

ha utilizzato tale facoltà per procedere alla reintroduzione di un meccanismo di discriminazione qualitativa dei redditi che si aggiunge a quello previsto dalle disposizioni dettate dalla Regione per il calcolo della situazione reddituale "convenzionale".

In altri contesti (quali Firenze, Grosseto, Massa e Viareggio) la modifica del sistema di valutazione della situazione economica previsto dal decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 7 giugno 1999 è consistita nell'introduzione di una soglia addizionale di carattere patrimoniale, calcolata sulla base di modalità del tutto analoghe a quelle previste dalla disciplina dell'ISE.

Il dato più rilevante che comunque emerge dalla lettura dei bandi è la costruzione di un sistema di assegnazione dei contributi estremamente complesso che, in molti casi, gli interventi di discrezionalità applicativa effettuati dalle Amministrazioni Comunali sono andati a complicare ulteriormente.³⁵ In un tale contesto appare quindi sempre meno giustificabile il ritardo con cui si sta procedendo anche per questa prestazione all'applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economici indicati dalla normativa dell'ISE.

Dall'azione di monitoraggio svolta appare quindi del tutto evidente come in Toscana la diffusione dell'ISE non risulti essere ancora molto estesa e persistano quindi modalità di valutazione economica legate al solo parametro reddituale e, in molti casi, diversificate a seconda del contesto territoriale di riferimento e della tipologia di prestazione erogata. Va inoltre evidenziato come, nei casi in cui si è proceduto a una sua applicazione parziale, l'attenzione delle Amministrazioni Comunali si sia concentrata prevalentemente sulle prestazioni scolastiche, a testimonianza di una certa difficoltà che la nuova disciplina incontra nell'adattarsi alle caratteristiche peculiari dei servizi socio-assistenziali.

Una tale situazione non deve comunque sorprendere. Pur se definito in modo completo dalla normativa nazionale, l'ISE è uno strumento la cui introduzione richiede estrema attenzione e cautela, sia per la sua innovatività, sia in ragione dei rilevanti effetti redistributivi che determina.

Per un'Amministrazione Comunale applicare l'ISE rappresenta un impegno oggettivamente gravoso: oltre all'impatto "concettuale" derivante da una disciplina così innovativa, non devono essere infatti trascurati gli effetti che la sua introduzione determina sul versante organizzativo/procedurale. Anche qualora l'applicazione del nuovo strumento di *means testing* si concretizzasse nella semplice "conversione" in valori ISE delle soglie precedentemente indicate in termini reddituali, deve essere comunque predisposta una macchina organizzativa complessa, in grado di preparare i moduli per la presentazione della domanda della prestazione e della dichiarazione sostitutiva unica, redigere specifico materiale informativo ed esplicativo, fissare dei punti di raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche (anche relative a prestazioni di non diretta competenza dell'Amministrazione interessata³⁶), formare del personale in grado di assistere i cittadini nella loro compilazione, provvedere al collegamento con il

³⁵ A dimostrazione di tale affermazione è sufficiente riportare il caso del Comune di Firenze che, nell'attribuzione dei punteggi utili alla definizione della graduatoria, in un caso fa riferimento al reddito familiare, in un altro a quello pro-capite.

³⁶ Va segnalato come l'estensione della disciplina dell'ISE alle agevolazioni concesse per il pagamento delle tariffe telefoniche (e in futuro anche di quelle elettriche) ha determinato un notevole incremento del numero di cittadini potenzialmente interessati alla presentazione della dichiarazione sostitutiva unica.

sistema informatico dell'INPS, approntare un apparato di controllo della veridicità delle informazioni fornite, costruire e gestire una banca dati relativa agli utenti delle prestazioni erogate.

In definitiva l'applicazione dell'ISE è un'operazione complessa e delicata che richiede un forte impegno di tutte le componenti (politiche e amministrative) delle Amministrazioni coinvolte che devono pervenire alla definizione di modalità di attuazione condivise e predisporre le soluzioni organizzativo/gestionali più idonee a garantirne il corretto funzionamento

2.2 Le criticità emerse nell'applicazione della disciplina dell'ISE

In questo paragrafo conclusivo vengono effettuate alcune riflessioni su quelli che possono essere considerati i principali elementi di criticità emersi nell'applicazione della disciplina dell'ISE. Si tratta di valutazioni che scaturiscono sia dalla lettura della documentazione reperita nel corso dell'attività di monitoraggio (normativa nazionale, deliberazioni comunali, ecc.), sia dalle considerazioni sviluppate negli incontri che, durante lo svolgimento dell'indagine, si sono tenuti con gli operatori che, a vario livello (sia regionale che comunale), hanno avuto un ruolo di responsabilità nel processo di applicazione dell'ISE.

L'analisi valutativa si apre quindi con osservazioni sulle criticità riscontrate nell'applicazione di alcuni degli elementi che concorrono al calcolo dell'Indicatore, prosegue con considerazioni sulle sue concrete modalità gestionali e si conclude con una riflessione generale sugli effetti che la modifica del Titolo V della Costituzione e la conseguente suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni può determinare sul processo di diffusione del nuovo strumento di *means testing* sull'intero territorio nazionale.

2.2.1 Criteri di valutazione

Il principale motivo di insoddisfazione che gli enti erogatori hanno mostrato di avere nei confronti degli elementi che caratterizzano l'ISE è legato al progressivo restringimento dei margini di flessibilità concessi nell'applicazione della disciplina avvenuto a partire dal decreto legislativo n. 130/00.

La necessità di disporre di una maggiore discrezionalità riguarda innanzitutto la definizione di nucleo familiare, con riferimento alla quale risulta molto sentita la possibilità di coinvolgere nella valutazione della situazione economica dei richiedenti la prestazione anche soggetti esterni al loro nucleo familiare standard che, va ricordato, è costituito dai componenti la famiglia anagrafica e dai soggetti a loro carico ai fini IRPEF.

Una tale esigenza si pone in particolare per le prestazioni residenziali per le quali il riferimento a un nucleo allargato (che comprenda perlomeno i figli dei soggetti ricoverati) potrebbe essere impiegato dagli enti erogatori per disincentivare il ricorso all'istituzionalizzazione e favorire conseguentemente l'utilizzo di servizi di carattere domiciliare.

Proprio in relazione all'incentivazione delle forme di assistenza domiciliare, alcune Amministrazioni hanno sottolineato l'incoerenza delle franchigie previste per la casa di abitazione, sia essa di proprietà o in affitto, che, non riuscendo il più delle volte

a coprire integralmente il loro valore o le spese di locazione, non sono in grado di tutelare la condizione della domiciliarità.

