’ISEE nazionale in base al dettato dell’art.3 del d.lgs. 109/98, che prevede per gli enti erogatori la possibilità di utilizzare accanto all’ISEE “criteri ulteriori di selezione dei beneficiari”. Tuttavia, la modifica delle franchigie appare non tanto un ulteriore criterio di selezione, bensì, una modalità integrativa di valutazione. L’opportunità di introdurre modalità integrative, con riguardo proprio al concorso delle componenti patrimoniali, era presente nella prima versione dell’art.3, ma è stata abolita dalla nuova versione dello stesso, introdotta con il d.lgs. 130/00.

⁴ Le cifre proposte corrispondono alla detrazione proposta dalla Regione Lombardia nel suo disegno di costituzione dell’ISEE regionale. Essendo il mercato immobiliare lombardo il più dinamico in Italia e quello che presenta prezzi di acquisto e locazioni più alti, tale valore può essere ritenuto valido come detrazione a livello nazionale.

“compromissoria”, ma ha il merito di una facile e immediata implementazione.⁵

3.2 La valutazione del patrimonio mobiliare

Un ulteriore problema di valutazione del patrimonio riguarda la componente mobiliare. Come si è detto, dal valore complessivo del patrimonio mobiliare si detrae una franchigia di 15.493,70 Euro, considerando implicitamente tale somma come “risparmio precauzionale”: in quest’ottica l’adozione della franchigia appare del tutto appropriata. Sebbene i diversi rapporti della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica sottolineavano il fatto che l’esistenza di franchigie patrimoniali non trova giustificazioni particolarmente forti, quella della tutela del risparmio appariva come una delle più robuste, anche se il rapporto segnalava come il livello di tale deduzione – pari a 30 milioni di vecchie lire – appare eccessivamente alto.

È però da rilevare la riluttanza da parte dei dichiaranti – segnalata da molti enti autorizzati a ricevere le DSU – a esplicitare il proprio patrimonio mobiliare, da molti considerato come una posta della propria situazione economica che non deve fare parte dell’ISEE in quanto intesa come risparmio meritevole di tutela.

Ad esempio, da una analisi compiuta sui dati del Comune di Roma per il 2002 (Commissione Tecnica Spesa Pubblica, 2003) risulta che circa la metà dei nuclei ha dichiarato di non possedere alcun patrimonio mobiliare, mentre solo il 12,4 per cento ha dichiarato patrimoni superiori a 30 milioni. A livello nazionale, il Rapporto ISEE 2004 sottolinea come la quota di famiglie che dichiara un patrimonio mobiliare positivo è di meno del 3% nel Mezzogiorno, di circa il 20% nel Centro e il 50% nel Nord.

Sicuramente un ruolo importante in questo problema è giocato dalla scarsa deterrenza dei controlli. È però evidente che l’abbandono della franchigia, o una sua diminuzione, rischia di accentuare il problema delle dichiarazioni mendaci.

Una soluzione alternativa potrebbe essere quella di franchigie differenziate o per fasce di età o per tipologia di servizio richiesto. La prima soluzione richiederebbe però studi approfonditi sul livello di risparmio precauzionale per fasce di età, un problema assai difficile da gestire se si tiene in conto la relazione tra il risparmio e il reddito conseguito e tra risparmio e rischi che devono essere fronteggiati. La seconda opzione appare più praticabile, ma aprirebbe un varco alla possibilità per i singoli enti erogatori

⁵ Altre soluzioni, pur andando in direzione di una maggiore oggettività del parametro, a discapito dell’arbitrarietà che condiziona la disciplina attuale, richiedono maggiori approfondimenti e tempi maggiori di implementazione. La Commissione Tecnica Spesa Pubblica (2002) ha fatto notare che un criterio oggettivo consisterebbe nel detrarre dalla valutazione della situazione economica non la casa di proprietà, bensì il costo dell’abitazione. Ciò però richiede un approfondimento su quale tipo di costo si vuole prendere in considerazione tra una ampia gamma di opzioni che contiene, tra gli altri, i costi di ammortamento dell’immobile, i costi di manutenzione ordinaria, il “costo opportunità” di abitare l’immobile piuttosto che trarne reddito affittandolo. Inoltre, molte di queste opzioni, richiedono a monte un’opera di correzione dei valori catastali degli immobili. Tale correzione, peraltro richiesta anche in altri ambiti, appare però difficile e di implementazione di non breve termine.

di calcolare un proprio indicatore della situazione economica, vanificando quindi l'obiettivo di avere un indicatore di situazione economica uniforme sul territorio nazionale.

Tenendo conto delle problematiche esposte, la soluzione qui prospettata consiste nell'elevare a 20 mila euro la franchigia per il patrimonio mobiliare, così da tutelare maggiormente il risparmio precauzionale (adeguandolo a valori più alti rispetto a quelli stabiliti dal d.lgs.109/00), aumentando contestualmente dal 20 al 30 per cento la percentuale di patrimonio mobiliare in eccesso che viene computata nell'ISE.

Come si può vedere dal grafico 1, questa nuova metrica consente di non computare alcun patrimonio quando esso risulta essere inferiore a 20 mila euro, e di computare un valore inferiore a quello previsto dalla normativa vigente quando il patrimonio è inferiore ai 29 mila euro. Tale riforma, quindi, consente di imputare a persone con patrimoni medio-bassi un indicatore della situazione patrimoniale inferiore, e di imputare a soggetti con patrimoni più alti un indicatore della situazione patrimoniale maggiore rispetto a quanto avviene attualmente.

Due vantaggi potenziali potrebbero derivare da questa proposta. In primo luogo, l'innalzamento della franchigia potrebbe incentivare a dichiarazioni più veritiere della propria situazione economica. Secondariamente, la nuova metrica consentirebbe un maggior peso all'interno dell'ISEE dei patrimoni più elevati, rafforzando così l'obiettivo di utilizzare il patrimonio come indicatore di capacità contributiva e come elemento di informazione supplementare rispetto al reddito, spesso sottodimensionato a causa di fenomeni elusivi.

3.3 Il trattamento degli invalidi e dei figli minori

La scala di equivalenza adottata dalla normativa ISEE considera implicitamente ogni componente il nucleo familiare come fosse un adulto, prevedendo quindi valori identici per soggetti di età diversa. Tale scelta, finisce con il trattare allo stesso modo, ad esempio, due nuclei familiari di tre componenti sebbene uno sia composto da una coppia ed un bambino al di sotto di sei anni e l'altro da una coppia e un figlio maggiorenne (adulto) o un anziano. Intuitivamente appare iniquo non tenere conto della diversa struttura dei bisogni di un bambino rispetto a quella di un adulto o di un anziano. Inoltre, attribuire ad un bambino un peso uguale a quello di un maggiorenne rappresenta un trasferimento implicito a favore di una tipologia familiare situata ad uno stadio del ciclo di vita che giustifica attenzioni diverse da quelle di una famiglia di recente composizione. A conferma di ciò, una ricerca di Atella e altri (1999) dimostra che in un nucleo familiare composto da una coppia senza figli, l'aggiunta di un minorenne comporta un aggravio di costo pari al 38 per cento in più rispetto a quello di un adulto equivalente. Se il minorenne avesse un'età inferiore a 5 anni, il maggior costo sarebbe pari al 28 per cento. Analogamente, un familiare anziano costituirebbe un costo supplementare del 52 per cento.

Nella scala ISEE, invece, si definisce il costo di un componente generico e lo si utilizza per stimare indifferentemente il costo di un bambino o di un qualsiasi membro in base al numero di membri elevato alla 0,65.

Il confronto tra le stime econometriche e la scala di equivalenza a elasticità costante dell'ISEE mostra l'errore potenziale che si può commettere nella stima del costo di un

bambino o di un minorenne, se questa viene approssimata con la stima del costo di un componente generico. La scala di equivalenza adottata dalla normativa ISEE distingue una famiglia da un'altra solo in base alla loro dimensione quantitativa. Per tenere conto in qualche modo della dimensione "qualitativa" sono previste alcune maggiorazioni per casi particolari:

- maggiorazione pari a 0,2, in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori e per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa
- maggiorazione di 0,5, per ogni componente con handicap psicofisico permanente o invalidità superiore al 66 per cento. A tali soggetti sono equiparati anche i mutilati e gli invalidi di guerra e gli invalidi per servizio appartenenti a particolari categorie.

Tali maggiorazioni, sebbene giustificabili per l'obiettivo che vogliono perseguire, si caratterizzano per la diminuzione del loro effetto all'aumentare della numerosità del nucleo familiare, come si può vedere dalla tabella 2. In altre parole, a parità di situazione economica, l'effetto della maggiorazione, che dovrebbe ridurre l'ISEE della famiglia con invalidi o figli minori a carico rispetto alla famiglia "standard", decresce all'aumentare del numero di famigliari.

Ad esempio, una coppia con un figlio minore, vedrà ridotto il proprio ISEE dell'8,93% rispetto ad una coppia con un figlio maggiorenne. Ma nel caso di una coppia con due figli minori, la riduzione dell'ISEE scenderà al 7,52 per cento. Nel caso degli invalidi, una famiglia monoparentale presenterà un ISEE ridotto del 33,3 per cento nel caso l'unico membro sia invalido. Ma la riduzione scenderà al 24,15 per cento nel caso di famiglia di due persone (tabella 3).

Ciò rappresenta un controsenso nel momento in cui la maggiorazione ha per scopo la tutela dei figli minori, mentre nel caso dell'invalidità implica un minor peso attribuito all'invalido, sebbene la perdita di benessere dovuta alla patologia invalidante sia la medesima indipendentemente dal numero di famigliari presenti.

A tale scopo appare opportuna una revisione delle maggiorazioni.

Nel caso dei figli minori, la maggiorazione potrebbero essere modulata attribuendo 0,1 moltiplicato per il numero di minori a carico, fino ad un massimo di 0,4. In tal modo la riduzione dell'ISEE rispetto al caso standard, aumenta all'aumentare del carico familiare, in una logica coerente con la tutela delle famiglie più numerose e dei minori che ne fanno parte. La proposta e il vantaggio rispetto alla situazione vigente sono visibili nelle due ultime righe della tabella 3.

Nel caso dell'invalidità, il modo per attribuire la stessa riduzione ISEE rispetto al caso standard indipendentemente dalla numerosità familiare, potrebbe consistere nell'eliminazione della maggiorazione e nella sostituzione con una detrazione standard sulla situazione reddituale. Prendendo come punto di riferimento l'assegno di

accompagnamento per i ciechi civili e l'assegno di assistenza o la pensione di inabilità⁶, la detrazione per invalidità totale può essere fissata a 8 mila euro, mentre quella per invalidità superiore al 66 per cento viene fissato a 3 mila euro.

4. Una simulazione delle modifiche: la determinazione degli affitti ERP a Parma

Una simulazione degli effetti delle modifiche allo strumento ISEE è stata effettuata utilizzando la banca dati degli utenti e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) gestiti dall'Azienda Casa Emilia-Romagna (ACER) della Provincia di Parma.

La simulazione di una riforma dell'ISEE su una banca dati di questo tipo sconta due tipi di limite. Da una parte, il patrimonio immobiliare dichiarato nelle DSU presentate è inconsistente in quanto i criteri di ammissione all'ERP sono assai stringenti per quanto riguarda il possesso di immobili di proprietà⁷. Ciò non permette quindi di sperimentare gli effetti di una modifica della valutazione della casa di abitazione. Il secondo limite consiste nell'assenza dalla banca dati delle informazioni inerenti i nuclei familiari esclusi dal beneficio poiché i loro indicatori di condizione economica o le altre caratteristiche della famiglia non consentivano l'accesso al servizio.

Tuttavia, tra i servizi di welfare locale, la locazione di abitazioni pubbliche è uno dei campi di applicazione dell'ISEE più significativo per il numero di utenti fruitori del servizio e per la diretta influenza della prova dei mezzi sulla quota di compartecipazione al costo richiesta al beneficiario.

4.1 La banca dati utilizzata

La banca dati utilizzata presenta i dati reddituali e patrimoniali, nonché i parametri necessari al calcolo del canone di 5506 famiglie inquiline di alloggi ERP nei 43 comuni della provincia di Parma nell'anno 2005.

La tabella 5 presenta le principali caratteristiche del campione preso in esame.

Il 90 per cento dei nuclei familiari beneficiari hanno capofamiglia di cittadinanza italiana, mentre il 10 per cento hanno capofamiglia di altra cittadinanza. Quasi il 95 per cento delle famiglie ha un capofamiglia con titolo di studio pari alla scuola dell'obbligo, o senza alcun titolo di studio. Il 46 per cento delle famiglie (la maggioranza relativa) è composto di un solo membro, il 28,66 per cento da due membri, l'11,62 per cento da tre membri. Le rimanenti famiglie hanno tra i 4 e i 10 membri.

In conseguenza di questa struttura, il 76,32 per cento delle famiglie non ha figli e il 19,31 per cento ha un solo figlio. La presenza nelle case ACER di famiglie con almeno

⁶ L'assegno di accompagnamento per i ciechi civili, erogato dall'INPS, a luglio 2006 ammonta a dodici mensilità di euro 689,56, per un totale annuo di 8.274,72 euro. L'assegno di assistenza e la pensione di inabilità hanno un importo mensile di 238,07 euro, pari ad un importo annuo di 2.856,84 euro.

⁷ Tali criteri sono determinati dalla delibera 327/02 del Consiglio della Regione Emilia-Romagna.

due figli è quindi ridotta a poco più del 4 per cento dell'intera platea di beneficiari.

La presenza di uno scarso numero di figli è indotta anche dalla struttura per età delle famiglie beneficiarie: la classe modale di età del capofamiglia è 76-85 anni (23,01 per cento del totale). In complesso, oltre il 67 per cento delle famiglie ha capofamiglia di età superiore ai 55 anni. Ciò giustifica l'elevato numero di invalidi presenti nel campione (il 28,42 per cento delle famiglie ha almeno un membro portatore di handicap) e l'alto numero di pensionati: i capifamiglia che dichiarano di essere tali sono il 63,06 per cento del totale, seguiti da un 25,41 per cento di capifamiglia lavoratori dipendenti e da un 4,69 per cento di capifamiglia disoccupati.

Le famiglie che costituiscono il campione dichiarano un reddito complessivo ai fini IRPEF di 14.300 euro, un patrimonio mobiliare di 4.757 euro e un patrimonio immobiliare di 452 euro. Ovviamente, tali dati devono essere considerati tenendo in considerazione i problemi di veridicità delle dichiarazioni presentate, soprattutto per quanto riguarda le poste patrimoniali.

Un confronto con il dato nazionale è reso possibile dai dati desunti da Tangorra e Sestito (2004) dalla banca dati delle dichiarazioni sostitutive curata dall'INPS per l'anno 2003. A livello nazionale il reddito medio è di 14.936 euro, mentre nel Nord-Est sale a 22.626 euro. Il totale del patrimonio dichiarato, a livello nazionale è di 14.705 euro, nel Nord-Est è di 18.754.

Il valore ISEE medio del campione preso in considerazione è di 8.859 euro, un dato in linea con il dato nazionale per il 2003 che ammonta a 8.121 euro, ma sensibilmente inferiore al dato delle DSU presentate nel Nord-Est d'Italia (10.646 euro). Il valore ISEE mediano ammonta a 7.677 euro, contro un valore di 6.374 euro a livello nazionale e di 8.566 euro nel Nord-Est.

Solo il 7,7 per cento degli utenti presenta un ISEE nullo, contro l'11 per cento della banca dati INPS, ma questa differenza risente dell'eliminazione dal campione ACER di molti utenti presentanti dei *missing values*.

Il 52,83 per cento dei nuclei famigliari sottoscrittori delle DSU dichiara di non possedere alcun patrimonio. Ricci (2004), analizzando la banca dati INPS per l'anno 2003, calcola che a livello nazionale questa percentuale è del 40 per cento.

Le forti differenze sono in larga parte attribuibili alle caratteristiche delle due banche dati. La banca dati ACER contiene i dati di famiglie richiedenti una prestazione in particolare, quindi con caratteristiche economiche e demografiche molto più omogenee rispetto a quelle delle famiglie della banca dati INPS, che contiene i dati di richiedenti una gamma larga ed eterogenea di prestazioni.

4.2 I risultati della simulazione: ISEE vigente vs. ISEE modificato

I risultati del passaggio dall'ISEE vigente all'ISEE modificato sono riassunti nella tabella 6, che mostra la variazione dell'ISEE medio per ogni categoria presa in.

In totale, il 18,56 per cento delle famiglie consegue un ISEE più basso con la riforma proposta rispetto a quello vigente, mentre il 24,66 per cento di esse consegue un ISEE maggiore. Il passaggio dall'ISEE vigente a quello modificato attribuisce i vantaggi più consistenti alle famiglie con capofamiglia laureato (-14,95 per cento in media), lavoratore autonomo (-8,60 per cento), casalinga (-6,56 per cento) e alle

famiglie con quattro o tre figli minori (-5,19 e -4,34 per cento rispettivamente).

Gli svantaggi maggiori sono a carico delle famiglie con invalidi (+3,72 per cento), di quelle con capofamiglia analfabeta (+3,61 per cento), ultraottantacinque (+2,96 per cento), delle famiglie con un solo figlio minore (+2,71 per cento).

Le famiglie dove la percentuale di avvantaggiati supera quella degli svantaggiati, ossia quelle per le quali – al di là dei valori medi sopra citati – la riforma proposta appare vantaggiosa sono quelle con capofamiglia laureato, di età compresa nella fascia 26-35 anni, lavoratore autonomo o casalinga, le famiglie monocomponente o con più di 6 membri, le famiglie con almeno 3 figli minori.

Al contrario la percentuale di svantaggiati è maggiore di quella degli avvantaggiati per tutti i livelli di istruzione del capofamiglia (ad eccezione dei laureati), nelle famiglie con capofamiglia di età superiore ai 35 anni, di condizione occupazionale lavoratore dipendente, co.co.pro o pensionato. Gli svantaggiati dalla riforma sono maggiori degli avvantaggiati tra le famiglie di due, tre o quattro componenti e tra quelle con uno o due figli minori.

