

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLXIV

N. 2

RAPPORTO

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

(Aggiornata a gennaio 2001)

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

***Presentata dal Ministro del tesoro, del bilancio e
della programmazione economica***

(VISCO)

Trasmessa alla Presidenza il 31 gennaio 2001

PAGINA BIANCA

INDICE

<i>Principali conclusioni del rapporto</i>	<i>Pag.</i> 7
1. <i>Premessa</i>	» 8
2. <i>L'indicatore della situazione economica (Ise): il quadro normativo</i>	» 10
2.1. Le innovazioni del decreto legislativo n. 130/00	» 10
2.2. Il calcolo dell'Ise	» 11
2.3. Il nucleo familiare	» 13
2.4. Osservazioni sulla normativa introdotta con il D.Lgs. 130/00	» 15
2.5. Il sistema informativo e il ruolo dell'Inps	» 17
2.6. Valutazione dell'efficacia dell'Ise del D.Lgs 130/00 secondo alcune ricerche	» 17
3. <i>Le principali applicazioni dell'Ise a livello nazionale</i>	» 20
3.1. Premessa	» 20
3.2. Gli assegni di maternità e alle famiglie con almeno tre figli minori .	» 21
3.3. Il Reddito Minimo di Inserimento	» 26
3.4. I contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione ...	» 28
3.5. I libri di testo scolastici	» 29
3.6. La parità scolastica	» 31
3.7. Gli interventi per il diritto allo studio universitario	» 32
3.8. I servizi di pubblica utilità	» 34
3.9. L'esonero dal servizio militare	» 36
4. <i>La sperimentazione dell'Ise a livello locale</i>	» 37
4.1. Premessa	» 37
4.2. Alcuni studi di caso	» 39
4.3. I controlli	» 59
<i>Appendice</i>	» 62
I riferimenti legislativi dell'Ise e delle sue applicazioni	» 62
<i>Bibliografia</i>	» 64

PAGINA BIANCA

RELAZIONE

SULLO STATO DI ATTUAZIONE E SUGLI EFFETTI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELL'INDICATORE DELLA SITUAZIONE ECONOMICA

(Ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 109 del 1998)

PAGINA BIANCA

Principali conclusioni del rapporto

- 1) Nonostante il permanere di alcuni aspetti critici, soprattutto sulla valutazione della casa di abitazione (cfr. par. 2.4) e su alcune disposizioni concernenti il nucleo familiare (cfr. par. 2.3), si suggerisce di lasciare operare il meccanismo per alcuni anni, prima di proporre eventuali nuove variazioni normative.
- 2) La Commissione tecnica per la spesa tecnica auspica che si debba fare ogni sforzo per evitare e contrastare la proliferazione di “riccometri” fondati su criteri non coerenti con quelli disciplinati dalla normativa Ise, che possono indebolire la stessa logica dell'istituto e vanificare gli obiettivi di uniformità e omogeneità valutativa.
- 3) Si suggerisce di concentrare l'attenzione sulle procedure di controllo, prevedendo indicazioni da parte del governo centrale sulle modalità con cui la Guardia di finanza opera le verifiche. Illustrare le *best practices* delle amministrazioni locali che si dimostrano in grado di svolgere funzioni, ancorché limitate ad aspetti particolari, di controllo delle dichiarazioni uniche sostitutive.
- 4) La Commissione ritiene si debbano prevedere tempi ragionevolmente brevi per l'estensione dell'Ise anche ai programmi di spesa nazionali (in particolare all'Assegno per il nucleo familiare).
- 5) Si suggerisce di prevedere una soluzione per i servizi per non autosufficienti, nel caso in cui il servizio consista nel ricovero in case protette. In queste circostanze, la disciplina delle modalità di partecipazione al costo del servizio dovrebbe essere accuratamente differenziata per il beneficiario e per altri nuclei, legati al beneficiario da vincoli di parentela, cercando una equilibrata soluzione fra tutela del beneficio e vincoli di bilancio degli enti erogatori.
- 6) La Commissione ritiene che si debba dare molta attenzione all'espletamento in tempi rapidi di elaborazioni volte a consentire una valutazione dell'efficacia selettiva dell'Ise, assicurandosi che vi sia un'effettiva interazione e un concreto coordinamento tra tutti i soggetti preposti all'analisi dello strumento (in primo luogo Inps, Istat e Ctsp).

1. 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. La Commissione, che ha già elaborato una prima relazione relativa al 1999 (cfr. CR.45/99), in questa relazione offre una valutazione dello stato di attuazione dell'Ise *con riferimento al 2000*.

Nel corso del 2000 sono stati realizzati importanti passi normativi e sono proseguite le applicazioni di programmi di spesa che adottano l'Ise come criterio di valutazione della condizione economica (l'Assegno per nuclei con almeno tre minori - A3F - e l'Assegno di maternità - AM).

Con riguardo agli aspetti normativi, va ricordato che il DLgs 109/98, entrato in vigore il 3 maggio 1998, all'art.6 prevedeva un periodo di due anni entro il quale il Governo poteva emanare uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive alla normativa dell'Ise, nel rispetto dei principi e criteri direttivi dell'art.59,c.51 della L.449/97. Le riflessioni sulle prime esperienze applicative hanno indotto il Governo ad operare revisioni delle disposizioni previste dal DLgs 109/98 e dai successivi Decreti e regolamenti (fra i quali ha assunto una particolare importanza, il Dpcm 7 maggio 1999, n. 221, "Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate"). Le disposizioni integrative e sostitutive hanno trovato espressione nel Decreto Legislativo 3 maggio 2000, n. 130 "Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 118 del 23 maggio 2000, dopo avere acquisito i pareri della Commissione Finanze e Tesoro del Senato, della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ("Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali") e del Garante per la protezione dei dati personali. Il D.Lgs. 130/00, su cui ci soffermeremo ampiamente in seguito, prevedeva l'emanazione di alcuni regolamenti. Nell'autunno del 2000 è stato emanato dalla Presidenza del Consiglio, con il concerto del Ministero delle Finanze, il Dpcm che rappresenta sostanzialmente una revisione, alla luce del D.Lgs 130/00, del Dpcm 221/99, e che prevede anche la revisione della modulistica riguardante la dichiarazione sostitutiva dei beneficiari, originariamente regolata dal Decreto ministeriale 309/99. Al momento in cui questa relazione è congegnata, il Dpcm è ancora in attesa di definitivo parere da parte del Consiglio di Stato. Con

l'emanazione dei D.Lgs. 130 e del successivo Dpcm si può considerare sostanzialmente completato il lungo iter normativo riguardante l'Ise.¹

Con riguardo agli aspetti applicativi dell'Ise a programmi di prestazioni sociali nel corso del 2000 l'applicazione ha riguardato esclusivamente l'Assegno per nuclei con almeno tre minori e l'Assegno di maternità. Le modalità di applicazione dell'Ise adottate per la selezione dei beneficiari in tale anno sono però quelle previste dalla disciplina del D.Lgs. 109, che, come si è detto, sono state modificate per aspetti sostanziali dal D.Lgs. 130/00. L'interesse per la valutazione degli effetti del primo anno di applicazione dell'Ise, il 1999, in questi programmi è quindi trascurabile. In ogni caso, i flussi informativi che le amministrazioni locali erano tenute a fornire all'Inps, ai sensi dell'art. 7 Decreto 306/99, ai fini dell'erogazione delle prestazioni, non sono tali da consentire alcuna valutazione dell'efficacia dello strumento di selezione, dato che essi si limitano infatti ad indicare le generalità del beneficiario e l'importo della prestazione. Per potere effettuare una adeguata valutazione dell'efficacia dell'Ise con riguardo all'A3F e all'AM è quindi necessario attendere le indicazioni che verranno dall'applicazione dell'Ise per il 2001, anno in cui si dovrà tenere conto dei nuovi criteri introdotti con il D.Lgs. 130/00. La nuova procedura prevista dal D.Lgs. 130/00 nel raccordo delle informazioni relative all'Ise tra amministrazioni locali e Inps consentirà di disporre di informazioni adeguate per effettuare una valutazione. Essa sarà possibile solo nel corso del 2002.

All'applicazione dell'Ise sono, però, interessate anche e soprattutto le amministrazioni locali per l'erogazione delle prestazioni sociali agevolate di loro competenza (rette asili nido, contributo mensa, scuola materna, assistenza domiciliare, ricoveri in case protette, ecc.). Le scadenze che le amministrazioni locali

¹ A rigore, l'emanazione del citato Dpcm non esaurisce ancora integralmente i compiti dell'esecutivo. Il D.Lgs. 130/00 prevedeva infatti l'emanazione di ben cinque provvedimenti applicativi, di cui solo due subordinati ad un vincolo di natura temporale: un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, il Ministro dell'interno, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ed il Ministro del lavoro e della previdenza sociale con il quale vengono individuate le modalità attuative (articolo 1, comma 3). Si tratta in sostanza del decreto che sostituisce il Dpcm n. 221/99;

1) un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale vengono stabiliti i criteri per i soggetti che ai fini Irpef risultano a carico di più persone, per i coniugi non legalmente separati che non hanno la stessa residenza, per i minori non conviventi con i genitori o in affidamento presso terzi e per i soggetti non componenti di famiglie anagrafiche (articolo 2, comma 3). Tale Dpcm deve essere adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto;

2) un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità che fissa i limiti dell'applicazione del presente decreto nel caso delle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti (articolo 3, comma 2-ter);

3) un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con i Ministri delle finanze e della funzione pubblica con il quale vengono stabiliti i modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva unica (articolo 4, comma 6). La sua approvazione deve avvenire entro 120 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto;

4) un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale viene istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un comitato consultivo per la valutazione dell'applicazione della disciplina relativa agli indicatori della situazione economica equivalente (articolo 5, comma 1). Il Dpcm adottato assolve i compiti previsti ai punti 1,2,4, mentre non hanno ancora trovato regolamentazione i punti 3 e 5.

Dal punto di vista sostanziale riveste una particolare importanza il punto 3), su cui ci si soffermerà anche in seguito.

dovevano rispettare ai fini dell'applicazione dell'Ise sono però state via via differite a causa della lentezza del processo di emanazione della decretazione integrativa. Il D.Lgs. 130/00, che rappresenta sotto questo profilo il punto di arrivo di tale processo, prevede all'art.1. c.2, come modifica dell'art.1c.2 del D.Lgs. 109/98, che gli enti erogatori possono differire l'attuazione delle disciplina non oltre 180 giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni del decreto emanato nell'autunno del 2000.

La mancanza di una normativa cogente non ha tuttavia impedito che molte amministrazioni locali abbiano deciso, nel corso del periodo, quasi triennale, trascorso dall'emanazione del D.Lgs. 109/98, di adattare i propri regolamenti alla normativa che via via si stava delineando. Sulla base di una ricognizione non facile, e che ha necessariamente dovuto limitarsi all'esame di casi rappresentativi, è possibile fornire qui alcune indicazioni su aspetti dell'applicazione dell'Ise, anche se in forme che non sempre sono coerenti con la normativa attualmente in vigore.

L'assenza di una normativa in vigore ha avuto come effetto la proliferazione di criteri di determinazione della condizione economica, spesso non coerenti con l'obiettivo di fondo della normativa stessa (definizione di criteri *unificati*). In questa direzione, si può segnalare che nel D.Lgs. 130/00 si prevede (art.1,c.3) l'applicabilità dell'Ise anche nell'ambito della regolazione dei servizi di pubblica utilità ai fini dell'eventuale definizione di condizioni agevolate di accesso ai servizi di competenza (ad es. tariffe elettriche o telefoniche).

Le considerazioni esposte sull'evoluzione della normativa spiegano la struttura di questo rapporto.

Nella prima parte si fornisce una valutazione critica della normativa integrativa con particolare riferimento al D.Lgs. 130/00.

Nella seconda parte si fornisce un'illustrazione, si spera esaustiva, delle applicazioni dell'Ise a livello nazionale.

Nella terza parte si raccolgono gli elementi informativi dedotti da casi rappresentativi di esperienze di applicazioni dell'Ise su cui si è concentrata l'attenzione e l'attività della Ctsp nel corso del 2000.

2. L'Indicatore della situazione economica (Ise): il quadro normativo

2.1. Le innovazioni del decreto legislativo n. 130/00

L'esigenza di una revisione della normativa prevista dal D.Lgs. 109/98 nasce, come recita la relazione illustrativa al D.Lgs.130/00, da esigenze di semplificare, omogeneizzare e razionalizzare la disciplina, con particolare riguardo a:

a) limitazione delle possibili disparità di trattamento di cittadini in condizioni simili dovute a criteri non univocamente determinati nella costruzione dell'indicatore della situazione economica; affinamento, nel senso della maggiore equità e razionalità, del sistema delle detrazioni nella valutazione delle componenti reddituali e patrimoniali che concorrono a determinare le condizioni economiche dei richiedenti;

b) riduzione degli oneri amministrativi in capo ai cittadini richiedenti prestazioni sociali agevolate e agli enti erogatori, nel processo di regolazione dell'accesso alle prestazioni stesse, prevedendo una dichiarazione sostitutiva unica a validità annuale e

l'istituzione di un sistema informativo, reggentesi su una banca dati nazionale gestita dall'Inps.

Con riguardo ai criteri di calcolo dell'Ise, l'esperienza del 1999 aveva infatti fatto maturare una duplice insoddisfazione con riguardo alla normativa in vigore.

Con riferimento al D.Lgs 109/98, la sua natura "programmatica" lasciava una notevole discrezionalità agli enti erogatori (nella scelta della definizione del nucleo familiare, nelle modalità di composizione della componente reddituale e di quella patrimoniale dell'Ise). Tale flessibilità non era invero priva di giustificazioni. Due, appaiono rilevanti: l'esigenza di lasciare sufficiente autonomia agli enti erogatori, di fatto le amministrazioni locali, nell'impostazione delle politiche selettive relative alle prestazioni sociali dagli stessi erogate; la consapevolezza che una corretta misura della condizione economica può variare, per alcuni aspetti fondamentali, come ad esempio il peso della componente patrimoniale nel calcolo dell'Ise o la definizione del nucleo familiare di riferimento, a seconda delle particolari caratteristiche delle prestazioni sociali. La contropartita di questa flessibilità è naturalmente la possibilità di una differenziazione nella misura della condizione economica, che può rivelarsi troppo ampia nel territorio e tra servizi diversi. Il proliferare di "riccometri" nel corso del 1999 ha accentuato questa preoccupazione.

Il secondo motivo di insoddisfazione può forse essere ricondotto alla normativa introdotta con riferimento al sanitometro e, distintamente, all'A3F e AM, in cui lo stesso governo ha proposto, soprattutto con riferimento alla misura delle franchigie e del peso della componente patrimoniale, soluzioni diverse da quelle contenute nel D.Lgs 109/98 e per taluni aspetti criticabili².

L'impostazione della revisione prodotta con il D.Lgs.130/00 appare caratterizzata dall'esigenza di realizzare un maggior grado di unificazione dei criteri. In questo senso l'impostazione è senza dubbio più centralistica e meno rispettosa delle autonomie locali. L'esigenza di uniformità ha poi anche portato a sacrificare le possibilità di differenziare la misura dell'Ise in funzione della natura della prestazione. A parere della Ctsp, come si argomenterà nel seguito di questa Relazione, le soluzioni fornite alla revisione dei criteri sono nel complesso da considerarsi positivamente e migliorative della normativa preesistente.

Una seconda preoccupazione che ha ispirato il D.Lgs.130/00 è connessa alle difficoltà di gestione del nuovo strumento da parte delle amministrazioni decentrate. Sotto questo profilo la valorizzazione del ruolo dell'Inps, nella fase non solo dell'erogazione delle prestazioni, come già previsto nel capo dell'A3F e AM, ma anche in quello di centralizzazione delle informazioni e del calcolo dell'Ise appare senza dubbio un fattore positivo e di grande rilievo della nuova normativa.

2.2 Il calcolo dell'Ise

La tabella 1 fornisce un quadro sintetico, e quindi approssimativo, delle modalità di calcolo dell'Ise secondo il D.Lgs. 109, il Dm 306/99 relativo a A3F e AM e il D.Lgs. 130/00. Nella colonna riguardante quest'ultimo sono riprodotte in grassetto le differenze delle modalità di calcolo rispetto alla normativa del D.Lgs.109. Le novità, come si può notare, sono molteplici, ma riconducibili in

² Se la differenziazione poteva trovare un supporto normativo nella diversa delega relativa al sanitometro rispetto all'Ise, essa appare invece del tutto priva di giustificazioni nel caso della disciplina dell'Ise rilevante ai fini dell'A3F e dell'AM.

massima parte all'esigenza di dare una soluzione più razionale alle modalità con cui tenere conto, nella valutazione della condizione economica di un nucleo, dell'immobile destinato ad abitazione.

Il problema riguarda se e in quale misura l'immobile adibito ad abitazione debba essere incluso nell'Ise. Nel caso in cui si intenda escludere dalla valutazione economica il valore del servizio (affitto imputato) e/o il valore della casa di abitazione, è necessario prevedere adeguati criteri di valutazione della franchigia e, per ragioni di equità, prevedere disposizioni che consentano, per i nuclei che abitino in abitazioni locate, la possibilità di dedurre le spese per il canone di locazione e/o il valore del patrimonio corrispondente al mancato investimento nell'abitazione.

L'orientamento del legislatore - in coerenza con indirizzi attuati in altri aspetti della normativa, come ad esempio quella fiscale - è inequivocabilmente quello di dare una definizione di Ise che escluda, almeno entro certi limiti, il valore della casa di abitazione³. Le modalità con cui tale obiettivo è stato realizzato nel D.Lgs 109 e nel Decreto del Ministro della solidarietà sociale del 15.7.99 n.306, emanato in attuazione dell'A3F e AM, coincidono per quanto riguarda i criteri di calcolo della componente reddituale, mentre differiscono per quanto riguarda la componente patrimoniale (v. Tabella 1 a pg. 11). Con riguardo al reddito, infatti, entrambe le fonti normative prevedono l'adozione del reddito complessivo come punto di partenza, che, sulla base della normativa in vigore al momento dell'emanazione di quei provvedimenti, comportava l'esclusione dalla valutazione della rendita catastale dell'abitazione destinata ad abitazione di una franchigia pari a 1,8 milioni. Era poi prevista una deduzione delle spese per gli affittuari tra i 2,5 e 3,5 milioni di lire.

Per quanto riguarda la componente patrimoniale, il D.Lgs 109 consente al proprietario di abitazione una maggiorazione della franchigia patrimoniale di 20 milioni (70, anziché 50 milioni), che può essere interpretata come valutazione della minore liquidità della parte del patrimonio destinato all'abitazione. Il Decreto 306/99 innova profondamente, ammettendo invece la deducibilità dell'intero valore (valutato secondo i criteri dell'imponibile Ici) dell'abitazione. Le incongruenze derivanti da queste disposizioni sono già state svolte nella Relazione per il 1999, a cui si rinvia.

Nell'elaborazione del D.Lgs 130 il legislatore ha adottato una nuova soluzione che, pur nell'ambito dell'obiettivo di favorire la proprietà dell'abitazione, cerca di limitarne gli effetti distributivi negativi.

Per quanto riguarda il reddito si introducono criteri di maggiore favore per l'affittuario, consentendo deduzioni delle spese di affitto fino al limite di 10 milioni. Va poi osservato che modificazioni intervenute nella normativa Irpef, che hanno trasformato in deduzione dal reddito complessivo la franchigia di 1,8 milioni della rendita catastale relativa alla casa di abitazione, di fatto arrecano svantaggio al proprietario rispetto all'affittuario, in quanto il reddito complessivo ora è al lordo di tale franchigia⁴.

Nella componente patrimoniale, si conserva la deducibilità del valore dell'abitazione, ma entro il limite di 100 milioni. Si introduce una franchigia di 30

³ Le difficoltà a fornire misure adeguate delle grandezze indicate aveva indotto la Ctsp a suggerire l'opportunità calcolare l'Ise al lordo del valore delle abitazioni di proprietà. I problemi di scarsa liquidità della componente immobiliare avrebbe dovuto essere risolto con disposizioni integrative, a seconda del tipo di prestazione sociale.

⁴ Con l'ultima legge finanziaria la deduzione è stata aumentata fino all'intero importo della rendita catastale. Ciò però non fa che aumentare lo svantaggio del proprietario nel momento in cui per la componente reddituale viene considerato il reddito complessivo lordo.

milioni, riservata però solo al patrimonio mobiliare. La giustificazione di quest'ultima franchigia è di non considerare disponibile una componente della ricchezza finanziaria che assolve una funzione di risparmio "precauzionale". Sussidiariamente questa franchigia ha anche l'effetto di attenuare la differenziazione tra proprietario e non proprietario dell'abitazione nell'allocatione del proprio patrimonio.

Nel complesso si può quindi concludere che la normativa del D.Lgs. 130 ha apportato sensibili correttivi alla normativa del D.306/99, riequilibrando le iniquità tra proprietario e non proprietario dell'abitazione.

La presenza di elevate franchigie patrimoniali, che tendono ad attenuare il ruolo della componente patrimoniale nel calcolo dell'Ise, è alla base della decisione di fissare al valore massimo il coefficiente di ponderazione, posto infatti pari al 20%, il valore massimo previsto dal D.Lgs. 109/98.

La ragione rendere unico il valore del coefficiente è anche riconducibile all'obiettivo del D.Lgs. 130 di limitare il grado di discrezionalità nell'applicazione dell'Ise.

Nessuna modificazione è introdotta nella scala di equivalenza.

2.3 Il nucleo familiare

L'art. 2 del D.Lgs. 130/00 fornisce una nuova e più coerente definizione del nucleo familiare rilevante ai fini del calcolo dell'Ise. Sotto questo profilo il D.Lgs. 109 aveva identificato (art. 2 c. 1) una nozione di nucleo familiare, lasciando tuttavia, come previsto dall'art. 3 c. 2 dello stesso decreto, piena facoltà agli enti erogatori di discostarsi dalla stessa ("Per particolari prestazioni gli enti erogatori possono, ai sensi dell'art. 59 c. 52 l. 449/97, assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare diversa da quella prevista dall'art. 2 c. 1").

Il D.Lgs. 130 e il successivo Dpcm intervengono modificando la logica stessa della individuazione della famiglia. Se prima si costruiva il concetto intorno alla figura del richiedente la prestazione, ora si definiscono criteri uniformi e generali che determinano il nucleo di appartenenza. Si fornisce così una nozione di nucleo di riferimento ampia ed esaustiva, che consente l'applicazione di diverse definizioni purché queste rappresentino un sottoinsieme di quella data.

