

\\ 264 \\

**La Spesa Sociale del Comune di Modena.  
La valutazione della condizione economica**

di

Paolo Bosi\*  
Maria Cecilia Guerra\*\*  
Paolo Silvestri\*\*\*

Aprile 1999

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia  
Dipartimento di Economia Politica  
Via Berengario, 51  
41100 Modena (Italia)

\* *e-mail: bosì@unimo.it*

\*\* *e-mail: guerra@unimo.it*

\*\*\* *e-mail: silvestri@unimo.it*



# **La spesa sociale del Comune di Modena\***

## **La valutazione della condizione economica**

di P.Bosi, M.C.Guerra, P.Silvestri

luglio 1998

### ***Indice***

#### *Introduzione*

1. - *Analisi della normativa relativa all'Indicatore della situazione economica equivalente (Ise)*
2. - *Prime implicazioni del ricorso all'Ise nella valutazione dei mezzi per l'accesso e la tariffazione dei principali servizi del Comune di Modena*
3. - *Gradi di discrezionalità nella definizione di nucleo familiare e aspetti problematici della considerazione congiunta di più nuclei*
4. - *Gradi di discrezionalità nel ricorso all'indicatore della situazione economica patrimoniale*

*Allegato: L'Ise a confronto con la valutazione dei mezzi nel Comune di Modena*

\* Convenzione tra il Comune di Modena e il Dipartimento di Economia Politica dell'Università degli Studi di Modena, per la realizzazione di uno studio finalizzato alla valutazione di efficacia, equità ed efficienza delle politiche del Welfare del Comune di Modena e a definire proposte di miglioramento.

Questo lavoro non avrebbe potuto essere realizzato senza l'assidua e competente collaborazione del dott. M.Scianti, della dott.ssa M.Venturelli e del dott. G.Cavazza. Si ringraziano inoltre i dirigenti che hanno partecipato alle riunioni in cui sono stati discussi i risultati intermedi di questa ricerca.



## Introduzione

Nel 1997 il Comune di Modena ha stipulato una Convenzione con il Dipartimento di Economia Politica dell'Università degli Studi di Modena, per la realizzazione di uno studio finalizzato alla valutazione di efficacia, equità ed efficienza delle politiche di Welfare del Comune stesso e a definire proposte di miglioramento.

Lo studio di queste problematiche è sfociato nell'elaborazione di un rapporto articolato in due parti. Nella prima parte (Rapporto intermedio), pubblicata nei Materiali di discussione n. 223 del Dipartimento, a fianco di un'analisi delle influenze che le proposte di riforma del welfare a livello nazionale possono esercitare sulle politiche sociali locali, si propone uno schema di classificazione e una valutazione delle tendenze quantitative del welfare del Comune di Modena e si effettua una prima analisi del ricorso alla prova dei mezzi per l'accesso e tariffazione dei servizi sociali. Si compie infine una disamina delle problematiche che devono essere tenute in considerazione per il disegno di un corretto modello di welfare locale.

La seconda parte del rapporto, presentata in questo lavoro, è specificamente dedicata all'esame critico dei criteri per la valutazione della condizione economica degli utenti beneficiari dei servizi di Welfare nel Comune di Modena. La prova dei mezzi gioca infatti un ruolo fondamentale nel disegno e nella ristrutturazione delle politiche di Welfare sia ai fini della selezione dei beneficiari che ai fini della tariffazione dei servizi.

Com'è noto, in seguito agli sviluppi normativi intercorsi nei mesi più recenti, che definiscono la cornice entro la quale le amministrazioni eroganti le prestazioni sociali debbono muoversi nel valutare la condizione economica degli utenti ("riccometro"), i margini di autonomia attualmente a disposizione dell'Amministrazione locale risultano sensibilmente ridotti, ma non annullati. La normativa infatti, pur perseguendo un esplicito obiettivo di uniformità di trattamento dei beneficiari delle diverse prestazioni, consente agli enti eroganti taluni, forse eccessivi, margini di flessibilità che, in linea di principio, dovrebbero essere giustificati solamente in relazione alla specifica natura dei servizi.

Il compito dell'Amministrazione comunale in questa fase è dunque duplice: essa deve, da un lato, rivedere i suoi criteri di valutazione mettendo a punto una disciplina che sia conforme con il decreto e,

dall'altro, utilizzare i margini di flessibilità consentiti in coerenza con il principio di uniformità.

Va sottolineato come tale compito sia molto delicato e richieda la ricerca di un corretto equilibrio tra uniformità e flessibilità. Se, in linea generale, la flessibilità va considerata positivamente in relazione alla grande varietà di problematiche equitative che i diversi servizi affrontano, una interpretazione estensiva della normativa potrebbe però portare alla più completa libertà di applicazione frustrando la finalità della legge. Alla luce delle prime esperienze applicative l'elemento a rischio pare infatti proprio quello del principio di uniformità. Emblematico al riguardo è il caso del sanitometro (ma lo è anche l'esperienza, ormai triennale, in campo universitario e del diritto allo studio): la tentazione di differenziare, anche laddove non pare strettamente necessario, è sempre molto forte.

Attualmente nella realtà comunale si assiste ad una profonda differenziazione dei criteri che, ad una attenta analisi, sembra essere non tanto il prodotto di un motivato disegno, quanto il risultato di ragioni storiche (progressivo affinamento delle tecniche, anche in relazione alla progressiva perdita di affidabilità delle dichiarazioni Irpef), della mancanza di coordinamento tra settori dell'Amministrazione, del coinvolgimento di attori diversi nella definizione dei criteri (anche in termini di vincoli legislativi o di regolamentazione). Il problema che abbiamo di fronte è dunque il seguente: comprendere fino a che punto la diversificazione dei criteri di valutazione vada mantenuta in ragione dell'effettiva peculiarità dei diversi servizi.

Il lavoro che è stato fatto muove dal presupposto che le ragioni che hanno portato a differenziare i criteri di valutazione della condizione economica tra un servizio e l'altro e talora all'interno dello stesso servizio, siano prevalentemente di natura accidentale e che la nuova definizione dell'Indicatore della situazione economica (Ise) consenta di tenere conto delle principali peculiarità dei servizi. Pur partendo da questo presupposto sono comunque state prese in considerazione alcune possibilità di articolazione, in particolar modo per ciò che riguarda la definizione del nucleo familiare.

Il vantaggio di questo approccio può essere meglio apprezzato se si tiene presente che criteri uniformi consentono:

- un più facile perseguimento di obiettivi di equità orizzontale e verticale;

- di rendere più semplici e trasparenti le procedure per i cittadini (stessa documentazione, stesso modo di valutare ecc.);
- un sensibile risparmio nel carico amministrativo (al limite si potrebbe pervenire ad uno sportello unico di valutazione, in accordo con altre amministrazioni che operano a livello locale);
- di confrontare, nel medio periodo, il grado di selettività e di coerenza delle politiche messe in atto nei diversi settori (attività che risulterebbe inibita se i criteri di valutazione della condizione economica fossero anche solo leggermente differenti);
- di prendere in considerazione l'eventuale cumulo dei benefici.

Il rapporto che segue è organizzato nel modo seguente.

Nel primo capitolo si esamina l'evoluzione del quadro normativo con particolare riferimento all'Ise, analizzando con cura gli spazi di autonomia lasciata dalla normativa agli enti erogatori e valutando due esempi di differenziazione, uno in parte improprio (sanitometro) e uno proprio (reddito minimo d'inserimento).

Nel secondo capitolo si analizzano i principali servizi del Comune di Modena, evidenziando le differenze tra i criteri attualmente utilizzati e quelli della normativa Ise, sia nei casi in cui la differenziazione è ammessa sia in quelli in cui non lo è.

Nel terzo e quarto capitolo, a partire dai settori in cui è ammessa flessibilità (definizione del nucleo e utilizzo del patrimonio), si valuta, con riferimento alle principali tipologie di servizi (area anziani e infanzia), quali differenze possano essere giustificate e si avanzano prime indicazioni di revisione dei criteri esistenti.

Così come la normativa nazionale lascia alle singole amministrazioni il compito di individuare le soglie di accesso ai servizi e l'articolazione delle tariffe, l'obiettivo di questa parte del lavoro è di fornire indicazioni sui criteri e non sulla loro precisa quantificazione. Dunque per uniformità s'intende l'individuazione di criteri omogenei di valutazione dei mezzi (ossia come si calcola il reddito, il patrimonio, il nucleo familiare, la scala di equivalenza ecc.) e non la definizione delle soglie che consentono l'accesso ai benefici o l'articolazione della tariffa.

Infine è utile sottolineare che il valore delle indicazioni che si avanzano va oltre la problematica dell'applicazione della normativa nazionale; anche in assenza di questo strumento sarebbe comunque necessario procedere ad

una razionalizzazione dei criteri pervenendo ad una definizione unificata di reddito, di patrimonio, di nucleo familiare e di scala di equivalenza.

## **1. - Analisi della normativa relativa all'Indicatore della situazione economica (Ise)<sup>1</sup>**

### *1.1. - Introduzione*

La selezione dei beneficiari e/o la determinazione delle modalità della loro partecipazione al costo dei servizi offerti mediante il ricorso alla prova dei mezzi è largamente diffusa nell'ambito dei servizi sociali offerti dal Comune. Una proposta di riforma dei criteri attualmente utilizzati non può tuttavia prescindere dagli orientamenti legislativi emersi a livello nazionale.

Nei mesi scorsi il legislatore e il Governo sono intervenuti dettando indicazioni normative molto dettagliate, che hanno come riferimento numerosi atti legislativi.

La legge di accompagnamento alla Finanziaria per il 1998, n. 446/97, all'art. 59 c. 51 e 52 ha dettato i principi direttivi di una delega al Governo, per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per la definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche. La delega è stata attuata con il Decreto Legislativo del 31 marzo 1998 n.109, in vigore dal 1 aprile 1998.

Sempre la legge di accompagnamento alla Finanziaria, all'art. 59 c. 50, nell'ambito di disposizioni relative alla sanità, ha delegato il governo ad emanare uno o più decreti legislativi di riordino della partecipazione alla spesa e delle esenzioni. Tra i principi e criteri direttivi è previsto che si debba tenere conto anche della condizione economica del soggetto che ha diritto all'esenzione, definita con riferimento al nucleo familiare, tenuto conto degli elementi di reddito e di patrimonio determinati in base ai criteri stabiliti dai decreti legislativi previsti dall'art. 49 c. 51, sopra menzionati. Il decreto attuativo del c. 50 dell'art. 59, n. 124/98, è stato emanato il 28 aprile e prevede modalità di

---

<sup>1</sup> Le considerazioni svolte in questo paragrafo sono maturate nell'ambito dell'attività di uno degli autori del presente rapporto nella qualità di membro della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, che sta elaborando raccomandazioni e valutazioni dell'Ise.

calcolo della situazione economica, secondo gli orientamenti della legge delega.

Ancora la legge di accompagnamento alla finanziaria per il 1998 all'art. 59 c. 47 e 48 prevede l'istituzione in via sperimentale di un nuovo istituto di contrasto della povertà, il Reddito minimo di inserimento, che sarà erogato in modo condizionato alla situazione economica dei soggetti. Il testo del decreto legislativo approvato il 12 giugno 1998 dal Consiglio dei Ministri contiene riferimenti, anche se parziali, al decreto legislativo dell'Ise.

Anche se nella fase attuale di sperimentazione restano ferme "le disposizioni vigenti in materia previdenziale nonché di pensione ed assegno di invalidità civile e le indennità di accompagnamento e assimilate" (art.1 c.1 del D.Lgs. n.109) (con tale definizione il riferimento sembra essere, come si dirà, alle pensioni sociali, alle integrazioni al minimo, all'assegno per il nucleo familiare e in generale alle prestazioni nazionali di tipo assistenziale), nonché "i criteri di individuazione delle condizioni economiche vigenti all'entrata in vigore del decreto sino al termine della loro efficacia, ove previsto"(art.1. c.2) (il riferimento in questo caso è alla disciplina relativa alle tasse e al diritto allo studio universitari) è chiaro che in tempi non lontani anche queste aree di intervento sociale saranno coinvolte dalla normativa in esame.

La legge delega e il decreto delegato prevedono poi che gli enti erogatori interessati dalla disciplina (principalmente gli enti locali) adattino in tempi brevi le proprie regolamentazioni alla normativa dell'Ise. In questa attività saranno impegnati gli enti locali, i comuni in particolare, per aspetti relativi ad una vasta gamma di servizi offerti (rette per asili nidi, forme di reddito minimo, assegnazione di alloggi, assegnazioni di posti in strutture protette, ecc.).

Il potenziale campo di applicazione dell'Ise potrebbe addirittura riguardare la struttura delle tariffe dell'energia elettrica. Nel documento proposto al Parlamento dall'Autorità in materia in cui si illustrano, fra l'altro, proposte di riforma della tariffazione dell'energia elettrica per usi domestici, si avanza l'opportunità di superare l'attuale sistema delle fasce sociali, che prevedono tariffe inferiori solo in relazione a valori limitati di consumi di energia, e di prendere eventualmente in considerazione il criterio dell'Ise.

La normativa dell'Ise è quindi destinata ad avere conseguenze di grande rilievo sull'impatto redistributivo degli strumenti di assistenza sociale. In questa fase di sperimentazione, in cui il governo si riserva di emanare ulteriori decreti integrativi entro due anni dalla delega, è di grande importanza un'attività di monitoraggio delle applicazioni di questa normativa. In quanto segue si effettuano prime osservazioni sulla disciplina emanata, soffermandosi in particolare su problemi che paiono emergere dalla considerazione congiunta della normativa relativa all'Ise e di quella relativa al sanitometro.

Una prima valutazione di carattere generale riguarda l'opportunità di una grande cautela e sorveglianza nell'applicazione di questo nuovo istituto. La sua introduzione, che trova la motivazione di fondo nella ricerca di uno strumento adeguato per la realizzazione di un modello di welfare universale nei destinatari delle prestazioni sociali, ma selettivo nell'erogazione delle stesse, presenta aspetti molto delicati, che devono essere vagliati e seguiti con molta attenzione per gli inevitabili riflessi redistributivi e per i costi di adempimento. La sua introduzione deve quindi avvenire con grande prudenza e limitatamente ai casi in cui tale strumento risulti strettamente indispensabile per il raggiungimento di obiettivi redistributivi.

I tempi di attuazione della normativa e la platea dei soggetti istituzionali interessati alla sua realizzazione, allo stato attuale della normativa, presentano aspetti scarsamente definiti, che potrebbero essere causa di incertezze nell'applicazione della stessa e legittimare comportamenti incoerenti da parte delle amministrazioni coinvolte nell'applicazione di questo istituto.

La normativa relativa all'Ise, in relazione alle scelte compiute dalle autorità di governo nella fase di varo del decreto legislativo, si configura sostanzialmente come una norma quadro, che detta indirizzi sugli aspetti più significativi dell'istituto, lasciando anche molta discrezionalità ai soggetti istituzionali che dovranno applicarlo. Ciò pone un problema di corretta definizione del grado di flessibilità di applicazione nelle molteplici aree di intervento, in particolare alla luce della principale applicazione sinora realizzata, il sanitometro.

La normativa quadro dell'Ise e quella del sanitometro, con riferimento alle modalità di determinazione dell'Ise, presentano difformità che solo in parte possono essere spiegate dalla specificità della materia sanitaria. La riflessione su questi aspetti sembra confermare il giudizio che sia la normativa Ise sia quella del

sanitometro presentano in taluni casi soluzioni inadeguate. In particolare il trattamento delle franchigie merita un ripensamento. Oltre a ciò anche la riflessione sulla normativa relativa al reddito minimo di inserimento e sui primi orientamenti di adeguamento dei criteri da parte degli enti decentrati sta mettendo in luce aspetti problematici, sui quali appare opportuno un intervento normativo.

### *1.2. - I soggetti istituzionali interessati all'Ise e i tempi di attuazione*

La giusta preoccupazione di evitare un'improvvisa applicazione dell'Ise da parte di una gamma amplissima di enti erogatori e a una molteplicità di programmi di spesa sociale e di salvaguardare sperimentazioni già in atto in alcuni settori (come quello delle tasse e delle borse di studio universitarie) ha indotto il legislatore ad adottare criteri di gradualità con riguardo sia agli enti interessati alla riforma, sia ai tempi di applicazione. Il quadro normativo emerso non appare tuttavia, sotto questo profilo, abbastanza ben delineato.

*I soggetti istituzionali interessati.* La legge delega dell'Ise è per questo aspetto molto chiara: si tratta delle amministrazioni pubbliche, nella definizione utilizzata nella contabilità nazionale dall'Istat, che include quindi le amministrazioni centrali, gli enti di Previdenza e le amministrazioni locali. Una definizione molto ampia, che lascia fuori dall'ambito di applicazione i sistemi di tariffazione agevolati, normalmente previsti da enti erogatori di *public utilities*, sia a livello nazionale (es. Enel) sia a livello locale (Aziende municipalizzate o società di erogazione dei servizi a rete). Sono tuttavia differenziate le modalità con cui i diversi enti saranno coinvolti nell'applicazione dell'Ise. Limitazioni sono contenute nella legge delega, in particolare là ove questa, al c. 52, disciplina i tempi e le modalità di adattamento degli istituti esistenti alla nuova normativa. Si dice, a questo proposito: "Per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici previdenziali si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, ove non diversamente disposto con norme di legge." Il riferimento è naturalmente ai servizi assistenziali erogati dall'Inps, e dal Ministero degli interni. Poiché tali prestazioni sono attualmente regolate da norme di legge, secondo alcuni interpreti la disposizione citata porterebbe ad

escludere l'applicabilità, ad esse, della normativa in oggetto. Si tratta di una interpretazione letteralmente fondata, ma che risulterebbe evidentemente in contrasto con lo spirito complessivo della norma in discussione, che va inquadrata nel processo di riforma dei criteri di erogazione dell'intera spesa del welfare del nostro paese.

Il decreto legislativo n.109/98 scioglie questa riserva, assumendo implicitamente che la norma abbia applicabilità del tutto generale. Si pone tuttavia una limitazione, là ove si prevede che in attesa di tale sperimentazione restino ferme le disposizioni vigenti in materia previdenziale nonché di pensione ed assegno di invalidità civile e le indennità di accompagnamento e assimilate. Sembrerebbe quindi possibile evincere che la non applicabilità della normativa agli istituti previdenziali e assistenziali di carattere nazionale discenda non dalla presenza di norme di legge che già le regolano, ma dal carattere "sperimentale" della normativa in oggetto. Tale carattere è infatti esplicitamente inserito, in modo del tutto innovativo, nel decreto, anche se i contorni temporali di tale sperimentazione non appaiono del tutto definiti. E' plausibile che essa abbia termine sulla base di decretazioni integrative e correttive da parte del governo previste dal c. 53 della legge delega nel biennio successivo all'entrata in vigore della normativa.

*I tempi di attuazione.* Se si prescinde dalla sanità, per la quale il D.Lgs. n. 124/98 rinvia al 1° gennaio 2000 l'applicazione del nuovo sistema di partecipazione e di esenzione, la legge delega fornisce indicazioni apparentemente molto stringenti e chiare ai diversi soggetti istituzionali interessati. I criteri unificati devono infatti avere "effetto dal 1 luglio 1998". Si precisa poi, al c. 52, che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto legislativo, vale a dire entro il 31 maggio 1998, gli enti erogatori devono procedere all'adattamento delle proprie regolamentazioni alla nuova normativa. Poiché, per quanto si è detto restano temporaneamente esclusi gli enti erogatori di prestazioni previdenziali e assistenziali nazionali, i soggetti interessati a questa normativa sono quelli rientranti nell'ambito delle Amministrazioni locali.

Il decreto legislativo si muove con molta libertà in questo ambito, nella convinzione che i termini indicati abbiano un significato meramente ordinatorio. Restano tuttavia aperti alcuni dubbi interpretativi che possono avere importanti implicazioni per le amministrazioni locali. L'art. 1 c. del D.Lgs. da un lato ripete le

indicazioni contenute nella delega relativa ai sessanta giorni, aggiungendo che “per particolari tipologie di prestazioni a scadenza infrannuale, gli enti erogatori possono altresì differire, non oltre il 31 dicembre 1998, l’attuazione della disciplina.”. Alla luce di tale disposizione resta quindi confermato l’obbligo degli enti erogatori ad adattare la propria regolamentazione entro la fine di maggio. Alla luce del c. 51 della legge delega si dovrebbe avere attuazione a partire dal 1 luglio, salvo il caso appena citato di prestazioni a scadenza infrannuale. Il valore vincolante di tali termini non è perfettamente chiaro, se si osserva che l’art.1 comma 3 del D.Lgs. prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro delle finanze, siano individuate le modalità attuative, anche con riferimento agli ambiti di applicazione della presente normativa, fatto salvo quanto previsto per la sanità dalla legge delega. Le espressioni utilizzate, di portata molto generale, rendono plausibile che i termini entro cui gli enti erogatori devono prendere decisioni possano in realtà essere subordinati a tale decreto, la cui emanazione peraltro non è subordinata ad alcun vincolo temporale.

Un ulteriore elemento di incertezza deriva dalla circostanza, su cui ci si soffermerà anche più oltre, che taluni criteri relativi al computo dell’Ise (determinazione dei redditi agrari e definizione di patrimoni mobiliari) saranno disciplinati da circolari del Ministero delle Finanze. Alla luce di queste valutazioni, secondo talune interpretazioni, verrebbe rafforzata l’idea che i termini indicati abbiano valore meramente ordinatorio e che iniziative degli enti erogatori di adattamento dei loro istituti possano comunque ritenersi legittime, ma non obbligatorie.

L’art.1 c.2 del decreto prevede poi che restino fermi i criteri di individuazione delle condizioni economiche vigenti all’entrata in vigore del presente decreto, fino al termine della loro efficacia, ove previsto. Questa disposizione ha un ambito di applicazione che appare alquanto incerto. Essa sembra attagliarsi bene al caso della disciplina relativa alle prestazioni agevolate nel settore universitario, ove espliciti decreti legislativi prevedono una fase di applicazione triennale. Non è però chiaro se a tale disposizione siano soggetti, ad esempio, gli istituti erogati dalle amministrazioni locali, in quanto non è chiaro se, in ogni caso del genere, sia previsto un termine all’efficacia nei criteri di individuazione delle condizioni economiche.

### 1.3. - La valutazione della situazione economica

*Criteri di determinazione dell'Ise.* La legge delega fornisce tra i principi e i criteri direttivi l'indicazione che la situazione economica sia definita in base alla condizione reddituale e patrimoniale del soggetto che richiede l'agevolazione, dei soggetti con i quali convive e di quelli considerati a carico ai fini Irpef, con possibilità di differenziare i vari elementi reddituali e patrimoniali in ragione della loro entità e natura. Indica inoltre la necessità di correlare i dati reddituali e patrimoniali con la composizione dell'unità familiare mediante scale di equivalenza.

Il decreto legislativo in applicazione di tali direttive all'art.2 c.2 definisce l'Ise come somma dei redditi definiti secondo i criteri che vedremo più oltre, integrata con l'indicatore della situazione patrimoniale, a sua volta definita secondo appropriati criteri, nel limite massimo del 20%. Si configura, quindi, come metodo base di calcolo dell'Ise, una combinazione lineare tra misura del reddito e del patrimonio del tipo:

$$Ise = R + \gamma P$$

ove R rappresenta la somma dei redditi e P la somma dei valori patrimoniali. Il parametro  $\gamma$  non può essere superiore al 20%. L'assenza di un limite inferiore lascia supporre che sia ammissibile anche un valore di  $\gamma$  pari a zero. L'adozione di un tale valore non costituirebbe una violazione del principio che impone di tenere conto del patrimonio, in quanto la determinazione del reddito, per l'aspetto relativo ai redditi derivanti dal patrimonio mobiliare, tiene conto di una componente patrimoniale.

*Definizione del reddito.* Punto di partenza è il reddito complessivo rilevante ai fini della dichiarazione dei redditi per l'Irpef, ad esclusione del reddito agrario, la cui valutazione sarà individuata in apposita circolare ministeriale. Si noti come tra possibili definizioni alternative (reddito complessivo, reddito imponibile e reddito al netto delle imposte) il legislatore abbia fatto riferimento alla definizione più estesa, che però non coincide con una nozione di reddito disponibile (meglio rappresentabile dal reddito al netto dell'Irpef). Tale scelta ha implicazioni rilevanti sotto il profilo della differenziazione tra titolari di reddito di lavoro dipendente e di redditi di lavoro autonomo. Nel primo caso, infatti, il reddito complessivo è definito al netto di tutti i contributi previdenziali. Nel caso dei lavoratori autonomi, tale reddito è invece al

loro dei contributi (di norma dell'ordine di grandezza del 15-16%), che vanno infatti dedotti dal reddito complessivo per ottenere il reddito imponibile rilevante ai fini dell'applicazione dell'Irpef. E' in questo modo, poco trasparente, che si è voluto tenere conto di una diversità tra redditi da lavoro dipendente e redditi di lavoro autonomo sotto il profilo del carattere lordo o netto dei redditi imponibili. Infatti l'imponibile ai fini Irpef dei redditi da lavoro dipendente è al lordo delle spese di produzione di reddito (delle quali si tiene conto in sede di detrazioni di imposta), mentre quello da lavoro autonomo è computato al netto dei costi inerenti la sua produzione. Sarebbe forse stato più appropriato realizzare una corretta epurazione del concetto di reddito, prevedendo una esplicita deduzione dal reddito di lavoro dipendente, prendendo come punto di riferimento il reddito imponibile o quello al netto delle imposte. Il riferimento ad un reddito al lordo delle imposte può rivelarsi peraltro poco adeguato nel caso di istituti di contrasto della povertà. Per le famiglie in condizioni di indigenza il concetto di risorse rilevante è infatti costituito dal reddito disponibile, non solo al netto delle imposte, ma anche comprensivo di eventuali altri trasferimenti da parte dello stato.