Nel complesso, i dati segnalano come il passaggio dall'ISEE vigente all'ISEE modificato rappresenti un miglioramento per le famiglie numerose (il vantaggio si riscontra a partire dalle famiglie di almeno tre membri ed è crescente al crescere della numerosità), con figli minori a carico, con capofamiglia in età lavorativa (36-55 anni), lavoratore dipendente o pensionato.

Al contrario, appaiono fortemente penalizzate le famiglie con capofamiglia vedovo (nel 92 per cento dei casi si tratta di donne, di cui il 65 per cento vivono sole), con basso livello di istruzione, pensionato, senza figli.

L'ISEE modificato quindi produce significativi effetti sulla valutazione della condizione economica. In particolare, il diverso metodo di calcolo del patrimonio mobiliare aumenta l'ISEE dei nuclei con capofamiglia pensionato o disoccupato, di età superiore ai 55 anni, con all'interno del nucleo un numero limitato di membri (uno o due sono i valori modali) e di figli minori.

La nuova scala di equivalenza a tutela dei minori “premia” il 70 per cento delle famiglie con almeno tre figli. Al contempo, tra le famiglie numerose, qui definite come quelle composte da almeno 5 membri, solo il 17,4 per cento viene danneggiata dall'ISEE modificato.

Menzione a parte merita il problema degli invalidi, che risultano penalizzati dal nuovo ISEE. In questo caso occorre tenere conto che nella simulazione è stata assegnata a tutti una detrazione di 3.000 euro sul valore ISE, a causa dell'impossibilità di distinguere invalidi parziali e totali. Se questa distinzione fosse stata possibile, questo dato sarebbe diverso e sicuramente meno penalizzante per la categoria.

4.3 L'utilizzo dell'ISEE nel metodo di calcolo del canone

Una volta calcolato per ogni famiglia utente ERP il nuovo indicatore ISEE, è possibile determinare i nuovi canoni di locazione applicati a ciascuna di esse.

Per illustrare tale verifica, è innanzitutto necessario esplicitare il modo in cui vengono calcolati i canoni di locazione.

Le delibere 395/02 e 485/03 del Consiglio dell'Emilia-Romagna hanno stabilito il quadro normativo per la determinazione dei canoni di edilizia residenziale pubblica (ERP) regionale.

Tale quadro prevede la ripartizione degli assegnatari in quattro aree (si veda la tabella 7):

- una fascia di *protezione* per i nuclei economicamente più deboli. Tale fascia è inserita all'interno di
- una *area di accesso* per determinare quali nuclei, tra quelli non ancora beneficiari ERP, possono essere ritenuti idonei
- una *area di permanenza* negli alloggi ERP
- una *area di decadenza*, all'interno del quale sono inseriti i nuclei con una condizione economica tale per cui il beneficio decade entro un periodo di tempo prestabilito.

A tali aree (che si basano su limiti ai valori ISE e ISEE), corrispondono altrettanti diversi modi di determinazione del canone annuo dell'alloggio. Ai nuclei in fascia di protezione si applica un canone di tipo "sociale" calcolato come percentuale (x nell'equazione che descrive il metodo di calcolo del canone. I valori di x sono desumibili dalla tabella 7) che tiene conto soltanto della condizione economica del nucleo oppure un canone "minimo" (k) fisso e indipendente dalla condizione economica per le famiglie più indigenti. Per i nuclei appartenenti all'area di accesso si determina un canone "misto" che tenga conto, oltre che dei parametri oggettivi riferiti all'alloggio, anche di una percentuale y della componente ISE. Ai nuclei appartenenti all'area di permanenza si applica un canone "oggettivo" che tenga conto delle condizioni dell'alloggio assegnato. Tale metodo di calcolo da luogo ad un canone "maggiorato" (M) per coloro che si trovano nell'area della decadenza.

In ognuno di questi casi, con l'eccezione dell'area di decadenza, il canone non può superare una percentuale x del valore ISE della famiglia, con l'obiettivo di conseguire canoni equi in relazione alla capacità reddituale dei nuclei assegnatari⁸.

Una volta stabiliti questi criteri-guida, il canone C è determinato in base all'equazione

$$C = k \text{ per gli utenti in fasce di protezione (canone minimo)}$$

⁸ La ragione per cui il tetto al valore del canone di locazione è commisurato al valore ISE piuttosto che al valore ISEE, non tenendo quindi conto della numerosità familiare, risponde all'idea di limitare il canone ad una frazione delle effettive risorse economiche della famiglia e non ad un indicatore di equivalenza. Tale soluzione, al pari di quella per la determinazione delle aree di appartenenza, basata su un uso congiunto di ISE e ISEE appare debole sotto il profilo teorico, e risponde probabilmente alla necessità di evitare modifiche troppo profonde alla normativa precedente che teneva in considerazione soprattutto i valori reddituali.

Tuttavia, sul piano giuridico, l'utilizzo dell'ISE accanto all'ISEE si configura come un criterio ulteriore di selezione previsto dall'ente erogatore, a norma dell'art.3 del d.lgs. 109/98, modificato dal d.lgs.130/00, e per questo motivo non può essere giudicato in contrasto con la normativa nazionale.

$C = x \cdot ISE$ per gli utenti in fascia di protezione (canone sociale)

$C = \alpha \cdot \beta \cdot S + (y \cdot ISE) \leq x \cdot ISE$ per gli utenti in area di accesso

$C = \alpha \cdot \beta \cdot S \leq x \cdot ISE$ per gli utenti in area di permanenza

$C = \alpha \cdot \beta \cdot S \cdot M$ per gli utenti in area di decadenza

α è un coefficiente territoriale, variabile da 0,60 a 1,20, determinato dal comune in cui è sito l'immobile, differenziato eventualmente anche per le diverse zone del territorio comunale, in relazione alla tipologia del comune, alla popolazione residente, alla tensione abitativa, alla dimensione della domanda di ERP e ad altre variabili locali.

β è un coefficiente inerente l'alloggio, anch'esso variabile da 0,80 a 1,20, determinato dal comune in base allo stato di conservazione, alla tipologia e alla qualità del singolo alloggio.

S è un canone base espresso in euro/mq anno determinato con riferimento alla media dei canoni concertati in ambito regionale. Attualmente il valore base annuo del canone deve essere determinato dal comune nella banda 30-60 euro/mq annuo, per la determinazione dei canoni oggettivi, e nella banda 10-25 euro/mq annuo tenendo per la determinazione dei canoni misti. Nella scelta del valore preciso, il comune deve tenere in considerazione il valore di α .

Per la sola area dell'accesso, il prodotto dei tre fattori menzionati deve essere addizionato ad un valore ("parametro soggettivo") – stabilito dai comuni – pari ad una percentuale dal 3 al 6% del valore ISE dell'assegnatario.

4.3 Le ipotesi adottate

Al fine di rendere la banca dati completamente fruibile agli scopi della simulazione, si è reso necessario adottare delle ipotesi proprie circa alcuni parametri utilizzati, suppiendo così a alcune lacune informative derivanti dall'alto numero di comuni (43) che legiferano in merito ai parametri di calcolo del canone e alle condizioni particolari, molto spesso *ad personam* che i singoli comuni possono applicare a determinati utenti in base a regolamentazioni precedenti della materia. La determinazione dei canoni operata nell'esercizio di simulazione tiene conto delle seguenti assunzioni arbitrarie:

Non essendo possibile reperire il canone sociale applicato dai singoli comuni e la fascia all'interno del quale è applicato, sulla base dei dati reperiti, si è fissato il canone sociale nella misura di euro 300 annui, applicabile ai nuclei famigliari con un ISEE pari a 3.000 euro.

Mancando completamente un riferimento ai canoni massimi applicati per ogni area da ogni comune (peraltro all'interno di una stessa area possono essere modulati diversi canoni massimi), si è assunto che il canone massima sia pari all'8, 12, 16 per cento rispettivamente per la fascia di protezione e per le aree di accesso e di permanenza.

Il parametro soggettivo utilizzato come elemento additivo nella determinazione del canone di accesso è stato fissato al 4 per cento del reddito ISE.

Per gli stessi motivi del punto b), il valore base (euro-anno/mq) applicato nella determinazione nei canoni di accesso, permanenza e decadenza è arbitrariamente modulato istituendo due sottofasce all'interno delle aree di accesso e permanenza, così

come in tabella 8.

Al solo scopo di determinare la fascia di appartenenza, la delibera 327/2002 del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna prevede un abbattimento del 20% del valore ISEE calcolato in base alle norme nazionali per i nuclei con presenza di un solo reddito da lavoro dipendente o da pensione e per i nuclei con reddito da sola pensione e presenza di almeno un componente di età superiore a 65 anni. Ritenendo che tale scelta non costituisca un criterio ulteriore di selezione dei beneficiari, bensì una (non ammessa) modalità integrativa di valutazione⁹, nella determinazione della fascia di ciascun utente per il calcolo dei canoni con l'ISEE modificato, si è scelto di non prendere in considerazione tale norma.

I criteri elencati nei punti a) – d) sono applicati sia nel calcolo della fascia (e del relativo canone) con ISEE vigente, sia nel calcolo con ISEE riformato. L'assunzione al punto e), come già detto, è applicata solo alla determinazione della fascia e del canone con ISEE riformato.

Ovviamente, le assunzioni adottate fanno sì che le fasce e i canoni calcolati nella simulazione non siano gli stessi attribuiti ai nuclei familiari nella realtà. Parallelamente, il monte-gettito non è il medesimo. Ma essendo lo scopo di questa simulazione quello di verificare come *ceteris paribus* i canoni variano al variare del parametro ISEE, e non di determinare le variazioni di gettito, le ipotesi adottate nulla tolgono alla valenza dei risultati ottenuti.

4.5 I risultati della simulazione: i nuovi canoni ERP

La variazione dei criteri di calcolo dell'ISEE ha come diretta conseguenza, innanzi tutto, la rideterminazione della fascia di appartenenza entro la quale si calcola il canone, e il calcolo di un nuovo canone annuale di affitto.

La tabella 9 mostra come, a seguito dell'adozione di un ISEE modificato, si verifichi una certa mobilità delle famiglie verso fasce più o meno vantaggiose rispetto a quella occupata con il calcolo dell'ISEE (e prima ancora dell'ISE) vigente. Sebbene all'interno delle fasce una larga maggioranza delle famiglie rimane nella posizione originaria (si va da un minimo del 65 per cento nell'area di decadenza ad un massimo del 93,09 per cento nella fascia di protezione con canone minimo), gli spostamenti appaiono di una certa rilevanza. Tra gli utenti originariamente a canone minimo, il 6,91 per cento passa ad un meno vantaggioso canone di protezione. Tra le famiglie che originariamente occupavano questa fascia, ben il 28,6 per cento passa al canone misto mentre il 2,16 per cento si avvantaggia passando al pagamento del canone minimo. Tra gli utenti in fascia di accesso (canone misto) il 17,42 per cento passa alle fasce superiori e solo l'1,1 per cento scende ad una fascia inferiore. Nell'area della permanenza, l'8,40 per cento delle famiglie scende ad una fascia più bassa, mentre il 3,60% passa all'area di decadenza. In

⁹ Si veda a tale proposito la nota 3.

quest'ultima fascia, sono il 35 per cento le famiglie che traggono dal nuovo ISEE un vantaggio tale da passare ad una fascia di canone inferiore.

In sintesi, per ogni fascia originariamente occupata, la percentuale di avvantaggiati (ossia nuclei che scendono ad una fascia di canone inferiore) supera quella degli svantaggiati nelle due fasce più alte (area di permanenza e area di decadenza), mentre al contrario, nelle tre fasce più basse gli svantaggiati superano, in percentuale, gli avvantaggiati.

La valutazione dei nuovi canoni è oggetto delle tabelle 10 e 11. La tabella 10 mostra – per le classificazioni prese in considerazione – l'andamento dei canoni medi e le percentuali di famiglie avvantaggiate e svantaggiate dalla riforma. Il nuovo canone di locazione risulta mediamente più basso soprattutto per le famiglie con presenza di invalidi (-106,68 euro in media), per quelle con capofamiglia lavoratore autonomo (-93,82 euro), analfabeta senza titolo di studio o laureato (-96,99 e -94,95 euro rispettivamente) e per le famiglie con tre figli minori (-79,34 euro).

Le tipologie familiari più penalizzate sono invece le famiglie composte di 8 membri (+91,41 euro in media), con capofamiglia di età compresa tra i 26 e i 35 anni (+59,17 euro), le famiglie senza invalidi (+42,73 euro), quelle con capofamiglia di età inferiore a 25 anni (+41,09 euro) e con capofamiglia lavoratore dipendente (+39 euro).

Anche in questo caso appare opportuno verificare le tipologie familiari la cui percentuale di avvantaggiati supera quella degli svantaggiati, indipendentemente dai canoni medi (tabella 11). In totale, il 19,96 per cento delle famiglie vede il proprio canone diminuito, mentre il 18,27 per cento di esse sostiene un canone maggiore. Le tipologie familiari in cui il numero degli avvantaggiati supera quello degli svantaggiati sono quelle con capofamiglia italiano, maschio, con laurea o analfabeta, con uno stato civile diverso da vedovo e separato, di età superiore ai 45 anni, lavoratore autonomo, pensionato, studente o casalinga. Risultano maggiormente avvantaggiate anche le famiglie non monocomponente, e quelle con invalidi.

La principale considerazione che emerge da questa analisi è che i meccanismi di tariffazione degli utenti di edilizia residenziale pubblica in Emilia Romagna sono tali che un miglioramento (peggioramento) dell'indicatore ISEE non implica un automatico innalzamento (abbassamento) del canone di locazione. Una lettura congiunta delle tabelle 8 e 11, visibile nella griglia di tabella 12 dimostra che il 64,59 per cento delle famiglie vede aumentare o diminuire il proprio canone coerentemente con un aumento o una diminuzione del valore ISEE. Ma tra di esse, solo lo 0,71 per cento subisce un innalzamento di ISEE e canone, mentre il rimanente 63,88 per cento subisce l'effetto contrario. Le famiglie rimanenti si dividono in maniera quasi eguale tra chi, a fronte di un ISEE maggiore vede diminuire il proprio canone annuale e chi invece osserva il fenomeno opposto.

Questo risultato è conseguenza del fatto che, ad esclusione del canone sociale, la tariffa è determinata in modo principale dalle variabili oggettive che descrivono l'alloggio (gli indicatori "alfa" e "beta", la superficie dell'alloggio, il prezzo base per metro quadro). Quindi, il canone è commisurato alla qualità del servizio di cui il nucleo familiare beneficia o, in altre parole, è determinato in base a parametri di efficienza.

Solo dopo avere determinato il canone efficiente, subentrano elementi di natura personale (il parametro soggettivo nell'area dell'accesso, i limiti massimi di incidenza

sul valore ISE) atti a mitigare i parametri di efficienza con elementi di equità. Un ruolo importante è giocato soprattutto dal meccanismo perequativo per il quale, all'interno di ciascuna area, vi è uno schiacciamento al di sotto di una soglia massima dei canoni dovuti dagli utenti con una condizione economica relativamente più alta.

In definitiva, il metodo di determinazione dei canoni ERP dimostra, tramite la simulazione qui svolta, di essere robusta a cambiamenti anche rilevanti del parametro di condizione economica, e quindi di contenere meccanismi di perequazione in grado di evitare sensibili aumenti del canone per le singole famiglie. La rigidità del canone rispetto a variazioni dell'ISEE è compensata da una elasticità alta della determinazione delle fasce di calcolo. In questa sede la variazione dell'ISEE può portare a cambiamenti di fascia anche di un certo rilievo.

5. Conclusioni

In questo paper si sono proposti alcune modifiche all'attuale disciplina dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). In particolare le modifiche proposte sono:

- Nuovo sistema di franchigie per l'abitazione principale, che prevede una detrazione massima per le spese di affitto pari a 8.000 euro e una detrazione per l'abitazione di proprietà fino a 60.000 euro, associata ad una valutazione del patrimonio immobiliare pari al 20 per cento.
- Elevamento a 20 mila euro della franchigia per il patrimonio mobiliare, con contestuale aumento al 30 per cento della percentuale di patrimonio mobiliare in eccesso che viene computata nell'ISEE.
- Maggiorazione della scala di equivalenza di 0,1 per ogni figlio minore a carico della famiglia, fino ad un massimo di 0,4.
- Eliminazione della maggiorazione sulla scala di equivalenza per la presenza di invalidi e sostituzione con una detrazione standard sulla componente reddituale pari a 8 mila euro per i casi di invalidità totale e a 3 mila euro per invalidità superiore al 66 per cento.

Tali modifiche sono state simulate sulla banca dati degli utenti di edilizia residenziale pubblica (ERP) della Provincia di Parma, così da verificare gli effetti di una modifica della normativa ISEE sui valori dell'indicatore e sui canoni di affitto applicati dall'Azienda Casa Emilia Romagna (ACER) ai beneficiari del servizio.

Il passaggio dall'ISEE vigente all'ISEE modificato produce un miglioramento (ISEE più basso) per le famiglie numerose, con figli minori a carico, con capofamiglia in età compresa tra 36 e 55 anni, lavoratore dipendente o pensionato. Un peggioramento (ISEE più alto) si riscontra invece per le famiglie con capofamiglia vedovo (soprattutto donne che vivono sole), con basso livello di istruzione, pensionato, senza figli.

L'analisi sulle fasce in cui sono suddivisi gli utenti di ERP mostra come la variazione dell'ISEE provochi una elevata mobilità da una fascia a quelle superiori o inferiori. In particolare, la percentuale di avvantaggiati (ossia nuclei che scendono ad una fascia di canone inferiore) supera quella degli svantaggiati nelle due fasce più alte (area di permanenza e area di decadenza), mentre al contrario, nelle tre fasce più basse gli svantaggiati superano, in percentuale, gli avvantaggiati.

