



Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

DIREZIONE GENERALE PER
L'INCLUSIONE E LE POLITICHE SOCIALI



Quaderni
DELLA RICERCA SOCIALE flash 35

IL NUOVO ISEE

Monitoraggio del primo semestre

28 ottobre 2015

Il nuovo ISEE

Il 1° gennaio è entrato in vigore il nuovo ISEE. Molte sono le innovazioni introdotte sia dal punto di vista delle regole di calcolo dell'indicatore che di carattere procedurale. La riforma, che ha avuto un lungo processo di gestazione a cavallo degli ultimi tre governi, aveva sostanzialmente i seguenti obiettivi, come specificati nel Decreto "Salva Italia" (art. 5, DL 201/2011):

- Miglioramento della selettività dell'indicatore, valorizzando maggiormente la componente patrimoniale
- Introduzione di una nozione di "reddito disponibile", includendo anche le somme esenti da imposta
- Considerazione dei carichi familiari (famiglie con minorenni e con persone con disabilità)
- Differenziazione dell'indicatore per diverse prestazioni (minorenni, università, socio-sanitarie)
- Rafforzamento del sistema dei controlli

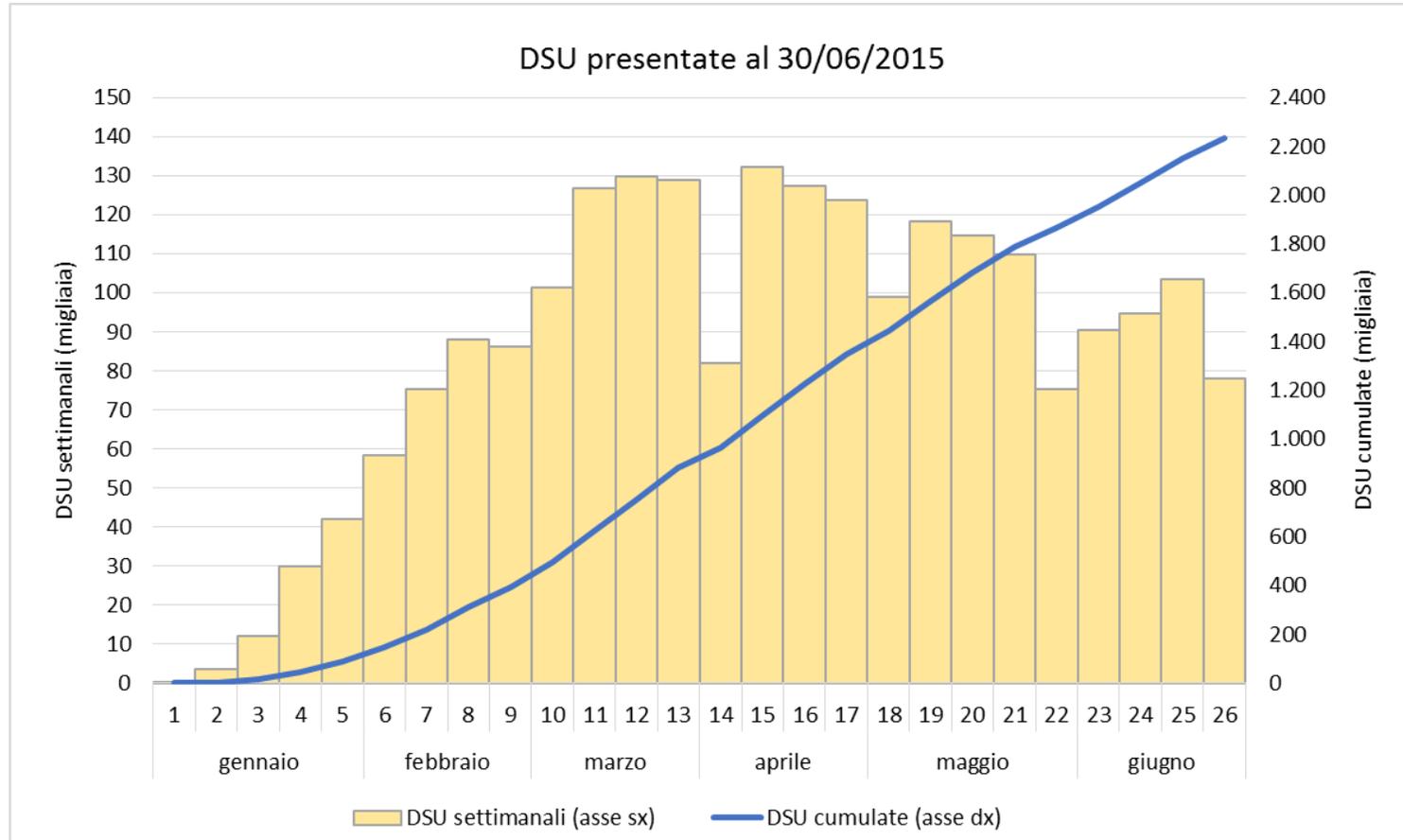
Sono, pertanto, soprattutto questi gli obiettivi del monitoraggio che si sta conducendo a partire dal report già pubblicato (*Quaderno della ricerca sociale 33*) sulle evidenze nel primo trimestre. Qui si fornisce un aggiornamento relativo ai primi sei mesi di esercizio delle nuove regole.

Come già nel primo report, oltre al monitoraggio degli obiettivi della riforma, si forniscono confronti relativi alle distribuzioni del "vecchio" e del "nuovo" ISEE. Si intende così fornire un servizio di orientamento quantitativo alle migliaia di enti erogatori di prestazioni sociali agevolate che si apprestano a rinnovare (se non l'hanno già fatto) i regolamenti che disciplinano l'erogazione condizionata alla prova dei mezzi. Il confronto è operato solo sulle «regole» di calcolo, al netto dell'eventuale emersione di valori precedentemente non dichiarati, emersione che appare comunque significativa sulla base delle prime evidenze, di cui si darà conto nel report.

Va precisato che la popolazione qui considerata non è ancora pienamente rappresentativa del complesso e variegato mondo di chi sottoscrive una dichiarazione sostitutiva unica (DSU) a fini ISEE. Alcune prestazioni, infatti, presentano una accentuata stagionalità (asili nido, mense scolastiche, diritto allo studio universitario) legata all'avvio dell'anno scolastico o accademico: è per questo che settembre e ottobre sono tipicamente i mesi di picco nel flusso di DSU acquisite dal sistema. Pertanto, pur essendoci una rappresentatività maggiore che nel primo trimestre – periodo in cui tendono a concentrarsi DSU con valori ISEE più bassi della media – va mantenuta cautela nella lettura dei dati in quanto gli indicatori di sintesi potranno subire variazioni in corso d'anno. Comunque il numero di dichiarazioni acquisite dal sistema – al 30 giugno oltre 2,2 milioni – è tale da far considerare, in via generale, il confronto tra vecchio e nuovo affidabile e significativo.

Questo report è a cura della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le elaborazioni sono effettuate su un campione di dati pari a circa il 2% della popolazione ISEE complessiva (circa 49.000 DSU). Questo report non è l'unico prodotto della DG di questi primi mesi di nuovo ISEE. A chiarire dubbi interpretativi relativi alla nuova disciplina, infatti, vengono continuamente aggiornate sul sito del Ministero risposte alle FAQ raccolte dalla consulta dei CAF. L'ufficio competente della Direzione, riorganizzato in occasione della riforma, opera in continuo coordinamento con le strutture dell'INPS (DC prestazioni a sostegno del reddito e DC sistemi informativi), cui è affidato il maggior carico nell'attuazione, e con quelle dell'Agenzia delle entrate (DC servizi al contribuente e DC accertamento), grazie alle quali si è potuto operare il rafforzamento dei controlli previsto dalla norma. Si segnala, infine, che è stato istituito il Comitato consultivo previsto dal nuovo regolamento ISEE, che riunisce i diversi livelli di governo e i principali stakeholders.

I flussi di DSU



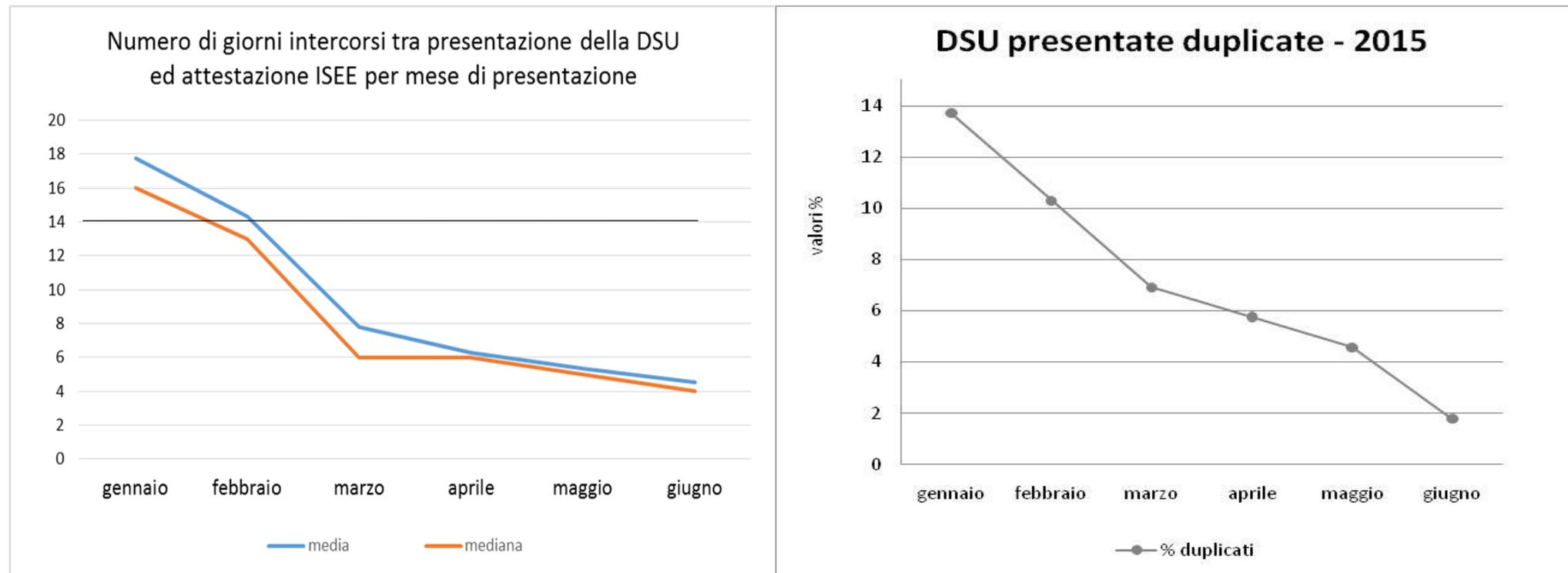
Nella prima parte di questo report si esamina la capacità del sistema di reggere le profonde innovazioni procedurali introdotte con la riforma. In particolare, la DSU è oggi una dichiarazione “post-compilata”, nel senso che le informazioni già possedute negli archivi dell’INPS e dell’Agenzia delle entrate vengono direttamente rilevate e non richieste al cittadino ai fini del rilascio dell’ISEE. Ciò comporta un lasso di tempo tra il momento della presentazione della DSU e il momento dell’attestazione dell’indicatore, fissato dal regolamento in 10 giorni lavorativi.

L’altra grossa innovazione è rappresentata dalla modularità della dichiarazione. Per la maggior parte delle famiglie/prestazioni è disponibile una dichiarazione semplificata (DSU MINI). Ma per alcune prestazioni (ad es., socio-sanitarie, universitarie) o per alcune tipologie familiari (ad es., presenza di persone con disabilità o genitori naturali non conviventi) è necessario compilare moduli ad hoc.

Al 30 giugno le DSU presentate sono state oltre 2 milioni e 200 mila. Come si evidenzia in figura, al di là della partenza «lenta» di gennaio – mese in cui comunque viene storicamente presentato il minor numero di DSU – il sistema ha cominciato ad acquisire un notevole flusso di dichiarazioni già da febbraio, attestandosi su una frequenza di acquisizioni settimanali che non scende mai sotto le 75 mila DSU a settimana e che sale fino alle 130 mila acquisizioni, relative ai picchi registrati in marzo e aprile.

A posteriori può quindi dirsi che la familiarizzazione con le nuove regole è stata relativamente rapida. Lo scarso afflusso di gennaio, peraltro, è stato fondamentalmente dovuto al ritardato rinnovo della convenzione che lega l’INPS ai CAF per l’acquisizione delle DSU: i CAF, infatti, rappresentano il canale quasi totalitario, seppur non esclusivo, di presentazione della dichiarazione ISEE. Si sottolinea che comunque è possibile per il cittadino presentare direttamente *on-line* la propria dichiarazione, con una procedura assistita predisposta da INPS: le DSU presentate con questa modalità sono nel primo semestre oltre 50 mila, il 2,5% del totale. Marginale il numero di DSU presentate direttamente all’ente erogatore: 17 mila, meno dell’1%.