Al reddito complessivo si somma un reddito normale da patrimonio mobiliare determinato applicando il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro al patrimonio mobiliare, definito con riferimento ai valori mobiliari in senso stretto, le partecipazioni in società non quotate e gli altri cespiti patrimoniali individuali. Anche in questo caso, tuttavia, le modalità di valutazione sono affidate ad una circolare del Ministero delle Finanze di concerto con quello del Tesoro. Si può sin d'ora sottolineare che la definizione degli elementi che compongono il patrimonio mobiliare non è del tutto limpida. Non è chiara la nozione di "valori mobiliari in senso stretto", mentre è alquanto vaga la nozione di "altri cespiti patrimoniali individuali". In linea di massima si nota l'intenzione di dare una definizione del patrimonio piuttosto ampia, i cui connotati potranno però essere chiari solo dopo l'emanazione della citata circolare.

*Definizione del patrimonio.* E' pari alla somma del patrimonio mobiliare, di cui si è già detto, e di quello immobiliare. Per quanto riguarda la determinazione del patrimonio immobiliare (che unitamente a quello mobiliare definisce il patrimonio complessivo) si includono i valori dei fabbricati e terreni edificabili e agricoli intestati a persone fisiche diverse da imprese definiti ai fini Ici al 31 dicembre dell'anno

precedente a quello della presentazione della domanda, indipendentemente dal periodo di possesso nel periodo di imposta considerato. Dai valori così determinati si sottrae l'ammontare del debito residuo al 31 dicembre dell'anno precedente per mutui contratti per l'acquisto degli immobili. Quest'ultima precisazione appare infatti opportuna al fine di determinare valori patrimoniali netti.

— *Franchigie.* Sono previste franchigie sia per quanto riguarda il reddito sia per quanto riguarda il patrimonio. Con riguardo al reddito è prevista una detrazione di 2,5 milioni qualora il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione. L'importo è elevato a 3,5 milioni, qualora i membri del nucleo familiare non possiedano immobili adibiti ad uso abitativo o residenziale nel comune di residenza. Con riguardo al complesso del patrimonio mobiliare e immobiliare è inoltre prevista una franchigia di 50 milioni, elevata a 70 milioni qualora il nucleo familiare risieda in un'abitazione di proprietà.

Dal punto di vista applicativo va sottolineato che, ai fini del calcolo del reddito derivante da attività finanziarie (secondo il metodo normalizzato del prodotto tra tasso di interesse e valore del patrimonio mobiliare), il valore del patrimonio da prendere in considerazione in questo caso deve intendersi al lordo della franchigia citata, che riguarda il patrimonio complessivo solo nella fase di valutazione dell'indicatore patrimoniale vero e proprio (tabella 1 parte II del decreto).

*Il nucleo familiare di riferimento.* Per quanto riguarda la definizione del nucleo familiare a cui fare riferimento, il decreto legislativo si limita a ripetere le indicazioni della legge delega. All'art. 2 c. 1 si fa riferimento al nucleo familiare composto dal richiedente, dai soggetti con i quali convive e da quelli considerati a sua carico ai fini Irpef. Giova ricordare che sono considerati a carico ai fini Irpef i soggetti citati dall'art. 47 del Decreto legislativo 446/97 ex legge n. 662/96, e precisamente:

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

Ai fini fiscali le detrazioni spettano se le persone alle quali si riferiscono possiedono un reddito complessivo non superiore a 5,5 milioni di lire.

La nozione adottata dalla delega e dal decreto legislativo può presentare problemi con riguardo ai casi dei soggetti non conviventi con chi fa domanda rientranti tra coloro che percepiscano assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria e in possesso di redditi inferiori al limite di 5,5 milioni. Ai fini della individuazione della loro situazione economica, questi soggetti corrono infatti il rischio di essere attratti nell'ambito del nucleo familiare del soggetto tenuto al pagamento degli assegni alimentari. Sarebbe forse stato più appropriato escludere questa fattispecie dalla definizione di nucleo familiare rilevante. E' tuttavia fatta salva la possibilità da parte degli enti erogatori di utilizzare anche nozioni di nucleo familiare diverse e quindi tali da consentire di rettificare, nelle concrete applicazioni, tale aspetto negativo.

*La scala di equivalenza.* La scala proposta dal decreto legislativo prevede valori identici per soggetti di età diversa. Espliciti rilievi del parlamento hanno infatti indotto il governo ad accettare tale soluzione rispetto ad una proposta iniziale, che coerentemente con le evidenze empiriche, attribuiva un peso minore a componenti del nucleo minorenni. I valori sono determinati sulla base di una elasticità della scala alla variazione del numero dei componenti costante e pari a 0,65, un valore di poco inferiore a quello previsto dalla scala Carbonaro, ma in linea con quelli utilizzati in altri paesi o da organismi internazionali. La minore elasticità rispetto alla Carbonaro trova comunque compensazione nei casi in cui siano applicabili talune maggiorazioni, che costituiscono un elemento di novità significativo. Sono infatti previste maggiorazioni in tre casi:

a) in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori, pari a 0,2;

b) per ogni componente con handicap psicofisico permanente o di invalidità superiore al 66%, di 0,5;

c) per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa, pari a 0,2.

Tenuto conto di tali correttivi la scala adottata appare quindi ragionevolmente generosa nei confronti delle famiglie numerose e

sufficientemente articolata per tenere conto di peculiarità rilevanti nel caso degli istituti assistenziali.

*Adempimenti formali.* Le informazioni relative al patrimonio sono dichiarate dal soggetto che richiede le prestazioni con un'autodichiarazione. La dichiarazione è presentata ai Caaf, all'amministrazione comunale o direttamente all'amministrazione da cui si richiede la prestazione. Al richiedente viene rilasciata una certificazione con validità limitata attestante la situazione economica, valevole ai fine dell'accesso a tutte le prestazioni. La *ratio* di questa normativa è evidentemente la semplificazione degli adempimenti da parte del richiedente. La dichiarazione sostitutiva va fatta una sola volta e può valere per più prestazioni. In realtà, nel caso di differenze significative nelle modalità di determinazione della condizione economica, tale obiettivo rischia di essere frustrato.

*I controlli.* Con la dichiarazione sostitutiva il soggetto acconsente a che, nel caso la prestazione venga concessa, possano essere eseguiti controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite, presso gli istituti di credito o altri intermediari finanziari, specificando a tal fine il codice identificativo degli intermediari che gestiscono il patrimonio mobiliare. Il testo non precisa chi siano i soggetti autorizzati ad effettuare tali controlli: presumibilmente sarà la Guardia di finanza, nell'ambito dei controlli effettuati ai sensi dell'art. 4 c. 8, che prevede che una parte delle verifiche assegnate alla Guardia di finanza dal Ministero delle finanze sia riservata al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei beneficiari delle prestazioni. Il ruolo degli enti erogatori nella fase del controllo è piuttosto limitato, dato che l'art. 4 c. 7 disciplina che gli enti erogatori controllano, singolarmente o mediante apposito servizio comune, la veridicità della situazione familiare dichiarata e confrontano i dati reddituali e patrimoniali dichiarati dai soggetti ammessi alle prestazioni con i dati in possesso del sistema informativo del Ministro delle finanze. E' indubbio che la disciplina relativa ai controlli è piuttosto fragile e non poteva essere diversamente. L'auspicio è che l'effetto deterrente derivante dalla necessità di dichiarare i valori patrimoniali e la probabilità di controlli successivi da parte della Guardia di finanza siano sufficienti per indurre comportamenti corretti.

#### *1.4. - Flessibilità e discrezionalità consentite agli enti erogatori*

L'impostazione del decreto legislativo lascia agli enti erogatori una grande flessibilità nell'applicazione dell'Ise. Tale caratteristica è stata giudicata da alcuni osservatori negativamente, in quanto foriera di una molteplicità di criteri che mal si concilierebbero con gli obiettivi di uniformità a cui tale normativa sembra finalizzata. Il problema è senza dubbio molto delicato e richiede la ricerca di un corretto equilibrio tra uniformità e flessibilità. In linea generale la flessibilità va considerata positivamente in considerazione della grande varietà di problematiche equitative che diversi programmi di spesa sociale inevitabilmente presentano e anche del rispetto dell'autonomia degli enti decentrati, nella misura in cui rispondono responsabilmente alle domande dei cittadini, di definire grado e modalità della generosità dei rispettivi programmi di spesa.

In questa prospettiva, la delega, al c. 52 dell'art. 59, consente esplicitamente agli enti erogatori di prevedere criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia. Un'interpretazione estensiva di questa indicazione potrebbe però portare alla più completa libertà di applicazione e quindi frustrare le finalità della legge. Il decreto legislativo fornisce una lettura tutto sommato equilibrata di questo *trade off* tra uniformità e flessibilità, con un atteggiamento comunque aperto alla flessibilità, che riguarda due aspetti.

a) Con riguardo alla scelta dell'unità familiare di riferimento, l'art. 3 c. 2 del decreto prevede esplicitamente che gli enti erogatori possano assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare diversa da quella citata sopra prevista dall'art.2 c. 1, applicando naturalmente all'eventuale diversa definizione l'appropriata scala di equivalenza. Sotto questo profilo la flessibilità è massima, ma anche indispensabile. La definizione di base è infatti molto estesa, dato che essa fa riferimento alla convivenza. Il presupposto della perfetta condivisione economica delle risorse nella convivenza non può essere ritenuto generale e applicabile in ogni circostanza.

b) Con riguardo agli aspetti relativi alla condizione economica, l'art. 3 c. 1 prevede che gli enti tenuti a fissare soglie e requisiti per l'applicazione dell'Ise possano prevedere, accanto all'Ise, modalità integrative di valutazione con particolare riguardo al concorso delle

componenti patrimoniali mobiliari e immobiliari. Anche tale formulazione appare piuttosto ampia. Da essa si evince tuttavia che *le integrazioni possono essere solo addizionali e non sostitutive dal punto di vista logico dei criteri individuati per l'Ise*. Il riferimento ai valori patrimoniali, con distinzione tra quelli mobiliari e immobiliari, è compatibile con un'interpretazione degli interventi degli enti erogatori, che includano, ad esempio, la definizione di soglie massime assolute di valori patrimoniali, combinazione del reddito e del patrimonio con modalità che non corrispondano necessariamente alla combinazione lineare prevista dall'art. 2 c. 2, ma basate, ad esempio, sulla definizione di una doppia soglia (reddito e patrimonio), con differenziazioni del peso del patrimonio mobiliare rispetto a quello immobiliare. Quest'ultimo aspetto può rivelarsi molto importante a causa della diversa attendibilità dei valori relativi al patrimonio mobiliare (valori effettivi) e patrimonio immobiliare (imponibili Ici).

Questi pur ampi margini di flessibilità consentono di definire con sufficiente attendibilità l'area dell'uniformità che ogni applicazione dell'Ise deve soddisfare. *Alla luce della disciplina illustrata non dovrebbero rientrare nella disponibilità degli enti erogatori: a) modificazioni di criteri nella misura del reddito e del patrimonio; b) modificazioni di valori della scala di equivalenza; c) adozione di criteri integrativi su reddito e patrimonio che non trovino giustificazione nella natura della prestazione sociale da disciplinare.*

La nostra opinione è che la normativa relativa al sanitometro, la prima importante applicazione dell'Ise, non presenti tuttavia caratteri pienamente coerenti con le indicazioni tracciate, anche tenuto conto del carattere speciale delle indicazioni che la legge delega propone per questo campo.

Le motivazioni di un giudizio sulla compatibilità della disciplina del sanitometro con quella dell'Ise hanno fondamento nell'art. 59 c. 50 della L.446/97 che, nell'indicare i criteri direttivi della delega al governo, dispone che il riordino della partecipazione alla spesa e delle esenzioni avvenga tenendo conto, fra l'altro, che:

- "l'esenzione dei cittadini dalla partecipazione alle spese...[sia] stabilita ...tenuto conto delle condizioni economiche del nucleo familiare, dell'età dell'assistito e del bisogno di prestazioni sanitarie legate a particolari tipologie" (c. 50 lett.d),

- “la condizione economica che dà diritto all’esonero.. [sia] definita con riferimento al nucleo familiare, tenuto conto di elementi di reddito e di patrimonio determinato in base ai criteri stabiliti dai decreti legislativi previsti dal c. 51 dell’art. 49 della L.449/97”, (lett.e) vale a dire dei decreti attuativi dell’Ise.

- Il c. 50 prosegue precisando che “in relazione alla composizione qualitativa e quantitativa della famiglia...[sia] prevista l’adozione di fattori correttivi volti a favorire l’autonomia dell’anziano convivente e a rafforzare la tutela dei nuclei che comprendono al loro interno individui con elevato bisogno di assistenza.”

In tali norme è quindi previsto un esplicito rinvio alla disciplina dell’Ise, anche se sono precisati alcuni fattori correttivi ed elementi aggiuntivi che possono giustificare una disciplina particolare.

Il decreto sul sanimitario propone una modalità di calcolo del reddito e del patrimonio che si discosta dalle indicazioni del decreto sull’Ise nei seguenti principali aspetti.

a) Nella determinazione del patrimonio immobiliare è ammessa la detrazione dell’intero valore della casa di residenza del nucleo familiare, definito ai fini Ici, e l’eventuale debito residuo per mutui contratti per l’acquisto della stessa. Al fine di individuare parziali condizioni di equità orizzontale rispetto ai soggetti che non possiedono l’abitazione, si propongono, nel calcolo del contributo del patrimonio, due diverse scale, differenziate a seconda che la casa di residenza del nucleo appartenga o meno ad uno dei componenti.

Questa disciplina rappresenta uno scostamento significativo da quella prevista dal decreto Ise, che non consente la deduzione del valore della casa di abitazione in proprietà dal valore del patrimonio immobiliare e prevede invece una franchigia dal patrimonio complessivo pari a 50 milioni elevabile a 70 qualora il nucleo familiare risieda in un immobile di proprietà. Tale modificazione non appare giustificata con riferimento alla particolarità della prestazione in oggetto (sanitaria). Essa si configura come una non motivata alterazione delle indicazioni della disciplina dell’Ise. Per ragioni anche solamente formali *sarebbe quindi altamente auspicabile il ripristino delle franchigie previste dal decreto Ise, qualora queste ultime siano destinate a permanere nella forma attuale.* Le franchigie proposte sono peraltro fonte di discriminazioni, spesso assai rilevanti, rispetto a soggetti che non dispongono di patrimonio immobiliare.

b) Tra i fattori correttivi al calcolo dell'Ise, si prevede che per ogni componente il nucleo familiare di età inferiore a 6 anni o di età compresa tra i 65 e 75 anni dal valore dell'Ise sia detratto un ammontare di 5 milioni. Tale ammontare è elevato a 7 milioni per ogni componente il nucleo familiare di età superiore a 75 anni.

Le detrazioni per bambini ed anziani sono certamente giustificabili sul piano formale alla luce del c. 50 della legge delega e questa è la motivazione a cui il decreto sul sanitometro si ispira (art. 4 c. 2). Anche a questo proposito si può tuttavia osservare che in ogni caso la previsione di eccezioni di questo tipo dovrebbe essere presa in considerazione, in linea di principio, al momento della costruzione della scala di equivalenza e non al momento in cui si disciplina un particolare istituto. Tale disposizione si configura infatti come una indiretta modificazione della scala di equivalenza. In ogni caso l'ammontare della detrazione concessa (5 milioni, elevata a 7 per gli ultrasessantacinquenni) appare troppo elevata. La distorsione appare particolarmente forte nel caso dei bambini, che già nella determinazione della scala di equivalenza Ise, per motivi di carattere meritorio, non suffragati da evidenza empirica, sono stati equiparati agli adulti.

c) La soglia che garantisce l'esenzione totale dalla partecipazione al costo delle prestazioni (posta nel caso normale a 18 milioni di Ise) è elevata a 23 milioni per i nuclei familiari di un solo componente. Tale ampliamento costituisce, ancora, una surrettizia modificazione della scala di equivalenza, che peraltro non ha alcuna giustificazione nella specificità dell'istituto da disciplinare. Si nota peraltro che la modalità di concessione di questa agevolazione utilizza una tecnica diversa da quella utilizzata per i minori e anziani (ampliamento della soglia di esenzione invece che concessione di una detrazione dal reddito), che è causa di scarsa trasparenza. Tale disposizione per ragioni formali e tecniche andrebbe quindi eliminata.

### *1.5. - Aspetti problematici nella misura dell'Ise con particolare riguardo alle franchigie*

La riflessione sui primi passi della normativa e sulle prime sperimentazioni ha anche messo in luce alcuni aspetti problematici riguardanti le modalità di calcolo dell'Ise. Particolarmente urgente

sembra in particolare una riflessione sul ruolo, molto controverso e già segnalato, delle franchigie. Si è già detto della mancata coerenza della normativa del sanitometro con le soluzioni dettate dal decreto Ise. Qui si vuole ulteriormente argomentare che le stesse soluzioni proposte dal decreto Ise sono lungi dall'essere soddisfacenti.

Nella normativa Ise, sono previste franchigie sia per quanto riguarda il reddito sia per quanto riguarda il patrimonio. Con riguardo al reddito è prevista una detrazione di 2,5 milioni qualora il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione. L'importo è elevato a 3,5 milioni, qualora i membri del nucleo familiare non possiedano immobili adibiti ad uso abitativo o residenziale nel comune di residenza. Questa disposizione rappresenta uno dei possibili modi in cui nell'ambito della definizione dell'Ise si può tenere conto di esigenze di equità orizzontale tra nuclei che abitano in abitazione di proprietà o in locazione. La ragione è connessa al fatto che il reddito della casa di proprietà è incluso nel reddito complessivo sulla base di valori catastali ma gode di una deduzione fino a 1,1 milioni di lire. In considerazione della forte sottovalutazione delle rendite catastali rispetto ai valori reddituali di mercato, tale deduzione consente di escludere, nella maggior parte dei casi, dalla valutazione del reddito il reddito figurativo della casa di proprietà utilizzata per l'abitazione del nucleo. La deduzione di 2,5 (elevabile a 3,5 milioni) per chi abita in affitto ha quindi la finalità di definire una forfetaria compensazione per chi abita in un immobile in affitto: una misura forfetaria, arbitraria, forse insufficiente e in parte iniqua, perché identica sia per single, sia per famiglie numerose. Tale norma tende quindi a favorire, in modo del tutto improprio in relazione alle finalità dell'Ise, i nuclei con casa di abitazione in proprietà. In omaggio alla flessibilità applicativa si potrebbe pensare di lasciare agli enti erogatori la libertà di fissare la deduzione forfetaria per chi abita in immobile in affitto, all'interno di un campo di variazione dato.

Dal patrimonio complessivo (mobiliare e immobiliare) è poi deducibile una franchigia di 50 milioni, elevata a 70 milioni qualora il nucleo familiare risieda in un'abitazione di proprietà. Questa disposizione riflette probabilmente due finalità diverse: escludere dalla valutazione patrimoniale i patrimoni di dimensione limitata (fino a 50 milioni), sottolineare ancora un obiettivo di agevolazione dei proprietari della casa di abitazione (presente nell'ampliamento della deduzione sino a 70 milioni). La prima finalità appare ragionevole, anche se la misura della deduzione appare eccessiva. Del tutto inaccettabile è

invece il favore previsto per i proprietari dell'abitazione, che godono di un privilegio ingiustificato sul piano equitativo rispetto a chi non dispone di una casa in abitazione.

*La presenza di queste detrazioni ha poi l'effetto di attenuare il ruolo del patrimonio nella graduazione della condizione economica dei soggetti interessati alle prestazioni e quindi rischia di frustrare uno degli obiettivi principali di tale istituto. Tale disposizione rivela una certa incomprensione del ruolo dell'Ise come strumento di graduazione della condizione economica tra soggetti diversi, che nulla ha a che fare con l'eventuale favore che si voglia attribuire alla casa in proprietà.*

In linea generale l'esigenza di prevedere franchigie per la casa di abitazione in proprietà non dovrebbe trovare ampio spazio nella disciplina di uno strumento come l'Ise, che ha l'essenziale funzione di graduare la condizione economica di soggetti diversi e non di tutelare un obiettivo di politica dell'abitazione. Le franchigie in questo ambito sarebbero quindi da evitare, anche perché fonte di discriminazioni, spesso assai rilevanti, rispetto a soggetti che non dispongono di patrimonio immobiliare.

Sotto questo profilo la soluzione più corretta sarebbe probabilmente quella che esclude ogni forma di franchigia. La ragione per cui la casa di abitazione di proprietà può essere rilevante ai fini della costruzione dell'Ise riguarda semmai il carattere di relativa illiquidità che tale cespite immobiliare possiede e che può dare luogo a problemi solo in casi molto specifici (ad esempio, quello di un soggetto con basso reddito, che abita in un'abitazione di proprietà sovradimensionata e quindi con elevato valore immobiliare e che vede pertanto aumentare il valore dell'Ise a fronte di una ridotta capacità di spesa corrente). Casi di questo genere avrebbero però potuto trovare soluzione con altri strumenti nell'ambito delle singole applicazioni e non attraverso una franchigia generale che finisce per attenuare la potenza discriminante dell'indicatore patrimoniale.

Alla luce di queste considerazioni fortemente critiche della disciplina dell'Ise, il giudizio deve essere ancora più severo nei confronti delle soluzioni adottate in sede di sanitometro, in cui si esclude l'intero valore dell'abitazione dalla valutazione del patrimonio immobiliare e si offrono franchigie di dimensioni più ampie, rafforzando in tal modo le distorsioni segnalate.

Alla luce delle prime applicazioni dell'Ise, si possono infine segnalare due problemi particolari che meritano comunque attenzione.

a) Nella scala di equivalenza adottata appare opportuna un'integrazione relativa all'incremento derivante dalla presenza di un nucleo familiare monoparentale. L'integrazione riguarda la definizione di famiglia monoparentale, in quanto il riferimento all'assenza del "coniuge", contenuto nel decreto legislativo, appare troppo restrittivo e penalizzante le unioni di fatto. Si potrebbe fare più opportunamente riferimento "al genitore" o "all'adulto che ha responsabilità di cura".

b) Nella valutazione del patrimonio immobiliare, il decreto legislativo non prevede alcuna valutazione particolare per le proprietà immobiliari gravate da diritto reale. In assenza di specificazioni, la nuda proprietà viene valutata nello stesso modo della piena proprietà, nonostante la sostanziale indisponibilità del bene per il nudo proprietario. Tale problema si verifica soprattutto quando gli enti erogatori attribuiscono un peso rilevante al patrimonio. A tal proposito si potrebbe prevedere un abbattimento significativo del valore dell'immobile o lasciare autonomia agli enti erogatori di definire le modalità di valutazione della nuda proprietà, come già previsto dal Dpcm sull'Università.

#### *1.6. - L'Ise e il Reddito minimo di inserimento (Rmi)*

La disciplina proposta per il Rmi si collega in modo più tenue di quella del sanitometro alle indicazioni contenute nel decreto dell'Ise. Le ragioni di tale scostamento trovano però motivazione nella particolarità dell'istituto che appare rivolto all'integrazione del reddito di unità familiari che si trovino in condizione di particolare indigenza. In questo paragrafo si svolgeranno alcune osservazioni su queste motivazioni, che consentiranno peraltro di fornire un suggerimento di riforma della disciplina del Rmi e di trarre indicazioni utili ai fini di possibili revisioni della disciplina dell'Ise.

Limitando l'attenzione ai criteri di determinazione delle risorse economiche dei destinatari del Rmi, si ricorda che la grandezza rilevante al fine della titolarità del diritto alla prestazione è il reddito, comprensivo delle misure previdenziali e assistenziali di cui godono i

componenti della famiglia. Con tale indicazione si includono, correttamente, nella determinazione delle risorse anche prestazioni che non sono rilevanti ai fini della determinazione del reddito complessivo Irpef (ad esempio gli assegni al nucleo familiare che non sono assoggettati all'imposta personale). La soglia è fissata in 500 mila lire mensili per famiglie di single, ma varia in modo proporzionale alla scala di equivalenza prevista per l'Ise. La presenza di patrimonio finanziario, in qualsiasi misura, è motivo di esclusione dal diritto alla prestazione. Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare sono ammissibili solo coloro che sono proprietari esclusivamente della propria abitazione, fino ad un valore massimo di quest'ultima che verrà fissato dai comuni interessati. Nella valutazione del patrimonio si ha dunque uno scostamento abbastanza netto dalle indicazioni dell'Ise, che ammette la presenza di patrimonio finanziario nella determinazione della componente dei redditi da capitale (tradotta in flusso attraverso il tasso di interesse sui titoli decennali). La natura dell'istituto è però tale da giustificare tale disposizione.

Ragionevoli appaiono poi le indicazioni relative al patrimonio immobiliare, anche se ancora una volta si deve sottolineare la presenza di un diverso criterio nei confronti di soggetti che a parità di redditi non abitino nella casa di proprietà. A tal fine sarebbe stato opportuno tenere conto di un fitto figurativo, come previsto nel caso dell'Ise, sotto forma di detrazione dal livello del reddito e quindi rilevante al fine della determinazione dell'ammontare del sussidio.