Da questa impostazione consegue che un soggetto può appartenere ad un solo nucleo.

I criteri di identificazione sono affidati a due diverse fonti normative: criteri ordinari, incentrati sul concetto di famiglia anagrafica e sull'eccezione dei soggetti a carico ai fini Irpef, con prevalenza del criterio anagrafico per i coniugi conviventi e per i figli minori conviventi con i genitori; criteri specifici relativi ad una serie di casi particolari (soggetti a carico ai fini Irpef di più persone, coniugi non separati e non coabitanti, figli minori in affidamento, soggetti che non vivono in famiglie anagrafiche).

Una normativa complessa, ma inevitabile, a cui si aggiungono due eccezioni ulteriori relative alle prestazioni del diritto alla studio universitario e per le prestazioni rivolte a soggetti con handicap grave o ad anziani non autosufficienti.

Per le prime si prevede la possibilità di unificare due nuclei familiari, quello del soggetto che richiede la prestazione e quello del soggetto che assicura il mantenimento del primo.

Per le seconde si ammette la possibilità, già menzionata, di considerare la condizione economica del solo assistito e comunque di applicare l'Ise con correttivi in relazione alle diverse forme di contribuzione previste dagli enti erogatori. Per la rilevanza che può assumere questa seconda eccezione nella dinamica delle relazioni tra Governo ed enti locali e le prospettive di sviluppo di tipologie di servizi che sono destinati ad aumentare nel corso del tempo, vale la pena dedicare a quest'ultimo aspetto alcune ulteriori considerazioni.

Per i soggetti sopra indicati, le disposizioni della normativa Ise si applicano nei limiti di un Dpcm su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il decreto è adottato, previa intesa con la Conferenza unificata stato regioni al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione, e sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'art 3-septies c.3, del D.Lgs. 30.12.92 n.502 e successive modificazioni.

La considerazione della condizione economica del solo assistito, indipendentemente da quella del nucleo familiare di appartenenza, può essere giustificata sulla base di principi di tipo etico che hanno lo scopo di tutelare la posizione di debolezza dell'anziano all'interno della famiglia. Il principio etico è tuttavia soddisfatto se sono precluse forme di *means testing* per l'accesso alle prestazioni. Per quanto riguarda invece la contribuzione al costo dei servizi forniti dallo stato il principio etico ha una rilevanza più attenuata: il problema, in questo caso riguarda l'opportunità di contrastare eventuali comportamenti di Moral Hazard (per così dire) dei familiari che potrebbero danneggiare il beneficiario. Per quarto delicati siano questi aspetti, non si può però dimenticare l'elevato costo delle prestazioni che vengono erogate a soggetti non autosufficienti e del crescente impegno finanziario nell'ambito della spesa sociale dei comuni in particolare. I riflessi sui budget comunali potrebbero indurre una riduzione dell'offerta del servizio.

Va in ogni caso segnalato che l'eventuale considerazione delle risorse dell'anziano isolatamente da quelle del nucleo appare in netto contrasto con le prassi attualmente seguite da molte amministrazioni comunali. Nel caso di ricovero in strutture protette è ragionevole prassi che la contribuzione al costo delle prestazioni offerta comporti il sacrificio di tutte le risorse (flussi di reddito) del beneficiario al netto di componenti minori per spese di carattere personale. La partecipazione al costo dei familiari viene solitamente invocata sulla base dell'art. 433 del c.c. sull'obbligo di prestazione degli alimenti, che elenca i soggetti tenuti a tale obbligo, secondo una sequenza ordinata, che parte dal coniuge, per passare ai figli, e poi ai genitori, e via via a gradi di parentela minori, che comunque definiscono un insieme di soggetti più ampio di quello definito nel D.Lgs 130/00. Solo nel caso in cui non vengano reperite risorse presso le categorie indicate dall'art.433 o siano troppo elevati i costi di transazione connessi alla ricerca degli obbligati, il Comune integra il costo della prestazione.

Si pone pertanto un problema di coordinamento tra la normativa del c.c. e di quella dell'Ise di non facile soluzione, che la Ctsp intende qui semplicemente sottoporre all'attenzione.

2.4 Osservazioni sulla normativa introdotta con il D.Lgs 130/00

La normativa ha senza dubbio migliorato la disciplina esistente e in tale processo di revisione alcune raccomandazioni avanzate dalla Ctsp sono state parzialmente prese in considerazione.

La Ctsp ritiene tuttavia di mettere in luce il permanere di alcuni aspetti critici.

a) La soluzione individuata per il trattamento della casa di abitazione continua ad essere poco convincente. La Ctsp conferma le valutazioni già avanzate nella precedente relazione e in Raccomandazioni passate che motivano la maggiore razionalità di una inclusione dei servizi e del valore della casa di abitazione nella valutazione della situazione economica di un nucleo. Prendendo atto della volontà politica di definire un Ise al netto dei servizi e del valore della casa di abitazione, va comunque segnalato come sia difficile rintracciare un disegno razionale nella soluzione adottata, che prevede una riduzione per gli affittuari (fino a 10 milioni) nella componente reddituale dell'indice e una per i proprietari (fino a 100 milioni) nella componente patrimoniale. L'eventuale applicazione di criteri supplementari alla semplice individuazione dell'indice aggregato (quali, ad esempio, prevedere un limite specifico per il patrimonio) potrebbe portare a discriminazioni difficilmente giustificabili. Inoltre il valore massimo della deduzione ai fini del calcolo dell'indice complessivo è diverso nei due casi: 10 milioni per gli affittuari, 20 (il 20% di 100) per i proprietari.

b) Pur condividendo le ragioni che, subordinatamente alla scelta di cui al punto precedente, hanno indotto a fissare nel 20% il valore del coefficiente che definisce il peso della componente patrimoniale, osserva che tale scelta impedisce ogni flessibilità nella definizione dell'Ise tra prestazioni sociali che presentino diverse caratteristiche.

c) Nell'ambito di un'impostazione che valorizza l'aspetto dell'unificazione dei criteri, il D.Lgs. 130 prevede tuttavia all'art. 3c.2, a modifica dell'art. 3c.1 del D.Lgs. 109, che "gli enti erogatori possono prevedere .. accanto all'indicatore della situazione economica equivalente.. criteri ulteriori di selezione dei beneficiari". L'individuazione dei "criteri ulteriori" non è però semplice. L'affermazione potrebbe apparire non necessaria se indica la possibilità per l'ente erogatore di tenere conto di altre caratteristiche socio-demografiche del nucleo o del beneficiario, diverse da quelle che identificano la condizione economica, che possono essere rilevanti ai fini di accedere a prestazioni agevolate. La stessa affermazione può invece essere ambigua e foriera di interpretazioni che possono rivelarsi in contrasto con lo spirito della riforma se riguardano la definizione di aspetti che concorrono definire la condizione economica. Ad esempio, l'introduzione di soglie massime in termini di valore del patrimonio potrebbe essere inteso come "ulteriore criterio", ma se tale valore è posto uguale a zero significa eliminare dalla valutazione della condizione economica il patrimonio stesso. Una più accurata precisazione dei limiti entro cui può essere esercitata questa discrezionalità sarebbe forse stata opportuna.

Tabella 1 Evoluzione dei criteri di calcolo dell'Ise

D.Lgs.109/98	Assegni A3F e AM ex D.306/99	D.Lgs.130/00
<i>Componente reddituale</i>	<i>Componente reddituale</i>	<i>Componente reddituale</i>
Reddito complessivo Irpef	Reddito complessivo Irpef	Reddito complessivo Irpef (non include la deduzione per casa di proprietà)
+ r * attività finanziarie	+ r * attività finanziarie	+ r * attività finanziarie
- deduzione 2,5 m. per affittuari (elevabile a 3,5 m.)	- deduzione 2,5 m. per affittuari (elevabile a 3,5 m.)	- deduzione integrale affitto fino a 10 m.
<i>Componente patrimoniale</i>	<i>Componente patrimoniale</i>	<i>Componente patrimoniale</i>
= $\alpha * P$ $\alpha \leq 20\%$ P = Patrimonio - Franchigie	= $0,2 * P$ P = Patrimonio - Franchigie	= $0,2 * P$ P = Patrimonio - Franchigie
<i>Franchigie</i>	<i>Franchigie</i>	<i>Franchigie</i>
70 m. se proprietario dell'abitazione	Valore della casa di abitazione, se proprietario dell'abitazione + 50 m.	Patr. immobiliare: Valore abit. proprietà fino a 100 m.
50 m. se non proprietario dell'abitazione	50 m., se non proprietario dell'abitazione	Patr. mobiliare: 30 m.
<i>Scala di equivalenza</i>	<i>Scala di equivalenza</i>	<i>Scala di equivalenza</i>
Elasticità 0,65	Elasticità 0,65	Elasticità 0,65
+ tre maggiorazioni:	+ tre maggiorazioni:	+ tre maggiorazioni:
0,2: nuclei monoparentali con minori	0,2: nuclei monoparentali con minori	0,2: nuclei monoparentali con minori
0,5: presenza di handicap	0,5: presenza di handicap	0,5: presenza di handicap
0,2: genitori entrambi lavoratori con minori	0,2: genitori entrambi lavoratori con minori	0,2: genitori entrambi lavoratori con minori

In grassetto sono evidenziate le novità introdotte dal D.Lgs. 130/00

2.5 *Il sistema informativo e il ruolo dell'Inps*

Uno degli aspetti più innovativi e positivi del D.Lgs 130/00 è costituito dalla creazione di un sistema di organizzativo che colleghi efficacemente gli enti erogatori e l'Inps, il cui ruolo non è limitato, come nel caso della gestione dell'A3F e AM, all'erogazione delle prestazioni, ma viene ora ampliato affidando a tale istituto la funzione di conservare le informazioni necessarie per il calcolo dell'Ise, effettuare i calcoli e trasmetterne i risultati agli enti interessati.

Il d.lgs. n. 130 introduce all'art. 5 il sistema informativo dell'Ise, cioè una banca dati unica centralizzata preposta alla memorizzazione e alla gestione dei flussi di informazioni provenienti dai centri di ricezione delle dichiarazioni Ise diffusi su tutto il territorio nazionale. L'Inps, l'ente incaricato di costituire la banca dati, ha già fornito a quasi tutti i comuni italiani la procedura informatica per l'acquisizione dei dati e la trasmissione degli stessi, nonché il software per effettuare il calcolo dell'Ise. L'acquisizione dei dati da parte dell'Inps avverrà per via telematica direttamente dai comuni, dai Caaf o dalle sedi locali Inps. Ogni comune potrà in ogni momento verificare l'iter delle domande inviate attraverso l'accesso, con una propria password, alla banca dati per la parte di propria competenza.

L'istituzione di tale sistema porta indubbiamente numerose semplificazioni: qualsiasi ente erogatore potrà acquisire l'Ise dei richiedenti la prestazione direttamente dall'Inps, quando gli stessi abbiano presentato una volta per tutte la dichiarazione.

Inoltre l'Inps potrà anche gestire parte dei controlli in particolare sulla congruità dei dati, incrociandoli con informazioni già in suo possesso (pensioni, redditi da lavoro dipendente), mentre non potrà intervenire nei controlli sulla composizione dei nuclei familiari, né su altri tipi di reddito. In quest'ultimo caso è prevista la possibilità di accedere alle informazioni in possesso dell'anagrafe tributaria.

2.6 *Valutazione dell'efficacia dell'Ise del D.Lgs. 130/00 secondo alcune ricerche*

Come si è illustrato nella premessa non si dispone al momento attuale alcuna informazione empirica che ci consenta di valutare l'efficacia dello strumento dell'Ise così come esso è disciplinato dal D.Lgs 130/00.

Alcuni elementi preliminari di valutazione possono essere desunti da alcuni studi che sono stati effettuati dall'Isae e da studiosi⁵.

Gli studi condotti mediante l'uso di modelli di microsimulazione elaborato da uno degli autori (Baldini, 2000), sulla base del *survey* della Banca d'Italia relativo al 1998 forniscono, pur con tutte le cautele, alcune conclusioni di interesse sotto più profili.

Un primo interessante profilo sono le caratteristiche della distribuzione per livelli di condizione economica misurata alternativamente mediante l'Ise o mediante l'imponibile Irpef, che costituiva, prima dell'avvento della nuova normativa, l'indicatore più spesso utilizzato per valutare la condizione economica (cfr. la tab.2).

⁵ Isae, 2000, e Baldini, Toso, 2000. Lo studio di Baldini e Toso può essere considerato un aggiornamento ed estensione di ricerche che la Ctsp ha promosso nel corso del 1999 (Ctsp, 1999 ricerca n. 10).

Tabella 2 Distribuzione del reddito imponibile Irpef e dell'Ise per decili di famiglie^a

Decili di famiglie	Quote di reddito imponibile Irpef sul totale (%)	Quota di Ise sul totale (%)	Variazione assoluta
(1)	(2)	(2) - (1)	
1	1,07	0,85	- 0,22
2	3,55	2,51	- 1,04
3	4,76	3,60	- 1,16
4	5,70	4,42	- 1,28
5	7,23	5,57	- 1,66
6	8,40	7,31	- 1,09
7	10,00	8,24	- 1,76
8	12,33	10,46	- 1,87
9	15,97	14,52	- 1,45
10	30,99	42,49	+ 11,5

Fonte: Baldini, 2000

(a) Famiglie ordinate per livelli crescenti della variabile di riferimento in lire equivalenti (scala Ise)

La quota delle risorse complessive di cui si appropria il 30% più povero delle famiglie non supera il 7% nel caso dell'Ise, a fronte di un valore pari al 9,4%, se il riferimento è all'imponibile Irpef. Un ulteriore indizio che la ricchezza, finanziaria e non, sia fortemente concentrata nei decili più elevati è contenuto nel dato che assegna ai due decili più benestanti della popolazione (il nono e il decimo) il 57% circa delle risorse, se valutate in termini di Ise, contro il 46,9%, se l'analisi è condotta in termini di reddito.

Di particolare interesse è la stima della composizione dell'Ise per decili, che consente di apprezzare il ruolo delle diverse componenti dell'indicatore.

Tabella 3 Composizione dell'Ise per decili di famiglie*
(migliaia di lire)

Decili	Reddito imponibile Irpef (1)	Reddito complessivo Irpef (2)	Reddito da attività finanziarie (3)	Deduzione affitto (4)	Componente reddituale Ise (5 = 2 + 3 - 4)	Componente patrimoniale Ise (6)	Ise (7 = 5 + 6)
1	3.979	4.209	127	1.291	3.410	402	3.813
2	10.790	11.154	209	1.005	10.358	744	11.102
3	14.633	14.988	298	710	14.576	861	15.438
4	18.034	18.479	411	872	18.017	1.349	19.367
5	21.015	21.524	505	716	21.314	2.225	23.539
6	24.484	25.137	705	653	25.188	3.150	28.538
7	28.387	29.079	976	488	29.567	5.170	34.737
8	33.809	34.712	1.366	654	35.423	7.549	42.972
9	40.028	41.560	2.329	452	43.438	15.058	58.496
10	71.951	76.994	12.110	440	88.665	74.582	163.247
Media	26.722	27.795	1.906	728	29.010	11.145	40.155

Fonte: Baldini, 2000

(*) Famiglie ordinate per livelli crescenti di Ise.

Va innanzitutto notato come i primi due decili di famiglie presentino un valore medio dell'Ise più *basso* del corrispondente valore del reddito complessivo Irpef (cfr. tab. 3). Ciò riflette evidentemente un saldo negativo tra redditi da attività finanziarie, da un lato, e deduzione per residenti in alloggio in locazione, dall'altro. In secondo luogo, è significativo l'andamento decrescente per decile della deduzione per i nuclei residenti in alloggio in locazione, in relazione alla concentrazione dei locatari nella coda di sinistra della distribuzione. Un terzo aspetto di qualche interesse è il fortissimo peso della componente reddituale dell'Ise nella parte medio-bassa della distribuzione, con punte del 94% nel terzo decile, e valori intorno all'88-90% nei decili mediani. Per converso, la condizione economica delle famiglie appartenenti al decimo più ricco della popolazione, sempre in termini di Ise, dipende solo per il 54% dalla componente reddituale e per il 46% da quella patrimoniale.

Si riporta poi la stima della composizione dell'Ise per condizione professionale del capofamiglia.

Tabella 4 Composizione dell'Ise per condizione lavorativa del capofamiglia (valori %)

Condizione lavorativa	Lav. dip.	Lav. indip.	Non occup.	Pens.	Altro	Totale
Reddito imponibile Irpef	81,7	56,7	71,5	60,8	56,7	66,5
Reddito complessivo Irpef	82,9	63,7	75,2	62,1	56,6	69,2
+ Reddito da attiv. finanziarie	2,5	4,8	4,3	6,4	4,4	4,7
- Deduzione affitto	2,3	1,3	5,9	1,5	2,2	1,8
= Componente reddituale	83,1	67,8	76,0	67,0	62,2	72,2
+ Componente patrimoniale	16,9	32,2	24,0	33,0	37,0	27,8
= Ise	100,	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Baldini, 2000

Si osserva innanzitutto che, per le famiglie di lavoratori dipendenti, il reddito complessivo Irpef rappresenta circa l'83% del valore complessivo dell'Ise, contro il 62,1% per i pensionati e il 63,7% per i lavoratori indipendenti (tab. 4). Se ne deduce quindi che i redditi da attività finanziarie, compresi nella componente reddituale dell'Ise, così come la componente patrimoniale dell'indicatore stesso hanno evidentemente un peso decisamente maggiore per queste due ultime categorie.

Un'ultima interessante valutazione riguarda la stima degli effetti dell'introduzione dell'Ise sulla platea di ipotetici beneficiari di prestazioni sociali agevolate selezionati sulla base del reddito imponibile.

La tavola che segue mostra quante famiglie modificherebbero la propria posizione nel passaggio dal criterio del reddito a quello dell'Ise. Se, come spiegato, assumiamo che le famiglie che appartengono al 50% inferiore della distribuzione coincidano con l'insieme dei beneficiari della spesa sociale, l'introduzione dell'Ise implicherebbe che circa il 13% delle famiglie (6.44%/50%) beneficiarie della spesa, perché selezionate in base al reddito, non sarebbero più tali, non essendo più al di sotto della soglia di bisogno economico ridefinita in termini di Ise. D'altra parte, un'identica percentuale di famiglie, non beneficiarie della spesa sociale sulla base del reddito, lo diventerebbero con una prova dei mezzi basata sull'Ise.

Tabella 5 Beneficiari della spesa sociale in termini di reddito imponibile o di Ise

<i>Beneficiari sulla base dell'Ise</i>				
		No	Si	
<i>Beneficiari sulla base del reddito imponibile equivalente</i>	No	43.56% (Area D)	6.44% (Area B)	50.0%
	Si	6.44% (Area C)	43.56% (Area A)	50.0%
		50.0%	50.0%	100%

Fonte: Baldini, 2000

Questi elementi empirici, da valutare con estrema cautela in ragione dei limiti dei dati da cui sono stati ricavati, sembrano confermare una discreta performance dell'Ise come strumento di valutazione della condizione economica.

3. Le principali applicazioni dell'Ise a livello nazionale

3.1 Premessa

Abbiamo visto che nel corso del 2000 due sono state le applicazioni dell'Ise a prestazioni sociali di carattere nazionale, peraltro con qualche incongruenza con la norma di riferimento: si tratta degli assegni di maternità (AM) e ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (A3F). Altre prestazioni come la sperimentazione del Reddito minimo di inserimento (RMI), della fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo scolastici e del contributo economico concesso alle famiglie per il pagamento del canone di locazione, hanno continuato ad operare con riferimento, nonostante la presenza della normativa quadro dell'Ise, a modalità di valutazione della situazione economica estremamente eterogenee. Ulteriori ambiti applicativi si sono infine recentemente aperti in coincidenza con il processo di revisione dei meccanismi di selezione relativi alle tariffe elettriche e telefoniche, con la disciplina delle prestazioni legate all'introduzione della normativa sulla parità scolastica e con la ridefinizione dei criteri in base ai quali viene concesso l'esonero dal servizio militare. Anche in questi casi con modalità spesso distanti dalle direttive della norma quadro.

Tali frequenti difformità applicative, che hanno fatto legittimamente parlare di una vera e propria "babele" di riccometri, solo in alcuni casi possono trovare spiegazione nei margini di discrezionalità che, come abbiamo visto nel capitolo precedente, la disciplina dell'Ise garantisce agli enti erogatori e la cui adozione può essere giustificata dalla specificità della prestazione fornita. Sono invece inconcepibili quelle forme di applicazione che appaiono del tutto incoerenti con la logica complessiva dell'istituto e che, in tal modo, finiscono per minarne profondamente quegli obiettivi di uniformità ed omogeneità valutativa che sono stati posti alla base della sua introduzione.

Un discorso a parte va fatto per il "Sanitometro" (Ises), previsto dal D.Lgs. 124/98, che pure aveva suscitato alcune perplessità circa le incongruenze rispetto all'Ise (si veda il Rapporto '99) e che avrebbe dovuto procedere al riordino del sistema della partecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria e delle relative esenzioni.

L'applicazione del Sanitometro, originariamente fissata per il 1° gennaio 2000, è stata dapprima rinviata, con il decreto legge 8 marzo 2000, n. 46 (*"Disposizioni urgenti in materia sanitaria"*), al 1° luglio 2001 e successivamente con l'ultima legge finanziaria (art. 84 legge n. 388/00) ne è stata sospesa l'efficacia in vista della progressiva eliminazione dei ticket sanitari.

Il provvedimento non intende disconoscere la validità dello strumento, ma valuta come eccessivamente dispendiosa la sua implementazione nel momento in cui si è deciso di intraprendere una strada opposta. Il provvedimento sospendendone l'efficacia non taglia nettamente i ponti con l'Ise, prevedendo una fase transitoria in cui si valuteranno gli effetti della progressiva riduzione dei costi da parte dell'utenza, nel timore ovvio di un incremento della domanda delle prestazioni sanitarie. La stessa legge finanziaria prevede infatti (art. 85 c. 9) che le Regioni possano, in seguito, reintrodurre quote di partecipazione alla spesa.

3.2 *Gli assegni di maternità e alle famiglie con almeno tre figli minori*

L'assegno di maternità (AM) e quello ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (A3F), (previsti dagli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448⁶, hanno costituito una sorta di inversione di tendenza rispetto ad un trend che aveva visto progressivamente attenuarsi l'attenzione dello Stato e dei poteri locali nei confronti della famiglia e, in particolare, di quella numerosa.