L'elevata elasticità delle fasce rispetto alle modificazioni del calcolo dell'ISEE trova compensazione nella formula di determinazione dei canoni, che essendo basata principalmente sui parametri oggettivi degli alloggi e successivamente mitigata da parametri equitativi (tetti al valore massimo del canone), appare robusta a cambiamenti anche rilevanti del parametro di condizione economica. I meccanismi di perequazione incorporati nella determinazione della tariffa sono tali che un miglioramento (peggioramento) dell'indicatore ISEE non implica un automatico innalzamento (abbassamento) del canone di locazione: solo lo 0,71 per cento delle famiglie subisce un innalzamento del canone come conseguenza dell'innalzamento dell'ISEE, mentre il 63,88 vede diminuito il proprio canone nonostante l'aumento dell'ISEE.

Questa ricerca lascia la strada aperta a ulteriori approfondimenti. Un'ulteriore discussione sui criteri di formazione dell'ISEE può essere una pista di studio che integra le considerazioni qui proposte, così come nuove riflessioni sull'utilizzo dell'ISEE negli altri servizi pubblici locali. Inoltre, le modifiche proposte possono essere simulate su una diversa banca dati in grado di fornire informazioni anche sugli esclusi dai benefici e di permettere di osservare in maniera approfondita il ruolo giocato dal patrimonio immobiliare.

Bibliografia

Atella V., Caiumi A., Perali F. (1999), *Una scala di equivalenza non vale l'altra*, Materiali di discussione n. 269, Università degli Studi di Modena, Dipartimento di Economia Politica, Modena.

Baldini, M., Bosi, P., Colombini, S. (2004), *Efficacia selettiva dell'Ise nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena. Un'analisi con il modello di microsimulazione MAPP02mo-Capp*, Capp, working paper 456

Bosi, P. (2000), *La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'ISE*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia Politica, working paper 336.

Busilacchi, G., Pesaresi, F. (2005), *ISEE e strategie di compartecipazione ai costi nei servizi Ltc delle Regioni e dei Comuni*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2, pp. 217 – 252.

Commissione Tecnica Per la Spesa Pubblica, (2001-2003), 2°, 3°, 4° *rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della situazione economica*, Ministero dell'Economia e Finanze, Roma.

Lanzoni, F. (2004), *L'applicazione dell'ISEE alle prestazioni sociali per gli anziani. Il caso del Comune di Roma*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2, pp. 217 – 227

Ricci, L. (2004), *Isee, un'analisi della misura e dell'efficacia della sua applicazione*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2, pp. 197 – 216.

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.

Tangorra, R., Sestito, P., (2005), *Rapporto ISEE 2004. Implementazione, popolazione e selettività dell'indicatore della situazione economica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.

Tabelle e grafici

Tab. 1. Criterio di determinazione dell'ISEE (d.lgs. 109/98 e 130/00).

COMPONENTE REDDITUALE		COMPONENTE PATRIMONIALE	
= Reddito complessivo Irpef - deduzioni per l'affitto (fino a 5.165 euro) + r*attività finanziarie		= valore del patrimonio mobiliare - franchigia di 15.494 euro + valore del patrimonio immobiliare - 51.646 euro (o mutuo residuo) per abitazione di proprietà	
ISE = componente reddituale + 20% di componente patrimoniale ISEE = ISE / scala di equivalenza SCALA DI EQUIVALENZA			
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 ¹⁰		+0,5	
Entrambi genitori lavoratori		+0,2	

Tab. 2. Scala ISEE in presenza di invalidi o figli minori

numero di membri	1	2	3	4	5
A Scala ISEE standard	1	1,57	2,04	2,46	2,85
B Scala ISEE in presenza di invalido	1,5	2,07	2,54	2,96	3,35
Differenza % A-B	-33,33	-24,15	-19,69	-16,89	-14,93
C Scala ISEE in presenza di minori*	1	1,57	2,24	2,66	3,05
Differenza % A-C	-	-	-8,93	-7,52	-6,56

*famiglia con entrambi i genitori

Tab. 3. Scala ISEE per figli minori; proposta di modifica.

numero di membri	1	2	3	4	5
A Scala ISEE standard	1	1,57	2,04	2,46	2,85
C Scala ISEE in presenza di minori*	1	1,57	2,24	2,66	3,05
Differenza % A-C	-	-	-8,93	-7,52	-6,56
D Scala in presenza di minori (riforma)	1	1,57	2,24	2,76	3,25
Differenza % A-D	-	-	-8,93	-10,87	-12,31

* famiglia con entrambi i genitori

¹⁰ Per ogni componente con handicap psicofisico permanente o invalidità superiore al 66%. A tali soggetti sono equiparati anche i mutilati e gli invalidi di guerra e gli invalidi per servizio appartenenti a particolari categorie.

Tab. 4. Criterio di determinazione dell'ISEE (proposta).

COMPONENTE REDDITUALE	COMPONENTE PATRIMONIALE
= Reddito complessivo Irpef deduzioni per l'affitto (fino a 8.000 euro) deduzione per ogni soggetto invalido (8000 euro per invalidità totale, 3000 euro per invalidità superiore al 66%) + r*attività finanziarie	= valore del patrimonio mobiliare - franchigia di 20.000 euro + valore del patrimonio immobiliare - 60.000 euro (o mutuo residuo) per abitazione di proprietà
ISE = componente reddituale + 30% di patrimonio mobiliare + 20% di patrimonio immobiliare ISEE = ISE / scala di equivalenza SCALA DI EQUIVALENZA	
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
Per ogni figlio minore	Maggiorazioni +0,1

Tab. 5. Statistiche descrittive del campione

	n.	%	Reddito Compl.	Patrim. mobiliare	Patrim. Immob.
Cittadinanza del capofamiglia					
italiana	4953	89,96	14246,35	5115,82	469,10
straniera	553	10,04	14781,89	1549,74	299,93
genere					
maschi	2249	40,85	16750,57	5255,39	493,28
femmine	3257	59,15	12608,08	4413,97	423,69
Livello di istruzione del capofamiglia					
non specificata	859	15,60	11373,22	2310,96	424,91
analfabeta	6	0,11	16429,00	2083,33	0,00
alfabeta senza titolo scuola dell'obbligo	2840	51,58	14097,49	5537,25	452,68
diploma	1500	27,24	15935,08	4833,85	425,73
diploma	292	5,30	16228,39	4037,67	573,26
laurea	9	0,16	21132,22	4722,22	3636,33
Stato civile del capofamiglia					
non specificato	221	4,01	10728,55	2961,54	460,11
celibe/nubile	1057	19,20	11271,07	5670,70	364,53
Coniugato	2100	38,14	17540,86	4655,29	515,51
Vedovo	1519	27,59	13342,56	5150,50	351,25
separato	510	9,26	12050,70	2520,60	614,89
divorziato	99	1,80	12151,61	6687,17	733,70
Numero di membri					
1	2521	45,79	9869,13	4650,79	360,99
2	1578	28,66	16587,74	6088,41	533,22
3	640	11,62	19937,62	4827,05	734,05
4	421	7,65	20152,41	3125,24	394,58
5	229	4,16	18662,48	1305,66	220,72
6	78	1,42	18492,68	1955,13	497,05
7	28	0,51	18072,29	250,00	450,79
8	10	0,18	21461,10	0,00	0,00
Numero di figli minori					
0	4202	76,32	12301,31	4712,07	420,30
1	1063	19,31	20191,19	5238,68	627,21
2	210	3,81	22166,80	3387,00	236,97
3	24	0,44	23733,17	4545,00	280,67
4	7	0,13	51228,14	928,57	0,00
Presenza di invalidi					
no	3941	71,58	14308,63	4174,44	379,52
si	1565	28,42	14278,75	6226,34	634,92
Età del capofamiglia					
< 25	28	0,51	9025,46	625,00	0,00
25-35	222	4,03	12641,45	1648,77	63,25
36-45	797	14,48	14769,40	2033,88	378,84
46-55	759	13,78	16753,60	3557,18	699,24
56-65	841	15,27	15834,54	5621,28	457,76
66-75	1256	22,81	13668,23	5590,90	545,91
76-85	1267	23,01	13116,70	6054,92	388,95
> 85	336	6,10	12164,40	6160,71	235,73
Fascia di appartenenza					
Canone minimo	969	17,60	2736,72	1166,67	12,50
Canone di protezione	2270	41,23	11759,52	3106,84	41,67
Canone misto	1584	28,77	17834,62	5820,78	239,57
Canone oggettivo (perman.)	169	3,07	32151,01	11429,17	706,09
Canone di decadenza	514	9,34	30558,40	13348,24	3665,03
Condizione occupazionale del capofamiglia					
non specificato	27	0,49	587,74	0,00	0,00
lavoratore dipendente	1399	25,41	18879,36	3034,86	327,03
CIG, mobilità, Isu	2	0,04	14853,50	3500,00	0,00
CO.CO.PRO	9	0,16	13160,78	13777,78	156,22
Lavoratore autonomo	131	2,38	13561,82	3793,89	2028,92
Professionista	2	0,04	10843,00	0,00	0,00
Imprenditore	3	0,05	5274,00	1500,00	306,67
Disocc. / in cerca di occ.	258	4,69	4988,25	1356,59	112,46
pensionato	3472	63,06	13496,92	5863,74	431,64
casalinga	193	3,51	10919,54	3007,77	1223,05
studente	10	0,18	9046,80	2800,00	0,00
TOTALE FAMIGLIE	5506	100,00	14300,14	4757,66	452,11

Tab. 6. Variazione dell'ISEE dopo la riforma

	ISEE vigente (media)	ISEE Riforma. (media)	Diff %	% avvantag.	% Svantagg.	% indiff.
Cittadinanza del capofamiglia						
italiana	9119,70	9141,63	0.24	19,71	26,21	54,09
straniera	6525,52	6341,49	-2.82	8,32	10,85	80,83
Genere						
maschi	9348,04	9302,59	-0.49	19,92	20,81	59,27
femmine	8521,57	8555,06	0.39	17,62	27,33	55,05
Livello di istruzione del capofamiglia						
non specificata	6335,42	6164,96	-2.69	18,04	17,11	64,84
analfabeta	8737,53	9053,97	3.62	0,00	33,33	66,67
alfabeta senza titolo	9249,40	9305,03	0.60	20,67	27,46	51,87
scuola dell'obbligo	9301,40	9315,33	0.15	15,07	24,00	60,93
diploma	9854,33	9855,28	0.01	17,12	23,29	59,59
laurea	20678,16	17587,61	-14.95	44,44	11,11	44,44
Stato civile del capofamiglia						
non specificato	6254,11	6090,61	-2.61	21,72	17,19	61,09
celibe/nubile	8647,82	8626,22	-0.25	19,02	20,81	60,17
Coniugato	8928,96	8876,95	-0.58	19,38	21,52	59,10
Vedovo	9803,57	9962,77	1.62	18,30	32,06	49,64
separato	7350,89	7219,95	-1.78	14,71	26,27	59,02
divorziato	8729,45	8729,00	-0.01	13,13	27,27	59,60
Numero di membri						
1	9468,61	9454,52	-0.15	17,97	17,02	65,01
2	8673,60	8751,19	0.89	22,43	39,42	38,15
3	9005,39	8956,31	-0.54	17,50	30,78	51,72
4	7892,30	7854,83	-0.47	14,01	18,29	67,70
5	6469,70	6413,16	-0.87	10,92	10,92	78,17
6	5848,79	5635,18	-3.65	17,95	7,69	74,36
7	5134,13	5019,61	-2.23	14,29	3,57	82,14
8	5358,43	5349,00	-0.18	10,00	10,00	80,00
Numero di figli minori						
0	8778,49	8719,61	-0.67	18,94	16,47	64,59
1	9236,68	9489,46	2.74	17,22	59,45	23,33
2	8460,46	8457,08	-0.04	12,38	14,29	73,33
3	7813,44	7474,72	-4.34	50,00	16,67	33,33
4	15498,28	14693,38	-5.19	71,43	0,00	28,57
Presenza di invalidi						
no	9463,46	9357,14	-1.12	7,10	13,85	79,04
si	7337,39	7609,49	3.71	47,41	51,88	0,70
Età del capofamiglia						
< 25	4355,37	4388,34	0.76	0,00	7,14	92,86
25-35	6987,61	6992,61	0.07	9,91	7,66	82,43
36-45	6957,84	6862,39	-1.37	11,92	18,57	69,51
46-55	8979,62	8856,38	-1.37	16,21	21,21	62,58
56-65	9626,30	9738,75	1.17	18,79	28,18	53,03
66-75	9257,98	9142,74	-1.24	22,21	25,96	51,83
76-85	9612,07	9723,00	1.15	20,68	28,57	50,75
> 85	8458,77	8708,85	2.96	24,70	31,25	44,05
Condizione occupazionale del capofamiglia						
non specificato	206,22	206,22	0.00	0,00	0,00	100,00
lavoratore dipendente	9906,94	9958,48	0.52	10,08	22,44	67,48
CIG, mobilità, Isu	7718,47	7718,47	0.00	0,00	0,00	100,00
CO.CO.PRO	7216,52	7358,76	1.97	11,11	33,33	55,56
Lavoratore autonomo	8274,30	7579,12	-8.40	16,03	13,74	70,23
Professionista	10843,00	10843,00	0.00	0,00	0,00	100,00
Imprenditore	5350,16	5264,48	-1.60	33,33	33,33	33,33
Disocc. / in cerca di occ.	2301,20	2213,35	-3.82	7,75	6,98	85,27
pensionato	9220,83	9254,43	0.36	23,10	28,00	48,91
casalinga	5476,97	5117,48	-6.56	18,13	15,54	66,32
studente	4558,10	4573,80	0.34	10,00	20,00	70,00
TOTALE FAMIGLIE	8859,16	8860,40	0.01	18,56	24,66	56,77

Tab. 7. criteri di determinazione del canone di affitto ERP

Area	Limite ISE	Limite ISEE	Tipo di canone	Canone base (euro/mq) S	Canone massimo x
Protezione	-	7.500	minimo sociale	-	-
Accesso	30.000	15.000	misto	10-25 euro	6-12% ISE
Permanenza	45.000	30.000	oggettivo	30-60 euro	12-16% ISE
Decadenza	> 45.000	> 30.000	maggiorato	> 60 euro	-

Tab. 8. Valori base (euro annui/mq) per la determinazione del canone

	Limite ISEE	Canone base (euro/mq)
Area di Accesso	12.000	18 euro
Area di Accesso	15.000	25 euro
Area di Permanenza	22.000	35 euro
Area di Permanenza	30.000	45 euro
Area di Decadenza	> 30.000	60 euro

Tab. 9. Mobilità di fascia al passaggio dall'ISEE vigente all'ISEE riformato

	1	2	3	4	5	tot
1 Canone minimo	93,09	6,91	0,00	0,00	0,00	100,00
2 Fascia di protezione	2,16	69,74	28,06	0,04	0,00	100,00
3 Fascia di accesso	0,00	1,01	81,57	17,36	0,06	100,00
4 Fascia di permanenza	0,00	1,03	7,38	87,99	3,60	100,00
5 Fascia di decadenza	0,00	0,00	9,00	26,00	65,00	100,00

Tab. 10. Variazione del canone annuale dopo la riforma

	Canone vigente (media)	Canone riformato (media)	% avvantagg.	% svantaggiati	% indifferenti
Cittadinanza del capofamiglia					
italiana	1422,91	1420,89	21,28	18,88	59,68
straniera	1275,32	1296,06	8,14	12,84	79,02
Genere					
maschi	1626,95	1615,71	21,65	16,59	61,67
femmine	1256,96	1265,17	18,79	19,44	61,59
Livello di istruzione del capofamiglia					
non specificata	1052,15	1040,75	18,86	15,37	65,77
analfabeta	1361,65	1264,67	33,33	0,00	66,67
alfabeta senza titolo	1399,47	1394,34	22,36	20,11	57,36
scuola dell'obbligo	1581,29	1594,83	16,67	16,87	66,33
diploma	1625,18	1648,99	16,44	16,78	66,44
laurea	2218,51	2123,57	22,22	11,11	66,67
Stato civile del capofamiglia					
non specificato	1011,55	993,08	23,53	17,19	59,28
celibe/nubile	1212,46	1222,09	16,75	16,46	66,70
Coniugato	1656,33	1641,68	21,76	16,19	61,90
Vedovo	1329,87	1342,01	21,72	22,98	55,10
separato	1187,68	1200,25	13,53	17,84	68,43
divorziato	1451,77	1464,78	14,14	14,14	71,72
Numero di membri					
1	1118,64	1138,72	18,48	21,70	59,78
2	1591,51	1567,25	25,60	19,52	54,75
3	1817,76	1815,75	19,22	13,91	66,56
4	1737,92	1721,61	15,44	9,03	75,30
5	1549,29	1549,31	10,92	6,99	81,22
6	1466,00	1421,81	12,82	6,41	80,77
7	1368,37	1361,74	14,29	3,57	82,14
8	1863,89	1955,30	20,00	20,00	60,00
Numero di figli minori					
0	1259,04	1264,62	19,94	19,68	60,33
1	1866,11	1850,20	21,64	15,90	62,09
2	1929,66	1914,53	12,38	3,81	83,33
3	2322,98	2243,64	20,83	8,33	70,83
4	2543,98	2543,98	0,00	0,00	85,71
Presenza di invalidi					
no	1459,24	1501,98	6,90	15,63	77,26
si	1279,27	1172,59	52,84	24,92	22,24
Età del capofamiglia					
< 25	900,70	941,79	3,57	10,71	85,71
25-35	1166,43	1225,59	9,91	16,67	73,42
36-45	1323,92	1329,64	12,17	13,30	74,40
46-55	1652,25	1659,13	14,89	14,23	70,49
56-65	1590,03	1590,94	18,79	15,93	65,04
66-75	1386,82	1378,53	22,69	20,30	57,01
76-85	1330,12	1324,18	25,65	23,05	51,14
> 85	1176,27	1160,06	29,17	21,13	49,70
Condizione occupazionale del capofamiglia					
non specificato	335,91	335,91	0,00	0,00	100,00
lavoratore dipendente	1762,58	1801,59	12,29	17,87	69,55
CIG, mobilità, Isu	1520,88	1520,88	0,00	0,00	100,00
CO.CO.PRO	1297,56	1300,72	11,11	22,22	66,67
Lavoratore autonomo	1413,70	1319,88	14,50	3,82	81,68
Professionista	1803,44	1803,44	0,00	0,00	100,00
Imprenditore	786,96	786,96	0,00	0,00	100,00
Disocc. / in cerca di occ.	584,15	596,65	4,26	5,43	90,31
pensionato	1353,80	1342,57	24,88	20,56	54,44
casalinga	1096,87	1072,73	15,54	10,36	74,09
studente	933,21	890,89	20,00	10,00	70,00
TOTALE FAMIGLIE	1408,09	1408,35	19,96	18,27	61,62

