



## Sulle rive del Garda l'Isee funziona così \*

17.09.13

Maurizio Bernardi, Martina Menon, Federico Perali e Veronica Polin

*Il comune di Castelnuovo del Garda e l'università di Verona hanno avviato un progetto per un Isee più efficiente. La sperimentazione a livello locale consente alcune considerazioni anche sul progetto di riforma dell'indicatore presentato dal Governo. Franchigie e scale di equivalenza.*

### IL PROGETTO DI CASTELNUOVO DEL GARDA

Nel 2012, il comune di Castelnuovo del Garda e l'università degli studi di Verona hanno attivato un progetto congiunto sul tema dell'equità all'accesso ai servizi alla persona e della modalità di compartecipazione al costo del servizio denominato "Progetto fattore famiglia Castelnuovo". (1)

Il progetto risponde a una domanda di maggiore giustizia sociale nell'erogazione del **sostegno alle famiglie** in condizioni di bisogno, divenuta particolarmente incumbente in questo periodo di crisi. Una buona amministrazione dovrebbe garantire prestazioni agevolate a chi è in stato di effettivo bisogno e in una misura percepita come "giusta" dai fruitori del servizio. Per questo è importante che le amministrazioni locali dispongano di uno strumento di **prova dei mezzi** che permetta di identificare in modo efficiente i beneficiari e di un meccanismo di assegnazione dell'aiuto che dia "ad ognuno il suo". (2)

Il progetto si propone anche come *road test* a livello locale per la valutazione ex ante delle proposte di riforma a livello nazionale, anche in vista dell'attuazione del nuovo indicatore della situazione economica equivalente (Isee). La sperimentazione studia come a) definire e calibrare l'Isee al fine di attuare un *targeting* efficiente, b) completare la dichiarazione sostitutiva unica a fini Isee con informazioni che permettano sia di scoraggiare comportamenti evasivi sia di identificare coloro che li mettono in atto, c) stabilire tariffe percepite come eque.

L'Isee attuale, che indicheremo come Isee-A, è calcolato come indicatore della situazione reddituale (Isr) + 0,2 x indicatore della situazione patrimoniale (Isp)/scale di equivalenza, con **franchigie** che riconoscono una deduzione fino a un massimo di 5.164,15 euro per l'abitazione in locazione, di 51.645,57 euro per l'abitazione di proprietà e di 15.493,71 per il patrimonio mobiliare e maggiorazioni delle scale di equivalenza per famiglie mono-genitoriali (+0,2), solo in presenza di handicap psicofisico permanente o invalidità superiore al 66 per cento (+0,5), per la presenza di figli minori e per nuclei dove entrambi i genitori svolgono attività di lavoro (+0,2).

L'Isee-R, costruito in base alla proposta di riforma descritta nel Rapporto Isee 2012 (a cui si rinvia il lettore per ulteriori dettagli), è simile in struttura all'attuale, ma rivede lo schema delle franchigie aumentando quella per l'abitazione in locazione a 7mila euro, quella per l'abitazione in proprietà da un minimo di 5mila euro sino a un massimo di 7mila euro, riconoscendo una deduzione aggiuntiva di 500 euro per componente; la franchigia per il patrimonio mobiliare va da un minimo di 6mila a un massimo di 10mila euro nel caso di nuclei con tre o più componenti. (3) Viene anche riconosciuta una franchigia per l'invalidità graduata in base all'intensità del disagio. La scala di equivalenza è maggiorata di 0,2 in presenza di tre figli minorenni e di un ulteriore 0,15 per la presenza di un quarto o quinto figlio minorenne. Ammette anche una franchigia per redditi dipendenti di 3mila euro a lavoratore e di redditi da pensione di mille euro a pensionato.

L'Isee di Castelnuovo del Garda (Isee-CG) corrisponde all'Isee-A ma con **scale di equivalenza** maggiormente dettagliate (riportate in tabella 1) prendendo come riferimento l'esperienza del "quoziente Parma". (4) Per le tipologie di Isee-A e Isee-R, le scale di equivalenza relative alla composizione familiare sono le scale tipo Carbonaro che variano esclusivamente per numero di componenti e non distinguono né tra adulti e bambini né tra i bisogni di bambini di diverse fasce di età.