L'assegno di maternità è una prestazione rivolta alle madri cittadine italiane, comunitarie o in possesso della carta di soggiorno, residenti che non beneficiano di alcun trattamento economico per maternità e il cui nucleo familiare dispone di un Ise inferiore a L. 50.000.000, con riferimento ad una famiglia di tre componenti. Inizialmente l'importo dell'assegno mensile era fissato in 200 mila lire, poi aumentato a 300 mila, ora con l'ultima finanziaria incrementato fino a 500 mila lire, sempre per cinque mensilità. Possono beneficiare della prestazione anche le donne lavoratrici la cui indennità di maternità corrisposta dagli enti previdenziali competenti risulta inferiore alla somma erogata con l'assegno; in questo caso il suo ammontare è dato dalla differenza tra i due importi.

La seconda prestazione introdotta consiste invece nell'erogazione di un assegno monetario alle famiglie composte da cittadini italiani residenti che hanno almeno tre figli con meno di 18 anni e un Ise inferiore a L. 36.000.000, con riferimento ad un nucleo di cinque componenti. L'importo massimo dell'assegno è stato fissato in L. 200.000 per tredici mensilità in corrispondenza di un Ise di L. 33.600.000; il suo ammontare si riduce progressivamente al crescere della situazione economica familiare sino ad annullarsi al raggiungimento del tetto di L. 36.000.000. Il suo importo viene infatti determinato in una misura pari alla differenza tra L. 36.000.000 e l'Ise effettivo del nucleo familiare beneficiario. La ragione di questa apparentemente complessa modalità di determinazione dell'assegno va ricercata nel

⁶ Alcune modifiche a tali articoli sono state introdotte con l'articolo 50 della legge 17 maggio 1999, n. 144, con l'art. 49 l.23/12/99 n. 488 e infine con l'ultima finanziaria art. 80 legge n. 388/00.

tentativo di evitare fenomeni di trappola della povertà e di riordinamento delle posizioni (*ranking reordering*).

Come già evidenziato nel par. 2.2 e nella tabella 1, i criteri impiegati per la valutazione della situazione economica dei beneficiari sono gli stessi per entrambe le tipologie di assegno e sono stati disciplinati con il decreto del Ministro per la solidarietà sociale 15 luglio 1999, n. 306. In sintesi, la situazione economica viene determinata sommando il reddito della famiglia con il suo patrimonio, valutato nella misura del 20% per entrambe le sue componenti, mobiliare e immobiliare, e parametrando il valore così ottenuto per i coefficienti della scala di equivalenza dettata dal decreto legislativo n. 109/98 corrispondenti alla dimensione e alla composizione del nucleo familiare. Il meccanismo di calcolo impiegato è quindi quello previsto dalla normativa Ise, dalla quale però la disciplina attuativa degli assegni si allontana nella definizione della componente patrimoniale: all'articolo 4, comma 6 si afferma infatti 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 tratta ancora una volta di una deroga che, rispetto a quanto previsto dalla normativa Ise, finisce con il favorire chi dispone della proprietà della casa di residenza rispetto a chi vive in affitto.

Per quanto riguarda il nucleo familiare, va detto che la nozione adottata è più estesa di quella definita dal Dpcm n. 221/99 dal momento che vengono presi in considerazione i soggetti a carico ai fini Irpef non solo del richiedente, ma anche di ogni altro componente della famiglia anagrafica.

Si ha quindi nuovamente a che fare con prestazioni che adottano criteri in parte incoerenti rispetto a quelli definiti dalla normativa Ise; tali elementi di difformità hanno trovato conferma anche relativamente alla gestione della seconda annualità di erogazione degli assegni, dal momento che è stato deciso di non modificarne la disciplina attuativa, nonostante l'opportunità di revisione offerta dall'emanazione del decreto legislativo n. 130/00⁷.

Vale la pena fare un breve accenno al procedimento amministrativo che regola la loro erogazione. Si tratta infatti di prestazioni disciplinate su scala nazionale con un provvedimento del Ministro per la solidarietà sociale, finanziate con un Fondo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con beneficiari che devono essere individuati dai Comuni e pagamenti che vengono effettuati dall'Inps.

3.2.1 Le prime informazioni statistiche

L'Inps ha fornito informazioni circa il numero delle domande e i complessivi importi di spesa per le prestazioni menzionate. I dati si riferiscono al numero di prestazioni effettivamente erogate nel 1999 e nel 2000 in quanto costituiscono i mandati di pagamento che i comuni trasmettono all'Istituto, e sono suddivisi per regione. Purtroppo non è dato sapere altro circa le caratteristiche dei beneficiari poiché soltanto con la costituzione del sistema informativo centralizzato presso lo

⁷ Da un punto di vista formale tale scelta è comunque legittimata dallo stesso decreto legislativo n. 130/00 che, all'articolo 10, comma 1, stabilisce che "le prestazioni sociali agevolate, in corso di erogazione sulla base delle disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e dei relativi decreti attuativi, vigenti prima della entrata in vigore del presente decreto, continuano ad essere erogate secondo le disposizioni medesime, fino all'emanazione degli atti normativi che disciplinano l'erogazione in conformità con le disposizioni del presente decreto, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati."

stesso Inps, di cui si è detto (par. 2.6), l'Istituto sarà depositario di indicazioni più dettagliate. Attualmente solo i singoli comuni sono in possesso di questo genere di informazioni (non sempre raccolte e riordinate) per il reperimento delle quali sarebbe stato necessario da parte della Ctsp uno sforzo organizzativo superiore alle proprie potenzialità, peraltro con un limitato utilizzo nel tempo, visto che dal 2001, appunto, sarà operativo un sistema informativo più adeguato.

Il numero di domande totali giunte all'Inps nel 1999 (tabella 6) è stato pari a circa 230 mila per l'assegno per il terzo figlio e di circa 83 mila per l'assegno di maternità, per una spesa rispettivamente di 522 e 84 miliardi. Quasi il 90 per cento della spesa per l'A3F e l'80 per cento di quella per l'AM è stata impiegata nelle regioni del centro sud. In particolare la Campania ha assorbito da sola il 30 per cento della spesa complessiva per l'A3F ed il 23 per cento della spesa per l'AM, seguono in ordine decrescente la Sicilia, la Puglia e la Calabria.

I dati relativi al 2000 (tabella 7), peraltro non ancora definitivi perché aggiornati al 7 dicembre, danno della sorpresa. Numero di domande ed importi complessivi corrisposti sono in netto calo rispetto all'anno precedente (97 mila domande per l'A3F e 71 mila per l'AM con una spesa rispettivamente di 130 e 83 miliardi⁸). Il fenomeno può trovare una duplice spiegazione:

- da un lato il calo dei beneficiari dell'A3F, superiore a quello registrato dall'AM, sembrerebbe dovuto ad una carenza di informazione da parte degli stessi che evidentemente non sanno di dovere presentare la domanda ogni anno;
- dall'altro, l'evidenza che in alcune regioni solitamente più "virtuose" (Trentino, Emilia Romagna, Toscana) il fenomeno è decisamente più limitato, lascerebbe intendere che vi siano dei forti ritardi da parte dei comuni nell'assolvimento del complesso procedimento amministrativo delle domande, e quindi nell'invio all'Inps delle richieste di pagamento.

⁸ Per quest'ultima prestazione, pur essendo diminuito il numero delle beneficiarie, la spesa è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 1999 in conseguenza dell'aumento degli importi mensili.

Tabella 6				
Assegni per il terzo figlio (A3F) e assegno di maternità (AM) per regione - Anno 1999				
Regione	Domande	Importo (in milioni)	percentuali sul totale nazionale	
			domande	importo
ABRUZZO				
A3F 1999	3.702	8.498	1,6%	1,6%
AM 1999	1.686	1.693	2,0%	2,0%
BASILICATA				
A3F 1999	5.117	11.932	2,2%	2,3%
AM 1999	1.425	1.393	1,7%	1,7%
CALABRIA				
A3F 1999	24.465	55.191	10,7%	10,6%
AM 1999	5.590	5.616	6,7%	6,7%
CAMPANIA				
A3F 1999	68.299	159.257	29,8%	30,5%
AM 1999	19.224	19.466	23,2%	23,3%
EMILIA ROMAGNA				
A3F 1999	2.981	6.403	1,3%	1,2%
AM 1999	1.739	1.738	2,1%	2,1%
FRIULI VENEZIA GIULIA				
A3F 1999	1.054	1.993	0,5%	0,4%
AM 1999	586	588	0,7%	0,7%
LAZIO				
A3F 1999	9.133	20.552	4,0%	3,9%
AM 1999	6.733	6.811	8,1%	8,2%
LIGURIA				
A3F 1999	1.144	2.389	0,5%	0,5%
AM 1999	1.030	1.019	1,2%	1,2%
LOMBARDIA				
A3F 1999	8.058	16.213	3,5%	3,1%
AM 1999	4.712	4.724	5,7%	5,7%
MARCHE				
A3F 1999	1.689	3.738	0,7%	0,7%
AM 1999	1.015	996	1,2%	1,2%
MOLISE				
A3F 1999	1.811	3.886	0,8%	0,7%
AM 1999	634	637	0,8%	0,8%
PIEMONTE				
A3F 1999	3.980	7.962	1,7%	1,5%
AM 1999	2.688	2.701	3,2%	3,2%
PUGLIA				
A3F 1999	33.448	75.045	14,6%	14,4%
AM 1999	11.113	11.222	13,4%	13,4%
SARDEGNA				
A3F 1999	9.502	21.410	4,1%	4,1%
AM 1999	3.499	3.497	4,2%	4,2%
SICILIA				
A3F 1999	46.531	109.649	20,3%	21,0%
AM 1999	15.594	15.739	18,8%	18,8%
TOSCANA				
A3F 1999	2.789	6.276	1,2%	1,2%
AM 1999	2.243	2.268	2,7%	2,7%
TRENTINO				
A3F 1999	399	865	0,2%	0,2%
AM 1999	185	188	0,2%	0,2%
UMBRIA				
A3F 1999	961	2.202	0,4%	0,4%
AM 1999	755	755	0,9%	0,9%
VALLE D'AOSTA				
A3F 1999	121	280	0,1%	0,1%
AM 1999	56	56	0,1%	0,1%
VENETO				
A3F 1999	4.193	8.702	1,8%	1,7%
AM 1999	2.456	2.460	3,0%	2,9%
TOTALI NAZIONALI				
A3F 1999	229.377	522.440	100,0%	100,0%
AM 1999	82.963	83.566	100,0%	100,0%
TOTALE	312.340	606.006		

Tabella 7
Assegni per il terzo figlio (A3F) e assegno di maternità (AM) per regione - Anno 2000

Regione	Domande	Importo (in milioni)	percentuali sul totale nazionale	
			domande	importo
ABRUZZO				
A3F 2000	2.022	2.727	2,1%	2,1%
AM 2000	1.561	1.798	2,2%	2,2%
BASILICATA				
A3F 2000	2.490	3.098	2,6%	2,4%
AM 2000	1.261	1.461	1,8%	1,8%
CALABRIA				
A3F 2000	9.849	14.077	10,1%	10,8%
AM 2000	5.339	6.246	7,5%	7,5%
CAMPANIA				
A3F 2000	25.610	35.953	26,2%	27,7%
AM 2000	16.446	19.179	23,0%	23,1%
EMILIA ROMAGNA				
A3F 2000	2.535	3.070	2,6%	2,4%
AM 2000	1.892	2.207	2,6%	2,7%
FRIULI VENEZIA GIULIA				
A3F 2000	388	512	0,4%	0,4%
AM 2000	646	744	0,9%	0,9%
LAZIO				
A3F 2000	4.959	6.142	5,1%	4,7%
AM 2000	4.417	5.176	6,2%	6,2%
LIGURIA				
A3F 2000	681	913	0,7%	0,7%
AM 2000	881	1.026	1,2%	1,2%
LOMBARDIA				
A3F 2000	4.366	5.458	4,5%	4,2%
AM 2000	4.472	5.187	6,3%	6,3%
MARCHE				
A3F 2000	573	721	0,6%	0,6%
AM 2000	915	1.049	1,3%	1,3%
MOLISE				
A3F 2000	644	818	0,7%	0,6%
AM 2000	530	605	0,7%	0,7%
PIEMONTE				
A3F 2000	4.258	5.296	4,4%	4,1%
AM 2000	3.035	3.555	4,3%	4,3%
PUGLIA				
A3F 2000	15.587	21.178	16,0%	16,3%
AM 2000	8.243	9.598	11,5%	11,6%
SARDEGNA				
A3F 2000	4.403	5.469	4,5%	4,2%
AM 2000	3.376	3.872	4,7%	4,7%
SICILIA				
A3F 2000	14.097	17.848	14,4%	13,8%
AM 2000	12.714	14.529	17,8%	17,5%
TOSCANA				
A3F 2000	2.427	3.085	2,5%	2,4%
AM 2000	2.554	3.013	3,6%	3,6%
TRENTINO				
A3F 2000	400	505	0,4%	0,4%
AM 2000	227	271	0,3%	0,3%
UMBRIA				
A3F 2000	571	751	0,6%	0,6%
AM 2000	634	735	0,9%	0,9%
VALLE D'AOSTA				
A3F 2000	16	24	0,0%	0,0%
AM 2000	26	28	0,0%	0,0%
VENETO				
A3F 2000	1.705	2.100	1,7%	1,6%
AM 2000	2.239	2.591	3,1%	3,1%
Totali Nazionali				
A3F 2000	97.581	129.745	100,0%	100,0%
AM 2000	71.408	82.871	100,0%	100,0%
TOTALE	168.989	212.616		

3.3 Il Reddito Minimo di Inserimento

Si tratta di una misura nazionale di garanzia del reddito di ultima istanza integrata da servizi e attività volte a favorire l'inserimento lavorativo e sociale dei beneficiari. Tale misura consiste innanzitutto nell'erogazione alle famiglie con reddito mensile inferiore a L. 500.000 (L. 510.000 per il 1999 e in L. 520.000 per il 2000), con riferimento ad un nucleo composto da una sola persona, di un assegno monetario il cui importo è dato dalla differenza tra tale soglia reddituale e il reddito mensile effettivamente percepito dal nucleo.⁹

Il RMI è stato introdotto in via sperimentale in 39 comuni, scelti sulla base di rigorosi e complessi criteri, a partire dall'ottobre del 1998 con l'obiettivo di terminare la sperimentazione il 31 dicembre 2001 e provvedere ad una sua estensione sull'intero territorio nazionale. L'ultima legge finanziaria (art. 80 legge n. 388/00) ne ha invece prorogato i tempi di sperimentazione fino alla fine del 2002 stanziando 350 miliardi per l'anno 2001 e 430 miliardi per il 2002. La stessa legge ha anche ampliato il numero dei comuni interessati all'attivazione dello strumento di protezione sociale: In particolare è previsto che partecipino al progetto anche i comuni inclusi nelle zone per le quali sono stati approvati, al 30 giugno 2000, i patti territoriali, a condizione però che al loro interno si trovino comuni già coinvolti nella sperimentazione.

La norma delude in parte le aspettative poiché, come da più parti invocato, si attendeva un allargamento all'intero territorio nazionale ben prima del 2003. La stessa legge di riforma dell'assistenza (l. 328/00, nota come legge Turco) approvata definitivamente lo scorso ottobre, sembra auspicare tempi decisamente più brevi di realizzazione del progetto, laddove all'art. 23 si dice che: "Il Governo, sentite la Conferenza unificata (...) e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, riferisce al Parlamento, entro il 30 maggio 2001, sull'attuazione della sperimentazione e sui risultati conseguiti. Con successivo provvedimento legislativo, tenuto conto dei risultati della sperimentazione, sono definiti le modalità, i termini e le risorse per l'estensione dell'istituto del reddito minimo di inserimento come misura generale di contrasto della povertà, al quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno al reddito (...) quali assegni e pensioni sociali.

Per l'individuazione dei beneficiari della prestazione e per la determinazione dell'ammontare dell'assegno erogato è prevista una verifica dei mezzi economici. I criteri impiegati per tale valutazione, sono però solo molto parzialmente ricollegabili alle indicazioni fornite dalla normativa Ise, nonostante che l'iter del provvedimento attuativo sia proceduto di pari passo con quello del decreto legislativo n. 109/98. Per questo istituto è infatti prevalsa la necessità di prevedere la definizione di una disciplina *ad hoc*, che tenesse conto delle peculiarità che caratterizzano una misura di contrasto della povertà rispetto alla fornitura di prestazioni sociali di altra natura. Deriva così da questa considerazione la scelta di escludere dal beneficio tutti coloro che possiedono una qualsiasi disponibilità patrimoniale, sia mobiliare che

⁹Questo intervento si configura come una forma di "assistenza attiva" prevedendo, accanto al sostegno finanziario, anche interventi di integrazione sociale finalizzati alla promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica dei soggetti coinvolti. In particolare, i beneficiari della prestazione devono essere disponibili a sottoscrivere con l'amministrazione comunale competente un "programma di inclusione sociale", cioè un piano di attività definito sulla base delle loro competenze e necessità e delle risorse localmente disponibili e finalizzato a sviluppare le capacità dei soggetti rispetto all'inserimento lavorativo e all'integrazione sociale.

immobiliare, ad eccezione dell'abitazione di residenza di valore inferiore alla soglia fissata dall'amministrazione comunale competente. Ciò significa che il patrimonio concorre alla determinazione della situazione economica con un coefficiente pari ad infinito, una misura ben al di sopra del 20% fissato quale limite massimo di valutazione dal decreto legislativo n. 109/98 e quale livello unico dal successivo decreto legislativo n. 130/00.

Anche la definizione della situazione reddituale si discosta da quella indicata dai decreti Ise: il reddito preso in considerazione è infatti costituito da *"qualsiasi emolumento a qualunque titolo percepito e da chiunque erogato"*¹⁰ ed è comprensivo quindi anche di quelle misure previdenziali e assistenziali (quali, ad esempio, gli assegni al nucleo familiare) che, non essendo rilevanti ai fini della determinazione del reddito complessivo Irpef, risultano escluse dal calcolo dell'Ise. La loro considerazione consente invece di avvicinarsi ad una nozione di reddito disponibile che indubbiamente rappresenta il miglior riferimento per un istituto, quale il RMI, rivolto all'integrazione del reddito delle famiglie in condizioni di particolare indigenza.

Ugualmente connessa alla particolarità della prestazione erogata è la decisione di valutare nella misura del 75% i redditi da lavoro, sia dipendente che autonomo. Non si tratta infatti dell'affermazione di un principio di discriminazione qualitativa, ma di un modo per tenere conto del disincentivo alla produzione di reddito da lavoro che si verrebbe a creare qualora fosse concessa un'integrazione pari alla differenza tra la soglia di L. 500.000 e il reddito effettivamente conseguito dai beneficiari della prestazione (la cosiddetta "trappola della povertà"). In questo modo il limite di reddito da lavoro in corrispondenza del quale si perde il diritto all'integrazione è posto a L. 667.000 e al di sotto di tale livello il sussidio erogato cresce proporzionalmente sino a raggiungere l'ammontare massimo di L. 500.000 concesso ai nuclei familiari con un reddito pari a zero.

E' invece coerente con quanto previsto dalla normativa Ise sia la nozione di nucleo familiare adottata che la scala di equivalenza impiegata per raffrontare la situazione economica e, conseguentemente, l'importo dell'assegno erogato a famiglie di diversa numerosità e composizione. Nel primo caso viene infatti preso in considerazione un nucleo composto dal richiedente¹¹, dalle persone con le quali convive e da quelle considerate a suo carico ai fini Irpef, mentre la scala di equivalenza è identica a quella indicata nel decreto legislativo n. 109/98 sia nella struttura che nelle maggiorazioni previste in presenza di specifiche condizioni familiari.

Alcune valutazioni sugli effetti dell'introduzione del RMI sono state elaborate (o sono in corso di elaborazione) distintamente da diversi soggetti. L'Irs, che ha l'incarico di effettuare la valutazione da parte del Dipartimento affari sociali; l'Istat, che ha presentato sull'ultimo rapporto annuale un breve approfondimento sull'esperienza del comune di Napoli; e un interessante articolo di G. Busilacchi¹² che analizza a fondo l'esperienza del comune di Massa.

¹⁰ Decreto legislativo n. 237/98, articolo 6, comma 2.

¹¹ Ai sensi dell'articolo 7, comma 1 del decreto legislativo n. 237/98, possono fare domanda di ammissione al Reddito Minimo di Inserimento i soggetti *"legalmente residenti da almeno dodici mesi, ovvero, se cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea o apolidi, da almeno tre anni, in uno dei comuni che effettuano la sperimentazione."*

¹² G. Busilacchi *"RMI e means-testing: il caso di Massa"* in L'Assistenza Sociale, aprile-settembre 2000 Ediesse Roma

La più importante valutazione comune che emerge e che è strettamente collegata anche ai criteri di selettività di cui si avvale il RMI, è che i beneficiari, nella maggioranza dei casi, sono sostanzialmente diversi dai "vecchi" utenti delle politiche sociali adottate nel nostro paese, sia a livello nazionale che locale. Nel caso di Massa l'età media dei beneficiari è inferiore ai 40 anni (25 per cento nella classe 20 - 30 anni ; 42 per cento tra i 31 e i 40 anni; 32 per cento oltre i 40 anni). Anche nel caso di Napoli, come conseguenza dei criteri di selezione adottati per la partecipazione alla sperimentazione, l'età media dei beneficiari risulta essere molto bassa: per gli uomini 23 anni e per le donne 24 anni. La sperimentazione ha privilegiato le famiglie con figli ed è infatti molto elevata la rappresentazione di bambini in età da scuola dell'obbligo. E' invece ridotta la presenza di persone in età avanzata, che sono già destinatarie di altri programmi di intervento.

3.4 I contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione

Con il decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 7 giugno 1999 sono stati definiti i requisiti minimi richiesti ai conduttori di alloggi in locazione per poter beneficiare dei contributi integrativi previsti ed i criteri per la determinazione del loro ammontare¹³.