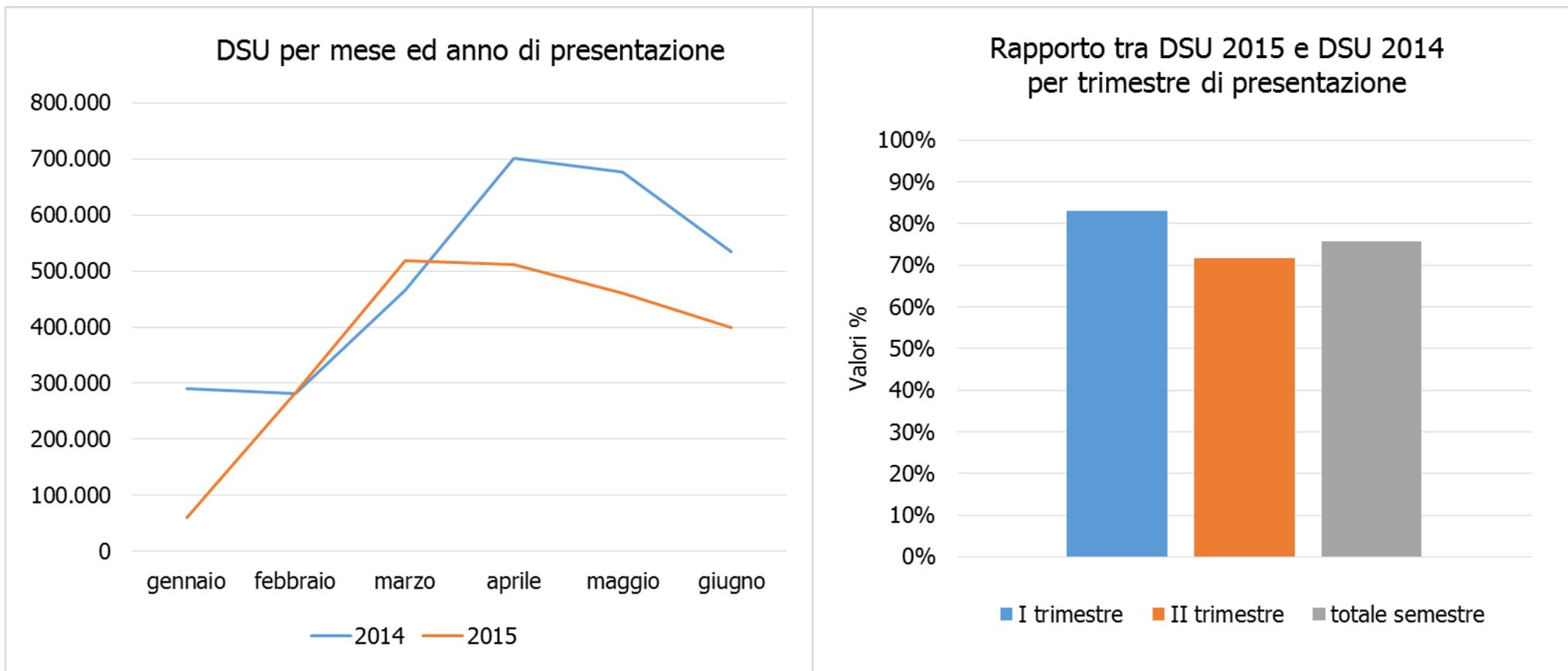
I tempi di rilascio dell'attestazione e gli errori nella compilazione



Il regolamento ISEE ha fissato in due settimane, dal momento della presentazione della DSU, il tempo di rilascio dell'attestazione dell'indicatore da parte dell'INPS (si tratta di dieci giorni lavorativi, di cui 4 per i CAF o altro ente che acquisisce la DSU, 4 per l'interscambio dati tra l'INPS e l'Agenzia delle entrate e 2 per il rilascio dell'attestazione da parte di INPS). Già da metà febbraio il sistema è stato in grado di rilasciare stabilmente le attestazioni nei tempi previsti. La tendenza è comunque a rilasciare l'attestazione in tempi molto più veloci di quelli previsti dal regolamento, collocandosi a giugno a ridosso dei 4 giorni. Inoltre, la media è andata nei mesi avvicinandosi alla mediana, indicando anche una consistente riduzione delle code.

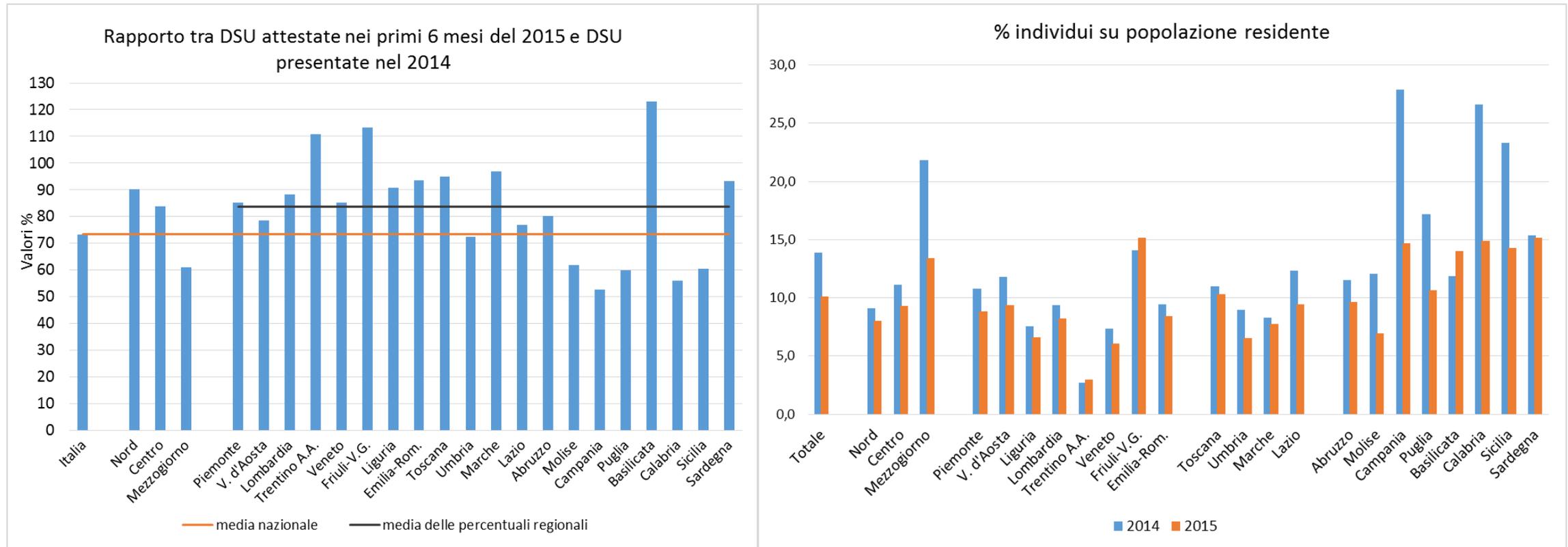
Ad indicare che il processo di accesso al Nuovo ISEE è andato migliorando nel corso dei mesi si illustra anche un indicatore del numero di DSU riferite allo stesso nucleo familiare presentate a fronte di una dichiarazione già acquisita nel sistema. In presenza di una disciplina radicalmente modificata con l'anno nuovo, era da attendersi, almeno nei primi mesi, un elevato numero di dichiarazioni rettificative. Ebbene si tratta di un fenomeno che se a gennaio riguardava una DSU ogni 7 presentate, a giugno era ormai sceso a livelli fisiologici di una DSU ripetuta ogni 50. Pur tenendo conto che si tratta di una distribuzione troncata (cioè, è più probabile che le rettifiche sulle DSU di giugno arrivino più avanti nell'anno), appare al momento un segno evidente di una maggiore dimestichezza con le nuove regole acquisita nel corso dei mesi.

I flussi di DSU: il confronto con il 2014



Nel confronto tra primo semestre 2015 e medesimo periodo del 2014, la distribuzione temporale dei flussi di DSU acquisite appare avere un profilo diverso: oltre al dato già commentato di gennaio (nel primo mese nel 2015 è stato presentato solo il 20% delle DSU rispetto all'anno prima), si osserva un picco in marzo (anticipato rispetto al 2014 per effetto probabilmente delle code di DSU della primissima parte dell'anno) a cui segue un numero più basso di DSU presentate nel secondo trimestre (poco meno di tre quarti di DSU rispetto al secondo trimestre dell'anno prima). Complessivamente, nel dato aggregato nazionale, le DSU presentate nei primi sei mesi del 2015 sono state il 76% di quelle nello stesso periodo dell'anno prima. In sostanza, quindi, dopo l'avvio accidentato di gennaio, nel bimestre successivo si è recuperato il tempo perduto, con un assestamento nella seconda parte del semestre su volumi inferiori di un quarto rispetto a quelli dell'anno scorso. Va comunque notato che la "popolazione ISEE" ha una distribuzione territoriale molto eterogenea e quindi il dato medio nazionale nasconde andamenti molto diversi a livello locale.

I flussi di DSU e la popolazione ISEE: il confronto tra Regioni



Su base regionale, effettivamente, il confronto tra 2014 e 2015 (figura a sin.) evidenzia una notevole variabilità di andamenti. Si passa da un volume pari al 127% delle DSU dell'anno prima in Basilicata al 54% in Campania. La media «regionale» è di oltre 10 punti superiore a quella nazionale, collocandosi all'86%, mentre le regioni sostanzialmente sotto la media sono solo cinque (Campania, Molise, Puglia, Calabria e Sicilia), tutte del Mezzogiorno. Se nel Nord nei primi sei mesi del 2015 si sono presentate il 90% delle DSU dello stesso periodo del 2014, nel Mezzogiorno questa quota scende al 60%.

Dal punto di vista della popolazione coperta da dichiarazione ISEE nei primi sei mesi del 2015, si tratta su scala nazionale del 10,1% della popolazione residente a fronte del 13,9% nel 2014 (figura a dx). Ma in questo caso il confronto a livello regionale evidenzia come con il Nuovo ISEE il Mezzogiorno si sia "avvicinato" al Centro-Nord e la popolazione ISEE sia oggi distribuita territorialmente in maniera più uniforme: nel Centro-Nord poco meno del 9% dei residenti ha presentato una DSU nei primi sei mesi dell'anno a fronte di poco più del 13% nel Mezzogiorno; nel 2014 si era trattato sostanzialmente dello stesso livello nel Centro-Nord a fronte del 22% nel Mezzogiorno, in cui pertanto si osserva una riduzione di circa poco meno del 40%. L'impressione è che con il Nuovo ISEE in alcune regioni del Mezzogiorno si stia riducendo l'anomalia di un elevatissimo numero di DSU presentate in presenza di una spesa sociale molto bassa; sembra cioè che la DSU venga più spesso presentata solo quando "serve" – cioè a fronte della effettiva richiesta di prestazioni sociali agevolate.

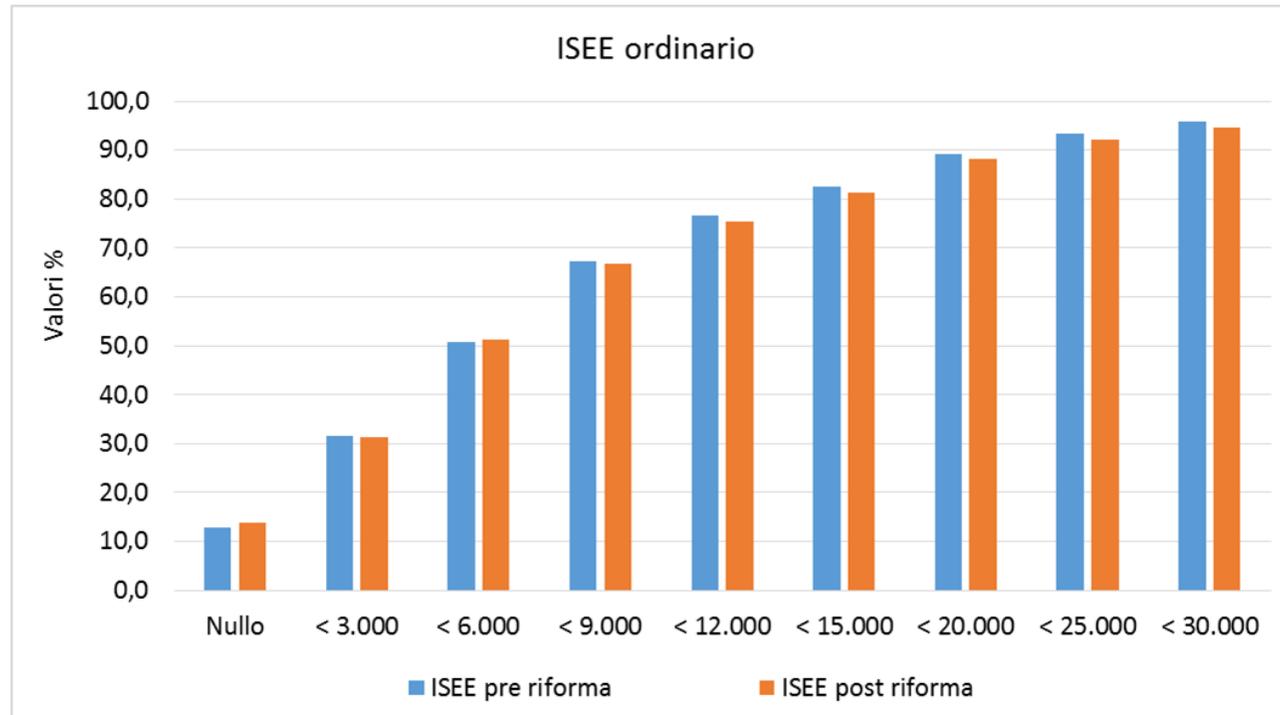
La popolazione ISEE



	% pop ISEE su pop residente
Trentino A.A.	3,0
Veneto	6,1
Umbria	6,5
Liguria	6,6
Molise	6,9
Marche	7,8
Lombardia	8,2
Emilia-Rom.	8,4
Piemonte	8,8
V. d'Aosta	9,3
Lazio	9,5
Abruzzo	9,6
Toscana	10,3
Puglia	10,6
Basilicata	14,0
Sicilia	14,3
Campania	14,7
Calabria	14,9
Sardegna	15,2
Friuli-V.G.	15,2

La maggiore uniformità della distribuzione territoriale è evidente anche visivamente (il colore più scuro in figura indica le regioni a più alta incidenza di ISEE). Tra le regioni in cui la copertura della popolazione ISEE è più alta compaiono per la prima volta regioni del Nord – il Friuli Venezia Giulia – e la Sardegna, entrambe oltre il 15% di individui coperti da DSU presentata nei primi sei mesi del 2015 (si tratterà quindi probabilmente di una persona su tre alla fine dell'anno). Campania, Sicilia e Calabria restano, nonostante la forte contrazione rispetto al 2014, tra le regioni in cui si presentano più DSU (oltre il 14%). La maggioranza delle regioni si colloca comunque tra l'8 e il 10%. Al di sotto solo Molise, Liguria, Umbria e Veneto (comunque tutte oltre il 6%). Peculiare permane la situazione delle province autonome di Trento e Bolzano (le uniche sotto il 6% con solo il 3% della popolazione residente che ha presentato una DSU nei primi sei mesi): notoriamente le Province autonome si erano dotate, prima della riforma, di strumenti propri diversi dall'ISEE per la selezione dei beneficiari di prestazioni sociali agevolate; dovranno pertanto gestire una transizione verso l'indicatore oggi definito livello essenziale.

