



Consorzio per lo Sviluppo
delle Metodologie e delle Innovazioni
nelle Pubbliche Amministrazioni

INTRODUZIONE DELL'ISEE NEL SERVIZIO NIDI DEL COMUNE DI ROMA

VOLUME PRIMO

n. 4 - 2001



**INTRODUZIONE DELL'ISEE
NEL SERVIZIO NIDI DEL
COMUNE DI ROMA
VOLUME PRIMO
n. 4 - 2001**

Istituto Nazionale di Statistica
via Cesare Balbo, 16 - Roma

MIPA

Consorzio per lo Sviluppo delle Metodologie e Innovazione
nelle Pubbliche Amministrazioni
via Arenula, 16 - Roma

Coordinamento editoriale:

Servizio Produzione Editoriale
via Tuscolana, 1788 - Roma

Progetto grafico e impaginazione:

P. Lucantoni C. Calvaresi

Stampa:

ISTAT - Centro stampa
via Tuscolana, 1788 - Roma
Dicembre 2001

Copie: 400

Attribuzioni e ringraziamenti

La raccolta dei materiali di analisi che costituiscono il presente report, ivi comprese le fonti normative, i dati statistici e le informazioni tecniche, è stata curata da Paolo Battaglia e Fabio Lanzoni, ricercatori del Consorzio per lo sviluppo delle Metodologie e delle Innovazioni nelle Pubbliche Amministrazioni (Mipa).

Il cap. 1 e il par. 4.2.1 del report sono dovuti a Gianfranco Cerea dell'Università di Trento, che ha partecipato al progetto in veste di consulente.

Fabio Lanzoni ha curato la seconda fase del progetto, partecipando alla definizione dei criteri di accesso e dei meccanismi di introduzione sperimentale dell'Isee; ha descritto questo percorso, e le sottostanti questioni, nel cap. 2 e nell'allegato 2 (parr.4.2.2 e 4.2.3). Il riquadro 2 del cap. 2 va attribuito a Riccardo Casagrande, di Clesius s.r.l., che ha sviluppato le applicazioni informatiche sottostanti al sistema Isee, fornendo anche utili indicazioni di merito.

Paolo Battaglia ha condotto l'analisi statistica – con l'aiuto del dott. Francesco Vidoli del Mipa – ed ha redatto il cap. 3 ed il par 4.1.4.

Paola Manchi, del Mipa, ha curato la prima fase del progetto, redigendo altresì il par. 4.1.1/2/3 dell'allegato, relativi ai criteri di accesso.

La realizzazione del progetto è frutto di una collaborazione tra il Mipa ed il Comune di Roma; in particolare, il Ragioniere Generale del Comune, Francesco Lo Pomo, ha assicurato un rapido e positivo svolgimento del progetto, facilitando con il suo diretto interessamento i rapporti tra il gruppo di ricerca e i diversi uffici comunali coinvolti nel progetto ISEE; il direttore dell'Ufficio speciale per una città a misura delle bambine e dei bambini del Comune, Gian Carlo Noris, e il dirigente del Dipartimento Entrate, Andrea Ferri, hanno seguito dal principio l'intera iniziativa, con una costante e appassionata partecipazione a tutti i momenti di analisi e decisione. L'attiva collaborazione di tutti gli operatori del sistema-Isee ha reso possibile la raccolta ed elaborazione (ex ante e ex post) dei dati: si ringraziano, pertanto, tutti gli impiegati e funzionari del Comune e delle Circoscrizioni coinvolti nel progetto, con particolare riguardo alle operatrici e agli operatori degli uffici Asili nido, che hanno contribuito non solo alla gravosa opera di messa in atto di un sistema nuovo e complesso di valutazione, ma anche all'elaborazione delle modifiche regolamentari e di gestione che l'introduzione dell'ISEE ha reso necessarie. Si ringraziano, inoltre, gli operatori degli uffici centrali Mariella Cattaruzza, Daniela Colacicchi, Teresa Franco, Mercedes Fuortes, Stefania Giordano, Annalisa Mannucci, Gian Carlo Peciarolo, Federica Peppucci e Francesca Pitaccio.

Sommario

Capitolo 1	La riforma del welfare e il ruolo dell'amministrazione comunale	7
1.1	Introduzione	7
1.2	Il ruolo del "riccometro"	10
1.3	L'esigenza di un nuovo approccio amministrativo	13
1.4	Le strategie per il Comune di Roma e l'esempio degli asili nido	15
1.4.1	Scelta delle linee generali di riforma	15
1.4.2	Individuazione delle priorità di aggiornamento delle politiche	16
1.4.3	Costituzione di un ufficio per le politiche di welfare	16
Capitolo 2	Sperimentazione dell'Isee nel servizio nidi del Comune di Roma	19
2.1	Premessa	19
2.2	La metodologia di lavoro	19
2.3	Le fasi operative percorse	20
2.3.1	Definizione metodologia e linee guida per fasi operative	21
2.3.2	L'informazione verso gli utenti	32
2.3.3	Interventi formativi e predisposizione del SW	33
2.3.4	Operazioni di raccolta e acquisizione dati	39
2.3.5	Elaborazione dati, formazione graduatorie e comunicazione ai richiedenti	39
2.3.6	L'ufficio comunale per le politiche di welfare: cenni sull'impianto organizzativo	40
2.4	Somma e combinazione	42
2.5	Opportunità di sviluppo e di miglioramento operativo del sistema	43
Capitolo 3	Analisi dei risultati dell'introduzione dell'Isee nel servizio nidi	47
PARTE A	Analisi dei dati complessivi (tutto il Comune)	47
3.1	Riepilogo dei dati 2000	47
3.1.1	Domande di nuova iscrizione ai nidi	47
3.1.2	Bambini ammessi all'iscrizione ai nidi e collocati in lista d'attesa	47
3.1.3	Isee, reddito, patrimonio e caratteristiche dei nuclei familiari: dati riepilogativi	49
3.2	Confronto con i dati 1999	51
3.3	Domande, iscritti, posti disponibili in rapporto ai bambini residenti	52
3.4	Analisi delle caratteristiche della domanda	53
3.4.1	Caratteristiche socio-demografiche	53
3.4.2	Caratteristiche economiche della domanda	56
3.5	Caratteristiche economiche delle famiglie dei bambini ammessi	71
3.5.1	Ammessi per scaglione di Isee	71
3.5.2	Ammessi per tipo di nucleo familiare	72
3.5.3	Ammessi per classi di patrimonio	73
3.6	Frequenze per scelta di giorno e orario	73

3.7	Tariffe mensili e gettito previsto per il Comune	75
PARTE B	Analisi dei dati circoscrizionali	77
3.8	Analisi sul complesso delle domande di nuova iscrizione ai nidi	77
3.8.1	Riepilogo domande pervenute, anno 2000	77
3.8.2	Bambini ammessi all'iscrizione ai nidi e collocati in lista d'attesa	78
3.9	Domande, iscritti, posti disponibili in rapporto ai bambini residenti	80
3.10	Analisi delle caratteristiche della domanda, per circoscrizione	82
3.10.1	Caratteristiche socio-demografiche	82
3.10.2	Caratteristiche economiche della domanda	85
3.11	Caratteristiche economiche degli ammessi, per circoscrizione	92
3.11.1	Condizione professionale del nucleo familiare	92
3.11.2	Reddito e Isee	93
3.11.3	Patrimonio immobiliare e mobiliare	95
3.12	Gettito e tariffe per circoscrizione	98
3.13	Frequenze per scelta di giorno e orario	103
3.14	Appendice statistica	106
3.14.1	Valori dell'Isee ed altre variabili economiche	106
3.14.2	Classi di patrimonio	110
3.14.3	Altre statistiche	112
Capitolo 4	Allegati	121
4.1	Allegato 1 – Criteri di accesso ai nidi del Comune di Roma	122
4.1.1	Situazione attuale	122
4.1.2	I nuovi criteri	123
4.1.3	Il sistema di punteggi	134
4.1.4	Confronto tra le due modalità di formazione delle graduatorie usate nelle circoscrizioni	135
4.2	Allegato 2 – Isee: indicazioni legislative e margini di discrezionalità	141
4.2.1	Premessa	141
4.2.2	Il reddito	143
4.2.3	Il patrimonio	144
4.2.4	Il nucleo familiare	148
4.3	Allegato 3 - La riforma dell'Isee: le modifiche al D.Lgs. 109/98	151
4.4	Allegato 4 - La combinazione del reddito e del patrimonio nella logica di Bayes	154
4.5	Allegato 5 – Isee e scelte tariffarie	157
4.5.1	La ricchezza media delle famiglie	157
4.5.2	Analisi degli utenti 1999 del servizio asili nido per classi di Irpef	159
4.5.3	Situazioni Isee tipo e quadro riepilogativo: le tariffe	164
4.5.4	Simulazioni utilizzate per determinare scaglioni Isee e tariffe	166

Capitolo 1

La riforma del welfare e il ruolo dell'amministrazione comunale

1.1 Introduzione

Il dibattito intorno al ruolo del settore pubblico, all'eccessivo peso della pressione fiscale, all'esigenza di liberare risorse per la crescita e l'occupazione hanno inevitabilmente portato a ripensare e rivedere criticamente dimensione, articolazione e contenuti delle politiche di welfare.

Le critiche mosse sono note:

- spesa eccessiva;
- scarsa efficienza;
- discutibile qualità delle prestazioni;
- incapacità di incidere significativamente sulla condizione dei più bisognosi;
- creazione di condizioni di dipendenza strutturale dei beneficiari dalle politiche pubbliche.

Le indicazioni operative, emerse da un dibattito che dura ormai da quasi vent'anni, sembrano ormai convergere intorno ad alcuni principi.

Il primo è certamente rappresentato da un richiamo al criterio della competizione di mercato, in cui esiste concorrenza tra fornitori e una condizione di adeguata libertà di scelta da parte dei consumatori tra produzioni di più soggetti pubblici e/o privati e del "terzo settore".

Il secondo dalla introduzione di una maggiore selettività nell'individuazione dei possibili beneficiari, sia con riferimento alla condizione di bisogno che alla capacità di affrancarsi dallo stesso.

Il terzo, da un maggior ricorso al meccanismo dei prezzi e delle tariffe, intesi soprattutto al fine di accrescere lo spirito critico dei consumatori e la responsabilità dei fornitori dei servizi.

Va anche ricordato che il dibattito più recente ha messo in evidenza come le critiche alla spesa per welfare tendano a concentrarsi più intorno al come che al quanto. In altri termini, le comunità appaiono meno disponibili, nel medio periodo, a sopportare politiche di drastico taglio delle spese, soprattutto quando queste riguardano servizi importanti quali la salute, l'ambiente, l'assistenza.

Da ciò si può dedurre come il sistema dei prezzi sia e sempre più sarà anche strumento di significativo finanziamento della spesa, finendo in ultima istanza per assorbire risorse lasciate libere dalla riduzione della pressione fiscale: meno tasse e più tariffe.

Queste considerazioni di carattere generale si inseriscono in una riflessione di tipo istituzionale, in cui assume un ruolo centrale il puntuale riferimento al principio di sussidiarietà intesa, da un lato, nel senso di prevedere un maggior coinvolgimento della famiglia, delle organizzazioni del “terzo settore”, e, quando possibile, di quelle private e, dall'altro lato, come questione della ripartizione dei compiti normativi ed operativi tra i diversi livelli di governo: stato, regioni, province e comuni.

È indubbio come nel nostro paese l'amministrazione centrale abbia rivestito ed ancora rivesta un ruolo preminente nel campo delle politiche di welfare. Anche quando queste sono state oggetto di decentramento tutto è quasi sempre stato regolato puntualmente da una normativa statale minuta e vincolante che, in qualche caso, ha addirittura trasformato gli enti locali in uffici periferici dell'amministrazione centrale.

Tutto questo deve diventare oggetto di un significativo ripensamento sia alla luce delle riforme in atto sul piano del “federalismo” ma anche e soprattutto perché nella nuova visione del welfare le esigenze di efficienza, di selettività, di qualità più si conciliano con la dimensione locale che nazionale. Il processo è già in atto per la sanità ma è evidente che presto toccherà un po' a tutti i servizi di carattere assistenziale ed educativo.

Per le amministrazioni regionali e comunali si apre dunque una nuova stagione di impegni, sfide e responsabilità. Su di essi graverà per gran parte il peso delle riforme e con esse la sopravvivenza di una politica di attenzione ai più deboli che per oltre un secolo ha caratterizzato la storia delle istituzioni pubbliche italiane e dell'Europa.

Per affrontare in modo adeguato i problemi occorre però sin da ora mettere mano alle politiche in essere, per adeguarle all'evoluzione dei sistemi pubblici di welfare e alle nuove responsabilità finanziarie.

L'amministrazione comunale di Roma è chiamata a ripensare al ruolo ed ai contenuti di scelte condotte in passato, in modo spesso episodico e scoordinato, aggravato certamente dalla vastità della dimensione urbana. È questo un problema che accomuna Roma a quasi tutte le realtà locali italiane ma che per il ruolo che la città riveste dovrebbe diventare oggetto di una particolare attenzione. Le linee di una riforma dovrebbero incidere su tre livelli:

- le politiche tariffarie;

- i criteri di accesso ai servizi;
- la “personalizzazione” degli interventi anche in funzione di affrancamento dal bisogno.

Dovrebbe però essere chiaro che tale operazione può prendere le mosse solo e soltanto avendo a riferimento alcuni precisi principi etici, frutto di una attenta riflessione e di un adeguato dibattito.

Quale estensione deve avere la selettività?

Con riferimento alle varie prestazioni offerte dall'amministrazione, occorre operare una distinzione tra quelle ad accesso generalizzato e quelle per le quali porre vincoli tesi a selezionare i fruitori delle prestazioni: i parchi e i musei sono un esempio del primo tipo di politiche mentre gli asili nido, le case di riposo, gli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica sono rappresentativi del secondo.

Una seconda nozione di selettività riguarda le modalità di determinazione delle tariffe. In linea generale ogni servizio dovrebbe avere una tariffa “normale”, rispetto alla quale l'amministrazione si riserva la possibilità di applicare riduzioni per rispondere ad esigenze di tutela dei soggetti più deboli che, altrimenti finirebbero per risultare esclusi o disincentivati al consumo. In alternativa è però possibile adottare una variante anomala dei modelli di discriminazione monopolistica dei prezzi in cui tutta l'utenza, posta di fronte ad uno stesso bene o servizio, è classificata in modo tale da consentire una differenziazione generalizzata delle tariffe in relazione alla condizione economica di ciascuno.

Una terza nozione riguarda l'estensione che deve avere la condizione economica quale elemento di discriminazione, generalizzata a tutte o quasi le politiche o solo ad alcune significative.

Senza per ora entrare nel merito degli strumenti di valutazione e di selezione, appare importante riflettere sulle diverse conseguenze etiche ed operative che le diverse scelte possono implicare.

Quanto più la selettività risulta generalizzata tanto più difficile risulta prevedere l'effettivo impatto redistributivo del complesso delle politiche comunali: prevedere ad esempio agevolazioni tariffarie legate all'età – e tipicamente per gli anziani – quali quelle per i trasporti, i musei e gli spettacoli comporta uno spostamento di risorse in favore di chi, tra gli anziani, è in grado di consumare questi servizi. Se, come spesso accade, la loro domanda dipende direttamente dalla condizione economica, una tale politica porterà come risultato finale ad un innalzamento dei redditi di chi gode già di migliori condizioni. Allo stesso modo la concessione di tariffe agevolate ai più poveri per taluni consumi di base, come l'elettricità o l'acqua, rischia di incentivare lo spreco più che migliorare in modo significativo la condizione del beneficiario.

Una selettività generalizzata a tutti i servizi e a tutte le tariffe richiede nei fatti una generalizzata “schedatura” di tutta la popolazione, resa necessaria dalla puntuale acquisizione di dati familiari ed economici indispensabili per la selezione, l'istituzione di vasti archivi, la creazione di strumenti amministrativi altrettanto generalizzati e diffusi, il tutto con l'effetto evidente di accrescere la percezione di una generalizzata invadenza e violazione della privacy. A ciò si deve aggiungere che l'amministrazione finisce per creare, in modo del tutto improprio, un sistema di prelievo di carattere tributario legato alle decisioni di consumo dei servizi. Ne risulta che coloro che già pagano più imposte per effetto della progressività del prelievo fiscale, sono chiamati a subire un'ulteriore discriminazione nel momento in cui devono pagare per i servizi.

Va altresì sottolineato che la discriminazione in base alla condizione economica rischia di incidere significativamente anche sulla composizione dell'utenza dei servizi, dando sempre più ad essi il carattere di offerta per i meno abbienti: se ad esempio l'iscrizione al nido è condizionata dalla condizione economica, sia in termini di priorità che di tariffe, è chiaro che queste strutture finiranno per essere sempre più individuate come un servizio per la parte più debole della comunità e non per una fascia di popolazione identificabile esclusivamente in base all'età.

Da questa serie di considerazioni dovrebbe dunque emergere come le esigenze di accrescere le entrate delle amministrazioni, di limitare l'accesso ai servizi, di articolare entità e distribuzione degli interventi dovrebbe essere oggetto di riflessioni e valutazioni che vanno ben oltre la mera sfera economica e finanziaria.

1.2 Il ruolo del “riccometro”

L'emanazione del decreto legislativo n.109 del 1998 che istituisce l'Issee, ovvero l'indicatore della condizione economica equivalente, segna un passaggio importante nella riforma possibile del welfare e nel miglioramento delle politiche selettive e dell'equità.

In effetti già oggi molte amministrazioni centrali e locali, così come gli enti di previdenza, mettono in atto differenziazioni tariffarie o criteri di priorità per l'accesso ai servizi che fanno riferimento alla condizione economica. Come le analisi hanno messo in luce, ciò avviene in modo del tutto sconsiderato, non tanto perché sono previsti valori diversi ma perché quasi sempre cambiano gli strumenti di valutazione, spesso secondo principi del tutto discutibili sul piano

dell'equità. Generalmente, poi, i risultati lasciano trasparire una evidente insoddisfazione, perché la selezione finisce per beneficiare falsi poveri.

L'intervento attuato con il decreto 109 e le successive modificazioni ha inteso agire su due livelli: indicare da un lato quali elementi devono concorrere ad una equa valutazione della condizione economica e dall'altro come la stessa può essere calcolata secondo un'ottica di semplificazione e uniformità.

Come è noto sono tre gli elementi di valutazione:

- il reddito, così come definito sul piano fiscale e integrato dalla rendita figurativa delle attività finanziarie;
- il patrimonio, costituito dalle proprietà mobiliari ed immobiliari;
- le caratteristiche della famiglia (numero dei componenti, caratteristiche, composizione, ecc), intesa come soggetto di riferimento delle grandezze economiche indicate.

Il calcolo dell'indicatore della condizione economica avviene sommando il reddito al patrimonio – moltiplicato quest'ultimo per un coefficiente fisso di 0,2. Dividendo poi il risultato così ottenuto per il valore della scala di equivalenza – che rappresenta le caratteristiche della famiglia, si ottiene il valore dell'indicatore della condizione economica equivalente, che rappresenta un indice standard di comparazione, indipendente dalle caratteristiche del nucleo familiare stesso.

Molto si è discusso sull'efficacia e la praticabilità di un simile impianto normativo, spesso accantonato dallo stesso legislatore statale nell'attuazione di nuove politiche di welfare. In particolare sono stati sottoposti a critica sia alcuni elementi di valutazione (ad esempio il reddito lordo complessivo e non al netto dell'Irpef, i redditi agrari che finiscono per essere rilevanti solo per i coltivatori diretti ma non per gli altri soggetti, il reddito figurativo delle attività patrimoniali, l'abitazione di proprietà) i criteri di quantificazione (soprattutto con riferimento alle caratteristiche del nucleo familiare – la detrazione per la posizione di genitori lavoratori si cumula con il vantaggio che deriva dal riferimento al reddito lordo) che i meccanismi di calcolo (la scelta di sommare reddito e patrimonio anziché combinarli, la ponderazione del patrimonio per un valore fisso del 20%). Di recente poi alcuni provvedimenti hanno ulteriormente inciso sulla normativa originale complicando notevolmente i principi cui fare riferimento per la definizione del nucleo familiare.

La conseguenza ultima di tutto ciò non è solo un irrigidimento della valutazione ma anche l'oggettiva difficoltà di impiego per le diverse politiche. Se ad esempio una famiglia beneficiasse di un qualche sussidio questo non può essere preso in considerazione ai fini della valutazione della condizione

economica, con il risultato che una famiglia che lo riceve finisce per essere posta sullo stesso piano di una che ne è priva. Allo stesso modo risulta difficilmente gestibile e configurabile la quantificazione in base all'Isee di un sussidio per il pagamento dell'affitto quando il meccanismo di calcolo prevede un abbattimento del reddito per l'affitto ma non la correzione dell'abbattimento in presenza del sussidio.

Una considerazione particolare merita il riferimento al nucleo familiare, del quale sussistono varie accezioni:

- la famiglia anagrafica;
- la famiglia integrata dai soggetti a carico ai fini Irpef di componenti il nucleo anagrafico, dai coniugi con la stessa residenza ma a carico di altri soggetti, dal figlio/a minorenni a carico di altre persone;
- la famiglia integrata dai soggetti che saranno individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (soggetti a carico Irpef di più persone, coniugi separati ma con la stessa residenza, minori non conviventi, ecc.);
- la famiglia "del diritto allo studio universitario", in cui lo studente e il nucleo di appartenenza possono essere integrati da "altro soggetto" che ne sostiene il mantenimento;
- la famiglia "estratta" da quella standard con riferimento a "particolari prestazioni";
- il singolo individuo nel caso di "percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria... rivolte a persone con handicap particolarmente grave".

Si tratta di nozioni diverse che rispondono a finalità anche molto specifiche ma a cui finiscono inevitabilmente per essere associati altrettanti valori dell'indicatore della condizione economica.

Gli esempi e l'elencazione dei problemi potrebbero continuare ma non per questo si deve ritenere che l'impostazione del decreto legislativo debba essere superata. Va in effetti valorizzato tutto quanto di positivo la norma contiene, usando la necessaria accortezza nella definizione degli strumenti adattandoli ove necessario alla specificità delle diverse politiche.

Di ciò si è reso conto lo stesso legislatore che nella normativa più recente ha introdotto il principio secondo cui ai fini della definizione dei criteri di accesso alle diverse politiche le amministrazioni sono libere di fissare livelli di patrimonio e modalità di valutazione anche diverse da quelle previste per il calcolo dell'Isee.

1.3 L'esigenza di un nuovo approccio amministrativo

L'evoluzione del concetto di amministrazione porta sempre più a valorizzare componenti quali la trasparenza, l'immediatezza, l'efficacia dei procedimenti. Nel caso specifico delle politiche sociali assume un ruolo sempre più rilevante anche la capacità di cogliere le specifiche problematiche dell'utenza, bisogno questo tanto più accentuato quanto più le misure di sostegno si rivolgono alla parte più debole della comunità.

A tutto ciò si dovrebbe aggiungere che la gestione delle politiche sociali di carattere selettivo rende necessarie sia un accresciuto decentramento che, d'altra parte, una adeguata centralizzazione delle informazioni soprattutto al fine di poter evidenziare le situazioni più gravi, il cumulo dei benefici ricavati dalle diverse politiche, l'evoluzione delle condizioni, le esigenze di affinamento e personalizzazione mirate al superamento degli stati di necessità che altrimenti sarebbero destinati a protrarsi nel tempo.

In questo senso appare importante impostare le nuove politiche sociali secondo una logica di tipo unitario, capace di superare le frammentazioni delle competenze di intervento tipiche dell'organizzazione per servizi e assessorati dell'amministrazione locale. Nel caso del Comune di Roma va tenuta anche in debita considerazione l'organizzazione per circoscrizioni, che rappresenta un importante e ulteriore livello di decentramento che garantisce una maggior vicinanza dell'amministrazione al cittadino.

In aggiunta a tutto questo occorre anche riflettere sulla tipologia dei rapporti tipici che si instaurano tra amministrazione e soggetti che necessitano di interventi di sostegno. In particolare andrebbe considerata con attenzione l'eventualità di considerare anche la predisposizione da parte della stessa amministrazione della documentazione necessaria per la valutazione dei bisogni.

Questa serie di esigenze può oggi essere affrontata con relativa semplicità, grazie soprattutto agli sviluppi recenti dei sistemi informatici, in grado di garantire al tempo stesso decentramento e centralizzazione.

Lo schema tipo di un tale approccio è stato sperimentato in occasione delle nuove procedure adottate per il servizio asili nido. Un ruolo chiave è stato svolto dalla disponibilità sulla rete di personal computers, collocata sul territorio, di una procedura informatica in grado di consentire, in tempo reale:

- l'acquisizione dei dati;
- la predisposizione delle certificazioni per l'ISE e della "domanda" per l'intervento;

- la valutazione ai fini dell'accesso al servizio, con la necessaria quantificazione dei "punteggi" e delle tariffe;
- un aiuto alla spiegazione dei risultati della valutazione;
- la stampa delle autocertificazioni e della "domanda";
- la formazione di un archivio dati centrale consultabile in linea anche dalle circoscrizioni e dai servizi abilitati;
- la predisposizione in tempo reale delle graduatorie.

Abilitati all'uso della procedura erano i servizi attivati presso le circoscrizioni, ma sarebbe già da ora possibile affiancare a tali soggetti anche una platea più vasta, quale potrebbe essere costituita dagli utenti di Internet o di specifici punti attivanti anche presso associazioni o altri uffici dell'amministrazione locale e le stesse unità erogatrici dei servizi.

Entrando nel merito delle scelte adottate dall'amministrazione, va sottolineato come molto spesso le procedure di valutazione per l'accesso ai servizi risultino complesse sia con riferimento alla mole di dati che richiedono e sia alle modalità di calcolo adottate per meglio perseguire obiettivi di efficacia, equità e qualità degli interventi.

Va sottolineato come troppo spesso la complessità va ricondotta alla tendenza di predisporre regolamenti che tengano conto anche dei casi del tutto particolari, quasi che si voglia evitare di dover trattare le eccezioni come tali, trasformandole invece in "normalità" che finiscono però da un lato per appesantire e rendere oggettivamente complicate e spesso illeggibili le stesse norme e dall'altro per appesantire le procedure e accrescere le possibilità di errore.

Ma anche se si evitassero tali storture, si deve riconoscere che la complessità costituisce un elemento tipico delle politiche sociali ed è paradossalmente destinata ad accrescersi quanto più sarà richiesta una maggiore selettività e capacità di cogliere esigenze specifiche dell'utenza. In questo senso i tentativi di semplificazione o le stesse richieste di drastici ridimensionamenti delle valutazioni rischiano di tradursi in una pericolosa banalizzazione e, soprattutto, rischiano di incidere negativamente sulle componenti più importanti e qualificanti del nuovo approccio al welfare.

In questo senso più che parlare in termini generici di semplificazione delle procedure le amministrazioni dovrebbero farsi carico della semplificazione degli adempimenti, ovvero di ciò che in termini di acquisizione dei dati, comprensione dei regolamenti, compilazione della modulistica, interpretazione dei risultati ricade oggi sulle spalle dei cittadini.

La procedura informatica che è stata proposta rappresenta un primo e importante tentativo di semplificazione per il cittadino. L'esperienza e la generalizzazione potranno fornire altri e importanti contributi e primo tra tutti la costituzione di un archivio dei dati che potrà evitare inutili nuove acquisizioni di informazioni già in possesso dell'amministrazione.

1.4 Le strategie per il Comune di Roma e l'esempio degli asili nido

L'esempio degli asili nido, così come una prima e sommaria ricognizione delle problematiche del welfare, hanno evidenziato come l'amministrazione comunale di Roma versi in una situazione del tutto assimilabile a quella di tante altre realtà urbane del nostro paese.

In particolare le politiche di carattere selettivo, mirate alla concessione di benefici tariffari o di altro tipo, utilizzano un insieme variegato di criteri di valutazione, di procedure, di strumenti, in modo del tutto sordinato. Per quanto riguarda poi la valutazione della condizione economica sono assenti i riferimenti all'Isee e anche al patrimonio. La stessa famiglia entra come elemento di standardizzazione in modo poco logico e scarsamente rispondente a ragionevoli criteri di equità.

Questa situazione di partenza richiede necessariamente cautela e flessibilità rispetto all'obiettivo di pervenire ad un generalizzato uso dell'Isee e dei principi che lo stesso implica. Come abbiamo avuto modo di sottolineare nelle pagine precedenti, costituirebbe un grave errore ridurre il problema alla sostituzione pura e semplice degli strumenti di valutazione, limitandoli magari alla sola condizione economica. Va invece colta la preziosa occasione di operare un generale ripensamento il cui fine principale deve essere necessariamente un **ripensamento del sistema di welfare su scala comunale**.

Senza voler entrare nei dettagli di tipo operativo, vogliamo qui schematizzare alcuni passaggi chiave, in parte ripresi anche nei successivi capitoli, che dovrebbero essere oggetto di attenta valutazione da parte dell'amministrazione.

1.4.1 Scelta delle linee generali di riforma

Il primo passo importante dovrebbe riguardare l'individuazione delle linee generali legate non solo all'introduzione dell'ISE ma anche ad una generale revisione delle politiche sociali operate su scala comunale. Tale scelta appare essenziale sia per le politiche di bilancio – entrate tariffarie e spese per servizi –

e sia per un generale guadagno di efficacia in termini di qualità ed equità. I termini da affrontare possono così essere riassunti:

- quali sono le politiche sociali che devono avere carattere selettivo e quali rimanere astrattamente universalistiche;
- le soglie minime sotto le quali non si ritiene utile operare discriminazioni basate sulla condizione economica (tipologie di servizi o livelli spesa e di tariffe);
- obiettivi di carattere redistributivo, con l'individuazione dei livelli di condizione economica che si ritengono meritevoli di tutela;
- criteri di discriminazione con riferimento alla valutazione del patrimonio e della casa di proprietà, a particolari assetti della famiglia, a categorie specifiche di cittadini (immigrati, convivenze, ecc.), all'uso delle soglie e delle fasce;
- principi generali per la definizione dei procedimenti amministrativi e l'uso degli strumenti informatici.

1.4.2 Individuazione delle priorità di aggiornamento delle politiche

Si tratta di stabilire l'ordine con cui intervenire nei diversi settori e, al loro interno, sugli specifici interventi. Quanto più incisive sono le modifiche che si vogliono adottare, tanto più accentuata dovrà essere la gradualità, sia nei confronti degli operatori che dell'utenza. Come nel caso dei nidi la prima operazione che è stata condotta si è limitata ad introdurre l'ISE all'interno di un regolamento che è rimasto per larga parte immutato. Se l'innovazione fosse stata generalizzata si sarebbe avuta come conseguenza che nell'arco di un solo anno sarebbero cambiati i criteri di determinazione delle tariffe ma anche i meccanismi di priorità che regolano l'accesso alle strutture. Va inoltre sottolineato che l'efficacia degli strumenti e dei criteri di valutazione va verificata caso per caso, così come la dosatura dei diversi elementi e ciò non solo per migliorare la qualità degli interventi ma anche per cogliere le modificazioni che essi comportano: sistemi di discriminazione efficaci potrebbero infatti comportare modifiche sostanziali della composizione dell'utenza dei servizi non sempre compatibili con gli obiettivi dell'amministrazione.

1.4.3 Costituzione di un ufficio per le politiche di welfare

Si tratta di una struttura di staff con il compito primo di assistere i diversi servizi nella definizione dei nuovi criteri di valutazione, nell'aggiornamento delle

procedure, nella redazione dei regolamenti, nell'assistenza e nella consulenza. Lo stesso ufficio dovrebbe farsi carico della gestione del data base contenente le informazioni ricavate dalle diverse procedure e del coordinamento generale delle procedure informatiche. In particolare dovrebbe farsi carico anche dei controlli e della stesura di rapporti per singola politica e per la generalità degli interventi, oltre che di segnalare casi particolari ai servizi potenzialmente interessati. A questo ufficio dovrebbe essere assegnato il compito di predisporre un rapporto annuale sulle politiche sociali del comune di Roma e alimentare un osservatorio permanente delle stesse.

Capitolo 2

Sperimentazione dell'Isee nel servizio nidi del Comune di Roma

2.1 Premessa

In questo capitolo verranno sintetizzate le fasi salienti della sperimentazione Isee applicata al servizio asili nido. L'analisi verterà essenzialmente sugli aspetti operativi, individuando altresì le principali implicazioni equitative e redistributive delle scelte effettuate dall'Amministrazione.

L'esperienza è stata importante, soprattutto in chiave prospettica e nell'ottica del ripensamento del sistema di *welfare* comunale, come argomentato nel capitolo precedente. Indubbiamente, la sperimentazione dell'Isee ha rappresentato un fondamentale banco di prova per un nuovo approccio e ha consentito di individuare problematiche che dovranno essere affrontate e leve strategiche che sarà possibile utilizzare.

Va immediatamente sottolineato che tale ripensamento non può assolutamente limitarsi alla mera sostituzione di un metodo di valutazione, passando dal semplice reddito Irpef ad un concetto maggiormente esaustivo, quale è appunto l'Isee, che qualifica la ricchezza dei beneficiari delle prestazioni agevolate nelle sue varie articolazioni, in termini di flusso reddituale prodotto in un dato anno e di fondi patrimoniali accumulati fino ad un certa data.

Il nuovo sistema di valutazione va considerato come un utile strumento, da inquadrare necessariamente in una strategia più complessa, che deve contribuire al conseguimento degli obiettivi, preventivamente individuati, delle politiche sociali in ambito comunale.

Infine, con il presente studio (si veda, in particolare, il par. 1.4.3) si è cercato di fornire un contributo metodologico utile alla costituzione, all'interno del Comune di Roma, di un apposito ufficio per le politiche di *welfare*, per la quale occorre individuare le competenze esistenti e quelle da internalizzare, nonché definire i flussi informativi intercorrenti tra le varie strutture che dovranno essere attivate.

2.2 La metodologia di lavoro

La sperimentazione ha coinvolto una pluralità di soggetti: i responsabili politici degli Assessorati interessati, gli organi dirigenziali (Ufficio tributi, la

Ragioneria, l'Ufficio speciale per una città a misura di bambine e di bambini, l'Ufficio per la gestione e lo sviluppo dell'informatica distribuita), gli operatori delle circoscrizioni, i rappresentanti dei Servizi sociali, il MIPA in qualità di consulente e fornitore esterno. I medesimi sono variamente intervenuti nel Comitato strategico e nei gruppi di lavoro. L'estensione del territorio del Comune di Roma e le peculiarità della macchina amministrativa hanno reso la sperimentazione un processo complesso. La metodologia di lavoro si è basata su alcuni criteri fondamentali:

- I) la collegialità degli incontri, in particolare con gli operatori circoscrizionali, favorita dalle strutture dirigenziali dell'amministrazione;
- II) la verifica periodica con i responsabili politici e gli uffici dirigenziali rispetto a problematiche specifiche;
- III) l'azione di coordinamento, analisi e proposta effettuata dal consulente esterno.

Rispetto al primo punto si evidenzia la strategicità dell'impianto organizzativo adottato: gli operatori, infatti, rappresentano il *front-office* dell'amministrazione comunale. Essendo a quotidiano rapporto con l'utenza, se ne comprende la rilevanza nell'attuazione concreta delle politiche di *welfare*. A prescindere dalla problematica formativa derivante dall'uso di nuovi strumenti e di nuove tecnologie – che sarà trattata in seguito – è fondamentale che tali soggetti si sentano parte attiva del processo. Ciò ha rilevato sia per questioni di motivazione e convinzione personale rispetto all'utilità del meccanismo Isee, sia al fine di individuare con prontezza diverse problematiche ed adottare, ove possibile, provvedimenti correttivi.

La verifica periodica dello *status* di attuazione della sperimentazione, con gli organi politici e amministrativi, ha reso possibile un esito complessivamente positivo del progetto: le inevitabili difficoltà sono state rimosse o per lo meno individuate.

Il MIPA, infine, è intervenuto nelle varie fasi, sia per quanto concerne l'aspetto metodologico, sia con riferimento alla predisposizione del modello software. L'elaborazione di *report in progress* (riportati in allegato) si è rivelata un buon metodo per favorire la comunicazione dei soggetti coinvolti e fissare gli obiettivi, i fattori chiave, le questioni da risolvere.

2.3 Le fasi operative percorse

Trattando delle fasi operative è opportuno fare una premessa: il particolare momento in cui è stata avviata la sperimentazione ha coinciso con la revisione

della normativa disciplinante l'Isee. A prescindere dalle evoluzioni legislative, da ritenersi indubbiamente migliorative sotto il profilo equitativo, nel corso degli incontri periodici con le strutture dirigenziali e con gli operatori circoscrizionali erano emerse delle necessità di fondo. In sostanza, come si motiverà nel seguito, era maturata la convinzione, sulla base della discrezionalità concessa alle amministrazioni, di procedere ad alcune modifiche che influivano sulla determinazione dell'Isee.

Le fasi illustrate nel seguito sono strettamente interrelate; per ciascuna di esse, oltre ad evidenziare i tratti qualificanti, verranno descritte le principali problematiche riscontrate e gli interventi correttivi adottati, unitamente alle questioni ancora aperte, che necessitano di miglioramenti.

Successivamente alla formazione del Comitato strategico e dei gruppi di lavoro possono individuarsi sei momenti principali, che verranno trattati nelle seguenti sezioni.

1. Definizione metodologia e linee guida per fasi operative
 - Analisi normativa Isee: componenti e margini discrezionali
 - Criteri di accesso
 - Analisi storiche e simulazioni
2. Informazione verso gli utenti
3. Predisposizione SW e Interventi formativi rivolti agli operatori
4. Operazioni di raccolta e acquisizione dati
5. Elaborazione dati, formazione graduatorie e comunicazione ai richiedenti
6. L'ufficio comunale per le politiche di welfare: cenni sull'impianto organizzativo

Al termine di tali fasi è stata effettuata l'analisi dei risultati e la messa a punto della metodologia: le risultanze sono esposte nel capitolo successivo, mentre nei par. seguenti si delineano le attività compiute e i risultati raggiunti nelle fasi suddette. Si conclude con alcuni cenni concernenti le opportunità di sviluppo e di miglioramento operativo del sistema.

2.3.1 Definizione metodologia e linee guida per fasi operative

2.3.1.1 *Analisi normativa Isee: componenti e margini discrezionali*

L'esame della legislazione concernente l'indicatore della situazione economica è stato funzionale non solo ai fini dell'implementazione del progetto, ma anche per la valutazione dei margini di discrezionalità – in sostanza gli ambiti di

manovra – concessi alle amministrazioni che avviano la sperimentazione. Riepilogando, la legislazione concernente l'individuazione della situazione economica, ai fini dell'erogazione a prestazioni agevolate, può così riassumersi:

- **DPCM 30 aprile 1997** – Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, ai sensi dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n.390 (l'universitometro);
- **DLGS 31 marzo 1998, n.109** – Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'art. 59, comma 51, della L.27 dicembre 1997, n.449 (legge delega);
- **DLGS 29 aprile 1998, n.124** – Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'art. 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n.449 (il sanitometro);
- **DPCM 7 maggio 1999, n.221** – Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate;
- **DPCM 21 luglio 1999, n.305** – Regolamento recante disposizioni per la certificazione della situazione economica dichiarata, a norma dell'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.109 (in via di revisione al momento di stesura delle presenti note);
- **DM 15 luglio 1999, n.306** – Ministro per la solidarietà sociale – Regolamento recante disposizioni per gli assegni per il nucleo familiare e di maternità, a norma degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n.448, come modificati dalla legge 17 maggio 1999, n.144;
- **DM 29 luglio 1999** – Ministro per la solidarietà sociale – Approvazione dei modelli-tipo di dichiarazione sostitutiva, attestazione provvisoria, certificazione e relative istruzioni e caratteristiche informatiche, per la richiesta di prestazioni sociali agevolate di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n.109;
- **DLGS 3 maggio 2000, n. 130** – Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate (per una sintesi delle innovazioni apportate si rimanda all'allegato 3).

Gli atti deliberativi dell'amministrazione a riguardo sono stati i seguenti:

- **Deliberazione del Consiglio Comunale n. 47 del 31 marzo 1999**, con la quale sono stati adottati gli indirizzi in materia di introduzione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) nella tariffazione dei servizi comunali;
- **Deliberazione del Consiglio Comunale n. 9 del 18/19 gennaio 2000** concernente l'approvazione delle tariffe e dei prezzi concernente i servizi pubblici a domanda individuale;
- **Deliberazione della Giunta Comunale del 5 maggio 2000**, con la quale è stata individuata la composizione del nucleo familiare di riferimento per la domanda di iscrizione ai nidi comunali (nonché degli asili nidi e degli spazi B.e B.i in convenzione con il Comune) e per la connessa dichiarazione Isee, unitamente ai criteri e punteggi per l'iscrizione e l'accesso ai medesimi;
- infine, con apposita **deliberazione del Consiglio Comunale n. 90 del 25 maggio 2000**, sono state determinate le tariffe (quote di partecipazione alla spesa) per la frequenza dei nidi¹.

Come detto, l'esame legislativo aveva consentito l'individuazione di alcuni margini di discrezionalità (vedi allegato 2), che si intendeva utilizzare per apportare dei miglioramenti al meccanismo di determinazione dell'Isee. In estrema sintesi, le esigenze emerse nel corso delle discussioni sono state:

- aumentare le detrazioni per i possessori (proprietari ovvero titolari di diritti reali) della prima casa;
- tenere conto dei nuclei che risiedono in affitto;
- individuare delle franchigie minime riferite ai patrimoni mobiliari.

L'emanazione del D.Lgs 130/2000 ha sostanzialmente risposto a tali esigenze, fissando priorità del tutto analoghe². Nel seguito si riportano alcune osservazioni qualitative sulla disciplina dell'Isee, evidenziando alcune problematiche ancora aperte (maggiori approfondimenti sono contenuti nell'allegato 2).

Per quanto concerne la **componente reddito**, la legge fa riferimento al "reddito complessivo Irpef", per i soggetti che presentano la dichiarazione dei redditi, ovvero, in mancanza dell'obbligo di presentazione, al reddito imponibile come risultante dalle certificazioni consegnate dai datori di lavoro ed enti.

¹ Si segnala che con la stessa deliberazione di Consiglio sono stati prorogati i termini per la presentazione delle domande d'iscrizione.

² Da rilevare che l'ultima delibera di giunta è stata approvata quasi contemporaneamente all'emanazione del D.Lgs. 130/2000.

Inoltre, concorre anche la cosiddetta componente figurativa, determinata applicando al patrimonio mobiliare il tasso di rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro. A riguardo si segnalano le seguenti considerazioni:

- l'elevazione delle detrazioni per coloro che risiedono in affitto fino all'importo di 10 milioni, come disposto dal D.Lgs 130/2000, è stato un intervento positivo sollecitato anche dagli operatori circoscrizionali;
- riguardo alle implicazioni che comporta la scelta del "reddito complessivo" quale margine reddituale rilevante a fini Isee, nell'allegato 2 sono state evidenziate le presumibili ragioni del legislatore: in sostanza, è stato attribuito un *favor* ai lavoratori dipendenti, il cui reddito complessivo, già al netto dei contributi previdenziali, è più facilmente accertabile (diversamente dagli autonomi, soggetti a parametri e studi di settore³, il cui reddito è al lordo dei contributi previdenziali). Ma durante l'applicazione pratica sono emerse altre questioni: gli esonerati dalla dichiarazione dei redditi fanno riferimento alle certificazioni consegnate dai sostituti d'imposta (il modello CUD ovvero le certificazioni consegnate a fronte di redditi di lavoro, quali collaborazioni coordinate e continuative e compensi occasionali). In tal caso, il cosiddetto favor concesso ai dipendenti potrebbe risultare ulteriormente aumentato: le motivazioni sono esposte nel riquadro seguente, unitamente ad alcuni suggerimenti.

Riquadro 1: Certificazione del reddito dei lavoratori dipendenti: la rilevanza a fini Isee

La normativa Isee fa riferimento sia al concetto di reddito complessivo che di reddito imponibile (per gli esonerati dalla dichiarazione dei redditi). Rilevano, a riguardo, alcune osservazioni:

- a. Per i lavoratori dipendenti esonerati dalla dichiarazione, il reddito imponibile rilevante ai fini Isee, ex mod. CUD viene esposto nei punti 1 e 2. Può verificarsi il caso che tali somme, oltre ad essere al netto dei contributi previdenziali obbligatori, siano al netto anche degli altri oneri che non hanno concorso alla determinazione del reddito imponibile (vedere punti 42-47), quali: erogazioni a favore di istituzioni religiose, contributi per i p.v.s., spese mediche per portatori di handicap, assegni periodici al coniuge, altri oneri deducibili (ex art. 10 del Tuir).

³ Durante gli incontri è emersa anche una serie di problemi concernenti l'adeguatezza di tali strumenti, che si pongono obiettivi di politica fiscale, anche ai fini della determinazione delle tariffe per prestazioni di carattere sociale. Si ritiene corretto includere i cosiddetti "adeguamenti" effettuati dal contribuente-utente, non solo perché entrano comunque nella determinazione del reddito complessivo, ma perché sono frutto di libera scelta dei medesimi (infatti, come noto, l'eventuale scostamento dal reddito presunto, derivante dall'applicazione dei parametri e degli studi di settore, è una libera scelta del soggetto).

b. Occorre considerare che tra i soggetti esonerati dall'obbligo di dichiarazione rientrano anche coloro i quali oltre ai redditi da lavoro dipendente (ex Mod. CUD) possiedono redditi da terreni e fabbricati non superiore a € 1.800.000, pari all'importo della deduzione attuale per abitazione principale.

c. Considerando gli obbligati alla dichiarazione, va considerato che nei modelli attuali la deduzione per abitazione principale è stata collocata "al di sotto" del reddito complessivo. In precedenza, invece, era posta nel quadro dei redditi fondiari: in tal modo, il reddito complessivo era rappresentato nel quadro N al netto di tale deduzione.

Tale considerazioni comporterebbero che, per motivi di equità nei confronti dei cosiddetti lavoratori autonomi (o meglio di coloro che presentano la dichiarazione), gli importi ex CUD vengano aumentati del reddito da terreni e fabbricati (cioè la rendita catastale rivalutata) al fine di "avvicinarsi" maggiormente al concetto di reddito complessivo. Medesimo ragionamento potrebbe farsi per gli oneri deducibili citati nel punto a).

Comunque, tali rettifiche pongono alcuni problemi che investono, in ultima analisi, il rapporto con i cittadini-utenti. L'eventuale rettifica degli oneri deducibili (ex CUD) non risulterebbe certamente una misura "popolare". Invece, la considerazione del reddito dell'abitazione appare una misura equa, nonostante possa essere percepita negativamente dal cittadino (soprattutto se a livello nazionale si sta procedendo verso l'esenzione delle prime case).

Rispetto alla componente **patrimonio** le modificazioni apportate alla disciplina con il D.Lgs 130/2000, recepite immediatamente dal Comune di Roma, hanno consentito una sperimentazione dell'impiego di criteri di maggiore equità. Infatti, nel sistema ante modifiche il patrimonio nella sua interezza poteva usufruire esclusivamente di una franchigia pari a 50 mln, elevabile a 70 nel caso il nucleo risiedesse in abitazione di proprietà.

La decisione di aumentare la detrazione per la "prima casa" (fino a 100 mln, in alternativa alla detrazione del mutuo residuo) si riconduceva all'esigenza di non penalizzare un bene necessario, posseduto, secondo elaborazioni da fonti ufficiali, da circa il 50% delle coppie di non-pensionati (dato sostanzialmente confermato dalle rilevazioni ex-post: v.cap.3).

Considerazioni analoghe possono farsi per la componente mobiliare: una franchigia minima, a livello di liquidità di sicurezza (pari a 30 mln), è stata ritenuta una soglia adeguata da non considerare a fini Isee. Si specifica che

dall'analisi statistica è risultato che ca. il 35% dei nuclei possiede un patrimonio mobiliare, ma meno del 10% denota un livello superiore alla detta franchigia. Ad alcune questioni, che derivano dall'interpretazione letterale del dettato legislativo, occorre riservare le seguenti notazioni: i) da un punto di vista letterale occorrerebbe specificare che il patrimonio netto negativo delle società non rileva ai fini Isee (pena l'eventuale proposizioni di ricorsi, comunque infondati); ii) la legge non considera rilevanti a fini Isee i beni patrimoniali degli autonomi (per le implicazioni equitative si rimanda all'allegato 2); iii) per coloro che non redigono il bilancio (es.: imprenditori individuali in contabilità semplificata) la quantificazione del patrimonio netto, elemento del patrimonio mobiliare, è un'operazione elementare ma non immediata⁴.