La disciplina del Rmi prevede poi un abbattimento dei redditi netti da lavoro nella misura del 25%, al fine di incentivare l'attività lavorativa e la ricerca di autonomia economica. Si deve notare che tale abbattimento riguarda ogni tipo di reddito da lavoro sia dipendente che autonomo e non ha quindi alcun significato di discriminazione di categorie di reddito a cui siano attribuite diverse capacità di accertamento fiscale.

La valutazione della normativa proposta per il Rmi, per gli aspetti qui esaminati, appare quindi sostanzialmente positiva, dato che gli scostamenti dalla normativa dell'Ise risultano giustificati alla luce delle particolari caratteristiche dell'istituto.

Una riflessione su questa applicazione sembra inoltre suggerire l'opportunità di interventi nella disciplina quadro dell'Ise. Si è infatti visto che nel caso di un istituto mirato alle forme più gravi di disagio economico il controllo dei mezzi deve avere come punto di riferimento

il *reddito disponibile* del beneficiario, una grandezza cioè al netto delle eventuali imposte dirette e comprensiva dei eventuali trasferimenti pubblici. L'adozione in questo caso del criterio suggerito in sede di normativa Ise (il reddito complessivo ai fini Irpef, al lordo delle imposte e comprensivo di oneri deducibili) sarebbe stata causa di evidenti iniquità. Questo aspetto, cruciale nel caso del Rmi, può tuttavia avere un peso non trascurabile anche per istituti rivolti a fasce sociali meno disagiate.

### *1.7. - Conclusioni*

Alla luce delle considerazioni svolte, sembra utile trarre le seguenti conclusioni.

L'impostazione gradualistica della riforma è indubbiamente apprezzabile. E' però necessario che vengano al più presto emanate le direttive (circolari e decreti) che consentano la definizione di un percorso ordinato e chiaro nei tempi delle applicazioni dell'Ise, coerenti con le direttive programmatiche della legge, in particolare per quanto riguarda gli adempimenti degli enti decentrati che sono la fonte potenziale delle maggiori difformità di applicazione rispetto alla normativa quadro. Sarebbe inoltre opportuno che venisse individuato un orizzonte temporale più definito alla fase sperimentale prevista dal decreto legislativo per le applicazioni ai grandi istituti nazionali.

Alcuni aspetti cruciali dei criteri di determinazione dell'Ise dovrebbero essere ripensati. Il principale è la disciplina delle franchigie. Per la casa di abitazione, la loro presenza nella normativa quadro introduce necessariamente problemi di equità orizzontale difficilmente superabili. Per risolvere i problemi che solitamente motivano la loro introduzione (soggetti con basso reddito ma titolari di un patrimonio immobiliare non liquido costituito dall'abitazione di proprietà di valore non irrilevante) si possono prevedere altri strumenti, lasciando agli enti erogatori dei singoli istituti la possibilità di introdurre eccezioni, solo se chiaramente giustificate dalla natura dell'istituto, sotto forma di vincoli al rapporto tra reddito e patrimonio, o prevedere istituti che consentano di rendere liquido il patrimonio immobiliare senza limitare l'uso

dell'abitazione (trasferimento della nuda proprietà, cessione di diritti successori, ecc.).

Ancora con riferimento ai criteri di determinazione dell'Ise, andrebbe valutata l'opportunità di fare riferimento a misure del reddito al netto delle imposte ed eventualmente comprensive dei trasferimenti a carattere assistenziale diversi da quelli per i quali si stia considerando l'applicazione, di apportare modifiche alla scala di equivalenza nel caso di famiglie monoparentali e di precisare la normativa con riguardo alla valutazione del patrimonio immobiliare nel caso di nuda proprietà.

Sarebbe poi opportuno che venissero fornite interpretazioni più chiare sui limiti della flessibilità, comunque auspicabilmente ampia, consentita alle amministrazioni nelle applicazioni dell'Ise, in tema di misura del reddito e del patrimonio, della scala di equivalenza e che venisse di conseguenza adeguata la normativa relativa al sanitometro.

Con riferimento al Rmi, andrebbe valutata la possibilità di inserire una detrazione dal reddito a carattere forfetario nel caso di soggetto che abiti in un immobile in affitto.

## **2. - Prime implicazioni del ricorso all'Ise nella valutazione dei mezzi per l'accesso e la tariffazione dei principali servizi del Comune di Modena**

L'analisi condotta nel capitolo secondo della prima parte di questo rapporto (La spesa sociale del Comune di Modena. Rapporto intermedio, Materiali di discussione, n. 223, Dipartimento di Economia Politica ha messo in evidenza l'esistenza di una forte disomogeneità, da servizio a servizio, nel ricorso alla prova dei mezzi, nel peso a questa assegnato nella fase di accesso al servizio o di tariffazione dello stesso, nei criteri in cui tale prova si articola. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, una spinta in direzione di una significativa e auspicabile omogeneizzazione viene, come si è ricordato, dalla normativa nazionale.

L'applicazione dell'Ise nella valutazione dei mezzi per l'accesso e la tariffazione dei servizi degli enti erogatori, pur essendo finalizzata al conseguimento di un rilevante grado di omogeneità nei criteri utilizzati, lascia agli enti erogatori margini, non sempre chiaramente definiti, di flessibilità e discrezionalità.

E' allora importante domandarsi quali siano i cambiamenti nei criteri attualmente utilizzati dal Comune di Modena che si rendono *necessari* a seguito dell'introduzione della nuova normativa nazionale e quali di tali criteri siano invece compatibili con la normativa in oggetto, ferma restando l'opportunità di un ripensamento complessivo dell'intera materia. Questo paragrafo costituisce una prima risposta a questo interrogativo.

L'analisi che qui si presenta, effettuata con riferimento ai servizi educativi e per gli anziani, e agli interventi economici, utilizza le informazioni riportate nella tavola allegata (a cura del Servizio Programmazione e Innovazione del Comune) che sono, in larga parte, una rielaborazione di dati contenuti anche in altre parti del rapporto. Si è proceduto, in particolare, alla costruzione di una prima scheda in cui vengono descritte, in modo sintetico, le caratteristiche fondamentali dell'Ise, già illustrate nel capitolo precedente, articolate in relazione ad alcune problematiche particolari: definizione del reddito considerato, discriminazioni relative a determinate tipologie di reddito,

considerazione del patrimonio, riferimento ad indicatori di consumo, definizione del nucleo familiare, scala di equivalenza utilizzata, periodo di riferimento per la valutazione dei mezzi e documentazione richiesta, verifica periodica della situazione economica degli utenti, controlli sulle dichiarazioni dei richiedenti. Nelle schede successive, vengono fornite le stesse informazioni, elaborate con riferimento ai singoli servizi esaminati. Ciò permette un facile confronto di congruità fra i criteri attualmente seguiti dal Comune di Modena e quelli approvati a livello nazionale.

Per favorire tale confronto, nelle schede relative ai singoli servizi viene utilizzato il carattere corsivo per evidenziare le disposizioni attualmente vigenti che non sembrano compatibili con le disposizioni contenute nel decreto 109/98. Nella scheda relativa a tale decreto sono indicati con un asterisco i criteri relativamente ai quali è riconosciuto un margine di flessibilità agli enti erogatori.

Va ricordato che, in data successiva all'emanazione del decreto legislativo 109/98, il Comune di Modena ha messo a punto nuovi criteri di prova dei mezzi relativi al *Fondo sociale per l'affitto "categoria E"*. A tal fine si è optato per un adeguamento alla definizione della situazione economica prevista dal decreto citato. Utilizzando la discrezionalità ad esso attribuita dalla normativa nazionale il Comune ha adottato una combinazione lineare del reddito del contribuente con il suo patrimonio, in cui il patrimonio mobiliare e immobiliare concorre alla definizione della condizione economica dell'utente per il 20% del suo valore.

La lettura delle schede permette di effettuare le seguenti considerazioni.

1) *Reddito considerato: definizione.* Relativamente alla definizione del reddito non viene lasciato dalla legislazione nazionale alcun margine di discrezionalità agli enti erogatori. Ciò comporterà la necessità per il Comune di Modena di rivedere le definizioni attualmente utilizzate in tutti i servizi esaminati, nessuna delle quali è coerente con quella adottata dal decreto legislativo 109/98. In nessuno

dei servizi esaminati viene infatti preso a riferimento il reddito complessivo ai fini Irpef, con esclusione dei redditi agrari disciplinati a parte, come suggerito invece dall'Ise.

L'altro elemento che maggiormente differenzia l'attuale situazione da quella suggerita dalla nuova normativa riguarda la generalizzata non considerazione, come componente del reddito del contribuente, del reddito imputato del patrimonio mobiliare.

Delle spese per l'affitto, di cui nella disciplina nazionale si tiene conto in misura forfetaria, si tiene invece conto analiticamente nei servizi per gli anziani e negli interventi economici.

2) *Tipologia di reddito*. Come si è notato nel capitolo precedente, il riferimento al reddito complessivo, anziché al reddito imponibile (se non al reddito disponibile), imposto dalla normativa nazionale discrimina i redditi di lavoro autonomo, che vengono valutati al lordo della contribuzione obbligatoria. Discriminazioni esplicite che si traducano in criteri differenziati da applicarsi all'una o all'altra componente del reddito complessivo, e quindi, in definitiva, all'una o all'altra tipologia di reddito, non sono invece ammesse da tale normativa. Risulta quindi incompatibile con la stessa la discriminazione operata dal Comune di Modena in quasi tutti i servizi esaminati nei confronti del reddito da lavoro autonomo, giustificata dal diverso grado di affidabilità dei dati contenuti nelle dichiarazioni relative alle due tipologie di reddito.

3) *Valutazione del patrimonio e concorrenza dello stesso alla definizione della prova dei mezzi*. La normativa nazionale non lascia alcuna flessibilità agli enti erogatori per quanto riguarda la valutazione del patrimonio, nelle sue componenti, mobiliari e immobiliari. Ampia flessibilità è invece concessa, come si è detto, alla definizione delle modalità attraverso le quali il patrimonio stesso può essere utilizzato come indicatore della situazione economica complessiva del soggetto. Il Comune non ha utilizzato, sino ad ora, il patrimonio mobiliare come indicatore di tale situazione, mentre ha usato quello immobiliare, specialmente al fine di stabilire delle soglie relative all'accesso ai servizi. In quest'ambito si fa spesso ricorso solo ad alcune componenti di tale patrimonio (ne viene generalmente esclusa la prima casa). Mentre la possibilità di assegnare pesi diversi alle due componenti

patrimoniali, quella immobiliare e quella mobiliare, fino anche ad azzerare il peso di una di queste, sembra compatibile con i dettati della norma nazionale, quest'ultima non concede nessuna flessibilità alla considerazione separata di singole componenti dell'una o dell'altra tipologia. Questo tema sarà comunque oggetto di apposito approfondimento nei prossimi capitoli.

4) *Ricorso a indicatori di consumo.* Il ricorso ad indicatori di consumo per una più compiuta valutazione della condizione economica dei nuclei dei beneficiari di servizi pubblici non è contemplato dal decreto 109/98. Il ricorso a questi indicatori è alquanto contenuto anche nell'esperienza del Comune: esso avviene esclusivamente ai fini dell'accertamento effettuato per valutare richieste di esonero nei servizi scolastici. Il ricorso a questa modalità di controllo non è previsto dalla normativa nazionale che, come si è già evidenziato, è molto carente per quanto riguarda, più in generale, l'intera materia dei controlli.

5) *Definizione del nucleo familiare.* La condizione economica valutata in base ai criteri del redditometro è una condizione economica equivalente. Per questo motivo il riferimento non è mai al singolo utente, quanto al suo nucleo di appartenenza. La definizione del nucleo in questione è quindi un elemento molto rilevante e, ad un tempo, molto delicato per la prova dei mezzi. Sotto questo profilo, a fronte di un'indicazione a favore di una definizione di nucleo piuttosto ampia, molto ampia è anche la flessibilità accordata agli enti erogatori. A rigore, pertanto, il Comune di Modena, che non utilizza in alcun servizio fra quelli considerati la definizione di nucleo suggerita dalla normativa nazionale, potrebbe non essere tenuto a modificare le definizioni attualmente utilizzate. In realtà, come precisato dal decreto 109/98, l'adozione di criteri difformi rispetto a quelli suggeriti deve trovare una precisa motivazione nella specificità del servizio considerato. Nel capitolo che segue si effettuerà un approfondimento di questa tematica, finalizzato ad individuare i motivi che possono giustificare scostamenti dalla definizione suggerita. Alla luce di tale indagine sarà possibile valutare più appropriatamente la congruità dei criteri attualmente utilizzati dal Comune in alcune tipologie di servizi.

6) *Scala di equivalenza*. L'elemento cruciale che, unitamente alla definizione del nucleo familiare, permette la valutazione di una condizione economica equivalente è, ovviamente, l'adozione di una scala di equivalenza. Quale sia la scala di equivalenza più appropriata per confrontare in modo corretto il tenore di vita di una famiglia di  $n$  componenti con quello di una famiglia di  $m$  componenti è un problema di non facile soluzione, su cui esistono opinioni estremamente differenziate. Non è però sicuramente corretto pensare che la scala in questione possa essere modificata in funzione di specifiche caratteristiche del servizio erogato. In conformità con tale valutazione, il decreto 109/98 non lascia alcuna flessibilità agli enti erogatori nella determinazione della scala di equivalenza.

Il Comune di Modena adotta scale di equivalenza nella maggior parte dei servizi esaminati. Nessuna di queste scale è però coincidente con quella adottata dalla nuova normativa, come è ovvio, dal momento che la normativa in questione ha innovato in questo campo, adottando una scala di equivalenza diversa rispetto a quelle precedentemente in uso. L'effetto positivo che dovrebbe conseguire dall'adozione della nuova scala, più che nei meriti della stessa rispetto a quelle precedentemente in uso, risiede nel superamento delle attuali arbitrarie differenziazioni delle scale utilizzate da servizio a servizio (se non all'interno del medesimo servizio, per l'accesso e per la tariffazione, come avviene, ad esempio, per alcuni dei servizi per gli anziani).

7) *Verifica periodica della situazione economica degli utenti*. Il decreto 109/98 chiarisce che la validità delle agevolazioni concesse sulla base della prova dei mezzi deve essere temporalmente limitata. La traduzione operativa di tale indicazione è affidata alla discrezionalità degli enti erogatori. E' quindi incongruente con la normativa nazionale il caso dei servizi per gli anziani, in cui la verifica avviene generalmente solo per iniziativa dell'utente, ed è finalizzata alla richiesta di riduzione della tariffa pagata.

8) *Periodo di riferimento e documentazione richiesta*. La valutazione della condizione economica di un soggetto può avvenire con riferimento a diversi periodi temporali. Il decreto 109/98 richiede che la valutazione del reddito del contribuente riguardi il reddito dell'anno precedente a quello in cui si richiede il beneficio. Gli

scostamenti da questo criterio che si registrano in alcuni servizi (ad esempio i servizi per gli anziani) nel Comune di Modena non sono particolarmente significativi. Differenze si riscontrano invece nella documentazione richiesta. Esse riflettono largamente le differenze già rilevate nella definizione della condizione economica che l'utente è chiamato a documentare.

9) *Indicatore di condizione economica utilizzato: criteri.* Il decreto 109/98 non entra in alcun modo nel merito dell'utilizzo dell'indicatore economico da parte degli enti erogatori. Non contiene cioè alcuna indicazione sulla politica di accesso e di tariffazione che gli enti devono utilizzare. Sotto questo profilo si potrebbe quindi ritenere, in prima istanza, che non si renda strettamente necessaria nessuna modifica alla disciplina in vigore nel Comune di Modena, se non per uniformare ai disposti del decreto in esame i criteri relativi alla valutazione del reddito e eventualmente del patrimonio dell'utente. Se si leggono attentamente i criteri attualmente utilizzati, riportati sinteticamente nella tavola allegata, se ne notano però alcune caratteristiche che non sono assolutamente compatibili con la normativa nazionale. Le più importanti fra queste incompatibilità riguardano, in primo luogo, il riferimento a redditi assoluti o procapite, laddove la normativa nazionale si riferisce esplicitamente ad un indicatore della condizione economica equivalente, in secondo luogo, la fissazione di soglie con riferimento a singole componenti del reddito o del patrimonio immobiliare dell'utente, laddove, come si è ricordato, il decreto 109/98 considera il reddito e le due componenti, mobiliare e immobiliare, del patrimonio come insiemi unitari, nella definizione e valutazione dei quali nessuna discrezionalità è riconosciuta agli enti erogatori.

10) *Meccanismi di indicizzazione e variazione degli scaglioni. Esoneri e agevolazioni tariffarie.* Si tratta di aspetti che non sono assolutamente considerati dalla disciplina nazionale che, come si è ricordato più sopra, ha come finalità esclusiva l'individuazione di criteri omogenei per la valutazione della condizione economica equivalente degli utenti dei servizi pubblici. Sotto questo profilo, nessuna modifica dell'attuale disciplina è strettamente richiesta.

### **3. - Gradi di discrezionalità nella definizione di nucleo familiare e aspetti problematici della considerazione congiunta di più nuclei**

Come si è ricordato, il decreto legislativo 109/98 lascia agli enti erogatori un ampio margine di flessibilità nella definizione del nucleo familiare da prendere a riferimento per la valutazione dei mezzi economici dell'utente dei servizi offerti. Nessuna flessibilità è invece concessa nella scelta della scala di equivalenza attraverso la quale tradurre i redditi effettivi in redditi equivalenti.

La definizione di nucleo suggerita dal decreto in oggetto è assai ampia: essa comprende il richiedente, i soggetti con i quali convive e quelli considerati a suo carico ai fini Irpef (art. 2 comma 1). E' appena il caso di ripetere che questa definizione non coincide con nessuna di quelle attualmente utilizzate dal Comune di Modena nella prova dei mezzi relativa ai diversi servizi erogati.

Anche in questo campo si rende necessario un adeguamento ad un criterio comune, al fine di evitare differenziazioni non motivate dalle caratteristiche specifiche del singolo servizio.

Rispetto alla situazione attuale, va in particolare sottolineato che parte delle differenziazioni esistenti, che talvolta coinvolgono una diversa definizione di nucleo ai fini dell'accesso ai servizi rispetto a quella utilizzata per fissare la partecipazione al costo dei servizi stessi, è motivata dall'assenza di un'adeguata e comune scala di equivalenza. L'adozione di questo strumento elimina molti dei problemi connessi alla diversa numerosità e struttura dei nuclei, di cui sino ad oggi si teneva conto con lo strumento indiretto rappresentato appunto da una diversa articolazione del nucleo di riferimento.

In questo paragrafo si offriranno alcuni spunti di riflessione circa le argomentazioni che possono essere portate a favore di scostamenti dalla definizione di nucleo familiare proposta dal decreto. Si concentrerà l'attenzione sui servizi per gli anziani (case protette, centro diurno, servizio di assistenza domiciliare e assegno di cura). Si faranno inoltre alcuni riferimenti ai servizi scolastici (asili nido e scuole per l'infanzia), con la finalità principale di evidenziare le problematiche

comuni alle due tipologie di servizi e quelle che maggiormente li differenziano.

Gli aspetti oggetto di valutazione sono i seguenti.

1) L'opportunità o meno di considerare l'utente come nucleo familiare a sé stante.

2) Le modalità attraverso cui considerare i familiari tenuti al mantenimento.

Come si mostrerà, soltanto il primo di questi aspetti può costituire una deroga vera e propria al principio secondo cui i nuclei familiari sono definiti nello stesso modo per tutte le politiche. Il secondo coinvolge invece la complessa problematica che si pone quando, ai fini della valutazione economica di un soggetto, si renda opportuno (necessario) fare riferimento alla condizione economica di più nuclei familiari.

### *3.1. - Considerazione o meno dell'utente come nucleo a sé stante*

L'anziano non autosufficiente e il minore hanno bisogno di tutela a causa di un deficit di autonomia. A differenza di un minore, però, l'anziano può essere autosufficiente dal punto di vista finanziario, oltre che giuridico (nel caso ad esempio in cui costituisca effettivamente un nucleo a sé stante).

Nei servizi per i minori, dunque, l'utente va sempre considerato nel suo nucleo familiare di appartenenza; mentre per l'anziano ciò non è necessariamente vero. La possibilità di considerare l'anziano separatamente dal nucleo in cui vive (o in cui ha vissuto prima dell'accesso ad una struttura protetta) introduce una importante deroga al principio generale secondo cui i nuclei familiari sono definiti nello stesso modo ai fini della prova dei mezzi in tutti i servizi comunali.

Nell'unica applicazione del ricometro sinora esistente, il cosiddetto sanitometro, di cui si è parlato nel capitolo primo, si tiene

conto di questa problematica: all'art.4 comma 1 si dispone infatti che "al fine di favorire l'autonomia dell'anziano convivente, i soggetti di età superiore ai 65 anni conviventi possono scegliere di costituire un nucleo familiare autonomo ... L'anziano non può comunque costituire un nucleo familiare autonomo rispetto al coniuge non legalmente ed effettivamente separato".

Questa soluzione non sembra in linea generale condivisibile: essa è infatti ispirata non dalla ricerca della soluzione più consona alla valutazione della condizione economica del soggetto che beneficia del servizio, anche in relazione alle caratteristiche del servizio stesso, quanto alla prospettazione di un'opzione, offerta all'utente, per la soluzione a lui più "conveniente". Agendo in questo modo si riconosce un'autonomia economica anche laddove tale autonomia non esiste, se ciò è funzionale al presentarsi come più poveri, per ottenere un più facile accesso al servizio e/o un minor costo dello stesso.

La soluzione a questo problema deve invece essere affidata ad una **regola generale**, che non lasci spazio a giochi strategici. La regola che qui suggeriamo è di considerare l'anziano convivente come nucleo a sé stante solo quando l'ammissione al servizio ne prevede l'effettiva fuoriuscita dal nucleo di appartenenza. Con riferimento ai servizi comunali esaminati ciò si verifica soltanto nel caso delle strutture protette.

In tutti gli altri casi, l'estrapolazione dell'anziano dal contesto familiare in cui vive costituisce un'alterazione difficilmente condivisibile dell'approccio alla valutazione dei mezzi secondo le scale di equivalenza. Esso prevede, appunto, la considerazione unitaria di tutte le risorse che affluiscono all'unità familiare e la loro ponderazione secondo la numerosità dell'unità familiare stessa, tenendo in debito conto l'esistenza di economie di scala, principalmente legate all'esistenza di costi fissi, quali le spese d'affitto, di riscaldamento, illuminazione ecc., di cui i diversi componenti fruiscono congiuntamente, e che pesano invece relativamente di più sul bilancio di individui che vivano soli.

L'ipotesi entro cui ci si muove è che l'anziano inserito in un contesto familiare contribuisca con il suo reddito alla conduzione della famiglia di appartenenza e fruisca dei servizi di cui tutti gli altri membri della famiglia fruiscono. Il benessere della famiglia, calcolato in termini di reddito equivalente, sarà maggiore o minore in relazione al fatto che il costo che un componente aggiuntivo comporta per l'economia

familiare sia maggiore o minore dell'apporto di risorse reddituali da parte di quello stesso componente. Ciò è vero per l'anziano come per qualsiasi altro componente del nucleo.

### *3.2. - Considerazione o meno (e in che modo) dei familiari tenuti al mantenimento*

Nei servizi per gli anziani, e, in misura minore, nei servizi scolastici, deve essere valutata l'opportunità di considerare la condizione economica di altri soggetti, oltre a quelli del nucleo familiare in cui l'utente è inserito, che sono chiamati, in misura diversa, a contribuire al mantenimento dell'utente stesso. Nel caso degli anziani, il riferimento è, generalmente, alle persone obbligate, secondo i disposti dell'art. 433 del codice civile, mentre nel caso dei minori ci si può riferire al genitore naturale non convivente. Il problema si pone, nei due casi, in modo diverso, e verrà pertanto considerato, in quanto segue, separatamente.

#### *3.2.1. - I servizi per gli anziani*

L'art. 433 del codice civile, nell'indicare le persone obbligate a prestare gli alimenti, stabilisce anche un diverso grado di obbligo fra gli stessi. Esso dispone infatti che sono tenuti "nell'ordine":

- 1) il coniuge;
- 2) i figli legittimi o legittimati o naturali o adottivi e, in loro mancanza, i discendenti prossimi, anche naturali;
- 3) i genitori e, in loro mancanza, gli ascendenti prossimi, anche naturali, gli adottanti;
- 4) i generi e le nuore;
- 5) il suocero e la suocera;
- 6) i fratelli e le sorelle germani o unilaterali, con precedenza dei germani sugli unilaterali.

L'art. 441 chiarisce inoltre che, se più persone sono obbligate nello stesso grado, tutte devono concorrere alla prestazione, ciascuna in proporzione alle proprie condizioni economiche. Nel caso in cui le persone obbligate in grado anteriore non sono in condizione di sopportare l'onere in tutto o in parte, l'obbligazione stessa è prestata in tutto o in parte da ciascuna delle persone chiamate in grado posteriore.