ISEE pre e post riforma: le distribuzioni



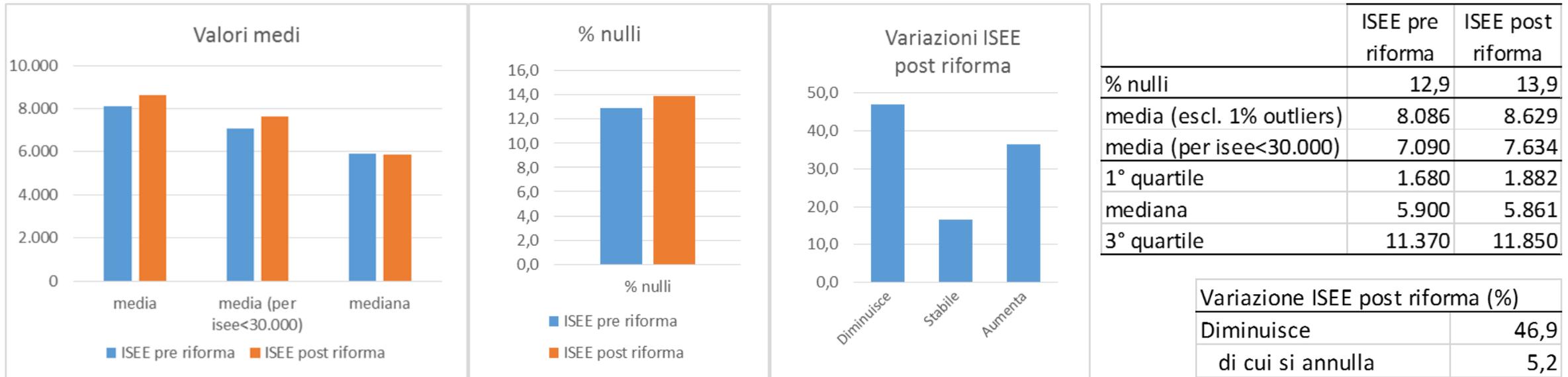
	ISEE pre riforma	ISEE post riforma
Nulla	12,9	13,9
0-3.000	18,6	17,5
3.000-6.000	19,1	19,7
6.000-9.000	16,7	15,5
9.000-12.000	9,2	8,6
12.000-15.000	6,0	6,0
15.000-20.000	6,7	6,7
20.000-25.000	4,1	4,1
25.000-30.000	2,4	2,5
Oltre 30.000	4,3	5,4
Totale	100,0	100,0

Qui si presenta il confronto distributivo tra il nuovo e il vecchio ISEE: il “nuovo” è l’indicatore effettivamente rilasciato in questi primi mesi dell’anno, il “vecchio” è l’indicatore calcolato con le vecchie regole sulle nuove dichiarazioni. Le informazioni necessarie a calcolare il vecchio ISEE, infatti, sono tutte contenute nel nuovo (con un’unica rilevante eccezione, relativa alle prestazioni socio-sanitarie quando si presenta il nucleo familiare ristretto): è pertanto possibile calcolare per quasi tutte le dichiarazioni presentate col nuovo sistema anche il vecchio ISEE (si noti che non è possibile il viceversa, per cui non si è potuto fornire dati di questo tipo prima dell’entrata in vigore delle nuove regole). Va sottolineato che non si tratta del confronto tra 2014 e 2015: l’ISEE calcolato con le vecchie regole sulle nuove DSU può essere anche molto diverso da quello calcolato con le medesime regole sulle DSU presentate nel 2014, ad esempio per l’emersione di valori precedentemente non dichiarati.

In via generale (cioè per l’ISEE ordinario e per la popolazione nel complesso), le distribuzioni del nuovo ISEE appaiono molto simili a quelle che si sarebbero ottenute ricalcolando l’ISEE con le vecchie regole sulle stesse dichiarazioni. In altri termini, ad ogni data soglia di ISEE la popolazione che si colloca al di sotto con il Nuovo ISEE non è molto diversa da quella che vi si sarebbe collocata con il Vecchio ISEE: le differenze sono sempre nell’ordine del + o - 1%.

Tanto rumore per nulla? Attenzione: obiettivo dichiarato del Governo non era “aumentare” l’ISEE, ma migliorarne l’equità. Non deve stupire pertanto la verosimiglianza delle distribuzioni, che è anzi un effetto desiderato della riforma. Se per classi di ISEE non vi sono grosse variazioni quantitative, ciò non implica in alcun modo che qualitativamente le popolazioni rimangano simili.

ISEE pre e post riforma: le statistiche di sintesi



Effettivamente gli ordinamenti risultano notevolmente modificati dalle nuove regole. Il nuovo ISEE è infatti più favorevole per quasi la metà dei nuclei familiari (46,9%), mentre è meno favorevole in poco più che un terzo (36,5%). Quindi, pur rimanendo le distribuzioni sostanzialmente le medesime, solo in un caso su sei (metà dei quali riguardano ISEE nulli) non si osservano variazioni nel passaggio dalle vecchie alle nuove regole.

Si presentano qui anche alcune statistiche di sintesi delle distribuzioni ISEE. Rispetto al primo trimestre, le differenze più rilevanti riguardano gli ISEE nulli: come è stato già rilevato, infatti, nella prima parte dell'anno tendono a concentrarsi valori ISEE più bassi di quelli che si registreranno sull'intero anno. Se nel primo trimestre gli ISEE=0 erano oltre il 17%, nel secondo si sono già ridotti a poco meno del 14%, una tendenza che proseguirà con ogni probabilità – anche se non con lo stesso ritmo – nel secondo semestre. La quota di ISEE nulli resta comunque elevata: è in particolare una conseguenza, come si vedrà oltre, del trattamento più favorevole riservato alle persone con disabilità.

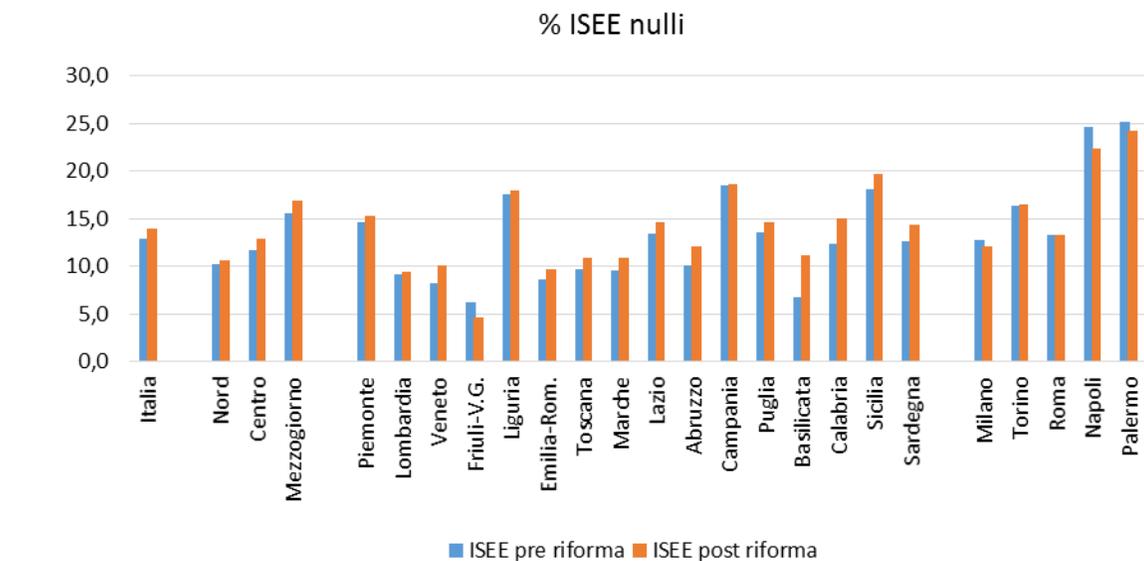
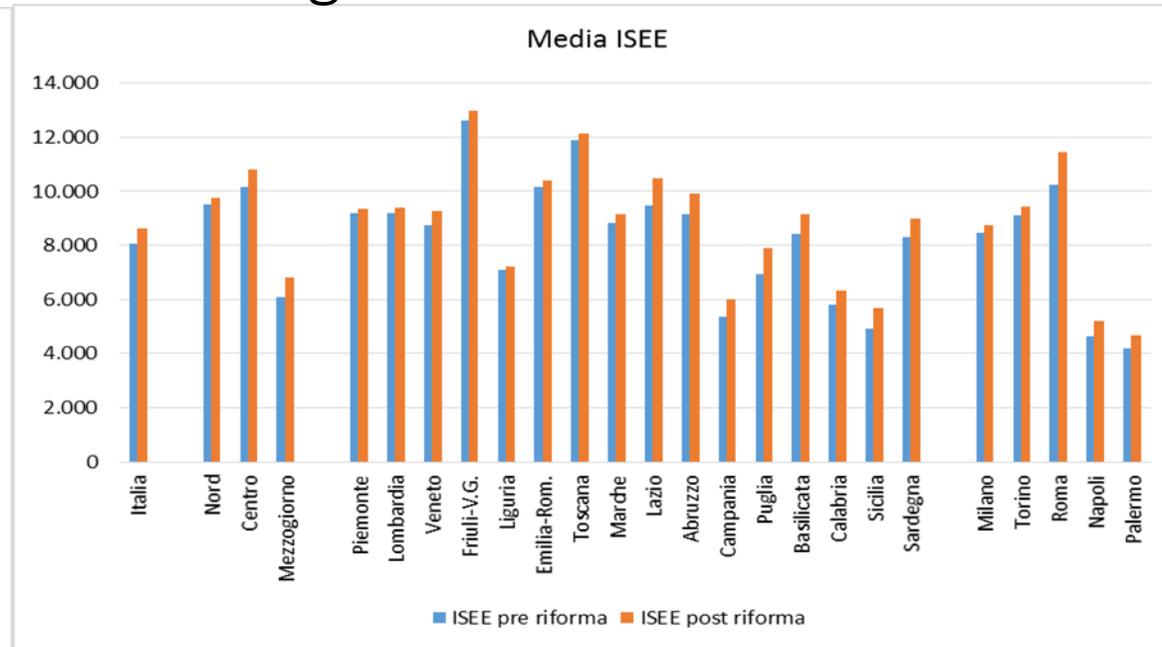
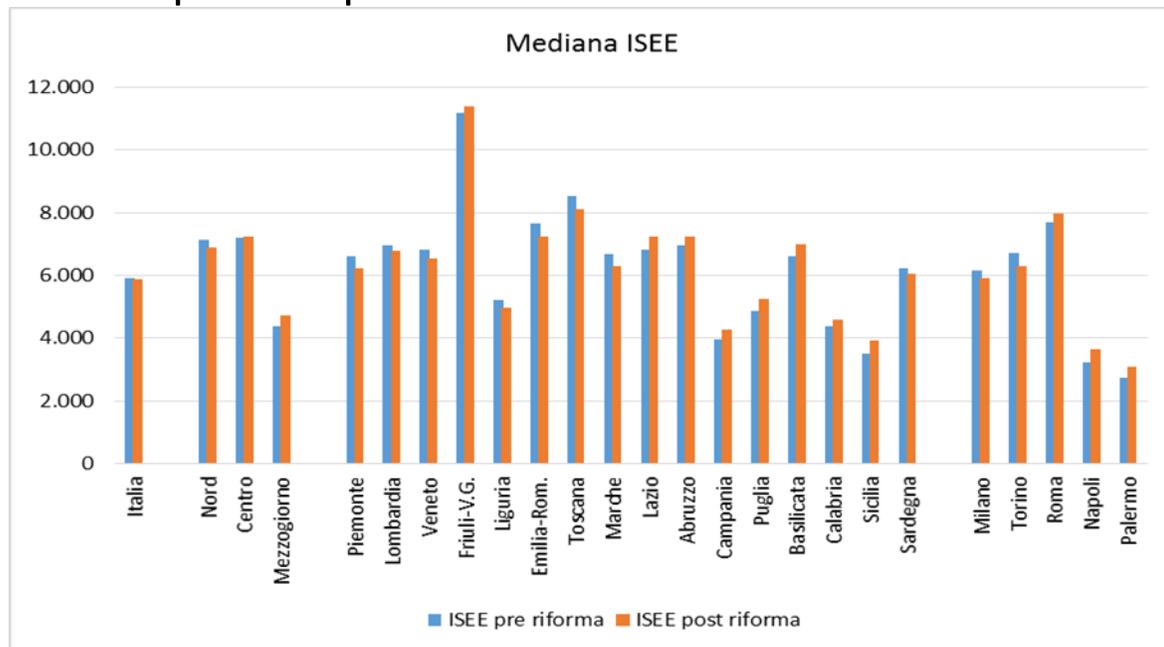
Quanto al confronto tra il nuovo e il vecchio, si noti, in particolare, il diverso andamento di media e mediana: la media cresce di circa il 7%, mentre la mediana diminuisce leggermente (poco meno dell'1%). E' l'effetto dell'incremento dell'ISEE soprattutto per i valori più alti in cui il patrimonio pesa di più.

In termini assoluti, pur essendo necessaria una certa cautela nell'analisi per le ragioni su espone, si noti quanto i valori della media dipendano dalla popolazione di riferimento: ad esempio, se si considerano solo gli ISEE inferiori a 30.000 euro (difficile che vi siano prestazioni sociali agevolate con soglie superiori a tale ammontare), la media cala di circa 1.000 euro (cioè il 12% in meno). Nelle scelte sulle prestazioni erogate localmente, pertanto, è più prudente affidarsi ad indicatori di sintesi – come la mediana o altri riferiti alla popolazione di interesse – che non risentano degli alti valori agli estremi.