Da ultimo, ma non certo come ordine di importanza, notevole attenzione è stata data alla **definizione di nucleo familiare**. L'esigenza di considerare le peculiarità del servizio in questione, i suggerimenti raccolti durante gli incontri di lavoro, la discrezionalità consentita agli enti erogatori hanno determinato una soluzione soddisfacente e sufficientemente esaustiva.

Se per la definizione si rimanda all'apposita modulistica, occorre specificare che la definizione di nucleo rappresenta un concetto relativamente flessibile. Per fare un esempio concreto, basti pensare alla soluzione individuata con riferimento alle scuole serali⁵.

Alcuni cenni, infine, occorre riservare alla metodologia con cui rapportare il reddito e il patrimonio: si tratta del noto dibattito tra **somma e combinazione**⁶. Rimandando all'allegato 4 per maggiori approfondimenti, in questa sede si ribadisce che il ricorso alla combinazione consentirebbe di raggiungere una maggiore equità, soprattutto in quei casi caratterizzati da redditi bassi ed elevati patrimoni, o viceversa.

⁴ In sostanza, tali soggetti devono considerare il valore delle rimanenze finali e i beni ammortizzabili al netto degli ammortamenti. Tale informazioni possono desumersi negli appositi quadri della dichiarazione dei redditi (anche se in tal caso occorrono delle ulteriori operazioni, es.: nel modello Unico il valore dei beni strumentali è al lordo delle quote di ammortamento).

⁵ In tal caso, la peculiarità della problematica concernente lo studente-indipendente hanno portato a definire una nozione, in parte mutuata dal diritto allo studio universitario, la quale tende ad autonomizzare tale soggetto dal nucleo di origine in presenza di determinati requisiti: i) redditi da lavoro, opportunamente definito, superiore a 15 mln; ii) residenza in unità abitativa esterna, non di proprietà di un membro del nucleo di origine, da almeno un anno rispetto alla data di presentazione della domanda.

⁶ In questa sede si prescinde dalla "questione giuridica" concernente la possibilità di applicare o meno una definizione di "combinazione" diversa dalla semplice somma: infatti, se nel d.lgs.109/98, come modificato dal d.lgs.130/00, si ribadisce il concetto di combinazione, nel dpcm 221/99 si fa riferimento al concetto di somma.

2.3.1.2 I criteri di accesso

La necessità di dare attuazione alle disposizioni fissate dalla normativa in materia di Isee ha rappresentato per il Comune di Roma un'opportunità per riflettere complessivamente sul sistema di regolazione degli accessi ai nidi, con particolare attenzione all'aspetto dei criteri per l'assegnazione del punteggio valido ai fini della formazione delle graduatorie di accesso. Con una disponibilità di posti quantitativamente inadeguata rispetto alla domanda potenziale – i posti disponibili sono pari all'11,6% dei bambini residenti (vedi cap. 3) – ha assunto notevole rilevanza l'attivazione di un sistema per la gestione delle iscrizioni idoneo a garantire l'assegnazione dei posti disponibili ai richiedenti che risultino in possesso dei requisiti fissati dall'amministrazione comunale con l'obiettivo di tutelare in primo luogo i cittadini più deboli.

L'efficacia di tale sistema è in generale condizionata da diversi fattori che riguardano sia il contenuto e le caratteristiche dei singoli criteri (vedi allegato 1), sia la gestione operativa e l'applicazione del modello teorico alla realtà del Comune di Roma.

Per quanto riguarda gli aspetti teorici, il sistema di criteri utilizzato per la determinazione delle graduatorie di accesso è risultato eccessivamente aggregato e non idoneo a regolare la notevole varietà di casi riscontrabili nella realtà. Ad un ridotto numero di fattispecie teoricamente previste e regolate venivano associati dei punteggi poco differenziati, con il risultato di ottenere una notevole concentrazione dei richiedenti in poche classi caratterizzate dallo stesso punteggio e, di conseguenza, dalla stessa posizione in graduatoria. In tale contesto, il reddito del nucleo familiare ha di fatto acquisito la rilevante funzione di elemento decisivo nell'assegnazione dei posti: in proposito, va sottolineato che il reddito dichiarato dai richiedenti veniva calcolato come somma dei redditi Irpef dei genitori.

In fase di raccolta delle domande annualmente presentate dai cittadini, sono inoltre emersi alcuni aspetti problematici legati sia alle difficoltà insite nella gestione di un territorio vasto e densamente popolato come quello del Comune di Roma (con particolare riguardo al coordinamento delle 19 circoscrizioni in cui è amministrativamente articolato), sia nella peculiarità di molte situazioni reali, difficilmente riconducibili all'interno dei criteri previsti. In parte, l'inefficacia del sistema rispetto a particolari situazioni va ricondotta ai cambiamenti intervenuti nelle abitudini sociali e nella struttura delle famiglie, che non sempre continuano a rispondere alle caratteristiche considerate come modello di riferimento per la definizione dei criteri. Inoltre, la limitata disponibilità di posti rispetto alle

richieste può aver indotto i richiedenti alla ricerca di margini di elusione presenti nel sistema di regolazione degli accessi, da sfruttare per acquisire il diritto a frequentare il nido.

La considerazione di tali aspetti critici ha spinto l'amministrazione comunale ad avviare un attento lavoro di analisi e valutazione critica delle diverse fasi necessarie per la selezione dei bambini da inserire nei nidi comunali, con l'obiettivo di arrivare all'emissione del bando per l'anno 2001 con un nuovo modello di regolazione degli accessi oltretutto di definizione del sistema tariffario, basato sull'Issee come strumento di valutazione della situazione economica dei nuclei familiari ed in grado di risolvere le criticità evidenziate.

A tal fine, le scelte fatte in materia di revisione dei criteri di accesso hanno seguito le indicazioni fornite dalla normativa Issee nelle decisioni inerenti aspetti specificamente regolati. Si consideri ad esempio la definizione di nucleo familiare del bambino introdotta o la scelta di fare riferimento all'Issee in sostituzione del concetto di reddito precedentemente utilizzato per l'assegnazione dei punti associati alla situazione economica.

Il lavoro di revisione del sistema di criteri, condotto in parallelo rispetto alla presentazione del nuovo indicatore della situazione economica, ha impegnato un gruppo di lavoro appositamente costituito tenendo conto delle diverse competenze necessarie all'analisi. In particolare, nell'attività del gruppo, si è ritenuto indispensabile coinvolgere i rappresentanti delle diverse sedi circoscrizionali direttamente impegnati nelle fasi operative della valutazione delle domande e definizione delle graduatorie. Tale scelta ha consentito di basare le scelte fatte sull'analisi critica di esempi ed esperienze relativi a situazioni realmente affrontate, a problemi direttamente riscontrati nell'attuazione delle disposizioni, a casi particolari non immediatamente riconducibili all'interno delle fattispecie previste.

I rappresentanti dell'amministrazione comunale, centrale e periferica, sono stati affiancati dai consulenti del MIPA per gli aspetti teorici relativi all'Issee e per gli aspetti tecnici ed operativi del progetto complessivo. Lo svolgimento delle riunioni presso l'amministrazione comunale costituisce un esempio della collaborazione avviata tra le diverse parti coinvolte nel progetto, al fine di ottenere una maggiore partecipazione agli obiettivi dell'amministrazione. Come evidenziato in precedenza, infatti, la collegialità degli incontri è stata un elemento base della metodologia di lavoro adottata. Nel corso di tali riunioni è stato inizialmente presentato l'Issee con particolare attenzione agli aspetti teorici di costruzione dell'indicatore ed agli aspetti operativi di raccolta e gestione delle informazioni necessarie nel caso specifico del servizio nidi. Grazie a questa

azione preventiva, gli interventi formativi specifici sugli operatori circoscrizionali si sono potuti avvalere di un substrato teorico che aveva già recepito la logica di determinazione dell'Isee.

Per quanto riguarda, invece, il lavoro di valutazione e revisione dei criteri di accesso si è scelto di utilizzare come punto di partenza il regolamento vigente (Reg. degli asili nido del Comune di Roma, adottato con Deliberazione C.C. n. 45 del 25 marzo 1996), che comunque stabiliva delle priorità di accesso, analizzando finalità, limiti e punti critici dei singoli requisiti previsti per l'assegnazione del punteggio. Alcuni criteri presi in considerazione hanno richiesto un lavoro di analisi piuttosto approfondito e prolungato, mostrando una complessità prevalentemente legata alla particolarità delle situazioni considerate (si consideri ad esempio l'assegnazione di diritti di preferenza a vantaggio dei bambini con un solo genitore).

Pienamente condiviso l'obiettivo dell'amministrazione nell'erogazione del servizio nidi di venire incontro alle esigenze delle donne lavoratrici e comunque tutelare in primo luogo il bambino, è risultato in alcuni casi difficile conciliare il perseguimento di tale finalità con l'esigenza di evitare distorsioni nell'applicazione concreta del criterio. Si pensi ad esempio alla condizione di disoccupato, che, non essendo espressamente tutelata, viene equiparata al caso di persona che sceglie di svolgere in casa la propria attività lavorativa familiare.

La scelta di procedere nella revisione analizzando i singoli criteri per derivarne delle fattispecie esplicitamente regolate ha evidenziato il rischio di passare da un sistema troppo aggregato ad uno caratterizzato da un livello di dettaglio inutilmente complicato e difficile da gestire. Inoltre, allo scopo di garantire all'amministrazione la possibilità di verificare l'effettivo possesso dei requisiti dichiarati dai cittadini, senza tuttavia comportare un ingiustificato appesantimento della procedura, è risultato a volte preferibile rinunciare ad un maggiore livello di specificazione nel rispetto dei principi della semplificazione.

Per impostare un processo di revisione dei criteri è necessario avviare un approfondito dibattito che può avvalersi, tra l'altro, dei primi risultati della sperimentazione dell'Isee: un'adeguata analisi dei punteggi assegnati a ciascuna domanda di iscrizione – ad es., a parità di condizione economica familiare – offrirebbe maggiori elementi oggettivi per discernere quali situazioni sociali, familiari e individuali si vogliono privilegiare, e in quale ordine.

2.3.1.3 *Analisi storiche e simulazioni*

Disponendo di una base dati fornita dalla circoscrizioni è stato esaminato un campione di utenti del servizio asili nido riferito al periodo precedente l'introduzione dell'Isee. Occorre specificare che il campione esaminato denotava alcuni limiti di significatività statistica sotto il profilo della distribuzione territoriale. Infatti, pur rappresentando in valore assoluto ca. il 40% degli utenti, includeva dati parziali riferiti esclusivamente a determinate circoscrizioni (2 – 4 – 6 – 7 – 8 – 9 – 11 – 12 – 13 – 16 – 17 – 20) e non dati estrapolati da tutte le circoscrizioni.

Malgrado l'esame ex-post dei dati relativi alle domande 2000-2001 abbia rilevato delle diversità anche sostanziali, si ritiene comunque utile dare conto delle analisi effettuate ex-ante, al fine di prevedere l'andamento delle domande e del gettito (simulazioni).

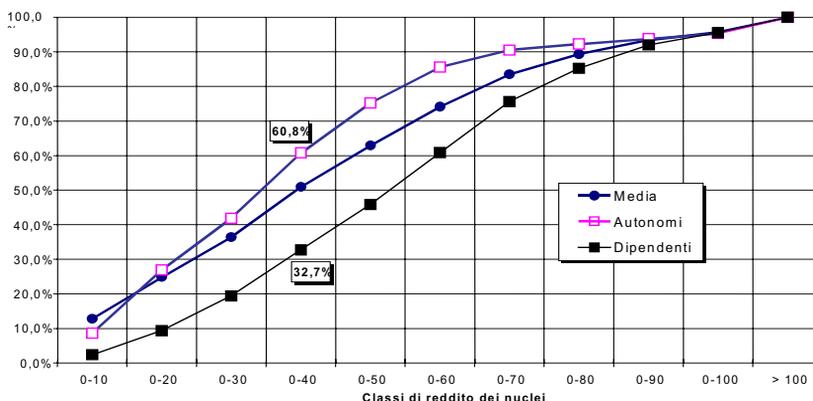
Tali analisi ex-ante hanno riguardato: i) la distribuzione dei nuclei familiari per classi di reddito; ii) le condizioni professionali (dipendente, autonomo, disoccupata, ecc); iii) la numerosità dei nuclei familiari; iv) la distribuzione relativa e assoluta dei redditi dei nuclei in relazione alla condizione professionale. A riguardo si segnalano le principali considerazioni che è stato possibile trarre con riferimento alla situazione dei nuclei familiari dei bambini iscritti nell'anno 1999-2000:

- a) oltre la metà di coloro che hanno richiesto l'accesso al servizio è costituita da lavoratori dipendenti, mentre circa $\frac{1}{4}$ è rappresentata da lavoratori autonomi⁷;
- b) Il 63% dei nuclei, approssimativamente, ha dichiarato redditi al di sotto dei 50 mln⁸, ma distinguendo tra autonomi e dipendenti emergono differenze: il 61% dei nuclei nei quali il padre è autonomo si colloca al disotto dei 40 mln di reddito, a fronte di circa il 33% di dipendenti che si colloca entro tale soglia (vedere Figura 1).

⁷ Per ipotesi la situazione lavorativa del nucleo, sebbene tale ipotesi presenti delle limitazioni informative, è qualificata in relazione alla professione dichiarata dal padre.

⁸ Gli utenti che hanno dichiarato un reddito nullo sono pari a ca. il 7%.

Figura 1 – Reddito dei nuclei familiari per condizione lavorativa



Correlando tali dati, che individuavano la componente reddito, con varie ipotesi rispetto alla incidenza della componente patrimoniale – come desunto anche da fonti ufficiali – sono state stimate probabili distribuzioni di Isee, unitamente all’individuazione di alcuni casi tipici (alleg. 5).

Rimandando al capitolo successivo per l’analisi approfondita dei dati, si vuole ora evidenziare un dato qualitativo: per una corretta interpretazione della condizione lavorativa, appare superata la classica distinzione tra dipendenti e autonomi, soprattutto in un servizio come gli asili nido caratterizzato da coppie relativamente giovani, i cui componenti lavorano entrambi⁹.

Volendo accrescere il potenziale informativo dei dati occorrerebbe adottare classificazioni più rispondenti all’attuale evoluzione del mercato del lavoro. Il lavoratore dipendente può essere a tempo determinato ovvero indeterminato; il mondo del lavoro autonomo in senso lato include figure che vanno dall’imprenditore (commerciante, artigiano, socio di società), al libero professionista, al collaboratore. Basti pensare alla nozione di lavoratore “atipico”: può considerarsi tale un collaboratore coordinato e continuativo, un titolare di partita Iva caratterizzato dalla monocommittenza o chi, semplicemente, percepisce dei compensi occasionali. Inoltre, rispetto al passato, è frequente la mobilità professionale e il cosiddetto interclassismo

⁹ La qualificazione della condizione lavorativa del nucleo tramite la sola attività del padre ha un minore potenziale informativo rispetto alla considerazione della coppia congiunta (casi dipendente/dipendente; dipendente/autonomo, ecc).

fiscale, che si traduce in una variabilità delle tipologie reddituali nel tempo (talvolta anche all'interno del medesimo periodo d'imposta).

Per ovviare a tale situazione servirebbe un nuovo approccio: in concreto, si tratta di apportare alcune modifiche ai moduli d'iscrizione, evitando di raccogliere informazioni non sempre rilevanti – ai fini dell'accesso e della tariffazione – a vantaggio di altre dotate di maggiore capacità segnaletica: a riguardo, nella Tabella 1 si propone una classificazione, da integrare con quella utilizzata negli attuali moduli d'iscrizione. La finalità non è direttamente riconducibile a politiche selettive, ma rappresenta, oltre che una semplificazione, un suggerimento metodologico per avere una visione più attinente al mondo reale, elemento di fondamentale ausilio nelle scelte finalizzate alla costruzione di un nuovo *welfare* comunale.

Tabella 1 - Dati sulla condizione professionale dei componenti il nucleo

Condizione professionale	PADRE (o _____)		MADRE (o _____)	
	Contratto tempo determinato	Contratto tempo indeterminato	Contratto tempo determinato	Contratto tempo indeterminato
Dipendente e assimilato (tempo pieno)				
Dipendente e assimilato (part-time)				
Libero professionista *				
Altro lavoratore autonomo *				
Imprenditore *				
Disoccupato				
Altro (casalinga, tirocinio, borsa di studio, ...)				

* Legenda:

- "Libero professionista": lavoratore autonomo in possesso di partita Iva;
- "Altro lavoratore autonomo": chi ha percepito compensi per collaborazioni coordinate e continuative¹⁰ ovvero per prestazioni occasionali (e/o altri redditi diversi);
- "Imprenditore": ditte individuali (artigiani, commercianti, ecc.), imprese familiari, soci di società di persone / capitali.

La situazione da indicare è quella che si è verificata per la maggior parte (oltre 183 giorni) dell'anno, ovvero, per coloro che hanno redditi di diversa natura, quella che ha maggiormente inciso nella determinazione del reddito complessivo.

2.3.2 L'informazione verso gli utenti

L'azione informativa verso gli utenti ha richiesto la predisposizione di:

- modulo d'iscrizione agli asili nido;
- schemi di dichiarazione sostitutiva, con annesse note per la compilazione.

¹⁰ Si segnala che la categoria dei collaboratori coordinati e continuativi sarà oggetto di modifica, per quanto concerne il trattamento tributario: infatti, con il recente collegato fiscale alla finanziaria 2000, tale categoria sarà ricondotta all'interno dei redditi da lavoro dipendente.

Rispetto a tale profilo si segnala soprattutto la necessità di una maggiore semplificazione. La proposta effettuata nella tabella precedente rappresenta un semplice esempio: si tratta di avviare un'azione coordinata, che trovi i suoi riflessi nei vari servizi erogati dall'amministrazione, che porti ad una maggiore immediatezza di linguaggio, ad una relativa uniformità delle modulistiche utilizzate, all'eliminazione di richieste di informazioni non sempre rilevanti.

Inoltre, i manuali informativi andrebbero integrati con la trattazione dei casi "particolari" frutto dell'esperienza diretta – la sperimentazione avviata ne offre ulteriore occasione – e con l'inserimento di una scheda esemplificativa che offra all'utente l'opportunità di calcolarsi autonomamente il proprio Isee.

Una considerazione a parte merita il rapporto tra gli operatori e gli utenti, ai quali si devono fornire le informazioni dovute¹¹. Occorre agire sul lato della motivazione del *front-office*, fornire dotazioni strutturali adeguate, forme di assistenza metodologica in tempo reale e, soprattutto, creare le condizioni per una riduzione dei tempi di attesa. Una risorsa chiave per realizzare tali condizioni e massimizzare l'efficienza del servizio potrebbe essere la costituzione del già citato ufficio per le politiche di *welfare*, che disporrebbe di competenze variamente articolate.

Da ultimo, si segnala la rilevanza della comunicazione istituzionale rivolta ai *mass media*, alle associazioni di categoria, ai CAF ed a tutti i soggetti che possono diventare interlocutori dell'utente rispetto all'adempimento degli oneri derivanti dalla dichiarazione Isee (es. ordine dei dottori commercialisti o dei ragionieri).

2.3.3 Interventi formativi e predisposizione del SW

Gli interventi formativi sono stati suddivisi in un modulo metodologico e uno informatico. Si premette che già in sede di specificazione dei criteri di accesso al servizio – nei vari incontri con gli operatori circoscrizionali – è stato ripetutamente illustrato il concetto basilare di Isee. Inoltre, le circoscrizioni sono state rese partecipi delle analisi effettuate descrivendo alcuni esempi concreti. Ciò, oltre a motivare gli operatori, ha consentito un apprendimento graduale sia del nuovo sistema di valutazione che degli adempimenti conseguenti. Quindi, gli incontri formativi di carattere metodologico hanno trovato una platea con un adeguato substrato teorico.

Utilizzando strumenti tradizionali (spiegazione orale, dispense, lucidi, questionari mirati, ecc) si è anzitutto spiegata la *ratio* del nuovo sistema,

¹¹ Da massimizzare, a prescindere poi dagli effettivi utilizzi, il ricorso alla comunicazione via Internet.

specificando i riferimenti legislativi principali. L'analisi della metodologia di determinazione dell'Isee ha considerato le varie componenti, reddito e patrimonio, mentre grande attenzione è stata data alla definizione di nucleo familiare. La trattazione della dichiarazione Isee, e delle relative modalità di compilazione, è stata condotta tenendo conto delle modifiche apportate ai facsimile *ex lege*. Infine, tali elementi sono stati sintetizzati nella manualistica fornita agli operatori.

La sperimentazione dell'applicazione dell'Isee alla graduazione delle tariffe dei nidi ed alla formazione delle graduatorie d'accesso aveva l'ulteriore obiettivo di introdurre tecnologie informatiche innovative in grado di coniugare semplicità e efficacia a tutto vantaggio dei risultati e del rapporto costo/benefici. Il CEU doveva quindi svolgere il ruolo di ASP (Application Service Provider) per tutti gli operatori delle Circostrizioni interessati alla sperimentazione. Ovviamente, tale progetto presupponeva la disponibilità di un adeguato server WEB dedicato e di un'infrastruttura di rete TCP/IP di caratteristiche (ampiezza di banda) sufficienti a consentire la gestione contemporanea degli accessi da più stazioni di lavoro ubicate nelle circostrizioni. I principali vantaggi della soluzione adottata sono:

- ❖ Attrezzatura centrale di costi molto contenuti.
- ❖ Elevata scalabilità delle applicazioni. Possibilità di sviluppo incrementale delle applicazioni e di integrare vecchio e nuovo a livello di base di dati.
- ❖ Stazioni di lavoro periferiche di caratteristiche modeste, dovendo unicamente essere in grado di eseguire un "browser" Internet a 32 bit. Quindi nessun investimento necessario per potenziare la periferia.
- ❖ Notevole robustezza delle applicazioni che richiedono, dal punto di vista tecnico, minime conoscenze da parte degli operatori e sopportano eventi accidentali o comportamenti degli operatori di norma dannosi (caduta della rete, abbandono dell'applicazione durante una transazione, spegnimento della stazione di lavoro senza uscire dall'applicazione, ecc.)

Un altro vantaggio della modalità applicativa adottata è la coerenza dell'applicazione a fronte di modifiche, alla stessa stregua di una applicazione da Sistema Centrale. Nei fatti, nonostante gli interventi software resi inizialmente necessari da differenti interpretazioni del regolamento rispetto a quelle adottate in prima analisi o da richieste successive alla messa in esercizio, sono state garantite sia la coerenza della base di dati, sia l'assistenza agli operatori e ai loro utenti, non necessitando di alcuna installazione locale. L'avvio del servizio è stato reso particolarmente difficoltoso dalle difficoltà di reperimento delle risorse

necessarie (server e rete) da parte del CEU, e dal fatto che alcune delle circoscrizioni non hanno accesso alla rete civica.

Nel riquadro seguente si ripercorre il processo di introduzione dell'apparato informatico di supporto al sistema–Isee, con particolare attenzione ai problemi incontrati, alle soluzioni adottate ed alle residue opportunità di miglioramento, sia dal punto di vista tecnico–informatico, sia da quello, di stampo più organizzativo, connesso alla gestione dei flussi informativi e degli archivi.

Riquadro 2 – Percorso di introduzione del software e problematiche emerse

1. Applicazione

Il regolamento è stato approvato molto tardi, lasciando tempi insufficienti per lo sviluppo, messa a punto e collaudo del software (erano richiesti due mesi). Tale circostanza ha impedito di utilizzare la versione finale del software nella formazione iniziale degli operatori. L'impiego di una versione preliminare dell'applicazione, non ancora stabile e diversa da quella definitiva, ha reso più difficoltoso l'avviamento e aumentato la richiesta di supporto da parte degli utenti. Nonostante ciò, a causa dei tempi di rilascio richiesti, l'applicazione ha avuto meno inconvenienti di quanto ci si attendesse, rivelandosi comunque stabile e funzionale.

2. Servente

Nella fase iniziale di formazione e collaudo, è stato messo a disposizione un servente provvisorio, di caratteristiche insufficienti, utilizzato non solo per la didattica ma contemporaneamente come unità di test dai tecnici del CEU. Per tale motivo erano frequenti le interruzioni dovute alla necessità di riavviare il servente. Successivamente è stato messo a disposizione dal CEU un servente più professionale (IBM Netfinity 5500) tuttavia con risorse di memoria e capacità disco insufficienti in relazione al livello di software di base installato (Windows NT Server, Internet Information Server, SQL Server, Websphere). Poiché anche tale unità non era definitiva, non è stato possibile provvedere all'installazione ex-novo, impedendo un'ottimizzazione del servente per i compiti da svolgere; gli inconvenienti sono stati contenuti grazie alla notevole disponibilità e collaborazione del personale del CEU.

3. Rete e comunicazioni

Nella fase iniziale, la rete civica ha dato qualche preoccupazione per via dei numerosi colli di bottiglia derivanti da un utilizzo dell'infrastruttura in conflitto con le funzioni applicative interattive richieste. In alcuni momenti della

giornata l'accesso al server era particolarmente lento e inefficiente¹². La situazione è successivamente migliorata in quanto negli ultimi tempi non vi sono state segnalazioni di degrado delle prestazioni in rete.

Se le applicazioni in rete prenderanno piede, sarà necessario segmentare l'infrastruttura di comunicazione per riservare ampiezza di banda sufficiente all'esecuzione delle applicazioni in modo che i "download" e i "file-transfer", attività tipiche di Internet, non monopolizzino l'intera ampiezza di banda rallentando o impedendo l'esecuzione delle applicazioni interattive in rete.

L'applicazione in rete è risultata più problematica per le circoscrizioni non connesse alla rete civica. Infatti, per ovviare alla mancanza di collegamento si sono utilizzati dei "Modem" connessi, all'occorrenza, tramite "Accesso remoto" al server. Nella fase iniziale molti sono stati gli inconvenienti dovuti alle connessioni via "Modem". Ad esempio succedeva che nel corso della connessione al server qualcuno volesse fare una telefonata sollevando la cornetta e facendo cadere la connessione. Poiché la connessione al server è ottimizzata, succedeva che l'operatore si accorgesse dell'interruzione solo al momento di salvare i dati immessi.

Senza la disponibilità e il supporto fornito dal CEU alle circoscrizioni il progetto non avrebbe potuto avere successo in quanto le richieste di supporto e intervento erano di gran lunga superiori alle risorse disponibili.

4. Operatori delle circoscrizioni

Nella fase iniziale, la messa a regime della infrastruttura tecnologica ha penalizzato gli operatori delle circoscrizioni e di conseguenza ha fatto temere un rifiuto a utilizzare operativamente l'applicazione, anche perché i tempi a disposizione per la raccolta delle "Dichiarazioni Sostitutive" e delle domande sono apparsi largamente inadeguati alla mole di dati da raccogliere. Infatti la direzione del servizio nidi è stata costretta a prorogare i termini di scadenza delle domande.

La motivazione, disponibilità e collaborazione della maggior parte degli operatori delle circoscrizioni con il CEU e con Clesius è stata determinante per superare gli inconvenienti iniziali e consentire la messa a regime dell'applicazione.

¹² Da alcune verifiche effettuate in tali momenti si è riscontrato che i rallentamenti erano dovuti al concomitante utilizzo dell'infrastruttura di comunicazione per il trasferimento di grandi quantità di dati ("file transfer").

5. Supporto applicativo

Nonostante fosse previsto un supporto tecnico esclusivamente di secondo livello, le circoscrizioni hanno avuto diretto accesso al supporto tecnico di Clesius con lo svantaggio di rendere meno formale e controllato il flusso delle informazioni ma con il vantaggio di avere risposte molto più celeri.

Per il futuro, aumentando il numero delle politiche valutate tramite l'Isee, sarà necessario rafforzare il supporto specialistico interno e farne un centro di competenza, a supporto degli operatori addetti al servizio dei cittadini e come osservatorio e motore di miglioramento delle politiche equitative.

6. Monitoraggio servente

L'attività di supporto si è svolta regolarmente e senza particolari problemi, a parte quelli legati alle risorse insufficienti del servente e tralasciando alcuni episodi di modifica non autorizzata delle parole di passo per l'accesso al server da parte degli operatori, che hanno reso di fatto non erogabile il servizio di monitoraggio e supporto.

Il giudizio sul supporto fornito da Clesius è di competenza del personale del CEU.

7. Graduatorie

La formazione delle graduatorie finali ha rappresentato un aspetto abbastanza problematico. Nella nostra convenzione era esclusa la gestione delle graduatorie e quindi il risultato prodotto dall'applicazione avrebbe dovuto essere un "report", importabile in Excel ordinato con i criteri previsti dal regolamento. Le richieste del Servizio e delle circoscrizioni erano di livello tale da richiedere una gestione delle graduatorie; si è perso quindi del tempo prezioso per stabilire cosa e come fare. Attualmente, la gestione delle graduatorie si esaurisce nella produzione di "report" con ordinamenti diversi, dai quali ricavare le graduatorie effettive.

Per la automazione e gestione delle graduatorie è necessario sviluppare ancora del software specifico i cui limiti e utilità sono riassunti in una comunicazione a suo tempo indirizzata al dott. Noris.

8. Organizzazione della raccolta delle domande

Per via del limitato tempo disponibile, il cittadino è stato invitato a compilare "Dichiarazione sostitutiva" e domanda su modulo cartaceo e successivamente le Circoscrizioni hanno utilizzato il sistema a disposizione per l'immissione dei dati, calcolo dell'ISEE, della tariffa e del punteggio di accesso. L'applicazione, tuttavia, è stata concepita per fornire un migliore servizio al cittadino mediante la raccolta interattiva dei dati, evitando tutti gli

errori che sono occorsi, sia da parte del cittadino nella compilazione della modulistica manuale, sia nel corso della trascrizione dai documenti redatti dal cittadino nell'applicazione in rete. La nostra esperienza ci porta a affermare che, con l'organizzazione da noi proposta, i tempi complessivi sono minori, la qualità del risultato notevolmente superiore e il servizio al cittadino eccellente.

9. Completamento applicazione e integrazione gestionale

L'applicazione deve essere completata con la gestione automatica delle graduatorie per poter offrire un maggior servizio agli operatori delle circoscrizioni e eliminare i tempi di elaborazione dopo la scadenza della presentazione delle domande.

La gestione automatica delle graduatorie è propedeutica di avere i seguenti servizi integrati:

- ❖ consistenza fra i bimbi presenti nei nidi e la base di dati;
- ❖ assegnazione automatica del nuovo posto al nido nel caso venga reso disponibile un posto;
- ❖ possibilità di ricavare in automatico i dati per l'emissione e gestione dei pagamenti (con richieste di versamento, RID, gestione insoluti, ecc).

10. Conclusioni

Si ritiene che la sperimentazione abbia dimostrato la percorribilità del cammino intrapreso per realizzare e gestire in maniera organizzata ed efficace il sistema informativo del *welfare* presso il Comune di Roma.

Per quanto riguarda l'applicazione dei Nidi le attività di miglioramento sono:

- Intervenire sulla formulazione del regolamento evitando di includere le tabelle elementari riguardanti le tariffe per i vari tipi di servizio (si possono sempre pubblicare come allegati) ma limitandosi a elencare tariffe minime e massime e scaglione di graduazione, per evitare che per banali motivi di arrotondamento la tabella pubblicata e quella calcolata dal sistema divergano.
- Semplificare i criteri e la raccolta dei dati per la gestione delle priorità di accesso. Alcuni dati oggi richiesti sono inutili e non facilmente riscontrabili e controllabili.
- Migliorare il flusso organizzativo per la raccolta delle Autocertificazioni e delle Domande.
- Utilizzare, per migliorare significativamente le entrate, le possibilità offerte dall'articolo 3 del D.Lgs. 130 del 3 maggio 2000 (con riferimento all'utilizzo "accanto all'ISEE, di ulteriori criteri di selezione").

2.3.4 Operazioni di raccolta e acquisizione dati

Le operazioni di raccolta delle dichiarazioni sostitutive, causa l'avvio della sperimentazione, sono state posticipate; dal momento di presentazione della domanda a quello di pubblicazione delle graduatorie possono distinguersi le seguenti fasi:

- inizio ricezione domande;
- chiusura iscrizioni;
- lavoro dei comitati di gestione;
- pubblicazione graduatoria;
- termine presentazione ricorsi;
- scadenza esame ricorsi;
- pubblicazione con determinazione dirigenziale della graduatoria definitiva.

Durante tale fase diventa basilare un'opera di assistenza agli operatori sia sotto il profilo metodologico, sia per quanto concerne il sistema informatico. L'eventuale ufficio per le politiche di *welfare* dovrà essere in grado di fornire tale supporto in tempo reale, costituendo una sorta di *help-desk*.

2.3.5 Elaborazione dati, formazione graduatorie e comunicazione ai richiedenti

I criteri di formazione delle graduatorie derivano dall'applicazione di quanto stabilito nella Delibera di Giunta, secondo le priorità definite dall'art. 6 del Regolamento asili nido. La formazione degli elenchi considera nell'ordine:

1. punteggio acquisito;
2. importo derivante dalla dichiarazione Isee (in ordine crescente); nel caso la dichiarazione Isee non venga presentata si applica la tariffa massima, e si colloca la domanda in ultima posizione ("in fondo");
3. data di nascita del bambino (dal più grande al più giovane);
4. protocollo dell'ufficio oppure data di inserimento della domanda;
5. sorteggio (fattore causale).

Tale elenchi vengono suddivisi in base alla data di nascita del bambino, distinguendo tra bambini grandi (nati dal 1/1/98 al 31/8/98), medi (nati dal 1/9/98 al 31/8/99), piccoli (nati dal 1/9/99).

Da rilevare la mancanza di omogeneità in alcuni criteri di formazione delle graduatorie tra le varie circoscrizioni: infatti, tali elenchi confluiscono in graduatorie ordinate per circoscrizione ovvero per nido di prima scelta (poiché in ogni circoscrizione possono esservi diversi nidi). Nel complesso, la gestione delle graduatorie rappresenta una problematica complessa;

dall'esperienza maturata e dai contatti con le strutture dirigenziali competenti si sono dedotti alcuni suggerimenti:

- per ottimizzare il processo, al fine di ridurre i tempi fra una rinuncia ed una nuova nomina, sarebbe utile costruire una funzione che consenta la registrazione degli inserimenti e delle rinunce degli utenti nei reparti di appartenenza e parallelamente aggiorni le disponibilità di posti per ogni reparto e rispettivo nido;
- la banca dati potrebbe utilizzarsi per stampare i bollettini di conto corrente;
- si ritiene opportuno suggerire alla dirigenza del servizio nidi di adottare una determinazione interpretativa del vigente regolamento, per gli aspetti relativi alle modalità di formazione delle graduatorie. La scelta tra graduatoria unica circoscrizionale e graduatoria per nido presenta difficoltà tipiche delle scelte politiche, dal momento che entrambe le modalità di costruzione delle graduatorie hanno vantaggi e svantaggi. Abbiamo tentato di chiarirne aspetti tecnici ed implicazioni nell'allegato 1.

2.3.6 L'ufficio comunale per le politiche di *welfare*: cenni sull'impianto organizzativo

Come già accennato nel cap. 1, l'introduzione dell'Isee a titolo sperimentale nel servizio nidi, successivamente estesa agli altri servizi coinvolti nella sperimentazione a partire dal 2000, costituisce l'occasione per riflettere sull'opportunità di istituire un ufficio comunale cui riservare la funzione di coordinamento organizzativo del sistema Isee comunale, nonché di fulcro della circolazione di informazioni, riflessioni, esperienze sia interne che esterne all'amministrazione.

In sostanza, **l'Ufficio per le politiche di *welfare*** dovrebbe accentrare alcune competenze di coordinamento attualmente esercitate da altri uffici (es. Dip.to II, Ragioneria, CEU, singoli servizi), al fine di uniformare gli standard tecnici di funzionamento del sistema ed anche – ove opportuno – la strumentazione di supporto (modulistica, manualistica, ...). Inoltre, dovrebbe agire come facilitatore delle sperimentazioni in corso e in programma, promuovendo momenti di riflessione e confronto, organizzando interventi formativi e informativi, veicolando all'esterno ed alla parte politica le informazioni essenziali sul nuovo approccio e raccogliendo i risultati ottenuti, sia attraverso la preparazione di report destinati agli organi di valutazione, sia predisponendo, curando e aggiornando l'archivio dei dati, garantendone la consultabilità da parte dei soggetti autorizzati.

In questo contesto, l'ufficio potrebbe fungere da interfaccia con i servizi territoriali delle circoscrizioni, per quanto attiene ai cruciali compiti di coordinamento operativo e supporto organizzativo, fornendo, se lo si ritiene necessario, supporto diretto a richiesta (tipo *help desk*).

Infine, per il delineato ruolo di fulcro del sistema Isee, l'ufficio verrebbe ad assumere anche una funzione centrale di raccordo con i soggetti esterni – quali i consulenti nell'applicazione dell'Isee – e con tutti gli interlocutori istituzionali coinvolti, primo fra tutti l'Osservatorio sui minori istituito di recente dall'amministrazione. Tale funzione di raccordo organizzativo verrebbe idealmente completata dall'attribuzione di una competenza sulla comunicazione istituzionale, prevedendo un ruolo di committente e referente sia per l'attività dell'URP e degli altri uffici a contatto con la cittadinanza, sia per i contratti di promozione e comunicazione relativa alle politiche di *welfare* attivate dai vari assessorati mediante attivazione di risorse esterne (agenzie pubblicitarie, internet webmasters, ecc.).

Tutte le funzioni qui brevemente descritte necessitano, evidentemente, di un'attenta pianificazione di ruoli e competenze, ma anche dei flussi informativi che verrebbero generati (e della relativa gestione), per ragioni di equilibrio interno all'organizzazione (responsabilità, legami istituzionali, vincoli normativi) nonché di efficiente coordinamento delle risorse. Pertanto, si raccomanda di coinvolgere tutti gli uffici interessati (in linea di massima tutti quelli che hanno a che fare con il *welfare*) in una discussione – preferibilmente a partire da un'ipotesi di base già delineata – in merito ai seguenti punti:

- ✓ collocazione organizzativa dell'ufficio (organo di staff alla Direzione generale? Oppure a uno dei dipartimenti? ...) e conseguenti rapporti con gli altri uffici (ruolo di coordinamento, di direzione di uffici operativi, rapporti con CEU e altri organi di staff,...);
- ✓ dotazione strutturale, con particolare riguardo alle risorse umane e alla piena integrazione nella rete telematica;
- ✓ rapporti con i responsabili politici: diretto, mediato; solo in entrata (input) o anche in uscita (feedback); e così via;
- ✓ rapporti con le circoscrizioni;
- ✓ rapporti con i soggetti attualmente incaricati di monitorare, valutare, studiare,... (es. Osservatorio minori);
- ✓ attività – scadenze – prodotti fondamentali affidati all'Ufficio: report annuale, *help desk*, ...

2.4 Somma e combinazione

Tale questione, nel corso delle fasi operative, è stata oggetto di dibattito. Di conseguenza, anche se dovrebbe prevalere il ricorso al concetto di somma, è opportuno riportare alcuni cenni a riguardo. Il D.lgs 109/98 stabilisce, all'art.2 comma 4, il criterio secondo cui, ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente, l'indicatore, definito dalla somma dei redditi, “è combinato con l'indicatore della situazione economica patrimoniale nella misura del venti per cento dei valori patrimoniali...”.

Tale concetto assume però un diverso tenore nell'art. 2, c.4 del Dpcm 221/99 dove si afferma che “*gli enti erogatori possono stabilire anche la rilevanza di elementi patrimoniali mobiliari e immobiliari. In tal caso l'indicatore della situazione economica equivalente è dato dalla somma tra l'indicatore della situazione reddituale dell'indicatore della situazione patrimoniale*”.

Quindi, sembrerebbe che le indicazioni legislative consentano diverse metodologie per stabilire la rilevanza dei componenti reddituali e patrimoniali. Infatti, il reddito e il patrimonio di un nucleo potrebbero “sommarsi” ovvero “combinarsi”: ne deriva che le relazioni tra la componenti potranno essere di natura lineare e non lineare (tuttavia, come detto in precedenza, le interpretazioni sostanziali propendono a favore del ricorso al concetto di somma).

A riguardo, a prescindere dalla gerarchia delle fonti, rileva comprendere come potrebbero esplicitarsi tali concetti, soprattutto ai fini dei riflessi pratici. Se nell'allegato 4 la questione viene approfondita da un punto di vista matematico-probabilistico (si ricorre alla formula di Bayes) in questa sede occorre estrapolare delle brevi osservazioni qualitative.

La principale conseguenza di un eventuale ricorso al concetto di combinazione (secondo una logica non lineare) rispetto alla semplice somma (logica lineare), è rappresentata dai differenti effetti nelle situazioni estreme.

Per valori intermedi, infatti, il risultato della somma e quello della combinazione quasi coincidono, mentre in presenza di redditi elevati e bassi patrimoni, o viceversa, vi è una divergenza consistente. In sostanza, rimandando all'allegato per maggiori approfondimenti, per identici valori di reddito e di patrimonio la formula di Bayes tende, più della somma, a classificare come “ricchi” i soggetti che presentano situazioni di squilibrio accentuato tra i valori delle due variabili (reddito e patrimonio).

L'esperienza pratica dimostra che le situazioni estreme (in particolare nel caso di patrimoni elevati e redditi bassi) sono quelle a “rischio” di evasione

fiscale più consistente: basti pensare all'imprenditore individuale con redditi modesti e patrimoni significativi. Di fatto, quindi, utilizzare il concetto di somma significa dare un'agevolazione a tutti coloro che presentano le citate situazioni di squilibrio.

Di converso il ricorso alla formula di Bayes risulta molto più discriminante nei loro confronti e può garantire il perseguimento di maggiori effetti equitativi. Se questi possono essere gli argomenti a favore del ricorso al concetto di combinazione, bisogna comunque evidenziare la non immediatezza del calcolo, superabile in ogni caso mediante l'ausilio di un adeguato sistema informativo.

2.5 Opportunità di sviluppo e di miglioramento operativo del sistema

Analizzando i risultati e l'andamento concreto della sperimentazione Isee, sono emerse diverse indicazioni in merito alla possibilità di modificare alcuni elementi del sistema Isee, sia relativi ai meccanismi di determinazione delle tariffe in funzione dell'Isee, sia concernenti le modalità di formazione delle graduatorie e di gestione delle liste di attesa.

Per ovvie ragioni, in questo report non è possibile dare conto di tutti i suggerimenti ricevuti da parte degli addetti ai lavori a vario titolo coinvolti nella sperimentazione, né trarre tutte le implicazioni delle scelte effettuate in tema di parametrizzazione delle tariffe. Per quest'ultima esigenza, oltre alle precedenti considerazioni a favore dell'utilizzo del concetto di combinazione tra reddito e patrimonio nel calcolo dell'Isee, si osserva che sarebbe utile svolgere un supplemento di analisi per approfondire le correlazioni tra tariffe pagate e variabili socio-economiche influenti sull'Isee.

Esaminando i risultati, emerge che l'impiego dell'Isee si è effettivamente tradotto in un intervento perequativo, poiché il ventaglio di tariffe assegnate ai cittadini richiedenti il servizio è assai più ampio che in passato ed ha comportato una diminuzione delle tariffe dovute dai meno abbienti a fronte di un aumento di quelle dovute dai più abbienti.

Se si intendesse apportare modifiche alla struttura delle tariffe, per renderle più elevate in media, oppure al contrario per accrescere solo quelle corrispondenti agli scaglioni di Isee più alti, si dovrebbe approfittarne per riconsiderare tutto il sistema di determinazione delle tariffe, preferibilmente evitando di fissarle in modo rigido nel testo di una delibera. In particolare, si ritiene che in troppi casi sia stata assegnata una tariffa bassa e bassissima (inferiore alle 100 mila lire mensili per un terzo dei casi totali, sotto alle 200 mila

per un altro terzo del totale), non sempre in corrispondenza di situazioni familiari realmente disagiate, per le quali sussista un'impossibilità di contribuire adeguatamente al costo del servizio.

Pur mantenendo una finalità redistributiva, l'intervento di parametrizzazione delle tariffe in base all'Isee dovrebbe evitare di tradursi in contributi meramente simbolici per una quota prevalente dell'utenza. D'altra parte, l'estrema varietà di combinazioni di orario e servizio astrattamente disponibili (non sempre esiste poi la possibilità concreta di accedere a tutte le opzioni previste) genera una forte differenziazione delle tariffe dovute dagli utenti a parità di Isee. Data la forte concentrazione della domanda su poche combinazioni orarie, forse sarebbe utile pensare alle tariffe con riferimento a quelle combinazioni: ex-post si è rilevata una predominanza delle scelte relative a fasce orarie 'normali' o 'ridotte', con scarsa preferenza per il sabato e per l'orario prolungato, che invece darebbero luogo a rilevanti aumenti di tariffa.

Per quanto riguarda, invece, i miglioramenti che si potrebbe convenientemente apportare al sistema di applicazione dell'Isee, intendendo con sistema tutto l'apparato tecnico, logico-informativo, di supporto operativo e, infine, di coordinamento e gestione delle varie parti del sistema (applicazioni, flussi informativi, risorse umane, uffici decentrati, rete telematica, risoluzione di problemi specifici) ci limitiamo ad osservare che nella fase di nuova applicazione del sistema (non più, quindi, sperimentale, ma pur sempre migliorabile) potrebbero essere colte alcune delle opportunità di sviluppo del software utilizzato, con notevoli benefici anche sulle altre componenti (appena citate) del sistema.

In particolare, si segnala l'esigenza di riflettere su alcune specifiche modifiche sia alla modulistica utilizzata per inserire i dati sia al software sottostante, al fine di rendere automatici e preventivi quei controlli che è stato necessario effettuare ex-post, con dispendio di tempo e necessità di correzione.

È evidente che, per cogliere questa opportunità, è necessario agire su due livelli, il primo dei quali, in ordine logico, è quello della riflessione a priori e della conseguente decisione; il secondo, invece, attiene all'analisi delle possibili soluzioni tecniche adottabili per applicare la decisione presa. Non resta dunque che sollecitare l'avvio di tale riflessione, anche sulla base delle informazioni emerse dall'analisi dei risultati della sperimentazione.

Per concludere, si coglie l'occasione di ribadire che un primo e fondamentale miglioramento nella gestione del sistema consisterebbe nel pieno e regolare utilizzo delle potenzialità del software esistente: se, infatti, non

si impiegano gli strumenti interattivi predisposti, si rischia di pregiudicare l'efficienza del sistema attuale, ma si vanifica anche l'opportunità di apportarvi miglioramenti: infatti sarebbe del tutto inutile introdurre controlli automatici e raffinamenti del software se poi questo viene utilizzato in modalità ridotta, scollegata ovvero, in definitiva, più come ausilio alla archiviazione e stampa delle domande che come sistema integrato.

Capitolo 3

Analisi dei risultati dell'introduzione dell'Isee nel servizio nidi

PARTE A – ANALISI DEI DATI COMPLESSIVI

3.1 Riepilogo dei dati 2000

3.1.1 Domande di nuova iscrizione ai nidi

Nel complesso, per l'anno 2000/2001 sono state presentate **10.942 domande di nuova iscrizione** al servizio nidi del Comune di Roma¹³. Nell'insieme del Comune, la quantità di domande resta al livello stabile degli ultimi anni, che era già intorno alle 10 mila. Nelle singole circoscrizioni si osservano variazioni più accentuate, dipendenti anche dal diverso effetto sul territorio dei mutamenti demografici e sociali. Per un'analisi approfondita dell'articolazione territoriale della domanda si rinvia alla parte B del capitolo, mentre il confronto con l'anno precedente è svolto nel par. 3.2.