Perplessità sono state sollevate anche con riferimento a un'altra limitazione imposta alla discrezionalità degli enti erogatori, ossia la fissazione al livello unico del 20% del coefficiente di valutazione della situazione patrimoniale, una misura che, introdotta nel dichiarato intento di garantire una maggiore omogeneità applicativa alla disciplina dell'ISE, ha determinato un inutile e, in alcuni casi, dannoso irrigidimento nel meccanismo di calcolo.

Un elemento di criticità riguarda anche la situazione reddituale, che, limitandosi nella sostanza al reddito complessivo rilevante ai fini IRPEF, impedisce di tenere conto delle entrate non imponibili e di quelle che, in ragione del loro modesto importo, non comportano l'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi. La possibilità di procedere a una loro valutazione viene invece giudicata estremamente importante sia con riferimento agli istituti di contrasto alla povertà, sia alle prestazioni, come quelle assistenziali di carattere residenziale, per le quali è consolidata la prassi che il soggetto assistito debba contribuire alle spese di ricovero con tutte le sue entrate al netto di una quota destinata a soddisfare le esigenze personali.

Va segnalato come, in assenza delle necessarie modifiche legislative, alcuni enti erogatori abbiano comunque autonomamente provveduto a "correggere" la disciplina dell'ISE, valendosi della facoltà concessa dall'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 130/00 di prevedere, accanto all'ISE, ulteriori criteri di selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali agevolate. E' il caso ad esempio del Comune di Prato che, nell'ambito della disciplina relativa alla concessione di buoni servizio per l'acquisto di prestazioni di assistenza domiciliare, ha definito la percezione di altre entrate non imponibili IRPEF (quali gli assegni di invalidità, l'indennità di accompagnamento, la pensione sociale, le rendite INAIL, ecc.) ragione di esclusione del beneficio a meno che tali introiti non concorrano, cumulandosi agli elementi che caratterizzano l'ISE, a determinare la condizione economica effettiva dei richiedenti la prestazione.

Ovviamente, in assenza di un nuovo intervento legislativo tali "aggiustamenti", seppure legittimi da un punto di vista giuridico, non possono essere acquisiti nella dichiarazione sostitutiva unica e trasmessi all'INPS per il rilascio dell'attestazione ISE, determinando conseguentemente alcune difficoltà di carattere gestionale.

2.2.2 Gestione delle procedure

Abbiamo concluso il capitolo relativo al monitoraggio delle esperienze applicative dell'ISE in Toscana evidenziando gli oneri che l'introduzione del nuovo strumento di *means testing* finisce con il porre sugli enti erogatori di prestazioni sociali agevolate. In sede di valutazione finale appare quindi opportuno effettuare alcune riflessioni sulle difficoltà connesse a una corretta ed efficace gestione della procedura dell'ISE, a partire da quelle inerenti la disponibilità di risorse strumentali e umane che la sua implementazione può richiedere (come esempio concreto del procedimento di introduzione dell'ISE, si rimanda al paragrafo 4.4 dove è illustrata l'esperienza di Roma).

Relativamente al primo aspetto, nel paragrafo 2.1 abbiamo visto come, per l'acquisizione delle dichiarazioni sostitutive uniche, la trasmissione delle informazioni in esse contenute alla banca dati nazionale, il calcolo dell'Indicatore e il rilascio della

corrispondente attestazione l'INPS abbia provveduto a predisporre uno specifico programma informatico che, almeno da quanto emerso dal monitoraggio delle esperienze applicative toscane, non sembra aver presentato particolari problemi di tipo tecnico nel suo funzionamento.

Teoricamente l'intera procedura di gestione dell'ISE potrebbe essere gestita solo impiegando il *software* predisposto a livello nazionale. Esigenze interne agli enti erogatori possono però determinare l'opportunità di procedere alla costruzione di un proprio sistema informatico in grado di "trattenere" le informazioni contenute nelle dichiarazioni sostitutive uniche prima della loro trasmissione all'INPS. Così facendo gli enti verrebbero infatti a disporre di una sorta di "anagrafe" dei beneficiari delle prestazioni da essi erogate, che rappresenterebbe la fonte informativa primaria per la realizzazione di analisi sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'ISE, di studi sull'efficacia delle politiche sociali e di controlli sulla veridicità dei dati contenuti nelle dichiarazioni sostitutive uniche.

La necessità di predisporre un sistema informatico "personale" per la raccolta delle informazioni fornite dai cittadini si pone inoltre in quei casi in cui gli enti erogatori abbiano deciso, come evidenziato nel paragrafo precedente, di effettuare alcuni "aggiustamenti" alla disciplina nazionale al fine di permettere un suo adeguamento alle peculiarità delle prestazioni erogate e alle caratteristiche dell'utenza.

Una "personalizzazione" della disciplina dell'ISE consentita dalla normativa nazionale è quella relativa alla scelta dell'unità familiare di riferimento che, come indicato dall'articolo 3, comma 2 del decreto legislativo n. 130/00, può essere definita dagli enti erogatori estraendola dai componenti la famiglia standard. Nei casi in cui gli enti si avvalgono di questa facoltà, la disciplina nazionale impone comunque loro di acquisire ugualmente le informazioni relative a tutti soggetti che compongono la famiglia standard anche se concretamente vengono poi utilizzate solo quelle relative ai componenti il nucleo familiare ristretto.

E' evidente che una tale modalità gestionale finisce con il determinare un inutile aggravio degli oneri amministrativi posti a carico degli enti erogatori e dei cittadini (a meno che questi non necessitino dell'attestazione ISE standard per la fruizione di altre prestazioni sociali agevolate) e rende meno chiare le scelte di politica sociale effettuate dalle Amministrazioni che possono trovare nella definizione del nucleo familiare di riferimento il principale elemento con cui perseguire finalità di tipo agevolativo e di incentivazione all'utilizzo di specifici servizi quali, ad esempio, quelli assistenziali a carattere domiciliare.³⁷

L'introduzione della disciplina dell'ISE richiede ovviamente anche un notevole sforzo in termini di disponibilità di personale da dedicare alle attività connesse. Al riguardo, particolarmente onerosa può risultare la fase di raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche non solo da un punto di vista quantitativo (cioè del numero di dichiarazioni presentate), ma anche da quello più qualitativo dell'assistenza alla compilazione (un'attività che riveste una rilevanza fondamentale ai fini della correttezza formale delle dichiarazioni presentate).