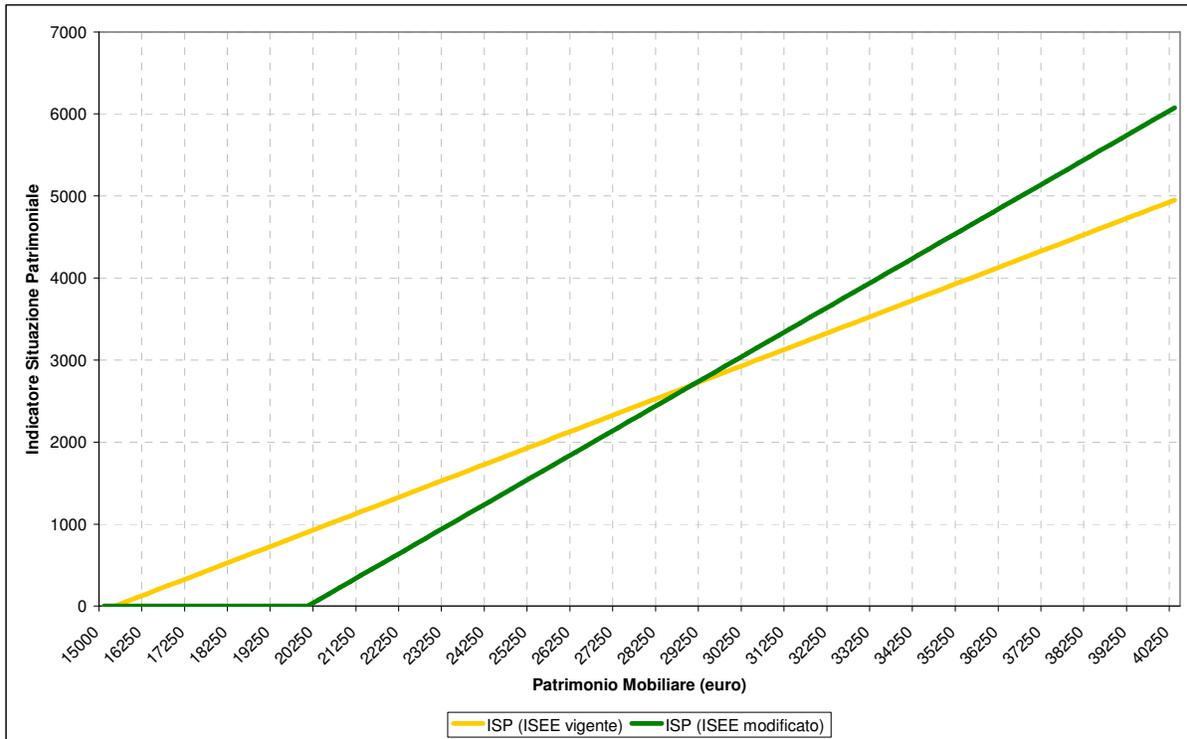
Tab. 11. *Variazione del canone annuale dopo la riforma*

	Vantaggio medio (euro)	Svantaggio medio (euro)	Variazione media (euro)
Cittadinanza del capofamiglia			
italiana	-74,93	72,90	-2,02
straniera	-26,60	47,34	20,75
genere			
maschi	-80,94	69,70	-11,24
femmine	-62,56	70,77	8,21
Livello di istruzione del capofamiglia			
non specificata	-59,26	47,85	-11,41
analfabeta	-96,99	0,00	-96,99
alfabeta senza titolo	-79,51	74,38	-5,13
scuola dell'obbligo	-59,09	72,63	13,54
diploma	-64,82	88,63	23,82
laurea	-104,94	9,99	-94,95
Stato civile del capofamiglia			
non specificato	-79,38	60,91	-18,47
celibe/nubile	-55,13	64,76	9,63
Coniugato	-81,53	66,87	-14,65
Vedovo	-68,56	80,70	12,13
separato	-51,54	64,11	12,57
divorziato	-84,38	97,39	13,01
Numero di membri			
1	-56,47	76,54	20,07
2	-101,64	77,38	-24,26
3	-73,79	71,78	-2,01
4	-51,84	35,53	-16,31
5	-27,58	27,60	0,02
6	-80,48	36,29	-44,19
7	-33,22	26,60	-6,62
8	-48,00	139,41	91,41
Numero di figli minori			
0	-66,30	71,88	5,58
1	-89,76	73,85	-15,90
2	-44,35	29,22	-15,14
3	-104,02	24,68	-79,34
4	0,00	0,00	0,00
Presenza di invalidi			
no	-32,00	74,73	42,73
si	-165,94	59,26	-106,68
Età del capofamiglia			
< 25	-4,42	45,50	41,09
25-35	-24,22	83,38	59,17
36-45	-45,68	51,40	5,72
46-55	-58,74	65,62	6,88
56-65	-71,98	72,89	0,91
66-75	-81,88	73,59	-8,29
76-85	-85,94	80,00	-5,94
> 85	-80,54	64,33	-16,21
Condizione occupazionale del capofamiglia			
non specificato	0,00	0,00	0,00
lavoratore dipendente	-44,36	83,37	39,00
CIG, mobilità, Isu	0,00	0,00	0,00
CO.CO.PRO	-1,79	4,95	3,16
Lavoratore autonomo	-131,17	37,35	-93,82
Professionista	0,00	0,00	0,00
Imprenditore	0,00	0,00	0,00
Disocc. / in cerca di occ.	-15,84	28,35	12,51
pensionato	-83,65	72,41	-11,23
casalinga	-59,81	35,67	-24,15
studente	-50,41	8,09	-42,32
TOTALE FAMIGLIE	-70,07	70,34	0,26

Tab. 12. Relazione tra modifica dell'ISEE e modifica del canone annuo.

	Isee più alto Canone più alto	Isee più alto Canone più basso	Isee più basso Canone più alto	Isee più basso Canone più basso
	Cittadinanza del capofamiglia			
italiana		X		
straniera			X	
	Genere			
maschi				X
femmine	X			
	Livello di istruzione del capofamiglia			
Non specificata				X
analfabeta		X		
alfabeta senza titolo		X		
scuola dell'obbligo	X			
diploma	X			
laurea				X
	Stato civile del capofamiglia			
Non specificato				X
celibe/nubile			X	
Coniugato				X
Vedovo	X			
separato			X	
divorziato			X	
	Numero di membri			
1			X	
2		X		
3				X
4				X
5			X	
6				X
7				X
8			X	
	Numero di figli minori			
0			X	
1		X		
2				X
3				X
	Presenza di invalidi			
No			X	
Si		X		
	Età del capofamiglia			
< 25	X			
25-35	X			
36-45			X	
46-55			X	
56-65	X			
66-75				X
76-85		X		
> 85		X		
	Condizione occupazionale del capofamiglia			
lavoratore dipendente	X			
CO.CO.PRO	X			
Lavoratore autonomo				X
Disocc. / in cerca di occ.			X	
pensionato		X		
casalinga				X
studente		X		
TOTALE FAMIGLIE (%)	0,71	17,85	17,56	63,88

Grafico 1. Confronto tra l'attuale e la nuova valutazione del patrimonio mobiliare



**UNA PROPOSTA DI MODIFICA DELL'ISEE: EFFETTI SULLA SELEZIONE E LA
TARIFFAZIONE DEI BENEFICIARI DI EDILIZIA PUBBLICA IN PROVINCIA DI
PARMA**

DAVIDE TONDANI*

SETTEMBRE 2006

***Abstract** - Tra i servizi prodotti e offerti a livello pubblico, un posto sempre più importante è occupato dai servizi sociali e assistenziali, un settore del welfare state che negli ultimi anni ha visto un progressivo processo di decentralizzazione dal livello centrale a quello locale.*

Sotto il profilo dell'offerta e della regolazione, negli ultimi anni si è assistito ad una forte spinta verso la selettività dei beneficiari delle prestazioni assistenziali, attraverso l'utilizzo sempre più esteso dei means test, in un'ottica di "selettività nell'universalismo". Tale scelta in Italia si è basata sull'utilizzo di una prova dei mezzi (l'ISEE) uniforme sul territorio nazionale e valida per qualsiasi prestazione erogata.

Questo paper prende in considerazione l'ISEE come strumento di selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali e assistenziali e come metro di discriminazione per la compartecipazione ai costi. In particolare, si esaminano le variabili costitutive dell'ISEE (reddito, patrimonio, scale di equivalenza) proponendo correttivi in grado di conferire alla prova dei mezzi livelli maggiori di equità ed efficienza nella determinazione della condizione economica delle famiglie.

Le proposte effettuate sono verificate all'interno di uno specifico caso di servizio pubblico locale, cioè le politiche di selezione e di tariffazione dei beneficiari di edilizia residenziale pubblica (ERP) in provincia di Parma, utilizzando la banca dati dell'ente gestore, l'Azienda Casa Emilia Romagna (ACER) di Parma.

Le modifiche apportate avvantaggiano le famiglie numerose e con figli minori, mentre tendono a svantaggiare le famiglie anziane e i nuclei monocomponente. I meccanismi perequativi incorporati nella formula di determinazione dei canoni ERP fanno sì che tali modifiche incidano in maniera marginale sulle variazioni di canone.

Parole chiave: ISEE, selettività, tariffazione

Codici JEL: I38, H43, H83

* Università di Parma, Dipartimento di Economia, Diritto e Finanza Internazionale, davide.tondani@unipr.it. Si ringrazia l'Azienda Casa Emilia-Romagna (ACER) della Provincia di Parma per la disponibilità nella cessione dei microdati utilizzati nella simulazione. In particolare un sentito ringraziamento va alla dott.sa Clara Levrieri e al dott. Giuliano Veneziani.

1. Introduzione

La normativa dell'ISEE – introdotta con il d.lgs. 109/98 e successivamente modificata attraverso il d.lgs. 130/00 – ha come scopo principale la realizzazione di criteri uniformi negli strumenti di *means testing* applicati alle politiche di welfare. L'enorme disomogeneità nei criteri di accesso alle prestazioni, riscontrata sia a livello nazionale sia nella prassi degli enti locali era la principale giustificazione dell'istituzione del c.d. *riccometro*.

La scelta di procedere con gradualità ha però indotto a non applicare l'ISEE ai trasferimenti monetari dell'INPS, come l'assegno al nucleo familiare, l'integrazione delle pensioni al minimo, la pensione sociale, ecc., tranne che nel caso di due programmi come l'assegno per nuclei con almeno tre minori e l'assegno di maternità. Nella pratica ciò ha fatto sì che la sperimentazione del nuovo strumento di selettività sia principalmente avvenuta a livello locale, dove l'ISEE 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.

L'impostazione iniziale dell'ISEE era improntata ad una larga autonomia degli enti erogatori nella scelta dei criteri applicativi. Successivamente il legislatore si è orientato verso una definizione rigida dello strumento di selettività (Tangorra e Izzi, 2000), sancita dal decreto legislativo 130/00 e da successivi decreti attuativi, sebbene ancora devono essere emanati i provvedimenti relativi all'applicazione dell'ISEE nel caso delle prestazioni di natura socio-sanitaria rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti e quelli inerenti l'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.

Studi recenti (Tangorra e Sestito, 2004) attestano come, sebbene attualmente solo il 10 per cento della spesa di welfare italiana è erogata sulla base di una qualsiasi prova dei mezzi e solo il 4 per cento sulla base dell'ISEE, l'utilizzo di questo strumento stia crescendo notevolmente nel tempo. Se si osserva il numero di famiglie a cui viene richiesta la dichiarazione ISEE per ottenere prestazioni sociali, le dichiarazioni uniche sostitutive (DSU) registrate dal sistema informativo ISEE presso l'INPS sono state poco più di due milioni nel 2002, quasi tre milioni nel 2003, oltre 4 milioni nel 2004, coinvolgendo quindi oltre 11 milioni di individui.

Ma anche sotto il profilo del campo di applicazione l'ISEE sta diventando una realtà importante: dal 2003 questo strumento è utilizzato come criterio di accesso alla tariffa sociale per la fornitura di energia elettrica ai clienti domestici, ampliando quindi l'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).

L'importanza attribuita all'ISEE e la necessità di una riflessione sull'uso di questo strumento, cresce ulteriormente se si tiene conto della composizione delle prestazioni. Tra quelle regolate dall'ISEE, dal 2002 al 2004 è rimasta praticamente invariata la quota relativa alle prestazioni legate al diritto allo studio universitario (tra il 12 e il 15 per cento del totale, dal 2002 al 2004), ma si è assistito ad un aumento della quota relativa

al welfare locale, passato dal 35 al 55 per cento, a scapito del welfare nazionale, ridottosi dal 50 al 33 per cento.

In un contesto di diffusione dell'utilizzo della prova dei mezzi a livello decentrato, e quindi in presenza di meccanismi decisionali, di risorse e di norme regolamentari diverse per cittadini residenti in ambiti territoriali differenti, appare quanto mai necessario fare in modo che la selettività operata dalla prova dei mezzi risulti *efficiente* e rispettosa dei criteri di *equità orizzontale e verticale*.

Il requisito di *efficienza* richiede che la prova dei mezzi sia in grado di determinare in maniera quanto più veritiera possibile la reale situazione economica del richiedente e dei suoi famigliari, mettendo così in grado l'erogatore della prestazione di discriminare i richiedenti rispetto all'idoneità a beneficiare del programma e a richiedere ad ogni beneficiario un livello di compartecipazione al costo coerente con il suo livello di benessere. Nel contempo, una prova dei mezzi efficiente, deve essere in grado di prevenire ed evitare fenomeni di inclusione nelle aree di esenzione dalla compartecipazione di soggetti non aventi diritto (falsi positivi) o di esclusione di persone potenzialmente idonee a ricevere la prestazione (falsi negativi).

Il rispetto del criterio di *equità orizzontale* presuppone che nel contesto della prova dei mezzi, individui o nuclei famigliari con la stessa situazione economica equivalente siano entrambi idonei o inidonei a beneficiare della prestazione e tenuti a compartecipare all'eventuale costo in maniera identica.

L'*equità verticale* prevede che all'aumentare del parametro di condizione economica equivalente, diminuisca la probabilità di accesso ai benefici e l'eventuale quota di compartecipazione al costo aumenti.

L'obiettivo di questo studio è quello di analizzare l'attuale struttura dell'ISEE, proponendo correttivi al metodo di calcolo dello strumento, in modo da conferire alla prova dei mezzi un maggiore successo nel garantire – all'interno di un quadro di universalità del diritto alle prestazioni, così come enunciato dalla legge quadro sull'assistenza sociale (l. 328/00) – il raggiungimento dei tre obiettivi sopra citati.

La ricerca è strutturata come segue: la sezione 2 si occupa del quadro normativo di riferimento e dei problemi di definizione dell'indicatore, con particolare attenzione alla titolarità (nazionale o decentrata) dello strumento.

Nella sezione 3 si propongono quattro modifiche alla struttura attuale dell'ISEE, concernenti la valutazione del patrimonio mobiliare e immobiliare, il trattamento dei figli minori e dei portatori di handicap.

Una simulazione degli effetti delle modifiche è effettuata nella sezione 4 utilizzando la banca dati dei beneficiari di edilizia residenziale pubblica (ERP) della provincia di Parma.

La sezione 5 conclude la ricerca.

2. Il quadro normativo e i problemi di definizione dell'indicatore

A seguito delle modifiche apportate dal D.Lgs 130/00 al D.Lgs 109/98, l'indicatore della situazione economica viene calcolato secondo lo schema riportato nella tabella 1.

Sebbene le modifiche apportate dal d.lgs. 130/00 abbiano reso molto rigidi i criteri

di determinazione della situazione economica equivalente da parte degli enti erogatori di prestazioni sociali e assistenziali, il quadro normativo all'interno del quale si situa la disciplina dell'ISEE è assai incerto, come hanno già avuto modo di segnalare Baldini, Bosi e Colombini (2004).

Determinare quale livello di governo sia titolare dell'ISEE non è un mero esercizio giuridico di assegnazione delle competenze formali, ma è un fattore importante per potere definire gli spazi all'interno dei quali possono essere operati dei correttivi.

Il punto di riferimento iniziale per analizzare il problema è senz'altro la legge quadro sull'assistenza sociale (L.328/00), che sebbene sia intervenuta successivamente ai due decreti legislativi che hanno istituito l'indicatore, è molto chiara in materia di ISEE. Infatti, l'art. 25 di detta legge, "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."

La legge 328/00 opera un forte decentramento delle funzioni di assistenza sociale, all'interno di un contesto nazionale che determina i Livelli essenziali di prestazioni (LEP) che devono essere rispettati su tutto il territorio nazionale. Tale meccanismo è formalizzato dall'art.9 della L.328/00, che 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; b) individuazione dei livelli essenziali ed uniformi delle prestazioni."

Per quale motivo la disciplina dei LEP si intreccia con quella dell'ISEE? La risposta va trovata nel fatto che una parte rilevante dei servizi di cui si dovranno definire i LEP contengono un grado di compartecipazione al costo da parte del cittadino (si pensi ad esempio ai programmi per la non autosufficienza), che dovrà essere realizzata nel rispetto di principi di equità, per i quali è necessario richiedere la prova dei mezzi.

Ad oggi, però, l'art. 9 non ha avuto attuazione¹. Sia pur nel vuoto legislativo, appare però chiaro che se i LEP devono essere rispettati su tutto il territorio nazionale in modo da garantire equità, e che se l'equità dipende in parte dai criteri di determinazione dell'eventuale compartecipazione al costo, la disciplina della prova dei mezzi troverebbe appropriata collocazione all'interno delle competenze dello Stato.