### COSA HA INSEGNATO LA SPERIMENTAZIONE

Basandosi su un campione di cinquantasei famiglie di Castelnuovo del Garda che hanno richiesto una riduzione di tariffa per la scuola materna, lo studio mette a confronto le distribuzioni dell'Isee-A attuale, dell'Isee-R e dell'Isee-CG. L'analisi simula anche la distribuzione dell'Isee-R con le scale di Castelnuovo del Garda (Isee-CGR). (5)

I risultati delle simulazioni sono riportati in figura 1. L'analisi dei riquadri che riportano i confronti a due rivela che la soglia di eleggibilità, e quindi il **numero di famiglie** che beneficiano della misura, non varia in modo significativo a seconda del tipo di indicatore utilizzato perché la soglia di eleggibilità è determinata per ogni distribuzione Isee. (6) Il confronto tra la

distribuzione Isee-A e Isee-R mostra che le due distribuzioni, che adottano quasi lo stesso schema di scale di equivalenza, sono molto simili poiché la struttura di franchigie della proposta di riforma diminuisce la componente reddituale in misura quasi proporzionale all'aumento della componente patrimoniale. D'altro lato, il confronto tra l'Isee-A e l'Isee-CG, che mantiene le stesse franchigie dell'Isee-A, mostra un marcato spostamento verso sinistra della distribuzione dell'Isee-CG grazie all'effetto delle scale di equivalenza in tabella 1 e della loro maggiore capacità di leggere le **diverse situazioni familiari** rispetto alle franchigie. Come è ragionevole attendersi, la distribuzione dell'Isee-CGR simulata con la struttura delle franchigie della proposta di riforma se confrontata con la distribuzione Isee-R mantiene lo spostamento verso sinistra spiegato dal nuovo schema di scale di equivalenza in uso a Castelnuovo del Garda. Come nel caso del confronto tra Isee-A e Isee-R anche le distribuzioni Isee-CG e Isee-CGR, che mantengono le stesse scale adottate dal comune di Castelnuovo del Garda ma varia la struttura delle franchigie, sono simili. Date queste evidenze, solo l'Isee-CG o CGR, grazie all'adozione di scale dettagliate, minimizza la probabilità di assegnare un'agevolazione a famiglie che non sono eleggibili o di non assegnarla alle famiglie che lo sarebbero e applica una tariffazione più giusta poiché un numero relativamente più alto di famiglie paga in relazione ai suoi bisogni effettivi.

Il **costo del sostegno**, a parità di costi amministrativi, rimane sostanzialmente invariato nel caso dell'Isee-R della proposta di riforma, mentre aumenta di circa il 5-10 per cento nel caso dell'Isee-CG solo dovuto ad una maggiore selettività. Tale aumento è ritenuto accettabile dall'amministrazione di Castelnuovo del Garda soprattutto se valutato alla luce della maggiore efficacia del targeting dello strumento di verifica dei mezzi e della prevenzione dell'evasione grazie agli strumenti di accertamento sintetici della situazione reddituale e patrimoniale adottati. (7)

La sperimentazione ci ha insegnato anche che potrebbe essere socialmente migliorativo proporre una riforma più coraggiosa che:

1. **elimini le franchigie** e adotti scale di equivalenza appropriate che oltre a riconoscere situazioni specifiche, come lo status lavorativo e la monogenitorialità, distinguono anche tra componenti e classe di età dei figli a cui sono associati bisogni, e, quindi, scale di equivalenza diverse. (8) Questa scelta eviterebbe anche che avvengano situazioni logicamente incoerenti in cui il governo locale agisce sulle scale di equivalenza, come nel caso del quoziente Parma, del Fattore famiglia della Regione Lombardia e di Castelnuovo del Garda, mentre il governo centrale determina franchigie. (9)

2. sostituisca il coefficiente 0,2 che calcola il flusso patrimoniale nell'Isee attuale con il tasso di interesse di riferimento per calcolare una misura di reddito corrente basata sul **reddito disponibile**, avendo cura di scorporare dal calcolo della componente reddituale la remunerazione figurativa del patrimonio mobiliare. Ciò non avrebbe apprezzabili conseguenze in termini di selezione, dato che si determina una soglia di eleggibilità per ogni distribuzione e campione di domande. (10) L'efficacia del *targeting* e l'applicazione di una **compartecipazione alla spesa** adeguata ai bisogni dipendono dunque dalla soglia di eleggibilità e dall'utilizzo d'informazioni sulla situazione attuale delle famiglie, legate per esempio allo status lavorativo, matrimoniale e di salute, che consentono di definire scale di equivalenza accurate e associate ai bisogni specifici. Ne è dimostrazione il fatto che il numero di famiglie eleggibili con l'Isee attuale, l'Isee della proposta di riforma e l'Isee-CG non varia in modo significativo e, quindi, non dipende dall'"inutile precauzione" delle franchigie. Questo ulteriore sforzo di riforma consentirebbe di ottenere un indicatore di benessere semplice, giusto ed efficace.

