

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLXIV

n. 1

RAPPORTO

DELLA COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA
SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELL'APPLICAZIONE
DI CRITERI DI VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE
ECONOMICA DISCIPLINATI DAL DECRETO
LEGISLATIVO 31 MARZO 1998, N. 109

(articolo 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109)

**Presentato dal Ministro del tesoro,
del bilancio e della programmazione economica
(AMATO)**

Trasmesso alla Presidenza il 5 gennaio 2000

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA	Pag.	5
CAPITOLO 1		
L'ISE e le sue applicazioni.	»	7
CAPITOLO 2		
Sperimentazioni di valutazioni della situazione economica	»	32
CAPITOLO 3		
Raccomandazioni	»	43
APPENDICE.	»	48

PAGINA BIANCA

PREMESSA

In attuazione della delega contenuta nell'art.59 c.51 della L.27.12.97 n.449, il Decreto Legislativo 31.3.98, n.109, ha disciplinato la "Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate", l'Indicatore della Situazione Economica (ISE). L'art.5 del D.Lgs. citato prevede che la Commissione tecnica per la spesa pubblica elabori annualmente un rapporto sullo stato d'attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dei criteri di valutazione della situazione economica. Tale articolo prevede altresì che le amministrazioni e gli enti erogatori e quelli responsabili delle attività di controllo delle dichiarazioni sostitutive dei richiedenti comunichino alla Commissione le informazioni necessarie dirette ad accertare le modalità applicative, l'estensione e le caratteristiche dei beneficiari delle prestazioni e ogni altra informazione richiesta.

La relazione che segue, predisposta dalla Commissione per la spesa pubblica, è trasmessa al Parlamento in ottemperanza delle norme citate.

Al momento in cui questa relazione è presentata, lo stato di applicazione della normativa relativa all'Ise è ancora in fieri. Solo nel settembre del 1999, con l'emanazione del Dpcm n. 305 del 21.7.1999, del Decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 29.7.1999 e del Decreto dello stesso ministro del 15.7.1999 n. 306, l'adozione dell'ISE è entrata nella fase operativa. La prima applicazione riguarderà l'erogazione dell'Assegno per nuclei familiari con almeno tre minori e dell'Assegno di maternità, di cui agli artt. 65 e 66 della L. 448/98. Si stanno infatti raccogliendo in queste settimane le domande dei potenziali beneficiari di questi due nuovi programmi di spesa, con termine entro sei mesi dall'entrata in vigore del Regolamento di cui al DM 15.7.1999, n. 306.

Resta da completare il processo di produzione normativa per quanto riguarda l'applicazione dell'ISE alle prestazioni sanitarie (disciplinato dall'art. 59, c. 50 della L.449/97e D.Lgs. 29.4.1998, n.124).

Sono invece in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni locali attività di adattamento delle disposizioni relative ai criteri di selettività adottati, la cui applicazione dovrebbe cominciare ad avvenire nel corso del 2000.

La relazione che presentiamo non può quindi presentare alcune elementi informativi sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'ISE.

La CTSP è tuttavia consapevole dell'importanza degli effetti redistributivi che l'applicazione dell'ISE potrà determinare. Nella piena convinzione che tale strumento possa costituire un significativo miglioramento delle prassi di selezione nell'erogazione delle prestazioni sociali, è altresì preoccupata che lacune della normativa possano seriamente ostacolare un'efficace applicazione di questo istituto. Per questa ragione la CTSP ha ritenuto suo dovere predisporre questa relazione per segnalare aspetti che riguardano lo stato di attuazione *sotto il profilo normativo*. Infatti l'art.6 del DLgs 109/98 prevede che "entro due anni dalla data di entrata in vigore" del decreto stesso (del 31.3.98, pubblicato G.U. n.90 del 18.4.98), possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art.59, comma 51, della L.449/97". Come si argomenterà in seguito, la normativa emanata in materia presenta aspetti sui quali appare opportuna una riflessione finalizzata a fornire una normativa più coerente e omogenea nei diversi campi di applicazione dell'istituto. Questa relazione suggerisce l'opportunità di emanare, nei termini previsti, un decreto correttivo, in ordine ad una serie di aspetti critici della normativa corrente.

2. La relazione è organizzata nel seguente modo. Nel primo capitolo si svolge una dettagliata illustrazione dell'evoluzione normativa in tema di ISE e delle sue principali applicazioni (alla sanità, Ises) e ai due nuovi programmi di spesa, Assegno per nuclei con almeno tre minori (A3F) e Assegno di maternità (AM). Verrà prestata attenzione anche ad applicazioni collaterali riguardanti i libri scolastici e i canoni di affitto (Dpcm 5.8.99 n. 320 su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'interno, "Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della l.n. 23.12.98, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo" e il Decreto del Ministro dei Lavori pubblici del 7.6.99, in materia di "Requisiti minimi dei conduttori per beneficiare dei contributi integrativi a valere sulle risorse assegnate al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 della l. 9.12.98 n. 431 e criteri per la determinazione degli stessi".)

Nel corso del primo capitolo verranno altresì messi in luce gli aspetti problematici più importanti presenti nella normativa sinora emanata.

Nel secondo capitolo si forniscono informazioni su applicazioni di strumenti di valutazione della condizione economica che presentano affinità con l'istituto dell'ISE (come nel caso del Dpcm 30.4.97 nell'ambito del diritto allo studio universitario) e si riferiscono informazioni, necessariamente frammentarie, di esperienze

significative seguite da amministrazioni locali, nel recente passato e nella fase di revisione dei proprio regolamenti in materia, ma utili ai fini di una revisione della normativa della materia.

Nel terzo capitolo si riassumono, sotto forma di Raccomandazioni, le proposte di revisione della normativa o le possibili soluzioni alternative individuate dalla CTSP alla soluzione dei problemi riscontrati nell'analisi svolta nel primo capitolo.

Capitolo 1 - L'ISE E LE SUE APPLICAZIONI

1.1 Premessa

Il decreto legislativo n. 109 del 31 marzo 1998 ha introdotto nel nostro ordinamento un nuovo istituto, l'Indicatore della situazione economica (ISE), allo scopo di definire "criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate". Tale provvedimento si aggiunge alle numerose misure assunte nell'ultimo triennio, quali l'istituzione del Fondo per le politiche sociali, l'approvazione della legge per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, l'avvio della sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento, l'introduzione dell'Assegno familiare ai nuclei con almeno tre minori e dell'Assegno di maternità, il varo del Disegno di Legge per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali con caratteristiche di omogeneità di offerta su tutto il territorio nazionale e l'accordo sul Patto sociale per lo sviluppo (per le indicazioni che esso contiene sulla riforma delle indennità di maternità e dell'Assegno per il nucleo familiare).

L'adesione del legislatore ad un modello di welfare universale, in senso non categoriale, a cui far tendere gradualmente il sistema, conferisce al nuovo istituto, l'ISE, e alla normativa che rivede radicalmente i criteri di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni assistenziali un ruolo del tutto peculiare nell'ambito della riforma. La verifica dei mezzi economici rappresenta infatti non solo l'elemento discriminante per la selezione della platea dei beneficiari della spesa erogata dalle Amministrazioni centrali (pensioni e assegni sociali, trattamenti di invalidità civile, assegni al nucleo familiare, pensioni integrate al minimo), bensì un ingrediente comune a gran parte delle politiche sociali realizzate a livello locale (asili nido e scuole per l'infanzia, assistenza domiciliare, case protette e centri diurni per gli anziani, ecc.). In entrambe le aree

di intervento, la prova dei mezzi (means-testing) è impiegata sia come strumento di inclusione/esclusione del richiedente sia ai fini del calcolo dell'importo della prestazione, se in moneta, o come criterio di tariffazione e compartecipazione alla copertura della spesa, se in natura. L'istituzione dell'ISE pone quindi le premesse per il superamento del rudimentale e disomogeneo sistema di means testing attualmente in vigore per stabilire il diritto all'accesso alle prestazioni e il grado di partecipazione alla loro copertura finanziaria. Alla disciplina dell'ISE rinviano anche, pur con alcune eccezioni, le disposizioni in materia di riordino della partecipazione alla spesa sanitaria contenute nel d.lgs.n. 124/98 e i recenti provvedimenti con cui sono stati introdotti il Reddito minimo d'inserimento, l'Assegno familiare ai nuclei con almeno tre minori e l'Assegno di maternità.

In considerazione del ruolo attribuitogli dal legislatore e in attesa che gli enti erogatori delle prestazioni adeguino i propri regolamenti alla nuova normativa, è utile cercare di valutare la riforma sotto il profilo istituzionale.

1.2 L'Indicatore della Situazione Economica (ISE)

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 amministrazione pubbliche. La delega è stata attuata con il decreto legislativo del 31 marzo 1998 n.109, in vigore dal 1 aprile 1998.

L'adozione di questo nuovo strumento deve intendersi a carattere sperimentale, per una durata che il Dpcm n. 221/99, emanato nel luglio 1999 per disciplinare gli aspetti attuativi dell'ISE, fissa in un triennio a partire dall'entrata in vigore dello stesso, il 27.7.99.

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) (il riferimento è 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.).

L'ISE trova poi applicazione in nuovi programmi di spesa sociale, fra cui spiccano quelli contenuti nella Legge di accompagnamento alla Finanziaria per il 1999 del 23.12.98 n. 448 (art. 65 e 66): l'Assegno per nuclei familiari con almeno tre minori e l'Assegno di maternità. In realtà saranno proprio questi istituti i primi che utilizzeranno questo nuovo strumento di selezione dei beneficiari.

Anche l'istituto del Reddito minimo di inserimento, di cui è in corso una sperimentazione, contiene riferimenti, seppure parziali, alla disciplina dell'ISE, limitatamente alla scala di equivalenza.

All'ISE si richiama il Dpcm del 5.8.99 in materia di fornitura di libri di testo agli studenti della scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore.

Ad aspetti particolari della normativa ISE fa riferimento anche il Decreto del Ministero dei lavori pubblici del giugno 1999 nell'ambito di disposizioni sui requisiti minimi per usufruire di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione.