* Per "stabile" si intende un valore ISEE per il quale nel passaggio dal vecchio al nuovo non si osservano variazioni superiori, in valore assoluto, all'1%.

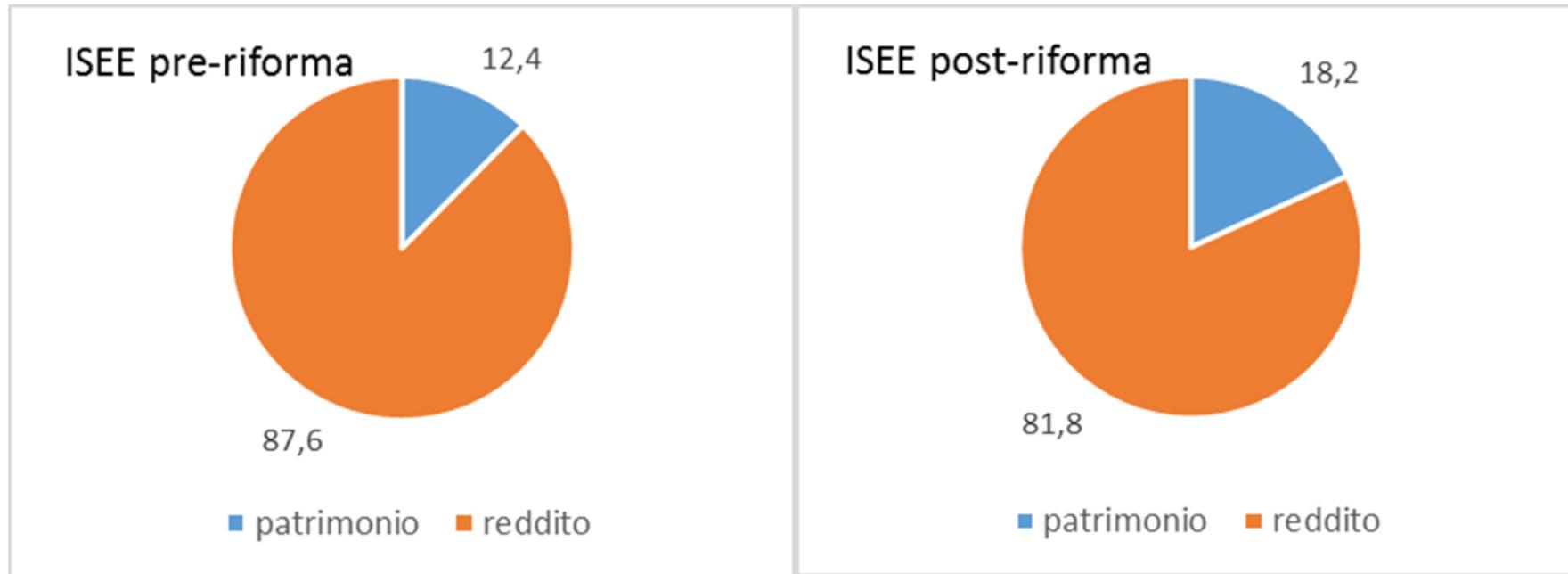
** La media è calcolata non considerando l'1% dei valori ISEE più alti corrispondenti a ISEE superiore a 58.200 euro

ISEE pre e post riforma: le statistiche di sintesi regionali



In questo report presentiamo anche per la prima volta statistiche di sintesi a livello regionale e per le città con più di mezzo milione di abitanti (per i valori puntuali si veda l'allegato in coda). Le differenze tra Centro-Nord e Mezzogiorno sono evidenti: la mediana nel Mezzogiorno è inferiore a 4.800 euro mentre nel Centro-Nord è superiore a 7.000 euro; la media nel Mezzogiorno è di 6.800 euro a fronte di oltre 10.100 euro nel Centro-Nord. Si tratta di circa il 50% in più per entrambi gli indicatori. Il valore minimo della mediana si osserva in Sicilia – meno di 4.000 euro – il massimo in Friuli Venezia Giulia – più di 11.300 euro; nelle stesse due regioni, anche il minimo e il massimo della media: 5.700 euro in Sicilia, 13.000 in Friuli. Analoghe differenze si riscontrano tra le grandi città del Centro-Nord e quelle del Mezzogiorno: a Roma la mediana è di 8.000 euro e a Milano e Torino intorno ai 6.000, mentre a Napoli è di 3.700 e a Palermo di 3.000. Significative anche le differenze nelle quote di ISEE nulli, dal 10% o meno in Lombardia, Veneto, Friuli V.G. (meno del 5!) ed Emilia Romagna a valori prossimi al 20% in Liguria, Campania e Sicilia.

ISEE pre e post riforma: la componente patrimoniale

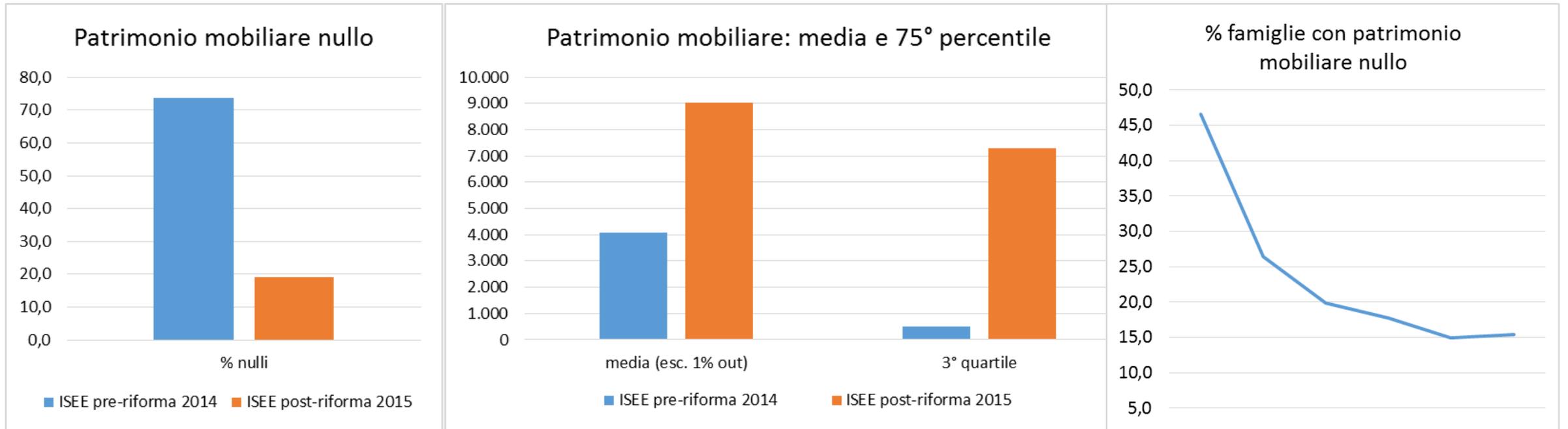


Per esaminare le ragioni dei movimenti tra vecchio e nuovo, essendo l'ISEE una combinazione lineare di redditi e patrimoni (per la precisione, nell'ISEE ai redditi si somma il 20% dei patrimoni), la prima questione da indagare è com'è variato il peso relativo di queste due componenti nell'indicatore. Si ricordi, a tal proposito, che il legislatore ha previsto come uno degli obiettivi principali della riforma una maggiore valorizzazione della componente patrimoniale al fine di migliorare la selettività dell'ISEE.

Nel regolamento attuativo si è scelto di mantenere inalterata la "formula" (ai redditi, cioè, si continua a sommare il 20% dei patrimoni), a fronte però della piena considerazione nell'ISEE delle nuove regole di valorizzazione del patrimonio immobiliare a fini fiscali, e cioè valori IMU e non più ICI. Resta il regime di favore per la prima casa, con l'abbattimento di un terzo dei valori IMU eccedenti la franchigia, a cui si somma, in caso di mutuo, l'abbattimento per il debito residuo (operazione non ammessa con le vecchie regole). E' stato leggermente modificato il regime delle franchigie sia per gli immobili che per il patrimonio mobiliare. Infine, su conti correnti e depositi è stata prevista la dichiarazione della giacenza media, quando superiore al saldo al 31.12.

L'effetto di tali innovazioni sul peso "effettivo" del patrimonio nella costruzione dell'ISEE è di un incremento di quasi il 50%, passando da un ottavo del valore dell'indicatore (12,4%) a poco meno di un quinto (18,2%). Si noti peraltro che, essendo il dato qui presentato calcolato sulle medesime dichiarazioni, non si considera l'effetto di emersione del patrimonio mobiliare di cui si dirà dopo. Alla luce di tale evidenza sembra quindi che la presenza o meno del patrimonio sia una delle ragioni principali degli spostamenti nell'ordinamento della popolazione in base all'ISEE. Altre variabili saranno esaminate più avanti (ad es., il trattamento della disabilità), ma comunque sul tema bisognerà tornare con analisi più fini, man mano che si accumuleranno i dati.

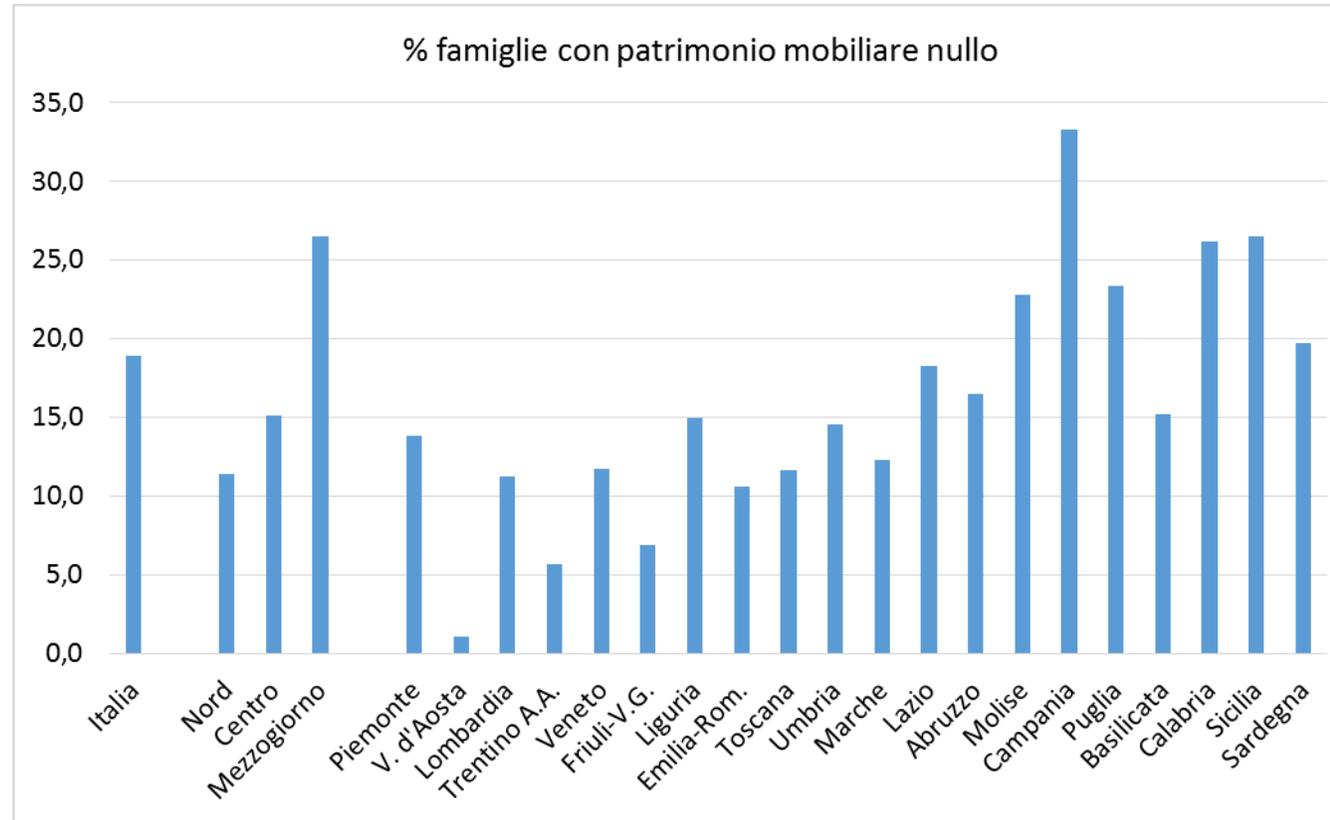
Patrimonio mobiliare: prime considerazioni



Nella valutazione della componente patrimoniale, discorso a parte merita il patrimonio mobiliare (cioè conti correnti e libretti di deposito). Già dopo l'annuncio della riforma, nel biennio 2013-14, si era cominciata a ridurre la quota di sottodichiarazioni (da circa l'80% a meno del 74% quelle con patrimonio mobiliare nullo): era stato infatti previsto che i dati comunicati dagli intermediari finanziari all'Agenzia delle entrate per la lotta all'evasione potessero essere utilizzati anche per i controlli ISEE. Ma l'effettiva implementazione delle nuove regole ha risultati eclatanti in termini di emersione. Confrontando il primo semestre 2014 con lo stesso periodo del 2015 si osserva un abbattimento di quasi tre quarti delle DSU con patrimonio nullo (dal 73,7% al 18,9). Allo stesso tempo il valore medio è più che doppio (da circa 4.000 a più di 9.000 euro) e il valore del terzo quartile (quello cioè che individua il quarto di popolazione con valori più alti) di 14 volte superiore (da 500 a oltre 7.000 euro). Gli andamenti già rilevati nel primo trimestre sono quindi non solo confermati, ma addirittura più accentuati: se nel primo trimestre le DSU con ISEE nullo erano state oltre il 24% del totale, nel solo secondo trimestre sono scese al 16%. Si tratta di un andamento dovuto con ogni probabilità ad una maggiore correttezza nei comportamenti, visto che nel 2014 non si registrano variazioni da questo punto di vista tra primo e secondo trimestre. Il trend di maggiore fedeltà nelle dichiarazioni è ancora più evidente se osserviamo il profilo per mese di sottoscrizione delle quote di DSU con patrimonio mobiliare nullo: si passa da quasi metà delle DSU a gennaio a meno di una su sei a maggio-giugno.