³⁷ Per la soluzione di questo problema potrebbe essere suggerita una specifica modalità di acquisizione delle dichiarazioni sostitutive uniche e delle attestazioni ISEE relative ai nuclei ristretti e la loro identificazione all'interno della banca dati nazionale. Ciò consentirebbe agli enti erogatori cui il cittadino presenta la dichiarazione sostitutiva unica di immettere solo le informazioni necessarie e a quelli a cui lo stesso cittadino volesse successivamente rivolgersi per richiedere altre prestazioni sociali agevolate di accertare che non si tratta della documentazione standard e, conseguentemente, di esigere una loro integrazione.

Tali difficoltà possono indurre le Amministrazioni a delegare ai CAAF la raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche, una soluzione che è ritenuta particolarmente “conveniente” nell’ambito di quei servizi che presentano un elevato numero di potenziali beneficiari e una forte concentrazione temporale nella presentazione delle domande e, quindi, delle stesse dichiarazioni. E’ il caso, ad esempio, delle prestazioni erogate “a bando” (come i contributi per il pagamento del canone di locazione o le borse di studio scolastico) che vedono la raccolta di un elevato numero di domande nel periodo immediatamente successivo alla sua apertura o di quelle legate a determinate scadenze o rinnovi (come le richieste di agevolazione per il servizio di refezione, che avvengono in contemporanea con l’iscrizione scolastica, o per la frequenza del servizio di asili nido, che si concentrano dopo la pubblicazione della graduatoria di ammissione).

Pur se formalmente legittima, la scelta di ricorrere ai CAAF per l’operazione di raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche presenta però alcuni elementi di criticità:

- innanzitutto viene persa la possibilità di un importante momento di contatto con l’utente precedentemente alla concessione o alla negazione del diritto alla prestazione;
- in secondo luogo viene meno la possibilità di effettuare quegli “aggiustamenti” alla disciplina standard di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente, a meno di non voler attribuire ai CAAF anche il compito di procedere alle attività necessarie per stabilire l’accesso alla prestazione e il suo ammontare (se in moneta) o il livello di compartecipazione degli utenti al costo (se in natura);
- in terzo luogo devono essere segnalate le difficoltà che i CAAF possono incontrare nella raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche nei periodi in cui si verificano importanti scadenze di carattere fiscale.

2.2.3 I controlli

Una specifica riflessione, sempre relativa ad aspetti di carattere gestionale, deve essere infine dedicata ai controlli sulla veridicità delle informazioni fornite dai cittadini, un’azione che riveste una fondamentale rilevanza per dare efficacia al nuovo strumento di *means testing*. La normativa dedica particolare attenzione allo svolgimento di tale attività, prevedendo di verifiche di carattere sia formale che sostanziale e attribuendo ruoli e responsabilità per la loro realizzazione.

Al riguardo non sembrano esserci particolari problemi per l’effettuazione da parte degli enti erogatori di accertamenti formali, che vengono svolti attingendo a varie fonti informative: le anagrafi comunali per la verifica dei dati relativi alla composizione del nucleo familiare e le banche dati dell’Agenzia delle Entrate, cioè il SIATEL (Sistema Interscambio Anagrafe Tributaria Enti Locali) per il controllo delle informazioni reddituali e il SISTer (Sistema InterScambio Territorio) per l’accertamento delle proprietà immobiliari.

Nell’ambito dell’attività di controllo formale un ruolo rilevante è stato attribuito anche all’INPS che, al momento, sembra però aver limitato la sua attività di verifica delle dichiarazioni sostitutive uniche trasmesse alla banca dati dell’ISE a un semplice accertamento della correttezza della compilazione dei campi del tracciato informatico predisposto per rilasciare l’attestazione ISE e non, come espressamente previsto dal

decreto legislativo n. 130/00, all'incrocio di quanto dichiarato dai cittadini con le informazioni contenute nei propri archivi e in quelli di altri enti (quale, ad esempio, l'INAIL).

Ma le criticità maggiori riguardano l'azione di controllo sostanziale che tanto la disciplina generale relativa alla documentazione amministrativa³⁸, quanto quella più specifica inerente l'applicazione dell'ISE³⁹ hanno attribuito alla Guardia di Finanza.

Al momento un tale tipo di controllo non è stato esercitato, se si eccettuano sporadici casi di accordi intercorsi tra le Amministrazioni Comunali (in qualità di enti erogatori di prestazioni sociali agevolate) e i Comandi territoriali della Guardia di Finanza, avvenuti comunque in assenza di indicazioni formali definite a livello nazionale. Solo di recente il Comando Generale della Guardia di Finanza ha infatti provveduto a emanare la Circolare n. 393000 dell'11 novembre 2002 (*“Controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali agevolate”*) in cui sono state tracciate le linee d'azione per lo svolgimento di attività ispettive sui nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali agevolate, giustificando il ritardo nella loro effettuazione con la necessità di attendere *“l'assestamento del quadro normativo di riferimento ed il funzionamento a regime di una procedura informatica indispensabile per il calcolo di alcuni parametri cui subordinare la fruizione dei particolari benefici”*.

In particolare sono stati fissati i principi regolatori dell'attività di controllo e le metodologie ispettive applicabili. Relativamente al primo punto si è così stabilito che l'intervento della Guardia di Finanza deve essere:

- *successivo* all'erogazione della prestazione sociale agevolata e non condizionare l'espletamento dell'istruttoria da parte degli enti erogatori e dell'INPS;
- *limitato e selettivo* rispetto al numero complessivo di prestazioni erogate e indirizzato ai casi fiscalmente più anomali e rilevanti.

Dal punto di vista delle metodologie ispettive è previsto, previa realizzazione di un'efficace attività istruttoria, lo svolgimento di attività che possono essere poste su due livelli:

- il primo è caratterizzato dal ricorso alle metodologie tradizionalmente impiegate per l'esecuzione di verifiche fiscali, eventualmente integrate con specifici accertamenti finalizzati alla ricostruzione del patrimonio mobiliare dei soggetti ispezionati;
- il secondo consiste *“nell'acquisizione di una più compiuta visuale della sfera degli interessi patrimoniali e finanziari del controllato”* con particolare riferimento alla titolarità di beni che rappresentano gli indici *“tipici”* di capacità contributiva⁴⁰ previsti dal decreto del Ministro delle Finanze 10 settembre 1992 e successive modifiche e integrazioni, alla disponibilità di

³⁸ Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 445/00 prevede così all'articolo 71 che le Amministrazioni che ricevono dai cittadini autocertificazioni possono richiedere controlli di natura sostanziale.