3.1.2 Bambini ammessi all'iscrizione ai nidi e collocati in lista d'attesa

Nel complesso, **4.083 bambini** risultano **ammessi a nuova iscrizione** al servizio nidi, al momento dell'approvazione delle graduatorie (luglio 2000). La distribuzione relativa degli ammessi tra le tre "sezioni" nelle quali vengono classificati i bambini sulla base dell'età, ovvero "piccoli" (età da 3 mesi a un anno), "medi" (da 1 a 2 anni) e "grandi" (da 2 a 3 anni), evidenzia un certo equilibrio nell'allocazione dei posti disponibili tra sezioni: ai piccoli vanno infatti il 36% dei posti totali, corrispondenti a 1.490 bambini; identica percentuale è riservata ai medi (1.476 bambini); i grandi ammessi sono 1.117 e costituiscono solo il 27% del totale¹⁴.

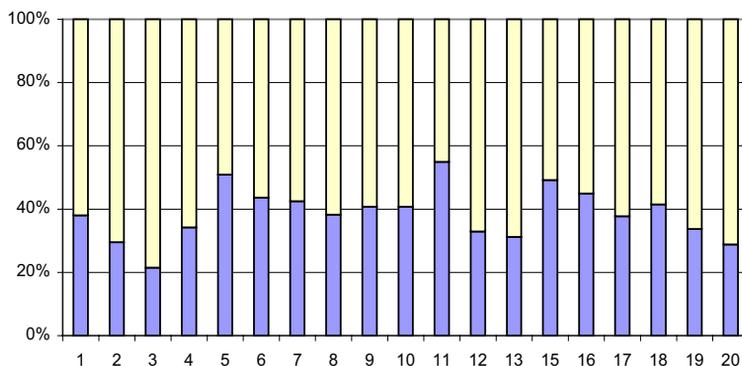
¹³ Questa cifra, rilevata alla fine dello scorso mese di agosto sull'archivio ufficiale Isee, comprende anche le domande successivamente cancellate in quanto risultate non ammissibili (prive dei requisiti di base, es. età o residenza del bambino), oppure perché erroneamente inserite, o, infine, per intervenuta rinuncia da parte del richiedente. Per avere un'idea della consistenza di questi cambiamenti successivi, si consideri che dalle graduatorie e dalle liste di attesa approvate – e pubblicate nei mesi successivi all'approvazione – si evince un numero complessivo di 10.279 domande, che possono quindi ritenersi 'valide'.

¹⁴ Occorre precisare che nella sezione "grandi" sono stati ammessi bambini nati dal 1/1/98 al 1/9/98, poiché quelli nati precedentemente hanno un'età sufficiente all'ingresso nelle scuole d'infanzia, e diverrebbero presto troppo grandi per continuare ad usufruire del servizio nidi. Pertanto, questa sezione include i nati in un periodo di soli 9 mesi, a differenza dei "medi" (12 mesi) e dei "piccoli" (9 mesi, ma con l'aggiunta dei "nascituri" entro il 20 luglio, benché con domande presentate a giugno: il periodo utile pertanto va dal 1/9/99 al 20/7/2000). La minore ampiezza del periodo utile ad essere classificati bambini "grandi" spiega almeno in parte la minore quota relativa di "grandi" ammessi al servizio.

Le **liste di attesa**, sempre al momento della loro formazione, erano composte da 2.263 “piccoli”, 2.933 “medi” e 1.000 “grandi”, per **un totale di 6.196**.

Come appare nella Figura 2, la suddivisione delle domande tra ammesse ed escluse è piuttosto eterogenea tra le circoscrizioni: questo riflette la diversa disponibilità di posti rispetto alla domanda espressa dagli utenti, la quale, ovviamente, non è omogenea territorialmente. In particolare, dal grafico emerge come la quota di “copertura” della domanda espressa vari da poco più del 20% nella terza circoscrizione ad un massimo del 55% in undicesima circoscrizione. Nel complesso, risultano ammessi poco meno del 40% del totale dei richiedenti¹⁵. Come si vedrà nella parte B del capitolo, la distribuzione degli ammessi per sezione appare piuttosto eterogenea tra le circoscrizioni.

Figura 2 – Suddivisione delle domande tra Ammesse e Lista di attesa, per circoscrizione



¹⁵ La domanda espressa è data dal totale dei richiedenti, che si identifica qui con la somma di bambini ammessi e in lista d’attesa, pari, come detto in nota 13, a 10.279.

3.1.3 Isee, reddito, patrimonio e caratteristiche dei nuclei familiari: dati riepilogativi

Tra le 10.942 domande presentate, il **reddito medio è di 54,5 milioni**. Il **patrimonio immobiliare medio** risulta di **207,7 milioni**, ma questo dato riguarda circa la metà delle domande, dato che l'altra metà non ha dichiarato alcun patrimonio immobiliare. Ancora meno numerose le famiglie che hanno dichiarato di possedere un qualche **patrimonio mobiliare** (31,3% del totale), **il cui valor medio raggiunge i 13,9 milioni**. Da notare che meno del 10% dei richiedenti afferma di possedere un patrimonio mobiliare superiore a 30 milioni, valore pari alla franchigia fissata per il calcolo dell'Isee. **Il valor medio dell'Isee**, calcolato su tutte le 10.132 **domande** valide (compresi i valori nulli), si aggira intorno ai **26,4 milioni** di lire; per le domande **ammesse**, invece, esso si colloca intorno ai **24,4 milioni**. Sarebbe una forzatura interpretare questo ridotto divario come effetto dell'impiego dell'Isee tra i criteri di accesso: un rapido esame delle graduatorie dà l'impressione che invece l'Isee non abbia quasi mai cambiato l'ordine di priorità stabilito in base alla classe di reddito.

La **tariffa media** attribuita alle famiglie richiedenti è pari a circa **200mila lire**. All'interno dell'ampio ventaglio previsto dalle normative comunali, variabile da 53 a 924 mila lire (prima delle detrazioni ammesse), le tariffe effettivamente assegnate si collocano prevalentemente al di sotto delle 200 mila lire (60% dei casi), con 3.517 nuclei (circa il 32% del totale) al di sotto delle 100mila lire e meno di mille tariffe massime (due terzi delle quali assegnate in mancanza di dichiarazione Isee e le rimanenti a seguito di un Isee superiore a 80 milioni). Nella fascia superiore a 400 mila lire rientra solo il 14% delle domande. Per gli **ammessi** a nuova iscrizione, questi dati non cambiano: la tariffa media è sempre di circa 200 mila lire, e le quote relative di casi che rientrano nelle suddette fasce tariffarie sono identiche, salvo qualche decimo di punto percentuale. L'unica differenza di rilievo è nella quota di ammessi con tariffa oltre le 400 mila lire, che scende dal 14 all'11,6%.

Esaminando le tariffe, occorre precisare che esse dipendono in larga misura anche dalla combinazione di giorno e orario prescelto dal richiedente: in ragione della scelta di un orario anticipato, prolungato e/o comprensivo anche del sabato, esse variano anche del 35%. Di seguito si riporta un riepilogo della distribuzione per fascia giornaliera e oraria prescelta per il servizio, sia complessivamente dai richiedenti, sia dagli ammessi (Tabella 2). Inoltre, sulle tariffe effettivamente dovute agiscono sia le detrazioni, contemplate dalla

normativa, per la presenza di gemelli ed altri fratelli iscritti, sia le esenzioni totali garantite ai casi di forte e accertato disagio sociale.

Tabella 2 – Domande e Ammessi per e fascia giornaliera & oraria prescelta

	Feriale	Sabato	Totale
Domande			
1ª fascia più richiesta	8-14.30		36,1%
2ª fascia più richiesta	8-16.30		33,8%
Quota che ha richiesto orario lungo (fino h.18)		1,2%	11,0%
	9,8%		
Quota che ha richiesto orario anticipato (da h.7)	15,4 %	4,9%	20,3%
Quota che ha richiesto il Sabato (qualunque orario)			7,7%
Ammessi			
1ª fascia più richiesta	8-16.30		35,6%
2ª fascia più richiesta	8-14.30		32,9%
Quota che ha richiesto orario lungo (fino h.18)	10,4%	1,2%	11,6%
Quota che ha richiesto orario anticipato (da h.7)	16,5%	3,0%	19,5%
Quota che ha richiesto il Sabato (qualunque orario)			7,7%

Per ciò che concerne le altre caratteristiche socio-economiche e "demografiche" dei nuclei familiari richiedenti e ammessi al servizio, ci limitiamo a ricordare pochi dati:

- il N° medio di componenti per nucleo familiare è pari a 3,6 ed è cresciuto lievemente dal 3,58 del 1999 (aumento medio dello 0,5%);
- nel 2000 è stata rilevata la professione di entrambi i genitori, mentre nel '99 era indicata solo quella del capofamiglia. Pertanto, il lavoro esercitato dai genitori è stato aggregato per tipi omogenei di nucleo (ad es. i nuclei con 2 lavoratori autonomi sono identificati con AA, con un autonomo e un dipendente AD, e così via), ottenendo in tutto sei tipi diversi. Le quote relative di domande e ammessi per ciascun tipo sono riportate nella tabella sottostante.

Professione nucleo	A	AA	AD	D	DD	Altro	Totale
Domande	548	500	1.787	2.040	4.660	1.407	10.942
Freq. %	5,0%	4,6%	16,3%	18,6%	42,6%	12,9%	100,0%
Ammessi	149	219	763	580	1.963	390	4.064
Freq. %	3,7%	5,4%	18,8%	14,3%	48,3%	9,6%	100,0%

3.2 Confronto con i dati 1999

Avvertenza generale: per gran parte delle elaborazioni statistiche un confronto con l'anno precedente costituisce un elemento conoscitivo molto interessante; esso è tuttavia reso difficile dalle caratteristiche dei dati disponibili per l'anno 1999/2000. Fino ad allora, infatti, diverse informazioni non venivano richieste all'utente (quasi tutte quelle oggi contenute nella dichiarazione Isee); non è quindi possibile fare un confronto con le variabili attualmente rilevate. Inoltre, i dati 1999 si riferiscono all'insieme dei bambini iscritti (nuovi e riconfermati dall'anno precedente), di quelli in lista d'attesa e, infine, di quelli che hanno rinunciato o sono stati revocati; per il 2000, invece, disponiamo di dati relativi ai nuovi iscritti ed alle liste d'attesa, ma non dei bambini iscritti che hanno chiesto la riconferma.

Pertanto, è necessaria molta cautela nell'effettuare i confronti fra 1999 e 2000: ove possibile, abbiamo preferito confrontare le distribuzioni relative delle variabili fra i due anni considerati.

Per le ragioni appena illustrate, il confronto con il 1999 non è omogeneo, e non può essere svolto separatamente per Domande e Ammessi: si possono confrontare, infatti, il numero di domande totali per nuove iscrizioni del 2000 con l'insieme di iscritti (nuovi e riconfermati) e di bambini in lista d'attesa del 1999. Compariamo qui soltanto i dati salienti. Nelle successive sezioni del report verranno proposti tutti i possibili confronti tra i due anni, dove i dati sono paragonabili e per le variabili disponibili: dimensione del nucleo familiare, reddito e – con molte cautele – condizione professionale dei genitori. Lo spaccato territoriale verrà analizzato nella parte B di questo capitolo.

Nel 1999, su un totale di circa 14 mila casi validi, rilevati nel maggio 2000, vi erano quasi 8 mila iscritti ai nidi, oltre 5 mila bambini in lista d'attesa, mentre quasi mille erano classificati come respinti o rinunciatari. Come si è detto, il confronto con i dati attuali è complicato. Si consideri, però, che gli iscritti complessivi del 2000 dovrebbero essere poco più di 8 mila, mentre in lista d'attesa sono stati collocati 6.196 bambini.

Tabella 3 – Riepilogo dati 1999 per posizione del bambino

Posizione bambini	Bambini 1999		Bambini 2000	
	Numero	%	Numero	%
Vuote	62	0,4%	-	-
Iscritti	7.867	56,0%	8.035	56,5%
Lista d'attesa	5.132	36,6%	6.196	43,5%
Respinti o rinunciatari	975	7,0%	-	-
Totale	14.036	100,0%	14.231	100,0%

Come si vede in Tabella 3 le quote relative di iscritti appaiono sostanzialmente immutate nel tempo, mentre i bambini in attesa nel 2000 sono relativamente molto più numerosi che nel '99, probabilmente anche a causa del diverso periodo di rilevazione (liste "piene" a settembre, già parzialmente "svuotate" a maggio). Ovviamente, al momento di elaborazione di questi dati (prima metà di settembre) per il 2000 non vi erano ancora respinti o rinunciatari.

3.3 Domande, iscritti, posti disponibili in rapporto ai bambini residenti

I posti totali disponibili a settembre 2000 soddisfano appena l'11,57% della domanda potenziale complessiva, se si considerano tra i potenziali fruitori del servizio tutti i 69.421 bambini residenti (al 31/12/99). Questo dato, tuttavia, è vero solo in parte, poiché è plausibile che molte famiglie preferiscano non richiedere il servizio pubblico indipendentemente dalle dimensioni dell'offerta (optando per nidi privati, per la custodia domestica dei bambini o per altre soluzioni). A tale proposito sarebbe utile disporre di dati sull'offerta privata del servizio, la cui dimensione quantitativa è pressoché sconosciuta ai responsabili del servizio nel Comune e, d'altronde, difficile da stimare in quanto in buona parte "sommersa".

È altresì probabile, però, che l'entità della domanda effettiva, manifestatasi presentando domanda di ammissione al servizio, dipenda dalle condizioni dell'offerta: tipicamente, la domanda è influenzata dal prezzo (tariffa del nido) e dalla quantità di posti offerti. Se quest'ultima è "vincolata" dai criteri di ammissione, che selezionano rispetto a certe variabili (es. composizione del nucleo familiare, condizione professionale dei genitori), può facilmente accadere che i nuclei consapevoli di non possedere le condizioni preferenziali di accesso evitino di presentare domanda. In tal modo, pur desiderando fruire del servizio, essi non ne manifestano la domanda, rientrando così, ai fini della presente analisi, tra i richiedenti potenziali da noi identificati coi bambini residenti.

Quantificare la quota di domanda potenziale non manifesta a causa delle restrizioni dell'offerta è molto difficile: sarebbero necessarie indagini campionarie, analogamente a ciò che fa l'Istat per far emergere la quota di inoccupazione dovuta a carenza di domanda di lavoro (c.d. fenomeno del "lavoratore scoraggiato").

Facendo un esercizio puramente ipotetico, si potrebbe stimare tale domanda potenziale sottraendo dal totale di bambini residenti non coperti dal servizio pubblico, pari a circa 61.400 bambini, un numero di posti disponibili nel settore privato "virtualmente" stimato uguale a quello pubblico, e dunque a circa 8.000 posti: la domanda residua si ridurrebbe così a circa 53.400. Inoltre, l'offerta deve dimensionarsi sulla reale frequenza dei bambini nei nidi: ipotizzando un tasso medio di "assenza" pari al 20%, la domanda ipotetica scenderebbe intorno ai 42.700 bambini. Infine, si deve tenere conto della quota di famiglie che preferiscono comunque tenere a casa i propri bambini a prescindere dalla quantità e qualità di "servizio nidi" complessivamente disponibile: tale quota, decrescente all'aumentare dell'età del bambino, potrebbe consistere in media con il 30% del totale.

Alla fine dell'esercizio, si calcola che 28-29 mila bambini (40-42% del totale) potrebbero voler usufruire del servizio se le rispettive famiglie pensassero di avere una possibilità di esservi ammesse. Questa cifra, evidentemente del tutto ipotetica, è comunque varie volte maggiore rispetto alla "domanda effettiva" ufficialmente insoddisfatta, rappresentata dai 6.168 bambini in lista di attesa (quasi il 9% del totale).

3.4 Analisi delle caratteristiche della domanda

3.4.1 Caratteristiche socio-demografiche

3.4.1.1 Comune di residenza

La distribuzione delle domande per comune di residenza del richiedente, sinteticamente riportata nella Tabella 4 seguente, mostra l'assoluta prevalenza di cittadini (italiani o stranieri) residenti a Roma: questi costituiscono il 99,6% dei richiedenti che hanno fornito tale indicazione¹⁶.

¹⁶ 810 richiedenti, pari al 7,4% del totale, non hanno presentato dichiarazione Isee e quindi non hanno indicato il comune di residenza; si consideri, tuttavia, che la residenza a Roma del bambino è un requisito essenziale per la fornitura del servizio.

Tabella 4 – Riepilogo delle domande per comune di residenza del richiedente

Domande	Numero	Quota %
Totale domande	10.942	100,0%
di cui: – prive di allegato ISEE	810	7,4%
– con allegato ISEE	10.132	92,6%
di cui: <i>presentate da cittadini residenti a Roma</i>	10.089	99,6%
<i>presentate da cittadini residenti in altri comuni</i> (in tutto sono presenti 37 comuni)	43	0,4%

3.4.1.2 Area geografica di provenienza

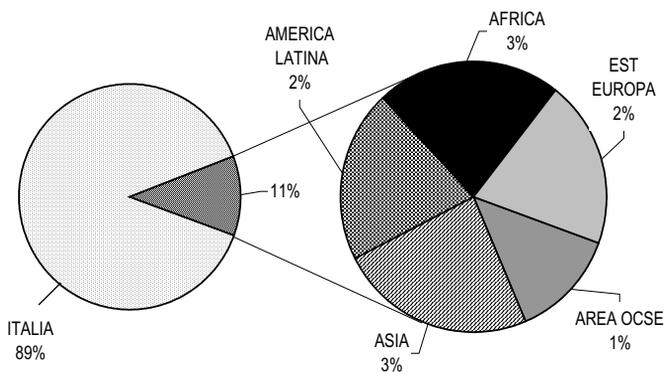
Un'analisi delle domande pervenute per cittadinanza del richiedente evidenzia anzitutto che – tra le domande corredate di allegato Isee – quasi 9 su 10 provengono da cittadini italiani (Tabella 5). Le rimanenti sono state presentate da cittadini di ben 86 paesi diversi; per illustrarne la composizione geografica li abbiamo aggregati in 5 aree di provenienza, oltre ovviamente all'Italia: 1) Area Ocse, che riunisce tutti i paesi occidentali (Europa, Svizzera inclusa; Nord-America; Australia e Giappone); 2) Asia, che comprende il medio oriente ma esclude il Giappone; 3) America Latina, inclusi Messico e paesi centroamericani e caraibici; 4) Africa (comprese isole e Repubblica Sud Africana); 5) Est-Europa, che racchiude i paesi dell'Europa orientale, quelli balcanici (esclusa Grecia), e le repubbliche ex-sovietiche non asiatiche (inclusa Russia).

Tabella 5 – Riepilogo delle domande per cittadinanza del richiedente

Domande	Numero	Quota %
Totale domande	10.942	100,0%
di cui: – prive di allegato ISEE	810	7,4%
– con allegato ISEE	10.132	92,6%
di cui: <i>presentate da cittadini italiani</i>	8.985	88,7%
<i>presentate da cittadini di altri paesi</i> (in tutto sono presenti 86 paesi, oltre all'Italia)	1.147	11,3%

La distribuzione delle domande provenienti da cittadini stranieri aggregate in queste 5 aree geografiche è illustrata dalla Figura 3

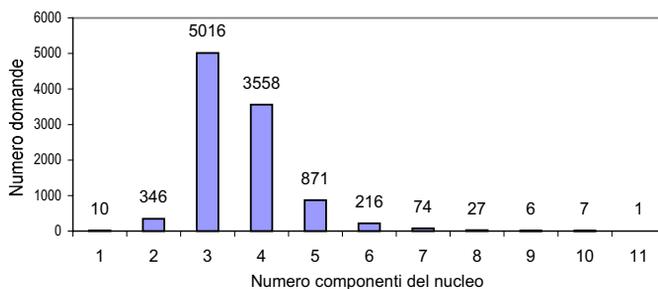
Figura 3 – Domande per area geografica di provenienza del richiedente



3.4.1.3 Dimensione del nucleo familiare

Nella Figura 4 seguente si può osservare la distribuzione delle domande pervenute al Comune per dimensione del nucleo familiare, misurata dal numero di componenti dichiarato sul modulo Isee.

Pertanto, il numero totale di riferimento è dato dalle 10.132 domande corredate di dichiarazione Isee. Circa la metà di esse proviene da nuclei con 3 componenti (tipicamente una coppia con un figlio), mentre un ulteriore 35% da nuclei con 4 componenti. Non molto numerosi i casi estremi: alle sole 10 domande provenienti da nuclei monocomponente (evidentemente composte da bimbi in età da nido orfani di genitori e privi di famiglia di adozione) fanno riscontro, all'estremo opposto, 14 domande presentate da nuclei con più di 8 componenti.

Figura 4 – Numero domande per dimensione del nucleo familiare

Confrontando la dimensione media dei nuclei familiari, desunti dalle 10.132 domande con dichiarazione Isee presentate nell'anno 2000, con quella ricavabile dalle 14.037 domande del 1999, si nota che, in generale, si è registrato un lieve aumento (+0,56%) della **dimensione media dei nuclei, passata da 3,52 a 3,60 componenti**.

3.4.1.4 Nuclei familiari con portatori di handicap

Un'altra caratteristica interessante da esaminare è la presenza di portatori di handicap nei nuclei familiari: vi sono 229 nuclei con un portatore di handicap, mentre le famiglie con più di un disabile sono 12. Il numero totale di portatori di handicap presenti nei nuclei dei richiedenti è pertanto pari a 261. Si noti che la definizione di portatore di handicap accolta nella domanda – che dà diritto ad una maggiorazione di 0,5 punti nella scala di equivalenza – è la “presenza di handicap o disabilità pari o superiore al 66%”.

3.4.2 Caratteristiche economiche della domanda

3.4.2.1 Condizione professionale del nucleo familiare

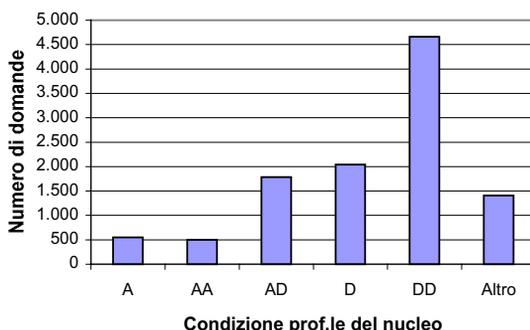
Abbiamo effettuato un'analisi delle domande pervenute, del reddito e delle altre condizioni economiche differenziando i nuclei familiari che le hanno presentate rispetto alla condizione professionale dei genitori (o altri componenti adulti conviventi), che è stata raggruppata nelle sei categorie seguenti:

- 'Altro' racchiude tutti i casi di nuclei con componenti adulti non lavoratori, oppure con un componente non lavoratore ed un altro lavoratore “non regolare”, ovvero dichiaratosi ‘casalinga/o’, ‘praticante’, ‘borsista’,

'tirocinante'; infine, comprende il caso in cui entrambi i componenti rientrano in quest'ultima categoria.

- 'A' = nuclei con un solo genitore lavoratore autonomo, oppure con un componente lavoratore autonomo e un altro componente rientrante nella categoria 'Altro'.
- 'D' = nuclei con un solo genitore lavoratore dipendente, oppure con un componente lavoratore dipendente e un altro componente rientrante nella categoria 'Altro'.
- 'AA' = nuclei con entrambi i genitori (o componenti adulti) lavoratori autonomi.
- 'DD' = nuclei con entrambi i genitori (o componenti adulti) lavoratori dipendenti.
- 'AD' = nuclei con un componente adulto lavoratore autonomo e l'altro lavoratore dipendente.

Figura 5 – Numero di domande per condizione prof.le del nucleo



Come emerge dalla Figura 5, e dall'analoga Tabella 6, la tipologia di nucleo familiare relativamente più diffusa, rispetto alla condizione professionale dei genitori, è quella 'DD' (famiglie con due lavoratori dipendenti) con 4.660 casi. Seguono per numerosità (2.040) i nuclei con un solo lavoratore dipendente, si tratti di famiglie monoparentali o nuclei con un genitore non occupato o nell'altra condizione professionale sopra definita come "non regolare". Dall'insieme di queste due categorie, accomunate dalla presenza di solo lavoro dipendente, proviene dunque il 61% delle domande. Vi sono poi 1.787

domande provenienti da nuclei con un lavoratore dipendente e l'altro autonomo (oltre il 16% del totale), 1.407 casi di nuclei privi di lavoro regolare, con entrambi i componenti classificati nella categoria 'Altro' (13%), ed infine circa 500 domande presentate da ognuna delle due categorie residue, corrispondenti alle famiglie con due lavoratori autonomi e a quelle con un solo lavoratore autonomo ('AA' e 'A', circa il 5% ciascuna). Congiuntamente considerate, le famiglie sostenute soltanto da lavoro autonomo rappresentano meno del 10% del totale di domande presentate.

Tabella 6 – Numero di domande per condizione prof.le del nucleo

Professione nucleo	Domande	Freq.%
A	548	5,0%
AA	500	4,6%
AD	1.787	16,3%
Altro	1.407	12,9%
D	2.040	18,6%
DD	4.660	42,6%
Totale	10.942	100,0%

3.4.2.2 Distribuzione dei redditi dei richiedenti

Come si vede dalla Figura 6, le 10.942 domande pervenute hanno una distribuzione piuttosto omogenea tra le classi di reddito annuo nelle quali sono state classificate¹⁷.

Si notano anzitutto le 1.428 domande prive di dati sul reddito: oltre agli 810 casi di mancata presentazione dell'allegato Isee, per altri 618 non è stata registrata alcuna informazione sul reddito, pur in presenza di un allegato Isee compilato e validato. Si contano, inoltre, 38 casi di reddito dichiarato pari a zero. Nel complesso, quindi, fatte salve le 810 domande prive di dati economici, ben 656 utenti non hanno dichiarato il reddito o lo hanno dichiarato nullo. Il reddito medio, calcolato sulle 9.514 risposte valide, è pari a circa 54,5 milioni.

Analizzando le frequenze cumulate delle domande al crescere della classe di reddito, raffigurate nella curva della Figura 7 si nota come il primo 13,1% delle

¹⁷ In tutte le sezioni seguenti nelle quali vengono svolte elaborazioni sul reddito, questo è diviso in classi omogenee crescenti di 10 milioni per volta, ad eccezione delle domande prive di alcun dato ('Vuote'), di quelle con reddito dichiarato nullo (=0) e delle due classi finali della distribuzione ("da 100 a 150 milioni" e "oltre i 150"). Per comodità espositiva, spesso tali classi verranno accorpate. Inoltre in alcuni grafici e tabelle si troverà l'indicazione con parentesi tonda e quadra: la tonda indica che il valore estremo è escluso dalla classe, la quadra che vi è compreso. Ad es., (10-20] significa la classe dei redditi compresi tra 10,001 e 20 milioni di lire. Il reddito di riferimento è sempre quello "complessivo a fini Irpef" del nucleo familiare, relativo al 1999: esso comprende pertanto redditi da lavoro e non, ed è al lordo delle detrazioni utili ai fini del calcolo dell'Isee.

domande non indichi il reddito, mentre aggiungendovi quelle con reddito nullo si arriva fino al 13,4%.

Figura 6 – Domande per classe di reddito

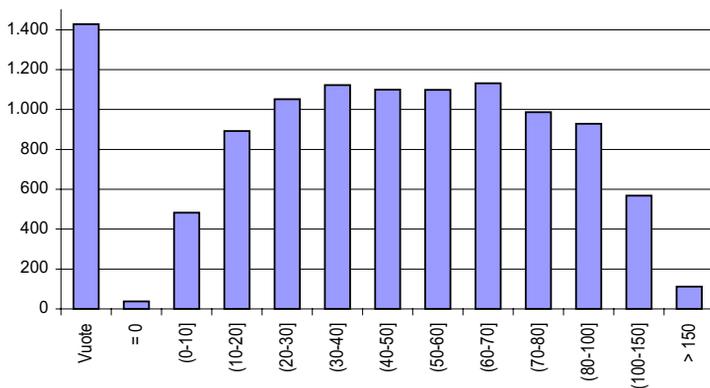
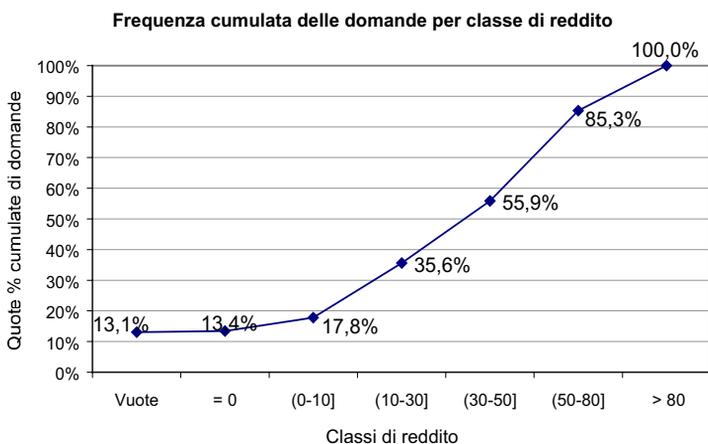


Figura 7 – Frequenza cumulata delle domande per classe di reddito



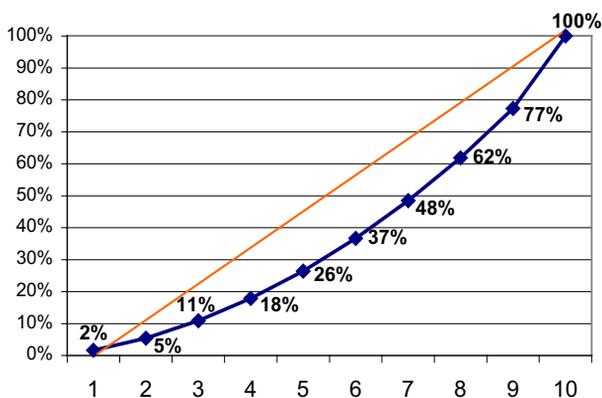
Concentrando l'attenzione solo sulle domande con redditi dichiarati maggiori di zero (ad esclusione, quindi del primo 13,4%), fino a 10 milioni annui si contano 483 casi, pari al 4,4% delle domande totali (17,8 – 13,4%), fino a 30 milioni 2.427 casi (compresi i primi 483), pari al 22,2% del totale, fino a 50 milioni 4.650 casi (42,5%), mentre 7.868 casi (71,9%) dichiarano un reddito fino a 80 milioni, e 1.608, infine, ne dichiarano uno superiore a 80 milioni (14,7%), portando così il totale delle domande con redditi dichiarati non nulli al numero di 9.476 (86,6% del totale presentato).

Altrettanto interessante per la ricostruzione delle caratteristiche socio-economiche della popolazione di richiedenti è l'analisi della concentrazione del reddito, basata sui redditi dichiarati dai nuclei familiari che hanno presentato domande comprensive di dichiarazione Isee (10.132 domande).

La "curva di Lorenz" (Figura 8) illustra graficamente la concentrazione del reddito esistente tra i nuclei richiedenti l'iscrizione ai nidi.

Al primo decile della distribuzione (corrispondente al 10% più "povero" della popolazione di richiedenti) va un reddito poco superiore a zero, a causa delle numerose domande con reddito nullo. Con il secondo decile si raggiunge una quota del reddito totale inferiore al 10 %, e così via; si nota quindi che alla metà più svantaggiata dei nuclei familiari appartiene circa un terzo del reddito complessivo. All'estremo finale, gli ultimi due decili della popolazione (pari al 20% più "ricco") guadagnano circa due quinti del reddito totale (oltre il 38%).

Figura 8 – Curva di concentrazione del reddito (c.d. curva di Lorenz)



Un'idea "visiva" del livello di concentrazione del reddito proviene dal confronto tra la curva di Lorenz, raffigurata con una linea spezzata di colore scuro, e la linea retta diagonale che unisce i due estremi della distribuzione: quanto più le due linee sono distanti, o meglio, quanto maggiore è l'area tra esse compresa, tanto più elevata la concentrazione del reddito, cioè più sperequata la sua distribuzione; una situazione di reddito equamente distribuito sarebbe rappresentata da una curva di Lorenz perfettamente coincidente con la diagonale.

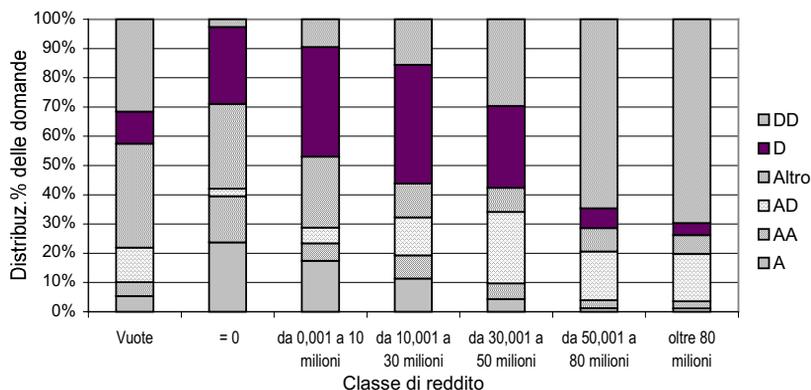
3.4.2.3 Distribuzione del reddito per condizione professionale del nucleo

La Figura 9 mostra la distribuzione percentuale delle domande, secondo le categorie di nuclei familiari appena definite rispetto alla condizione professionale, in ciascuna classe di reddito.

La categoria 'Altro', comprendente i nuclei più svantaggiati in termini lavorativi, e quindi di reddito, concentra le sue domande tra le classi di reddito più basse. Anche i nuclei con un solo lavoratore dipendente si collocano nelle classi medio-basse della distribuzione del reddito, scomparendo quasi dalla fascia oltre i 50 milioni.

La colonna delle domande prive di dati sul reddito (vuote) ha una composizione a sé stante, statisticamente non confrontabile con quella delle altre. Come si vede, invece, al crescere della classe di reddito dichiarato si passa da una prevalenza di lavori autonomi ad una maggioranza di dipendenti, che diviene schiacciante a partire dai 50 milioni annui. Questo dipende sia dalla maggiore numerosità assoluta dei nuclei tipo 'D' e 'DD' rispetto a quelli con uno o più autonomi, sia dalla minor frequenza con la quale questi ultimi tipi di nucleo dichiarano redditi medio-alti.

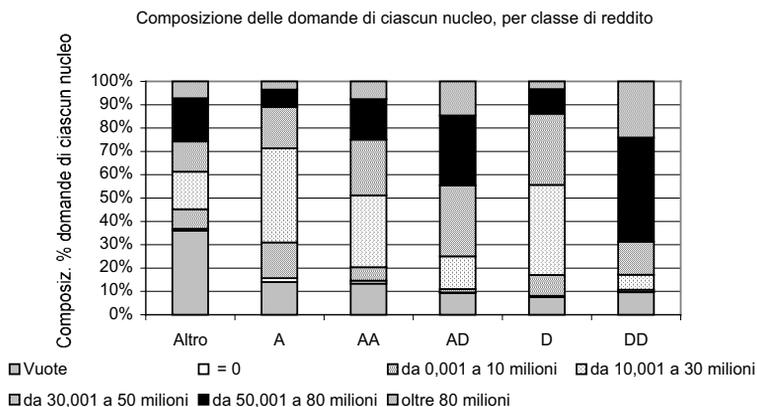
Figura 9 – Distribuzione delle domande per condizione prof.le del nucleo e classe di reddito



Ciò emerge ancor più chiaramente nella successiva Figura 10, la quale evidenzia lo stesso fenomeno da una diversa angolatura: le barre dell'istogramma mostrano la composizione delle domande presentate da ciascun nucleo, per classe di reddito di appartenenza.

Si nota così che tra i nuclei di tipo 'A' oltre il 70% non supera i 30 milioni di reddito annuo, e che lo stesso vale per oltre la metà dei nuclei 'AA' (con due lavoratori autonomi), mentre, all'estremo opposto, circa l'83% dei nuclei con due lavoratori dipendenti dichiara un reddito annuo superiore a 30 milioni, e quasi il 70% superiore a 50 milioni. Più equidistribuita, infine, la composizione dei nuclei 'D' e 'AD' per classe di reddito.

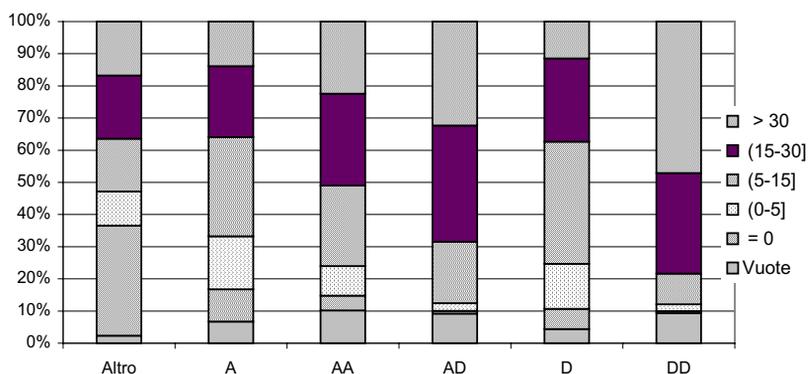
Figura 10 – Composizione delle domande di ciascun nucleo, per classe di reddito



3.4.2.4 Scaglioni di Isee per condizione professionale del nucleo

L'analisi testé effettuata per la distribuzione delle domande per condizione professionale del nucleo familiare richiedente e classe di reddito, viene qui replicata con gli scaglioni Isee al posto delle classi di reddito. I risultati che emergono sono sostanzialmente analoghi, salvo che per le domande "Vuote", che qui sono 810 mentre per il reddito sono 1.428 e distribuite molto diversamente.

Figura 11 – Composizione delle domande di ciascun nucleo, per scaglione di Isee



La distribuzione delle domande all'interno dei nuclei, definiti come in precedenza, per gli scaglioni Isee (aggregati in 6 classi) è evidenziata nella Figura 11. Si nota come gli scaglioni inferiori di Isee perdano di importanza passando da nuclei familiari in condizione professionale precaria, a quelli con lavoratori autonomi, fino a quelli con due dipendenti. La penultima barra rappresenta i nuclei con un lavoratore dipendente e uno precario o inoccupato: la composizione per Isee riflette più quella dei nuclei analoghi con un autonomo e un precario/inoccupato, piuttosto che quella delle famiglie con due lavoratori dipendenti.

Andamento simmetrico hanno le domande relative agli scaglioni di Isee massimi (qui aggregati in un'unica classe superiore a 30 milioni) e anche quelle comprese negli scaglioni tra i 15 e i 30 milioni: si tratta di livelli di condizione economica equivalente medio-elevati, che riguardano proporzionalmente molti più nuclei tipo 'DD' che non 'AA'.

Questo può essere interpretato come un primo indicatore – benché indiretto – dei risultati dell'applicazione dell'Isee: rispetto all'analisi per classi di reddito e nucleo familiare, qui si vede come le famiglie con un solo lavoratore in posizione dipendente siano state collocate in scaglioni di Isee relativamente più bassi rispetto alle corrispondenti classi di reddito.

La Tabella 7 riporta la distribuzione completa delle domande in tutti gli scaglioni di Isee, che aumentano di 5 milioni per volta poiché in proporzione l'Isee cresce meno velocemente del reddito, per effetto delle detrazioni previste e della ponderazione con la scala di equivalenza. A tal proposito, si ricorda che la media aritmetica semplice dell'Isee, calcolata su tutte le 10.132 domande

valide (compresi i valori nulli), si aggira intorno ai 26,4 milioni di lire, laddove la media semplice del reddito era di 54,5 milioni.

Tabella 7 – Numero di domande per scaglione Isee e condizione professionale del nucleo familiare

		Condizione prof.le del nucleo familiare						Totale
		Altro	AA	AD	A	D	DD	
Scaglioni Isee (milioni di lire)	Vuote	33	51	164	37	90	435	810
	= 0	481	23	15	55	128	31	733
	(0-5]	150	46	44	90	285	99	714
	(5-10]	136	59	125	102	417	185	1.024
	(10-15]	95	66	216	67	358	260	1.062
	(15-20]	90	51	235	59	255	380	1.070
	(20-25]	88	52	214	34	165	501	1.054
	(25-30]	98	40	196	28	108	573	1.043
	(30-35]	68	26	130	21	80	543	868
	(35-40]	62	25	116	12	47	411	673
	(40-45]	37	14	89	12	29	320	501
	(45-50]	21	7	61	7	19	233	348
	> 50	48	40	182	24	59	689	1.042
	Totale	1.407	500	1.787	548	2.040	4.660	10.942

3.4.2.5 Scaglioni di Isee per classe di reddito

Come si può osservare in Tabella 8, vi è una certa corrispondenza tra classi di reddito e scaglioni di Isee. Lungo la diagonale della tabella si trovano le celle nelle quali ad ogni classe di reddito corrisponde analoga classe di Isee. Per convenzione, consideriamo analoghe classi di reddito che aumentano di 10 milioni per volta e scaglioni di Isee che invece hanno incrementi di 5 milioni per volta. I valori contenuti nelle celle indicano il numero di domande contemporaneamente presenti nella classe di reddito e nello scaglione Isee corrispondenti: ad es., 33 domande hanno riportato reddito nullo e Isee nullo; 4 domande hanno invece reddito nullo ma Isee positivo, inferiore o uguale a 5 milioni; viceversa, 118 domande appartengono allo scaglione di Isee nullo pur avendo reddito positivo ma entro i 10 milioni (compresi); e così via.

Tabella 8 – Numero di domande per scaglione Isee e classe di reddito

		Classi di reddito (milioni di lire)												Vuote	Totale	
		= 0	(0-10]	(10-20]	(20-30]	(30-40]	(40-50]	(50-60]	(60-70]	(70-80]	(80-100]	(100-150]	> 150			
Scaglioni Isee (milioni di lire)	= 0	33	118	9											573	
	(0-5]	4	297	334	53										26	714
	(5-10]		37	394	457	124	3								9	1.024
	(10-15]			9	69	351	434	162	26	3	4				4	1.062
	(15-20]	1	10	34	88	317	373	196	43	4	2				2	1.070
	(20-25]		7	28	42	116	247	320	212	59	22				1	1.054
	(25-30]		2	8	29	52	147	255	317	168	61	2			2	1.043
	(30-35]			1	8	15	33	72	128	222	269	103	16		1	868
	(35-40]					6	22	37	72	159	169	168	40			673
	(40-45]			1	2	4	10	22	34	79	137	166	46			501
	(45-50]				2	1	3	14	24	43	69	128	64			348
	> 50			1	4	6	12	23	44	54	108	278	400	112		1.042
	Vuote														810	810
	Totale	38	483	892	1.052	1.123	1.100	1.099	1.132	987	928	568	112	1.428	10.942	

Come si nota nella tabella, la parte al di sopra della diagonale presenta molte celle vuote: per costruzione, infatti, l'indicatore della situazione economica equivalente cresce al crescere del reddito e, malgrado non vari in proporzione esatta, non può riportare valori troppo inferiori a quelli della classe di reddito corrispondente. Non è però vero il contrario: anche con redditi bassi si possono avere valori alti dell'Isee, a causa dell'influenza del patrimonio familiare. Come emerge dalla tabella, però, ciò accade tanto meno frequentemente quanto più ci si allontana dalla diagonale (andando dal centro all'angolo inferiore sinistro), ovvero tanto più l'Isee si discosta dalla classe di reddito "analoga".

3.4.2.6 Scaglioni di Isee per classi di patrimonio mobiliare

Incrocando la frequenza delle domande pervenute per le due variabili "Isee" e "Patrimonio mobiliare" si ottengono i dati riportati nella Tabella 9. Come già osservato nella Tabella 8, le domande si collocano nella metà sottostante alla diagonale principale, con pochi casi al di sopra. Anche in questo caso il motivo è che l'Isee dipende in misura diretta dal patrimonio, come già dal reddito, ma in proporzione molto inferiore, a causa sia della quota del 20% di partecipazione del patrimonio all'Isee, sia della franchigia di 30 milioni al di sotto della quale il patrimonio *mobiliare* non rileva¹⁸.

Un risultato importante da segnalare è che solo il 31,3% dei richiedenti dichiara di possedere un patrimonio mobiliare, mentre il 61,3% dichiara di non averne alcuno (oltre al solito 7,4% di domande prive di dati in proposito); in realtà, quindi, solo il 9,3% dichiara un patrimonio mobiliare superiore a 30

¹⁸ Anche per il patrimonio mobiliare sono state create classi crescenti di 10 milioni di ampiezza, tranne la prima (patrimonio nullo), la penultima (compreso tra 100 milioni + una lira e 150 milioni) e l'ultima (superiore a 150 milioni).

milioni, rilevante per l'Isee, mentre il 22% si colloca nella fascia (0-30], esclusa dal calcolo dell'Isee.

Tabella 9 – Numero di domande per scaglione Isee e classe di patrimonio mobiliare

	Classi di patrimonio mobiliare (milioni di lire)													Vuote	Totale	
	0	(0-10]	(10-20]	(20-30]	(30-40]	(40-50]	(50-60]	(60-70]	(70-80]	(80-90]	(90-100]	(100-150]	> 150			
= 0	707	21	5													733
(0-5]	660	29	17	6	1	1										714
(5-10]	866	90	37	15	9	2	1	3	1							1.024
(10-15]	857	96	64	19	13	4	5	1	2		1					1.062
(15-20]	764	137	92	36	19	13	3	2	2	2						1.070
(20-25]	699	157	98	40	20	12	8	6	6	4	2		2			1.054
(25-30]	654	134	107	45	23	26	24	6	6	2	4	9	3			1.043
(30-35]	480	147	81	47	31	18	10	12	10	7	6	12	7			868
(35-40]	329	114	78	34	26	23	13	6	12	6	9	18	5			673
(40-45]	223	83	69	40	20	17	5	7	3	5	8	8	13			501
(45-50]	146	68	38	25	20	8	7	2	7	4	4	12	7			348
> 50	320	149	125	71	50	35	30	46	20	19	16	64	97			1.042
Vuote															810	810
Totale	6.705	1.225	811	378	232	159	106	91	69	49	50	123	134	810	10.942	
% su Tot	61,3%	11,2%	7,4%	3,5%	2,1%	1,5%	1,0%	0,8%	0,6%	0,4%	0,5%	1,1%	1,2%	7,4%	100,0%	

3.4.2.7 Scaglioni di Isee per classi di patrimonio immobiliare

Nelle due tabelle seguenti si incrociano gli scaglioni dell'Isee con le classi di patrimonio mobiliare, definite per incrementi di 50 milioni di lire¹⁹. Come risulta dalla Tabella 10, ben 5.397 domande sono risultate prive di dati sul patrimonio immobiliare. Di queste, 810 sono quelle prive di allegato Isee. Delle restanti 4.588 – corredate di allegato Isee ma prive di dati sugli immobili – se ne contano 2.660 nelle quali gli utenti hanno dichiarato di abitare in locazione. Ne rimangono perciò 1.927 che non dichiarano alcun patrimonio immobiliare, pur non abitando in locazione. Si tratta probabilmente di nuclei familiari che risiedono in comodato gratuito, o che non hanno regolari contratti di affitto (benché non richiesti formalmente nella dichiarazione Isee, che è un'autocertificazione).

Oppure, possono esservi utenti che hanno intenzionalmente omesso di dichiarare il proprio patrimonio immobiliare.

¹⁹ Per la precisione, vi sono 8 classi di patrimonio immobiliare, ampie 50 milioni, fino a quota 400; vi sono altre cinque classi, comprendenti (a) le domande risultate prive di indicazione del patrimonio immobiliare (vuote), (b) i valori nulli, (c) quelli compresi tra 400 e 500 milioni, (d) tra 500 e 750, e, infine (e), i patrimoni maggiori di 750 milioni.

Osservando la Tabella 10, si nota che la maggior parte delle domande con patrimonio immobiliare maggiore di zero si concentra nella fascia tra i 100 e i 200 milioni. Oltre i 400 milioni si trova solo circa il 5% dei nuclei familiari richiedenti. A prescindere dalla colonna delle domande vuote, le domande si affollano nelle caselle centrali della tabella, lungo la diagonale. L'unica colonna con andamento "anomalo" è quella della classe patrimoniale (0-50], per la quale le maggiori frequenze di domande si hanno per scaglioni Isee medi e medio-alti, pur in presenza di patrimoni immobiliari bassissimi.

