

particolare, furono ricavati ventagli di ipotesi per comprendere come l'assunzione di determinati parametri avrebbe influito sulla distribuzione degli utenti, differenziati non più in base al semplice reddito irpef, ma in relazione all'ISE.

Un primo parametro per qualificare la ricchezza di un nucleo è stato il "reddito familiare medio annuo". L'indagine citata riportava i seguenti dati:

- reddito familiare medio annuo, £/mln 48.3;
- reddito familiare medio annuo per area geografica, £/mln 53.6 (centro Italia);
- reddito familiare medio annuo per ampiezza comunale, £/mln 56.5 (comuni > 500.000 abitanti);
- reddito familiare medio annuo per età, £/mln 36.2 (fino a 30 anni) - £/mln 47.6 (classe 31 – 40 anni).

Occorre specificare che i dati succitati sono al netto delle imposte sul reddito e dei contributi previdenziali; di converso, la logica ISE considera il "reddito complessivo" il quale, come noto, è al lordo delle imposte (con riferimento ai contributi previdenziali e assistenziali va rilevato che per i lavoratori dipendenti il reddito è al netto dei contributi, per gli autonomi è invece al lordo dei medesimi).

Con opportuni calcoli sono stati approssimati vari livelli di reddito familiare al lordo delle imposte, per le classi di età considerate, al fine di individuare valori utili a fini delle stime ISE:

- Famiglia con genitori entrambi lavoratori dipendenti, £/mln 47 – £/mln 62;
- Famiglia con genitori entrambi lavoratori autonomi, £/mln 56 – £/mln 74.

Per la stima della componente patrimoniale, invece, sono stati considerati i seguenti valori:

- Attività reali, £/mln 253.8 (dato medio);
- Attività reali, £/mln 141.5 (fino a 30 anni) - £/mln 211.2 (31 – 40 anni);
- Attività reali, £/mln 307.7 (centro Italia);
- Attività reali, £/mln 265.0 (comuni oltre 500.000 abitanti);
- Attività reali, £/mln 6.5 (fino a £/mln 40 di reddito) - £/mln 77.2 (40-100).

Sulla base di tali dati, nella tabella seguente, sono rappresentate alcune simulazioni che dovevano approssimare livelli medi (considerano nuclei di 3 persone, con genitori entrambi lavoratori (dipendenti o autonomi), proprietari di abitazione). I valori ricavati con tale metodologia sono stati sufficientemente indicativi della situazione reale: infatti, le coppie di dipendenti hanno evidenziato un ISE medio pari a circa 35 milioni, mentre per i nuclei con due autonomi è stato riscontrato un ISE superiore a 28 milioni, poiché è risultata maggiore l'incidenza della componente patrimoniale (da precisare, comunque, che i dati reali citati sono riferiti al 2002).

**Tab. 4. 6 Stima dell'ISE dei nuclei familiari**

<i>Reddito Irpef nucleo (elaboraz.)</i>	<i>Reddito famil. netto (Banca d'Italia)</i>	<i>Comp. patrim. (20%)</i>	<i>Attività reali (tav. E2 Banca d'Italia)</i>	<i>Detrazione (patr. immob. e immob.)</i>	<i>ISE (arr.)</i>
Coppia dipendenti 31 - 40 anni con figlio, proprietari di abitazione, entrambi lavoratori					
61.802.000	47.587.000	16.259.200	211.296.000	130.000.000	35.000.000
Coppia autonomi > 30 anni con figlio, proprietari di abitazione, entrambi lavoratori					
56.026.000	36.237.000	2.300.000	141.500.000	130.000.000	26.000.000

- Interventi formativi e predisposizione sw. Gli incontri di formazione hanno riguardato un modulo metodologico e uno informatico (occorre specificare che l'ISE è stato introdotto prima della costituzione della banca dati INPS). Si premette che già in sede di specificazione dei criteri di accesso al servizio – nei vari incontri con gli operatori circoscrizionali – era stato introdotto il concetto dell'ISE, per lo meno nei suoi principi generali. Inoltre sono state rese partecipi le circoscrizioni delle analisi effettuate descrivendo alcuni esempi concreti. Ciò, oltre a motivare gli operatori, ha consentito un apprendimento graduale del nuovo sistema e degli adempimenti che ciò avrebbe comportato nei termini dell'informativa da fornire agli utenti. L'analisi della metodologia di determinazione dell'ISE ha considerato le varie componenti, reddito e patrimonio, mentre grande attenzione è stata data alla definizione di nucleo familiare. La trattazione della dichiarazione ISE, e delle relative modalità di compilazione, è stata condotta tenendo conto delle note integrative apportate ai fac-simile della Dsu ex lege. Infine, tali elementi sono stati sintetizzati nella manualistica fornita agli operatori. Successivamente, è stata avviata la formazione relativa all'uso del sistema informatico, appositamente predisposto.
- Informazione verso gli utenti, operazioni di raccolta e acquisizione dati. L'informativa verso gli utenti ha richiesto la predisposizione di un modulo d'iscrizione agli asili nido e di schemi di dichiarazione sostitutiva, con annesse note per la compilazione. Durante tale fase è stata effettuata un'azione di assistenza agli operatori, sia sotto il profilo metodologico, sia per quanto concerneva l'uso del sistema informatico.

Le fasi successive, omesse in tale sede, hanno riguardato l'elaborazione dei dati e la relativa formazione delle graduatorie, mentre la disponibilità delle informazioni quantitative ha consentito l'elaborazione di analisi sulla condizione sociale ed economica dei nuclei.