	ISEE 2014	ISEE 2015
% nulli	73,7	18,9
media (esc. 1% out)	4.074	9.038
1° quartile	0	53
mediana	0	1.272
3° quartile	500	7.297

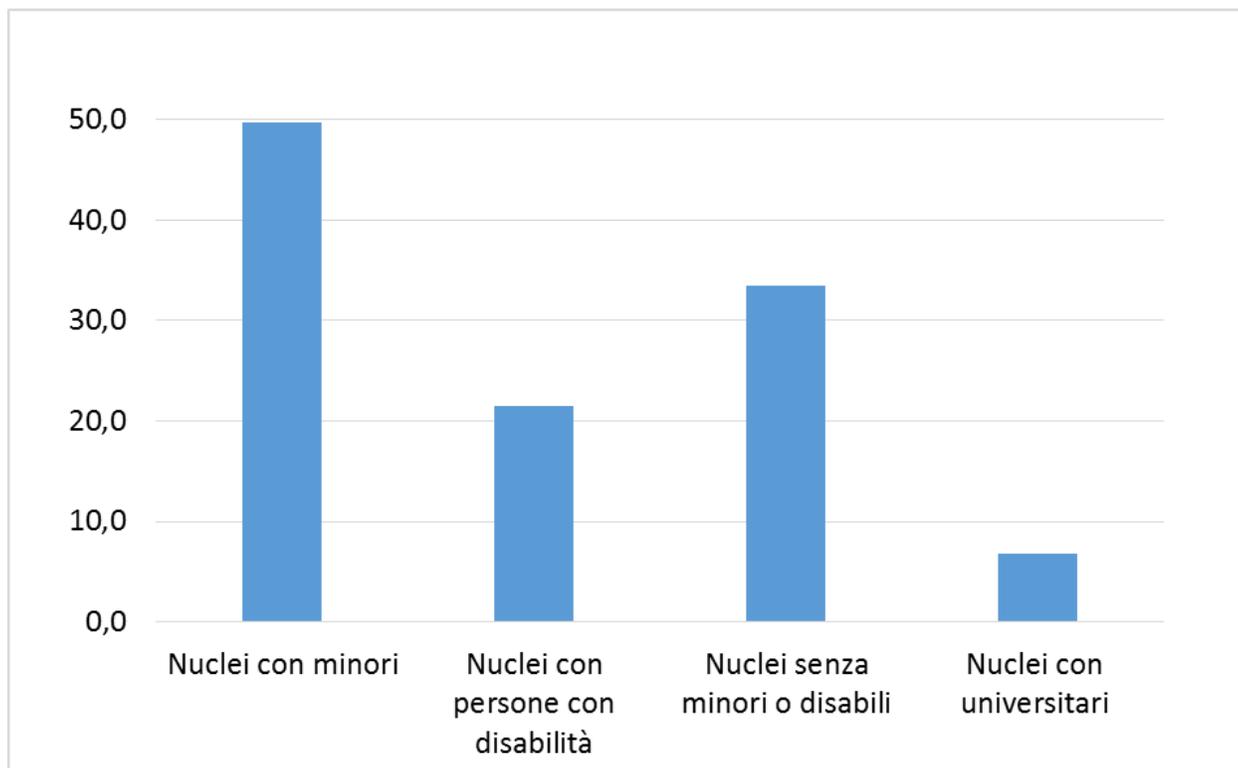
Patrimonio mobiliare: prime considerazioni/2



Nonostante i risultati in termini di emersione siano evidenti in tutto il paese, permane una notevole variabilità nella distribuzione territoriale del patrimonio mobiliare. Se nel Centro-Nord le DSU con patrimonio mobiliare nullo si collocano tra il 10 e il 15% del totale delle DSU presentate, nel Mezzogiorno si è in media sopra il 25%. In particolare, si passa da una quota di DSU con patrimonio mobiliare nullo dell'1% in Valle d'Aosta o prossima al 5% in Friuli Venezia Giulia e nelle Province autonome di Trento e Bolzano a oltre un quarto del totale delle dichiarazioni in Calabria e Sicilia e ad oltre un terzo in Campania. L'estrema variabilità territoriale caratterizzava anche il vecchio ISEE: negli ultimi anni di esercizio, seppure su valori inferiori che negli anni precedenti, comunque nel Mezzogiorno circa il 90% delle DSU aveva patrimonio mobiliare nullo a fronte di meno del 45% nel Nord e circa il 60% del Centro.

Ad ogni modo l'area della mancata dichiarazione, presumibilmente ancora presente, è comunque destinata a estinguersi in breve tempo: già da alcune settimane al momento della pubblicazione di questo report, i dati non dichiarati sono evidenziati al cittadino al momento della richiesta dell'ISEE, dandogli la possibilità di rettificare la DSU. Restano comunque fermi i controlli sulle DSU precedentemente presentate.

Le diverse popolazioni ISEE

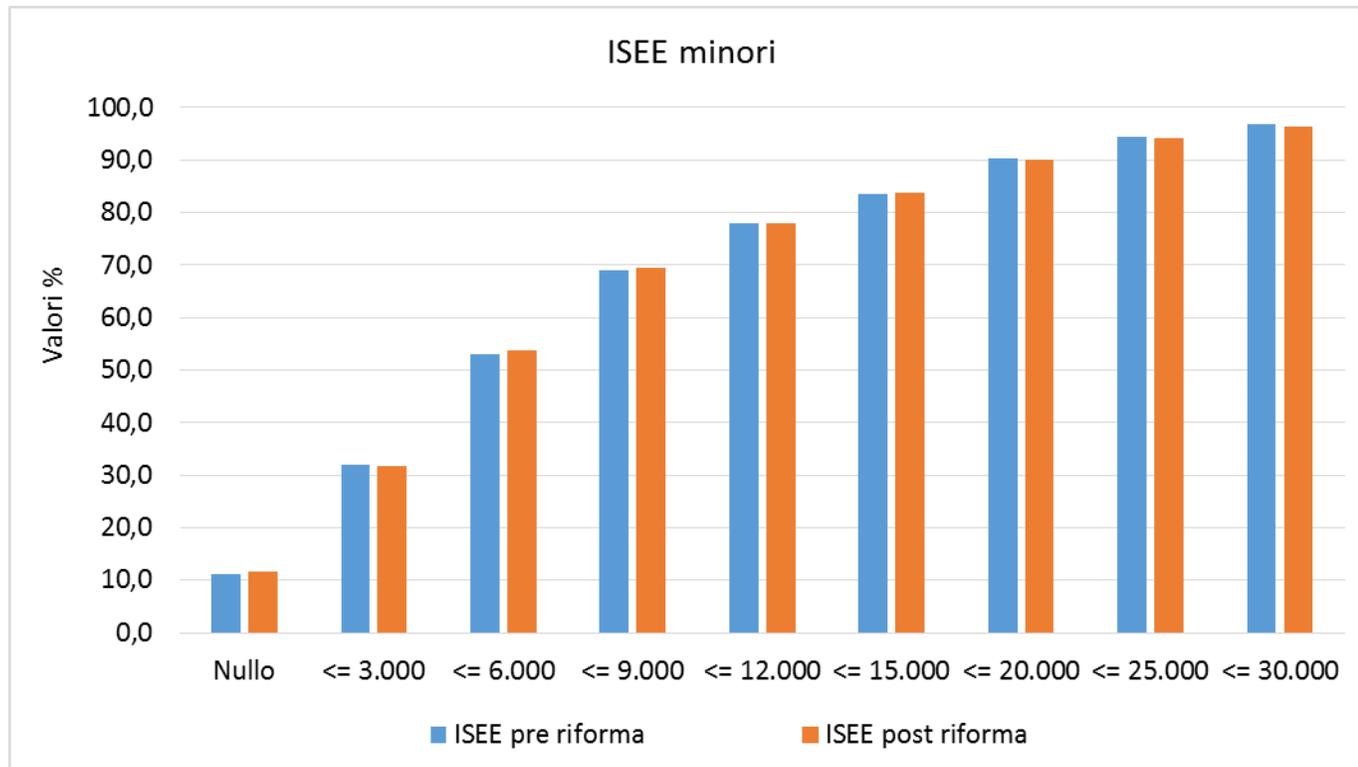


Nel seguito di questo report ci si concentrerà sulle diverse popolazioni ISEE. Le prestazioni a cui si accede attraverso una prova dei mezzi effettuata mediante l'ISEE sono molteplici: dagli asili nido alle mense scolastiche, dall'università ai contributi economici, dalle prestazioni socio-sanitarie agli sconti tariffari e così via. Alcune di queste prestazioni sono tipicamente stagionali (le prestazioni scolastiche e per il diritto allo studio) e non si è ancora osservato il flusso di DSU ad esse connesso. Altre si distribuiscono più o meno equamente nel corso dell'anno (prestazioni socio-sanitarie, bonus gas ed elettricità, contributi economici). Bisognerà attendere pertanto l'intero anno per avere uno spaccato più preciso del peso dei nuclei familiari con diverse caratteristiche nell'ambito della popolazione ISEE nel suo complesso.

Qui comunque ci concentreremo su due tipologie familiari su cui si è molto focalizzato il dibattito che ha accompagnato la riforma: i nuclei con minorenni e quelli con persone con disabilità.

I primi costituiscono circa metà del totale, mentre i secondi sono poco più di un quinto. Uno su tre è il numero dei nuclei che non presentano questi particolari carichi familiari. Si segnala infine una quota non marginale di universitari, pur non essendo nel primo semestre ancora avviato il ciclo di domande per il diritto allo studio legate al nuovo anno accademico: si tratta di circa il 7% delle DSU, corrispondenti a quasi 150 mila dichiarazioni. Per mettere tali nuclei in relazione con le prestazioni richieste bisognerà attendere il popolamento della "banca dati prestazioni sociali agevolate", attivata dall'INPS in primavera come sezione del sistema informativo sui servizi sociali, che gli enti erogatori sono tenuti ad alimentare. E' uno strumento molto potente per migliorare la gestione, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione degli interventi. Ma al momento in cui si scrive sono solo un centinaio i Comuni che hanno inserito dati sulle prestazioni sociali agevolate da essi erogate. E' fondamentale che nei prossimi mesi questa attività decolli anche perché il sistema dei controlli ISEE possa efficacemente funzionare. In caso di dichiarazione mendace, infatti, l'ente erogatore che ha alimentato la banca dati verrebbe immediatamente a conoscenza dell'illegittima fruizione della prestazione potendosi così adoperare per recuperare l'indebito e irrogare le previste sanzioni.

ISEE pre e post riforma: i nuclei familiari con minorenni

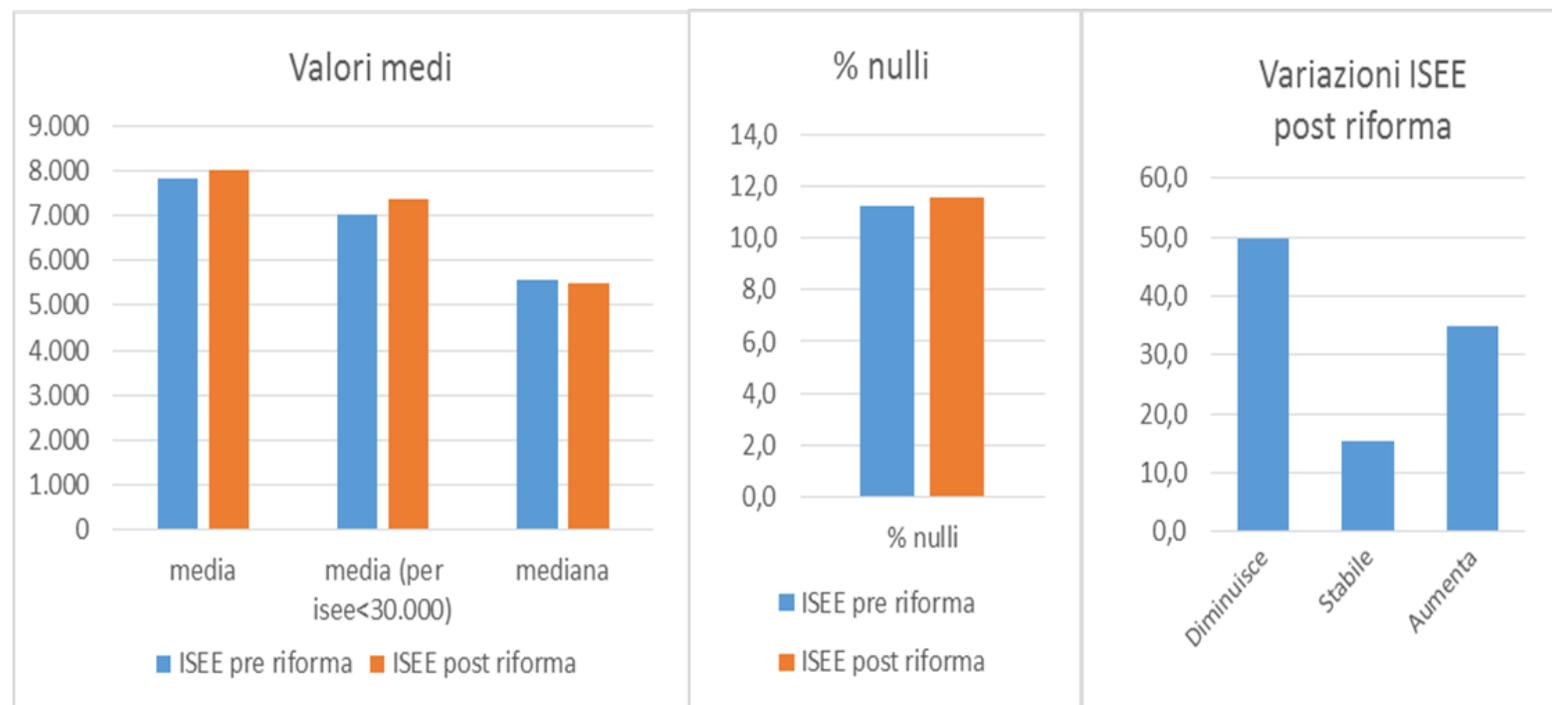


	ISEE pre riforma	ISEE post riforma
Nulla	11,2	11,6
0-3.000	20,6	20,1
3.000-6.000	21,2	22,0
6.000-9.000	16,1	15,7
9.000-12.000	8,8	8,6
12.000-15.000	5,7	5,9
15.000-20.000	6,7	6,3
20.000-25.000	4,2	3,9
25.000-30.000	2,4	2,2
Oltre 30.000	3,2	3,7
Total	100,0	100,0

Nel caso dei nuclei familiari con minorenni le distribuzioni tra vecchio e nuovo ISEE sono sostanzialmente indistinguibili, ancora più che per la popolazione complessiva. Per ogni data soglia ISEE in figura, la popolazione che si colloca al di sotto – al netto di pochi decimi di punto – è la stessa che si tratti delle vecchie o delle nuove regole di calcolo. Rispetto al primo trimestre – in cui, come detto, tendono a concentrarsi ISEE relativi a fasce più povere della popolazione – si osserva un certo riequilibrio: ad esempio, i nuclei familiari con minorenni con un ISEE inferiore a 3.000 euro passano da quasi il 40% del primo trimestre a poco più del 30.