La prima considerazione che emerge dalla rilettura di questa normativa è che fra gli obbligati rientrano figure diverse che possono essere coinvolte in misura diversa e i cui nuclei di appartenenza sono pure coinvolti in misura diversa. Ad esempio, mentre nel caso del figlio sono tenuti al mantenimento, seppure in grado diverso anche i familiari (coniuge, e, in caso di assenza del figlio stesso, i nipoti); nel caso dei fratelli/sorelle i relativi familiari non sono obbligati. Si pone allora il problema se sia corretto o meno usare la stessa definizione di nucleo per tutti i familiari obbligati o se si debba articolare la definizione per tenere conto del diverso numero di familiari obbligati all'interno del medesimo nucleo (un obbligato nel caso del fratello; più obbligati nel caso del figlio). Non va poi dimenticato che, secondo il codice civile, i fratelli e le sorelle sono tenuti al mantenimento subordinatamente all'impossibilità di provvedere, in tutto o in parte, da parte dei figli e dei loro congiunti. Ciò pone la necessità di valutare se e in che misura tenere conto del reddito dei fratelli nella valutazione dei mezzi dell'anziano, ai fini della sua ammissione alla fruizione del servizio.

Il problema potrebbe essere formulato anche in termini di opportunità o meno di fare riferimento a tutti i familiari giuridicamente tenuti al mantenimento (seppure riconoscendo il diverso grado di obbligazione) o di limitare l'attenzione ad un loro sottinsieme. In particolare si potrebbe valutare l'opportunità di una diversa considerazione dei familiari in questione ai fini della disciplina dell'accesso ai servizi rispetto alla disciplina della tariffazione degli stessi.

A favore dell'ampio coinvolgimento dei familiari nel mantenimento dell'anziano sta la considerazione che lo stesso (a differenza del bambino) è anche un potenziale donatore. Il diverso diritto a fruire di eventuali eredità è poi un motivo ulteriore che può essere portato a sostegno di una graduazione dell'obbligo al mantenimento da parte di soggetti con diverso vincolo di parentela.

Tenuto conto della problematica sopra delineata è possibile individuare una *regola generale*, da applicare a tutti i servizi. Essa richiede di:

(i) considerare sempre l'insieme completo dei familiari tenuti al mantenimento, ai fini della tariffazione del servizio, in quanto l'onere finanziario a carico degli utenti è per tutti i servizi in esame particolarmente elevato;

(ii) considerare per ciascuno di essi la stessa definizione di nucleo, che a sua volta coinciderà con quella adottata per gli altri servizi comunali, perché il ricorso alla scala di equivalenza consente di valutare in modo omogeneo l'effettiva condizione economica dei singoli obbligati;

(iii) tenere conto del diverso grado di obbligo, ad esempio attribuendo pesi decrescenti al diminuire del grado di obbligatorietà al mantenimento, ai diversi nuclei. Sotto questo profilo, non ci sono particolari motivi per differenziare i pesi tra i servizi.

Riteniamo debba invece essere valutata, di servizio in servizio, l'opportunità di prevedere criteri diversi, e più limitativi, nell'individuazione dei familiari tenuti al mantenimento ai fini della prova dei mezzi come condizione per l'accesso, rispetto a quelli definiti ai fini della prova dei mezzi per la tariffazione dei servizi. Ciò può permettere di evitare la sopravvalutazione delle risorse economiche dell'anziano, attribuendogli la possibilità di partecipare alle risorse di nuclei familiari che, se non obbligati dalle disposizioni relative al pagamento delle rette definite dal Comune, ben difficilmente contribuirebbero al benessere effettivo dell'anziano stesso.

### 3.2.2. - *Problemi applicativi*

Le difficoltà applicative della regola suggerita non sono di poco conto. Il problema più delicato riguarda la scelta dei pesi da assegnare ai diversi nuclei. In particolare, tale definizione può essere meno controversa se l'anziano fa nucleo a sé (effettivamente o perché lo estrapoliamo dal suo nucleo anagrafico, sulla base di considerazioni relative alla caratteristiche del servizio); è più difficile se l'anziano è

inserito nel nucleo di uno o più obbligati al mantenimento (con diverso grado, da caso a caso) e se non ci sono motivazioni per estrapolarlo.

La considerazione del diverso grado di obbligazione è solo uno dei problemi che si incontrano nella considerazione congiunta di più nuclei familiari ai fini della valutazione dei mezzi di un potenziale utente. L'altro aspetto, particolarmente problematico, riguarda la necessità di tenere conto della diversa condizione economica degli stessi.

Di entrambi i problemi vi è peraltro consapevolezza anche nelle disposizioni contenute nel codice civile più sopra richiamate, che prevedono una partecipazione al mantenimento, da parte dei singoli obbligati, che sia proporzionata alle condizioni economiche di chi deve offrirlo.

Anche con riferimento a questo problema una soluzione può essere trovata nella predisposizione di una appropriata struttura di pesi.

I mezzi di cui l'anziano dispone saranno allora definiti dalla sommatoria del reddito dell'anziano stesso (nel caso in cui esso sia considerato nucleo a sé stante) più i redditi equivalenti dei familiari tenuti al mantenimento, cui è attribuito un peso. Tale peso potrà essere tanto minore quanto minore è il reddito equivalente stesso e tanto maggiore quanto più elevato è il grado di obbligatorietà. Questi pesi, che dovranno essere inferiori all'unità, possono essere interpretati alla stessa stregua delle percentuali di reddito che nella situazione attuale i diversi familiari obbligati possono essere chiamati a cedere per il pagamento della retta di un anziano ospite di una casa protetta, i quali variano in funzione del reddito del nucleo di appartenenza del familiare stesso e della sua numerosità (un modo indiretto di riferirsi a dei redditi equivalenti).

Un altro aspetto delicato della soluzione proposta riguarda la definizione del reddito equivalente dei familiari obbligati.

In generale il reddito equivalente è pari al rapporto fra la somma di tutti i redditi del nucleo familiare  $i$ -esimo,  $R_i$ , e un coefficiente che riflette la numerosità dei componenti,  $N_i$ , e le economie di scala ad essi associate:

$$R_i/N_i^\alpha$$

Nella scala di equivalenza adottata dal decreto 109/98,  $\alpha$  è pari a 0,65 (infatti  $1^{0,65}$  è pari a 1,  $2^{0,65}$  è uguale a 1,57,  $3^{0,65}$  è uguale a 2,04 e così-via).

Questa definizione potrebbe essere modificata per due diverse ragioni.

1) Una prima ragione riguarda la definizione di reddito equivalente dei familiari obbligati, quando l'obbligo in questione non coinvolge altri appartenenti al nucleo, come nel caso dei fratelli o delle sorelle. In questo caso, il riferimento al reddito equivalente definito nel modo usuale ha l'implicazione che siano chiamati a concorrere alle spese di mantenimento in misura superiore i fratelli che, a parità di reddito proprio, sono, ad esempio, coniugati con soggetti a più alto reddito. Ciò significa, implicitamente, chiamare a concorrere alle spese in questione anche i coniugi, o altri appartenenti al nucleo del fratello, non obbligati al mantenimento. Una possibilità per isolare il reddito del fratello da quello dei suoi familiari, qualora lo si ritenga opportuno, pur nell'ambito della definizione di un reddito equivalente, è quello di calcolarlo come:

$$R_F/N_F^\alpha$$

dove  $R_F$  è il reddito "personale" del familiare obbligato. Questo reddito è pesato per la numerosità dei familiari del nucleo,  $N_F$ , tenuto conto, come al solito, delle economie di scala.

2) Una seconda ragione riguarda l'opportunità o meno di tenere conto e in che misura dei costi che il mantenimento dell'anziano comporta per i diversi familiari obbligati.

Nel caso in cui l'anziano non costituisca un nucleo a sé stante, né di fatto, né perché considerato tale dalle regole di ammissione al servizio, il problema potrebbe trovare una facile, ma non rigorosa,

soluzione nel prevedere che l'anziano concorra, con il suo reddito, a definire la variabile,  $R_i$ , e sia computato fra il numero  $N_i$  dei componenti il nucleo in cui è inserito. Il metodo indicato non è rigoroso in quanto attribuisce il costo dell'anziano esclusivamente al nucleo in cui è inserito, mentre esistono altri familiari tenuti al suo mantenimento. Ne consegue che il reddito equivalente del nucleo che ospita l'anziano può risultare ingiustamente sottostimato, mentre, specularmente, i redditi equivalenti dei nuclei degli altri familiari tenuti al mantenimento possono risultare ingiustamente sovrastimati. Va però considerato, in primo luogo, che esso costituisce, presumibilmente, una buona approssimazione della realtà, in secondo luogo, che si tratta di un metodo di facile applicazione.

Un metodo forse più rigoroso, ma oltremodo complesso, richiederebbe l'individuazione di un peso appropriato, coerente con la scala di equivalenza proposta dal decreto 109/98, da assegnare all'anziano, e la ripartizione di questo peso fra i vari familiari obbligati, compreso quello del cui nucleo l'anziano stesso fa parte. Nel caso in cui l'anziano costituisca nucleo a sé stante, di fatto o perché viene considerato comunque un nucleo a sé stante dall'Amministrazione, il peso da attribuire all'anziano, coerente con la scala di equivalenza di cui al decreto 109/98, potrebbe essere pari ad 1, tale è infatti il peso che la scala in questione attribuisce a persone che costituiscano un nucleo a sé stante. In questo caso però, la necessità della correzione indicata è meno evidente (viene meno il problema menzionato più sopra della possibile sottostima del reddito di uno dei nuclei considerati e della speculare sovrastima del reddito degli altri).

Nell'affrontare le problematiche citate, occorre sempre porsi l'obiettivo di contemperare esigenze di rigore formale con esigenze di semplicità di applicazione e di trasparenza, e quindi di comprensibilità, da parte dell'utente, dei criteri adottati. E' inoltre importante compiere scelte coerenti con riferimento alle tipologie di servizi che presentino problematiche analoghe. Nel caso considerato, come si vedrà, esiste una forte analogia fra le scelte che devono essere compiute con riferimento alla definizione del reddito equivalente nell'ambito dei servizi per gli anziani e nell'ambito dei servizi scolastici.

### *3.2.3. - Analisi dei servizi*

C'è una sostanziale omogeneità delle problematiche sin qui richiamate all'interno dei servizi per gli anziani non autosufficienti, che possono essere largamente considerati come sostitutivi l'uno dell'altro (servizi a rete). Fa in parte eccezione, per come viene concepito nell'attuale normativa, l'assegno di cura.

### *Strutture protette*

Il caso delle *strutture protette*, è l'unico fra quelli qui considerati per il quale, dal momento che l'anziano di fatto lascia il suo nucleo familiare, esso può essere considerato a tutti gli effetti come un nucleo a sé stante. Ciò è coerente con i criteri attualmente usati.

Coerenti con i criteri attualmente usati sono anche, in parte, i criteri proposti per la considerazione dei familiari obbligati.

Nell'attuale sistema non si considerano pesi diversi per il diverso grado di coinvolgimento nell'obbligo al mantenimento. L'unico riconoscimento di questo problema sembra avvenire indirettamente attraverso la considerazione, nel caso dei figli, di una sorta di reddito equivalente, che tiene conto non solo della numerosità del nucleo ma anche dell'esistenza di economie di scale, nel caso dei fratelli, di un reddito pro capite che risulta più contenuto in quanto non tiene conto delle economie di scala, ma solo della numerosità del nucleo.

I nuclei dei familiari tenuti al mantenimento sono poi ordinati dal più ricco al più povero, e vengono ad essi attribuiti pesi decrescenti prefissati, a prescindere dal reddito assoluto di ciascuno di essi. Si tratta di un modo inappropriato di tenere conto delle diverse potenzialità di contribuzione dei diversi soggetti, in quanto favorisce le famiglie con più tenuti al mantenimento ricchi.

Un esempio può aiutare a capire questa affermazione. Si confronti la situazione di tre anziani, ciascuno con tre figli che vivono in un nucleo familiare composto da due persone. Il reddito di tali nuclei sia, rispettivamente, nel caso dei figli del primo anziano, 50, 30 e 30 milioni di lire, nel caso del secondo anziano, 40, 40, e 40 milioni di lire, nel caso del terzo anziano, 30, 15 e 10 milioni di lire. Sulla base dei criteri attualmente utilizzati, all'insieme dei figli del primo anziano verrebbe attribuito un punteggio di -30 punti, contro un punteggio di -15 attribuito all'insieme dei figli del secondo come del terzo anziano. Il secondo anziano sarebbe quindi significativamente favorito: rispetto al primo, nonostante le differenze nel reddito dei figli non siano in media

significative, per il fatto che il reddito è distribuito più uniformemente fra i figli, e rispetto al terzo anziano, per il fatto che i pesi decrescenti attribuiti al reddito del secondo e soprattutto del terzo nucleo fanno sì che un reddito di 40 milioni in seconda e terza posizione non dia luogo a punteggio negativo, così come non lo dà, indipendentemente dalla posizione che occupa in classifica, un reddito estremamente più basso: 15, o 10 milioni nell'esempio considerato.

### *Centri diurni e assistenza domiciliare*

Nel caso dei *centri diurni* e nel caso dell'*assistenza domiciliare* l'anziano va invece considerato nel suo nucleo anagrafico. La famiglia partecipa al benessere dell'anziano in relazione sia ai servizi che è in grado di rendere che in relazione alle disponibilità economiche dei suoi membri.

Questa valutazione unitamente ai suggerimenti più sopra denominati regola generale per quanto riguarda la considerazione dei familiari obbligati, implica un significativo ripensamento dell'attuale situazione. Infatti:

- per i centri diurni, l'anziano è attualmente considerato come nucleo a sé stante, contrariamente a quanto qui si suggerisce. Per quanto invece riguarda i familiari obbligati la situazione è identica a quella delle case protette, più sopra discussa;

- per l'assistenza domiciliare si usa un criterio spurio: l'anziano e il suo coniuge sono considerati un nucleo a sé stante, alla capacità di contribuire al pagamento del servizio da parte di questo nucleo viene poi sommata la capacità di contribuire dei singoli tenuti al mantenimento, che sono però un sottinsieme di quelli individuati dal codice civile, e cioè i soli ascendenti e discendenti di primo grado.

### *Assegno di cura*

L'assegno di cura merita un discorso a parte. Esso può infatti essere interpretato in diverso modo e quindi essere posto in diversa relazione con gli altri servizi qui considerati. In particolare, ai fini della problematica qui esaminata, nel caso dell'*assegno di cura* può diventare rilevante il nucleo familiare che fa il contratto di assistenza, che può essere anche il nucleo di una persona non legata all'anziano da alcun vincolo di parentela.

Si richiamano brevemente due possibili interpretazioni del servizio in questione:

1) L'assegno di cura può essere considerato, in un sistema integrato di servizi, come un possibile sostituto ad altri interventi del Comune a favore degli anziani. L'anziano resta quindi il soggetto cui il servizio è diretto e relativamente al quale si pone il problema della valutazione dei mezzi. Semplicemente il Comune fa un contratto, per conto di un anziano, con una famiglia che offre un servizio di cura all'anziano stesso. In questo caso occorrerebbe seguire, nella definizione della prova dei mezzi, gli stessi criteri che si seguono nel caso dei centri diurni e dell'assistenza domiciliare, di cui la cura da parte dei familiari, o altri soggetti, è un possibile sostituto (che eventualmente si vuole incentivare). L'anziano andrebbe allora considerato nel suo nucleo e bisognerebbe considerare anche il reddito dei nuclei dei familiari obbligati al mantenimento.

2) L'assegno di cura costituisce il riconoscimento di un lavoro che esiste, che ha una rilevanza sociale, e che è offerto da persone in condizioni disagiate. In questo caso l'assegno di cura è concepito come intervento di sostegno alla famiglia povera che dà aiuto ad un anziano, anziché come aiuto all'anziano. Coerentemente con questo approccio la valutazione dei mezzi riguarda unicamente la famiglia che offre la cura, con cui viene cioè stipulato il contratto. Questo sembra l'approccio seguito dal Comune attualmente: il nucleo di riferimento è dato dal nucleo familiare con cui si fa il contratto, nucleo in cui l'anziano è o meno ricompreso a seconda che sia o meno convivente.

#### *3.2.4. - I servizi scolastici*

Una problematica affine a quella sin qui considerata dei familiari tenuti al mantenimento si pone anche nei servizi scolastici, nel caso in cui il minore abbia un genitore naturale non convivente. In assenza di sentenze di separazione o divorzio, alle quali si associa abitualmente un obbligo di pagamento degli "alimenti", che costituisce un'entrata per il nucleo di appartenenza del minore, occorre definire la misura in cui il reddito del genitore naturale non convivente contribuisce a determinare

la condizione reddituale del nucleo di appartenenza del minore stesso. Il criterio attualmente utilizzato dal Comune consiste nel sommare il reddito del genitore naturale ai redditi del nucleo in questione. Questa operazione non è però coerente con il passaggio ad una valutazione del reddito mediante applicazione di scale di equivalenza.

La definizione del reddito equivalente del genitore naturale richiede, d'altro lato, la non facile soluzione di due problemi concettualmente simili a quelli esaminati più sopra con riferimento alla definizione del reddito equivalente dei familiari tenuti al mantenimento di un anziano che acceda ai servizi comunali.

1) Un primo problema riguarda il fatto che il genitore naturale può avere un proprio nucleo familiare, i cui appartenenti non devono necessariamente essere coinvolti nell'obbligo al mantenimento del figlio naturale. Una possibilità per isolare il reddito del genitore naturale da quello dei suoi familiari, pur nell'ambito della definizione di un reddito equivalente, è quello di procedere a calcolarlo, in analogia a quanto si è suggerito di fare per definire il reddito equivalente del fratello di un anziano che debba godere di servizi di assistenza comunali, come:

$$R_G/N_G^\alpha$$

dove  $R_G$  è il reddito "personale" del genitore naturale. Questo reddito è diviso per il numero dei familiari del suo nucleo,  $N_G$ , tenendo conto, come al solito, delle economie di scala.

Questo reddito potrebbe poi essere "pesato", con un peso inferiore ad uno ma crescente al crescere del reddito equivalente del soggetto, ovvero se ne potrebbe considerare una percentuale crescente al crescere del reddito equivalente stesso.

2) In secondo luogo occorre valutare l'opportunità o meno di calcolare il reddito equivalente del genitore naturale, non solo tenendo conto dei familiari del nucleo di appartenenza dello stesso, ma anche tenendo conto dei costi legati al mantenimento, al di fuori del nucleo in questione, del minore. Si tratta di una valutazione estremamente

delicata, che coinvolge una problematica analoga, e che richiede pertanto anche una soluzione analoga, a quella che si è considerata con riferimento all'anziano che appartiene al nucleo di uno dei familiari tenuti al suo mantenimento, ma che comporta costi anche per altri familiari. Si ricorda che, qualora si optasse per questo tipo di correzione, essa dovrebbe coinvolgere non solo la definizione del reddito equivalente del genitore naturale, onde evitarne una sovrastima, ma anche, specularmente, quella del nucleo cui il minore appartiene, onde evitarne una sottostima.

### *3. 3. - Conclusioni*

La sintetica e parziale analisi dei problemi che si possono porre nella definizione dei nuclei familiari e, soprattutto, nella loro considerazione congiunta ai fini della prova dei mezzi sin qui effettuata porta alle seguenti preliminari conclusioni:

- è necessario pervenire a regole generali, che individuino principi comuni, cui le regole specifiche eventualmente applicate in singoli servizi non devono derogare. Due esempi di tali regole sono stati proposti, rispettivamente, al paragrafo 3.1 e al paragrafo 3.2.1.;

- si può pensare ad articolazioni dei principi contenuti nella norma generale, che tengano conto di specificità proprie dei singoli servizi. Una delle specificità in questione può essere l'elevatezza del costo di partecipazione, la quale può richiedere una valutazione dei mezzi del potenziale utente che consideri un diverso sottinsieme di familiari obbligati;

- è necessario definire in modo accurato il concetto di reddito equivalente, in un contesto in cui il reddito di un singolo appartenente al nucleo familiare possa essere estrapolato dal reddito familiare complessivo, e nel caso in cui il reddito di un singolo familiare o del nucleo debba essere impegnato per il mantenimento di soggetti, un anziano o un minore, al di fuori del nucleo stesso;

- le soluzioni cui si perviene dovranno contemperare esigenze di rigore formale con esigenze di semplicità di applicazione e di trasparenza e quindi comprensibilità da parte dell'utente.

#### **4. - Gradi di discrezionalità nel ricorso all'indicatore della situazione economica patrimoniale**

Il decreto legislativo n. 109/1998 contiene alcuni margini di flessibilità per quanto riguarda gli aspetti relativi alla definizione della condizione economica che coinvolgono in particolare il riferimento al patrimonio mobiliare e immobiliare.

L'articolo 2 comma 2 prevede che l'indicatore del reddito possa essere combinato con l'indicatore della situazione economica patrimoniale "nel limite massimo del venti per cento dei valori patrimoniali" definiti dal decreto stesso. Come si è già osservato, l'assenza di un limite inferiore lascia supporre che sia ammissibile anche un valore pari a zero.

L'articolo 3 comma 1 precisa poi che gli enti erogatori possono prevedere accanto all'Ise "modalità integrative di valutazione, con particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari e immobiliari". Si tratta, come si è ricordato, di formulazioni piuttosto ampie che prevedono il ricorso al patrimonio come indicatore addizionale e non sostitutivo dell'Ise.

In questo paragrafo ci si propone di valutare l'utilizzo che può essere fatto di questi margini di flessibilità nell'ambito dell'offerta dei servizi comunali.

##### *4.1. - La combinazione di reddito e patrimonio*

Per quanto l'articolo 2 comma 2 non specifichi la natura della relazione funzionale da attribuire alla combinazione tra reddito e patrimonio, la combinazione lineare risulta quella di più semplice applicazione (e comprensione da parte dell'utente) ed è l'unica sinora utilizzata nell'ambito di altre esperienze (settore universitario). L'indicatore della situazione economica che tiene conto sia della condizione reddituale (R) che di quella patrimoniale immobiliare ( $P_I$ ) e mobiliare ( $P_M$ ) e della relativa franchigia patrimoniale (F), può, in termini generali, essere espresso nel seguente modo:

$$I_{se} = R + \gamma[(\alpha P_I + \beta P_M) - F]$$

Con riferimento a questa formulazione va sottolineato che il decreto legislativo n. 109/1998 definisce in modo esplicito i criteri per la determinazione di  $R$ , di  $P_I$ , di  $P_M$  e di  $F$ , mentre lascia all'autonomia dell'ente erogatore, da un lato, la fissazione del parametro  $\gamma$ , che può essere compreso tra i due valori limite di 0 e 20% e, dall'altro, la possibilità di differenziare i pesi  $\alpha$  e  $\beta$ , relativi alle componenti immobiliari ( $P_I$ ) e mobiliari ( $P_M$ ) del patrimonio.

L'indicatore della situazione economica rapportato alla scala di equivalenza dà infine origine all'Indicatore della situazione economica equivalente ( $I_{see} = I_{se}/N^\alpha$ ). La riflessione che viene svolta in questo capitolo prescinde dalla problematica relativa alle scale di equivalenza, trattata nel capitolo precedente, e dunque si riferisce alla situazione economica di nuclei con le stesse caratteristiche familiari.

Si noti che se  $\gamma=0$  la valutazione della situazione economica equivalente viene effettuata esclusivamente con riferimento alla condizione reddituale ( $I_{se}=R$ ). Questo implica che la considerazione delle componenti patrimoniali entra nella valutazione della condizione economica limitatamente alla valutazione che di queste viene fatta nella definizione del reddito ( $R$ ): al reddito complessivo Irpef viene infatti sommato un reddito normale da attività finanziarie, calcolato come prodotto tra il valore del patrimonio mobiliare (al lordo della franchigia) e un tasso d'interesse pari al rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro.

In questa prospettiva dunque l'ordinamento degli utenti secondo la condizione economica avviene esclusivamente con riferimento al reddito senza considerare la posizione patrimoniale dei singoli. Questa situazione è descritta nella Figura 1 che riporta in ordinata il valore del patrimonio complessivo  $P$  (per semplicità si assume che  $\alpha=\beta$  e che il patrimonio sia espresso al netto della  $F$ ) e in ascissa il valore del reddito. Le semirette  $R1$ ,  $R2$  ecc. rappresentano il luogo dei punti rilevanti per ordinare i diversi soggetti: l'individuo  $Y$  è considerato con una condizione economica migliore di quella di  $X$  e di  $Z$  e dunque è chiamato a pagare tariffe più elevate oppure, in caso sia stata definita

una soglia di esclusione  $R^*$  (dove  $R_1 < R^* < R_2$ ), è escluso da un determinato servizio (oppure paga la retta piena, se l'obiettivo della soglia è di individuare i soggetti che comunque non hanno diritto ad agevolazioni). Mentre è del tutto ovvio che Y gode di una migliore condizione economica di Z (perché ha un reddito più alto e identico patrimonio  $P_1$ ), non è del tutto ovvio che Y goda di una condizione economica migliore di X; né tanto meno che X e Z siano nella stessa condizione (hanno lo stesso reddito, ma X ha un patrimonio più alto  $P_2 > P_1$ ).

La possibilità di considerare il patrimonio nella valutazione della condizione economica degli individui consente di affrontare quest'ordine di problemi. Il passo successivo dell'analisi è di domandarsi che cosa possa giustificare un  $\gamma > 0$  e dunque l'opportunità di considerare il peso del patrimonio nella valutazione della condizione economica al di là del reddito (effettivo o normale) che questo genera.