In una prospettiva un poco più allargata, lo Schema di disegno di legge "Disposizioni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", la cosiddetta Legge quadro dell'assistenza, indica nell'ISE lo strumento per l'accertamento della condizione economica là ove sia prevista una selettività degli interventi (art. 26).

La normativa dell'ISE è quindi destinata ad avere conseguenze di grande rilievo sulla gestione e sull'impatto distributivo dei programmi di assistenza sociale. In questa fase di sperimentazione, in cui il governo si riserva di emanare ulteriori decreti integrativi entro due anni dalla delega, riveste una grande importanza l'attività di monitoraggio delle applicazioni di questa normativa.

Al settembre 1999, l'operatività di questo strumento può considerarsi ormai piena, in quanto sono stati, anche se con molta lentezza, predisposti gli atti normativi previsti dal decreto legislativo 109/98 (si veda la scheda in Appendice). In particolare nel luglio del 1999 sono stati emanati il già citato Dpcm n. 221/99, che disciplina gli aspetti attuativi e in particolare detta i criteri per la valutazione di

particolari tipologie di reddito o di patrimonio, il Dpcm n. 305 e il Decreto del 29.7.99 del Ministro della solidarietà sociale, che hanno fornito disposizioni sugli aspetti applicativi riguardanti le dichiarazioni, certificazioni e la modellistica. Il 6.9.99 è stato infine comunicato, da parte del Ministero del Tesoro, il livello del rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro emessi nel 1998 (4,95%) da applicarsi nel calcolo della componente reddituale dell'ISE.

1.2.1 Gli istituti 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.

Gli istituti 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 (ad 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 dell'interno. 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 noma 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, ribadita nell'art.1 del Dpcm n. 221/99, là ove si prevede che in attesa di tale sperimentazione restino ferme le disposizioni vigenti in materia previdenziale, fra cui l'integrazione al minimo, la maggiorazione sociale delle pensioni, l'assegno e la pensione sociale, nonché la pensione e l'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, che precisa anche nel triennio 1999-2002 il profilo temporale di tale sperimentazione. Una volta concluso l'esperimento è tuttavia ragionevole ipotizzare che anche le prestazioni assistenziali erogate dalle amministrazioni centrali vengano assoggettate alla nuova normativa. E' infatti nell'ambito di tali prestazioni che si concentrano le smagliature più macroscopiche dei criteri di selezione in base al reddito.

L'applicazione dell'ISE non presenta dubbi nel caso dei nuovi programmi di spesa come l'Assegno per il nucleo familiare con almeno tre minori e l'Assegno di maternità.

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 forniva indicazioni apparentemente molto stringenti e chiare ai diversi soggetti istituzionali interessati. I criteri unificati dovevano infatti avere "effetto dal 1 luglio 1998". Si precisava 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 avrebbero dovuto 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 tuttavia 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 del decreto 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 resterebbe 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 decreto legislativo prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro delle finanze, siano individuate le modalità di attuazione, 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. L'emanazione di questi provvedimenti attuativi è stata realizzata alla fine di luglio 1999, con i provvedimenti sopra ricordati. E' quindi a partire da questa data che le amministrazioni locali si devono sentire impegnate ad adattare i propri ordinamenti.

L'art. 1 c. 2 del d.lgs.n. 109/98 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 di questo genere, sia previsto un termine all'efficacia nei criteri di individuazione delle condizioni economiche.

Per quanto riguarda l'Assegno per i nuclei familiari con almeno tre minori e quello di maternità la sua applicazione decorre dal 1999, anche se, a causa del ritardo nell'emanazione dei decreti attuativi, il D.M. del 15.7.99 consente ai potenziali beneficiari di presentare le domande entro sei mesi dall'entrata in vigore del regolamento (15 gennaio 2000).

1.2.2 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:

$$ISE = f(R, P) = R + \alpha P$$

ove R rappresenta la somma dei redditi e P la somma dei valori patrimoniali mobiliari e immobiliari. Il parametro α deve essere non superiore al 20%. L'assenza di un limite inferiore lascia supporre che sia ammissibile anche un valore di α 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.

Sulla combinazione tra elemento reddituale e patrimoniale, la normativa contempla in realtà un'alternativa. Il d.lgs.n. 109/98 recita infatti all'art. 2 c. 2 che "l'indicatore del reddito è *combinato* con l'indicatore della situazione economica patrimoniale nel limite massimo del 20% dei valori patrimoniali". Il concetto di combinazione lascia aperta, da un lato, la possibilità di relazioni non necessariamente lineari tra ISE e le variabili reddito e patrimonio. La relazione funzionale $Ise = f(R, P)$ ha come unico vincolo logico che il segno delle derivate parziali siano positive; essa è quindi compatibile quindi con molte forme funzionali. Sorge quindi il problema, in caso di combinazione non lineare, del modo in cui accertare il vincolo del 20%. Una possibilità è che tale accertamento venga effettuato al margine, verificando se $\partial Ise / \partial P < 0.2$.

Il concetto di combinazione è stato però offuscato dal Dpcm n. 221/99 allorché afferma, all'art. 2 c. 4, che "gli enti erogatori *possono*

stabilire anche la rilevanza di elementi patrimoniali mobiliari e immobiliari, _ In tal caso l'indicatore della situazione economica equivalente è dato dalla *somma* tra l'indicatore della situazione reddituale e l'indicatore della situazione patrimoniale". Il riferimento alla più restrittiva nozione di somma, oltre a non trovare giustificazione sul piano normativo, potrebbe avere l'effetto di ridimensionare il ruolo del patrimonio all'interno dell'ISE, con conseguenze di carattere finanziario sul gettito tariffario o l'entità delle prestazioni erogate, configurando una situazione molto più favorevole ai richiedenti le prestazioni agevolate rispetto a quella vigente in molte realtà locali. Nell'erogazione di alcune prestazioni (accoglienza in residenze sanitarie assistite per anziani e portatori di handicap), infatti, la valutazione della condizione economica dei richiedenti il beneficio tiene attualmente conto in modo ben più sostanziale della situazione patrimoniale, soprattutto nel caso in cui non esistano altri membri del nucleo familiare. E' auspicabile quindi che la discordanza dei due testi si risolva a vantaggio della fonte primaria, vale a dire il d.lgs.n. 109/98.

Il d.lgs.n. 109, all'art. 3 c. 1, afferma inoltre che "gli enti erogatori... possono prevedere... accanto all'Ise, modalità integrative di valutazione, con particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari e immobiliari". E' chiaro che legittime interpretazioni di tale indicazione possono rivelarsi in contrasto con interpretazioni del vincolo del 20% sopra ricordato.

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, per la cui valutazione si fa riferimento alla base imponibile determinata ai fini dell'Irap, al netto dei costi del personale a qualunque titolo utilizzato.

Si noti che tra possibili definizioni alternative (reddito complessivo, reddito imponibile e reddito al netto delle imposte) il legislatore ha 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 lordo 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 emessi nel 1998 (4,95%) al patrimonio mobiliare, definito con riferimento ai valori mobiliari in senso stretto, le partecipazioni in società non quotate e gli altri cespiti patrimoniali individuali.

Sono considerate componenti del reddito anche i redditi di lavoro prestato nelle zone di frontiera e in altri paesi limitrofi da soggetti residenti nel territorio dello stato.

Definizione del patrimonio. E' pari alla somma del patrimonio mobiliare, di cui si è già detto, e di quello immobiliare. Il patrimonio mobiliare comprende il saldo contabile attivo, al netto degli interessi alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, delle seguenti voci: i depositi e i conti correnti bancari, il valore dei titoli di stato, i certificati di deposito e di credito, i buoni fruttiferi ed assimilati al valore nominale alla stessa data dei depositi, le azioni o quote di organismi di investimenti collettivi di risparmio italiani o esteri (per i quali si assume il valore risultante dall'ultimo prospetto redatto dalla società di gestione al 31 dicembre dell'anno precedente), le partecipazioni in società non quotate e in società non azionarie, le masse patrimoniali affidate in gestione, altri strumenti finanziari inclusi i contratti di assicurazione mista sulla vita e di capitalizzazione, il valore di imprese individuali di cui va assunto il valore del patrimonio netto.

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.

Gli enti erogatori possono stabilire coefficienti di valutazione differenziati rispettivamente per la componente mobiliare e immobiliare.

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. Il Dpcm 221/99 precisa la definizione di nucleo familiare indicata nell'art. 2 c. 1 del d.lgs.n. 109/98 e prima ancora nella legge delega, che faceva riferimento al richiedente medesimo, ai soggetti con i quali convive e a quelli considerati a suo carico ai fini Irpef. L'art. 2 c. 2 del Dpcm 221/99 prevede che il nucleo familiare sia composto "dal richiedente la prestazione agevolata, dai componenti la famiglia anagrafica ai sensi dell'art. 4 del Dpcm 30.5.89, n. 223, e dai soggetti considerati a suo carico ai fini Irpef". Rispetto al decreto istitutivo, si chiarisce pertanto che per convivenza deve intendersi la famiglia anagrafica.

E' opportuno ricordare che la famiglia in senso anagrafico è definita come un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti e aventi dimora abituale nello stesso comune.

Sono invece 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 Codice Civile 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 (per l'anno 1998).

La nozione di nucleo familiare adottata dal decreto 109/98, poi precisata con il Dpcm 221/99, può presentare problemi con riguardo a 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 (art. 2 c. 5 del Dpcm 221/99) 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 di equivalenza contenuta nel d.lgs.n. 109/98 prevede valori identici per soggetti di età diversa. Espliciti rilievi del parlamento, nella fase di produzione del decreto, 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 di equivalenza Carbonaro, ma in linea con quelli utilizzati in altri paesi o da organismi internazionali. La minore elasticità rispetto alla scala 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. A tali soggetti sono equiparati anche i mutilati e gli invalidi di guerra e gli invalidi per servizi appartenenti a particolari categorie;

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 tale 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.

1.2.3 Adempimenti formali e controlli

Adempimenti formali. Le informazioni relative al patrimonio sono dichiarate dal soggetto che richiede la prestazioni con una autodichiarazione. La dichiarazione è presentata ai Caaf, alla amministrazione comunale o direttamente all'amministrazione a 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 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 controllino, singolarmente o mediante apposito servizio comune, la

veridicità della situazione familiare dichiarata e confrontino i dati reddituali e patrimoniali dichiarati dai soggetti ammessi alle prestazioni con i dati in possesso del sistema informativo del Ministero 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.