Rispetto alla distribuzione della popolazione ISEE complessiva non vi sono significative differenziazioni, se non per un numero relativamente inferiore di nuclei con ISEE sopra i 30.000 euro (effetto probabile della maggiorazione della scala di equivalenza per genitori entrambi lavoratori). Ma ogni valutazione va rimandata ad un campione più rappresentativo della popolazione con minorenni, essendo questa più di altre popolazioni legata a forte stagionalità nella richiesta delle prestazioni (asili nido, mense scolastiche, fornitura libri di testo).

ISEE pre e post riforma: i nuclei familiari con minorenni/2



	ISEE pre riforma	ISEE post riforma
% nulli	11,2	11,6
media (escl. 1% outliers)**	7.829	8.017
media (per ISEE < 30.000)	7.032	7.378
1° quartile	1.844	1.977
mediana	5.585	5.478
3° quartile	10.853	10.841

MINORI

Variazione ISEE post riforma (%)

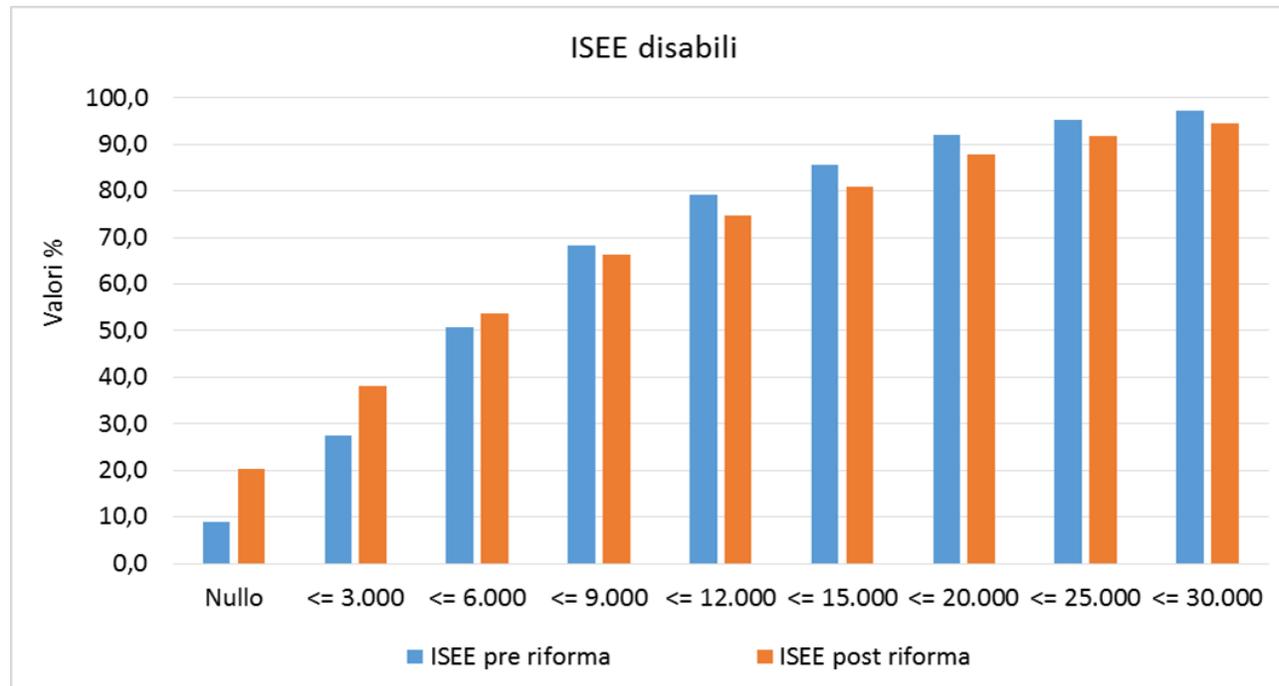
Diminuisce	49,7
di cui si annulla	4,0
Stabile*	15,4
di cui rimane nullo	7,7
Aumenta	34,8

Come nel caso della popolazione complessiva, a fronte di una distribuzione sostanzialmente immutata, anche tra i nuclei familiari con minorenni ci sono molti movimenti nell'ordinamento. Infatti, la quota di famiglie per le quali l'ISEE nuovo è più basso del vecchio è pari alla metà della popolazione (49,7%, corrispondente a 6,2 punti percentuali in più rispetto ai nuclei senza minori), mentre la quota di nuclei con ISEE nuovo più alto del vecchio è appena superiore a un terzo (34,8%, corrispondente a -3,9 punti percentuali in meno rispetto ai nuclei senza minori). La mediana si riduce di circa il 2%, mentre non si osserva l'incremento della media registrato per la popolazione complessiva (probabile effetto, come già osservato, della maggiorazione della scala di equivalenza per genitori entrambi lavoratori, quindi in riduzione dei redditi più elevati): l'incremento è infatti di poco più che il 2%, a fronte di un incremento del 12% per la popolazione senza minorenni.

* Per "stabile" si intende un valore ISEE per il quale nel passaggio dal vecchio al nuovo non si osservano variazioni superiori, in valore assoluto, all'1%.

** La media è calcolata non considerando l'1% dei valori ISEE più alti corrispondenti a ISEE superiore a 58.200 euro

ISEE pre e post riforma: i nuclei familiari con persone con disabilità



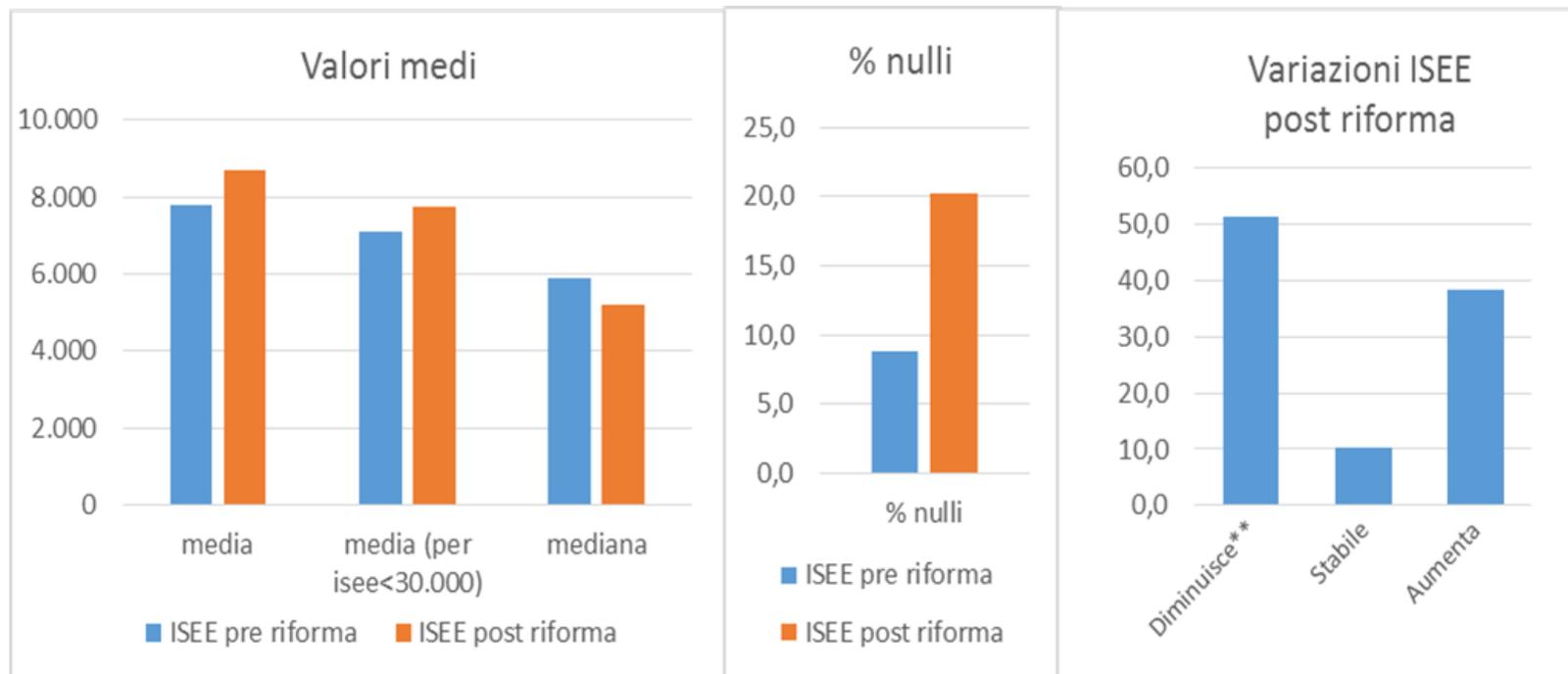
	ISEE pre riforma	ISEE post riforma
Nulla	8,8	20,3
0-3.000	18,8	17,8
3.000-6.000	23,3	15,7
6.000-9.000	17,5	12,6
9.000-12.000	10,9	8,2
12.000-15.000	6,3	6,3
15.000-20.000	6,5	6,8
20.000-25.000	3,1	4,1
25.000-30.000	1,9	2,6
Oltre 30.000	2,9	5,5
Total	100,0	100,0

Gli effetti della riforma sui nuclei di persone con disabilità o non autosufficienti sono molto diversi che sulla popolazione complessiva o sui nuclei con minori. Nel caso dei disabili, la distribuzione è visibilmente modificata per effetto dell'introduzione delle nuove regole, con l'azzeramento e la sostanziale riduzione dell'ISEE per una consistente quota della popolazione. Gli ISEE nulli passano infatti da meno del 9% a più del 20% della popolazione, con un incremento di quasi due volte e mezzo; sotto i 3.000 euro si concentra con le nuove regole circa il 38% dei nuclei con persona con disabilità a fronte di meno del 28% che si sarebbe avuto con le vecchie regole. Viceversa per la parte più «ricca» della popolazione avviene il contrario: oltre i 30.000 euro di ISEE (dove oggi si concentra il 5,5% della popolazione) la quota di nuclei con persone con disabilità o non autosufficienti è due punti e mezzo in più con le nuove regole rispetto alle vecchie (con le quali sarebbe stata del 2,9%).

Va comunque sottolineato che l'ISEE pre-riforma è qui sottostimato perché, per tutti coloro che hanno optato per un nucleo ristretto (operazione non possibile con le vecchie regole), il vecchio ISEE è calcolato su un nucleo familiare incompleto (si tratta del 12% dei nuclei con disabili nel I semestre). Quindi i vantaggi (non solo nella parte bassa della distribuzione) legati all'introduzione delle nuove regole sono significativamente maggiori di quelli evidenziati nei dati.

L'effetto sulla parte bassa della distribuzione dei redditi è chiaramente dovuto alle nuove modalità di calcolo in presenza di una persona con disabilità: non più una maggiorazione della scala di equivalenza, come accadeva prima, ma un sistema di franchigie e detrazioni di spese, operazione chiaramente più favorevole per i redditi bassi e che più che compensa l'inclusione dei trattamenti esenti prevista dal legislatore (tanto da azzerare l'ISEE a un quinto dei nuclei). L'effetto sulla parte alta della distribuzione è invece solo parzialmente dovuto al venir meno della maggiorazione della scala di equivalenza, dovendosi anche tener conto della diversa rilevanza del patrimonio, già evidenziata in via generale e d'impatto significativo soprattutto per la popolazione anziana non autosufficiente.

ISEE pre e post riforma: i nuclei familiari con persone con disabilità/2



	ISEE pre riforma*	ISEE post riforma
% nulli	8,8	20,3
media (escl. 1% outliers)	7.803	8.676
media (per isee < 30.000)	7.080	7.752
1° quartile	2.531	847
mediana	5.876	5.213
3° quartile	10.681	12.126

Variazione ISEE post riforma (%)	
Diminuisce**	51,4
di cui mod. RID (tot)	11,6
di cui si annulla:	14,2
- mod. ORD	11,2
- mod. RID	3,0
Stabile	10,2
di cui rimane nullo	6,0
Aumenta	38,3

L'effetto delle nuove regole è evidente anche sui movimenti nell'ordinamento. A trarre vantaggio dal nuovo ISEE è infatti oltre metà dei nuclei familiari, il 13% in più di quelli che invece sarebbero stati favoriti dalle vecchie regole (51,4% vs. 38,3%). Rispetto alla popolazione complessiva, invece si riduce sensibilmente l'area di chi rimane stabile (uno su dieci).

Quanto alle statistiche di sintesi, gli effetti distributivi prima commentati si manifestano chiaramente sulla mediana, che si riduce di oltre l'11% e, in particolare, sul primo quartile, con una riduzione di oltre il 66% (nella popolazione complessiva il primo quartile aumenta). La media invece cresce, più che nella popolazione complessiva (+11%), ma sostanzialmente per effetto dei valori ISEE più elevati.

