

COME  
SOPRAVVIVERE

**ALL'ISEE!**

**con LOGICA!**

**Claudio Goatelli**

*Stai per leggere “Come sopravvivere all’ISEE”, eBook  
realizzato da [Claudio Goatelli](#) e protetto da licenza [Creative  
Commons](#). Sei libero di distribuire, divulgare, comunicare al  
pubblico ed esporre quanto scritto. Devi riconoscere il  
contributo dell’autore originario e non puoi usare quest’opera  
per scopi commerciali. Il Codice Legale è consultabile [qui](#).*

## **Premessa** Cosa NON troverai in queste pagine e cosa invece leggerai!

In “Come sopravvivere all’ISEE!” non ho voluto spiegare come calcolare l’ISEE, né come compilare una dichiarazione sostitutiva unica, e tantomeno quale fosse la cronistoria normativa dell’indicatore della condizione economica equivalente: mi sarei addormentato molto prima di riuscire a mettere nero su bianco questa premessa!

Ho scritto “Come sopravvivere all’ISEE!” con l’intento di dare ai funzionari degli enti locali che si occupano - appunto - di ISEE, qualche spunto di riflessione: una lettura veloce ( sono solo 23 pagine! ), che invita però ad “allargare lo sguardo”! Si fonda principalmente sul patrimonio di documenti, davvero unico nel proprio genere, arricchito nel corso degli anni dall’attività di ricerca [Clesius](#) in materia di *valutazione della condizione economica & accesso alle politiche equitative*. E’ una sintesi dell’esperienza “sul campo” nell’ambito del coordinamento di gruppi di lavoro sull’ISEE all’interno di Comuni, Province e Regioni, su tutto il territorio nazionale.

Se a qualcuno, leggendolo, venisse in mente di approfondire qualche aspetto, me lo faccia sapere, scrivendomi [qui!](#)

## Capitolo 1 Capire il contesto in cui si inserisce l'ISEE.

Quando tratto il tema ISEE, mi soffermo sempre a parlare, a livello introduttivo, di servizi pubblici e di politiche equitative. Perché? Perché è il contesto in cui inserire l'ISEE. Se non viene capito bene qual è questo contesto, difficilmente sarà possibile fare il passo successivo, ossia pianificare una politica in modo dettagliato e, soprattutto, consapevole dei vincoli che vengono imposti da una parte, da variabili come budget e numero utenti, dall'altra, dall'utilizzo "tout court" dell'ISEE.



Andiamo con ordine, cominciando a parlare di servizi!

E' importante sapere che tutti i servizi erogati dall'Ente Pubblico hanno un costo che qualcuno deve coprire; l'Ente ha il compito di assicurare che questo costo sia adeguato

rispetto alla qualità del servizio. La decisione, quindi, del “come” e del “quanto”, trova la sua definizione nella risposta che viene data a tre “questioni” politiche fondamentali:

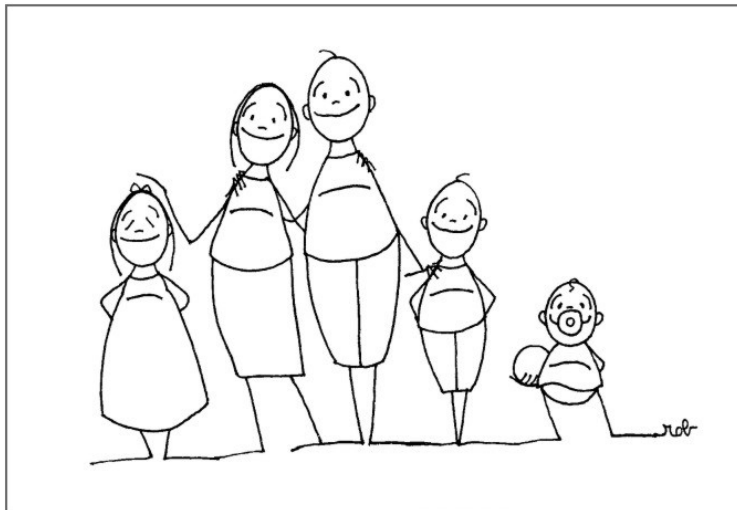
1. percentuale di copertura
2. differenziazione della tariffa
3. criteri di differenziazione