Tabella 10 – Numero di domande per scaglione Isee e classe di patrimonio immobiliare

		Classi di patrimonio immobiliare (milioni di lire)													Totale		
		Vuote	= 0	(0-50]	(50-100]	(100-150]	(150-200]	(200-250]	(250-300]	(300-350]	(350-400]	(400-500]	(500-750]	> 750			
Scaglioni Isee (milioni di lire)	Vuote	810															810
	= 0	710		6	12	5											733
	(0-5]	627		27	13	33	13	1									714
	(5-10]	842		48	47	51	28	7		1							1.024
	(10-15]	731		72	73	96	64	21	3	2							1.062
	(15-20]	549		84	101	163	102	43	17	9	2						1.070
	(20-25]	437		101	77	159	155	81	22	11	10	1					1.054
	(25-30]	312		85	102	177	204	90	40	17	9	7					1.043
	(30-35]	168		53	70	132	188	146	53	39	11	6	2				868
	(35-40]	94		29	28	84	174	108	87	36	21	10	2				673
	(40-45]	36		15	23	52	101	106	72	46	23	19	7	1			501
	(45-50]	21		15	11	22	59	61	60	32	32	28	7				348
	> 50	60		18	13	57	84	106	129	113	121	138	134	69			1.042
Totale	5.397	0	553	570	1.031	1.172	770	483	306	229	209	152	70			10.942	
% su Tot	49,3%	0,0%	5,1%	5,2%	9,4%	10,7%	7,0%	4,4%	2,8%	2,1%	1,9%	1,4%	0,6%			100,0%	

Questa distribuzione incrociata delle domande per Isee e patrimonio immobiliare è mostrata anche nella Figura 12 seguente, dove le classi patrimoniali e gli scaglioni Isee sono stati aggregati in gruppi più ristretti, per agevolare la lettura. La successiva Figura 13 riporta separatamente l'articolazione, per scaglione di Isee, delle domande il cui patrimonio immobiliare è risultato "vuoto" (dichiarato nullo o non dichiarato).

Figura 12 – Domande per scaglione Isee e classe di patrimonio immobiliare

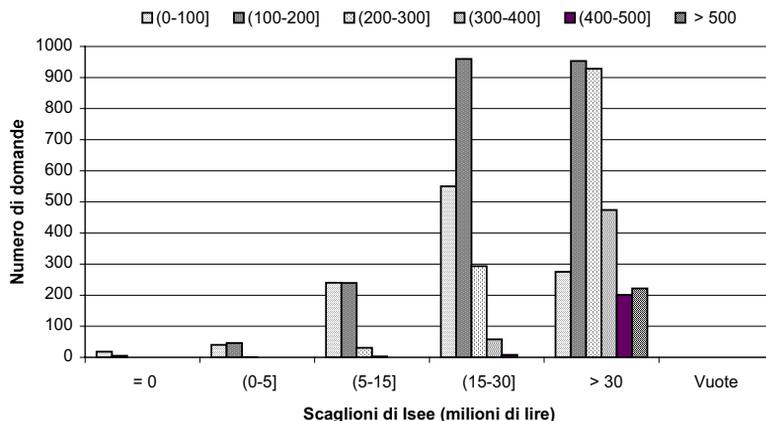
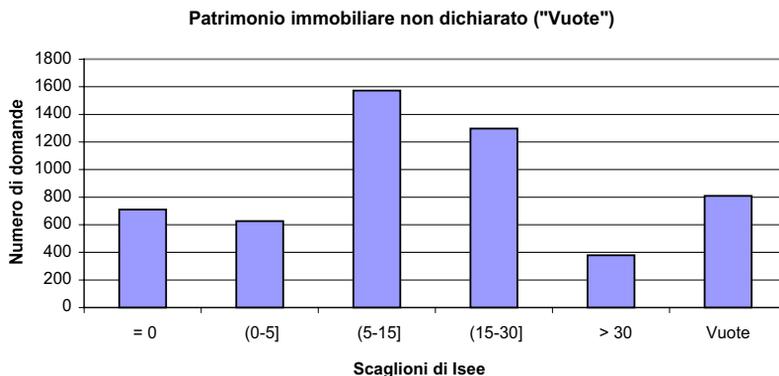


Figura 13 – Domande per scaglione Isee e patrimonio immobiliare “vuoto”

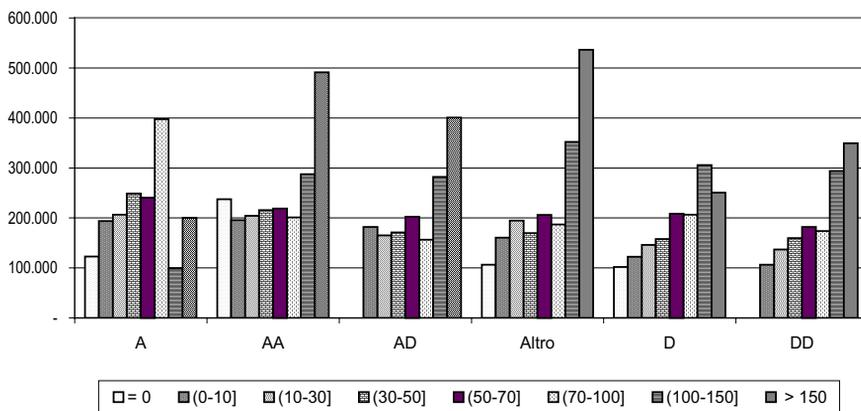


3.4.2.8 Patrimonio immobiliare medio per classi di reddito e condizione professionale

In questo paragrafo si effettua un'ulteriore verifica della consistenza dei patrimoni immobiliari al variare del reddito e della condizione lavorativa dei nuclei richiedenti. Si vuole verificare una delle ipotesi sottostanti all'Isee, ovvero che il patrimonio (almeno nella sua componente immobiliare) non sia equamente distribuito per tipi di nucleo familiare (definiti secondo la

professione) né in proporzione esatta al reddito dichiarato. Per vagliare la plausibilità di questa assunzione, abbiamo costruito una tavola che incrocia le classi di reddito e i tipi di nucleo, e calcolato i valori medi del patrimonio immobiliare in ciascun incrocio. Il risultato è sintetizzato nella Figura 14 seguente. Le barre più lunghe dell'istogramma, per ciascun tipo di nucleo, non devono trarre in inganno: sono valori medi calcolati su un esiguo numero di domande (meno di 10). Ciò che preme sottolineare, invece, è la "forma complessiva" del grafico per ciascun tipo di nucleo: solo per i lavoratori dipendenti (singoli o in coppia) emerge una chiara forma "a scala", dovuta alla correlazione tra patrimonio immobiliare (lunghezza delle barre) e reddito (barre da sin. a destra); per gli altri tipi di nucleo questa correlazione è assai meno visibile. Questa può essere addotta come ulteriore ragione per l'introduzione dell'Isee, per la capacità di questo indicatore di considerare indipendentemente entrambe le variabili, anziché basarsi su una sola confidando nell'ipotesi di loro stretta correlazione (ipotesi qui rivelatasi a volte erronea).

Figura 14 – Patrimonio immobiliare medio per classe di reddito e condizione prof.le del nucleo

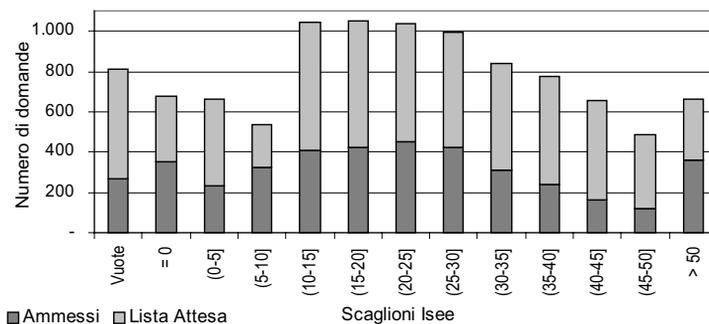


3.5 Caratteristiche economiche delle famiglie dei bambini ammessi

3.5.1 Ammessi per scaglione di Isee

La distribuzione delle domande ammesse a nuova iscrizione ai nidi e di quelle in lista di attesa secondo lo scaglione di Isee corrispondente è mostrata nella Figura 15. L'altezza complessiva delle barre riflette la distribuzione delle domande per scaglione Isee, già discussa più sopra. La novità è data qui dalla suddivisione di ciascuna barra in due aree: la prima, alla base di ciascuna barra (colore scuro), segnala le domande ammesse a fruire del nido; la seconda (colore chiaro) rappresenta invece quelle collocate in lista di attesa.

Figura 15 – Domande Ammesse e in Lista di attesa per scaglione di Isee



Il primo dato interessante è la consistente presenza di domande ammesse pur non avendo presentato dichiarazione Isee (in tutto 266 su 810, prima barra a sinistra): questo deriva dalla priorità che nella determinazione dei criteri di accesso hanno le caratteristiche socio-demografiche del nucleo familiare rispetto alle condizioni economiche.

In secondo luogo, guardando da sinistra a destra in figura, si vede come la quota di domande ammesse sul totale scenda al crescere dello scaglione Isee, ma solo da un certo punto in poi: sembrerebbe esservi una soglia di Isee oltre la quale la condizione economica ha un'incidenza diretta (e crescente) sulla probabilità di esclusione delle domande (collocate in lista di attesa). Tale soglia sembra identificarsi con lo scaglione di Isee che va da 25,001 a 30 milioni, a partire dal quale la quota di ammessi ha andamento decrescente.

Nelle prime barre dell'istogramma, invece, per un Isee nullo o basso (fino a 10 milioni), l'andamento delle quote oscilla, per stabilizzarsi intorno al valor

medio (40% circa di ammessi sul totale) in corrispondenza degli scaglioni centrali dell'Isee (da 10 a 25 milioni), dove si osserva una simile ampiezza relativa delle due aree, solo lievemente crescente a favore degli ammessi.

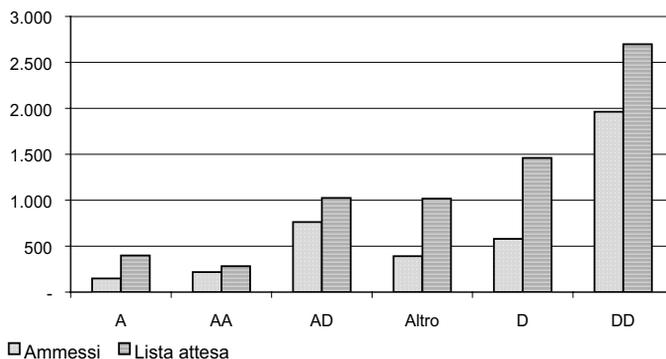
Infine l'ultima barra, che rappresenta le domande con Isee superiore ai 50 milioni, ha una composizione diversa da quelle immediatamente precedenti, probabilmente perché lo scaglione di Isee aperto verso l'alto ha raccolto soprattutto le domande di chi aveva una ragionevole aspettativa di entrare, possedendo le altre condizioni di priorità previste nei criteri di accesso, ed ha lasciato fuori dal sistema Isee i nuclei più facoltosi e/o meno bisognosi, ai quali sembrano invece riconducibili le domande prive di allegato Isee e quelle non presentate, scoraggiate a manifestarsi dalla selettività dei criteri e/o dall'introduzione dell'Isee.

3.5.2 Ammessi per tipo di nucleo familiare

Un ulteriore spunto di interesse che emerge dall'analisi delle domande ammesse e in lista di attesa è relativo alla loro distribuzione per tipo di nucleo familiare, definito come sopra (par.3.4.2.1).

La distribuzione completa delle domande ammesse per circoscrizione e tipo di nucleo, riportata nella parte B del capitolo, risulta simile ma non identica a quella del totale di domande presentate: il confronto tra queste due distribuzioni si deduce dalla Figura 16, dove la distribuzione degli ammessi per lavoro del nucleo si affianca a quella delle domande in lista di attesa.

I tipi di nucleo relativamente più "esclusi" dall'accesso al servizio nidi sono quelli appartenenti alla tipologia "D", a quella "Altro", alla "A" ed alla "DD". Viceversa, i nuclei tipo "AA" e "AD" mostrano un maggior equilibrio tra bambini ammessi e in attesa.

Figura 16 – Domande Ammesse e in Lista di attesa per tipo di nucleo familiare

3.5.3 Ammessi per classi di patrimonio

La Tabella 11 sottostante evidenzia la distribuzione, semplice e cumulata, degli ammessi per classe di patrimonio immobiliare: dichiarano valori positivi poco più della metà degli ammessi (50,9%); di questi, 3 su 5 si collocano al di sotto dei 200 milioni, mentre solo il 4% si trova sopra ai 400 mln.

Tabella 11 – Riepilogo degli ammessi per classe di patrimonio immobiliare (milioni di lire)

Patrimonio immobiliare	= 0	(0-50]	(50-100]	(100-150]	(150-200]	(200-250]	(250-300]	(300-350]	(350-400]	(400-500]	(500-750]	> 750	Vuote	Totale
Ammessi	0	208	210	372	457	292	170	114	85	84	48	30	1.994	4.064
Freq. %	0,0	5,1	5,2	9,2	11,2	7,2	4,2	2,8	2,1	2,1	1,2	0,7	49,1	100,0
Cumulate	0,0	5,1	10,3	19,4	30,7	37,9	42,1	44,9	46,9	49,0	50,2	50,9	100,0	

3.6 Frequenze per scelta di giorno e orario

Presentando domanda di ammissione al servizio, gli utenti hanno indicato anche l'orario preferito, scegliendo tra le diverse fasce quotidiane previste e chiedendo o meno di fruire del servizio il sabato. Quest'ultima possibilità, tuttavia, non è sempre attivata nei nidi comunali. Normalmente, le circoscrizioni assicurano l'apertura al sabato di almeno un nido; talvolta ve ne è più di uno,

talvolta nessuno²⁰. Pertanto, non è sempre corretto dedurre un'assenza di domanda per il sabato dalla carenza di scelte in tal senso indicate sui moduli di domanda: la quantità "storica" di servizio offerto potrebbe essere considerata come un ostacolo inamovibile anziché come un vincolo strutturale da rimuovere adeguando le modalità di erogazione del servizio alle preferenze dell'utenza.

Le tariffe attribuite a ciascuna domanda variano in ragione dell'Isee e delle combinazioni di giorno e orario (g & o) prescelte dagli utenti: a parità di Isee, la fascia g & o fa variare la tariffa anche del 35%. In Tabella 12 sono riportate le frequenze degli ammessi, per scelta di orario²¹, e le tariffe medie minime e massime assegnate per ciascuna fascia prescelta. Raggruppando questo dato per ciascuna fascia g & o, e moltiplicando la tariffa media per la frequenza, si ottiene il gettito mensile riconducibile a ciascuna fascia (penultima colonna in tab.), con la relativa incidenza percentuale sul totale (ultima colonna).

Ovviamente, l'incidenza delle fasce g & o sul gettito totale rispecchia grosso modo la distribuzione delle frequenze degli ammessi per fascia, con ritocchi verso l'alto per le fasce g & o più costose.

²⁰ Questa ridotta disponibilità è nota agli utenti; altrimenti viene fatta loro presente dagli operatori circoscrizionali al momento dell'iscrizione.

²¹ Il numero totale degli ammessi, pari a 4.048, è di poco inferiore a quello risultante dalle precedenti analisi probabilmente perché la data di riferimento alla quale sono state effettuate le due estrazioni dal database è diversa di circa un mese: nella seconda estrazione, dalla quale sono tratti i dati utilizzati per queste tabelle sulle fasce orarie, erano già stati eliminati dal database i richiedenti non ammissibili, le cui domande erano irregolari (doppie, prive di requisiti, ecc.). Dato che la differenza tra le due estrazioni si limita a 18 casi, non abbiamo ritenuto necessario rivedere tutte le analisi precedenti, compiute sui dati estratti alla fine di agosto. Per lo stesso motivo, anche il gettito mensile totale (ammessi) è lievemente inferiore alla stima precedente.

Tabella 12 – Ammessi per fascia giornaliera & oraria prescelta, e relative tariffe

Fascia oraria			Ammessi	Frequen za%	Dati rilevati			Gettito	Gettito %
Giorno	Feriale	Sabato			Tariffa assegnata				
					Media	Min	Max		
Feriale	8-13		17	0,4%	121.324	28.000	350.000	2.062.500	0,3%
Feriale	8-14,30		1.332	32,9%	187.393	37.450	728.000	249.607.900	30,8%
Feriale	7-14,30		185	4,6%	176.003	43.050	473.000	32.560.600	4,0%
Feriale	8-16,30		1.441	35,6%	207.315	40.000	728.000	298.740.450	36,9%
Feriale	7-16,30		340	8,4%	210.594	52.500	700.000	71.602.050	8,8%
Feriale	8-18		279	6,9%	226.526	37.450	700.000	63.200.650	7,8%
Feriale	7-18		141	3,5%	209.049	40.000	840.000	29.475.900	3,6%
Fer+Sab	8-13	8-14	-	0,0%	-	-	-	-	0,0%
Fer+Sab	8-14,30	8-14	75	1,9%	175.224	61.500	728.000	13.141.800	1,6%
Fer+Sab	7-14,30	8-14	7	0,2%	226.857	77.500	609.000	1.588.000	0,2%
Fer+Sab	8-14,30	7-14	21	0,5%	178.290	53.500	307.000	3.744.100	0,5%
Fer+Sab	8-16,30	8-14	112	2,8%	208.023	53.500	728.000	23.298.600	2,9%
Fer+Sab	7-16,30	8-14	22	0,5%	203.845	58.100	728.000	4.484.600	0,6%
Fer+Sab	8-16,30	7-14	26	0,6%	224.196	65.500	565.500	5.829.100	0,7%
Fer+Sab	8-18	8-14	29	0,7%	247.893	80.000	840.000	7.188.900	0,9%
Fer+Sab	7-18	8-14	5	0,1%	153.700	96.000	242.500	768.500	0,1%
Fer+Sab	8-18	7-14	16	0,4%	177.469	67.000	479.500	2.839.500	0,4%
Totale			4.048	100,0%	-	-	-	810.133.150	100,0%

Come si vede, la fascia più “redditizia” per il Comune è quella più scelta dagli utenti, ovvero l’orario 8-16,30 dal lunedì al venerdì; la seconda per gettito previsto è la fascia 8-14, sempre dal lunedì al venerdì. Da sole, queste due combinazioni di orario e giorni settimanali prescelti garantiscono i due terzi del gettito totale (67,7%), interessando il 68,5% dei bambini ammessi.

All’estremo opposto il sabato, richiesto dal 7,7% degli utenti, produce il 7,9% del gettito totale. La scelta dell’orario anticipato alle 7, effettuata dal 19,5% degli ammessi, assicura soltanto il 18,9% del gettito; l’orario prolungato alle 18, d’altro canto, dà al Comune il 12,8% del gettito totale pur riguardando l’11,6% degli ammessi.

3.7 Tariffe mensili medie e gettito previsto per il Comune

La tariffa media dovuta dagli oltre 4 mila bambini ammessi a nuova iscrizione è pari a 200.132 lire mensili. Questo valore varia però sensibilmente sia tra le circoscrizioni (per le quali si veda più avanti, parte B) sia in ragione della fascia giornaliera ed oraria di servizio per la quale è stata indicata la preferenza. Per quest’ultima variabile si rinvia all’analisi appena svolta nel par. 3.6. Non è disponibile, invece, il dato sulle tariffe dovute nel 1999.

Il risvolto della quantificazione e distribuzione delle tariffe dovute da ciascun utente ammesso è costituito dal gettito previsto per il Comune. Per ottenere una

stima attendibile del gettito complessivo occorre sommare al totale delle tariffe dovute dagli ammessi quelle che verranno assegnate ai nuclei familiari che hanno presentato domanda di riconferma nei nidi.

Poiché tali domande sono state presentate nel corso del mese di settembre, attualmente non è possibile conoscere l'esatta distribuzione delle tariffe assegnate a ciascun utente. Tuttavia, è presumibile che la composizione e la situazione economica dei nuclei familiari dei bambini riconfermati sia sostanzialmente analoga a quella dei nuovi ammessi: abbiamo perciò ipotizzato che ai riconfermati di ciascuna circoscrizione venga assegnata la tariffa media della circoscrizione. Grazie a questa ipotesi, è stato possibile stimare il gettito mensile complessivo, previsto a circa 1,622 miliardi di lire; moltiplicando questo gettito per un periodo di 10 mesi, si ottiene un gettito su base annua di circa 16,2 miliardi, mentre se si considera un servizio lungo 11 mesi il gettito diviene pari a 17,8 miliardi (Tabella 13)

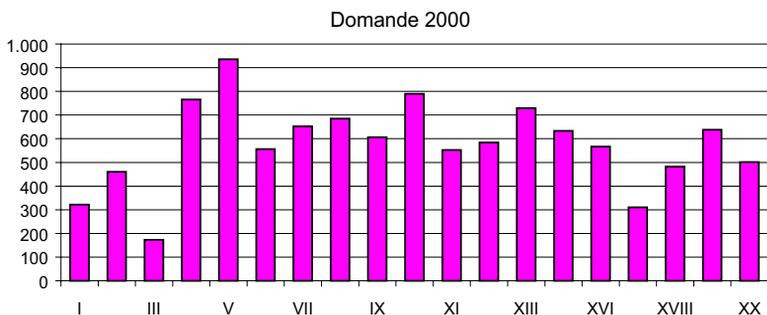
Tabella 13 – Riepilogo delle componenti di gettito stimato mensile ed annuale

Nuovi ingressi (domande ammesse)	4.064		
Riconferme	3.971		
Totale posti disponibili	8.035		
Gettito dai nuovi ingressi	818.085.800		
Gettito dai riconfermati stimato con la media per circoscrizione	804.428.393		
Gettito totale	1.622.514.193		
Mesi	10	10,5	11
Gettito annuale stimato (miliardi di lire)	16,225	17,036	17,848

PARTE B – ANALISI DEI DATI CIRCOSCRIZIONALI**3.8 Analisi sul complesso delle domande di nuova iscrizione ai nidi****3.8.1 Riepilogo domande pervenute, anno 2000**

La distribuzione delle domande secondo la circoscrizione nella quale sono state presentate rispecchia a grandi linee la diversa densità di popolazione, ovviamente insieme alla sua composizione anagrafica (diversa presenza di bambini in età da nido).

L'andamento delle domande presentate nei diversi settori "geografici" della città può essere interpretato come un indicatore della localizzazione della domanda per il servizio nidi. La localizzazione e la composizione della domanda, oltre ai fenomeni anagrafici, dipende dalla diversa distribuzione territoriale dei servizi privati concorrenti e complementari (es. nidi privati, altre forme di assistenza all'infanzia,...), ma anche dalla condizione professionale dei nuclei familiari (densità lavorativa, tipo di lavoro) e dalla loro situazione economica. Quest'ultima verrà esaminata nei par. seguenti attraverso una disaggregazione delle componenti dell'Isee (reddito, patrimonio), ed analizzando congiuntamente la distribuzione nei vari scaglioni dell'Isee dei nuclei familiari appartenenti a diverse condizioni professionali e classi di reddito e patrimonio.

Figura 17 – Domande pervenute, per circoscrizione. Anno 2000

Come si vede nella Figura 17, le circoscrizioni più vaste e popolate raccolgono il maggior numero di domande. Nel successivo par. 3.9 si esaminerà la diversa incidenza delle domande sul numero di bambini residenti nelle circoscrizioni.

3.8.2 Bambini ammessi all'iscrizione ai nidi e collocati in lista d'attesa

Esaminando la distribuzione degli ammessi per sezione all'interno di ciascuna circoscrizione, si nota che essa varia notevolmente tra un'area e l'altra: se nel complesso del Comune i posti disponibili si dividono quasi omogeneamente, con circa il 36% a disposizione di "Piccoli" e "Medi" ed il restante 27% riservato ai "Grandi", scorrendo le righe della Tabella 14 si noterà che queste quote non sono affatto uguali nelle singole circoscrizioni. La quota di "Piccoli" ammessi sul totale circoscrizionale varia dall'8,8% della quarta circoscrizione al 50,7% della sedicesima; ai "Medi" invece vanno il 58% dei posti della terza ed appena il 25,5% nella dodicesima; per i "Grandi" lo squilibrio è ancor più evidente, passando dal 3,2% della terza al 46,9% della quarta.

Presumibilmente queste quote variano di anno in anno, in ragione delle percentuali di riconferme e della composizione per età dei bambini complessivamente richiedenti il servizio (tra nuove domande e riconferme).

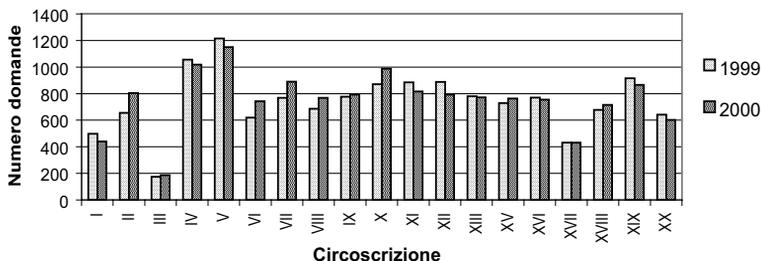
Tabella 14 – Domande ammesse per circoscrizione e sezione

Circoscrizione	Piccoli		Medi		Grandi		Totale
	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore
1	50	41,0%	34	27,9%	38	31,1%	122
2	54	39,7%	47	34,6%	35	25,7%	136
3	12	38,7%	18	58,1%	1	3,2%	31
4	23	8,8%	115	44,2%	122	46,9%	260
5	141	31,8%	174	39,2%	129	29,1%	444
6	95	44,6%	91	42,7%	27	12,7%	213
7	99	35,7%	100	36,1%	78	28,2%	277
8	78	34,2%	81	35,5%	69	30,3%	228
9	74	30,0%	99	40,1%	74	30,0%	247
10	113	39,9%	104	36,7%	66	23,3%	283
11	121	40,1%	89	29,5%	92	30,5%	302
12	87	45,3%	49	25,5%	56	29,2%	192
13	66	33,8%	63	32,3%	66	33,8%	195
15	77	29,4%	116	44,3%	69	26,3%	262
16	106	50,7%	54	25,8%	49	23,4%	209
17	50	42,4%	45	38,1%	23	19,5%	118
18	84	42,0%	81	40,5%	35	17,5%	200
19	96	44,7%	61	28,4%	58	27,0%	215
20	59	45,4%	47	36,2%	24	18,5%	130
Totale	1.485	36,5%	1.468	36,1%	1.111	27,3%	4.064

Questa situazione aggiunge ulteriore incertezza alle prospettive di una famiglia che debba decidere se presentare o meno la domanda in una circoscrizione; inoltre, la diversa disponibilità di posti potrebbe spiegare le disparità di trattamento subite da domande dotate dello stesso punteggio presentate nella stessa circoscrizione ma relative a sezioni diverse, oltre alle già evidenti sperequazioni tra domande presentate in diverse circoscrizioni per la stessa sezione.

Il raffronto con le domande presentate l'anno precedente, 1999, va effettuato con le cautele già richiamate nella parte A del capitolo. In particolare, si rammenta che i dati 1999 si riferiscono all'insieme di bambini iscritti (nuovi e vecchi) e collocati in lista d'attesa; i dati 2000, invece, includono nuovi iscritti e "in attesa", lasciando fuori i vecchi iscritti (riconfermati). Per effettuare un confronto più omogeneo, ai dati del 2000 abbiamo aggiunto il numero di riconferme presunte per circoscrizione, dedotto sottraendo dalla capienza totale il numero di nuovi iscritti. Il risultato è illustrato dalla Figura 18.

Figura 18 – Confronto tra domande 1999 e 2000, per circoscrizione



L'andamento territoriale delle domande qui raffigurato evidenzia che in quasi tutte le circoscrizioni le domande sono variate sensibilmente, in aumento o in diminuzione: nella 2^a, 6^a, 7^a, e 10^a si è registrato un incremento consistente di domande, mentre in 1^a, 4^a, 5^a, 11^a, 12^a e 19^a si è avuto un decremento.

3.9 Domande, iscritti, posti disponibili in rapporto ai bambini residenti

Nelle tabelle seguenti il numero di domande valide (e quindi inserite nelle graduatorie o nelle liste di attesa approvate nel luglio 2000) e di bambini ammessi e in attesa vengono confrontati con la popolazione in età 0-3 anni residente in ciascuna circoscrizione.

L'articolazione dei dati sulla copertura della domanda per circoscrizione offre una serie di spunti interessanti. Pur con le cautele menzionate nella parte A del capitolo in merito al concetto di "domanda di servizio nidi", si vede come (Tabella 15, ultima colonna) la quantità di posti disponibili non rispecchi affatto il numero di bambini residenti nei vari territori circoscrizionali: il rapporto tra queste due variabili infatti assume valori molto bassi, inferiori al 10%, in sei circoscrizioni (3, 8, 12, 13, 19 e 20), mentre è assai più favorevole in altre realtà (circ.ni 11, 2, 17, 6, 9, 7,...). Se ne deduce, quindi, che il dato sintetico (11,57%) non rappresenta la forte differenziazione esistente nel territorio comunale.

Tabella 15 – Bambini ammessi & riconfermati e posti disponibili in rapporto ai bambini residenti in età 0-3 anni ('Popolazione'), per circoscrizione

Circoscrizione	Bambini 0-3 anni ²	Ammessi	Ammessi / Popolaz.	Riconferme ³	Riconfer. / Popolaz.	Posti disponibili ⁴	Posti disp./ Popolaz.
1	2.350	122	5,19%	118	5,02%	240	10,21%
2	2.698	136	5,04%	344	12,75%	480	17,79%
3	1.125	31	2,76%	41	3,64%	72	6,40%
4	4.522	260	5,75%	258	5,71%	518	11,46%
5	5.120	444	8,67%	276	5,39%	720	14,06%
6	3.040	213	7,01%	254	8,36%	467	15,36%
7	3.455	277	8,02%	233	6,74%	510	14,76%
8	6.054	228	3,77%	172	2,84%	400	6,61%
9	2.842	247	8,69%	178	6,26%	425	14,95%
10	4.450	283	6,36%	279	6,27%	562	12,63%
11	2.998	302	10,07%	266	8,87%	568	18,95%
12	4.443	192	4,32%	207	4,66%	399	8,98%
13	5.621	195	3,47%	145	2,58%	340	6,05%
15	3.853	262	6,80%	231	6,00%	493	12,80%
16	3.444	209	6,07%	250	7,26%	459	13,33%
17	1.441	118	8,19%	120	8,33%	238	16,52%
18	3.324	200	6,02%	225	6,77%	425	12,79%
19	4.708	215	4,57%	225	4,78%	440	9,35%
20	3.933	130	3,31%	149	3,79%	279	7,09%
Totale	69.421	4.064	5,85%	3.971	5,72%	8.035	11,57%

Note e fonte: v. Tabella

L'ultima colonna della Tabella 16, invece, dà conto della quantità di bambini per i quali vengono presentate domande di nuova iscrizione *in rapporto alla popolazione di bambini residenti in età 0-3 anni*, idonea a richiedere il servizio. Questo rapporto rappresenta una sorta di indicatore di "intensità della domanda espressa"; anch'esso varia parecchio da una circoscrizione all'altra, passando dal quasi 10% dell'ottava al 26% della diciassettesima.

Un ultimo indicatore che ci preme evidenziare è costituito dal *rapporto tra ammessi e popolazione in età 0-3*: forzando leggermente l'interpretazione, esso indica la probabilità di trovare un posto al nido rispetto alla domanda potenziale. La probabilità minima si riscontra in terza circoscrizione (2,76%) e la massima in undicesima (10%).

Tabella 16 – Bambini ammessi e in attesa e domande totali in rapporto ai bambini residenti in età 0-3 anni ('Popolazione'), per circoscrizione

Circoscrizione	Bambini 0-3 anni	Ammessi	Ammessi / Popolaz.	Liste attese	Liste att. / Popolaz.	Domande valide ¹	Dom.val. / Popolaz.
1	2.350	122	5,19%	199	8,47%	321	13,66%
2	2.698	136	5,04%	324	12,01%	460	17,05%
3	1.125	31	2,76%	113	10,04%	144	12,80%
4	4.522	260	5,75%	499	11,03%	759	16,78%
5	5.120	444	8,67%	359	7,01%	803	15,68%
6	3.040	213	7,01%	428	14,08%	641	21,09%
7	3.455	277	8,02%	275	7,96%	552	15,98%
8	6.054	228	3,77%	375	6,19%	603	9,96%
9	2.842	247	8,69%	368	12,95%	615	21,64%
10	4.450	283	6,36%	411	9,24%	694	15,60%
11	2.998	302	10,07%	248	8,27%	550	18,35%
12	4.443	192	4,32%	391	8,80%	583	13,12%
13	5.621	195	3,47%	430	7,65%	625	11,12%
15	3.853	262	6,80%	423	10,98%	685	17,78%
16	3.444	209	6,07%	271	7,87%	480	13,94%
17	1.441	118	8,19%	256	17,77%	374	25,95%
18	3.324	200	6,02%	193	5,81%	393	11,82%
19	4.708	215	4,57%	282	5,99%	497	10,56%
20	3.933	130	3,31%	323	8,21%	453	11,52%
Totale	69.421	4.064	5,85%	6.168	8,88%	10.232	14,74%

Note: 1 = Numero di domande presentate, definite 'valide' poiché sono state inserite in graduatoria o in lista d'attesa

2 = Bambini residenti nel Comune di Roma al 31.12.99, nati negli anni 1997-98-99

3 = Riconferme calcolate sottraendo gli ammessi dai posti disponibili

4 = Posti disponibili pari alla capienza totale utile a settembre '00 dichiarata dagli operatori circoscrizionali (considerando i nidi chiusi, in ristrutturazione, con capienza ridotta, convenzionati per numero ridotto di posti, ecc.)

Fonte: Dati anagrafici forniti dal Comune di Roma; altri estratti dalle graduatorie approvate per i nidi, anno 2000-2001

3.10 Analisi delle caratteristiche della domanda, per circoscrizione

3.10.1 Caratteristiche socio-demografiche

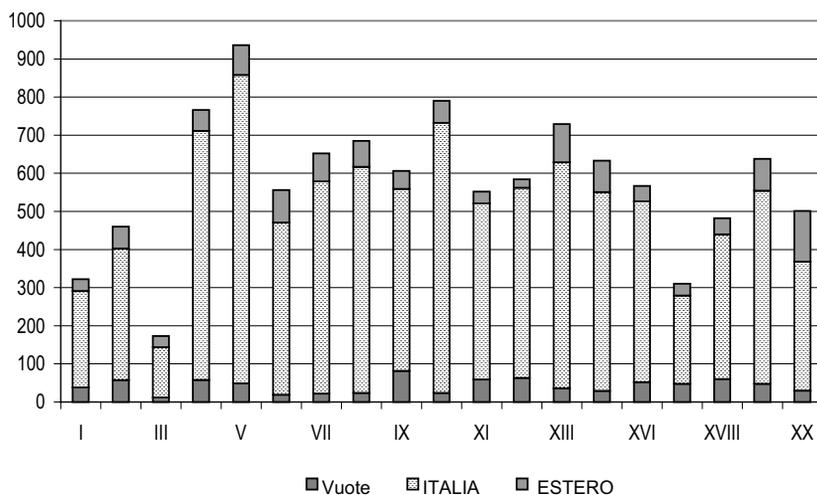
3.10.1.1 Domande per area geografica di provenienza e circoscrizione

Rispetto al dato complessivo dell'11% di domande provenienti da cittadini stranieri, la Figura 19 seguente ne illustra l'articolazione per circoscrizione: le domande pervenute sono sinteticamente suddivise tra quelle presentate da cittadini italiani ("Italia"), quelle presentate da cittadini stranieri ("Estero") e quelle "Vuote", ovvero prive di allegato Isee e quindi di indicazione del paese di appartenenza del richiedente.

Come si vede, la quota di cittadini stranieri che richiede l'ammissione al servizio nidi cambia da una circoscrizione all'altra: molto elevata in 19^a (oltre il 26%), elevata in 3^a e in 6^a (16-18%), piuttosto elevata in 2^a, 13^a, 15^a e 19^a (intorno al 13%), nella media in 1^a, 7^a, 8^a, 17^a, 18^a, al di sotto della media nelle rimanenti circoscrizioni (per maggiori dettagli si veda la Tabella 44 in appendice).

Figura 19 – Domande per circoscrizione e provenienza del richiedente

Domande 2000-01 per circ.ne e provenienza del richiedente



3.10.1.2 Dimensione del nucleo familiare, per circoscrizione

Osservando i dati relativi alla media ponderata dei componenti per le circoscrizioni (ultime due colonne della Tabella 17), la distribuzione tra le circoscrizioni appare piuttosto omogenea in entrambi gli anni considerati. Per le domande provenienti nel 2000 si va dai 3,47 ai 3,88 componenti in media per nucleo familiare. Per le domande relative al 1999, l'andamento appare analogo, variando da 3,30 a 3,67. In generale, si è registrato un lieve aumento della dimensione media dei nuclei, passata nell'insieme delle circoscrizioni da 3,52 a 3,60 componenti (con un aumento dello 0,56%).

Tabella 17 – Domande per dimensione del nucleo familiare: confronto tra 1999 e 2000

Circoscrizione	Vuote		Totale (incluse vuote)		Totale (escluse vuote)		Media ponderata (escluse vuote)	
	2000	1999	2000	1999	2000	1999	2000	1999
1	38	39	322	498	284	459	3,58	3,33
2	57	161	460	655	403	494	3,62	3,45
3	12	5	173	174	161	169	3,88	3,67
4	58	35	766	1.056	708	1.021	3,61	3,62
5	49	149	936	1.216	887	1.067	3,63	3,67
6	19	32	556	619	537	587	3,54	3,48
7	22	48	652	768	630	720	3,55	3,46
8	24	34	685	687	661	653	3,63	3,58
9	82	55	606	777	524	722	3,55	3,53
10	24	8	790	872	766	864	3,63	3,54
11	59	55	552	884	493	829	3,58	3,53
12	63	9	584	888	521	879	3,65	3,55
13	36	372	729	780	693	408	3,85	3,54
15	29	18	633	729	604	711	3,47	3,56
16	52	7	567	770	515	763	3,52	3,50
17	48	40	310	431	262	391	3,55	3,39
18	60	192	482	677	422	485	3,49	3,52
19	48	34	638	915	590	881	3,53	3,30
20	30	103	501	641	471	538	3,63	3,60
Totale	810	1.396	10.942	14.037	10.132	12.641	3,60	3,52

3.10.1.3 Nuclei familiari con portatori di handicap, per circoscrizione

La distribuzione territoriale (Tabella 18) dei nuclei con componenti disabili appare abbastanza eterogenea tra le circoscrizioni, fornendo una possibile conferma della localizzazione territoriale delle situazioni di maggiore disagio socio-familiare.

Tuttavia, per interpretare adeguatamente il dato, verificando la significatività di questa impressione descrittiva, occorrerebbe un'analisi più approfondita.

Tabella 18 – Numero di nuclei familiari con portatori di handicap, per circoscrizione

Circoscrizione	Numero di portatori di handicap per nucleo						Numero totale port. handicap
	Vuote	0	1	2	3	4	
I	38	276	8	0	0	0	8
II	57	395	7	1	0	0	9
III	12	153	8	0	0	0	8
IV	58	691	17	0	0	0	17
V	49	873	13	1	0	0	15
VI	19	529	8	0	0	0	8
VII	22	621	9	0	0	0	9
VIII	24	634	24	2	0	1	32
IX	82	519	5	0	0	0	5
X	24	751	14	1	0	0	16
XI	59	479	13	1	0	0	15
XII	63	502	19	0	0	0	19
XIII	36	674	19	0	0	0	19
XV	29	586	17	0	1	0	20
XVI	52	502	10	1	1	1	19
XVII	48	247	14	0	0	1	18
XVIII	60	416	6	0	0	0	6
XIX	48	580	10	0	0	0	10
XX	30	463	8	0	0	0	8
Totale	810	9891	229	7	2	3	261

3.10.2 Caratteristiche economiche della domanda

3.10.2.1 Domande per condizione professionale del nucleo e circoscrizione

Nella Tabella 19 si nota come la condizione professionale incida diversamente sul totale di domande presentate in ciascuna circoscrizione, soprattutto per i tipi di nucleo 'AA', 'AD' e 'Altro'.

Tabella 19 – Domande per condizione professionale del nucleo e circoscrizione

Circoscrizione	A		AA		AD		Altro		D		DD		Totale
	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%	
1	22	6,8%	34	10,6%	72	22,4%	8	2,5%	43	13,4%	143	44,4%	322
2	28	6,1%	44	9,6%	110	23,9%	7	1,5%	86	18,7%	185	40,2%	460
3	5	2,9%	12	6,9%	29	16,8%	38	22,0%	23	13,3%	66	38,2%	173
4	45	5,9%	26	3,4%	147	19,2%	58	7,6%	162	21,1%	328	42,8%	766
5	33	3,5%	26	2,8%	127	13,6%	128	13,7%	171	18,3%	451	48,2%	936
6	22	4,0%	34	6,1%	81	14,6%	101	18,2%	97	17,4%	221	39,7%	556
7	34	5,2%	14	2,1%	117	17,9%	57	8,7%	144	22,1%	286	43,9%	652
8	44	6,4%	25	3,6%	60	8,8%	205	29,9%	135	19,7%	216	31,5%	685
9	32	5,3%	38	6,3%	116	19,1%	9	1,5%	102	16,8%	309	51,0%	606
10	35	4,4%	31	3,9%	108	13,7%	123	15,6%	133	16,8%	360	45,6%	790
11	35	6,3%	25	4,5%	90	16,3%	22	4,0%	90	16,3%	290	52,5%	552
12	23	3,9%	17	2,9%	116	19,9%	28	4,8%	108	18,5%	292	50,0%	584
13	32	4,4%	16	2,2%	77	10,6%	178	24,4%	163	22,4%	263	36,1%	729
15	27	4,3%	14	2,2%	80	12,6%	127	20,1%	133	21,0%	252	39,8%	633
16	23	4,1%	38	6,7%	102	18,0%	130	22,9%	69	12,2%	205	36,2%	567
17	20	6,5%	36	11,6%	76	24,5%	12	3,9%	36	11,6%	130	41,9%	310
18	29	6,0%	25	5,2%	96	19,9%	24	5,0%	91	18,9%	217	45,0%	482
19	33	5,2%	17	2,7%	108	16,9%	67	10,5%	137	21,5%	276	43,3%	638
20	26	5,2%	28	5,6%	75	15,0%	85	17,0%	117	23,4%	170	33,9%	501
Totale	548	5,0%	500	4,6%	1.787	16,3%	1.407	12,9%	2.040	18,6%	4.660	42,6%	10.942

3.10.2.2 Domande per classe di reddito e circoscrizione

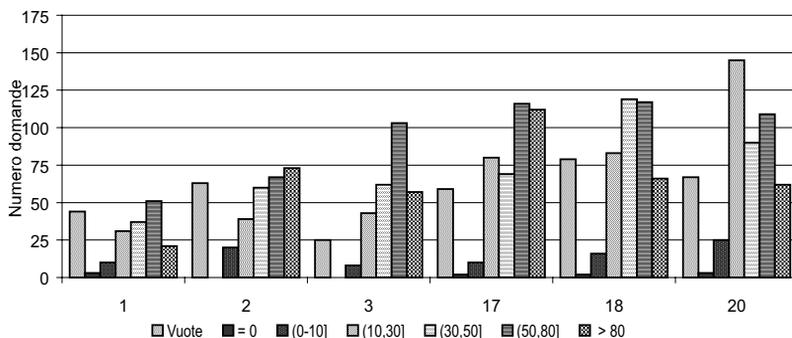
Nelle pagine seguenti sono riportati 4 grafici che mostrano la distribuzione del reddito tra le circoscrizioni (Figura 20) utilizzando le classi aggregate come spiegato nell'analogo par. della parte A. Come si vede, la situazione cambia da una circoscrizione all'altra, ma si osserva una certa concentrazione delle domande nelle classi centrali (dai 10 ai 50 milioni) ed una forte presenza nella classe dai 50 agli 80 milioni per l'ultimo gruppo di circoscrizioni, quelle con domande più numerose. Una visualizzazione completa dei dati circoscrizionali, per ciascuna classe di reddito, è riportata nell'appendice statistica (Tabella 49); di seguito invece si riporta una sintesi delle frequenze relative delle domande per classe di reddito, in ciascuna circoscrizione (Tabella 20)

Tabella 20 – Domande 2000 per classe di reddito e circoscrizione

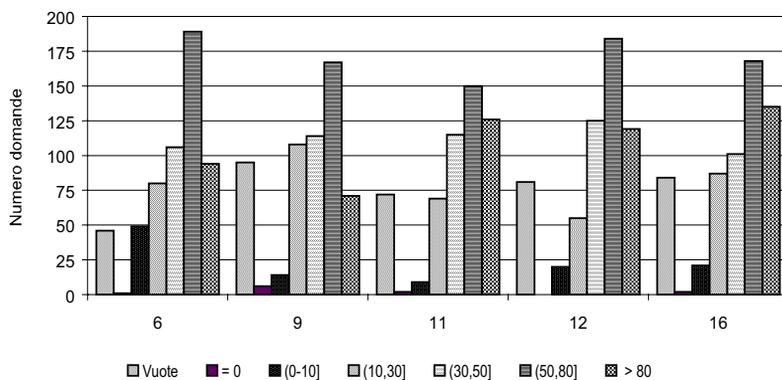
Circoscrizione	Vuote	Non vuote	Di cui					
			= 0	(0-10]	(10-30]	(30-50]	(50-80]	> 80
1	13,7%	86,3%	1,1%	3,6%	15,5%	22,3%	37,1%	20,5%
2	13,7%	86,3%	0,0%	5,0%	20,2%	17,4%	29,2%	28,2%
3	14,5%	85,5%	0,0%	5,4%	20,9%	25,0%	34,5%	14,2%
4	11,1%	88,9%	0,3%	5,1%	19,7%	25,1%	32,6%	17,2%
5	10,6%	89,4%	0,1%	4,1%	17,8%	24,1%	39,1%	14,8%
6	8,3%	91,7%	0,2%	9,6%	21,2%	22,4%	32,7%	13,9%
7	11,7%	88,3%	0,9%	3,8%	24,0%	27,6%	34,5%	9,2%
8	21,8%	78,2%	0,6%	7,5%	31,0%	24,6%	30,8%	5,6%
9	15,7%	84,3%	1,2%	2,7%	17,0%	19,8%	32,9%	26,4%
10	7,7%	92,3%	0,4%	3,4%	17,1%	22,5%	38,7%	17,8%
11	13,0%	87,0%	0,4%	1,9%	16,7%	22,1%	39,4%	19,6%
12	13,9%	86,1%	0,0%	4,0%	10,9%	24,9%	36,6%	23,7%
13	14,0%	86,0%	0,5%	6,4%	22,2%	24,2%	35,6%	11,2%
15	8,8%	91,2%	0,0%	6,8%	25,8%	20,5%	36,7%	10,2%
16	14,8%	85,2%	0,4%	4,3%	14,3%	23,8%	31,1%	26,1%
17	19,0%	81,0%	0,8%	4,0%	15,5%	23,9%	26,7%	29,1%
18	16,4%	85,6%	0,5%	4,0%	20,6%	29,5%	29,0%	16,4%
19	13,3%	86,7%	0,0%	8,3%	22,4%	23,0%	30,2%	16,1%
20	13,4%	86,6%	0,7%	5,8%	33,4%	20,7%	25,1%	14,3%
Totale	13,1%	86,9%	0,3%	4,4%	17,8%	20,3%	29,4%	14,7%
Freq.% cum	13,1%	100,0%	0,4%	5,5%	25,9%	49,3%	83,1%	100,0%

Figura 20 – Distribuzione delle domande per circoscrizione e classi di reddito; 4 gruppi di circoscrizioni

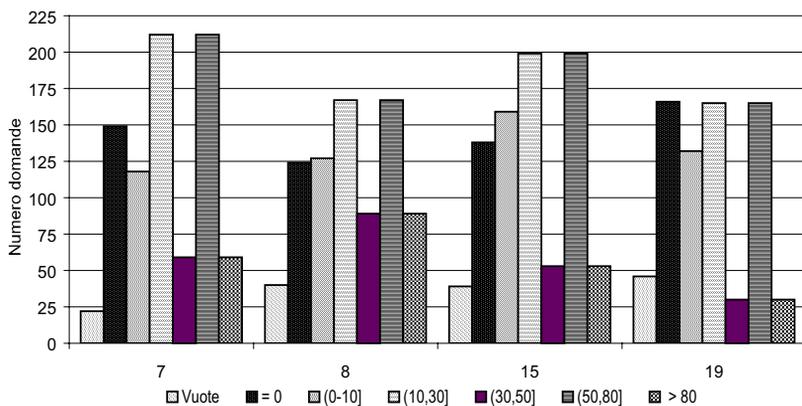
Circ.ni I, II, III, XVII, XVIII e XX: domande per classe di reddito



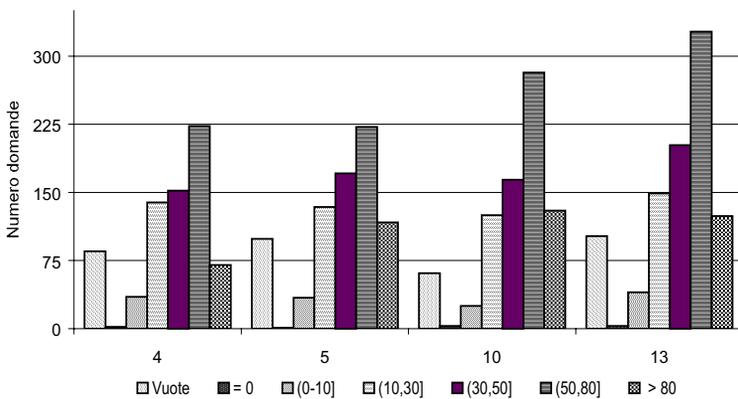
Circ.ni VI, IX, XI, XII e XVI: domande per classe di reddito



Circ.ni VII, VIII, XV e XIX: domande per classe di reddito



Circ.ni IV, V, X e XIII: domande per classe di reddito



3.10.2.3 Confronto tra domande 1999 e 2000, per classe di reddito e circoscrizione

La Tabella 21 seguente mostra la distribuzione relativa delle domande per classe di reddito nelle varie circoscrizioni, nel 1999. Si ribadiscono le già ricordate cautele nell'interpretare i dati, che si riferiscono all'insieme delle domande presentate e delle riconferme (queste ultime assenti dall'analisi per il 2000): pertanto, è opportuno confrontarne solo la composizione relativa per fasce di reddito²².