1.2.4 Flessibilità e discrezionalità consentite agli enti erogatori

L'impostazione del d.lgs.n. 109/98 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. 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 n. 109/98 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, la scelta dell'unità familiare di riferimento e la determinazione della condizione economica.

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.

Con riguardo agli aspetti relativi alla determinazione della 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 al 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.

I risultati di ricerche condotte presso la CTSP nel corso del 1999 hanno poi messo in luce un altro aspetto significativo riguardante la flessibilità e la discrezionalità nell'applicazione dell'ISE da parte degli enti erogatori. La norma, come si è indicato, lascia agli enti erogatori la decisione di variare il coefficiente di ponderazione del patrimonio entro i limiti da 0 al 20%. Le ragioni di tale flessibilità possono però essere ricondotte a due ordini di ragioni. La prima è che la natura del servizio a cui l'ISE si applica può richiedere un peso diverso per la componente patrimoniale. La seconda riguarda invece margini di discrezionalità che si intendono lasciare a livello decentrato nell'applicazione di programmi selettivi. La norma non fornisce alcuno spunto per interpretare in un senso o nell'altro le ragioni di tale discrezionalità. Si può tuttavia sottolineare che la prima ragione appare senza dubbio più rilevante della seconda. Anche se in linea di principio l'espressione delle preferenze locali può riguardare anche il peso con cui il patrimonio pesa nella misura dell'indicatore, è indubbio che l'espressione di differenziazione tra le comunità locali nelle politiche di redistribuzione può comunque essere realizzata a livello locale non tanto modificando la misura dell'indicatore (vale a dire adattando il "termometro"), ma più direttamente e correttamente modificando i livelli di prestazione nella direzione meglio rispondente alle preferenze dei governi locali.

Sembra invece del tutto ragionevole l'idea che la ragione della differenziazione nel peso possa essere giustificata sulla base della specificità dei servizi. Si può, ad esempio dimostrare che il ruolo del patrimonio è tanto maggiore quanto più elevata è l'età del beneficiario delle prestazioni: coefficienti patrimoniali più elevati sono ad esempio raccomandabili per servizi quali l'assistenza domiciliare e il ricovero in case protette, rispetto ad agevolazioni connesse a posti in scuole dell'infanzia.

Alla luce di queste considerazioni, la discrezionalità lasciata agli enti erogatori potrebbe creare un quadro disarmonico delle agevolazioni, con criteri troppo differenziati per uno stesso servizio in diverse zone del paese.

D'altro canto appare del tutto irrealistica una normativa generale e nazionale che imponga per tutte le possibili prestazioni erogate a livello locale particolari determinazioni delle componenti patrimoniali. Una soluzione ragionevolmente rispettosa sia delle autonomie locali, sia delle esigenze di uniformità a cui la normativa presente si ispira, può essere cercata solo dopo una fase non breve di sperimentazione, che deve però essere accompagnata da momenti organizzativi che aiutino le amministrazioni locali, probabilmente a livello provinciale, a valutare e omogeneizzare i comportamenti in questo campo.

1.3 L'Indicatore della situazione economica sanitaria

Sempre la legge di accompagnamento alla Finanziaria per il 1998, 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. 59 c. 51, sopra menzionati. Il decreto attuativo del c. 50 dell'art. 59 è stato emanato il 28 aprile 1998 (d.lgs.n. 124/98) e prevede modalità di calcolo della situazione economica, secondo gli orientamenti della legge delega.

L'art. 59 c. 50 della l.n. 449/97 indica i criteri direttivi della delega al governo e dispone che il riordino della partecipazione alla spesa e delle esenzioni avvenga tenendo conto, fra l'altro, che:

- "l'esenzione dei cittadini dalla partecipazione alla spesa [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'esenzione [sia] definita con riferimento al nucleo familiare, tenuto conto di elementi di reddito e di patrimonio determinati in base ai criteri stabiliti dai decreti legislativi previsti dal c. 51 del presente articolo", (c. 50 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 elevati bisogni 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 d.lgs.n. 124/98 (sanitometro) 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. 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;

b) non è consentito dedurre l'eventuale debito residuo per mutui contratti per l'acquisto dell'abitazione. Questa mancata deducibilità non può trovare giustificazione nel fatto che il valore della casa di abitazione non è inclusa nel valore del patrimonio. E' infatti possibile mostrare che la mancata deduzione comporta una discriminazione, per soggetti che dispongano di un medesimo valore di patrimonio complessivo, a seconda delle modalità con cui finanziano l'acquisto dell'abitazione, attraverso utilizzo di capitale proprio o attraverso indebitamento. Un esempio può chiarire meglio il punto. Si immaginino due soggetti, A e B, che dispongono di un medesimo livello di patrimonio finanziario pari a 1000. Si supponga quindi che entrambi decidano di acquistare un'abitazione del valore di 500, il primo mediante debito, il secondo utilizzando parte del proprio patrimonio finanziario. La decisione presa non altera la situazione patrimoniale dei due soggetti. Ciononostante, se si calcolano i valori del patrimonio secondo quanto prevedono le due normative, si può

notare che quella del sanitometro si discosta da quella dell'ISE in quanto valuta in modo diverso due situazioni patrimoniali che sono invece rimaste identiche (cfr. Tabella 1);

Tab. 1 - Determinazione del patrimonio nell'Ise e nel sanitometro

	Ise		Sanitometro	
	A	B	A	B
Ricchezza finanziaria	1000	500	1000	500
Debito (-)	- 500	0	- 500	0
Valore della casa	500	500	500	500
Franchigia (-)	- 70	- 70	- 500	- 500
<i>Valore del patrimonio</i>	<i>930</i>	<i>930</i>	<i>1000</i>	<i>500</i>

c) Tra i fattori correttivi al calcolo dell'ISE introdotti con il sanitometro, 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 ultra settantacinquenni) appare troppo elevata. La distorsione appare particolarmente forte nel caso dei bambini che già nella determinazione della scala di equivalenza dell'ISE, per motivi di meritorietà non suffragati da evidenza empirica, sono stati equiparati agli adulti.

d) La soglia che garantisce l'esenzione totale dalla partecipazione al costo delle prestazioni (posta uguale a 18 milioni di Ise equivalente) 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 non ha alcuna giustificazione nella specificità dell'istituto da disciplinare. Si noti 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.

1.4 Altri "riccometri"

L'emanazione del decreto del Ministro della solidarietà sociale del 15.7.99 n. 306 riguardante l'applicazione dell'ISE all'Assegno per nuclei familiari con almeno tre minori (A3F) e per l'Assegno di maternità (AM) e il Dpcm del 5.8.99 n. 320, recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della l.n. 448 del 23.12.98 in materia di fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo agli studenti della scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore hanno riaperto il dibattito sull'ISE, in quanto questi decreti prevedono applicazioni che si scostano in misura significativa dalle indicazioni della normativa dell'ISE e sembrano prefigurare una situazione in cui ogni ente erogatore sarà indotto a utilizzare i margini di flessibilità che lo strumento prevede in misura non coerente con le finalità dell'istituto, la cui introduzione, vale la pena ricordarlo ancora, nasceva dall'esigenza di fornire criteri *unificati* di definizione della condizione economica.

L'Ise per l'A3F e l'AM. Le disposizioni contenute nel decreto 15.7.99 n. 306 prevedono un'applicazione dell'ISE in cui l'indicatore della situazione reddituale è integrato con quello della situazione patrimoniale mediante una combinazione di tipo lineare; il coefficiente di integrazione α è fissato in misura identica per entrambe le componenti patrimoniali (mobiliare e immobiliare), pari al valore massimo del 20%.

La deroga dalla normativa Ise, a nostro avviso ingiustificata, è contenuta nell'art. 4 c. 6 e quindi nell'Allegato A, in cui si afferma che ai fini della valutazione del patrimonio immobiliare "non si tiene conto della casa di abitazione del nucleo, di proprietà di alcuno dei suoi componenti".

Si consente poi una franchigia, deducibile dalla somma dei valori del patrimonio mobiliare e immobiliare, di 50 milioni, fino a concorrenza della stessa.

A parità di valore del coefficiente α il criterio adottato coincide con quello del decreto Ise nel caso in cui la casa di abitazione abbia un valore pari a 20 milioni. Se il valore della casa è superiore (inferiore), il criterio per l'A3F favorisce (penalizza) i proprietari. L'esiguità della somma di 20 milioni lascia intuire che il caso più frequente sarà quello favorevole ai proprietari dell'abitazione. La discriminazione tra proprietari e non proprietari risulta in questo contesto ancora più distorsiva di quella segnalata a proposito del sanitometro. Nel caso del sanitometro infatti il vantaggio derivante dalla franchigia sulla casa di abitazione risultava in parte temperato dalle modalità applicative del coefficiente α , differenziata tra le due tipologie di beneficiari. In questo caso invece si introduce una franchigia di 50 milioni uguale per tutti, che non può assolvere alcuna funzione di riequilibrio. Questa franchigia ha semmai l'effetto di attenuare, in generale, il ruolo del patrimonio nella valutazione della condizione economica, a cui poco ausilio offre la scelta di un valore del coefficiente α pari a quello massimo. Per un nucleo con una casa di abitazione del valore di 200 milioni, il patrimonio del nucleo non avrà alcun peso nel calcolo dell'ISE sino a valori patrimoniali superiori a 250 milioni.

L'Ise per i libri scolastici. Ancora più improvvisata, se non addirittura grottesca, è l'applicazione dell'ISE nel caso del Dpcm del 5.8.99, recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della l.n. 448 del 23.12.98 in materia di fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo agli studenti della scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore. In questo caso ci si potrebbe anche domandare se si tratti in realtà di un provvedimento che abbia un qualche collegamento formale con la disciplina dell'ISE, dato che la disciplina di questo programma richiama il d.lgs.n. 109/98 solo per gli aspetti relativi al controllo della veridicità delle informazioni fornite dal richiedente (art. 4 c. 2 del d.lgs.n. 109/98).

