ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLXIV**
N. **2**

RAPPORTO

ELABORATO DALLA COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA SULLO STATO DI ATTUAZIONE E SUGLI EFFETTI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DEI CRITERI DI VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE ECONOMICA DISCIPLINATI DAL DECRETO LEGISLATIVO 31 MARZO 1998, N. 109

(**Aggiornato al 31 marzo 2003**)

(Articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e successive modificazioni)

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

Trasmessa alla Presidenza il 3 febbraio 2004

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

—

INTRODUZIONE

Principali contenuti del rapporto ..... *Pag.* 5

Prospetto: Come si calcola l'ISEE ..... » 10

PARTE I

LA DISCIPLINA DELL'INSE: GLI ULTIMI SVILUPPI NORMATIVI E APPLICATIVI

1. Lo stato di attuazione a livello nazionale ..... » 11

1.1. La normativa ..... » 11

1.2. Le applicazioni ..... » 13

1.2.1. Gli assegni di maternità e ai nuclei familiari con almeno tre figli minori ..... » 13

1.2.2. Le prestazioni scolastiche ..... » 14

1.2.3. Le prestazioni per il diritto allo studio universitario ..... » 15

1.2.4. I servizi di pubblica utilità ..... » 16

1.2.5. Altre prestazioni sottoposte a selezione ISE ..... » 17

1.2.6. Altre prestazioni non sottoposte a selezione ISE: Il Reddito Minimo di Inserimento ..... » 17

1.2.7. Segue: I contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione ..... » 19

2. Lo stato di attuazione a livello locale ..... » 23

2.1. Applicazioni nei comuni: il caso della Toscana ..... » 23

2.2. Aspetti critici nell'attività degli enti erogatori ..... » 34

2.2.1. Criteri di valutazione ..... » 34

2.2.2. Gestione delle procedure ..... » 35

2.2.3. Controlli ..... » 37

2.2.4. Implicazioni derivanti dalla modifica del titolo V della Costituzione ..... » 39

2.3. *Appendice:* La convenzione con i CAAF ..... » 42

PARTE II

L'APPLICAZIONE DELL'ISE: DIMENSIONE QUANTITATIVA

3. Le dichiarazioni sostitutive uniche gestite dall'INPS ..... *Pag.* 43

3.1. La banca dati INPS e le caratteristiche della base dati di riferimento ..... » 43

3.2. Analisi dei dati ..... » 46

3.2.1. Diffusione sul territorio e caratteristiche dei nuclei familiari .. » 46

3.2.2. Una valutazione del grado di selettività dell'ISE ..... » 50

3.2.3. Effetti delle franchigie ..... » 53

3.3. Famiglie ISE e famiglie dell'indagine Banca d'Italia ..... » 56

3.4. Appendice statistica ..... » 58

4. Effetti dell'introduzione dell'ISE: l'esperienza del comune di Roma ... » 67

4.1. Offerta e domanda del servizio nidi ..... » 68

4.2. Caratteristiche socio-economiche dei nuclei familiari ..... » 69

4.2.1. Il reddito ..... » 71

4.2.2. Il patrimonio mobiliare ..... » 73

4.2.3. Il patrimonio immobiliare ..... » 74

4.2.4. L'ISE ..... » 76

4.3. ISE vs. reddito complessivo: effetti sul sistema di accesso e tariffazione ..... » 77

4.4. L'impatto sugli enti erogatori ..... » 78

4.4.1. La metodologia di lavoro adottata ..... » 79

4.4.2. Le fasi operative della sperimentazione ..... » 80

4.5. Appendice statistica ..... » 84

5. Vecchio e nuovo ISE a confronto: l'esperienza del comune di Firenze .... » 89

5.1. Le differenze tra i due sistemi di valutazione ..... » 89

5.1.1. Valutazione del reddito e del patrimonio ..... » 89

5.1.2. Il nucleo familiare e la scala di equivalenza ..... » 91

5.1.3. La determinazione dell'ISE ..... » 92

5.2. Gli effetti derivanti dall'applicazione dell'ISE ..... » 92

5.3. Le considerazioni della Amministrazione Comunale ..... » 96

Appendice normativa ..... » 99

Normativa di riferimento ..... » 99

La dichiarazione sostitutiva unica ..... » 105

INTRODUZIONE

Il rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) è arrivato alla sua quarta edizione. La Commissione tecnica per la spesa pubblica è stata incaricata di redigere detto rapporto già con la legge delega istitutiva (l.449/1997). Ha potuto seguire tutte le tappe e le vicissitudini dell'attivazione dello strumento, strutturando i propri lavori in base allo stato di avanzamento dell'iter normativo e delle procedure attuative.

Le relazioni precedenti sono state indirizzate principalmente a notazioni di commento sulle impostazioni teoriche dello strumento, a disamine e considerazioni sulle modifiche che via via venivano introdotte e alle informazioni statistiche ricavate dalle prime esperienze applicative. Si è trattato cioè di rapporti fortemente condizionati dalla non completa operatività dell'ISE, ma che hanno comunque fornito un valido contributo nell'elaborazione del lungo processo normativo.

L'elemento di novità che distingue questo rapporto dai precedenti è dato dalla definitiva messa a regime del sistema informativo che l'Inps è stato chiamato a predisporre e a rendere operativo a partire dall'8 gennaio 2002. La banca dati, in funzione in verità già dall'agosto del 2001, consente di effettuare una buona, anche se non ottimale, attività di monitoraggio sull'introduzione dell'ISE. L'utilizzazione della dichiarazione sostitutiva unica quale strumento per la richiesta dell'attestazione ISE da parte dei cittadini, consente la raccolta di tutta una serie di informazioni preziose per la ricognizione sullo stato di attuazione e per la valutazione degli effetti derivanti dall'introduzione del nuovo strumento di *means testing*. L'obiettivo principale consiste nell'individuare degli indicatori di efficacia dell'ISE che possano misurare l'impatto delle nuove variabili di valutazione della condizione economica (patrimonio, scala di equivalenza) introdotte accanto a quella tradizionale, il reddito complessivo.

A poco più di un anno dall'avvio dell'obbligatorietà dell'utilizzo della disciplina sono circa 2,5 milioni le dichiarazioni pervenute alla banca dati istituita presso l'Inps, per un totale di circa 7,2 milioni di soggetti interessati, più del 10 per cento della popolazione italiana. Il livello di diffusione è più che soddisfacente: l'ISE è diventato uno strumento abbastanza familiare per quella larga fascia di cittadini che richiede prestazioni sociali in condizioni agevolate. L'insieme delle prestazioni erogate secondo i criteri ISE si va notevolmente allargando, in particolar modo a livello locale. Alcune regioni hanno già optato per un utilizzo dell'indicatore nell'operazione di reintroduzione dei ticket sanitari. Si prevede che per la fine del 2003 si raggiungano i 4 milioni di dichiarazioni ISE raccolte dalla banca dati

Principali contenuti del rapporto

Il definitivo avvio dell'ISE è stato caratterizzato da un lungo processo di elaborazione normativa, che ha origine con la legge finanziaria '98 (L. 449 del 27.12.97), viene regolamentato in via sperimentale dal Dlgs. n. 109 del 31.03.98 e infine definitivamente disciplinato dal Dlgs. n. 130 del 03.05.2000. In questo rapporto si darà solo un aggiornamento degli sviluppi normativi. Per un'analisi più circostanziata della lunga vicenda legislativa si rimanda invece ai rapporti precedenti.

Nel corso del 2002 non vi sono state particolari novità per quel che riguarda gli aspetti normativi. Anzi è mancata l'emanazione degli ultimi due decreti attuativi previsti dal Dlgs 130/00. Il primo è il Dpcm con il quale si sarebbe dovuto istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un comitato consultivo per la valutazione dell'attuazione della disciplina (art. 6 comma 3). Il secondo è il Dpcm che avrebbe dovuto fissare i limiti dell'applicazione dell'ISE nel caso delle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti (art.3 comma 2ter).

Nel caso del secondo decreto la lacuna normativa sta causando situazioni di notevole incertezza da parte delle amministrazioni comunali. Mentre il decreto attuativo avrebbe dovuto, seguendo le direttive del Dlgs 130, consentire la valutazione della situazione economica del solo assistito, e non quindi del nucleo familiare di appartenenza, molte amministrazioni locali vanno in direzione opposta, inglobando nel procedimento che individua la condizione economica del nucleo dell'assistito anche soggetti esterni allo stesso. Tale possibilità è perfettamente in linea con la stessa disciplina (art. 3 c. 1 Dlgs 130/00) perché agli enti erogatori è concessa la discrezione, in casi particolari, di modificare il nucleo familiare di riferimento.

L'ISE deve le sue prime esperienze applicative ad alcune prestazioni sociali disciplinate a livello nazionale. In molti casi si è trattato di applicazioni solo parziali che hanno dato vita a sistemi di valutazione talvolta addirittura incoerenti con la stessa disciplina. La Commissione tecnica per la spesa pubblica ha sempre segnalato queste incongruenze, considerandole assai dannose allo spirito di omogeneità valutativa che è richiesto dalla normativa. E' però da segnalare che in conseguenza della definitiva implementazione dell'Indicatore molte di queste difformità sono state ripianate. Le normative che regolano l'erogazione per l'assegno al terzo figlio, l'assegno di maternità nonché l'assegnazione delle borse di studio scolastiche e le prestazioni universitarie sono state recentemente armonizzate con la disciplina ISE. Gli strumenti inizialmente differivano per la diversa valutazione del patrimonio relativo alla casa di abitazione (che veniva totalmente esclusa nel caso dell'assegno per il terzo figli e per la maternità), per la tipologia del reddito di riferimento (al netto dell'Irpef nel caso delle prestazioni universitarie). In altri contesti tuttavia permangono ancora situazioni molto divergenti (è il caso ad esempio dell'esenzione da pagamento delle tasse scolastiche) vigendo ancora il vecchio criterio riferito al solo reddito. Un caso a parte costituisce il reddito minimo di inserimento, il cui mancato riferimento all'ISE è motivato dalla peculiarità della stessa prestazione.

Per un approfondimento sullo stato di attuazione dell'ISE a livello decentrato è stata effettuata un'azione di monitoraggio sui principali comuni della Toscana. In particolare si sono analizzate le scelte attuative adottate da quelle Amministrazioni che hanno provveduto alla sua introduzione a tutte le prestazioni sociali agevolate di propria competenza o solo ad alcune di esse, ponendo una specifica attenzione alle modalità con cui sono stati "sfruttati" quei limitati margini di discrezionalità applicativa consentiti dalla normativa nazionale.

L'analisi propone delle osservazioni su gli elementi di criticità emersi negli incontri che, durante lo svolgimento dell'indagine, si sono tenuti con gli operatori. Le

difficoltà che incontrano gli enti sia nella definizione di criteri di valutazione adeguati alle caratteristiche delle prestazioni erogate e dell'utenza potenzialmente beneficiaria, sia nell'organizzazione di una procedura gestionale efficace, potrebbero indurre le Amministrazioni Regionali ad allontanarsi dalla disciplina nazionale, anche in relazione alle competenze loro attribuite a seguito delle modifiche in senso federalista che hanno recentemente interessato la nostra Costituzione.

Tuttavia l'elemento più delicato rimane l'effettuazione dei controlli che, se implicanti un'azione di verifica formale possono essere realizzati senza particolari difficoltà, ma se devono riguardare aspetti sostanziali, non vengono di regola esercitati se non in casi sporadici di accordi intercorsi tra Amministrazioni comunali e Comandi territoriali della Guardia di Finanza

Come si è anticipato in premessa, in questo rapporto è stato possibile effettuare una valutazione quantitativa dell'attuazione e dell'efficacia stessa dell'Indicatore sia con l'ausilio dei dati del sistema informativo Inps, sia con la utilizzazione di informazioni più ristrette riferite ad esperienze locali.

La dichiarazione sostitutiva unica rappresenta quel documento che permette di risalire alla situazione economica del nucleo familiare cui appartiene il soggetto che richiede alcune particolari prestazioni socio-assistenziali agevolate. L'ente che riceve la dichiarazione è tenuto a trasmettere le informazioni al sistema informativo ISE dell'INPS (che provvede al calcolo della situazione economica) e a rilasciare un'attestazione dell'avvenuta presentazione, utilizzabile da qualunque membro del nucleo familiare che intende richiedere prestazioni agevolate. Il sistema informativo dell'INPS è fonte pertanto di una ricca mole di dati attraverso i quali è possibile da un lato fornire un quadro esaustivo della popolazione interessata dall'introduzione dell'ISE, dall'altro elaborare delle valutazioni sull'efficacia dello stesso strumento nel realizzare selezione senza iniquità. La banca dati INPS raccoglie informazioni sui soggetti richiedenti prestazioni sociali sia di tipo qualitativo (la composizione del nucleo familiare, la presenza di portatori di handicap, la situazione abitativa, la tipologia di attività lavorativa, l'età) sia di tipo quantitativo (l'entità del reddito, del patrimonio, mobiliare e immobiliare, del canone di affitto) Sulla base di queste informazioni è possibile conoscere la distribuzione delle variabili economiche e sociali per territorio, per numero di componenti il nucleo familiare ecc.

E' possibile tracciare un primo ritratto generale del tipo di utenza che richiede prestazione sociali agevolate attraverso la dichiarazione ISE (il dato Inps si riferisce per natura al solo momento della richiesta). Sono nuclei residenti principalmente al Sud e, in larga maggioranza, 57 per cento, monoreddito. Sono composti più frequentemente da 4 componenti e abitano per il 48 per cento in case di proprietà. Il 5 per cento è un nucleo monoparentale, cioè con un solo genitore. Se si pensa che, secondo l'Indagine sui bilanci delle famiglie elaborata dalla Banca d'Italia, è monoreddito il 46 per cento delle famiglie italiane, vive in casa di proprietà il 69 per cento e il numero medio di componenti è di 2,72, si intuisce che l'universo emergente dalla banca dati INPS individua una fascia decisamente debole della popolazione.

In definitiva il *data base* INPS delle famiglie risulta condizionato da diversi fattori che circoscrivono la platea di riferimento già a monte del processo selettivo: da un

effetto deterrente forte e dalle stesse prestazioni che l'ente locale decide di erogare in base ai criteri selettivi ISE.

Per quel che riguarda l'efficacia dello strumento si è provveduto ad enucleare elaborazioni ad hoc per individuare il ruolo del patrimonio nella determinazione della situazione economica del nucleo familiare. Ciò che preme verificare è se l'introduzione della variabile patrimoniale può realizzare maggiore equità nell'individuare i soggetti effettivamente più bisognosi quali destinatari di prestazioni sociali. L'utilizzazione del solo reddito può infatti determinare l'esclusione di soggetti potenzialmente beneficiari di prestazioni sociali a favore di altri che, pur essendo titolari di beni patrimoniali, percepiscono (o dichiarano) redditi di bassa entità. Sotto questo profilo dalle prime evidenze si hanno risultati confortanti anche se, per come la componente patrimoniale entra nella determinazione dell'ISE (al 20 per cento e con franchigie fino a 100 milioni) il ruolo è circoscritto solo ai soggetti che rientrano nella fasce più elevate di ISE. Non è da trascurare tuttavia anche un probabile effetto deterrente che scoraggia dal presentare domanda per ottenere agevolazioni le fasce meno bisognose dei cittadini. Comunque già una diversa modulazione delle franchigie coinvolgerebbe una platea ben più vasta di titolari di patrimoni nella determinazione dell'Indicatore. Infatti ordinando i nuclei familiari per decili di patrimonio al netto e al lordo delle franchigie si può notare l'effetto delle stesse, che escludono nella valutazione la componente patrimoniale di ben il 20 per cento dei nuclei.

L'introduzione dell'altro elemento qualificante dell'ISE, la scala di equivalenza, che è un parametro variabile che aumenta in base al numero di componenti il nucleo familiare e che consente di equiparare la situazione economica di nuclei familiari di diversa ampiezza, si è mostrato oltremodo decisivo. L'omogeneizzazione delle situazioni economiche evidenzia come siano i nuclei più numerosi e i single a trovarsi in situazioni di maggiore disagio. Il nucleo "standard" di tre, quattro componenti (genitori e uno o due figli) sembra essere quello più solido dal punto di vista della sicurezza economica, dato che peraltro accomuna le famiglie in maniera abbastanza regolare su tutto il territorio nazionale.

Un'analisi di estremo interesse per stabilire e valutare gli effetti dell'applicazione dell'ISE consiste nel verificare eventuali mutamenti nella platea dei destinatari di prestazioni sociali agevolate. Questo tipo di riscontro non è realizzabile con le informazioni della banca dati Inps che, si è detto, raccoglie dichiarazioni che accompagnano le domande. Un esame sugli effettivi beneficiari delle prestazioni è possibile fruendo dei dati in possesso degli stessi enti erogatori.

Il caso del comune di Roma sembra essere particolarmente significativo: la dimensione dell'intervento, l'applicazione triennale e, soprattutto, l'adozione delle nuove regole fin dalla prima istituzione rappresentano dei presupposti utili per valutare gli effetti derivanti dall'introduzione dell'Indicatore della situazione economica.

La base dati utilizzata è costituita dalla stesse dichiarazioni ISE (Dsu) presentate per ottenere l'accesso al servizio nidi. L'obiettivo informativo è quello di valutare cosa sarebbe successo nell'ipotesi in cui al posto dell'ISE fosse stato utilizzato il reddito come parametro di selezione, ovvero come si sarebbe modificata la platea dei beneficiari. Si è cioè simulata l'applicazione dei vecchi criteri selettivi basati solo sul

reddito complessivo (il servizio asili nido di Roma già da tempo, data la scarsità di posti disponibili, effettuava questo tipo di selezione) utilizzando le domande pervenute nel 2002. Al termine di tale procedura è risultato che utilizzando il reddito al posto dell'ISE, ben il 13,7% dei nuclei che erano entrati in graduatoria avrebbe cambiato posizione. Concretamente l'introduzione dell'ISE ha di fatto operato un riavvicinamento di posizioni tra categorie di contribuenti (in primis lavoratori dipendenti e autonomi) che invece prima erano molto più distanti.

Molto interessante anche la valutazione di applicazioni di indicatori molto simili all'ISE che il comune di Firenze aveva introdotto prima della normativa definitiva del D.Lgs. 130/00. Vengono proposti gli esiti derivanti dal passaggio da un sistema all'altro allo scopo di evidenziare se siano o meno riscontrabili elementi di interesse per una eventuale correzione dello strumento.

Anche da questo tipo di analisi emerge il ruolo del patrimonio, la cui modulazione sia in termini di quota complessivamente rilevante, sia di entità delle franchigie risulta determinante nella graduazione della selettività dell'ISE.

Il rapporto è strutturato come segue:

Nella prima parte l'analisi è rivolta all'aggiornamento della normativa relativa all'ISE e alle principali applicazioni a prestazione di carattere nazionale e locale. Il primo capitolo è dedicato alle applicazioni previste dalla disciplina nazionale, il secondo alle applicazioni locali.

La seconda parte è costituita dalle analisi quantitative miranti ad una prima verifica dell'efficacia dello strumento. Il terzo capitolo contiene le elaborazioni desunte dai dati del sistema informativo Inps, il quarto è dedicato allo studio degli effetti dell'ISE attraverso i dati messi a disposizione dal Comune di Roma ed il quinto si riferisce all'esperienza del Comune di Firenze.

In Appendice sono riportate una ricognizione della normativa relativa all'ISE e il modello della dichiarazione sostitutiva unica.

Come si calcola l'ISEE
COMPONENTE REDDITUALE
Reddito complessivo Irpef + rendimento attività finanziarie - deduzione per affitto fino a: 5.165 euro (10 milioni di lire)
COMPONENTE PATRIMONIALE
Il 20% del valore del patrimonio - franchigie patrimoniali fino a: 15.494 euro (30 milioni di lire) dal patrimonio mobiliare e 51.646 euro (100 milioni di lire.) o mutuo residuo dal patrimonio immobiliare per abitazione di proprietà
ISE = COMPONENTE REDDITUALE + COMPONENTE PATRIMONIALE
ISEE = ISE / COEFFICIENTE SCALA DI EQUIVALENZA

La scala di equivalenza

NR. COMPONENTI Il nucleo familiare	COEFFICIENTE
1	1
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85
ogni componente in più	0,35
MAGGIORAZIONI	
nuclei monoparentali	0,2
handicap	0,5
entrambi genitori lavoratori	0,2

Reddito Complessivo = somma dei redditi dei componenti il nucleo familiare.