Confrontando questa distribuzione con quella analoga relativa alle domande 2000, si osserva anzitutto che nell'anno in corso si è registrato un notevole incremento di domande prive di dati sul reddito (vuote), probabilmente a causa della non obbligatorietà della dichiarazione Isee, nella quale i richiedenti dovrebbero indicare il reddito. Come discusso precedentemente, tuttavia, nel 2000 vi sono state 1.418 domande prive di dati sul reddito, contro le 810 prive di dichiarazione Isee.

Viceversa, nel 1999 tale informazione doveva essere necessariamente fornita dall'utente: le poche domande prive di dati sul reddito (pari al 4,1% del totale) probabilmente si riferivano a bambini con situazioni di forte disagio sociale (orfani, segnalati dai servizi sociali, ecc.).

Nelle altre classi di reddito si registrano differenze evidenti tra i due anni: considerando solo le domande "non vuote", nel 2000 il reddito sembra concentrarsi di più nelle classi basse e medie, da 0 a 50 milioni; in particolare, nella classe 0-10 si ha una quota di domande di quasi il 30% superiore rispetto al '99; nelle classi 10-30 e 30-50, invece, la differenza è minima (0,3-0,4% in più).

Viceversa, le classi di reddito superiori nel 1999 registravano quote relative di domande di gran lunga maggiori nel '99 che nel 2000: +15% per la classe 50-80 milioni, +14,5% da 80 milioni in su.

²² Un ulteriore elemento che sottrae significato alla comparazione dei dati tra 1999 e 2000 è costituito dall'attendibilità del reddito dichiarato lo scorso anno nella domanda di iscrizione, corrispondente al reddito Irpef complessivo del nucleo familiare, senza altri elementi di controllo; viceversa, per il 2000 i dati sul reddito sono "supportati" da tutte le altre informazioni richieste con la dichiarazione Isee.

Tabella 21 – Domande 1999 per classe di reddito e circoscrizione

Circoscrizione	Vuote	Non vuote	Di cui					
			= 0	(0-10]	(10-30]	(30-50]	(50-80]	> 80
1	0,6%	99,4%	3,2%	6,5%	18,6%	30,9%	22,6%	18,2%
2	6,3%	93,7%	2,4%	2,6%	22,1%	18,4%	29,8%	24,6%
3	2,9%	97,1%	5,9%	4,7%	18,9%	20,1%	31,4%	18,9%
4	1,8%	98,2%	4,4%	2,7%	19,3%	43,7%	19,2%	10,7%
5	2,6%	97,4%	5,2%	4,5%	18,8%	22,5%	35,8%	13,3%
6	5,7%	94,3%	3,1%	9,2%	22,6%	25,3%	30,0%	9,8%
7	6,3%	93,8%	5,1%	8,6%	22,8%	25,1%	30,7%	7,6%
8	3,9%	96,1%	8,0%	9,4%	30,6%	22,1%	25,2%	4,7%
9	7,3%	92,7%	3,3%	5,3%	15,6%	28,5%	29,6%	17,8%
10	1,7%	98,3%	7,8%	3,5%	15,5%	23,1%	33,3%	16,8%
11	5,5%	94,5%	3,5%	3,2%	16,2%	22,2%	34,1%	20,8%
12	1,8%	98,2%	5,8%	2,5%	15,0%	20,4%	35,3%	20,9%
13	2,8%	97,2%	13,2%	4,9%	19,1%	22,4%	31,1%	9,2%
15	2,6%	97,4%	5,4%	6,1%	23,1%	23,7%	31,1%	10,7%
16	1,4%	98,6%	5,1%	5,1%	20,2%	20,2%	31,5%	17,9%
17	9,5%	90,5%	3,8%	4,4%	19,2%	22,6%	26,4%	23,6%
18	3,8%	96,2%	4,5%	7,4%	25,3%	27,5%	23,0%	12,3%
19	0,0%	100,0%	5,9%	8,0%	24,0%	21,4%	27,9%	12,8%
20	16,2%	83,8%	4,3%	9,7%	28,1%	23,6%	22,5%	11,7%
Totale	4,1%	95,9%	5,4%	5,5%	20,5%	24,8%	29,3%	14,5%
Freq.% cum.	4,1%	100,0%	5,4%	10,9%	31,4%	56,2%	85,5%	100,0%
Differenza 1999-2000			-0,4%	-27,9%	-0,2%	-0,3%	15,0%	14,5%

3.10.2.4 Domande per scaglione di Isee e circoscrizione

La Tabella 22 mostra la distribuzione relativa delle domande pervenute alle singole circoscrizioni, per ogni scaglione di Isee. Quest'ultima variabile è stata costruita ex-post, a partire dai valori dell'Isee calcolati dal sistema sulla base delle dichiarazioni allegate alle domande, ad esclusione quindi delle domande prive di tale dichiarazione (le 810 vuote della prima colonna).

Dalla tabella emergono alcuni fenomeni interessanti. Anzitutto, si notano le differenze notevoli, da una circoscrizione all'altra, nelle quote di domande che si collocano negli scaglioni estremi della distribuzione dell'Isee: ad es., nell'ottava circoscrizione quasi il 20% delle domande ha Isee nullo, laddove in prima, seconda e undicesima in quello scaglione ne rientrano il 3% o meno del totale; alcune circoscrizioni, poi, sono particolarmente "ricche" di dichiarazioni Isee, mentre in altre (17^a, 18^a, 9^a, 2^a, 1^a, e così via) si è avuta un'assai maggiore reticenza a fornire i dati reddituali e patrimoniali del nucleo familiare; all'estremo opposto, gli scaglioni più elevati di Isee, superiori ai 50 milioni, raccolgono il 17% delle domande nella 2^a e 17^a circoscrizione, ma solo l'1% nell'ottava.

Tabella 22 – Numero di domande per circoscrizione e scaglione di Isee

Circoscrizione	Scaglione Isee (milioni di lire)														Totale
	Vuote = 0	(0-5]	(5-10]	(10-15]	(15-20]	(20-25]	(25-30]	(30-35]	(35-40]	(40-45]	(45-50]	> 50			
I	11,8	3,1	6,5	3,4	11,2	9,0	10,9	9,3	7,8	6,5	2,8	2,5	15,2	100,0	
II	12,4	1,7	4,8	11,1	6,3	5,7	8,7	8,0	8,5	5,2	5,9	4,8	17,0	100,0	
III	6,9	8,1	5,8	10,4	9,8	10,4	11,0	8,1	7,5	4,6	5,8	0,6	11,0	100,0	
IV	7,6	5,0	6,5	10,1	10,1	9,7	9,4	10,7	8,1	6,0	5,2	2,9	8,9	100,0	
V	5,2	6,0	6,3	9,4	7,6	9,2	10,9	11,2	10,0	7,7	6,0	4,2	6,3	100,0	
VI	3,4	8,8	11,0	8,5	8,8	8,1	8,6	10,1	7,7	7,2	7,4	3,1	7,4	100,0	
VII	3,4	8,6	5,4	9,5	13,5	12,1	11,3	11,0	9,0	4,3	3,4	2,9	5,5	100,0	
VIII	3,5	19,4	10,5	11,8	13,1	10,8	9,6	8,0	5,3	3,4	2,0	1,5	1,0	100,0	
IX	13,5	4,0	2,8	6,9	7,1	8,7	7,3	9,4	7,1	6,8	5,8	4,1	16,5	100,0	
X	3,0	5,3	4,2	9,5	10,1	10,5	10,3	10,5	9,2	9,9	5,6	3,4	8,5	100,0	
XI	10,7	2,9	3,6	7,4	8,5	8,7	11,1	11,4	10,0	6,5	4,7	4,0	10,5	100,0	
XII	10,8	3,9	4,3	5,3	8,4	9,1	10,4	11,1	8,7	5,8	4,5	3,8	13,9	100,0	
XIII	4,9	9,6	9,2	11,2	9,1	12,3	13,4	8,2	8,2	4,7	2,9	1,9	4,3	100,0	
XV	4,6	5,8	9,2	12,3	9,6	10,0	9,2	8,2	8,7	7,0	4,3	4,3	7,0	100,0	
XVI	9,2	6,7	3,7	6,2	8,3	7,9	7,4	10,9	7,4	6,5	6,2	3,0	16,6	100,0	
XVII	15,5	5,2	3,9	7,7	9,0	6,5	7,4	5,5	9,4	7,1	2,9	2,9	17,1	100,0	
XVIII	12,4	3,9	5,2	8,5	11,0	12,2	8,1	10,4	5,2	5,8	2,3	3,7	11,2	100,0	
XIX	7,5	6,4	9,1	10,8	9,4	11,1	7,8	8,2	6,4	6,3	4,5	3,4	8,9	100,0	
XX	6,0	8,6	9,6	14,2	14,2	10,8	8,2	6,2	4,6	3,4	3,8	1,4	9,2	100,0	
Totale	7,4	6,7	6,5	9,4	9,7	9,8	9,6	9,5	7,9	6,2	4,6	3,2	9,5	100,0	

Comparando questa distribuzione con quella, di struttura analoga, per classe di reddito, emergono alcune importanti differenze: benché, per costruzione, l'Isee abbia valori medi assai inferiori a quelli del reddito, si noterà che nelle circoscrizioni con molte domande negli scaglioni di Isee più elevati, vi erano molte domande anche nelle classi di reddito "superiori"; talvolta le circoscrizioni più "povere", con poche domande negli scaglioni di Isee più alti, hanno invece molte domande nelle classi di reddito più alte (vedi ad es. la quinta circoscrizione). Ciò accade probabilmente perché l'Isee rappresenta la ricchezza complessiva dei nuclei meglio di quanto faccia il solo reddito. Per fare un esempio più stringente, si osservi la differenza tra quota di domande nell'ultimo scaglione Isee e nell'ultima classe di reddito nelle due circoscrizioni 18 e 19: malgrado la quota di domande con reddito maggiore di 80 milioni fosse quasi identica (13,7 e 13,9% rispettivamente), le domande con più di 50 milioni di Isee sono meno del 9% in diciannovesima, mentre in diciottesima sono oltre l'11%.

Per comprendere appieno le ragioni di queste differenze, occorrerebbe incrociare questi dati con le componenti dell'Isee e con le altre informazioni socio-demografiche sui nuclei familiari, separatamente per ciascuna circoscrizione. Alcune indicazioni utili provengono comunque dall'analisi della

distribuzione congiunta di Isee e reddito, patrimonio, professione del nucleo, effettuata per il Comune in generale ed illustrata nelle successive sezioni.

3.11 Caratteristiche economiche degli ammessi, per circoscrizione

3.11.1 Condizione professionale del nucleo familiare

Esaminiamo qui l'articolazione territoriale della composizione degli ammessi per tipo di nucleo familiare, in base alla condizione professionale, analogamente a quanto prima effettuato per le domande (3.10.2.1)

Tabella 23 – Distribuzione degli ammessi per circoscrizione e tipo di nucleo familiare

Circoscrizione	A		AA		AD		Altro		D		DD		Totale Valore
	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%	Valore	%	
1	6	4,9%	11	9,0%	26	21,3%	5	4,1%	15	12,3%	59	48,4%	122
2	9	6,6%	14	10,3%	33	24,3%	7	5,1%	24	17,6%	49	36,0%	136
3	1	3,2%	0	0,0%	7	22,6%	5	16,1%	4	12,9%	14	45,2%	31
4	16	6,2%	10	3,8%	45	17,3%	33	12,7%	64	24,6%	92	35,4%	260
5	7	2,8%	19	7,7%	50	20,2%	7	2,8%	22	8,9%	142	57,5%	247
6	5	1,1%	17	3,8%	83	18,7%	37	8,3%	43	9,7%	259	58,3%	444
7	6	2,8%	21	9,9%	41	19,2%	19	8,9%	22	10,3%	104	48,8%	213
8	6	2,2%	10	3,6%	56	20,2%	38	13,7%	42	15,2%	125	45,1%	277
9	10	4,4%	12	5,3%	29	12,7%	63	27,6%	32	14,0%	82	36,0%	228
10	10	3,5%	13	4,6%	49	17,3%	20	7,1%	42	14,8%	149	52,7%	283
11	15	5,0%	17	5,6%	54	17,9%	17	5,6%	35	11,6%	164	54,3%	302
12	6	3,1%	6	3,1%	32	16,7%	18	9,4%	38	19,8%	92	47,9%	192
13	9	4,6%	5	2,6%	27	13,8%	33	16,9%	35	17,9%	86	44,1%	195
15	7	3,3%	6	2,8%	35	16,3%	30	14,0%	32	14,9%	105	48,8%	215
16	2	0,8%	12	4,6%	57	21,8%	12	4,6%	17	6,5%	162	61,8%	262
17	9	4,3%	13	6,2%	43	20,6%	18	8,6%	28	13,4%	98	46,9%	209
18	9	7,7%	17	14,5%	30	25,6%	7	6,0%	12	10,3%	42	35,9%	117
19	9	4,5%	10	5,0%	44	22,0%	8	4,0%	39	19,5%	90	45,0%	200
20	7	5,3%	6	4,6%	22	16,8%	13	9,9%	34	26,0%	49	37,4%	131
Totale	149	3,7%	219	5,4%	763	18,8%	390	9,6%	580	14,3%	1.963	48,3%	4.064

Rispetto alla distribuzione delle domande, si nota come siano stati ammessi proporzionalmente più nuclei con due dipendenti (tipo DD) e con un dipendente e un autonomo (AD) rispetto alla loro quota sul totale di domande, mentre sia accaduto l'inverso per i nuclei tipo A, D e Altro: questo appare un evidente segnale della preferenza accordata nei criteri di accesso alle condizioni professionali più tradizionali, a discapito delle situazioni con assenza

di lavoro per uno o entrambi i genitori, o presenza di lavori non regolari (preariato identificato dalle condizioni 'borsista', 'tirocinante', 'praticante'). Riguardo al lavoro autonomo, si può osservare una minima discriminazione a sfavore dei nuclei 'A', mentre quelli 'AA', con due lavoratori autonomi, sono più rappresentati fra gli ammessi (5,4%) che fra le domande (4,6%).

3.11.2 Reddito e Isee

La Tabella 24 evidenzia la distribuzione degli ammessi di ciascuna circoscrizione per scaglioni di Isee: non si notano differenze sostanziali con l'analoga distribuzione delle domande. Il panorama è molto diverso tra una circoscrizione e l'altra: le più 'agiate' hanno una distribuzione più concentrata sugli scaglioni di Isee elevati (si veda, ad es., la 9^a e la 17^a) mentre le circoscrizioni con difficoltà economiche più diffuse (es. 7^a e 8^a) vedono una concentrazione di ammessi sui primi scaglioni Isee.

Tabella 24 – Distribuzione percentuale degli ammessi per circoscrizione e scaglione Isee

Circoscrizione	Scaglioni Isee (milioni di lire)												Vuote	Totale
	= 0	(0-5)	(5-10]	(10-15]	(15-20]	(20-25]	(25-30]	(30-35]	(35-40]	(40-45]	(45-50]	> 50		
1	4,1	8,2	3,3	15,6	7,4	14,8	9,0	5,7	7,4	1,6	0,8	14,8	7,4	100
2	4,4	2,9	11,8	6,6	5,9	10,3	11,8	10,3	6,6	0,7	3,7	16,2	8,8	100
3	19,4	3,2	3,2	9,7	12,9	9,7	9,7	6,5	12,9	0,0	0,0	12,9	0,0	100
4	7,7	9,2	10,0	12,7	12,3	9,6	8,5	5,0	6,2	3,5	1,9	8,5	5,0	100
5	6,5	5,0	7,2	7,9	9,9	11,3	12,4	9,2	8,1	5,9	5,2	6,3	5,2	100
6	12,7	9,9	6,1	8,9	5,6	9,9	10,8	12,2	3,8	7,5	1,4	6,6	4,7	100
7	12,3	6,9	8,7	13,4	11,9	13,7	9,7	7,9	3,6	3,2	2,5	3,2	2,9	100
8	27,6	13,2	7,0	12,7	8,8	10,5	10,5	3,9	1,3	0,4	1,8	0,4	1,8	100
9	6,1	0,4	3,6	7,3	8,9	6,9	9,3	6,1	5,3	6,1	4,0	23,1	13,0	100
10	7,8	3,9	9,9	9,9	12,4	11,7	12,0	7,4	10,2	4,9	2,8	5,3	1,8	100
11	3,6	2,6	6,6	9,9	9,9	13,9	12,6	11,3	6,6	3,3	3,3	7,0	9,3	100
12	4,7	1,6	6,8	9,9	10,9	9,9	13,5	8,3	5,2	4,2	2,6	12,0	10,4	100
13	11,8	6,7	8,7	9,2	15,9	15,4	8,7	6,7	3,6	4,1	1,0	4,1	4,1	100
15	4,2	6,1	9,2	10,3	9,9	14,9	9,5	10,3	6,1	3,8	4,2	6,9	4,6	100
16	9,6	2,4	5,7	7,7	6,7	5,3	14,4	7,2	8,1	5,7	2,9	16,3	8,1	100
17	6,8	5,1	10,2	5,9	5,9	8,5	4,2	10,2	8,5	1,7	1,7	17,8	13,6	100
18	4,0	5,0	8,5	13,0	13,5	10,0	11,5	4,0	5,5	2,0	3,5	7,5	12,0	100
19	9,8	7,9	9,3	7,9	13,0	10,7	7,0	5,1	5,1	4,7	3,3	9,3	7,0	100
20	9,2	7,7	15,4	13,1	17,7	9,2	4,6	1,5	1,5	3,8	1,5	6,9	7,7	100
Totale	8,6	5,7	8,0	10,0	10,5	11,0	10,4	7,6	5,9	4,0	2,9	8,8	6,5	100

Nella Tabella 25 si riporta la distribuzione, analoga alla precedente tabella, degli ammessi per circoscrizione e classe di reddito. Particolarmente interessante il confronto tra queste due tabelle, in quanto evidenzia le implicazioni dell'impiego dell'Isee rispetto al reddito. Rispetto all'Isee, inoltre, il reddito presenta un'incidenza assai maggiore di dati 'vuoti', compensata però dalla quota minore di risposte nulle.

Tabella 25 – Distribuzione percentuale degli ammessi per circoscrizione e classe di reddito

Circoscrizione	Classi di reddito												Vuote	Totale
	= 0	(0-10]	(10-20]	(20-30]	(30-40]	(40-50]	(50-60]	(60-70]	(70-80]	(80-100]	(100-150]	> 150		
1	0,8	3,3	6,6	8,2	11,5	10,7	10,7	9,8	9,0	7,4	6,6	4,9	10,7	100
2	0,0	3,7	8,1	9,6	7,4	8,8	4,4	10,3	8,1	14,0	8,8	3,7	13,2	100
3	0,0	3,2	3,2	0,0	9,7	16,1	16,1	3,2	9,7	16,1	3,2	0,0	19,4	100
4	0,8	6,2	9,6	10,8	12,7	9,6	11,5	9,2	3,8	7,7	6,5	0,8	10,8	100
5	0,0	3,2	5,0	7,7	8,6	11,5	10,6	13,3	13,1	11,0	4,7	0,7	10,8	100
6	0,0	8,5	7,5	7,5	12,7	7,5	7,5	10,3	8,9	8,5	6,1	0,5	14,6	100
7	0,7	4,0	6,9	11,6	9,7	13,4	10,8	11,6	7,2	5,4	2,9	0,0	15,9	100
8	0,0	8,3	11,4	7,5	8,8	6,1	8,3	11,4	5,3	5,7	0,0	0,0	27,2	100
9	1,2	1,2	3,2	4,9	5,7	7,7	8,1	8,9	8,5	15,8	15,4	2,0	17,4	100
10	0,0	3,5	8,5	6,4	10,2	8,1	14,1	12,0	14,5	7,8	6,4	0,0	8,5	100
11	0,3	1,3	5,6	7,9	10,6	7,6	12,9	10,3	14,9	10,3	4,6	1,3	12,3	100
12	0,0	1,6	2,6	6,8	10,4	12,0	8,9	12,5	12,0	6,3	9,9	2,6	14,6	100
13	0,5	3,1	7,2	8,7	10,3	9,7	11,3	10,8	9,2	10,3	2,6	0,5	15,9	100
15	0,0	3,4	9,2	9,2	6,5	11,1	15,6	14,9	12,2	6,9	2,7	0,0	8,4	100
16	1,0	2,4	3,3	7,2	9,6	9,1	8,6	7,7	9,6	11,0	11,0	2,4	17,2	100
17	0,8	3,4	6,8	9,3	5,9	7,6	5,1	8,5	6,8	16,1	6,8	4,2	18,6	100
18	0,5	3,5	7,0	10,0	14,0	15,0	10,5	9,5	4,0	8,0	2,5	0,5	15,0	100
19	0,0	7,0	11,6	5,6	8,4	7,4	10,2	9,3	7,9	7,9	7,9	1,9	14,9	100
20	0,8	3,8	10,0	17,7	6,9	13,1	8,5	7,7	6,2	4,6	5,4	0,0	15,4	100
Totale	0,4	3,9	7,1	8,3	9,5	9,8	10,4	10,7	9,5	9,1	5,9	1,2	14,1	100

3.11.3 Patrimonio immobiliare e mobiliare

Come già avevamo fatto per le domande pervenute, possiamo analizzare la distribuzione dei bambini ammessi nei nidi, per circoscrizione e per classe di patrimonio *immobiliare*. Come si vede in Tabella 26, mancano i dati sul patrimonio immobiliare per quasi metà degli ammessi, una quota simile a quella relativa al totale delle domande presentate. Gli ammessi con dati validi sono 2.070, pari al 50,9% del totale; di questi, circa un quinto ha patrimonio immobiliare fino a 100 milioni, e due quinti da 100 a 200 milioni; quindi 3 nuclei su 5 ammessi non superano i 200 milioni (30,7% del totale complessivo, che include le "vuote"). Patrimoni immobiliari superiori a 400 milioni sono appannaggio di un ristretto 4% delle famiglie dei bambini ammessi.

Ci sembra interessante anche qui verificare quanti, tra i 1.994 nuclei familiari dei bambini ammessi che non dichiarano alcun patrimonio immobiliare, risultano non residenti in casa affittata, sia perché omettono di dichiarare anche la condizione abitativa, sia perché risiedono in comodato gratuito.

In totale, oltre ai 266 ammessi che non hanno presentato dichiarazione Isee, ve ne sono 892 che non dichiarano alcun patrimonio immobiliare e contemporaneamente pagano un affitto nullo. Si tratta di circa il 30% del totale dei nuclei ammessi che dichiarano affitto nullo (2.795; solo 1.003 nuclei hanno indicato un valore positivo dell'affitto). Di converso, sul numero totale di ammessi che non dichiarano alcun patrimonio, pari a 1.628 (al netto dei 266 senza Isee), gli 892 che dichiarano un affitto nullo sono quasi la metà; i rimanenti 836 pagano un affitto maggiore di 0 e non possiedono alcun patrimonio immobiliare.

Tabella 26 – Ammessi per circoscrizione e classe di patrimonio immobiliare

Circoscrizione	Classi di patrimonio immobiliare (milioni di lire)												Vuote	Totale
	= 0	(0-50]	(50-100]	(100-150]	(150-200]	(200-250]	(250-300]	(300-350]	(350-400]	(400-500]	(500-750]	> 750		
1		7	10	9	14	6	5	2		4	2	2	61	122
2		11	6	9	14	4	8	8	4	8	3	1	60	136
3		3	1	2	1	1			3	1	2		17	31
4		12	10	23	25	22	13	8	6	2	6	2	131	260
5		14	19	40	73	50	17	14	7	8	3	1	198	444
6		7	14	22	29	23	10	4	4	5		1	94	213
7		12	20	42	31	19	6	7	6	1	2	1	130	277
8		15	18	23	13	4	2	1	1			1	150	228
9		12	10	27	28	12	20	11	10	9	3	6	99	247
10		10	18	26	46	24	10	6	6	4	3		130	283
11		23	16	17	25	25	17	13	7	2	7		150	302
12		7	5	18	26	21	8	8	2	7	6		84	192
13		9	12	23	24	12	4	4	1	4			102	195
15		14	9	30	33	16	13	8	9	4		1	125	262
16		5	11	15	22	19	16	4	8	11	2	3	93	209
17		15	1	5	6	6	3	1	3	8	2	7	61	118
18		9	10	17	18	10	10	3	2	2	5	3	111	200
19		14	14	16	24	11	6	12	6	3	2	1	106	215
20		9	6	8	5	7	2			1			92	130
Totale	0	208	210	372	457	292	170	114	85	84	48	30	1.994	4.064
Freq.%	0,0	5,1	5,2	9,2	11,2	7,2	4,2	2,8	2,1	2,1	1,2	0,7	49,1	100,0
Cumulate	0,0	5,1	10,3	19,4	30,7	37,9	42,1	44,9	46,9	49,0	50,2	50,9	100,0	

Tra le 5.545 domande presentate con dati sul patrimonio immobiliare, il suo valore medio è pari a 208 milioni. Tra i 2.070 ammessi il valor medio del patrimonio immobiliare è di 210 milioni: come si vede, i due valori sono molto simili, ad ulteriore conferma del fatto che i criteri di accesso al servizio nidi non selezionano le domande in base alla condizione economica, sia essa rappresentata dal reddito, dal patrimonio immobiliare o dall'indicatore sintetico (Isee).

Infine, anche il patrimonio *mobiliare* presenta in generale una distribuzione tra i nuclei ammessi fortemente asimmetrica verso il basso, come dimostrano il 62,6% di risposte nulle (oltre alle solite 266 vuote – poiché prive di Isee – pari al 6,5%) e l'ulteriore 20% di nuclei con patrimonio inferiore ai 20 milioni. Lo spaccato territoriale evidenzia una certa differenziazione, visibile soprattutto nelle prime classi di patrimonio: la classe (0-10], ad es., racchiude il 5,4% degli ammessi in 20^a e il 16,7% in 19^a.

Tabella 27 – Ammessi per circoscrizione e classe di patrimonio mobiliare

Circoscrizione	Classi di patrimonio mobiliare (milioni di lire)														Vuote	Totale
	0	(0-10]	(10-20]	(20-30]	(30-40]	(40-50]	(50-60]	(60-70]	(70-80]	(80-90]	(90-100]	(100-150]	> 150			
1	55,7	15,6	8,2	2,5	0,0	0,0	0,8	1,6	1,6	0,8	0,0	0,0	0,0	5,7	7,4	100
2	56,6	7,4	11,0	2,2	3,7	2,2	0,7	1,5	0,7	0,0	2,2	2,2	0,7	8,8	100	
3	61,3	12,9	9,7	6,5	3,2	0,0	0,0	0,0	3,2	0,0	0,0	0,0	3,2	0,0	100	
4	62,3	13,5	8,1	5,8	0,4	1,5	0,8	1,2	0,4	0,0	0,4	0,8	0,0	5,0	100	
5	60,1	11,0	8,6	4,5	1,4	2,0	1,8	1,1	1,1	0,0	0,2	1,8	1,1	5,2	100	
6	68,5	8,9	8,0	1,4	3,8	0,9	0,9	0,5	0,0	0,9	0,5	0,5	0,5	4,7	100	
7	73,3	9,4	7,9	2,9	1,4	0,7	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,7	0,4	2,9	100	
8	78,9	6,1	7,0	2,2	1,8	1,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,0	1,8	100	
9	47,8	12,6	12,1	3,2	3,6	1,2	0,4	0,8	0,0	0,0	0,4	2,0	2,8	13,0	100	
10	66,8	12,7	9,5	2,8	1,1	0,7	0,4	1,4	0,0	0,7	0,4	1,4	0,4	1,8	100	
11	58,9	12,3	7,3	3,0	1,3	1,7	1,3	1,7	1,0	0,7	0,3	0,7	0,7	9,3	100	
12	59,4	9,4	5,7	4,2	1,6	0,0	1,0	2,1	1,6	0,0	0,5	3,1	1,0	10,4	100	
13	70,3	13,3	6,2	1,5	0,5	1,5	0,0	0,0	0,0	1,0	0,0	0,0	1,5	4,1	100	
15	64,9	12,6	7,6	2,3	1,9	1,1	1,1	1,1	0,4	0,8	0,8	0,4	0,4	4,6	100	
16	52,6	12,0	8,6	5,3	3,3	0,5	1,4	1,9	0,5	0,0	0,0	1,9	3,8	8,1	100	
17	51,7	8,5	5,9	6,8	5,1	0,8	1,7	1,7	0,8	0,0	0,8	0,0	2,5	13,6	100	
18	64,0	9,5	6,5	2,0	1,5	0,5	1,5	1,0	1,0	0,0	0,5	0,0	0,0	12,0	100	
19	60,0	16,7	6,5	2,8	1,9	1,9	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0	0,9	0,9	7,0	100	
20	69,2	5,4	6,2	0,8	4,6	0,8	0,8	0,0	0,0	0,8	0,8	0,8	2,3	7,7	100	
Totale	62,6	11,2	8,0	3,2	2,0	1,2	0,8	1,0	0,5	0,3	0,4	1,0	1,2	6,5	100	

3.12 Gettito e tariffe per circoscrizione

L'articolazione territoriale delle tariffe medie assegnate ai nuclei familiari dei bambini ammessi è mostrata nella Tabella 28 seguente, che permette di coglierne anche le differenze tra diversi tipi di nucleo familiare, definiti in base alla condizione professionale²³. Le medie riportate nelle caselle della tabella sono calcolate per singola cella dell'incrocio, mentre i totali di riga e colonna contengono le medie ponderate con la relativa frequenza.

Scorrendo l'ultima colonna della tabella, si nota che la tariffa media ponderata relativa a ciascuna circoscrizione varia dalle 121 mila lire dell'ottava alle 291 mila della nona.

Tabella 28 – Media delle tariffe assegnate agli ammessi, per circoscrizione e nucleo familiare

Circoscrizione	A	AA	AD	Altro	D	DD	Totale
I	125.083	181.845	246.317	71.300	135.557	225.328	203.600
II	203.267	270.493	232.691	63.429	147.938	279.179	227.716
III	156.500		180.957	71.600	88.125	256.346	184.598
IV	93.341	156.040	203.078	84.236	138.303	252.586	181.006
V	100.260	167.029	178.056	76.681	127.927	258.504	210.383
VI	77.167	139.095	171.828	68.289	134.852	250.191	191.141
VII	100.333	163.450	156.504	86.613	111.607	208.314	162.523
VIII	78.400	187.833	144.207	79.775	88.797	152.224	120.920
IX	203.714	190.895	254.837	273.143	230.818	331.576	290.966
X	89.450	97.654	178.342	74.348	132.326	226.731	182.793
XI	97.660	141.853	190.361	388.882	126.311	254.335	221.519
XII	214.883	180.250	169.591	279.806	232.329	244.989	230.217
XIII	157.111	59.310	176.276	90.347	141.911	210.760	166.891
XV	96.750	114.996	181.369	72.375	107.700	208.395	184.622
XVI	212.556	115.712	242.810	91.883	156.336	279.938	226.428
XVII	215.733	240.271	302.985	117.214	157.458	277.421	251.944
XVIII	119.000	146.490	230.848	233.500	173.321	244.717	216.726
XIX	187.993	101.417	184.066	121.017	111.842	271.121	204.855
XX	145.214	318.333	220.318	72.423	89.513	228.964	175.402
Media ponderata	137.721	167.282	199.895	113.336	139.855	246.100	201.301

²³ Per la definizione dei tipi di nucleo familiare vedi par. 3.4.2.1

Guardando invece all'ultima riga della tabella, si notano le differenze nella tariffa assegnata in media a ciascun tipo di nucleo familiare: come ci si attendeva, i nuclei con due lavoratori dipendenti devono pagare la tariffa media più elevata (246 mila lire), seguiti dai nuclei 'misti', nei quali è presente un lavoratore autonomo e uno dipendente (quasi 200 mila lire), mentre tutti gli altri nuclei pagheranno tariffe inferiori alla media generale (dalle 167 mila lire dei nuclei con due autonomi alle 113 mila dei nuclei senza lavoratori stabili, c.d. "altri").

Sorprende, infine, la forte variabilità delle tariffe medie tra circoscrizioni all'interno dello stesso tipo di nuclei: ad es., tra i nuclei di tipo AA si passa dalle 59.300 lire dovute in media nella 13ª alle 318.300 lire della 20ª. Ciò probabilmente riflette soprattutto le diverse combinazioni di orario scelto dalle famiglie ammesse (su questo punto, cfr. par. 3.6); tuttavia, permane qualche dubbio in merito all'attendibilità dei dati sottostanti l'Isee raccolti in alcune circoscrizioni.

Tabella 29 – Componenti del gettito mensile stimato dai nuovi ammessi e dalle riconferme, per circoscrizione

Circoscrizione	Nuovi ammessi	Gettito dai nuovi ammessi	Tariffa media	Tariffa min	Tariffa max	Riconferme	Gettito presunto per riconferme
I	122	24.839.250	203.600	37.450	700.000	118	24.024.848
II	136	30.969.350	227.716	45.950	646.500	344	78.334.238
III	31	5.722.550	184.598	53.500	682.000	41	7.568.534
IV	260	47.061.450	181.006	46.900	728.000	258	46.699.439
V	444	93.410.050	204.847	37.450	700.000	276	56.537.662
VI	213	40.713.100	191.141	53.500	609.000	254	48.549.894
VII	277	45.018.800	162.523	37.450	728.000	233	37.867.799
VIII	228	27.569.700	120.920	46.900	588.000	172	20.798.195
IX	247	71.868.600	290.966	53.500	840.000	178	51.791.947
X	283	51.730.300	182.793	40.000	700.000	279	50.999.130
XI	302	66.898.700	221.519	37.450	700.000	266	58.924.021
XII	192	44.201.700	230.217	40.000	840.000	207	47.654.958
XIII	195	32.543.750	166.891	41.950	700.000	145	24.199.199
XV	262	48.370.900	184.622	28.000	728.000	231	42.647.626
XVI	209	47.323.350	226.428	37.450	700.000	250	56.606.878
XVII	117	29.477.450	251.944	37.450	728.000	120	30.233.282
XVIII	200	43.345.200	216.726	46.900	728.000	225	48.763.350
XIX	215	44.043.900	204.855	49.950	728.000	225	46.092.453
XX	131	22.977.700	175.402	53.500	700.000	149	26.134.941
Totale	4.064	818.085.800				3.971	804.428.393

Una ulteriore analisi della distribuzione delle tariffe tra nuclei familiari di condizione diversa ha condotto a distinguere tra coloro che hanno compilato la dichiarazione Isee (oltre il 92% del totale) e coloro che hanno preferito non farlo, consapevoli che la mancata dichiarazione comportava l'attribuzione della tariffa massima. Presentiamo di seguito due sintetiche tabelle, riferite ai nuclei ammessi al servizio nidi, che mettono in confronto le tariffe medie dovute da chi ha presentato la dichiarazione e chi no: la prima (Tabella 30) è ulteriormente articolata per professione del nucleo, la seconda (Tabella 31) per circoscrizione.

Infine, ci è parso interessante verificare l'incidenza percentuale della tariffa annuale (per 10 mesi) sul reddito annuale percepito dai nuclei che hanno presentato domanda di ammissione (tutti i 10.942). Come era lecito aspettarsi l'incidenza della tariffa diminuisce all'aumentare del reddito.

Tabella 30 – Tariffa mensile media dovuta dai nuclei familiari ammessi, per profess. del nucleo

Condizione professionale del nucleo	Dichiarazione ISEE	
	No	Si
A	602.571	122.570
AA	534.692	151.862
AD	416.107	175.704
Altro	603.721	86.159
D	508.019	135.178
DD	509.573	220.321

Tabella 31 – Tariffa mensile media dovuta dai nuclei familiari ammessi, per circoscrizione

Circoscrizione	Dichiarazione ISEE	
	No	Si
1	516.289	175.874
2	534.333	198.608
3	-	183.726
4	555.531	160.565
5	536.139	185.146
6	543.760	171.412
7	559.000	149.961
8	575.750	113.110
9	562.975	237.039
10	497.000	174.126
11	564.000	185.337
12	601.965	185.532
13	572.075	147.116
15	542.967	167.370
16	493.706	202.004
17	449.859	202.617
18	192.027	241.514
19	597.800	177.135
20	228.150	198.428

Tabella 32 – Incidenza della tariffa sul reddito dei nuclei, per circoscrizione. Domande totali 2000. Lire di tariffa annuale per milione di reddito annuo

Circoscrizione	Classi di reddito												Totale
	Vuote = 0	(0-10]	(10-20]	(20-30]	(30-40]	(40-50]	(50-60]	(60-70]	(70-80]	(80-100]	(100-150]	> 150	
1		1.205	480	395	345	322	337	316	392	323	330	274	429
2		8.765	459	356	390	380	350	356	366	318	321	260	1.120
3		3.888	727	361	306	396	383	342	342	344	382	317	708
4		1.305	513	291	350	312	321	324	338	369	341	267	430
5		1.331	504	316	313	341	346	351	352	336	348	274	437
6		2.834	552	350	337	356	349	389	356	356	343	300	593
7		1.283	598	332	342	352	353	313	352	372	322	188	437
8		3.588	501	336	316	279	313	288	348	267	275	0	592
9		1.897	484	412	370	371	374	351	368	391	340	224	507
10		3.838	626	364	303	360	332	339	338	358	330	390	689
11		2.559	588	348	364	325	325	326	335	352	351	245	556
12		2.460	538	374	319	354	371	305	316	355	345	205	540
13		2.032	475	343	297	287	291	305	330	342	331	278	483
15		1.716	488	329	320	314	333	362	358	348	362	248	471
16		2.644	559	350	363	359	391	436	324	365	335	292	584
17		2.280	1.002	629	558	439	406	314	300	332	324	149	612
18		7.087	1.568	1.010	595	568	423	360	361	211	196	77	1.132
19		1.783	484	331	373	366	332	374	372	362	344	297	493
20		5.091	1.196	801	499	397	344	282	303	175	200	92	853
Totale		3.031	650	423	372	362	351	339	345	330	322	230	614

Confrontando la Tabella 32 con la Tabella 33 si nota che l'incidenza media è maggiore per i nuclei che hanno presentato dichiarazione Isee rispetto a quelli che non la hanno presentata, malgrado a questi ultimi sia stata assegnata tariffa massima; ciò potrebbe costituire una conferma che chi non ha presentato dichiarazione Isee si è autoselezionato in base alla condizione economica.

Tabella 33 – Incidenza della tariffa sul reddito dei nuclei, per circoscrizione. Domande 2000 prive di dichiarazione Isee. Lire di tariffa annuale per milione di reddito annuo

Circoscrizione	Classi di reddito												Totale	
	Vuote	= 0	(0-10]	(10-20]	(20-30]	(30-40]	(40-50]	(50-60]	(60-70]	(70-80]	(80-100]	(100-150]		> 150
1			1.875	505	191	213	0	281	228	536	163	0	0	363
2			1.439	379	245	359	278	258	382	381	271	281	286	414
3			0	533	302	213	348	0	0	335	0	381	0	192
4			1.158	529	281	296	326	273	281	339	351	289	0	375
5			3.080	547	350	282	409	351	310	299	344	292	140	582
6			1.767	554	384	333	271	242	367	376	267	298	0	442
7			1.018	463	297	354	414	314	312	376	370	0	0	356
8			693	420	291	396	230	287	358	342	260	241	0	320
9			669	465	402	302	582	408	318	411	467	321	0	395
10			0	507	350	243	350	375	336	288	373	426	0	295
11			7.033	744	317	0	267	318	0	370	282	428	208	906
12			905	601	391	194	218	349	287	312	275	327	0	351
13			3.121	278	305	285	236	329	300	297	509	428	0	553
15			594	421	310	306	352	389	319	380	368	353	0	345
16			769	592	591	704	305	292	511	254	481	407	0	446
17			2.547	0	319	439	424	471	176	307	407	232	0	484
18			5.357	706	648	522	617	349	105	657	293	338	0	872
19			2.510	498	267	304	381	414	336	500	316	433	0	542
20			0	1.038	1.032	298	318	418	0	415	0	241	0	342
Totale			1.818	515	383	318	333	322	259	378	305	301	33	451

3.13 Frequenze per scelta di giorno e orario

Di seguito si riporta la distribuzione per circoscrizione e per fascia giornaliera e oraria prescelta per il servizio, sia complessivamente dai richiedenti (Tabella 34), sia dagli ammessi (Tabella 35). Come si vede, in alcune circoscrizioni la scelta del sabato non è stata compiuta da alcun richiedente ammesso, forse perché il servizio non è disponibile in tale giorno.

Alcune differenze di gettito (totale e medio) tra le circoscrizioni sono indubbiamente correlate alla diversa disponibilità di scelta per le fasce giornaliere ed orarie: dove manca o scarseggia la possibilità di lasciare il bambino nel nido più a lungo, la tariffa media diminuisce. Questa correlazione si può vedere affiancando la (Tabella 35) alla (Tabella 28).

Tabella 34 – Domande presentate per circoscrizione e fascia giornaliera & oraria prescelta

Circoscrizione	Feriali (orario prescelto)										Sabato (orario feriale + orario sabato)										Totale
	8-13	8-14,30	7-14,30	8-16,30	7-16,30	8-18	7-18	8-13 + 8-14,30+ 8-14	7-14,30+ 8-14	8-14,30+ 8-16,30+ 8-16,30+ 7-16,30+ 8-14	7-14	8-14	8-18 + 8-18 + 8-14	7-18 + 8-14	8-18 + 8-18 + 7-14	7-18 + 8-14	8-18 + 8-18 + 7-14				
1	133	6	122	18	28	7		1			2	3						322			
2	3	205	30	167	16	28	8											457			
3		59	5	65	4	20	8	1	1							1	1	170			
4	1	295	32	303	62	6	10	19	3	19	3	6	5	3				764			
5	3	309	42	345	92	61	36	10	1	23	1	4	2	2				934			
6		178	21	156	38	20	12	28	2	6	44	9	8	10	3	9		544			
7	5	246	28	196	55	35	14	19	1	7	18	5	9	5	2	6		651			
8		191	32	264	74	74	42	2	1	3								685			
9		205	28	212	40	45	11	21	1	5	16	5	4	8				606			
10	7	246	43	297	69	38	27	8	3	18	5	4	5	2				775			
11	2	222	26	186	25	42	15	9	1	10	2	6						546			
12	5	206	28	203	26	60	17	9	1	4	15	1	2	5				583			
13	1	267	39	220	84	20	19	28	3	6	28	2	7	3				729			
15	4	246	41	193	58	42	18	4	1	7	6	2	3	3	2	1		632			
16		281	20	140	37	38	19	7	1	4	7	3	3	3	1	2		566			
17	2	123	11	96	14	35	5	6	1	2	5		4	4				310			
18	1	171	32	140	26	36	16	14	1	7	12	4	6	10	2	4		482			
19	1	185	47	186	44	37	26	22	5	12	33	4	12	13	4	6		637			
20	5	164	12	186	36	65	26			1								500			
Totale	40	3.932	523	3.677	819	730	336	0	211	19	73	266	49	81	75	16	46	10.893			
Freq. %	0,4%	36,1%	4,8%	33,8%	7,5%	6,7%	3,1%	0,0%	1,9%	0,2%	0,7%	2,4%	0,4%	0,7%	0,7%	0,1%	0,4%	100,0%			
Cumulate	0,4%	36,5%	41,3%	75,0%	82,5%	89,2%	92,3%	92,3%	94,3%	94,4%	95,1%	97,5%	98,0%	98,7%	99,4%	99,6%	100,0%	100,0%			

Domande

fascia più richiesta: feriali 8-14,30
 2 ^ fascia più richiesta: feriali 8-16,30

% che ha richiesto orario lungo (fino h. 18): feriale
 % che ha richiesto orario anticipato (da h.7) : feriale
 % che ha richiesto il Sabato (qualunque orario):

(36,1%)
 (33,8%)
 9,8% + Sabato 1,2% → tot. 11%
 15,4% + Sabato 4,9% → tot. 20,3%
 7,7%

Tabella 35 – Ammessi per circoscrizione e fascia giornaliera e fascia giornaliera & oraria prescelta

Circoscrizione	Feriali (orario prescelto)						Sabato (orario feriale + orario sabato)										Totale
	8-13	8-14,30	7-14,30	8-16,30	7-16,30	8-18	7-18	8-13 + 8-14	8-14,30+ 8-14	8-14,30+ 7-14	8-16,30+ 8-14	7-16,30 + 8-14	8-16,30+ 7-14	8-18 + 8-14	7-18 + 8-14	8-18 + 8-14	
1		52	2	40	9	12	2					1	3			1	122
2	2	52	5	60	5	9	2										135
3		7		12	1	3	3			1	1					1	31
4	89	4	122	20	4	4				6	3					1	259
5	2	120	19	176	53	27	20			5	1	1	16	1	1	1	444
6	58	11	71	12	11	3				13	1	2	14	4	2	4	210
7	1	92	12	80	33	19	9			5	3	11	3	2	3	2	276
8	55	11	93	15	35	18				1							228
9	77	8	98	21	20	5				4	1	4	2			5	247
10	1	77	14	128	28	9	6			1		5	2	2	2	3	278
11	1	104	17	117	14	21	9			8	1	4	2			1	299
12	2	57	7	75	8	23	8			2	1		6	2	2	1	192
13	57	11	63	29	5	6				6			13		4		195
15	4	105	21	71	22	14	6			2	1	5	4	1	1	2	261
16	116	6	44	13	11	10				3			4				209
17	1	50	3	32	8	13	3			3		1	2			2	118
18	69	8	56	19	17	8				7	1	1	4	2	3	4	200
19	1	46	21	64	19	9	12			8	1	5	14	2	7	2	214
20	2	49	5	39	11	17	7										130
Totale	17	1.332	185	1.441	340	279	141			75	7	21	112	22	26	29	4.048
<i>Freq. %</i>	<i>0,4%</i>	<i>32,9%</i>	<i>4,6%</i>	<i>35,6%</i>	<i>8,4%</i>	<i>6,9%</i>	<i>3,5%</i>	<i>0,0%</i>	<i>1,9%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,5%</i>	<i>2,8%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,1%</i>	<i>100,0%</i>
<i>Cumulate %</i>	<i>0,4%</i>	<i>33,3%</i>	<i>37,9%</i>	<i>73,5%</i>	<i>81,9%</i>	<i>88,8%</i>	<i>92,3%</i>	<i>92,3%</i>	<i>94,1%</i>	<i>94,3%</i>	<i>94,8%</i>	<i>97,6%</i>	<i>98,1%</i>	<i>98,6%</i>	<i>99,5%</i>	<i>99,6%</i>	<i>100,0%</i>

Ammessi

Fascia più richiesta:

2 ^ fascia più richiesta:

% che ha richiesto orario lungo (fino h. 18): feriale

% che ha richiesto orario anticipato (da h. 7): feriale

% che ha richiesto il Sabato (qualunque orario):

feriali

feriali

8-16.30 (35,6%)

8-14.30 (32,9%)

10,4% + Sabato 1,2% → tot. 11,6%

16,5% + Sabato 3% → tot. 19,5%

7,7%

3.14 Appendice statistica

3.14.1 Valori dell'Isee ed altre variabili economiche

3.14.1.1 Valori medi dell'Isee per classe di reddito

La (Tabella 36) riporta i valori medi dell'indicatore Isee calcolati all'interno di ogni cella, ovvero per ogni corrispondenza Classe di reddito – Scaglione Isee. Come è logico attendersi, al crescere dello scaglione Isee (muovendosi verso il basso) il valore medio dell'Isee aumenta all'interno di ciascuna classe di reddito. Più interessante è la lettura orizzontale della tabella: guardando da sinistra a destra, non sempre il valor medio dell'Isee (interno a ciascuno scaglione) sale al crescere del reddito. Questo effetto è probabilmente dovuto all'influenza dei casi "anomali", più lontani dalla diagonale, la cui incidenza sul totale è assai scarsa (vedi Tabella 8). In effetti, se si limita l'osservazione alla parte centrale della tabella, intorno alla diagonale, si vede che il valor medio dell'Isee resta più o meno costante all'interno di ciascuno scaglione.

