



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Gli effetti della riforma dell'ISEE sulle borse per il Diritto allo Studio Universitario in Toscana

Firenze, 2015

RICONOSCIMENTI

Il lavoro è stato curato da Maria Luisa Maitino e Letizia Ravagli nell'ambito dell'Area tematica Lavoro, Istruzione e Welfare coordinata da Nicola Sciclone.

Premessa

L'ISEE rappresenta lo strumento con cui sono regolati l'accesso e la compartecipazione al costo di molte prestazioni di natura sociale, tra cui l'erogazione delle borse per il diritto allo studio universitario. Recentemente, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159 del 2013 ne ha profondamente riformato le modalità di calcolo, stabilendo che gli enti erogatori dei servizi si adeguino alla nuova disciplina. In questa nota si descrivono i risultati di una simulazione volta a valutare gli effetti della riforma dell'ISEE sull'accesso alla borsa per il diritto allo studio universitario in Toscana.

1. Le principali novità della riforma dell'ISEE

La riforma dell'ISEE, realizzata tramite il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 159 del 2013, è nata con l'obiettivo di ridurre alcuni dei limiti emersi nel primo decennio di utilizzazione dell'Indicatore. Tra questi limiti possono essere ricordati: l'eccessivo peso delle franchigie patrimoniali e la mancata considerazione dei redditi esenti ai fini IRPEF; la sottovalutazione, in sede di autocertificazione, sia del reddito che del valore del patrimonio; la sottostima del peso di alcuni carichi familiari e dei costi aggiuntivi che le famiglie in cui sono presenti disabili e non autosufficienti devono sostenere.

Le principali novità della riforma dell'ISEE possono essere sintetizzate nei seguenti punti.

- Una nuova definizione dell'Indicatore della Situazione Reddituale (ISR) che cerca di avvicinarsi al concetto di reddito disponibile delle famiglie: da una parte, considerando oltre ai redditi imponibili ai fini IRPEF, anche quelli esenti (come le pensioni di invalidità, l'indennità di accompagnamento, la pensione sociale, l'invalidità civile, gli assegni familiari); dall'altra, detraendo le voci di spesa effettive e presunte a cui una famiglia può essere sottoposta (come quelle legate alla presenza di disabili o i costi presunti di produzione del reddito attraverso l'introduzione delle detrazioni per reddito da lavoro dipendente e pensione). Tra le detrazioni previste, quella per le famiglie in affitto, già presente nell'ISEE previgente, viene inoltre innalzata e fatta dipendere dalla presenza di figli.
- Anche l'altra componente dell'ISEE, l'Indicatore della Situazione Patrimoniale (ISP) è notevolmente modificato dalla riforma, sia la parte di patrimonio immobiliare che quella di patrimonio mobiliare. Il patrimonio immobiliare è, infatti, considerato non più ai fini ICI, ma ai fini IMU. La nuova valorizzazione determina un notevole aumento del peso del patrimonio, sia per la casa di abitazione che per gli altri fabbricati. La franchigia sulla casa di abitazione rimane e si innalza per le famiglie che risultano avere un mutuo residuo. Per il patrimonio mobiliare, invece, viene ridotta la franchigia rispetto all'ISEE previgente e viene considerato il valore più elevato tra quello a fine anno e la giacenza media.
- Una revisione delle maggiorazioni della scala di equivalenza a vantaggio delle famiglie numerose e con figli minori e l'eliminazione della maggiorazione per la presenza di disabili in famiglia (sostituita dal sistema delle detrazioni).
- L'introduzione dell'ISEE corrente, vale a dire un indicatore che tiene conto della situazione economica dei nuclei familiari il più aggiornata possibile, nei casi in cui la situazione reddituale delle famiglie si sia modificata in modo rilevante rispetto all'attestazione standard dell'ISEE.
- La possibilità di prevedere una diversa definizione di nucleo familiare a seconda delle prestazioni, distinguendo tra quelle socio-sanitarie, quelle rivolte ai minorenni e quelle per il diritto allo studio universitario. Per il diritto allo studio universitario la riforma prevede che in presenza di genitori non conviventi con lo studente che fa richiesta, il richiedente (non altri eventuali componenti il nucleo) fa parte del nucleo familiare dei genitori a meno che non ricorrano i seguenti requisiti: i) residenza fuori dal nucleo di origine da almeno due anni in alloggio non di proprietà di un suo membro; ii) presenza di un'adeguata capacità di reddito (quella che stabilisce i requisiti di eleggibilità per le borse di studio e non più solo il reddito da lavoro dipendente o assimilati) dal almeno due anni. Inoltre, i genitori dello studente richiedente tra loro non conviventi fanno parte dello stesso nucleo familiare se coniugati, salvo eccezioni, e se non coniugati, salvo eccezioni (in quest'ultimo caso l'ISEE è integrato di una componente aggiuntiva la cui modalità di calcolo sono le stesse delle prestazioni a minorenni).

