

Tab. 6 Comuni collegati a SIATEL (giugno 2004)

<i>Regione</i>	<i>Comuni della Regione</i>	<i>Comuni collegati</i>	<i>% Comuni collegati</i>	<i>Abitanti della Regione</i>	<i>Popolazione servita</i>	<i>% Popolazione servita</i>
ABRUZZO	305	289	94,8%	1.279.016	1.190.654	93,1%
BASILICATA	131	110	84,0%	606.183	546.412	90,1%
CALABRIA	409	159	38,9%	2.050.478	1.360.954	66,4%
CAMPANIA	551	390	70,8%	5.780.958	5.023.457	86,9%
EMILIA ROMAGNA	341	273	80,1%	3.981.146	3.703.183	93,0%
FRIULI VENEZIA GIULIA	219	207	94,5%	1.185.172	1.162.256	98,1%
LAZIO	377	176	46,7%	5.264.077	4.541.660	86,3%
LIGURIA	235	126	53,6%	1.625.870	1.397.569	86,0%
LOMBARDIA	1.546	1142	73,9%	9.065.440	8.166.458	90,1%
MARCHE	246	206	83,7%	1.460.989	1.333.597	91,3%
MOLISE	136	37	27,2%	327.987	200.992	61,3%
PIEMONTE	1.206	559	46,4%	4.287.465	3.464.376	80,8%
PUGLIA	258	173	67,1%	4.085.239	3.352.629	82,1%
SARDEGNA	377	218	57,8%	1.651.888	1.213.960	73,5%
SICILIA	390	366	93,8%	5.087.794	4.965.916	97,6%
TOSCANA	287	225	78,4%	3.536.392	3.283.897	92,9%
TRENTINO ALTO ADIGE	339	254	74,9%	900.256	816.828	90,7%
UMBRIA	92	80	87,0%	835.488	815.732	97,6%
VALLE D'AOSTA	74	50	67,6%	120.343	98.542	81,9%
VENETO	581	389	67,0%	4.511.714	3.756.904	83,3%
Somma	8.100	5.429	67,0%	57.679.895	50.395.976	87,4%

Fonte: Agenzia delle Entrate

Più o meno alla stessa data (maggio 2004) risultavano attivati i collegamenti a SIATEL anche da parte di tutte le amministrazioni regionali; 46 amministrazioni provinciali; 46 comunità montane; 95 consorzi di bonifica; 55 Asl/Aziende ospedaliere; 7 ATER (ex IACP); 19 Università pubbliche/Enti diritto allo studio ; 9 Ministeri; ed altri 7 Enti.

E' in attivazione anche un analogo sistema, SISTER dell'agenzia del Territorio, che consente di ottenere a video e in stampa le visure catastali sia dei fabbricati che dei terreni con lo stesso contenuto informativo e lo stesso aggiornamento delle stampe che l'utente otterrebbe effettuando la medesima richiesta presso lo sportello dell'ufficio, ovvero è possibile collegarsi per fare una visura in tempo reale.

L'attuazione da parte degli enti erogatori di procedure di controllo formale sul possesso di redditi e patrimoni immobiliari è pertanto potenzialmente possibile. Rimane invece nullo il potere di controllo sul patrimonio mobiliare per oggettiva impossibilità di effettuarlo. Di questo devono esserne coscienti anche i richiedenti prestazioni agevolate, data l'esigua entità media del patrimonio finanziario dichiarato.

Le procedure di controllo sono attivate con regolamenti interni degli enti erogatori. Generalmente i controlli formali sulle autodichiarazioni vengono avviati seguendo due diverse tipologie di verifica:

a) da un lato sono effettuati controlli a campione su un numero determinato di dichiarazioni (per esempio almeno sul 5% dei beneficiari di una determinata prestazione, ma questa quota varia anche in relazione al beneficio offerto), che vengono attivati periodicamente;

b) d'altro canto possono effettuarsi controlli su singole dichiarazioni qualora sorgano dubbi sulla veridicità del contenuto (in sede di presentazione o di istruttoria): per esempio perché le affermazioni del dichiarante sono contraddittorie o lacunose, o perché l'addetto all'accoglimento dell'istanza o del responsabile del procedimento sono a conoscenza di notizie o di comportamenti che fanno ritenere necessarie ulteriori indagini.

In alcuni casi il controllo può essere generalizzato, cioè riguardare tutte le dichiarazioni presentate. Ciò può verificarsi quando si tratta di benefici rilevanti destinati ad una platea ridotta di utenti. In questi casi può anche avvenire che il controllo sia preventivo, cioè avviato durante la determinazione delle graduatorie. Un tipo di controllo preventivo e generalizzato può essere inoltre condotto per la verifica della composizione del nucleo familiare.

I controlli formali nella maggioranza dei casi portano in genere alla rilevazione e alla correzione di eventuali errori, quando sia evidente la buona fede del dichiarante. Quando invece i controlli portano alla luce abusi o false dichiarazioni gli enti erogatori prevedono misure atte a sospendere e/o revocare i benefici eventualmente concessi e a recuperare quanto già erogato, oltre a provvedere a segnalare i casi alla Guardia di Finanza. In proposito va ricordata la possibilità per gli enti erogatori di stipulare convenzioni con l'Agenzia delle Entrate mirate proprio a tradurre in controlli sostanziali le incongruenze non attribuibili ad errori emerse dallo *screening* di tipo formale.

Sempre sul fronte dei controlli formali l'INPS è impegnato nella verifica delle informazioni date dai pensionati attraverso riscontri sui dati reddituali riportati nelle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (quadro f4) e cumulo reddituale derivante dai soli trattamenti di pensione ricavato dalla procedura QRED. Tra i soggetti presenti, a qualunque titolo (dichiarante o facente parte del nucleo), nell'ambito delle DSU pervenute nella banca dati ISEE dell'Istituto alla data del 31.10.2003, è rilevata la presenza di circa 700.000 pensionati.

Su un campione estratto di 31.043 nominativi è stato effettuato il confronto tra i valori riportati nella DSU e quelli estratti dal QRED.