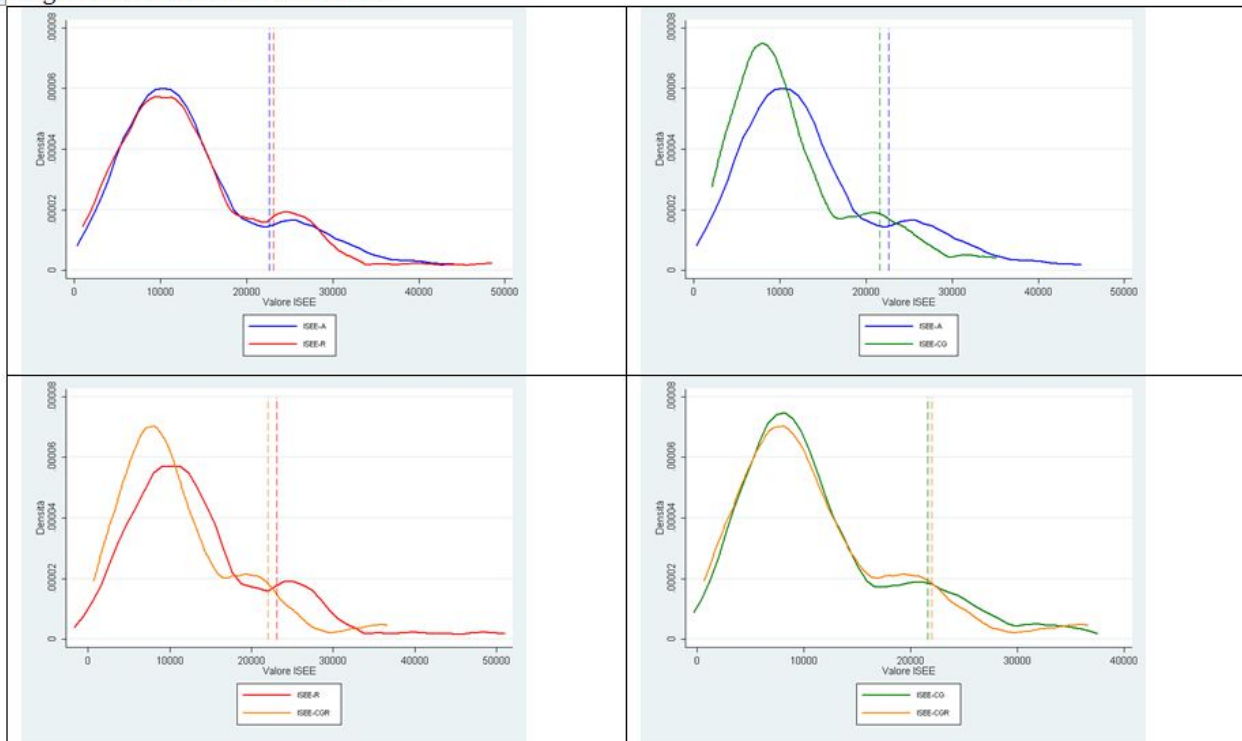
Confronto scala di equivalenza Isee-A e Fattore famiglia di Castelnuovo del Garda

	Scala Equivalenza ISEE-A	Fattore Famiglia di Castelnuovo del Garda (basato sul quoziente Parma)
<b>Composizione nucleo familiare</b>		
Dichiarante (1° componente)	1.00	1.00
Coniuge (o 2° componente)	0.57	Due adulti: 0.57 Nucleo monogenitoriale: 0.60
3° componente	0.47	A carico <26 anni: 0.60 Non a carico o persona >=26 anni: 0.50
4° componente	0.42	A carico <26 anni: 0.70 Non a carico o persona >=26 anni: 0.62
5° componente	0.39	A carico <26 anni: 0.80 Non a carico o persona >=26 anni: 0.67
6° componente	0.35	A carico <26 anni: 0.80 Non a carico o persona >=26 anni: 0.67
<b>Monogenitore</b>	---	0.40
<b>Condizione lavorativa dei genitori (nel quoziente si compara il minore con figlio a carico o affidato &lt;26 anni)</b>		
Entrambi i genitori lavorano	0.10 ogni coniuge	Dipendenti: 0.230 Autonomi: 0.175 Pensionati: 0.195
Monogenitoriale	0.20	Dipendenti: 0.460 Autonomi: 0.350 Pensionati: 0.390
Presenza di entrambi i genitori, di cui 1 solo lavoratore	0.00	Dipendenti: 0.130 Autonomi: 0.075 Pensionati >=65 anni e <75 anni: 0.095 Pensionati >=75 anni: 0.100
<b>Disoccupazione (Presenza in famiglia di almeno un componente disoccupato - non cassa integrazione o mobilità)</b>		
	---	0.40
<b>Presenza di gemelli (fino a 6 anni)</b>		
	---	0.30 ogni gemello
Invalida	14 Commenti 0.50	>=67% e <74%: 0.50 >=74% e <100%: 0.55 Disabili con indennità di accompagnamento: 1.20 Minore disabile (>=67% e <=100%): 0.85