L'iter attuativo della riforma prevede che gli enti erogatori dei servizi sociali il cui accesso o la cui compartecipazione è regolata tramite l'ISEE rivedano le soglie di accesso o le modalità di compartecipazione in base alla modifica delle modalità di calcolo dell'Indicatore.

2. L'attuale sistema di accesso alle borse per il diritto allo studio universitario

L'accesso alle borse per il diritto allo studio universitario dipende sia da requisiti di merito che da requisiti economici. Tra gli studenti che accedono alla borsa l'importo della borsa di studio è, inoltre, differenziato in base alla situazione economica familiare.

Per misurare i requisiti economici sono utilizzati l'ISEEP (ISEE Prestazione) e l'ISPEP (ISPE Prestazione) che sono una rideterminazione effettuata da parte dell'azienda per il diritto allo studio dell'ISEE e dell'ISPE standard (l'ISPE è l'ISP diviso per la scala di equivalenza). Nella maggior parte dei casi l'ISEEP e l'ISPEP coincidono con l'ISEE e l'ISPE, mentre nei casi seguenti l'azienda li ridetermina in questo modo:

- i redditi e il patrimonio dei fratelli/sorelle che vivono con lo studente vengono considerati solo per il 50% e non per intero come avviene nell'ISEE e ISPE standard;
- i redditi e il patrimonio dei componenti il nucleo familiare dello studente conseguiti o posseduti all'estero vengono considerati nell'ISEEP e nell'ISPEP e non nell'ISEE e ISPE standard;
- lo studente non coniugato non convivente con i propri genitori viene considerato indipendente solo quando abita da almeno due anni in alloggio non di proprietà di uno dei suoi membri e quando ha reddito lordo da lavoro non inferiore a 6.500 euro, altrimenti viene considerato come facente parte del nucleo dei suoi genitori.

Per accedere alla borsa di studio è necessario possedere due requisiti economici: avere un ISEEP inferiore o uguale a 19.000 euro ed avere un ISPEP inferiore o uguale a 33.000 euro¹. Inoltre tra coloro che hanno i requisiti economici per l'accesso alla borsa di studi l'importo risulta differenziato per fasce di ISEEP, distinguendo tra studenti in sede, pendolari e fuori sede (tabella 1).

Tabella 1 Importo della borsa di studio per fasce di ISEEP (valori in euro)²

	In sede	Pendolare	Fuori sede
ISEEP<=8.500	1.130	2.030	1.600
8.500<ISEEP<=11.000	1.060	1.670	1.180
11.000<ISEEP<=19.000	1.000	1.410	770

3. La simulazione: dati, metodologia e validazione

I dati utilizzati nella simulazione provengono da due diverse fonti. La prima è una banca dati dell'INPS che raccoglie tutte le famiglie, toscane e non toscane, che hanno presentato la dichiarazione sostitutiva unica per richiedere la borsa di studio in Toscana nel 2014. I dati dell'INPS contengono le informazioni necessarie per il calcolo dell'ISEE previgente, come le caratteristiche della famiglia (numero di componenti, titolo di godimento dell'abitazione principale, presenza di disabili in famiglia) e le informazioni anagrafiche, sui redditi e i patrimoni di ciascun componente della famiglia. La seconda fonte è la graduatoria degli studenti che hanno fatto domanda per la borsa di studio per l'anno accademico 2014/2015 dell'azienda per il diritto allo studio universitario. Tale graduatoria contiene per ciascuno studente informazioni sull'esito della borsa (vincente, sospeso ed escluso) e sulla motivazione dell'esclusione o sospensione (per motivi economici, di merito, amministrativi). Per la costruzione della banca dati su cui effettuare la simulazione l'archivio

¹ Agevolazioni nell'accesso sono previste per gli studenti con disabilità e per gli studenti con figli minori.

² Non sono riportati alloggio e pasti gratuiti.

dei componenti i nuclei familiari richiedenti prestazioni per il diritto allo studio³ e la graduatoria degli studenti sono stati incrociati attraverso il codice fiscale dello studente⁴.

Per la simulazione sono stati ricostruiti, prima, l'ISEE previgente e poi quello riformato. La ricostruzione dell'ISEE previgente è stata possibile grazie alle informazioni disponibili nella banca dati dell'INPS che contiene tutti i dati sulle caratteristiche anagrafiche, sui redditi e sui patrimoni dei componenti delle famiglie necessari per calcolare l'Indicatore. Per valutare la validità della simulazione l'ISEE simulato è stato confrontato con quello attestato in dichiarazione con esiti soddisfacenti. Dopo aver simulato l'ISEE è stato quindi possibile calcolare sia l'ISEEP che l'ISPEP con alcune approssimazioni.

In particolare, l'unico dei casi in cui l'azienda provvede a rideterminare l'ISEE e l'ISPE standard che è stato possibile simulare è quello relativo alla considerazione di solo il 50% del reddito e dei patrimoni dei fratelli dello studente. Per valutare la correttezza della simulazione abbiamo poi applicato i requisiti economici di accesso alle borse di studio (ISEEP sotto 19.000 euro e ISPEP sotto 33.000 euro) suddividendo gli studenti tra quelli che risulterebbero titolari di borsa di studio dagli altri. I risultati così ottenuti sono stati confrontati con una riclassificazione della motivazione di esclusione/sospensione e dell'esito della borsa di studio (vincente, sospeso, escluso) effettuata sui dati delle graduatorie (tabella 2). Il confronto sembra confermare la validità della simulazione, seppure con alcuni casi di non coerenza tra la simulazione e il dato vero da graduatoria.