Si riportano di seguito alcuni risultati dell'attività di verifica svolta:

6.155 pensionati corrispondenti al 19,8% del totale esaminato hanno dichiarato nella DSU un reddito uguale a quello presente nel QRED

22.700 pensionati corrispondenti al 73,1% del totale esaminato hanno dichiarato nella DSU un reddito superiore a quello presente nel QRED

2.188 pensionati corrispondenti al 7,1% del totale esaminato hanno dichiarato nella DSU un

reddito inferiore a quello presente nel QRED.

Sono stati presi in considerazione questi 2.188 pensionati che rappresentano il dato più significativo in relazione al tipo di controllo effettuato, in quanto l'indicazione di un reddito complessivo inferiore a quello effettivamente percepito comporta la definizione di un valore ISEE non corretto con l'eventuale concessione al richiedente di una prestazione sociale agevolata non dovuta.

Sono stati esaminati gli scostamenti percentuali tra quanto riportato nelle DSU e quanto presente in QRED, riportati nella tabella seguente. Per 897 soggetti corrispondenti al 41% del totale i dati reddituali indicati nella DSU si discostano da quelli presenti in QRED per una percentuale che va dallo 0,1 al 5% e che per 449 soggetti, pari al 22,8% del totale, lo scostamento è superiore al 100%.

Si è provveduto, quindi, ad un esame più approfondito di quest'ultima casistica estrapolando, a campione, la situazione di ogni singolo soggetto con l'utilizzo della procedura CASPEN, che permette di visualizzare nel dettaglio i dati emergenti dal QRED, dati che possono contenere trattamenti pensionistici (rendite INAIL, pensioni sociali, indennità di accompagnamento, etc.) che non vanno dichiarati ai fini ISEE.

Tab. 7 Scostamento percentuale tra il reddito complessivo dichiarato nelle DSU e reddito da trattamenti pensionistici rilevato da QRED.

Differenza tra reddito complessivo DSU e reddito QRED	Numero pensionati	Percentuale sul totale di 2.188
0,1 al 5 %	897	40.99
5 al 10%	206	9,41
10 al 15%	124	5.66
15 al 20%	84	3.83
20 al 25%	75	3.42
25 al 30%	40	1,82
30 al 35%	38	1,73
35 al 40%	28	1,27
40 al 45%	34	1,55
45 al 50%	33	1,50
50 al 55%	24	1,09
55 al 60%	22	1
60 al 65%	27	1,23
65 al 70%	22	1
70 al 75%	17	0,77
75 all'80%	8	0,36
80 all'85%	15	0,68
85 al 90%	17	0,77
90 al 95%	13	0,59
95 al 100%	13	0,59
Superiore al 100%	449	22,80
TOTALE	2.188	100

Fonte: INPS

Si è esaminato un campione di 60 soggetti su 449 (pari al 13,4%) che presentano uno scostamento percentuale superiore al 100% tra ISEE e QRED ed entrando nel dettaglio di ogni singolo caso, omologando la casistica per grandi linee, risulta che:

A) 6 soggetti presentano dati discordanti (ISEE/QRED) in quanto, in fase di acquisizione della DSU, è stato indicato il reddito in Lire (quadroD), mentre nel quadro F4 è stato inserito l'importo in Euro. L'errore materiale sembrerebbe da attribuire all'Ente acquirente anche se il cartaceo della dichiarazione potrebbe meglio chiarire le cose.

L'abolizione nel quadro D della DSU dell'opzione di scelta fra Euro e Lire risolverebbe il problema all'origine.

B) 11 soggetti sono risultati titolari di pensioni che non vanno dichiarate nella DSU (rendite INAIL, invalidità civile, etc.). In questi casi, quindi, è risultato corretto quanto indicato nella dichiarazione.

C) 43 soggetti hanno invece omesso di dichiarare nella DSU il reddito relativo a più trattamenti pensionistici o hanno indicato il reddito relativo ad una solo trattamento. L'omissione di tali dati reddituali comporta, quindi, l'emissione di attestazioni ISEE basate su dichiarazioni non corrispondenti al vero.

Questa analisi porta concludere che, riportando le percentuali emerse dall'esame del campione, (considerando sempre la casualità nella scelta dello stesso) rispetto al dato globale:

- A) il 10% riguarda errori di acquisizione
- B) il 18,3% riguarda reddito da pensioni che non vanno dichiarate
- C) il 71,6% riguarda omessa dichiarazione di dati reddituali.

I controlli effettuati costituiscono una prima fase di verifica sulla congruità dei dati contenuti nelle dichiarazioni con quelli presenti negli archivi a disposizione dell'INPS. In una seconda fase l'INPS si riserva di effettuare ulteriori controlli formali le cui risultanze verranno messe a disposizione della Guardia di Finanza affinché possa effettuare le verifiche sostanziali delle situazioni reddituali e patrimoniali dei nuclei dei soggetti beneficiari delle prestazioni.

4.3 I controlli sostanziali

Il Rapporto dello scorso anno ha riferito della circolare n. 393000 dell'11 novembre 2002 a cura del Comando Generale della Guardia di Finanza ("Controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali agevolate") che ha tracciato le linee d'azione per lo svolgimento di attività ispettive sui nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali agevolate, così come previsto dall'articolo 4, comma 8 del D.Lgs. 109/98, fissando i principi regolatori dell'attività di controllo e le metodologie ispettive applicabili. Secondo questa direttiva l'intervento della Guardia di Finanza deve essere:

- ✓ *successivo* all'erogazione della prestazione sociale agevolata e non deve 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.

Però è anche esplicitato che detti controlli devono essere considerati dei sub-obiettivi rispetto ai programmi complessivi delle verifiche sulle imposte dirette e indirette, normalmente condotte dalla Guardia di Finanza.

Il presente Rapporto intende dar conto dell'azione che la Guardia di Finanza ha sviluppato in materia di controlli (sostanziali) sui beneficiari di prestazioni sociali agevolate.