Il primo passo, come anticipato sopra, è quello di individuare la percentuale di copertura dei costi a carico degli utenti del servizio e quella a carico della fiscalità generale. Nel caso dei trasporti, ad esempio, potremmo avere tariffe da 700 € ( copertura totale ) per scendere sino a 0 € ( tutto a carico della fiscalità generale ). Entrambe le scelte hanno motivazioni politiche importanti: ad esempio, controllo dei conti pubblici e bassa tassazione. Scegliere la via delle basse percentuali di copertura comporta generalmente lo scontro con tre fattori: i servizi gratis generano spesso sprechi, occorre mantenere un elevato livello di tassazione e chi non usufruisce del servizio lo paga comunque.

Stabilita la percentuale di copertura, il politico è tenuto a decidere se gli utenti del servizio devono pagare tutti la stessa tariffa o se la si vuole differenziare in base alla condizione economica. L’argomentazione delle tariffe uguali per tutti (il fisco infatti preleva di più a chi ha di più!) si scontra con il sistema economico italiano in cui il sommerso è  $\frac{1}{4}$  del PIL: non solo, quindi, i furbi non pagano le tasse, ma hanno anche servizi a tariffa agevolata, trasferendo gran parte del costo su chi le tasse le paga. La tariffa uguale per tutti, inoltre, può essere

ragionevole per servizi poco costosi, mentre in caso di importi rilevanti si entra nel campo delle politiche sociali.

Se la scelta è quella di differenziare la tariffa in base alla condizione economica, rimane da



stabilire con quali criteri differenziare questa tariffa. Sul fatto che i ricchi debbano pagare più dei poveri siamo tutti d'accordo, il problema è quello di trovare una misura della ricchezza ( o meglio della povertà ): serve, quindi, uno strumento che cerchi di misurare la condizione economica delle famiglie. Uno strumento che valuti non solo il reddito ( l'informazione reddituale da sola è una misura molto parziale della condizione economica! ), ma anche la numerosità e la composizione del nucleo familiare, così come la consistenza patrimoniale: l'ISEE, per l'appunto!

## Capitolo 2 | perché di una non uniformità sul territorio!

Introdotta in via sperimentale con il D.L. n.109 del 31 marzo 1998, integrato e corretto con il D.L. n. 130 del 3 maggio 2000, l'ISEE, a partire dal gennaio 2002, è “andato a regime” come misura fondamentale nella selezione nonché nella definizione della partecipazione al costo dei beneficiari delle diverse politiche socio - assistenziali.

La cosa, se ci pensiamo, non è di poco conto! Vuol dire che a partire dal gennaio 2002, nel caso in cui il Comune richieda al proprio cittadino la compartecipazione a un servizio, deve effettuare la valutazione della condizione economica, del beneficiario | richiedente, in base all'ISEE!

Come vedremo, non è così!

A distanza di quasi otto anni dall'emanazione del primo decreto, infatti, il quadro che dovrebbe rappresentarne l'applicazione nei servizi a domanda individuale, risulta assai confuso: molte amministrazioni, infatti, utilizzano ancora il reddito come misura di selezione, altre ancora traducono in norma approcci che meno di altri soddisfano esigenze di equità (es. soglie e fasce), altre ancora non tengono conto della formulazione dell'ISEE o non sanno come impiegare al meglio *gli ulteriori criteri di selezione dei beneficiari* previsti dalla normativa.

L'ultimo rapporto disponibile sull'applicazione dell'ISEE in Italia - Rapporto ISEE 2004 - evidenzia, inoltre, come l'utilizzo sia legato principalmente a prestazioni afferenti al mondo della scuola (borse di studio, mensa, asili nido... etc) e dell'università, e come lo strumento non venga impiegato, invece, per politiche complesse relative al **settore sociale** come, ad esempio, *l'assistenza domiciliare, il rimborso delle tariffe RSA o i contributi economici*.