Ad esempio risultano 64 studenti titolari di borsa di studio secondo la simulazione, ma esclusi per motivi economici da graduatoria, che potrebbero dipendere dalla mancata considerazione dei redditi/patrimoni esteri dei componenti della famiglia dello studente. I 67 casi di non titolari di borsa di studio da simulazione e titolari da graduatoria potrebbero invece dipendere dalla mancata simulazione di alcuni delle agevolazioni per disabili e studenti con figli minori.

Tabella 2 Confronto fra esito della borsa simulato e quello da graduatorie ai fini della validazione delle stime

Titolare di borsa per motivi economici da simulazione	Esito amministrativo della domanda da graduatorie					Totale
	Escluso per motivi economici	Escluso per merito	Sospeso	Vincitore		
No	2.903	14	2	67	2.986	
Sì	64	1.760	1.301	12.000	15.125	
Totale	2.967	1.774	1.303	12.067	18.111	

Per ricostruire l'ISEE riformato sono invece necessarie alcune informazioni che la banca dati dell'INPS non dispone perché non utilizzate nell'ISEE previgente. Per simulare e imputare le informazioni mancanti si è proceduto nel seguente modo.

Redditi esenti ai fini IRPEF

- Gli assegni familiari per figli sono simulati ricostruendo il reddito utilizzato dall'INPS per erogare il trasferimento monetario e distinguendo le famiglie in base alla presenza di un genitore o entrambi e al numero di componenti. L'importo degli assegni familiari è, infatti, differenziato per classi di reddito e per caratteristiche della famiglia.
- La pensione sociale è simulata per le famiglie con almeno un individuo con più di 65 anni. Come prova dei mezzi si utilizza il reddito ai fini IRPEF dell'anziano solo o della coppia nel caso in cui l'anziano sia coniugato. Alle famiglie con reddito al di sotto delle soglie minime si attribuisce il livello minimo o le risorse necessarie per raggiungerlo.
- Una procedura simile a quella utilizzata per simulare la pensione sociale è impiegata per l'invalidità civile, applicata alle famiglie senza componenti con più di 65 anni e in cui è presente un membro con disabilità.

³ Preventivamente tale archivio è stato ripulito attraverso l'eliminazione delle famiglie duplicate, sia per molteplici presentazioni della dichiarazione sostitutiva unica nell'anno sia per le famiglie in cui sono presenti più studenti.

⁴ Gli studenti da graduatoria per i quali è stata trovata corrispondenza nella banca dati INPS risultano essere 18.111. Una parte degli studenti presenti nelle graduatorie risulta non essere presente nella banca dati dell'INPS. Da un controllo emerge che la maggioranza di questi studenti ha cittadinanza non italiana.

- L'indennità di accompagnamento è simulata ricorrendo ad una stima della probabilità di ricevere il trattamento, effettuata sull'indagine sui redditi e le condizioni di vita dell'ISTAT (EUSILC), e attribuendo il trasferimento attraverso una procedura stocastica solo alle famiglie in cui è presente un disabile.

Detrazioni

- La detrazione per spese sanitarie per disabilità è attribuita a tutte le famiglie in cui è presente un disabile per un valore pari a 1.000 euro (che corrisponde alla spesa media detratta dall'IRPEF stimata dai dati delle dichiarazioni dei redditi).
- La detrazione per disabilità è attribuita con il valore massimo di 7.000 euro per i richiedenti che risultano beneficiari di indennità di accompagnamento e hanno invalidità almeno al 67% e con un valore di 5.500 euro ai richiedenti che non risultano beneficiari di indennità di accompagnamento e hanno invalidità almeno al 67%. Nessuna detrazione per disabilità è invece attribuita ai richiedenti che non risultano avere invalidità almeno al 67%.
- Per coloro che, in base alla simulazione, sono risultati titolari di indennità di accompagnamento (definiti come non autosufficienti dalla nuova normativa ISEE) si attribuisce la detrazione per spese per collaboratori familiari in base alla probabilità, stimata da dati ARS, che il non autosufficiente riceva aiuto a pagamento a casa.
- Le detrazioni per lavoro dipendente e pensione sono simulate applicando le percentuali di detrazione (rispettivamente il 20% e il 10%) al reddito imponibile ai fini IRPEF, a cui è stato applicato un coefficiente per tener conto che non tutto il reddito complessivo ai fini IRPEF è costituito da reddito da lavoro o pensione.