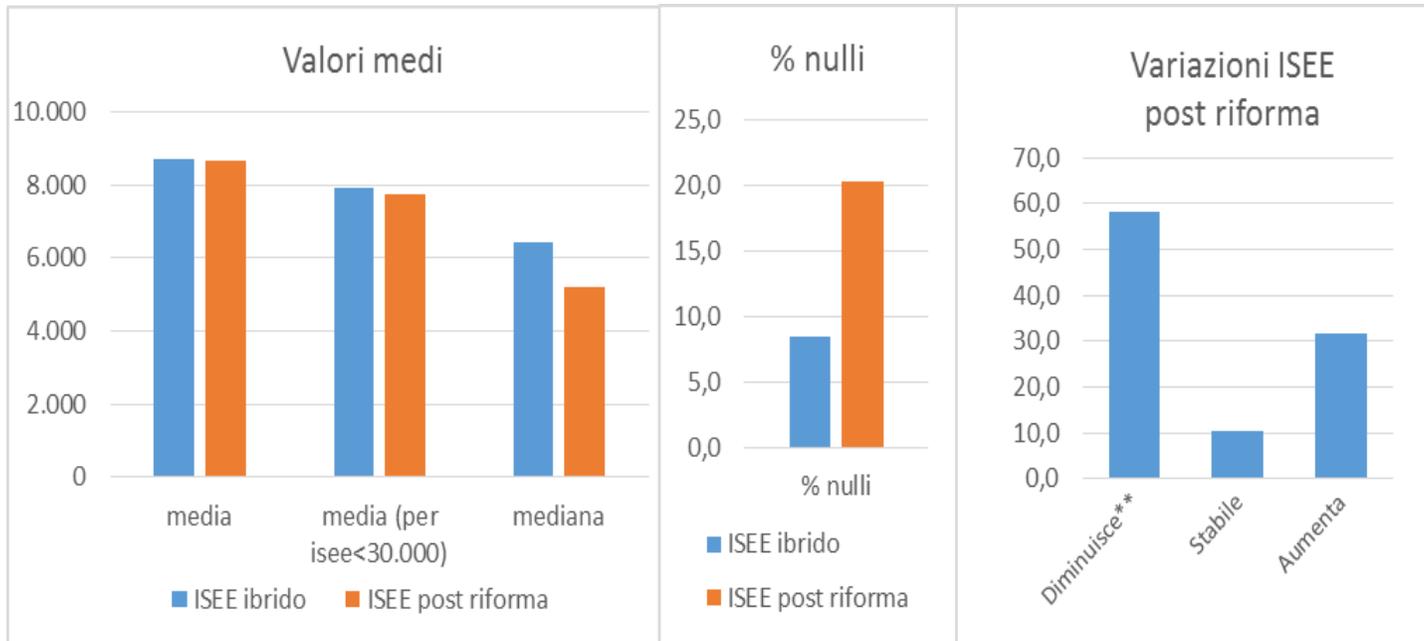
Come già osservato, comunque, questi dati sottostimano significativamente l'ISEE calcolato con le vecchie regole, quando il nucleo ridotto non era possibile. Dato il significativo numero di queste dichiarazioni (l'11,6%) è presumibile che calcolando correttamente il vecchio ISEE osserveremmo con il passaggio al nuovo regime un minor incremento, se non una riduzione anche nei valori medi. Significativo in particolare il numero di ISEE nulli per via del nucleo ridotto: il 3% del totale, più di un quinto del totale degli ISEE nulli nelle famiglie con disabili a fronte di poco più di un decimo di DSU con nucleo ridotto rispetto al totale delle DSU con disabili.

Ma vi è pure un effetto patrimonio, anch'esso già commentato, che è di natura trasversale e indipendente dal mutamento delle regole relative alla disabilità, mutamento che qui possiamo evidenziare.

* L'ISEE pre-riforma è sottostimato in queste elaborazioni per tutti i nuclei familiari che si sono avvalsi della possibilità di presentare un nucleo ristretto (mod. RID). Per questi, infatti, l'ISEE pre-riforma andrebbe calcolato sul nucleo allargato, non disponibile

** I nuclei familiari che si sono avvalsi della possibilità di presentare un nucleo ristretto (mod. RID) sono classificati tra quelli per cui l'ISEE diminuisce

ISEE pre e post riforma: i nuclei familiari con persone con disabilità/3



	ISEE "ibrido" *	ISEE post riforma
% nulli	8,4	20,3
media (escl. 1% outliers)	8.691	8.676
media (per isee<30.000)	7.892	7.752
1° quartile	2.791	847
mediana	6.415	5.213
3° quartile	11.876	12.126

Variazione ISEE post riforma (%)	
Diminuisce	58,1
di cui mod. RID (tot)	11,6
di cui si annulla:	14,4
- mod. ORD	11,4
- mod. RID	3,0
Stabile	10,4
di cui rimane nullo	5,9
Aumenta	31,5

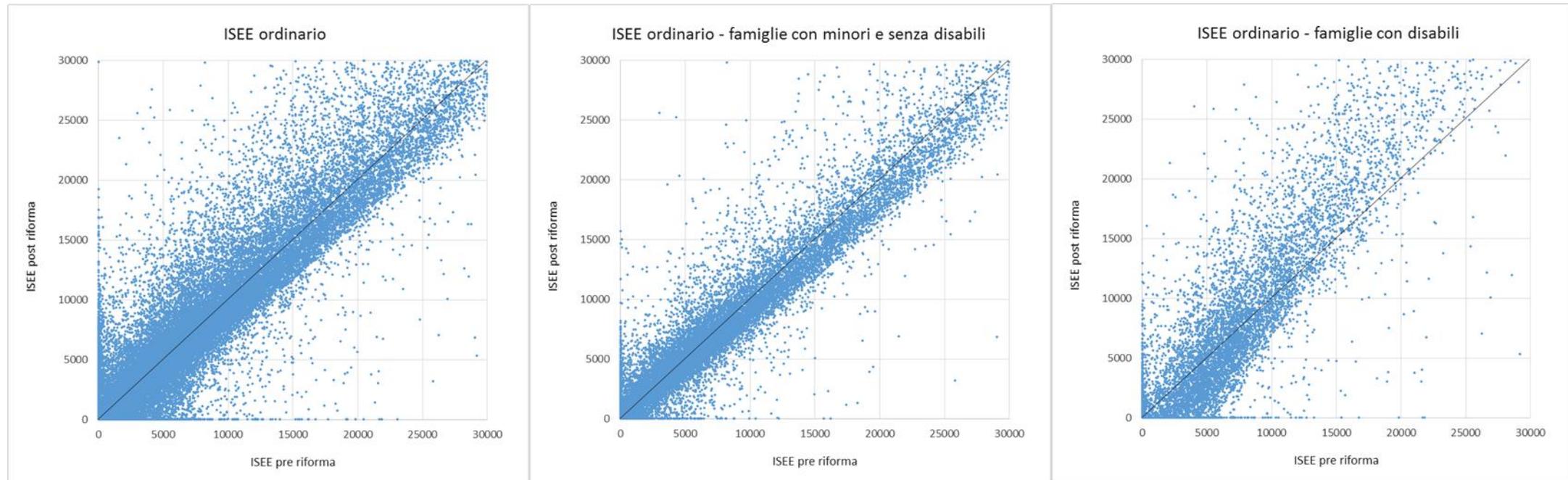
Nell'analisi della nuova disciplina, gli effetti del diverso trattamento delle persone con disabilità possono essere isolati da quelli delle modifiche operate con riferimento alla componente patrimoniale – modifiche di natura generale e trasversale a tutti i gruppi di popolazione. Per far ciò è necessario confrontare il nuovo ISEE con un ISEE "ibrido" in cui la parte patrimoniale si calcola con le nuove regole (cioè si prende l'ISP vigente), mentre si calcola con le vecchie regole solo la parte reddituale (ISR pre-riforma) e la scala di equivalenza. Infatti, come già evidenziato, le modifiche nel nuovo ISEE con riferimento alle persone con disabilità non agiscono sui patrimoni, ma solo sui redditi (con l'introduzione dei trattamenti esenti, da un lato, e di franchigie e detrazioni di spesa, dall'altro) e sulla scala di equivalenza (con l'eliminazione della maggiorazione della scala di equivalenza, pari nella vecchia disciplina a 0,5). Resta comunque, in caso di nucleo ristretto, la sottostima anche dell'ISEE ibrido.

Operando tale confronto, il favore della nuova disciplina è ora più evidente, seppure in misura non così a larghissimo spettro come per le DSU presentate nel primo trimestre (in cui, come più volte detto, si concentrano ISEE più bassi, verso cui – nello specifico della disabilità – le nuove regole sono particolarmente più favorevoli). Non solo la mediana è sensibilmente inferiore (del 19%), ma anche la media non aumenta (e per gli ISEE inferiori a 30.000 euro si riduce di circa due punti percentuali). Infine, il nuovo ISEE è più favorevole per oltre il 58% dei nuclei di persone con disabilità ed è meno favorevole per meno di un terzo, un rapporto che è quasi di 2 a 1. Resta stabile circa il 10% dei nuclei.

* L'ISEE "ibrido" è costruito utilizzando l'indicatore reddituale e la scala di equivalenza dell'ISEE pre-riforma e l'indicatore patrimoniale dell'ISEE post-riforma.

** I nuclei familiari che si sono avvalsi della possibilità di presentare un nucleo ristretto (mod. RID) sono classificati tra quelli per cui l'ISEE diminuisce

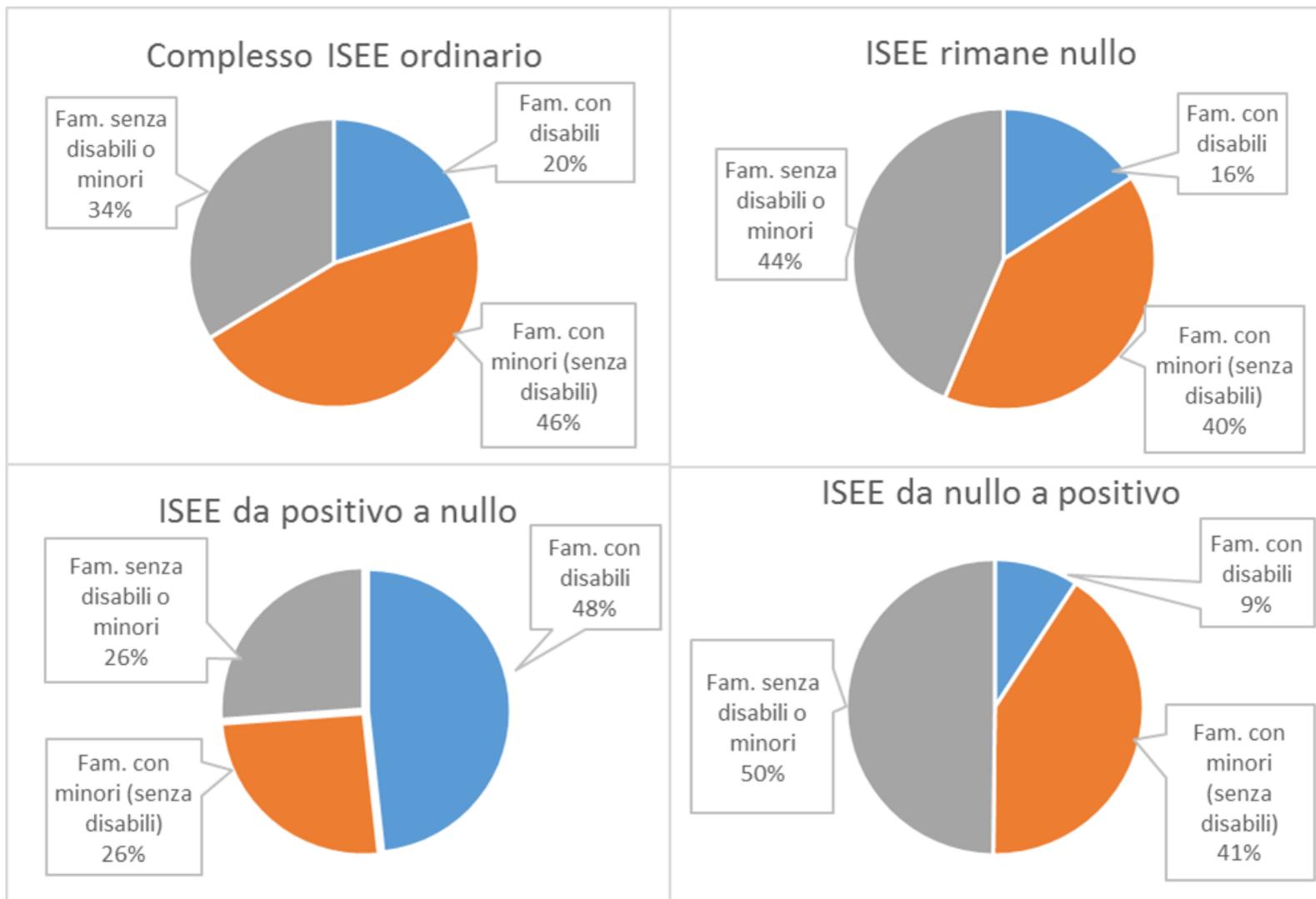
ISEE pre e post riforma: i movimenti



E' possibile anche dare una rappresentazione visiva degli spostamenti operati dalla nuova disciplina. Nei grafici qui presentati ogni singolo nucleo familiare rappresenta un punto, le cui coordinate indicano sull'asse verticale il valore del nuovo ISEE e sull'asse orizzontale quello del vecchio ISEE. I punti sotto la diagonale sono quelli che indicano i nuclei familiari che hanno un ISEE nuovo più basso del vecchio, quelli sopra la viceversa.