La motivazione è da trovare, probabilmente, nella particolare tipologia di "platea sociale" a cui sono destinati questi servizi (generalmente anziani - rapporto con il denaro) e, soprattutto, alla difficoltà di dare una risposta completa, in termini di valutazione della condizione economica, a tutta una serie di problematiche legate proprio al servizio: il "rischio" maggiore nella stesura di



un regolamento per l'assistenza domiciliare, ad esempio, è quello di non considerare l'intensità con cui l'utente usufruisce del servizio stesso, con la conseguenza di fissare una tariffa che poi l'utente, con il peggioramento delle proprie condizioni e con l'aumento del monte ore destinato all'assistenza, non è più in grado di corrispondere.

A ciò si aggiungono, poi, i vincoli insiti nella normativa ISEE: equiparare, per via delle franchigie, un cittadino con 15.493,71 euro in banca ed una prima casa del valore ICI di 51.645,69 a chi non ha nulla, oltre che poco equo, significa “impoverire” le famiglie che accedono ai vari servizi, con il conseguente notevole aumento della percentuale di copertura di spesa a carico dell’amministrazione.

Con questi presupposti, non è da biasimare il funzionario che abbia più di un tentennamento quando si tratta di mettere nero su bianco un regolamento che contempri una valutazione della condizione economica in base all’ISEE! Come dire, “usare con cautela!”

## Capitolo 3 Cosa nasconde la formulazione dell’ISEE?

“Se l’autocertificazione ( basata sulla DSU ) di due nuclei familiari produce un valore ISEE identico, vuol dire che i due nuclei hanno caratteristiche socio-economiche analoghe?” A questa domanda, ottengo sempre la stessa risposta: “SI!”

“Risposta sbagliata!” Un valore ISEE identico potrebbe celare, infatti, condizioni socioeconomico completamente diverse! Faccio un esempio!

	Fam. Bianchi	Fam. Rossi
ISEE	1870,10	1870,10
Scala di equivalenza	2,04	2,04
Reddito	€ 8915,00	€ 3500,00
Patrimonio immobiliare ( casa di abitazione )	In AFFITTO	Casa di PROPRIETA'
Patrimonio mobiliare	€ 0,00	€ 7500,00

Avessi domandato a questo punto se i due casi, sopra esposti, potevano essere definiti uguali, la risposta che ne avrei ricevuto sarebbe stata sicuramente “NO!” Due nuclei familiari, accomunati solamente dal valore della scala di equivalenza, con redditi e, soprattutto, patrimoni diversi, vengono però resi uguali dall’ISEE!

Questo esempio è utile, poi, per affrontare altri due aspetti, insiti nella formulazione dell’ISEE.

E’ importante sapere, innanzitutto che l’ISEE è, sì, uno strumento per la misurazione della condizione economica, ma recepisce solo in parte i principi emersi dal dibattito scientifico a riguardo: non tanto negli elementi di valutazione ( reddito - patrimonio - famiglia ), quanto nel modo in cui questi vengono “aggregati”.

Nell'ISEE, infatti, il reddito viene sommato ad una “fetta” ( il 20% ) di patrimonio. La somma, però, si presta a rappresentare una valutazione di due fattori direttamente confrontabili. La somma tra reddito e patrimonio sarebbe possibile solo se il patrimonio venisse valutato come rendita, cioè come una percentuale corrispondente agli interessi in banca.

Non solo. Le franchigie vengono decise a priori, nel decreto, lasciando poco spazio alla discrezionalità politica locale e rendendo di fatto l'ISEE, un indicatore unico, a prescindere dalla politica agevolata. E' un po' come se con lo stesso strumento volessi misurare oggetti di pochi millimetri o distanze di migliaia di km.