Vengono inoltre ricostruite tutta una serie di informazioni mancanti nella dichiarazione sostitutiva unica come, ad esempio, il numero di figli, il numero di figli minori, il numero di figli minori di tre anni che servono per calcolare le nuove maggiorazioni alla scala di equivalenza, la nuova detrazione per canone di locazione o la nuova franchigia per patrimonio mobiliare. Dopo aver ricostruito tutte le informazioni mancanti è quindi possibile calcolare il nuovo ISEE e i nuovi ISEEP e ISPEP per il diritto allo studio universitario (considerando solo il caso dei fratelli/sorelle degli studenti per i quali si computa il 50% del reddito e dei patrimoni).

4. Gli effetti della riforma dell'ISEE sull'accesso alla borsa di studio

Per valutare l'impatto della riforma dell'ISEE sulle borse di studio abbiamo applicato a ciascuno degli studenti della banca dati i requisiti economici attualmente previsti, sia le soglie su ISEEP e ISPEP per regolare l'accesso che le fasce di ISEEP per differenziare l'importo delle borse di studio, utilizzando ISEEP e ISPEP previgenti e vigenti. Gli studenti che risultano avere i requisiti di accesso sono considerati titolari di borsa, anche se ovviamente per ricevere effettivamente l'erogazione monetaria dovranno anche possedere i requisiti di merito. I risultati delle successive simulazioni considerano quindi gli studenti che potenzialmente possono risultare vincitori di borsa di studio.

La tabella 3 suddivide gli studenti in base all'applicazione dei requisiti economici pre e post riforma. Sia prima che dopo la riforma gli studenti sono suddivisi tra quelli che hanno un ISPEP maggiore di 33.000 e quelli che invece hanno un ISPEP inferiore a 33.000 euro. Questi ultimi sono a loro volta suddivisi per fasce di ISEEP. Gli studenti con livello di ISEEP sopra 19.000 sono esclusi dall'accesso alla borsa di studio, gli altri accedono con importo differenziato per fascia di ISEEP.

Gli studenti che si trovano nella diagonale non cambiano la propria situazione tra prima e dopo la riforma. Ad esempio risultano esserci 1.514 studenti con un ISPEP sopra la soglia di 33.000 euro sia con l'ISPEP previgente che con quello riformato (sono comunque esclusi dall'accesso). Oppure risultano 1.162 studenti con ISPEP sotto 33.000 euro e ISEEP compreso tra 8.500 e 11.000 euro sia prima che dopo la riforma. Gli studenti che invece non si trovano nella diagonale vedono modificare la propria posizione tra prima e dopo la riforma. Ad esempio risultano presenti 976 studenti che erano inclusi precedentemente, avendo ISPEP sotto 33.000 euro e ISEEP tra 11.000 e 19.000 euro, ma che dopo la riforma sono esclusi a causa della condizione patrimoniale, con un ISPEP maggiore di 33.000 euro.

Tabella 3 Studenti per requisiti economici pre e post riforma

	ISPEP post > 33.000		ISPEP post < 33.000			Totale	
	ISPEP post > 33.000	ISPEP post <= 8.500	8.500<ISPEP post<=11.000	11.000<ISPEP post<=19.000	ISPEP post>19.000		
ISPEP pre>33.000	1.514	0	0	0	0	1.514	
ISPEP pre<33.000	ISPEP pre<=8.500	160	5.312	442	49	0	5.963
	8.500<ISPEP pre<=11.000	187	524	1.162	470	0	2.343
	11.000<ISPEP pre<=19.000	976	6	544	4.970	323	6.819
	ISPEP pre>19.000	385	0	0	189	898	1.472
Totale	3.222	5.842	2.148	5.678	1.221	18.111	

Nella tabella successiva queste transizioni tra prima e dopo la riforma sono state riclassificate e sintetizzate. In particolare, gli studenti sono stati suddivisi nelle seguenti tipologie.

- Gli studenti esclusi per ISPEP: quelli che prima della riforma avevano un ISPEP minore di 33.000 euro e un ISEE minore di 19.000 euro, mentre dopo la riforma hanno un ISPEP maggiore di 33.000 euro.
- Gli studenti esclusi per ISEE: quelli che prima della riforma avevano un ISPEP minore di 33.000 euro e un ISEE minore di 19.000 euro e dopo la riforma hanno ancora un ISPEP minore di 33.000 euro, ma un ISEE maggiore di 19.000 euro.
- Gli studenti inclusi per ISEE: quelli che prima della riforma avevano un ISPEP minore di 33.000 euro e un ISEE maggiore di 19.000 euro e dopo la riforma hanno ancora un ISPEP minore di 33.000 euro, ma un ISEE minore di 19.000 euro.
- Gli studenti indifferenti: quelli che hanno accesso alla borsa sia prima che dopo (cioè hanno ISPEP minore di 33.000 euro e ISEE minore di 19.000) e mantengono anche la stessa fascia di ISEE (quindi lo stesso importo della borsa di studio).
- Gli studenti ai quali si riduce l'importo della borsa: quelli che hanno accesso alla borsa sia prima che dopo, ma dopo la riforma passano ad una fascia di ISEE più elevata (ad esempio dalla prima alla seconda o dalla seconda alla terza).
- Gli studenti ai quali aumenta l'importo della borsa: quelli che hanno accesso alla borsa sia prima che dopo, ma dopo la riforma passano ad fascia di ISEE inferiore (ad esempio dalla seconda alla prima o dalla terza alla seconda).
- Gli studenti comunque esclusi: quelli che risultano esclusi sia prima che dopo la riforma, o perché hanno ISPEP maggiore di 33.000 euro sia prima che dopo; o perché hanno ISPEP minore di 33.000 euro, ma ISEE maggiore di 19.000 euro prima e ISPEP maggiore di 33.000 euro dopo; o perché hanno ISPEP minore di 33.000 euro, ma ISEE maggiore di 19.000 euro sia prima che dopo.