³⁹ All'articolo 4, comma 7 del decreto legislativo n. 109/98 si è invece espressamente stabilito che la Guardia di Finanza deve riservare una quota delle verifiche assegnate annualmente dal Ministero delle Finanze *“al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari beneficiari delle prestazioni”*.

⁴⁰ Si tratta di voci quali: aerei da turismo, alianti e motoalianti, ultraleggeri e deltaplani; navi e imbarcazioni da diporto a vela o a motore; autoveicoli, camper, motocicli e roulotte; residenze principali e secondarie in proprietà o detenute a titolo gratuito o in locazione stagionale o in multiproprietà; collaboratori familiari a tempo pieno o parziale; cavalli da corsa o da equitazione; assicurazioni.

altri cespiti o alla fruizione di servizi “atipici”⁴¹ e al sostenimento di spese per investimenti patrimoniali.⁴²

Vanno inoltre sottolineati altri due aspetti della metodologia ispettiva definita nella Circolare che potrebbero rendere più incisiva l’azione di controllo: l’utilizzo da parte della stessa Guardia di Finanza delle informazioni contenute nella banca dati ISE gestita dall’INPS⁴³ (anche ai fini della più ampia attività di *intelligence* svolta a supporto della lotta all’evasione fiscale) e il loro incrocio con i dati relativi alla scoperta di evasori totali, paratotali o lavoratori in “nero”.

Così come definita, l’attività ispettiva appare estremamente articolata e indiscutibilmente incisiva. Restano tuttavia alcune perplessità sulla sua effettiva consistenza (perlomeno nel breve periodo), anche alla luce di quanto indicato dal Comando Generale nella stessa Circolare che, nel determinare le priorità da attribuire all’azione del Corpo, ha stabilito che i controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei beneficiari di prestazioni sociali agevolate “*costituiranno per il 2003 sub-obiettivi da rispettare nell’ambito del programma annuale complessivo delle verifiche ai fini delle II.DD., I.V.A. ed I.R.A.P..*”

2.2.4 Implicazioni derivanti dalla modifica del titolo V della Costituzione

Le difficoltà che gli enti hanno più volte dichiarato di avere incontrato sia nella definizione di criteri di valutazione adeguati alle caratteristiche delle prestazioni erogate e dell’utenza potenzialmente beneficiaria, sia nell’organizzazione di una procedura gestionale efficace, potrebbero indurre le Amministrazioni Regionali ad allontanarsi dalla disciplina nazionale, anche in relazione alle competenze loro attribuite a seguito delle modifiche in senso federalista che hanno recentemente interessato la nostra Costituzione. Appare quindi interessante svolgere alcune riflessioni di carattere generale sugli effetti che l’emanazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (“*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”) potrebbe avere sul “futuro” del nuovo strumento di *means testing*.

Innanzitutto, dal momento che la disciplina dell’ISE è stata introdotta nel nostro ordinamento con una legge dello Stato è necessario chiedersi se, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, può essere ancora considerata materia su cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva. La risposta è positiva se consideriamo l’ISE come uno strumento e quindi come un elemento che attiene alla disciplina delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province. Se così fosse si tratterebbe infatti di una materia su cui, ai sensi della lettera p) dell’articolo 117 della Costituzione⁴⁴, lo Stato può esercitare la propria legislazione in modo esclusivo.

Può essere fatta rientrare tra le materie a legislazione esclusiva statale anche la disciplina della dichiarazione sostitutiva unica, in quanto la sua definizione va a incidere

⁴¹ Si fa in particolare riferimento alle spese sostenute per l’acquisto di oggetti di antiquariato o di altre antichità e articoli da collezione, alle spese sostenute per viaggi all’estero o in località esclusive, l’adesione a circoli sportivi, la frequentazione di case da gioco, la disponibilità di riserve di caccia, l’acquisto di gioielli, il sostenimento di oneri per l’istruzione dei propri figli presso istituti esclusivi.

⁴² Si tratta delle spese destinate all’acquisto di beni diversi da quelli di consumo, quali, ad esempio, acquisti immobiliari e investimenti di natura finanziaria.

⁴³ Al riguardo va segnalato che il Comando Generale ha avviato appositi contatti con l’INPS.

⁴⁴ La lettera p) dell’articolo 3 della legge costituzionale n. 3/01 stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva per quanto concerne la “*legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.*”

sui livelli essenziali delle prestazioni sociali che lo Stato deve garantire ai sensi della lettera m) dello stesso articolo 117.⁴⁵

Sempre con riferimento alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali lo Stato può continuare a disciplinare alcune prestazioni che attualmente vengono erogate avendo quale criterio di selezione l'ISE (quali assegni di maternità e ai nuclei familiari numerosi) e ciò in relazione al fatto che, nelle materie in cui lo Stato ha la legislazione esclusiva, detiene anche la potestà regolamentare.

Quale spazio hanno quindi le Amministrazioni Regionali nella disciplina dell'ISE? Innanzitutto potrebbero costruirsi un proprio ISE per le prestazioni che le vedono nella veste di enti erogatori (il riferimento è, ad esempio, alle prestazioni rivolte alle soluzioni di problemi di carattere abitativo). Ma potrebbero anche dar vita a un ISE regionale da applicare alle prestazioni sanitarie (su cui detengono una potestà legislativa concorrente) e assistenziali (su cui detengono una potestà legislativa esclusiva). Ovviamente ciò creerebbe problemi di "convivenza" tra l'ISE nazionale (che continuerebbe a valere per le prestazioni erogate dallo Stato a tutela dei livelli minimi di assistenza e che, per tale ragione, potrebbe essere esteso a un numero elevato di prestazioni) e quello regionale che, tra l'altro, si troverebbe nell'impossibilità innanzitutto di impiegare la dichiarazione sostitutiva unica definita dal DPCM 18 maggio 2001 (che presenta caratteristiche particolari rispetto a quella standard quali, ad esempio, la validità annuale) e, in secondo luogo, di utilizzare il sistema informativo che l'INPS ha predisposto per la gestione delle informazioni ISE e che rappresenta una delle principali innovazioni introdotte.