Se pensiamo ad un misura da assegnare ai servizi erogati dal Comune, con il minimo vitale avremmo bisogno dei millimetri; per i contributi destinati all'acquisto della prima casa, avremmo bisogno dei km! Applicando l'ISEE tout court al minimo vitale, per effetto delle franchigie su patrimonio mobiliare ed immobiliare, valuterei nullatenente un cittadino con 15.000 euro in banca e una prima casa del valore ai fini ICI di 51.000 euro circa; ai contributi per l'acquisto della prima casa, andrei a penalizzare chi ha accumulato i risparmi proprio in vista dell'acquisto dell'abitazione.

Di questo “paradosso”, probabilmente, se ne è reso conto anche il Legislatore, lasciando la facoltà all'ente erogatore di ricorrere “agli ulteriori criteri di selezione dei beneficiari”. Il messaggio è chiaro: se l'ISEE, così come è stato pensato e strutturato, non permette al Comune di raggiungere gli obiettivi

preposti in termini di equità ( e di rispetto dei tetti di spesa! ), può affiancare all'indicatore della condizione economica, ulteriori criteri di selezione dei beneficiari. Quali? Il DL 109/98 faceva riferimento al “particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari ed immobiliari”. Il riferimento alla componente patrimoniale non era casuale: la condizione economica di un



nucleo familiare, infatti, viene determinata dal suo reddito O dal suo patrimonio.

Se vi chiedessi chi è ricco tra un cittadino che dichiara un reddito di 100.000 euro all'anno e uno che non guadagna nulla, ma che è proprietario di 10 appartamenti sfitti, cosa mi rispondereste? Sicuramente, entrambi! Analogamente, allora, posso dire che è ricco chi ha un valore ISEE elevato o un PATRIMONIO elevato.

Come tradurre, però, queste affermazioni in un regolamento

comunale? Con un po' di LOGICA!

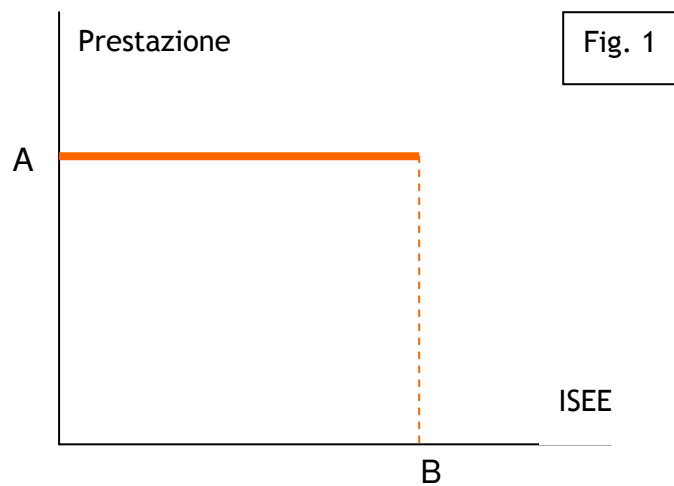
## Capitolo 4 Cos'hanno in comune equità e semplicità?

Nulla! I risultati prodotti dalla ricerca nell'ambito della valutazione delle condizioni fanno emergere chiaramente l'esistenza di un "trade off" tra semplicità ed equità: l'una si raggiunge sempre a scapito dell'altra.

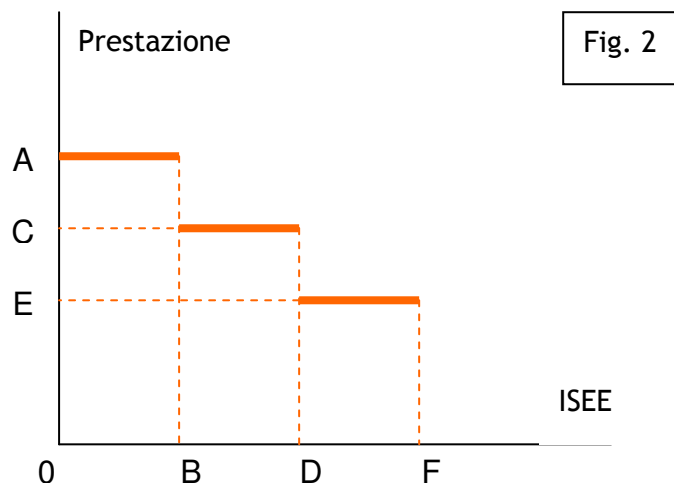
Il tentativo di rappresentare in modo semplice realtà tendenzialmente complesse finisce, infatti, per associarsi a violazioni più o meno rilevanti del principio di uguaglianza e, in particolare, del criterio dell'equità orizzontale, che vorrebbe trattati allo stesso modo soggetti che si trovano nelle stesse condizioni. Non è possibile, inoltre, basarsi su semplici criteri di buon senso o su rappresentazioni che non tengano conto delle problematiche che normalmente si associano alla politica stessa ( SAD, Contributi, Integrazione al minimo e Rimborso rette RSA su tutti! ).