Tabella 4 Studenti per tipo di transizione tra pre e post riforma

Tipo di transizione	Numero Studenti	% studenti
Esclusi per ISPEP	1.323	7
Esclusi per ISEE	323	2
Inclusi per ISEE	189	1
Indifferenti	11.444	63
Si riduce importo borsa	961	5
Aumenta importo borsa	1.074	6
Comunque esclusi	2.797	15
Totale	18.111	100

La maggioranza degli studenti, il 63%, è indifferente alla riforma: sono studenti che rimangono comunque titolari di borsa e con lo stesso importo. Il 15% era escluso prima e lo rimane dopo la riforma, quindi anche per loro la modifica delle modalità di calcolo dell'ISEE risulta indifferente. L'11% rimane titolare di borsa, diviso tra un 5% la cui borsa di studio diminuisce di importo e un 6% la cui borsa di studio aumenta. L'1% degli studenti diventa titolare di borsa, mentre prima non lo era a causa della soglia sull'ISEE (non è presente invece nessuno studente prima escluso per ISPEP e incluso dopo la riforma). Infine circa il 9% degli studenti subisce un effettivo peggioramento, perché passa da essere titolare di

borsa prima a non esserlo dopo la riforma. L'80% degli esclusi lo è a causa dell'ISPEP, la restante parte lo è a causa dell'ISEEP.

Tabella 5 Studenti per fasce di ISPEP e ISEEP con l'ISEE attuale e riformato

	ISEE previgente	ISEE vigente	Differenza
Esclusi per ISPEP	1.514	3.222	1.708
ISEEP<=8.500	5.963	5.842	-121
8.500<ISEEP<=11.000	2.343	2.148	-195
11.000<ISEEP<=19.000	6.819	5.678	-1.141
Esclusi per ISEEP	1.472	1.221	-251
Totale	18.111	18.111	0
Studenti con borsa	15.125	13.668	1.457

Nella tabella 5 gli studenti sono suddivisi per le soglie di accesso e differenziazione dell'importo della borsa con le modalità di determinazione dell'ISEE previgente e vigente. Gli studenti esclusi a causa dell'ISPEP sono più che raddoppiati nel passaggio dal vecchio al nuovo ISEE (di 1.708 unità). Mentre diminuiscono gli studenti titolari di borsa di studio in tutte le fasce di ISEEP. Complessivamente risulterebbero quindi 1.457 studenti titolari di borsa di studio in meno, la maggior parte dei quali perdono la borsa a causa dei requisiti patrimoniali.

Al fine di valutare meglio le motivazioni di tali transizioni la tabella 6 riporta per tipologia di transizione i valore medi pre e post riforma dell'ISEEP e delle sue componenti. L'analisi dei risultati ottenuti può essere effettuata distinguendo gli studenti che peggiorano la propria situazione da quelli che la migliorano.

- Gli esclusi per ISPEP hanno un ISPEP medio pre riforma di circa 24.300 euro, sotto la soglia di 33.000 euro, ma dopo la riforma risultano avere un ISPEP di 41.250 euro in media. Gli esclusi per ISEEP hanno un ISEEP medio pre riforma di 17.510 euro circa, ma dopo la riforma il valore medio si innalza a 20.350 e li porta all'esclusione. L'incremento del loro valore dell'ISEEP dipende dalla crescita della componente patrimoniale, mentre l'ISR risulta diminuire. Per gli studenti ai quali si riduce l'importo della borsa l'ISEEP si innalza principalmente per effetto della crescita della componente patrimoniale; l'ISP, infatti, praticamente raddoppia passando da 22.130 a 41.700 circa tra prima e dopo la riforma, mentre l'ISR rimane praticamente costante.
- Per gli inclusi per ISEEP si osserva una diminuzione dell'ISEEP che passa da 19.880 circa, sopra la soglia dei 19.000 euro, a 18.000 euro. Tale riduzione è dovuta alla diminuzione dell'ISR che passa da 44.500 euro a 39.800 circa tra prima e dopo la riforma. Discorso analogo vale per coloro ai quale la borsa di studio aumenta. Il miglioramento, cioè la riduzione dell'ISEEP medio, è dovuto ad una riduzione della parte reddituale all'interno dell'Indicatore in seguito alla riforma dell'ISEE.