Patrimonio immobiliare = valore Ici dei fabbricati e dei terreni di proprietà del nucleo, o per i quali si hanno diritti di godimento quali usufrutto, uso, abitazione, servitù, enfiteusi.

Patrimonio mobiliare = depositi bancari, titoli di Stato, azioni quotate, partecipazioni in società non quotate, quote di fondi comuni, patrimonio netto delle imprese individuali, ecc., arrotondato al milione di lire inferiore.

PARTE I

La disciplina dell'ISE: gli ultimi sviluppi normativi e applicativi

1. Lo stato di attuazione a livello nazionale

1.1 La normativa

Nel corso del 2002 la normativa relativa all'ISE non ha registrato alcun progresso[1], caratterizzandosi al contrario per la mancata emanazione di due dei cinque provvedimenti attuativi espressamente indicati dal decreto legislativo n. 130/00 per dare piena concretizzazione al nuovo strumento di *means testing*. In particolare non si è provveduto ad approvare il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale si sarebbe dovuto istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un comitato consultivo per la valutazione dell'attuazione della disciplina (art. 6 comma 3). Analogamente non ha ancora visto la luce il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che avrebbe dovuto fissare i limiti dell'applicazione dell'ISE 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 e rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti (art.3 comma 2ter).

Mentre la mancata emanazione del primo decreto non ha creato alcun problema per il funzionamento della disciplina, il non aver ancora definito gli specifici criteri di applicazione dell'ISE a prestazioni, quali quelle rivolte ai soggetti non autosufficienti o disabili, particolarmente rilevanti sia da un punto di vista sociale che economico, ha determinato negli enti erogatori una situazione di incertezza attuativa. Infatti, l'assenza di una disciplina *ad hoc* di tale fattispecie, da un lato ha per il momento "congelato" l'affermazione del principio, indicato esplicitamente nel decreto legislativo n. 130/00, dell'evidenziazione della situazione economica del solo assistito, dall'altro ha consentito agli enti erogatori di proseguire in un'impostazione che prevede il coinvolgimento nella definizione del diritto a tali prestazioni e/o nella compartecipazione al loro costo, di soggetti esterni al nucleo familiare standard del richiedente. Come vedremo più approfonditamente in seguito, tale approccio può essere formalmente legittimo se connesso alla facoltà concessa agli enti erogatori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 130/00, di prevedere, accanto all'ISE, *"criteri ulteriori di selezione dei beneficiari"*, mentre risulta del tutto infondato se assume quale riferimento normativo gli articoli del codice civile relativi al principio di obbligazione alimentare, nei confronti del quale è ancora oggi molto diffusa un'interpretazione impropria e un'applicazione scorretta.

Relativamente a quest'ultimo aspetto, va sottolineato come, sin dal decreto legislativo n. 109/98, la normativa dell'ISE non abbia in alcun modo interferito con

[1] L'unico provvedimento adottato nel corso del 2002 è rappresentato dal comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 26 del 31 gennaio 2002 con cui è stato fissato al 5,13% il tasso di rendimento del patrimonio mobiliare utilizzato per il calcolo del reddito figurativo derivante da attività finanziarie. Per il 2003 tale valore aggiornato al 5,04% con il comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2003.

quella relativa all'obbligazione patrimoniale agli alimenti. Infatti, in tale disciplina il nucleo familiare del richiedente viene preso in considerazione unicamente per il calcolo dell'Indicatore del richiedente stesso e del suo nucleo familiare e non per l'individuazione dei soggetti obbligati alla prestazione degli alimenti. Il nucleo familiare standard rilevante per l'ISE risulta infatti composto dal richiedente la prestazione agevolata, dalla sua famiglia anagrafica e dai soggetti a loro carico a fini IRPEF, mentre l'articolo 433 del codice civile considera altre relazioni che possono o meno coincidere con la famiglia anagrafica. In ogni caso i due piani non possono essere confusi; così, per individuare il soggetto obbligato alla prestazione degli alimenti, la norma di riferimento è rappresentata dall'articolo 433 del codice civile, indipendentemente dal fatto che il medesimo soggetto sia presente o meno nel nucleo familiare del richiedente.

In un tale contesto, va segnalato l'avviso del Ministero dell'interno, espresso nella nota n. 190 dell'8 giugno 1999, circa il fatto che l'adempimento dell'obbligazione patrimoniale agli alimenti debba essere richiesto dal soggetto interessato e non dalle pubbliche amministrazioni. Tale impostazione è stata successivamente esplicitata nel decreto legislativo n. 130/00 che all'articolo 2, comma 6 ha stabilito che le disposizioni previste per l'applicazione dell'ISE *"non modificano la disciplina relativa ai soggetti tenuti alla prestazione alimentare ai sensi dell'articolo 433 del codice civile e non possono essere interpretate nel senso dell'attribuzione agli enti erogatori della facoltà di cui all'art. 438, primo comma, del codice civile nei confronti dei componenti il nucleo familiare del richiedente la prestazione sociale agevolata"*. In altri termini, come precisato nel succitato articolo 438 del codice civile, *"gli alimenti possono essere chiesti solo da chi versa in stato di bisogno e non è in grado di provvedere al proprio mantenimento"*.

Oltre a sollevare da qualsiasi ambiguità interpretativa il concetto di obbligazione alimentare, le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 130/00 hanno determinato, rispetto a quanto previsto originariamente, un restringimento dei margini di flessibilità consentiti agli enti erogatori nella definizione di nucleo familiare. Se infatti il decreto legislativo n. 109/98 concedeva loro la possibilità, per particolari prestazioni, di assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare anche più ampia di quella standard[2], il decreto legislativo n. 130/00 ha di fatto limitato tale facoltà ai soli interventi erogati nell'ambito del diritto allo studio universitario.[3] Per tutte le altre prestazioni sociali agevolate la normativa ha invece previsto il riferimento alla famiglia standard o, al limite, a un nucleo estratto da essa e, quindi, di dimensioni più ridotte.[4]

Tuttavia, come anticipato in precedenza, nonostante questo irrigidimento nella definizione del nucleo familiare, la facoltà concessa agli enti erogatori ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 130/00 di prevedere, accanto all'ISE, ulteriori criteri di selezione dei beneficiari, ha comunque offerto loro la possibilità di ricomprendere, ai fini della definizione dell'accesso alle prestazioni e/o della determinazione del livello di compartecipazione al loro costo, anche soggetti esterni al nucleo standard del richiedente, consentendo quindi l'affermazione di un principio di solidarietà familiare più esteso di quello previsto dalla mera applicazione "letterale" della disciplina dell'ISE.

---

[2] Decreto legislativo n. 109/98, articolo 3, comma 2.
[3] Decreto legislativo n. 130/00, articolo 3, comma 2-bis.
[4] Decreto legislativo n. 130/00, articolo 3, comma 2.

In termini estremamente semplificati, la logica che sottende a questa impostazione è quella di escludere dalla prestazione sociale agevolata tutti i richiedenti che dispongano di una rete familiare esterna al loro nucleo familiare standard, a meno che i soggetti che ne fanno parte non concorrano al suo pagamento, sulla base della valutazione della loro situazione economica.

1.2 Le applicazioni

L'ISE ha conosciuto le sue prime forme applicative con riferimento a tutta una serie di prestazioni sociali agevolate che sono state disciplinate con provvedimenti definiti a livello nazionale. In molti casi si è però trattato di applicazioni parziali o incomplete che hanno dato vita a sistemi di valutazione della situazione economica eterogenei e talvolta incoerenti con la disciplina dell'ISE.

Come vedremo in questo paragrafo, va comunque detto che nel corso del 2002 tale situazione è risultata in via di progressiva soluzione: per alcune di queste prestazioni (quali gli assegni di maternità e alle famiglie con almeno tre figli minori, le borse di studio scolastiche, le prestazioni per il diritto allo studio universitario) dopo le prime esperienze applicative si è infatti assistito a un processo di convergenza verso i criteri dettati dalla normativa dell'ISE, mentre per altri interventi (quale il Reddito Minimo di Inserimento) il mantenimento di elementi di difformità nei confronti di tale disciplina trova giustificazione nelle loro caratteristiche peculiari. Sono tuttavia ancora numerose le prestazioni che per la selezione dei beneficiari continuano a utilizzare sistemi di valutazione della situazione economica basati unicamente sul parametro reddituale o su Indicatori solo parzialmente riconducibili all'ISE, un fenomeno che allo stato attuale, oltre a vanificare l'obiettivo di uniformità e omogeneità applicativa posto alla base dell'introduzione dell'ISE, appare viziato di illegittimità.

1.2.1 Gli assegni di maternità e ai nuclei familiari con almeno tre figli minori

La Commissione tecnica per la spesa pubblica ha già avuto modo di rilevare nei suoi precedenti rapporti come per questo tipo di prestazioni il sistema di valutazione della situazione economica originariamente adottato presentava alcuni elementi di differenziazione rispetto alla disciplina standard dell'ISE che non trovavano giustificazione nella discrezionalità che la normativa nazionale concedeva agli enti erogatori.[5]

Se nel caso del RMI gli aspetti di diversità tra le due discipline ancora oggi sussistono, per gli assegni si è invece provveduto a una loro omogeneizzazione attraverso il decreto del Ministro per la solidarietà sociale 25 maggio 2001, n. 337 che, a soli quattro mesi dalla sua entrata in vigore, ha corretto il Regolamento dettato con il decreto del Ministro per la solidarietà sociale 21 dicembre 2000, n. 452 con il quale era stato lasciato immutato il criterio di calcolo dell'ISE.

Il completo adeguamento alla normativa dell'ISE del sistema di valutazione della situazione economica previsto per gli assegni ha fatto sì che i provvedimenti

[5] Cfr. Commissione Tecnica per la spesa pubblica, *2° Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'indicatore della situazione economica (ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 109/98)*, Roma, gennaio 2001.

normativi emanati successivamente abbiano riguardato solo aspetti meramente operativi di attuazione della disciplina.

Con il decreto interministeriale 18 gennaio 2002, n. 34 sono state così apportate alcune modifiche al nuovo Regolamento allo scopo di dare soluzione ad alcuni problemi di carattere applicativo che la sua entrata in vigore aveva determinato. Come specificato in un comunicato del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che ha seguito l'emanazione del decreto n. 337/01, la nuova disciplina sarebbe stata applicata agli assegni alle famiglie numerose riferiti all'anno 2001 e agli assegni di maternità relativi alle nascite, agli affidamenti preadottivi e alle adozioni senza affidamento avvenuti in data non anteriore al 1° luglio 2001. In presenza di queste condizioni le Amministrazioni Comunali avrebbero dovuto richiedere agli interessati una nuova dichiarazione sostituiva unica in sostituzione di quella già presentata, provvedendo in alcuni casi alla revoca o alla modifica dei provvedimenti di concessione già disposti, in altri alla riammissione delle domande originariamente revocate.

Le correzioni apportate con il decreto interministeriale n. 34/02 hanno allentato tali vincoli applicativi, imponendo di procedere ad un nuovo calcolo solo per gli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori la cui attribuzione risultasse ancora in corso di valutazione ed escludendo invece da tale previsione gli assegni di maternità concessi sino al 22 agosto 2001.

Con il comunicato del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 18 gennaio 2002 si è invece provveduto a rivalutare, sulla base dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo, sia l'ammontare degli assegni, sia i requisiti economici necessari per poterne beneficiare.

Per le nascite, gli affidamenti preadottivi e le adozioni senza affidamento avvenute nel corso del 2002 l'importo mensile dell'assegno di maternità è stato fissato, nella misura intera, in 265,20 euro (513.500 lire), attribuendone il diritto alle madri appartenenti a nuclei familiari con un ISE inferiore a 27.644,94 euro (53.528.061,6 lire), con riferimento ad una famiglia di tre componenti.

L'importo massimo dell'assegno alle famiglie con almeno tre figli minori da corrispondere a coloro che ne hanno maturato il diritto nel corso del 2002 è stato invece fissato nella misura di 110,58 euro (214.112,041 lire), mentre la soglia economica di accesso, riferita a un nucleo familiare di cinque componenti, è stata rivalutata in 19.904,35 euro (38.540.198,1 lire).

1.2.2 Le prestazioni scolastiche

Con l'anno scolastico 2001/2002 è stata avviato l'impiego dell'ISE quale criterio di valutazione della situazione economica dei richiedenti le borse di studio previste per gli studenti delle scuole elementari, medie inferiori e medie superiori (art.3 comma 1 DPCM 106/2001). Al riguardo la disciplina adottata è quella standard indicata dal decreto legislativo n. 130/00 e la sua adozione ha comportato la modifica della soglie per l'accesso alla prestazione precedentemente espresse in valori reddituali (si tratta di una soglia di 30.000.000 lire che le Regioni possono elevare sino a un tetto massimo di 50.000.000 lire). In particolare si è stabilito che tali soglie, incrementate del 40%, rappresentano l'intervallo di valori ISE all'interno del quale un nucleo familiare di tre persone ottiene il diritto alla borsa di studio.

Se il sistema di valutazione della situazione economica previsto per l'erogazione delle borse di studio scolastiche è stato adeguato ai criteri previsti dalla normativa dell'ISE, altrettanto non è stato fatto per la fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo, che è quindi ancora disciplinata dal DPCM 226/2000 sulla base di un meccanismo che risulta quindi essere incoerente rispetto all'ISE.

Sempre relativamente alle prestazioni erogate in ambito scolastico, deve essere infine segnalato il caso dei requisiti necessari per godere dell'esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche. Si tratta infatti di un'agevolazione che viene concessa sulla base di limiti esclusivamente reddituali, definiti originariamente dalla legge 28 febbraio 1986, n. 41 e annualmente rivalutati in ragione del tasso di inflazione annuo programmato. Per l'anno scolastico 2002/2003, nonostante sia sopravvenuto l'obbligo di applicazione dell'ISE, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha provveduto ancora una volta alla semplice indicizzazione di tali limiti attraverso la circolare 6 febbraio 2002, n. 10.

1.2.3 Le prestazioni per il diritto allo studio universitario

Con il DPCM del 9 aprile 2001 sono stati introdotti nuovi criteri per garantire l'uniformità di trattamento sul diritto allo studio universitario, nonché gli indirizzi per la graduale riqualificazione delle spese relative ai servizi e agli interventi in favore degli studenti più meritevoli e bisognosi.

Con riferimento al sistema di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono questo tipo di prestazioni sociali agevolate[6], con tale provvedimento si è così proceduto ad adottare la disciplina dell'ISE prevista dal decreto legislativo n. 130/00, rinviandone comunque la concreta applicazione all'anno accademico 2002/2003.

Va comunque detto che si tratta di un sistema che ha "beneficiato" del riconoscimento da parte del legislatore della peculiarità della tipologia delle prestazioni erogate e che ha sfruttato appieno i limitati margini di discrezionalità applicativa concessi dalla normativa nazionale. Il decreto legislativo n. 130/00 ha infatti espressamente offerto agli enti che erogano prestazioni per il diritto allo studio universitario la possibilità di fare riferimento a una nozione di famiglia più ampia di quella standard da esso definita, motivando tale concessione con la necessità di far fronte alla situazione dello studente indipendente.[7] In considerazione di tale finalità, è stata così garantita la facoltà di ricomprendere nel nucleo familiare dello studente che richiede il beneficio i soggetti che ne sostengono effettivamente il mantenimento, a meno che non sussistano due condizioni concomitanti: la residenza esterna da parte dello studente da almeno due anni precedenti la data di presentazione della dichiarazione sostitutiva e la sua percezione di redditi di lavoro dipendente o assimilati (fiscalmente dichiarati) non inferiori a 6.500 euro.

Alla deroga sulla definizione di famiglia è stata comunque attribuita una valenza più ampia di quella prevista dal decreto legislativo n. 130/00, in quanto si è fatto riferimento ad essa anche per prevedere una valutazione dei redditi e dei patrimoni dei fratelli e delle sorelle degli studenti ridotta del 50%.

---

[6] Come indicato dall'articolo 2, comma 1 del decreto, si tratta infatti di servizi e interventi non destinati generalità degli studenti, quali le borse di studio, i prestiti d'onere, i servizi abitativi e i contributi per la mobilità internazionale degli studenti italiani concessi dalle Regioni e dalle Province Autonome (o dalle Università) agli studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi.

[7] Decreto legislativo n.130/00, articolo 3, comma 2-bis.

In tema invece di sfruttamento degli spazi di discrezionalità concessi dalla disciplina nazionale a tutti gli enti erogatori, va invece segnalato il ricorso a quanto indicato dall'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 130/00 relativamente alla previsione, accanto all'ISE, di ulteriori criteri di selezione dei beneficiari, finalizzato all'introduzione di due distinti parametri di riferimento: l'Indicatore della situazione economica all'estero e l'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente.

Il primo, dato dalla somma dei redditi percepiti all'estero e del 20% dei patrimoni posseduti all'estero calcolati sulla base del tasso di cambio medio dell'euro dell'anno di riferimento, compartecipa con l'ISE alla definizione della condizione economica del nucleo familiare che, confrontata con il limite stabilito dalle Regioni, dalle Province Autonome e dalle Università[8], stabilisce il diritto all'accesso ai servizi e agli interventi non destinati alla generalità degli studenti.

L'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente, calcolato secondo le modalità previste dalla disciplina dell'ISE e integrato con le disponibilità patrimoniali possedute all'estero[9], concorre invece in maniera del tutto autonoma alla definizione del diritto ai suddetti servizi, nel senso che vengono esclusi i nuclei familiari che presentano un Indicatore della situazione patrimoniale equivalente superiore al limite stabilito dalle Regioni e dalle Province Autonome o dalle Università[10], indipendentemente dal valore assunto dal loro ISE.

1.2.4 I servizi di pubblica utilità

Nell'ambito di tali prestazioni non si è registrata nel corso del 2002 alcuna modifica nella disciplina di valutazione della situazione economica adottata. Per le tariffe elettriche è quindi ancora oggi in vigore il meccanismo di agevolazione della cosiddetta "fascia sociale", basato sui soli consumi, mentre per quelle telefoniche è stata avviata l'applicazione dell'ISE prevista dalle deliberazioni dell'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni n. 314 del 1° giugno 2000 e n. 330 del 1° agosto 2001.

Al riguardo va segnalato come siano pervenute un numero di richieste di agevolazione di gran lunga inferiore a quello inizialmente preventivato. Le ragioni di questo fenomeno possono essere molteplici e vanno dall'avere affiancato al criterio di accesso di natura economica particolari requisiti di carattere sociale[11], alla limitatezza del beneficio ottenuto (un risparmio del 50% sul canone di abbonamento, pari a circa 12,91 euro o 25.000 lire) rispetto all'onerosità (in particolare per l'utenza anziana) della compilazione della dichiarazione sostitutiva unica necessaria per il calcolo dell'ISE.

Per le tariffe richieste per la fornitura del gas il riferimento all'ISE è invece contenuto nella deliberazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas n. 237 del 28 dicembre 2000 (*"Definizione di criteri per la determinazione delle tariffe per le attività di distribuzione del gas e di fornitura ai clienti del mercato vincolato"*) con cui le "tariffe sociali" previste dalla disciplina precedente sono state modificate in contributi

---

[8] Tale limite deve essere comunque compreso tra 12.000 euro e 16.000 euro.

[9] Le disponibilità patrimoniali estere vengono calcolate secondo modalità di carattere convenzionale: per la componente immobiliare si fa così riferimento ai soli fabbricati, considerati sulla base del valore convenzionale di 500 euro al metro quadrato, mentre il patrimonio finanziario viene valutato sulla base del tasso di cambio medio dell'euro nell'anno di riferimento.

[10] Tale limite deve essere comunque compreso tra 21.000 euro e 27.000 euro.

[11] Viene infatti richiesta: 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.

alle spese sostenute dai clienti in condizioni economiche disagiate[12], con particolare riferimento a quelli anziani e disabili. Il soggetto chiamato a erogare i contributi è direttamente l'Amministrazione Comunale che, per disporre delle risorse necessarie a tale attività, può richiedere all'esercente dell'attività di distribuzione l'applicazione di una aliquota tariffaria addizionale non superiore all'1%.