La Guardia di Finanza si è dotata di un apposito comparto ispettivo delle prestazioni sociali agevolate (PSA), che ha formato oggetto nell'ultimo biennio di crescente attenzione operativa. Infatti al Corpo viene riconosciuto un ruolo di polizia economica e finanziaria (D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 68) in base al quale alla tutela delle entrate erariali deve associarsi il controllo sulle uscite dei bilanci dello Stato, delle Regioni, degli Enti territoriali e dell'Unione Europea.

Attraverso le verifiche effettuate sui beneficiari delle PSA si punta a rintracciare sacche di evasione ampliando i canali di intervento: l'utilizzo delle informazioni contenute nella banca dati gestita dall'INPS che la Guardia di Finanza può consultare in maniera massiva, non solo quindi per ricerche puntuali come è consentito agli enti erogatori, costituisce un presupposto determinante a questo scopo. Inoltre la Guardia di Finanza è chiamata anche a perseguire il rispetto dell'equità sostanziale nella redistribuzione delle risorse pubbliche, assicurandosi che le agevolazioni siano destinate a chi ne abbia effettivamente diritto.

Le modalità di intervento non possono consistere in un'azione repressiva capillare con interventi che dovrebbero essere estremamente parcellizzati sul territorio, perché la platea dei beneficiari è troppo ampia rispetto alle risorse destinate alle ispezioni. La selettività delle verifiche avviene orientando l'attività verso i casi fiscalmente più anomali e rilevanti tra quelli segnalati dagli enti erogatori. In questo modo si mira ad ottenere un maggior recupero di evasione contando nel contempo su un significativo effetto deterrente. Nell'attività la Guardia di Finanza utilizza i consueti moduli operativi, che vanno dalla verifica specifica, alla verifica parziale fino, laddove necessario, alla verifica di carattere generale, che esamina tutte le relazioni e le posizioni economicamente rilevanti di chi è sottoposto a controllo.

Un compendio dell'attività svolta è presentata nelle tabelle seguenti. Emerge in particolare che nel corso del 2003 la Guardia di Finanza ha svolto 5088 verifiche nel comparto PSA, corrispondenti all'incirca al 2 per mille delle DSU presentate nello stesso anno. La programmazione annuale aveva previsto 4302 controlli (circa il 18% in meno). Gli esiti di tale sforzo investigativo, in termini di proposte di recupero a tassazione inoltrate ai competenti uffici finanziari, risultano complessivamente in circa 1,6 milioni di euro di base imponibile ai fini delle Imposte Dirette e a 110.000 euro di IVA evasa. Per l'anno in corso la Guardia di Finanza ha programmato, in materia di PSA, un maggior numero di verifiche da effettuare, circa 6.000, il 20% in più rispetto all'anno precedente.

A livello territoriale l'impegno è distribuito su tutto il territorio con punte in Lombardia, Toscana, Lazio e Sicilia. La distribuzione del numero dei controlli rispetto al territorio non è direttamente proporzionale al numero delle dichiarazioni presentate (che in altra parte del Rapporto abbiamo visto essere di gran lunga maggioritaria nelle regioni meridionali). Tuttavia questa osservazione non può portare a ritenere che l'attività di controllo sia così tanto sperequata nelle regioni meridionali rispetto al numero delle prestazioni erogate, perché le informazioni raccolte

Tab. 8 Verifiche nei confronti di beneficiari di prestazioni sociali agevolate

Anno 2003					
	Pianificato 2003	V. generali	V. parziali	V. specifiche	Totale eseguito 2003
Numero verifiche	4.302	2	25	5.061	5.088
			(valori in euro)		
elementi positivi non dichiarati		-	356.748	1.192.532	
elementi negativi		-	-	13.452	
ritenute		-	-	2.083	
ricavi non contabilizzati		-	79.152	21.583	
Iva relativa		-	57.862	5.776	
Iva dovuta		-	48.570	6.084	
Iva non versata		-	-	-	

Anno 2004 gennaio-marzo				
	Pianificato 2003	V. generali	V. parziali	V. specifiche
Numero verifiche	5.860	-	4	683
			(valori in euro)	
elementi positivi non dichiarati		-	21.520	171.255
elementi negativi		-	-	496
ritenute		-	-	434
ricavi non contabilizzati		-	-	10.534
Iva relativa		-	-	21.044
Iva dovuta		-	-	21.076
Iva non versata		-	-	20.974

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza – III Reparto Operazioni – Ufficio Fiscalità

dalla banca dati Inps non sono in realtà complete: non è infatti previsto che venga in qualche modo segnalato se il richiedente la prestazione l'abbia poi o meno ricevuta. La stessa Guardia di Finanza osserva che uno dei limiti insiti allo sviluppo delle attività ispettive nel comparto PSA è legato alla circostanza che la banca dati Inps non contempla alcuna indicazione sull'avvenuta erogazione delle prestazioni agevolate. Già dal 2002 risulta che la Guardia di Finanza ha proposto all'Inps, che, a sua volta ha interessato la Presidenza del Consiglio, un ampliamento dell'archivio informatico, inserendo elementi di conoscenza circa l'effettiva erogazione della prestazione, indispensabili anche per migliorare l'attività di verifica e controllo.

E' infine da segnalare lo studio di iniziative di collaborazione e di controllo a livello locale fra i Reparti territoriali della Guardia di Finanza e le altre Amministrazioni impegnate

nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate volte ad agevolare la circolazione di informazioni in possesso di ciascun organismo.

Tab. 9 Attività della Guardia di Finanza nei confronti dei soggetti percettori di prestazioni sociali agevolate.