Il calcolo della condizione economica equivalente riecheggia tuttavia la normativa Ise. Il beneficio in oggetto è infatti concesso a nuclei familiari il cui reddito annuo sia *equivalente* a 30 milioni. La situazione economica equivalente è determinata sommando tutti i redditi del nucleo risultanti dalla dichiarazione ai fini Irpef o dall'ultimo certificato sostitutivo e dal reddito delle attività finanziarie. Nel Dpcm non vi è traccia dei criteri in base ai quali tale redditi finanziari possano essere determinati. Dal reddito sono previste detrazioni di 2,5 o di 3,5 milioni alle condizioni già previste nel decreto 109/98 per chi abiti in locali in affitto. Nella valutazione della

situazione economica non è previsto alcun ruolo per la componente patrimoniale. Le indicazioni della normativa Ise vengono infine disattese anche per quanto concerne la scala di equivalenza, che viene implicitamente introdotta attraverso una struttura di deduzioni dal reddito di 1 milione per il secondo figlio, 1,5 milioni per il terzo e 2 per ogni figlio successivo, posto che siano a carico del richiedente; di 2 milioni per ciascun ulteriore componente del nucleo a carico (la cifra aumenta a 3 milioni in caso di invalidità totale) e di 2 milioni per figli a cui sia riconosciuto un handicap grave con invalidità superiore al 66%.

Non ha bisogno di commenti l'irrazionalità di queste disposizioni che riflettono molto chiaramente uno scollamento molto preoccupante tra i ministeri del governo.

L'Ise e i contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione. Un ultimo esempio della babele dei riccometri è, infine, fornita dal Decreto del Ministro dei Lavori pubblici del 7.5.99 relativo alla definizione dei criteri per la concessione di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione previsti dalla l.n. 431/98. All'art. 1 c. 3 si afferma che ai fini della verifica della situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare deve essere resa apposita dichiarazione ai sensi del d.lgs.n. 109/98. E' tuttavia sorprendente che del concetto di situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare si perda completamente traccia nel resto del Decreto che, al contrario, nel definire i requisiti minimi riferiti al nucleo familiare indica un reddito annuo imponibile complessivo non superiore a due pensioni minime Inps, assumendo come riferimento i valori contenuti nell'ultima dichiarazione dei redditi. Non è prevista alcun ricalcolo delle grandezze sopra indicate in funzione della dimensione del nucleo familiare.

1.5 Incongruenze delle franchigie patrimoniali

In questo paragrafo riprenderemo l'analisi di un aspetto particolare della disciplina dell'indicatore della situazione economica, le franchigie, allo scopo di esaminarne gli effetti in modo comparato nella norma quadro (il decreto 109/98) e nelle due principali applicazioni: il sanitometro e l'ISE per gli assegni per il nucleo familiare (A3F) e di maternità (AM). Nella determinazione della componente patrimoniale sono previste infatti franchigie, che nei tre casi sono disciplinate in modo diverso (cfr. Schemi 1 e 1bis).

Nel caso dell'ISE si prevede una franchigia dal patrimonio complessivo pari a 50 milioni, ovvero a 70 qualora il nucleo familiare risieda in un immobile di proprietà.

Nel caso del sanimitometro, nella determinazione del patrimonio immobiliare è ammessa la detrazione dell'intero valore della casa di residenza del nucleo familiare, definito ai fini Ici (ma non l'eventuale debito residuo per mutui contratti per l'acquisto della stessa). Se la casa di residenza appartiene alle categorie catastali A1, A8 e A9 il valore può essere detratto solo per il 50%. Al fine di 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. Con tale disposizione la normativa del sanimitometro riconosce ai non proprietari dell'abitazione una franchigia addizionale di 50 milioni, rispetto a quella di 50 concessa a tutti.

Nel caso infine dell'A3F e AM è ammessa la detrazione integrale del valore dell'abitazione in proprietà ed è inoltre concessa, per tutti, un'ulteriore deduzione di 50 milioni.

Le ragioni che possono avere indotto il legislatore all'introduzione di franchigie sono riconducibili a due tipi di ragionamenti.

1. Prevedere la deduzione di valori patrimoniali di dimensione ridotta per ragioni di semplicità amministrativa.

2. Prevedere la deduzione di valori patrimoniali di dimensione ridotta in quanto rappresentano un risparmio precauzionale che assolve una funzione di assicurazione rispetto a rischi e non sono quindi rappresentativi di una effettiva capacità contributiva.

3. Prevedere deduzioni per particolari tipologie di beni patrimoniali, ad esempio l'immobile destinato ad abitazione, in relazione alla sua natura di bene necessario. 4. Prevedere deduzioni per particolari tipologie di beni patrimoniali, ancora l'immobile destinato ad abitazione o immobili in generale o altri beni patrimoniali, in quanto caratterizzati da scarsa liquidità e quindi non idonei a definire una capacità contributiva.

La distinzione tra le possibili spiegazioni fornite, posto che siano esaustive, non è sempre netta, in particolare tra la 2 e la 3 e tra la 3 e la 4: si tratta tuttavia di motivazioni che possono assumere un rilievo diverso o suggerire diverse modalità applicative a seconda della prestazione a cui l'indicatore della situazione economica debba essere applicato.

Schema 1 - Ise (d. lgs. n.109/98) e sanitometro a confronto

I s e	Sanitometro
Reddito complessivo Irpef	
+ r * attività finanziarie	
- deduzione 2,5 mln. per affittuari (elevabile a 3,5 mln.)	
= <i>Componente reddituale</i>	<i>Idem</i>
<i>Componente patrimoniale</i>	<i>Componente patrimoniale</i>
= $\alpha * P$ $\alpha \leq 20\%$ P = Patrimonio - Franchigia	= $\alpha(P) * P$ P = Patrimonio - Franchigia
α costante	$\alpha(P)$ crescente, progressivo per scaglioni
	<i>Propriet. abitaz. non propriet. abitaz.</i>
	0-50 0 0-100 0
	50-150 10% 100-150 10%
	> 150 20%
	>150 20%
<i>Franchigie</i>	<i>Franchigia</i>
70 mln. se proprietario dell'abitazione	Valore della casa di abitazione in proprietà
50 mln. se non proprietario dell'abitazione	
<i>Ise = Componente Reddituale + Componente Patrimoniale</i>	<i>Idem</i>
	<i>Ulteriori deduzioni</i>
	5 mln. per ogni comp. 0-6 o 65-75 anni
	7 mln. per ogni comp. > 75 anni
	Soglia di esenzione elevata da 18 a 23 mln. per nuclei con un solo compon.
Scala di equivalenza	<i>Idem</i>
Elasticità 0,65	
+ tre maggiorazioni:	
0,2: nuclei monoparentali con minori	
0,5: presenza di handicap	
0,2: genitori entrambi lavoratori con minori	

Schema 1 bis - Ise (d. lgs. n.109/98) e sua applicazione all'A3F e all'AM

I s e	Assegno alle famiglie con almeno tre minori (A3F) e Assegno di maternità (AM)
Reddito complessivo Irpef	
+ r * attività finanziarie	
- deduzione 2,5 mln. per affittuari (elevabile a 3,5 mln.)	
= <i>Componente reddituale</i>	<i>idem</i>
<i>Componente patrimoniale</i>	<i>Componente patrimoniale</i>
= $\alpha * P$ $\alpha \leq 20\%$ P = Patrimonio - Franchigia	= 0,2* (Patrimonio - Valore abitaz. — 50 mln.), se proprietario
α costante	=0,2*(Patrimonio - 50 mln.) se non proprietario
<i>Franchigie</i>	<i>Franchigie</i>
70 mln. se proprietario dell'abitazione	Valore della casa di abitazione + 50 mln., se proprietario dell'abitazione
50 mln. se non proprietario dell'abitazione	50 mln., se non proprietario dell'abitazione
<i>Ise = Componente Reddituale + Componente Patrimoniale</i>	<i>Idem</i>
Scala di equivalenza	<i>Idem</i>
Elasticità 0,65	
+ tre maggiorazioni:	
0,2: nuclei monoparentali con minori	
0,5: presenza di handicap	
0,2: genitori entrambi lavoratori con minori	

Nel caso 1, la semplicità amministrativa potrebbe essere pienamente soddisfatta prendendo in considerazione valori patrimoniali molto esigui, corrispondenti a quella che potrebbe essere una giacenza media di un deposito bancario per assicurare le esigenze di pagamenti di transazioni. Una misura pari ad una o due mensilità di una remunerazione media potrebbe costituire un ragionevole punto di

riferimento. Poiché l'ISE si applica solitamente a programmi di spesa che riguardano la componente meno abbiente della distribuzione del reddito, una deduzione con tali finalità non dovrebbe eccedere i 4-5 milioni e riguardare la componente liquida delle attività patrimoniali.

Il caso 2 (risparmio precauzionale) trova esemplificazione in un risparmio finanziario di modeste dimensioni che può avere forti motivazioni nei confronti di particolari categorie di beneficiari; ad esempio la persona anziana che teme un improvviso mutamento delle proprie condizioni di autosufficienza. E' molto meno giustificabile in casi ordinari. La sua misura non dovrebbe comunque eccedere i 10 milioni. Si deve infatti tenere conto che qui si ragiona in termini di equità orizzontale. Sembra ragionevole che la presenza di patrimoni eccedenti tale ammontare, *ceteris paribus*, debbano tradursi in diversi indicatori di situazione economica.

Il caso 3 (meritorietà della casa in proprietà) è quello su cui si concentra maggiormente l'attenzione. Il bene casa è assai di frequente favorito nel disegno delle politiche sociali. In realtà ciò che dovrebbe essere escluso dalla valutazione della situazione economica non è la casa in proprietà, ma il costo dell'abitazione, come accade in molte esperienze di altri paesi. Privilegiare chi ha la casa crea una evidente discriminazione nei confronti di chi non ha neppure quella e richiede comunque che si definiscano condizioni di equità orizzontale rispetto a soggetti che abbiano liberamente deciso di non acquistare la casa in proprietà, ma di vivere in affitto. E' importante sottolineare che questa seconda scelta potrebbe essere giudicata anche più meritoria della prima, dal punto di vista delle politiche sociali, in quanto più coerente con l'esigenza di creare condizioni di maggiore mobilità e quindi flessibilità nell'uso dei fattori produttivi. La disciplina di queste condizioni di equità orizzontale è poi resa molto difficile dal fatto che la valutazione del valore patrimoniale dell'abitazione è molto mal rappresentata dalle valutazioni ai fini Ici (vale a dire rendite catastali rivalutate).