Nelle prassi delle amministrazioni osservo spesso approcci che privilegiano meccanismi di valutazione basati su "soglie": se tale modo di operare riduce sicuramente i margini di errore, dall'altro canto lo stesso finisce non di rado per accrescere la probabilità di violazioni dell'equità legate alla troppa sintetica rappresentazione di condizioni e requisiti tendenzialmente complessi ed articolati.

Qualche esempio.



Una soglia fissa ( Fig. 1 ) traduce l’asserzione “il comune eroga un contributo per il trasporto dei minori di 100 euro ( A ) a tutte le famiglie con un ISEE inferiore a 5.000 ( B )”. E chi ha un ISEE di 5001? Che differenza c’è tra un ISEE di 5.000 e uno di 5.001? Nessuna! Però nel primo caso viene erogato un contributo di 100 euro e nel secondo no! Equità?

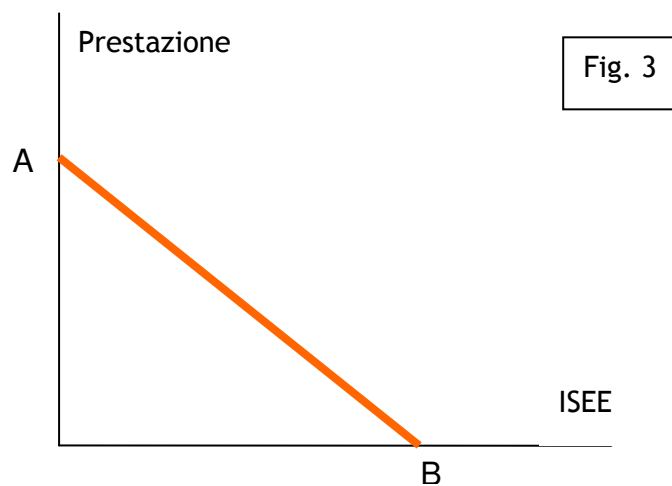


Una pluralità di soglie ( Fig. 2 ) traduce l’asserzione “il comune concede lo sconto del 100% ( A ) sulla tariffa dell’Asilo Nido per i nuclei familiari con un ISEE tra 0 e 5.000 ( 0 - B ), dell’80% ( C ) per quelli con un ISEE compreso tra 5001 e 6000 ( B - D ), del 60% ( E ) per quelli con un ISEE compreso tra 6001 e 7000 ( D - F )...” e così via.

Il vincolo di questo tipo di valutazione è analogo a quello basato sulla soglia fissa ( Fig. 1 ), moltiplicato per il numero di soglie: nuclei familiari con ISEE diversi, ottengono la stessa percentuale di esenzione.