1.2.5 Altre prestazioni sottoposte a selezione ISE

L'utilizzo dell'ISE quale criterio di selezione nell'erogazione delle prestazioni sociali agevolate sta trovando una sempre maggiore diffusione, anche se appare ancora notevole la "resistenza" ad abbandonare i tradizionali e ormai consolidati sistemi di *means testing*. Una rappresentazione emblematica di tale difficoltà si riscontra ad esempio nell'ambito di alcune prestazioni erogate dall'INPDAP a favore di figli e di orfani di iscritti all'Istituto, per le quali l'applicazione dell'ISE risulta ancora parziale.

Con riferimento all'assegnazione di posti nei centri vacanze marini e montani in Italia e nei centri vacanze studio all'estero, la compartecipazione dei beneficiari alle spese generali e di trasporto viene determinata sulla base di tre fasce di valori ISE.[13] Per l'ammissione ai Master universitari attivati dall'INPDAP presso l'Università "La Sapienza" di Roma[14], l'ISE viene invece impiegato quale criterio di ammissione, con l'attribuzione di un punteggio diverso a seconda della fascia di valore ISE in cui il nucleo familiare dello studente viene a ricadere.

Tuttavia, va segnalato come lo stesso Istituto, relativamente all'assegnazione di posti in convitto e semiconvitto, utilizzi ancora il vecchio parametro reddituale.[15] In particolare, alle famiglie degli studenti delle scuole elementari, medie inferiori e medie superiori viene richiesto un contributo annuo di partecipazione alle spese generali fissato nella misura massima di 2.000.000 lire (1.032,91 euro) per l'ospitalità in convitto e di 1.400.000 lire (723,04 euro) per l'ospitalità in semiconvitto. Su tali quote contributive viene operato un abbattimento in favore delle famiglie a più basso reddito (di 10.000.000 lire in 10.000.000 lire) con percentuali di riduzione comprese tra il 5% e il 65% e un ulteriore abbattimento del 5% per ogni componente di nuclei familiari superiori al numero standard di tre persone.

1.2.6 Altre prestazioni non sottoposte a selezione ISE: il Reddito Minimo di Inserimento

Nonostante la previsione dell'estensione dell'istituto all'intero territorio nazionale contenuta nella legge n. 328/00, allo stato attuale la prosecuzione della sperimentazione del RMI appare incerta: se infatti con il decreto legge n. 236/02 si è

---

[12] All'articolo 10, comma 2 si stabilisce esplicitamente l'impiego *"dei criteri unificati di valutazione della situazione economica [...] di cui all'articolo 3 maggio 2000, n. 130."*

[13] INPDAP, "*Bando di concorso per 10.000 posti nei centri vacanze marini e montani in Italia e per 16.000 posti per i centri vacanze studio all'estero a favore di figli di orfani di iscritti all'INPDAP in servizio o in quiescenza"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, IV Serie Speciale n. 6 del 22 gennaio 2002.

[14] Università degli Studi di Roma "La Sapienza" - INPDAP, "*Bando di concorso per l'ammissione al Master Publi.com in comunicazione pubblica e istituzionale"*, "*Bando di concorso per l'ammissione al Master in economia pubblica con indirizzo in economia e gestione dei servizi sanitari"*, "*Bando di concorso per l'ammissione al Master in economia pubblica con indirizzo in economia del welfare e delle pubbliche amministrazioni"*, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, IV Serie Speciale n. 41 del 24 maggio 2002.

[15] INPDAP, *"Concorso - Posti in convitto e semiconvitto - Anno scolastico 2002/2003"*, *"Concorso - Posti in convitto in favore di studenti universitari - Anno accademico 2002/2003"*, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, IV Serie Speciale n. 31 del 19 aprile 2002.

esteso al 31 dicembre 2004 il termine ultimo di conclusione dei processi attuativi della sperimentazione, nel disegno di legge finanziaria non sono previsti stanziamenti al riguardo.

Per quanto concerne il sistema di valutazione della situazione economica va evidenziato come anche nel corso del 2002 non si sia registrata alcuna modifica dei criteri previsti dal decreto legislativo n. 237/98 che quindi continuano ad essere, sotto molti aspetti, incompatibile con i principi generali indicati dalla normativa dell'ISE. In estrema sintesi le principali differenze con la disciplina definita con il decreto legislativo n. 130/00 e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 242/01 riguardano:

a) l'applicazione di un coefficiente di valutazione del patrimonio, sia mobiliare che immobiliare (ad eccezione dell'abitazione di residenza[16]), pari a infinito, con la conseguente esclusione dal beneficio dei nuclei familiari che possiedono una qualsiasi disponibilità finanziaria;
b) la determinazione della situazione reddituale effettuata avendo come riferimento tutte le entrate percepite dai componenti il nucleo familiare del richiedente, incluse quelle non imponibili ai fini IRPEF;
c) la concessione di un abbattimento del 25% per i redditi di lavoro, sia dipendente che autonomo.

La mancanza di nuove disposizioni circa l'applicazione del RMI ha anche riguardato la fissazione del limite reddituale con cui viene definito il diritto alla prestazione (che rappresenta anche l'importo massimo dell'assegno che un nucleo familiare può ottenere). Se per il 2001 la soglia di 530.000 lire era stata indicata alle Amministrazioni interessate senza alcun provvedimento formale, operando semplicemente per estensione logica del meccanismo incrementale definito dal decreto legislativo n. 237/98[17], nel 2002 l'assenza di una comunicazione (anche informale) ha determinato una situazione di incertezza attuativa. Vi sono così Comuni (come Frosinone e Massa) che hanno ulteriormente esteso il processo incrementale (fissando il valore-soglia in 278,89 euro, pari a 540.000 lire) e Amministrazioni (come Occhiobello) che hanno invece mantenuto inalterato il limite reddituale previsto per il 2001.

Appare interessante riportare in questa sede anche le principali risultanze emerse dall'attività di valutazione del primo biennio della sperimentazione[18], con particolare riferimento alle problematiche incontrate nell'applicazione dei criteri di valutazione della situazione economica indicati dalla normativa nazionale e alle deroghe o alle integrazioni ad essa apportate dalle singole Amministrazioni Comunali. E' emerso infatti come nella maggior parte dei casi le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 237/98 siano state giudicate eccessivamente restrittive e abbiano quindi indotto ad un "allentamento delle maglie della legge" anche allo scopo di consentire un ampliamento del numero dei beneficiari.

---

[16] Tale esclusione è comunque prevista solo per gli immobili di valore inferiore alla soglia fissata dalle singole Amministrazioni Comunali competenti. Al riguardo va segnalato come la maggior parte di esse abbia fatto riferimento al valore catastale o alla rendita catastale annua dell'immobile e che solo i Comuni della Sardegna coinvolti nella sperimentazione abbiano fatto corrispondere la soglia alle categorie catastali, non definendo quindi alcun valore numerico di riferimento.

[17] Il decreto all'articolo 8, comma 1 aveva infatti esplicitamente fissato tale soglia per il 1998 (500.000 lire), per il 1999 (510.000 lire) e per il 2000 (520.000 lire).

[18] L'attività di valutazione è stata condotta da un'associazione temporanea di impresa costituita dall'Istituto di ricerche sociali (Irs), dal Centro studi e formazione sociale (Fondazione Zancan) e dal Centro di ricerche e studi sui problemi del lavoro (Cles).

In circa la metà delle Amministrazioni Comunali coinvolte nella sperimentazione si è così deciso di attenuare il vincolo all'accesso al beneficio rappresentato dal possesso di una qualsiasi disponibilità finanziaria, consentendo la titolarità di un patrimonio mobiliare di modesta entità.[19] In alcuni casi un'attenuazione del vincolo patrimoniale è stata prevista anche per la componente immobiliare con riferimento alla proprietà di immobili non destinati ad uso abitativo, generalmente provenienti da lasciti ereditari o comunque inutilizzati, o a terreni di modesto valore.

Talvolta le deroghe alle disposizioni indicate dal decreto legislativo n. 237/98 hanno consentito un avvicinamento della disciplina adottata alla normativa dell'ISE: è il caso ad esempio della concessione da parte di alcuni Comuni di una deduzione alle famiglie che sono gravate da un mutuo contratto per l'acquisto della prima casa o a quelle che pagano un canone di locazione.

Vanno comunque segnalati anche casi di integrazione con la disciplina del RMI che non trovano giustificazione con gli obiettivi con essa perseguiti, quali, ad esempio, la scelta effettuata da alcuni Comuni inclusi nella sperimentazione di estendere anche al reddito da pensione l'abbattimento del 25% previsto per le entrate reddituali derivanti da lavoro (sia dipendente che autonomo). L'incoerenza rispetto alle finalità del decreto legislativo n. 237/98 sta nel fatto che la ragione che ha indotto il legislatore nazionale a introdurre una tale disposizione è connessa all'obiettivo di attenuare l'effetto di disincentivo alla produzione di reddito da lavoro che la percezione dell'assegno può provocare e non può quindi essere estesa ai soggetti che si trovano in una condizione di quiescenza.

Un'ultima considerazione riguarda infine le Amministrazioni Comunali che si sono mosse nella direzione opposta e hanno ampliato i criteri di esclusione dal beneficio. Il più delle volte tale scelta si è sostanziata nell'introduzione, a fianco della valutazione della situazione reddituale e patrimoniale dei potenziali beneficiari, di indicatori di consumo (quali, ad esempio, quelli rappresentati dal possesso di autovetture, motocicli, televisori o telefoni cellulari), effettuata allo scopo di contenere eventuali comportamenti opportunistici.

1.2.7 segue: i contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione

Il sistema di valutazione della situazione economica adottato per l'erogazione dei contributi per il pagamento dei canoni di locazione previsti dall'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, continua ancora oggi a essere disciplinato dal decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 7 giugno 1999, basandosi quindi su criteri che risultano incoerenti rispetto a quelli previsti dalla normativa dell'ISE.

Lo stesso decreto ministeriale offre comunque alle Regioni e ai Comuni che concorrono con risorse proprie ad incrementare i fondi attribuiti a livello nazionale[20] la possibilità di integrare e correggere la disciplina definita a livello nazionale, consentendo così, in linea teorica, un avvicinamento ai criteri dell'ISE.

Tra le Regioni che hanno sfruttato in tale senso l'opportunità offerta loro dalla normativa nazionale vanno menzionate la Lombardia e il Veneto che, partendo dai

[19] L'ammontare di questa "franchigia" è stato definito in termini assoluti (sino a valori pari a circa 5.000.000 lire) o relativi (con riferimento all'importo mensile dell'assegno percepito).

[20] Decreto del Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti 28 settembre 2001, *"Riparto delle risorse del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione relative al 2001, ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 431"*.

criteri propri della disciplina dell'ISE, hanno operato alcune correzioni finalizzate a un adeguamento del nuovo sistema di *means testing* alle peculiarità di una prestazione di sostegno al pagamento del canone di locazione. In Lombardia[21], si è così proceduto al calcolo di uno specifico Indicatore (ISE-fsa) che, per quanto concerne la valutazione della situazione reddituale, si differenzia dall'ISE per i seguenti elementi:

- la considerazione degli emolumenti a qualsiasi titolo percepiti, ivi compresi quelli esenti da tassazione, ad eccezione delle somme soggette a tassazione separata (quali, ad esempio, il trattamento di fine rapporto) e degli assegni familiari;
- la detrazione dell'IRPEF dovuta, delle spese mediche deducibili documentate e, fino a un massimo di 2.582 euro annui, delle rette corrisposte per la degenza di familiari ultrasessantacinquenni presso strutture residenziali;
- la non applicazione della franchigia concessa alle famiglie che abitano in locazione.

Con riferimento alla situazione patrimoniale, l'unica correzione apportata alla disciplina standard dell'ISE ha riguardato il coefficiente di valutazione della situazione patrimoniale, fissato nella misura del 5%, anziché del 20%.

Notevolmente diverso rispetto a quanto indicato dalla normativa nazionale è invece il sistema di determinazione del contributo economico, che avviene a partire dalla definizione di un "canone integrato", inteso quale quello corrispondente al canone di locazione risultante dal contratto, aumentato di 516 euro per le spese accessorie. Si procede poi al calcolo del "canone sopportabile", dato dal prodotto tra il valore dell'ISE-fsa del richiedente, l'incidenza massima ammissibile (Imax) ad esso attribuita e il parametro della scala di equivalenza (PSE) corrispondente alla composizione del nucleo familiare.

L'importo del contributo economico è pari alla differenza tra il valore del "canone integrato" e quello del "canone sopportabile"[22], secondo la seguente formula:

contributo economico = canone integrato – (ISE-fsa * Imax * PSE)

Con riferimento a un nucleo familiare di due componenti, il contributo concesso non può comunque superare 3.718 euro per i Comuni con oltre 300.000 abitanti, 3.357 euro per quelli capoluogo di provincia, quelli con oltre 50.000 abitanti e quelli ad alta tensione abitativa e 3.099 euro per gli altri Comuni. Tali massimali sono incrementati del 30% per ogni punto della scala di equivalenza, tenendo come base il valore di 1,57.

Oltre a fissare un livello di ISE-fsa (pari a a 10.329 euro) al di sopra del quale si perde il diritto al contributo, la Regione Lombardia ha anche introdotto anche un requisito di natura patrimoniale: il contributo non viene infatti concesso se il nucleo familiare, indipendentemente dal suo ISE-fsa, dispone di un patrimonio superiore a 10.329 euro, aumentato di 5.165 euro per ogni punto della scala di equivalenza.

---

[21] Con la deliberazione della Giunta Regionale n. 10213 del 6 agosto del 2002 (*"Legge 9 dicembre 1998, n. 431, art.11 e legge regionale 14 gennaio 2000, n. 2 art.2, commi 9 – 18. Sportello Affitto 2002 per il sostegno finanziario all'accesso alle abitazioni in locazione per i nuclei familiari in situazione economica disagiata, costretti ad accedere al mercato privato. Disposizioni per l'istituzione dello Sportello, criteri per l'erogazione dei contributi e primo riparto"*)la Regione ha incrementato i fondi stanziati dal Ministero di un ammontare pari a 4.500.000 euro.

[22] Qualora il valore risultante dalla differenza tra l'ISEE-fsa e il rapporto tra il "canone integrato" e il parametro della scala di equivalenza (PSE) sia minore di 2.066 euro o l'ISEE-fsa sia inferiore a 3.100 euro, l'attribuzione del diritto al contributo e il calcolo del suo importo (unitamente a eventuali interventi integrativi) vengono effettuate direttamente dal Comune di competenza.

L'ISE-fsal adottato in Veneto[23] è più semplice di quello predisposto in Lombardia, dal momento che l'unica deviazione dalla disciplina standard dell'ISE è rappresentata dalla non applicazione della detrazione prevista per le famiglie che abitano in locazione. Analogo è invece il sistema di determinazione del diritto alla prestazione e di calcolo dell'importo del contributo economico. Come in Lombardia si procede innanzitutto alla definizione di un "canone integrato" rappresentato dal canone annuo (come da contratto di locazione) aumentato fino a un massimo di 516,46 euro per le spese condominiali e di riscaldamento (se non comprese nel contratto di locazione). Successivamente si determina la quota della spesa di locazione posta a carico del richiedente sulla base di valori percentuali stabiliti con riferimento all'ISE-fsa del nucleo familiare. Infine si calcola l'entità del contributo riconoscibile dato dalla differenza tra il valore del "canone integrato" e la quota a carico, utilizzando scaglioni di 0,52 euro e imponendo massimali pari a 2.324,74 euro o a 3.098,74 euro a seconda che le famiglie richiedenti dispongano o meno di un reddito superiore al doppio della pensione minima INPS.

Anche la Regione Toscana ha integrato le risorse ministeriali, incrementandole del 10%[24] (per un totale di 2.045.737 euro), ma invece di cogliere l'opportunità concessale per procedere a un'applicazione della disciplina dell'ISE, ha deciso di confermare il sistema di valutazione della situazione economica impiegato le annualità precedenti che utilizza i criteri previsti dalla normativa regionale in materia di Edilizia Residenziale Pubblica.[25] Si fa quindi riferimento alla sola situazione reddituale, attraverso la definizione di un Indicatore "convenzionale" costituito dal reddito complessivo familiare (i redditi derivanti da lavoro dipendente vengono valutati nella misura del 60%) quale risulta dall'ultima dichiarazione dei redditi presentata da ciascun componente del nucleo familiare. Per tener conto della diversa dimensione e composizione delle famiglie non si fa ricorso alla scala di equivalenza, ma a un sistema di detrazioni pari a 3.000.000 lire per ogni figlio a carico e per ogni componente oltre i primi due[26]. Il nucleo familiare di riferimento è quello composto dal richiedente e da tutti coloro che, anche se non legati da vincoli di parentela, risultano nel suo stato di famiglia anagrafico alla data di presentazione della domanda.

Una novità rispetto alla disciplina adottata nelle precedenti annualità è rappresentata dall'attenzione posta sui soggetti che dichiarano la non percezione di alcun reddito ("reddito zero") o di un reddito inferiore al canone annuo di locazione pagato, situazioni che in molti casi celano fenomeni di lavoro nero o irregolare. Per i soggetti che si trovano in questa condizione l'ammissibilità della domanda è subordinata alla presentazione di una dichiarazione sostitutiva di atto notorio relativa alla fonte accertabile del pagamento del canone di locazione.

---

[23] Con la deliberazione n. 2784 del 4 ottobre 2002 (*"Criteri per la ripartizione del Fondo per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11, L. 431/98 – Anno 2002"*) la Regione ha aggiunto ai fondi ministeriali risorse proprie per un ammontare pari a 2.582.500 euro.

[24] Deliberazione del Consiglio Regionale n. 62 del 9 aprile 2002 (*"Legge 9 dicembre 1998, n. 431, articolo 11 - fondo nazionale per l'integrazione ai canoni di locazione: presa d'atto delle risultanze della gestione relativa all'anno 2001 e determinazione dei criteri per la ripartizione del fondo relativo all'anno 2002"*).

[25] Deliberazione della Giunta Regionale n. 392 del 22 aprile 2002. Il riferimento normativo è rappresentato dalla legge regionale 20 dicembre 1996, n. 96 e successive modifiche e integrazioni.

[26] Tale detrazione è elevata a 6.000.000 lire per ogni figlio disabile o a carico di persona sola.

Quali soglie di accesso alla prestazione sono state invece confermate quelle previste dal decreto ministeriale e cioè:

- fascia A) un 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%;
- fascia B) un reddito annuo "convenzionale" non superiore al limite stabilito dalla Regione per l'accesso agli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulta non inferiore al 24%.

Ai fini della definizione della graduatoria, con riferimento a quest'ultima soglia di accesso sono state definite tre sub-fasce sulla base delle diverse percentuali di incidenza del canone rispetto al reddito:

- sub-fascia B1): percentuale di incidenza canone/reddito pari o superiore al 50%;
- sub-fascia B2): percentuale di incidenza canone/reddito compresa tra il 35% e il 49,99%;
- sub-fascia B3): percentuale di incidenza canone/reddito compresa tra il 24% e il 34,99%.

2. Lo stato di attuazione a livello locale

2.1 Applicazioni nei comuni: il caso della Toscana

Appare interessante effettuare una prima verifica sullo stato di attuazione dell'ISE allo scopo di monitorare le iniziative intraprese dagli enti interessati (prevalentemente Amministrazioni Comunali) e le difficoltà incontrate.

A tale scopo ci viene di aiuto uno studio che la Regione Toscana ha effettuato sui Comuni capoluogo di provincia e su quelli con più di 40.000 abitanti[27], cioè su quei contesti in cui l'impatto di un meccanismo di selezione dei destinatari della spesa sociale risulta più consistente.

Per ciascuno dei sedici Comuni selezionati sono state rilevate informazioni sulle modalità di applicazione dell'ISE con riferimento sia ai servizi di loro diretta competenza, sia a quelle prestazioni che, seppure gestite dalle Amministrazioni Comunali, sono state disciplinate a livello nazionale (quali gli assegni di maternità e ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, il Reddito Minimo di Inserimento[28], le borse di studio e i libri di testo scolastici, il contributo economico per il pagamento dei canoni di locazione previsti dalla legge n. 431/98). In questo caso l'analisi si è concentrata sulle modalità con cui i Comuni hanno dato concreta attuazione a tali prestazioni, con particolare riferimento quindi alle soluzioni organizzative adottate e, laddove consentito, alle eventuali integrazioni apportate alla disciplina definita a livello nazionale.