L'esperienza effettuata può dirsi complessivamente positiva ed il sistema ISE si è progressivamente consolidato: le competenze necessarie sono state via via internalizzate e nel recente Piano regolatore sociale, emanato nel 2002 dall'Amministrazione comunale, sono state ulteriormente confermate le potenzialità dell'ISE nella gestione delle politiche di *welfare* locale. A conferma di ciò va segnalata

la sperimentazione che dovrà riguardare i servizi di assistenza domiciliare agli anziani<sup>74</sup>, la quale, ai fini esclusivi della tariffazione e per tenere conto delle esigenze di tale segmento di popolazione, ha introdotto alcune particolarità: *i)* ulteriore detrazione per i proprietari di patrimonio immobiliare, per la sola abitazione di residenza, fino a 77.470,00 euro; *ii)* ulteriore detrazione dalla componente reddituale per residenza in locazione fino a 1.040,00 euro. Tali elaborazioni, ovviamente, saranno effettuate in parallelo dall'Amministrazione con appositi supporti informatici, fermo restando la determinazione dell'ISE secondo le disposizioni nazionali.

---

<sup>74</sup> Vedi Delibera di Giunta Comunale n. 535 del 17 settembre 2002, concernente “*Approvazione in via sperimentale delle linee guida per l'applicazione Isee per le prestazioni assistenziali non residenziali alle persone anziane*”. Nell'intervento, per favorire la permanenza dell'anziano presso la propria abitazione, è consentita la facoltà di optare, se più conveniente, per un concetto di nucleo estratto, costituito dall'anziano e dall'eventuale coniuge.

#### ***4.4 Appendice statistica***

1. Le domande nei Municipi, incidenza delle Dsu (nd 2002)
2. Attività dichiarata dai singoli componenti del nucleo (nd 2002)
3. Indicatori statistici sul reddito dei nuclei per condiz. profess. (nd 2002)
4. Indicatori di reddito per attività dichiarata dai singoli (nd 2002)
5. Patrimonio mobiliare medio per condizione professionale dei nuclei (nd 2002)
6. Patrimonio immobiliare medio per condizione professionale (nd 2002)
7. Titolo detenzione abitazione principale (nd 2002)
8. Medie reddito dei nuclei con e senza patr. immobiliare (nd 2002)
9. Indicatori statistici sul patr. immob. dei singoli. (nd 2002)
10. Indicatori stat. ISE dei nuclei per condiz. professionale (nd 2002)
11. Rapporto tra ISE e reddito dei nuclei per professione (nd 2002)

**A4.1 Le domande nei Municipi, incidenza delle Dsu (nd 2002)<sup>75</sup>**

MUNICIPIO	N	% nd con Dsu	Reddito nucleo familiare	
			Media	Mediana
1	280	83,2	62.265.975	54.185.500
2	452	83,9	72.061.376	60.105.000
3	130	85,4	55.407.986	45.567.000
4	779	95,5	54.119.638	49.492.000
5	791	94,4	56.984.641	52.936.000
6	511	95,9	50.261.340	47.051.361
7	692	98,6	43.381.292	40.557.257
8	628	98,6	34.649.830	31.338.424
9	500	90,7	59.637.885	52.084.000
10	714	95,9	57.179.101	55.524.500
11	602	92,7	64.250.241	59.821.523
12	663	87,6	64.541.560	62.150.000
13	903	97,2	47.025.457	43.383.000
15	585	96,4	49.057.550	46.915.822
16	514	91,1	62.776.067	58.330.892
17	263	84,8	65.387.918	62.024.000
18	583	95,5	52.127.431	45.502.345
19	762	97,8	47.936.745	43.860.500
20	544	89,6	47.438.260	36.679.000
<b>Totale</b>	<b>10.896</b>	<b>93,7</b>	<b>53.907.158</b>	<b>48.667.500</b>

Dati in lire.

**A4.2 Attività dichiarata dai singoli componenti del nucleo (nd 2002)**

Attività del soggetto	N° componenti	%	sub %
imprenditore	194	0,5	1,1
autonomo	1998	5,1	11,2
libero professionista	827	2,1	4,6
dipendente	14134	36,1	79,1
contratto Co. Co. Co.	679	1,7	3,8
cassa integrazione	43	0,1	0,2
<i>Sub-totale</i>	<i>17875</i>	<i>45,7</i>	<i>100</i>
casalinga	987		2,5
pensionato	513		1,3
disoccupato	2716		6,9
studente	2110		5,4
minore in età non scolare	11803		30,2
non dichiarata	3115		8,0
<b>Totale</b>	<b>39119</b>		<b>100</b>

<sup>75</sup> Occorre specificare che per minimizzare l'impatto degli errori di registrazione dei dati, per il calcolo degli indici di dimensione, sono state utilizzate due metodologie: a) scelta ragionata, al fine di escludere quei valori palesemente errati (ad esempio valori miliardari); b) esclusione di un intorno pari al 3% superiore e inferiore, per valutare eventuali differenze significative. Nelle tabelle sono rappresentati i valori determinati con la metodologia sub a), indicando in nota i valori ottenuti con l'altra metodologia.