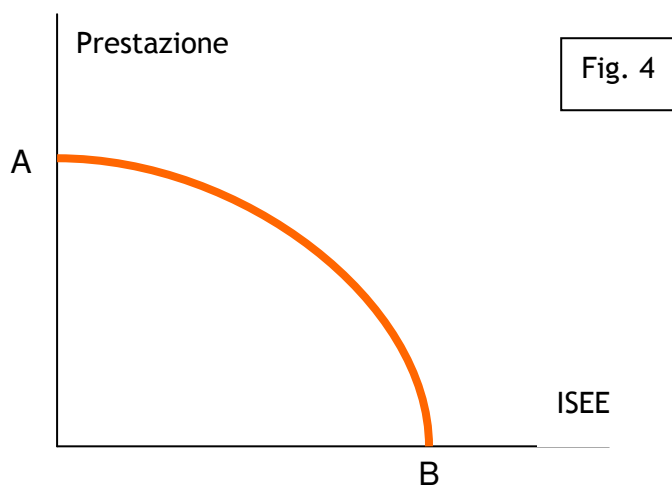
Con il dichiarato intento di fare maggior equità, rispetto alle due valutazioni richiamate sopra e basate sul sistema a fasce, potremmo avvalerci di un sistema di tipo continuo, dove l’ammontare della prestazione viene descritto (Fig. 3)

dalla semiretta A - B e che prevede relazioni di proporzionalità diretta tra ISEE ed interventi.



Questa funzione lineare traduce l'asserzione “ogni richiedente paga una tariffa personalizzata, proporzionale al proprio valore ISEE”: è un inizio! Si può fare di meglio! Come?

Utilizzando dei sistemi in grado di tradurre in regolamento asserzioni del tipo “voglio tutelare maggiormente i nuclei familiari più poveri”: attingiamo, quindi, dalla logica matematica!



La funzione logistica riportata in fig. 4, traduce l’asserzione “prestazioni elevate per i meno abbienti, con una sensibile riduzione delle stesse in prossimità del valore ISEE B” ( maggior ricchezza ).

Molto spesso mi sento dire che è, però, difficile spiegare al cittadino l’andamento di una funzione lineare o, peggio ancora, di una logistica. Chiedo, però, se il limite imposto dal linguaggio di tipo discorsivo possa giustificare l’adozione di criteri e procedure che contrastano con ragionevoli principi di eguaglianza ed equità, o più in generale di efficienza ed efficacia delle politiche pubbliche. Alle esigenze della spiegazione si può rimediare, mentre è irrecuperabile il danno creato dall’adozione di politiche, semplici da

rappresentare in un testo discorsivo, ma lontane dal comune buon senso e inadeguate sul piano dei risultati.

## Capitolo 5 Come predire il futuro?

Predire il futuro con certezza non è possibile, ma possiamo comunque andarci molto vicino! E' essenziale, soprattutto per le politiche di welfare, cercare di "giocare d'anticipo". Le simulazioni - o scenari - servono proprio a questo: a valutare a priori l'effetto delle scelte tariffarie sul cittadino. Nell'ambito della taratura dei regolamenti è possibile, infatti, effettuare una pianificazione dettagliata delle risorse da assegnare alle diverse politiche mediante la realizzazione di scenari che consentono di valutare a priori l'impatto di una modifica regolamentare sugli stanziamenti.

Per la politica dell'Asilo Nido, per esempio, è possibile verificare ( Fig. 5 e 6 ) quali sono le conseguenze del passaggio da una valutazione a fasce ad una valutazione proporzionale e calcolare la conseguente copertura di spesa.

ISEE	Tariffa precedente	Tariffa ISEE
20.000,00	253,64	420,00
20.000,00	193,68	420,00
15.504,31	308,58	327,00
20.000,00	489,05	420,00
12.137,39	136,90	257,00
1.908,27	110,00	140,00
20.000,00	317,88	420,00