Per quanto concerne l'introduzione dell'ISE nelle prestazioni proprie dei Comuni, la tabella 1.1 riporta in modo sintetico le informazioni relative al momento in cui le singole Amministrazioni hanno deciso di avviare la sperimentazione del nuovo strumento di *means testing*, agli ambiti applicativi prescelti, alle sue modalità di impiego (quale requisito di ammissione o quale criterio di calcolo dell'importo della prestazione – se in moneta – o di determinazione del livello di compartecipazione al suo costo – se in natura) e alle "personalizzazioni" eventualmente introdotte.

[27] Cfr. Regione Toscana, IRES Toscana, *"L'Indicatore della Situazione Economica (ISE). Il monitoraggio delle esperienze applicative"*, Firenze, settembre 2002.

[28] Nel campione oggetto di analisi vi sono infatti due Comuni (Massa e Carrara) che sono stati coinvolti nella sperimentazione del nuovo istituto di integrazione del reddito dei soggetti in condizioni di indigenza.

Tab. 1.1 - Lo stato di attuazione dell'ISE in Toscana

Amministrazioni Comunali	*Data di avvio del processo di applicazione dell'ISE*	*Prestazioni assoggettate all'ISE*	*Modalità di utilizzazione dell'ISE*	*Note*
Arezzo	10 febbraio 2000	Asilo nido	Ammissione al servizio e determinazione dell'agevolazione tariffaria o dell'esonero	E' stato istituito uno *"Sportello ISE"* per la raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche e l'assistenza alla compilazione. E' stato predisposto un *"Disciplinare per lo svolgimento di controlli a campione"* sulla veridicità delle dichiarazioni sostitutive uniche che prevede il coinvolgimento della Guardia di Finanza.
		Refezione scolastica	Concessione dell'esonero dal pagamento della tariffa	
		Trasporto scolastico	Concessione dell'esonero dal pagamento della tariffa	
		Vacanze marine per minori	Determinazione del livello di compartecipazione al costo	
		Centri di socializzazione e aggregazione per soggetti portatori di handicap	Determinazione del livello di compartecipazione al costo	
Capannori	27 aprile 1999	Assistenza domiciliare	Ammissione al servizio e determinazione del livello di compartecipazione al costo	Il 25 gennaio 2001 è stato approvato il *"Regolamento per l'applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISE) alle prestazioni agevolate rese dal Comune"*. Per le *prestazioni residenziali* è previsto il coinvolgimento dei parenti tenuti agli alimenti. Per i contributi economici è stato adottato un sistema che si avvicina a quello del RMI.
		Centri diurni per anziani, adulti inabili e minori	Determinazione del livello di compartecipazione al costo	
		Strutture residenziali per anziani, adulti inabili e minori	Determinazione del livello di compartecipazione al costo	
		Teleassistenza	Determinazione del livello di compartecipazione al costo	
		Contributi economici per indigenti	Determinazione dell'ammontare del contributo	

Tab. 1.1– Lo stato di attuazione dell'ISE in Toscana : segue

Amministrazioni Comunali	*Data di avvio del processo di applicazione dell'ISE*	*Prestazioni assoggettate all'ISE*	*Modalità di utilizzazione dell'ISE*	*Note*
Carrara	-	-	-	-
Empoli	28 febbraio 2000	Ticket sanitari	Concessione dell'esonero dal loro pagamento	Il 28 febbraio 2000 è stato approvato il "*Regolamento ISE*", modificato il 28 febbraio 2002. Per l'esonero dal pagamento della retta per la refezione e il trasporto scolastico sono previste discriminazioni legate alla numerosità della famiglia e alla proprietà della casa di abitazione.
		Asilo nido	Determinazione dell'agevolazione tariffaria o dell'esonero	
		Refezione scolastica	Concessione dell'esonero	
		Trasporto scolastico	Concessione dell'esonero	
		Imposta Comunale sugli Immobili (ICI)	Determinazione dell'ammontare della detrazione	
		Vacanze estive per anziani	Determinazione del livello di compartecipazione al costo	
Firenze	28 luglio 1998	Strutture residenziali per anziani	Determinazione del livello di compartecipazione al costo	Per le *prestazioni residenziali* è previsto il coinvolgimento dei figli del soggetto assistito, anche se esterni al suo nucleo anagrafico e una diversa applicazione delle franchigie patrimoniali.
		Asilo nido	Determinazione dell'agevolazione tariffaria	
Grosseto	28 ottobre 1999	Asilo nido	Concessione dell'esonero totale o parziale dal pagamento della tariffa	
		Refezione scolastica	Concessione dell'esonero totale o parziale dal pagamento della tariffa	
		Trasporto scolastico	Concessione dell'esonero totale o parziale dal pagamento della tariffa	

Tab. 1.1 - Lo stato di attuazione dell'ISE in Toscana - segue

Amministrazioni Comunali	*Data di avvio del processo di applicazione dell'ISE*	*Prestazioni assoggettate all'ISE*	*Modalità di utilizzazione dell'ISE*	*Note*
Livorno	29 ottobre 2002	-	-	Il 29 ottobre 2002 è stato approvato un *"Atto di indirizzo sull'applicazione dell'ISE"*
Lucca	8 giugno 2000	Asilo nido	Determinazione dell'agevolazione tariffaria	L'8 giugno 2000 è stato approvato il *"Regolamento per l'applicazione dell'ISE alle prestazioni agevolate rese dal Comune di Lucca"*, modificato il 30 ottobre 2001. Per le *prestazioni residenziali* è previsto il coinvolgimento dei parenti tenuti agli alimenti. Per i contributi economici è stato adottato un sistema che si avvicina a quello del RMI. E' stato istituito uno *"Sportello unico per le prestazioni sociali agevolate"* che provvede alla raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche e all'assistenza alla loro compilazione.
		Refezione scolastica	Concessione dell'esonero dal pagamento della tariffa	
		Trasporto scolastico	Concessione dell'esonero dal pagamento della tariffa	
		Assistenza domiciliare	Ammissione al servizio e determinazione del livello di compartecipazione al costo	
		Centri diurni per anziani, adulti inabili e minori	Determinazione del livello di compartecipazione al costo	
		Strutture residenziali per anziani, adulti inabili e minori	Determinazione del livello di compartecipazione al costo	
		Teleassistenza	Determinazione del livello di compartecipazione al costo	
		Contributi economici per indigenti	Determinazione dell'ammontare del contributo	
		Trasporto per anziani	Determinazione del livello di compartecipazione al costo	
		Tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU)	Concessione dell'esonero dal suo pagamento	

Tab. 1.1 - Lo stato di attuazione dell'ISE in Toscana - segue

Amministrazioni Comunali	*Data di avvio del processo di applicazione dell'ISE*	*Prestazioni assoggettate all'ISE*	*Modalità di utilizzazione dell'ISE*	*Note*
Massa	13 settembre 2001	Reddito Minimo di Inserimento	Ammissione al contributo e determinazione del suo ammontare	Nell'ambito della disciplina del RMI viene concessa una detrazione per le spese di locazione e l'esclusione della casa di abitazione di proprietà (se di valore catastale inferiore a un determinato livello).
		Refezione scolastica	Concessione dell'esonero dal pagamento della tariffa	
		Trasporto scolastico	Concessione dell'esonero dal pagamento della tariffa	
Pisa	-	-	-	-
Pistoia	-	-	-	-
Prato	27 luglio 2000	Asilo nido	Determinazione dell'agevolazione tariffaria	Il 14 febbraio 2002 è stato approvato il *"Regolamento di applicazione dell'ISE"*. **Per il servizio di asilo nido è previsto l'impiego di indicatori di consumo.** Per il servizio di assistenza domiciliare è prevista la definizione di un nucleo familiare ristretto (soggetto assistito e coniuge) e la valutazione di entrate non imponibili ai fini IRPEF.
		Contributo per il pagamento delle bollette (gas e elettricità)	Determinazione dell'ammontare del contributo economico	
		Assistenza domiciliare	Determinazione dell'ammontare del buono servizio	

Tab. 1.1 - Lo stato di attuazione dell'ISE in Toscana - segue

Amministrazioni Comunali	*Data di avvio del processo di applicazione dell'ISE*	*Prestazioni assoggettate all'ISE*	*Modalità di utilizzazione dell'ISE*	*Note*
Scandicci	11 giugno 2002	Asilo nido	Determinazione dell'agevolazione tariffaria	Il 14 novembre 2002 è stato approvato il *"Regolamento di applicazione dell'ISE"*. Per i servizi socio-educativi è prevista la definizione di un nucleo familiare ristretto (genitori e nonni del bambino, se conviventi)
		Refezione scolastica	Concessione dell'esonero dal pagamento della tariffa	
		Trasporto scolastico	Concessione dell'esonero dal pagamento della tariffa	
Sesto Fiorentino	25 giugno 2001	Refezione scolastica	Concessione dell'esonero totale o parziale dal pagamento della tariffa	Per l'esonero dal pagamento della retta per la refezione e il trasporto scolastico sono previste discriminazioni legate alla numerosità e alle caratteristiche della famiglia.
		Trasporto scolastico	Concessione dell'esonero totale o parziale dal pagamento della tariffa	
Siena	-	-	-	
Viareggio	-	-	-	

Sulla scorta di tale rilevazione è possibile effettuare la seguente classificazione dei Comuni toscani in relazione allo stato di avanzamento dell'applicazione della disciplina dell'ISE:

a) I Comuni che hanno applicato l'ISE a tutte le prestazioni sociali agevolate

A questo primo gruppo appartengono le Amministrazioni comunali di Empoli e di Lucca che utilizzano l'ISE quale criterio di selezione per tutte quelle prestazioni che prevedono modalità di accesso o di compartecipazione al loro costo legate alla condizione economica dei beneficiari. Si tratta di due Comuni che hanno avviato la sperimentazione dell'ISE sin dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 109/98, anticipando quindi la successiva evoluzione normativa.

A Empoli il Regolamento ISE è stato infatti emanato nel febbraio del 2000, facendo quindi riferimento ai criteri dettati dal primo decreto di attuazione della disciplina nazionale e, a distanza di due anni (febbraio 2002) è stato aggiornato alle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 130/00 e dai suoi provvedimenti attuativi.[29]Nel caso di Lucca l'approvazione del Regolamento quadro è avvenuta nel giugno del 2000, mentre il suo adeguamento alle novità apportate nell'ambito della normativa nazionale è datata ottobre 2001, cioè a brevissima distanza dall'entrata in vigore del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 242/01 a cui però, non viene mai fatto esplicito riferimento. Successivamente all'emanazione del nuovo Regolamento ISE, l'Amministrazione Comunale ha approvato un disciplinare di applicazione relativo a tutti gli interventi e i servizi di protezione e promozione sociale.

Dal momento che nella zona socio-sanitaria della piana di Lucca le Amministrazioni Comunali hanno agito in modo associato, lo stesso Regolamento ISE è vigente anche a Capannori[30] che però, a differenza del Comune capoluogo, non ha ancora provveduto ad estenderlo ai servizi scolastici.

b) I Comuni che hanno applicato l'ISE ad alcune prestazioni sociali agevolate

Si tratta di quelle situazioni in cui le Amministrazioni Comunali si sono mosse secondo la logica propria della sperimentazione: l'ISE è stato cioè introdotto preliminarmente in alcune prestazioni allo scopo di verificarne gli effetti e individuare le più efficaci soluzioni applicative da adottare nella successiva fase di estensione della disciplina agli altri servizi interessati. E' questo ad esempio il caso di Firenze che, addirittura prima dell'emanazione del decreto legislativo n. 109/98, ha adottato per le tariffe del servizio di asilo nido un sistema di valutazione della situazione economica delle famiglie utenti che nella sua impostazione ha anticipato alcune delle scelte poi effettuate a livello nazionale. Successivamente tale sistema, opportunamente corretto per adeguarlo alla sopraggiunta disciplina nazionale, è stato esteso anche alla determinazione del contributo comunale al pagamento della retta di ospitalità presso strutture protette.

---

[29] Va detto che l'Amministrazione Comunale, pur non avendo ancora adeguato al nuovo Regolamento quadro tutti i disciplinari relativi alle singole prestazioni sociali erogate, non si trova in una situazione di inadempienza in quanto il decreto legislativo n. 130/00 stabilisce, all'articolo 7, comma 1, che *"le prestazioni sociali agevolate, in corso di erogazione sulla base del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e dei relativi decreti attuativi, vigenti prima della data di 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."*

[30] Il Comune di Capannori è quello che per primo in Toscana ha intrapreso la sperimentazione dell'ISE, applicandolo sin dal 1999 al servizio di assistenza domiciliare. Attualmente tutti i servizi sociali sono assoggettati alla disciplina dell'ISE, sulla base dello stesso disciplinare applicativo adottato dal Comune di Lucca.

Ad Arezzo l'ISE è stato invece applicato a tutte le prestazioni di esclusiva competenza comunale, mentre sono rimaste escluse quelle gestite in forma associata. Grosseto, Massa e Sesto Fiorentino sono invece accomunate per aver introdotto il nuovo strumento di *means testing* nelle sole prestazioni scolastiche, anche se in forme diverse: se a Grosseto tutti i servizi di questo tipo si sono adeguati alla nuova disciplina, a Sesto Fiorentino l'applicazione dell'ISE ha sinora riguardato il trasporto e la refezione scolastica (con l'esclusione quindi degli asili nido), mentre a Massa si è limitata al solo servizio di mensa.

Nel caso di Prato, l'ISE è stato inizialmente applicato solo alle tariffe del servizio di asilo nido, ma l'occasione offerta dall'introduzione della nuova disciplina è stata "sfruttata" dall'Amministrazione Comunale per procedere a una revisione complessiva dei Regolamenti dei singoli servizi; ciò sta avvenendo secondo criteri di gradualità applicativa, prevedendo una modifica sostanziale delle modalità di accesso e/o di compartecipazione solo per quelle prestazioni per le quali una tale operazione appare da un lato ineludibile (in quanto gli elementi di profonda innovazione introdotti con la normativa nazionale risultano incompatibili con l'impostazione sino a oggi adottata nella selezione dei beneficiari), dall'altro in grado di fornire elementi utili per una successiva estensione delle modalità applicative individuate alle altre prestazioni erogate dall'Amministrazione Comunale, attraverso un processo di analisi dei risultati conseguiti e di correzione delle eventuali incongruenze riscontrate. . Nel frattempo è stato comunque emanato un Regolamento quadro nel quale si è proceduto alla definizione degli ambiti di applicazione, al recepimento dei criteri fissati inderogabilmente dalla normativa nazionale e sono stati indicati gli elementi di discrezionalità di cui l'Amministrazione ha intenzione di avvalersi.[31]

L'ultimo Comune che, in ordine di tempo, si è avvicinato alla disciplina dell'ISE è quello di Scandicci dove, analogamente a quanto avvenuto a Prato, la sua applicazione alle prestazioni scolastico-educative (asilo nido, mensa e trasporto scolastico) ha anticipato la stesura del Regolamento quadro.

c) I Comuni che stanno ancora provvedendo all'applicazione dell'ISE

Ancora molto consistente è infine il gruppo rappresentato dai Comuni che ancora non hanno provveduto a introdurre l'ISE e continuano quindi a erogare le prestazioni sociali agevolate di loro competenza secondo i vecchi criteri di *means testing*. In tutte queste realtà (Carrara, Livorno, Pisa, Siena e Viareggio) va comunque segnalata la volontà di procedere in tempi rapidi all'applicazione della nuova disciplina attraverso la costituzione di specifici Gruppi di lavoro. Può esser fatto rientrare in questo gruppo anche il Comune di Pistoia dove, pur essendo stato approvato nel febbraio scorso un Regolamento ISE, si è deciso di attribuire ad esso un carattere sperimentale, in quanto per tutto il 2002 sarà utilizzato solo per la raccolta delle informazioni utili per una corretta definizione delle soglie di accesso ai servizi e delle quote di compartecipazione richieste all'utenza.

Anche nel caso di quelle prestazioni per le quali l'impiego dell'ISE risultava obbligatorio, quali gli assegni di maternità e ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, non tutte le Amministrazioni Comunali oggetto di indagine (tabella 1.6) hanno

[31] Al momento le prestazioni sociali agevolate disciplinate con riferimento al Regolamento ISE sono rappresentate dai contributi previsti per il pagamento delle bollette del gas e dell'energia elettrica e dal servizio di assistenza domiciliare erogato in via sperimentale attraverso un sistema di buoni-servizio.

comunque voluto "cimentarsi" nella gestione del nuovo strumento di *means testing*, preferendo delegare tale attività ai CAAF.

Pur trattandosi di una modalità organizzativa del tutto legittima, deve essere comunque sottolineato come con tale scelta si sia persa un'importante occasione di sperimentare la nuova disciplina di valutazione della situazione economica, ottenendo elementi utili per la sua successiva estensione alle altre prestazioni di competenza comunale.

Tab. 1.2 – La modalità di gestione degli assegni di maternità e ai nuclei familiari con almeno tre figli minori

	Gestione diretta	*Delega ai CAAF*
Arezzo	X	
Capannori	X	
Carrara	X	
Empoli		X
Firenze	X	
Grosseto	-	-
Livorno		X
Lucca	X	
Massa	X	
Pisa		X
Pistoia	X	
		X
Scandicci		X
Sesto Fiorentino	-	-
Siena		X
Viareggio	X	

Pressoché tutte le Amministrazioni Comunali hanno invece deciso di gestire direttamente la procedura relativa all'assegnazione delle borse di studio scolastiche concesse agli studenti delle scuole elementari, medie inferiori e medie superiori, differenziandosi invece per quanto concerne la soglia ISEE in corrispondenza della quale si ottiene il diritto alla prestazione (tabella 1.3).

Considerando l'intervallo di valori ISE indicato dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 106/01[32] e le indicazioni fornite dalla Regione[33], va segnalato come per l'anno scolastico 2001/2002 le scelte effettuate siano state estremamente diverse, dal momento che vi sono stati sia Comuni che hanno optato per l'utilizzo della soglia minima (quali Empoli, Massa e Sesto Fiorentino), sia Amministrazioni che hanno invece preferito applicare quella massima (quali Capannori, Grosseto, Lucca, Prato, Siena e Viareggio).

[32] I valori ISE utilizzabili quale soglia di accesso alla prestazione possono infatti variare da 42.000.000 lire a 70.000.000 lire. Cfr. paragrafo 2.2.4.

[33] In Toscana i criteri indicati dal Ministero sono stati dettagliati al punto 3.6.3 del *"Piano regionale di indirizzo per il diritto allo studio e l'educazione permanente per gli anni 2001 e 2002"* approvato con la deliberazione del Consiglio Regionale n. 128 del 19 giugno 2001.

Per l'anno scolastico 2002/2003 quasi tutti i Comuni hanno invece uniformato i valori-soglia dell'ISEE, fissandoli al livello massimo stabilito dall'Amministrazione regionale in 17.721,56 euro.[34] Massa, Scandicci e Sesto Fiorentino hanno invece continuato ad applicare soglie diverse, in ragione di una loro omogeneizzazione con quelle previste per l'assegnazione dei contributi per il rimborso parziale o totale dei libri di testo a favore degli studenti delle scuole medie inferiori e superiori, statali e paritarie (10.362,94 euro). Un discorso a parte meritano il Comune Grosseto, che ha fissato delle soglie nettamente superiori a quelle indicate a livello regionale, e quello di Empoli che, pur elevando rispetto all'anno scolastico 2001/2002 il limite previsto per l'erogazione delle borse di studio, resta comunque al di sotto del valore massimo definito dalla Regione.