Le risorse necessarie per il finanziamento di tale prestazione provengono dal "Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione" istituito presso il Ministero dei Lavori Pubblici e, per il 1999, sono state suddivise¹⁴ tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

I requisiti individuati dal Ministero per l'ottenimento della prestazione rappresentano ancora una volta un'evidente testimonianza delle difficoltà che la disciplina dell'Ise ha sino ad oggi incontrato nella sua completa affermazione. Dalla lettura del testo normativo emerge infatti una palese contraddizione tra il richiamo esplicito al decreto legislativo n. 109/98 e alla situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare e la concreta definizione dei criteri di accesso al beneficio e di determinazione dell'entità del contributo. Se all'articolo 1, comma 3 si afferma infatti che, *"ai fini della verifica della situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare deve essere resa apposita dichiarazione ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109"*, al comma precedente il requisito minimo di accesso viene definito, con riferimento al solo reddito annuo imponibile complessivo (inteso quale quello risultante dall'ultima dichiarazione dei redditi) del nucleo familiare del richiedente, indipendentemente dalla sua numerosità e composizione¹⁵.

Nel decreto non viene inoltre data alcuna indicazione relativamente alla definizione di nucleo familiare da adottare, né è previsto alcun ricalcolo della situazione reddituale in funzione della sua dimensione e composizione. Al riguardo

¹³ Dall'articolo 11, comma 3 della legge n. 431/98 (*"Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo"*).

¹⁴ CIPE, deliberazione 30 giugno 1999, n. 100, (*"Legge n. 431/1998: riparto risorse del Fondo Nazionale per il sostegno all'accesso delle abitazioni in locazione"*).

¹⁵ La concessione del contributo è infatti condizionata alla sussistenza dei seguenti requisiti minimi riferiti al nucleo familiare del richiedente: a) reddito annuo imponibile complessivo non superiore a due pensioni minime INPS, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulta non inferiore al 14%; b) reddito annuo imponibile complessivo non superiore a quello determinato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulta non inferiore al 24%.

specifiche previsioni sono stabilite unicamente per la presenza all'interno del nucleo familiare di soggetti ultrasessantacinquenni o disabili e per l'esistenza di situazioni di "particolare debolezza sociale": in questi casi viene infatti concessa una maggiorazione del 25% del contributo assegnato o, alternativamente, un abbattimento di uguale valore percentuale del livello di reddito che determina il diritto al contributo.

La limitatezza del criterio di determinazione della situazione economica indicato nel decreto ministeriale ha in molti casi indotto le Regioni e i Comuni a procedere ad una sua integrazione con elementi di valutazione perlopiù tratti dalla normativa regionale in materia di edilizia residenziale pubblica, travalicando però in questo modo le disposizioni contenute nel decreto stesso che all'articolo 2, comma 1 attribuisce a tali enti la sola possibilità di stabilire ulteriori articolazioni delle soglie di reddito (rispetto a quelle previste dal decreto), a condizione che essi concorrano con proprie risorse ad incrementare i fondi attribuiti a livello nazionale.

Se in alcuni casi tali interventi integrativi sono riusciti ad avvicinare, se non addirittura ad uniformare, il sistema di valutazione della situazione economica adottato per questa specifica prestazione alla disciplina generale dell'Ise, il più delle volte essi hanno in realtà finito per incrementare la disomogeneità dei criteri valutativi, rendendo così difficile una lettura complessiva degli esiti del meccanismo di attribuzione del beneficio introdotto.

Per approfondimenti sui casi di Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana, si rimanda alla dettagliata ricerca della Ctsp curata da A. Francalanci *"Prime esperienze di applicazione dell'indicatore sulla situazione economica (Ise)"* gennaio 2001

3.5 I libri di testo scolastici

Un ulteriore esempio del difficile processo di omogeneizzazione dei criteri di valutazione della situazione economica impiegati nell'erogazione di benefici e prestazioni sociali agevolate proviene dalla disciplina adottata per la fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo agli studenti della scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore, prevista dall'articolo 27 della n. 448/98 e regolata, per l'anno scolastico 1999/2000, dal Dpcm 5 agosto 1999, n. 320.

Nonostante nel testo di legge si affermi che per la valutazione della situazione economica degli aventi diritto al beneficio devono essere applicati i criteri indicati dal decreto legislativo n. 109/98, è difficile trovare nel Dpcm attuativo un qualche collegamento formale con la normativa dell'Ise, cui viene fatto esplicito riferimento solo per gli aspetti relativi al controllo della veridicità delle informazioni fornite dai richiedenti la prestazione. L'articolo 1 prevede infatti che *"possono accedere al beneficio della fornitura gratuita totale o parziale dei libri di testo gli alunni che adempiono l'obbligo scolastico e che appartengano a nuclei familiari il cui reddito annuo [...] sia equivalente o inferiore a trenta milioni di lire."* Appare subito chiaro come la condizione economica familiare coincida con la situazione reddituale ottenuta, come risulta dal successivo articolo 2, sommando tutti i redditi netti dei componenti il nucleo risultanti dalla dichiarazione ai fini Irpef o dall'ultimo certificato sostitutivo (lettera a) e il reddito delle attività finanziarie (lettera b). Oltre a non esserci alcun riferimento al patrimonio, anche le componenti reddituali prese in

considerazione non sono definite dal Dpcm in modo chiaro, tanto da richiedere l'emanazione di una Circolare esplicativa¹⁶ in cui si precisa che:

- a) il reddito netto è dato dal reddito complessivo diminuito dell'importo Irpef, comprensivo dell'addizionale regionale;
- b) il reddito delle attività finanziarie è costituito da tutti gli interessi, dividendi e da rendite derivanti da investimenti mobiliari percepiti al 31 dicembre 1998 e non risultanti dalla dichiarazione dei redditi.

Si tratta di componenti reddituali definite in modo diverso rispetto a quanto indicato dalla disciplina dell'Ise, mentre analoghe sono le detrazioni concesse alle famiglie che risiedono in abitazioni in locazione: L. 2.500.000 per i nuclei che non possiedono immobili adibiti ad uso abitativo o residenziale nel comune di residenza, elevati a L. 3.500.000 per quelli che non hanno la proprietà di immobili in altri comuni.

Se la nozione di famiglia adottata è quella standard indicata dal Dpcm n. 221/99¹⁷, diverso però è il modo in cui la numerosità familiare incide nella valutazione della condizione economica. Non è infatti previsto il ricorso alla scala di equivalenza, ma viene fatto uso di un meccanismo di detrazioni dal reddito così congegnato: L. 1.000.000 per il secondo figlio, L. 1.500.000 per il terzo e L. 2.000.000 per ciascun figlio successivo al terzo e per ciascun altro componente posto a carico del richiedente¹⁸, cioè di colui che esercita la potestà genitoriale.

Con il Dpcm 4 luglio 2000, n. 226 hanno trovato conferma per l'anno scolastico 2000/2001 i criteri di selezione dei beneficiari della prestazione previsti per l'annualità precedente: si continua cioè ad utilizzare un meccanismo di valutazione della situazione economica incoerente rispetto all'Ise, una scelta che appare ancor più paradossale alla luce dell'emanazione del decreto legislativo n. 130/00 con la quale, come visto nel capitolo precedente, si è provveduto a integrare e correggere la disciplina originaria.

Discutibile appare infine anche l'aspetto procedurale: come nel caso degli assegni si ha infatti a che fare con un procedimento che coinvolge "a cascata" Ministero dell'Interno, Regioni e Comuni. I fondi necessari per il finanziamento di tale intervento provengono infatti dal bilancio del Ministero dell'Interno, alle Regioni spetta invece il compito di definire la loro ripartizione tra i vari Comuni, i quali infine provvedono ad individuare gli aventi diritto e ad erogare le somme ad essi spettanti.

Complessivamente le risorse messe in campo per l'anno scolastico 1999/2000 sono ammontate a L. 200 miliardi, di cui L. 150 destinati agli alunni che frequentano la scuola dell'obbligo e L. 50 riservati alla fornitura dei testi agli studenti degli istituti superiori. La ripartizione regionale di tali fondi¹⁹ è avvenuta, ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del Dpcm 320/99, sulla base della percentuale di famiglie

¹⁶ Circolare Interministeriale - Ministero della Pubblica Istruzione e Ministero dell'Interno, 23 settembre 1999 (Prot. N. 7147/LP 1687 Prot. N. FL24/99).

¹⁷ Anche in questo caso la Circolare Interministeriale è intervenuta a chiarire la definizione di nucleo familiare indicata nel Dpcm precisando che, anche se non risultano conviventi dallo stato di famiglia, ne fanno sempre parte i genitori dello studente e gli altri figli a loro carico ad eccezione dei casi di separazione o di divorzio in cui viene preso in considerazione il genitore cui lo studente è stato affidato e gli altri figli fiscalmente a suo carico.

¹⁸ Tale cifra è elevata a L. 3.000.000 in caso di invalidità totale, mentre è di L. 2.000.000 la detrazione concessa per ciascun figlio a cui sia riconosciuto un handicap grave o un'invalidità superiore al 66%.

¹⁹ Per approfondimenti si veda la citata ricerca di A. Francalanci

con reddito netto fino a L. 30.000.000 rilevata dall'Istat attraverso l'analisi dei consumi.

Per l'anno scolastico 2000/2001 con l'articolo 53, comma 1 della legge n. 488/99 sono stati complessivamente stanziati L. 100 miliardi, ripartiti tra le regioni secondo gli stessi criteri previsti per la prima annualità.

3.6 La parità scolastica

Al fine di rendere effettivo il diritto allo studio e all'istruzione a tutti gli alunni delle scuole statali e paritarie la legge 10 marzo 2000, n. 62 (*"Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione"*) ha definito un piano straordinario di finanziamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante l'assegnazione di borse di studio di pari importo (da fruire anche mediante detrazione di una somma equivalente dall'imposta lorda) eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano comunicheranno annualmente le informazioni relative ai soggetti che dispongono dei requisiti per beneficiare della borsa di studio al Ministero per la Pubblica Istruzione e, limitatamente a coloro che intenderanno avvalersi della detrazione fiscale, al Ministero delle Finanze e al Ministero del Tesoro.

La definizione dei criteri necessari per l'individuazione dei beneficiari, da effettuare in relazione a quanto previsto dalla normativa Ise, è affidata ad un apposito Dpcm di cui attualmente è disponibile solo una bozza. Dalla sua lettura si ricava come l'adeguamento alla disciplina dell'Ise risulti essere ancora una volta più formale che sostanziale. La modalità di determinazione della situazione economica delineata nella bozza di Dpcm "ricalca" infatti quella adottata per la fornitura dei libri di testo scolastici, limitandosi quindi alla valutazione della sola componente reddituale²⁰, nuovamente definita come somma dei redditi netti dei diversi componenti il nucleo familiare e del reddito delle attività finanziarie. Inoltre, la considerazione della numerosità e della composizione del nucleo familiare non avviene sulla base dei coefficienti previsti dalla scala di equivalenza, ma viene effettuata attraverso quel complesso meccanismo di detrazioni descritto nel paragrafo precedente.

Da segnalare infine come risulti del tutto assente il riferimento al decreto legislativo n. 130/00 e alle integrazioni e alle modifiche con esso apportate alla normativa originaria: le detrazioni concesse per le famiglie che abitano in locazione sono così quelle previste dal decreto legislativo n. 109/98, mentre la definizione di nucleo familiare appare ancora costruita attorno alla figura del richiedente e non secondo quel criterio di invarianza del nucleo di appartenenza dei vari soggetti coinvolti che caratterizza la disciplina introdotta con il nuovo provvedimento normativo.

²⁰ All'articolo 1, comma 1 si afferma infatti che *"possono accedere al beneficio dell'assegnazione di borse di studio a sostegno della spesa sostenuta e documentata per l'istruzione [...] gli alunni delle scuole statali e paritarie che appartengano a nuclei familiari il cui reddito annuo [...] sia equivalente o inferiore a trenta milioni di lire."* Ai sensi del successivo comma 2, le Regioni e le province autonome possono elevare tale limite reddituale sino a L. 50.000.000, in considerazione delle condizioni socio-economiche della popolazione.

Va detto che, prima dell'approvazione della legge n. 62/00, alcune Regioni avevano comunque già provveduto a disciplinare tale materia con proprie disposizioni normative, adottando per la verifica dei mezzi economici specifiche modalità valutative.

Anche in questo caso per uno studio dei casi regionali si rimanda alla citata ricerca di approfondimento.

3.7 Gli interventi per il diritto allo studio universitario

Nell'ambito degli interventi per il diritto allo studio universitario già da tempo si è fatto ricorso alla verifica dei mezzi economici²¹, sia quale criterio di accesso ai benefici (assegnazione di borse di studio e di alloggi), sia quale meccanismo di determinazione del loro importo (ammontare della borsa e tariffe degli alloggi e del servizio di ristorazione)²². Dal momento che il Dpcm 30 aprile 1997 (*"Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, ai sensi dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390"*), con cui si è per l'ultima volta provveduto a regolamentare tale materia, è stato emanato prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 109/98, il meccanismo di *means testing* adottato ha potuto mantenere la propria efficacia sino al periodo della validità del provvedimento, fissato in un triennio.

Solo a partire dall'anno accademico in corso si è quindi posta la necessità di adeguare i criteri di valutazione della situazione economica a quelli previsti dalla disciplina nazionale, ma l'incompleta definizione di tutti i provvedimenti attuativi necessari per dare operatività all'Ise, ha suggerito l'opportunità *"di confermare l'applicazione di quanto disposto dal Dpcm 30 aprile 1997, anche per l'anno accademico 2000/2001"*²³. Tale situazione non ha comunque bloccato l'avvio del processo di revisione dei criteri, come dimostra lo schema di decreto predisposto dal Ministero sulla base dei lavori del tavolo tecnico Murst - Regioni del 19 dicembre 2000, attualmente all'esame degli organi consultivi del Ministero prima del previsto parere della Conferenza stato-regioni. Il decreto dovrebbe prevedibilmente essere emanato nel prossimo marzo esplicherà i suoi effetti a partire dall'anno accademico 2001/2002.

Dalla sua lettura emerge innanzitutto come il necessario adeguamento alla disciplina nazionale non abbia impedito la conservazione di alcune modalità specifiche di valutazione (alcune delle quali già definite con il Dpcm 30 aprile 1997) che trovano la loro legittimità anche alla luce della facoltà concessa agli enti erogatori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 130/00, di prevedere, accanto all'Ise, "modalità integrative di valutazione".

Rientra in tale ambito la possibilità offerta alle regioni, alle province autonome e alle università di stabilire, per gli interventi di propria competenza, un coefficiente di valutazione della situazione patrimoniale compreso tra il 10% e il 20%.

²¹ Il principio della valutazione della situazione economica è stato infatti disciplinato per la prima volta a livello nazionale con il Dpcm 13 aprile 1994 (*"Uniformità di trattamento per il diritto allo studio universitario"*). In precedenza la valutazione era effettuata in modo difforme nelle specifiche realtà sulla base delle discipline regionali.

²² La valutazione della condizione economica è utilizzata anche per la determinazione delle tariffe del servizio (i contributi universitari), mentre la tassa di iscrizione è determinata in forma fissa ai sensi del Dpr. n. 306 del 25/7/97.

²³ Nota del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica - Dipartimento per l'autonomia universitaria e gli studenti - n. 1331/00 del 24 marzo 2000.

Analogamente è previsto il mantenimento del meccanismo della doppia soglia in base al quale viene escluso dal beneficio chiunque presenti una disponibilità patrimoniale eccedente il valore limite individuato, indipendentemente dalla sua situazione economica complessiva²⁴. Un'ulteriore integrazione ai criteri previsti dalla disciplina dell'Ise avviene infine con riferimento alla definizione di uno specifico indicatore della situazione economica all'estero che viene calcolato come la somma dei redditi percepiti fuori dal territorio nazionale e del 20% dei patrimoni posseduti all'estero. In particolare, il patrimonio immobiliare viene valutato solo nel caso di fabbricati, considerati sulla base del valore convenzionale di 500 euro al metro quadro, mentre la valutazione del patrimonio mobiliare, così come quella del reddito, viene effettuata applicando il tasso di cambio medio dell'euro nell'anno di riferimento.

Una specifica considerazione merita infine la nozione di famiglia che, sulla base della deroga concessa dall'articolo 3, comma 4 del decreto legislativo n. 130/00, risulta essere più ampia di quella standard indicata dallo stesso decreto. Il nucleo familiare di riferimento del richiedente i benefici è infatti integrato con quello dei genitori, cioè dei soggetti che ne sostengono effettivamente l'onere di mantenimento, qualora non sussistano alcune condizioni minime per la definizione di "studente indipendente"²⁵. Nel rispetto di quest'ultimo principio si è comunque deciso di valutare nella misura del 50% il reddito e il patrimonio dei fratelli e delle sorelle dello studente, previsione che rappresenta un ulteriore elemento di difformità rispetto alla normativa quadro.

3.7.1 Le borse di studio in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata

La legge 23 dicembre 1998, n. 407 (*"Norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata"*) ha previsto, all'articolo 4, l'assegnazione di borse di studio a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, nonché degli orfani e dei figli delle vittime del terrorismo. In ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 5, comma 2, è attualmente in fase di predisposizione un decreto del Presidente della Repubblica per la definizione dei criteri sulla base dei quali procedere all'assegnazione delle borse. Dalla bozza del provvedimento a disposizione è possibile effettuare sia alcune riflessioni generali sulle caratteristiche della prestazione istituita, sia considerazioni specifiche in merito ai criteri di valutazione della situazione economica adottati.

Lo schema di Dpr disciplina le modalità di assegnazione delle borse di studio agli studenti della scuola elementare, media inferiore e superiore e a quelli universitari. Con riferimento a quest'ultima tipologia di borsa di studio appare del tutto evidente una sovrapposizione con quelle che le Regioni erogano ai sensi della legge n. 390/91. Dal momento che le borse di studio introdotte con la legge n. 407/98

²⁴ Il valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente che determina il diritto alle prestazioni deve essere fissato dalle regioni, dalle province autonome e dalle università all'interno di un intervallo compreso tra 12.000 e 16.000 euro. Sono comunque esclusi dai benefici coloro che presentano un valore dell'Indicatore della condizione patrimoniale equivalente superiore al limite stabilito dalle regioni, dalle province autonome e dalle università tra 21.000 e 26.000 euro.

²⁵ Ciò si verifica quando ricorrono i seguenti requisiti: a) residenza esterna all'unità abitativa della famiglia di origine, da almeno due anni rispetto alla data di presentazione della domanda, in alloggio non di proprietà di un suo membro; b) redditi da lavoro, da almeno due anni, non inferiori ad 8.000 euro con riferimento ad un nucleo familiare di una persona.

risultano di importo inferiore a quelle standard²⁶, la definizione di criteri di concessione sostanzialmente analoghi (basati cioè sul merito e sulla condizione economica) rende, in caso di incompatibilità tra le due prestazioni, le prime meno “appetibili”, determinando il rischio di una loro non assegnazione. Al riguardo potrebbe essere opportuno prevedere una loro erogazione ad integrazione delle borse di studio concesse dalle Regioni, modalità che tra l’altro consentirebbe una notevole semplificazione delle procedure di assegnazione.

Per quanto concerne invece i criteri di valutazione della condizione economica, si deve constatare un nuovo caso di non applicazione dell’Ise. Analogamente alla disciplina relativa alla fornitura dei libri di testo scolastici, anche in questo caso il decreto legislativo n. 109/98 viene richiamato solo in funzione dell’attività di controllo della veridicità delle informazioni fornite dal richiedente il beneficio, mentre la situazione economica è rappresentata dal solo elemento reddituale, ottenuto sommando il reddito complessivo netto del nucleo familiare e quello delle attività finanziarie, entrambi definiti in modo estremamente generico.

3.8 I servizi di pubblica utilità

In apparente contrasto con quanto indicato dalla legge delega, il decreto legislativo n. 130/00 ha aperto la strada all’impiego dell’Ise ad una serie di servizi, quali quelli telefonici e di fornitura di energia elettrica, che prevedono agevolazioni per determinate categorie di utenti sino ad oggi individuate prevalentemente attraverso indicatori di consumo della prestazione.

3.8.1 Le tariffe telefoniche

Per il servizio di telefonia tanto la normativa nazionale quanto quella comunitaria contemplano la possibilità di applicare differenziazioni tariffarie legate alle condizioni economiche degli utenti²⁷. Pur essendo stata già approvata una prima forma di agevolazione legata alla condizione economica degli utenti²⁸, il percorso verso l’applicazione dell’Ise ha trovato conclusione con la deliberazione n. 314/00/CONS del 1° giugno 2000 (“Determinazioni di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela”) con la quale l’Autorità ha definito lo stato di disagio economico e sociale che determina il diritto a fruire di un’agevolazione consistente nella riduzione del 50% del canone mensile di abbonamento al servizio telefonico di categoria B.

²⁶ L’articolo 1, comma 3 della bozza di Dpr stabilisce infatti l’erogazione di borse di studio di L. 400.000 per gli studenti della scuola elementare e media inferiore, di L. 1.000.000 per quelli della scuola secondaria superiore e di L. 5.000.000 per gli studenti universitari.

²⁷ In particolare in ambito nazionale il DPR 19 settembre 1997, n. 318 (“Disposizioni per l’attuazione di direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni”) dispone all’articolo 7, comma 11 che l’Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni possa “approvare condizioni economiche speciali per la fornitura di servizi di interesse sociale, quali quelli destinati ad utenti che li utilizzano in misura ridotta o a categorie sociali particolari.” A livello comunitario la norma di riferimento in materia è invece rappresentata dalla direttiva 98/10/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 1998, attualmente in corso di recepimento nell’ordinamento nazionale.

²⁸ Sono stati infatti esonerati dall’aumento del canone previsto per gli utenti di categoria B i soggetti appartenenti a famiglie monoreddito che risultano titolari di sola pensione sociale, oltre all’eventuale reddito derivante dalla proprietà della prima abitazione. con la deliberazione n. 85/98 del 22 dicembre 1998 dell’Autorità

La condizione economica ritenuta di bisogno è stata fissata in L. 13.000.000 annui e, per la sua valutazione, viene fatto esplicito riferimento al decreto legislativo n. 130/00 e alle modalità di calcolo dell'Ise. Al riguardo, il nucleo familiare prescelto è quello standard, ossia quello composto dai componenti la famiglia anagrafica e dai soggetti a loro carico ai fini Irpef.

Anche da un punto di vista procedurale sono state adottate le modalità stabilite dal decreto legislativo n. 130/00: i richiedenti l'agevolazione tariffaria dovranno infatti presentare presso l'Inps, i Centri di Assistenza Fiscale o i Comuni una dichiarazione sostitutiva contenente tutte le informazioni necessarie per il calcolo dell'Ise e verrà quindi loro rilasciata un'attestazione da presentare all'Ente erogatore.