REPARTI	Programmato 2003	Eseguito	Programmato
LIGURIA	128	137	174
PIEMONTE	341	333	465
VALLE D'AOSTA	13	14	18
LOMBARDIA	582	627	793
TRENTINO A. ADIGE	166	176	226
VENETO	273	303	372
FRIULI V. GIULIA	128	152	174
EMILIA ROMAGNA	303	321	413
TOSCANA	437	660	596
MARCHE	133	138	182
SARDEGNA	114	129	155
UMBRIA	78	72	106
LAZIO	447	537	610
ABRUZZO	77	93	105
MOLISE	41	60	55
CAMPANIA	292	331	397
PUGLIA	146	294	198
BASILICATA	32	36	44
CALABRIA	189	209	257
SICILIA	382	466	520
TOTALE	4.302	5.088	5.860

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza – III Reparto Operazioni – Ufficio Fiscalità

5. L'efficacia selettiva dell'ISEE

5.1 Considerazioni preliminari

Nella dichiarazione sostitutiva unica, trasmessa al sistema informativo ISE dell'INPS, vengono dichiarati tutti i dati che permettono di determinare la situazione economica del nucleo familiare cui appartiene il soggetto che richiede alcune particolari prestazioni socio-assistenziali agevolate. La banca dati raccoglie informazioni sui soggetti richiedenti prestazioni sociali non solo di tipo qualitativo (la composizione del nucleo familiare, la presenza di portatori di handicap, la situazione abitativa, l'attività lavorativa, l'età) ma anche (e soprattutto) di tipo quantitativo (l'entità del reddito, del patrimonio, mobiliare e immobiliare, del canone di affitto), attraverso cui è possibile conoscere la distribuzione delle variabili economiche e sociali per territorio, per numero di componenti il nucleo familiare, per età e condizione ecc.

Il sistema informativo dell'INPS è fonte pertanto di una ricca mole di informazioni attraverso le quali è possibile fornire un quadro esaustivo della popolazione coinvolta nell'applicazione dell'ISEE, così come elaborare delle valutazioni sull'efficacia selettiva dello stesso strumento. Manca però un pezzo della storia nell'archivio INPS: non è dato sapere quanti e chi, tra coloro che fanno richiesta e presentano la DSU, riescano poi ad ottenere il beneficio. Questo significa avere un'informazione monca, che non consente di analizzare i beneficiari rispetto ai richiedenti, e quindi di esprimere valutazioni sul funzionamento del criterio selettivo. Rimane altresì difficile capire, per gli operatori ed esperti di politiche sociali, dove sia più necessario intervenire con nuovi strumenti, dove rafforzare quelli esistenti.

Nel Rapporto dello scorso anno fu dato ampio spazio alle prime valutazioni quantitative effettuate sfruttando i dati del sistema informativo Inps (cui furono affiancati anche studi realizzati con informazioni più ristrette riferite ad esperienze locali), per poter presentare un'analisi adeguata ad esprimere un giudizio sull'efficacia del sistema selettivo introdotto con l'ISEE.

I risultati furono incoraggianti per qualità e per attitudine a spiegare le dinamiche selettive dell'ISEE. Tuttavia, trattandosi di una base informativa “giovane”²⁹ e mai impiegata prima, l'analisi da essa scaturita poteva ritenersi ancora di tipo sperimentale, necessitando da una lato di una fonte più assestata nel tempo e dall'altro di più accurate tecniche di affinamento e ripulitura dei dati per ottenere maggiore correttezza sotto il profilo statistico.

La recente ricerca degli esperti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio dei ministri, è intervenuta, operando sui dati relativi al 2003, a rafforzare i risultati del IV Rapporto, che si poneva come obiettivo principale l'individuazione di indicatori di efficacia atti a misurare l'impatto delle nuove variabili di valutazione della condizione economica (in primis il patrimonio).

Gli autori della ricerca, ricorrendo all'estrazione di un campione statisticamente rappresentativo dell'universo dei nuclei familiari custoditi nell'archivio INPS, sono riusciti a elaborare un'analisi che consente, a questo punto con maggior approfondimento, di confermare tutte

²⁹ La sola annualità completa di informazioni essendo all'epoca il 2002.

le deduzioni già presentate nel Rapporto precedente, a cura della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

In particolare è dimostrato che l'inserimento dei due elementi qualificanti dell'ISEE, patrimonio e scala di equivalenza, rispetto al solo reddito comunemente usato come criterio selettivo, è da considerarsi positivo. L'introduzione della variabile patrimoniale può realizzare maggiore equità nell'individuare i soggetti effettivamente più bisognosi quali destinatari di prestazioni sociali³⁰, anche se una diversa modulazione delle franchigie coinvolgerebbe una platea ben più vasta di titolari di patrimoni nella determinazione dell'Indicatore. L'omogeneizzazione delle condizioni economiche tra nuclei di diversa ampiezza, operata attraverso i coefficienti della scala di equivalenza, apre più possibilità di beneficiare di prestazioni sociali ai nuclei con più figli e con genitori lavoratori. Concretamente, l'introduzione dell'ISEE ha di fatto operato un riavvicinamento di posizioni tra categorie (lavoratori dipendenti vs. autonomi, nuclei giovani vs. pensionati,) che invece con le tradizionali tecniche selettive sono più distanti.

L'evidenza dei dati mostra il significativo ruolo del patrimonio associato al reddito prescindendo dalle franchigie: vi sono in effetti molte famiglie che si collocherebbero nella stessa posizione indipendentemente dall'uso del reddito o del patrimonio, ma allo stesso tempo più del 4% delle famiglie è caratterizzato da una posizione nell'ordinamento dei patrimoni "particolarmente" migliore rispetto a quella che le caratterizza in base ai redditi. "Ciò indica una potenziale capacità del patrimonio nel cogliere ulteriori elementi rilevanti nel definire il tenore di vita sostenibile, sia perché la carenza di reddito è solo temporanea, sia perché i redditi conseguiti potrebbero derivare da attività sommerse, non risultanti quindi nei dati fiscali, ma tali da cristallizzarsi in investimenti patrimoniali non altrettanto facilmente occultabili"³¹. L'esistenza delle franchigie accentua però la già forte asimmetria esistente nella distribuzione, e fa aumentare notevolmente la quota dei nuclei per il quali l'ISEE è calcolato senza la componente patrimoniale.