Tab. 1.3 – La soglia ISEE per l'assegnazione delle borse di studio scolastiche e dei contributi per il rimborso parziale o totale dei libri di testo (valori in euro)

Comuni	*Borse di studio*		*Libri di testo*
	Anno scolastico 2001/2002	*Anno scolastico 2002/2003*	*Anno scolastico 2002/2003*
Arezzo	14.177	-	-
Capannori	17.722	17.722	10.363
Carrara	-	17.722	10.363
Empoli	10.363	14.177	10.363
Firenze	15.949 (1)	17.722	10.363
Grosseto	17.723	25.823	15.494
Livorno	10.363	-	-
Lucca	17.723	17.722	10.363
Massa	10.363	10.363	10.363
Pisa	14.177	17.722	10.363
Pistoia	15.494	17.722	10.363
Prato	17.722	17.722	10.363
Scandicci	15.494	15.494	15.494
Sesto Fiorentino	10.633	10.633	10.363
Siena	17.722	17.722	10.363
Viareggio	17.722	17.722	10.363

(1) E' prevista anche una soglia reddituale di 45.000.000 lire.

Un'ultima riflessione deve essere fatta sui contributi economici erogati per il pagamento del canone di locazione previsto dalla legge n. 431/98, dal momento che, pur trattandosi di una prestazione che, come detto nel paragrafo precedente, non prevede l'impiego dell'ISE, è regolata da una disciplina che lascia alla Regioni e ai Comuni ampi spazi di flessibilità applicativa.

Dall'attività di monitoraggio emerge tuttavia come non siano state molte le Amministrazioni che hanno colto questa opportunità e anche laddove ciò è stato fatto, non sempre la direzione intrapresa è stata quella di un avvicinamento ai criteri indicati dalla normativa dell'ISE. Emblematico, al riguardo, è il caso del Comune di Siena che

[34] Deliberazione del Consiglio Regionale n. 120 del 24 luglio 2002 (*"Piano di indirizzo per il Diritto allo Studio e per l'educazione permanente – aggiornamenti ed integrazioni per gli anni 2002 e 2003"*).

ha utilizzato tale facoltà per procedere alla reintroduzione di un meccanismo di discriminazione qualitativa dei redditi che si aggiunge a quello previsto dalle disposizioni dettate dalla Regione per il calcolo della situazione reddituale "convenzionale".

In altri contesti (quali Firenze, Grosseto, Massa e Viareggio) la modifica del sistema di valutazione della situazione economica previsto dal decreto del Ministero dei Lavori Pubblici 7 giugno 1999 è consistita nell'introduzione di una soglia addizionale di carattere patrimoniale, calcolata sulla base di modalità del tutto analoghe a quelle previste dalla disciplina dell'ISE.

Il dato più rilevante che comunque emerge dalla lettura dei bandi è la costruzione di un sistema di assegnazione dei contributi estremamente complesso che, in molti casi, gli interventi di discrezionalità applicativa effettuati dalle Amministrazioni Comunali sono andati a complicare ulteriormente.[35] In un tale contesto appare quindi sempre meno giustificabile il ritardo con cui si sta procedendo anche per questa prestazione all'applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economici indicati dalla normativa dell'ISE.

Dall'azione di monitoraggio svolta appare quindi del tutto evidente come in Toscana la diffusione dell'ISE non risulti essere ancora molto estesa e persistano quindi modalità di valutazione economica legate al solo parametro reddituale e, in molti casi, diversificate a seconda del contesto territoriale di riferimento e della tipologia di prestazione erogata. Va inoltre evidenziato come, nei casi in cui si è proceduto a una sua applicazione parziale, l'attenzione delle Amministrazioni Comunali si sia concentrata prevalentemente sulle prestazioni scolastiche, a testimonianza di una certa difficoltà che la nuova disciplina incontra nell'adattarsi alle caratteristiche peculiari dei servizi socio-assistenziali.

Una tale situazione non deve comunque sorprendere. Pur se definito in modo completo dalla normativa nazionale, l'ISE è uno strumento la cui introduzione richiede estrema attenzione e cautela, sia per la sua innovatività, sia in ragione dei rilevanti effetti redistributivi che determina.

Per un'Amministrazione Comunale applicare l'ISE rappresenta un impegno oggettivamente gravoso: oltre all'impatto "concettuale" derivante da una disciplina così innovativa, non devono essere infatti trascurati gli effetti che la sua introduzione determina sul versante organizzativo/procedurale. Anche qualora l'applicazione del nuovo strumento di *means testing* si concretizzasse nella semplice "conversione" in valori ISE delle soglie precedentemente indicate in termini reddituali, deve essere comunque predisposta una macchina organizzativa complessa, in grado di preparare i moduli per la presentazione della domanda della prestazione e della dichiarazione sostitutiva unica, redigere specifico materiale informativo ed esplicativo, fissare dei punti di raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche (anche relative a prestazioni di non diretta competenza dell'Amministrazione interessata[36]), formare del personale in grado di assistere i cittadini nella loro compilazione, provvedere al collegamento con il

[35] A dimostrazione di tale affermazione è sufficiente riportare il caso del Comune di Firenze che, nell'attribuzione dei punteggi utili alla definizione della graduatoria, in un caso fa riferimento al reddito familiare, in un altro a quello pro-capite.

[36] Va segnalato come l'estensione della disciplina dell'ISE alle agevolazioni concesse per il pagamento delle tariffe telefoniche (e in futuro anche di quelle elettriche) ha determinato un notevole incremento del numero di cittadini potenzialmente interessati alla presentazione della dichiarazione sostitutiva unica.

sistema informatico dell'INPS, approntare un apparato di controllo della veridicità delle informazioni fornite, costruire e gestire una banca dati relativa agli utenti delle prestazioni erogate.

In definitiva l'applicazione dell'ISE è un'operazione complessa e delicata che richiede un forte impegno di tutte le componenti (politiche e amministrative) delle Amministrazioni coinvolte che devono pervenire alla definizione di modalità di attuazione condivise e predisporre le soluzioni organizzativo/gestionali più idonee a garantirne il corretto funzionamento

2.2 Le criticità emerse nell'applicazione della disciplina dell'ISE

In questo paragrafo conclusivo vengono effettuate alcune riflessioni su quelli che possono essere considerati i principali elementi di criticità emersi nell'applicazione della disciplina dell'ISE. Si tratta di valutazioni che scaturiscono sia dalla lettura della documentazione reperita nel corso dell'attività di monitoraggio (normativa nazionale, deliberazioni comunali, ecc.), sia dalle considerazioni sviluppate negli incontri che, durante lo svolgimento dell'indagine, si sono tenuti con gli operatori che, a vario livello (sia regionale che comunale), hanno avuto un ruolo di responsabilità nel processo di applicazione dell'ISE.

L'analisi valutativa si apre quindi con osservazioni sulle criticità riscontrate nell'applicazione di alcuni degli elementi che concorrono al calcolo dell'Indicatore, prosegue con considerazioni sulle sue concrete modalità gestionali e si conclude con una riflessione generale sugli effetti che la modifica del Titolo V della Costituzione e la conseguente suddivisione delle competenze legislative tra Stato e Regioni può determinare sul processo di diffusione del nuovo strumento di *means testing* sull'intero territorio nazionale.

2.2.1 Criteri di valutazione

Il principale motivo di insoddisfazione che gli enti erogatori hanno mostrato di avere nei confronti degli elementi che caratterizzano l'ISE è legato al progressivo restringimento dei margini di flessibilità concessi nell'applicazione della disciplina avvenuto a partire dal decreto legislativo n. 130/00.

La necessità di disporre di una maggiore discrezionalità riguarda innanzitutto la definizione di nucleo familiare, con riferimento alla quale risulta molto sentita la possibilità di coinvolgere nella valutazione della situazione economica dei richiedenti la prestazione anche soggetti esterni al loro nucleo familiare standard che, va ricordato, è costituito dai componenti la famiglia anagrafica e dai soggetti a loro carico ai fini IRPEF.

Una tale esigenza si pone in particolare per le prestazioni residenziali per le quali il riferimento a un nucleo allargato (che comprenda perlomeno i figli dei soggetti ricoverati) potrebbe essere impiegato dagli enti erogatori per disincentivare il ricorso all'istituzionalizzazione e favorire conseguentemente l'utilizzo di servizi di carattere domiciliare.

Proprio in relazione all'incentivazione delle forme di assistenza domiciliare, alcune Amministrazioni hanno sottolineato l'incoerenza delle franchigie previste per la casa di abitazione, sia essa di proprietà o in affitto, che, non riuscendo il più delle volte

a coprire integralmente il loro valore o le spese di locazione, non sono in grado di tutelare la condizione della domiciliarità.

Perplessità sono state sollevate anche con riferimento a un'altra limitazione imposta alla discrezionalità degli enti erogatori, ossia la fissazione al livello unico del 20% del coefficiente di valutazione della situazione patrimoniale, una misura che, introdotta nel dichiarato intento di garantire una maggiore omogeneità applicativa alla disciplina dell'ISE, ha determinato un inutile e, in alcuni casi, dannoso irrigidimento nel meccanismo di calcolo.

Un elemento di criticità riguarda anche la situazione reddituale, che, limitandosi nella sostanza al reddito complessivo rilevante ai fini IRPEF, impedisce di tenere conto delle entrate non imponibili e di quelle che, in ragione del loro modesto importo, non comportano l'obbligo della presentazione della dichiarazione dei redditi. La possibilità di procedere a una loro valutazione viene invece giudicata estremamente importante sia con riferimento agli istituti di contrasto alla povertà, sia alle prestazioni, come quelle assistenziali di carattere residenziale, per le quali è consolidata la prassi che il soggetto assistito debba contribuire alle spese di ricovero con tutte le sue entrate al netto di una quota destinata a soddisfare le esigenze personali.

Va segnalato come, in assenza delle necessarie modifiche legislative, alcuni enti erogatori abbiano comunque autonomamente provveduto a "correggere" la disciplina dell'ISE, valendosi della facoltà concessa dall'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 130/00 di prevedere, accanto all'ISE, ulteriori criteri di selezione dei beneficiari delle prestazioni sociali agevolate. E' il caso ad esempio del Comune di Prato che, nell'ambito della disciplina relativa alla concessione di buoni servizio per l'acquisto di prestazioni di assistenza domiciliare, ha definito la percezione di altre entrate non imponibili IRPEF (quali gli assegni di invalidità, l'indennità di accompagnamento, la pensione sociale, le rendite INAIL, ecc.) ragione di esclusione del beneficio a meno che tali introiti non concorrano, cumulandosi agli elementi che caratterizzano l'ISE, a determinare la condizione economica effettiva dei richiedenti la prestazione.

Ovviamente, in assenza di un nuovo intervento legislativo tali "aggiustamenti", seppure legittimi da un punto di vista giuridico, non possono essere acquisiti nella dichiarazione sostitutiva unica e trasmessi all'INPS per il rilascio dell'attestazione ISE, determinando conseguentemente alcune difficoltà di carattere gestionale.

2.2.2 Gestione delle procedure

Abbiamo concluso il capitolo relativo al monitoraggio delle esperienze applicative dell'ISE in Toscana evidenziando gli oneri che l'introduzione del nuovo strumento di *means testing* finisce con il porre sugli enti erogatori di prestazioni sociali agevolate. In sede di valutazione finale appare quindi opportuno effettuare alcune riflessioni sulle difficoltà connesse a una corretta ed efficace gestione della procedura dell'ISE, a partire da quelle inerenti la disponibilità di risorse strumentali e umane che la sua implementazione può richiedere (come esempio concreto del procedimento di introduzione dell'ISE, si rimanda al paragrafo 4.4 dove è illustrata l'esperienza di Roma).

Relativamente al primo aspetto, nel paragrafo 2.1 abbiamo visto come, per l'acquisizione delle dichiarazioni sostitutive uniche, la trasmissione delle informazioni in esse contenute alla banca dati nazionale, il calcolo dell'Indicatore e il rilascio della

corrispondente attestazione l'INPS abbia provveduto a predisporre uno specifico programma informatico che, almeno da quanto emerso dal monitoraggio delle esperienze applicative toscane, non sembra aver presentato particolari problemi di tipo tecnico nel suo funzionamento.

Teoricamente l'intera procedura di gestione dell'ISE potrebbe essere gestita solo impiegando il *software* predisposto a livello nazionale. Esigenze interne agli enti erogatori possono però determinare l'opportunità di procedere alla costruzione di un proprio sistema informatico in grado di "trattenere" le informazioni contenute nelle dichiarazioni sostitutive uniche prima della loro trasmissione all'INPS. Così facendo gli enti verrebbero infatti a disporre di una sorta di "anagrafe" dei beneficiari delle prestazioni da essi erogate, che rappresenterebbe la fonte informativa primaria per la realizzazione di analisi sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'ISE, di studi sull'efficacia delle politiche sociali e di controlli sulla veridicità dei dati contenuti nelle dichiarazioni sostitutive uniche.

La necessità di predisporre un sistema informatico "personale" per la raccolta delle informazioni fornite dai cittadini si pone inoltre in quei casi in cui gli enti erogatori abbiano deciso, come evidenziato nel paragrafo precedente, di effettuare alcuni "aggiustamenti" alla disciplina nazionale al fine di permettere un suo adeguamento alle peculiarità delle prestazioni erogate e alle caratteristiche dell'utenza.

Una "personalizzazione" della disciplina dell'ISE consentita dalla normativa nazionale è quella relativa alla scelta dell'unità familiare di riferimento che, come indicato dall'articolo 3, comma 2 del decreto legislativo n. 130/00, può essere definita dagli enti erogatori estraendola dai componenti la famiglia standard. Nei casi in cui gli enti si avvalgono di questa facoltà, la disciplina nazionale impone comunque loro di acquisire ugualmente le informazioni relative a tutti soggetti che compongono la famiglia standard anche se concretamente vengono poi utilizzate solo quelle relative ai componenti il nucleo familiare ristretto.

E' evidente che una tale modalità gestionale finisce con il determinare un inutile aggravio degli oneri amministrativi posti a carico degli enti erogatori e dei cittadini (a meno che questi non necessitino dell'attestazione ISE standard per la fruizione di altre prestazioni sociali agevolate) e rende meno chiare le scelte di politica sociale effettuate dalle Amministrazioni che possono trovare nella definizione del nucleo familiare di riferimento il principale elemento con cui perseguire finalità di tipo agevolativo e di incentivazione all'utilizzo di specifici servizi quali, ad esempio, quelli assistenziali a carattere domiciliare.[37]

L'introduzione della disciplina dell'ISE richiede ovviamente anche un notevole sforzo in termini di disponibilità di personale da dedicare alle attività connesse. Al riguardo, particolarmente onerosa può risultare la fase di raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche non solo da un punto di vista quantitativo (cioè del numero di dichiarazioni presentate), ma anche da quello più qualitativo dell'assistenza alla compilazione (un'attività che riveste una rilevanza fondamentale ai fini della correttezza formale delle dichiarazioni presentate).

[37] Per la soluzione di questo problema potrebbe essere suggerita una specifica modalità di acquisizione delle dichiarazioni sostitutive uniche e delle attestazioni ISEE relative ai nuclei ristretti e la loro identificazione all'interno della banca dati nazionale. Ciò consentirebbe agli enti erogatori cui il cittadino presenta la dichiarazione sostitutiva unica di immettere solo le informazioni necessarie e a quelli a cui lo stesso cittadino volesse successivamente rivolgersi per richiedere altre prestazioni sociali agevolate di accertare che non si tratta della documentazione standard e, conseguentemente, di esigere una loro integrazione.

Tali difficoltà possono indurre le Amministrazioni a delegare ai CAAF la raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche, una soluzione che è ritenuta particolarmente "conveniente" nell'ambito di quei servizi che presentano un elevato numero di potenziali beneficiari e una forte concentrazione temporale nella presentazione delle domande e, quindi, delle stesse dichiarazioni. E' il caso, ad esempio, delle prestazioni erogate "a bando" (come i contributi per il pagamento del canone di locazione o le borse di studio scolastico) che vedono la raccolta di un elevato numero di domande nel periodo immediatamente successivo alla sua apertura o di quelle legate a determinate scadenze o rinnovi (come le richieste di agevolazione per il servizio di refezione, che avvengono in contemporanea con l'iscrizione scolastica, o per la frequenza del servizio di asili nido, che si concentrano dopo la pubblicazione della graduatoria di ammissione).

Pur se formalmente legittima, la scelta di ricorrere ai CAAF per l'operazione di raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche presenta però alcuni elementi di criticità:

- innanzitutto viene persa la possibilità di un importante momento di contatto con l'utente precedentemente alla concessione o alla negazione del diritto alla prestazione;
- in secondo luogo viene meno la possibilità di effettuare quegli "aggiustamenti" alla disciplina standard di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente, a meno di non voler attribuire ai CAAF anche il compito di procedere alle attività necessarie per stabilire l'accesso alla prestazione e il suo ammontare (se in moneta) o il livello di compartecipazione degli utenti al costo (se in natura);
- in terzo luogo devono essere segnalate le difficoltà che i CAAF possono incontrare nella raccolta delle dichiarazioni sostitutive uniche nei periodi in cui si verificano importanti scadenze di carattere fiscale.

2.2.3 I controlli

Una specifica riflessione, sempre relativa ad aspetti di carattere gestionale, deve essere infine dedicata ai controlli sulla veridicità delle informazioni fornite dai cittadini, un'azione che riveste una fondamentale rilevanza per dare efficacia al nuovo strumento di *means testing*. La normativa dedica particolare attenzione allo svolgimento di tale attività, prevedendo di verifiche di carattere sia formale che sostanziale e attribuendo ruoli e responsabilità per la loro realizzazione.

Al riguardo non sembrano esserci particolari problemi per l'effettuazione da parte degli enti erogatori di accertamenti formali, che vengono svolti attingendo a varie fonti informative: le anagrafi comunali per la verifica dei dati relativi alla composizione del nucleo familiare e le banche dati dell'Agenzia delle Entrate, cioè il SIATEL (Sistema Interscambio Anagrafe Tributaria Enti Locali) per il controllo delle informazioni reddituali e il SISTer (Sistema InterScambio Territorio) per l'accertamento delle proprietà immobiliari.

Nell'ambito dell'attività di controllo formale un ruolo rilevante è stato attribuito anche all'INPS che, al momento, sembra però aver limitato la sua attività di verifica delle dichiarazioni sostitutive uniche trasmesse alla banca dati dell'ISE a un semplice accertamento della correttezza della compilazione dei campi del tracciato informatico predisposto per rilasciare l'attestazione ISE e non, come espressamente previsto dal

decreto legislativo n. 130/00, all'incrocio di quanto dichiarato dai cittadini con le informazioni contenute nei propri archivi e in quelli di altri enti (quale, ad esempio, l'INAIL).

Ma le criticità maggiori riguardano l'azione di controllo sostanziale che tanto la disciplina generale relativa alla documentazione amministrativa[38], quanto quella più specifica inerente l'applicazione dell'ISE[39] hanno attribuito alla Guardia di Finanza.

Al momento un tale tipo di controllo non è stato esercitato, se si eccettuano sporadici casi di accordi intercorsi tra le Amministrazioni Comunali (in qualità di enti erogatori di prestazioni sociali agevolate) e i Comandi territoriali della Guardia di Finanza, avvenuti comunque in assenza di indicazioni formali definite a livello nazionale. Solo di recente il Comando Generale della Guardia di Finanza ha infatti provveduto a emanare la Circolare n. 393000 dell'11 novembre 2002 (*"Controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali agevolate"*) in cui sono state tracciate le linee d'azione per lo svolgimento di attività ispettive sui nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali agevolate, giustificando il ritardo nella loro effettuazione con la necessità di attendere *"l'assestamento del quadro normativo di riferimento ed il funzionamento a regime di una procedura informatica indispensabile per il calcolo di alcuni parametri cui subordinare la fruizione dei particolari benefici"*.

In particolare sono stati fissati i principi regolatori dell'attività di controllo e le metodologie ispettive applicabili. Relativamente al primo punto si è così stabilito che l'intervento della Guardia di Finanza deve essere:

- *successivo* all'erogazione della prestazione sociale agevolata e non condizionare l'espletamento dell'istruttoria da parte degli enti erogatori e dell'INPS;
- *limitato* e *selettivo* rispetto al numero complessivo di prestazioni erogate e indirizzato ai casi fiscalmente più anomali e rilevanti.