Se soffermiamo la nostra attenzione sulla Toscana, cui si è fatto riferimento per gli approfondimenti sull'attuazione a livello locale, è comunque possibile evidenziare come dagli atti dell'Amministrazione Regionale non sia riscontrabile alcun segnale di allontanamento dalla disciplina definita a livello nazionale.

Al contrario, dal "*Piano Integrato Sociale Regionale 2002-2004*" approvato con la deliberazione del Consiglio Regionale n. 122 del 24 luglio 2002 emerge come la Regione abbia individuato nell'ISE uno strumento essenziale per il perseguimento di obiettivi di equità nella realizzazione delle politiche sociali e, "*per gli effetti che esercita sul quadro finanziario, un elemento di responsabilizzazione per garantire la continuità e i livelli degli interventi.*" A tale scopo, nello stesso documento sono stati anche individuati gli ambiti di intervento regionale in materia di ISE e cioè:

- la promozione di forme di consultazione costante e di intese con gli enti erogatori finalizzate all'uniformazione dei criteri di selezione;
- la fornitura di un supporto informativo e consulenziale per i soggetti erogatori, da organizzare in termini di approfondimento tematico;
- la realizzazione di un monitoraggio delle esperienze applicative tesa ad evidenziare le problematiche incontrate e le soluzioni adottate per il loro superamento;
- la stipula di accordi con l'INPS volti a favorire l'accesso alle informazioni contenute nella banca dati nazionale e l'esercizio di un controllo formale delle dichiarazioni sostitutive presentate e di intese con la Guardia di Finanza finalizzate allo svolgimento di un'attività di accertamento e di verifica sostanziale;

⁴⁵ La lettera m) dell'articolo 3 della legge costituzionale n. 3/01 attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva relativamente alla "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.*"

- la definizione di linee per l'adozione di criteri unici in relazione alle materie di diretta competenza regionale.

L'attenzione della Regione in merito all'applicazione dell'ISE non si è comunque posta solo sugli aspetti di principio, ma ha anche interessato quelli prettamente operativi, legati cioè alla concreta gestione del nuovo strumento di *means testing*. Va letta in tal senso la scelta⁴⁶ di inserire tra le funzioni e i servizi comunali che possono essere oggetto dell'esercizio della gestione associata (concorrendo quindi all'attribuzione del punteggio necessario per accedere allo specifico contributo regionale) anche quelli connessi all'applicazione dell'ISE, quali:

- la predisposizione di regolamenti uniformi di recepimento della disciplina dell'ISE per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate;
- l'assistenza decentrata sul territorio, agli utenti per la compilazione della dichiarazione sostitutiva unica;
- il ricevimento della dichiarazione sostitutiva unica, la trasmissione dei dati al sistema informativo dell'INPS e l'accesso alle informazioni contenute nella banca dati nazionale;
- l'attivazione di eventuali convenzioni con i CAAF, con l'INPS e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁴⁶ Deliberazione della Giunta Regionale n. 422 del 26 aprile 2002 (“*Modalità per la formazione del programma di riordino territoriale e criteri, modalità e termini per la concessione e la revoca del contributo forfettario iniziale per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, a norma degli articoli 11 e 12 della Legge Regionale 16 agosto 2001, n. 40*”).

Appendice: La convenzione con i CAAF

L'ISE è diventato uno strumento con cui i cittadini cominciano ad avere familiarità anche grazie al ruolo determinante dei CAAF, le organizzazioni che, forse ancor più delle stesse amministrazioni comunali, riescono meglio ad interagire con l'utenza. Ciò è stato possibile perché, proprio per favorire i cittadini nell'accesso alla procedura, l'INPS ha provveduto a stipulare una convenzione di validità annuale con i CAAF per lo svolgimento del servizio senza alcun costo per l'utenza⁴⁷. In particolare, la convenzione prevede:

- a) la ricezione e la verifica della completezza delle dichiarazioni sostitutive uniche da parte dei CAAF;
- b) il rilascio all'utente di copia dell'attestazione provvisoria e della certificazione attestante la situazione economica dichiarata;
- c) la trasmissione delle informazioni all'apposita banca dati dell'INPS entro dieci giorni dalla presentazione della dichiarazione sostitutiva;
- d) l'obbligo di conservazione dei dati acquisiti al fine di consentire le eventuali verifiche da parte dell'INPS;
- e) l'obbligo dell'informazione reciproca verso i cittadini e dell'INPS verso i CAAF per la puntuale applicazione dell'ISE;
- f) la fornitura ai CAAF da parte dell'INPS del tracciato record per l'invio delle informazioni alla banca dati, il *layout* di stampa su modulistica INPS e, su richiesta del singolo CAAF, il *software* per il calcolo dell'ISE e dell'ISE;
- g) la possibilità per i CAAF di accedere alla banca dati per verificare l'ultima dichiarazione inoltrata nel caso in cui fossero intervenute variazioni o l'utente non fosse certo sugli ultimi dati inviati, previa specifica delega da parte dell'interessato;
- h) una polizza assicurativa accesa dai CAAF per eventuali danni provocati da errori materiali e inadempienze commesse dai propri operatori.

La convenzione è stata recentemente prorogata fino alla fine del 2003, quando si deciderà in via definitiva. A tutt'oggi (febbraio 2003) la convenzione ha portato i CAAF a gestire circa 2 milioni di dichiarazioni sostitutive uniche dei 2,5 milioni pervenute all'INPS.

⁴⁷ Circolare INPS 12 dicembre 2001, n. 217. Il costo unitario è a carico dell'Inps (di L. 26.654).

PARTE II

L'applicazione dell'ISE: dimensione quantitativa

3. Le dichiarazioni sostitutive uniche gestite dall'Inps

2.1 La banca dati INPS e le caratteristiche della base dati di riferimento

Con l'introduzione dell'obbligatorietà dell'impiego dell'ISE ha assunto piena operatività il sistema informatico di trasmissione dei dati contenuti nelle dichiarazioni sostitutive uniche e di calcolo dell'Indicatore che la normativa ha attribuito all'INPS. Per poter accedere alla procedura, l'INPS ha rilasciato agli enti erogatori di prestazioni sociali agevolate e ai Centri Autorizzati di Assistenza Fiscale (CAAF) un codice di accesso che viene impiegato dai funzionari incaricati dell'immissione delle informazioni delle dichiarazioni sostitutive presentate dai cittadini.