Il caso 4 (difficoltà di liquidazione del patrimonio) può trovare giustificazione solo in circostanze molto particolari. Quella più frequente riguarda un soggetto che viva solo, tipicamente un vedovo anziano, che disponga quasi esclusivamente di patrimonio immobiliare di valore non trascurabile, ma destinato ad uso della propria abitazione e pertanto del tutto non liquidabile. E' chiaro che questa fattispecie diviene rilevante solo in caso di particolari servizi, quali ad esempio l'assistenza a soggetti non autosufficienti. La particolarità dell'applicazione rende impropria la previsione di una normativa che comporti la generale esclusione del valore dell'abitazione nella valutazione della condizione economica.

Le considerazioni appena fatte, di carattere qualitativo, portano a concludere che l'esistenza di franchigie non trova giustificazioni particolarmente forti. Quelle che possono essere avanzate suggeriscono l'introduzione di franchigie generali di modestissimo ammontare per ragioni di semplicità amministrativa o per depurazione di scorte a carattere precauzionale. Altri casi particolari devono trovare soluzione in riferimento alla disciplina dei singoli istituti.

In questo paragrafo si vuole però mettere in luce anche i limiti della disciplina dal punto di vista quantitativo. L'introduzione di franchigie di importo non trascurabile, come avviene in tutti i tre casi considerati, ha infatti la conseguenza di neutralizzare il ruolo del patrimonio anche in situazioni che dal punto di vista dell'equità orizzontale non possono essere considerate identiche.

Una prima evidenza empirica di questa critica emerge dall'osservazione della Tabella 2, in cui si rappresenta il peso della componente patrimoniale, espressa in milioni di lire, al variare del patrimonio complessivo (da 0 a 400 milioni) per i tre casi qui studiati, in relazione a diverse tipologie di beneficiari: affittuari o con abitazione di proprietà di valore variabile (50, 70 e 200 milioni). Nel caso dell'ISE i calcoli sono stati effettuati adottando un valore di α pari al 20%, al fine di consentire una corretta comparazione con il caso dell'A3F e AM.

Le franchigie previste dall'ISE hanno l'effetto di abbassare sensibilmente il ruolo del patrimonio che risulta ancora irrilevante intorno a valori di 70 milioni. Si osserva l'ingiustificato favore riservato ai proprietari di abitazione, anche se la differenza tra proprietario e affittuario non è molto elevata e comunque costante per qualunque valore dell'abitazione.

Nel caso del sanitometro si ha invece un sostanziale abbassamento del ruolo del patrimonio, che risulta ancora privo di rilievo al livello di 100 milioni. Si possono poi creare situazioni molto differenziate a seconda del valore dell'abitazione: come si può osservare le differenze tra i tre casi di abitazione in proprietà, del valore di 50, 70 e 200 milioni, non sono trascurabili ed operano in senso regressivo: è avvantaggiato, *ceteris paribus*, chi dispone di abitazioni di maggiore valore. Dati due nuclei familiari di uguale numerosità e uguale ricchezza complessiva, infatti, all'aumentare del valore della casa in proprietà diminuisce, in termini assoluti, la componente patrimoniale dell'ISE! Il sanitometro comporta poi una penalizzazione per l'affittuario, il cui patrimonio partecipa alla misura dell'indicatore della situazione economica anche nel caso di valori relativamente piccoli. Si tratta dunque di ingiustificabili differenziazioni dal punto di vista dell'equità orizzontale.

Il sistema di franchigie dell'A3F e AM ha l'effetto di ridurre il peso della componente patrimoniale rispetto alla disciplina dell'ISE: il peso del patrimonio, coincidente con quello dell'ISE per l'affittuario, risulta molto più attenuato per i proprietari di abitazione, anche se in misura meno intensa rispetto al sanimitro.

Se si rammenta che il ruolo della componente patrimoniale è anche quello di catturare, in modo indiretto, le difficoltà di cogliere i fenomeni di evasione, il rischio che lo strumento dell'ISE finisca per avere scarsa efficacia è purtroppo assai elevato.

Capitolo 2 - SPERIMENTAZIONI DI VALUTAZIONI DELLA SITUAZIONE ECONOMICA

Poiché soltanto recentemente si è concluso il lungo iter necessario alla definizione delle modalità applicative dell'ISE, non è possibile effettuare alcun tipo di valutazione sullo stato di attuazione di questo indicatore, che sarà invece oggetto del rapporto del prossimo anno.

Tuttavia, in alcune realtà specifiche e per talune tipologie di servizi, già da tempo si è avvertita l'esigenza di introdurre meccanismi più efficaci per la verifica dei mezzi economici come strumento selettivo della platea dei beneficiari, sia per determinare l'accesso alle prestazioni che per il calcolo della quota di partecipazione al costo dei servizi offerti. In particolare, sia nel campo del diritto allo studio universitario che nella fornitura di alcuni servizi locali, sono stati introdotti meccanismi di valutazione della condizione economica del tutto simili all'ISE, con netto anticipo rispetto alla sua definizione e approvazione.

Riteniamo quindi che sia molto utile in questo contesto inserire una serie di valutazioni su alcune delle esperienze in questione, evidenziando gli effetti indubbiamente positivi che, nei rispettivi ambiti di applicazione, esse hanno avuto.

Le esperienze che verranno illustrate si riferiscono agli interventi nell'ambito del diritto allo studio universitario, specificatamente all'erogazione delle borse di studio (Dpcm del 30/4/1997 su *"Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari"*) ed in materia di prestazioni locali quali il servizio Asili nido del Comune di Firenze (Deliberazione del Consiglio Comunale di Firenze del

27/7/98 n°1248/156 su *"Approvazione dei nuovi testi della disciplina generale delle tariffe del servizio Asili/nido e dei criteri per la valutazione della condizione economica degli utenti - Approvazione delle tariffe anno scolastico 1998/99"*)

Interventi per il diritto allo studio universitario. La legge quadro n°390/91 sul diritto allo studio universitario assegna alle Regioni il compito di realizzare gli interventi necessari a rendere effettivo il diritto medesimo, sancendo la necessità di individuare efficaci criteri di valutazione della condizione economica (e di merito) per la concessione di benefici e servizi.

Con il Dpcm del 13 aprile 1994 si dette l'avvio ad una prima impostazione dei criteri per l'individuazione della platea dei beneficiari (come l'assegnazione di borse e degli alloggi) inserendo principi innovativi nella valutazione della condizione economica, anche attraverso l'introduzione di rilevazioni sulla condizione patrimoniale, e nella composizione del nucleo familiare di appartenenza. Tuttavia veniva lasciato un margine eccessivo alla discrezionalità delle regioni e delle università, soprattutto nella determinazione della condizione patrimoniale. Ciò comportava un elevato grado di difformità a livello territoriale nelle prestazioni, come nei criteri di valutazione, non riuscendo a garantire parità di trattamenti nemmeno nello stesso ambito regionale.

Solo con il Dpcm successivo, del 30 aprile 1997, le regole per l'individuazione dei beneficiari sono state affinate e migliorate, definendo in modo più specifico i requisiti relativi alla condizione economica e, soprattutto, individuando criteri chiari ed uniformi su tutto il territorio nazionale.

L'art. 3 del Dpcm del 1997 definisce i requisiti relativi alla condizione economica del nucleo familiare degli studenti nel modo seguente:

- a) il nucleo familiare è composto dal richiedente e da tutti coloro che risultano conviventi come da documentazione anagrafica. Si considerano facenti parte del nucleo familiare i genitori non conviventi in assenza di separazione legale o divorzio;
- b) è prevista una valutazione specifica per lo studente indipendente;
- c) l'Indicatore della condizione economica è definito come il reddito complessivo del nucleo familiare al netto dell'Irpef,

incrementato del 20 per cento del valore dell'Indicatore della condizione patrimoniale. I redditi sono valutati in relazione alla loro natura sulla base alle evidenze fiscali integrate con indicatori di reddito "normale" (articolo 4, lettera a) della legge 390/91), al fine di evitare l'estensione agli interventi per il diritto allo studio universitario di trattamenti particolarmente favorevoli in cui beneficiano talune tipologie di contribuenti Irpef;

- d) l'indicatore della condizione patrimoniale viene definito tenendo conto sia del patrimonio mobiliare che di quello immobiliare con esclusione della prima casa di proprietà (se non di lusso). E' prevista una franchigia di 100 milioni per chi non possiede una casa di proprietà;
- e) i redditi e i patrimoni dei fratelli e delle sorelle conviventi concorrono nella misura del 50;
- f) viene adottata la scala di equivalenza della Commissione povertà.

Per l'accesso ai benefici (borse di studio, alloggi, prestiti d'onore) sono previste due soglie massime, una per l'indicatore della condizione economica (stabilita dalle regioni ad un livello tra i 43 e i 50 milioni) ed una per l'indicatore della condizione patrimoniale (stabilita, sempre dalle regioni, ad un livello tra i 100 e i 130 milioni), entrambe riferite ad un nucleo familiare convenzionale di tre persone.

Ai criteri su descritti, relativi alle condizioni economiche, si aggiungono valutazioni sul merito e su altre condizioni specifiche degli studenti (pendolari, fuori sede). I canoni che stabiliscono il diritto di accesso alla fruizione delle borse di studio vengono anche utilizzati per stabilirne gli importi e per determinare le tasse di iscrizione e i contributi.

Una delle regioni che ha interamente recepito i dettati del Dpcm 30 aprile 1997 è quella della Marche. Relativamente all'ambito di applicazione dell'assegnazione delle borse di studio nelle Università delle Marche, è stato possibile effettuare una prima serie di valutazione riguardo l'efficacia dello strumento. L'Ires Toscana ha condotto una ricerca, in collaborazione con l'ente regionale per il diritto allo studio universitario che ha fornito dati e informazioni, dalla quale emergono una serie di interessanti valutazioni¹.

¹ Ires Toscana - Quaderni "Il diritto allo studio universitario nelle Marche" ottobre 1999.