Dal punto di vista delle metodologie ispettive è previsto, previa realizzazione di un'efficace attività istruttoria, lo svolgimento di attività che possono essere poste su due livelli:

- il primo è caratterizzato dal ricorso alle metodologie tradizionalmente impiegate per l'esecuzione di verifiche fiscali, eventualmente integrate con specifici accertamenti finalizzati alla ricostruzione del patrimonio mobiliare dei soggetti ispezionati;
- il secondo consiste *"nell'acquisizione di una più compiuta visuale della sfera degli interessi patrimoniali e finanziari del controllato"* con particolare riferimento alla titolarità di beni che rappresentano gli indici "tipici" di capacità contributiva[40] previsti dal decreto del Ministro delle Finanze 10 settembre 1992 e successive modifiche e integrazioni, alla disponibilità di

[38] Il Decreto del Presidente della Repubblica n. 445/00 prevede così all'articolo 71 che le Amministrazioni che ricevono dai cittadini autocertificazioni possono richiedere controlli di natura sostanziale.

[39] All'articolo 4, comma 7 del decreto legislativo n. 109/98 si è invece espressamente stabilito che la Guardia di Finanza deve riservare una quota delle verifiche assegnatele annualmente dal Ministero delle Finanze *"al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari beneficiari delle prestazioni"*.

[40] Si tratta di voci quali: aerei da turismo, alianti e motoalianti, ultraleggeri e deltaplani; navi e imbarcazioni da diporto a vela o a motore; autoveicoli, camper, motocicli e roulotte; residenze principali e secondarie in proprietà o detenute a titolo gratuito o in locazione stagionale o in multiproprietà; collaboratori familiari a tempo pieno o parziale; cavalli da corsa o da equitazione; assicurazioni.

altri cespiti o alla fruizione di servizi "atipici"[41] e al sostenimento di spese per investimenti patrimoniali.[42]

Vanno inoltre sottolineati altri due aspetti della metodologia ispettiva definita nella Circolare che potrebbero rendere più incisiva l'azione di controllo: l'utilizzo da parte della stessa Guardia di Finanza delle informazioni contenute nella banca dati ISE gestita dall'INPS[43] (anche ai fini della più ampia attività di *intelligence* svolta a supporto della lotta all'evasione fiscale) e il loro incrocio con i dati relativi alla scoperta di evasori totali, paratotali o lavoratori in "nero".

Così come definita, l'attività ispettiva appare estremamente articolata e indiscutibilmente incisiva. Restano tuttavia alcune perplessità sulla sua effettiva consistenza (perlomeno nel breve periodo), anche alla luce di quanto indicato dal Comando Generale nella stessa Circolare che, nel determinare le priorità da attribuire all'azione del Corpo, ha stabilito che i controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei beneficiari di prestazioni sociali agevolate *"costituiranno per il 2003 sub-obiettivi da rispettare nell'ambito del programma annuale complessivo delle verifiche ai fini delle II.DD., I.V.A. ed I.R.A.P.."*

2.2.4 Implicazioni derivanti dalla modifica del titolo V della Costituzione

Le difficoltà che gli enti hanno più volte dichiarato di avere incontrato sia nella definizione di criteri di valutazione adeguati alle caratteristiche delle prestazioni erogate e dell'utenza potenzialmente beneficiaria, sia nell'organizzazione di una procedura gestionale efficace, potrebbero indurre le Amministrazioni Regionali ad allontanarsi dalla disciplina nazionale, anche in relazione alle competenze loro attribuite a seguito delle modifiche in senso federalista che hanno recentemente interessato la nostra Costituzione. Appare quindi interessante svolgere alcune riflessioni di carattere generale sugli effetti che l'emanazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*) potrebbe avere sul "futuro" del nuovo strumento di *means testing*.

Innanzitutto, dal momento che la disciplina dell'ISE è stata introdotta nel nostro ordinamento con una legge dello Stato è necessario chiedersi se, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, può essere ancora considerata materia su cui lo Stato ha potestà legislativa esclusiva. La risposta è positiva se consideriamo l'ISE come uno strumento e quindi come un elemento che attiene alla disciplina delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province. Se così fosse si tratterebbe infatti di una materia su cui, ai sensi della lettera p) dell'articolo 117 della Costituzione[44], lo Stato può esercitare la propria legislazione in modo esclusivo.

Può essere fatta rientrare tra le materie a legislazione esclusiva statale anche la disciplina della dichiarazione sostitutiva unica, in quanto la sua definizione va a incidere

---

[41] Si fa in particolare riferimento alle spese sostenute per l'acquisto di oggetti di antiquariato o di altre antichità e articoli da collezione, alle spese sostenute per viaggi all'estero o in località esclusive, l'adesione a circoli sportivi, la frequentazione di case da gioco, la disponibilità di riserve di caccia, l'acquisto di gioielli, il sostenimento di oneri per l'istruzione dei propri figli presso istituti esclusivi.

[42] Si tratta delle spese destinate all'acquisto di beni diversi da quelli di consumo, quali, ad esempio, acquisti immobiliari e investimenti di natura finanziaria.

[43] Al riguardo va segnalato che il Comando Generale ha avviato appositi contatti con l'INPS.

[44] La lettera p) dell'articolo 3 della legge costituzionale n. 3/01 stabilisce che lo Stato ha legislazione esclusiva per quanto concerne la *"legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane."*

sui livelli essenziali delle prestazioni sociali che lo Stato deve garantire ai sensi della lettera m) dello stesso articolo 117.[45]

Sempre con riferimento alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali lo Stato può continuare a disciplinare alcune prestazioni che attualmente vengono erogate avendo quale criterio di selezione l'ISE (quali assegni di maternità e ai nuclei familiari numerosi) e ciò in relazione al fatto che, nelle materie in cui lo Stato ha la legislazione esclusiva, detiene anche la potestà regolamentare.

Quale spazio hanno quindi le Amministrazioni Regionali nella disciplina dell'ISE? Innanzitutto potrebbero costruirsi un proprio ISE per le prestazioni che le vedono nella veste di enti erogatori (il riferimento è, ad esempio, alle prestazioni rivolte alle soluzione di problemi di carattere abitativo). Ma potrebbero anche dar vita a un ISE regionale da applicare alle prestazioni sanitarie (su cui detengono una potestà legislativa concorrente) e assistenziali (su cui detengono una potestà legislativa esclusiva). Ovviamente ciò creerebbe problemi di "convivenza" tra l'ISE nazionale (che continuerebbe a valere per le prestazioni erogate dallo Stato a tutela dei livelli minimi di assistenza e che, per tale ragione, potrebbe essere esteso a un numero elevato di prestazioni) e quello regionale che, tra l'altro, si troverebbe nell'impossibilità innanzitutto di impiegare la dichiarazione sostitutiva unica definita dal DPCM 18 maggio 2001 (che presenta caratteristiche particolari rispetto a quella standard quali, ad esempio, la validità annuale) e, in secondo luogo, di utilizzare il sistema informativo che l'INPS ha predisposto per la gestione delle informazioni ISE e che rappresenta una delle principali innovazioni introdotte.

Se soffermiamo la nostra attenzione sulla Toscana, cui si è fatto riferimento per gli approfondimenti sull'attuazione a livello locale, è comunque possibile evidenziare come dagli atti dell'Amministrazione Regionale non sia riscontrabile alcun segnale di allontanamento dalla disciplina definita a livello nazionale.

Al contrario, dal *"Piano Integrato Sociale Regionale 2002-2004"* approvato con la deliberazione del Consiglio Regionale n. 122 del 24 luglio 2002 emerge come la Regione abbia individuato nell'ISE uno strumento essenziale per il perseguimento di obiettivi di equità nella realizzazione delle politiche sociali e, *"per gli effetti che esercita sul quadro finanziario, un elemento di responsabilizzazione per garantire la continuità e i livelli degli interventi."* A tale scopo, nello stesso documento sono stati anche individuati gli ambiti di intervento regionale in materia di ISE e cioè:

- la promozione di forme di consultazione costante e di intese con gli enti erogatori finalizzate all'uniformazione dei criteri di selezione;
- la fornitura di un supporto informativo e consulenziale per i soggetti erogatori, da organizzare in termini di approfondimento tematico;
- la realizzazione di un monitoraggio delle esperienze applicative tesa ad evidenziare le problematiche incontrate e le soluzioni adottate per il loro superamento;
- la stipula di accordi con l'INPS volti a favorire l'accesso alle informazioni contenute nella banca dati nazionale e l'esercizio di un controllo formale delle dichiarazioni sostitutive presentate e di intese con la Guardia di Finanza finalizzate allo svolgimento di un'attività di accertamento e di verifica sostanziale;

[45] La lettera m) dell'articolo 3 della legge costituzionale n. 3/01 attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva relativamente alla *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale."*

- la definizione di linee per l'adozione di criteri unici in relazione alle materie di diretta competenza regionale.

L'attenzione della Regione in merito all'applicazione dell'ISE non si è comunque posta solo sugli aspetti di principio, ma ha anche interessato quelli prettamente operativi, legati cioè alla concreta gestione del nuovo strumento di *means testing*. Va letta in tal senso la scelta[46] di inserire tra le funzioni e i servizi comunali che possono essere oggetto dell'esercizio della gestione associata (concorrendo quindi all'attribuzione del punteggio necessario per accedere allo specifico contributo regionale) anche quelli connessi all'applicazione dell'ISE, quali:

- la predisposizione di regolamenti uniformi di recepimento della disciplina dell'ISE per l'accesso alle prestazioni sociali agevolate;
- l'assistenza decentrata sul territorio, agli utenti per la compilazione della dichiarazione sostitutiva unica;
- il ricevimento della dichiarazione sostitutiva unica, la trasmissione dei dati al sistema informativo dell'INPS e l'accesso alle informazioni contenute nella banca dati nazionale;
- l'attivazione di eventuali convenzioni con i CAAF, con l'INPS e con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

[46] Deliberazione della Giunta Regionale n. 422 del 26 aprile 2002 (*"Modalità per la formazione del programma di riordino territoriale e criteri, modalità e termini per la concessione e la revoca del contributo forfettario iniziale per l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, a norma degli articoli 11 e 12 della Legge Regionale 16 agosto 2001, n. 40"*).

Appendice: La convenzione con i CAAF

L'ISE è diventato uno strumento con cui i cittadini cominciano ad avere familiarità anche grazie al ruolo determinante dei CAAF, le organizzazioni che, forse ancor più delle stesse amministrazioni comunali, riescono meglio ad interagire con l'utenza. Ciò è stato possibile perché, proprio per favorire i cittadini nell'accesso alla procedura, l'INPS ha provveduto a stipulare una convenzione di validità annuale con i CAAF per lo svolgimento del servizio senza alcun costo per l'utenza[47]. In particolare, la convenzione prevede:

a) la ricezione e la verifica della completezza delle dichiarazioni sostitutive uniche da parte dei CAAF;
b) il rilascio all'utente di copia dell'attestazione provvisoria e della certificazione attestante la situazione economica dichiarata;
c) la trasmissione delle informazioni all'apposita banca dati dell'INPS entro dieci giorni dalla presentazione della dichiarazione sostitutiva;
d) l'obbligo di conservazione dei dati acquisiti al fine di consentire le eventuali verifiche da parte dell'INPS;
e) l'obbligo dell'informazione reciproca verso i cittadini e dell'INPS verso i CAAF per la puntuale applicazione dell'ISE;
f) la fornitura ai CAAF da parte dell'INPS del tracciato record per l'invio delle informazioni alla banca dati, il *layout* di stampa su modulistica INPS e, su richiesta del singolo CAAF, il *software* per il calcolo dell'ISE e dell'ISE;
g) la possibilità per i CAAF di accedere alla banca dati per verificare l'ultima dichiarazione inoltrata nel caso in cui fossero intervenute variazioni o l'utente non fosse certo sugli ultimi dati inviati, previa specifica delega da parte dell'interessato;
h) una polizza assicurativa accesa dai CAAF per eventuali danni provocati da errori materiali e inadempienze commesse dai propri operatori.

La convenzione è stata recentemente prorogata fino alla fine del 2003, quando si deciderà in via definitiva. A tutt'oggi (febbraio 2003) la convenzione ha portato i CAAF ha gestire circa 2 milioni di dichiarazioni sostitutive uniche dei 2,5 milioni pervenute all'INPS.

[47] Circolare INPS 12 dicembre 2001, n. 217. Il costo unitario è a carico dell'Inps (di L. 26.654).

PARTE II

L'applicazione dell'ISE: dimensione quantitativa

3. Le dichiarazioni sostitutive uniche gestite dall'Inps

2.1 La banca dati INPS e le caratteristiche della base dati di riferimento

Con l'introduzione dell'obbligatorietà dell'impiego dell'ISE ha assunto piena operatività il sistema informatico di trasmissione dei dati contenuti nelle dichiarazioni sostitutive uniche e di calcolo dell'Indicatore che la normativa ha attribuito all'INPS. Per poter accedere alla procedura, l'INPS ha rilasciato agli enti erogatori di prestazioni sociali agevolate e ai Centri Autorizzati di Assistenza Fiscale (CAAF) un codice di accesso che viene impiegato dai funzionari incaricati dell'immissione delle informazioni delle dichiarazioni sostitutive presentate dai cittadini.

Come indicato nella circolare dell'INPS 31 luglio 2001, n. 153, una volta presentata la dichiarazione, gli enti riceventi[48] trasmettono i dati in essa contenuti alla banca dati istituita presso l'INPS che rende disponibili gli indicatori ISE e ISEE e rilascia agli enti erogatori e ai soggetti dichiaranti un'attestazione contenente le informazioni relative a:

- il nucleo familiare del dichiarante;
- l'Indicatore della Situazione Economica (ISE) del nucleo standard, con descrizione delle modalità di calcolo;
- il valore della scala di equivalenza applicato;
- l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISE) di ciascun soggetto;
- l'attestazione che detti elementi derivano dai dati della dichiarazione sostitutiva unica e sono stati elaborati sulla base dei dati trasmessi dall'Ente presso il quale la dichiarazione è stata presentata;
- la data di trasmissione dei dati da parte dell'Ente;
- la denominazione dell'Ente;
- la data dell'attestazione della dichiarazione sostitutiva unica;
- la data della scadenza della dichiarazione sostitutiva unica.

Oltre agli Indicatori e all'attestazione, l'INPS rilascia le informazioni analitiche della dichiarazione sostitutiva agli enti presso i quali essa è stata presentata, mentre per gli enti che ricevono le attestazioni tale disponibilità è collegata ad una richiesta formale finalizzata all'effettuazione di controlli sulla loro veridicità o a un nuovo calcolo degli Indicatori, qualora tali enti si avvalgano della facoltà di procedere a una loro integrazione o variazione.

Il ruolo dell'INPS per la raccolta e la gestione delle dichiarazioni dei cittadini è cruciale anche perché la banca dati è una preziosissima fonte di informazioni statistiche. Tutte le notizie richieste nella compilazione della Dsu sono archiviate e costituiscono una base dati di rilevanza inconfutabile. Per ogni soggetto, richiedente la prestazione o

[48] Ai sensi dell'articolo 4, comma 3 del decreto legislativo n. 130/00, sono autorizzati a ricevere le dichiarazioni sostitutive i comuni, i CAAF, gli enti presso i quali è stata fatta la richiesta della prestazione e le sedi INPS competenti per territorio.

componente il nucleo familiare di riferimento, sono conosciuti i dati anagrafici, il reddito e il patrimonio eventualmente posseduto, il tipo di attività (questa informazione è facoltativa ma risulta che nella maggioranza dei casi è stata esplicitata), il tipo di abitazione (di proprietà o in affitto).

Ai sensi dell'art. 5 del più volte citato D.Lgs. 130/00 l'INPS, e con esso gli enti erogatori e le amministrazioni, è tenuto a comunicare alla Commissione tecnica per la spesa pubblica "le informazioni necessarie dirette ad accertare le modalità applicative, l'estensione e le caratteristiche dei beneficiari delle prestazioni e ogni altra informazione richiesta" .L'INPS ha intrapreso una attiva collaborazione con la Commissione tecnica per la spesa pubblica che ha portato negli ultimi mesi ad elaborare una notevole quantità di informazioni statistiche[49] per consentire una valutazione il più possibile rigorosa dell'impatto dell'introduzione dell'ISE. La mole dei dati gestiti dal sistema informativo è tale che richiede comunque un certo sistema organizzativo nella estrazione e nel trattamento dei dati stessi. L'Inps ha dovuto necessariamente attrezzarsi, in tempi brevi, anche sotto questo profilo. L'impostazione del lavoro di supporto alla preparazione dei successivi rapporti annuali potrà essere ogni volta migliorato in base alla esperienza acquisita.

Prima però di procedere ad una valutazione degli effetti determinati dall'introduzione dell'ISE è necessaria una premessa esplicativa sulla natura delle informazioni che sono raccolte in banca dati.

Nella banca dati dell'INPS affluiscono quelle dichiarazioni presentate contestualmente alla richiesta di prestazioni sociali agevolate i cui criteri selettivi siano rigorosamente quelli previsti dalla normativa di riferimento. Pertanto non sono raccolte informazioni attinenti selezioni svolte secondo procedure anche solo minimamente diverse dai criteri dell'ISE. Per fare un esempio in banca dati non sono stati raccolti elementi di alcun tipo sull'erogazione del reddito minimo di inserimento. Se i criteri quindi rispettano alla lettera la normativa ISE deve essere compilata dal cittadino la dichiarazione sostitutiva unica (Dsu) che viene inviata al sistema informativo INPS.

La dichiarazione sostitutiva è detta unica perché può essere utilizzata da ciascun membro del nucleo familiare per richiedere più prestazioni sociali agevolate. Quindi a prescindere dal numero delle prestazioni fruite la dichiarazione archiviata è una sola. La DSU ha comunque validità annuale: trascorso il periodo di validità deve essere ripresentata, se il cittadino intende effettuare nuove richieste di servizi agevolati e poiché la banca dati è in funzione dall'agosto del 2001, è presumibile che molti nuclei familiari abbiano presentato a tutt'oggi già due dichiarazioni.

Un altro motivo per cui potrebbero essere archiviate più di una dichiarazione relativa allo stesso nucleo familiare è dato dalla facoltà che ha il cittadino di presentare, entro il periodo di validità della stessa, una nuova dichiarazione qualora intenda far rilevare mutamenti nelle condizioni economiche e familiari ai fini del calcolo dell'ISE (come per esempio la nascita di un figlio) o a correggere degli errori; in questo caso la dichiarazione più recente sostituisce le altre. La banca dati archivia però tutte le dichiarazioni, anche quelle rettificate successivamente.

[49] Ovviamente in forma anonima nel rispetto dell'art. 6 del 130/00.

Perciò quando ci si riferisce al dato delle 2,5 milioni di dichiarazioni affluite al centro informativo INPS si deve considerare che si tratta di un dato complessivo di tutte le Dsu pervenute a partire dall'agosto del 2001. Non si tratta cioè di un dato relativo al flusso annuale delle dichiarazioni.

D'altro canto la stessa banca dati è *a regime* relativamente da poco tempo perchè si è ancora in una fase che possiamo ritenere espansiva. Le dichiarazioni aumentano sia perché aumentano le diverse prestazioni soggette a selezione ISE, sia perché aumentano gli enti erogatori che vi ricorrono. Nel corso del 2001 (nel periodo agosto - dicembre) il numero di dichiarazioni presentate non arrivava a 40 mila. Nell'arco del 2002 si è raggiunto quota 2 milioni, e ora nei primissimi mesi del 2003 si è già a 2,5 milioni. A tutto il 2003 si prevede che le dichiarazioni raggiungano quota 4 milioni. La banca dati acquisisce *on line* le dichiarazioni sostitutive uniche ininterrottamente. A ridosso di scadenze importanti (per l'iscrizione alle scuole, all'università, per le domande di assegno del terzo figlio) nella banca dati vengono inserite migliaia di dichiarazioni al giorno.

Il continuo aggiornamento che contraddistingue il sistema informativo impone come primo passo nel procedimento di estrazione dei dati, la delimitazione in senso temporale degli stessi. Per la preparazione del presente rapporto tale operazione, effettuata a dicembre, ha comportato l'estrazione di un *data set* dall'archivio aggiornato alla fine dell'ottobre 2002. Si badi che non si tratta dell'estrazione di un campione, ma del numero totale di dichiarazioni presentate fino a quella data.