**A4.3 Indicatori statistici sul reddito<sup>76</sup> dei nuclei per condiz. profess. (nd 2002)**

<i>Profess. nucleo</i>	<i>N</i>	<i>Media reddito</i>	<i>Mediana</i>	<i>Deviazione standard</i>
A	553	25.888.130	19.614.000	27.283.608
AA	448	49.466.545	35.435.988	53.484.293
AD	1.762	58.612.785	50.031.500	41.992.907
D	2.267	33.119.789	28.869.786	29.070.928
DD	5.204	70.663.753	67.606.000	37.994.428
Altro	662	7.254.969	0	16.200.813
<b>Totale</b>	<b>10.896</b>	<b>53.907.158</b>	<b>48.667.500</b>	<b>41.493.439</b>

Dati in lire.

**A4.4 Indicatori di reddito per attività dichiarata dai singoli (nd 2002)**

<i>Attività dichiarata</i>	<i>N</i>	<i>%</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Dev. standard</i>
imprenditore	194	1,0	23.667	17.713	41.805
autonomo	1.995	10,3	20.210	15.000	42.205
libero professionista	825	4,3	32.362	23.000	52.539
dipendente	14.120	73,0	33.904	32.000	37.380
co. co. co.	678	3,5	16.817	12.000	21.776
cassa integrazione	43	0,2	17.572	15.490	8.578
casalinga	987	5,1	538	0	20.484
pensionato	512	2,6	22.270	15.720	37.774
<b>totale</b>	<b>19.354</b>	<b>100</b>			

Nota: dati in migliaia di lire. Le attività sono quelle dichiarate dai singoli nel quadro F3. (omettendo quelle non significative). La media e la mediana sono calcolate senza distinzione dell'anno di produzione del reddito, che poteva essere il 2000 ovvero il 2001.

**A4.5 Patrimonio mobiliare medio<sup>77</sup> per condizione professionale dei nuclei (nd 2002)**

<i>Classi</i>	<i>A</i>	<i>AA</i>	<i>AD</i>	<i>D</i>	<i>DD</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
Totale nuclei	11,3	20,6	18,3	7,9	17,8	1,5	14,6
ND con patrimonio > 0	25,0	36,1	29,7	21,8	30,8	13,7	29,0
ND con patrimonio ≥ 10	54,2	58,8	47,4	41,2	49	28,3	48,2
ND con patrimonio ≥ 30	98,5	109,5	82,7	75,5	85,3	52	85,0
ND con patrimonio ≥ 40	114,4	129,5	100	90,6	103,4	64	102,8

Dati in milioni di lire.

<sup>76</sup> Sulla base di quanto detto nella nota precedente, escludendo un intorno superiore e inferiore pari al 3% della numerosità complessiva, il reddito medio dei nuclei familiari risulta pari a 51,4 milioni di lire, la mediana a 48,7 milioni di lire.

<sup>77</sup> Escludendo il 3% superiore e inferiore, il patrimonio mobiliare medio dei nuclei scende a 13,0 milioni di lire, mentre la mediana risulta pari a 1 milione di lire (cfr con Totale nuclei).

**A4.6 Patrimonio immobiliare medio<sup>78</sup> per condizione professionale (nd 2002)**

2002	A	AA	AD	D	DD	Altro	Totale
% dom. con p. immobiliare	49,80%	66,10%	64,70%	36,80%	64,00%	15,50%	54,90%
p. immobiliare medio (mln)	215,5	225,0	224,3	172,6	198,9	208,2	202,3
% dom. p. immob. > 100 mln	37,70%	51,80%	53,30%	27,20%	53,10%	12,30%	44,40%
p. immob. medio (> 100 mln)	270,7	275,8	262,6	214,2	229,3	248,7	238,1
% dom. p. immob. > 300 mln	9,00%	14,50%	14,10%	4,30%	9,30%	3,00%	8,90%
p. immob. medio (> 300 mln)	548,9	484,7	472,5	426,1	437,3	488,6	455,3

Dati in milioni di lire.

**A4.7 Titolo detenzione abitazione principale (nd 2002)**

	2002	
Proprietà	5.084	46,90%
Locazione	2.423	22,40%
- di cui con canone > 0 e ≤ 10 mil.	1.491	61,50%
- di cui con canone > 10 mil.	932	38,50%
Altro	3.327	30,7%
<b>Totale</b>	<b>10.834</b>	<b>100%</b>

**A4.8 Medie reddito dei nuclei con e senza patr. immobiliare (nd 2002)**

Profess.	Con patrimonio immobiliare			Senza patrimonio immobiliare	
	%	reddito medio	patr. immob. medio	%	reddito medio
<b>AA</b>	66,1	55,7	225,0	33,9	37,2
<b>DD</b>	64,0	80,3	205,7	36,0	53,5

Dati in milioni di lire.

<sup>78</sup> Escludendo il 3% superiore e inferiore, il patrimonio immobiliare medio dei nuclei ammonta a 190,3 milioni di lire, mentre la mediana risulta pari a 174,2 milioni di lire. Il dato, al pari di quelli indicati in tabella, è calcolato con riferimento ai nuclei con patrimonio immobiliare maggiore di zero. Invece, considerando tutti i nuclei (con e senza patrimonio immobiliare), la media risulta pari a 111,0 milioni di lire (97,4 con esclusione del 3%) e la mediana a 49,5 milioni di lire.