In primo luogo risulta evidente che il sistema selettivo messo a punto dal Dpcm del 30/4/97 è risultato assai favorevole agli studenti provenienti da nuclei familiari con prevalenza di redditi da lavoro dipendente. Ben l'83 per cento degli studenti, tra idonei e beneficiari di borse di studio, appartengono a famiglie di lavoratori dipendenti, contro il 17 per cento di appartenenti a famiglie con prevalenza di redditi da lavoro autonomo.

Oltremodo significativa è l'analisi per classi di reddito equivalente degli studenti-idonei, risultati essere il larga maggioranza appartenenti alle classi di reddito più basse (il 60% degli iscritti agli anni successivi al primo e il 48% delle matricole fanno parte di nuclei familiari con redditi sotto i 36 milioni annui). Inoltre più del 90% dei vincitori e degli idonei si colloca nella fascia che prevede un patrimonio non superiore a 100 milioni.

Tab. 2 Idonei per la borsa di studio per classi di reddito equivalente
Anno di corso 1998/99 - Marche
(composizione percentuale)

	<i>primo anno</i>	<i>anni successivi</i>
fino a 18 milioni	12,3	9,7
18-36 milioni	47,4	37,9
36-46 milioni	26,3	26,4
46-55 milioni	8,1	15,1
oltre 55 milioni	5,9	10,9
	100	100

Fonte: elaborazioni Ires Toscana su dati degli enti regionali per il diritto allo studio

Tariffazione del servizio asili nido di Firenze. Il Comune di Firenze con la delibera n° 1248/156 del 27 luglio 1998 ha stabilito la definitiva applicazione di un nuovo sistema di tariffazione del Servizio Asili Nido, basato su un metodo innovativo e anticipatorio della valutazione della condizione economica degli utenti.

La delibera citata, infatti, è la traduzione normativa di approfonditi studi e analisi cui il comune aveva dato il via fin dal 1996. Gli obiettivi preposti erano sostanzialmente quelli di poter coniugare la necessità di incrementare la quota di copertura dei costi del servizio a carico dell'utenza, con la garanzia che fossero utilizzati criteri di equità e solidarietà nella distribuzione dell'onere contributivo stesso, il tutto utilizzando un sistema il più possibile trasparente e semplificato nelle procedure (basato principalmente sullo strumento

dell'autocertificazione). Viene infatti previsto che la differenziazione della contribuzione da parte degli utenti avvenga mediante "l'applicazione di una tariffa massima e la concessione di agevolazioni, definite in modo continuo, fino al raggiungimento di una tariffa minima, in relazione alla condizione economica effettiva dei beneficiari il servizio, valutata sulla base della natura e dell'ammontare del reddito e del patrimonio, nonché dell'ampiezza del nucleo familiare" (art. 3)

La delibera ha recepito inoltre alcuni dettati del decreto 109/98 che nel frattempo veniva approvato.

La normativa a regime adottata dal Comune di Firenze prevede in sintesi:

- a) il nucleo familiare composto dal bambino e da tutti coloro che risultino conviventi in base alle evidenze anagrafiche. Si considerano facenti parte del nucleo familiare anche i genitori non conviventi in assenza di separazione legale o divorzio;
- b) l'adozione delle scale di equivalenza dell'ISE;
- c) l'indicatore della condizione economica definito sulla base della combinazione del reddito, al netto del prelievo Irpef, e del patrimonio dei membri il nucleo familiare. Il reddito e il patrimonio sono valutati in relazione alla loro natura, a partire dalle evidenze fiscali integrate con i parametri di tipo normale, così come definiti dalla legge 549/95. Inoltre l'abitazione di proprietà (o in usufrutto) destinata alla residenza del nucleo familiare concorre alla definizione dell'Indicatore della condizione economica sulla base di un reddito figurativo;
- d) la valutazione del patrimonio con esclusione del valore dell'immobile adibito a residenza del nucleo familiare. Per il restante valore del patrimonio viene concessa una franchigia di 40 milioni. Ma nel caso non si disponga di una casa in proprietà è prevista un'ulteriore franchigia di 80 milioni;
- e) patrimonio che concorre alla determinazione dell'Indicatore della condizione economica nella misura del 20% sino ai primi 30 milioni oltre la franchigia, e nella misura del 60% per valori eccedenti;
- f) una deduzione (di £ 3,5 milioni) qualora il nucleo familiare risieda in un'abitazione in locazione o abbia contratto un mutuo per l'acquisto dell'abitazione di residenza.

Il sistema di valutazione della situazione economica utilizzato è congegnato in modo che sia potenzialmente applicabile a tutti quei servizi per i quali è prevista una differenziazione dei livelli di beneficio o delle quote di contribuzione. La prima applicazione ha riguardato appunto gli Asili Nido.

Da un regime a tariffa unica quale era quello della realtà fiorentina, si è passati ad un regime a tariffe differenziate, come si è visto, tra un livello minimo ed un massimo a carico di chi non fa esplicita richiesta o non è ammesso al regime di tariffazione agevolata

Come nell'analogo caso del Dpcm 30/4/97 in ambito universitario, è stato possibile, da parte dello stesso comune di Firenze, mettere a punto un'analisi delle caratteristiche delle famiglie beneficiarie che fornisce una prima valutazione sull'efficacia dell'indicatore della condizione economica utilizzato.

Anche in questo caso risulta una netta prevalenza, tra le famiglie ammesse al pagamento delle tariffe agevolate, di percettori di reddito da lavoro dipendente. Circa l'85 per cento delle famiglie beneficiarie sono titolari prevalentemente di reddito da lavoro dipendente (più del 70 per cento dei nuclei familiari possiedono esclusivamente questa tipologia di reddito) ed il 15 per cento dichiarano prevalentemente reddito da lavoro autonomo (ma solo il 5 per cento ne è titolare in forma esclusiva). Nella tabella che segue questa composizione è presentata congiuntamente alla distribuzione rilevata dalla ricerca realizzata sui beneficiari delle borse di studio universitarie

Tab. 3 Distribuzione delle famiglie beneficiarie per tipo di reddito prevalente (composizione percentuale)

	<i>lavoro dipendente</i>	<i>lavoro autonomo</i>	<i>totale</i>
Borse di studio università Marche	82,6	17,4	100,0
Asili nido Firenze	85,0	15,0	100,0

In entrambi i casi risulta evidente come il numero di famiglie con reddito da lavoro autonomo che usufruisce di prestazioni agevolate sia notevolmente ridotta rispetto alla rilevanza che tali lavoratori hanno nel contesto generale. Tale risultato è evidentemente scaturito dall'agire di un insieme di fattori quali:

a) l'inclusione della componente patrimoniale nella valutazione della condizione economica;

b) la scelta di utilizzare indicatori di reddito "normale" per la valutazione delle tipologie di reddito da lavoro autonomo (i parametri della l.594/95);

c) la esplicita previsione di controlli sulla veridicità delle autocertificazioni.

Guardando all'analisi della distribuzione delle famiglie per ammontare di reddito, il rapporto sugli esiti dell'applicazione delle nuove tariffe per gli asili nido di Firenze, che ha effettuato l'esame disgiunto sui redditi da lavoro autonomo e su quelli da lavoro dipendente, rileva una variabilità maggiore dei primi rispetto ai secondi. Infatti sia i livelli dei redditi più bassi che quelli più alti sono originati da attività di lavoro indipendente. Anche se in numero ridotto, i beneficiari titolari di reddito da lavoro autonomo presentano, in media, livelli di reddito più bassi rispetto ai lavoratori dipendenti. Ciò vuol dire che il meccanismo di selezione riesce ad individuare proprio quella componente del lavoro autonomo in situazione di effettivo bisogno, sovente di entità maggiore rispetto al lavoro dipendente (vuoi perchè in fase iniziale di attività, vuoi perchè facente parte della schiera di lavoratori a collaborazione coordinata e continuativa assai diffuse tra la popolazione giovane quali appunto i genitori dei bambini in età da Asilo nido)

In tale contesto va ricordato che l'utilizzazione di un indicatore del livello del reddito lordo Irpef (anzichè netto) che, per i lavoratori autonomi, comprende anche la quota di contributi previdenziali, costituisce un'implicita ma rilevante differenziazione delle diverse tipologie di soggetti a scapito appunto degli autonomi. Una valutazione basata sugli importi netti, invece, unita a forme esplicite di differenziazione, favorisce in ultima analisi proprio quelle fattispecie più deboli del lavoro autonomo su menzionate, altrimenti penalizzate da una metodologia generalizzata che non tiene conto di rilevanti specificità.

Si è quindi potuto riscontrare come la fruizione del servizio vada proprio a vantaggio delle famiglie meno agiate. Ciò è dimostrato anche dal fatto che, nel caso dell'esperienza fiorentina, il livello medio della tariffa si è abbassato rispetto all'importo della vecchia tariffa unica di circa il 10%, perchè è risultata determinante la quota di famiglie che contribuiscono con il pagamento dell'importo minimo. Il meccanismo in atto opera di fatto un processo di autoesclusione delle

famiglie più agiate, mentre consente la fruizione del servizio anche a chi prima rimaneva fuori, scoraggiato da una tariffa unica troppo elevata.

In ultimo va rilevato come la nuova normativa per la tariffazione risulti efficace nel tutelare le famiglie più bisognose non solo sotto il profilo economico ma anche sotto il profilo del carico familiare. Il livello medio della tariffa risulta basso sia nel caso di famiglie monoparentali che nel caso di famiglie molto numerose.

Nel complesso quindi non può che esprimersi un giudizio globalmente positivo riguardo l'esperienza in atto, tanto più che oltre ad una distribuzione più razionale della contribuzione sotto il profilo dell'equità, si è riusciti anche a realizzare un incremento della disponibilità totale dei posti e nel numero dei bambini ammessi al servizio.

I controlli. Anche sotto il profilo della problematica legata agli accertamenti sulla veridicità delle dichiarazioni presentate, le esperienze su cui ci si è già ampiamente soffermati possono dare utili indicazioni.

L'effettuazione di controlli a campione sui beneficiari delle prestazioni, sembra essere il metodo più efficace. Esso da un lato consente un maggior grado di approfondimento della verifica e dall'altro può agire come efficace disincentivo a presentare autocertificazioni non veritiere.