In seconda battuta si è dovuto procedere alla eliminazione delle dichiarazioni rettificate, vale a dire di quelle che esplicitamente sono state corrette o integrate da una dichiarazione presentata successivamente dallo stesso soggetto. Non si è invece proceduto alla eliminazione di dichiarazioni non più valide perché si tratta di qualche decina di migliaia che, se contenenti informazioni formalmente corrette, su un totale di circa due milioni non possono apportare forti scostamenti dal punto di vista dell'analisi statistica.

L'eliminazione delle dichiarazioni rettificate identificate come errate già dagli operatori degli enti erogatori o dei CAAF, non ha tuttavia rimosso totalmente il rischio della presenza di dichiarazioni contenenti errori. Questo perché alcuni operatori possono aver intrapreso, invece della procedura di rettifica prevista in caso di inserimento di inesattezze, la scelta di inviare una nuova dichiarazione senza che fosse chiaramente invalidata la precedente. Ciò ha comportato l'acquisizione in banca dati di informazioni verosimilmente errate ma in dichiarazioni apparentemente valide.

Un caso tipico di errore è scaturito dalla possibilità consentita fino a tutto il 2002 di comunicare i dati in euro o in lire. Infatti molte dichiarazioni in euro presentano verosimilmente valori digitati erroneamente in lire. Gli operatori pur accorgendosi in sede di calcolo dell'ISE dell'errore, non sempre hanno proceduto ad una rettifica secondo procedura, determinando così l'afflusso di informazioni palesemente fuori standard. L'INPS ha provveduto nel *data set* di riferimento ad individuare e a rimuovere queste dichiarazioni che, anche in numero non eccessivo, avrebbero portato ad un effetto di disturbo notevole sulle elaborazioni statistiche.

Per quel che riguarda l'afflusso delle dichiarazioni in banca dati, è' opportuno inoltre precisare che, sebbene la norma di riferimento (D.Lgs. 130/00) preveda esplicitamente che le dichiarazioni devono essere trasmesse all'INPS entro dieci giorni, non sempre questo limite viene rispettato. Solo in alcune realtà comunali si esegue la trasmissione *on line* contestualmente alla presentazione della dichiarazione. Più frequentemente si preferisce effettuare trasmissioni in blocco a intervalli cadenzati o al raggiungimento di un certo numero complessivo di dichiarazioni. In altri casi ancora tale procedura non è ancora ben rodata, tanto da accumulare ritardi consistenti. Pertanto l'entità di dichiarazioni affluito al sistema entro una certa data può non coincidere con il numero relativo alle dichiarazioni presentate[50]. Bisogna segnalare in proposito che disguidi non secondari hanno tardato in modo consistente per esempio l'afflusso dei dati relativi al comune di Roma. L'estrazione del *data set* relativo all'ottobre 2002 raccoglie perciò solo poche delle migliaia di dichiarazioni relative al comune capitolino.

Un ultima necessaria precisazione va fatta in relazione alla natura propedeutica della dichiarazione rispetto all'erogazione del beneficio. L'archivio INPS raccoglie le dichiarazioni del richiedente prestazioni o servizi in condizioni agevolate. Nulla ci dice che il richiedente riesca poi ad usufruirne effettivamente. L'archivio dati quindi si riferisce a quei cittadini che fanno domande per prestazioni, non necessariamente effettivi beneficiari delle stesse. In alcuni casi l'ISE determina l'accesso alla prestazione, in altri rileva solo per il calcolo della quota di compartecipazione ai costi. In questo secondo tipo di situazione il cittadino può accedere ugualmente alla prestazione pagando il massimo della tariffa. Sebbene, e l'analisi degli stessi dati lo conferma, vi sia un forte grado di deterrenza verso coloro i quali verosimilmente non hanno tutti i requisiti necessari per ottenere determinati benefici, l'universo dei dati messi a disposizione non può ritenersi coincidente con la platea di chi usufruisce dei servizi agevolati.

Poiché è utile anche approfondire una analisi sui beneficiari, proprio per verificare l'efficacia dell'ISE nell'azione selettiva, si è dovuto, come si vedrà, fare ricorso a diverse fonti di informazioni.

3.2 Analisi dei dati

3.2.1 Diffusione sul territorio e caratteristiche dei nuclei familiari

Partendo dalle voci che sono compilate nei quadri del modello della dichiarazione unica (riportata in Appendice) e che costituiscono altrettanti campi dei *record* del *data set* selezionato, si è successivamente proceduto ad individuare le distribuzioni statistiche di tipo qualitativo e quantitativo ritenute necessarie per le analisi presentate nel rapporto.

In totale la base dati, epurata dagli errori di cui si è detto, consta di poco più di 1,7 milioni di dichiarazioni sostitutive uniche, presentate tra l'agosto 2001 e l'ottobre 2002.

Le principali prestazioni cui vengono applicati i criteri selettivi ISE e che necessitano pertanto della trasmissione delle dichiarazioni all'INPS sono circa una

[50] Nel 2001 risultavano acquisite poco più di 31 mila dichiarazioni, ma ne sono in realtà state sottoscritte circa 80 mila. Le 50 mila di differenza sono state acquisite con ritardo nel 2002.

dozzina. Come già detto, ogni dichiarazione può essere utilizzata da tutti i componenti il nucleo familiare per la richiesta di numerose prestazioni sociali. Al dichiarante, nella compilazione del modello, viene richiesto di evidenziare per quali prestazioni intende utilizzare la dichiarazione. Pur non essendo questa una scelta vincolante, secondo i dati pervenuti all'INPS, la maggior parte delle dichiarazioni è stata presentata per la richiesta di prestazioni scolastiche (borse di studio e mense) e per prestazioni universitarie (borse di studio e agevolazioni per le tasse di iscrizione).

Per la verità queste informazioni andrebbero analizzate, una volta che lo strumento sarà a pieno regime, depurandole da effetti determinati dalle scadenze di particolari eventi (destagionalizzazione dei dati). Sta di fatto che questo tipo di prestazione ha numericamente soppiantato quelle di tipo prettamente assistenziale (assegni per il terzo figlio e assegno di maternità) per i quali inizialmente l'ISE è stato operativo quasi in via esclusiva, almeno a livello nazionale. Un'altra voce numericamente rilevante è quella per le agevolazioni per servizi di pubblica utilità. Tuttavia, secondo le stesse stime degli enti erogatori di questi servizi la richiesta per questo tipo di agevolazioni avrebbe dovuto essere molto maggiore.

La tabella A3.1 (in Appendice al capitolo) riporta il numero delle dichiarazioni sostitutive uniche acquisite presso la banca dati Inps fino a ottobre 2002 in ordine decrescente per il numero di richieste. Il totale si riferisce al numero delle prestazioni che si intendono richiedere che sono ovviamente superiori al numero delle dichiarazioni presentate, per la possibilità di usufruire di più prestazioni. Come si può vedere i servizi numericamente più rilevanti sono quelli legati all'istruzione: sommando tutte le prestazioni scolastiche e universitarie si raggiunge il cinquanta per cento delle dichiarazioni presentate.

La provenienza territoriale delle dichiarazioni è spiccatamente concentrata: Sicilia, Puglia e Campania assorbono circa il 48 per cento del totale (rispettivamente il 20, il 15 ed il 13 per cento). Seguono Emilia Romagna, Lombardia, Calabria e Lazio con quote superiori al 6 per cento, poi il Piemonte con il 5,7 per cento, il Veneto al 3,6 per cento e via via tutte le altre. Chiude la Valle D'Aosta con solo 724 dichiarazioni pari meno dello 0,1 per cento.

Poiché la dichiarazione può essere presentata anche fuori dal luogo di residenza, per stabilire la provenienza territoriale si scelto di considerare l'ubicazione della casa di abitazione del nucleo familiare di riferimento.

Dall'analisi incrociata per territorio e prestazione richiesta emergono alcune importanti considerazioni (tab. A3.4). La distribuzione per prestazioni è simile a quella rilevata a livello nazionale per tutte le regioni, con alcune differenziazioni di rilievo. L'Emilia Romagna ha una quota superiore alla media di dichiarazioni attinenti gli asili nido, quando nelle altre regioni questa costituisce una prestazione residuale. La stessa regione emiliana ha una quota rilevante, la seconda per entità, corrispondente alla voce *altro*. Ciò testimonia l'applicazione dell'ISE a molteplici progetti aggiuntivi a quelli previsti a livello centrale. Nel Lazio la voce principale è costituita dalle agevolazioni per servizi di pubblica utilità.

Le prestazioni che invece uniformemente sul territorio nazionale raccolgono il minor numero di dichiarazioni ISE sono costituite dai servizi socio sanitari, sia residenziali, che domiciliari. Ciò accade evidentemente in conseguenza della mancata

emanazione del decreto che ne dovrebbe regolamentare l'applicazione per quel che riguarda la diversa composizione del nucleo familiare di riferimento.

Le prestazioni per gli assegni a nuclei con tre figli minori e di maternità non raggiungono percentuali di grande rilievo, ma comunque si confermano di maggiore appannaggio delle regioni meridionali.

Un successivo gruppo di analisi riguarda le caratteristiche socio-demografiche dei nuclei familiari.

E' già stato evidenziato sulla base della provenienza territoriale delle dichiarazioni, che si tratta di nuclei residenti principalmente al Sud. Elaborazioni ulteriori sono state effettuate rispetto al numero di percettori e componenti per nucleo.

L'universo delineato dalle informazioni elaborate è di estremo interesse, perché mette in evidenzia caratteristiche tipiche della fascia più debole della popolazione. Il 57 per cento dei nuclei familiari che hanno presentato la dichiarazione ISE hanno un solo percettore di reddito. Il dato territoriale fa emergere delle differenziazioni, ma assai poco marcate, perché anche nelle regioni settentrionali e centrali la quota di famiglie monoreddito è molto elevata, nelle prime pari al 55 per cento e nelle seconde pari al 56 per cento. Questa sostanziale uniformità nasconde però realtà ben diverse perché nelle regioni meridionali sono presenti numerosi nuclei familiari senza alcun percettore di reddito (senza alcuna forma di reddito dichiarata ai fini Irpef) . Nel meridione questa caratteristica accomuna ben il 15 per cento delle famiglie. A livello regionale si raggiungono punte del 21 per cento in Campania seguita dal 18 per cento della Sicilia e dal 13 per cento di Calabria e Lazio (tab. 3.1 e tab. A3.6)

Le famiglie con due percettori variano invece dal 36 per cento nel nord del paese al 25 del sud, determinando una media nazionale del 28 per cento. Le regioni con più alta quota di famiglie bireddito sono le Marche (38,6 per cento), il Piemonte e l'Umbria (entrambe con il 37 per cento).

Tab. 3.1 - Distribuzione del numero delle dichiarazioni ISE per territorio e numero di percettori nel nucleo familiare

valori percentuali

Aree	*numero percettori*					
	0	*1*	*2*	*3*	*4 e oltre*	
Nord	5,7	55,0	33,8	4,6	1,0	100,0
Centro	9,1	55,6	30,0	4,2	1,0	100,0
Sud	14,9	57,4	25,3	2,0	0,4	100,0
Totale naz.	11,9	56,5	28,0	2,9	0,6	100,0

Le famiglie sono composte in media da 3,7 componenti. Infatti i nuclei familiari sono composti più frequentemente da 4 componenti (nel 33,4 per cento dei casi) e da 5 componenti (20,8 per cento). In questo caso le differenziazioni territoriali sono più marcate. Nelle regioni meridionali più del 60 per cento dei nuclei familiari è composta da 4 o 5 membri, mentre nel settentrione il 55 per cento delle famiglie ha 2 0 3 componenti. Di rilievo nel centro nord la quota di famiglie mono-componenti (intorno al 15 per cento), che nel meridione invece rappresentano solo il 7 per cento. La disaggregazione regionale evidenzia differenze rilevanti (tab.A3.5) condizionate

indubbiamente anche dal tipo di prestazione che gli enti locali regolano sulla base dei criteri di selettività ISE.

Tab. 3.2 - Distribuzione del numero delle dichiarazioni ISE per territorio e ampiezza del nucleo familiare
Valori percentuali

Aree	*Numero componenti*						
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6 e oltre*	
Nord	13,8	13,6	24,7	30,8	12,8	4,3	100,0
Centro	15,0	16,7	22,1	28,3	13,6	4,3	100,0
Sud	7,2	8,8	15,3	35,8	25,7	7,3	100,0
Totale naz.	9,8	11,0	18,5	33,6	21,0	6,1	100,0

Per quanto riguarda le situazioni particolari che danno diritto a maggiorazioni nella scala di equivalenza per il calcolo dell'ISE, si nota che in proporzione sono maggiormente presenti nell'area territoriale del centro nord. L'11 per cento dei nuclei familiari del centro ha presenze di portatori di handicap, rispetto ad una media nazionale del 7 percento. A conferma di quanto ricavato dalle informazioni inerenti il numero dei percettori per nucleo, è il settentrione ad avere la quota più alta di maggiorazioni dovute alla contemporanea attività lavorativa dei genitori. I nuclei monoparentali (cioè con un solo genitore) sono invece più o meno equamente distribuiti, anche se la percentuale più alta è ancora al nord.

Tab 3.3 - Distribuzione del numero delle dichiarazioni ISE secondo le maggiorazioni della scala di equivalenza
Valori percentuali

Aree	*nessuna*	*handicap*	*nucleo monoparentale*	*genitori lavoratori*	
Nord	68,3	8,1	7,6	16,0	100,0
Centro	74,2	11,4	6,7	7,7	100,0
Sud	86,7	5,8	3,8	4,7	100,0
Totale naz.	80,0	7,0	5,1	7,9	100,0

L'elaborazione analitica delle informazioni derivanti dalla dichiarazione ISE consente di conoscere ulteriori caratteristiche dei nuclei familiari. Quasi tutti coloro che hanno presentato la Dsu hanno compilato il campo, facoltativo, relativo al tipo di attività svolta.

Il 56,2 per cento delle persone di riferimento (intesa come maggior percettore di reddito) dei nuclei familiari svolgono attività di lavoro dipendente. Il 21 per cento circa è pensionato, l'8 per cento disoccupato, il 6,6 per cento lavoratore autonomo. Nella suddivisione territoriale per macro aree, sono evidenziate alcune particolari caratteristiche. La quota maggiore di persone di riferimento pensionate si ha nel centro Italia (19,4 per cento), la maggior quota di disoccupati nel meridione (10,1 per cento) e la maggior quota di lavoratori dipendenti nel nord (63 per cento).

3.2.2 Una valutazione del grado di selettività dell'ISE

Oltre alle informazioni sulle caratteristiche socio-demografiche la dichiarazione sostitutiva unica contiene i dati sui redditi e sui patrimoni dei soggetti richiedenti prestazioni sociali e di tutti i componenti i nuclei familiari di riferimento. L'analisi su questi elementi consente di valutare il diverso grado di selettività dell'ISE rispetto al vecchio parametro del solo reddito. Gli elementi che distinguono i vecchi dai nuovi criteri di selettività sono due:

- la scala di equivalenza che rende omogenei, e quindi confrontabili, i valori economici relativi a nuclei familiari di diversa ampiezza.
- l'introduzione della valutazione del patrimonio (nella misura del 20 per cento del suo valore);

In particolare l'ISE è dato dalla somma del reddito complessivo Irpef e del patrimonio mobiliare e immobiliare. Il reddito viene considerato al netto di una franchigia per l'affitto dell'abitazione di importo fino a 5.164 euro (10 milioni di lire) ma con l'aggiunta di una valutazione forfetaria dei redditi da attività finanziaria[51]. Il patrimonio è dato dalla somma della ricchezza mobiliare e immobiliare, anch'esso al netto di franchigie pari a 51.164 euro (100 milioni di lire) per l'abitazione di proprietà e di 15.494 euro (pari a 30 milioni) forfetari sulla ricchezza finanziaria. (cfr. il prospetto riportato nell'introduzione). Il valore così ottenuto costituisce l'ISE che, diviso per i coefficienti della scala di equivalenza, diventa l'ISEE.

Tab 3.4 - Dichiarazioni ISE: variabili economiche
Valori medi del totale nazionale delle dichiarazioni

Valori in euro

Variabili	*Valore medio*	*Dev. stand.*
media ISEE	7.227	7.448
media ISE	16.524	16.791
media reddito	14.112	13.225
media patrimonio	30.683	47.705
media reddito al netto delle franchigie	13.760	13.352
media patrimonio al netto delle franchigie	13.823	34.416

Nella tabella vengono proposti i valori medi delle grandezze economiche che costituiscono l'Indicatore. Sono medie calcolate sul totale delle dichiarazioni e quindi tengono conto anche di quelle che presentano valori patrimoniali e reddituali nulli. Il valore medio del patrimonio calcolato solo tra chi dichiara valori positivi è pari a 51.139 euro e il valore del reddito è di 15.680 euro. Oltre ai valori dell'ISE e dell'ISEE, sono riportati i valori del reddito e del patrimonio effettivi e quelli al netto delle franchigie. Accanto sono riportate le deviazioni standard che denotano come il valore medio del patrimonio sia il risultato di livelli altamente variabili. Al netto delle franchigie la deviazione standard diminuisce ma rimane comunque molto più elevata del reddito.

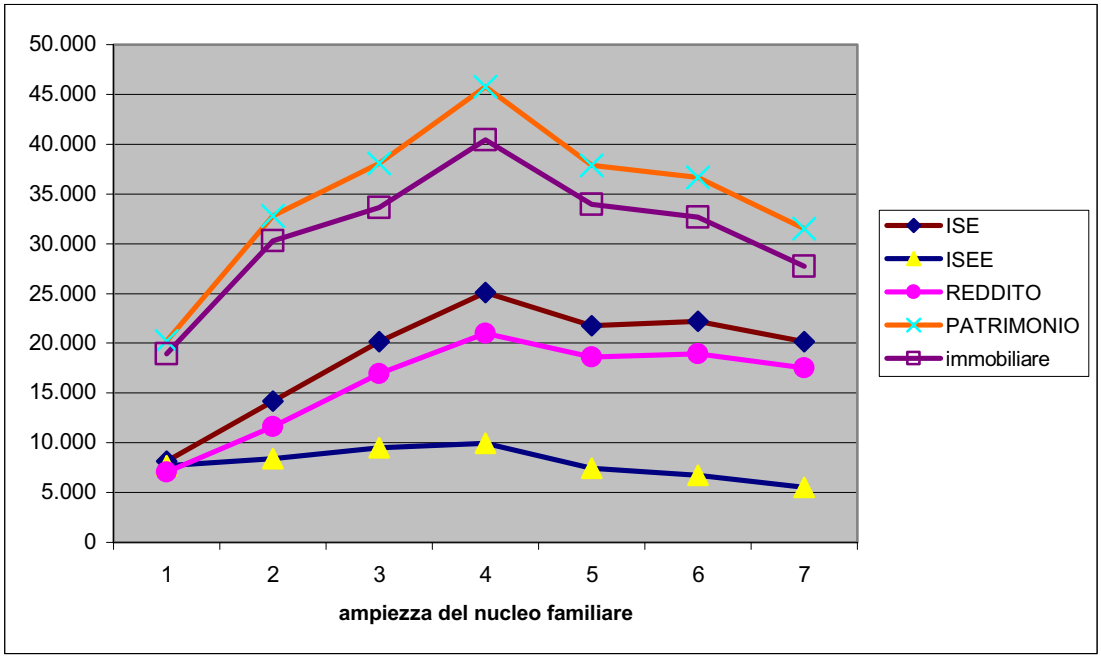
[51] Per il 2001 tale rendimento, fissato annualmente con decreto ministeriale, è stato pari al 5,13 per cento

Le componenti effettive dell'ISE sono i valori del reddito e del patrimonio al netto delle franchigie. La deviazione standard dell'ISE infatti è maggiore di quella del reddito proprio perché assorbe la componente del patrimonio. Per come è calcolato l'ISEE si intuiscono invece le ragioni di un suo indice di variabilità nettamente inferiore. L'analisi che segue approfondisce queste relazioni motivando la diversa variabilità delle componenti.

Nel grafico seguente sono riportati gli andamenti dei livelli delle stesse variabili (escluse quelle al netto delle franchigie) rispetto al numero dei componenti il nucleo familiare.