**A4.9 Indicatori statistici sul patr. immob. dei singoli. (nd 2002)**

<i>Indici calcolati solo sui nuclei con patrim immob &gt; 0</i>						
<b>Attività</b>	<b>N</b>	<b>N&gt;0</b>		<b>Media</b>	<b>Mediana</b>	<b>Dev. St.</b>
imprenditore	194	94	48,5%	140.103.278	119.200.000	124.223.888
autonomo	1.997	807	40,4%	151.381.672	113.625.000	156.820.510
libero professionista	827	419	50,7%	169.575.244	140.175.000	151.577.314
dipendente	14.131	6.496	46,0%	127.785.836	105.000.000	101.130.796
co.co.co.	678	233	34,4%	141.399.635	110.250.000	128.413.123
cassa integrazione	43	13	30,2%	69.245.582	72.610.125	46.297.358
casalinga	986	201	20,4%	154.299.884	110.000.000	152.445.439
pensionato	513	195	38,0%	175.174.087	147.262.000	156.317.435
<i>Indici calcolati su tutti i nuclei</i>						
<b>Attività</b>	<b>N</b>	<b>N&gt;0</b>		<b>Media</b>	<b>Mediana</b>	<b>Dev. St.</b>
imprenditore	194	94	48,5%	67.885.093	0	111.192.985
autonomo	1.997	807	40,4%	61.174.266	0	124.305.450
libero professionista	827	419	50,7%	85.915.390	757.081	137.197.995
dipendente	14.131	6.496	46,0%	58.742.962	0	93.580.004
co.co.co.	678	233	34,4%	48.593.090	0	100.833.153
cassa integrazione	43	13	30,2%	20.934.711	0	40.593.934
casalinga	986	201	20,4%	31.454.642	0	92.664.335
pensionato	513	195	38,0%	66.586.641	0	128.464.870

**A4.10 Indicatori stat. ISE<sup>79</sup> dei nuclei per condiz. professionale (nd 2002)**

<i>Professione</i>	<i>N</i>	<i>Media</i>	<i>Mediana</i>	<i>Dev. standard</i>
A	552	16.781.639	10.519.279	22.919.821
AA	448	28.120.488	18.898.663	29.017.862
AD	1.758	31.748.623	26.212.382	23.798.835
D	2.261	16.624.945	12.638.415	15.929.751
DD	5.191	34.934.525	31.930.719	22.381.019
Altro	661	4.380.089	0	12.187.952
<b>Totale</b>	<b>10.871</b>	<b>27.550.812</b>	<b>23.892.634</b>	<b>23.366.937</b>

Dati in lire.

**A4.11 Rapporto tra ISE e reddito dei nuclei per professione (nd 2002)**

<i>2001</i>	<i>A</i>	<i>AA</i>	<i>AD</i>	<i>D</i>	<i>DD</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
<b>ISE medio</b>	16,8	28,1	31,7	16,6	34,9	4,4	27,6
<b>Reddito medio</b>	25,9	49,5	58,6	33,1	70,7	7,3	53,9
<b>Rapporto ISE/reddito %</b>	<b>64,9</b>	<b>56,8</b>	<b>54,1</b>	<b>50,2</b>	<b>49,4</b>	<b>60,3</b>	<b>51,2</b>

Dati in milioni di lire.

<sup>79</sup> Escludendo il 3% superiore e inferiore, l'ISE medio dei nuclei risulta pari a 26,1 milioni di lire, mentre la mediana ammonta a 24 milioni di lire.



## 5. Vecchio e nuovo ISE a confronto: il caso del Comune di Firenze

A partire dall'anno scolastico 2002/2003 il Comune di Firenze ha adeguato alla disciplina dell'ISE il sistema di valutazione economica adottato per la determinazione delle tariffe del servizio di Asili nido.

Il precedente sistema, pur ispirandosi nella sua filosofia all'ISE, presentava numerose incongruenze con quanto indicato dalla normativa nazionale.<sup>80</sup> Ciò derivava innanzitutto dal fatto che il Regolamento del Servizio era stato approvato precedentemente all'introduzione dell'ISE nel nostro ordinamento e, anche con l'emanazione del decreto legislativo n. 109/98, l'Amministrazione non si era trovata costretta a uniformarsi alla disciplina nazionale, in ragione degli ampi margini di flessibilità che la normativa stessa aveva concesso.

Nessuna correzione era stata invece apportata per adattare il sistema ai nuovi criteri indicati dal decreto legislativo n. 130/00, con cui è stato integrato e modificato il provvedimento legislativo originario, anche in relazione ai ritardi verificatisi nell'approvazione dei necessari provvedimenti attuativi.

In questo capitolo viene effettuata una valutazione degli esiti derivanti dal passaggio da un sistema all'altro, allo scopo di evidenziare se nei criteri precedentemente adottati dal Comune di Firenze siano riscontrabili elementi di interesse ai fini di una eventuale correzione della disciplina nazionale. Al riguardo appare opportuno avviare l'indagine con una elencazione delle principali difformità riscontrabili tra i due sistemi.

### 5.1 Le differenze tra i due sistemi di valutazione della situazione economica

#### 5.1.1 Valutazione del reddito e del patrimonio

La valutazione della situazione reddituale effettuata con il precedente Regolamento del Servizio risultava per molti aspetti incoerente con la normativa dell'ISE.

Innanzitutto non erano compatibili con essa alcune disposizioni previste per garantire un'equità di trattamento tra i nuclei familiari che disponevano di un'abitazione di residenza, quelli che ne erano sprovvisti e quelli che avevano contratto un mutuo per il suo acquisto. La disciplina originaria infatti stabiliva:

- a) l'attribuzione di un reddito figurativo all'abitazione di proprietà o in usufrutto destinata alla residenza familiare (il suo calcolo avveniva sulla base della dimensione e della categoria catastale dell'immobile);
- b) una deduzione di 3.500.000 lire per le famiglie che abitavano in locazione;
- c) una deduzione di 3.500.000 lire per i nuclei familiari che avevano contratto un mutuo per l'acquisto dell'abitazione di residenza.