3.14.1.2 Valori medi dell'Isee per classe di patrimonio mobiliare e immobiliare

Come già osservato per l'incrocio tra scaglioni di Isee e classi di reddito ((Tabella 36), anche per l'incrocio dell'Isee con le classi di patrimonio mobiliare dichiarato si ha un andamento costante del valore medio dell'indicatore, all'interno degli scaglioni Isee (in orizzontale). Nella (Tabella 37) mancano le domande vuote, poiché non possiedono alcuna indicazione del valore Isee.

Data la franchigia di 30 milioni sul patrimonio mobiliare nel meccanismo di calcolo dell'Isee stabilita dal regolamento del Comune di Roma, nell'immettere i dati dichiarati dagli utenti si dovevano approssimare a zero tutti i valori inferiori o pari a 30 milioni. Ciò nonostante, molti operatori hanno immesso ugualmente il dato relativo al patrimonio mobiliare in presenza di tali valori (come appena detto, questo è accaduto nel 22% dei casi); comunque, non appaiono differenze sostanziali nel valore medio dell'Isee nelle due classi di patrimonio a cavallo della soglia dei 30 milioni. Questo risultato può essere una conferma dell'arbitrarietà nella fissazione dell'entità della franchigia: dai dati rilevati non emergono altre classi di patrimonio mobiliare tali da costituire una cesura nei corrispondenti valori di Isee.

Infine, la (Tabella 38) riporta i valori medi dell'Isee per classe di patrimonio immobiliare. Oltre alle citate chiavi di lettura di questo tipo di tabella, vi è qui da segnalare la forte variabilità dell'Isee medio nello scaglione più alto (ultima riga in basso), con aumenti sensibili in corrispondenza di patrimoni immobiliari molto elevati (oltre il mezzo miliardo).

Tabella 38 – Valori medi dell’Isee per scaglione Isee e classe di patrimonio immobiliare

		Classi di patrimonio immobiliare (milioni di lire)												
		0	(0-50)	(50-100)	(100-150)	(150-200)	(200-250)	(250-300)	(300-350)	(350-400)	(400-500)	(500-750)	> 750	Vuote
Scaglioni Isee (milioni di lire)	=0	0	0	0										0
	(0-5)	3.148.148	3.384.615	3.333.333	4.461.538	4.000.000								3.212.121
	(5-10)	8.104.167	8.127.660	8.392.157	8.464.286	8.428.571			10.000.000					8.028.504
	(10-15)	42.972.222	13.178.082	13.177.083	13.671.875	13.571.421	13.333.333	12.000.000						12.960.328
	(15-20)	17.940.471	17.970.291	18.233.121	18.372.541	18.325.581	18.882.351	18.222.221	18.500.001					17.987.251
	(20-25)	22.762.371	22.896.101	22.899.371	23.193.541	23.296.291	23.181.811	23.363.631	23.400.001	21.000.001				22.967.961
	(25-30)	27.741.171	28.019.601	27.937.851	27.995.091	28.011.111	28.200.001	28.470.581	27.333.331	28.428.571				27.653.841
	(30-35)	32.754.711	33.014.281	32.939.391	33.154.251	33.109.581	33.150.941	33.358.971	32.727.271	33.000.001	34.000.001			32.684.521
	(35-40)	37.620.691	37.500.001	37.869.041	37.954.021	38.055.551	37.965.511	37.666.661	38.095.231	37.900.001	39.500.001			37.957.441
	(40-45)	42.600.001	42.739.131	42.865.381	42.811.881	42.811.321	43.208.331	43.282.601	43.391.301	43.368.421	42.285.711	45.000.001		42.472.221
	(45-50)	47.266.661	46.818.181	47.590.901	47.661.011	47.836.061	48.200.001	48.093.751	48.125.001	48.142.851	48.428.571			47.333.331
	> 50	77.222.221	66.153.841	63.052.631	64.083.331	61.716.981	63.410.851	73.831.851	66.768.591	69.050.721	76.731.341	128.855.071		72.733.331
	Vuote													

3.14.1.3 Valori medi dell’Isee per professione del nucleo

L’analisi di questa distribuzione delle domande viene completata dall’indicazione dei valori medi dell’Isee in ogni casella dell’incrocio “Scaglioni Isee – Nuclei familiari per condizione professionale”. Anche qui i valori ovviamente aumentano dall’alto in basso mentre andando da sinistra verso destra restano più o meno costanti, di solito intorno ai valori centrali delle classi; tra un tipo di nucleo e l’altro essi oscillano di qualche frazione di milione, all’interno di classi di Isee ampie 5 milioni (tranne l’ultima, aperta verso l’alto). Questa chiave di lettura, insomma, non mostra sostanziali differenze tra nuclei familiari di diversa condizione professionale.

Tabella 39 – Valori medi dell’Isee per scaglione Isee e condizione professionale del nucleo familiare

		Condizione prof.le del nucleo familiare					
		A	AA	AD	Altro	D	DD
Scaglioni Isee	= 0	53.491	32.652	26.333	4.541	33.742	55.032
	(0-5)	2.995.444	3.602.674	3.483.864	3.085.200	3.291.477	3.402.758
	(5-10)	7.893.294	7.754.712	8.241.568	8.011.419	8.004.988	8.261.589
	(10-15)	13.026.567	12.934.303	13.038.972	13.069.505	12.912.291	13.310.346
	(15-20)	17.972.932	17.887.804	18.039.055	17.906.456	17.931.043	18.303.124
	(20-25)	22.423.735	23.292.173	22.956.561	23.104.659	22.657.600	23.143.511
	(25-30)	27.505.429	27.979.850	27.943.179	28.009.755	27.627.583	27.896.946
	(30-35)	32.369.810	32.966.192	32.832.531	33.162.309	32.919.400	33.038.074
	(35-40)	38.371.833	38.262.480	37.834.129	38.034.403	38.077.213	37.904.144
	(40-45)	42.880.583	42.769.429	42.821.876	42.775.649	42.483.414	42.998.100
	(45-50)	47.935.857	49.147.429	47.979.459	47.976.190	47.324.316	47.831.979
> 50	72.825.292	69.424.700	68.873.868	70.660.438	67.786.559	66.712.469	
Vuote							

3.14.2 Classi di patrimonio

3.14.2.1 Classi di patrimonio e di reddito

Da ultimo, ci sembra interessante verificare l'andamento delle domande in variare del reddito e del patrimonio, mobiliare e immobiliare. Queste tre variabili, infatti, costituiscono le componenti fondamentali dell'Isee, insieme alla dimensione del nucleo familiare. Nelle tabelle 40 e 41 sono riportate le frequenze di distribuzione delle domande per classe di reddito e patrimonio mobiliare, e per classe di reddito e patrimonio immobiliare. Senza dilungarsi in specifici commenti, basti osservare che entrambe le distribuzioni possono costituire utili basi di partenza per selezionare i dati al fine di condurre delle verifiche sulle domande che si collocano negli incroci più anomali, ossia dove a basso reddito dichiarato corrispondono patrimoni consistenti.

Tabella 40 – Numero di domande per classe di patrimonio immobiliare e di reddito

		Classi di reddito (milioni di lire)													
		Vuote	= 0	(0-10]	(10-20]	(20-30]	(30-40]	(40-50]	(50-60]	(60-70]	(70-80]	(80-100]	(100-150]	> 150	Totale
Patrimonio immobiliare (milioni di lire)	Vuote	1.370	29	373	643	680	579	467	421	328	236	180	74	17	5.397
	= 0														
	(0-50]	11		17	40	42	70	75	64	80	60	51	36	7	553
	(50-100]	12	1	18	26	62	88	76	76	84	62	42	20	3	570
	(100-150]	12	6	28	52	89	131	150	140	139	120	108	49	7	1.031
	(150-200]	11	1	19	55	76	106	144	158	197	174	142	77	12	1.172
	(200-250]	8		7	30	44	61	75	95	118	124	124	76	8	770
	(250-300]			8	17	20	35	39	44	82	73	98	54	13	483
	(300-350]			4	9	16	18	32	30	41	50	49	46	11	306
	(350-400]	2	1	6	8	8	10	11	27	32	40	39	38	7	229
	(400-500]	1		1	5	9	14	15	20	17	27	46	45	9	209
	(500-750]	1		1	5	3	8	13	17	9	18	31	38	8	152
> 750			1	2	3	3	3	7	5	3	18	15	10	70	
Totale		1.428	38	483	892	1.052	1.123	1.100	1.099	1.132	987	928	568	112	10.942

Tabella 41 – Numero di domande per classe di patrimonio mobiliare e di reddito

		Classi di reddito													
		Vuote	= 0	(0-10)	(10-20)	(20-30)	(30-40)	(40-50)	(50-60)	(60-70)	(70-80)	(80-100)	(100-150)	> 150	Totale
Patrimonio mobiliare (milioni di lire)	Vuote	810													810
	0	592	33	430	758	843	832	743	678	685	490	404	184	33	6.705
	(0-10]	17	4	28	61	97	126	143	156	148	166	174	91	14	1.225
	(10-20]	6	1	16	35	59	79	80	119	110	102	110	79	15	811
	(20-30]	2		3	17	18	29	40	40	60	72	51	37	9	378
	(30-40]	1		2	9	10	17	30	19	33	39	45	24	3	232
	(40-50]			1	4	4	12	21	19	19	25	24	23	7	159
	(50-60]			2		6	5	13	12	14	15	20	17	2	106
	(60-70]				4	2	3	1	10	9	17	19	21	5	91
	(70-80]			1		3	5	5	8	5	13	14	13	2	69
	(80-90]				2	3	1	3	8	4	7	7	13	1	49
	(90-100]				1	2	1	5	3	17	3	7	7	4	50
	(100-150]				1	1	7	10	13	14	18	29	21	9	123
> 150					4	6	6	14	14	20	24	38	8	134	
Totale	1.428	38	483	892	1.048	1.117	1.094	1.085	1.118	967	904	530	104	10.942	

3.14.2.2 Classi di patrimonio immobiliare e condizione professionale dei nuclei

Come già per l'Isee, nella Tabella 42 si possono osservare i valori medi del patrimonio immobiliare dichiarato dai nuclei familiari, classificati nelle tipologie omogenee per condizione professionale, già definite nelle precedenti sezioni.

Anche qui non emergono anomalie di rilievo né dati particolarmente interessanti: all'interno di ciascuna classe di patrimonio immobiliare, il valore medio di questa variabile si colloca all'incirca a metà dell'intervallo della classe e non varia di molto tra i tipi di nucleo familiare. I nuclei che godono di un patrimonio immobiliare superiore a 500 milioni sono solo 222, appena 70 dei quali superano addirittura i 750 milioni; i valori medi del patrimonio di questa esigua minoranza di richiedenti sono molto elevati, soprattutto nei tipi di nucleo 'A' 'Altro' e 'DD' (si noti però che i valori medi nelle classi estreme sono calcolati su un numero molto basso di domande, rendendo poco consistente il dato).

Tabella 42 – Valori medi del patrimonio immobiliare per tipo di nucleo familiare

	Condizione prof.le del nucleo familiare					
	A	AA	AD	Altro	D	DD
= 0	20.412	21.548	17.126	22.605	16.770	15.466
(0-50]	80.964	74.245	79.625	80.357	81.363	82.025
(50-100]	122.137	125.097	126.172	128.228	127.644	126.527
(100-150]	172.454	175.716	175.154	174.521	175.878	175.988
(150-200]	225.144	225.269	224.630	224.253	223.875	222.919
(200-250]	279.544	281.397	274.924	274.469	276.451	274.066
(250-300]	324.548	319.612	325.209	325.278	319.744	324.588
(300-350]	368.924	376.673	375.987	368.454	373.345	375.010
(350-400]	419.622	419.795	431.305	419.814	431.456	426.416
(400-500]	483.225	469.686	473.919	477.865	473.523	472.241
(500-750]	609.972	670.183	582.606	587.749	624.895	591.673
> 750	1.412.751	1.055.851	1.050.341	1.238.638	1.012.749	1.298.280
Vuote						

3.14.3 Altre statistiche

Tabella 43 – Domande per circoscrizione e numero di componenti del nucleo familiare, confronto tra '99 e 2000

2000

Circoscrizione	Vuote	Anno 2000-2001											Tot (incl.vuote)	Tot (escl.vuote)	Media ponderata
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11			
I	38	0	11	141	102	24	2	0	4	0	0	0	322	284	3,58
II	57	0	18	196	136	37	8	6	1	1	0	0	460	403	3,62
III	12	0	7	77	47	12	7	5	2	1	3	0	173	161	3,88
IV	58	0	24	344	251	69	13	6	1	0	0	0	766	708	3,61
V	49	4	23	430	321	80	19	4	2	0	4	0	936	887	3,63
VI	19	0	12	295	181	36	7	3	3	0	0	0	556	537	3,54
VII	22	0	20	334	206	53	12	4	1	0	0	0	652	630	3,55
VIII	24	1	26	306	244	58	20	4	1	1	0	0	685	661	3,63
IX	82	1	15	264	193	43	8	0	0	0	0	0	606	524	3,55
X	24	0	17	377	273	78	16	3	2	0	0	0	790	766	3,63
XI	59	0	17	241	187	33	12	2	1	0	0	0	552	493	3,58
XII	63	0	17	250	189	38	21	4	2	0	0	0	584	521	3,65
XIII	36	1	18	281	263	79	26	17	5	2	0	1	729	693	3,85
XV	29	0	19	334	204	43	1	3	0	0	0	0	633	604	3,47
XVI	52	1	34	246	186	34	8	4	1	1	0	0	567	515	3,52
XVII	48	0	11	130	93	23	4	1	0	0	0	0	310	262	3,55
XVIII	60	0	16	233	134	32	4	3	0	0	0	0	482	422	3,49
XIX	48	0	22	318	184	48	16	1	1	0	0	0	638	590	3,53
XX	30	2	19	219	164	51	12	4	0	0	0	0	501	471	3,63
Totale	810	10	346	5.016	3.558	871	216	74	27	6	7	1	10.942	10.132	3,60

1999

Circoscrizione	Vuote	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Tot (incl.vuote)	Tot (escl.vuote)	Media ponderata
1	39		53	235	142	24	4	1				498	459	3,33
2	161		50	249	133	50	10	2				655	494	3,45
3	5		12	89	36	21	3	4	2	2		174	169	3,67
4	35		28	524	340	86	31	7	2	2	1	1.056	1.021	3,62
5	149		45	438	454	101	21	3	1	4		1.216	1.067	3,67
6	32	1	36	312	178	47	8	2	1	2		619	587	3,48
7	48		32	405	218	51	13	1				768	720	3,46
8	34		36	317	212	64	21	2		1		687	653	3,58
9	55		33	371	242	59	14	1	2			777	722	3,53
10	8		60	416	298	60	20	5	4		1	872	864	3,54
11	55		39	418	290	64	13	2	3			884	829	3,53
12	9		63	406	312	68	23	6	1			888	879	3,55
13	372		5	221	153	19	7	3				780	408	3,54
15	18		24	363	251	52	17	4				729	711	3,56
16	7		49	373	270	59	11			1		770	763	3,50
17	40		24	238	102	17	5	3	1		1	431	391	3,39
18	192		23	248	167	36	9	2				677	485	3,52
19	34		99	486	253	34	5	1			3	915	881	3,30
20	103		30	237	213	41	12	5				641	538	3,60
Totale	1.396	1	741	6.346	4.264	953	247	54	17	12	6	14.037	12.641	3,52

**Tabella 44 – Provenienza delle domande per circoscrizione e area geografica.
Anno 2000. Valori assoluti e percentuali**

Circo scriz.	Vuote		Italia		Ocse		Asia		Amer. Latina		Africa		Europa Est		Totale Estero		
	valore	%	valore	%	valore	%	valore	%	valore	%	valore	%	valore	%	valore	% (senza vuote)	
I	322	38	11,8	253	78,6	8	2,5	7	2,2	11	3,4	3	0,9	2	0,6	31	9,6
II	460	57	12,4	346	75,2	8	1,7	19	4,1	19	4,1	6	1,3	5	1,1	57	12,4
III	173	12	6,9	132	76,3	1	0,6	5	2,9	10	5,8	7	4,0	6	3,5	29	16,8
IV	766	58	7,6	653	85,2	8	1,0	20	2,6	9	1,2	7	0,9	11	1,4	55	7,2
V	936	49	5,2	809	86,4	12	1,3	10	1,1	16	1,7	24	2,6	16	1,7	78	8,3
VI	556	19	3,4	452	81,3	5	0,9	26	4,7	22	4,0	14	2,5	18	3,2	85	15,3
VII	652	22	3,4	557	85,4	8	1,2	17	2,6	8	1,2	27	4,1	13	2,0	73	11,2
VIII	685	24	3,5	593	86,6	4	0,6	4	0,6	8	1,2	32	4,7	20	2,9	68	9,9
IX	606	82	13,5	477	78,7	6	1,0	14	2,3	16	2,6	4	0,7	7	1,2	47	7,8
X	790	24	3,0	708	89,6	10	1,3	9	1,1	12	1,5	6	0,8	21	2,7	58	7,3
XI	552	59	10,7	462	83,7	3	0,5	7	1,3	5	0,9	9	1,6	7	1,3	31	5,6
XII	584	63	10,8	499	85,4	8	1,4	3	0,5	4	0,7	3	0,5	4	0,7	22	3,8
XIII	729	36	4,9	593	81,3	18	2,5	13	1,8	18	2,5	26	3,6	25	3,4	100	13,7
XV	633	29	4,6	522	82,5	6	0,9	43	6,8	8	1,3	16	2,5	9	1,4	82	13,0
XVI	567	52	9,2	474	83,6	10	1,8	5	0,9	11	1,9	1	0,2	14	2,5	41	7,2
XVII	310	48	15,5	231	74,5	11	3,5	6	1,9	6	1,9	7	2,3	1	0,3	31	10,0
XVIII	482	60	12,4	380	78,8	4	0,8	8	1,7	11	2,3	12	2,5	7	1,5	42	8,7
XIX	638	48	7,5	506	79,3	9	1,4	21	3,3	19	3,0	19	3,0	16	2,5	84	13,2
XX	501	30	6,0	338	67,5	11	2,2	37	7,4	24	4,8	33	6,6	28	5,6	133	26,5
Totale	10.942	810	7,4	8.985	82,1	150	1,4	274	2,5	237	2,2	256	2,3	230	2,1	1.147	10,5

Tabella 45 – Reddito medio per circoscrizione. Anno 2000 (migliaia di lire)

Circoscrizione	Iscritti	Lista d'attesa	Respinti o rinunce	Totale
1	62.976	60.274	-	61.337
2	62.864	63.977	-	63.646
3	60.707	53.696	-	55.145
4	50.112	53.305	-	52.206
5	58.116	49.414	-	53.849
6	52.267	44.566	-	47.730
7	48.375	48.688	-	48.561
8	42.372	39.323	-	40.400
9	72.596	52.875	-	60.748
10	55.579	54.321	-	54.833
11	59.753	59.090	-	59.457
12	64.806	63.544	-	63.956
13	53.160	46.083	-	48.256
15	52.067	41.106	-	46.598
16	65.592	58.888	-	61.885
17	69.339	60.582	-	63.918
18	48.982	55.092	-	52.514
19	56.049	49.080	-	51.386
20	46.995	50.455	-	49.476
Totale	56.434	52.251	-	53.898

Tabella 46 – Reddito medio per circoscrizione. Anno 1999 (lire)

Circoscrizione	Iscritti	Lista d'attesa	Respinti o rinunce	Totale
1	30.090.194	72.757.130	31.043.422	50.595.607
2	47.466.115	67.449.115	57.074.725	56.680.291
3	34.201.935	68.016.116	12.444.556	51.343.984
4	32.865.064	57.318.675	33.048.835	42.929.746
5	40.362.246	59.110.733	33.612.682	47.746.420
6	43.976.225	36.114.914	36.541.240	42.221.723
7	34.605.811	51.516.240	24.135.866	39.406.725
8	27.823.496	46.977.420	8.300.000	34.866.216
9	32.389.737	65.057.626	41.240.681	49.689.809
10	47.692.799	57.189.942	42.619.588	49.948.821
11	48.449.496	68.826.158	36.595.405	53.801.075
12	44.530.746	66.252.895	45.433.119	54.873.836
13	35.495.942	45.717.607	34.706.706	40.822.373
15	43.996.526	46.592.764	39.959.090	44.240.034
16	46.532.866	63.652.588	40.312.726	51.121.473
17	49.907.224	64.659.470	-	51.228.221
18	38.497.538	47.913.204	50.837.209	42.863.486
19	38.230.134	53.134.750	36.565.164	45.369.911
20	28.821.157	51.911.592	36.769.578	36.094.103
Totale	39.993.726	57.893.719	38.143.873	46.495.575

Tabella 47 – Domande per circoscrizione e classe di reddito. Anno 1999

Circoscrizione	Vuote	= 0	(0-10]	(10-20]	(20-30]	(30-40]	(40-50]	(50-60]	(60-70]	(70-80]	(80-100]	(100-150]	> 150	Totale
1	44	3	10	21	22	30	32	32	42	29	27	20	10	322
2	63		20	35	45	30	39	34	45	37	51	46	15	460
3	25		8	12	19	14	23	17	14	20	10	8	3	173
4	85	2	35	64	70	82	89	86	78	58	81	33	3	766
5	99	1	34	69	80	97	105	102	121	104	83	38	3	936
6	46	1	49	56	52	65	49	54	57	56	42	25	4	556
7	76	5	22	46	92	80	79	68	68	63	35	15	3	652
8	149	3	40	90	76	85	47	61	57	47	27	3		685
9	95	6	14	38	49	45	56	58	59	51	79	50	6	606
10	61	3	25	59	66	91	73	92	90	100	82	45	3	790
11	72	2	9	33	47	59	47	61	59	69	53	34	7	552
12	81		20	25	30	52	73	59	69	56	57	50	12	584
13	102	3	40	63	76	78	74	86	82	55	53	14	3	729
15	56		39	68	81	56	62	80	74	58	35	23	1	633
16	84	2	21	29	40	57	58	52	53	45	64	48	14	567
17	59	2	10	15	24	32	28	18	23	26	42	24	7	310
18	79	2	16	35	48	58	61	43	46	28	35	26	5	482
19	85		46	63	61	67	60	55	57	55	45	38	6	638
20	67	3	25	71	74	45	45	41	38	30	27	28	7	501
Totale	1.428	38	483	892	1.052	1.123	1.100	1.099	1.132	987	928	568	112	10.942

Tabella 48 – Domande per circoscrizione e classe di reddito. Anno 2000

Circoscrizione	Vuote	= 0	(0-10]	(10-20]	(20-30]	(30-40]	(40-50]	(50-60]	(60-70]	(70-80]	(80-100]	(100-150]	> 150	Totale
1	3	16	32	53	39	120	33	30	44	38	49	31	10	498
2	41	15	16	80	56	58	55	59	74	50	69	56	26	655
3	5	10	8	16	16	20	14	21	20	12	14	16	2	174
4	19	46	28	103	97	395	58	55	76	68	62	45	4	1.056
5	32	61	53	110	112	136	130	165	146	113	100	54	4	1.216
6	35	18	54	81	51	84	64	65	57	53	32	23	2	619
7	48	37	62	69	95	97	84	88	90	43	39	14	2	768
8	27	53	62	112	90	94	52	59	67	40	22	8	1	687
9	57	24	38	51	61	143	62	74	78	61	74	45	9	777
10	15	67	30	55	78	95	103	106	101	78	100	38	6	872
11	49	29	27	61	74	101	84	107	101	77	101	58	15	884
12	16	51	22	60	71	99	79	94	119	95	106	71	5	888
13	22	100	37	64	81	91	79	83	87	66	54	15	1	780
15	19	38	43	71	93	83	85	82	75	64	46	26	4	729
16	11	39	39	70	83	85	68	89	87	63	78	50	8	770
17	41	15	17	36	39	49	39	28	40	35	44	40	8	431
18	26	29	48	65	100	114	65	70	46	34	43	28	9	677
19		54	73	100	120	111	85	84	93	78	67	46	4	915
20	104	23	52	87	64	75	52	45	42	34	28	29	6	641
Totale	570	725	741	1.344	1.420	2.050	1.291	1.404	1.443	1.102	1.128	693	126	14.037

Figura 21 – Domande per circoscrizione e classe di reddito. Anno 2000

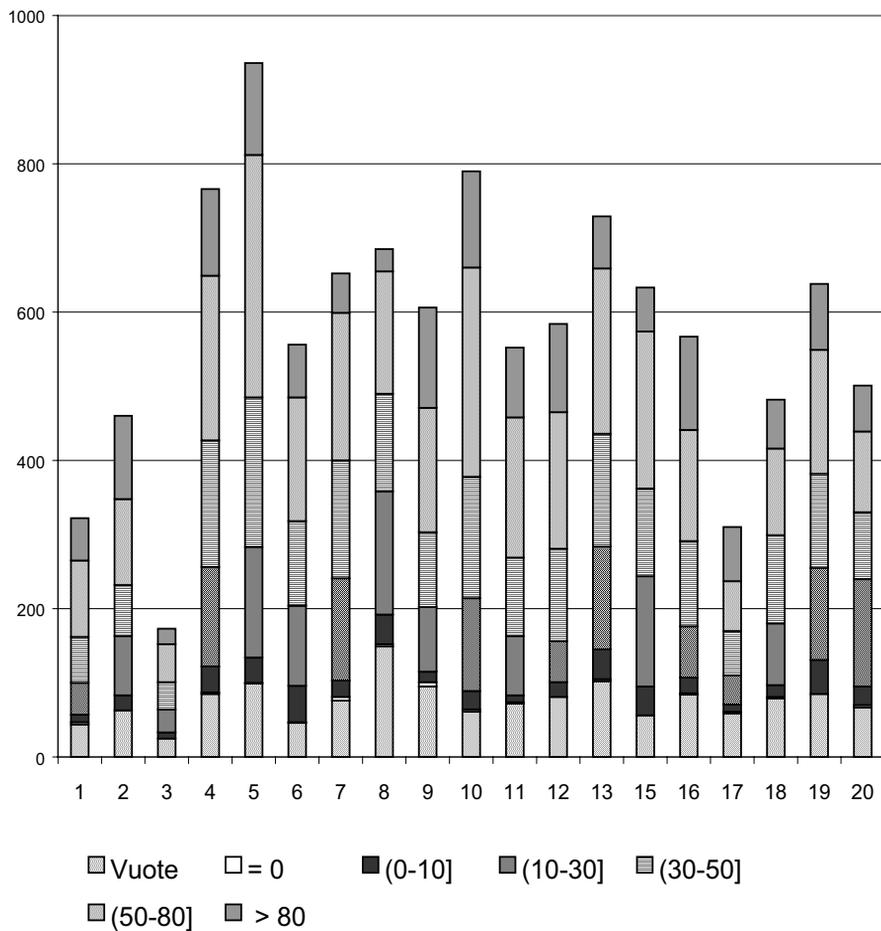


Figura 22 – Domande per circoscrizione e classe di reddito. Anno 1999

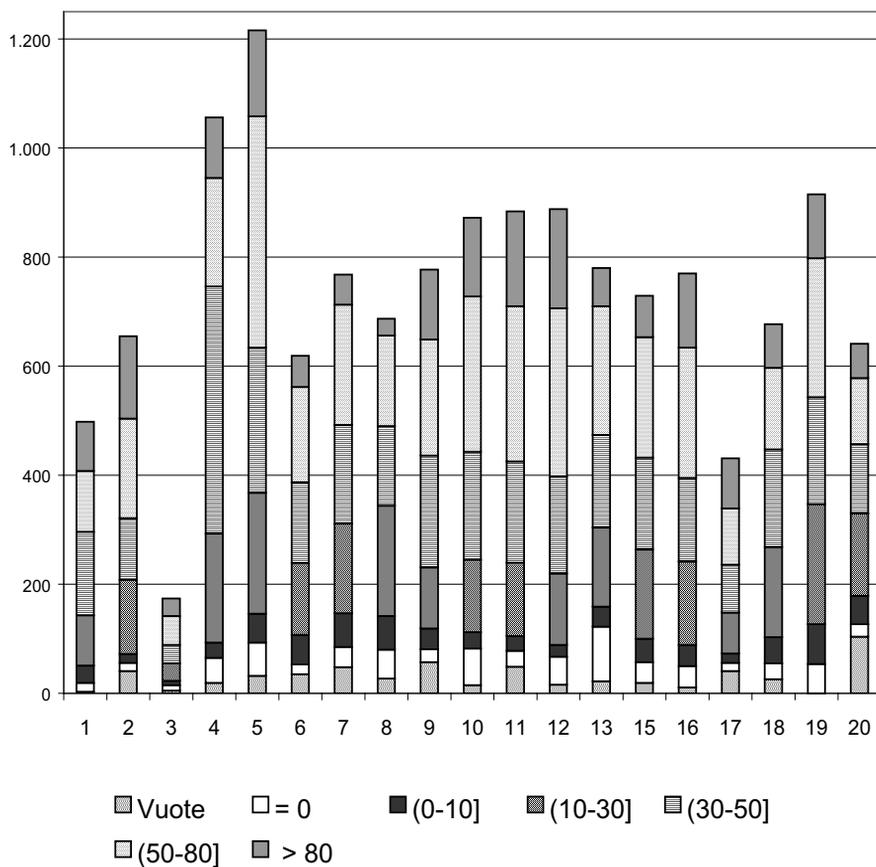


Tabella 49 – Numero di domande per circoscrizione e scaglione di Isee

Circo scrizione	Scaglione Isee (milioni di lire)													
	Vuote	= 0	(0-5]	(5-10]	(10-15]	(15-20]	(20-25]	(25-30]	(30-35]	(35-40]	(40-45]	(45-50]	> 50	Totale
I	38	10	21	11	36	29	35	30	25	21	9	8	49	322
II	57	8	22	51	29	26	40	37	39	24	27	22	78	460
III	12	14	10	18	17	18	19	14	13	8	10	1	19	173
IV	58	38	50	77	77	74	72	82	62	46	40	22	68	766
V	49	56	59	88	71	86	102	105	94	72	56	39	59	936
VI	19	49	61	47	49	45	48	56	43	40	41	17	41	556
VII	22	56	35	62	88	79	74	72	59	28	22	19	36	652
VIII	24	133	72	81	90	74	66	55	36	23	14	10	7	685
IX	82	24	17	42	43	53	44	57	43	41	35	25	100	606
X	24	42	33	75	80	83	81	83	73	78	44	27	67	790
XI	59	16	20	41	47	48	61	63	55	36	26	22	58	552
XII	63	23	25	31	49	53	61	65	51	34	26	22	81	584
XIII	36	70	67	82	66	90	98	60	60	34	21	14	31	729
XV	29	37	58	78	61	63	58	52	55	44	27	27	44	633
XVI	52	38	21	35	47	45	42	62	42	37	35	17	94	567
XVII	48	16	12	24	28	20	23	17	29	22	9	9	53	310
XVIII	60	19	25	41	53	59	39	50	25	28	11	18	54	482
XIX	48	41	58	69	60	71	50	52	41	40	29	22	57	638
XX	30	43	48	71	71	54	41	31	23	17	19	7	46	501
Totale	810	733	714	1.024	1.062	1.070	1.054	1.043	868	673	501	348	1.042	10.942

Capitolo 4

Allegati

La redazione degli allegati che seguono è in parte antecedente alla stesura del presente rapporto, e comprende documenti già presentati come report intermedi. Essi riflettono l'evoluzione temporale dei vari problemi affrontati (infatti, includono considerazioni anteriori all'emanazione del d.lgs. 130/2000, che ha modificato la normativa Isee). Si ritiene comunque utile documentare tale evoluzione riportando alcuni dei suddetti documenti di lavoro.

Allegato 1 – Criteri di accesso ai nidi del Comune di Roma

Allegato 2 – Isee: indicazioni legislative e margini di discrezionalità

Allegato 3 - La riforma dell'Isee: le modifiche al D.Lgs. 109/98

Allegato 4 - La combinazione del reddito e del patrimonio nella logica di Bayes

Allegato 5 – Isee e scelte tariffarie

4.1 Allegato 1 – Criteri di accesso ai nidi del Comune di Roma

4.1.1 Situazione attuale²⁴

Nella città di Roma sono attualmente attivati 146 asili nido comunali con una capacità ricettiva complessiva di 8067 posti a fronte di una popolazione compresa nella fascia 0-3 anni pari a circa 70.000 unità. Inoltre, la distribuzione territoriale dei nidi nelle diverse circoscrizioni non è proporzionale alla popolazione residente. In tale contesto, si è posta l'esigenza di definire dei criteri per regolare l'accesso dei bambini ai nidi attraverso graduatorie per fasce d'età redatte per ciascun anno scolastico. La formazione delle graduatorie si basa su punteggi che dovrebbero garantire la tutela di situazioni particolari individuate con diversi livelli di priorità. L'applicazione di questo sistema comporta la formazione di liste d'attesa che raccolgono circa 6000 bambini il cui punteggio non è risultato comunque sufficiente ad ottenere il posto nei nidi della circoscrizione.

Le priorità ed i relativi punteggi attualmente utilizzati sono:

1. Bambini portatori di handicap (precedenza assoluta);
2. Bambini il cui nucleo familiare presenti una situazione socio-ambientale, segnalata e/o documentata dai servizi sociali operanti presso le strutture pubbliche territoriali, tale da essere di serio pregiudizio per un sano sviluppo psico-fisico del bambino stesso (punti 20);
3. Bambini orfani di entrambi i genitori (punti 8)
4. Bambini di madre nubile lavoratrice o padre celibe lavoratore o vedova/o o comunque provenienti da famiglie dissociate, ove, per motivi diversi, il bambino viva con uno solo dei genitori (punti 8);
5. Bambini i cui genitori lavorano entrambi (punti 6);
6. Bambini gemelli o con sorella/fratello frequentanti lo stesso nido (punti 2);
7. Composizione del nucleo familiare (escluso il primo figlio ed a partire dal secondo: per ogni figlio minore punti 1).

Tale sistema di priorità risulta completato con l'affermazione della necessità di privilegiare *i bambini appartenenti a nuclei familiari le cui posizioni lavorative configurino redditi più bassi e comunque documentabili*: in particolare nel caso di reddito imponibile complessivo lordo del nucleo familiare fino a 25 milioni di lire vengono assegnati 3 punti, da 25 milioni a 40 milioni 2 punti, da 40 milioni a 60 milioni punti 1. I redditi superiori a 60 milioni non danno diritto a punteggio.

²⁴ Come specificato nella presentazione degli allegati, essi sono stati redatti nel corso di svolgimento del progetto; i riferimenti temporali sono quindi relativi al momento di redazione di ciascun allegato, che è riportato in ordine cronologico da più vecchio al più recente. La 'situazione attuale' del par. 4.1.1, pertanto, si riferisce alla data del primo report intermedio dedicato ai criteri e punteggi di ammissione, intorno al luglio '99.

L'applicazione dei criteri indicati dovrebbe garantire l'uniformità della valutazione dei richiedenti sull'intero territorio qualora si riscontrino effettivamente l'esistenza delle condizioni che danno diritto all'acquisizione di punti.

Di fatto, la gestione dei meccanismi per la selezione delle domande di iscrizione ai nidi presenta alcuni elementi di criticità derivati, in parte, dal sistema di attribuzione dei punteggi che prevede dei criteri poco articolati e non sempre definiti ad un livello di dettaglio tale da escludere dubbi interpretativi. Le fattispecie considerate teoricamente per la fissazione dei criteri non sono sufficienti a dare una risposta certa ad alcuni casi reali che si presentano al momento della valutazione delle domande di iscrizione. Inoltre, in assenza di un'articolazione dettagliata dei casi previsti per l'assegnazione dei punteggi, risulta impossibile riuscire a differenziare alcune situazioni per le quali sarebbe invece opportuno prevedere una graduazione del vantaggio assegnato ai fini della graduatoria di accesso. Tale situazione crea inoltre molte possibilità di "errore" nella valutazione di situazioni concrete.

4.1.2 I nuovi criteri

Bambini portatori di handicap: il criterio resta invariato e mantiene la priorità assegnatagli per garantire l'accesso in ogni caso. Nell'ambito del criterio generale, viene prevista l'attribuzione del diritto di precedenza anche a tutela delle persone riconosciute come handicappate, ma non gravemente. In ogni caso, si fa riferimento alla L.104/92 per la certificazione dell'handicap rilasciata dalle AUSL. Il criterio generale viene, inoltre, esteso anche all'invalidità civile introducendo un'articolazione che consente di differenziare i casi di invalidità, prevedendo diversi punteggi a seconda della gravità. Innanzitutto, si riconosce un diritto di precedenza nell'accesso ai casi di invalidità civile superiore al 74%, fino al 100% (V. L.118/71 e L.18/80) equiparato all'handicap grave. Qualora l'invalidità riconosciuta al bambino risulti compresa tra il 45% ed il 74%, la certificazione della presenza di un handicap non grave dà comunque diritto alla precedenza assoluta nell'accesso al nido. Il regolamento degli asili nido, infatti, fa riferimento ai bambini portatori di handicap senza prevedere distinzioni che consentano di introdurre punteggi articolati secondo i diversi livelli di gravità.

Poiché l'iter procedurale previsto per il riconoscimento dello stato di persona handicappata può richiedere dei tempi di attuazione lunghi, è necessario prevedere la possibilità di assegnare dei punti con riserva da sciogliere possibilmente entro la data fissata per l'inizio della frequenza.

Bambini il cui nucleo familiare presenti una situazione socio-ambientale, segnalata e/o documentata dai servizi sociali operanti presso le strutture pubbliche territoriali, tale da essere di serio pregiudizio per un sano sviluppo psico-fisico del bambino stesso: mantenendo la definizione generica del criterio, e confermando quindi la validità dei principi su cui si basa, vengono introdotte delle indicazioni di dettaglio che consentono di garantire la tutela di alcune situazioni specificamente indicate, ferma restando la competenza riconosciuta ai Servizi Sociali territoriali. I criteri di dettaglio, ripresi dalla circolare del 14 maggio 1997 sulle "Iscrizioni nei nidi comunali", riguardano:

- nuclei familiari in cui sono presenti genitori in stato di tossicodipendenza, farmacodipendenza, alcooldipendenza, sieropositività ed AIDS conclamato;
- nuclei familiari in cui sono presenti gravissime situazioni socio-sanitarie che coinvolgono i genitori e/o il minore ed ogni componente del nucleo;
- nuclei familiari con gravissima situazione alloggiativa;
- minori con un genitore in stato di detenzione.

Tale elenco, comunque non esaustivo, va completato specificando l'ipotesi di genitori del bambino entrambi ciechi, sordi o persone handicappate. Occorre, inoltre fare alcune precisazioni relative ai punti indicati nella circolare. In primo luogo, alcune delle situazioni previste al primo punto sono documentabili (tossicodipendenza, farmacodipendenza, sieropositività ed AIDS conclamato) e possono essere direttamente riscontrate anche prescindendo dall'intervento dei servizi sociali. Nonostante sussista la possibilità di basarsi su certificazioni specifiche, si ritiene comunque necessario prevedere in ogni caso la segnalazione ai servizi sociali e sollecitarne l'interessamento. Tale soluzione consente sia di offrire maggiore tutela alle famiglie, che vengono affidate a strutture qualificate in grado di assisterle, sia di garantire un valido supporto agli uffici circoscrizionali nella valutazione dei singoli casi e nella verifica della sussistenza delle condizioni previste dal criterio. Per quanto riguarda i punti elencati all'interno del criterio, va specificato che si considerano riconducibili alla fattispecie in esame solo i casi di farmacodipendenza certificata dai SERT; tutti gli altri casi di abuso di farmaci possono, invece, essere considerati come grave situazione socio-sanitaria e ricadere nell'ambito di applicazione del punto successivo.

In relazione al secondo punto, è opportuno distinguere le due ipotesi di situazioni sociali e sanitarie. Tale specificazione consente di dare rilievo agli aspetti sanitari e di fornire un'interpretazione del criterio che consenta di far ricadere fra i casi di *gravi situazioni sanitarie che coinvolgono i genitori e/o il minore* anche l'ipotesi di patologie e disturbi del bambino non certificate come

handicap o invalidità ai sensi rispettivamente della L.104/92 e della L.118/71. Infatti, poiché da una corretta interpretazione dell'ambito di applicazione del criterio che assegna una precedenza nell'accesso ai portatori di handicap deriva la necessità di richiedere le certificazioni previste dalle normative specifiche, nasce l'esigenza di prevedere espressamente dei criteri che consentano di tutelare anche altri casi di malattia del bambino. La normativa in materia di handicap ed invalidità civile subordina, infatti, l'attribuzione dei diritti previsti a tutela della persona alla verifica, da parte di strutture pubbliche specifiche, dell'effettiva sussistenza delle condizioni di persona handicappata o invalida ed alla conseguente valutazione del livello di gravità. La certificazione rappresenta, dunque, la condizione imprescindibile per acquisire il diritto ad accedere alle agevolazioni previste nell'interesse della persona e dei nuclei familiari. Tuttavia, è necessario considerare la possibilità che i genitori di bambini con gravi disturbi psico-fisici risultino restii ad affrontare il problema e ad attivare i procedimenti indicati, rinunciando a godere dei benefici cui avrebbero diritto per non dover vedere riconosciuto lo stato di persona handicappata. Inoltre, non va esclusa l'ipotesi di bambini affetti da patologie la cui gravità, pur non essendo riconducibile alle fattispecie previste dalla legge in materia di invalidità civile ed handicap, è comunque tale da giustificare l'assegnazione di un punteggio che dia priorità in graduatoria. Secondo quanto previsto dal regolamento, poiché tali casi rientrano nell'ambito di applicazione del criterio, sussistendo il rischio di *serio pregiudizio per lo sviluppo del bambino*, occorre attivare i servizi sociali che operano presso le strutture pubbliche territoriali. In particolare, va sollecitato l'interessamento all'interno delle UOSECS, tra le unità tecniche afferenti ai servizi educativi e scolastici, del pedagogo e/o, dove necessario, dello psicologo, dell'assistente sociale, dell'educatore di comunità o delle altre figure professionali competenti a seguire il caso. Ai fini dell'assegnazione dei punti si considerano validi i certificati rilasciati da qualunque struttura (sia pubblica, sia privata, purché la diagnosi rilasciata da quest'ultima sia convalidata dalla medicina legale e contenga la dichiarazione esplicita del fatto che la situazione sanitaria risulta di serio pregiudizio per lo sviluppo del bambino).

In ogni caso, l'inserimento di bambini affetti da patologie non incide sul rapporto educatori/bambini fissato per la determinazione dell'organico, il cui aumento è previsto solo per il caso specifico di bambini portatori di handicap.

Il punto tre parla genericamente di "gravissima situazione alloggiativa" lasciando ampia discrezionalità ai servizi sociali nella valutazione dei singoli casi. In generale, poiché il giudizio sulle situazioni che possono comportare un

serio pregiudizio per il bambino richiede competenze specifiche, si ritiene opportuno demandare tale valutazione alle strutture del Servizio Sociale attraverso il meccanismo della segnalazione. Tuttavia, considerato che l'intervento del servizio sociale garantisce l'inserimento nel nido del bambino, è fondamentale dedicare particolare attenzione ai casi segnalati. A tal fine, è necessario innanzitutto che si instauri un rapporto di collaborazione tra assistenti sociali ed operatori della circoscrizione che abbia come finalità primaria la tutela delle situazioni di forte disagio. In proposito, occorre richiamare l'attenzione esplicitamente sul fatto che solo in presenza di *serio pregiudizio* per lo sviluppo del bambino sussistono le condizioni per segnalare il caso ed ottenere il diritto allo specifico punteggio ai fini dell'accesso al nido. Pertanto, per i casi indicati dai Servizi Sociali si richiede che i medesimi siano in possesso della documentazione specifica, anche sanitaria, con particolare attenzione alla necessità di fare esplicito riferimento ai progetti di intervento sul nucleo familiare a favore del bambino, su cui si inserisce il lavoro del personale educativo dei nidi comunali. Qualora l'intervento dei Servizi Sociali comporti dei tempi piuttosto lunghi, è necessario prevedere la possibilità di richiedere che venga rilasciata una dichiarazione che segnali al dirigente dell'UOSECS l'interessamento al caso e l'attivazione della fase di istruttoria relativa. In generale, la stretta collaborazione ed il dialogo continuo con gli assistenti sociali rappresentano la migliore garanzia per una corretta ed equa applicazione del criterio a tutela di minori particolarmente deboli e disagiati.

In merito all'ultimo punto, l'applicazione del criterio in esame si estende anche al caso di genitore agli arresti domiciliari, equiparati allo stato di detenzione ai fini dell'assegnazione del punteggio.

Bambini orfani di entrambi i genitori e bambini di madre nubile lavoratrice o padre celibe lavoratore o vedova/o o comunque provenienti da famiglie dissociate ove, per motivi diversi, il bambino viva con uno solo dei genitori: allo stato attuale, tale criterio comporta alcuni problemi che ne rendono critica l'applicazione ed introducono elementi di iniquità. Innanzitutto, risultano equiparate, in termini di punteggio attribuito, situazioni sensibilmente differenti. Ciò risulta immediatamente evidente nel caso dei bambini orfani di entrambi i genitori che, a parità di altre condizioni, acquisiscono lo stesso punteggio di bambini per cui è comunque presente la figura di almeno uno dei genitori. Negli altri casi previsti, il criterio non fornisce elementi sufficienti ad identificare con certezza le situazioni da tutelare e rende possibile l'assegnazione di punteggi a favore di nuclei familiari non realmente disagiati. Tale problema si pone soprattutto per le famiglie dissociate in cui, per diversi

motivi, il bambino si trova di fatto a vivere con uno solo dei genitori. Il riferimento ad elementi difficilmente riscontrabili con certezza determina un forte rischio di riconoscere diritti di precedenza a vantaggio di nuclei familiari che solo in apparenza rientrano nei casi previsti nel criterio. Il fatto che i genitori risiedono anagraficamente in posti differenti, ad esempio, non significa sicuramente che non vivano di fatto entrambi con il bambino. La mancanza o la cessazione di un rapporto giuridicamente riconosciuto da cui derivino obblighi nei confronti dei minori, non esclude la presenza di un solido legame che di fatto garantisce al bambino la presenza di entrambi i genitori. Infatti, l'esistenza di condizioni lavorative che allontanano dal nucleo familiare un genitore sono più facilmente documentabili che verificabili con certezza. In tale contesto generale, si è posta dunque l'esigenza di indicare con maggiore dettaglio alcune specifiche situazioni ordinate secondo il livello di precedenza riconosciuto ai fini dell'accesso al nido. In primo luogo, viene differenziato il caso dei bambini orfani di entrambi i genitori con la previsione di un punteggio maggiore rispetto alle altre ipotesi di nuclei disgregati. All'interno di tale categoria generale, inoltre, vengono introdotte alcune distinzioni che consentono di intervenire in modo differenziato in termini di punteggi attribuiti. I casi individuati sono, in ordine di priorità:

- bambini orfani di un solo genitore;
- bambini riconosciuti da uno solo dei genitori;
- figli di stranieri con uno dei genitori residenti all'estero;
- figli di genitori separati e non conviventi, con sentenza omologata dal tribunale o altro atto attestante la separazione giudiziale;
- bambini appartenenti a nuclei familiari in cui, per motivi di lavoro (compreso lo svolgimento di attività di praticantato presso studi professionali) o di studio, uno dei genitori dimora stabilmente da almeno sei mesi fuori della Regione Lazio o sua enclave.