Come detto, per beneficiare dell'agevolazione è comunque necessario anche il possesso di un requisito di carattere sociale, ossia

- a) la presenza all'interno del nucleo familiare di un percettore di pensione di invalidità civile;
- b) la presenza all'interno del nucleo familiare di un percettore di pensione sociale;
- c) la presenza all'interno del nucleo familiare di un anziano con più di 75 anni;
- d) lo stato di disoccupazione del capofamiglia.

3.8.2 Le tariffe elettriche

Analogamente a quanto avvenuto in campo telefonico, anche nel settore dell'elettricità è stata avanzata la proposta di modificare l'attuale meccanismo di tariffazione della cosiddetta fascia sociale che prevede la concessione di un'agevolazione sul costo per kilowattora agli utenti con consumi inferiori ad una certa soglia. La permanenza di un tale sistema risponde principalmente a ragioni di contenimento dei consumi energetici, mentre non trova giustificazione nel perseguimento di finalità equitative in quanto prescinde da qualsiasi riferimento alla dimensione della famiglia dell'utente, favorendo così immotivatamente i nuclei meno numerosi.

Al riguardo, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas nel Documento del 27 novembre 1999 "Regolazione delle tariffe del servizio della fornitura elettrica ai clienti vincolati"²⁹ ha suggerito l'impiego dei criteri unificati di valutazione della situazione economica previsti dal decreto legislativo n. 109/98 per l'individuazione dei clienti ammessi al regime di maggior favore. Viene inoltre proposto che la soglia dell'Ise rilevante per l'accesso al regime agevolato debba essere aumentata nel caso in cui il cliente, o un altro soggetto con esso residente, sia affetto da disabilità gravi o da specifiche patologie che rendano necessario l'utilizzo dell'elettricità per il funzionamento di apparati di cura.

Pur se appare evidente l'ingiustizia dell'attuale regime di concessione delle agevolazioni, da più parti sono state sollevate perplessità in merito all'adozione dell'Ise quale criterio di discriminazione tariffaria, soprattutto in ragione delle difficoltà e dei costi di tipo applicativo che verrebbero inevitabilmente a determinarsi.

²⁹ Documento per la consultazione per la formazione di provvedimenti di cui all'articolo 2, comma 12, lettera e) della legge 14 novembre 1995, n. 481

3.9 *L'esonero dal servizio militare*

Con il decreto del Ministero della Difesa 8 marzo 2000 ("Criteri per l'individuazione dei livelli di reddito e degli altri elementi obiettivi utili per il riconoscimento dei titoli previsti per la concessione della dispensa dalla ferma di leva") sono stati fissati i livelli di reddito in presenza dei quali sono riconosciuti i titoli previsti dall'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1997, n. 504 ("Adeguamento delle norme in materia di ritardi, rinvii e dispense relativi al servizio di leva, a norma dell'articolo 1, comma 106, della legge 23 dicembre 1996, n. 662") per la concessione della dispensa dalla ferma di leva.

Essa viene infatti conseguita dai cittadini arruolati che si trovano in una delle seguenti condizioni:

- primogenito o unico figlio di genitori viventi, dei quali uno affetto da infermità permanente ed insanabile che lo renda inabile ad esplicare la sua abituale attività lavorativa, ovvero di padre vedovo o celibe o di madre vedova o nubile, purché in tutti i casi, a causa della partenza alle armi dell'arruolato, la famiglia venga a perdere i necessari mezzi di sussistenza (comma 1, lettera d);
- difficoltà economiche o familiari ovvero particolari responsabilità lavorative (comma 3, lettera a).

Dalla lettura del decreto ministeriale non emerge alcun riferimento alla disciplina dell'Ise, in quanto la verifica dei mezzi economici si limita semplicemente alla valutazione della situazione reddituale familiare, la cui definizione non appare comunque del tutto chiara: all'articolo 2 si parla infatti genericamente di reddito netto, mentre all'articolo 4 si precisa che nel reddito complessivo non devono essere computate le seguenti entrate:

- 1) le pensioni, gli assegni e le indennità di guerra;
- 2) le pensioni privilegiate ordinarie spettanti ai militari di leva per infortunio;
- 3) le rendite vitalizie erogate dall'Inail per infortunio sul lavoro;
- 4) le pensioni e gli assegni concessi dalla prefettura a coloro che, inabili al lavoro, si trovano in particolari condizioni di bisogno.

Non viene inoltre data alcuna indicazione relativamente al nucleo familiare da prendere in considerazione per il calcolo della situazione reddituale, anche se la sua dimensione va ad incidere nella determinazione dei livelli di reddito che variano infatti in relazione al numero dei suoi componenti. Altri elementi di variabilità dei limiti reddituali mensili sono invece rappresentati dalla proprietà o meno dell'abitazione di residenza ed infine dalla ripartizione territoriale di appartenenza, diversificata tra Nord, Centro e Sud e, all'interno di ciascuna di esse, tra i grandi contesti urbani (Torino, Genova, Milano, Venezia e Bologna per il Nord, Firenze e Roma per il Centro, Napoli, Bari, Catania e Palermo per il Sud), le città capoluogo e gli altri comuni.

4. La sperimentazione dell'Ise a livello locale

4.1 Premessa

Il principale ambito applicativo dell'Ise è sicuramente rappresentato dalle prestazioni erogate dagli enti locali, in relazione alle quali il suo impiego può essere finalizzato sia alla determinazione del diritto all'accesso da parte degli utenti, sia al calcolo del livello di compartecipazione al costo sostenuto per la loro fornitura. Si tratta quindi di un campo di analisi estremamente vasto e particolarmente interessante in ragione della molteplicità dei servizi coinvolti e della tipologia di utenza interessata.

Va però sottolineato come il mancato completamento del quadro normativo ha di fatto dilatato i tempi previsti per una sua adozione generalizzata. Ciononostante, pur non vigendo ancora un preciso obbligo di legge, alcune amministrazioni hanno avviato sul proprio territorio applicazioni sperimentali del nuovo meccanismo di selezione dei beneficiari della spesa sociale erogata a livello locale. Appare quindi significativo soffermarsi su alcune di queste esperienze allo scopo di verificare gli effetti che la disciplina dell'Ise ha avuto sia sull'utenza dei servizi interessati dalla sperimentazione, che sulle amministrazioni stesse. In particolare, l'analisi è stata realizzata nei comuni di Roma, Belluno, Prato, Potenza e nella provincia di Modena³⁰.

Per la valutazione dell'impatto sui beneficiari, ci si è concentrati su di un servizio, quello di Asilo Nido, che in tutte e tre le realtà oggetto di approfondimento è stato assoggettato al nuovo sistema di valutazione della situazione economica ai fini del calcolo della tariffa di frequenza.

Questi sono in sintesi gli aspetti che sono affrontati attraverso gli studi di caso:

a) *gli elementi dell'Ise*: gli enti che hanno provveduto ad applicare la disciplina dell'Ise hanno avuto la possibilità di usufruire degli ampi margini di discrezionalità che la normativa originaria concedeva loro, con particolare riferimento alla definizione di nucleo familiare e al concorso della componente patrimoniale. L'analisi delle scelte effettuate a livello locale risulta quindi di particolare interesse, dal momento che può anche fornire spunti utili ai fini della correzione della disciplina generale;

b) *l'impatto redistributivo*: l'adozione di un meccanismo di selettività innovativo, quale quello rappresentato dall'Ise, determina inevitabilmente degli effetti redistributivi all'interno della platea dei beneficiari di prestazioni sociali agevolate. Compatibilmente con le informazioni reperibili *in loco*, si è quindi cercato di procedere ad una valutazione degli esiti derivanti dall'applicazione dell'Ise operando, laddove possibile, un confronto con la situazione preesistente;

c) *la procedura amministrativa*: la disciplina dell'Ise si fonda sulla definizione di un nuovo rapporto tra l'amministrazione e il cittadino/utente, basato su informazione, assistenza, trasparenza e semplicità, la cui realizzazione richiede

³⁰ Per l'analisi sul Comune di Roma ci si è avvalsi della collaborazione del Mipa che ha redatto un rapporto dettagliato *"Introduzione dell'Ise nel servizio nidi del Comune di Roma"* - ottobre 2000. Per i Comuni di Belluno, Potenza e Prato la Ctsp ha effettuato una propria attività di *screening* raccolta nella citata ricerca curata da A. Francalanci. Ad entrambi i lavori si rimanda per accurati approfondimenti.

comunque all'ente pubblico la disponibilità sia di adeguate risorse umane e finanziarie, che di buone capacità organizzative. E' quindi interessante verificare quali modalità di gestione dello strumento sono state impiegate, cercando di stimare anche i costi che la loro adozione ha determinato per l'amministrazione. In particolare si possono distinguere due diverse alternative gestionali: la gestione diretta e l'esternalizzazione;

d) i controlli: la verifica della veridicità delle dichiarazioni presentate rappresenta un elemento cruciale per garantire l'efficacia dell'Ise. Appare quindi fondamentale accertare se le amministrazioni oggetto di analisi hanno provveduto a svolgere una significativa attività di controllo delle informazioni fornite dall'utenza, evidenziando le procedure adottate, le relazioni instaurate (Ministero delle Finanze, Guardia di Finanza, Inps) e, laddove portata a termine, i risultati conseguiti.

La principale considerazione che scaturisce dalla lettura degli studi di caso è che il "tormentato" iter normativo dell'Ise ha decisamente condizionato, seppur in modi diversi, l'approccio delle amministrazioni locali alla nuova disciplina.

Se in molti casi l'incerta evoluzione legislativa ha avuto come conseguenza quella di provocare una sorta di immobilismo, anche laddove si è deciso di intraprendere applicazioni sperimentali del nuovo strumento di valutazione della situazione economica, le amministrazioni hanno dovuto fare i conti con un quadro normativo mutevole e incompiuto.

Buona parte dei comuni oggetto di approfondimento si sono avvalsi della facoltà inizialmente concessa di prevedere modalità di valutazione differenziate rispetto alla disciplina standard, a dimostrazione di come la possibilità di disporre di margini di discrezionalità risulti essere particolarmente apprezzata dagli enti erogatori. In particolare, conformemente a quanto previsto dalla normativa originaria, gli spazi di autonomia applicativa assunti dalle amministrazioni hanno riguardato la scelta dell'unità familiare di riferimento e la valutazione della componente patrimoniale. Relativamente al primo aspetto il Comune di Belluno ha ritenuto opportuno differenziare la definizione di famiglia in relazione al tipo di servizio fornito, facendo riferimento al singolo beneficiario nel caso di servizi quali il telesoccorso o il telecontrollo e ad un nucleo "allargato" ad alcuni dei soggetti tenuti agli alimenti ai sensi dell'articolo 433 del Codice Civile per le prestazioni residenziali rivolte agli anziani. Come detto, anche la valutazione del patrimonio è stata oggetto di differenziazione applicativa, con riferimento all'intera gamma di servizi assoggettati alla disciplina dell'Ise a Potenza, con modalità diversificate in relazione alle singole prestazioni a Belluno. In entrambi i casi si è comunque inteso "favorire" la componente immobiliare, con particolare riguardo all'abitazione di residenza.

Relativamente all'impatto dell'Ise sull'utenza due sono le considerazioni che possono essere tratte dagli studi di caso: innanzitutto la capacità della scala di equivalenza di valutare correttamente le diverse situazioni familiari; in secondo luogo il ruolo svolto dal patrimonio che, anche per un servizio, quale quello di Asilo Nido, dove la sua incidenza risulta naturalmente ridotta, riesce comunque a svolgere quella funzione di graduazione della situazione economica tra soggetti diversi che gli è stata attribuita, consentendo, in alcuni casi, anche di avvicinare la posizione di categorie di contribuenti che tradizionalmente presentano un differente grado di attendibilità delle informazioni dichiarate al fisco.

Per quanto concerne i controlli, l'esperienza dei comuni analizzati non appare particolarmente confortante: se in ciascuno di essi si registra infatti la

consapevolezza dell'importanza che l'accertamento della veridicità delle autocertificazioni rilasciate dall'utenza riveste nel dare piena efficacia alla nuova disciplina, nella realtà l'attività svolta si limita alla semplice verifica della composizione del nucleo familiare sulla base di quanto risulta dalle evidenze anagrafiche. Nessun controllo viene invece effettuato sulla situazione reddituale e patrimoniale dichiarata dagli utenti, anche alla luce dell'inadeguatezza degli strumenti di accertamento attualmente disponibili. Come detto, le amministrazioni oggetto di studio dimostrano comunque la volontà di impegnarsi in una puntuale opera di verifica delle informazioni contenute nelle dichiarazioni sostitutive: ne sono testimonianza la predisposizione da parte del Comune di Prato di uno specifico disciplinare sull'attività di controllo e l'avvio a Potenza delle procedure per l'accesso alla banca dati dell'Anagrafe Tributaria.

Per una prima valutazione sull'efficacia dei controlli ci si è avvalsi dell'esperienza di un altro comune, quello di Firenze, dove è stato istituito un sistema piuttosto soddisfacente dal punto di vista dei risultati. Come si vedrà (par. 4.3) le difficoltà maggiori si incontrano nella verifica del possesso del patrimonio mobiliare (incombenza in effetti impossibile) e del reddito, la cui base dati di riscontro (Anagrafe Tributaria) non fornisce informazioni aggiornate.

4.2 Alcuni studi di caso

4.2.1 L'esperienza del Comune di Roma nel servizio degli Asili nido

In seguito all'emanazione del decreto 109/98 il Comune di Roma ha avviato un complesso processo di valutazione dei settori nei quali introdurre i nuovi criteri di tariffazione e di accesso ai servizi comunali³¹.

Per quel che riguarda il servizio Asili nido il Comune, che già da tempo adottava criteri selettivi basati sulla sola valutazione del reddito complessivo, è stato in grado di introdurre i nuovi sistemi per l'anno 2000/2001. L'utilizzazione dell'Ise, in una realtà dove la disponibilità di posti è notevolmente inferiore alla domanda potenziale, interviene sia per regolamentare l'accesso, ma solo a parità di punteggio determinato da condizioni sociali (presenza di soggetti portatori di handicap, situazioni di disagio familiare, condizioni lavorative dei genitori, tipologie familiari ecc.), sia per graduare le tariffe agevolando i nuclei meno abbienti.

L'Ise è applicato anche in altri servizi offerti dal Comune di Roma: scuole serali; refezione e trasporto scolastico; soggiorni estivi. E' allo studio (ancora a livello di analisi di fattibilità) l'estensione dell'Ise ai servizi di assistenza domiciliare agli anziani e in prospettiva dell'assistenza residenziale.

³¹ Gli atti deliberativi dell'amministrazione a riguardo sono stati i seguenti:

Deliberazione del Consiglio Comunale n. 47 del 31 marzo 1999, con la quale sono stati adottati gli indirizzi in materia di introduzione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (Ise) nella tariffazione dei servizi comunali; *Deliberazione del Consiglio Comunale n. 9 del 18/19 gennaio 2000* concernente l'approvazione delle tariffe e dei prezzi concernente i servizi pubblici a domanda individuale; *Deliberazione della Giunta Comunale del 5 maggio 2000*, con la quale è stata individuata la composizione del nucleo familiare di riferimento per la domanda di iscrizione ai nidi comunali e per la connessa dichiarazione Ise, unitamente ai criteri e punteggi per l'iscrizione e l'accesso ai medesimi; infine, con apposita *deliberazione del Consiglio Comunale n. 90 del 25 maggio 2000*, sono state determinate le tariffe (quote di partecipazione alla spesa) per la frequenza dei nidi

Operando in una condizione di incertezza normativa inizialmente per via dell'attesa di regolamenti attuativi e successivamente per l'operazione di modifica dello stesso decreto 109, la Giunta Comunale ha attribuito carattere sperimentale all'iniziativa e ha anche deciso di poter individuare criteri provvisori valevoli per il primo periodo applicativo, avendo individuato alcuni margini di discrezionalità nel dettame legislativo.

In particolare è stato stabilito che: "dato il carattere sperimentale dell'iniziativa e della necessità di applicare con gradualità i nuovi criteri di valutazione (...) si potranno rideterminare alcuni dei criteri e delle misure definiti nel D.Lgs. 109/98, che possono produrre effetti di maggior rilievo nella fruizione di ciascun servizio, tra i quali, in particolare: la nozione di reddito familiare da considerare; la quota percentuale di patrimonio da computare ai fini del calcolo dell'Ise; le modalità e la misura della valutazione del patrimonio familiare riconducibile all'abitazione di residenza posseduta dal nucleo familiare; le modalità e la misura di valutazione delle spese per locazione dell'abitazione di residenza del nucleo familiare."³²

In particolare è stato deciso, a seguito di un ampio lavoro istruttorio, "di mitigare, rispetto alla normativa di riferimento (il D.Lgs. 109/98), il peso della casa di residenza posseduta dal nucleo familiare del richiedente nel calcolo dell'indicatore della situazione patrimoniale, nonché di aumentare il valore delle detrazioni dal reddito connesse alle spese per l'affitto della casa di residenza familiare ai fini del calcolo dell'indicatore della situazione reddituale".

La pressochè contemporanea emanazione del D.Lgs. 130/2000 (l'ultima delibera è stata approvata quasi in concomitanza all'emanazione del D.Lgs.) ha sostanzialmente risposto a tali esigenze. Il risultato è una rideterminazione di alcuni parametri in linea con le nuove disposizioni determinate dal decreto. E così sono state adottate le stesse franchigie previste dal D.Lgs. 130/00: di L. 100 milioni per il possesso dell'abitazione di residenza; di L. 30 milioni per il patrimonio mobiliare; di L. 10 milioni per le spese di affitto dell'abitazione di residenza.

Per quel che riguarda l'individuazione della composizione del nucleo familiare di riferimento, si è tentato di facilitare al massimo l'utenza nella compilazione delle domande, deliberando che fanno sempre parte del nucleo familiare del bambino/a per il quale sono richieste le agevolazioni:

- I genitori, coniugi o no, conviventi con il bambino/a: tutti e sempre.
- I conviventi parentali con il bambino/a, genitori o no, coniugi o no: tutti e sempre, con esclusione della dichiarata "convivenza di bisogno", accertata per il tramite della valutazione dei servizi sociali.
- I coniugi-genitori del bambino/a, con residenze separate, ma non separati legalmente, in assenza di atto formale, da parte del Tribunale competente, di affidamento del bambino/a all'altro genitore convivente.
- I genitori non sposati, che hanno entrambi riconosciuto il bambino/a e hanno residenze separate, in assenza di atto formale, da parte del Tribunale competente,, di affidamento del bambino/a all'altro genitore convivente.

La scala di equivalenza applicata è quella disposta dal D.Lgs. 109/98 con le relative maggiorazioni.

³² Deliberazione della Giunta Comunale di Roma, Ufficio speciale per una città a misura di bambine e bambini - del 5/5/2000

Le tariffe sono state determinate in relazione all'orario di frequenza del nido. Per l'orario a maggior frequenza le tariffe mensili vanno da un minimo di 84.000 lire per un Ise di 10 milioni ad un massimo di 588.000 lire per oltre 80 milioni di Ise.

Una prima valutazione degli effetti dell'introduzione dell'Ise

Il Comune ha incaricato il Consorzio Mipa di coadiuvare alla realizzazione del progetto di intervento denominato "Accesso e tariffazione dei servizi del Comune di Roma a domanda individuale o in tariffazione agevolata e valutazione economica degli utenti"³³.

Tutte le informazioni a nostra disposizione sull'attuazione dei nuovi criteri di tariffazione degli utenti degli asili nido romani, ci sono pervenuti grazie alla collaborazione del consorzio Mipa³⁴.

Nel complesso per l'anno 2000/2001 sono state presentate 10.942 domande di nuova iscrizione agli asili nido pubblici. Gli ammessi sono risultati 4.083, con un livello di soddisfazione della domanda potenziale (vale a dire il totale dei bambini da 0 a 3 anni residenti) pari all'11,6 per cento. Circa la metà delle domande proviene da nuclei con 3 componenti, mentre il 35 per cento da nuclei con 4 componenti. Molto poco numerosi i casi estremi.

Il reddito medio dichiarato nelle domande è risultato pari a 54,5 milioni. Nella metà delle domande non è stato dichiarato alcun patrimonio immobiliare (risultato in media nell'altra metà pari a poco più di 200 milioni), solo il 4 per cento ha dichiarato un patrimonio immobiliare superiore a 400 milioni. Ancora più esigua la quota dei coloro che ha denunciato il possesso di patrimonio mobiliare (che ammonta in media a 14 milioni): poco più del 30 per cento e comunque solo il 9 per cento ha dichiarato un patrimonio superiore alla franchigia dei 30 milioni. Il valore medio dell'Ise è intorno ai 26,4 milioni, per gli ammessi è di circa 24,4 milioni. La tariffa media attribuita è di circa 200 mila lire mensili. Le tariffe variano sia in relazione all'Ise che all'orario prescelto, il ventaglio è molto ampio. Nel 60 per cento dei casi si va sotto le 200 mila lire di media e il 32 per cento è sotto le 100 mila. Al 12 per cento è stata attribuita una tariffa superiore alle 400 mila lire. Solo mille le tariffe massime attribuite per lo più per mancanza di dichiarazione Ise (solo un terzo per Ise superiore a 80 milioni).

Nella tabella che segue (tabella 8) è presentata un'interessante distribuzione delle domande e degli ammessi in relazione alla condizione professionale di entrambi i genitori.

Essa mostra una maggiore percentuale degli ammessi rispetto alle domande tra i bambini con entrambi i genitori lavoratori, in particolare questa differenza è più marcata se entrambi i genitori sono lavoratori dipendenti. Purtroppo non è possibile effettuare un confronto con l'anno precedente in quanto i dati disponibili per l'anno 1999/2000 non sono omogenei, perchè diverse informazioni, oggi contenute nelle dichiarazioni Ise, non venivano richieste all'utente negli scorsi anni. Per cui non è dato sapere ad esempio se e quanto l'introduzione dell'Ise abbia più o meno favorito i nuclei con lavoratori dipendenti.

³³ Il Mipa ha attivamente collaborato anche all'importante processo di formazione del personale della circoscrizioni

³⁴ Con specifica autorizzazione del Comune di Roma. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al rapporto completo che il Consorzio Mipa ha elaborato.