Come indicato nella circolare dell'INPS 31 luglio 2001, n. 153, una volta presentata la dichiarazione, gli enti riceventi⁴⁸ trasmettono i dati in essa contenuti alla banca dati istituita presso l'INPS che rende disponibili gli indicatori ISE e ISEE e rilascia agli enti erogatori e ai soggetti dichiaranti un'attestazione contenente le informazioni relative a:

- il nucleo familiare del dichiarante;
- l'Indicatore della Situazione Economica (ISE) del nucleo standard, con descrizione delle modalità di calcolo;
- il valore della scala di equivalenza applicato;
- l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISE) di ciascun soggetto;
- l'attestazione che detti elementi derivano dai dati della dichiarazione sostitutiva unica e sono stati elaborati sulla base dei dati trasmessi dall'Ente presso il quale la dichiarazione è stata presentata;
 - la data di trasmissione dei dati da parte dell'Ente;
 - la denominazione dell'Ente;
 - la data dell'attestazione della dichiarazione sostitutiva unica;
 - la data della scadenza della dichiarazione sostitutiva unica.

Oltre agli Indicatori e all'attestazione, l'INPS rilascia le informazioni analitiche della dichiarazione sostitutiva agli enti presso i quali essa è stata presentata, mentre per gli enti che ricevono le attestazioni tale disponibilità è collegata ad una richiesta formale finalizzata all'effettuazione di controlli sulla loro veridicità o a un nuovo calcolo degli Indicatori, qualora tali enti si avvalgano della facoltà di procedere a una loro integrazione o variazione.

Il ruolo dell'INPS per la raccolta e la gestione delle dichiarazioni dei cittadini è cruciale anche perché la banca dati è una preziosissima fonte di informazioni statistiche. Tutte le notizie richieste nella compilazione della Dsu sono archiviate e costituiscono una base dati di rilevanza inconfutabile. Per ogni soggetto, richiedente la prestazione o

⁴⁸ Ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo n. 130/00, sono autorizzati a ricevere le dichiarazioni sostitutive i comuni, i CAAF, gli enti presso i quali è stata fatta la richiesta della prestazione e le sedi INPS competenti per territorio.

componente il nucleo familiare di riferimento, sono conosciuti i dati anagrafici, il reddito e il patrimonio eventualmente posseduto, il tipo di attività (questa informazione è facoltativa ma risulta che nella maggioranza dei casi è stata esplicitata), il tipo di abitazione (di proprietà o in affitto).

Ai sensi dell'art. 5 del più volte citato D.Lgs. 130/00 l'INPS, e con esso gli enti erogatori e le amministrazioni, è tenuto a comunicare alla Commissione tecnica per la spesa pubblica "le informazioni necessarie dirette ad accertare le modalità applicative, l'estensione e le caratteristiche dei beneficiari delle prestazioni e ogni altra informazione richiesta". L'INPS ha intrapreso una attiva collaborazione con la Commissione tecnica per la spesa pubblica che ha portato negli ultimi mesi ad elaborare una notevole quantità di informazioni statistiche⁴⁹ per consentire una valutazione il più possibile rigorosa dell'impatto dell'introduzione dell'ISE. La mole dei dati gestiti dal sistema informativo è tale che richiede comunque un certo sistema organizzativo nella estrazione e nel trattamento dei dati stessi. L'Inps ha dovuto necessariamente attrezzarsi, in tempi brevi, anche sotto questo profilo. L'impostazione del lavoro di supporto alla preparazione dei successivi rapporti annuali potrà essere ogni volta migliorato in base alla esperienza acquisita.

Prima però di procedere ad una valutazione degli effetti determinati dall'introduzione dell'ISE è necessaria una premessa esplicativa sulla natura delle informazioni che sono raccolte in banca dati.

Nella banca dati dell'INPS affluiscono quelle dichiarazioni presentate contestualmente alla richiesta di prestazioni sociali agevolate i cui criteri selettivi siano rigorosamente quelli previsti dalla normativa di riferimento. Pertanto non sono raccolte informazioni attinenti selezioni svolte secondo procedure anche solo minimamente diverse dai criteri dell'ISE. Per fare un esempio in banca dati non sono stati raccolti elementi di alcun tipo sull'erogazione del reddito minimo di inserimento. Se i criteri quindi rispettano alla lettera la normativa ISE deve essere compilata dal cittadino la dichiarazione sostitutiva unica (Dsu) che viene inviata al sistema informativo INPS.

La dichiarazione sostitutiva è detta unica perché può essere utilizzata da ciascun membro del nucleo familiare per richiedere più prestazioni sociali agevolate. Quindi a prescindere dal numero delle prestazioni fruite la dichiarazione archiviata è una sola. La DSU ha comunque validità annuale: trascorso il periodo di validità deve essere ripresentata, se il cittadino intende effettuare nuove richieste di servizi agevolati e poiché la banca dati è in funzione dall'agosto del 2001, è presumibile che molti nuclei familiari abbiano presentato a tutt'oggi già due dichiarazioni.

Un altro motivo per cui potrebbero essere archiviate più di una dichiarazione relativa allo stesso nucleo familiare è dato dalla facoltà che ha il cittadino di presentare, entro il periodo di validità della stessa, una nuova dichiarazione qualora intenda far rilevare mutamenti nelle condizioni economiche e familiari ai fini del calcolo dell'ISE (come per esempio la nascita di un figlio) o a correggere degli errori; in questo caso la dichiarazione più recente sostituisce le altre. La banca dati archivia però tutte le dichiarazioni, anche quelle rettifiche successivamente.

⁴⁹ Ovviamente in forma anonima nel rispetto dell'art. 6 del 130/00.

Perciò quando ci si riferisce al dato delle 2,5 milioni di dichiarazioni affluite al centro informativo INPS si deve considerare che si tratta di un dato complessivo di tutte le Dsu pervenute a partire dall'agosto del 2001. Non si tratta cioè di un dato relativo al flusso annuale delle dichiarazioni.

D'altro canto la stessa banca dati è *a regime* relativamente da poco tempo perchè si è ancora in una fase che possiamo ritenere espansiva. Le dichiarazioni aumentano sia perchè aumentano le diverse prestazioni soggette a selezione ISE, sia perchè aumentano gli enti erogatori che vi ricorrono. Nel corso del 2001 (nel periodo agosto - dicembre) il numero di dichiarazioni presentate non arrivava a 40 mila. Nell'arco del 2002 si è raggiunto quota 2 milioni, e ora nei primissimi mesi del 2003 si è già a 2,5 milioni. A tutto il 2003 si prevede che le dichiarazioni raggiungano quota 4 milioni. La banca dati acquisisce *on line* le dichiarazioni sostitutive uniche ininterrottamente. A ridosso di scadenze importanti (per l'iscrizione alle scuole, all'università, per le domande di assegno del terzo figlio) nella banca dati vengono inserite migliaia di dichiarazioni al giorno.