Due sono le motivazioni a cui si può fare riferimento: in primo luogo il patrimonio è tradizionalmente considerato nella letteratura economica un indicatore di capacità contributiva *autonomo* rispetto al reddito, in quanto fonte di prestigio sociale e di sicurezza economica; in secondo luogo il riferimento al patrimonio consente di integrare le informazioni sulla situazione economica del soggetto, laddove la considerazione del solo reddito risulta generalmente insoddisfacente a causa dei fenomeni di evasione ed elusione fiscale, solo in parte superati con la considerazione dei redditi delle attività finanziarie elusi dalla base imponibile dell'Irpef.

Si considerino ad esempio i due soggetti, Z e X, con lo stesso reddito  $R_1$  (ad esempio 30 milioni), ma con diverso patrimonio  $P_2 > P_1$  (ad esempio  $P_2 = 200$  milioni e  $P_1 = 10$  milioni). Si tratta evidentemente di due soggetti con diversa condizione economica che, come tali, dovrebbero essere discriminati ai fini della fruizione dei servizi. Ma in quale misura debbono essere discriminati, ovvero qual è il valore da assegnare a  $\gamma$ ?

La questione può essere affrontata domandandosi in primo luogo quali sono le cause per le quali individui che presentano (ovvero dichiarano) lo stesso reddito hanno un patrimonio così diverso.

Una prima spiegazione dà rilevanza ai fenomeni dell'evasione ed elusione fiscale: in questo caso il reddito ( $R_1$ ) di X sarebbe di fatto

sotto stimato e il riferimento al patrimonio (P2) avrebbe la funzione di “riconoscere” e “correggere” una situazione reddituale anomala. Quest’ordine di motivazioni porterebbe ad indicare un  $\gamma$  elevato e dunque la “conversione”, in ragione del parametro  $\gamma$ , dei valori patrimoniali in reddito avrebbe in primo luogo l’effetto di catturare tutte quelle posizioni anomale che presentano un basso reddito accompagnato da un elevato patrimonio. Va da sé che questa impostazione si basa sulla assunzione, che verrà ripresa in seguito, che chi evade sia disposto a dichiarare correttamente il patrimonio. In questa direzione sembrerebbe ad esempio muoversi l’esperienza di applicazione nel settore universitario, laddove il Dpcm dell’aprile del 1997, che pur tuttavia fa ricorso ad una diversa definizione di reddito e patrimonio (il primo al netto delle imposte e il secondo della prima casa di proprietà), indica un  $\gamma=20\%$ .

Naturalmente il più elevato patrimonio di X non sta necessariamente ad indicare un reddito sotto stimato (a causa di evasione o elusione); patrimoni diversi, a parità di reddito, possono infatti essere determinati da cause del tutto “legittime” quali, ad esempio, una diversa età dei soggetti (il patrimonio di un individuo è funzione oltre che del suo reddito corrente, anche del numero di anni lavorati), una diversa distribuzione del reddito nel corso del tempo (X potrebbe avere oggi un reddito R1, ma avere avuto in passato un reddito ben più alto che giustifica il patrimonio accumulato), una diversa propensione al risparmio e, infine, l’aver percepito o meno un’eredità. In tutti questi casi il ricorso al patrimonio resta motivato sulla base della considerazione che il patrimonio è un indicatore autonomo di capacità contributiva (ed inoltre offre indicazioni, anche se in modo imperfetto, sul reddito “permanente” dei contribuenti) e non tanto dalla considerazione che il reddito corrente di X è sotto stimato.

Questa seconda prospettiva porterebbe ad indicare un valore di  $\gamma$  positivo ma più contenuto, se non altro perché non c’è presunzione di evasione e perché il ricorso ad un  $\gamma$  elevato può scontrarsi con un vincolo di liquidità per l’utente; vincolo che diventa particolarmente stringente nel caso di applicazione di tariffe discriminate in funzione della situazione economica (Ise).

L’ordinamento degli utenti per condizione economica nel caso in cui si prenda in considerazione anche il patrimonio, secondo la relazione  $Ise=R+\gamma P$ , è illustrato nella Figura 2. Le diverse linee Ise1, Ise2 ecc. identificano i luoghi dei punti in cui gli individui hanno la

stessa condizione economica, per diverse combinazioni di reddito e patrimonio. Nell'esempio tracciato nella Figura 2 i soggetti X e Y presentano la stessa situazione economica (Ise2), mentre Z ha una condizione economica inferiore (Ise1). La condizione di equivalenza di X e Y è, in questo esempio, la conseguenza del valore assegnato a  $\gamma$ , ossia dell'inclinazione dell'Ise. Se a  $\gamma$  si assegnasse un valore più elevato, ovvero se si desse più peso al patrimonio nella relazione  $Ise=R+\gamma P$ , X risulterebbe con una condizione economica più alta di Y (il fascio di rette Ise diventa più piatto). Viceversa se si dà meno peso al patrimonio. Nel caso limite in cui  $\gamma=0$  si ritorna alla situazione esaminata nella Figura 1 in cui il fascio di Ise è verticale e gli individui sono ordinati solamente in base al reddito.

Un possibile problema derivante dall'ordinamento degli individui secondo l'Ise con  $\gamma>0$  è che vengono considerati con la stessa condizione economica anche soggetti con combinazioni molto differenti di reddito e patrimonio. Si prendano ad esempio i due casi limite I e L; si tratta di due soggetti con la stessa condizione economica Ise3, ma con capacità, in termini di liquidità, di fare fronte al pagamento di una determinata tariffa, molto diversa. Naturalmente questa è una situazione estrema e teorica, dal momento che un patrimonio elevato genera comunque un reddito. Va comunque tenuto presente che tanto maggiore è il peso assegnato al patrimonio, tanto più rilevante può diventare il problema della liquidità (se il soggetto in questione non è un evasore, naturalmente).

Le indicazioni che emergono da queste prime riflessioni convergono a favore di un  $\gamma$  sicuramente positivo, e dunque alla considerazione esplicita del patrimonio nella prova dei mezzi.

Rimane aperta la questione della possibile sotto stima del patrimonio (elusione ed evasione). Come si è osservato l'interpretazione del decreto è compatibile con la possibilità di assegnare ad  $\alpha$  e  $\beta$  valori diversi. Quali ragioni potrebbero indurre un diverso trattamento delle due componenti patrimoniali? Da un lato si potrebbe ad esempio sostenere l'opportunità di fissare  $\alpha>\beta$ , dal momento che il valore patrimoniale degli immobili si riferisce non a quello di mercato, ma a quello catastale, che è certamente sotto stimato. La sotto stima, in questo caso, è però imputabile a ragioni elusive, dal momento che le possibilità di accertamento del patrimonio immobiliare

sono, soprattutto per un'utenza locale, elevate (si pensi, per converso, al caso dell'università dove, a causa dell'elevata mobilità geografica degli studenti, la capacità dell'Amministrazione di individuare l'intero patrimonio immobiliare risulta certamente più complessa).

Viceversa, proprio in ragione della maggior facilità di accertamento del patrimonio immobiliare rispetto a quello mobiliare, che è anonimo e che può essere verificato solo attraverso complesse indagini bancarie, si potrebbe sostenere l'opportunità di assegnare al parametro  $\beta$  un valore maggiore di  $\alpha$ .

In prima approssimazione dunque non paiono emergere ragioni particolari a favore di una diversa valutazione dei due parametri  $\alpha$  e  $\beta$ , anche se entrambe le argomentazioni ora sollevate (sotto stima degli effettivi valori immobiliari e maggior difficoltà ad accertare il patrimonio mobiliare) indicherebbero la necessità di non fissare  $\gamma$  ad un livello troppo basso.

#### 4.2. - *Modalità integrative di valutazione: il ricorso al patrimonio per la determinazione di soglie*

L'articolo 3 comma 2 consente inoltre modalità di integrazione delle variabili patrimoniali con quelle reddituali diverse da quelle sin qui discusse. Il caso più plausibile, e sul quale ci si sofferma, è quello in cui si faccia ricorso al patrimonio per introdurre criteri selettivi ulteriori rispetto a quelli individuati con l'Ise.

In particolare si esaminano due modalità di utilizzazione del patrimonio ai fini della fissazione di *soglie* per l'accesso ad un servizio e/o per la collocazione dell'utente nella fascia più elevata ai fini della tariffazione:

- (i) combinazione di una soglia di patrimonio con l'Ise, nel caso in cui  $\gamma = 0$
- (ii) combinazione di una soglia di patrimonio con l'Ise, nel caso in cui  $\gamma > 0$

Per discutere le caratteristiche di queste modalità applicative si consideri la Figura 3. Il caso (i) è rappresentato dalle due semirette  $R^*$  e  $P^*$  che individuano rispettivamente la soglia del patrimonio ( $P$  non

può eccedere il valore di  $P^*$ ) e di reddito ( $R$  non può eccedere  $R^*$ ): la “frontiera”  $P^*CR^*$  rappresenta il confine delle combinazioni di  $R$  e  $P$  che determinano l’inclusione o l’esclusione.

Si confronti questa frontiera con quella derivante dalla applicazione di una soglia definita esclusivamente in termini di  $Ise$  (con  $\gamma > 0$ ). Se la soglia è quella raffigurata dalla retta  $AB$  (l’esempio è costruito immaginando che il numero di utenti nei due assetti non muti), tutte le posizioni (combinazioni di  $R$  e  $P$ ) che stanno alla destra di  $AB$  sono escluse. Se, ad esempio, si fissa, per un nucleo standard, la soglia di esclusione con  $Ise = 50$  milioni, e si pone  $\gamma = 20\%$ , risultano escluse tutte le famiglie che presentano un  $R$  maggiore di 50, indipendentemente dall’ammontare del loro patrimonio, nonché tutte le famiglie con  $P$  maggiore di 250 milioni, indipendentemente dall’ammontare del reddito, nonché tutte le combinazioni intermedie, tali per cui la somma di  $R$  e  $\gamma P$  è superiore a 50 milioni.

E’ interessante notare che questo metodo, che consente di combinare  $R$  e  $P$ , include talune posizioni “limite” che con la modalità (i) resterebbero fuori (aree  $AEP^*$  e  $DBR^*$ ) e, viceversa, ne esclude altre che con (i) verrebbero incluse (area  $ECD$ ). Questa caratteristica esprime al tempo stesso il merito e il limite della combinazione lineare. I meriti risiedono sia nella possibilità di compensare, entro certi limiti, patrimonio e reddito, che nella possibilità di escludere quelle posizioni (come quelle in  $ECD$ ) che presentano combinazioni in cui sia il patrimonio che il reddito sono vicini alla soglia. Il limite sta nel fatto che talune posizioni prossime alle intersezioni della retta  $Ise$  con gli assi possono risultare particolarmente “anomale” perché combinano o alto patrimonio con un reddito quasi nullo, o viceversa alto reddito con patrimonio quasi nullo.

L’anomalia di queste posizioni dipende dal fatto che la combinazione reddito patrimonio è diversa da quella che ci si attende come relazione normale o media. Dall’analisi dei dati della indagine sul reddito della Banca d’Italia risulta, ad esempio, che *in media* il patrimonio familiare è circa 4 volte il reddito. Se dunque si assume come “normale” una relazione tra reddito e patrimonio di  $n$  volte ( $P = nR$ ), la fissazione di una soglia  $Ise$  come quella descritta nella Figura 4 comporta un reddito *soglia normale* (ossia quel reddito che presenta una relazione media di valore  $n$  con il patrimonio) pari a  $B^* = B / (1 + \gamma n)$ , a cui si associa un patrimonio pari a  $A^* = nB^*$ . In altre parole se per tutti gli utenti (che soddisfano il vincolo) la relazione tra

reddito e patrimonio fosse  $P=nR$ , con  $n$  uniforme, tutte le posizioni starebbe sulla semiretta  $OC^*$ . Se da un lato è ragionevole attendersi una certa dispersione attorno al valore medio che esprime la combinazione di  $R$  e  $P$ , ed è corretto tenerne conto, dall'altro è altrettanto vero che posizioni estreme sono particolarmente sospette.

In linea di massima nella zona  $AC^*A^*$  (alto patrimonio, basso reddito) si troveranno: le famiglie particolarmente parsimoniose; quelle che hanno registrato una caduta temporanea del reddito corrente; chi si avvicina alla fine della carriera lavorativa e chi è in pensione; chi ha ereditato; ma anche chi evade, ed ha una componente rilevante di patrimonio che non può non essere dichiarata (immobili). Viceversa nella zona  $C^*BB^*$  (basso patrimonio, alto reddito) le famiglie con una bassa propensione a risparmiare; le famiglie giovani e indebitate; chi lavora da poco; ma anche chi non ha dichiarato il patrimonio mobiliare. Se dunque è vero che il rischio della sotto stima di componenti di reddito o di patrimonio si può presentare per entrambi gli estremi, è però anche vero che, per valori di  $\gamma$  non particolarmente elevati, i rischi maggiori sembrerebbero concentrarsi nella prima tipologia.

Riprendendo l'esempio precedente, ed immaginando che la relazione media tra reddito e patrimonio sia di 3 volte ( $P=3R$ ), con una soglia Ise di 50 milioni e con  $\gamma=20\%$ , il reddito *soglia normale* ( $B^*$ ) risulterebbe di 31,25 milioni, a cui sarebbe associato (in media) un patrimonio ( $A^*$ ) di 93,75 milioni ( $R+\gamma P=31,25+0,2*93,75=50$ ). In questa prospettiva risulterebbero anomale, ma compatibili con la soglia, tutte quelle situazioni con un reddito compreso tra 31,25 e 50 milioni, ma combinate con un patrimonio inferiore a 94 milioni (area  $C^*BB^*$ ), nonché tutte quelle posizioni con un patrimonio compreso tra 94 milioni e 250 milioni, ma con reddito inferiore a 31,25 milioni (area  $AC^*A^*$ ). Si noti in particolare che tanto minore è il valore di  $\gamma$ , tanto più il segmento  $AB$  risulta verticale e dunque tanto maggiore è lo spazio che (almeno sul piano teorico) viene lasciato a posizioni estreme del tipo "patrimonio molto alto combinato con reddito molto basso". Ad esempio con  $\gamma=10\%$  l'area ad elevato patrimonio e basso reddito presenterebbe per  $P$  i valori compresi tra 115,4 e 500 milioni (e con un  $R$  minore di 38,5).

Un modo per tenere conto di queste posizioni anomale potrebbe essere appunto quello di tagliare gli estremi, imponendo ad esempio che, indipendentemente dal livello del reddito, valori di  $P$  eccedenti la

soglia  $P^*$  determinano l'esclusione e/o l'applicazione della tariffa massima. In questo caso la frontiera risulta dalla spezzata  $P^*FB$ .

Dalle considerazioni svolte potrebbe dunque risultare ragionevole e compatibile con la normativa nazionale una struttura come quella illustrata nella Figura 4, con un  $\gamma$  di valore intermedio e con una soglia patrimoniale. La soglia potrebbe essere fissa e dunque tale da selezionare chiunque presenti un patrimonio eccedente, indipendentemente dalla sua condizione economica complessiva (valore del suo Ise); oppure mobile, ossia definita in relazione al valore dell'Ise ( $P^*=pIse$ , dove  $p < 1/\gamma$ ) (si veda la Figura 5). Così, ad esempio, nel caso di  $\gamma$  pari al 10% e  $p$  pari a 8, una famiglia con un Ise di 30 milioni, verrebbe comunque esclusa, anche nel caso di reddito nullo, se il suo patrimonio superasse i 240 milioni.

#### *4.3. - Margini di flessibilità tra servizi e all'interno dello stesso servizio*

Ci sono particolari ragioni per differenziare il valore del parametro  $\gamma$  nell'ambito dei servizi offerti dall'Amministrazione? Inoltre, e qualora si rendesse necessario valutare la condizione economica ai fini della selezione all'accesso, oltre che per la tariffazione, vi sono ragioni per utilizzare diversi  $\gamma$  all'interno dello stesso servizio?

Dall'analisi dei servizi erogati dall'Amministrazione comunale emerge che la maggior parte delle differenze attualmente riscontrabili nella valutazione della condizione economica dipende dal ricorso a criteri disomogenei nella definizione di reddito, differenze che non sembrano essere state progettate per rispondere a specifiche caratteristiche dei singoli servizi, ma piuttosto essere il risultato di un mancato coordinamento; differenze che, in ogni caso, verrebbero automaticamente superate con l'applicazione della normativa nazionale (Ise), dal momento che quest'ultima è assolutamente vincolante su tali aspetti.

Emerge inoltre che il ricorso ad indicatori patrimoniali è attualmente limitato a pochi casi. Nel servizio nidi e nelle scuole dell'infanzia, il patrimonio è preso in considerazione per chi presenta domande di esonero, al fine di valutare la congruità tra reddito

dichiarato ed effettiva condizione economica. Nelle strutture protette e nei centri diurni per anziani, il patrimonio è preso in considerazione indirettamente, in quanto il possesso (sia da parte dell'anziano che da parte di uno dei parenti obbligati) di immobili diversi dalla prima casa con reddito catastale superiore alle 700.000 lire, costituisce un elemento di esclusione. Per la contribuzione economica infine la proprietà di abitazioni immobiliari può determinare l'esclusione dall'accesso al servizio. Non si considera qui il caso del fondo sociale per l'affitto (dove il possesso di un alloggio non adeguato alle esigenze del nucleo familiare costituisce un elemento di esclusione) perché questo vincolo sembra attenersi al bisogno specifico che dà diritto a quella tipologia di interventi e non alla prova dei mezzi, ossia si riferisce ad un attributo dei richiedenti che, da un punto di vista logico, viene prima di quello della verifica della condizione economica (alla stregua dello stato di salute per chi fa richiesta di assistenza domiciliare).

Se, nell'ambito dei servizi comunali, questo è il ruolo sinora assegnato al patrimonio nella prova dei mezzi, non vi è dubbio che l'adozione dell'Ise (con  $\gamma > 0$ , con o senza eventuale soglia di sbarramento per il patrimonio), possa rispondere sia alla funzione di "accertamento" attualmente svolta nell'ambito del servizio infanzia che a quella di sbarramento nei due servizi per gli anziani. Per inciso si noti che l'attuale soglia di esclusione nel servizio anziani è definita in valore assoluto indipendentemente dalle dimensioni del nucleo familiare, mentre nel caso dell'Ise le componenti patrimoniali sono sempre trattate in termini di patrimonio equivalente.

Se in prima approssimazione non sembrerebbero emergere particolari controindicazioni nella definizione di criteri soglia uniformi, più problematica potrebbe risultare l'applicazione uniforme dell'Ise nella fase di tariffazione. In questo caso infatti un'elevata incidenza della componente patrimoniale nella definizione dell'Ise (ovvero un valore alto di  $\gamma$ ) potrebbe, come si è più volte ricordato, creare problemi di liquidità. Si noti che non si sta qui discutendo di quale debba essere il grado di copertura tariffario né di come le tariffe debbano essere articolate in relazione alla condizione economica degli utenti nei diversi servizi (caratteri che potranno e dovranno essere differenziati), ma più semplicemente se il criterio, e dunque in definitiva il valore del parametro  $\gamma$  da impiegare, possa essere lo stesso per tutti i servizi. Le due principali aree del welfare comunale, quella a favore dell'infanzia e

quella a favore degli anziani, presentano due tipologie di utenza, le famiglie giovani e quelle anziane, che potrebbero presentare combinazioni di reddito e patrimonio molto diverse, così che, a parità di condizione economica (misurata da un determinato Ise), si potrebbero determinare situazioni in cui è sistematicamente più facile disporre del reddito corrente per fare fronte al pagamento delle tariffe e altre in cui potrebbe essere necessario liquidare una parte del patrimonio. E' chiaro che tale problema potrebbe diventare particolarmente rilevante per gli anziani nelle strutture protette, dove le tariffe sono particolarmente elevate.

Quest'ordine di problemi non può però essere pienamente risolto senza la disponibilità di opportune basi di dati che consentano di valutare più da vicino gli effetti di scelte alternative. In questo senso l'avvio di un processo di riforma graduale, e dunque tale da consentire una fase sperimentale, potrebbe costituire una premessa indispensabile per maturare le scelte più opportune sia sul piano tecnico che politico.

Figura 1. Ordinamento della condizione economica secondo il reddito

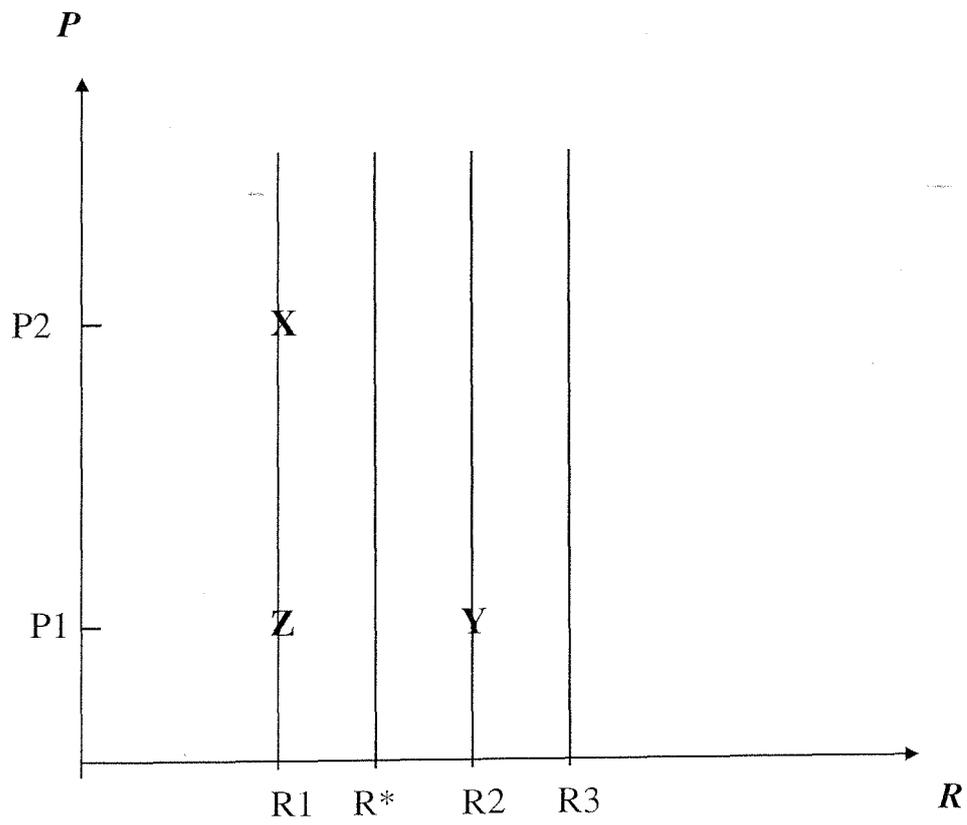


Figura 2. Ordinamento della condizione economica secondo l'Ise.