E' apprezzabile ad occhio nudo l'entità dei movimenti a seguito dell'introduzione della nuova disciplina. Si noti anche come le nuvole di punti hanno caratteristiche diverse a seconda che si consideri la generalità della popolazione, i nuclei con minorenni o i nuclei con persone disabilità o non autosufficienti. Soprattutto nel caso delle persone con disabilità è evidente la maggiore concentrazione di punti sotto la diagonale e nella parte sinistra del grafico. Invece, nella parte alta e a destra del grafico, relativa alla parte più «ricca» della popolazione, è maggiore il numero di punti sopra la diagonale (come si è visto, con un ruolo fondamentale operato dalla maggior valorizzazione della componente patrimoniale). Diversamente dal caso dei nuclei con disabili, nel caso dei nuclei con minorenni, ancor più che nel caso della popolazione complessiva, la maggiore concentrazione di punti sotto la diagonale tende a distribuirsi lungo tutto l'asse.

ISEE pre e post riforma: i valori nulli



Un altro modo di approcciare visivamente gli effetti della riforma, concentrandoci sui valori più bassi, è quello di confrontare i nuclei con carichi di cura rispetto a quelli che non li hanno nel sottoinsieme di popolazione con ISEE nullo (pre e post riforma).

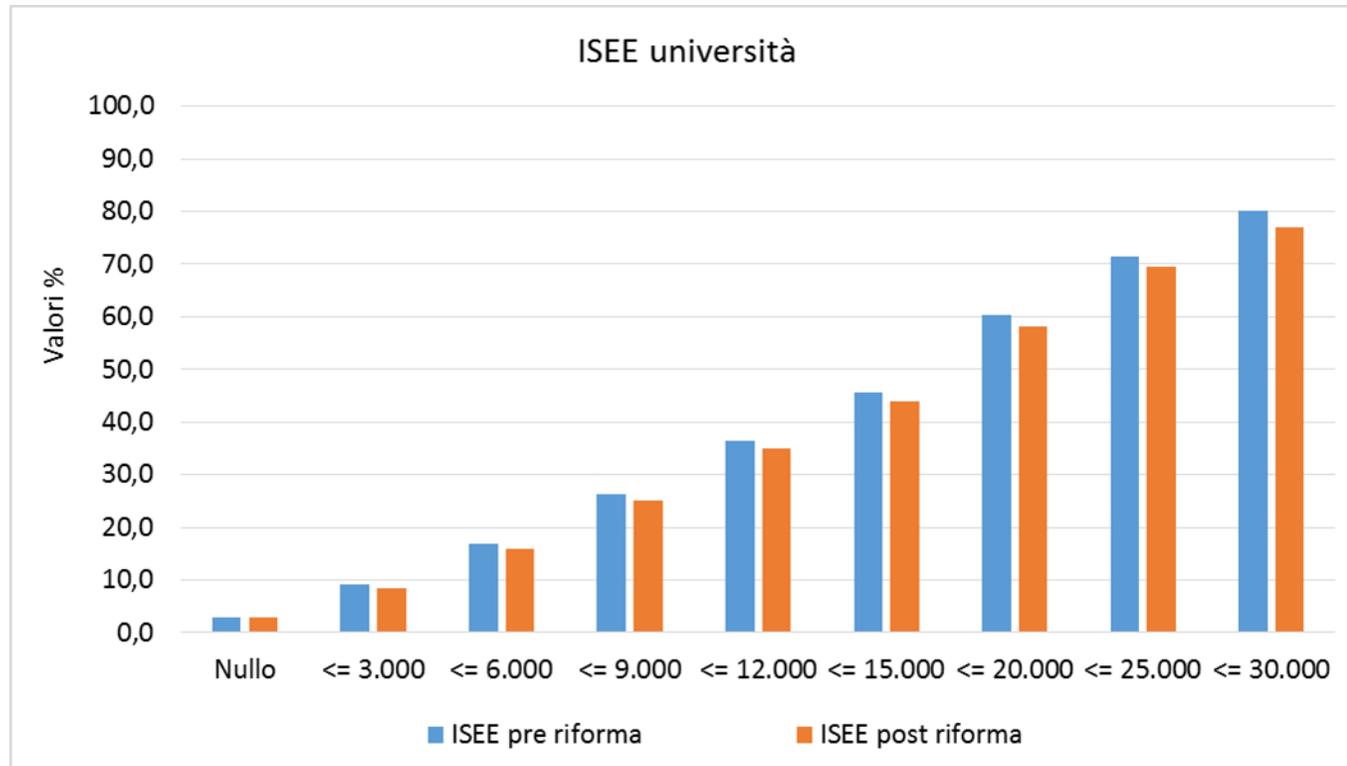
La torta in alto a sinistra indica la tripartizione dei nuclei ISEE a seconda che in famiglia vi sia una persona con disabilità o non autosufficienza, un minorenne o nessuno di questi.

Considerando coloro per cui la riforma non modifica la situazione, non si apprezzano particolari mutamenti nella composizione (le «fette» di torta rimangono sostanzialmente le stesse).

Differentemente, se consideriamo gli ISEE azzerati dalla riforma, i nuclei con disabili ne rappresentano quasi la metà, essendo invece circa un quinto nella popolazione complessiva: in altri termini, la «fetta» di torta relativa ai nuclei con disabili è abbondantemente più che doppia.

Al contrario (ma con effetto di nuovo più favorevole) per gli ISEE che per effetto della riforma non sono più nulli: in questo caso la fetta dei nuclei con persone con disabilità si riduce a meno della metà di quello che avrebbe dovuto essere in caso di uniformità degli effetti tra gruppi di popolazione. La fetta relativa ai nuclei con minorenni invece mantiene all'incirca le stesse proporzioni, essendo più sfavoriti i soli nuclei senza carichi familiari.

ISEE pre e post riforma: università

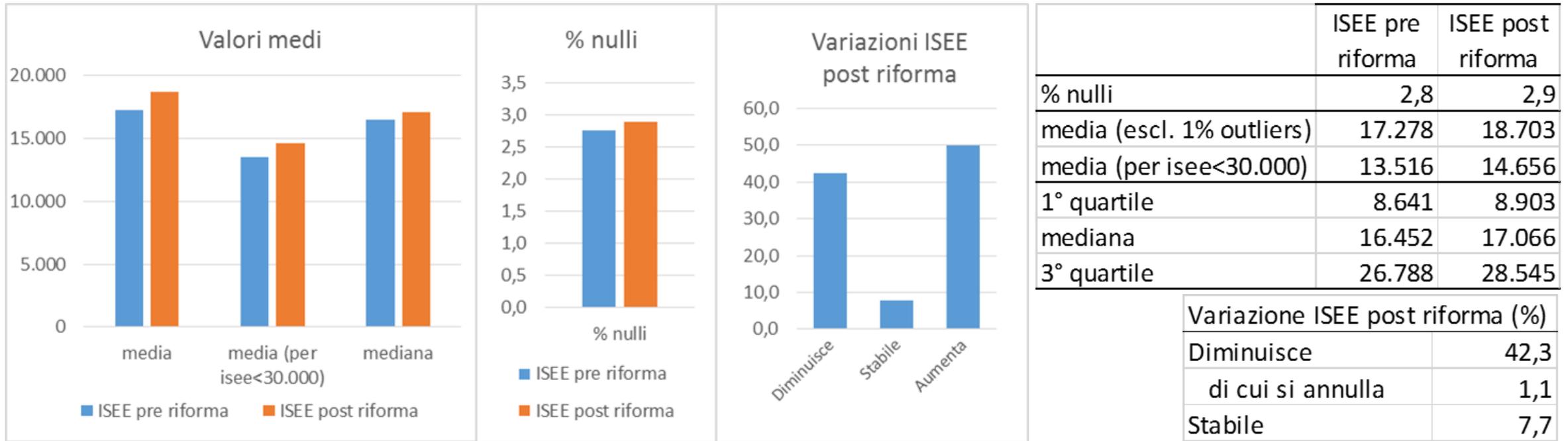


	ISEE pre riforma	ISEE post riforma
Nulla	2,8	2,9
0-3.000	6,3	5,6
3.000-6.000	7,7	7,5
6.000-9.000	9,5	9,2
9.000-12.000	10,2	9,9
12.000-15.000	9,2	8,8
15.000-20.000	14,5	14,2
20.000-25.000	11,2	11,3
25.000-30.000	8,5	7,7
Oltre 30.000	20,0	22,9
Total	100,0	100,0

Da ultimo, si presentano in questo report i dati su coloro che hanno presentato la DSU per motivi legati a prestazioni di diritto allo studio universitario. Come già accennato, le cautele in questo caso devono essere maggiori, perché è il sottogruppo nell'ambito della popolazione ISEE in cui maggiore è la stagionalità del flusso di dichiarazioni. Si tratta comunque di dati che, per quanto provvisori, sono elaborati a partire da un universo di circa 150 mila DSU.

Non diversamente da quanto osservato negli anni passati, si tratta di famiglie in generale più ricche, come facilmente si coglie anche visivamente dal confronto con le altre distribuzioni di frequenza qui presentate: gli ISEE nulli sono meno di un quarto che nella popolazione complessiva, sia nel nuovo che nel vecchio ordinamento, mentre gli ISEE sopra i 30.000 euro sono oltre quattro volte la quota nella popolazione totale. Peraltra, quello degli universitari è l'unico gruppo di popolazione con una quota significativa di frequenza oltre i 30.000 euro: si tratta in particolare di poco meno di un quarto della popolazione. Non è una sorpresa; anche nei precedenti monitoraggi dell'ISEE si osservava la medesima «forma» della distribuzione, anche se la coda destra era comunque leggermente più bassa (o, nei termini della cumulata di frequenza in figura, l'istogramma più a destra era tipicamente più alto: la popolazione con ISEE superiore a 30.000 rappresentava di solito meno di un quinto del totale).

ISEE pre e post riforma: università/2



Quanto osservato sulla forma della distribuzione, trova riflesso negli indicatori di sintesi. La media dell'ISEE per gli universitari è di quasi 19.000 euro, abbondantemente oltre il doppio di quella complessiva. L'incremento della media nel passaggio dall'ISEE vecchio al nuovo è di poco più dell'8%; più contenuto – meno della metà – è l'incremento della mediana (+3,7%), ma si tratta comunque di una variazione positiva (si ricordi che nella popolazione complessiva, così come nelle altre sottopopolazioni esaminate la mediana si riduce o rimane costante). Qui il numero di famiglie con ISEE più alto dopo la riforma è maggiore di quello delle famiglie con ISEE più basso (50,0% vs. 42,3), mentre più basso è il numero di nuclei per cui la riforma non ha effetti nel computo dell'indicatore (meno dell'8%). La magnitudine di questi effetti deve essere rivalutata quando davvero si avrà un campione significativo delle DSU di universitari (in realtà, già si osservano sull'intero semestre valori diversi degli indicatori rispetto al primo trimestre, in cui per questo gruppo di popolazione sembrava esserci una sovrarappresentazione degli ISEE più alti, al contrario di quello che avveniva per la popolazione complessiva,). Ma la direzione dei cambiamenti non è sorprendente. La popolazione universitaria è profondamente diversa dal resto della popolazione ISEE e lo è sempre stata. Non è compito di questo report interrogarsi sulle ragioni di tale diversità, ma in presenza di una popolazione più «ricca», un ISEE più selettivo – come richiesto dal legislatore – non potrà che avere un impatto maggiore.

* Per "stabile" si intende un valore ISEE per il quale nel passaggio dal vecchio al nuovo non si osservano variazioni superiori, in valore assoluto, all'1%.
 ** La media è calcolata non considerando l'1% dei valori ISEE più alti corrispondenti a ISEE superiore a 58.200 euro

Allegato: le statistiche di sintesi regionali

	DSU		% nulli		mediana		media (escl. outliers)	
	Numero DSU (migliaia)	Incidenza % su pop. resid.	ISEE pre riforma	ISEE post riforma	ISEE pre riforma	ISEE post riforma	ISEE pre riforma	ISEE post riforma
Nord	739	8,0	10,2	10,6	7.128	6.902	9.510	9.776
Piemonte	140	8,8	14,6	15,2	6.620	6.208	9.182	9.341
Torino	49	5,5	16,4	16,6	6.718	6.282	9.131	9.446
Lombardia	244	8,2	9,1	9,4	6.940	6.777	9.208	9.401
Milano	40	3,0	12,8	12,1	6.146	5.920	8.459	8.747
Veneto	106	6,1	8,3	10,1	6.812	6.530	8.751	9.294
Friuli-V.G.	65	15,2	6,3	4,6	11.161	11.365	12.625	12.965
Liguria	43	6,6	17,6	18,0	5.218	4.955	7.086	7.230
Emilia-Rom.	127	8,4	8,7	9,7	7.645	7.237	10.158	10.388
Centro	391	9,3	11,8	12,9	7.192	7.223	10.146	10.799
Toscana	135	10,3	9,7	10,9	8.539	8.112	11.878	12.134
Marche	41	7,8	9,6	10,9	6.677	6.277	8.846	9.161
Lazio	195	9,5	13,4	14,6	6.825	7.220	9.493	10.492
Roma	110	3,8	13,3	13,3	7.684	7.962	10.261	11.431
Mezzogiorno	930	13,4	15,6	17,0	4.367	4.740	6.108	6.829
Abruzzo	43	9,6	10,1	12,1	6.966	7.233	9.170	9.920
Campania	278	14,7	18,5	18,7	3.971	4.274	5.361	6.006
Napoli	49	4,9	24,7	22,4	3.218	3.631	4.632	5.226
Puglia	137	10,6	13,5	14,7	4.873	5.235	6.953	7.899
Basilicata	29	14,0	6,8	11,1	6.591	6.987	8.429	9.144
Calabria	100	14,9	12,4	15,1	4.380	4.579	5.808	6.316
Sicilia	242	14,3	18,1	19,8	3.518	3.936	4.921	5.670
Palermo	42	6,2	25,2	24,3	2.757	3.072	4.191	4.698
Sardegna	92	15,2	12,6	14,3	6.214	6.055	8.300	9.003
Italia	2.060	10,1	12,9	13,9	5.900	5.861	8.086	8.629

Le elaborazioni sono effettuate su un campione di dati pari a circa il 2% della popolazione ISEE complessiva (circa 49.000 DSU nel totale nazionale). Non si presentano i dati per le regioni e province autonome in cui la dimensione campionaria è inferiore a 500 osservazioni.