Fig. 5

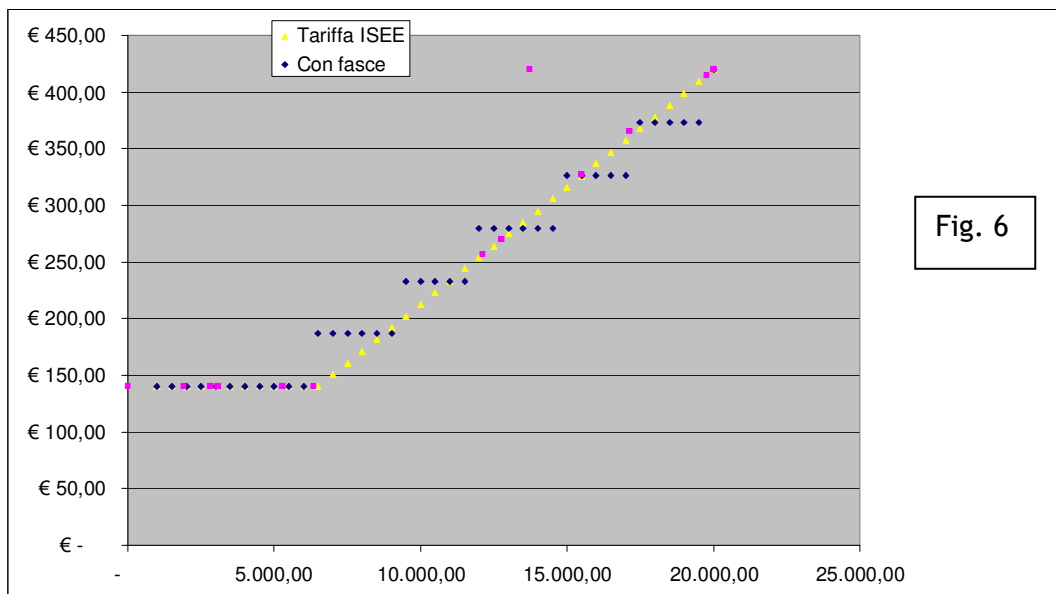


Fig. 6

Più in generale, è possibile trovare una risposta a domande come:

*"se dal reddito passo all'ISEE, quali sono gli effetti in termini di copertura di spesa?"* oppure

*"se dalle soglie passo ad una valutazione proporzionale ( ognuno paga la sua tariffa ), qual è l'effetto sui cittadini?"* o ancora

*"se aumento la tariffa del trasporto studenti del 10%, quanto aumentano le entrate?"*

## Capitolo 6 Parole chiave!

Servizi pubblici

Politiche sociali

Condizione economica

ISEE

Ulteriori criteri di selezione

Clesius

Modelli di valutazione

Logica

Scenari

## Capitolo 7 La condivisione in rete.

Da oltre dieci anni, come pionieri nel campo dei modelli di valutazione in Italia, noi di Clesius abbiamo scritto decine di articoli sulla valutazione della condizione economica e su tanti altri temi, abbiamo organizzato tante conferenze gratuite, abbiamo condiviso il nostro pensiero con tutti, perchè questa è la cultura della rete.

“Come sopravvivere all’ISEE” è stato scritto ( dichiaratamente! ) in modo da dare qualche spunto utile per una sana riflessione: leggendolo, troverete qualche ispirazione, forse qualche nuova idea, ma non il “come fare a..”. Per quello ci vuole un “conquibus”! Ed è giusto che sia così.

Se siete interessati ad approfondire ciò che avete letto, potete [mandarmi](#) una mail oppure chiamarmi allo 0461 383990: ne parleremo insieme!

## Bibliografia E qualche ispirazione!

“La valutazione della condizione economica e l’accesso alle politiche equitative”  
- pubblicazione - Gianfranco Cerea

“Le differenze tra ICEF e ISEE” - documento di analisi - Gilberto Barbieri

“Regolamenti ISEE per i comuni” - regolamenti comunali - Wolfgang Irler

“La condivisione in rete” - blog - Maurizio Goetz

“Come vivere in rete” - libero pensiero - Daniele Dalledonne

“L’internet” - libero pensiero - Antonio Tombolini

“Gli ulteriori criteri di selezione dei beneficiari” - documento di analisi -  
Riccardo Casagrande

## COME SOPRAVVIVERE ALL'ISEE!

*Con logica!*

**Claudio Goatelli**

[goatelli@clesius.it](mailto:goatelli@clesius.it)



**CLESIOUS**  
WELFARE ENGINEERING

[www.clesius.it](http://www.clesius.it)