\* Maurizio Bernardi è il sindaco di Castelnuovo del Garda; Martina Menon, Federico Perali e Veronica Polin fanno capo all'università degli studi di Verona.

1) Castelnuovo del Garda è un comune veronese che all'inizio del 2003 contava 8.900 abitanti ed è cresciuto con un tasso

Figura 1. Risultati della simulazione



costante sino a raggiungere 12.600 nella metà del 2013. La politica urbanistica, accompagnata dalla realizzazione di importanti opere pubbliche, soprattutto nell'edilizia scolastica, e da politiche sociali e politiche familiari efficaci, ha creato un habitat favorevole per una comunità che è tornata a essere generativa. Il rapporto nascite/morti nel 2001 era intorno a 1 ed è ora intorno a 1,7. L'asse portante dell'azione amministrativa è il Piano integrato delle politiche familiari (PiPolFam - Piano Integrato delle Politiche Familiari - 1/2013 -Edizione V - Castelnuovo del Garda - [www.comune.castelnuovodelgarda.vr.it](http://www.comune.castelnuovodelgarda.vr.it)) che comprende oltre 150 progetti di politiche dirette e indirette che mettono al centro la persona e quindi la famiglia Castelnuovo del Garda, grazie al Piano, ha ottenuto vari riconoscimenti a livello nazionale e regionale.

L'attuazione del progetto prevede una prima fase sperimentale nell'anno in corso e una successiva estesa ad altri comuni veronesi (Zevio, Nogarole Rocca, Salizzole, Gazzo Veronese e San Pietro di Morubio) al fine di erogare prestazioni sociali agevolate in modo equo ed efficiente.

(2) Castelnuovo del Garda attua uno schema di attribuzione lineare della tariffa compreso tra un minimo e un massimo proporzionale alla distanza dal livello della soglia di eleggibilità.

(3) Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (2013), "Rapporto Isee 2012", Quaderni della Ricerca Sociale, No. 20.

(4) Nel prossimo anno della ricerca i sindaci dei comuni coinvolti nel progetto sceglieranno in base ai risultati delle simulazioni se adottare scale di equivalenza di tipo positivo, per quanto concerne la composizione della famiglia, e adattare le altre scale secondo un'ottica normativa tenendo conto delle preferenze collettive delle comunità e dei vincoli di bilancio.

(5) Le soglie di eleggibilità ( $Le$ ) sono state definite per ogni distribuzione dell'Isee ( $A, R, CG, CGR$ ) come  $Le = 0.5 \times \text{media Isee} + 0.5 \text{ deviazione standard Isee}$  utilizzando i dati Eusil della Regione Veneto. Considerata l'elevata variabilità degli indicatori a causa della componente patrimoniale pesata al 20 per cento, il razionale è stato di stabilire una fascia di eleggibilità data dalla linea della povertà di tipo multi-dimensionale basata su un indicatore di situazione economica che include la dimensione reddituale, patrimoniale e sanitaria dei familiari più il livello di situazione economica pari alla metà della deviazione standard. Non abbiamo considerato la stessa linea della povertà basata esclusivamente sul reddito per ogni distribuzione perché il peso di 0.2 dato al patrimonio nell'Isee attuale dà luogo a un indicatore non paragonabile in termini di reddito corrente che si otterrebbe se si pesasse il patrimonio con il saggio di interesse prevalente come suggerito da Brandolini A., S. Magri, e T. Smeeding (2010): "Asset-based Measurement of Poverty". Banca d'Italia, Working Papers, No. 755. La soglia di eleggibilità rappresenta un valore indicativo per aiutare l'amministrazione locale a determinare la linea di accesso alla riduzione in base al tipo di servizio e al budget disponibile.

I falsi positivi sono segnalati all'amministrazione nel caso la differenza tra valore stimato e dichiarato superi il 20 o il 30 per cento. La scelta della soglia del 20 o 30 per cento per gli ulteriori accertamenti confidenziali di natura fiscale, bancaria o assistenziale è a discrezione dell'amministrazione.