5.2 Esclusi/inclusi con l'ISEE

Un approfondimento molto efficace nel valutare gli effetti dell'applicazione dell'ISEE è costituito da un'analisi di sensitività presentata nella pubblicazione più volte citata. Lo scopo è quello di valutare l'impatto delle diverse caratteristiche dell'ISEE sui diversi gruppi socio-demografici, cioè di verificare quali gruppi della popolazione ISEE risultino avvantaggiati o svantaggiati dalle diverse componenti della formula di calcolo dell'indicatore. Ovviamente questo tipo di analisi non consente di individuare coloro che sono portati a rinunciare a presentare la DSU perché ritengono, data la formula di calcolo, di non rientrare negli inclusi, quindi non si può stimare un eventuale mutamento della popolazione ISEE al mutare della formula di calcolo.

³⁰ L'utilizzazione del solo reddito può infatti determinare l'esclusione di soggetti potenzialmente beneficiari di prestazioni sociali a favore di altri che, pur essendo titolari di beni patrimoniali, percepiscono (o dichiarano) redditi di bassa entità.

³¹ Rapporto ISEE 2004, Ministero del Lavoro e Presidenza del Consiglio p.75

L'idea sottostante quest'analisi è piuttosto semplice: si è proceduto al calcolo di diverse varianti di ISEE ognuna caratterizzata per la modifica o l'omissione di una componente della formula prevista dal legislatore e si è confrontata con l'ISEE reale³².

La prima variante è rappresentata da un ISEE che non tiene conto del patrimonio: si è così verificata l'entità dell'impatto del patrimonio nel calcolo dell'indicatore. I risultati ottenuti sono molto interessanti. Le famiglie che traggono maggior vantaggio dall'esclusione del patrimonio sono principalmente quelle in cui il reddito familiare deriva da attività di lavoro indipendente, insieme a quelle costituite da anziani (soprattutto se non da soli), e quelle che risiedono nel centro Italia. Risulterebbero invece sfavorite quelle in cui il reddito è da lavoro dipendente e i single non anziani. In termini pratici questo significa che la graduatoria dei nuclei familiari ordinati in base all'ISEE e alla sua variante sarebbero diverse: escludendo il patrimonio si avrebbe una probabilità di esclusione (inclusione³³) tra l'8 ed il 10 % (famiglie al di sotto della mediana che passano sopra la soglia o viceversa). Inoltre è stato stimato che il 13 per cento delle famiglie dei lavoratori indipendenti verrebbe collocato sotto la mediana della distribuzione e solo il 2 per cento si sposterebbe invece sopra la mediana. L'analisi è quasi coincidente laddove fosse esclusa la sola componente immobiliare del patrimonio, data la scarsa rilevanza dell'ammontare della quota di patrimonio mobiliare dichiarato.

Sempre nell'ambito dell'analisi sugli effetti derivanti dall'introduzione del patrimonio nel calcolo dell'indicatore, poiché da più parti è stata spesso sollevata la richiesta di eliminare totalmente la casa di proprietà dal novero della componente patrimoniale, si è sperimentata la variante che prevede una maggiore o completa inclusione (quindi senza alcune franchigia) della casa di proprietà. Risulterebbero sfavorite le famiglie di anziani e quelle dei disoccupati, con una probabilità di essere escluse dalla graduatoria pari a circa il 9%. Più basse sarebbero queste probabilità se fossero applicate altre varianti di ISEE. Sia cambiando i valori della scala di equivalenza (passando alla scala Carbonaro)³⁴ o sia utilizzando la componente reddituale al netto dell'imposizione fiscale³⁵, la probabilità di esclusione (inclusione) scenderebbe intorno al 3 per cento.

Uno studio analogo³⁶, ma su base informativa diversa (l'indagine campionaria sui bilanci delle famiglie, di Banca d'Italia) conduce a risultati simili. Il Capp di Modena ha immaginato di dividere la popolazione, ordinata per livello di indicatore di benessere economico, in due parti: la parte che accede ad un servizio e quella che non accede. L'intento è di individuare quattro possibili scenari in relazione ai due diversi criteri di *means testing*. Vengono messi a confronto il criterio basato sull'ISEE ed il criterio più tradizionale basato sul reddito imponibile. Nel primo scenario

³² Per approfondimenti sulla metodologia utilizzata si rimanda al lavoro originale, pp.87-114

³³ la probabilità di essere esclusi è uguale, per costruzione, alla probabilità di essere esclusi

³⁴ Nella tradizione delle politiche sociali del nostro paese si è per lungo tempo fatto riferimento alla scala Carbonaro, proposta nel 1985 dall'allora Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione sociale, che continua ad essere usata dall'Istat per stimare la povertà nel nostro paese. Accanto alla scala Carbonaro è in uso la scala definita dall'OCSE diffusamente impiegata nei confronti internazionali. La scala Carbonaro si caratterizza per una (lieve) maggiore generosità, nel senso che abbassa maggiormente gli indicatori per le famiglie numerose rispetto alla scala Ise.

³⁵ L'ipotesi più precisamente richiederebbe il valore del reddito disponibile, cioè al netto dell'imposizione fiscale e comprensiva dei trasferimenti. Non è stato possibile ipotizzare le voci dei trasferimenti e l'analisi si limita a considerare il reddito netto.

³⁶ Baldini, Bosi, Colombini, (2004) (a cura di) "Efficacia selettiva dell'Ise nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena" CAPP - Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

figurano sia i soggetti che avrebbero diritto al servizio sulla base dell'indicatore reddito imponibile sia coloro che potrebbero averne in base all'ISEE; nel secondo vengono individuati coloro che con l'introduzione dell'ISEE perderebbero il beneficio; nel terzo coloro che invece grazie all'ISEE diverrebbero beneficiari ed in fine nel quarto figurano coloro che comunque non accederebbero al beneficio con nessuno dei due criteri di selezione

Ipotizzando che la soglia di accesso non muti e che la quota dei nuovi esclusi sia per costruzione uguale a quella dei nuovi inclusi, lo studio di Modena presenta inizialmente il caso di un servizio offerto al primo 20% della popolazione (primi due decili) con l'indicatore di benessere dato dal reddito imponibile equivalente³⁷. Il 13% dell'intera popolazione continua a rimanere all'interno del servizio, mentre il 7% degli individui viene escluso nel passaggio dal reddito imponibile all' ISEE e conseguentemente, dato che il vincolo dal lato dell'offerta è rimasto invariato, un altro 7%, che prima non ne aveva diritto, ora accede. Si noti che la mobilità interessa più di un terzo della platea dei beneficiari. Infine il 73% della popolazione rimane esclusa sempre.