Questa conclusione potrebbe però essere messa in dubbio da altri importanti elementi operanti sul piano normativo. L'articolo 117 della Costituzione, nella sua nuova versione del 2001, pone la materia dei "servizi sociali" nella competenza

¹ I LEP dovevano essere definiti con un regolamento del governo ad oggi mai emanato; successivamente, ai sensi della Legge Finanziaria 2003, la lacuna avrebbe dovuto essere colmata da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, anche questo mai emanato.

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”*.

Il testo costituzionale, contrariamente alle conclusioni poc'anzi raggiunte, potrebbe quindi ammettere soluzioni alternative che non necessariamente implicano un intervento a livello centrale nella definizione delle modalità con cui a livello regionale viene utilizzata la prova dei mezzi. È indubbio che l'assenza di indicazioni di indirizzo da parte del legislatore e del governo aprono la strada a differenziazioni nei comportamenti e nelle interpretazioni su questa materia.

È il caso della Regione Lombardia, che ha progettato (senza però che nessun iter legislativo sia ancora cominciato) l'istituzione di un ISEE regionale, che si differenzia da quello nazionale per numerosi aspetti riguardanti tra l'altro il campo di applicazione, il reddito, il patrimonio, il nucleo familiare e l'utilizzo della banca dati nazionale dell'INPS (Busilacchi e Pesaresi, 2005).

Cambiamenti effettivi sono invece stati apportati dalla Regione Val d'Aosta, che con una Delibera della Giunta Regionale dell'ottobre 2003, ha apportato modificazioni alla definizione delle componenti reddituale e patrimoniale dell'ISEE e ha fatto integrazioni alle maggiorazioni della scala di equivalenza.

Se la disciplina sui LEP della legge 328/00 e il nuovo art. 117 della Costituzione non riescono a dare una risposta univoca circa la titolarità dell'ISEE, vi sono altri due importanti aspetti che, se presi in considerazione, possono essere d'aiuto nel dirimere la questione.

In primo luogo, non è da dimenticare che l'assistenza sociale si configura come una parte importante dell'attività redistributiva dello stato. La teoria economica è concorde nell'attribuire la redistribuzione al livello centrale dello stato, pur ammettendo livelli di intervento decentrati.

Secondariamente, anche la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, che è stata organo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel IV rapporto sull'ISEE, ha affermato che l'ISEE, essendo uno strumento introdotto da una legge dello Stato che attiene alla disciplina delle funzioni dei Comuni e delle Province, è materia di esclusiva competenza dello Stato e non può essere materia di legislazione concorrente da parte delle regioni.

Occorre inoltre tenere presente che l'ISEE è un indicatore del benessere che ha la finalità di assicurare maggiore equità e uguaglianza alle politiche redistributive. La tentazione di utilizzare l'ISEE come strumento di selezione per l'accesso alle prestazioni universalistiche, come previsto dalle proposte di legge di alcune regioni, che estendono l'ISEE alle prestazioni sanitarie, è forte anche in virtù della riduzione delle risorse nei bilanci pubblici, o per realizzare maggiori entrate, ma rappresenta un uso distorto dello strumento.

Queste ulteriori considerazioni, fanno dunque propendere per un'interpretazione della prova dei mezzi come strumento per ottenere equità a livello nazionale. L'utilizzo crescente che viene fatto dell'ISEE a livello locale, quindi, deve avvenire all'interno di regole di applicazioni uniformi, alle quali non si può derogare e dove agli enti erogatori può essere data l'opportunità di operare la selettività utilizzando criteri supplementari all'ISEE ma che non lo modifichino.

Il moltiplicarsi d'indicatori diversi secondo i livelli istituzionali coinvolti, oltre a produrre un aggravio burocratico che penalizza gli utenti, e a determinare un costo crescente per la gestione dell'intero sistema, metterebbe in discussione l'unicità a livello nazionale della prova dei mezzi come strumento per la determinazione oggettiva e uniforme della condizione economica dei richiedenti prestazioni assistenziali.

3. Una proposta di modifica dell'ISEE

L'attuale impianto dell'ISEE contiene elementi positivi, quali il computo dei valori patrimoniali, in un'ottica di valorizzazione di elementi di benessere generalmente non ricompresi nel reddito, o come l'utilizzo di una scala di equivalenza pragmatica e scientificamente supportata. Tuttavia, sin dal momento della sua istituzione il dibattito sul metodo di calcolo dell'ISEE ha registrato diverse proposte di correzione (si veda ad esempio Bosi, 2000). L'esperienza applicativa degli ultimi anni ha fatto definitivamente emergere la necessità di alcuni correttivi per rendere l'indicatore più rispondente all'esigenza di segnalare una condizione economica più veritiera possibile e al contempo misurata rispettando i requisiti di equità.

In particolare appaiono di rilevanza i problemi legati alla casa di abitazione, al patrimonio mobiliare, le maggiorazioni alla scala di equivalenza per il nucleo familiare con minori o invalidi a carico. Tali elementi verranno esaminati singolarmente nel proseguo del presente studio.

3.1 La valutazione della casa di abitazione

Uno degli elementi che contraddistinguono l'ISEE rispetto ai precedenti sistemi di determinazione della situazione economica è rappresentato dalla valutazione del patrimonio del nucleo familiare del richiedente il beneficio. Due fattori giustificano questa scelta: in primo luogo il patrimonio è tradizionalmente considerato nella letteratura economica un indicatore di capacità contributiva autonomo rispetto al reddito, in quanto fonte di prestigio sociale e di sicurezza economica; secondariamente, l'inclusione del patrimonio nella situazione economica può compensare le informazioni reddituali di particolari categorie di contribuenti, spesso inattendibili a causa di fenomeni di evasione ed elusione fiscale.

La normativa vigente prevede una franchigia per la casa destinata ad abitazione, considerata un bene primario da escludere dal computo della capacità contributiva di un soggetto, quantomeno entro limiti ritenuti meritevoli di tutela. Per realizzare condizioni di equità nei confronti di coloro che non abitano in immobili di proprietà, in molti casi perché non dispongono di alcun patrimonio immobiliare, alla franchigia per l'abitazione principale viene affiancata una franchigia per le spese di affitto.

Attualmente la detrazione massima per la casa di proprietà è doppia rispetto a quella massima per i canoni di locazione (il 20% di 51.465,71 euro, ossia 10.293,14 euro

contro 5.146,57). La ragione di questo diverso trattamento è rinvenibile nella scarsa “liquidabilità” dell’investimento casa², ma produce un risultato indesiderabile sotto il profilo dell’equità, riducendo in maniera sensibile il ruolo correttivo della componente patrimoniale nella valutazione dell’ISEE. Una riduzione del rapporto di 1:2 tra la detrazione del canone di affitto e quella per l’abitazione principale ad un rapporto di 1:1,5 potrebbe tutelare ugualmente i proprietari dai problemi di liquidazione del patrimonio, ma nel contempo ridurrebbe il vantaggio relativo degli stessi nei confronti degli affittuari, rassegnando peso alla componente patrimoniale.

Inoltre, tale situazione soffre di un problema di tipo contingente assai importante, ossia l’adeguamento delle franchigie per l’affitto a valori più attuali rispetto a quelli contenuti nel decreto legislativo 130/2000, considerando l’evoluzione dei prezzi e le dinamiche riscontrate negli ultimi 6 anni nel mercato immobiliare. L’urgenza di una maggiore attinenza dei valori delle franchigie ai valori correnti è confermata dalle disposizioni del comune di Roma, che ha previsto nel caso delle prestazioni sociali per gli anziani, franchigie pari a 77.470 euro per la casa di abitazione e di 6.204,57 per le spese di locazione (Lanzoni, 2004).³

Seguendo questa linea, si propone di portare la detrazione massima per il canone di locazione da 5.146,57 a 8.000 euro⁴.

Operativamente, la riduzione del rapporto tra i due tipi di franchigia e il contestuale aumento della detrazione massima delle spese di locazione, genererebbero un nuovo sistema di franchigie per l’abitazione consistente in una detrazione massima per i canoni di locazione pari a 8.000 euro e ad una detrazione per l’abitazione di proprietà fino a 60.000 euro, che si trasforma in una detrazione effettiva di 12.000 euro (il 20% della detrazione massima).

Questa proposta, sebbene in grado di assicurare maggiore equità, appare ancora

² Tale motivazione è stata messa sotto accusa dalla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (2001), secondo la quale difficoltà di liquidazione del patrimonio 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 proprio per questo non del tutto liquidabile.

³ È da sottolineare come il comune di Roma ha attuato queste modifiche all’ISEE nazionale in base al dettato dell’art.3 del d.lgs. 109/98, che prevede per gli enti erogatori la possibilità di utilizzare accanto all’ISEE “criteri ulteriori di selezione dei beneficiari”. Tuttavia, la modifica delle franchigie appare non tanto un ulteriore criterio di selezione, bensì, una modalità integrativa di valutazione. L’opportunità di introdurre modalità integrative, con riguardo proprio al concorso delle componenti patrimoniali, era presente nella prima versione dell’art.3, ma è stata abolita dalla nuova versione dello stesso, introdotta con il d.lgs. 130/00.

⁴ Le cifre proposte corrispondono alla detrazione proposta dalla Regione Lombardia nel suo disegno di costituzione dell’ISEE regionale. Essendo il mercato immobiliare lombardo il più dinamico in Italia e quello che presenta prezzi di acquisto e locazioni più alti, tale valore può essere ritenuto valido come detrazione a livello nazionale.

“compromissoria”, ma ha il merito di una facile e immediata implementazione.⁵

3.2 La valutazione del patrimonio mobiliare

Un ulteriore problema di valutazione del patrimonio riguarda la componente mobiliare. Come si è detto, dal valore complessivo del patrimonio mobiliare si detrae una franchigia di 15.493,70 Euro, considerando implicitamente tale somma come “risparmio precauzionale”: in quest’ottica l’adozione della franchigia appare del tutto appropriata. Sebbene i diversi rapporti della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica sottolineavano il fatto che l’esistenza di franchigie patrimoniali non trova giustificazioni particolarmente forti, quella della tutela del risparmio appariva come una delle più robuste, anche se il rapporto segnalava come il livello di tale deduzione – pari a 30 milioni di vecchie lire – appare eccessivamente alto.

È però da rilevare la riluttanza da parte dei dichiaranti – segnalata da molti enti autorizzati a ricevere le DSU – a esplicitare il proprio patrimonio mobiliare, da molti considerato come una posta della propria situazione economica che non deve fare parte dell’ISEE in quanto intesa come risparmio meritevole di tutela.

Ad esempio, da una analisi compiuta sui dati del Comune di Roma per il 2002 (Commissione Tecnica Spesa Pubblica, 2003) risulta che circa la metà dei nuclei ha dichiarato di non possedere alcun patrimonio mobiliare, mentre solo il 12,4 per cento ha dichiarato patrimoni superiori a 30 milioni. A livello nazionale, il Rapporto ISEE 2004 sottolinea come la quota di famiglie che dichiara un patrimonio mobiliare positivo è di meno del 3% nel Mezzogiorno, di circa il 20% nel Centro e il 50% nel Nord.

Sicuramente un ruolo importante in questo problema è giocato dalla scarsa deterrenza dei controlli. È però evidente che l’abbandono della franchigia, o una sua diminuzione, rischia di accentuare il problema delle dichiarazioni mendaci.

Una soluzione alternativa potrebbe essere quella di franchigie differenziate o per fasce di età o per tipologia di servizio richiesto. La prima soluzione richiederebbe però studi approfonditi sul livello di risparmio precauzionale per fasce di età, un problema assai difficile da gestire se si tiene in conto la relazione tra il risparmio e il reddito conseguito e tra risparmio e rischi che devono essere fronteggiati. La seconda opzione appare più praticabile, ma aprirebbe un varco alla possibilità per i singoli enti erogatori

⁵ Altre soluzioni, pur andando in direzione di una maggiore oggettività del parametro, a discapito dell’arbitrarietà che condiziona la disciplina attuale, richiedono maggiori approfondimenti e tempi maggiori di implementazione. La Commissione Tecnica Spesa Pubblica (2002) ha fatto notare che un criterio oggettivo consisterebbe nel detrarre dalla valutazione della situazione economica non la casa di proprietà, bensì il costo dell’abitazione. Ciò però richiede un approfondimento su quale tipo di costo si vuole prendere in considerazione tra una ampia gamma di opzioni che contiene, tra gli altri, i costi di ammortamento dell’immobile, i costi di manutenzione ordinaria, il “costo opportunità” di abitare l’immobile piuttosto che trarne reddito affittandolo. Inoltre, molte di queste opzioni, richiedono a monte un’opera di correzione dei valori catastali degli immobili. Tale correzione, peraltro richiesta anche in altri ambiti, appare però difficile e di implementazione di non breve termine.

di calcolare un proprio indicatore della situazione economica, vanificando quindi l'obiettivo di avere un indicatore di situazione economica uniforme sul territorio nazionale.

Tenendo conto delle problematiche esposte, la soluzione qui prospettata consiste nell'elevare a 20 mila euro la franchigia per il patrimonio mobiliare, così da tutelare maggiormente il risparmio precauzionale (adeguandolo a valori più alti rispetto a quelli stabiliti dal d.lgs.109/00), aumentando contestualmente dal 20 al 30 per cento la percentuale di patrimonio mobiliare in eccesso che viene computata nell'ISE.

Come si può vedere dal grafico 1, questa nuova metrica consente di non computare alcun patrimonio quando esso risulta essere inferiore a 20 mila euro, e di computare un valore inferiore a quello previsto dalla normativa vigente quando il patrimonio è inferiore ai 29 mila euro. Tale riforma, quindi, consente di imputare a persone con patrimoni medio-bassi un indicatore della situazione patrimoniale inferiore, e di imputare a soggetti con patrimoni più alti un indicatore della situazione patrimoniale maggiore rispetto a quanto avviene attualmente.

Due vantaggi potenziali potrebbero derivare da questa proposta. In primo luogo, l'innalzamento della franchigia potrebbe incentivare a dichiarazioni più veritiere della propria situazione economica. Secondariamente, la nuova metrica consentirebbe un maggior peso all'interno dell'ISEE dei patrimoni più elevati, rafforzando così l'obiettivo di utilizzare il patrimonio come indicatore di capacità contributiva e come elemento di informazione supplementare rispetto al reddito, spesso sottodimensionato a causa di fenomeni elusivi.

3.3 Il trattamento degli invalidi e dei figli minori

La scala di equivalenza adottata dalla normativa ISEE considera implicitamente ogni componente il nucleo familiare come fosse un adulto, prevedendo quindi valori identici per soggetti di età diversa. Tale scelta, finisce con il trattare allo stesso modo, ad esempio, due nuclei familiari di tre componenti sebbene uno sia composto da una coppia ed un bambino al di sotto di sei anni e l'altro da una coppia e un figlio maggiorenne (adulto) o un anziano. Intuitivamente appare iniquo non tenere conto della diversa struttura dei bisogni di un bambino rispetto a quella di un adulto o di un anziano. Inoltre, attribuire ad un bambino un peso uguale a quello di un maggiorenne rappresenta un trasferimento implicito a favore di una tipologia familiare situata ad uno stadio del ciclo di vita che giustifica attenzioni diverse da quelle di una famiglia di recente composizione. A conferma di ciò, una ricerca di Atella e altri (1999) dimostra che in un nucleo familiare composto da una coppia senza figli, l'aggiunta di un minorenni comporta un aggravio di costo pari al 38 per cento in più rispetto a quello di un adulto equivalente. Se il minorenni avesse un'età inferiore a 5 anni, il maggior costo sarebbe pari al 28 per cento. Analogamente, un familiare anziano costituirebbe un costo supplementare del 52 per cento.

Nella scala ISEE, invece, si definisce il costo di un componente generico e lo si utilizza per stimare indifferentemente il costo di un bambino o di un qualsiasi membro in base al numero di membri elevato alla 0,65.

Il confronto tra le stime econometriche e la scala di equivalenza a elasticità costante dell'ISEE mostra l'errore potenziale che si può commettere nella stima del costo di un

bambino o di un minorenne, se questa viene approssimata con la stima del costo di un componente generico. La scala di equivalenza adottata dalla normativa ISEE distingue una famiglia da un'altra solo in base alla loro dimensione quantitativa. Per tenere conto in qualche modo della dimensione "qualitativa" sono previste alcune maggiorazioni per casi particolari:

- maggiorazione pari a 0,2, in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori e per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa
- maggiorazione di 0,5, per ogni componente con handicap psicofisico permanente o invalidità superiore al 66 per cento. A tali soggetti sono equiparati anche i mutilati e gli invalidi di guerra e gli invalidi per servizio appartenenti a particolari categorie.

Tali maggiorazioni, sebbene giustificabili per l'obiettivo che vogliono perseguire, si caratterizzano per la diminuzione del loro effetto all'aumentare della numerosità del nucleo familiare, come si può vedere dalla tabella 2. In altre parole, a parità di situazione economica, l'effetto della maggiorazione, che dovrebbe ridurre l'ISEE della famiglia con invalidi o figli minori a carico rispetto alla famiglia "standard", decresce all'aumentare del numero di famigliari.

Ad esempio, una coppia con un figlio minore, vedrà ridotto il proprio ISEE dell'8,93% rispetto ad una coppia con un figlio maggiorenne. Ma nel caso di una coppia con due figli minori, la riduzione dell'ISEE scenderà al 7,52 per cento. Nel caso degli invalidi, una famiglia monoparentale presenterà un ISEE ridotto del 33,3 per cento nel caso l'unico membro sia invalido. Ma la riduzione scenderà al 24,15 per cento nel caso di famiglia di due persone (tabella 3).

Ciò rappresenta un controsenso nel momento in cui la maggiorazione ha per scopo la tutela dei figli minori, mentre nel caso dell'invalidità implica un minor peso attribuito all'invalido, sebbene la perdita di benessere dovuta alla patologia invalidante sia la medesima indipendentemente dal numero di famigliari presenti.

A tale scopo appare opportuna una revisione delle maggiorazioni.