L'amministrazione di Castelnuovo del Garda ha anche adottato un meccanismo lineare di determinazione della retta il cui coefficiente angolare è determinato come  $(\text{Max Retta} - \text{Min Retta}) / (\text{soglia Isee})$  per ogni distribuzione Isee ( $A, R, CG, CGR$ ). Ogni famiglia eleggibile paga la retta corrispondente al proprio livello Isee dichiarato in misura inversamente proporzionale al livello dei bisogni che è tanto più elevato quanto maggiore è la distanza dalla soglia.

(6) Nel campione di Castelnuovo del Garda il numero di famiglie eleggibili è pari all'86 per cento per la situazione attuale (Isee-CG) e al 91 per cento nella simulazione della riforma (Isee-CGR) delle famiglie che hanno fatto domanda di riduzione.

(7) Alle famiglie che hanno compilato la dichiarazione sostitutiva unica per la determinazione dell'Isee nella primavera 2013 è stato chiesto di rispondere a un questionario complementare che richiede circa 15 minuti per la compilazione. Il questionario complementare raccoglie informazioni sul livello d'istruzione, la condizione lavorativa di tutti i componenti, la casa, l'affitto figurativo, la presenza di mutuo, il possesso di auto, la presenza di internet. Vi sono anche domande riguardanti il reddito a fini Irpef, o Irap se lavoratori autonomi, le eventuali difficoltà a rimborsare prestiti e/o mutui, o a arrivare alla fine del mese, la presenza di colf, la spesa mensile totale, la spesa per alimenti e il livello dei risparmi. Sono anche presenti domande dettagliate sulle condizioni di salute per qualificare il fattore famiglia. Le domande selezionate sono le stesse che si trovano nell'inchiesta Eusilc sulle condizioni di vita delle famiglie italiane dell'Istat per costruire uno strumento di accertamento sintetico statisticamente robusto sia del reddito sia del patrimonio. Esso permette di porre particolare attenzione al patrimonio mobiliare e di misurare la correttezza della situazione reddituale e patrimoniale dichiarata al fine di mettere anche in atto un effetto deterrente verso chi fosse tentato di riportare valori falsi.

(8) Le scale attuali, riproposte nella riforma, non permettono per esempio di distinguere una coppia senza figli da una monogenitore con un figlio poiché in entrambi i casi le due tipologie di famiglie sono costituite da due componenti.

(9) In linea di principio, le scale di equivalenza possono riprodurre con esattezza il contenuto etico e politico della franchigia senza che la scala debba essere aggiornata, diversamente dalla franchigia che è esposta all'erosione dovuta all'inflazione.

(10) Come proposto anche da Pollastri C., "L'Isee: componente patrimoniale e benessere familiare", Rapporto Isae 3/2008 e Brandolini, Magri e Smeeding (2010) nel contesto della misurazione della povertà, l'adozione del concetto di reddito disponibile corrente consentirebbe di evitare disparità di trattamento tra redditi da lavoro autonomo e dipendente e riconoscerebbe la possibilità che una famiglia possa fare ricorso alle proprie risorse patrimoniali per soddisfare le necessità correnti. Il reddito corrente rappresenta in modo realistico il reddito che può essere generato dal patrimonio ed essere prontamente disponibile per fare fronte a situazioni critiche. È anche interessante considerare che nel caso in cui un capofamiglia, unico percettore di reddito, perda il lavoro, la sua capacità di resilienza è oggettivamente diversa se proprietario dell'abitazione o se è in affitto. Inoltre, l'utilizzo del reddito disponibile corrente consentirebbe anche di utilizzare l'indicatore della situazione economica equivalente per stimare la povertà tenendo conto anche della componente corrente della distribuzione patrimoniale.

In questo articolo si parla di: [equità](#), [famiglie](#), [Isee](#), [sussidi](#)

BIO DELL'AUTORE

MAURIZIO BERNARDI

Maurizio Bernardi è stato rieletto sindaco di Castelnuovo del Garda nel 2009.

[Altri articoli di Maurizio Bernardi](#)

MARTINA MENON

Ricercatrice all'Università degli Studi di Verona.

[Altri articoli di Martina Menon](#)

FEDERICO PERALI

Professore ordinario di politica economica all'Università degli Studi di Verona

[Altri articoli di Federico Perali](#)

VERONICA POLIN

Professore aggregato di scienza delle finanze all'Università degli Studi di Verona

[Altri articoli di Veronica Polin](#)

[14 Commenti](#)