Per quanto concerne le prestazioni per il diritto allo studio universitario gli enti regionali generalmente estraggono un campione del 10% degli studenti beneficiari di borsa di studio. Il Comune di Firenze, dal canto suo, si pone l'obiettivo di effettuare controlli a campione su un numero di beneficiari di riduzione tariffarie almeno del 30 per cento e comunque non inferiore a 200 domande.

I controlli si basano sia sulle dichiarazioni circa la composizione del nucleo familiare che sulle dichiarazioni concernenti il reddito e il patrimonio. Per quanto riguarda i primi, il Comune di Firenze ha potuto constatare che le discordanze che risultano rispetto alle evidenze anagrafiche sono prevalentemente da imputare ad errori di natura meramente formale. Tale circostanza suggerirebbe, sempre secondo il comune fiorentino, di rendere disponibile la composizione del nucleo familiare direttamente in fase di registrazione delle domande anzichè raccoglierla attraverso la dichiarazione da parte degli interessati, così da realizzare notevoli risparmi di lavoro e di tempo.

Riguardo i controlli da realizzare sulle dichiarazioni concernenti i valori reddituali e patrimoniali, viene lamentato uno scarso grado di collaborazione da parte dell'amministrazione finanziaria, manifestato principalmente da una cronica lentezza nei tempi di risposta e da una sostanziale scarsità di informazioni aggiornate su cui effettuare i riscontri. In particolare gli enti regionali per il diritto allo studio denunciano una completa incapacità ad effettuare controlli sui valori dei patrimoni mobiliari.

Tuttavia, sia pur tra le difficoltà su menzionate, i controlli fin qui portati a termine, hanno evidenziato, nei casi in cui si sono riscontrate incongruenze, generalmente una sostanziale buona fede da parte dei soggetti sottoposti a verifica. Ciò induce a ritenere che il grado di deterrenza dato dalla concreta probabilità ad essere oggetto di accertamenti, sia sufficiente a scoraggiare comportamenti scorretti da parte dell'utenza e a portare all'autoesclusione coloro che non intendono correre il rischio di una verifica.

L'Ise e gli altri indicatori. Rispetto alla disciplina dell'ISE le applicazioni di strumenti analoghi esistenti, che abbiamo visto, già operano in alcuni campi specifici, si differenziano in maniera sostanziale sui seguenti fondamenti:

- a) il riferimento al reddito disponibile (al netto del prelievo fiscale) in luogo del reddito complessivo lordo;
- b) l'esenzione del valore della prima casa in proprietà dalla determinazione del patrimonio;
- c) l'utilizzazione di valori normali di reddito per i lavoratori autonomi;
- d) la definizione di nucleo familiare sulla base delle evidenze anagrafiche in luogo della definizione di soggetti a carico ai fini Irpef.

Sono differenze di non poco conto che possono influenzare il funzionamento dello strumento soprattutto in termini di efficacia, potendo configurare situazioni più favorevoli ad alcune tipologie di richiedenti le prestazioni agevolate piuttosto che ad altre. Per questo le valutazioni sulle esperienze già in atto sono da ritenere preziose, perchè possono costituire suggerimenti per significativi miglioramenti della normativa attuale, che, ricordiamo, è ancora suscettibile di modifiche.

In tale contesto stupisce, e non poco, come invece atti successivi all'introduzione del decreto 109, e che ad esso direttamente è previsto debbano attenersi, non solo ne disattendano i fondamenti, ma costituiscano un netto passo indietro rispetto ai progressi generali in materia. Si fa riferimento, in particolare, al già citato Dpcm del 5.8.99 che reca disposizioni in materia di fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo scolastici, su cui ci si è già soffermati nel precedente capitolo. Qui preme sottolinearne ancor più l'irrazionalità, in quanto proprio alla luce delle esperienze su descritte, è dimostrato quanto sia importante considerare la valutazione del patrimonio (mobiliare e immobiliare) e l'utilizzazione di corrette ed esplicite scale di equivalenza per determinare una struttura di valutazione esente da possibili iniquità e distorsioni.

Nello schema di seguito riportato vengono evidenziate appunto queste difformità confrontando sia i criteri di valutazione vigenti in ambito universitario che quelli definiti per l'assegnazione dei libri di testo, con la disciplina dell'ISE.

Schema 2 Ise (Dlgs 109/98) e altri indicatori a confronto

	Dlgs 109/98	Università Dpcm 30/4/97	Libri di testo Dpcm 5/8/99 n. 320
Composizione del nucleo familiare	richiedente e i soggetti a suo carico ai fini Irpef più i soggetti conviventi	risultante all'anagrafe	richiedente e i soggetti a suo carico ai fini Irpef più i soggetti conviventi
Scala di equivalenza	Propria	Commissione povertà	No è di tipo implicito: detrazioni crescenti per figli a carico oltre il primo
Reddito	complessivo lordo +reddito da attività finanziarie - detrazione se abitante in locazione	netto irpef per redditi da lavoro autonomo si applicano i parametri di cui alla l.549/95	netto irpef + reddito da attività finanziarie - detrazioni se abitanti in locazione
Patrimonio	immobiliare (imponibile Ici) + mobiliare - debito mutuo	immobiliare (imponibile Ici) + mobiliare esclusa casa di proprietà ove è localizzata la residenza (50% per case di lusso)	No
Indicatore della condizione economica	reddito + max 20% patrimonio	reddito + 20% del patrimonio (reddito e patrimonio di sorelle fratelli concorrono al 50%)	Reddito (max. 30 milioni)
Franchigie	50 milioni 70 milioni per residenti in casa di proprietà	100 milioni se non si dispone di casa in proprietà	

Capitolo 3 - RACCOMANDAZIONI

Alla luce delle indicazioni nei precedenti capitoli, sembra utile sottoporre all'attenzione del Parlamento le Raccomandazioni che seguono riguardanti i seguenti aspetti:

a) Calcolo dell'ISE (valori reddituali complessivi o netti, disciplina delle franchigie, determinazione del coefficiente relativo al peso della condizione patrimoniale)

b) Ambiti di discrezionalità degli enti erogatori nel disciplinare aspetti dell'ISE, con particolare riguardo alla definizione del nucleo familiare.

c) Effettuazione di controlli, coordinamento tra enti erogatori servizi della medesima natura e monitoraggio delle applicazioni

3.1 - Problemi relativi al calcolo dell'ISE

Reddito complessivo e reddito disponibile.

La componente reddituale dell'ISE è costituita dal reddito complessivo rilevante ai fini del calcolo del reddito imponibile dell'Irpef, un aggregato che è al lordo degli oneri deducibili, fra cui hanno un ruolo particolarmente rilevanti gli oneri previdenziali relativi ai redditi di lavoro autonomo. Il riferimento a questa grandezza consente di preservare, in un modo indiretto e certo poco trasparente, un certo favore per i redditi da lavoro dipendente, più facilmente accertabili di altri tipologie di redditi.

Tale grandezza non rappresenta però una misura immediata del reddito disponibile, la grandezza che permette di valutare in modo più appropriato il tenore di vita di un nucleo familiare, che dipende anche dagli oneri fiscali diretti che gravano su tale reddito e dagli eventuali benefici derivanti da programmi di spesa di assistenza (assegno al nucleo familiare, ecc.). Dal punto di vista applicativo e logico, non sarebbe tuttavia corretto integrare il reddito complessivo delle componenti positive e negative costituite da prestazioni sociali o imposte.

Si suggerisce pertanto di abbandonare il riferimento al reddito complessivo assumendo come punto di riferimento il reddito disponibile, vale a dire il reddito al netto dell'Irpef e di eventuali altre prestazioni di carattere assistenziale esenti dall'Irpef (assegno al nucleo familiare, pensioni sociale, ecc.). Seguendo questo suggerimento verrebbe cancellato il trattamento di favore nei

confronti del lavoro dipendente: ciò è senza dubbio causa di iniquità, ma è auspicabile che il gap nella capacità di accertamento di diverse tipologie di reddito possa essere presto colmato. In ogni caso il patrimonio, opportunamente valorizzato può contribuire a compensare questo aspetto.

Franchigie patrimoniali

L'analisi svolta ha messo in luce che al fine di valorizzare il ruolo della componente patrimoniale è necessario contenere il più possibile la misura delle franchigie patrimoniali.

Si propone pertanto di rivedere la misura della franchigia di 50 e 70 milioni verso il basso, ponendola, ad esempio, pari al valore di 20 milioni. Tale scelta, in ragione delle approssimazioni per difetto consentite nella dichiarazione sostitutiva, consentirebbe di escludere patrimoni compresi tra 20 e 30 milioni.

Ancora più forte è la raccomandazione di evitare discriminazioni nella misura della franchigia tra soggetti che risiedano in un'abitazione di proprietà, la cui presenza è fonte di iniquità orizzontali nei confronti di coloro che non sono proprietari dell'abitazione.

Anche se la soluzione appena descritta appare quella più coerente con la natura di questo istituto, si deve tuttavia prendere atto che nella disciplina dell'ISE ai fini dell'A3F e AM, e del sanimitro, così come in altri aspetti della normativa fiscale, appaia sempre più chiaro l'intendimento del legislatore di considerare non disponibile, ai fini della definizione della capacità contributiva, il valore dell'immobile destinato ad abitazione. In questo senso, sia nella normativa del sanimitro, sia in quella dei due nuovi istituti citati, la casa di abitazione non concorre, seppure con modalità diverse, alla definizione della componente patrimoniale.

Qualora l'obiettivo di escludere la casa di proprietà destinata ad abitazione del nuclei volesse essere ribadito, apparirebbe opportuno prevedere una esplicita revisione del D.Lgs. 109, escludendo integralmente dal computo il valore della casa di abitazione secondo una disciplina uniforme, ma introducendo anche, per ragioni di equità orizzontale, una franchigia per chi abita un'immobile in affitto. Tale scelta pone però il delicato problema della definizione del livello di tale franchigia. Una sua definizione in somma fissa avrebbe risulterebbe poco efficace in caso di forti differenziazioni nei valori delle abitazioni dei soggetti interessati. *Una possibilità potrebbe essere costituita dalla capitalizzazione delle spese di locazione sopportate dal soggetti in affitto, sulla base di un fattore pari a 30, corrispondente ad un tasso reale netto del 3,3%.*

Si sottolinea tuttavia che la scelta di escludere dal valore del patrimonio la casa in abitazione risulta meno efficiente di quella qui raccomandata. Essa infatti richiede la raccolta di maggiori informazioni e l'adozione di criteri forfettari che possono generare sperequazioni. Inoltre tale soluzione ha l'effetto di sminuire il ruolo del patrimonio.