Il continuo aggiornamento che contraddistingue il sistema informativo impone come primo passo nel procedimento di estrazione dei dati, la delimitazione in senso temporale degli stessi. Per la preparazione del presente rapporto tale operazione, effettuata a dicembre, ha comportato l'estrazione di un *data set* dall'archivio aggiornato alla fine dell'ottobre 2002. Si badi che non si tratta dell'estrazione di un campione, ma del numero totale di dichiarazioni presentate fino a quella data.

In seconda battuta si è dovuto procedere alla eliminazione delle dichiarazioni rettifiche, vale a dire di quelle che esplicitamente sono state corrette o integrate da una dichiarazione presentata successivamente dallo stesso soggetto. Non si è invece proceduto alla eliminazione di dichiarazioni non più valide perchè si tratta di qualche decina di migliaia che, se contenenti informazioni formalmente corrette, su un totale di circa due milioni non possono apportare forti scostamenti dal punto di vista dell'analisi statistica.

L'eliminazione delle dichiarazioni rettifiche identificate come errate già dagli operatori degli enti erogatori o dei CAAF, non ha tuttavia rimosso totalmente il rischio della presenza di dichiarazioni contenenti errori. Questo perchè alcuni operatori possono aver intrapreso, invece della procedura di rettifica prevista in caso di inserimento di inesattezze, la scelta di inviare una nuova dichiarazione senza che fosse chiaramente invalidata la precedente. Ciò ha comportato l'acquisizione in banca dati di informazioni verosimilmente errate ma in dichiarazioni apparentemente valide.

Un caso tipico di errore è scaturito dalla possibilità consentita fino a tutto il 2002 di comunicare i dati in euro o in lire. Infatti molte dichiarazioni in euro presentano verosimilmente valori digitati erroneamente in lire. Gli operatori pur accorgendosi in sede di calcolo dell'ISE dell'errore, non sempre hanno proceduto ad una rettifica secondo procedura, determinando così l'afflusso di informazioni palesemente fuori standard. L'INPS ha provveduto nel *data set* di riferimento ad individuare e a rimuovere queste dichiarazioni che, anche in numero non eccessivo, avrebbero portato ad un effetto di disturbo notevole sulle elaborazioni statistiche.

Per quel che riguarda l'afflusso delle dichiarazioni in banca dati, è opportuno inoltre precisare che, sebbene la norma di riferimento (D.Lgs. 130/00) preveda esplicitamente che le dichiarazioni devono essere trasmesse all'INPS entro dieci giorni, non sempre questo limite viene rispettato. Solo in alcune realtà comunali si esegue la trasmissione *on line* contestualmente alla presentazione della dichiarazione. Più frequentemente si preferisce effettuare trasmissioni in blocco a intervalli cadenzati o al raggiungimento di un certo numero complessivo di dichiarazioni. In altri casi ancora tale procedura non è ancora ben roduta, tanto da accumulare ritardi consistenti. Pertanto l'entità di dichiarazioni affluite al sistema entro una certa data può non coincidere con il numero relativo alle dichiarazioni presentate⁵⁰. Bisogna segnalare in proposito che disguidi non secondari hanno tardato in modo consistente per esempio l'afflusso dei dati relativi al comune di Roma. L'estrazione del *data set* relativo all'ottobre 2002 raccoglie perciò solo poche delle migliaia di dichiarazioni relative al comune capitolino.

Un'ultima necessaria precisazione va fatta in relazione alla natura propedeutica della dichiarazione rispetto all'erogazione del beneficio. L'archivio INPS raccoglie le dichiarazioni del richiedente prestazioni o servizi in condizioni agevolate. Nulla ci dice che il richiedente riesca poi ad usufruirne effettivamente. L'archivio dati quindi si riferisce a quei cittadini che fanno domande per prestazioni, non necessariamente effettivi beneficiari delle stesse. In alcuni casi l'ISE determina l'accesso alla prestazione, in altri rileva solo per il calcolo della quota di compartecipazione ai costi. In questo secondo tipo di situazione il cittadino può accedere ugualmente alla prestazione pagando il massimo della tariffa. Sebbene, e l'analisi degli stessi dati lo conferma, vi sia un forte grado di deterrenza verso coloro i quali verosimilmente non hanno tutti i requisiti necessari per ottenere determinati benefici, l'universo dei dati messi a disposizione non può ritenersi coincidente con la platea di chi usufruisce dei servizi agevolati.

Poiché è utile anche approfondire una analisi sui beneficiari, proprio per verificare l'efficacia dell'ISE nell'azione selettiva, si è dovuto, come si vedrà, fare ricorso a diverse fonti di informazioni.

3.2 Analisi dei dati

3.2.1 Diffusione sul territorio e caratteristiche dei nuclei familiari

Partendo dalle voci che sono compilate nei quadri del modello della dichiarazione unica (riportata in Appendice) e che costituiscono altrettanti campi del *record* del *data set* selezionato, si è successivamente proceduto ad individuare le distribuzioni statistiche di tipo qualitativo e quantitativo ritenute necessarie per le analisi presentate nel rapporto.

In totale la base dati, epurata dagli errori di cui si è detto, consta di poco più di 1,7 milioni di dichiarazioni sostitutive uniche, presentate tra l'agosto 2001 e l'ottobre 2002.

Le principali prestazioni cui vengono applicati i criteri selettivi ISE e che necessitano pertanto della trasmissione delle dichiarazioni all'INPS sono circa una

⁵⁰ Nel 2001 risultavano acquisite poco più di 31 mila dichiarazioni, ma ne sono in realtà state sottoscritte circa 80 mila. Le 50 mila di differenza sono state acquisite con ritardo nel 2002.

dozzina. Come già detto, ogni dichiarazione può essere utilizzata da tutti i componenti il nucleo familiare per la richiesta di numerose prestazioni sociali. Al dichiarante, nella compilazione del modello, viene richiesto di evidenziare per quali prestazioni intende utilizzare la dichiarazione. Pur non essendo questa una scelta vincolante, secondo i dati pervenuti all'INPS, la maggior parte delle dichiarazioni è stata presentata per la richiesta di prestazioni scolastiche (borse di studio e mense) e per prestazioni universitarie (borse di studio e agevolazioni per le tasse di iscrizione).