Nel caso dei figli minori, la maggiorazione potrebbero essere modulata attribuendo 0,1 moltiplicato per il numero di minori a carico, fino ad un massimo di 0,4. In tal modo la riduzione dell'ISEE rispetto al caso standard, aumenta all'aumentare del carico familiare, in una logica coerente con la tutela delle famiglie più numerose e dei minori che ne fanno parte. La proposta e il vantaggio rispetto alla situazione vigente sono visibili nelle due ultime righe della tabella 3.

Nel caso dell'invalidità, il modo per attribuire la stessa riduzione ISEE rispetto al caso standard indipendentemente dalla numerosità familiare, potrebbe consistere nell'eliminazione della maggiorazione e nella sostituzione con una detrazione standard sulla situazione reddituale. Prendendo come punto di riferimento l'assegno di

accompagnamento per i ciechi civili e l'assegno di assistenza o la pensione di inabilità⁶, la detrazione per invalidità totale può essere fissata a 8 mila euro, mentre quella per invalidità superiore al 66 per cento viene fissato a 3 mila euro.

4. Una simulazione delle modifiche: la determinazione degli affitti ERP a Parma

Una simulazione degli effetti delle modifiche allo strumento ISEE è stata effettuata utilizzando la banca dati degli utenti e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) gestiti dall'Azienda Casa Emilia-Romagna (ACER) della Provincia di Parma.

La simulazione di una riforma dell'ISEE su una banca dati di questo tipo sconta due tipi di limite. Da una parte, il patrimonio immobiliare dichiarato nelle DSU presentate è inconsistente in quanto i criteri di ammissione all'ERP sono assai stringenti per quanto riguarda il possesso di immobili di proprietà⁷. Ciò non permette quindi di sperimentare gli effetti di una modifica della valutazione della casa di abitazione. Il secondo limite consiste nell'assenza dalla banca dati delle informazioni inerenti i nuclei famigliari esclusi dal beneficio poiché i loro indicatori di condizione economica o le altre caratteristiche della famiglia non consentivano l'accesso al servizio.

Tuttavia, tra i servizi di welfare locale, la locazione di abitazioni pubbliche è uno dei campi di applicazione dell'ISEE più significativo per il numero di utenti fruitori del servizio e per la diretta influenza della prova dei mezzi sulla quota di compartecipazione al costo richiesta al beneficiario.

4.1 La banca dati utilizzata

La banca dati utilizzata presenta i dati reddituali e patrimoniali, nonché i parametri necessari al calcolo del canone di 5506 famiglie inquiline di alloggi ERP nei 43 comuni della provincia di Parma nell'anno 2005.

La tabella 5 presenta le principali caratteristiche del campione preso in esame.

Il 90 per cento dei nuclei famigliari beneficiari hanno capofamiglia di cittadinanza italiana, mentre il 10 per cento hanno capofamiglia di altra cittadinanza. Quasi il 95 per cento delle famiglie ha un capofamiglia con titolo di studio pari alla scuola dell'obbligo, o senza alcun titolo di studio. Il 46 per cento delle famiglie (la maggioranza relativa) è composto di un solo membro, il 28,66 per cento da due membri, l'11,62 per cento da tre membri. Le rimanenti famiglie hanno tra i 4 e i 10 membri.

In conseguenza di questa struttura, il 76,32 per cento delle famiglie non ha figli e il 19,31 per cento ha un solo figlio. La presenza nelle case ACER di famiglie con almeno

⁶ L'assegno di accompagnamento per i ciechi civili, erogato dall'INPS, a luglio 2006 ammonta a dodici mensilità di euro 689,56, per un totale annuo di 8.274,72 euro. L'assegno di assistenza e la pensione di inabilità hanno un importo mensile di 238,07 euro, pari ad un importo annuo di 2.856,84 euro.

⁷ Tali criteri sono determinati dalla delibera 327/02 del Consiglio della Regione Emilia-Romagna.

due figli è quindi ridotta a poco più del 4 per cento dell'intera platea di beneficiari.

La presenza di uno scarso numero di figli è indotta anche dalla struttura per età delle famiglie beneficiarie: la classe modale di età del capofamiglia è 76-85 anni (23,01 per cento del totale). In complesso, oltre il 67 per cento delle famiglie ha capofamiglia di età superiore ai 55 anni. Ciò giustifica l'elevato numero di invalidi presenti nel campione (il 28,42 per cento delle famiglie ha almeno un membro portatore di handicap) e l'alto numero di pensionati: i capifamiglia che dichiarano di essere tali sono il 63,06 per cento del totale, seguiti da un 25,41 per cento di capifamiglia lavoratori dipendenti e da un 4,69 per cento di capifamiglia disoccupati.

Le famiglie che costituiscono il campione dichiarano un reddito complessivo ai fini IRPEF di 14.300 euro, un patrimonio mobiliare di 4.757 euro e un patrimonio immobiliare di 452 euro. Ovviamente, tali dati devono essere considerati tenendo in considerazione i problemi di veridicità delle dichiarazioni presentate, soprattutto per quanto riguarda le poste patrimoniali.

Un confronto con il dato nazionale è reso possibile dai dati desunti da Tangorra e Sestito (2004) dalla banca dati delle dichiarazioni sostitutive curata dall'INPS per l'anno 2003. A livello nazionale il reddito medio è di 14.936 euro, mentre nel Nord-Est sale a 22.626 euro. Il totale del patrimonio dichiarato, a livello nazionale è di 14.705 euro, nel Nord-Est è di 18.754.

Il valore ISEE medio del campione preso in considerazione è di 8.859 euro, un dato in linea con il dato nazionale per il 2003 che ammonta a 8.121 euro, ma sensibilmente inferiore al dato delle DSU presentate nel Nord-Est d'Italia (10.646 euro). Il valore ISEE mediano ammonta a 7.677 euro, contro un valore di 6.374 euro a livello nazionale e di 8.566 euro nel Nord-Est.

Solo il 7,7 per cento degli utenti presenta un ISEE nullo, contro l'11 per cento della banca dati INPS, ma questa differenza risente dell'eliminazione dal campione ACER di molti utenti presentanti dei *missing values*.

Il 52,83 per cento dei nuclei familiari sottoscrittori delle DSU dichiara di non possedere alcun patrimonio. Ricci (2004), analizzando la banca dati INPS per l'anno 2003, calcola che a livello nazionale questa percentuale è del 40 per cento.

Le forti differenze sono in larga parte attribuibili alle caratteristiche delle due banche dati. La banca dati ACER contiene i dati di famiglie richiedenti una prestazione in particolare, quindi con caratteristiche economiche e demografiche molto più omogenee rispetto a quelle delle famiglie della banca dati INPS, che contiene i dati di richiedenti una gamma larga ed eterogenea di prestazioni.

4.2 I risultati della simulazione: ISEE vigente vs. ISEE modificato

I risultati del passaggio dall'ISEE vigente all'ISEE modificato sono riassunti nella tabella 6, che mostra la variazione dell'ISEE medio per ogni categoria presa in.

In totale, il 18,56 per cento delle famiglie consegue un ISEE più basso con la riforma proposta rispetto a quello vigente, mentre il 24,66 per cento di esse consegue un ISEE maggiore. Il passaggio dall'ISEE vigente a quello modificato attribuisce i vantaggi più consistenti alle famiglie con capofamiglia laureato (-14,95 per cento in media), lavoratore autonomo (-8,60 per cento), casalinga (-6,56 per cento) e alle

famiglie con quattro o tre figli minori (-5,19 e -4,34 per cento rispettivamente).

Gli svantaggi maggiori sono a carico delle famiglie con invalidi (+3,72 per cento), di quelle con capofamiglia analfabeta (+3,61 per cento), ultraottantacinquenne (+2,96 per cento), delle famiglie con un solo figlio minore (+2,71 per cento).

Le famiglie dove la percentuale di avvantaggiati supera quella degli svantaggiati, ossia quelle per le quali – al di là dei valori medi sopra citati – la riforma proposta appare vantaggiosa sono quelle con capofamiglia laureato, di età compresa nella fascia 26-35 anni, lavoratore autonomo o casalinga, le famiglie monocomponente o con più di 6 membri, le famiglie con almeno 3 figli minori.

Al contrario la percentuale di svantaggiati è maggiore di quella degli avvantaggiati per tutti i livelli di istruzione del capofamiglia (ad eccezione dei laureati), nelle famiglie con capofamiglia di età superiore ai 35 anni, di condizione occupazionale lavoratore dipendente, co.co.pro o pensionato. Gli svantaggiati dalla riforma sono maggiori degli avvantaggiati tra le famiglie di due, tre o quattro componenti e tra quelle con uno o due figli minori.

Nel complesso, i dati segnalano come il passaggio dall'ISEE vigente all'ISEE modificato rappresenti un miglioramento per le famiglie numerose (il vantaggio si riscontra a partire dalle famiglie di almeno tre membri ed è crescente al crescere della numerosità), con figli minori a carico, con capofamiglia in età lavorativa (36-55 anni), lavoratore dipendente o pensionato.

Al contrario, appaiono fortemente penalizzate le famiglie con capofamiglia vedovo (nel 92 per cento dei casi si tratta di donne, di cui il 65 per cento vivono sole), con basso livello di istruzione, pensionato, senza figli.

L'ISEE modificato quindi produce significativi effetti sulla valutazione della condizione economica. In particolare, il diverso metodo di calcolo del patrimonio mobiliare aumenta l'ISEE dei nuclei con capofamiglia pensionato o disoccupato, di età superiore ai 55 anni, con all'interno del nucleo un numero limitato di membri (uno o due sono i valori modali) e di figli minori.

La nuova scala di equivalenza a tutela dei minori “premia” il 70 per cento delle famiglie con almeno tre figli. Al contempo, tra le famiglie numerose, qui definite come quelle composte da almeno 5 membri, solo il 17,4 per cento viene danneggiata dall'ISEE modificato.

Menzione a parte merita il problema degli invalidi, che risultano penalizzati dal nuovo ISEE. In questo caso occorre tenere conto che nella simulazione è stata assegnata a tutti una detrazione di 3.000 euro sul valore ISE, a causa dell'impossibilità di distinguere invalidi parziali e totali. Se questa distinzione fosse stata possibile, questo dato sarebbe diverso e sicuramente meno penalizzante per la categoria.

4.3 L'utilizzo dell'ISEE nel metodo di calcolo del canone

Una volta calcolato per ogni famiglia utente ERP il nuovo indicatore ISEE, è possibile determinare i nuovi canoni di locazione applicati a ciascuna di esse.

Per illustrare tale verifica, è innanzitutto necessario esplicitare il modo in cui vengono calcolati i canoni di locazione.

Le delibere 395/02 e 485/03 del Consiglio dell'Emilia-Romagna hanno stabilito il quadro normativo per la determinazione dei canoni di edilizia residenziale pubblica (ERP) regionale.

Tale quadro prevede la ripartizione degli assegnatari in quattro aree (si veda la tabella 7):

- una fascia *di protezione* per i nuclei economicamente più deboli. Tale fascia è inserita all'interno di
- una *area di accesso* per determinare quali nuclei, tra quelli non ancora beneficiari ERP, possono essere ritenuti idonei
- una *area di permanenza* negli alloggi ERP
- una *area di decadenza*, all'interno del quale sono inseriti i nuclei con una condizione economica tale per cui il beneficio decade entro un periodo di tempo prestabilito.

A tali aree (che si basano su limiti ai valori ISE e ISEE), corrispondono altrettanti diversi modi di determinazione del canone annuo dell'alloggio. Ai nuclei in fascia di protezione si applica un canone di tipo "sociale" calcolato come percentuale (x nell'equazione che descrive il metodo di calcolo del canone) massima dell'ISE della famiglia. All'interno di questa fascia è istituito un canone minimo che deve essere comunque pagato anche se dalla valutazione della condizione economica risultasse un canone inferiore o nullo. Per i nuclei appartenenti all'area di accesso si determina un canone "misto" che tiene conto, oltre che dei parametri oggettivi riferiti all'alloggio, anche di una percentuale y della componente ISE. Ai nuclei appartenenti all'area di permanenza si applica un canone "oggettivo" che tenga conto delle condizioni dell'alloggio assegnato. Tale metodo di calcolo da luogo ad un canone "maggiorato" (M) per coloro che si trovano nell'area della decadenza. I parametri stabiliti dalla legge regionale per la determinazione dei canoni nelle diverse aree sono riassunti in tabella 7.

In ognuno di questi casi, con l'eccezione dell'area di decadenza, il canone non può superare una percentuale del valore ISE della famiglia, con l'obiettivo di conseguire canoni equi in relazione alla capacità reddituale dei nuclei assegnatari⁸.

Una volta stabiliti questi criteri-guida, il canone C è determinato in base all'equazione

$$C = x \cdot ISE \text{ per gli utenti in fascia di protezione}$$

⁸ La ragione per cui il tetto al valore del canone di locazione è commisurato al valore ISE piuttosto che al valore ISEE, non tenendo quindi conto della numerosità familiare, risponde all'idea di limitare il canone ad una frazione delle effettive risorse economiche della famiglia e non ad un indicatore di equivalenza. Tale soluzione, al pari di quella per la determinazione delle aree di appartenenza, basata su un uso congiunto di ISE e ISEE appare debole sotto il profilo teorico, e risponde probabilmente alla necessità di evitare modifiche troppo profonde alla normativa precedente che teneva in considerazione soprattutto i valori reddituali.

Tuttavia, sul piano giuridico, l'utilizzo dell'ISE accanto all'ISEE si configura come un criterio ulteriore di selezione previsto dall'ente erogatore, a norma dell'art.3 del d.lgs. 109/98, modificato dal d.lgs.130/00, e per questo motivo non può essere giudicato in contrasto con la normativa nazionale.

$C = \alpha \cdot \beta \cdot S + (y \cdot ISE) \leq x \cdot ISE$ per gli utenti in area di accesso

$C = \alpha \cdot \beta \cdot S \leq x \cdot ISE$ per gli utenti in area di permanenza

$C = \alpha \cdot \beta \cdot S \cdot M$ per gli utenti in area di decadenza

α è un coefficiente territoriale, variabile da 0,60 a 1,20, determinato dal comune in cui è sito l'immobile, differenziato eventualmente anche per le diverse zone del territorio comunale, in relazione alla tipologia del comune, alla popolazione residente, alla tensione abitativa, alla dimensione della domanda di ERP e ad altre variabili locali.

β è un coefficiente inerente l'alloggio, anch'esso variabile da 0,80 a 1,20, determinato dal comune in base allo stato di conservazione, alla tipologia e alla qualità del singolo alloggio.

S è un canone base espresso in euro/mq anno determinato con riferimento alla media dei canoni concertati in ambito regionale. Attualmente il valore base annuo del canone deve essere determinato dal comune nella banda 30-60 euro/mq annuo, per la determinazione dei canoni oggettivi, e nella banda 10-25 euro/mq annuo tenendo per la determinazione dei canoni misti. Nella scelta del valore preciso, il comune deve tenere in considerazione il valore di α .

Per la sola area dell'accesso, il prodotto dei tre fattori menzionati deve essere addizionato ad un valore ("parametro soggettivo") – stabilito dai comuni – pari ad una percentuale dal 3 al 6% del valore ISE dell'assegnatario.

4.3 Le ipotesi adottate

Al fine di rendere la banca dati completamente fruibile agli scopi della simulazione, si è reso necessario adottare delle ipotesi generali circa alcuni parametri utilizzati, in modo da supplire alle lacune informative derivanti dall'alto numero di comuni (43) che legiferano in merito ai parametri di calcolo del canone, alle sottofasce e alle condizioni particolari, che i singoli comuni possono applicare a determinati utenti in base a regolamentazioni precedenti della materia.

Si è deciso quindi di adottare i parametri di riferimento decisi dal Tavolo di Concertazione della Provincia di Parma⁹. Tali parametri recepiscono le indicazioni della legge regionale e istituiscono dei valori minimi e/o massimi all'interno dei quali possono situarsi i regolamenti comunali. Tali valori sono desumibili dalla tabella 8.

Nella tabella, i valori di prezzo/mq riferiti all'area di decadenza (contrassegnati da asterisco) rappresentano ipotesi arbitrarie decise in assenza di direttive in merito. Sempre per l'area della decadenza, in assenza di accordo, si è deciso arbitrariamente di fissare la maggiorazione al 30 per cento.

⁹ Il Tavolo di concertazione è formato dai 4 comuni capoluogo di altrettanti distretti socio-sanitari ossia Parma, Fidenza, Langhirano, Borgo Val di Taro e dai sindacati Sunia, Sictet, Uniat, Apia.

I criteri sopra elencati sono applicati sia nel calcolo della fascia (e del relativo canone) con ISEE vigente, sia nel calcolo con ISEE riformato.

Un ultimo criterio è applicato solo alla determinazione della fascia e del canone con ISEE riformato. Al solo scopo di determinare la fascia di appartenenza, la delibera 327/2002 del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna prevede un abbattimento del 20% del valore ISEE calcolato in base alle norme nazionali per i nuclei con presenza di un solo reddito da lavoro dipendente o da pensione e per i nuclei con reddito da sola pensione e presenza di almeno un componente di età superiore a 65 anni. Ritenendo che tale scelta non costituisca un criterio ulteriore di selezione dei beneficiari, bensì una (non ammessa) modalità integrativa di valutazione¹⁰, nella determinazione della fascia di ciascun utente per il calcolo dei canoni con l'ISEE modificato, si è scelto di non prendere in considerazione tale norma.

Ovviamente, le assunzioni adottate fanno sì che le fasce e i canoni calcolati nella simulazione possono non essere gli stessi attribuiti ai nuclei familiari nella realtà. Parallelamente, il monte-gettito non è il medesimo. Ma essendo lo scopo di questa simulazione quello di verificare come *ceteris paribus* i canoni variano al variare del parametro ISEE, e non di determinare le variazioni di gettito, le ipotesi adottate nulla tolgono alla valenza dei risultati ottenuti.

4.5 I risultati della simulazione: i nuovi canoni ERP

La variazione dei criteri di calcolo dell'ISEE ha come diretta conseguenza, innanzi tutto, la rideterminazione della fascia di appartenenza entro la quale si calcola il canone, e il calcolo di un nuovo canone annuale di affitto.