Le caratteristiche socio-demografiche dei soggetti che subiscono tale mobilità sono analoghe a quelle che risultano dallo studio sui dati INPS: quasi il 50% dei nuovi esclusi vive in famiglie con capofamiglia indipendente, mentre circa il 70% dei nuovi inclusi appartiene a famiglie di lavoratori dipendenti. I pensionati sono distribuiti in modo piuttosto uniforme nelle varie aree.

Lo studio del Capp dà ulteriori indicazioni su chi ha la probabilità più elevata di venire escluso al mutare dell'indicatore di benessere. Si tratta per lo più di persone che vivono in famiglie con capofamiglia lavoratore indipendente e pensionato, in famiglie composte da una sola persona con meno di 65 anni, da coppie con due o più figli. Tra chi ha la probabilità più elevata di accedere al servizio, nel gruppo di chi veniva escluso sulla base del reddito imponibile, vi sono invece persone concapofamiglia operaio o impiegato e insegnante. Si tratta, inoltre, di tipologie familiari costituite da coppie giovani senza figli, da monogenitori e famiglie di altra tipologia.

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

³⁷ Lo studio comparativo viene effettuato con riferimento al reddito imponibile già standardizzato con la scala di equivalenza: il risultato quindi non tiene conto di questa determinante componente. Lo studio quindi mira a confrontare il solo effetto determinato dall'ISEE rispetto al reddito imponibile.

*Riquadro**Sintesi generale delle condizioni economiche della popolazione ISEE*

Le informazioni sulle condizioni economiche riferite alla popolazione che rientra, presentando le DSU, negli archivi ISEE dell'INPS già elaborate nel precedente Rapporto con dati 2002, sono confermate anche per l'anno successivo.

Il valore medio dell'ISEE è piuttosto esiguo, pari a circa 8.000 euro. Più dell'11 per cento delle dichiarazioni presenta un ISEE nullo, una quota elevata, già rilevata sui dati 2002. La distribuzione dei valori dell'ISEE è fortemente asimmetrica, orientata verso i valori più bassi.

Il reddito complessivo dichiarato (al netto della franchigia) è stato in media nel 2003 pari a 14.600 euro, il patrimonio (al netto delle franchigie) pari a poco più di 14.200 euro (cfr. tab. 10). Sotto il valore medio del reddito si concentra il 59 per cento delle famiglie, mentre nel caso del patrimonio le dichiarazioni sotto la media sono il 76 per cento. La distribuzione del patrimonio è fortemente sperequata. Ordinando la popolazione-ISEE per decili secondo valori crescenti di patrimonio risulta che il primo quaranta per cento dei nuclei familiari sottoscrittori di DSU non possiede patrimonio. Inoltre considerando l'effetto delle franchigie per sei famiglie su dieci il patrimonio non concorre alla formazione dell'indicatore. Tenuto conto del fatto che il patrimonio è valorizzato al 20 per cento nella formula che definisce l'ISEE, la sua incidenza si riduce moltissimo.

Tab. 10 Dichiarazioni ISEE: variabili economiche
Valori in euro

	Valori medi	
	2002	2003
media ISEE	7.227	7.848
media ISE	16.524	17.477
media reddito	14.112	14.982
media patrimonio	30.683	30.896
media reddito al netto delle franchigie	13.760	14.632
media patrimonio al netto delle franchigie	13.823	14.225

Fonte: INPS

Peraltro il patrimonio è costituito con assoluta prevalenza dal patrimonio immobiliare. Se infatti la possibilità di occultare redditi ai fini ISEE è la stessa esistente ai fini IRPEF ed anche presumibilmente più ridotta nel caso del patrimonio immobiliare, comunque risultante da pubblici registri, massima è invece la possibilità di occultare il patrimonio mobiliare, componente che forse anche per questo motivo assume i valori eccessivamente ridotti. Secondo le elaborazioni effettuate sul campione dei dati INPS a cura del Ministero del Lavoro e della Presidenza del Consiglio, sono dichiarati valori positivi del patrimonio mobiliare solo dal 3 per cento dei nuclei del mezzogiorno e dal 20 per cento dei nuclei del centro e dal 50 per cento dai nuclei del Nord. In definitiva nella determinazione dell'ISE il patrimonio mobiliare pesa mediamente solo per l'1 per cento. Va considerato comunque che il non perfetto allineamento di redditi e patrimoni è caratteristica anche

della popolazione complessiva ritratta dall'indagine sui bilanci familiari della Banca d'Italia³⁸. Con riferimento al patrimonio mobiliare, sia pur con le dovute cautele nell'indagine Banca d'Italia è confermato il forte differenziale geografico nell'incidenza di famiglie con patrimonio nullo, e peraltro la numerosità di famiglie ISEE con valori nulli contabilmente è compatibile con l'evidenza sulla popolazione complessiva (nei dati Banca d'Italia sarebbero il 40 per cento le famiglie del Mezzogiorno con patrimonio mobiliare nullo — un dato superiore alla numerosità stessa della popolazione ISEE).

Come anche l'analisi del citato studio³⁹ rileva, sotto il profilo economico la popolazione ISEE sembrerebbe composta da nuclei "poveri", a seconda delle condizioni economiche generali di contesto. Una notevole variabilità nell'incidenza dei poveri nella popolazione ISEE si osserva peraltro anche a parità delle condizioni di contesto, segnalando l'importanza del mix di politiche effettivamente offerte a livello locale nel determinare le caratteristiche della popolazione ISEE.