Per la verità queste informazioni andrebbero analizzate, una volta che lo strumento sarà a pieno regime, depurandole da effetti determinati dalle scadenze di particolari eventi (destagionalizzazione dei dati). Sta di fatto che questo tipo di prestazione ha numericamente soppiantato quelle di tipo prettamente assistenziale (assegni per il terzo figlio e assegno di maternità) per i quali inizialmente l'ISE è stato operativo quasi in via esclusiva, almeno a livello nazionale. Un'altra voce numericamente rilevante è quella per le agevolazioni per servizi di pubblica utilità. Tuttavia, secondo le stesse stime degli enti erogatori di questi servizi la richiesta per questo tipo di agevolazioni avrebbe dovuto essere molto maggiore.

La tabella A3.1 (in Appendice al capitolo) riporta il numero delle dichiarazioni sostitutive uniche acquisite presso la banca dati Inps fino a ottobre 2002 in ordine decrescente per il numero di richieste. Il totale si riferisce al numero delle prestazioni che si intendono richiedere che sono ovviamente superiori al numero delle dichiarazioni presentate, per la possibilità di usufruire di più prestazioni. Come si può vedere i servizi numericamente più rilevanti sono quelli legati all'istruzione: sommando tutte le prestazioni scolastiche e universitarie si raggiunge il cinquanta per cento delle dichiarazioni presentate.

La provenienza territoriale delle dichiarazioni è spiccatamente concentrata: Sicilia, Puglia e Campania assorbono circa il 48 per cento del totale (rispettivamente il 20, il 15 ed il 13 per cento). Seguono Emilia Romagna, Lombardia, Calabria e Lazio con quote superiori al 6 per cento, poi il Piemonte con il 5,7 per cento, il Veneto al 3,6 per cento e via via tutte le altre. Chiude la Valle D'Aosta con solo 724 dichiarazioni pari meno dello 0,1 per cento.

Poiché la dichiarazione può essere presentata anche fuori dal luogo di residenza, per stabilire la provenienza territoriale si scelto di considerare l'ubicazione della casa di abitazione del nucleo familiare di riferimento.

Dall'analisi incrociata per territorio e prestazione richiesta emergono alcune importanti considerazioni (tab. A3.4). La distribuzione per prestazioni è simile a quella rilevata a livello nazionale per tutte le regioni, con alcune differenziazioni di rilievo. L'Emilia Romagna ha una quota superiore alla media di dichiarazioni attinenti gli asili nido, quando nelle altre regioni questa costituisce una prestazione residuale. La stessa regione emiliana ha una quota rilevante, la seconda per entità, corrispondente alla voce *altro*. Ciò testimonia l'applicazione dell'ISE a molteplici progetti aggiuntivi a quelli previsti a livello centrale. Nel Lazio la voce principale è costituita dalle agevolazioni per servizi di pubblica utilità.

Le prestazioni che invece uniformemente sul territorio nazionale raccolgono il minor numero di dichiarazioni ISE sono costituite dai servizi socio sanitari, sia residenziali, che domiciliari. Ciò accade evidentemente in conseguenza della mancata

emanazione del decreto che ne dovrebbe regolamentare l'applicazione per quel che riguarda la diversa composizione del nucleo familiare di riferimento.

Le prestazioni per gli assegni a nuclei con tre figli minori e di maternità non raggiungono percentuali di grande rilievo, ma comunque si confermano di maggiore appannaggio delle regioni meridionali.

Un successivo gruppo di analisi riguarda le caratteristiche socio-demografiche dei nuclei familiari.

E' già stato evidenziato sulla base della provenienza territoriale delle dichiarazioni, che si tratta di nuclei residenti principalmente al Sud. Elaborazioni ulteriori sono state effettuate rispetto al numero di percettori e componenti per nucleo.

L'universo delineato dalle informazioni elaborate è di estremo interesse, perché mette in evidenza caratteristiche tipiche della fascia più debole della popolazione. Il 57 per cento dei nuclei familiari che hanno presentato la dichiarazione ISE hanno un solo percettore di reddito. Il dato territoriale fa emergere delle differenziazioni, ma assai poco marcate, perché anche nelle regioni settentrionali e centrali la quota di famiglie monoreddito è molto elevata, nelle prime pari al 55 per cento e nelle seconde pari al 56 per cento. Questa sostanziale uniformità nasconde però realtà ben diverse perché nelle regioni meridionali sono presenti numerosi nuclei familiari senza alcun percettore di reddito (senza alcuna forma di reddito dichiarata ai fini Irpef). Nel meridione questa caratteristica accomuna ben il 15 per cento delle famiglie. A livello regionale si raggiungono punte del 21 per cento in Campania seguita dal 18 per cento della Sicilia e dal 13 per cento di Calabria e Lazio (tab. 3.1 e tab. A3.6)

Le famiglie con due percettori variano invece dal 36 per cento nel nord del paese al 25 del sud, determinando una media nazionale del 28 per cento. Le regioni con più alta quota di famiglie bireddito sono le Marche (38,6 per cento), il Piemonte e l'Umbria (entrambe con il 37 per cento).

Tab. 3.1 - Distribuzione del numero delle dichiarazioni ISE per territorio e numero di percettori nel nucleo familiare
valori percentuali

Aree	numero percettori					
	0	1	2	3	4 e oltre	
<i>Nord</i>	5,7	55,0	33,8	4,6	1,0	100,0
<i>Centro</i>	9,1	55,6	30,0	4,2	1,0	100,0
<i>Sud</i>	14,9	57,4	25,3	2,0	0,4	100,0
Totale naz.	11,9	56,5	28,0	2,9	0,6	100,0

Le famiglie sono composte in media da 3,7 componenti. Infatti i nuclei familiari sono composti più frequentemente da 4 componenti (nel 33,4 per cento dei casi) e da 5 componenti (20,8 per cento). In questo caso le differenziazioni territoriali sono più marcate. Nelle regioni meridionali più del 60 per cento dei nuclei familiari è composta da 4 o 5 membri, mentre nel settentrione il 55 per cento delle famiglie ha 2 o 3 componenti. Di rilievo nel centro nord la quota di famiglie mono-componenti (intorno al 15 per cento), che nel meridione invece rappresentano solo il 7 per cento. La disaggregazione regionale evidenzia differenze rilevanti (tab.A3.5) condizionate