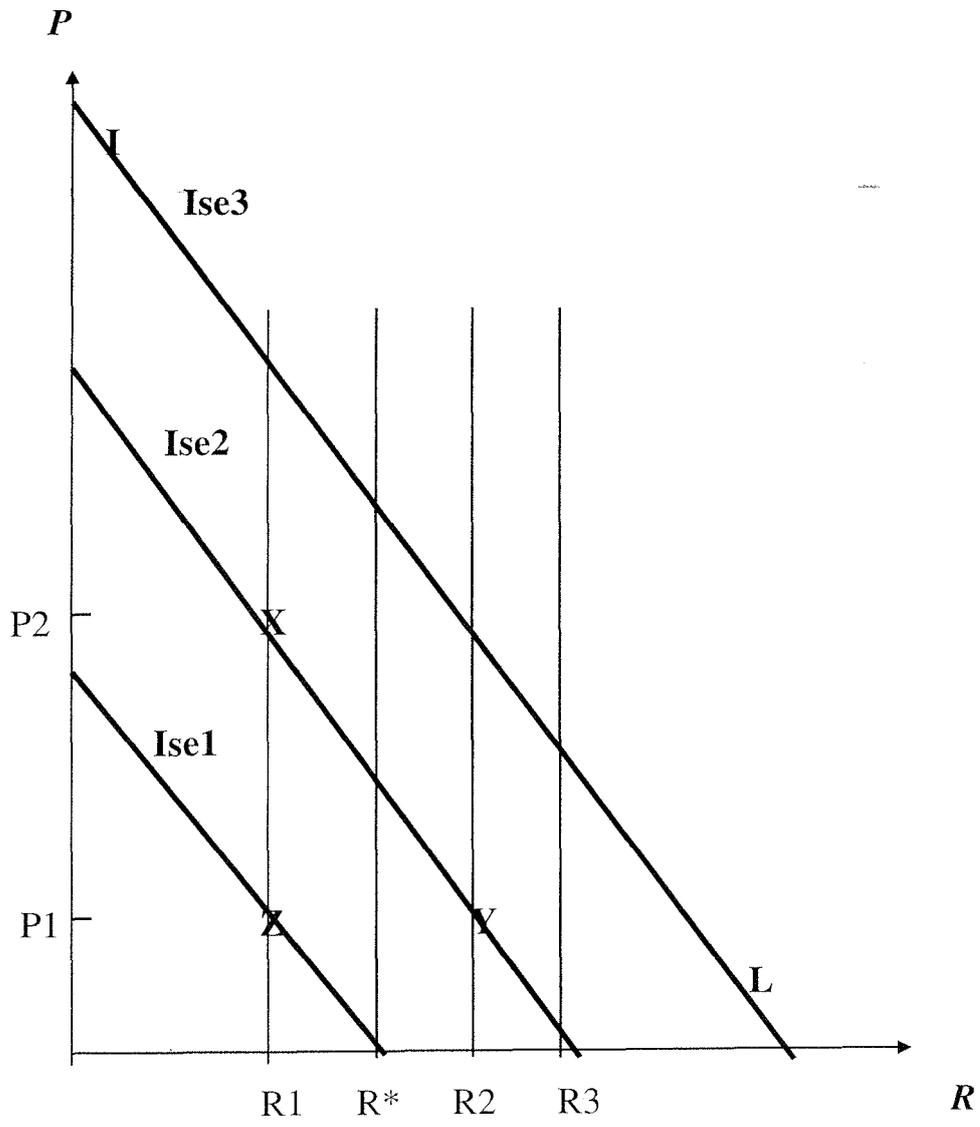


Figura 3. Soglie di esclusione: reddito e patrimonio a confronto con  $I_{se}$

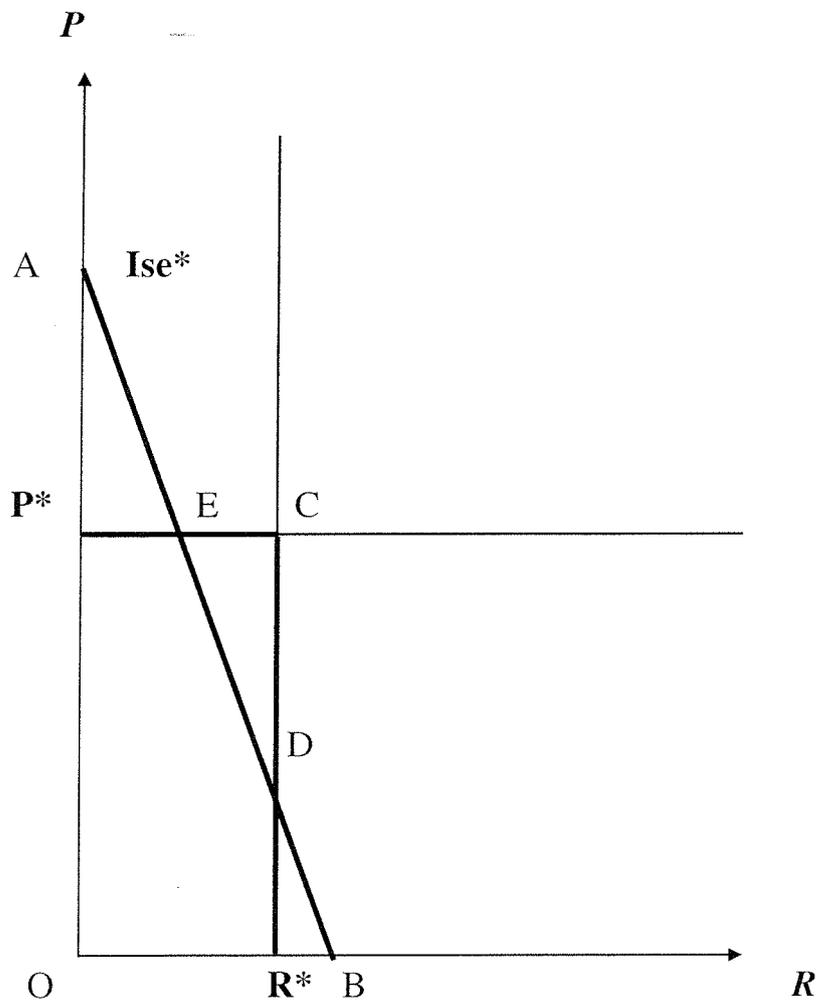
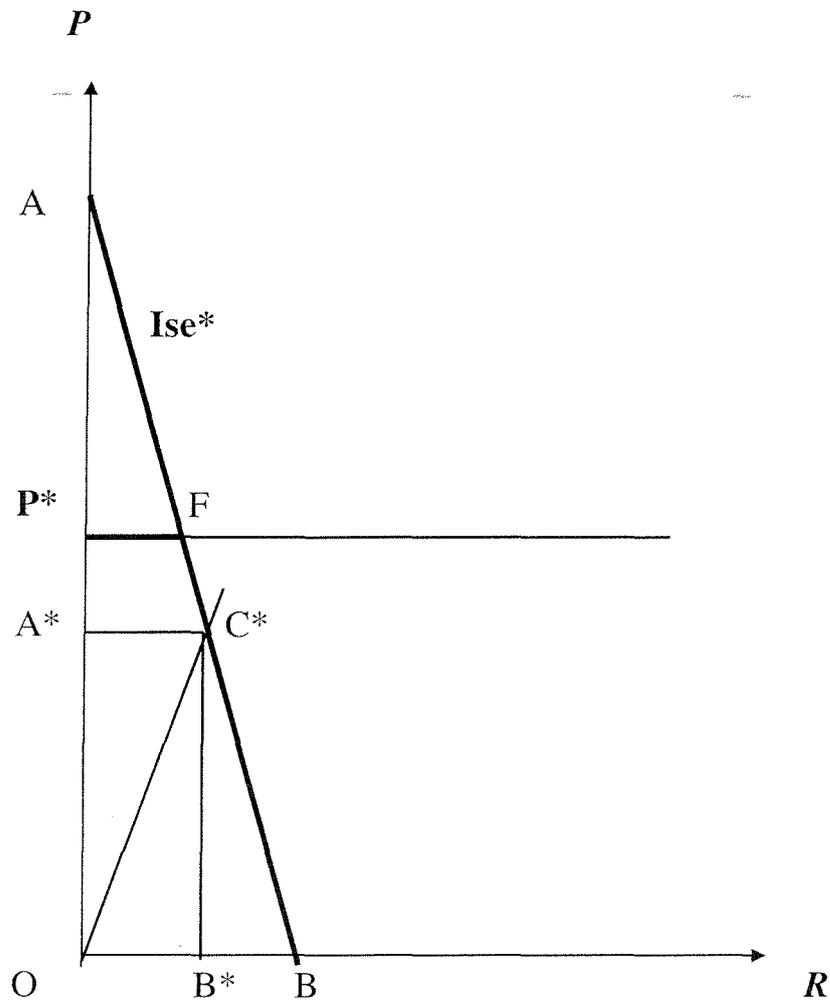


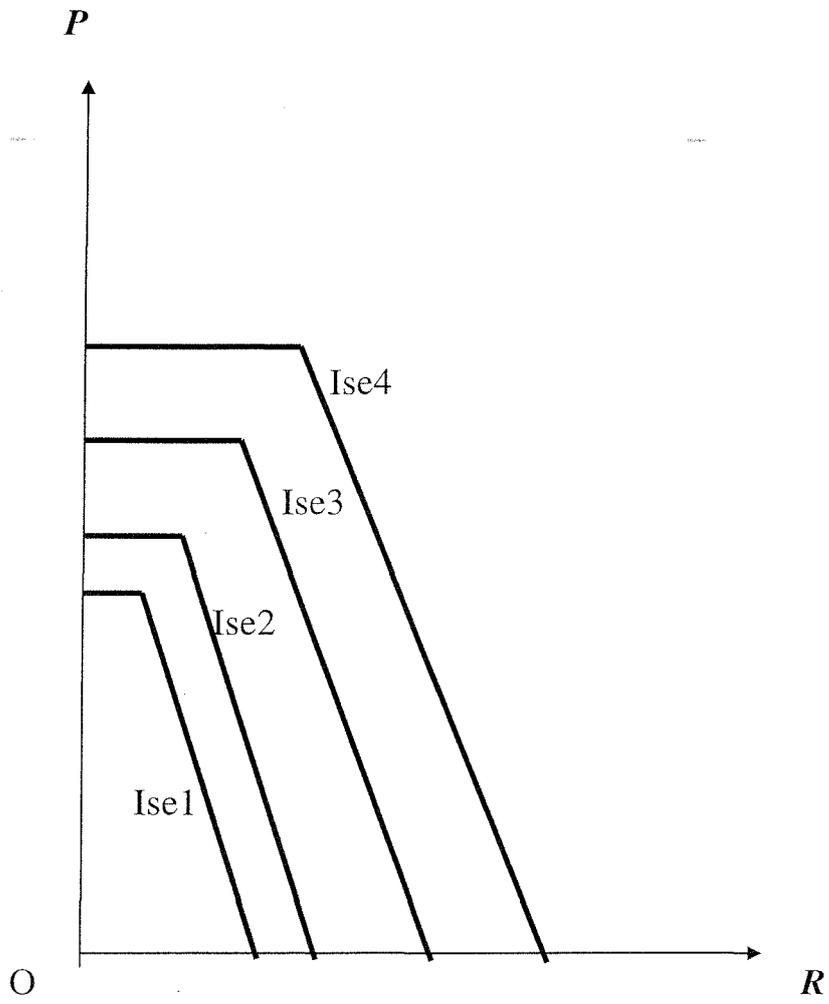
Figura 4. Soglie di esclusione: Ise combinata con soglia patrimoniale



$$B^* = B / (1 + (\gamma^* n))$$

$$A^* = n B^*$$

Figura 5.: Ise combinata con soglia patrimoniale mobile



**ALLEGATO**

*L'Ise a confronto con la valutazione dei mezzi nel Comune di Modena*

*(a cura del Servizio Programmazione e Innovazione del Comune di Modena)*

## INDICATORE DELLA SITUAZIONE ECONOMICA (ISE)

(D.Lgs n 109/98 - le voci contrassegnate da un asterisco riguardano gli elementi che possono essere considerati diversamente dagli enti erogatori delle prestazioni agevolate )

<b>Reddito considerato: definizione</b>	reddito familiare calcolato sommando : ⇒ reddito complessivo ai fini IRPEF (per redditi agrari attendere circolare) ⇒ + reddito delle attività finanziarie (determinato applicando il rendimento medio annuo dei BTP decennali al patrimonio mobiliare) e detraendo: ⇒ - 2,5 mil. se il nucleo familiare risiede in un'abitazione in affitto (la detrazione sale a 3,5 mil. se nessun membro del nucleo possiede altri immobili ad uso abitativo o residenziale nel comune di residenza)
<b>Tipologia di reddito</b>	nessuna differenziazione tra redditi da lavoro autonomo e da lavoro dipendente
<b>Patrimonio</b>	<i>Patrimonio immobiliare:</i> valore dell'imponibile ai fini ICI (al 31/12 dell'anno precedente a quello di presentazione della domanda) di fabbricati, terreni edificabili e agricoli intestati a persone fisiche - ammontare del debito residuo (al 31/12 dell'anno precedente) per mutui contratti per l'acquisto di tali immobili  <i>Patrimonio mobiliare:</i> somma di valori mobiliari in senso stretto (es.: BOT, conti correnti, azioni, quote di fondi) + partecipazioni in società non quotate, + altri cespiti patrimoniali individuali (per le modalità di misurazione attendere circolare ministero) Il valore del patrimonio mobiliare è dichiarato dal richiedente la prestazione al momento della presentazione della domanda  Dalla somma del patrimonio immobiliare e mobiliare si detrae, fino a concorrenza, una franchigia riferita al patrimonio di tutto il nucleo familiare, pari a L. 50 mil., elevata a 70 mil. se il nucleo familiare risiede in un'abitazione di proprietà
<b>Consumi</b>	non sono previsti indicatori di consumo
<b>*Nucleo familiare</b>	soggetto richiedente la prestazione, conviventi e persone considerate a suo carico ai fini IRPEF ( <i>definizione che può essere modificata dagli enti erogatori</i> )
<b>Scala di equivalenza</b>	N. componenti    1    2        3        4        5        6        7 parametro        1    1,57    2,04    2,46    2,85    3,2    3,55 Inoltre : + 0,35 per ogni ulteriore componente + 0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori + 0,5 per ogni componente con handicap permanente o invalidità sup. al 66% + 0,2 per nuclei con figli minori in cui entrambi i genitori lavorano
<b>*Verifica periodica della situazione reddituale degli utenti</b>	la validità delle agevolazioni derivanti dall'Ise deve essere temporalmente limitata

<b>Periodo di riferimento</b> (per i redditi considerati) <b>e documentazione</b> <b>richiesta</b>	Per i redditi : anno precedente a quello in cui si richiede il beneficio (ultima dichiarazione dei redditi presentata o ultimo certificato sostitutivo rilasciato da datori di lavoro o enti previdenziali per coloro che non hanno presentato la dichiarazione)  Dichiarazione sostitutiva contenente le informazioni necessarie per il calcolo dell'Ise
<b>*Indicatore di condizione economica utilizzato: criteri</b>	La valutazione della situazione economica complessiva del richiedente avviene <i>combinando</i> l'indicatore del reddito con l'indicatore della situazione economica patrimoniale. Quest'ultimo dovrà essere considerato nel limite massimo del 20%
<b>Controlli sulle dichiarazioni dei richiedenti</b>	⇒ controlli da parte degli enti erogatori sulla veridicità della situazione familiare e confronti tra valori reddituali e patrimoniali dichiarati e i dati presenti nel sistema informativo del ministero delle Finanze o in propri sistemi informativi ⇒ controlli sostanziali affidati alla Guardia di Finanza
<b>* Meccanismi di indicizz. o variazione degli scaglioni di reddito</b>	
<b>* Esoneri e agevolazioni tariffarie : criteri di applicazione</b>	

## ASILI NIDO

(In corsivo le disposizioni sicuramente non compatibili con la normativa nazionale)

<b>Reddito considerato: definizione</b>	<i>Imponibile Irpef (reddito complessivo al netto degli oneri deducibili - Mod. 740 o 730) e redditi prodotti all'estero</i>
<b>Tipologia di reddito</b>	<i>differenziazioni tra reddito da lavoro autonomo e da lavoro dipendente : ⇒ in fase di ammissione: a parità di reddito il punteggio assegnato al reddito da lavoro autonomo è il 65% rispetto a quello da lavoro dipendente ⇒ individuazione della fascia di contribuzione: se a formare il reddito familiare concorrono (anche parzialmente) redditi da lavoro autonomo, l'utente è collocato d'ufficio almeno in 6<sup>a</sup> fascia</i>
<b>Patrimonio</b>	<i>viene considerato solo per valutare le domande di esonero</i>
<b>Consumi</b>	<i>idem</i>
<b>Nucleo familiare</b>	<i>genitori naturali dell'utente, gli eventuali altri figli conviventi e i conviventi legati da rapporti affettivi dichiarati anche se non residenti nello stesso luogo (art. 4 legge anagrafica).</i>
<b>Scala di equivalenza</b>	<i>Componenti:    2        3        4        5        6        7 Coefficienti    1        1,34    1,63    1,88    2,20    2,41 è applicata solo per la collocazione nelle fasce</i>
<b>Verifica periodica della situazione reddituale degli utenti</b>	<i>I genitori sono tenuti a comunicare le variazioni, anche infra-annuali, intervenute nella loro situazione reddituale, che possono comportare l'inserimento in una fascia diversa di contribuzione. Vengono effettuati dei controlli a campione.</i>
<b>Periodo di riferimento (per i redditi considerati) e documentazione richiesta</b>	<i>ultima dichiarazione dei redditi presentata (⇒ anno precedente), salvo il caso in cui sia intervenuta una sostanziale modifica delle condizioni lavorative e/o reddituali;</i>
<b>Indicatore di condizione economica utilizzato: criteri</b>	<i>⇒ in fase di ammissione: reddito familiare procapite ⇒ individuazione della fascia di contribuzione: reddito familiare complessivo equivalente (pesato con la numerosità del nucleo familiare)</i>
<b>Controlli sulle dichiarazioni dei richiedenti</b>	<i>strutturati, a campione</i>
<b>Meccanismi di indicizz. o variazione degli scaglioni di reddito</b>	<i>annuale</i>
<b>Esoneri e agevolazioni tariffarie : criteri di applicazione</b>	<i>Condizione necessaria (ma non sufficiente) è avere un reddito totale per il nucleo familiare inferiore alla soglia di esonerabilità (= 16,1 mil. per l'anno scolastico 1996/97, nucleo di 2 persone). Vengono poi considerati altri elementi per valutare il patrimonio e il tenore di vita della famiglia : – tipo e n° di cavalli fiscali degli automezzi posseduti – caratteristiche dell'abitazione di residenza (in proprietà o in affitto) e di altre eventuali residenze secondarie – eventuali assicurazioni sulla vita sottoscritte</i>

## SCUOLE D'INFANZIA

(In corsivo le disposizioni sicuramente non compatibili con la normativa nazionale)

<b>Reddito considerato: definizione</b>	<i>Imponibile Irpef (reddito complessivo al netto degli oneri deducibili - Mod. 740 o 730) e redditi prodotti all'estero</i>
<b>Tipologia di reddito</b>	<i>differenziazioni tra reddito da lavoro autonomo e da lavoro dipendente : ⇒ individuazione della fascia di contribuzione: se a formare il reddito familiare concorrono (anche parzialmente) redditi da lavoro autonomo, l'utente è collocato d'ufficio in 2<sup>a</sup> fascia</i>
<b>Patrimonio</b>	<i>viene considerato solo per valutare le domande di esonero</i>
<b>Consumi</b>	<i>idem</i>
<b>Nucleo familiare</b>	<i>genitori naturali dell'utente, gli eventuali altri figli conviventi e i conviventi legati da rapporti affettivi dichiarati anche se non residenti nello stesso luogo (art. 4 legge anagrafica).</i>
<b>Scala di equivalenza</b>	<i>Componenti:    2        3        4        5        6        7 Coefficienti    1        1,34    1,63    1,88    2,20    2,41 è applicata solo per la collocazione nelle fasce</i>
<b>Verifica periodica della situazione reddituale degli utenti</b>	<i>I genitori sono tenuti a comunicare le variazioni, anche infra-annuali, intervenute nella loro situazione reddituale, che possono comportare l'inserimento in una fascia diversa di contribuzione. Vengono effettuati dei controlli a campione.</i>
<b>Periodo di riferimento (per i redditi considerati) e documentazione richiesta</b>	<i>ultima dichiarazione dei redditi presentata (⇒ anno precedente), salvo il caso in cui sia intervenuta una sostanziale modifica delle condizioni lavorative e/o reddituali;</i>
<b>Indicatore di condizione economica utilizzato: criteri</b>	<i>Il reddito è considerato solo per valutare il grado di contribuzione dell'utente</i>
<b>Controlli sulle dichiarazioni dei richiedenti</b>	<i>strutturati, a campione</i>
<b>Meccanismi di indicizz. o variazione degli scaglioni di reddito</b>	<i>annuale</i>
<b>Esoneri e agevolazioni tariffarie : criteri di applicazione</b>	<i>Condizione necessaria (ma non sufficiente) è avere un reddito totale per il nucleo familiare inferiore alla soglia di esonerabilità Vengono poi considerati altri elementi per valutare il patrimonio e il tenore di vita della famiglia : – tipo e n° di cavalli fiscali degli automezzi posseduti – caratteristiche dell'abitazione di residenza (in proprietà o in affitto) e di altre eventuali residenze secondarie – eventuali assicurazioni sulla vita sottoscritte</i>

## STRUTTURE PROTETTE PER ANZIANI

(In corsivo le disposizioni sicuramente non compatibili con la normativa nazionale)

<b>Reddito considerato: definizione</b>	<i>reddito monetario lordo al netto delle spese di affitto o di mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale (compresi i redditi non assoggettati all' IRPEF).</i>																								
<b>Tipologia di reddito</b>	<i>differenziazioni tra reddito da lavoro autonomo e da lavoro dipendente : ⇒ se tra i parenti obbligati vi sono lavoratori autonomi, i congiunti si devono impegnare a pagare una cifra corrispondente almeno al 60% della retta, pena la non ammissione dell'anziano al servizio (sono previste eccezioni)</i>																								
<b>Patrimonio</b>	<i>sbarramento per l'accesso al servizio ⇒ rendita catastale di 700.000 lire (esclusa l'abitazione principale) per l'anziano o anche un solo nucleo tra i parenti obbligati costituisce il limite per l'accesso al servizio</i>																								
<b>Consumi</b>	non considerati																								
<b>Nucleo familiare</b>	anziano + parenti obbligati : coniuge, figli e rispettivi familiari a carico, fratelli (art. 433 C.C.). Ogni parente obbligato (nel caso dei figli sono compresi i familiari a carico) costituisce un nucleo a se stante																								
<b>Scala di equivalenza</b>	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="text-align: left;"><i>Componenti:</i></td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">2</td> <td style="text-align: center;">3</td> <td style="text-align: center;">4</td> <td style="text-align: center;">5</td> <td style="text-align: center;">6</td> <td style="text-align: center;">7</td> </tr> <tr> <td><i>Sc. Eq. Ammissione:</i></td> <td style="text-align: center;">0,8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">1,1</td> <td style="text-align: center;">1,25</td> <td style="text-align: center;">1,5</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><i>Sc. Eq. Contribuzione:*</i></td> <td style="text-align: center;">0,9</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">1,2</td> <td style="text-align: center;">1,4</td> <td style="text-align: center;">1,6</td> <td style="text-align: center;">1,8</td> <td style="text-align: center;">2</td> </tr> </table> <p><i>* per una % di contribuzione pari al 2% del reddito</i></p>	<i>Componenti:</i>	1	2	3	4	5	6	7	<i>Sc. Eq. Ammissione:</i>	0,8	1	1,1	1,25	1,5			<i>Sc. Eq. Contribuzione:*</i>	0,9	1	1,2	1,4	1,6	1,8	2
<i>Componenti:</i>	1	2	3	4	5	6	7																		
<i>Sc. Eq. Ammissione:</i>	0,8	1	1,1	1,25	1,5																				
<i>Sc. Eq. Contribuzione:*</i>	0,9	1	1,2	1,4	1,6	1,8	2																		
<b>Verifica periodica della situazione reddituale degli utenti</b>	<i>⇒ viene effettuato su richiesta dell'utente (o dei suoi familiari), quindi per chiedere riduzioni. Dal momento in cui viene inoltrata la domanda come prassi non vengono effettuate verifiche nemmeno a distanza di anni sulla situazione reddituale dell'utente o dei familiari su iniziativa del Comune. Se occasionalmente il personale della struttura viene a conoscenza che la situazione reddituale è diversa da quella dichiarata, viene effettuata la verifica della posizione</i>																								
<b>Periodo di riferimento (per i redditi considerati) e documentazione richiesta</b>	<b>Controlli sulle dichiarazioni dei richiedenti</b>																								
<b>Controlli sulle dichiarazioni dei richiedenti</b>	<i>a discrezione dell'assistente sociale sui dati forniti al momento della presentazione della domanda (limitati ai casi dubbi)</i>																								
<b>Indicatore di condizione economica utilizzato: criteri</b>	In fase di ammissione viene assegnato un punteggio decrescente all'aumentare del reddito dell'anziano (un reddito superiore a L. 2,5 mil. mensili preclude l'accesso al servizio) e un punteggio decrescente all'aumentare del reddito complessivo dei parenti obbligati, considerando anche la numerosità di ciascun nucleo. Per calcolare quest'ultimo valore si ordinano i redditi di ogni nucleo (vedi sotto) dal maggiore al minore, poi si sommano considerando il più alto al 100%, il secondo al 50%, il terzo e il quarto al 30%. Se il reddito anche di un solo nucleo dei parenti obbligati supera una certa soglia (es. L. 49 mil. per un nucleo con un componente) l'anziano non è ammesso al servizio. In fase di contribuzione l'anziano è tenuto a corrispondere l'intero reddito																								

a disc  
present

	<p>percepito, compreso l'assegno di accompagnamento, su cui gli è concesso di trattenere una quota stabilita per le spese personali. Se il reddito dell'anziano non è sufficiente a coprire il costo della retta intervengono i parenti obbligati: ciascun nucleo di parenti obbligati deve corrispondere una quota proporzionale del proprio reddito (da un min = 0 a un max = 34%) a seconda dell'ammontare del reddito e della numerosità del nucleo familiare</p>
<p><b>Meccanismi di indicizz. o variazione degli scaglioni di reddito</b></p>	<p>non strutturati, occasionali</p>
<p><b>Esoneri e agevolazioni tariffarie : criteri di applicazione</b></p>	<p>Esoneri totali dal pagamento della retta non sono previsti, visto che l'anziano è tenuto a corrispondere almeno la propria pensione.</p> <p>Le agevolazioni tariffarie, rispetto alla tariffa base fissata annualmente, sono insite nel meccanismo di calcolo della quota di contribuzione dei parenti obbligati.</p> <p>Soglia di esonero (per i nuclei formati da parenti obbligati) = L. 900.000 mensili per un nucleo di 2 persone</p>

## CENTRI DIURNI PER ANZIANI

(In corsivo le disposizioni sicuramente non compatibili con la normativa nazionale)