La sua adozione richiederebbe quindi l'opportunità di rafforzarne il ruolo nel calcolo complessivo dell'ISE.

Sulla base delle osservazioni svolte nel paragrafo 1.3, risulta poi opportuno, *nella disciplina relativa al sanitometro, contenuta nel D.Lgs. 124/98, ripristinare la possibilità di dedurre dai valori patrimoniali i mutui contratti per l'abitazione.*

Maggiore discrezionalità nel peso della componente patrimoniale.

Alla luce di quanto appena accennato, *si suggerisce l'abolizione il limite del 20% previsto dall'art.2 c. 2 del D.Lgs. 109.*

L'opportunità di lasciare margini di maggiore discrezionalità nella definizione del peso della componente patrimoniale è però raccomandabile anche sulla base di altre ragioni che riguardano la particolari di alcuni servizi offerti dagli enti locali, quali ad esempio il ricoveri in case protette, prestazioni che hanno un elevato costo per le amministrazioni per le quali è ragionevole venga assegnato, nella valutazione della condizione economica dei potenziali beneficiari, un ruolo più intenso alla presenza di attività patrimoniali. *L'abolizione del vincolo del 20 appare quindi da raccomandare anche nell'ipotesi in cui si optasse per la più razionale soluzione di mantenere il valore dell'abitazione nel calcolo della componente patrimoniale*

Inoltre, sulla base delle considerazioni, svolte nella parte finale del paragrafo 1.2, che motivano l'opportunità di orientare gli enti erogatori a modalità applicative del peso della componente patrimoniale tendenzialmente omogenee per categorie di servizi, sembrerebbe utile raccomandare di *affidare ad un livello di governo intermedio, come ad esempio la Provincia, una funzione di coordinamento e i orientamento dell'attività di riconversione dei sistemi di selettività a cui si stanno dedicando le amministrazioni comunali in questa fase.* Le modalità concrete di tale funzione potrebbero essere semplicemente di creazione di momenti di confronto e consulenza.

Combinazione tra reddito e patrimonio.

La CTSP segnala poi l'esistenza di una difformità tra l'indicazione contenuta nel DLgs 109/98, che all'art.2.c.32 afferma che

"l'indicatore del reddito è *combinato* con l'indicatore della situazione economica patrimoniale nel limite.. ecc. ", e l'art.2 c.4 del DPCM n.221 del 27.7.99, in cui l'ISE equivalente è definito come *somma* tra l'indicatore della situazione reddituale e l'indicatore della situazione patrimoniale. Essendo pensabili, e di fatti adottate in applicazioni concrete, modalità di combinazioni tra reddito e patrimonio diversa dalla semplice somma, l'indicazione contenuta nel DPCM citato appare inutilmente restrittiva e comunque non congruente con una fonte legislativa superiore.

Si raccomanda quindi la sostituzione di "somma" con il sostantivo "combinazione" nel DPCM 221/99.

3.2 - Definizione del nucleo familiare

La definizione del nucleo familiare rappresenta un aspetto estremamente complesso, controverso e fonte di problemi nelle applicazioni dell'istituto. L'orientamento del DLgs 109 è stato quello di fornire una nozione di nucleo familiare (richiedente, soggetti con i quali convive e i soggetti a suo carico ai fini Irpef, art.2. c.1), ma di lasciare (art.3. c.2) liberi gli enti erogatori di assumere nozioni diverse per particolari prestazioni. L'art. 2.c.2 del DPCM 7.5.99 n. 221 fornisce una diversa definizione in cui "la famiglia anagrafica" sostituisce "i soggetti con i quali convive". Ai fini dell'applicazione all'A3F e AM la norma, nel DM 15.7.99 si precisa che devono essere considerati non solo i soggetti a carico Irpef non solo del richiedente, ma anche di ogni altro membro della famiglia anagrafica. Tutte le rettifiche apportate dai decreti successivi al Dlgs sono da valutare come opportune integrazione e miglioramenti della definizione di nucleo di riferimento. Tale nozione non sembra tuttavia in grado di risolvere in modo equo tutti le possibili fattispecie che si possono incontrare nell'applicazione dell'istituto. Sembrerebbe pertanto auspicabile che la definizione di nucleo familiare non solo possa essere modificata a seconda del particolare servizio, ma, nel caso, come quello dell'A3F e AM, in cui si fornisce un'indicazione specifica, possa essere comunque lasciato all'ente erogatore la discrezionalità di trattare secondo criteri di equità le fattispecie anomale.

3.3. - Problemi riguardanti il coordinamento tra enti erogatori servizi della medesima natura e il monitoraggio

La CTSP rileva che l'efficacia dell'ISE dipende crucialmente dalla funzione di deterrenza che potrà essere esercitata sui soggetti che devono rilasciare la dichiarazione sostitutiva. L'incentivo a dichiarazioni veritiere dipende dalla probabilità che la dichiarazione

sia sottoposta a controllo. Nella normativa attuale tale compito è lasciato alle amministrazioni locali. E' però anche prevista la possibilità che anche i beneficiari delle prestazioni agevolate siano sottoposti a verifiche della Guardia di Finanze. E' auspicabile che gli aspetti di collaborazione tra soggetti autorizzati ai controlli e gli enti erogatori trovino al più presto modalità operative.

Un altro aspetto fondamentale riguarda la possibilità verificare l'efficacia dello strumento. Il primo campo di verifica sarà costituito dall'applicazione dell'ISE all'A3F e all'AM. Sotto questo profilo, sembra importante che possano essere rese disponibili nella modalità più efficienti le informazioni necessarie a valutare l'impatto distributivo dell'applicazione dell'ISE. L'attuale normativa, che pone l'Inps come soggetto erogatore delle prestazioni citate, non prevede, nella misura adeguata, lo scambio di informazioni tra amministrazioni comunali e Inps e tra questo e gli organi che devono esercitare un'azione di elaborazione (Istat) e di monitoraggio (Commissione Tecnica per la spesa pubblica ai sensi dell'art.5. del DLgs 109/98) e il Dipartimento degli Affari sociali della Presidenza del Consiglio, per quanto riguarda i due nuovi istituti.

Appare quindi necessaria la creazione di una sede di coordinamento legislativo e istituzionale a livello nazionale, presso la Presidenza del Consiglio, o il Dipartimento degli Affari Sociali. Tale organismo avrebbe inoltre il compito di diffondere le informazioni relative al tema, di promuovere la formazione degli operatori in collaborazione con le amministrazioni pubbliche interessate, fermi restando i compiti di monitoraggio e valutazione attribuiti dalla legge alla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica.

All'organismo di coordinamento potrebbe essere attribuito il compito di supportare anche lo sviluppo dell'attività di controllo della veridicità delle autocertificazioni dei cittadini da parte delle amministrazioni pubbliche interessate, anche attraverso la diffusione delle *best practices* già realizzate.

A livello decentrato, nella fase triennale di sperimentazione dell'istituto, potrebbero essere utilmente responsabilizzate le Province, che potrebbero operare come filtro delle domande locali e trasmissione delle indicazioni di uniformità provenienti dal governo centrale.

Appendice. I riferimenti legislativi della disciplina dell'ISE e delle sue applicazioni*Disciplina dell'Ise*

Legge delega: art. 59 c. 51, 52, 53 della l.n. 449 del 27.12.97.

D.lgs. 31.3.98 n.109 su proposta del Presidente del Consiglio e dei Ministri delle finanze, del lavoro e della previdenza sociale, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la solidarietà sociale, di concerto con i Ministri dell'interno e della sanità, "Definizioni di criteri unificati della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'art. 59, c. 51, della legge 27.12.97, n.449".

Dpcm 7.5.99 n. 221 su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del lavoro e della previdenza sociale, "Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate" di cui al d.lgs. 31.3.98 n.109, art.1 c.3.

Dpcm 21.7.99, n. 305 su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con il Ministro delle finanze, recante "Regolamento concernente disposizioni per la certificazione della situazione economica dichiarata, a norma dell'art. 4 c. 5 del d.lgs. 31.3.98, n. 109".

Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 29.7.99, recante "Approvazione dei modelli-tipo di dichiarazione sostitutiva, attestazione provvisoria, certificazione, e relative istruzioni e caratteristiche informatiche, per la richiesta di prestazione agevolate di cui al d.lgs. 31.3.98, n.109".

Comunicato del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 6.9.99, concernente il rendimento medio ponderato annuo relativo all'emissione dei buoni poliennali del Tesoro decennali emessi nel 1998, ai sensi della tabella 1, parte I, lettera b), del d.lgs. 31.3.98, n. 109, e dell'art. 4 del Dpcm 21.7.99, n. 305.

Applicazioni dell'Ise

D.lgs. 29.4.98 n.124 su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della sanità, di concerto con i Ministri delle finanze, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per la funzione pubblica e gli affari regionali e per la solidarietà sociale, "Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'art. 59, c. 50, della legge 27.12.97, n. 449".

D.lgs. 18.6.98 n. 237 su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per la solidarietà sociale e del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, "Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'art. 59, commi 47 e 48, della l. 27.12.97, n. 449".

Legge di accompagnamento alla Finanziaria 1999 del 23.12.98 n. 448, art. 65 e 66, che istituisce l'Assegno per nuclei familiari con almeno tre minori e l'Assegno di maternità.

Decreto del Ministro della solidarietà sociale 15.7.99 n. 306 di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, recante "Regolamento concernente disposizioni per gli assegni per il nucleo familiare e di maternità, a norma degli articoli 65 e 66 della legge 23.12.98, n. 448, come modificati dalla legge 17.5.99, n. 144".

Dpcm 5.8.99 n. 320 su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'interno, "Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della l.n. 23.12.98, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo".

Decreto del Ministro dei Lavori pubblici del 7.6.99, in materia di "Requisiti minimi dei conduttori per beneficiare dei contributi integrativi a valere sulle risorse assegnate al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 della l. 9.12.98 n. 431 e criteri per la determinazione degli stessi".