La tabella 9 mostra come, a seguito dell'adozione di un ISEE modificato, si verifichi una certa mobilità delle famiglie verso fasce più o meno vantaggiose rispetto a quella occupata con il calcolo dell'ISEE (e prima ancora dell'ISE) vigente. Sebbene all'interno delle fasce una larga maggioranza delle famiglie rimane nella posizione originaria (si va da un minimo del 65 per cento nell'area di decadenza ad un massimo del 87,99 per cento nell'area di permanenza), gli spostamenti appaiono di una certa rilevanza. Tra gli utenti originariamente in fascia di protezione, il 19,67 per cento passa ad una meno vantaggiosa fascia di accesso. Tra le famiglie che originariamente occupavano questa fascia, ben il 17,36 per cento passa alla fascia di permanenza canone misto mentre l'uno per cento si avvantaggia passando alla fascia di protezione. Tra gli utenti in fascia di permanenza l'8,41 per cento scende in una area inferiore. Nell'area della permanenza, l'8,40 per cento delle famiglie scende ad una fascia più bassa, mentre il 3,60% passa all'area di decadenza. In quest'ultima fascia, sono il 35 per cento le famiglie che traggono dal nuovo ISEE un vantaggio tale da passare ad una fascia di canone inferiore.

In sintesi, per ogni fascia originariamente occupata, la percentuale di avvantaggiati

¹⁰ Si veda a tale proposito la nota 3.

(ossia nuclei che scendono ad una fascia di canone inferiore) supera quella degli svantaggiati nelle due fasce più alte (area di permanenza e area di decadenza), mentre al contrario, nelle due fasce più basse gli svantaggiati superano, in percentuale, gli avvantaggiati.

La valutazione dei nuovi canoni è oggetto delle tabelle 10 e 11.

La tabella 10 mostra le tipologie familiari la cui percentuale di avvantaggiati supera quella degli svantaggiati, indipendentemente dai canoni medi. In totale, il 23,67 per cento delle famiglie vede il proprio canone diminuito, mentre il 28,33 per cento di esse sostiene un canone maggiore. Le tipologie familiari in cui il numero degli avvantaggiati supera quello degli svantaggiati sono quelle con un solo componente, quelle che registrano la presenza di invalidi all'interno del nucleo, quelle con capofamiglia nella fascia di età 56-65 e 76-85, lavoratore autonomo o co.co.pro, vedovo.

La tabella 11 mostra – per le classificazioni prese in considerazione – l'andamento dei canoni medi e le percentuali di famiglie avvantaggiate e svantaggiate dalla riforma. Il nuovo canone di locazione risulta mediamente più basso soprattutto per le famiglie con presenza di invalidi (-113,76 euro in media), quelle monocomponente (-93,91 euro), quelle con capofamiglia nella fascia di età 76-85 (-91,95 euro), le famiglie con capofamiglia vedovo/a (-89,21 euro) e quelle con capofamiglia lavoratore autonomo (-88,46 euro). Sebbene la grande maggioranza delle tipologie familiari prese in considerazione ottengono uno sgravio di costo (nel complesso ogni famiglia paga in media 27 euro l'anno), o al limite un pareggio, tra le tipologie che subiscono un aggravio di costo si osservano quelle con capofamiglia straniero (+21 euro annui), quelle con capofamiglia analfabeta (+18,04 euro) o con capofamiglia nella fascia 26-35 anni (+4,78 euro), nonché le famiglie di 4, 5, 6, 8 membri e quelle con almeno 4 figli minori.

4.6 Un commento ai risultati

La principale considerazione che emerge da questa analisi è che i meccanismi di tariffazione degli utenti di edilizia residenziale pubblica in Emilia Romagna sono tali che un miglioramento (peggioramento) dell'indicatore ISEE non implica un automatico innalzamento (abbassamento) del canone di locazione. Una lettura congiunta delle tabelle 8 e 11, visibile nella griglia di tabella 12 dimostra che oltre il 63 per cento delle famiglie vede aumentare o diminuire il proprio canone coerentemente con un aumento o una diminuzione del valore ISEE. Ma tra di esse, solo lo 5,09 per cento subisce un innalzamento di ISEE e canone, mentre il 58,19 per cento subisce l'effetto contrario. Le famiglie rimanenti si dividono in maniera quasi eguale tra chi, a fronte di un ISEE maggiore vede diminuire il proprio canone annuale (13,48 per cento) e chi invece osserva il fenomeno opposto (23,25 per cento).

Questo risultato è conseguenza principalmente di due fattori.

Il primo è l'utilizzo dell'ISE, quindi di un indicatore di condizione economica *assoluto*, a fianco dell'ISEE, che come già osservato è un indicatore di tipo *equivalente*, nella determinazione delle fasce. L'uso congiunto dei due indicatori per stabilire la fascia è tale per cui diversi nuclei, pur avendo un ISEE che gli consentirebbe di collocarsi in un'area bassa, a causa di un alto valore ISE rientrano in un'area più

superiore. Tale condizione riguarda 169 dei 583 nuclei famigliari inizialmente ricadenti nell'area della permanenza (il 28,9 per cento) ma che se non si tenesse in conto dell'ISE ricadrebbero in una più vantaggiosa area dell'accesso. Analogamente, 71 dei 100 nuclei inizialmente in area di decadenza, sarebbero collocati nell'area di permanenza se non si utilizzasse l'ISE.¹¹ Come si può osservare dalla tabella 13, che descrive questo sottoinsieme di famiglie, si tratta di famiglie che nel 63 per cento dei casi hanno un capofamiglia coniugato e nell'84 per cento dei casi lavoratore dipendente o pensionato. Ma soprattutto, nel 40 per cento dei casi si tratta di famiglie con più di 3 componenti e nel 22 per cento dei casi con più di due figli minori. L'utilizzo dell'ISEE modificato porterebbe a 93 su 815 (11,41 per cento) i nuclei ricadenti nell'area della permanenza piuttosto che in quella dell'accesso, e a 55 su 87 (63,21 per cento) quelli in area della decadenza che altrimenti sarebbero collocati nell'area della permanenza.

Il secondo fattore è rappresentato dalla presenza nelle formule di calcolo di elementi equitativi che, per quanto necessari ed essenziali nella determinazione della compartecipazione al costo di un servizio di welfare, risultano essere eccessivamente stringenti, con il risultato di limitare – a parità degli altri fattori – la “progressività” del canone rispetto alla condizione economica. A 837 dei 1584 nuclei appartenenti all'area dell'accesso (il 52,8 per cento) è attribuito un canone di valore uguale al canone massimo di 2.200 euro. Analoga situazione riguarda 280 famiglie sulle 583 inizialmente in area di permanenza (il 48 per cento), che pagano un canone di 3.200 euro.¹²

In definitiva, tramite la simulazione qui svolta risulta che il metodo di determinazione dei canoni ERP, nella sua componente di equità è assai rigido a cambiamenti nei criteri di valutazione della situazione economica e non è idoneo a garantire, a parità di elementi caratterizzanti l'alloggio, un livello accettabile di equità verticale tra i beneficiari. L'abbandono dei criteri ISE nella determinazione delle aree di canone permetterebbe senza dubbio una maggiore attinenza delle stesse alla condizione economica delle famiglie beneficiarie di alloggi popolari. Contemporaneamente, un miglioramento potrebbe essere ottenuto tramite una rimodulazione dei canoni massimi che potrebbero essere aumentati nel valore limite per ogni fascia e calcolati, per ciascuna utenza, come funzione lineare della condizione ISEE della famiglia, così da ottenere un maggiore livello di equità verticale tra beneficiari.

¹¹ L'utilizzo dell'ISEE modificato porterebbe a 93 su 815 (11,41 per cento) i nuclei ricadenti nell'area della permanenza piuttosto che in quella dell'accesso, e a 55 su 87 (63,21 per cento) quelli in area della decadenza che altrimenti sarebbero collocati nell'area della permanenza. Il calo numerico che si verificherebbe sarebbe in gran parte imputabile all'eliminazione dell'abbattimento del 20 per cento del valore ISEE per le categorie menzionate nella sezione 4.4, e quindi non direttamente alle modifiche apportate in sede di costruzione dell'indicatore.

¹² Con l'ISEE modificato e senza tenere conto dell'abbattimento del 20 per cento per le categorie indicate nella sezione 4.4, i nuclei nell'area di accesso che pagano il canone massimo diventerebbero 663 su 1981 (il 33,46 per cento), mentre nell'area della permanenza passerebbero a 189 su 815 (il 23,19 per cento).

5. Conclusioni

In questo paper si sono proposti alcune modifiche all'attuale disciplina dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). In particolare le modifiche proposte sono:

- Nuovo sistema di franchigie per l'abitazione principale, che prevede una detrazione massima per le spese di affitto pari a 8.000 euro e una detrazione per l'abitazione di proprietà fino a 60.000 euro, associata ad una valutazione del patrimonio immobiliare pari al 20 per cento.
- Elevamento a 20 mila euro della franchigia per il patrimonio mobiliare, con contestuale aumento al 30 per cento della percentuale di patrimonio mobiliare in eccesso che viene computata nell'ISEE.
- Maggiorazione della scala di equivalenza di 0,1 per ogni figlio minore a carico della famiglia, fino ad un massimo di 0,4.
- Eliminazione della maggiorazione sulla scala di equivalenza per la presenza di invalidi e sostituzione con una detrazione standard sulla componente reddituale pari a 8 mila euro per i casi di invalidità totale e a 3 mila euro per invalidità superiore al 66 per cento.

Tali modifiche sono state simulate sulla banca dati degli utenti di edilizia residenziale pubblica (ERP) della Provincia di Parma, così da verificare gli effetti di una modifica della normativa ISEE sui valori dell'indicatore e sui canoni di affitto applicati dall'Azienda Casa Emilia Romagna (ACER) ai beneficiari del servizio.

Il passaggio dall'ISEE vigente all'ISEE modificato produce un miglioramento (ISEE più basso) per le famiglie numerose, con figli minori a carico, con capofamiglia in età compresa tra 36 e 55 anni, lavoratore dipendente o pensionato. Un peggioramento (ISEE più alto) si riscontra invece per le famiglie con capofamiglia vedovo (soprattutto donne che vivono sole), con basso livello di istruzione, pensionato, senza figli.

L'analisi sulle fasce in cui sono suddivisi gli utenti di ERP mostra come la variazione dell'ISEE provochi una elevata mobilità da una fascia a quelle superiori o inferiori. In particolare, la percentuale di avvantaggiati (ossia nuclei che scendono ad una fascia di canone inferiore) supera quella degli svantaggiati nelle due fasce più alte (area di permanenza e area di decadenza), mentre al contrario, nelle due fasce più basse gli svantaggiati superano, in percentuale, gli avvantaggiati.

La formula di determinazione dei canoni, è basata sui parametri oggettivi degli alloggi (superficie, condizioni dell'alloggio, caratteristiche locali del settore immobiliare) associati a parametri equitativi (tetti al valore massimo del canone). La componente di equità appare robusta a cambiamenti anche rilevanti del parametro di condizione economica. I meccanismi di perequazione incorporati nella determinazione della tariffa sono tali che un miglioramento (peggioramento) dell'indicatore ISEE non implica un automatico innalzamento (abbassamento) del canone di locazione: solo il 5 per cento delle famiglie subisce un innalzamento del canone come conseguenza dell'innalzamento dell'ISEE, mentre il 58,19 per cento vede diminuito il proprio canone nonostante l'aumento dell'ISEE. L'utilizzo dell'ISEE assieme all'ISEE nella determinazione delle fasce e l'eccessiva compressione dei parametri riguardanti i canoni massimi sono i principali responsabili di questa situazione che compromette il livello di equità verticale nella compartecipazione al costo da parte degli utenti.

Questa ricerca lascia la strada aperta a ulteriori approfondimenti.

Rispetto all'ISEE, un'ulteriore discussione sui criteri di formazione dell'indicatore può essere una pista di studio che integra le considerazioni qui proposte, così come nuove riflessioni sull'utilizzo dell'ISEE negli altri servizi pubblici locali. Inoltre, le modifiche proposte possono essere simulate su una diversa banca dati in grado di fornire informazioni anche sugli esclusi dai benefici e di permettere di osservare in maniera approfondita il ruolo giocato dal patrimonio immobiliare.

Circa i criteri di calcolo dei canoni ERP, ulteriori ricerche possono essere dirette a proporre riforme della componente equitativa delle formule di calcolo in modo da ottenere livelli maggiori di equità verticale preservando gli attuali livelli di gettito dei canoni di affitto.

Bibliografia

Atella V., Caiumi A., Perali F. (1999), *Una scala di equivalenza non vale l'altra*, Materiali di discussione n. 269, Università degli Studi di Modena, Dipartimento di Economia Politica, Modena.

Baldini, M., Bosi, P., Colombini, S. (2004), *Efficacia selettiva dell'Ise nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena. Un'analisi con il modello di microsimulazione MAPP02mo-Capp*, Capp, working paper 456

Bosi, P. (2000), *La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'ISE*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia Politica, working paper 336.

Busilacchi, G., Pesaresi, F. (2005), *ISEE e strategie di compartecipazione ai costi nei servizi Ltc delle Regioni e dei Comuni*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2, pp. 217 – 252.

Commissione Tecnica Per la Spesa Pubblica, (2001-2003), *2°, 3°, 4° rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della situazione economica*, Ministero dell'Economia e Finanze, Roma.

Lanzoni, F. (2004), *L'applicazione dell'ISEE alle prestazioni sociali per gli anziani. Il caso del Comune di Roma*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2, pp. 217 – 227

Ricci, L. (2004), *Isee, un'analisi della misura e dell'efficacia della sua applicazione*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2, pp. 197 – 216.

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.

Tangorra, R., Sestito, P., (2005), *Rapporto ISEE 2004. Implementazione, popolazione e selettività dell'indicatore della situazione economica*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.

Tabelle e grafici

Tab. 1. Criterio di determinazione dell'ISEE (d.lgs. 109/98 e 130/00).

COMPONENTE REDDITUALE		COMPONENTE PATRIMONIALE	
= Reddito complessivo Irpef - deduzioni per l'affitto (fino a 5.165 euro) + r*attività finanziarie		= valore del patrimonio mobiliare - franchigia di 15.494 euro + valore del patrimonio immobiliare - 51.646 euro (o mutuo residuo) per abitazione di proprietà	
ISE = componente reddituale + 20% di componente patrimoniale ISEE = ISE / scala di equivalenza SCALA DI EQUIVALENZA			
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 ¹³		+0,5	
Entrambi genitori lavoratori		+0,2	

Tab. 2. Scala ISEE in presenza di invalidi o figli minori

numero di membri	1	2	3	4	5
A Scala ISEE standard	1	1,57	2,04	2,46	2,85
B Scala ISEE in presenza di invalido	1,5	2,07	2,54	2,96	3,35
Differenza % A-B	-33,33	-24,15	-19,69	-16,89	-14,93
C Scala ISEE in presenza di minori*	1	1,57	2,24	2,66	3,05
Differenza % A-C	-	-	-8,93	-7,52	-6,56

*famiglia con entrambi i genitori

¹³ Per ogni componente con handicap psicofisico permanente o invalidità superiore al 66%. A tali soggetti sono equiparati anche i mutilati e gli invalidi di guerra e gli invalidi per servizio appartenenti a particolari categorie.

Tab. 3. Scala ISEE per figli minori; proposta di modifica.

numero di membri	1	2	3	4	5
A Scala ISEE standard	1	1,57	2,04	2,46	2,85
C Scala ISEE in presenza di minori*	1	1,57	2,24	2,66	3,05
Differenza % A-C	-	-	-8,93	-7,52	-6,56
D Scala in presenza di minori (riforma)	1	1,57	2,24	2,76	3,25
Differenza % A-D	-	-	-8,93	-10,87	-12,31

* famiglia con entrambi i genitori

Tab. 4. Criterio di determinazione dell'ISEE (proposta).