La disciplina dell'ISE non consente la previsione di cui alla lettera a), prendendo comunque in considerazione il reddito figurativo della casa di residenza nel momento in cui si assume come elemento di valutazione il reddito complessivo ai fini IRPEF.

---

<sup>80</sup> Per una descrizione del processo di costruzione di tale sistema, cfr. Appendice, par. 1.5.

La deduzione di cui alla lettera b) è invece elevata a un valore massimo di 10.000.000 lire, dietro presentazione degli estremi relativi alla registrazione del contratto di affitto.

La deduzione di cui alla lettera c) ha invece la caratteristica di una detrazione dal valore dell'immobile dell'ammontare (al 31 dicembre dell'anno precedente quello di presentazione della dichiarazione sostitutiva) del debito residuo del mutuo contratto per il suo acquisto, una detrazione che viene concessa anche per gli immobili diversi da quello di residenza del nucleo familiare.

Sempre in tema di deduzioni, la disciplina dell'ISE non permette più quella relativa all'imposta IRPEF versata, facendo invece riferimento a un concetto di reddito lordo.

Per quanto concerne infine gli *elementi considerati nella determinazione della situazione reddituale*, l'ISE, con il riferimento al reddito complessivo IRPEF, impedisce di effettuare la loro valutazione a partire dalle evidenze fiscali integrate, per i redditi di lavoro autonomo e di impresa, con parametri di tipo normale legati alla dimensione e alla tipologia di attività che li generano o a cui sono destinati, così come previsto dal precedente Regolamento del Servizio.

Un elemento di valutazione della situazione reddituale non contemplato dal Regolamento del Servizio era invece rappresentato dal *reddito figurativo delle attività finanziarie* che, nell'ambito della disciplina dell'ISE, viene calcolato applicando alla componente mobiliare del patrimonio il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro.

Un'ulteriore differenza deriva dalla considerazione da parte della normativa dell'ISE dei *redditi di lavoro prestato nelle zone di frontiera* e in altri Paesi limitrofi da soggetti residenti nel territorio dello Stato, ma essa appare del tutto marginale, soprattutto in un contesto quale quello fiorentino.

Non vengono invece essere prese in considerazione le cosiddette "*altre entrate*", cioè le rendite, le indennità, i sussidi, gli assegni di mantenimento che, non essendo imponibili IRPEF, risultano escluse dalla determinazione dell'ISE.

Una diversa modalità di valutazione è infine prevista per i *redditi agrari*: il Regolamento del Servizio faceva infatti riferimento all'importo risultante dalla dichiarazione dei redditi, mentre la disciplina dell'ISE li valuta a partire dalla base imponibile determinata ai fini dell'IRAP, al netto dei costi del personale a qualunque titolo impiegato.

Per quanto concerne il patrimonio, la prima correzione che l'Amministrazione Comunale ha dovuto apportare è stata quella relativa alla *data da assumere come riferimento per la sua valutazione*, fissata al 31 dicembre dell'anno precedente quello di presentazione della dichiarazione sostitutiva (e non al 30 giugno come previsto dal precedente sistema).

Si sono inoltre dovute modificare anche le *franchigie* applicate. La disciplina originaria consentiva infatti una detrazione di 40.000.000 lire dal valore complessivo del patrimonio, elevata a 80.000.000 lire qualora il nucleo familiare non disponesse di un'abitazione di proprietà. La disciplina ISE prevede invece una franchigia, nella misura massima di 100.000.000 lire, per i nuclei familiari che possiedono una casa di abitazione di proprietà o, alternativamente, viene offerta una detrazione dell'ammontare del debito residuo del mutuo contratto per l'acquisto di tale immobile e un'altra di 30.000.000 lire sulla sola componente mobiliare.

Si è reso inoltre necessario correggere il *coefficiente di valutazione* del patrimonio. Il precedente sistema prevedeva infatti che la situazione patrimoniale concorresse alla determinazione dell'Indicatore della condizione economica nella misura del 20 per cento sino ai primi 30.000.000 lire oltre la franchigia e del 60 per cento per gli importi successivi. La normativa dell'ISE ha fissato invece nella misura unica del 20 per cento tale coefficiente.

Per quanto concerne invece la *valutazione dei singoli elementi patrimoniali*, la disciplina ISE prende in considerazione, con riferimento alla *componente immobiliare*, i valori dei fabbricati e dei terreni edificabili e agricoli intestati a persone fisiche diverse da imprese, definiti ai fini ICI al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione della dichiarazione sostitutiva unica, indipendentemente dal periodo di possesso nell'anno di imposta considerato. Si tratta di una modalità di valutazione analoga a quella prevista dal precedente sistema, che però ha trovato applicazione anche in relazione all'immobile di residenza (escluso originariamente dalla valutazione), agli immobili gravati da diritto reale (calcolati nella misura del 20 per cento) e ai frazionamenti di immobili tra più proprietari inferiori a 15.000.000 lire (anch'essi esclusi dalla valutazione).

In relazione invece alla *componente mobiliare*, la disciplina dell'ISE prende in considerazione un numero superiore di elementi rispetto a quanto inizialmente previsto dal Regolamento del Servizio. Oltre ai depositi e ai conti correnti bancari e postali, ai titoli di Stato, alle obbligazioni, ai certificati di deposito, ai buoni fruttiferi, alle partecipazioni azionarie e ai fondi di investimento, concorrono infatti alla valutazione della situazione patrimoniale anche altri strumenti e rapporti finanziari, quali i contratti di assicurazione mista sulla vita e di capitalizzazione, il patrimonio netto delle imprese individuali e le masse patrimoniali costituite da somme o beni non relativi all'impresa, affidate a un soggetto abilitato. Sono invece esclusi dalla valutazione i patrimoni mobiliari e immobiliari disponibili all'estero.