Tabella 6 Valori medi pre e post riforma (euro)

	ISEEP prima	ISR prima	ISP prima	ISPEP prima	ISEEP dopo	ISR dopo	ISP dopo	ISPEP dopo
Esclusi per ISPEP	13.470	21.085	59.755	24.310	16.604	19.842	98.188	41.252
Esclusi per ISEEP	17.511	39.968	26.121	10.190	20.352	37.995	48.003	20.789
Inclusi per ISEEP	19.883	44.480	9.735	3.940	18.026	39.815	15.608	6.100
Indifferenti	9.329	20.628	10.442	4.210	9.333	19.170	18.590	7.532
Si riduce importo borsa	8.789	18.275	22.124	8.614	10.942	18.440	41.698	17.035
Aumenta importo borsa	10.593	24.171	2.568	1.005	9.036	20.646	4.161	1.612
Comunque esclusi	26.179	43.117	95.768	40.447	28.673	40.200	138.069	58.701
Totale	12.536	24.814	27.647	11.422	13.206	23.067	43.738	18.272

In sintesi, quando la situazione degli studenti migliora è grazie al ruolo della componente reddituale, quando invece peggiora è soprattutto il patrimonio a incidere negativamente. Il valore della componente patrimoniale all'interno dell'ISEE ha subito, infatti, un aumento molto consistente in seguito alla riforma.

Come si vede dalla tabella 7 i valori medi patrimoniali, per le famiglie che possiedono immobili/terreni, aumentano sia per l'abitazione principale sia per gli altri fabbricati e terreni. Per le abitazioni diverse dalla prima e i terreni l'incremento

medio in termini assoluti è di 15.900 euro circa, ma con valori ben più elevati per le famiglie degli studenti esclusi e soprattutto per gli esclusi per ISPEP (25.500 euro in più circa).

Tra le famiglie svantaggiate dalla riforma sono inoltre molto frequenti quelle che possiedono abitazioni diverse da quella principale⁵. Per le famiglie escluse per ISPEP la percentuale di famiglie con immobili diversi dall'abitazione principale si attesta attorno all'81%, per quelle escluse per ISEEP e quelle per le quali l'importo della borsa si riduce è invece circa del 47%, contro una media di tutte le famiglie degli studenti di 34%.

Anche il valore delle abitazioni principali aumenta sebbene l'incremento sia minore nelle famiglie in cui è presente ancora un debito residuo e alla detrazione del mutuo si somma quella prevista per tutte le abitazioni principali. Il contributo dell'abitazione principale all'incremento del valore del patrimonio immobiliare si attesta mediamente attorno al 36% per tutti gli studenti, mentre è più elevato per gli esclusi per ISEEP (55%) o per gli studenti ai quali l'importo della borsa si riduce (50%).

Tabella 7 Valori medi patrimoniali pre e post riforma (euro), proprietari di altri immobili e contributo abitazione principale (val. %)

	Abitazione principale prima	Abitazione principale dopo	Altri immobili /terreni prima	Altri immobili /terreni dopo	% proprietari altri immobili	% contributo abitazione principale all'incremento valore patrimonio
Esclusi per ISPEP	12.542	26.679	42.944	68.494	81	35
Esclusi per ISEEP	7.823	21.773	16.841	27.344	48	55
Inclusi per ISEEP	3.518	6.065	10.138	16.021	22	30
Indifferenti	3.637	10.356	13.350	20.950	23	47
Si riduce importo borsa	5.985	18.129	19.885	31.297	46	50
Aumenta importo borsa	972	1.859	6.709	10.444	9	12
Comunque esclusi	19.665	33.076	57.582	90.630	66	29
Totale	8.008	17.154	27.534	43.432	34	36

Per concludere, nelle famiglie degli studenti che peggiorano la propria situazione tra prima e dopo la riforma è il patrimonio che incide in misura negativa o indirettamente attraverso l'ISEEP, per gli esclusi per ISEEP e per quelli che subiscono una riduzione della borsa, o direttamente nell'ISPEP per gli esclusi per ISPEP. Per i primi l'aumento dell'ISEEP medio è pari a 2.500 euro. La maggior parte di questo incremento può essere spiegato attraverso l'aumento del peso della componente patrimoniale, che a sua volta dipende in larga parte, ma non solo, dall'aumento del valore della casa di abitazione. Molto più consistente è invece l'aumento dell'ISPEP per gli studenti esclusi per ISPEP pari a circa 16.900 euro. Tra questa tipologia di studente sono molto frequenti le famiglie in cui si possiede immobili diversi dall'abitazione principale. Inoltre, buona parte dell'incremento del valore della componente patrimoniale dipende dagli immobili diversi, sebbene significativo rimane anche l'aumento del valore dell'abitazione principale.

5. Ipotesi di rimodulazione dei requisiti economici di accesso e differenziazione delle borse di studio

L'iter attuativo della riforma dell'ISEE prevede che gli enti erogatori dei servizi sociali rivedano le modalità con cui regolano l'accesso e la compartecipazione al costo pubblico in base alle nuove modalità di calcolo dell'Indicatore. A questo fine sono state effettuate alcune simulazioni che ipotizzano nuove fasce di accesso e differenziazione dell'importo della borsa di studio. La tabella 8 riporta i requisiti economici attualmente vigenti e quelli fissati per tre diverse ipotesi di rimodulazione.

