

# La banca dati delle dichiarazioni ISEE per lo studio dei mutamenti del welfare locale

Alessandra Coli

Dipartimento di Economia e Management  
Università di Pisa

[a.coli@ec.unipi.it](mailto:a.coli@ec.unipi.it)

## 1 Introduzione

I sistemi di welfare europei stanno vivendo da anni un processo di profonda trasformazione dovuto alla necessità di limitare l'ammontare di risorse pubbliche destinate alla protezione sociale dei cittadini. Il vincolo di spesa, divenuto ancora più stringente con la crisi del 2008, ha costretto i governi dei diversi Paesi non solo a ridurre l'ammontare dei finanziamenti ma anche a scegliere di coprire alcuni bisogni a scapito di altri, in ciò operando una scelta a favore (o a sfavore) di particolari fasce della popolazione. La connotazione dei sistemi di welfare sta dunque cambiando con inevitabili conseguenze sulla qualità di vita dei cittadini.

Pur non esistendo in letteratura una definizione univoca di sistema di welfare, si è soliti utilizzare questa espressione (o anche welfare state o sistema di protezione sociale) per indicare l'insieme di operazioni messe in atto da soggetti pubblici e privati al fine di assicurare agli individui la copertura sociale rispetto all'insorgere di determinati rischi, eventi o bisogni. Esempi di copertura sociale sono l'assistenza fornita dai medici di famiglia oppure l'indennità di disoccupazione percepita da chi perde il posto di lavoro. La statistica ufficiale diffonde vari indicatori sulle caratteristiche dei sistemi di welfare, soprattutto in relazione alle forme di finanziamento delle politiche sociali e al tipo di prestazioni in denaro ed in natura erogate ai cittadini. Il Sistema Europeo delle Statistiche integrate della Protezione Sociale (Sespros) di Eurostat fornisce da anni un quadro completo sul finanziamento e la spesa dei sistemi di protezione sociale nei Paesi Europei (Eurostat, 2013).

Le diverse voci di finanziamento e di spesa sono stimate in modo da essere coerenti con Conti nazionali. In questo modo è possibile inquadrare i

mutamenti registrati dai sistemi di welfare nel contesto macroeconomico, ad esempio in relazione all'andamento di aggregati economici significativi come il reddito disponibile pro-capite o il livello di spesa pubblica pro-capite.

Le statistiche Sespros descrivono i regimi di welfare nazionali senza evidenziare l'eterogeneità presente sul territorio dovuta alle diverse politiche sociali messe in atto dai governi locali. La possibilità di usufruire di prestazioni sociali gratuite o agevolate può variare in modo rilevante da Comune a Comune. Pensiamo ad esempio ai diversi sistemi di accesso e di tariffe previsti per i servizi forniti dagli asili nido comunali, dalle mense scolastiche o in ambito sanitario. E' evidente come i mutamenti nella protezione sociale possano essere pienamente colti soltanto considerando l'insieme delle prestazioni sociali erogate da ciascun livello di governo. Lo studio dei sistemi di welfare locale diventa quindi essenziale per analizzare i processi di trasformazione in atto nei regimi di protezione sociale europei.

Al momento non esistono statistiche armonizzate che consentano di estendere la comparazione internazionale anche ai sistemi di welfare locali, ovvero ad aree territoriali corrispondenti ai Comuni (livello LAU2 secondo la Nomenclatura delle Unità Territoriali per fini statistici di Eurostat). Per quanto riguarda l'offerta di servizi sociali molte informazioni possono essere ricavate dai bilanci dei diversi enti della Pubblica amministrazione. Molto più difficile è rintracciare informazioni sulla domanda di prestazioni sociali e sulle caratteristiche dei beneficiari. In Italia, la banca dati costituita dalle dichiarazioni per il calcolo dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (banca dati ISEE) potrebbe fornire utili informazioni in questo ambito. La banca dati contiene infatti dati sul tipo di prestazioni sociali richieste, sulla situazione reddituale e patrimoniale del nucleo familiare di

appartenenza del dichiarante e sulle caratteristiche demografiche sociali ed economiche del dichiarante e dei familiari.