Tabella 8 Domande e ammessi per condizione professionale dei genitori

Professione genitori	A	AA	AD	D	DD	Altro	Totale
Domande	548	500	1.787	2.040	4.660	1.407	10.942
Freq. %	5,0	4,6	16,3	18,6	42,6	12,9	100
Ammessi	149	219	763	580	1.963	390	4.046
Freq. %	3,7	5,4	18,8	14,3	48,3	9,6	100

Fonte: Mipa, 2000

Legenda:

A un lavoratore autonomo

AA entrambi genitori lavoratori autonomi

AD un genitore lavoratore autonomo ed uno dipendente

D un lavoratore dipendente

DD entrambi genitori lavoratori dipendenti

Altro diverse tipologie (disoccupati, lavoratori atipici, non regolari ecc.)

Non sembra comunque, data la scarsa rilevanza del patrimonio, e la considerevole uniformità nella numerosità dei nuclei familiari che presentano domanda d'iscrizione al nido, che l'Ise cambi in modo sostanziale le graduatorie del reddito. E quindi, essendo ormai consueto l'utilizzo del criterio economico basato sulla valutazione del reddito complessivo, non sembrerebbero mutate le condizioni in modo fondamentale, se non in una graduazione più minuziosa delle tariffe. E' anche da valutare l'ipotesi, specie nella grande realtà di Roma, che la consapevolezza di non possedere le condizioni preferenziali per l'accesso comporti la rinuncia alla presentazione della domanda, e che questo deterrente agisca più incisivamente del timore di controlli sulle dichiarazioni.

E' comunque interessante guardare ai risultati dell'analisi della distribuzione delle domande secondo la professione dei genitori e le classi di reddito dichiarato: al crescere della classe di reddito si passa da una prevalenza di lavoratori autonomi ad una maggioranza di lavoratori dipendenti, che diviene schiacciante a partire dai 50 milioni annui. Questo dipende sia dalla maggiore numerosità assoluta dei nuclei tipo D e DD rispetto a quelli con uno o più autonomi, sia dalla minor frequenza con la quale questi ultimi tipi di nucleo dichiarano redditi medio-alti. Per i nuclei tipo A oltre il 70 per cento non dichiara più di 30 milioni e lo stesso vale per oltre la metà dei nuclei AA mentre ben l'83 per cento dei nuclei con due lavoratori dipendenti dichiara un reddito annuo superiore a 30 milioni e quasi il 70 per cento a 50 milioni.

Un'analisi interessante è quella che mette in relazione le classi di reddito con gli scaglioni di Ise. Essa è chiaramente finalizzata ad un esame dell'incidenza della valutazione patrimoniale nel calcolo dell'indicatore della situazione economica (e comunque ad una prima verifica della corrispondenza tra reddito e Ise). Infatti se l'indicatore cresce, come è ovvio, al crescere del reddito, non è vero il contrario: anche con redditi bassi si possono avere valori alti dell'Ise a causa dell'influenza del patrimonio finanziario. Nella realtà esaminata (domande di iscrizione agli asili nido di Roma) ciò non accade tanto frequentemente, per le ragioni già discusse, ma il fenomeno è comunque presente (tabella 9).

Tabella 9 Numero di domande per scaglione Ise e classe di reddito

Classi di reddito (milioni di lire)														
	= 0	- 10	- 20	- 30	- 40	- 50	- 60	- 70	- 80	- 100	- 150	> 150	Vuote	Totale
Scaglioni Isee (milioni di lire)	= 0	33	118	9									573	733
	- 5	4	297	334	53								26	714
	- 10		37	394	457	124	3						9	1.024
	- 15		9	69	351	434	162	26	3	4			4	1.062
	- 20	1	10	34	88	317	373	196	43	4	2		2	1.070
	- 25		7	28	42	116	247	320	212	59	22		1	1.054
	- 30		2	8	29	52	147	255	317	168	61	2	2	1.043
	- 35		1	8	15	33	72	128	222	269	103	16	1	868
	- 40				6	22	37	72	159	169	168	40		673
	- 45		1	2	4	10	22	34	79	137	166	46		501
	- 50			2	1	3	14	24	43	69	128	64		348
	> 50		1	4	6	12	23	44	54	108	278	400	112	1.042
vuote													810	810
Totale	38	483	892	1.052	1.123	1.100	1.099	1.132	987	928	568	112	1.428	10.942

Fonte: Mipa, 2000

I valori contenuti nelle celle indicano il numero di domande contemporaneamente presenti nella classe di reddito e nello scaglione Ise corrispondenti (la classe "vuote" sta per quelle domande prive di dichiarazione Ise)

Vi è una netta prevalenza tra le classi di Ise più alto di genitori entrambi lavoratori dipendenti, si possono notare le differenze nella tariffa assegnata in media a ciascun tipo di nucleo familiare. La tabella seguente mostra le tariffe medie per nucleo familiare e specifica anche quelle determinate in assenza di dichiarazione Ise (caso in cui si applica la tariffa massima prevista).

Tabella 10 Tariffe medie per condizione professionale dei genitori

Tariffa media	A	AA	AD	Altro	D	DD	Totale
Ise Sì	122.570	151.862	175.704	86.159	135.178	220.321	
Ise No	602.571	534.692	416.107	603.721	508.019	509.573	
Media totale	137.721	167.282	199.895	113.336	139.855	246.100	201.301

Fonte: Mipa, 2000

Per quanto riguarda invece gli effetti sui criteri di accesso, l'utilizzazione dell'Ise sembra avere un'incidenza solo sugli scaglioni più alti. In altre parole sembrerebbe esservi una soglia di Ise oltre la quale la condizione economica ha un'incidenza diretta (e crescente) sulle probabilità di esclusione delle domande. Tale soglia sembra identificarsi con lo scaglione Ise che va da 25 a 30 milioni, a partire dal quale la quota degli ammessi ha andamento decrescente. Per un Ise nullo o basso (fino a 10 milioni) l'andamento delle quote di ammessi oscilla, per stabilizzarsi intorno al valore medio del 40 per cento in corrispondenza degli scaglioni centrali dell'Ise (da 10 a 25 milioni). Per le fasce superiori a 50 milioni di Ise la percentuale degli ammessi è superiore alla media degli altri scaglioni probabilmente perché ha presentato domanda principalmente chi riteneva di avere condizioni socio-demografiche tali da far sperare nell'ammissione.

4.2.2 L'esperienza del Comune di Belluno

Il Comune di Belluno ha avviato il processo di applicazione della disciplina dell'Ise sin dal periodo immediatamente successivo all'emanazione del decreto legislativo n. 109/98. In particolare, si è deciso di utilizzare l'Ise per l'individuazione della soglia di accesso ai servizi di mensa e trasporto scolastico e ai centri estivi; in sostanza queste prestazioni vengono erogate mediante un meccanismo di tariffa unica e la valutazione della situazione economica definisce il diritto all'esonero dal suo pagamento. Per i servizi di Asilo Nido, di telesoccorso e telecontrollo, di assistenza domiciliare e di istituzionalizzazione di soggetti autosufficienti e non autosufficienti in strutture residenziali, l'Ise viene invece impiegato per differenziare il livello di compartecipazione degli utenti al costo della prestazione.

L'Amministrazione Comunale ha anche provveduto ad individuare gli elementi di differenziazione applicativa che gli enti erogatori possono definire nell'ambito di quei margini di discrezionalità concessi originariamente dalla normativa nazionale.

Per i servizi di mensa e trasporto scolastico ed i centri estivi viene fatto riferimento alla famiglia anagrafica del bambino e ai soggetti fiscalmente a carico dei suoi componenti. Alla determinazione dell'Indicatore della situazione reddituale concorrono, oltre agli elementi previsti dalla disciplina nazionale, i redditi non tassati in Italia, gli assegni per il mantenimento dei figli, gli assegni familiari in busta paga e le indennità per cecità e sordomutismo eventualmente percepite dal beneficiario della prestazione. Per la valutazione della situazione patrimoniale il Comune di Belluno si è avvalso infine della facoltà concessa dall'articolo 4, comma 5 del Dpcm n. 221/99, applicando alla componente immobiliare un coefficiente del 5% e a quella mobiliare il valore massimo del 20%.

Gli stessi coefficienti di valutazione della situazione patrimoniale sono impiegati per determinare l'Ise relativo al calcolo delle tariffe richieste per le prestazioni di assistenza domiciliare, di telesoccorso e di telecontrollo e della retta di frequenza ai Centri Diurni. Ai fini della determinazione dell'Indicatore della situazione reddituale vengono presi in considerazione, oltre al reddito complessivo Irpef, i redditi non tassati in Italia, l'assegno di accompagnamento, quelli di invalidità e le indennità per cecità e sordomutismo rimosse dal richiedente la prestazione. Diversa è invece la composizione del nucleo familiare presa a riferimento: per il servizio di assistenza domiciliare e per il Centro Diurno si considera infatti la famiglia anagrafica e i soggetti fiscalmente a carico dei suoi componenti, mentre per il telesoccorso e il telecontrollo la valutazione della situazione economica si limita al solo utente.

Una disciplina a sé stante è infine prevista per la determinazione della retta di ricovero presso le case di riposo: la valutazione della situazione economica viene infatti effettuata in prima istanza sul singolo richiedente, ma, qualora questi non sia in grado di pagare integralmente la retta di ospitalità giornaliera, viene estesa anche al coniuge, ai figli, ai nipoti *ex filio*, ai fratelli e alle sorelle con riferimento alla loro famiglia anagrafica e ai soggetti fiscalmente a loro carico. Per questa prestazione concorrono alla determinazione dell'Indicatore della situazione reddituale anche i redditi non tassati in Italia, mentre, solo con riferimento al richiedente, vengono presi in considerazione anche l'assegno di accompagnamento, quelli di invalidità e le indennità per cecità e sordomutismo. Il patrimonio del soggetto assistito viene valutato nella misura massima del 20% per entrambe le sue componenti, mentre quello dei soggetti che compongono il cosiddetto nucleo allargato viene calcolato nella misura del 5% per la parte immobiliare e del 20% per quella finanziaria.

Per tutte le prestazioni suindicate è infine prevista una specifica disciplina in caso di rilevanti variazioni della situazione economica dovute ad un periodo di disoccupazione superiore a sei mesi (cumulativi se avvenuti nell'anno di presentazione della dichiarazione, continuativi se nell'arco di due anni solari) o di aspettativa con riduzione di stipendio, al passaggio ad un impiego *part-time* o al decesso di un componente il nucleo familiare avvenuto successivamente alla presentazione della dichiarazione Ise.

Il servizio di Asilo Nido

Nell'unico asilo nido del Comune di Belluno la retta di frequenza richiesta alle famiglie si compone di una quota giornaliera e di una quota fissa mensile fissata nella misura massima di L. 900.000 in corrispondenza di un valore Ise pari a L. 34.500.000. Tale tariffa viene proporzionalmente ridotta di L. 15.000 in relazione ad una diminuzione del valore Ise di L. 500.000 rispetto al limite di L. 34.500.000.

Il calcolo dell'Ise avviene secondo le stesse modalità previste per la mensa, il trasporto scolastico e per i centri estivi. Il nucleo familiare preso in considerazione è infatti costituito dai componenti la famiglia anagrafica e dai soggetti fiscalmente a loro carico, oltre che dai genitori del bambino/utente che, non divorziati o separati, risultano iscritti in un separato stato di famiglia.

L'Indicatore della situazione reddituale definito dal decreto legislativo n. 109/98 è integrato con i redditi non tassati in Italia, con gli assegni di mantenimento dei figli e con gli assegni familiari in busta paga, oltre che con le pensioni per ciechi o sordomuti eventualmente percepite dal bambino/utente. La valutazione del patrimonio viene infine effettuata attraverso l'applicazione del coefficiente massimo del 20% alla componente mobiliare e del 5% a quella immobiliare.

Precedentemente all'applicazione dell'Ise a Belluno era già in vigore un sistema tariffario basato sul pagamento di una quota fissa giornaliera e di una quota mensile variabile in relazione alla situazione economica degli utenti e del loro nucleo familiare. La sua valutazione era però limitata alla sola componente reddituale³⁵.

L'impatto sull'utenza

Nel Comune di Belluno l'applicazione del meccanismo di valutazione della situazione economica basato sui criteri previsti dalla disciplina dell'Ise non ha sostanzialmente modificato la situazione che ha caratterizzato il periodo precedente alla sua entrata in vigore.

Una tale considerazione non deve comunque sorprendere se teniamo conto del fatto che il sistema previgente, pur basandosi sulla valutazione del solo reddito, già presentava alcuni caratteri di innovatività, quali l'inclusione di elementi reddituali non imponibili Irpef o l'impiego di una scala di equivalenza, e che gli Asili Nido sono il servizio dove il patrimonio gioca sicuramente un ruolo ridotto sia in ragione delle caratteristiche dei nuclei familiari coinvolti, quasi sempre costituiti da giovani coppie e dal loro bambino, sia in conseguenza della scelta effettuata

³⁵ in particolare il reddito preso in considerazione era quello familiare lordo da cui venivano detratti i contributi previdenziali e assistenziali. Il nucleo familiare di riferimento era costituito dalla famiglia anagrafica del bambino/utente, oltre che dai genitori che, non divorziati o separati, non risultavano con esso conviventi. Al valore della situazione reddituale era poi applicato il coefficiente della scala di equivalenza corrispondente alla effettiva numerosità del nucleo familiare.

dall'Amministrazione di valutare la componente immobiliare con un coefficiente ridotto del 5%.

Tabella 11 Distribuzione delle famiglie per tipologia tariffaria

Tipologia tariffaria	Sistema Ise		Vecchio sistema	
	Famiglie	%	Famiglie	%
Agevolazione tariffaria	31	77,5	30	75,0
Tariffa massima	4	10,0	4	10,0
Esonero	5	12,5	6	15,0
Totale	40	100,0	40	100,0

Fonte: Ctsp, 2001

Troviamo così che la distribuzione delle famiglie per tipo di tariffa pagata (tabella 11) resta sostanzialmente invariata, con il 10,0% degli utenti che paga la quota intera, il 12,5% cui viene concessa l'esenzione e il restante 77,5% che beneficia di un'agevolazione tariffaria.

Se appare relativamente ridotto il numero di famiglie chiamate a corrispondere la quota massima di contribuzione, la distribuzione dei nuclei familiari per classe tariffaria evidenzia invece come sia particolarmente elevata la percentuale di coloro che versano una tariffa alta (circa il 60% degli utenti pagano una retta mensile superiore a L. 400.000) e in crescita rispetto al passato, a dimostrazione che, in questo caso, il nuovo sistema è andato ad incidere sulla situazione di coloro che presentano valori reddituali elevati.

Gli incrementi tariffari hanno interessato tutte le tipologie familiari in essa individuate, ad eccezione dell'unico nucleo composto da sei persone. Particolarmente consistenti sono stati invece gli aumenti subiti dai nuclei familiari costituiti da tre e cinque componenti, mentre sostanzialmente invariata risulta essere la quota mediamente versata dalle famiglie composte da quattro persone.

La tabella 12 mostra la distribuzione delle famiglie per tipologia di reddito ed evidenzia come sia percentualmente esiguo il numero di nuclei in cui le entrate provengono esclusivamente da attività di lavoro autonomo o di impresa (11,1%). In sostanza si è in presenza di una prestazione in cui i benefici sono attribuiti quasi esclusivamente a famiglie di lavoratori dipendenti (75%). Tenendo conto del numero ridotto di famiglie di lavoratori autonomi che hanno beneficiato di agevolazione tariffaria, non deve poi meravigliare che i redditi medi da esse dichiarati (L. 27.276.000) risultino inferiori a quelli dei lavoratori dipendenti (L. 41.719.363). In queste condizioni non è infatti improbabile che si tratti effettivamente di nuclei familiari in condizione economica disagiata o comunque in una fase iniziale della loro attività di lavoro autonomo o di impresa, situazione abbastanza frequente tra i genitori di bambini iscritti al Nido.

Tabella 12 Distribuzione dei beneficiari di tariffe agevolate per tipo di reddito

Tipologia di reddito	Famiglie.	%	Reddito medio
Reddito da lavoro autonomo	4	11,1	L. 27.276.000
Reddito misto (con prevalenza di lavoro autonomo)	5	13,9	L. 43.211.800
Reddito misto (con prevalenza di lavoro dipendente)	0	0,0	-
Reddito di lavoro dipendente	27	75,0	L. 41.719.363
Senza reddito	0	0,0	-
Totale	36	100,0	L. 36.139.745

Fonte: Ctsp, 2001

In presenza di queste condizioni reddituali è ovvio che anche la tariffa mediamente pagata dalle famiglie di lavoratori autonomi sia più bassa rispetto a quella versata dai nuclei con solo reddito di lavoro dipendente (tab. 13). Tuttavia, rispetto al precedente sistema basato sulla sola valutazione della situazione reddituale, il divario tra le due categorie professionali si accorcia, dal momento che per i lavoratori autonomi l'incremento tariffario registrato è del 13,1%, mentre per i lavoratori dipendenti si attesta al 6,6%.

Tabella 13 Tariffe medie per tipologia di reddito

	<i>Sistema Ise</i>	<i>Vecchio sistema</i>	<i>Variazione</i>
<i>Lavoratori autonomi</i>	270.000	238.750	+ 13,1
<i>Lavoratori misti (prevalenza di lavoro autonomo)</i>	545.000	536.111	+ 1,7
<i>Lavoratori misti (prevalenza di lavoro dipendente)</i>	-	-	-
<i>Lavoratori dipendenti</i>	408.056	384.097	+ 6,6
<i>Senza reddito</i>	-	-	-

Fonte: Ctsp, 2001

Come accennato in precedenza, a questo processo di avvicinamento ha in parte contribuito l'inclusione della componente patrimoniale nella determinazione della situazione economica.

Infatti, se la distribuzione per tipologia di reddito dei nuclei familiari che dichiarano il possesso di un patrimonio è, in termini percentuali, analoga a quella relativa al totale degli utenti, la dimensione media delle disponibilità patrimoniali è invece diversa e mostra i valori più elevati proprio in corrispondenza delle famiglie con entrate reddituali miste (L. 145.102.333) o provenienti da attività di lavoro autonomo o di impresa (L. 122.945.000).

Tabella 14 Posizione tariffaria delle famiglie rispetto al vecchio sistema

	<i>Pagano di meno</i>		<i>Pagano uguale</i>		<i>Pagano di più</i>		<i>Totale</i>	
	<i>Famiglie</i>	<i>%</i>	<i>Famiglie</i>	<i>%</i>	<i>Famiglie</i>	<i>%</i>	<i>Famiglie</i>	<i>%</i>
<i>Lavoro autonomo</i>	1	25,0	2	50,0	1	25,0	4	100,0
<i>Misto (con prevalenza di lavoro autonomo)</i>	2	25,0	3	37,5	3	37,5	8	100,0
<i>Misto (con prevalenza di lavoro dipendente)</i>	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	100,0
<i>Lavoro dipendente</i>	4	14,3	4	14,3	20	71,4	28	100,0
<i>Nessun reddito</i>	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	100,0
<i>Totale</i>	7	17,5	9	22,5	24	60,0	40	100,0

Fonte: Ctsp, 2001

La tabella 14 sintetizza gli effetti redistributivi derivanti dall'applicazione del sistema di tariffe ispirato alla logica dell'Ise, mostrando la distribuzione delle famiglie in relazione al segno della variazione tariffaria registrata rispetto al passato. Nella sostanza vengono confermate le considerazioni fatte in precedenza relativamente all'incremento dell'onere contributivo che il nuovo sistema ha determinato sull'utenza dal momento che il 60% degli iscritti al Nido si trova a versare una tariffa più elevata di quella che avrebbero pagato con il vecchio meccanismo di valutazione della situazione reddituale, a fronte del 17,5% di coloro che hanno registrato un alleggerimento del carico tariffario. Ovviamente si tratta

essenzialmente di un effetto imputabile alle modalità applicative adottate e non agli elementi che determinano l'Ise, il quale si rivela invece uno strumento in grado di garantire, previa una puntuale e accurata attività di monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti, un continuo aggiustamento del sistema agli obiettivi redistributivi e di gettito che un'Amministrazione si pone.

Le procedure e i controlli

Dal punto di vista procedurale, l'Amministrazione Comunale di Belluno ha scelto la strada dell'affidamento ad un Caaf della raccolta delle dichiarazioni presentate, nel caso del servizio di Asilo Nido, per l'ottenimento dell'agevolazione tariffaria (assistenza alla compilazione e ricezione delle dichiarazioni sostitutive, rilascio della certificazione della situazione economica).

Va comunque segnalato come l'Amministrazione Comunale, pur ricorrendo all'opzione dei Caaf, abbia svolto attraverso i propri uffici una capillare ed efficace azione di informazione e di assistenza agli utenti. In particolare è stato distribuito alle famiglie del materiale illustrativo del funzionamento del nuovo sistema di valutazione della situazione economica e di determinazione delle tariffe ed è stato predisposto e fornito al Caaf aggiudicatario un programma informatico per la raccolta delle informazioni ed il calcolo dell'Ise.

L'attività di controllo si è invece limitata alla sola verifica della composizione anagrafica del nucleo familiare, mentre nessun accertamento è stato effettuato sulla situazione reddituale e patrimoniale.

4.2.3 L'esperienza del Comune di Prato

L'incerta evoluzione legislativa seguita all'emanazione del decreto legislativo n. 109/98 ha comportato che dopo un primo atto di indirizzo generale, consistente in una ricognizione dei servizi di competenza comunale che sarebbero stati oggetto di applicazione del nuovo meccanismo di selettività, non abbia fatto seguito l'adozione di alcun provvedimento applicativo. Solo dopo il completamento del quadro normativo nazionale, l'Amministrazione Comunale ha infatti nuovamente affrontato il tema dell'introduzione dell'Ise, scegliendo la strada della gradualità. Si è cioè deciso di sperimentare il nuovo sistema di valutazione della situazione economica su di un solo servizio, quello di Asilo Nido.

Il servizio di Asilo Nido

Se i ritardi nell'emanazione dei provvedimenti attuativi del decreto legislativo n. 109/98 hanno rallentato il processo di applicazione della disciplina dell'Ise, le anticipazioni sulla imminente emanazione di un decreto correttivo e integrativo hanno condizionato l'iter di approvazione del nuovo sistema tariffario del servizio di Asilo Nido. Per non trovarsi nella condizione di dover correggere un meccanismo così complesso e innovativo subito dopo la sua approvazione, l'Amministrazione Comunale ha infatti deciso di "congelare" una bozza di provvedimento deliberativo già predisposta dai suoi uffici nel marzo del 2000 e di attendere l'emanazione del decreto legislativo n. 130/00.

La nuova disciplina delle tariffe è quindi entrata in vigore con l'inizio dell'attuale anno scolastico.