⁵ Per evitare di considerare come seconde abitazioni garage o pertinenze della prima casa o di altre abitazioni abbiamo effettuato una riclassificazione degli immobili indicati dalle famiglie nella dichiarazione sostitutiva unica. La banca dati INPS a nostra disposizione permette, infatti, di conoscere gli immobili di ciascun componente del nucleo familiare. Per recuperare l'informazione sulla tipologia di immobile abbiamo incrociato gli immobili per componente con i dati del catasto toscano attraverso il codice fiscale. L'incrocio, possibile solo per i componenti delle famiglie toscane, ha permesso di riclassificare gli immobili in tipologie, distinguendo le pertinenze dalle altre. Per i componenti per i quali non è stato possibile effettuare l'incrocio con il catasto si è considerato come pertinenza l'immobile con rendita catastale inferiore alla media della rendita catastale delle pertinenze in Toscana.

Tabella 8 Confronto tra requisiti economici pre e post riforma

Tipo di requisito economico	Requisiti economici vigenti	Requisiti economici Ipotesi 1	Requisiti economici Ipotesi 2	Requisiti economici Ipotesi 3
Requisiti di accesso	ISPEP<33.000 e ISEEP < 19.000	ISPEP<33.000 e ISEEP < 20.000	ISPEP<33.000 e ISEEP < 20.000	ISPEP<33.000 e ISEEP < 19.500
Prima fascia	ISEEP<=8.500	ISEEP<=9.500	ISEEP<=8.500	ISEEP<=8.500
Seconda fascia	8.500<ISEEP<=11.000	9.500<ISEEP<=13.500	8.500<ISEEP<=11.000	8.500<ISEEP<=11.000
Terza fascia	11.000<ISEEP<=19.000	13.500<ISEEP<=20.000	11.000<ISEEP<=20.000	11.000<ISEEP<=19.500

Come mostra la tabella 9 la rimodulazione dei requisiti economici, in base all'ipotesi 1, riduce il numero di studenti che vengono esclusi per l'ISEEP e il numero di studenti ai quali l'importo della borsa si riduce rispetto ai requisiti economici vigenti. Inoltre, aumenta il numero di studenti per i quali l'importo della borsa di studio cresce di valore. Niente si modifica invece per gli esclusi per ISPEP dato che la soglia dei 33.000 euro viene ipotizzata inalterata.

Tabella 9 Studenti per tipo di passaggio tra pre e post riforma con nuovi requisiti economici - Ipotesi 1

Tipo di passaggio	Studenti	% studenti
Esclusi per ISPEP	1.323	7
Esclusi per ISEEP	141	1
Inclusi per patrimonio	0	0
Inclusi per reddito	317	2
Indifferenti	10.131	56
Si riduce importo borsa	275	2
Aumenta importo borsa	3.255	18
Comunque esclusi	2.669	15
Totale	18.111	100

Con i requisiti economici dell'ipotesi 1 continua ad esserci una riduzione degli studenti titolari di borsa, ma minore rispetto a quello che accade lasciando i requisiti economici inalterati, grazie all'accesso di studenti esclusi con i requisiti vigenti e l'ISEE vigente. La modifica dei requisiti economici determina inoltre uno spostamento di studenti dalle fasce più elevate a quelle più basse di differenziazione della borsa di studio, con il conseguente aumento dell'importo della borsa (tabella 10).

Tabella 10 Studenti per requisiti economici - Ipotesi 1

	Requisiti vigenti e ISEE previgente	Requisiti vigenti e ISEE vigente	Requisiti Ipotesi 1 e ISEE vigente
Esclusi per ISPEP	1.514	3.222	3.222
Prima fascia per importo borsa	5.963	5.842	6.710
Seconda fascia per importo borsa	2.343	2.148	3.377
Terza fascia per importo borsa	6.819	5.678	3.891
Esclusi per ISEEP	1.472	1.221	911
Totale	18.111	18.111	18.111
Studenti con borsa	15.125	13.668	13.978

La seconda e la terza ipotesi rimodulano solo il requisito economico di accesso basato sull'ISEEP e, conseguentemente la terza fascia di differenziazione della borsa di studio, innalzandolo rispettivamente a 20.000 e 19.500 euro. Con l'innalzamento a 20.000 euro (tabella 11) si riduce il numero di studenti che viene escluso per l'ISEEP (da 323 a 141) mentre aumenta il numero di studenti che viene incluso per ISEEP (da 189 a 317) rispetto alla simulazione in cui si ipotizza di lasciare inalterati i requisiti economici.