"In effetti le differenze tra il Mezzogiorno e il resto del paese andrebbero meglio qualificate qualora si prendesse in considerazione il dettaglio regionale: se è vero che Campania e Sicilia hanno un'incidenza di famiglie con ISEE nullo molto più elevata rispetto al resto d'Italia, rispettivamente del 20 e del 15 per cento, nonché i valori medi di ISEE più bassi del paese, è del Nord (Liguria) una delle altre due regioni (Liguria e Calabria) che presentano una incidenza di valori nulli maggiore del 10 per cento, mentre il Lazio è appena sotto tale soglia. Tra le regioni con quota di ISEE nulli più bassa — meno del 4 per cento — vi sono inoltre Molise e Abruzzo, quest'ultima con valori medi dell'ISEE superiori anche a quelli registrati in regioni "ricche" come l'Emilia Romagna e la Lombardia. Sembra quindi potersi concludere che oltre alle condizioni generali di bisogno economico — chiaramente dominanti nel confronto tra Mezzogiorno e resto del paese — a influenzare la composizione e le caratteristiche (in questo caso economiche) della popolazione ISEE siano anche le scelte localmente compiute in termini di attivazione di politiche selettive — da un punto di vista quantitativo e qualitativo quanto alla platea di beneficiari — nonché l'uso dell'ISEE come strumento di selezione." E' la conferma di quanto più volte affermato precedentemente, e cioè che l'uso dell'ISEE va ben oltre la selezione dei beneficiari di politiche di ultima istanza, riguardando anche l'attivazione a livello locale di servizi destinati alla generalità dei cittadini (ad esempio, asili nido) o la scelta dell'ISEE come strumento per stabilire il costo di prestazioni tradizionalmente estranee all'area del welfare state (ad esempio, l'agevolazione per le tasse universitarie).

Il valore medio dell'ISEE varia inoltre anche a seconda della prestazione che si intende richiedere, (da 5.000 euro nel caso dell'assegno per il terzo figlio a 13.000 euro per le prestazioni legate all'università). Parimenti variabile è la quota di famiglie con ISEE nullo, il 20 per cento nel caso di assegno di maternità, fino al 3 per cento nel caso dell'università.

³⁸ La stessa indagine Banca d'Italia non garantisce l'assenza di problemi di reticenza, come evidenziato dallo stesso istituto che provvede all'indagine campionaria

³⁹ I dati di riferimento che seguono nel riquadro è ripreso dalla analisi campionaria elaborata nello studio citato.

Le tipologie familiari in posizione di maggiore svantaggio sono quelle costituite dai nuclei monogenitori e da coppie con tre o più figli: il loro ISEE medio è inferiore ai 6.000 euro, poco più della metà del valore che caratterizza le tipologie familiari in posizione relativa migliore – e cioè le coppie di anziani, i single con meno di cinquanta anni, le famiglie con più di due adulti ma senza anziani. Questi gruppi presentano comunque diverse distribuzioni dell'ISEE: a parità di valori medi, da un lato le famiglie monogenitori hanno il doppio di ISE nulli (e conseguentemente valori medi positivi più alti) rispetto alle famiglie con tre o più figli; all'altro estremo, le coppie di anziani non hanno quasi mai ISE nulli (solo nell'1% dei casi) mentre i single in tale condizione sono più di uno su cinque.

Le famiglie con persone in età da lavoro stanno peggio in media di quelle di pensionati, la differenza essendo dovuta alla più alta possibilità di assenza di redditi e al più basso valore del patrimonio. Ma la media per le famiglie con persone in età da lavoro nasconde una estrema eterogeneità di situazioni: da un lato vi sono famiglie in cui nessuno lavora con un valore medio dell'ISEE di poco superiore ai 4 mila euro, dall'altro famiglie in cui lavorano tutti (di dimensione simile al precedente), con un ISEE medio che all'incirca si triplica.

I valori positivi del patrimonio sono in media più alti per le famiglie di non occupati, a testimonianza del fatto che per un gruppo di queste famiglie la carenza di reddito non ha carattere permanente (assumendo che di reale non occupazione si tratti). Più elevata è comunque la quota di patrimoni nulli (già detratte le franchigie) nelle famiglie senza occupati.

Le famiglie di lavoratori indipendenti presentano valori ISEE medi poco sopra i 7.000 euro, quelle di dipendenti valori di circa il 30 per cento superiori. Le famiglie con ISEE più alto sono quelle con tipologia di reddito mista e almeno un lavoratore indipendente, ma in questo caso più che le caratteristiche dell'occupazione a determinare i valori ISEE è la presenza di più di un reddito. Va sottolineato come nel caso delle famiglie con solo lavoratori indipendenti il patrimonio medio sia circa il doppio di quello delle famiglie di soli lavoratori dipendenti. Ne deriva che il peso della componente patrimoniale nell'ISEE è nel caso dei dipendenti pari al 12 per cento, mentre nel caso degli indipendenti è il 30 per cento.

6. Problemi aperti

6.1 Il decreto per i non autosufficienti⁴⁰

La lacuna normativa derivante dalla mancata emanazione del decreto ha causato situazioni di notevole incertezza da parte delle amministrazioni comunali e sta ritardando l'impegno nel settore. L'applicazione dell'ISEE a servizi socio-sanitari per anziani non autosufficienti presenta molti aspetti problematici. Sono prestazioni molto onerose (come nel caso del ricovero in strutture protette), per le quali i comuni debbono necessariamente trovare diverse occasioni di finanziamento,

⁴⁰ Considerazioni tratte da: Ricci, "L'ISEE" in Gori C. (a cura di) "La riforma dei servizi sociali in Italia – l'attuazione della legge 328 e le sfide future", pp. 196-212, Carocci, Roma 2004

la più adatta delle quali sembra essere offerta dalla possibilità di richiedere forme di compartecipazione al costo da parte degli assistiti o dei suoi familiari. Con l'ISEE la determinazione della quota di compartecipazione verrebbe effettuata seguendo criteri oggettivi.