<b>Reddito considerato: definizione</b>	<i>reddito monetario lordo al netto delle spese di affitto o di mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale (compresi i redditi non assoggettati all'IRPEF).</i>																								
<b>Tipologia di reddito</b>																									
<b>Patrimonio</b>	sbarramento per l'accesso al servizio ⇒ <i>rendita catastale di 700.000 lire (esclusa l'abitazione principale) per l'anziano o anche un solo nucleo tra i parenti obbligati costituisce il limite per l'accesso al servizio</i>																								
<b>Consumi</b>	non considerati																								
<b>Nucleo familiare</b>	anziano + parenti obbligati : coniuge, figli e rispettivi familiari a carico, fratelli (art. 433 C.C.). Ogni parente obbligato (nel caso dei figli sono compresi i familiari a carico) costituisce un nucleo a se stante																								
<b>Scala di equivalenza</b>	<p><i>Componenti:</i></p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 10%;"></td> <td style="width: 10%; text-align: center;">1</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">2</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">3</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">4</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">5</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">6</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">7</td> </tr> <tr> <td><i>Sc. Eq. Ammissione:</i></td> <td style="text-align: center;">0,8</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">1,1</td> <td style="text-align: center;">1,25</td> <td style="text-align: center;">1,5</td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td><i>Sc. Eq. Contribuzione:*</i></td> <td style="text-align: center;">0,9</td> <td style="text-align: center;">1</td> <td style="text-align: center;">1,2</td> <td style="text-align: center;">1,4</td> <td style="text-align: center;">1,6</td> <td style="text-align: center;">1,8</td> <td style="text-align: center;">2</td> </tr> </table> <p><i>* per una % di contribuzione pari al 2% del reddito</i></p>		1	2	3	4	5	6	7	<i>Sc. Eq. Ammissione:</i>	0,8	1	1,1	1,25	1,5			<i>Sc. Eq. Contribuzione:*</i>	0,9	1	1,2	1,4	1,6	1,8	2
	1	2	3	4	5	6	7																		
<i>Sc. Eq. Ammissione:</i>	0,8	1	1,1	1,25	1,5																				
<i>Sc. Eq. Contribuzione:*</i>	0,9	1	1,2	1,4	1,6	1,8	2																		
<b>Verifica periodica della situazione reddituale degli utenti</b>	<i>come per gli ospiti inseriti in casa albergo</i>																								
<b>Periodo di riferimento (per i redditi considerati) e documentazione richiesta</b>	<p>Gli interessati (anziano e parenti obbligati) per l'accertamento della condizione economica <i>al momento della presentazione della domanda</i> devono produrre la seguente documentazione :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ <i>per i lavoratori dipendenti: copia della busta paga del mese antecedente la domanda, esclusa quella del mese di Dicembre;</i></li> <li>⇒ <i>per i lavoratori autonomi: copia dell'ultima denuncia dei redditi;</i></li> <li>⇒ <i>per i disoccupati: copia del libretto di lavoro e del cartellino di disoccupazione regolarmente timbrato;</i></li> <li>⇒ <i>per le situazioni non altrimenti documentabili: dichiarazione sostitutiva di atto notorio sull'orario di lavoro effettuato e sul compenso percepito mensilmente;</i></li> <li>⇒ <i>per i pensionati: copia del libretto di pensione o dell'ultimo cedolino in ordine di tempo, oltre alla documentazione relativa all'assegno di accompagnamento se percepito.</i></li> </ul> <p>Oltre a ciò, gli assistenti sociali devono verificare se l'utente ed i conviventi percepiscono rendite o emolumenti non rilevanti ai fini dell'IRPEF, ma ugualmente concorrenti alla composizione del reddito, infine, qualora ai fini della valutazione siano state utilizzate spese di affitto, condominiali e di natura sanitaria, devono allegare anche i documenti ad esse relativi.</p>																								
<b>Controlli sulle dichiarazioni dei richiedenti</b>	<i>a discrezione dell'assistente sociale sui dati forniti al momento della presentazione della domanda (limitati ai casi dubbi)</i>																								

<p><b>Indicatore di condizione economica utilizzato: criteri</b></p>	<p>La procedura di ammissione in teoria è la medesima delle strutture protette. Viene assegnato un punteggio decrescente all'aumentare del reddito dell'anziano (un reddito superiore a L. 2,5 mil. mensili preclude l'accesso al servizio) e un punteggio decrescente all'aumentare del reddito complessivo dei parenti obbligati, considerando anche la numerosità di ciascun nucleo (come per le case albergo).</p> <p>In fase di contribuzione l'anziano è tenuto a corrispondere il 60% (limite massimo) dell'intero reddito percepito, compreso l'assegno di accompagnamento, detratte le spese di affitto e la quota stabilita anche per le case protette per le spese personali. Se il reddito dell'anziano non è sufficiente a coprire il costo della retta intervengono i parenti obbligati: ciascun nucleo di parenti obbligati deve corrispondere una quota proporzionale del proprio reddito (da un min = 0 a un max = 34%) a seconda dell'ammontare del reddito e della numerosità del nucleo familiare, come per le case protette.</p> <p>In realtà la situazione è diversa perché pur essendoci lo stesso limite di reddito delle strutture protette come sbarramento all'accesso, se questo limite fosse applicato rigidamente rimarrebbero molti posti vuoti. Pertanto, derogando ai limiti di reddito, sono ammessi al servizio degli utenti con reddito superiore alla soglia di accesso, che devono corrispondere la tariffa piena, quella deliberata annualmente dal Comune.</p>
<p><b>Meccanismi di indicizz. o variazione degli scaglioni di reddito</b></p>	<p>non strutturati, occasionali</p>
<p><b>Esoneri e agevolazioni tariffarie : criteri di applicazione</b></p>	<p>Esoneri totali dal pagamento della retta non sono previsti, visto che l'anziano è tenuto a corrispondere almeno parte della propria pensione.</p> <p>Le agevolazioni tariffarie, rispetto alla tariffa base fissata annualmente, sono insite nel meccanismo di calcolo della quota di contribuzione dei parenti obbligati.</p> <p>Soglia di esonero (per i nuclei formati da parenti obbligati) = L. 900.000 mensili per un nucleo di 2 persone</p>

## ASSISTENZA DOMICILIARE

(In corsivo le disposizioni sicuramente non compatibili con la normativa nazionale)

<b>Reddito considerato: definizione</b>	<i>reddito monetario lordo al netto delle spese di affitto o di mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale (compresi redditi non assoggettati all'IRPEF)</i>
<b>Tipologia di reddito</b>	nessuna differenziazione
<b>Patrimonio</b>	non considerato
<b>Consumi</b>	non considerati
<b>Nucleo familiare</b>	destinatario dell'intervento + parenti obbligati : genitori e figli (art. 433 C.C.). Ogni parente obbligato (nel caso dei figli sono compresi i familiari a carico) costituisce un nucleo a se stante
<b>Scala di equivalenza</b>	<p><i>Componenti:    1        2        3</i></p> <p><i>Sc. Eq.*        1        1,2        1,4</i></p> <p><i>* per una % di contribuzione richiesta pari al 19% del reddito</i></p> <p><i>La scala di equivalenza non è esattamente uguale per i diversi scaglioni di reddito</i></p>
<b>Verifica periodica della situazione reddituale degli utenti</b>	<i>assente. Ai fini del calcolo della contribuzione la posizione degli utenti non viene modificata rispetto ai dati raccolti al momento della loro ammissione al servizio; pertanto coloro che usufruiscono del servizio da + tempo si trovano a pagare meno rispetto ai nuovi utenti, perché il calcolo del reddito è avvenuto prendendo come riferimento anni differenti.</i>
<b>Periodo di riferimento (per i redditi considerati) e documentazione richiesta</b>	<p>Gli interessati (anziano e parenti obbligati) per l'accertamento della condizione economica al momento della presentazione della domanda devono produrre la seguente documentazione :</p> <p>⇒ <i>per i lavoratori dipendenti: copia della busta paga del mese antecedente la domanda, esclusa quella del mese di Dicembre;</i></p> <p>⇒ <i>per i lavoratori autonomi: copia dell'ultima denuncia dei redditi;</i></p> <p>⇒ <i>per i disoccupati: copia del libretto di lavoro e del cartellino di disoccupazione regolarmente timbrato;</i></p> <p>⇒ <i>per le situazioni non altrimenti documentabili: dichiarazione sostitutiva di atto notorio sull'orario di lavoro effettuato e sul compenso percepito mensilmente;</i></p> <p>⇒ <i>per i pensionati: copia del libretto di pensione o dell'ultimo cedolino in ordine di tempo, oltre alla documentazione relativa all'assegno di accompagnamento se percepito.</i></p> <p>Oltre a ciò, gli assistenti sociali devono verificare se l'utente ed i conviventi percepiscono rendite o emolumenti non rilevanti ai fini dell'IRPEF, ma ugualmente concorrenti alla composizione del reddito, infine, qualora ai fini della valutazione siano state utilizzate spese di affitto, condominiali e di natura sanitaria, devono allegare anche i documenti ad esse relativi.</p>
<b>Controlli sulle dichiarazioni dei richiedenti</b>	<i>a discrezione dell'assistente sociale sui dati forniti al momento della presentazione della domanda (limitati ai casi dubbi)</i>

<b>Indicatore di condizione economica utilizzato: criteri</b>	<p>Per il calcolo della quota di contribuzione si considerano separatamente i redditi del destinatario dell'intervento e i redditi dei parenti obbligati. Viene richiesta a ciascun nucleo la corresponsione di una % del reddito proporzionale al reddito stesso e decrescente rispetto al n° dei componenti. La medesima tabella di riferimento è utilizzata sia per calcolare la quota di contribuzione dell'utente, sia quella dei parenti obbligati.</p> <p>Essa è utilizzata anche come sbarramento per l'accesso al servizio: se la quota di contribuzione dell'utente o la somma di questa con la quota dovuta dai parenti obbligati superano rispettivamente il 55% o il 75% del costo del servizio (calcolato moltiplicando la tariffa oraria deliberata annualmente per il n° di ore previste nel progetto di assistenza), l'utente non è ammesso al servizio</p>
<b>Meccanismi di indicizz. o variazione degli scaglioni di reddito</b>	<p>occasionalmente.</p>
<b>Esoneri e agevolazioni tariffarie : criteri di applicazione</b>	<p>L'esonero e le agevolazioni tariffarie, rispetto alla tariffa base fissata annualmente, sono insite nel meccanismo di calcolo della quota di contribuzione dell'utente e dei parenti obbligati.</p> <p>Soglia di esonero = L. 1.100.000 mensili per un nucleo di 2 persone</p>

# CONTRIBUZIONE ECONOMICA

(In corsivo le disposizioni sicuramente non compatibili con la normativa nazionale)

<b>Reddito considerato: definizione</b>	<i>reddito monetario lordo al netto delle spese di affitto o di mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, delle spese condominiali, di alcune spese farmaceutiche</i>																								
<b>Tipologia di reddito</b>	⇒ nessuna differenziazione																								
<b>Patrimonio</b>	sbarramento per l'accesso al servizio ⇒ <i>la proprietà di unità immobiliari oltre l'abitazione principale può determinare l'esclusione dal servizio</i>																								
<b>Consumi</b>	non considerati																								
<b>Nucleo familiare</b>	Ogni convivenza di fatto e volontaria di più persone nello stesso alloggio anche senza legami di parentela. ⇒ <i>La presenza di parenti in grado di provvedere al sostegno economico può determinare l'esclusione dal servizio</i>																								
<b>Scala di equivalenza</b>	<table> <tr> <td><i>Componenti:</i></td> <td><i>1</i></td> <td><i>2</i></td> <td><i>3</i></td> <td><i>4</i></td> <td><i>5</i></td> <td><i>6</i></td> <td><i>7</i></td> </tr> <tr> <td><i>Sc. Eq. Min. Garantito</i></td> <td><i>1</i></td> <td><i>1,75</i></td> <td><i>2,35</i></td> <td><i>2,85</i></td> <td><i>3,2</i></td> <td><i>3,55</i></td> <td><i>3,9</i></td> </tr> <tr> <td><i>Sc. Eq. Esenz. Ticket :</i></td> <td><i>1</i></td> <td><i>1,33</i></td> <td><i>1,66</i></td> <td><i>2</i></td> <td><i>2,33</i></td> <td><i>2,66</i></td> <td><i>3</i></td> </tr> </table>	<i>Componenti:</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>Sc. Eq. Min. Garantito</i>	<i>1</i>	<i>1,75</i>	<i>2,35</i>	<i>2,85</i>	<i>3,2</i>	<i>3,55</i>	<i>3,9</i>	<i>Sc. Eq. Esenz. Ticket :</i>	<i>1</i>	<i>1,33</i>	<i>1,66</i>	<i>2</i>	<i>2,33</i>	<i>2,66</i>	<i>3</i>
<i>Componenti:</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>																		
<i>Sc. Eq. Min. Garantito</i>	<i>1</i>	<i>1,75</i>	<i>2,35</i>	<i>2,85</i>	<i>3,2</i>	<i>3,55</i>	<i>3,9</i>																		
<i>Sc. Eq. Esenz. Ticket :</i>	<i>1</i>	<i>1,33</i>	<i>1,66</i>	<i>2</i>	<i>2,33</i>	<i>2,66</i>	<i>3</i>																		
<b>Verifica periodica della situazione reddituale degli utenti</b>	L'esenzione ticket è concessa per un anno																								
<b>Periodo di riferimento (per i redditi considerati) e documentazione richiesta</b>	<p>Gli interessati per l'accertamento della condizione economica <i>al momento della presentazione della domanda</i> devono produrre la seguente documentazione :</p> <p>⇒ <i>per i lavoratori dipendenti: copia della busta paga del mese antecedente la proposta di contributo, esclusa quella del mese di Dicembre;</i></p> <p>⇒ <i>per i lavoratori autonomi: copia dell'ultima denuncia dei redditi;</i></p> <p>⇒ <i>per i disoccupati: copia del libretto di lavoro e del cartellino di disoccupazione regolarmente timbrato;</i></p> <p>⇒ <i>per le situazioni non altrimenti documentabili: dichiarazione sostitutiva di atto notorio sull'orario di lavoro effettuato e sul compenso percepito mensilmente;</i></p> <p>⇒ <i>per i pensionati: copia del libretto di pensione o dell'ultimo cedolino in ordine di tempo, oltre alla documentazione relativa all'assegno di accompagnamento se percepito.</i></p> <p>Oltre a ciò, gli assistenti sociali devono verificare se l'utente ed i conviventi percepiscono rendite o emolumenti non rilevanti ai fini dell'IRPEF, ma ugualmente concorrenti alla composizione del reddito, infine, qualora ai fini della valutazione siano state utilizzate spese di affitto, condominiali e di natura sanitaria, devono allegare anche i documenti ad esse relativi.</p>																								
<b>Controlli sulle dichiarazioni dei richiedenti</b>	<i>a discrezione dell'assistente sociale sui dati forniti al momento della presentazione della domanda (limitati ai casi dubbi)</i>																								

<b>Indicatore di condizione economica utilizzato: criteri</b>	<p>⇒ <u>esenzione ticket</u> - vengono definite annualmente le soglie di reddito che variano in base al n° di componenti del nucleo familiare. I nuclei al di sotto di tale soglia (per il 1997 = L. 9.764.000 per nuclei con un componente) beneficiano dell'esenzione.</p> <p>⇒ <u>Minimo garantito</u> - viene definito annualmente l'ammontare di reddito minimo garantito al netto delle spese di affitto e delle spese condominiali (L. 600.000 mensili per il 1996 per nuclei con un componente). Si calcola il reddito minimo garantito del nucleo , aggiungendo rispettivamente una quota del minimo garantito pari al 75%, al 60%, al 50% al 35% per il 2°, 3°, 4°, 5° (e successivi) componente del nucleo. I nuclei richiedenti al di sotto di tale soglia di reddito minimo garantito, beneficiano dell'integrazione.</p>
<b>Meccanismi di indicizz. o variazione degli scaglioni di reddito</b>	<p>⇒ reddito minimo garantito : definito annualmente con delibera G.C.</p> <p>⇒ esenzione ticket : definito annualmente con delibera G.C. utilizzando come riferimento la variazione degli importi della Pensione sociale INPS nell'anno precedente</p>
<b>Esoneri e agevolazioni tariffarie : criteri di applicazione</b>	

N.B. per la particolarità del servizio non è detto che la prova dei mezzi sia seguita scrupolosamente

1. Maria Cristina Marcuzzo [1985] "Yoan Violet Robinson (1903-1983)", pp. 134
2. Sergio Lugaresi [1986] "Le imposte nelle teorie del sovrappiù", pp. 26
3. Massimo D'Angelillo e Leonardo Paggi [1986] "PCI e socialdemocrazie europee. Quale riformismo?", pp. 158
4. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1986] "Un suggerimento hobsoniano su terziario ed occupazione: il caso degli Stati Uniti 1960/1983", pp. 52
5. Paolo Bosi e Paolo Silvestri [1986] "La distribuzione per aree disciplinari dei fondi destinati ai Dipartimenti, Istituti e Centri dell'Università di Modena: una proposta di riforma", pp. 25
6. Marco Lippi [1986] "Aggregations and Dynamic in One-Equation Econometric Models", pp. 64
7. Paolo Silvestri [1986] "Le tasse scolastiche e universitarie nella Legge Finanziaria 1986", pp. 41
8. Mario Forni [1986] "Storie familiari e storie di proprietà. Itinerari sociali nell'agricoltura italiana del dopoguerra", pp. 165
9. Sergio Paba [1986] "Gruppi strategici e concentrazione nell'industria europea degli elettrodomestici bianchi", pp. 56
10. Nerio Naldi [1986] "L'efficienza marginale del capitale nel breve periodo", pp. 54
11. Fernando Vianello [1986] "Labour Theory of Value", pp. 31
12. Piero Ganugi [1986] "Risparmio forzato e politica monetaria negli economisti italiani tra le due guerre", pp. 40
13. Maria Cristina Marcuzzo e Annalisa Rosselli [1986] "The Theory of the Gold Standard and Ricardo's Standard Comodity", pp. 30
14. Giovanni Solinas [1986] "Mercati del lavoro locali e carriere di lavoro giovanili", pp. 66
15. Giovanni Bonifati [1986] "Saggio dell'interesse e domanda effettiva. Osservazioni sul cap. 17 della General Theory", pp. 42
16. Marina Murat [1986] "Betwin old and new classical macroeconomics: notes on Lejonhufvud's notion of full information equilibrium", pp. 20
17. Sebastiano Brusco e Giovanni Solinas [1986] "Mobilità occupazionale e disoccupazione in Emilia Romagna", pp. 48
18. Mario Forni [1986] "Aggregazione ed esogeneità", pp. 13
19. Sergio Lugaresi [1987] "Redistribuzione del reddito, consumi e occupazione", pp. 17
20. Fiorenzo Sperotto [1987] "L'immagine neopopolista di mercato debole nel primo dibattito sovietico sulla pianificazione", pp. 34
21. M. Cecilia Guerra [1987] "Benefici tributari nel regime misto per i dividendi proposto dalla commissione Sarcinelli: una nota critica", pp. 9
22. Leonardo Paggi [1987] "Contemporary Europe and Modern America: Theories of Modernity in Comparative Perspective", pp. 38
23. Fernando Vianello [1987] "A Critique of Professor Goodwin's 'Critique of Sraffa'", pp. 12
24. Fernando Vianello [1987] "Effective Demand and the Rate of Profits. Some Thoughts on Marx, Kalecki and Sraffa", pp. 41
25. Anna Maria Sala [1987] "Banche e territorio. Approccio ad un tema geografico-economico", pp. 40
26. Enzo Mingione e Giovanni Mottura [1987] "Fattori di trasformazione e nuovi profili sociali nell'agricoltura italiana: qualche elemento di discussione", pp. 36
27. Giovanna Procacci [1988] "The State and Social Control in Italy During the First World War", pp. 18
28. Massimo Matteuzzi e Annamaria Simonazzi [1988] "Il debito pubblico", pp. 62
29. Maria Cristina Marcuzzo (a cura di) [1988] "Richard F. Kahn. A discipline of Keynes", pp. 118
30. Paolo Bosi [1988] "MICROMOD. Un modello dell'economia italiana per la didattica della politica fiscale", pp. 34
31. Paolo Bosi [1988] "Indicatori della politica fiscale. Una rassegna e un confronto con l'aiuto di MICROMOD", pp. 25
32. Giovanna Procacci [1988] "Protesta popolare e agitazioni operaie in Italia 1915-1918", pp. 45
33. Margherita Russo [1988] "Distretto Industriale e servizi. Uno studio dei trasporti nella produzione e nella vendita delle piastrelle", pp. 157
34. Margherita Russo [1988] "The effect of technical change on skill requirements: an empirical analysis", pp. 28
35. Carlo Grillenzoni [1988] "Identification, estimations of multivariate transfer functions", pp. 33
36. Nerio Naldi [1988] "'Keynes' concept of capital", pp. 40
37. Andrea Ginzburg [1988] "locomotiva Italia?", pp. 30
38. Giovanni Mottura [1988] "La 'persistenza' secolare. Appunti su agricoltura contadina ed agricoltura familiare nelle società industriali", pp. 40
39. Giovanni Mottura [1988] "L'anticamera dell'esodo. I contadini italiani della 'restaurazione contrattuale' fascista alla riforma fondiaria", pp. 40
40. Leonardo Paggi [1988] "Americanismo e riformismo. La socialdemocrazia europea nell'economia mondiale aperta", pp. 120
41. Annamaria Simonazzi [1988] "Fenomeni di isteresi nella spiegazione degli alti tassi di interesse reale", pp. 44
42. Antonietta Bassetti [1989] "Analisi dell'andamento e della casualità della borsa valori", pp. 12
43. Giovanna Procacci [1989] "State coercion and worker solidarity in Italy (1915-1918): the moral and political content of social unrest", pp. 41
44. Carlo Alberto Magni [1989] "Reputazione e credibilità di una minaccia in un gioco bargaining", pp. 56
45. Giovanni Mottura [1989] "Agricoltura familiare e sistema agroalimentare in Italia", pp. 84
46. Mario Forni [1989] "Trend, Cycle and 'Fortuitous cancellation': a Note on a Paper by Nelson and Plosser", pp. 4
47. Paolo Bosi, Roberto Golinelli, Anna Stagni [1989] "Le origini del debito pubblico e il costo della stabilizzazione", pp. 26
48. Roberto Golinelli [1989] "Note sulla struttura e sull'impiego dei modelli macroeconomici", pp. 21
49. Marco Lippi [1989] "A Short Note on Cointegration and Aggregation", pp. 11
50. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1989] "The Linkage between Tertiary and Industrial Sector in the Italian Economy: 1951-1988. From an External Dependence to an International One", pp. 40
51. Gabriele Pastrello [1989] "Francois quesnay: dal Tableau Zig-zag al Tableau Formule: una ricostruzione", pp. 48
52. Paolo Silvestri [1989] "Il bilancio dello stato", pp. 34
53. Tim Mason [1990] "Tre seminari di storia sociale contemporanea", pp. 26
54. Michele Lalla [1990] "The Aggregate Escape Rate Analysed through the Queuing Model", pp. 23
55. Paolo Silvestri [1990] "Sull'autonomia finanziaria dell'università", pp. 11
56. Paola Bertolini, Enrico Giovannetti [1990] "Uno studio di 'filiera' nell'agroindustria. Il caso del Parmigiano Reggiano", pp. 164