Il nuovo sistema ha sostituito quello a tariffa unica, vigente dal 1981 ed i cui importi erano rimasti invariati dall'anno scolastico 1997/1998. Esso prevede la

differenziazione della contribuzione richiesta agli utenti sulla base della loro situazione economica attraverso l'applicazione di una tariffa massima e la concessione di agevolazioni, definite in modo continuo e lineare (con scaglioni di L. 10.000), fino al raggiungimento di una tariffa minima. Per l'attuale anno scolastico i due valori tariffari estremi sono stati fissati in L. 700.000 e in L. 100.000 per il servizio a tempo lungo e in L. 560.000 e L. 80.000 per il tempo corto.

I soggetti che non presentano richiesta di agevolazione e, conseguentemente, non dichiarano le informazioni necessarie per il calcolo dell'Ise, sono tenuti al pagamento della tariffa massima. L'esonero da ogni forma di contribuzione è indipendente dalla valutazione della situazione economica, venendo concesso nelle situazioni di grave rischio per il minore, segnalate dai Servizi Sociali del territorio.

Il meccanismo di valutazione della situazione economica adottato a Prato ricalca fedelmente quello indicato dalla disciplina nazionale, facendo proprie le modifiche apportate con il decreto legislativo n. 130/00 che però hanno fatto venire meno la possibilità di utilizzare quegli elementi di flessibilità che il decreto legislativo n. 109/98 concedeva e di cui gli stessi amministratori hanno più volte ribadito l'utilità.

Al tempo stesso il decreto 130 offre però agli enti erogatori la facoltà di prevedere *“accanto all'indicatore della situazione economica equivalente [...] criteri ulteriori di selezione dei beneficiari”*. Tale generica previsione ha dato così la possibilità al Comune di Prato di affiancare all'Ise alcuni indicatori di consumo, quale criterio di accesso al beneficio. All'articolo 2, comma 6 della deliberazione n. 630/00 si afferma infatti che *“non avranno comunque diritto alle agevolazioni tariffarie i richiedenti che facciano parte di un nucleo familiare i cui componenti siano intestatari di:*

- *un autoveicolo di cilindrata pari o superiore a 2.500 cc., immatricolato dopo il primo agosto 1999;*
- *tre o più autovetture e motoveicoli (questi ultimi di cilindrata superiore a 500 cc.), a prescindere dalla data di immatricolazione;*
- *camper immatricolati dopo il primo agosto 1999;*
- *un motoveicolo di cilindrata pari o superiore a 1.000 cc., immatricolato dopo il primo agosto 1999;*
- *un natante o una barca da diporto di lunghezza superiore a 9 metri, immatricolati dopo il primo agosto 1998.”*

Vale la pena ricordare che l'impiego di tali indicatori contrasta con l'impostazione alla tematica del *means testing* che si è voluta dare con la disciplina Ise³⁶ e appare discutibile sia in merito alla selezione dei beni che possono essere considerati indicativi di una capacità economica familiare che non trova riscontro né nelle informazioni reddituali che in quelle patrimoniali, sia per l'interferenza nelle scelte di consumo dei cittadini che il loro utilizzo può determinare.

L'impatto sull'utenza

L'analisi che può essere effettuata sull'applicazione del nuovo sistema tariffario riveste carattere eminentemente descrittivo. Al momento della realizzazione dello studio i Caaf, responsabili della raccolta delle domande di agevolazione e delle dichiarazioni sostitutive contenenti gli elementi necessari per la valutazione della situazione economica, non avevano infatti ancora messo a disposizione del Servizio

³⁶ Da più parte si sottolinea come i due approcci debbano essere considerati come alternativi, piuttosto che complementari.

Pubblica Istruzione le informazioni relative alle caratteristiche delle famiglie beneficiarie, rendendo quindi impossibile verificare come gli elementi previsti dalla normativa nazionale per il calcolo dell'Ise (reddito, patrimonio e nucleo familiare) ed i criteri con cui hanno trovato concreta applicazione a Prato hanno effettivamente inciso sulla determinazione delle tariffe.

Fatta questa premessa le famiglie che hanno versato la tariffa massima di L. 700.000 rappresentano circa un terzo del totale degli utenti (27,9% per il tempo lungo e 28,9% per quello corto)³⁷. Diverse comunque sono le ragioni che possono celarsi dietro la non presentazione della domanda e il conseguente pagamento della tariffa massima: può infatti trattarsi sia di famiglie che sono consapevoli di godere di una situazione economica incompatibile con l'ottenimento del beneficio, sia di famiglie che non sono disponibili a dichiarare la propria situazione economica, esponendosi al rischio di un accertamento della veridicità di quanto dichiarato.

Se escludiamo gli utenti che pagano la tariffa massima, la tariffa media versata dagli utenti del tempo lungo scende a L. 310.882, mentre per i frequentanti il tempo corto si attesta sui livelli precedenti all'applicazione del nuovo sistema di tariffazione (L. 283.836)³⁸.

La "coincidenza tariffaria" verificatasi nel caso del servizio di Asilo a tempo corto non deve comunque far dimenticare che, dietro il valore medio registrato con il nuovo sistema, si celano importanti effetti redistributivi. L'abbandono della tariffa unica e l'adozione di un meccanismo di tariffazione variabile in relazione alla valutazione della situazione economica dei nuclei familiari dei bambini-utenti ha infatti comportato un processo di redistribuzione del carico tariffario, con famiglie che si sono trovate a pagare cifre inferiori a quelle versate precedentemente e famiglie che hanno invece sopportato un maggior esborso finanziario.

Per l'Asilo a tempo lungo, se si eccettua la classe tariffaria massima (31,6%), gli scaglioni che presentano la maggiore frequenza sono quello costituito dalle famiglie che pagano le tariffe più basse (20,3%) e quello comprendente la tariffa unica di L. 360.000 vigente prima dell'applicazione del nuovo sistema (16,9%).

La distribuzione per classi di tariffa pagata dalle famiglie dei bambini iscritti al servizio di Asilo Nido a tempo corto mostra un andamento più omogeneo, anche se, nuovamente e con valore analogo a quello registrato per il tempo lungo, lo scaglione con la maggiore frequenza risulta essere quello massimo (31,1%), seguito dalla classe comprendente la tariffa minima (20,9%).

³⁷ Questo dato, che risulta comunque in linea con i risultati ottenuti nell'ambito di esperienze analoghe di applicazione di sistemi di valutazione della situazione economica, va letto con una certa cautela dal momento che, considerato il carattere innovativo del nuovo sistema tariffario e il breve tempo intercorso tra il momento della rilevazione e la scadenza dei termini di inoltramento della domanda di agevolazione, non è improbabile che alcuni utenti non abbiano ancora provveduto alla sua presentazione.

³⁸ Questo dato, che risulta comunque in linea con i risultati ottenuti nell'ambito di esperienze analoghe di applicazione di sistemi di valutazione della situazione economica, va letto con una certa cautela dal momento che, considerato il carattere innovativo del nuovo sistema tariffario e il breve tempo intercorso tra il momento della rilevazione e la scadenza dei termini di inoltramento della domanda di agevolazione, non è improbabile che alcuni utenti non abbiano ancora provveduto alla sua presentazione.

Le procedure e i controlli

Le famiglie dei bambini iscritti al servizio interessate a richiedere l'agevolazione tariffaria hanno potuto presentare la domanda e la dichiarazione sostitutiva contenente gli elementi necessari per la valutazione della situazione economica presso i nove Caaf con i quali l'Amministrazione Comunale ha stipulato un'apposita convenzione. In quella sede è stata rilasciata ai richiedenti l'attestazione Ise ed è stato comunicato loro, in tempo reale, l'importo della tariffa da corrispondere. I Caaf hanno successivamente provveduto a trasmettere, senza alcun onere per il cittadino, la domanda di agevolazione e la documentazione ad essa allegata al Servizio Pubblica Istruzione.

Per agevolare i cittadini richiedenti, il Servizio Pubblica Istruzione ha inviato loro una nota informativa, allegando ad essa il modulo di domanda di agevolazione, quello relativo alla dichiarazione sostitutiva delle informazioni necessarie per il calcolo dell'Ise e un prospetto nel quale erano indicati i valori Ise corrispondenti agli specifici importi tariffari previsti.

Per quanto concerne l'attività di controllo della veridicità delle informazioni fornite dall'utenza, è previsto oltre all'invio al Ministero delle Finanze dell'elenco dei beneficiari di agevolazione tariffaria ai fini del loro inserimento nel programma annuale di accertamento delle posizioni reddituali e patrimoniali³⁹, la realizzazione su base campionaria di alcune verifiche dirette da parte dell'Amministrazione Comunale. Dato il breve lasso di tempo intercorso dal momento della presentazione delle domande, tale attività non ha avuto ancora inizio: attualmente è in corso di predisposizione un disciplinare di regolamentazione delle singole fasi previste dall'azione di controllo e sono stati avviati i primi contatti con il Comando territoriale della Guardia di Finanza per la realizzazione di accertamenti individuali nei casi di fondato sospetto di irregolarità.

4.2.4 L'esperienza del Comune di Potenza

Il *"Regolamento delle prestazioni sociali agevolate"*, con cui il Comune di Potenza ha provveduto in prima battuta all'applicazione della disciplina dell'Ise, è stato approvato con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 45 del 15 febbraio 1999, ossia alcuni mesi prima dell'emanazione dei provvedimenti attuativi richiesti dal decreto legislativo n. 109/98.

La scelta di procedere all'adozione di uno strumento che in quel periodo risultava ancora carente di tasselli fondamentali per la sua piena operatività, ha comportato inevitabili difficoltà che hanno così indotto l'Amministrazione Comunale a sospendere temporaneamente l'applicazione del provvedimento per quanto concerne i servizi di mensa scolastica e di Asilo Nido e a rinviare l'introduzione dell'Ise al momento dell'avvenuta approvazione dei decreti attuativi.

Si è invece proceduto alla definizione di quegli elementi necessari per la determinazione dell'Ise sui quali gli enti erogatori, ai sensi della normativa originaria, disponevano di margini di discrezionalità: la composizione del nucleo familiare e la determinazione dei coefficienti di valutazione delle componenti patrimoniali.

Al riguardo, la scelta dell'Amministrazione Comunale è stata quella di non diversificare tali elementi a seconda della tipologia di prestazione erogata, ma di prevedere un'unica definizione valida per tutti i servizi assoggettati all'Ise. Il nucleo

³⁹ Si tratta di una procedura prevista dall'articolo 4, comma 8 del decreto legislativo n. 109/98.

familiare preso a riferimento è quindi quello standard previsto dal decreto legislativo n. 109/98, ossia quello composto dal richiedente la prestazione, dalle persone con le quali convive e da quelle considerate a suo carico ai fini Irpef. La valutazione del patrimonio avviene invece in maniera differenziata: vengono infatti calcolate nella misura del 5% le disponibilità patrimoniali costituite dall'abitazione di residenza e da cespiti di valore inferiore a L. 7.000.000, mentre per i patrimoni di importo superiore è prevista l'applicazione del coefficiente massimo del 20%.

Il campo di utilizzazione della disciplina dell'Ise risulta essere particolarmente ampio. Sono infatti numerose le prestazioni che l'Amministrazione Comunale ha deciso di assoggettare al nuovo sistema di valutazione della situazione economica, in alcuni casi per definirne il diritto all'accesso, in altri per determinare il livello di compartecipazione dell'utenza al loro costo. L'impiego dell'Ise è infatti previsto nel caso dei servizi di assistenza sia in natura che di carattere economico⁴⁰, per il calcolo delle tariffe relative alla mensa e al trasporto scolastico e di quelle richieste per la fruizione degli impianti sportivi comunali, per la determinazione delle agevolazioni concesse agli utenti invalidi per l'utilizzo dei servizi di trasporto pubblico urbano e degli "sconti" dal pagamento della tassa sui rifiuti solidi urbani (Tarsu) e della tariffa del servizio idrico per uso domestico.

Il servizio di Asilo Nido

Pur non gestendo direttamente le strutture, che sono infatti affidate a cooperative sociali, l'Amministrazione Comunale deve comunque provvedere alla definizione dei criteri di compartecipazione dell'utenza alle spese di fornitura del servizio. Al riguardo ha previsto, a partire dall'anno scolastico 1999/2000, la trasformazione in valori ISE delle fasce di contribuzione originariamente stabilite con riferimento alla sola situazione reddituale. Con il precedente sistema tariffario la retta mensile attribuita a ciascun utente era infatti determinata sulla base di un valore reddituale pro-capite calcolato suddividendo il reddito totale annuo del nucleo familiare, al lordo degli oneri deducibili, per il numero dei suoi componenti.

Il confronto tra la struttura del vecchio sistema tariffario e quello introdotto con il *Regolamento delle prestazioni sociali agevolate* evidenzia innanzitutto come le fasce intermedie di valori Ise sono state fatte coincidere con quelle fissate in precedenza in termini di reddito pro-capite, così come sostanzialmente identici risultano essere i valori tariffari ad esse corrispondenti. Le uniche modifiche riguardano le fasce contributive estreme: si ha infatti l'innalzamento da L. 3.000.000 a L. 6.000.000 della soglia di esonero e la diminuzione da L. 24.000.000 a L. 21.000.000 del livello di situazione economica che determina il pagamento della tariffa massima, che però viene contemporaneamente ridotta da L. 718.000 a L. 611.000.

⁴⁰ Gli interventi assistenziali in natura comprendono i servizi di vacanza a persone economicamente disagiate o portatrici di handicap, i servizi di emergenza o pronto intervento assistenziale e quello di assistenza domiciliare, mentre le prestazioni di carattere economico sono rivolte agli indigenti, agli anziani ricoverati in case di riposo e ai soggetti nefropatici e talassemici. La concreta applicazione dell'Ise a queste prestazioni, seppur contemplata dal *"Regolamento delle prestazioni sociali agevolate"*, non è ancora avvenuta. Per i servizi in natura, di competenza comunale, sono in fase di predisposizione gli specifici provvedimenti deliberativi di attuazione, mentre per i contributi economici, disciplinati dalla legge regionale n. 25/97, la definizione della misura e dei requisiti di accesso spetta invece alla Regione Basilicata.

Come detto in precedenza, l'impossibilità tecnica di dare operatività al nuovo sistema a causa del ritardo registratosi nell'emanazione dei decreti attuativi della disciplina dell'Ise e la necessità di effettuare una attenta valutazione degli effetti che la sua entrata in vigore avrebbe determinato sull'utenza e sulle entrate comunali, hanno indotto l'Amministrazione a sospendere il provvedimento e a reintrodurre il precedente meccanismo di determinazione delle tariffe basato sulla valutazione del reddito pro-capite, con riferimento però alle nuove fasce di contribuzione e ai corrispondenti valori tariffari.

La disciplina Ise ha così potuto trovare applicazione con riferimento all'anno scolastico 2000/2001: con la deliberazione n. 41 del 24 febbraio 2000 il Consiglio Comunale ha infatti deciso di attribuire nuovamente operatività al sistema definito con il Regolamento delle prestazioni sociali agevolate, lasciando nel contempo aperta la possibilità di abbandonare, anche in corso d'anno, il meccanismo degli scaglioni di valori Ise per passare ad un sistema di tariffe personalizzate sulla base di un criterio di calcolo di tipo proporzionale, attualmente allo studio dell'Assessorato ai Servizi Sociali.

L'impatto sull'utenza

A Potenza risulta particolarmente elevata la percentuale di nuclei familiari che hanno potuto iscrivere al Nido il proprio bambino beneficiando dell'esonero dal pagamento della quota mensile (29,2%). Come a Belluno l'attribuzione dell'esenzione in base alla sola situazione economica dichiarata finisce per favorire tale fenomeno che in altre realtà, quale ad esempio il Comune di Prato, trova invece una limitazione nella sua subordinazione alla verifica da parte dei servizi sociali territoriali della effettiva condizione di disagio (non solo di carattere economico) del nucleo familiare richiedente.

Tabella 15 Distribuzione delle famiglie per tipologia tariffaria

Tipologia tariffaria	Sistema Ise		Vecchio sistema	
	Famiglie	%	Famiglie	%
Agevolazione tariffaria	36	55,4	37	56,9
Tariffa massima	10	15,4	1	1,5
Esonero	19	29,2	27	41,5
Totale	65	100,0	65	100,0

Fonte: Ctsp, 2001

Rispetto al vecchio sistema basato sulla determinazione del reddito pro-capite la quota degli esoneri appare comunque in forte diminuzione, a fronte di una crescita del numero di coloro che sono chiamati a corrispondere la tariffa più elevata. Il risultato combinato di questi due fenomeni è ovviamente l'aumento della tariffa media versata dall'utenza che passa da L. 174.908 a L. 267.815.

Quali sono le ragioni che spiegano questo sostanziale incremento tariffario (+53,1%)? Se in alcuni casi l'incidenza del patrimonio (in particolare quello immobiliare) gioca un ruolo determinante, è soprattutto l'impiego della scala di equivalenza al posto di un sistema di calcolo pro-capite che, in un contesto caratterizzato dalla sostanziale invarianza degli scaglioni di contribuzione e dei corrispondenti importi tariffari, ha finito per costituire un'implicita penalizzazione per i nuclei familiari e, in particolare, per quelli più numerosi.

Nonostante la scala di equivalenza adottata dalla normativa Ise risulti complessivamente meno “generosa” rispetto al meccanismo di calcolo pro-capite, essa si conferma comunque in grado di tutelare le situazioni familiari meno agiate. Sono le famiglie monoparentali a pagare mediamente la tariffa più bassa (inferiore a quella che avrebbero versato qualora fosse rimasto in vigore il precedente sistema di valutazione della situazione economica in virtù della maggiorazione concessa a tale tipo di famiglia) e, a partire dai nuclei con quattro componenti, il carico tariffario medio diminuisce progressivamente al crescere della numerosità familiare.

La distribuzione delle famiglie per tipologia di reddito percepito (tabella 16) mostra come tra i beneficiari di agevolazione tariffaria sia particolarmente elevata la quota di nuclei familiari che ottengono le loro entrate esclusivamente da attività di lavoro autonomo (29,1%). Una ragione di questa “sovrarappresentazione” (soprattutto se raffrontata con altre realtà comunali) è comunque data dal fatto che oltre la metà di queste famiglie (62,5%) presenta un unico percettore di reddito, caratteristica che giustifica in parte anche il basso valore reddituale medio dichiarato (L. 19.720.438).

Tabella 16 Distribuzione delle famiglie beneficiarie di tariffe agevolate per tipo di reddito

<i>Tipologia di reddito</i>	<i>Famiglie</i>	<i>%</i>	<i>Reddito medio</i>
<i>Reddito da lavoro autonomo</i>	16	29,1	L. 19.720.438
<i>Reddito misto (con prevalenza di lavoro autonomo)</i>	2	3,6	L. 26.953.500
<i>Reddito misto (con prevalenza di lavoro dipendente)</i>	5	9,1	L. 30.784.465
<i>Reddito di lavoro dipendente</i>	24	43,6	L. 27.761.591
<i>Senza reddito</i>	8	14,5	-
<i>Totale</i>	55	100,0	L. 20.620.206

Fonte: Ctsp, 2001

Però l’inclusione del patrimonio nella valutazione della situazione economica ha contribuito, in qualche misura, a “compensare” la sottostima che spesso caratterizza le entrate derivanti da attività di lavoro autonomo o di impresa, sia per una loro naturale evoluzione (data l’età media dei genitori dei bambini iscritti al Nido è probabile che, il più delle volte, si abbia a che fare con iniziative imprenditoriali in fase di avvio) sia per patologici fenomeni di evasione fiscale: rispetto alla semplice considerazione della situazione reddituale il sistema basato sui criteri Ise determina infatti approssimativamente il raddoppio della tariffa media richiesta a queste famiglie, un incremento che non trova riscontro nelle altre tipologie familiari.

Tabella 17 Tariffe medie per tipologia di reddito

<i>Tipologia di reddito</i>	<i>Sistema Ise</i>	<i>Vecchio sistema</i>	<i>Variazione</i>
<i>Lavoro autonomo</i>	223.412	102.471	+ 118,0
<i>Misto (con prevalenza di lavoro autonomo)</i>	405.333	330.333	+ 22,7
<i>Misto (con prevalenza di lavoro dipendente)</i>	348.400	211.600	+ 64,7
<i>Lavoro dipendente</i>	332.875	236.813	+ 40,6
<i>Nessun reddito</i>	-	-	-

Fonte: Ctsp, 2001

Per quel che riguarda il ruolo svolto dal patrimonio, le famiglie che possiedono cespiti patrimoniali sono il 44,6% e di queste la maggioranza (pari al 41,4%) percepisce esclusivamente redditi di lavoro dipendente, seguite dai nuclei familiari

con reddito di lavoro autonomo (31,0%) e da quelli con reddito misto (17,2%). Se però rapportiamo tale dato al numero di unità che compongono le singole tipologie familiari, possiamo osservare come una disponibilità patrimoniale sia presente in circa il 53% delle famiglie che derivano i propri redditi da attività di lavoro autonomo o di impresa, a fronte del 37,5% che caratterizza le famiglie composte da soli lavoratori dipendenti.

Che l'incidenza del patrimonio per le famiglie di lavoratori autonomi sia superiore rispetto a quella relativa ai lavoratori dipendenti trova inoltre conferma nel dato relativo all'importo medio dichiarato che è pari a L. 101.545.222 per la prima categoria professionale e a L. 81.647.833 per la seconda.

L'esame del dato patrimoniale, nonostante gli Asili Nido siano una prestazione in cui tale componente, per le caratteristiche dei nuclei familiari degli utenti (quasi sempre di recente costituzione), presenti un'incidenza modesta, consente di effettuare alcune considerazioni generali. Innanzitutto in ben 13 casi (44,8%) il patrimonio posseduto dalle famiglie è costituito dalla sola abitazione di residenza, cioè da un bene che, nell'ambito di un impiego dell'Ise finalizzato alla determinazione di una quota di contribuzione, merita una particolare attenzione in ragione della sua illiquidità.

In secondo luogo va segnalato come risulti estremamente esiguo il numero di coloro che dichiarano una disponibilità patrimoniale di tipo finanziario (sei famiglie per un importo medio di L. 23.333.333), a dimostrazione che è probabilmente su questo elemento che si concentrano i principali comportamenti omissivi, in ragione delle oggettive difficoltà che gli enti erogatori possono incontrare nell'attività di accertamento della veridicità di quanto dichiarato.