Rispetto ai casi indicati occorre fare alcune precisazioni. Innanzitutto, anziché fare riferimento allo stato civile dei genitori si è preferito considerare il legame con il bambino scegliendo di dare precedenza solo ai casi in cui manchi il riconoscimento da parte di uno dei genitori. Per quanto riguarda le separazioni, è necessario che queste siano opportunamente documentate e corrispondano effettivamente a situazioni in cui il bambino non vive con entrambi i genitori. In proposito, qualora il bambino sia stato concepito dopo la separazione, non sussistono le condizioni per l'assegnazione del punteggio, in applicazione dell'articolo 157 del codice civile che prevede la cessazione degli effetti della separazione in caso di "comportamento non equivoco che sia incompatibile con lo stato di separazione". Allo scopo di tutelare i bambini

riconosciuti, ma abbandonati dal genitore è necessario rivolgersi ai servizi sociali chiedendone l'interessamento. In tali situazioni, l'esistenza di una situazione familiare difficile può essere verificata attraverso i provvedimenti eventualmente adottati dal giudice (ad esempio pronuncia della decadenza dalla potestà sui figli). Il passaggio per i servizi sociali può essere evitato richiedendo, come condizione necessaria per l'assegnazione del punteggio, la presentazione della sentenza di affidamento del bambino al genitore.

Il caso di allontanamento dalla famiglia per motivi di lavoro o studio si considera meno rilevante ai fini della graduatoria e va comunque valutato insieme alla condizione economica, considerando che tali situazioni sono in molti casi legate a redditi piuttosto elevati. Per l'attribuzione di diritti di precedenza ai fini dell'accesso, non si ritiene necessario verificare che il genitore abbia spostato la propria residenza, ma si considera sufficiente la dichiarazione di dimorare stabilmente presso la sede di svolgimento dell'attività lavorativa o di studio. La sovrapposizione dei due aspetti distinti dell'attività professionale del genitore e del suo luogo di dimora, può far nascere dei dubbi in fase di interpretazione ed applicazione del criterio. In proposito, va dunque precisato che, poiché il criterio in esame viene incontro ai disagi delle famiglie dissociate, è necessario che l'allontanamento dal nucleo familiare sia effettivo. Ciò porta ad escludere dall'assegnazione del punteggio tutti i casi in cui il genitore, pur svolgendo la propria attività fuori del territorio regionale, ritorni nel luogo di residenza al termine della giornata lavorativa oppure ogni fine settimana. Hanno invece diritto al punteggio coloro che dimorano stabilmente fuori della regione, anche se lo svolgimento dell'attività di lavoro prevede un impegno ridotto nell'arco della settimana; in tal caso, infatti, sussistono le condizioni per l'applicazione del criterio poiché il genitore vive di fatto lontano dal nucleo familiare. In generale, presupposto imprescindibile per l'assegnazione del punteggio è che ci sia un regolare rapporto di lavoro, o l'iscrizione a corsi di laurea, o la partecipazione ad attività formative di altro tipo che comportino l'allontanamento dal nucleo familiare per un periodo di almeno sei mesi a decorrere tra la data di inizio e la conclusione dell'attività del nido. Allo scopo di verificare la sussistenza di tali condizioni, si fa riferimento al contratto di lavoro ed a qualunque altro tipo di documentazione giudicata idonea, compresi eventuali contratti di affitto stipulati. Particolare attenzione va riservata al caso dei lavoratori autonomi per cui la sede lavorativa può essere identificata riferendosi alla sede di lavoro abituale oppure alla sede legale. Il punteggio assegnato per il lavoro fuori della regione risulta cumulabile con quello previsto nel caso di genitori entrambi lavoratori. Nel caso di bambini orfani o riconosciuti da un solo genitore, occorre prevedere, nell'ipotesi che il

genitore lavori o studi, l'assegnazione di un punteggio equivalente a quello previsto per i genitori entrambi lavoratori, con la maggiorazione se fuori regione.

Sono senza dubbio esclusi dall'assegnazione del punteggio i casi di bambini i cui genitori continuano a godere dei diritti acquisiti in quanto profughi della Libia, dell'Eritrea ecc., ma che hanno di fatto una famiglia non dissociata. Tra i benefici introdotti dalla legge a tutela di tali soggetti non è, infatti, previsto alcun riferimento esplicito ad eventuali condizioni privilegiate nell'accesso ai nidi né si ritiene necessario, in presenza di situazioni ormai equiparate a quelle degli altri cittadini, inserire criteri specifici che diano precedenza ai fini della graduatoria. In generale, la condizione di profugo non fa di per sé acquisire privilegi, ma viene tutelata attraverso i servizi sociali nel caso di situazioni gravemente disagiate.

Allo scopo di garantire una corretta applicazione del criterio, è necessario correggere l'enunciato generale, sostituendo il riferimento a "motivi diversi" con la frase "i motivi di seguito enunciati". Inoltre, tra le priorità specificate nell'art.6 occorre modificare il punto relativo ai "bambini conviventi con un solo genitore" tenendo conto che tale priorità è stata ricondotta al caso di bambini riconosciuti da uno solo dei genitori.

Bambini i cui genitori siano entrambi lavoratori: l'applicazione di questo criterio non comporta particolari problemi salvo verificare la sussistenza di un regolare rapporto di lavoro. Allo scopo di delimitare chiaramente l'ambito di applicazione del criterio, riscontrata l'esigenza di fornire una definizione da utilizzare come riferimento comune per l'assegnazione del punteggio, si considerano occupati coloro che svolgono un'attività di lavoro autonomo o dipendente, anche se non in modo continuativo, i lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni, i lavoratori in mobilità. L'applicazione del criterio può dare luogo a distorsioni e duplicazioni considerando che le persone impegnate in attività di praticantato possono risultare anche iscritte nelle liste di disoccupazione. Va, pertanto, precisato che il criterio che privilegia gli studenti e, in generale, i titolari di borse di studio e le persone impegnate in attività di praticantato non è cumulabile con quello a favore dei disoccupati. Nel caso di soggetti per i quali sussistono entrambe le condizioni, si prevede la facoltà di scegliere di avvalersi del criterio maggiormente vantaggioso.

Il riconoscimento di una priorità nell'accesso ai nidi a favore dei nuclei in cui i genitori siano entrambi lavoratori viene incontro ai problemi che possono sorgere in conseguenza del fatto che lo svolgimento dell'attività lavorativa distoglie entrambi i genitori dal rapporto con il bambino. La possibilità di prevedere un punteggio che offra una soluzione alle difficoltà "organizzative"

dei genitori occupati ha stimolato una riflessione sull'opportunità di introdurre dei criteri che tutelino le famiglie in cui lo stato di disoccupazione dei genitori rappresenta un fattore di grave disagio. In particolare, le ipotesi prese in considerazione sono, ordinate secondo i punteggi corrispondenti:

1. un genitore occupato ed un genitore disoccupato;
2. un genitore occupato ed un genitore inoccupato, entrambi i genitori disoccupati;
3. un genitore disoccupato ed un genitore inoccupato;
4. entrambi i genitori inoccupati.

Per ciascuna delle fattispecie indicate si ritiene necessario prevedere un punteggio che deve risultare maggiore nei primi due casi e relativamente basso negli altri due. La delimitazione delle categorie cui si fa riferimento è la seguente:

- ◆ si considerano *occupati* coloro che svolgono un'attività di lavoro autonomo o dipendente, anche se non in modo continuativo, i lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni, i lavoratori in mobilità. Le borse di studio ed il praticantato presso studi professionali si considerano attività lavorativa;
- ◆ si considerano *disoccupati* coloro che hanno avuto una occupazione che risulta attualmente conclusa per qualsiasi motivo (licenziamento, fine di un lavoro a tempo determinato, malattia ecc.);
- ◆ si considerano *inoccupati* coloro che dichiarano di essere in cerca di prima occupazione.

Applicando tali definizioni, la condizione di occupato si acquisisce anche avendo svolto un'attività lavorativa per un limitato periodo di tempo, precedente alla presentazione della domanda di iscrizione al nido.

Nella formulazione del criterio, occorre prevedere espressamente il riferimento anche al caso di "genitori disoccupati/inoccupati".

Bambini gemelli o con sorella/fratello frequentanti lo stesso nido: obiettivo del criterio è agevolare, nell'organizzazione familiare, i genitori che, avendo più di un bambino di età inferiore ai tre anni, risulterebbero sensibilmente aiutati dalla possibilità di far frequentare ai figli lo stesso nido. Confermando tale scelta, si è, tuttavia, ritenuto opportuno riformulare il criterio ed estenderne l'applicazione. Aniché fare riferimento espressamente ai bambini gemelli o con sorella/fratello frequentante lo stesso nido, si prevede l'assegnazione del punteggio a tutti i nuclei comprendenti altri bambini la cui

età consentirebbe l'iscrizione al nido. Così formulato, il criterio invece di indirizzare verso una specifica soluzione, cioè la frequenza di uno stesso nido, riconosce ai genitori un vantaggio per il solo fatto di avere più bambini di età inferiore ai tre anni (non compiuti entro il 31 dicembre dell'anno considerato), o quattro nel caso di bambina/o handicappata/o. Inoltre, non facendo riferimento al legame di parentela fra i bambini, si estende l'applicazione del criterio anche al caso di nuclei in cui siano presenti bambini non fratelli in quanto ciascuno figlio di uno solo dei conviventi.

E' importante precisare che, ai fini del punteggio relativo al criterio in esame, si considerano solo i bambini già nati al momento della presentazione della domanda.

La formulazione del criterio viene corretta riferendosi genericamente a "presenza di altri bambini di età inferiore ai tre anni (non compiuti entro il 31 dicembre dell'anno considerato), appartenenti al nucleo familiare".

Composizione del nucleo familiare (escluso il primo figlio ed a partire dal secondo: per ogni figlio minore punti 1): allo scopo di pesare la composizione del nucleo familiare, si prevede l'assegnazione di un punteggio che tiene conto del numero di minori appartenenti ad esso. Il criterio viene semplificato introducendo la frase "per ogni altro componente che risulti minorenne alla data di presentazione della domanda", che esclude automaticamente il bambino per cui si richiede l'iscrizione dal calcolo del punteggio totale. Il punteggio previsto in applicazione del presente criterio risulta cumulabile con quello relativo alla presenza di altri bambini di età inferiore ai tre anni all'interno del nucleo.

Residenza: condizione fondamentale per l'accesso al nido è che i bambini siano residenti nel Comune di Roma (art.1 del regolamento degli asili nido). Poiché è previsto che un minore risieda con almeno un genitore, i riferimenti alla residenza del bambino si estendono inevitabilmente anche a quella del genitore insieme al quale coabita. Si esclude, pertanto, la possibilità di avere domande di iscrizione al nido relative a bambini residenti presso i nonni o presso altri parenti, mentre i genitori risultano residenti altrove (escludendo naturalmente situazioni particolari come affidamento ecc.). Un caso particolare, espressamente indicato nel regolamento (art.1, ultimo comma), è quello dei bambini apolidi, nomadi o stranieri privi di residenza cui viene garantito il diritto a richiedere l'iscrizione al nido sulla base della temporanea dimora, senza però godere di specifici privilegi nell'accesso. Per quanto riguarda gli stranieri privi di permesso di soggiorno, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'Interno,

ai fini dell'iscrizione è necessario richiedere che siano stati compiuti gli atti che danno inizio alla procedura di regolarizzazione e verificarne successivamente lo stato di avanzamento.

Valutazione della situazione economica: il sistema attuale prevede l'assegnazione di un massimo di 3 punti a seconda della fascia di reddito in cui si colloca il nucleo familiare del bambino. Ai fini dell'assegnazione del punteggio, viene preso in considerazione il reddito imponibile complessivo lordo del nucleo, specificato in alcuni moduli come somma delle due componenti di reddito imponibile del padre e della madre.

Nel complesso, il reddito rappresenta un fattore che privilegia l'accesso sia attraverso l'assegnazione di un punteggio specifico, sia dando un diritto di precedenza nel caso di parità in graduatoria. Sembra rilevante, pertanto, dedicare particolare attenzione alla valutazione di tutti gli aspetti inerenti la situazione economica e la definizione del nucleo familiare, analizzando attentamente soprattutto le ipotesi di situazioni atipiche. Si pensi, ad esempio, al caso di bambini che, per diverse motivazioni, non vivono con i propri genitori ed appartengono ad un nucleo la cui delimitazione, ai fini del calcolo dell'Isee, può risultare problematica.

In generale, è necessario fornire indicazioni precise e dettagliate circa la delimitazione del concetto di nucleo familiare che si ritiene rilevante ai fini del calcolo dell'Isee, operando una scelta che tenga conto delle diverse fattispecie ipotizzabili. Un'attenta riflessione su diversi aspetti legati al concetto di nucleo familiare, basata fra l'altro sull'esperienza e sulla valutazione delle reali situazioni degli utenti che si rivolgono agli uffici circoscrizionali per la richiesta del servizio, ha orientato la decisione verso il concetto di famiglia anagrafica. Tale scelta risulta, peraltro, coerente con le indicazioni normative per l'applicazione dell'Isee che fanno riferimento alla famiglia anagrafica ai sensi dell'art. 4 del DPR 30 maggio 1989, n.223 secondo cui: *agli effetti anagrafici per famiglia anagrafica si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune. Una famiglia anagrafica può essere costituita da una sola persona.* Tale definizione, pur presentando il vantaggio di considerare le situazioni di fatto come riferimento per la delimitazione del nucleo familiare, risulta problematica nel caso specifico del servizio nidi perché non garantisce il coinvolgimento di entrambi i genitori nella valutazione della situazione economica equivalente.

In tutti i casi in cui uno dei genitori, pur avendo riconosciuto il bambino, non coabita, o comunque non risulta coabitante, non sussiste il presupposto per

considerarlo appartenente allo stesso nucleo familiare del minore. Di fatto, ciò introduce degli elementi di iniquità avvantaggiando tutti i casi di spostamento fittizio della residenza da parte di uno dei genitori, la cui situazione reddituale e patrimoniale sfugge all'applicazione dell'Isee.

Allo scopo di ovviare a tale problema, la definizione di famiglia anagrafica di riferimento per la determinazione delle condizioni tariffarie di accesso al servizio nidi sarà estesa prevedendo esplicitamente la necessità di considerare in ogni caso inclusi i genitori che hanno riconosciuto il bambino, prescindendo dal luogo di dimora abituale, ed i soggetti a suo carico a fini Irpef.

Poiché, tuttavia, tale soluzione può comportare concrete difficoltà per tutti i casi in cui la rottura dei rapporti tra i genitori sia reale e problematica al punto da rendere difficile la dichiarazione di dati dettagliati e puntuali sulla situazione economica personale, si rende necessario prevedere la possibilità di trattare diversamente alcune situazioni eccezionali, specificamente indicate. In particolare, il genitore che non risulti in grado di fornire tutte le informazioni necessarie per il calcolo dell'Isee dovrà dichiarare la volontà manifestata dall'altro genitore di non fornire i dati richiesti e chiedere di fare riferimento, nella valutazione della situazione economica del nucleo, ai soli redditi ricevuti per il mantenimento del figlio. Qualora il genitore risulti inadempiente rispetto al dovere di contribuire al mantenimento del figlio, viene escluso dalla valutazione della situazione economica del nucleo del bambino, purché risulti almeno avviata la procedura per la pronuncia della decadenza di potestà da parte del giudice competente.

Un ultimo aspetto da considerare, connesso alla definizione di famiglia anagrafica, riguarda i casi di convivenza in una stessa abitazione di nuclei familiari di fatto distinti, ma che risultano unificati in quanto coabitanti e legati da rapporti di parentela. In tali casi, peraltro relativamente limitati, non si ritiene necessario modificare il concetto di nucleo considerando che la volontà di distinguere i nuclei familiari può, innanzitutto, spingere a regolarizzare le situazioni in cui le abitazioni sono di fatto separate. Inoltre, è probabile che riferendosi alla famiglia anagrafica risultino tutelate molte situazioni deboli per cui l'Isee riconoscerebbe il diritto ad agevolazioni tariffarie risultando sensibilmente ridotto per un nucleo più numeroso e con eventuali situazioni particolari.

Per quanto riguarda la valutazione delle componenti di reddito e patrimonio, si ritiene opportuno applicare le disposizioni che definiscono le modalità di valutazione della condizione economica, facendo riferimento all'Isee anche ai fini dell'applicazione dei criteri che prevedono una connessione con aspetti reddituali. Pertanto, mentre viene eliminato il criterio che prevede

l'assegnazione di un punteggio sulla base del reddito del nucleo, si introduce la situazione economica, valutata attraverso l'Issee, come discriminante per stabilire le priorità di accesso fra utenti che occupano la stessa posizione in graduatoria. Tale scelta comporta la necessità di richiedere la certificazione della situazione economica equivalente a tutti coloro che presentano domanda di iscrizione al nido. Viene, tuttavia, confermata la facoltà riconosciuta all'utente di non effettuare la dichiarazione per calcolo dell'Issee, rinunciando a beneficiare di eventuali agevolazioni tariffarie.

Ai fini della graduatoria di accesso, si stabilisce che coloro che scelgono di non fornire i dati necessari per la determinazione dell'Issee sono collocati all'ultimo posto tra coloro che hanno ottenuto lo stesso punteggio. Nel caso in cui si renda necessario stabilire le priorità di accesso per più cittadini che hanno ottenuto lo stesso punteggio e non hanno effettuato la dichiarazione Issee, si fa riferimento alla data di nascita del bambino, privilegiando i più grandi.

Una questione da esaminare riguarda la determinazione dei criteri da seguire nel caso di variazioni intervenute rispetto alla data di riferimento indicata per la dichiarazione. Tale problema si pone soprattutto con riferimento a grossi cambiamenti intervenuti sulla situazione economica che rendono del tutto non rappresentativi della situazione presente i dati dichiarati nei periodi precedenti.

4.1.3 Il sistema di punteggi

La necessità di adeguarsi ai recenti interventi normativi in materia di Issee ha rappresentato per il Comune di Roma un'occasione per riflettere sulla regolazione dell'accesso al servizio nidi con l'obiettivo di intervenire non solo sul sistema tariffario, ma più in generale anche sui criteri di assegnazione dei punteggi e predisposizione delle graduatorie per la selezione degli aventi diritto. Nei paragrafi precedenti, sono state illustrate in modo piuttosto dettagliato le proposte inerenti le modifiche ritenute necessarie per rendere più equo ed efficace il sistema di criteri. Particolare attenzione è stata dedicata alla definizione delle fattispecie indicative di situazioni da tutelare attraverso il riconoscimento di diritti di precedenza, espressi in termini di punteggio, ai fini delle graduatorie per l'assegnazione dei posti disponibili nei nidi.

I criteri proposti rappresentano delle specificazioni di dettaglio delle priorità indicate dalla legge regionale, all'interno delle quali sono riconducibili come indicato nel prospetto allegato. La scelta di giungere al livello di specificazione proposto risponde all'esigenza di costruire un sistema di punteggi più articolato e tale, quindi, da garantire una maggiore capacità di differenziare le situazioni proprie dei singoli nuclei familiari. Applicando il nuovo sistema di criteri e relativi

punteggi, le graduatorie risulteranno maggiormente rispondenti all'obiettivo di tutelare specifiche tipologie di utenti, perseguito dall'amministrazione nell'erogazione del servizio nidi. La specificazione delle classi di punteggio consente, infatti, di ridurre la probabilità di ottenere la concentrazione della maggior parte dei richiedenti all'interno di pochi gruppi caratterizzati dallo stesso punteggio. In questo modo, risulta parzialmente corretta la distorsione che sinora, assegnando al reddito dichiarato un ruolo rilevante come fattore discriminante di posizioni altrimenti perfettamente equiparate, avvantaggiava, tra i richiedenti, gli evasori fiscali.

4.1.4 Confronto tra le due modalità di formazione delle graduatorie usate nelle circoscrizioni

Poiché il regolamento non definisce una modalità di formazione delle graduatorie univoca per tutte le circoscrizioni, si è rilevato che in ciascuna circoscrizione è stata usata l'una o l'altra delle due modalità qui descritte. Nel complesso, 1.600 bambini sono stati ammessi con la graduatoria su base circoscrizionale (formate da 7 circoscrizioni su 19), mentre 2.464 sono rientrati nelle graduatorie per nido formate nelle rimanenti 12. Nei due riquadri seguenti si analizzano le implicazioni di queste due modalità alternative.

GRADUATORIA PER NIDO

Le domande vengono dapprima assegnate ad un elenco distinto per ciascun nido, sulla base della prima preferenza espressa dal richiedente.

⇒ Funzionamento:

I posti nei singoli nidi vengono assegnati anzitutto ai richiedenti che hanno scelto quel nido come prima preferenza. Solo dopo aver esaurito le domande nelle specifiche graduatorie (di nido e sezione), se avanzano posti liberi, vengono considerate le domande dei richiedenti esclusi da altri nidi, che avevano indicato quel nido come seconda o terza preferenza, seguendo l'ordine della lista d'attesa circoscrizionale.

⇒ Svantaggi:

1. Anzitutto e soprattutto, l'ingiusta priorità accordata a chi ha un punteggio inferiore ma ha espresso la preferenza per un nido complessivamente meno richiesto, rispetto a chi ha punteggio superiore ma ha indicato preferenza per un nido richiesto da molti utenti. Esemplicando: supponendo che in ciascuno dei nidi X e Y nella sezione "piccoli" siano disponibili 15 posti, se Tizio ha 300 punti ed è ventesimo in graduatoria al nido X, mentre Caio ha 250 punti ma al nido Y è decimo in graduatoria, è possibile che Tizio non entri poiché nella graduatoria del nido X sono state inserite molte domande con punteggi superiori (le domande vengono assegnate ai nidi secondo la prima preferenza espressa, quindi ordinate per sezione e punteggio), sebbene Caio entri nel nido Y in quanto pochi utenti hanno preferito quel nido. **Il fatto ingiusto è che ciò accade anche se Tizio aveva espresso una seconda o terza preferenza per il nido Y: infatti Tizio, non ammesso al nido X, viene inserito nella lista d'attesa unica circoscrizionale, e potrà essere successivamente ammesso al nido Y solo qualora ivi si liberi un posto (per rinunce o altri motivi); Caio invece viene immediatamente ammesso al nido Y, in quanto direttamente inserito nella graduatoria specifica del nido Y, che lui aveva indicato come prima preferenza.**
2. Svantaggi collaterali: (a) Doppio passaggio necessario per costruire la lista d'attesa unica circoscrizionale (prevista dal regolamento): prima si fanno le graduatorie per nido, poi si riportano i non ammessi in un elenco unico, infine si riordina questo elenco in base al punteggio (a prescindere dal nido). (b) Complicazione nella formazione di graduatorie circoscrizionali utili a fini di controllo, elaborazione dati, ecc.

GRADUATORIA PER CIRCOSCRIZIONE

⇒ Funzionamento:

La graduatoria degli ammessi è unica viene formata su base circoscrizionale esclusivamente in base alle priorità stabilite dal regolamento: punteggio (in ordine decrescente), valore dell'Isce (crescente), data di nascita (decrescente), ordine di presentazione della domande, sorte.

Una volta formata la graduatoria, si assegnano le domande ai nidi in base alla prima preferenza espressa, fino ad esaurimento dei posti in ciascun nido (e sezione).

Questa modalità di formazione della graduatoria (unica per circoscrizione) è più equa nell'assegnazione dei posti alle domande con punteggi più elevati, indipendentemente dalle preferenze espresse e dai vincoli di posti disponibili nei singoli nidi.

⇒ Svantaggi: complica la vita agli operatori al momento di assegnare gli ammessi ai singoli nidi. Infatti, scorrendo la graduatoria può accadere che 30 utenti ammessi abbiano richiesto il nido Z, sezione piccoli, ma che in essa vi siano solo 20 posti disponibili. Che succede ai 10 esclusi? Dovrebbero essere rimessi nella graduatoria generale con l'indicazione della seconda preferenza (ad es. per il nido W), e concorrere all'assegnazione dei posti nel nido W. Ma essi saranno preceduti dagli utenti che avevano indicato W come prima scelta pur avendo punteggi più bassi.

Nella V circoscrizione, ad es., se accade che vi siano troppi ammessi in graduatoria per lo stesso nido, i non ammessi vengono collocati in lista d'attesa, con il proprio punteggio e l'indicazione dei nidi preferiti: qualora si liberasse un posto in un nido, verrebbe assegnato al primo utente, nell'ordine della lista d'attesa, che abbia indicato quel nido tra i propri preferiti.

Nella Tabella 50 si è cercato di evidenziare la disparità di trattamento riservata a domande con punteggio identico nei diversi nidi dell'ottava circoscrizione: all'interno di ciascuna categoria di bambini (sezione), a seconda del nido prescelto (prima preferenza) sono state ammesse domande con punteggi variabili anche di molto, così come sono state escluse domande con punteggi assai diversi. Il dato più interessante, tuttavia, è che in ogni sezione accade l'eventualità descritta nel box: una domanda con punteggio 197, ad es., è ammessa nel nido "Arcobaleno" ed esclusa da quello "Colline verdi".

Dalla tabella è possibile ricostruire quanti casi analoghi si verificano: nella sezione 'piccoli' il punteggio minimo di ammissione prevalente è 196, malgrado in un nido bastino 135 punti e in un altro ne occorrono invece 227; nella sezione 'medi' in sei nidi su sette occorrono 197 punti per essere ammessi, mentre nel nido "Arcobaleno" non ne bastano 1.052; per i 'grandi', infine, i punteggi variano molto tra i nidi, passando da un minimo di 4 punti ad un massimo di 241 per essere ammessi. Tutto ciò significa che ad es. nella sezione 'grandi' svariate domande che hanno ricevuto punteggi medio alti sono state escluse dai "nidi più richiesti" mentre sarebbero state ammesse in altri nidi, che infatti hanno accettato domande con punteggi più bassi.

Tabella 50 - Graduatoria Ottava circoscrizione: punteggi degli ammessi e degli esclusi per circoscrizione e nido

	Nido						
	Arcobaleno	Baby briciola	Bambini Piccoli	Colline verdi	Il Bruco	L'Anatroccolo	L'Arca di Noè
Punteggio minimo degli ammessi	196	196	196	227	135	196	196
Punteggio massimo degli esclusi	196	196	196	226	133	196	196
Numero di esclusi con punteggio max.	4	4	8	2	1	3	3
Numero di esclusi con punteggio >= 196	4	4	8	16	0	3	3
Sezione Medi							
Punteggio minimo degli ammessi	1052	197	197	197	197	197	197
Punteggio massimo degli esclusi	1052	196	197	196	196	196	197
Numero di esclusi con punteggio max.	1	8	3	13	8	1	9
Numero di esclusi con punteggio >= 196	6	8	8	13	8	6	21
Sezione Grandi							
Punteggio minimo degli ammessi	196	197	133	197	241	4	196
Punteggio massimo degli esclusi	196	196	133	197	197	2	196
Numero di esclusi con punteggio max.	1	5	1	1	1	2	2
Numero di esclusi con punteggio >= 196	1	5	0	2	4	0	2

Nonostante i difetti evidenziati da questa modalità di formazione delle graduatorie, tuttavia, essa ha il vantaggio pratico di riempire direttamente tutti i posti disponibili nei nidi, finché esistono domande valide (qualsiasi sia il loro punteggio). Viceversa, mostreremo adesso che la modalità di formazione della graduatoria su base circoscrizionale da un lato garantisce maggiore parità *formale* di trattamento tra domande con identico punteggio indirizzate a nidi diversi, ma, dall'altro lato, non assicura la piena copertura dei posti disponibili in ciascun nido, lasciando contemporaneamente delle domande insoddisfatte benché ammesse al servizio in virtù del loro punteggio. Tale problema è stato analizzato con riferimento alle graduatorie formate in quinta circoscrizione (quella con maggior numero di domande e posti nei nidi), la cui distribuzione per nido è riportata nella Tabella 51.

Tabella 51 - Graduatoria Quinta circ.ne: posti disponibili, domande ammesse e *mismatch* per sezione e nido

Nido	Posti disponibili (*)				Ammessi (**)				Differenze (<i>mismatch</i>)			
	Piccoli	Medi	Grandi	TOT	Piccoli	Medi	Grandi	TOT	Piccoli	Medi	Grandi	TOT
Albero azzurro	12	12	6	30	16	16	12	44	-4	-4	-6	-14
Bardanzellu	12	14	4	30	20	10	12	42	-8	4	-8	-12
Elefantino Elmer	10	5	7	22	8	10	7	25	2	-5	0	-3
Il girasole	12	13	10	35	4	14	10	28	8	-1	0	7
Il girotondo	12	13	12	37	16	15	12	43	-4	-2	0	-6
La coccinella	12	12	12	36	5	11	6	22	7	1	6	14
La giostra	12	13	4	29	15	6	5	26	-3	7	-1	3
La girandola	14	11	7	32	16	29	14	59	-2	-18	-7	-27
L'aquilone	6	13	7	26	4	2	2	8	2	11	5	18
Pollio	12	12	14	38	6	13	10	29	6	-1	4	9
S.Maria dell'Olivo	15	8	13	36	8	12	5	25	7	-4	8	11
Torraccia	12	24	24	60	22	31	27	80	-10	-7	-3	-20
Via Pietralata	0	24	9	33	1	5	7	13	-1	19	2	20
Totale	141	174	129	444	141	174	129	444	0	0	0	0
Winnie pooh (***)	3	6	3	12				0	Totale valori positivi			+99
TOTALE	144	180	132	456	141	174	129	444	Totale valori negativi			-99
									Mismatch totale			198

(*) dati comunicati dall'addetto

(**) dati tratti dalla graduatoria circ.le

(***) micro-nido convenzionato

La tabella, infatti, mostra efficacemente il problema del *mismatch* tra domanda e offerta di posti-nido: ad es. nel nido "Albero azzurro", sezione piccoli, a fronte di una disponibilità dichiarata di 12 posti sono state ammesse 16 domande. Le 4 domande in eccesso verranno inserite in lista di attesa (unica circoscrizionale), dove si collocheranno ai primi posti dovendo concorrere con le domande non ammesse, che hanno punteggi inferiori. Solo

se esse hanno riportato seconde o terze scelte di nido potranno venire reindirizzate verso i nidi indicati, qualora in essi vi fossero posti disponibili. E' chiaro che se tutti gli utenti fossero indifferenti rispetto alla destinazione (nido) dei bambini, non vi sarebbe alcuna discrepanza tra domanda e offerta totale: ciò è assicurato dal fatto che il numero totale di domande ammesse nella graduatoria circoscrizionale corrisponde al totale dei posti disponibili (per sezione) nell'insieme dei nidi della circoscrizione. Tuttavia, poiché gli utenti esprimono al più quattro preferenze di destinazione, si genera la situazione descritta, che origina un *mismatch* potenzialmente molto rilevante: qualora nessun utente fosse disponibile a cambiare la prima scelta, si avrebbero 99 domande dapprima ammesse e poi collocate in lista di attesa; allo stesso tempo, si creerebbero 99 posti vuoti, da riempire pescando dalle liste d'attesa. In questo ripescaggio non è detto che le domande con punteggio più elevato trovino posto nel nido desiderato, di fatto realizzando ex-post la situazione creata dalle graduatorie per nido, che si voleva evitare formandole su base circoscrizionale.

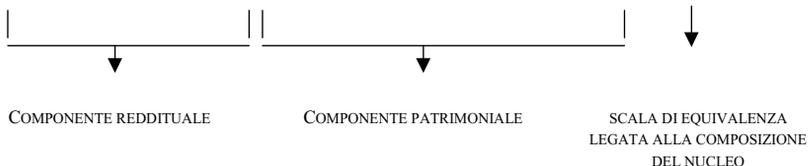
4.2 Allegato 2 – Isee: indicazioni legislative e margini di discrezionalità

4.2.1 Premessa

L'obiettivo di questa sezione risiede in un'analisi delle disposizioni legislative finalizzata alla individuazione dei margini di discrezionalità concernenti la definizione dell'Isee, utilizzabili dagli enti erogatori. Difatti, la normativa di riferimento dell'Isee (v. anche par. 2.3.1.1), fissando i criteri direttivi, contestualmente individua gli elementi il cui concorso all'indicatore della situazione economica può variamente articolarsi. In sintesi, la *ratio* legislativa comporta che la situazione economica di un dato nucleo familiare sia ottenuta rapportando la "ricchezza" imputabile ai suoi componenti a un denominatore, legato appunto alla composizione del nucleo medesimo.

Formalmente, l'Issee è definito dalla seguente formula:

$$\text{ISEE} = \{ \underbrace{\Sigma r + t * P_{\text{mob}} - d_1 (o d_2)}_{\text{COMPONENTE REDDITUALE}} + \underbrace{\alpha [(V_{\text{p.im.}} - M) + P_{\text{mob}}]}_{\text{COMPONENTE PATRIMONIALE}} - \underbrace{D_1 (o D_2)}_{\text{SCALA DI EQUIVALENZA LEGATA ALLA COMPOSIZIONE DEL NUCLEO}} \} / \text{Denominatore}$$



LEGENDA:

Σr = sommatoria dei redditi dei componenti il nucleo familiare

t = tasso figurativo sul patrimonio mobiliare

d_1 (o d_2) = detrazioni per abitazione in locazione con e senza possesso di altri immobili (2.5 mln e 3.5 mln);

α = coefficiente patrimoniale (da assumere nel limite massimo del 20%)

$V_{\text{p.im.}}$ = valore patrimonio immobiliare (riferito ai componenti il nucleo)

M = mutuo residuo

P_{mob} = patrimonio mobiliare (riferito ai componenti il nucleo)

D_1 (o D_2) = franchigie: 50 mln elevabili a 70 mln nel caso il nucleo risieda in abitazione di proprietà

LA SCALA DI EQUIVALENZA

Caratteristiche	Parametro
1 componente	1,00
2 componenti	1,57
3 componenti	2,04
4 componenti	2,46
5 componenti	2,85
Maggiorazione per ogni ulteriore componente	0,35
Maggiorazione per assenza coniuge e presenza di figli minori	0,20
Maggiorazione per ogni componente con handicap o invalidità > 66%	0,50
Maggiorazione per nuclei con figli minori e genitori entrambi lavoratori	0,20

Il reddito rileva sotto due profili: da un lato, vi è il flusso reddituale posseduto in un dato anno, quale risulta dalle dichiarazioni dei redditi ovvero dalle apposite certificazioni sostitutive; dall'altro, viene considerato un reddito figurativo determinato applicando al patrimonio mobiliare un tasso medio espressivo dei rendimenti a lungo termine.

Nelle pagine successive sono approfondite alcune questioni concernenti le componenti suindicate, individuando le fonti legislative che potrebbero

consentire ambiti di manovra agli enti erogatori. Vengono inoltre esaminate alcune alternative perseguibili unitamente ai probabili riflessi, in termini equitativi, delle scelte effettuate.

4.2.2 Il reddito

La legge fa riferimento al concetto di *reddito complessivo ai fini Irpef*²⁵ (tab.1 parte 1 lett. a) D.lgs. 109/98 e art. 3 comma 1 lett. a) del Dpcm 221/99), come risulta dall'ultima dichiarazione dei redditi presentata ovvero, in mancanza dell'obbligo di presentazione, sulla base di quanto viene indicato dall'ultima certificazione rilasciata dal sostituto d'imposta (datore di lavoro e ente previdenziale). Vanno esclusi i redditi agrari²⁶, la cui valutazione deve far riferimento alla base imponibile determinata a fini irap al netto dei costi del personale a qualunque titolo utilizzati.

Quindi, il reddito complessivo da considerare a fini Isee, per ciascun componente del nucleo familiare, coincide sostanzialmente con la sommatoria delle varie categorie reddituali desumibili dal Testo unico delle imposte sui redditi (art. 6, Dpr 917/86): redditi fondiari, redditi da capitale, redditi da lavoro dipendente e assimilati, redditi da lavoro autonomo, redditi d'impresa, redditi diversi.

In proposito, occorre soffermarsi brevemente sulla definizione assunta dal legislatore. Ciò non tanto in funzione di eventuali scelte discrezionali (non è certamente sulla nozione di reddito che sono maggiori gli ambiti di manovra), ma soprattutto per comprendere la logica di tale impostazione.

Il concetto di reddito complessivo risulta più "esteso" rispetto ad altri margini fiscali, quali il reddito imponibile (al netto degli oneri deducibili) e il reddito disponibile (in pratica quanto residua al contribuente dopo aver assolto l'obbligazione tributaria). In particolare, per i lavoratori dipendenti rileveranno dei flussi reddituali già al netto dei contributi previdenziali obbligatori, diversamente da quanto avviene per i titolari di reddito d'impresa o di lavoro autonomo (le cui aliquote contributive attuali sono rispettivamente ca. il 15-16% e il 13%). Infatti, per tali categorie il reddito complessivo è calcolato al netto

²⁵ Tale nozione deve includere anche l'eventuale quota di reddito d'impresa per la quale si è fruito della Dual Income Tax. Analogamente devono includersi i redditi da lavoro prestato nelle zone di frontiera e in altri paesi limitrofi da soggetti residenti nel territorio dello Stato (si tratta dei cd. lavoratori transfrontalieri, di cui all'art. 38 c. 3 della legge 146/98). Occorre invece escludere i redditi esenti da Irpef, quali le somme di cui beneficiano i soggetti per finalità assistenziali e risarcitorie (es., pensione sociale).

²⁶ Ai sensi dell'art.3 c. 1 lett. a) del Dpcm 221/99 il reddito complessivo va indicato "al netto dei redditi agrari relativi alle attività indicate dall'articolo 2135 del c.civ. svolte, anche in forma associata, dai soggetti produttori agricoli, obbligati alla presentazione della dichiarazione a fini Iva".

delle spese di produzione del reddito, ma al lordo dei contributi previdenziali obbligatori (inclusi tra gli oneri deducibili).

Tale scelta legislativa²⁷, che dovrebbe tenere conto della diversità tra i due tipi di reddito, riflette indubbiamente un *favor* per i lavoratori dipendenti, le cui retribuzioni sono facilmente accertabili.

Con riferimento ai soggetti titolari di reddito d'impresa in senso lato ovvero di lavoro autonomo (professionisti e artisti) è opportuno segnalare la questione connessa all'incidenza dei parametri e degli studi di settore²⁸, sempre che il contribuente in questione abbia deciso di "adeguarsi" e ciò risulti dalla dichiarazione dei redditi. A riguardo si tratta di riflettere in merito all'adeguatezza di tali strumenti, che si prefiggono comunque obiettivi di politica fiscale, anche ai fini della determinazione delle tariffe²⁹ per prestazioni di carattere sociale.

Come detto nelle premesse, tali flussi di carattere reale vanno integrati con una componente figurativa, determinata applicando il tasso di rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro al complessivo patrimonio mobiliare del nucleo. Un problema che potrebbe porsi deriva dal fatto che tale tasso viene annualmente "comunicato"³⁰ con apposito intervento del Tesoro. Quando inizierà la raccolta dei dati, presumibilmente, ancora non si potrà conoscere il tasso relativo al '99. Ne deriva che il riferimento dovrà essere necessariamente al comunicato al momento disponibile; tale soluzione è preferibile, giacché in alternativa si tratta di stimare un tasso medio la cui determinazione spetta esclusivamente agli organi competenti.

4.2.3 Il patrimonio

Tale componente va considerata nei due aggregati fondamentali: patrimonio immobiliare e mobiliare. Se nella legge sono indicate le varie determinanti, occorre immediatamente sottolineare una questione, che rappresenta una delle principali "scelte strategiche" effettuabili dall'ente erogatore: la rilevanza o meno della casa di abitazione di proprietà.

²⁷ Si segnalano le critiche su tale impostazione effettuate dalla Commissione tecnica per la spesa pubblica (*L'applicazione dei criteri di valutazione della situazione economica. Relazione sullo stato di attuazione ai sensi dell'art.5 del D.lgs. 31.3.1998 n.109*, pp.29 e ss., Roma, dicembre 1999).

²⁸ Un'ulteriore questione, riferita alle dichiarazioni per i redditi '99, potrebbe riguardare le regolarizzazioni delle rimanenze di magazzino.

²⁹ In subordine l'Isee rileva anche ai fini dell'accesso, come evidenziato nell'apposita sezione, nel caso i richiedenti la prestazione ottengano il medesimo punteggio: in tal caso accede il richiedente con Isee minore.

³⁰ Vedere il comunicato del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica di cui alla G.U. n. 209 del 6/09/99, che fissa tale rendimento al 4.95%, con riferimento al 1998

Tale scelta è sicuramente prioritaria e condizionante rispetto a ulteriori decisioni, quali, ad esempio, la determinazione del livello dei coefficienti, la cui incidenza, entro i margini consentiti dalla legge (max 20%), è strettamente legata alla soluzione data alla citata questione.

Innanzitutto è necessario individuare le fonti che, tenendo presente il principio gerarchico, potrebbero giustificare dei margini di discrezionalità.

Nella legge delega (art. 59, comma 52 della L. 449/97) è fatta salva la possibilità di prevedere *“criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia”*. Nel D.lgs. 109/98 (art. 3 comma 1) si dà facoltà agli enti erogatori di introdurre *“modalità integrative di valutazione, con particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari e immobiliari”*.

Infine, l'art. 2 comma 4 del Dpcm 221/99 recita testualmente *“gli enti erogatori possono stabilire anche la rilevanza di elementi patrimoniali mobiliari e immobiliari”*.

Del resto anche il vincolo del coefficiente pari al 20%³¹, riferito al limite massimo di concorrenza del patrimonio, non escluderebbe l'adozione di valori pari a zero.

4.2.3.1 *La componente immobiliare*

Chiariti quali potrebbero essere i margini di discrezionalità, si tratta di esaminare eventuali ambiti di manovra riferibili al patrimonio immobiliare, soprattutto rispetto alla casa di abitazione di proprietà. Prima di elencare alcune alternative perseguibili, è opportuno sottolineare due elementi, utili ai fini della valutazione.

a) il patrimonio immobiliare (fabbricati e terreni edificabili e agricoli intestati a persone fisiche diverse da imprese) rileva in relazione al valore Ici come definito al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione della domanda, indipendentemente dal periodo di possesso e al netto dell'eventuale debito (mutuo) contratto per l'acquisto. Una problematica potrebbe derivare dal fatto che la determinazione del valore patrimoniale dell'abitazione non sempre risulta coerentemente espressa dalla valutazione Ici (rendita catastale rivalutata x 100).

³¹ Vedere art. 2 comma 2 D.lgs 109/98 e art. 4 comma 4 del Dpcm 221/99.

b) In linea generale occorre tenere presente che, secondo fonte Banca d'Italia³², gli individui che detengono un'abitazione a titolo di proprietà sono in media pari al 64.7%, mentre i mutuatari ammontano circa al 10.4% dei proprietari³³. Successive elaborazioni³⁴ effettuate su tali dati, riferibili a coppie di non-pensionati, specificano che i proprietari di abitazione sono in media pari al 48%.

Alla luce di tali considerazioni, le principali alternative, eventualmente combinabili, possono così riassumersi:

1. Inclusione indistinta della componente immobiliare, anche della casa di abitazione.
2. Esclusione, indipendentemente dal valore e dalla categoria, della casa di abitazione.
3. Individuazione di una franchigia in valore assoluto, commisurata a un valore medio (es.: 100 – 150 mln, nei termini di valore Ici), superata la quale rileverà a fini Isee l'eventuale valore residuo, oltre, ovviamente, al possesso di ulteriori immobili. Tale scelta implicherebbe la "soppressione" della franchigia ex lege pari a 70 mln (conservando solo quella di 50 mln) e la considerazione dei mutui residui in via proporzionale³⁵. In alternativa, si può lasciare al richiedente la facoltà di scegliere tra l'utilizzo della franchigia e la detrazione del mutuo residuo.
4. Esclusione della casa di abitazione in funzione di caratteristiche oggettive, quali la categoria catastale; la logica è di includere comunque le case di abitazione di lusso e, eventualmente, di modulare diversamente l'incidenza della casa di abitazione in relazione alla categoria catastale, fino ad annullarla del tutto.

Una precisazione si rende opportuna a fini equitativi: nel momento in cui si introducono delle agevolazioni per l'abitazione principale posseduta a titolo di proprietà, diventa opportuno aumentare le detrazioni per coloro che risiedono in locazione (eventualmente commisurandole, fino a un limite massimo, all'importo dei canoni pagati).

³² Il riferimento è all'indagine della Banca d'Italia – 1995 (tav. Hl pag. 64; nella medesima fonte sono riportati valori riferibili al titolo di godimento dei lavoratori dipendenti (proprietari per il 61.4%) e autonomi (72.9%), mentre considerando il valore relativo all'ampiezza comunale per comuni oltre 500.000 abitanti, i proprietari sono il 54.1%.

³³ Fonte: Commissione Tecnica Spesa Pubblica, luglio '99, pag. 39.

³⁴ Fonte: Brugiavini – Fornero, "A pension system in transition: the case of Italy", Quaderno n. 38 del Dipartimento di Scienze economiche e finanziarie "G.Prato", Università di Torino, gennaio 1999.

³⁵ In pratica il mutuo detraibile non sarebbe più l'importo totale, ma solo quello riferibile proporzionalmente al valore dell'abitazione al netto della citata franchigia. Ad es., nella formula di cui a pag. 2, l'incidenza della prima casa sarebbe così determinata: $(V - K) - M * (1 - K/V)$, con V = valore Ici prima casa, K = franchigia, M = mutuo residuo. Ovviamente nel caso di mutui "elevati" e in relazione al valore della franchigia conviene la detrazione ex lege.

Con riferimento a tale problematica può risultare utile esaminare brevemente la normativa relativa al "sanitometro"³⁶. Nel caso in questione, ai fini della determinazione del patrimonio immobiliare, è ammessa la detrazione dell'intero valore della casa di residenza del nucleo (valore Ici), ma non l'eventuale mutuo residuo contratto per l'acquisto. In particolare se la casa di residenza appartiene alle categorie catastali A1, A8 e A9 il valore può essere detratto solo per il 50%. Al fine di non penalizzare i soggetti che non possiedono l'abitazione si adottano diverse scale di equivalenza e si agisce sulle franchigie³⁷.

Alcuni comuni italiani hanno già avviato la sperimentazione dell'Isee: in sintesi, si rammenta che nel comune di Firenze³⁸ e di Torino è stato escluso il valore dell'immobile adibito a residenza dal nucleo familiare.

In conclusione, per ragioni equitative appare auspicabile una manovra tesa a limitare la rilevanza, a fini Isee, della casa di abitazione: si tratta semplicemente di non penalizzare tale forma di proprietà, in quanto bene necessario.

4.2.3.2 *La componente mobiliare*

Tale componente risulta estremamente composita, includendo la liquidità, i titoli di debito e di capitale, il patrimonio netto pro-quota dei soci e delle imprese individuali, ecc.

In linea generale, occorre ribadire che l'incidenza di tali elementi dovrà "coordinarsi" logicamente con il trattamento riservato alla prima casa, in presenza di interventi discrezionali a riguardo (eventualmente modulando gli interventi tra le due componenti del patrimonio).

Ai sensi dell'art. 4 comma 4 e 5 del Dpcm 221/99, l'incidenza non può superare il 20% e va applicata alla somma (o combinazione) del patrimonio mobiliare e immobiliare al netto delle franchigie *ex lege*. Si lascia inoltre aperta la possibilità di stabilire coefficienti di valutazione differenziati per la componente mobiliare e immobiliare.

Se i componenti da includere sono elencati dettagliatamente nell'art. 3 comma 2 del Dpcm 221/99, in questa sede si vuole sottolineare una questione specifica. Un'interpretazione letterale porterebbe ad escludere il patrimonio (in concreto i beni strumentali ammortizzabili) dei lavoratori

³⁶ D. lgs. 124 del 24 aprile 1998, emanato in attuazione dell'art. 59 comma 50 della L. 449/97.

³⁷ Per non penalizzare i proprietari si prevede una franchigia aggiuntiva pari a 50 mln, rispetto a quella di analogo importo concessa a tutti.