COMPONENTE REDDITUALE	COMPONENTE PATRIMONIALE
= Reddito complessivo Irpef deduzioni per l'affitto (fino a 8.000 euro) deduzione per ogni soggetto invalido (8000 euro per invalidità totale, 3000 euro per invalidità superiore al 66%) + r*attività finanziarie	= valore del patrimonio mobiliare - franchigia di 20.000 euro + valore del patrimonio immobiliare - 60.000 euro (o mutuo residuo) per abitazione di proprietà
ISE = componente reddituale + 30% di patrimonio mobiliare + 20% di patrimonio immobiliare ISEE = ISE / scala di equivalenza SCALA DI EQUIVALENZA	
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	
Per ogni figlio minore	+0,1

Tab. 5. Statistiche descrittive del campione

	n.	%	Reddito Compl.	Patrim. mobiliare	Patrim. Immob.
Cittadinanza del capofamiglia					
italiana	4953	89,96	14246,35	5115,82	469,10
straniera	553	10,04	14781,89	1549,74	299,93
genere					
maschi	2249	40,85	16750,57	5255,39	493,28
femmine	3257	59,15	12608,08	4413,97	423,69
Livello di istruzione del capofamiglia					
non specificata	859	15,60	11373,22	2310,96	424,91
analfabeta	6	0,11	16429,00	2083,33	0,00
alfabeta senza titolo scuola dell'obbligo	2840	51,58	14097,49	5537,25	452,68
diploma	1500	27,24	15935,08	4833,85	425,73
diploma	292	5,30	16228,39	4037,67	573,26
laurea	9	0,16	21132,22	4722,22	3636,33
Stato civile del capofamiglia					
non specificato	221	4,01	10728,55	2961,54	460,11
celibe/nubile	1057	19,20	11271,07	5670,70	364,53
Coniugato	2100	38,14	17540,86	4655,29	515,51
Vedovo	1519	27,59	13342,56	5150,50	351,25
separato	510	9,26	12050,70	2520,60	614,89
divorziato	99	1,80	12151,61	6687,17	733,70
Numero di membri					
1	2521	45,79	9869,13	4650,79	360,99
2	1578	28,66	16587,74	6088,41	533,22
3	640	11,62	19937,62	4827,05	734,05
4	421	7,65	20152,41	3125,24	394,58
5	229	4,16	18662,48	1305,66	220,72
6	78	1,42	18492,68	1955,13	497,05
7	28	0,51	18072,29	250,00	450,79
8	10	0,18	21461,10	0,00	0,00
Numero di figli minori					
0	4202	76,32	12301,31	4712,07	420,30
1	1063	19,31	20191,19	5238,68	627,21
2	210	3,81	22166,80	3387,00	236,97
3	24	0,44	23733,17	4545,00	280,67
4	7	0,13	51228,14	928,57	0,00
Presenza di invalidi					
no	3941	71,58	14308,63	4174,44	379,52
si	1565	28,42	14278,75	6226,34	634,92
Età del capofamiglia					
< 25	28	0,51	9025,46	625,00	0,00
25-35	222	4,03	12641,45	1648,77	63,25
36-45	797	14,48	14769,40	2033,88	378,84
46-55	759	13,78	16753,60	3557,18	699,24
56-65	841	15,27	15834,54	5621,28	457,76
66-75	1256	22,81	13668,23	5590,90	545,91
76-85	1267	23,01	13116,70	6054,92	388,95
> 85	336	6,10	12164,40	6160,71	235,73
Fascia di appartenenza					
Fascia di protezione	3239	58,83	9060,20	2526,41	32,94
Area di accesso	1584	28,77	17834,62	5820,78	239,57
Area di permanenza	583	10,59	28944,43	10694,79	1038,50
Area di decadenza	100	1,82	42659,35	25574,66	13977,09
Condizione occupazionale del capofamiglia					
non specificato	27	0,49	587,74	0,00	0,00
lavoratore dipendente	1399	25,41	18879,36	3034,86	327,03
CIG, mobilità, lsu	2	0,04	14853,50	3500,00	0,00
CO.CO.PRO	9	0,16	13160,78	13777,78	156,22
Lavoratore autonomo	131	2,38	13561,82	3793,89	2028,92
Professionista	2	0,04	10843,00	0,00	0,00
Imprenditore	3	0,05	5274,00	1500,00	306,67
Disocc. / in cerca di occ.	258	4,69	4988,25	1356,59	112,46
pensionato	3472	63,06	13496,92	5863,74	431,64
casalinga	193	3,51	10919,54	3007,77	1223,05
studente	10	0,18	9046,80	2800,00	0,00
TOTALE FAMIGLIE	5506	100,00	14300,14	4757,66	452,11

Tab. 6. Variazione dell'ISEE dopo la riforma

	ISEE vigente (media)	ISEE Riform. (media)	Diff %	% avvantag.	% Svantagg.	% indiff.
Cittadinanza del capofamiglia						
italiana	9119,70	9141,63	0.24	19,71	26,21	54,09
straniera	6525,52	6341,49	-2.82	8,32	10,85	80,83
Genere						
maschi	9348,04	9302,59	-0.49	19,92	20,81	59,27
femmine	8521,57	8555,06	0.39	17,62	27,33	55,05
Livello di istruzione del capofamiglia						
non specificata	6335,42	6164,96	-2.69	18,04	17,11	64,84
analfabeta	8737,53	9053,97	3.62	0,00	33,33	66,67
alfabeta senza titolo	9249,40	9305,03	0.60	20,67	27,46	51,87
scuola dell'obbligo	9301,40	9315,33	0.15	15,07	24,00	60,93
diploma	9854,33	9855,28	0.01	17,12	23,29	59,59
laurea	20678,16	17587,61	-14.95	44,44	11,11	44,44
Stato civile del capofamiglia						
non specificato	6254,11	6090,61	-2.61	21,72	17,19	61,09
celibe/nubile	8647,82	8626,22	-0.25	19,02	20,81	60,17
Coniugato	8928,96	8876,95	-0.58	19,38	21,52	59,10
Vedovo	9803,57	9962,77	1.62	18,30	32,06	49,64
separato	7350,89	7219,95	-1.78	14,71	26,27	59,02
divorziato	8729,45	8729,00	-0.01	13,13	27,27	59,60
Numero di membri						
1	9468,61	9454,52	-0.15	17,97	17,02	65,01
2	8673,60	8751,19	0.89	22,43	39,42	38,15
3	9005,39	8956,31	-0.54	17,50	30,78	51,72
4	7892,30	7854,83	-0.47	14,01	18,29	67,70
5	6469,70	6413,16	-0.87	10,92	10,92	78,17
6	5848,79	5635,18	-3.65	17,95	7,69	74,36
7	5134,13	5019,61	-2.23	14,29	3,57	82,14
8	5358,43	5349,00	-0.18	10,00	10,00	80,00
Numero di figli minori						
0	8778,49	8719,61	-0.67	18,94	16,47	64,59
1	9236,68	9489,46	2.74	17,22	59,45	23,33
2	8460,46	8457,08	-0.04	12,38	14,29	73,33
3	7813,44	7474,72	-4.34	50,00	16,67	33,33
4	15498,28	14693,38	-5.19	71,43	0,00	28,57
Presenza di invalidi						
no	9463,46	9357,14	-1.12	7,10	13,85	79,04
si	7337,39	7609,49	3.71	47,41	51,88	0,70
Età del capofamiglia						
< 25	4355,37	4388,34	0.76	0,00	7,14	92,86
25-35	6987,61	6992,61	0.07	9,91	7,66	82,43
36-45	6957,84	6862,39	-1.37	11,92	18,57	69,51
46-55	8979,62	8856,38	-1.37	16,21	21,21	62,58
56-65	9626,30	9738,75	1.17	18,79	28,18	53,03
66-75	9257,98	9142,74	-1.24	22,21	25,96	51,83
76-85	9612,07	9723,00	1.15	20,68	28,57	50,75
> 85	8458,77	8708,85	2.96	24,70	31,25	44,05
Condizione occupazionale del capofamiglia						
non specificato	206,22	206,22	0.00	0,00	0,00	100,00
lavoratore dipendente	9906,94	9958,48	0.52	10,08	22,44	67,48
CIG, mobilità, lsu	7718,47	7718,47	0.00	0,00	0,00	100,00
CO.CO.PRO	7216,52	7358,76	1.97	11,11	33,33	55,56
Lavoratore autonomo	8274,30	7579,12	-8.40	16,03	13,74	70,23
Professionista	10843,00	10843,00	0.00	0,00	0,00	100,00
Imprenditore	5350,16	5264,48	-1.60	33,33	33,33	33,33
Disocc. / in cerca di occ.	2301,20	2213,35	-3.82	7,75	6,98	85,27
pensionato	9220,83	9254,43	0.36	23,10	28,00	48,91
casalinga	5476,97	5117,48	-6.56	18,13	15,54	66,32
studente	4558,10	4573,80	0.34	10,00	20,00	70,00
TOTALE FAMIGLIE	8859,16	8860,40	0.01	18,56	24,66	56,77

Tab. 7. Criteri regionali di determinazione del canone di affitto ERP

Area	Limite ISE	Limite ISEE	Tipo di canone	Canone base (euro/mq) (S)	Incidenza massima (x)
Protezione	-	7.500	sociale	10-25 euro	6-12% ISE
Accesso	30.000	15.000	misto	30-60 euro	12-16% ISE
Permanenza	45.000	30.000	oggettivo	> 60 euro	12-18% ISE
Decadenza	> 45.000	> 30.000	maggiorato		-

Tab. 8. Valori base (euro annui/mq) per la determinazione del canone (accordo del Tavolo di concertazione provinciale)

	Limite ISEE	Canone minimo - massimo annuo (euro)	Parametro soggettivo	Prezzo base (euro/mq)	Incidenza massima su ISE
Fascia di Protezione	3.000	300-1.300			max 10,0%
	4.500	420-1.300		-	max 11,0%
	7.500	540-1.300			max 12,0%
Area di Accesso	10.000		4,0% ISE	20	12,0% ISE
	13.000	--2.200	4,5% ISE	21,5	12,5% ISE
	15.000		5,0% ISE	22	13,0% ISE
Area di Permanenza	20.000			42	14,0% ISE
	25.000	--3.200		45	15,0% ISE
	30.000			48	16,0% ISE
Area di Decadenza	> 30.000	---		60*	---

Tab. 9. Mobilità di fascia al passaggio dall'ISEE vigente all'ISEE riformato

	1	2	3	4	tot
1 Fascia di protezione	80,30	19,67	0,03	0,00	100,00
2 Fascia di accesso	1,01	81,57	17,36	0,06	100,00
3 Fascia di permanenza	1,03	7,38	87,99	3,60	100,00
4 Fascia di decadenza	0,00	9,00	26,00	65,00	100,00

Tab. 10. Variazione del canone annuale dopo la riforma

	Canone vigente (media)	Canone riformato (media)	% avvantagg, svantaggiati	% svantaggiati	% indifferenti
Cittadinanza del capofamiglia					
italiana	1328,14	1262,41	25,24	26,69	48,03
straniera	917,20	938,44	9,58	43,04	47,20
Genere					
maschi	1424,54	1366,76	21,83	26,50	51,58
femmine	1191,81	1135,35	24,93	29,60	45,44
Livello di istruzione del capofamiglia					
non specificata	840,12	807,16	20,49	34,92	44,59
analfabeta	1255,50	1273,54	16,67	50,00	33,33
alfabeta senza titolo	1315,12	1242,49	26,80	28,38	44,79
scuola dell'obbligo	1446,49	1401,15	20,33	25,13	54,47
diploma	1477,70	1441,55	19,86	25,34	54,45
laurea	2238,55	2151,90	22,22	0,00	77,78
Stato civile del capofamiglia					
non specificato	830,56	777,49	23,53	33,03	43,44
celibe/nubile	1172,77	1113,46	22,33	26,87	50,80
Coniugato	1416,74	1378,44	19,81	28,86	51,24
Vedovo	1314,96	1225,75	31,20	28,37	40,42
separato	1084,45	1042,45	20,98	26,47	52,35
divorziato	1380,66	1359,99	18,18	31,31	50,51
Numero di membri					
1	1158,98	1065,07	30,98	27,93	41,09
2	1373,38	1322,84	23,64	24,90	51,39
3	1608,76	1587,07	16,72	23,28	60,00
4	1439,78	1448,73	5,46	35,39	58,91
5	1106,82	1153,18	5,24	48,03	46,72
6	940,52	966,77	6,41	51,28	41,03
7	739,62	731,76	7,14	35,71	57,14
8	1292,56	1329,21	0,00	50,00	50,00
Numero di figli minori					
0	1165,27	1100,85	25,87	30,15	43,96
1	1650,64	1611,73	18,16	23,42	58,23
2	1739,79	1737,18	8,10	17,62	74,29
3	1986,76	1929,68	20,83	20,83	58,33
4	3055,61	3071,94	14,29	28,57	57,14
Presenza di invalidi					
no	1377,99	1343,53	17,51	28,98	53,44
si	1057,41	943,65	39,17	26,71	34,12
Età del capofamiglia					
< 25	741,06	716,67	10,71	10,71	78,57
25-35	939,11	943,89	17,12	37,84	45,05
36-45	1042,55	1042,49	12,17	35,01	52,57
46-55	1489,49	1437,37	17,13	19,89	62,85
56-65	1514,85	1454,00	21,05	19,86	59,10
66-75	1295,43	1224,31	27,31	27,79	44,90
76-85	1283,69	1191,75	32,75	31,65	35,60
> 85	1093,30	1040,95	29,76	37,50	32,74
Condizione occupazionale del capofamiglia					
non specificato	313,64	313,64	0,00	0,00	100,00
lavoratore dipendente	1528,49	1501,83	17,94	33,17	48,68
CIG, mobilità, lsu	1250,00	1250,00	0,00	0,00	100,00
CO.CO.PRO	1112,59	1111,55	11,11	0,00	88,89
Lavoratore autonomo	1257,28	1168,82	11,45	6,11	82,44
Professionista	1750,00	1750,00	0,00	0,00	100,00
Imprenditore	933,33	933,33	0,00	0,00	100,00
Disocc, / in cerca di occ,	506,37	504,08	5,04	8,91	86,05
pensionato	1281,52	1206,04	28,69	29,29	42,02
casalinga	870,99	861,03	13,47	23,83	62,69
studente	699,01	661,52	10,00	20,00	70,00
TOTALE FAMIGLIE	1286,87	1229,87	23,67	28,33	47,95

Tab. 11. Variazione del canone annuale dopo la riforma

	Vantaggio medio (euro)	Svantaggio medio (euro)	Variazione media (euro)
Cittadinanza del capofamiglia			
italiana	-107,60	41,87	-65,73
straniera	-35,12	57,77	21,25
genere			
maschi	-96,75	39,31	-57,78
femmine	-102,79	46,33	-56,46
Livello di istruzione del capofamiglia			
non specificata	-78,10	45,14	-32,95
analfabeta	-60,00	78,04	18,04
alfabeta senza titolo	-115,52	42,89	-72,63
scuola dell'obbligo	-86,73	41,90	-45,35
diploma	-89,00	52,85	-36,15
laurea	-86,65	0,00	-86,65
Stato civile del capofamiglia			
non specificato	-93,56	40,48	-53,08
celibe/nubile	-106,53	47,22	-59,31
Coniugato	-79,33	41,40	-38,30
Vedovo	-134,29	45,08	-89,21
Separato	-76,96	34,96	-42,01
Divorziato	-93,66	73,00	-20,66
Numero di membri			
1	-143,15	49,23	-93,91
2	-83,47	32,93	-50,55
3	-58,51	36,82	-21,69
4	-33,29	42,24	8,94
5	-19,12	65,48	46,36
6	-31,27	67,45	26,25
7	-53,94	46,07	-7,87
8	0,00	36,66	36,66
Numero di figli minori			
0	-111,34	47,11	-64,41
1	-71,96	33,05	-38,90
2	-30,17	27,56	-2,60
3	-69,55	12,46	-57,09
4	-7,33	23,66	16,33
Presenza di invalidi			
no	-81,66	47,40	-34,46
si	-147,32	33,56	-113,76
Età del capofamiglia			
< 25	-40,23	15,84	-24,39
25-35	-64,68	69,46	4,78
36-45	-44,74	45,66	-0,05
46-55	-83,45	31,32	-52,13
56-65	-93,36	32,51	-60,85
66-75	-114,41	43,28	-71,13
76-85	-141,63	49,69	-91,95
> 85	-107,85	55,49	-52,36
Condizione occupazionale del capofamiglia			
non specificato	0,00	0,00	0,00
lavoratore dipendente	-77,15	51,04	-26,66
CIG, mobilità, lsu	0,00	0,00	0,00
CO.CO.PRO	-1,05	0,00	-1,05
Lavoratore autonomo	-117,91	29,45	-88,46
Professionista	0,00	0,00	0,00
Imprenditore	0,00	0,00	0,00
Disocc, / in cerca di occ,	-12,68	10,39	-2,30
pensionato	-120,30	44,82	-75,47
casalinga	-38,83	28,87	-9,96
studente	-56,09	18,60	-37,48
TOTALE FAMIGLIE	-100,32	43,47	-57,00

Tab. 12. Relazione tra modifica dell'ISEE e modifica del canone annuo.

	Isee più alto Canone più alto	Isee più alto Canone più basso	Isee più basso Canone più alto	Isee più basso Canone più basso
Cittadinanza del capofamiglia				
italiana		X		
straniera			X	
Genere				
maschi		X		
femmine		X		
Livello di istruzione del capofamiglia				
Non specificata				X
analfabeta	X			
alfabeta senza titolo		X		
scuola dell'obbligo		X		
diploma		X		
laurea				X
Stato civile del capofamiglia				
Non specificato				X
celibe/nubile				X
Coniugato				X
Vedovo		X		
separato				X
divorziato				X
Numero di membri				
1				X
2		X		
3				X
4			X	
5			X	
6			X	
7				X
8			X	
Numero di figli minori				
0				X
1		X		
2				X
3				X
4			X	
Presenza di invalidi				
No				X
Si		X		
Età del capofamiglia				
< 25		X		
25-35	X			
36-45				X
46-55				X
56-65		X		
66-75				X
76-85		X		
> 85		X		
Condizione occupazionale del capofamiglia				
lavoratore dipendente		X		
CO.CO.PRO		X		
Lavoratore autonomo				X
Disocc. / in cerca di occ.				X
pensionato		X		
casalinga				X
studente		X		
	2	18	6	20
TOTALE FAMIGLIE (%)	5,09	13,48	23,25	58,19

Tab. 13. Caratteristiche dei nuclei familiari posizionati in un'area svantaggiosa rispetto all'area occupata tenendo conto del solo ISEE.

	Vantaggio medio (euro)	Svantaggio medio (euro)
Cittadinanza del capofamiglia		
italiana	222	92,50
straniera	18	7,50
Genere		
maschi	156	65,00
femmine	84	35,00
Livello di istruzione del capofamiglia		
non specificata	12	5,00
analfabeta	0	0,00
alfabeta senza titolo	118	49,17
scuola dell'obbligo	97	40,42
diploma	13	5,42
laurea	0	0,00
Stato civile del capofamiglia		
non specificato	2	0,83
celibe/nubile	27	11,25
Coniugato	152	63,33
Vedovo	46	19,17
Separato	9	3,75
Divorziato	4	1,67
Numero di membri		
1	1	0,42
2	62	25,83
3	80	33,33
4	64	26,67
5	22	9,17
6	7	2,92
7	3	1,25
8	1	0,42
Numero di figli minori		
0	73	30,42
1	115	47,92
2	44	18,33
3	6	2,50
4	2	0,83
Presenza di invalidi		
no	149	62,08
si	91	37,92
Età del capofamiglia		
< 25	1	0,42
25-35	2	0,83
36-45	28	11,67
46-55	62	25,83
56-65	57	23,75
66-75	33	13,75
76-85	48	20,00
> 85	9	3,75
Condizione occupazionale del capofamiglia		
non specificato	0	0,00
lavoratore dipendente	95	39,58
CIG, mobilità, Isu	0	0,00
CO.CO.PRO	0	0,00
Lavoratore autonomo	6	2,50
Professionista	0	0,00
Imprenditore	0	0,00
Disocc, / in cerca di occ,	4	1,67
pensionato	130	54,17
casalinga	5	2,08
studente	0	0,00

Grafico 1. Confronto tra l'attuale e la nuova valutazione del patrimonio mobiliare