Le procedure e i controlli

Anche il Comune di Potenza ha scelto di esternalizzare l'operazione di raccolta delle dichiarazioni sostitutive contenenti le informazioni necessarie per il calcolo dell'Ise. A tal fine la Giunta Comunale ha deciso di avvalersi del supporto tecnico dei Caaf.

Allo stato attuale l'accertamento della veridicità di quanto dichiarato da coloro che hanno richiesto l'agevolazione tariffaria ha interessato esclusivamente i dati relativi alla composizione anagrafica del nucleo familiare, mentre, in mancanza della convenzione con il Ministero delle Finanze per la consultazione delle informazioni dell'Anagrafe Tributaria, nessuna verifica è stata realizzata sulla situazione reddituale e patrimoniale.

4.2.5 Esperienze in comuni della provincia di Modena

Nel corso del 2000, la Provincia di Modena ha svolto un'attività di formazione/informazione dei Comuni della Provincia sull'evoluzione della normativa Ise, avvalendosi anche del supporto di esperti dell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia e di esperti sociali. Nell'ambito di questa attività, consistenti in seminari di formazioni dei funzionari responsabili dell'applicazione dell'Ise a livello locale, si è fatta un'indagine sullo stato dei regolamenti utilizzati dai comuni della provincia nell'offerta dei servizi di posti all'asilo nido e si posti in strutture protette per soggetti non autosufficienti. La Provincia ha raccolto il regolamenti dei servizi citati dei comuni della provincia. Questi sono stati schedati e

sintetizzati da parte degli esperti e sulla base di valutazioni di sintesi emerse da tale schedatura solo stati svolti incontri di discussione sui criteri adottati dai diversi comuni, al fine di valutare la razionalità dei diversi criteri utilizzati. La discussione guidata dei funzionari responsabili dei servizi ha prodotto significativi effetti di omogeneizzazione delle valutazioni tra i partecipanti, che potrebbe avere come effetto una spontanea omogeneizzazione dei criteri di applicazione delle tariffe dei servizi indicati. Una parte rilevante dei seminari hanno riguardato i problemi di applicazione dell'Ise.

In questo paragrafo si riferiscono solo alcuni aspetti, frammentari, ma importanti sulle prassi seguite e sui problemi emersi.

A causa del sistematico sottodimensionamento dell'offerta dei servizi rispetto alla domanda, nell'organizzazione dei criteri di selettività assume una grande importanza la distinzione tra criteri utilizzati per l'*accesso* al servizio e criteri utilizzati per *graduare l'agevolazione* nell'applicazione della tariffa. Nel caso di prestazioni sociali che non si configurino esplicitamente come strumenti di contrasto della povertà, tra i criteri per l'accesso non dovrebbe, di norma, essere presente un criterio di controllo della condizione economica del beneficiario. La rilevanza di questo principio è tanto più forte quanto più i servizi si caratterizzano come diritti di cittadinanza.

L'esperienza negli asili nido

Nell'applicazione di criteri di selettività tra i criteri più spesso utilizzati ai fini dell'accesso si utilizza normalmente un sistema a punteggio al fine di razionare la domanda. Tra i requisiti che danno diritto a punteggio si notano, nella generalità dei casi, la composizione e le caratteristiche della famiglia, con attenzione anche alla presenza di portatori di handicap e di minori; la condizione lavorativa dei genitori; la possibilità di affidare ad altri soggetti, di solito i nonni, la custodia del bambino, caratteristiche dell'abitazione. La condizione economica è utilizzata molto raramente, e spesso come criterio sussidiario, a parità di punteggio. Una parte del punteggio è di solito riservata a valutazioni discrezionali dell'amministrazione sulla base di segnalazioni del servizio sociale.

Ai fini delle agevolazioni è interessante soffermarsi sui criteri seguenti nella definizione del nucleo e nel calcolo della condizione economica.

Con riguardo al nucleo la maggioranza dei comuni sembra orientata verso una definizione di nucleo ristretto che includa, oltre al bambino richiedente, i genitori e i fratelli. Viene solitamente considerato componente del nucleo anche il genitore non convivente (purché non divorziato o separato). Solo in alcuni casi sono considerate nozioni più allargate del nucleo che includa anche altri conviventi o i soggetti a carico ai fini Irpef.

La definizione della condizione economica varia da Comune a Comune, a seconda che siano stati più o meno pronti ad adeguare i rispettivi regolamenti alla normativa Ise. Nella maggior parte però si è accettata l'impostazione del D.Lgs. 109/98. I modelli di selettività precedenti presentavano solitamente una ponderazione (al 60%) del reddito di lavoro dipendente) e la considerazione, non in combinazione con il metodo della doppia soglia, del solo patrimonio immobiliare. Erano spesso considerati anche altri indicatori di agiatezza come il possesso di auto di grande cilindrata, barche, ecc. Nei Comuni in cui si adotta l'impostazione Ise, vi

sono casi in cui si usa un coefficiente di combinazione del patrimonio superiore al 20%. Nessuna difficoltà ad accettare la scala di equivalenza Ise.

Con riguardo all'algoritmo di determinazione della tariffa si nota l'adozione di tre modelli. Il modello della doppia soglia, il modello lineare, con tariffa massima e minima, un modello in cui il valore dell'Ise è fondato su una combinazione non lineare di reddito e di patrimonio.

Il modello più frequente è però il secondo. Esso consiste nella definizione di una tariffa minima (che può anche essere pari a zero, indicando in tal caso la totale esenzione dalla contribuzione al costo del servizio) e della tariffa massima e di due valori di Ise, inferiore e superiore. Per valori di Ise inferiori o uguali al livello inferiore si applica la tariffa minima e per valori di Ise superiori o uguali all'Ise massimo si applica la tariffa intera. Per valori di Ise intermedi si applica una tariffa che è definita di solito come secondo una relazione lineare.

Dal punto di vista dell'applicazione dell'Ise rispetto a diversi indicatori con cui in passato era definita la selettività il problema per l'ente locale è quello di definire i valori di Ise massimo e minimo. Molti funzionari dei comuni hanno messo in luce che nella definizione dei valori era presente una forte preoccupazione di non realizzare un introito da tariffe pari a quello programmato.

Molti comuni segnalano che pochissime famiglie denunciano componenti patrimoniali mobiliari.

La Tabella che segue fornisce alcune indicazioni sui valori di Ise, minimo e massimo, e delle tariffe minime e massime che sono in corso di applicazione in alcuni dei comuni della Provincia. Il valore di Ise minimo, per valori inferiori od uguali al quale l'utente contribuisce nella misura minima, varia da 8 a 12 milioni di Ise, mentre il valore massimo, a partire dal quale scatta la tariffa massima, varia da 30 a 48 milioni di Ise.

Tabella 18 Determinazione delle tariffe degli asili nido nella provincia di Modena

<i>Comune</i>	<i>Tariffa max mensile</i>	<i>Ise max</i>	<i>Tariffa min mensile</i>	<i>Ise min</i>
Modena	683.000	48.025.000	147.000	10.500.000
Carpi	505.000	30.000.000	85.000	12.000.000
Sassuolo	580.000	30.991.001	100.000	11.665.000
Pavullo	594.000	43.182.000	140.000	9.634.000
Mirandola	540.000	34.000.000	100.000	12.000.000
Vignola	550.000	42.000.000	100.000	8.000.000
Castelfranco	550.000	33.000.000	103.000	10.000.000

Fonte: Provincia di Modena

4.2.6 I risultati di un'analisi delle tariffe per gli asili nido nel Comune di Modena

Il Comune di Modena ha effettuato rilevazioni ed elaborazioni che consentono di acquisire maggiori informazioni sulle problematiche che sorgono nel passaggio da vecchie misure della condizione economica all'Ise. I dati si riferiscono alle domande (in numero di 985), per l'ammissione ai servizi di asilo nido per l'anno scolastico 2000/01. Alcuni indicatori interessanti sono riportati nella Tabella 19. In questo campione, il valore medio dell'Ise è risultato pari a 31,2 milioni di lire. Una percentuale alquanto inferiore alla media nazionale dei nuclei risultava proprietaria

dell'abitazione (45,7%). Ciò potrebbe essere spiegato dal fatto che l'età media del capofamiglia dei nuclei che fanno domanda del servizio è relativamente bassa. Il Reddito medio del nucleo (non equivalente) è in media di 64,6 milioni.

Interessanti sono i dati relativi alla presenza e all'importo dei valori patrimoniali. Ancorché i dati siano relativi ad un campione molto limitato, è importante sottolineare che si tratta delle prime informazioni disponibili su questo aspetto dell'Ise.

Sul totale dei dichiaranti, il 70,7% dei nuclei presentava valori positivi di patrimonio (valore medio 172,6 milioni). Il 58,6% ha invece dichiarato valori positivi di patrimonio immobiliare (valore medio 149,1 milioni), mentre il 54,1% ha denunciato la presenza di patrimonio mobiliare (valore medio 63,9). La tabella 20 mostra i valori medi dell'Ise per nuclei con diverso numero di componenti. I valori più elevati sono, non inaspettatamente, nei nuclei di 2 e 3 membri. Molto basso appare il valore dei nuclei di due membri.

Tabella 19 Alcune dati relativi alle dichiarazioni per Asilo nido a Modena anno scolastico 2000-2001 (milioni di lire)

<i>Ise medio</i>	31,2	
<i>con ab. In proprietà (%)</i>	45,7	
<i>Reddito medio</i>	64,6	
	Valore medio	%
<i>con patrimonio</i>	172,6	70,7
<i>con patr. Immobiliare</i>	149,1	58,6
<i>con patr. Mobiliare</i>	63,9	54,1
<i>solo immobiliare</i>	139,4	16,5
<i>solo mobiliare</i>	43,5	12,0

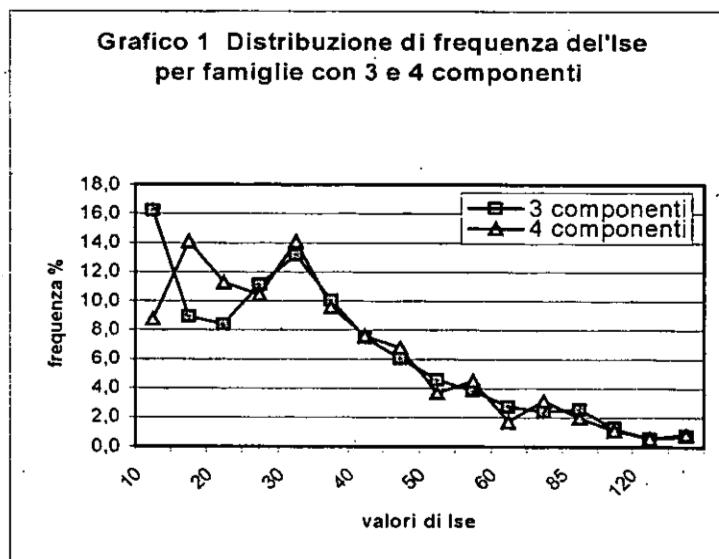
Fonte: Comune di Modena

Tabella 20— Ise medio per numero dei componenti il nucleo (milioni di lire)

Numero componenti	Ise medio
2	14,9
3	33,0
4	30,8
5	29,9
6	25,8
7	16,8
8	48,8

Fonte: Comune di Modena

La figura seguente mostra infine la distribuzione di frequenza dei valori di Ise per due tipologie di nuclei (3 e 4 componenti). Come si può osservare le frequenze sono molto concentrate in valori relativamente bassi di Ise. Il 75% dei nuclei ha infatti valori di Ise inferiori o uguali a 40 milioni di Ise. Questo fatto può rappresentare un primo indizio a favore della tesi, che abbiamo proposto in questo rapporto, sulla base degli studi fatti sull'indagine della Banca d'Italia, che la struttura



dell'Ise corra il rischio di non essere in grado di discriminare in modo abbastanza netto le diversità delle posizioni economiche equivalenti. Obiettivo che sarebbe possibile raggiungere affidando un ruolo meno importante alle franchigie patrimoniali.

4.3 I controlli

Come già accennato (par. 4.1) l'attività di controllo esercitata dagli enti erogatori risulta ancora molto carente, tranne alcune isolate esperienze quale quella rappresentata dal Comune di Firenze⁴¹.

In base al Regolamento generale delle tariffe del Servizio Asili Nido (art. 8) la Direzione Entrate ha effettuato controlli su un campione di autocertificazioni⁴² presentate dalle famiglie utenti del Servizio medesimo, a cui è stata riconosciuta un'agevolazione tariffaria, relativa all'anno scolastico 1998-99.

L'accertamento è stato svolto in più fasi: la prima ha riguardato la verifica della corrispondenza del numero dei membri il nucleo familiare dichiarato rispetto a quanto risulta presso l'Anagrafe della popolazione residente nel comune di Firenze; la seconda ha riguardato il controllo del possesso del patrimonio immobiliare, accedendo al sistema di Interambio territoriale, messo a disposizione dal Dipartimento del territorio del Ministero delle Finanze, che permette la visione degli immobili su tutto il territorio nazionale. Per quanto riguarda invece il controllo sui redditi dichiarati con autocertificazione, va premesso che l'Anagrafe Tributaria del Ministero delle Finanze, mette a disposizione dati su dichiarazioni dei redditi

⁴¹ Il Comune di Firenze regola l'accesso e la tariffazione a prestazioni sociali con strumenti che si ispirano all'Ise: nel rapporto dello scorso anno si è effettuata un'interessante analisi su questa esperienza.

⁴² Gli utenti del Servizio fiorentino effettuano le dichiarazioni sotto forma di autocertificazioni. In un primo momento queste venivano rilasciate direttamente all'operatore comunale. L'autocertificazione era costituita dal documento stampato via computer e firmato dall'utente in presenza dell'operatore. Se questa procedura godeva indubbiamente del pregio della semplicità, ha tuttavia causato difficoltà quando su richiesta di chiarimenti di evidenti incongruità, veniva data responsabilità all'incomprensione dell'operatore che aveva inserito i dati. Ciò ha indotto il comune a preparare dei modelli da compilare a cura degli utenti.

relativi all'anno 1995 come ultimi disponibili, mentre i richiedenti l'agevolazione tariffaria dovevano indicare quelli percepiti nel 1997. Perciò il comune ha scelto di procedere ad una stima, consistente nell'accettare come congrue le autocertificazioni che presentavano redditi dichiarati per un ammontare non inferiore del 35% a quanto risultante dagli ultimi dati disponibili. Non è stato possibile effettuare verifiche sul patrimonio mobiliare.

In tutti e tre i casi in cui sono stati possibili i controlli, il cittadino è stato invitato a portare in visione la documentazione comprovante le sue dichiarazioni quando sono emerse discordanze da chiarire. Persistendo ancora difformità il Comune ha proceduto a:

- recuperare l'ammontare dell'agevolazione concessa, più relativi interessi;
- applicare sanzioni di tipo amministrativo pari al doppio dell'importo da recuperare⁴³.

Sarebbe prevista anche la possibilità di comminare una sanzione penale che però non è mai stata applicata in quanto non è stato individuato il soggetto che deve assumersi la responsabilità di individuare l'eventuale presenza del dolo (solo in questo caso, infatti, scatterebbe la procedura penale). Con il nuovo regolamento tale responsabilità è stata attribuita alla Direzione Entrate che pertanto d'ora in poi non potrà sottrarsi a tale compito.

Nelle tabelle che seguono sono evidenziati i risultati dell'attività di controllo su descritta. Si tratta dei risultati relativi alle verifiche effettuate in due annualità, il 1998 ed il 1999. In primo luogo si nota che il numero di controlli nel '99 è stato superiore all'anno precedente, in ragione del più elevato numero di agevolazioni tariffarie concesse, ma ciò non ha comportato un aumento rilevante delle incongruenze effettive riscontrate (tabella 21).

Tabella 21**Controlli effettuati nel 1998**

<i>Tipo di controllo</i>	<i>Controlli effettuati</i>	<i>Discordanze rilevate</i>	<i>%</i>	<i>Discordanze effettive</i>	<i>%</i>
<i>Dati anagrafici</i>	680	13	1,9	4	0,6
<i>Dati economici</i>	205	29	14,1	7	3,4

Controlli effettuati nel 1999

<i>Tipo di controllo</i>	<i>Controlli effettuati</i>	<i>Discordanze rilevate</i>	<i>%</i>	<i>Discordanze effettive</i>	<i>%</i>
<i>Dati anagrafici</i>	1.101	16	1,5	4	0,4
<i>Dati economici</i>	303	55	18,2	10	3,3

Fonte: Comune Firenze - Direzione Entrate

⁴³ Esiste comunque un livello di sanzione massima in caso di contravvenzione ai Regolamenti comunali, pari ad un milione di lire (art. 114 legge n. 689/81). E' inoltre possibile "conciliare" la sanzione dietro il pagamento di un terzo dell'importo massimo concessa dall'art. 16 della stessa norma sulla depenalizzazione dei reati minori.

Il tipo di discordanza rilevato presenta invece percentualmente una variabilità maggiore confrontando i due anni. Nel 1999 sono state riscontrate più irregolarità sul possesso degli immobili (tabella 22), ma non è stato possibile procedere all'accertamento del reddito adeguato (infatti per i redditi di lavoro autonomo e d'impresa solitamente il comune di Firenze fa riferimento ai valori nominali calcolati sulla base dei parametri della legge n.549/95⁴⁴). Il risultato dell'attività è visibile in tabella 23, dove si riassumono le conseguenze dei riscontri realizzati.

Tabella 22 Natura delle discordanze

Tipo di discordanza	1998		1999	
	Numero	%	Numero	%
<i>Nuclei familiari di fatto diversi da quelli anagrafici</i>	4	36,4	4	23,5
<i>Non indicazione del reddito adeguato</i>	2	18,2	0 (*)	0 (*)
<i>Omissione di immobili posseduti in quota parte</i>	2	18,2	4	23,5
<i>Omissione di immobili posseduti al 100%</i>	1	9,0	1	5,9
<i>Omissione di immobili gravati da diritto di usufrutto</i>	2	18,2	8	47,1
<i>Totale</i>	11	100,0	17 (**)	100,0

(*) Non rilevato

(**) la somma non coincide con il dato della tabella precedente poiché una stessa autocertificazione può presentare più di una incongruenza.

Fonte: Comune di Firenze - Direzione Entrate

Tabella 23 Conseguenze delle discordanze sul calcolo della tariffa (1998 e 1999)

Tariffa rideterminata	1998		1999	
	Numero	%	Numero	%
<i>Minore di quella iniziale</i>	3	27,2	0	0,0
<i>Uguale a quella iniziale</i>	4	36,4	4	33,3
<i>Maggiore di quella iniziale</i>	4	36,4	8	66,7
<i>Totale</i>	11	100,0	12 ^(*)	100,0

(*) Per gli altri due casi rilevati di discordanza deve essere ancora avviata l'istruttoria per il calcolo della nuova tariffa e la comminazione della sanzione

Fonte: Comune Firenze - Direzione Entrate

⁴⁴ In particolare viene richiesto di indicare nell'autocertificazione il maggiore tra il reddito dichiarato e quello stimato dai parametri.

Appendice. I riferimenti legislativi 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.

D.Lgs. 3.5.2000 n. 130 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, "Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31.3.98 n. 109, in materia di criteri unificati della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate"

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 semigratuata 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".

Dpcm 4.7.2000 n.226 su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'interno, "Regolamento recante conferma con modificazioni del Dpcm 5.8.99 n.320 concernente disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23.12.98 n.448, sulla fornitura gratuita o semigratuata di libri di testo".

Legge 10.3.2000 n. 62 "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e l'istruzione"

Decreto del Ministro della Difesa 8.3.2000 "Criteri per l'individuazione dei livelli di reddito e degli altri elementi obiettivi utili per il riconoscimento dei titoli previsti per la concessione della dispensa dalla ferma di leva".

Bibliografia

Baldini, M., Toso, S., 2000, *L'efficacia selettiva dell'Ise e i suoi effetti sulle diverse fasce di beneficiari*, in Assistenza sociale, n.2/3 Ediesse Roma.

Busilacchi, G. 2000 *RMI e means-testing: il caso di Massa* in Assistenza Sociale, n. 2/3 Ediesse Roma.

Ctsp, 2001 *Prime esperienze di applicazione dell'indicatore della situazione economica (Ise)* a cura di A. Francalanci, ricerca n.1, cr. n.5, gennaio.

Ctsp, 2000 *La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'Ise*, a cura di P. Bosi nota n.10, cr. n.45, dicembre.

Ctsp, 2000 *Le politiche di riforma della spesa sociale*, a cura di P. Bosi e L. Ricci raccomandazione n.3 cr. 20, luglio.

Ctsp, 2000 *La riforma degli istituti di spesa sociale. Le politiche di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà*, a cura di P. Bosi, R. Bondioli, M. Matteuzzi, L. Ricci, ricerca n. 5 cr.n. 13, maggio.

Ctsp, 1999 *L'applicazione di criteri di valutazione della situazione economica, Relazione sullo stato di attuazione ai sensi dell'art.5 del D.Lgs. n.109 del 31.3.1998*, 1° Rapporto, cr n.45, dicembre.

Ctsp, 1999 *Valutazioni ed analisi degli strumenti di individuazione della situazione economica dei beneficiari delle prestazioni sociali agevolate*, a cura di P. Bosi, M. Baldini, M. Matteuzzi e S. Toso ricerca n.10 cr. n. 32 luglio.

Ctsp, 1999 *Osservazioni sulle modalità attuative dell'assegno per il terzo figlio e dell'assegno di maternità*, a cura di P. Bosi e G. Catalano, nota n.9, cr. n.26, luglio.

Ctsp, 1999 *Osservazioni sullo schema di Dpcm sulle modalità attuative dell'indicatore della situazione economica*, a cura di P. Bosi e G. Catalano nota n.2, cr.n.6, gennaio.

Ctsp, 1998 *Prime osservazioni sull'applicazione dell'indicatore della situazione economica*, a cura di P. Bosi, G. Pisauro e G. Catalano raccomandazione n.4 cr. n.23, luglio.

Isae, 2000 *Rapporto trimestrale - Finanza pubblica e redistribuzione - "Ise: cosa farne?"*, pp. 35-67, ottobre.

Istat, 2000 *Rapporto annuale: la situazione nel paese nel 1999- cap. 9 Disagio economico e mobilità sociale*, maggio.

Mipa, 2000 *Introduzione dell'Ise nel Servizio nidi del comune di Roma*, ottobre.

Tangorra, R., Izzi, L., 2000, *La riforma dell'Ise: uno strumento al servizio dei cittadini*, in Assistenza sociale, n.2/3, Ediesse Roma.