### 5.1.2 Il nucleo familiare e la scala di equivalenza

La nozione di famiglia adottata dal sistema originario è risultata coerente con quella indicata dalla normativa dell'ISE (si tratta infatti di un nucleo estratto da quello standard indicato dal decreto legislativo n. 130/00), anche relativamente alle integrazioni previste e relative agli eventuali soggetti in affidamento familiare e ai genitori del bambino, anche qualora non risultino conviventi dallo stato di famiglia. Per queste fattispecie familiari, la normativa dell'ISE riserva una specifica disciplina.

Anche la scala di equivalenza adottata era quella prevista a livello nazionale. L'unica correzione apportata ha riguardato la maggiorazione prevista per le famiglie monoparentali. Nella precedente disciplina tale condizione determinava infatti l'attribuzione al nucleo familiare di un componente aggiuntivo. In termini di maggiorazione ciò significa: +0,47 per nuclei di 2 componenti, +0,42 per nuclei di 3 componenti, +0,39 per nuclei di 4 componenti, +0,35 per nuclei più numerosi. La normativa dell'ISE risulta "penalizzante" per questo tipo di famiglia, prevedendo una maggiorazione fissa di 0,2 per qualunque numerosità familiare.

### 5.1.3 La determinazione dell'Indicatore della situazione economica

Per quanto concerne il meccanismo di calcolo dell'Indicatore, la disciplina dell'ISE non consente innanzitutto di valutare nella misura del 50 per cento i redditi e i patrimoni detenuti da componenti il nucleo familiare diversi dai genitori e dai loro figli minori, così come effettuato nell'ambito del precedente sistema.

In secondo luogo, si è resa necessaria una modifica del *meccanismo di calcolo* dell'Indicatore, originariamente basata su di una formula di tipo combinatorio. La disciplina dell'ISE stabilisce infatti che l'Indicatore deve essere determinato esclusivamente sommando il reddito e il patrimonio, impedendo in tal modo il ricorso forme di relazione non lineare tra i due elementi.

## 5.2 Gli effetti derivanti dall'applicazione dell'ISE

La valutazione degli esiti dell'applicazione dell'ISE al sistema di determinazione delle agevolazioni dal pagamento delle tariffe per la frequenza del servizio di Asili nido deve essere necessariamente avviata con la descrizione di alcune informazioni di carattere quantitativo ricavabili dalle 807 richieste di agevolazione tariffaria calcolate al 25 novembre 2002. Alla stessa data le richieste presentate sono state 1.168 a fronte di un numero di utenti pari a 1.679 per le varie tipologie di Asilo nido e a 241 per gli Spazi Gioco.

Nella tabella 5.1 si è proceduto al calcolo della tariffa media versata dagli utenti a seconda delle diverse tipologie di servizio usufruito in modo da verificare gli effetti del nuovo sistema in termini di gettito complessivamente ottenuto.

**Tab. 5.1 – Le tariffe medie (dati aggiornati al 25.11.2002)**

	<i>Tempo breve</i>	<i>Tempo normale</i>	<i>Tempo lungo</i>	<i>Spazio Gioco</i>
<i>Tariffa media 2001/02</i>	188,51	213,81	223,63	117,24
<i>Tariffa media 2002/03</i>	178,01	206,58	212,22	123,14
<i>Variazione gettito</i>	- 5,6%	- 3,4%	- 5,1%	+ 5,0%

Per rendere comparabili queste informazioni (riferite come detto solo a una parte degli utenti beneficiari del servizio) con quelle relative all'anno scolastico precedente, si è sommata alle agevolazioni tariffarie calcolate a quella data la quota di tariffe massime che mediamente è stata versata dall'utenza nelle annualità precedenti (pari al 25% per gli Asili nido e al 30% per gli Spazi Gioco). Da tali dati si ricava una lieve riduzione delle entrate tariffarie che, con molta probabilità, al termine della fase di raccolta delle domande si è risolta in una sostanziale stazionarietà del gettito

Nella tabella 5.2 l'analisi si è invece limitata a quegli utenti che già lo scorso anno scolastico avevano frequentato lo stesso servizio allo scopo di evidenziare quanti di essi hanno sperimentato un aumento, una riduzione o un'invarianza

sostanziale della tariffa versata (considerando sostanzialmente invariate quelle situazioni in cui le tariffe hanno registrato un incremento o un decremento inferiore a 5 euro). Più della metà di questi utenti (57,6 per cento) ha subito un incremento tariffario, a fronte di 55 casi (pari al 24,0 per cento) di riduzione tariffaria e di 42 per i quali l'onere contributivo non si è modificato.<sup>81</sup> Un'identica distribuzione ha caratterizzato i servizi di Asilo a tempo normale e di Spazio Gioco, mentre per l'Asilo a tempo breve si è avuta una percentuale superiore di incrementi (68,6 per cento) e per quello a tempo lungo di riduzioni (40,0 per cento).