## 2 I sistemi di welfare: modelli teorici e misure

Nel 1990 il sociologo Gøsta Esping Andersen nel suo libro *The three worlds of welfare capitalism* (Esping-Andersen 1990), delineò tre diversi modelli teorici di welfare state che ancora oggi rappresentano un punto di riferimento per lo studio empirico dei modelli di protezione sociale. Il regime liberale, tipico dei paesi anglosassoni, prevede che il beneficiario possa accedere alle prestazioni sociali soltanto dimostrando il proprio stato di bisogno (mean-tested benefits). La protezione sociale è riservata ad una minoranza della popolazione mentre la maggioranza acquista i servizi sul mercato. La seconda tipologia è costituita dal cosiddetto regime conservatore-corporativo diffuso tra i Paesi dell'Europa continentale e mediterranea. Questo modello prevede che l'accesso a gran parte delle prestazioni sociali sia condizionato allo status di occupato e che nel Paese coesistano schemi di protezione sociali corporativi molto diversi. Il modello socialdemocratico infine, caratteristico dei Paesi scandinavi, ha l'obiettivo di assicurare a tutti i cittadini alti livelli di protezione sociale. Esso è detto anche sistema universalistico.

La comparazione empirica dei regimi di welfare europei richiede l'impiego di statistiche armonizzate a livello internazionale. Il Sistema Sespros richiamato in precedenza (Esspros è l'acronimo in lingua inglese) fu sviluppato alla fine degli anni '70 del secolo scorso proprio per consentire la comparazione dei regimi di protezione sociale vigenti nei diversi Paesi europei. In accordo con la definizione di protezione sociale adottata da Eurostat il sistema Sespros rileva le attività svolte dagli operatori, pubblici e privati per assicurare copertura sociale di fronte all'insorgere di rischi, eventi o bisogni esplicitamente individuati. Questi sono ricondotti alle aree di intervento (dette funzioni di protezione sociale) indicate con malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione ed esclusione sociale (ad esempio tossicodipendenza, alcolismo o indigenza). Il sistema Sespros contiene

informazioni sia sull'origine del finanziamento delle prestazioni, distinguendo ad esempio tra prestazioni erogate da istituzioni pubbliche, istituzioni private o istituzioni non profit, sia sull'articolazione delle prestazioni sociali per funzione di protezione sociale. La Figura 1 mostra l'ammontare di prestazioni sociali per abitante erogate nel 2010 dai 27 Paesi dell'Unione europea.

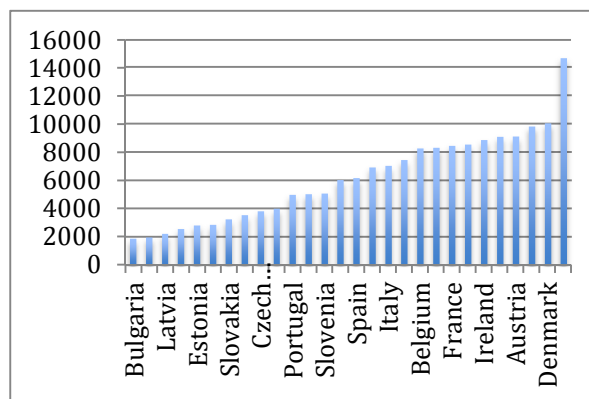


Figura 1: Prestazioni sociali per abitante per Paese europeo – Anno 2010 – Valori in PPS. Fonte: Eurostat, database Espros.

I dati sono disponibili in serie storica ed è possibile comparare i diversi Paesi rispetto a ciascuna funzione di protezione sociale (malattia, invalidità ecc). Le statistiche presenti in Sespros sono integrate e coerenti con i Conti nazionali per cui è possibile esaminare l'andamento delle prestazioni sociali rispetto, ad esempio, al reddito disponibile per abitante.

L'Istat arricchisce le statistiche Sespros fornendo l'analisi della spesa e delle fonti di finanziamento secondo i tre settori di intervento Sanità, Previdenza e Assistenza. Con riferimento a ciascuno di essi, è possibile individuare quanta parte della spesa sociale è finanziata dalla Pubblica amministrazione e quanta dalle altre istituzioni. Emerge così come, nell'ambito della Sanità e dell'Assistenza, il governo locale assuma un ruolo rilevante (Istat, 2012). Le statistiche Sespros però si fermano qui, non fornendo ulteriori informazioni sul finanziamento e la spesa sostenuta dai diversi livelli del governo locale.

L'Istat, a partire dal 2003 conduce annualmente una rilevazione sugli interventi e i servizi sociali erogati dai Comuni. L'indagine rileva gli utenti dei servizi sociali e la corrispondente spesa sostenuta dai Comuni e dalle loro varie forme associative. Benché le informazioni rilevate non siano

direttamente raccordabili con i dati Sespros, esse evidenziano chiaramente la presenza sul territorio di welfare locali molto disomogenei. La Figura 2 mostra come la spesa per abitante per interventi e servizi sociali sostenuta dai Comuni nel 2009 sia variata dai circa 25 euro della Calabria ai quasi 300 euro della Provincia autonoma di Trento.