Tabella 11 Studenti per tipo di passaggio tra pre e post riforma con nuovi requisiti economici - Ipotesi 2

Tipo di passaggio	Studenti	% studenti
Esclusi per ISPEP	1.323	7
Esclusi per ISEEP	141	1
Inclusi per patrimonio	0	0
Inclusi per reddito	317	2
Indifferenti	11.626	64
Si riduce importo borsa	961	5
Aumenta importo borsa	1.074	6
Comunque esclusi	2.669	15
Totale	18.111	100

Il risultato è un aumento del numero di studenti coinvolti di 310 unità rispetto alla situazione in cui i requisiti economici di accesso sono lasciati inalterati (tabella 12). Ovviamente gli unici spostamenti che si avrebbero riguardano l'ultima fascia di differenziazione della borsa, mentre rimane inalterata la situazione di coloro che rimangono esclusi per ISPEP e degli studenti delle prime due fasce.

Tabella 12 Studenti per requisiti economici - Ipotesi 2

	Requisiti vigenti e ISEE previgente	Requisiti vigenti e ISEE vigente	Requisiti Ipotesi 2 e ISEE vigente
Esclusi per ISPEP	1.514	3.222	3.222
Prima fascia per importo borsa	5.963	5.842	5.842
Seconda fascia per importo borsa	2.343	2.148	2.148
Terza fascia per importo borsa	6.819	5.678	5.988
Esclusi per ISEEP	1.472	1.221	911
Totale	18.111	18.111	18.111
Studenti con borsa	15.125	13.668	13.978

Simili risultati si ottengono con la simulazione che ipotizza di innalzare a 19.500 euro il limite massimo di ISEEP per accedere alla borsa di studio (tabella 13). Si riduce il numero di studenti che viene escluso per l'ISEEP (da 323 a 215) mentre aumenta il numero di studenti che viene incluso per ISEEP (da 189 a 243) rispetto alla situazione in cui i requisiti economici di accesso sono lasciati inalterati. Ne risultano 162 studenti con borsa in più (tabella 14).

Tabella 13 Studenti per tipo di passaggio tra pre e post riforma con nuovi requisiti economici - Ipotesi 3

Tipo di passaggio	Studenti	% studenti
Esclusi per ISPEP	1.323	7
Esclusi per ISEEP	215	1
Inclusi per patrimonio	0	0
Inclusi per reddito	243	1
Indifferenti	11.552	64
Si riduce importo borsa	961	5
Aumenta importo borsa	1.074	6
Comunque esclusi	2.743	15
Totale	18.111	100

Tabella 14 Studenti per requisiti economici - Ipotesi 3

	Requisiti vigenti e ISEE previgente	Requisiti vigenti e ISEE vigente	Requisiti Ipotesi 3 e ISEE vigente
Esclusi per ISPEP	1.514	3.222	3.222
Prima fascia per importo borsa	5.963	5.842	5.842
Seconda fascia per importo borsa	2.343	2.148	2.148
Terza fascia per importo borsa	6.819	5.678	5.840
Esclusi per ISEEP	1.472	1.221	1.059
Totale	18.111	18.111	18.111
Studenti con borsa	15.125	13.668	13.830

6. Riflessioni conclusive

Il DPCM 159/2013 ha profondamente modificato le modalità di calcolo dell'ISEE. Gli effetti della riforma sull'accesso e la compartecipazione alle prestazioni sociali dipenderanno da come gli enti erogatori dei servizi modificheranno le soglie di accesso e le modalità di compartecipazione. In questa nota sono stati descritti i risultati delle simulazioni effettuate per valutare l'impatto della riforma sull'accesso alle borse per il diritto allo studio universitario a regole invariate e quelli ipotizzando di rimodulare le soglie di accesso e differenziazione dell'importo della borsa di studio.

Le simulazioni sono state effettuate incrociando le dichiarazioni sostitutive uniche presentate in Toscana per ottenere la borsa per il diritto allo studio universitario con i dati delle graduatorie degli studenti. La banca dati utilizzata per le simulazioni presenta alcuni limiti e informazioni mancanti che occorre imputare.

Il limite più rilevante è che si basa solo sulle domande pervenute nell'ultimo anno e non su tutti quelli che potenzialmente potrebbero fare domanda, soprattutto una volta che i requisiti economici saranno modificati. Inoltre dall'incrocio tra la banca dati delle dichiarazioni sostitutive uniche e quella degli studenti è emerso che per alcuni di questi, in particolare quelli con cittadinanza straniera, non è disponibile la dichiarazione sostitutiva unica e pertanto risultano esclusi dalla simulazione. Infine molte delle informazioni necessarie per simulare il nuovo ISEE devono necessariamente essere imputate attraverso una serie di assunzioni.

Dalle simulazioni effettuate è emerso che la maggior parte degli studenti richiedenti la borsa di studio è indifferente alla riforma, una piccola parte migliora la propria posizione, mentre rimane una quota di studenti che peggiora la propria situazione rispetto a prima della riforma.

Tra questi studenti la maggior parte è esclusa a causa dell'innalzamento dell'ISPEP, mentre una parte minoritaria è esclusa per l'ISEEP o vede ridursi l'importo della borsa. Nella nota si simulano alcune ipotesi di revisione dei requisiti economici che ridimensionano parzialmente il numero di esclusi per ISEEP e degli studenti che subiscono una riduzione dell'importo della borsa.