57. Paolo Bosi, Roberto Golinelli, Anna Stagni [1990] "Effetti macroeconomici, settoriali e distributivi dell'armonizzazione dell'IVA", pp. 24
58. Michele Lalla [1990] "Modelling Employment Spells from Emilia Labour Force Data", pp. 18
59. Andrea Ginzburg [1990] "Politica Nazionale e commercio internazionale", pp. 22
60. Andrea Giommi [1990] "La probabilità individuale di risposta nel trattamento dei dati mancanti", pp. 13
61. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1990] "The service sector in planned economies. Past experiences and future prospectives", pp. 32
62. Giovanni Solinas [1990] "Competenze, grandi industrie e distretti industriali. Il caso Magneti Marelli", pp. 23
63. Andrea Ginzburg [1990] "Debito pubblico, teorie monetarie e tradizione civica nell'Inghilterra del Settecento", pp. 30
64. Mario Forni [1990] "Incertezza, informazione e mercati assicurativi: una rassegna", pp. 37
65. Mario Forni [1990] "Misspecification in Dynamic Models", pp. 19
66. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1990] "Service Sector Growth in CPE's: An Unsolved Dilemma", pp. 28
67. Paola Bertolini [1990] "La situazione agro-alimentare nei paesi ad economia avanzata", pp. 20
68. Paola Bertolini [1990] "Sistema agro-alimentare in Emilia Romagna ed occupazione", pp. 65
69. Enrico Giovannetti [1990] "Efficienza ed innovazione: il modello "fondi e flussi" applicato ad una filiera agro-industriale", pp. 38
70. Margherita Russo [1990] "Cambiamento tecnico e distretto industriale: una verifica empirica", pp. 115
71. Margherita Russo [1990] "Distretti industriali in teoria e in pratica: una raccolta di saggi", pp. 119
72. Paolo Silvestri [1990] "La Legge Finanziaria. Voce dell'enciclopedia Europea Garzanti", pp. 8
73. Rita Paltrinieri [1990] "La popolazione italiana: problemi di oggi e di domani", pp. 57
74. Enrico Giovannetti [1990] "Illusioni ottiche negli andamenti delle Grandezze distributive: la scala mobile e l'appiattimento' delle retribuzioni in una ricerca", pp. 120
75. Enrico Giovannetti [1990] "Crisi e mercato del lavoro in un distretto industriale: il bacino delle ceramiche. Sez. I", pp. 150
76. Enrico Giovannetti [1990] "Crisi e mercato del lavoro in un distretto industriale: il bacino delle ceramiche. Sez. II", pp. 145
78. Antonietta Bassetti e Costanza Torricelli [1990] "Una riqualificazione dell'approccio bargaining alla selezioni di portafoglio", pp. 4
77. Antonietta Bassetti e Costanza Torricelli [1990] "Il portafoglio ottimo come soluzione di un gioco bargaining", pp. 15
79. Mario Forni [1990] "Una nota sull'errore di aggregazione", pp. 6
80. Francesca Bergamini [1991] "Alcune considerazioni sulle soluzioni di un gioco bargaining", pp. 21
81. Michele Grillo e Michele Polo [1991] "Political Exchange and the allocation of surplus: a Model of Two-party competition", pp. 34
82. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1991] "The 1990 Polish Recession: a Case of Truncated Multiplier Process", pp. 26
83. Gian Paolo Caselli e Gabriele Pastrello [1991] "Polish firms: Pricate Vices Pubblis Virtues", pp. 20
84. Sebastiano Brusco e Sergio Paba [1991] "Conessioni, competenze e capacità concorrenziale nell'industria della Sardegna", pp. 25
85. Claudio Grimaldi, Rony Hamoui, Nicola Rossi [1991] "Non Marketable assets and households' Portfolio Choice: a Case of Study of Italy", pp. 38
86. Giulio Righi, Massimo Baldini, Alessandra Brambilla [1991] "Le misure degli effetti redistributivi delle imposte indirette: confronto tra modelli alternativi", pp. 47
87. Roberto Fanfani, Luca Lanini [1991] "Innovazione e servizi nello sviluppo della meccanizzazione agricola in Italia", pp. 35
88. Antonella Caiumi e Roberto Golinelli [1992] "Stima e applicazioni di un sistema di domanda Almost Ideal per l'economia italiana", pp. 34
89. Maria Cristina Marcuzzo [1992] "La relazione salari-occupazione tra rigidità reali e rigidità nominali", pp. 30
90. Mario Biagioli [1992] "Employee financial participation in enterprise results in Italy", pp. 50
91. Mario Biagioli [1992] "Wage structure, relative prices and international competitiveness", pp. 50
92. Paolo Silvestri e Giovanni Solinas [1993] "Abbandoni, esiti e carriera scolastica. Uno studio sugli studenti iscritti alla Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Modena nell'anno accademico 1990/1991", pp. 30
93. Gian Paolo Caselli e Luca Martinelli [1993] "Italian GPN growth 1890-1992: a unit root or segmented trend representatin?", pp. 30
94. Angela Politi [1993] "La rivoluzione fraintesa. I partigiani emiliani tra liberazione e guerra fredda, 1945-1955", pp. 55
95. Alberto Rinaldi [1993] "Lo sviluppo dell'industria metalmeccanica in provincia di Modena: 1945-1990", pp. 70
96. Paolo Emilio Mistrulli [1993] "Debito pubblico, intermediari finanziari e tassi d'interesse: il caso italiano", pp. 30
97. Barbara Pistoresi [1993] "Modelling disaggregate and aggregate labour demand equations. Cointegration analysis of a labour demand function for the Main Sectors of the Italian Economy: 1950-1990", pp. 45
98. Giovanni Bonifati [1993] "Progresso tecnico e accumulazione di conoscenza nella teoria neoclassica della crescita endogena. Una analisi critica del modello di Romer", pp. 50
99. Marcello D'Amato e Barbara Pistoresi [1994] "The relationship(s) among Wages, Prices, Unemployment and Productivity in Italy", pp. 30
100. Mario Forni [1994] "Consumption Volatility and Income Persistence in the Permanent Income Model", pp. 30
101. Barbara Pistoresi [1994] "Using a VECM to characterise the relative importance of permanent and transitory components", pp. 28
102. Gian Paolo Caselli and Gabriele Pastrello [1994] "Polish recovery form the slump to an old dilemma", pp. 20
103. Sergio Paba [1994] "Imprese visibili, accesso al mercato e organizzazione della produzione", pp. 20
104. Giovanni Bonifati [1994] "Progresso tecnico, investimenti e capacità produttiva", pp. 30
105. Giuseppe Marotta [1994] "Credit view and trade credit: evidence from Italy", pp. 20
106. Margherita Russo [1994] "Unit of investigation for local economic development policies", pp. 25
107. Luigi Brighi [1995] "Monotonicity and the demand theory of the weak axioms", pp. 20
108. Mario Forni e Lucrezia Reichlin [1995] "Modelling the impact of technological change across sectors and over time in manufacturing", pp. 25
109. Marcello D'Amato and Barbara Pistoresi [1995] "Modelling wage growth dynamics in Italy: 1960-1990", pp. 38
110. Massimo Baldini [1995] "INDIMOD. Un modello di microsimulazione per lo studio delle imposte indirette", pp. 37

111. Paolo Bosi [1995] "Regionalismo fiscale e autonomia tributaria: l'emersione di un modello di consenso", pp. 38
112. Massimo Baldini [1995] "Aggregation Factors and Aggregation Bias in Consumer Demand", pp. 33
113. Costanza Torricelli [1995] "The information in the term structure of interest rates. Can stochastic models help in resolving the puzzle?" pp. 25
114. Margherita Russo [1995] "Industrial complex, pôle de développement, distretto industriale. Alcune questioni sulle unità di indagine nell'analisi dello sviluppo." pp. 45
115. Angelika Moryson [1995] "50 Jahre Deutschland. 1945 - 1995" pp. 21
116. Paolo Bosi [1995] "Un punto di vista macroeconomico sulle caratteristiche di lungo periodo del nuovo sistema pensionistico italiano." pp. 32
117. Gian Paolo Caselli e Salvatore Curatolo [1995] "Esistono relazioni stimabili fra dimensione ed efficienza delle istituzioni e crescita produttiva? Un esercizio nello spirito di D.C. North." pp. 11
118. Mario Forni e Marco Lippi [1995] "Permanent income, heterogeneity and the error correction mechanism." pp. 21
119. Barbara Pistoresi [1995] "Co-movements and convergence in international output. A Dynamic Principal Components Analysis" pp. 14
120. Mario Forni e Lucrezia Reichlin [1995] "Dynamic common factors in large cross-section" pp. 17
121. Giuseppe Marotta [1995] "Il credito commerciale in Italia: una nota su alcuni aspetti strutturali e sulle implicazioni di politica monetaria" pp. 20
122. Giovanni Bonifati [1995] "Progresso tecnico, concorrenza e decisioni di investimento: una analisi delle determinanti di lungo periodo degli investimenti" pp. 25
123. Giovanni Bonifati [1995] "Cambiamento tecnico e crescita endogena: una valutazione critica delle ipotesi del modello di Romer" pp. 21
124. Barbara Pistoresi e Marcello D'Amato [1995] "La riservatezza del banchiere centrale è un bene o un male? Effetti dell'informazione incompleta sul benessere in un modello di politica monetaria." pp. 32
125. Barbara Pistoresi [1995] "Radici unitarie e persistenza: l'analisi univariata delle fluttuazioni economiche." pp. 33
126. Barbara Pistoresi e Marcello D'Amato [1995] "Co-movements in European real outputs" pp. 20
127. Antonio Ribba [1996] "Ciclo economico, modello lineare-stocastico, forma dello spettro delle variabili macroeconomiche" pp. 31
128. Carlo Alberto Magni [1996] "Repeatable and una tantum real options a dynamic programming approach" pp. 23
129. Carlo Alberto Magni [1996] "Opzioni reali d'investimento e interazione competitiva: programmazione dinamica stocastica in optimal stopping" pp. 26
130. Carlo Alberto Magni [1996] "Vaghezza e logica fuzzy nella valutazione di un'opzione reale" pp. 20
131. Giuseppe Marotta [1996] "Does trade credit redistribution thwart monetary policy? Evidence from Italy" pp. 20
132. Mauro Dell'Amico e Marco Trubian [1996] "Almost-optimal solution of large weighted equicut problems" pp. 30
133. Carlo Alberto Magni [1996] "Un esempio di investimento industriale con interazione competitiva e avversione al rischio" pp. 20
134. Margherita Russo, Peter Börkey, Emilio Cubel, François Lévêque, Francisco Mas [1996] "Local sustainability and competitiveness: the case of the ceramic tile industry" pp. 66
135. Margherita Russo [1996] "Camionetto tecnico e relazioni tra imprese" pp. 190
136. David Avra Lane, Irene Poli, Michele Lalla, Alberto Roverato [1996] "Lezioni di probabilità e inferenza statistica" pp. 288
137. David Avra Lane, Irene Poli, Michele Lalla, Alberto Roverato [1996] "Lezioni di probabilità e inferenza statistica - Esercizi svolti -" pp. 302
138. Barbara Pistoresi [1996] "Is an Aggregate Error Correction Model Representative of Disaggregate Behaviours? An example" pp. 24
139. Luisa Malaguti e Costanza Torricelli [1996] "Monetary policy and the term structure of interest rates", pp. 30
140. Mauro Dell'Amico, Martine Labbé, Francesco Maffioli [1996] "Exact solution of the SONET Ring Loading Problem", pp. 20
141. Mauro Dell'Amico, R.J.M. Vaessens [1996] "Flow and open shop scheduling on two machines with transportation times and machine-independent processing times in NP-hard, pp. 10
142. M. Dell'Amico, F. Maffioli, A. Sciomechen [1996] "A Lagrangean Heuristic for the Pirze Collecting Travelling Salesman Problem", pp. 14
143. Massimo Baldini [1996] "Inequality Decomposition by Income Source in Italy - 1987 - 1993", pp. 20
144. Graziella Bertocchi [1996] "Trade, Wages, and the Persistence of Underdevelopment" pp. 20
145. Graziella Bertocchi and Fabio Canova [1996] "Did Colonization matter for Growth? An Empirical Exploration into the Historical Causes of Africa's Underdevelopment" pp. 32
146. Paola Bertolini [1996] "La modernization de l'agriculture italienne et le cas de l'Emilie Romagne" pp. 20
147. Enrico Giovannetti [1996] "Organisation industrielle et développement local: le cas de l'agroindustrie in Emilie Romagne" pp. 18
148. Maria Elena Bontempi e Roberto Golinelli [1996] "Le determinanti del leverage delle imprese: una applicazione empirica ai settori industriali dell'economia italiana" pp. 31
149. Paola Bertolini [1996] "L'agriculture et la politique agricole italienne face aux recents scenarios", pp. 20
150. Enrico Giovannetti [1996] "Il grado di utilizzo della capacità produttiva come misura dei costi di transazione: una rilettura di 'Nature of the Firm' di R. Coase", pp. 75
151. Enrico Giovannetti [1996] "Il 1° ciclo del Diploma Universitario Economia e Amministrazione delle Imprese", pp. 25
152. Paola Bertolini, Enrico Giovannetti, Giulia Santacaterina [1996] "Il Settore del Verde Pubblico. Analisi della domanda e valutazione economica dei benefici", pp. 35
153. Giovanni Solinas [1996] "Sistemi produttivi del Centro-Nord e del Mezzogiorno. L'industria delle calzature", pp. 55
154. Tindara Addabbo [1996] "Married Women's Labour Supply in Italy in a Regional Perspective", pp. 85
155. Paolo Silvestri, Giuseppe Catalano, Cristina Bevilacqua [1996] "Le tasse universitarie e gli interventi per il diritto allo studio: la prima fase di applicazione di una nuova normativa" pp. 159
156. Sebastiano Brusco, Paolo Bertossi, Margherita Russo [1996] "L'industria dei rifiuti urbani in Italia", pp. 25
157. Paolo Silvestri, Giuseppe Catalano [1996] "Le risorse del sistema universitario italiano: finanziamento e governo" pp. 400
158. Carlo Alberto Magni [1996] "Un semplice modello di opzione di differimento e di vendita in ambito discreto", pp. 10
159. Tito Pietra, Paolo Siconolfi [1996] "Fully Revealing Equilibria in Sequential Economies with Asset Markets" pp. 17
160. Tito Pietra, Paolo Siconolfi [1996] "Extrinsic Uncertainty and the Informational Role of Prices" pp. 42
161. Paolo Bertella Farnetti [1996] "Il negro e il rosso. Un precedente non esplorato dell'integrazione afroamericana negli Stati Uniti" pp. 26
162. David Lane [1996] "Is what is good for each best for all? Learning from others in the information contagion model" pp. 18

163. Antonio Ribba [1996] "A note on the equivalence of long-run and short-run identifying restrictions in cointegrated systems" pp. 10
164. Antonio Ribba [1996] "Scomposizioni permanenti-transitorie in sistemi cointegrati con una applicazione a dati italiani" pp. 23
165. Mario Forni, Sergio Paba [1996] "Economic Growth, Social Cohesion and Crime" pp. 20
166. Mario Forni, Lucrezia Reichlin [1996] "Let's get real: a factor analytical approach to disaggregated business cycle dynamics" pp. 25
167. Marcello D'Amato e Barbara Pistoresi [1996] "So many Italies: Statistical Evidence on Regional Cohesion" pp. 31
168. Elena Bonfiglioli, Paolo Bosi, Stefano Toso [1996] "L'equità del contributo straordinario per l'Europa" pp. 20
169. Graziella Bertocchi, Michael Spagat [1996] "Il ruolo dei licei e delle scuole tecnico-professionali tra progresso tecnologico, conflitto sociale e sviluppo economico" pp. 37
170. Gianna Boero, Costanza Torricelli [1997] "The Expectations Hypothesis of the Term Structure of Interest Rates: Evidence for Germany" pp. 15
171. Mario Forni, Lucrezia Reichlin [1997] "National Policies and Local Economies: Europe and the US" pp. 22
172. Carlo Alberto Magni [1997] "La trappola del Roe e la tridimensionalità del Van in un approccio sistemico", pp. 16
173. Mauro Dell'Amico [1997] "A Linear Time Algorithm for Scheduling Outforests with Communication Delays on Two or Three Processor" pp. 18
174. Paolo Bosi [1997] "Aumentare l'età pensionabile fa diminuire la spesa pensionistica? Ancora sulle caratteristiche di lungo periodo della riforma Dini" pp. 13
175. Paolo Bosi e Massimo Matteuzzi [1997] "Nuovi strumenti per l'assistenza sociale" pp. 31
176. Mauro Dell'Amico, Francesco Maffioli e Marco Trubian [1997] "New bounds for optimum traffic assignment in satellite communication" pp. 21
177. Carlo Alberto Magni [1997] "Paradossi, inverosimiglianze e contraddizioni del Van: operazioni certe" pp. 9
178. Barbara Pistoresi e Marcello D'Amato [1997] "Persistence of relative unemployment rates across italian regions" pp. 25
179. Margherita Russo, Franco Cavedoni e Riccardo Pianesani [1997] "Le spese ambientali dei Comuni in provincia di Modena, 1993-1995" pp. 23
180. Gabriele Pastrello [1997] "Time and Equilibrium, Two Elusive Guests in the Keynes-Hawtrey-Robertson Debate in the Thirties" pp. 25
181. Luisa Malaguti e Costanza Torricelli [1997] "The Interaction Between Monetary Policy and the Expectation Hypothesis of the Term Structure of Interest rates in a N-Period Rational Expectation Model" pp. 27
182. Mauro Dell'Amico [1997] "On the Continuous Relaxation of Packing Problems - Technical Note" pp. 8
183. Stefano Bordini [1997] "Prova di Idoneità di Informatica Dispensa Esercizi Excel 5" pp. 49
184. Francesca Bergamini e Stefano Bordini [1997] "Una verifica empirica di un nuovo metodo di selezione ottima di portafoglio" pp. 22
185. Gian Paolo Caselli e Maurizio Battini [1997] "Following the tracks of atkinson and micklewright the changing distribution of income and earnings in poland from 1989 to 1995" pp. 21
186. Mauro Dell'Amico e Francesco Maffioli [1997] "Combining Linear and Non-Linear Objectives in Spanning Tree Problems" pp. 21
187. Gianni Ricci e Vanessa Debbia [1997] "Una soluzione evolutiva in un gioco differenziale di lotta di classe" pp. 14
188. Fabio Canova e Eva Ortega [1997] "Testing Calibrated General Equilibrium Model" pp. 34
189. Fabio Canova [1997] "Does Detrending Matter for the Determination of the Reference Cycle and the Selection of Turning Points?" pp. 35
190. Fabio Canova e Gianni De Nicolò [1997] "The Equity Premium and the Risk Free Rate: A Cross Country, Cross Maturity Examination" pp. 41
191. Fabio Canova e Angel J. Ubide [1997] "International Business Cycles, Financial Market and Household Production" pp. 32
192. Fabio Canova e Gianni De Nicolò [1997] "Stock Returns, Term Structure, Inflation and Real Activity: An International Perspective" pp. 33
193. Fabio Canova e Morten Ravn [1997] "The Macroeconomic Effects of German Unification: Real Adjustments and the Welfare State" pp. 34
194. Fabio Canova [1997] "Detrending and Business Cycle Facts" pp. 40
195. Fabio Canova e Morten O. Ravn [1997] "Crossing the Rio Grande: Migrations, Business Cycle and the Welfare State" pp. 37
196. Fabio Canova e Jane Marrinan [1997] "Sources and Propagation of International Output Cycles: Common Shocks or Transmission?" pp. 41
197. Fabio Canova e Albert Marcet [1997] "The Poor Stay Poor: Non-Convergence Across Countries and Regions" pp. 44
198. Carlo Alberto Magni [1997] "Un Criterio Strutturalista per la Valutazione di Investimenti" pp. 17
199. Stefano Bordini [1997] "Elaborazione Automatica dei Dati" pp. 60
200. Paolo Bertella Farnetti [1997] "The United States and the Origins of European Integration" pp. 19
201. Paolo Bosi [1997] "Sul Controllo Dinamico di un Sistema Pensionistico a Ripartizione di Tipo Contributivo" pp. 17
202. Paola Bertolini [1997] "European Union Agricultural Policy: Problems and Perspectives" pp. 18
203. Stefano Bordini [1997] "Supporti Informatici per la Ricerca delle soluzioni di Problemi Decisionali" pp. 30
204. Carlo Alberto Magni [1997] "Paradossi, Inverosimiglianze e Contraddizioni del Van: Operazioni Aleatorie" pp. 10
205. Carlo Alberto Magni [1997] "Tir, Roe e Van: Distorsioni linguistiche e Cognitive nella Valutazione degli Investimenti" pp. 17
206. Gisella Facchinetti, Roberto Ghiselli Ricci e Silvia Muzzioli [1997] "New Methods For Ranking Triangular Fuzzy Numbers: An Investment Choice" pp. 9
207. Mauro Dell'Amico e Silvano Martello [1997] "Reduction of the Three-Partition Problem" pp. 16
208. Carlo Alberto Magni [1997] "IRR, ROE and NPV: a Systemic Approach" pp. 20
209. Mauro Dell'Amico, Andrea Lodi e Francesco Maffioli [1997] "Solution of the cumulative assignment problem with a well-structured tabu search method" pp. 25
210. Carlo Alberto Magni [1997] "La definizione di investimento e criterio del Tir ovvero: la realtà inventata" pp. 16
211. Carlo Alberto Magni [1997] "Critica alla definizione classica di investimento: un approccio sistemico" pp. 17
212. Alberto Roverato [1997] "Asymptotic prior to posterior analysis for graphical gaussian models" pp. 8
213. Tindara Addabbo [1997] "Povertà nel 1995 analisi statica e dinamica sui redditi familiari" pp. 64
214. Gian Paolo Caselli e Franca Manghi [1997] "La transizione da piano a mercato e il modello di Ising" pp. 15
215. Tindara Addabbo [1998] "Lavoro non pagato e reddito esteso: un'applicazione alle famiglie italiane in cui entrambi i coniugi sono lavoratori dipendenti" pp. 54

216. Tindara Addabbo [1998] "Probabilità di occupazione e aspettative individuali" pp 36
217. Lara Magnani [1998] "Transazioni, contratti e organizzazioni: una chiave di lettura della teoria economica dell'organizzazione pp 39
218. Michele Lalla, Rosella Molinari e Maria Grazia Modena [1998] "La progressione delle carriere: i percorsi in cardiologia" pp 46
219. Lara Magnani [1998] "L'organizzazione delle transazioni di subfornitura nel distretto industriale" pp 40
220. Antonio Ribba [1998] "Recursive VAR orderings and identification of permanent and transitory shocks" pp 12
221. Antonio Ribba [1998] "Granger-causality and exogeneity in cointegrated Var models" pp 5
222. Luigi Brighi e Marcello D'Amato [1998] "Optimal Procurement in Multiproduct Monopoly" pp 25
223. Paolo Bosi, Maria Cecilia Guerra e Paolo Silvestri [1998] "La spesa sociale nel comune Modena" Rapporto intermedio pp 37
224. Mario Forni e Marco Lippi [1998] "On the Microfoundations of Dynamic Macroeconomics" pp 22
225. Roberto Ghiselli Ricci [1998] "Nuove Proposte di Ordinamento di Numeri Fuzzy. Una Applicazione ad un Problema di Finanziamento pp 7
226. Tommaso Minerva [1998] "Internet Domande e Risposte" pp 183
227. Tommaso Minerva [1998] "Elementi di Statistica Computazione. Parte Prima: Il Sistema Operativo Unix ed il Linguaggio C" pp. 57
228. Tommaso Minerva and Irene Poli [1998] "A Genetic Algorithms Selection Method for Predictive Neural Nets and Linear Models" pp. 60
229. Tommaso Minerva and Irene Poli [1998] "Building an ARMA Model by using a Genetic Algorithm" pp. 60
230. Mauro Dell'Amico e Paolo Toth [1998] "Algorithms and Codes for Dense Assignment Problems: the State of the Art" pp 35
231. Ennio Cavazzuti e Nicoletta Pacchiarotti [1998] "How to play an hotelling game in a square town" pp 12
232. Alberto Roverato e Irene Poli [1998] "Un algoritmo genetico per la selezione di modelli grafici" pp 11
233. Marcello D'Amato e Barbara Pistoresi [1998] "Delegation of Monetary Policy to a Central Banker with Private Information" pp 15.
234. Graziella Bertocchi e Michael Spagat [1998] "The Evolution of Modern Educational Systems. Technical vs. General Education, Distributional Conflict, and Growth" pp 31
235. André Dumas [1998] "Le systeme monetaire European" pp 24.
236. Gianna Boero, Gianluca Di Lorenzo e Costanza Torricelli [1998] "The influence of short rate predictability and monetary policy on tests of the expectations hypothesis: some comparative evidence" pp 30
237. Carlo Alberto Magni [1998] "A systemic rule for investment decisions: generalizations of the traditional DCF criteria and new conceptions" pp 30
238. Marcello D'Amato e Barbara Pistoresi [1998] "Interest Rate Spreads Between Italy and Germany: 1995-1997" pp 16
239. Paola Bertolini e Alberto Bertacchini [1998] "Il distretto di lavorazioni carni suine in provincia di Modena" pp 29
240. Costanza Torricelli e Gianluca Di Lorenzo [1998] "Una nota sui fondamenti matematico-finanziari della teoria delle aspettative della struttura della scadenza" pp. 15
241. Christophe Croux, Mario Forni e Lucrezia Reichlin [1998] "A Measure of Comovement for Economic Indicators: Theory and Empirics" pp 23.
242. Carlo Alberto Magni [1998] "Note sparse sul dilemma del prigioniero (e non solo) pp 13.
243. Gian Paolo Caselli [1998] The future of mass consumption society in the former planned economies: a macro approach pp 21.
244. Mario Forni, Marc Hallin, Marco Lippi e Lucrezia Reichlin [1998] "The generalized dynamic factor model: identification and estimation pp 35.
245. Carlo Alberto Magni [1998] "Pictures, language and research: the case of finance and financial mathematics" pp 35.
246. Luigi Brighi [1998] "Demand and generalized monotonicity" pp 21.
247. Mario Forni e Lucrezia Reichlin [1998] "Risk and potential insurance in Europe" pp 20.
248. Tommaso Minerva, Sandra Paterlini e Irene Poli [1998] "A Genetic Algorithm for predictive Neural Network Design (GANND). A Financial Application" pp 12.
249. Gian Paolo Caselli Maurizio Battini [1998] "The Changing Distribution of Earnings in Poland from 1989 to 1996 pp. 9.
250. Mario Forni, Sergio Paba [1998] "Industrial Districts, Social Environment and Local Growth" Evidence from Italy pp. 27.
251. Lara Magnani [1998] "Un'analisi del distretto industriale fondata sulla moderna teoria economica dell'organizzazione" pp. 46.
252. Mario Forni, Lucrezia Reichlin [1998] "Federal Policies and Local Economies: Europe and the US" pp. 24.
253. Luigi Brighi [1998] "A Case of Optimal Regulation whit Multidimensional Private Information" pp 20.
254. Barbara Pistoresi, Stefania Luppi [1998] "Gli investimenti diretti esteri nell'America Latina e nel Sud Est Asiatico: 1982-1995" pp 27.
255. Paola Mengoli, Margherita Russo [1998] "Technical and Vocational Education and Training in Italy: Structure and Changes at National and Regional Level" pp 25.
256. Tindara Addabbo [1998] "On-the-Job Search a Microeconomic Analysis on Italian Data" pp. 29.
257. Lorenzo Bertucelli [1999] "Il paternalismo industriale: una discussione storiografica" pp.21.
258. Mario Forni e Marco Lippi [1999] "The generalized dynamic factor model: representation theory" pp. 25.
259. Andrea Ginzburg e Annamaria Simonazzi [1999] "Foreign debt cycles and the 'Gibson Paradox': an interpretative hypothesis" pp. 38.
260. Paolo Bosi [1999] "La riforma della spesa per assistenza dalla Commissione Onofri ad oggi: una valutazione in corso d'opera" pp. 56.
261. Marcello D'Amato e Barbara Pistoresi [1999] "Go and soothe the row. Delegation of monetary policy under private information" pp. 23.
262. Michele Lalla [1999] "Sampling, Maintenance, and Weighting Schemes for Longitudinal Surveys: a Case Study of the Textile and Clothing Industry" pp. 27.
263. Pederzoli Chiara e Torricelli Costanza [1999] "Una rassegna sui metodi di stima del Value at Risk (Var)".