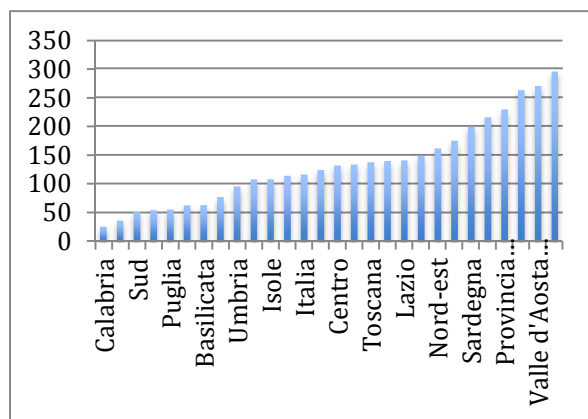


Figura 2: Spesa pro capite per interventi e servizi sociali dei Comuni – Anno 2009– Euro correnti. Fonte: Istat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati.

### 3 La banca dati ISEE

Le statistiche disponibili non riescono dunque a descrivere in modo adeguato i diversi sistemi di welfare locale presenti in un Paese.

Tra le fonti amministrative disponibili, la banca dati ISEE potrebbe fornire informazioni molto utili, soprattutto per intercettare i mutamenti nella domanda di protezione sociale provenienti dalle comunità locali. L'indicatore della situazione economica equivalente è stato introdotto in Italia con decreto legislativo del 31 marzo 1998, con l'obiettivo di misurare la condizione economica delle famiglie italiane. L'ambito di applicazione dell'ISEE è estremamente eterogeneo perché riguarda l'erogazione di prestazioni sociali e assistenziali di competenza sia nazionale che locale.

I cittadini che intendono richiedere prestazioni o servizi sociali o assistenziali che non sono destinate alla generalità dei cittadini o che hanno un costo diverso a seconda della situazione economica del richiedente devono certificare la propria condizione economica presentando la cosiddetta dichiarazione sostitutiva unica all'ente che fornisce la prestazione, a un centro di

assistenza fiscale oppure alla sede dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) competente per territorio. In ogni caso entro pochi giorni dalla sottoscrizione della dichiarazione, le informazioni raccolte sono trasmesse al sistema informativo ISEE presso l'INPS.

La dichiarazione è costituita da un modello base e da un numero di fogli allegati pari al numero di componenti del nucleo familiare. Nel modello base devono essere specificate le prestazioni sociali che il dichiarante o i componenti del nucleo familiare intendono richiedere nel corso dell'anno di validità della dichiarazione. Sempre nel modello base sono raccolte informazioni sulla composizione del nucleo familiare e sull'abitazione di residenza. I fogli allegati raccolgono dati anagrafici, informazioni sulla condizione professionale, reddituale e patrimoniale di ciascun componente del nucleo familiare.

Sulla base dei contenuti della dichiarazione sono calcolati due indicatori: l'indicatore sulla situazione economica della famiglia nel suo complesso (ISE) e l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) che consente di comparare la situazione economica di nuclei familiari, diversi per numerosità e composizione.

Il sistema informativo ISEE contiene dunque informazioni: i.) sulle caratteristiche demografiche ed economiche dei beneficiari delle prestazioni sociali agevolate che saranno richieste nell'anno; ii) sul numero e il tipo di prestazioni che saranno presumibilmente richieste nell'anno.

La fonte ISEE è inoltre particolarmente importante perché fornisce informazioni sulla condizione economica delle famiglie a livello locale. Le indagini sulle condizioni delle famiglie attualmente condotte in Italia non forniscono stime accurate a livello territoriale: l'indagine sulle condizioni di vita condotta dall'Istat per conto dell'Unione Europea (Eusilc), consente di rilevare informazioni significative soltanto a livello regionale, mentre l'indagine della Banca d'Italia si ferma alla ripartizione geografica. D'altro canto, fonti amministrative come le dichiarazioni fiscali, non permettono di ricostruire la situazione economica della famiglia di appartenenza del dichiarante.

Infine è da segnalare il continuo incremento del numero di dichiarazioni presentate, passato dai

circa 2 milioni del 2002 (anno di avvio del sistema informativo ISEE) ai 7.5 milioni del 2011. In futuro la platea dei dichiaranti diventerà ancora più ampia vista la progressiva riduzione di prestazioni sociali e di servizi sociali e assistenziali destinati alla generalità dei cittadini

## **Riferimenti bibliografici**

Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of welfare*

*capitalism*, Cambridge Polity press.

Eurostat (2013) European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS) database [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social\\_protection/data](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/social_protection/data)

Istat (2013) Datawarehouse I. Stat, Indagine sugli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati.

Istat (2012) I conti della protezione sociale – Comunicato del 31 luglio 2012 <http://www.istat.it/it/archivio/68232>

Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2012) Rapporto ISEE 2012.

---