Sull'argomento però si scontrano due diverse esigenze, che riflettono due opposte scuole di pensiero. Da un lato quella delle amministrazioni comunali tenute al rispetto dei vincoli finanziari e quindi interessate ad imporre quote (rilevanti) di compartecipazione al costo del servizio, dall'altro quella dei beneficiari (e le associazioni che ne sostengono gli interessi), per i quali si vorrebbero forme di compartecipazione molto più contenute e comunque senza il coinvolgimento dei familiari.

Il D.Lgs.130/00 recepisce le esigenze degli assistiti introducendo una deroga nel calcolo dell'Isee rispetto allo standard. *“Per favorire il sostegno ai nuclei familiari al cui interno sono comprese persone con disabilità grave e soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia accertata dalle competenti unità valutative geriatriche della Usl, per le prestazioni sociali agevolate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di tipo socio-sanitario le disposizioni del presente decreto si applicano, anche al fine di evidenziare la situazione economica del solo assistito, nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (...)”* (art. 3 comma 2 ter). La considerazione della situazione economica del solo assistito (e non quindi dell'intero nucleo familiare) favorirebbe il beneficiario, laddove è verosimile che l'eventuale nucleo di appartenenza sia costituito da figli adulti, nel caso degli anziani, e da genitori nel caso dei disabili gravi, apportatori di maggiori redditi e patrimoni. E' chiaro quindi che il rispetto di questa forma di deroga comporterebbe molto probabilmente un aggravio di costi per gli enti erogatori.

In attesa della norma attuativa molte amministrazioni comunali proseguono con impostazioni difformi da quella sancita nel Dlgs. 130/00. In taluni casi si sposano posizioni diametralmente opposte, con una modifica nella determinazione del nucleo di riferimento che ingloba nel procedimento che individua la condizione economica dell'assistito anche soggetti esterni al nucleo familiare standard, ritenendo che anche soggetti familiari non conviventi debbano farsi carico del non autosufficiente.

Tale approccio può essere formalmente legittimo perché l'articolo 3, comma 1 del D.Lgs. n. 130/00 concede facoltà agli enti erogatori di prevedere, accanto all'Isee, *“criteri ulteriori di selezione dei beneficiari”*. Le amministrazioni comunali possono intendere loro facoltà l'ampliamento del nucleo standard, considerandolo un elemento ulteriore di selezione dei beneficiari e scavalcare quindi il disposto del comma successivo dello stesso D.Lgs. 130 che, non avendo un regolamento attuativo, non viene di fatto considerato vigente.

Risulta che alcune amministrazioni comunali abbiano introdotto degli *escamotage* per coinvolgere soggetti esterni al nucleo familiare dell'assistito: accertata l'incapacità del solo assistito a coprire interamente il costo del servizio viene introdotto l'ISEE per valutare la capacità contributiva dei soggetti obbligati al mantenimento, e solo quando anche in questo caso è

riscontrata l'impossibilità di provvedere, il Comune si fa carico di un intervento economico integrativo⁴¹.

In linea generale, in tema di assistenza agli anziani, e in particolare nei casi di non autosufficienza, i comuni si stanno organizzando attraverso provvedimenti che vengono analizzati con cura sia negli aspetti relativi alla sostenibilità economica che nel rispetto dei soggetti interessati e coinvolti. Da alcune attività di monitoraggio effettuate in ambiti regionali si nota che gli amministratori cercano in modo accurato un giusto equilibrio tra esigenze di finanziamento e qualità dei servizi offerti, adattando e modificando, da prestazione a prestazione, l'applicazione dei principi selettivi. Vediamo allora che, per l'accesso a prestazioni che prevedono assistenza sanitaria e sociale presso strutture idonee (residenziali o solo diurne), il criterio selettivo viene a volte applicato valutando più rigidamente la condizione economica dell'assistito rispetto al caso di prestazioni domiciliari o di puro sostegno economico. La stessa cosa accade nella determinazione della compartecipazione al costo a carico dei familiari: vengono considerati nuclei più ampi per le prestazioni più costose (la permanenza in ricoveri di assistenza e cura) con richiesta di un contributo maggiore, rispetto per esempio all'assistenza a domicilio o al telesoccorso.

L'orientamento degli enti erogatori dei servizi agli anziani e disabili non autosufficienti è ben rappresentato da una direttiva del Consiglio della Regione Emilia Romagna per la formazione di progetti a sostegno dei cittadini in situazione di handicap grave dove è ribadito che, laddove i comuni non siano ancora organizzati con criteri selettivi basati sull'Isee, il nucleo familiare di riferimento per la valutazione della condizione economica deve comunque essere costituito "da tutti i soggetti conviventi compreso il disabile, senza eccezione alcuna"⁴².

Le difficoltà da parte degli enti erogatori a recepire la norma che richiede, per questo tipo di prestazioni, la determinazione della condizione economica del solo assistito, alla luce delle esperienze a noi note, sono dunque reali. I sia pur ridotti margini di flessibilità che ha l'applicazione dall'Isee standard sono comunque da ritenersi sufficienti a venire incontro alle diverse esigenze di amministratori, assistiti e dei loro familiari: a) i livelli di ISEE che determinano l'accesso e la compartecipazione al costo del servizio sono autonomamente fissati; b) possono essere considerati ulteriori criteri selettivi: c) inoltre ogni ente erogatore può modulare l'entità della compartecipazione al costo in relazione alle variabili che vuole (qualità del servizio offerto, grado di autonomia finanziaria, scelte discrezionali ecc.). Porre altri vincoli può ostacolare forse l'unico modo che hanno anche le amministrazioni in difficoltà finanziarie per offrire sostegni adeguati ad affrontare la non autosufficienza.

6.2 *L'indicatore della situazione economica lombardo (ISEEL)*

La recente proposta per una legge regionale "Istituzione dell'indice della situazione economica equivalente della Regione Lombardia" costituisce un precedente significativo del

⁴¹ Ires Toscana *L'Indicatore della situazione economica. Lo stato di attuazione in Toscana*, settembre 2004

⁴² Delibera G.R. 1 luglio 2002, n. 1122, pubblicata nel B.U. Emilia Romagna 7 agosto 2002, n. 113.