**Tab. 5.2 – Le variazioni tariffarie registrate dagli utenti che hanno frequentato lo stesso servizio negli anni scolastici 2001/02 e 2002/03 (dati aggiornati al 25.11.2002)**

	<i>Tempo breve</i>	%	<i>Tempo normale</i>	%	<i>Tempo lungo</i>	%	<i>Spazio Gioco</i>	%	<b>Totale</b>	%
<i>Aumento</i>	24	68,6	87	58,4	7	35,0	14	56,0	132	57,6
<i>Riduzione</i>	8	22,9	33	22,1	8	40,0	6	24,0	55	24,0
<i>Invarianza</i>	3	8,6	29	19,5	5	25,0	5	20,0	42	18,3
<i>Totale</i>	35	100,0	149	100,0	20	100,0	25	100,0	229	100,0

Per gli stessi utenti nella tabella 5.3 sono state calcolate le tariffe medie versate nei due anni scolastici frequentati al fine disporre di una stima degli effetti sul gettito derivanti dalle modifiche tariffarie indicate nella tabella 5.2. E' possibile notare come in tutti i casi esaminati gli incrementi tariffari registratisi abbiano determinato una crescita della tariffa media (particolarmente rilevante per i servizi di Asilo e tempo lungo e di Spazio Gioco) e, conseguentemente del gettito ottenuto.

**Tab. 5.3 – Le tariffe medie versate dagli utenti che hanno frequentato lo stesso servizio anche lo scorso anno scolastico (dati aggiornati al 25.11.2002)**

	<i>Tempo breve</i>	<i>Tempo normale</i>	<i>Tempo lungo</i>	<i>Spazio Gioco</i>
<i>Tariffa media 2001/02</i>	150,81	153,52	143,72	84,70
<i>Tariffa media 2002/03</i>	162,32	167,68	168,26	98,41
<i>Variazione gettito</i>	+ 7,6%	+ 9,2%	+ 17,1%	+ 16,2%

Dopo questa breve digressione di carattere quantitativo, appare significativo avviare la valutazione qualitativa degli esiti dell'applicazione dell'ISE ricordando le

<sup>81</sup> La distribuzione degli utenti a seconda del segno della variazione tariffaria registrata non si modifica se estendiamo l'analisi anche a coloro che tra i due anni scolastici analizzati hanno usufruito di tipologie di servizio diverse. Coloro che hanno versato una tariffa superiore a quella corrisposta l'anno precedente sono infatti 167 (56,2%), quelli che hanno pagato una tariffa ridotta 76 (25,6%), mentre per 54 utenti (18,2%) non si è verificata alcuna variazione sostanziale.

analisi previsionali che il Servizio Asili Nido del Comune aveva effettuato al momento della definizione del nuovo sistema tariffario. In tale sede era stato infatti stimato che:

- a) reddito e patrimonio di soggetti diversi dai genitori del bambino: *“possibile aumento della tariffa, maggiori entrate per l’ente, anche se quantitativamente contenute alla luce dell’esiguità attuale dei nuclei cosiddetti allargati”*;
- b) casa di abitazione di proprietà: *“si potrebbe verificare una maggiore entrata [...] non del tutto irrilevante considerato che circa 1/5 degli utenti possiede l’abitazione di residenza e non usufruisce del mutuo”*;
- c) mutuo: *“non è possibile fare una proiezione in quanto non conosciamo gli importi del mutuo residuo”*;
- d) casa di abitazione in locazione: *“possibili minori entrate. Il totale dei nuclei familiari interessati al cambiamento sono circa 1/6 delle famiglie con bambini attualmente frequentanti”*;
- e) patrimonio diverso dalla casa di abitazione: *“l’esiguo numero di famiglie che possiedono un patrimonio superiore a 30 milioni di lire non comporta un cambiamento nell’attuale livello della compartecipazione [...]”*.

Da queste stime appare evidente come il Servizio avesse correttamente anticipato gli effetti che sarebbero derivati dalle modifiche apportate al sistema tariffario per renderlo coerente con la disciplina dell’ISE. Ed è su questi elementi che si concentrerà adesso questo studio attraverso l’analisi di un campione di 29 utenti che, rispetto all’anno scolastico precedente, hanno registrato un incremento della tariffa versata.

Per semplificare l’analisi si è deciso inizialmente di individuare tre macro-cause di incremento tariffario e cioè:

- a) *le variazioni di reddito*: gli incrementi tariffari relativi a tale voce sono imputabili sia a modifiche nelle fonti di entrata dei componenti il nucleo familiare del bambino frequentante, sia al calcolo del reddito derivante da attività finanziarie previsto dalla disciplina dell’ISE a partire dai valori dichiarati del patrimonio mobiliare;
- b) *la casa di abitazione*: a questa voce sono attribuibili sia incrementi che riduzioni tariffarie. Hanno infatti determinato un aumento della tariffa l’inclusione nel patrimonio familiare di una quota del valore ICI dell’abitazione di residenza di proprietà (quella superiore a 100.000.000 lire o al debito residuo del mutuo contratto per il suo acquisto) e l’eliminazione della franchigia forfettaria di 3.500.000 lire sul reddito concessa per tener conto degli interessi pagati sul mutuo stesso. Sono stati invece causa di riduzione tariffaria la più elevata franchigia (sino a un massimo di 10.000.000 lire) concessa alle famiglie che abitano in locazione e l’eliminazione del calcolo del reddito figurativo imputato alla casa di abitazione di proprietà;
- c) *altri componenti*: in questo caso l’incremento tariffario è connesso al fatto che la situazione economica dei componenti il nucleo familiare del

bambino frequentante diversi dai suoi genitori ha concorso al 100 per cento nel calcolo dell'ISE e non più nella misura ridotta del 50 per cento.