³⁸ Va rilevato che a Firenze l'abitazione di proprietà, destinata alla residenza del nucleo familiare, pur esclusa dalla componente patrimoniale, concorre al reddito mediante una componente figurativa.

autonomi, che fiscalmente sono una categoria diversa rispetto agli imprenditori individuali. La questione rileva poiché la non inclusione, ai fini Isee, del patrimonio degli autonomi³⁹ potrebbe sollevare dei problemi in termini di equità rispetto alle cosiddette ditte individuali (le quali, come detto, devono includere nel patrimonio mobiliare i citati cespiti patrimoniali).

4.2.4 Il nucleo familiare

Prima di esaminare il quadro legislativo di riferimento e le eventuali scelte effettuabili, si vogliono formulare alcune osservazioni preliminari relative ad alcune questioni:

- i) il concetto di nucleo può far riferimento a una nozione “convenzionale” quale risulta dalle evidenze anagrafiche (concetto “allargato” che fa riferimento a situazioni di fatto) oppure basarsi sui soggetti obbligati al mantenimento ai sensi del diritto di famiglia⁴⁰;
- ii) una nozione “estensiva” comporta un effetto sia sul numeratore della formula (in quanto potrebbero concorrere altri redditi e valori patrimoniali) sia sul denominatore (poiché aumenta il valore assoluto della scala di equivalenza): ne deriva che la valutazione degli effetti netti non può stabilirsi a priori, in quanto si può favorire o danneggiare il richiedente in relazione ai riflessi sull'Isee;
- iii) occorre valutare se risulti preferibile optare per il concetto di nucleo come richiamato dalla normativa Isee, lasciando aperta la possibilità di valutazioni caso per caso, oppure includere determinate fattispecie (con il rischio di non arrivare a soluzioni eque ed esaustive);
- iv) con riferimento alla raccolta dati e alla certificazione, occorre considerare la questione relativa all'integrazione dei modelli di dichiarazione sostitutiva previsti dal Dpcm 305/99. Infatti, le apposite istruzioni specificano che in caso di nucleo familiare “diverso”, l'ente erogatore dovrebbe fornire degli specifici modelli sostitutivi o integrativi di dichiarazione.

³⁹ In concreto potrebbe aversi la seguente situazione: un architetto (lavoratore autonomo) con una rilevante dotazione di computer e software non dovrebbe inserire nell'Isee il costo di tali beni, mentre un artigiano (imprenditore, es.: un meccanico, un restauratore) dovrebbe inserire i valori relativi ai beni strumentali utilizzati.

⁴⁰ Quindi occorre riferirsi all'art. 30 della Costituzione e agli artt. 147, 148, 261 e 433 del c.civ.

4.2.4.1 Il quadro legislativo di riferimento

La definizione di “nucleo familiare” contenuta nel D.lgs 109/98 è sostanzialmente analoga alle indicazioni contenute nella legge delega (L. 449/97 art. 59 comma 51 e 52). In particolare, nel c.1 dell’art. 2 del Decreto si afferma che il nucleo “è composto dal richiedente (cioè dal soggetto che richiede la prestazione) dai soggetti con i quali convive e da quelli considerati a suo carico a fini Irpef”. Nel provvedimento di attuazione (Dpcm 221/99 art. 2 comma 2) si prevede che il nucleo sia composto “dal richiedente la prestazione agevolata, dai componenti la famiglia anagrafica ai sensi dell’art. 4 del DPR 30/05/89, n. 223, e dai soggetti considerati a suo carico Irpef”.

Si rammenta che i soggetti ritenuti a carico a fini Irpef sono⁴¹:

- il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
- i figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati;
- ogni altra persona indicata nell’art. 433 del Codice Civile che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell’autorità giudiziaria;

Va rilevato che nel decreto 109, se da un lato si dà una definizione di nucleo, dall’altro si attribuisce un margine di discrezionalità all’ente erogatore. Infatti, il comma 2 dell’art. 3 dispone “per particolari prestazioni gli enti erogatori possono (...) assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare diversa da quella stabilita dall’articolo 2 comma 1”. Si nota quindi una notevole flessibilità: il parametro di riferimento è rappresentato dalla nozione di convivenza, intesa nel senso della famiglia anagrafica, ma resta salva la facoltà dell’ente erogatore di stabilire diverse composizioni.

Se questo, in estrema sintesi, è il quadro legislativo di riferimento, si tratta di valutare le alternative connesse all’adozione di concetti che integrino le indicazioni legislative.

4.2.4.2 Le scelte effettuabili

Come già detto, la specificazione dei criteri che qualificano il nucleo familiare rileva ai fini della scala di equivalenza. Il concetto di *Famiglia Anagrafica* rappresenta indubbiamente il punto di partenza. Tale scelta risulta coerente con le indicazioni normative per l’applicazione dell’Isee che fanno riferimento alla nozione qualificata ai sensi dell’art. 4 del DPR 30 maggio 1989, n.223 secondo cui: *agli effetti anagrafici per famiglia anagrafica si intende un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio,*

⁴¹ Nell’art. 12 del Tuir contestualmente si stabilisce che (per fruire delle detrazioni per carichi di famiglia) detti soggetti devono avere un reddito complessivo non superiore a 5,5 mln di lire.

parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune. Una famiglia anagrafica può essere costituita da una sola persona. Il citato riferimento legislativo è richiamato anche nel Dpcm 221/99 (art. 2 comma 2).

Questa nozione potrà eventualmente integrarsi con alcune fattispecie non rientranti *tout court* nella famiglia anagrafica, ma che in virtù delle disposizioni di legge potrebbero essere incluse mediante un intervento discrezionale dell'amministrazione.

A titolo esemplificativo si segnalano alcune fattispecie⁴² (a parte il caso sub 1, le situazioni indicate dovrebbero integrare, se necessario, il concetto di nucleo come definito in precedenza):

1. conviventi lavoratori a servizio e viceversa;
2. nuclei familiari distinti conviventi nella stessa unità immobiliare e legati da rapporti di parentela: in tale situazione potrebbero trovarsi fattispecie che rappresentano effettivamente nuclei distinti⁴³ e situazioni dove invece viene stabilito un "contratto di solidarietà";
3. genitori non anagraficamente conviventi in assenza di separazione legale o divorzio (occorre prevedere nella domanda lo stato di separazione, ecc.)⁴⁴ ;
4. convivente more uxorio (di fatto);
5. genitore che ha riconosciuto il bambino anche se non anagraficamente convivente⁴⁵.

⁴² Un caso particolare, che richiede un discorso a parte, riguarda i *minori seguiti dal servizio sociale* (il 10% fruisce di esenzione).

⁴³ In tali casi, peraltro relativamente limitati, sarebbe opportuna un'apposita autocertificazione al fine di considerare distinti i nuclei familiari conviventi nella medesima unità immobiliare.

⁴⁴ Si segnala che nel comune di Firenze tale categoria è stata inclusa nel concetto di nucleo familiare.

⁴⁵ Tale soluzione può comportare concrete difficoltà per tutti i casi in cui la rottura dei rapporti tra i genitori sia reale e problematica al punto da rendere difficile la dichiarazione di dati dettagliati. Si rende necessario prevedere la possibilità di trattare diversamente alcune situazioni eccezionali, specificamente indicate. In particolare, il genitore che non risulti in grado di fornire tutte le informazioni necessarie per il calcolo dell'Issee dovrà dichiarare la volontà manifestata dall'altro genitore di non fornire i dati richiesti e chiedere di fare riferimento, nella valutazione della situazione economica del nucleo, ai soli redditi ricevuti per il mantenimento del figlio. Qualora il genitore risulti inadempiente rispetto al dovere di contribuire al mantenimento del figlio, viene escluso dalla valutazione della situazione economica del nucleo del bambino, purché risulti almeno avviata la procedura per la pronuncia della decadenza di potestà da parte del giudice competente.

4.3 Allegato 3 - La riforma dell'Isee: le modifiche al D.Lgs. 109/98

Al momento di stesura delle presenti note è stato approvato dal Consiglio dei Ministri uno schema di decreto legislativo che innova le disposizioni attualmente vigenti in materia di Isee. Sulla base del testo disponibile, pubblicato dai maggiori quotidiani, risulta che sono state eliminate alcune incongruenze del testo originario.

Le nuove disposizioni stabiliscono diverse definizioni di nucleo familiare e, al fine di favorire la diffusione dello strumento in questione, prevedono la creazione di una banca dati presso l'Inps⁴⁶.

In questa sede verranno sintetizzate le principali innovazioni che rilevano ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione economica, sia per gli aspetti connessi all'applicazione pratica dello strumento, sia per evidenziare il profilo equitativo dell'impostazione che comunque sarebbe maturata. Infatti, nel corso delle discussioni e dei ripetuti incontri con i dirigenti competenti del Comune di Roma, era emersa la necessità di apportare degli adattamenti alla "formula originaria", mediante mirati interventi discrezionali, soprattutto al fine di attenuare gli effetti connessi al possesso della casa di abitazione.

Le principali innovazioni possono così sintetizzarsi:

1. Incremento delle detrazioni nel caso il nucleo risieda in abitazione in locazione: in particolare, si consente la detrazione del canone annuo, fino a concorrenza, per un ammontare massimo di £ 10/mln.
2. Per i nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà si introduce la possibilità di usufruire di una franchigia pari a £ 100/mln riferita al valore dell'immobile; tale facoltà è consentita nel caso ciò risultasse più conveniente rispetto alla detrazione del mutuo residuo e fino a concorrenza del valore dell'abitazione. Va evidenziato che, a differenza della precedente previsione legislativa, la detrazione del debito residuo si deve fare per ogni singolo immobile acquistato. Quindi, non si deve più, come prima, fare la somma dei valori Ici dei singoli immobili e poi detrarre la somma dei mutui residui. In sostanza, data la significativa differenza tra i valori a fini Ici e i valori di mercato, si vuole evitare che la detrazione del

⁴⁶ Il cittadino dovrebbe autocertificare mediante una "dichiarazione unica" i dati relativi al reddito, al patrimonio e alla composizione del nucleo. Successivamente l'amministrazione ovvero l'ente che riceve tale dichiarazione dovrà trasmettere le informazioni alla banca dati dell'Inps, che procederà alla determinazione dell'indicatore.

- debito residuo abbatta eccessivamente il valore degli immobili (è verosimile, infatti, che in alcuni casi il mutuo residuo superi il valore Ici).
3. Viene introdotta una franchigia sul valore del patrimonio mobiliare, fino a concorrenza, pari a £ 30/mln. Va specificato che tale detrazione non rileva ai fini delle componenti figurativa del reddito: ne consegue che il reddito delle attività finanziarie verrà calcolato, applicando il rendimento medio annuo dei titoli decennari del Tesoro, sul complessivo patrimonio mobiliare al lordo della citata franchigia.
 4. La componente patrimoniale (immobiliare e mobiliare) va combinata con la componente reddituale nella misura del 20%, eliminando la discrezionalità consentita in precedenza (che in teoria avrebbe ammesso anche dei coefficienti pari a zero).

INNOVAZIONI APPORTATE DAL DECRETO DI RIFORMA DELL'ISEE E SCELTE DELL'AMMINISTRAZIONE

La seguente rappresentazione descrive la logica attuale di determinazione dell'Isee (secondo le modifiche apportate dal D.Lgs 130/2000).

$$\text{ISEE} = \underbrace{\text{R.C.} + t * \text{Pmob} - d}_{\substack{\text{COMPONENTE REDDITUALE} \\ \text{reddito complessivo} \\ \text{e} \\ \text{reddito figurativo}}} + \underbrace{20\% [(\text{Vp.im.} - M) + (\text{Pmob} - D)]}_{\substack{\text{COMPONENTE PATRIMONIALE} \\ \text{componente immobiliare} \\ \text{e} \\ \text{componente mobiliare}}} / \underbrace{\text{Denominatore}}_{\substack{\text{scala di equivalenza} \\ \text{legata alla} \\ \text{composizione del} \\ \text{nucleo}}}$$

LEGENDA:

R.C. = REDDITO COMPLESSIVO sommatoria dei redditi dei componenti il nucleo familiare.

t = tasso figurativo sul patrimonio mobiliare (4,52 %).

d = detrazioni per abitazione in locazione fino a concorrenza del canone annuo, nel limite di 10 mln.

Vp.im = valore patrimonio immobiliare (vedere nota 2).

M = mutuo residuo; per la casa di abitazione si può usufruire, se più conveniente rispetto al mutuo, di una franchigia pari a £/mln 100 (vedere nota 2).

Pmob = patrimonio mobiliare.

D = detrazione, riferita al patrimonio mobiliare e fino a concorrenza del medesimo, pari a 30 £/mln.

SCALA DI EQUIVALENZA	PARAMETRO
1 componente	1,00
2 componenti	1,57
3 componenti	2,04
4 componenti	2,46
5 componenti	2,85
Maggiorazione per ogni ulteriore componente	0,35
Mag. assenza coniuge e presenza di figli minori	0,20
Mag. per ogni componente con handicap o invalidità >66%	0,50
Mag. nuclei con figli minori e genitori entrambi lavoratori	0,20

In sostanza, il valore rappresentativo dell'**ISEE** si ottiene dal **RAPPORTO DI DUE COMPONENTI**:

- al numeratore si pone la “**RICCHEZZA**” imputabile a tutti i componenti di un dato nucleo familiare;
- al denominatore si colloca un valore ottenuto dalla **SCALA DI EQUIVALENZA**, che a sua volta dipenderà dal numero dei componenti il nucleo e da situazione soggettive riferibili al medesimo (quali la presenza di figli minori, di soggetti con handicap e invalidità, di genitori entrambi lavoratori con figli minori).

La “ricchezza” (il numeratore del rapporto) nella logica ISE è rappresentata dalla somma delle seguenti componenti:

- a) **componente reddituale**: risulta pari alla sommatoria dei redditi complessivi, prodotti dai soggetti facenti capo al nucleo, unitamente a un reddito figurativo riferito al patrimonio mobiliare dei medesimi (ottenuto applicando al detto patrimonio, al lordo della franchigia di 30 £/mln, un tasso di rendimento⁴⁷ determinato per legge). Dal valore così determinato si può detrarre, per i nuclei che risiedono in abitazione in locazione, una franchigia fino a concorrenza del canone annuo, nel limite di £/mln 10.
- b) **componente patrimoniale**: tale valore include sia la componente immobiliare (valore ICI dei fabbricati e dei terreni di proprietà dei soggetti facenti parte del nucleo, o per i quali gli stessi soggetti hanno diritti di godimento, quali usufrutto, uso, abitazione, servitù, enfiteusi) che mobiliare (depositi bancari, titoli di Stato, azioni quotate, partecipazioni in società non quotate, quote di fondi comuni, patrimonio netto delle imprese individuali, ecc) riferibile ai soggetti del nucleo in questione. La componente patrimoniale incide complessivamente nella misura del 20%. Coloro che risiedono in abitazione di proprietà, in alternativa alla detrazione del mutuo, possono usufruire di una franchigia pari a £/mln 100⁴⁸. Il patrimonio mobiliare gode invece di una detrazione pari a £/mln 30, fino a concorrenza.

⁴⁷ Tale valore, per il 1999 pari al 4.52%, viene comunicato annualmente dal Ministero del Tesoro.

⁴⁸ Si specifica che la detrazione del mutuo residuo, da applicare ad ogni singolo immobile, e la franchigia per la prima casa (£/mln 100) rilevano fino a concorrenza del valore dell'immobile cui si riferiscono.

4.4 Allegato 4 - La combinazione del reddito e del patrimonio nella logica di Bayes

Il Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 109, stabilisce all'art.2 secondo comma, il criterio secondo cui, ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente, l'indicatore, definito dalla somma dei redditi, "...è **combinato** con l'indicatore della situazione economica patrimoniale nel limite massimo del venti per cento dei valori patrimoniali...".

La scelta del legislatore di fare riferimento alla combinazione, quale categoria logica cui ricorrere per giungere ad una valutazione congiunta di reddito e patrimonio, non è casuale: al contrario, risponde a precisi principi scientifici di cui vogliamo qui fornire una breve e semplificata descrizione.

In primo luogo occorre osservare che reddito e patrimonio, ancorché "misurati" sulla base di una comune unità di conto – le lire – sono per loro caratteristica grandezze non omogenee. Ne è conferma indiretta il fatto che fiscalmente subiscono trattamenti tra loro anche concettualmente diversi. Su questa semplice base è già possibile pervenire ad una prima conclusione.

*La valutazione della condizione economica, basata su reddito e patrimonio, può essere **correttamente** ottenuta solo attraverso il ricorso agli schemi che la logica della misura prevede per la formulazione di giudizi fondati su grandezze non omogenee.*

Secondo tali schemi si dovrebbe pervenire ad una standardizzazione del reddito e del patrimonio e alla successiva applicazione della formula di Bayes:

$$Y + P - (Y * P),$$

ove Y e P rappresentano rispettivamente il valore dell'indicatore del reddito e dell'indicatore della situazione economica patrimoniale che, dopo la standardizzazione, assumono un valore compreso tra 0 ed 1.

Il ricorso ad una diversa procedura di calcolo, quale ad esempio la somma, sarebbe possibile sempre dopo una opportuna standardizzazione e solo a condizione che reddito e patrimonio siano configurabili come grandezze tra loro inversamente correlate, ovvero solo nel caso in cui al crescere del reddito fosse possibile prevedere con certezza che il patrimonio non potrà che essere minore, e viceversa.

Se invece le due grandezze fossero tra loro positivamente correlate, ovvero al crescere dell'una anche l'altra aumentasse, la valutazione dovrebbe invece correttamente fondarsi sulla sola rappresentazione di una delle due, ovvero sulla massima.

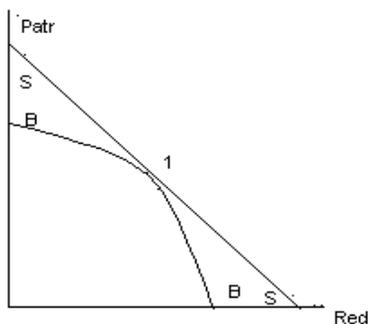
Poiché nella letteratura economica nulla lascia supporre l'esistenza di una relazione diretta o inversa tra reddito e patrimonio, la strada della combinazione, secondo la formula di Bayes, appare come l'unica correttamente proponibile.

Vi è comunque un ulteriore elemento che sconsiglia la somma di reddito e patrimonio, come strumento con cui pervenire all'indicatore "combinato" sulla condizione economica. Nel caso in esame, infatti, la somma viola il principio secondo cui l'additività è possibile solo in presenza di omogeneità degli addendi.

Queste considerazioni di carattere logico meritano comunque di essere integrate anche da altre valutazioni legate all'efficacia dello strumento della condizione economica ai fini della selettività delle politiche. Gli assi cartesiani rappresentati nel grafico (Figura 23) delimitano un piano in cui i diversi punti descrivono tutte le possibili combinazioni di reddito e di patrimonio.

Il punto 1 corrisponde in particolare ad un ipotetico soggetto "medio" che possiede un reddito pari a 50 ed un patrimonio pari a 50, in una scala in cui reddito e patrimonio possono al massimo assumere un valore pari a 100. La scelta di questi valori è giustificata esclusivamente dall'esigenza di semplificare l'esposizione.

Figura 23 – Confronto grafico tra somma e combinazione



A questa condizione si associa un certo giudizio sulla condizione economica il cui valore dipende in modo cruciale dalla modalità di combinazione prescelta. Se si fa ricorso alla formula di Bayes, dopo aver standardizzato i valori, si otterrà un dato pari a:

$$0,50 + 0,50 - (0,50 \star 0,50) = 0,75$$

La curva BB rappresenta tutte le possibili combinazioni di valori di reddito e patrimonio che, secondo la formula citata, si associano ad un identico giudizio di condizione economica. Tutti i punti sopra la curva sono relativi ad un giudizio di condizione economica migliore e, per contro, quelli posti sotto la curva, di condizione economica peggiore.

Se si facesse invece ricorso alla somma di reddito e patrimonio, i giudizi di eguale condizione economica, rispetto ad 1, sarebbero rappresentata dalla retta SS passante per il punto 1 e tangente alla curva BB.

Come si può osservare la conseguenza più evidente della diversa valutazione è costituita dalla differenza che si viene a costituire soprattutto a livello di situazioni estreme. Se intorno alle combinazioni intermedie i giudizi quasi coincidono, in presenza di redditi elevati e di patrimoni bassi o di redditi bassi e patrimoni elevati la divergenza è particolarmente consistente. In altri termini, per identici valori di reddito e di patrimonio la formula di Bayes tende, più della somma, a classificare come "ricchi" i soggetti che presentano situazioni di squilibrio accentuato tra i valori dei due indicatori.

Sul piano applicativo l'esperienza dimostra che le situazioni estreme, soprattutto nel caso di patrimoni elevati in presenza di redditi bassi, sono quelle che tipicamente si associano all'evasione fiscale più consistente, quali, ad es., i piccoli imprenditori che dichiarano redditi modesti ma che possiedono patrimoni significativi, oppure gli ex lavoratori autonomi con pensioni magari integrate al minimo e che sono proprietari di più appartamenti e di molta ricchezza finanziaria.

In tali frangenti, la scelta di ricorrere alla somma finisce per costituire una implicita agevolazione proprio per le categorie più a rischio. Per contro la formula di Bayes appare molto più discriminante nei loro confronti.

Ne discende che il ricorso alla formula di Bayes è in grado di garantire, a parità di condizioni, un potere discriminante più logico e soprattutto effetti più favorevoli sia sul piano dell'equità che dei potenziali proventi per l'erario. Aspetto quest'ultimo tanto più importante in quanto le maggiori entrate deriverebbero quasi per intero da soggetti che nel presente e in passato hanno con grande probabilità tratto ampio giovamento dall'evasione fiscale.

Queste argomentazioni particolarmente incisive dovrebbero scoraggiare dall'uso della somma quale strumento per ottenere la combinazione degli indicatori di reddito e di patrimonio di cui all'art.2 del D.lgs 109/98.

Nel sottolineare questo concetto non si può però dimenticare che la non immediatezza del calcolo, che implicitamente comporta il ricorso alla combinazione logica della formula di Bayes, può risultare poco accettabile, soprattutto per le politiche rivolte a riconoscere prestazioni sociali agevolate di

basso impatto, ovvero che prevedono il riconoscimento di importi monetari del tutto modesti.

Ne è conferma implicita il D.lgs n. 124 del 29 aprile 1998 sulla "Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50, della legge 27 dicembre 1997, n. 449". Tale decreto fissa come criterio di combinazione la somma dell'indicatore di reddito e di patrimonio.

Diverso deve necessariamente essere lo strumento della combinazione nel caso di politiche che comportano significativi interventi di spesa. Per questa sarebbe infatti difficile accogliere il principio per cui le esigenze di immediatezza del calcolo debbano comportare sia la violazione di principi di equità che sostanziali vantaggi per i soggetti che potenzialmente presentano elevate probabilità di evasione fiscale presente o pregressa.

4.5 Allegato 5 – Isee e scelte tariffarie

4.5.1 La ricchezza media delle famiglie

L'effettuazione delle scelte in materia di tariffe presuppone un'analisi della ricchezza media delle famiglie. In linea generale va rilevato che la principale fonte informativa in materia è rappresentata dalla recentissima indagine della Banca d'Italia (*I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 1998 – Anno X Numero 22 – 18 aprile 2000*).

Se nei paragrafi successivi verranno descritte alcune situazioni Isee-tipo (par. 3), rappresentando inoltre la distribuzione attuale degli utenti in termini di reddito Irpef (par. 2), in tali note può risultare utile riportare alcuni risultati emersi dallo studio della Banca d'Italia.

Passare da classi di reddito Irpef (sulla base dei dati forniti dalle circoscrizioni) a probabili classi di Isee (utilizzando parte dei dati Banca d'Italia) è un'operazione estremamente complessa. Per comprendere come l'assunzione di determinati parametri trovi riflesso in una determinata distribuzione degli utenti, aggregati non più in base al semplice reddito Irpef, ma in relazione all'Isee, sono stati ricavati diversi "vantaggi di ipotesi".

Prima di procedere ad un sommario esame dell'indagine della Banca d'Italia è opportuno fare una precisazione, nel caso si volessero confrontare tali dati con quelli esposti nel par. 2 (relativi agli utenti degli asili nido del Comune di Roma): l'indagine Banca d'Italia considera un campione rappresentativo dell'intera popolazione italiana, mentre i dati forniti dagli operatori si riferiscono agli utenti asili nido, che logicamente hanno un'età media differente (in pratica si tratta di nuclei "giovani", per lo meno nella stragrande maggioranza dei casi).

Ciò che interessa per le nostre finalità d'indagine è l'individuazione di riferimenti che diano conto della ricchezza media delle famiglie che possono rappresentare utenti potenziali del servizio asili nido. Tale elemento rileva in quanto l'isee è un indicatore che qualifica la ricchezza imputabile al nucleo oltre che in base al reddito, anche in relazione a componenti rappresentative del patrimonio, immobiliare e mobiliare.

Un primo parametro per qualificare la ricchezza di un nucleo è logicamente il **“reddito familiare medio annuo”**. L'indagine BI riporta i seguenti dati (tav. B1, pag. 49, in allegato):

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

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

Con opportuni calcoli (tab. 1) è possibile approssimare vari livelli di reddito familiare al lordo delle imposte (ciò al fine di individuare valori utili a fini Isee).

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

Tabella 1: stima reddito familiare lordo imposte classi di età

(Dati in migliaia)		< 30	31-40
a	reddito familiare netto (BI)	36.237	47.587
	percettori reddito	2	2
b=a/2	reddito ogni percettore	18.119	23.794
c	aliquota media scaglione	23%	23%
d=b*(1 - c)	reddito lordo imposte	23.531	30.901
e=d*2	Reddito familiare lordo imposte (ipotesi: due lavoratori dipendenti)	47.061	61.801
f	aliquota contributiva autonomi (artig/commerc)	16%	16%
g=e*(1 - f)	Redd. Famil. lordo imposte/contrib. (ipotesi: due lavoratori autonomi)	56.025	73.573

La stima della **componente patrimoniale**, come già detto, è un'operazione complessa; dall'indagine Banca d'Italia si segnalano i seguenti dati (tav. E2, pag. 60, in allegato):

- Attività reali⁴⁹: £/mln 253.8 (dato medio);
- Attività reali: £/mln 141.5 (fino a 30 anni) - £/mln 211.2 (31 – 40 anni)
- Attività reali: £/mln 307.7 (centro Italia);
- Attività reali: £/mln 265.0 (comuni oltre 500.000 abitanti);
- Attività reali: £/mln 6.5 (fino a £/mln 40 di reddito) - £/mln 77.2 (40-100)

Tale sommaria analisi può concludersi con l'osservazione delle Tav. F1 "Possesso a fine 1998 di attività finanziarie" e H1 "Titolo di godimento dell'abitazione di residenza": in sintesi emerge che l'86.2% delle famiglie è titolare di almeno un'attività finanziaria, mentre circa il 66% detiene un'abitazione di proprietà (per i comuni oltre 500.000 abitanti il valore si attesta sul 49%). Per un maggiore dettaglio si rimanda direttamente alle tavole allegate.

I dati suindicati possono essere una base di partenza, non solo per effettuare simulazioni, che si omettono in tale sede sia per ragioni di complessità che per la naturale aleatorietà delle medesime (basti pensare alla difficoltà di stimare la componente patrimoniale, non potendosi trasferire i dati citati, riferiti alla ricchezza reale netta, direttamente nella logica Isee), ma soprattutto per avere attendibili parametri di riferimento. Infatti, nel par. successivo sono riportate le risultanze dell'analisi effettuata sul campione di utenti (in termini di classi Irpef), mentre nel par. 3 sono indicate alcune situazioni Isee-tipo, determinate anche mediante l'utilizzo di tali dati aggregati.

4.5.2 Analisi degli utenti 1999 del servizio asili nido per classi di Irpef

Nelle tabelle seguenti sono rappresentate sinteticamente le risultanze relative alle analisi effettuate sul campione di utenti degli asili nido del comune di Roma (occorre specificare, però, che tale campione presenta dei limiti di significatività statistica dovuti al metodo di rilevazione dati utilizzato).

La base dati (2.898 nuclei pari a circa il 40% dell'utenza complessiva), fornita dagli operatori circoscrizionali, conteneva le seguenti informazioni:

- numero componenti nucleo familiare;
- reddito riferibile al nucleo;

⁴⁹ Si specifica che deducendo le passività finanziarie contratte per l'acquisto, l'indagine BankItalia determina la ricchezza familiare netta; la composizione include gli immobili (86.5% come dato medio), le partecipazioni in aziende (11.7%) e vari oggetti di valore (2.3%).

- condizione professionale del capofamiglia (D: dipendente, A: autonomo, DIS: disoccupato, ? e altro).

Dalle tabelle 2 e 3 sono ricavate le elaborazioni grafiche, dotate di maggiore immediatezza. Il campione è stato suddiviso per classi di reddito Irpef (scaglioni di 10 mln). In tal modo è stato possibile conseguire diversi obiettivi informativi:

- analisi della distribuzione degli utenti (nuclei) per classi di reddito;
- differenziazione in ragione della condizione professionale (dipendenti, autonomi, disoccupati, altro);
- analisi del numero dei componenti il nucleo familiare.

Il grafico 1 descrive la distribuzione per classi di reddito: $\frac{1}{4}$ dei nuclei dichiara redditi al disotto dei 20 mln, mentre circa il 38% si colloca nella fascia 20-50 mln⁵⁰.

Nel grafico 2 è esaminata la condizione professionale dichiarata dai richiedenti le prestazioni⁵¹; notiamo che su 2898 utenti oltre la metà (51% pari a 1478) ha dichiarato redditi da lavoro dipendente, quasi $\frac{1}{4}$ (23% pari a 686) si dichiara autonomo, mentre il 5.7% risulta disoccupato⁵². Dal grafico 3 risulta che circa il 75% dei nuclei è costituito da 3-4 componenti.

Il grafico 4 dimostra che gli autonomi si concentrano nel II° (10-20) e IV° scaglione (30-40): complessivamente il 61% dei nuclei il cui capofamiglia è un autonomo dichiara redditi al di sotto dei 40 mln, a fronte di circa il 33% dei dipendenti che si colloca entro tale soglia. Nel grafico 5 è rappresentata l'incidenza di autonomi e dipendenti per ogni classe di reddito: l'ultima colonna riporta invece il dato medio (che logicamente coincide con il graf. 2).

TABELLA 2

CLASSI	NUMERO	%	A	%	D	%	DIS	%	No	%	? e altro	%
0-10	372	12,8%	59	8,6%	36	2,4%	91	55,5%	108	48,2%	78	22,5%
10-20	350	12,1%	126	18,4%	103	7,0%	35	21,3%	29	12,9%	57	16,5%
20-30	335	11,6%	102	14,9%	148	10,0%	20	12,2%	26	11,6%	39	11,3%
30-40	420	14,5%	130	19,0%	197	13,3%	14	8,5%	25	11,2%	54	15,6%
40-50	347	12,0%	99	14,4%	194	13,1%	2	1,2%	21	9,4%	31	9,0%
50-60	325	11,2%	71	10,3%	222	15,0%	1	0,6%	7	3,1%	24	6,9%
60-70	273	9,4%	34	5,0%	218	14,7%	1	0,6%	4	1,8%	16	4,6%
70-80	167	5,8%	12	1,7%	142	9,6%	0	0,0%	0	0,0%	13	3,8%
80-90	118	4,1%	11	1,6%	100	6,8%	0	0,0%	0	0,0%	7	2,0%
90-100	69	2,4%	10	1,5%	53	3,6%	0	0,0%	2	0,9%	4	1,2%
>100	122	4,2%	32	4,7%	65	4,4%	0	0,0%	2	0,9%	23	6,6%
Totale	2898	100,0%	686	100,0%	1478	100,0%	164	100,0%	224	100,0%	346	100,0%

⁵⁰ Si rammenta che il reddito è riferito al nucleo (reddito del padre e della madre) e non alla singola persona fisica.

⁵¹ Per ipotesi il nucleo è "qualificato" in base alla condizione del capofamiglia.

⁵² Si traslascia la descrizione dei record che riportavano "no" e "? e altro".

TABELLA 3

CLASSI	NUMERO	%	A	%	D	%	DIS	%	No	%	? e altro	%
0-10	372	12,8%	59	15,9%	36	9,7%	91	24,5%	108	29,0%	78	21,0%
10-20	350	12,1%	126	36,0%	103	29,4%	35	10,0%	29	8,3%	57	16,3%
20-30	335	11,6%	102	30,4%	148	44,2%	20	6,0%	26	7,8%	39	11,6%
30-40	420	14,5%	130	31,0%	197	46,9%	14	3,3%	25	6,0%	54	12,9%
40-50	347	12,0%	99	28,5%	194	55,9%	2	0,6%	21	6,1%	31	8,9%
50-60	325	11,2%	71	21,8%	222	68,3%	1	0,3%	7	2,2%	24	7,4%
60-70	273	9,4%	34	12,5%	218	79,9%	1	0,4%	4	1,5%	16	5,9%
70-80	167	5,8%	12	7,2%	142	85,0%	0	0,0%	0	0,0%	13	7,8%
80-90	118	4,1%	11	9,3%	100	84,7%	0	0,0%	0	0,0%	7	5,9%
90-100	69	2,4%	10	14,5%	53	76,8%	0	0,0%	2	2,9%	4	5,8%
>100	122	4,2%	32	26,2%	65	53,3%	0	0,0%	2	1,6%	23	18,9%
Totale	2898	100,0%	686	23,7%	1478	51,0%	164	5,7%	224	7,7%	346	11,9%

A: autonomi

D: dipendenti

Dis: disoccupati

Grafico 1: Numerosità per classi di reddito

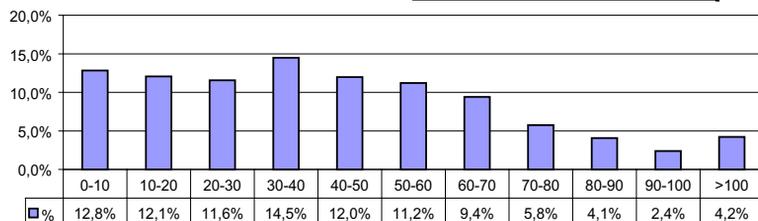


Grafico 2 : Condizione professionale

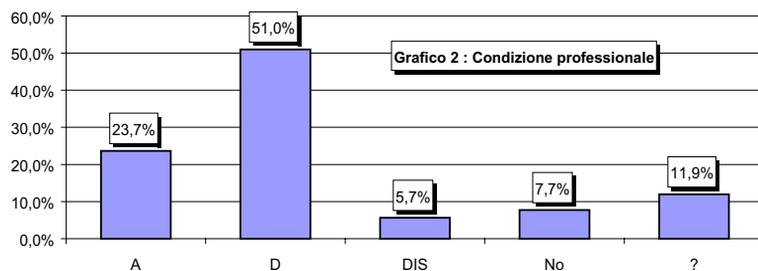


Grafico 3 : Nuclei familiari

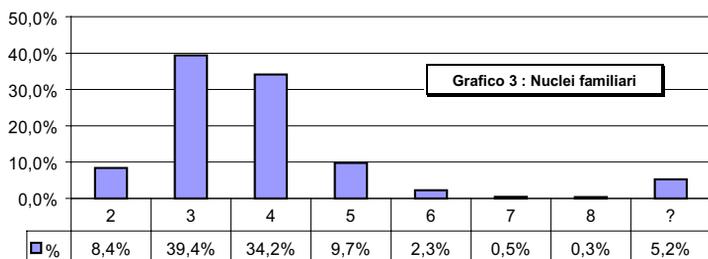


Grafico 4 : Distribuzione relativa

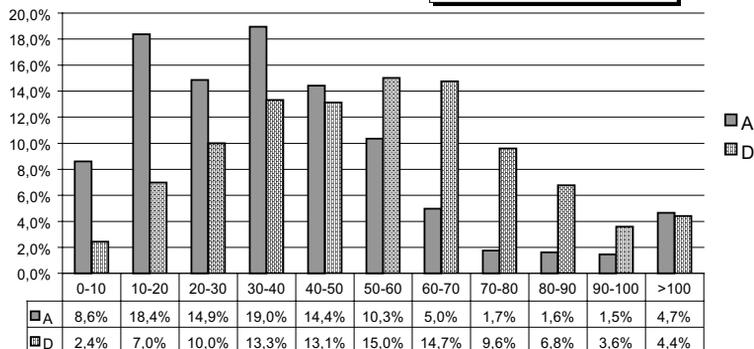
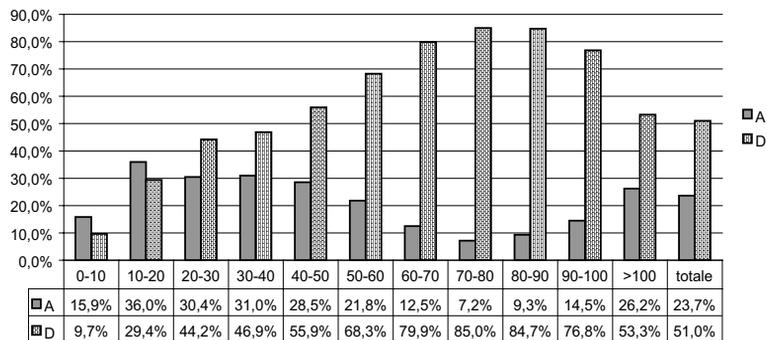


Grafico 5 : Distribuzione assoluta



4.5.3 Situazioni isee tipo e quadro riepilogativo: le tariffe

Nei due “Quadri riepilogativi” allegati sono riportate alcune situazioni tipo. Sono stati seguiti due approcci:

- a) Determinazione dell'Isee ipotizzando delle casistiche che determinano diverse situazioni tariffarie (es. 1 – 13);
- b) Determinazione dell'Isee sulla base di un'elaborazione condotta sui dati della Banca d'Italia (es.: 11A, 12A).

⇒ Si specifica che sono state considerate due ipotesi:

- 1) detrazione casa di abitazione di proprietà pari a £ 100/mln (quadro riepil. 1)
- 2) detrazione casa di abitazione di proprietà pari a £ 150/mln (quadro riepil. 2)

Le tabelle contengono le seguenti informazioni:

- numero componenti del nucleo: rileva, unitamente ad eventuali maggiorazioni, per la scala di equivalenza;
- reddito Irpef del nucleo: determinava le “vecchie” tariffe;
- componente reddituale Isee: come si nota dalle tabelle, in alcuni casi coincide con il reddito Irpef del nucleo, in altri varia: la motivazione è dovuta sia al concorso del reddito figurativo (tasso x patrimonio mobiliare) che ha un effetto incrementativo, sia alla detrazione di £ 10/mln per residenza in locazione, che, di converso, diminuisce il peso della componente reddituale;
- componente patrimoniale: a fini Isee rileva per il 20% dato dalla somma della componente immobiliare e mobiliare (al netto delle citate franchigie);
- Ise: rappresenta l'indicatore lordo;
- Isee: rappresenta l'indicatore pesato per la scale di equivalenza;
- Nelle ultime colonne sono riportate le proposte di nuove tariffe e le vecchie (unitamente alla variazione percentuale per ogni situazione tipo).

Un giudizio sull'equità delle tariffe, connesse a determinati livelli di Isee, va necessariamente condotto mediante la comprensione della situazione che si “nasconde” dietro un determinato valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente.

Per comprendere la *ratio* delle tariffe proposte si segnalano le seguenti considerazioni:

- a prescindere da aspetti equitativi, un primo obiettivo è connesso alla salvaguardia del gettito;
- l'Isee presenta maggiore equità rispetto al reddito Irpef, poiché considera anche la componente patrimoniale. Occorre verificare, inoltre, se a parità di

- reddito alcune categorie di lavoratori autonomi denotino un maggiore patrimonio rispetto ai lavoratori dipendenti (si osservino i dati esposti nel par. 2);
- l'adozione di franchigie elevate è finalizzata a non penalizzare beni necessari, quali la casa di abitazione. Parimenti, chi risiede in affitto potrà detrarre una parte del canone annuo (logicamente nel caso di un contratto regolarmente registrato);
 - osservando il "**Quadro riepilogativo**", si nota che tariffe simili al livello massimo attuale (£ 360.000) si verificano nell'esempio 13 (quadro 1, con una detrazione prima casa di £ 100/mln), mentre lo stesso caso nel quadro 2 (detrazione £ 150/mln) segnala comunque un decremento. Ebbene, tale livello di Isee (es. 13) appare rappresentativo di un nucleo familiare con redditi e patrimoni sicuramente superiori al livello medio (cfr. con Banca d'Italia). Con tali premesse si comprende che incrementi tariffari scattano o con nuclei che denotano un certo benessere ovvero rispetto a nuclei con bassi redditi e elevati patrimoni (es. 1-4). Invece, si nota che i livelli minimi di Isee descritti negli es. 5, 7, 9 e 11, e le relative tariffe, sono associati a nuclei aventi condizioni reddituali e patrimoniali al limite della sussistenza;
 - negli esempi 11A e 12A (elaborati da dati Banca d'Italia) sono rappresentate delle situazione che dovrebbero approssimare un livello medio (ca. 25 £/mln di Isee): infatti, considerano nuclei di 3 persone, con genitori entrambi lavoratori (dipendenti e autonomi), proprietari di abitazione;

In conclusione, si segnala che tali proposte tariffarie, le quali si prefigurano obiettivi di equità, ma anche di salvaguardia del gettito (logicamente diversi in relazione al livello di detrazione prescelto) potrebbero comunque consentire in futuro delle manovre tese a una rimodulazione delle tariffe, anche in funzione dei risultati finanziari riscontrati a consuntivo.

4.5.4 Simulazioni utilizzate per determinare scaglioni Isee e tariffe (ipotesi: orario 8 - 18 Lunedì-Venerdì)

Prima simulazione: patrimonio immobiliare con detrazione = 150 mln

es: nucleo	note	Reddito IRPEF nucleo	Componente Reddittuale Isee	Comp. Patrimoniale (20%)	Componente Patrimoniale Isee	componente immobiliare (netta)	componente mobiliare (netto 30 mln)	ISE	ISEE (arrotond.)	NUOVE TARIFFE	vecchie tariffe	diff.%
1 2	1 reddito	10.000.000	10.000.000	20.000.000	100.000.000	100.000.000	-	30.000.000	17.000.000	142.000	102.400	38.7%
2 3	1 reddito	10.000.000	10.000.000	20.000.000	100.000.000	100.000.000	-	30.000.000	15.000.000	124.500	102.400	21.6%
3 3	1 reddito	10.000.000	12.260.000	34.000.000	170.000.000	150.000.000	20.000.000	46.260.000	23.000.000	195.500	102.400	90.9%
4 2	1 reddito	19.999.999	19.999.999	-	-	-	-	19.999.999	11.000.000	89.000	102.400	-13.1%
5 2	1 reddito; residenza in locazione	19.999.999	10.225.999	-	-	-	-	10.225.999	6.000.000	80.000	102.400	-21.9%
6 2	1 reddito	20.100.000	20.100.000	-	-	-	-	20.100.000	11.000.000	89.000	300.000	-70.3%
7 2	1 reddito; residenza in locazione	20.100.000	10.326.000	-	-	-	-	10.326.000	6.000.000	80.000	300.000	-73.3%
8 4	2 redditi	34.999.999	35.677.999	20.000.000	100.000.000	100.000.000	-	55.677.999	21.000.000	177.500	300.000	-40.8%
9 4	1 reddito; residenza in locazione	34.999.999	25.677.999	-	-	-	-	25.677.999	10.000.000	80.000	300.000	-73.3%
10 3	2 redditi	35.100.000	35.778.000	20.000.000	100.000.000	100.000.000	-	55.778.000	25.000.000	213.000	360.000	-40.8%
11 4	1 reddito; residenza in locazione	35.100.000	25.778.000	-	-	-	-	25.778.000	10.000.000	80.000	360.000	-77.8%
12 3	2 redditi; residenza in locazione	62.000.000	52.904.000	-	-	-	-	52.904.000	24.000.000	204.000	360.000	-43.3%
13 3	2 redditi	62.000.000	62.000.000	20.000.000	100.000.000	100.000.000	-	82.000.000	37.000.000	319.000	360.000	-11.4%

ELABORAZIONI DATI BANKITALIA

es: nucleo	copie per classi di età	reddito IRPEF nucleo (vedere elaboraz. tab. 1)	reddito familiare netto (vedere tab.1 - Bancaditalia)	Componente patrimoniale	Attività reali (vedere tav. E2 - Bancaditalia)	Detrazione 130/180	ISE	ISEE	TARIFFA	vecchia tariffa	diff.%
11A	coppia dipendenti 31 - 40 ; proprietari/abitazione	61.802.000	47.587.000	31.296.000	211.296.000	180.000.000	68.061.200	<u>30.000.000</u>	<u>257.500</u>	360.000	-28.5%
12A	coppia autonomi < 30; proprietari/abitazione	56.026.000	36.237.000	-38.500.000	141.500.000	180.000.000	56.026.000	<u>25.000.000</u>	<u>213.000</u>	360.000	-40.8%

Seconda simulazione: patrimonio immobiliare con detrazione = 100 mln

es: nucleo	Note	Reddito IRPEF nucleo	Componente Reddittuale Isee	Comp. Patrimoniale (20%)	Componente Patrimoniale Isee	componente immobiliare (netta)	componente mobiliare (netto 30 mln)	ISE	ISEE (arrotond.)	NUOVE TARIFFE	vecchie tariffe	diff.%
1	1 reddito	10.000.000	10.000.000	30.000.000	150.000.000	150.000.000	-	40.000.000	23.000.000	195.500	102.400	90,9%
2	1 reddito	10.000.000	10.000.000	30.000.000	150.000.000	150.000.000	-	40.000.000	20.000.000	169.000	102.400	65,0%
3	1 reddito	10.000.000	12.260.000	44.000.000	220.000.000	200.000.000	20.000.000	56.260.000	28.000.000	239.500	102.400	133,9%
4	1 reddito	19.999.999	19.999.999	10.000.000	50.000.000	50.000.000	-	29.999.999	17.000.000	142.000	102.400	38,7%
5	1 reddito; residenza in locazione	19.999.999	10.225.999	-	-	-	-	10.225.999	6.000.000	80.000	102.400	-21,9%
6	1 reddito	20.100.000	20.100.000	10.000.000	50.000.000	50.000.000	-	30.100.000	17.000.000	142.000	300.000	-52,7%
7	1 reddito; residenza in locazione	20.100.000	10.326.000	-	-	-	-	10.326.000	6.000.000	80.000	300.000	-73,3%
8	2 redditi	34.999.999	35.677.999	30.000.000	150.000.000	150.000.000	-	65.677.999	25.000.000	213.000	300.000	-29,0%
9	1 reddito; residenza in locazione	34.999.999	25.677.999	-	-	-	-	25.677.999	10.000.000	80.000	300.000	-73,3%
10	2 redditi	35.100.000	35.778.000	30.000.000	150.000.000	150.000.000	-	65.778.000	29.000.000	248.500	360.000	-31,0%
11	1 reddito; residenza in locazione	35.100.000	25.778.000	-	-	-	-	25.778.000	10.000.000	80.000	360.000	-77,8%
12	2 redditi; residenza in locazione	62.000.000	52.904.000	-	-	-	-	52.904.000	24.000.000	204.000	360.000	-43,3%
13	2 redditi	62.000.000	62.000.000	30.000.000	150.000.000	150.000.000	-	92.000.000	41.000.000	354.500	360.000	-1,5%

ELABORAZIONI DATI BANKITALIA

es: nucleo	note (copie per classi di età)	reddito IRPEF nucleo (elaboraz. tab. 1)	reddito familiare netto (vedere tav B1 - Bancaditalia)	Componente patrimoniale	Attività reali (vedere tav. E2 - Bancaditalia)	Detrazione 130/180	ISE	ISEE	TARIFFA	vecchia tariffa	diff.%
11A	coppia dipendenti 31 - 40; proprietà/abitazione (elaboraz. da Banca d'Italia)	61.802.000	47.587.000	81.296.000	211.296.000	130.000.000	78.061.200	35.000.000	301.500	360.000	-16,3%
12A	coppia autonomi < 30; proprietari abitazione (elaboraz. da Banca d'Italia)	56.026.000	36.237.000	11.500.000	141.500.000	130.000.000	58.326.000	26.000.000	222.000	360.000	-38,3%