Procediamo quindi all'analisi dell'impatto di questi tre elementi. Se poniamo uguale a 100 l'incremento tariffario complessivamente registratosi per i 29 utenti del campione di analisi (prima colonna della tabella 5.4) possiamo notare come la diversa considerazione della casa di abitazione e delle altre componenti patrimoniali nella valutazione della situazione economica abbia rappresentato la metà di tale aumento (50,2 per cento), seguita a breve distanza dal maggior reddito dichiarato dalle famiglie beneficiarie del servizio rispetto all'anno scolastico precedente (46,5 per cento). Ridotta appare infine la quota di incremento tariffario attribuibile alla diversa valutazione della situazione economica dei componenti il nucleo familiare del bambino frequentante diversi dai suoi genitori (4,3 per cento).

**Tab. 5.4 - L'incidenza delle tre macro-cause di incremento tariffario**

	<i>Variazione assoluta</i>	<i>Variazione percentuale</i>
<i>Reddito</i>	45,5	47,6
<i>Casa di abitazione</i>	50,2	44,3
<i>Altri componenti</i>	4,3	8,1
<i>Totale</i>	100,0	100,0

La posizioni si invertono (pur non modificandosi sostanzialmente) se poniamo pari a 100 i singoli aumenti di tariffa e calcoliamo quanto le tre macro-cause di incremento tariffario abbiano percentualmente contribuito a ciascuno di essi (seconda colonna della tabella 5.4). L'incidenza degli incrementi reddituali è stata infatti pari al 47,6 per cento, quella connessa alla diversa valutazione della casa di abitazione e degli altri elementi patrimoniali scende al 44,3 per cento, mentre quella derivante dalla diversa considerazione della situazione economica dei componenti il nucleo familiare diversi dai genitori del bambino frequentante cresce all'8,1 per cento, a dimostrazione che, nei tre casi in cui si è verificata, tale macro-causa ha avuto un peso consistente.

Ampliando lo spettro delle cause che hanno determinato un aumento tariffario, le prime due colonne della tabella 5.5 mostrano come, considerando soltanto quella che per ogni singolo utente ha avuto l'incidenza maggiore, siano stati nuovamente l'incremento di reddito e la diversa considerazione della casa di proprietà ad aver avuto il peso più consistente (rispettivamente il 44,8 per cento e il 41,4 per cento), seguite a notevole distanza dalla diversa valutazione degli altri cespiti patrimoniali e della situazione economica dei componenti il nucleo familiare del bambino frequentante diversi dai genitori (entrambe al 6,9 per cento).

**Tab. 5.5 – Il peso delle diverse cause di incremento tariffario**

	<i>Solo una causa</i>		<i>Più cause</i>	
	<i>N.</i>	<i>%</i>	<i>N.</i>	<i>%</i>
<i>Reddito</i>	13	44,8	78	40,4
<i>Casa di abitazione</i>	12	41,4	73	37,8
<i>Altri componenti</i>	2	6,9	11	5,7
<i>Altro patrimonio</i>	2	6,9	17	8,8
<i>Cambio servizio</i>	0	0,0	9	4,7
<i>Monoparentale</i>	0	0,0	5	2,6
<i>Totale</i>	29	100	193	100,0

Dal momento che in molti casi si avuta una concausa di fattori, nella terza e quarta colonna della tabella 4.5 si è cercato di tener conto di tale fenomeno effettuando un'operazione di ponderazione molto semplice. Per ogni singolo utente si è cioè stilata una sorta di "classifica" delle quattro principali cause di aumento tariffario, attribuendo a ciascuna di esse un punteggio decrescente in relazione all'ordine in graduatoria (4 punti alla "prima classificata", 3 punti alla seconda e così via). Il risultato di tale operazione vede una riduzione del peso degli incrementi reddituali e della casa di abitazione di proprietà (rispettivamente 40,4 per cento e 37,8 per cento), una crescita di quello dell'"altro patrimonio" (8,8 per cento) e l'emergere di nuove ragioni di aumento, quali il cambio di servizio (4,7 per cento) e il minor "favore" concesso alle famiglie monoparentali (2,6 per cento). Si tratta comunque di fattori che, seppur rilevanti dal punto di vista individuale, in termini aggregati hanno inciso limitatamente sugli incrementi tariffari.

### 5.3 Le considerazioni dell'Amministrazione Comunale

Sulla base dei risultati dell'analisi degli effetti derivanti dall'adeguamento del sistema tariffario alla disciplina dell'ISE, l'Amministrazione Comunale ha svolto alcune riflessioni, anche in relazione agli eventuali correttivi che si riserva di apportare per il successivo anno scolastico.

Abbiamo visto come gli incrementi reddituali e il diverso "peso" attribuito alla casa di abitazione di proprietà siano state le principali cause degli incrementi tariffari. Se è nella logica del sistema che a un maggior reddito corrisponda il pagamento di una tariffa più elevata, una maggiore attenzione è stata posta sugli effetti derivanti dalla diversa valutazione della casa di abitazione di proprietà. In particolare ci si chiesti se tale immobile possa essere considerato oltre che un indicatore di benessere, anche rappresentativo di un'effettiva capacità contributiva.

Al riguardo, ritenendo che ciò sia possibile in presenza di abitazioni di valore catastale particolarmente elevato, viene giudicata inopportuna l'esclusione della casa di abitazione di proprietà dalla valutazione della situazione patrimoniale (prevista dal precedente meccanismo di determinazione delle tariffe) che, tra l'altro, rappresenterebbe un'indebita alterazione dell'impostazione fondamentale definita