Si nota come i nuclei familiari più economicamente solidi sono quelli con tre e quattro componenti. La famiglia tipo due genitori - due figli appare quella con maggiori disponibilità economiche. Come altri autorevoli studi hanno più volte sottolineato i nuclei più deboli sono quelli con tre o più figli o quelli composti da una sola persona (generalmente un anziano). A giudicare dai dati messi a disposizione dall'INPS queste stesse considerazioni sembrano essere valide anche per quanto riguarda la ricchezza patrimoniale. In proposito sono stati riportati anche i valori del solo patrimonio immobiliare (principale, componente del patrimonio totale). Si nota infatti che la linea del patrimonio immobiliare segue quella del patrimonio totale, ma in corrispondenza dei 2, 3 e 4 componenti se ne discosta maggiormente. Questo significa che per in nuclei corrispondenti è più visibile la quota di ricchezza mobile (finanziaria).

Graf. 3.1 – Gli elementi dell'ISE per numero dei componenti il nucleo familiare



La linea dell'ISE è sopra quella del reddito, perché di valore assoluto maggiore in quanto comprensiva del 20 per cento del patrimonio, e ne segue l'andamento, con un piccolo maggiore scostamento in prossimità dei nuclei con quattro componenti. Gli

effetti della componente patrimoniale sono comunque valutati con più dettaglio nelle pagine seguenti.

L'andamento della curva dell'ISEE è invece diverso. Gli effetti della scala di equivalenza sono appunto quelli di standardizzare i valori rispetto alla ampiezza del nucleo. Si nota come l'andamento in crescita fino ai 4 componenti sia molto attenuato rispetto all'andamento dell'ISE e come rispetto alla variabile reddito (vecchio parametro di selettività) ponga i nuclei numerosi al di sotto degli altri. Se si immagina una linea retta che fissi un livello di reddito costituente un ipotetico limite selettivo vedremmo probabilmente escluse le famiglie più numerose. Con L'ISEE le posizioni si riavvicinano (come conferma il dato sulla deviazione standard) rimettendo in gioco, in un procedimento di selezione, famiglie altrimenti escluse.

La novità più significativa per una valutazione della reali condizioni economiche dei nuclei familiari è stata la scelta di inserire la ricchezza patrimoniale e verosimilmente anche le maggiori aspettative nell'analisi valutativa sono inerenti a questo aspetto.

Ciò che preme è verificare se l'introduzione della variabile patrimoniale può realizzare maggiore equità nell'individuare i soggetti effettivamente più bisognosi quali destinatari di prestazioni sociali. L'utilizzazione del solo reddito può infatti determinare l'esclusione di soggetti potenzialmente beneficiari di prestazioni sociali a favore di altri che, pur essendo titolari di beni patrimoniali, percepiscono (o dichiarano) redditi di bassa entità.

Già dalla tabella mostrata precedentemente si poteva osservare che i valori dell'ISE rispetto a quelli del reddito sono superiori per la componente patrimoniale. La differenza tuttavia non appare molto elevata.

E' innanzitutto interessante verificare il tipo di relazione che lega le tre variabili: ISE, reddito e patrimonio. La forte connessione tra la variabile ISE e quella del reddito è evidenziata da un indice di correlazione pari a 0,99, mentre la correlazione tra reddito e patrimonio è sempre elevata ma con un indice inferiore, pari allo 0,83. Anche l'analisi effettuata con l'ausilio di altre variabili conferma quanto evidenziato dal grafico precedente.

Una efficace forma di verifica può essere effettuata secondo la distribuzione per decili, cioè ordinando le famiglie (le dichiarazioni) secondo i livelli crescenti delle variabili economiche di riferimento. Incrociando le distribuzioni per decili di ISE e di reddito, cioè verificando la coincidenza o meno della contemporanea presenza di dichiaranti negli stessi decili dell'una e dell'altra variabile, si nota visibilmente la stretta connessione delle due grandezze (tab. A3.8 in appendice). L'analogo confronto tra la distribuzione per decili di reddito e di patrimonio mostra invece un'immagine meno lineare, che testimonia la possibilità da parte dei possessori di patrimonio di non godere di redditi elevati e viceversa (tab. A3.9 in appendice). E' possibile verificare che anche nei primi decili di reddito vi sono significative presenze di nuclei con quote rilevanti di patrimonio. Si veda la riga relativa al decimo decile di patrimonio, che comprende le famiglie con patrimoni più elevati: l'1,2 per cento è nel primo decile di reddito (cioè ha reddito nullo, cfr. tab. 3.5), il 5 per cento nel secondo decile di reddito, fino ad arrivare al 33,1 per cento nell'ultimo decile di reddito dove troviamo anche il 9 per cento dei nuclei che non ha patrimonio (colonna del 10° decile di reddito). Attraverso la valutazione della componente patrimoniale i criteri di selettività dell'ISE riescono quindi a tenere conto di queste situazioni estreme.

Nella tabella che segue (tab.3.5) vengono riportate per un confronto le distribuzioni del reddito e dell'ISE entrambe ordinate per decili. I valori sono in percentuale e mostrano quale quota rispettivamente di reddito e di ISE è posseduta dai diversi decili di dichiaranti-ISE.

Si nota innanzitutto che il primo dieci per cento delle dichiarazioni presenta valori di reddito e di ISE nulli. Le due distribuzioni presentano quasi gli stessi valori fino ai due decili più alti, in corrispondenza dei quali la distribuzione dell'ISE mostra un a maggiore polarizzazione. Gli ultimi due decili però presentano la percentuale di ISE superiore a quella del reddito. L'ISE è infatti una variabile più sperequata rispetto al reddito. Ciò è spiegato dal ruolo del patrimonio che si fa via via più determinante nella composizione dell'indicatore man mano che si va verso i decili più alti, come si è potuto verificare visionando la tab. A3.9. Cioè la componente patrimoniale (ricchezza immobiliare e finanziaria compresa) è più concentrata nelle classi più abbienti.

Tab. 3.5 - Distribuzione per decili del reddito e dell'ISE

Valori percentuali

decili	*reddito*	*ISE*
1	0,0	0,0
2	1,5	1,3
3	3,9	3,4
4	5,5	5,2
5	7,5	7,0
6	9,4	8,7
7	11,2	10,6
8	13,6	13,4
9	17,6	18,1
10	29,8	32,4
totale	100	100,0

3.2.3Effetti delle franchigie

Per verificare se e quanto sia determinante la componente della ricchezza la tabella successiva esamina la distribuzione del patrimonio, realizzata secondo le stesse modalità, vale a dire ordinando per decili le famiglie secondo livelli crescenti di patrimonio. Viene preso in considerazione nella prima colonna il patrimonio totale al lordo delle franchigie, nella seconda colonna il patrimonio al netto delle franchigie.

I risultati sono molto significativi:

- il quaranta per cento dei nuclei familiari sottoscrittori delle dichiarazioni sostitutive uniche non possiede patrimonio;
- il 45,3 per cento dell'ammontare complessivo del patrimonio è posseduto dal 10 percento più benestante dei dichiaranti;
- la franchigia patrimoniale aumenta fino al 60 per cento la quota di famiglie per le quali l'ISE viene calcolato senza l'apporto della componente patrimoniale.

Tab. 3.6 - Distribuzione per decili del patrimonio al lordo e al netto della franchigia

Valori percentuali

decili	*patrimonio al lordo della franchigia*	*patrimonio al netto della franchigia*
1	0,0	0,0
2	0,0	0,0
3	0,0	0,0
4	0,0	0,0
5	0,5	0,0
6	4,6	0,0
7	10,4	2,0
8	16,0	8,7
9	23,3	21,6
10	45,3	67,7
totale	100,0	100,0

La distribuzione del patrimonio depurato dall'ammontare delle franchigie appare assai polarizzata verso l'ultimo decile. Sembra evidente che la franchigia smorza molto l'effetto selettivo del patrimonio e rende più sperequata la distribuzione della ricchezza.

Va detto che il dato relativo a quanti siano ancora debitori del mutuo contratto per l'acquisto della casa rispetto a quanti usufruiscano della franchigia *tout court* non è stato approfondito, ma dovrà essere sicuramente oggetto di una successiva verifica. Infatti se si è contraenti di un mutuo, la franchigia diventa di importo corrispondente.

Sempre per rimanere in tema di franchigie, è possibile effettuare anche una valutazione degli effetti dell'introduzione della franchigia dal reddito, quella cioè spettante ai chi abita in un immobile in affitto. Si ha diritto a questa deduzione in alternativa alla precedente, quella per la proprietà dell'abitazione. In una prima versione normativa, si ricorderà, l'importo della franchigia era fissato in 2,5 milioni di lire (elevabile a 3,5) spettante a chiunque alloggiasse in locazione senza obbligo di presentazione di contratti registrati. Nella versione definitiva la norma prevede la franchigia a 10 milioni di lire (5.164 euro) ma con obbligo di documentare la registrazione del contratto.

Tab. 3.7- Distribuzione del numero delle dichiarazioni ISE per territorio e tipo di abitazione

valori percentuali

aree	*proprietà*	*affitto*	*altro*	*totale*
Nord	44,4	38,9	16,7	100,0
Centro	46,2	27,3	26,4	100,0
Sud	49,9	12,1	37,9	100,0
Totale naz.	48,1	20,8	31,1	100,0

Il dato riportato nella tabella 3.7 mostra che il 48 per cento dei nuclei familiari vive in casa di proprietà (dato che conferma la distribuzione per decili del patrimonio al lordo delle franchigie), il 21 per cento in locazione con regolare contratto registrato (e quindi usufruisce della deduzione corrispondente fino a concorrenza dell'importo totale della franchigia), mentre il restante 31 per cento vive a diverso titolo i case non di proprietà (comodato, case di proprietà di genitori o altri familiari), o più verosimilmente in condizione di affitto non regolare.

Peraltro su base territoriale queste percentuali sono molto diverse. Nell'Italia settentrionale l'affitto è regolare nel 39 per cento dei casi, mentre al sud è la condizione "altro" ad essere a quasi lo stesso livello (38 per cento). Sempre nel meridione è più diffusa la proprietà.

Nell'analizzare questi dati rimane il dubbio che l'obbligo della notificazione degli estremi della registrazione del contratto di locazione abbia di fatto lasciato fuori dal godimento della franchigia numerosi nuclei familiari.

L'ultima franchigia prevista è quella di entità pari a 15.494 euro (30 milioni di lire) da dedurre dall'ammontare della ricchezza mobiliare. Solo in piccola percentuale sono dichiarati patrimoni mobiliari superiori a tale franchigia, il valore medio non supera mai detto limite (fatta eccezione, su base regionale, del Trentino). Su questo fronte pesa molto da un lato la difficoltà stessa a quantificare correttamente la ricchezza finanziaria e dall'altro la consapevolezza delle oggettive difficoltà di verifica delle dichiarazioni inerenti il patrimonio mobiliare. Se riscontri possono essere effettuati sulle altre variabili economiche, come anche su quelle anagrafiche, è praticamente nulla la capacità di controllo sulla ricchezza mobiliare.

Sulla questione dell'opportunità e dell'entità delle franchigie nei Rapporti precedenti la Commissione tecnica per la spesa pubblica si è sempre pronunciata evidenziando punti di vista critici. Riportiamo di seguito un estratto dal 2° Rapporto in cui si commentava il decreto 130/00, allora di recente emanazione:

> *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.*
>
> *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.

3.3 Famiglie ISE e famiglie dell'indagine Banca d'Italia

L'universo dei dati scaturito dall'archiviazione delle informazioni ricavate dalle Dsu traccia indubbiamente uno spaccato su una popolazione particolare.

Si è visto come sia i dati che qualificano da un punto di vista socio-demografico le famiglie di riferimento, sia e soprattutto i dati relativi alle condizioni economiche di questi soggetti, appaiono piuttosto lontani dall'immagine della famiglia-tipo del nostro paese. Si tratta più verosimilmente di un'immagine sulla parte dell'area meno abbiente della popolazione.

Indubbiamente i criteri selettivi dell'ISE scoraggiano molti potenziali richiedenti prestazioni agevolate (effetto deterrenza) perché consapevoli di non rientrare nei parametri di riferimento.

Anche la tipologia di prestazione e gli stessi livelli di ISE fissati autonomamente dagli enti erogatori contribuiscono a selezionare già a monte la platea dei potenziali beneficiari. Più avanti infatti si potrà verificare come nel caso dell'accesso agli asili nido del comune di Roma l'introduzione dell'ISE abbia invece incoraggiato nuclei anche abbastanza abbienti a presentare domanda, probabilmente perché fiduciosi nei criteri selettivi dell'ISE. Questo perché la frequenza dell'asilo nido è un tipo di prestazione che per sua natura non è rivolta a nuclei particolarmente bisognosi e perché nei nidi vengono accolti bambini di ogni genere di famiglie, non necessariamente povere. La "differenziazione" avviene nella determinazione delle tariffe: i più abbienti devono essere disposti a pagare tariffe più alte. Ma si è visto che nel monte delle prestazioni quelle relative all'iscrizione agli asili nido sono, per ora, un'esigua minoranza.

E' indubbio pertanto che le valutazioni presentate potranno in un futuro anche vicino essere invalidate dal continuo modificarsi dei contenuti della banca dati INPS, proprio in relazione all'ampliarsi e al diffondersi delle prestazioni associate ai criteri selettivi ISE.

Però per offrire un punto di riferimento utile ad un confronto tra l'universo-ISE scaturito dalle informazioni in possesso dell'INPS e quello medio del nostro paese può essere interessante confrontare alcune caratteristiche con altre fonti.

In particolare l'Indagine sui bilanci delle famiglie effettuata dalla Banca d'Italia può essere un utile metro di paragone, in quanto considerata dai più la fonte che meglio rappresenta le condizioni economiche delle famiglie.

Ad esempio secondo l'Indagine Banca d'Italia del 2000 è monoreddito il 46 per cento delle famiglie italiane, contro il 57 per cento delle famiglie ISE (ma ricordiamo che il 12 per cento dei nuclei non ha alcun percettore), vive in casa di proprietà il 69 per cento dei nuclei familiari, contro il 48 per cento delle famiglie ISE ed infine il numero medio di componenti è di 2,72, contro il 3,7 delle famiglie ISE. Questo tipo di informazioni mettono in luce delle peculiarità che accomunano le famiglie ISE e che appaiono sostanziali per giustificare il basso profilo della condizione economica.

Il paragone è stato esteso anche alle variabili economiche[52]. Si è confrontata la distribuzione per decili del reddito dichiarato ai fini ISE con lo stesso tipo di distribuzione del reddito dichiarato dalla famiglie campione dell'Indagine Banca d'Italia. Come era presumibile, si può vedere dai dati riportati nella tabelle seguente (3.8), che le famiglie ISE presentano livelli di reddito molto inferiori al campione Banca d'Italia. Le divergenze sono più marcate proporzionalmente per i decili più bassi.

Tab. 3. 8 Distribuzione per decili del reddito delle famiglie Banca d'Italia e delle famiglie ISE

Valori in euro

decili	*reddito B.I.*	*reddito ISE*
1	4.194	0
2	8.713	2.124
3	11.904	5.449
4	15.546	7.793
5	19.696	10.633
6	23.357	13.305
7	27.296	15.846
8	33.542	19.123
9	40.571	24.819
10	76.197	42.029

Tuttavia in base al confronto seguente si può affermare che non vengono raggiunte condizioni di povertà estrema.

Infatti un ulteriore raffronto è stato effettuato tra il livello medio di reddito per numero di componenti delle famiglie che hanno presentato la dichiarazione ISE con le linee di povertà calcolate sempre sulla base dei dati Banca d'Italia. La linea di povertà[53] per un nucleo di due persone è di 9.836 euro secondo l'elaborazione su dati Banca d'Italia. Per la stessa tipologia di nucleo familiare il livello di reddito medio dichiarato ai fini ISE è pari a 11.609 euro. La tabella 3.9 mostra come i redditi delle famiglie ISE risultino sopra la linea di povertà fino ai nuclei di 5 componenti. Le distanze sono più marcate per i nuclei con 4 componenti. Per i nuclei più numerosi i livelli sono invece sotto la linea di povertà, con un reddito addirittura decrescente.

Tab. 3.9 - I redditi delle famiglie ISE e la linea di povertà

Valori in euro

n. componenti	*linea povertà B.I.*	*redditi famiglie ISE*
1	6.268	7.046
2	9.836	11.609
3	12.802	16.974
4	15.435	21.007
5	17.844	18.599
6	20.089	18.907
7	22.206	17.539

[52] Le elaborazioni sui dati Banca d'Italia sono a cura dei dott. G. Proto (tab. 2.8) e M. Baldini (tab. 3.9)

[53] La linea di povertà per un nucleo di due persone è per convenzione data dal livello di reddito pro-capite.

3.4 Appendice statistica

Tab. A3.1 Numero delle dichiarazioni sostitutive uniche acquisite al 31 /10/ 2002

Tipo di prestazione richiesta	*Valori assoluti*	*Valori percentuali*
Prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, ecc.)	716.227	26,4
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas)	298.305	11,0
Altre prestazioni economiche assistenziali	268.580	9,9
Mense scolastiche	247.862	9,1
Assegno per il nucleo familiare con tre figli minori	239.510	8,8
Prestazioni del diritto allo studio universitario	201.651	7,4
Agevolazioni per tasse universitarie	197.830	7,3
Altro	186.436	6,9
Assegno di maternità	145.849	5,4
Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	86.108	3,2
Servizi socio sanitari domiciliari	67.987	2,5
Servizi socio sanitari diurni, residenziali, ecc.	59.695	2,2
TOTALE	**2.716.040**	**100,0**

Potendo usufruire di più prestazioni con una sola dichiarazione il numero delle prestazioni è superiore al numero delle dichiarazioni

Tab. A3.2 - Numero delle dichiarazioni sostitutive uniche acquisite al 31 /10/ 2002

Regione	*Valori assoluti*	*Valori percentuali*
SICILIA	345.887	20,2
PUGLIA	252.073	14,7
CAMPANIA	217.025	12,7
EMILIA ROMAGNA	116.936	6,8
LOMBARDIA	115.745	6,7
CALABRIA	110.958	6,5
LAZIO	106.791	6,2
PIEMONTE	97.081	5,7
VENETO	61.725	3,6
SARDEGNA	53.010	3,1
TOSCANA	51.034	3,0
ABRUZZO	44.681	2,6
MARCHE	39.199	2,3
BASILICATA	36.865	2,1
LIGURIA	22.172	1,3
UMBRIA	15.571	0,9
MOLISE	13.218	0,8
FRIULI VENEZIA GIULIA	11.779	0,7
TRENTINO	2.498	0,1
VALLE D'AOSTA	724	0,0
TOTALE	**1.714.972**	**100,0**

Tab. A3.3 -Distribuzione del numero di dichiarazioni per territorio è classe d'età della persona di riferimento del nucleo familiare

valori percentuali

classi d'età	*Nord*	*Centro*	*Sud*	*totale*
18/24	1,4	1,3	1,3	1,3
25/34	14,6	12,6	10,8	12,0
35/54	59,5	52,2	64,2	61,5
55/64	8,8	10,1	9,9	9,7
65/74	5,5	9,9	6,7	6,8
OVER 75	10,2	13,8	7,0	8,7
UNDER 18	0,1	0,1	0,1	0,1
	100,0	100,0	100,0	100,0

classi d'età	*Nord*	*Centro*	*Sud*	*totale*
18/24	26,2	13,2	60,7	100,0
25/34	30,2	13,6	56,3	100,0
35/54	23,9	10,9	65,2	100,0
55/64	22,4	13,5	64,1	100,0
65/74	19,9	18,7	61,4	100,0
OVER 75	29,0	20,5	50,5	100,0
UNDER 18	25,4	13,1	61,5	100,0

Tab. A3.4 Distribuzione del numero di dichiarazioni per attività della persona di riferimento del nucleo familiare

Valori percentuali

Attività	*nord*	*centro*	*sud*	*totale*
lavoratore dipendente	63,0	51,7	54,3	56,2
lav.cassa integr., mobilità o lsu	0,2	0,5	1,7	1,2
lav. co.co .co	1,7	1,2	1,6	1,6
lavoratore autonomo	6,0	5,9	7,0	6,6
libero professionista	0,8	0,8	0,5	0,6
imprenditore	1,0	1,0	1,5	1,3
disoccupato, inoccupato	4,0	6,5	10,1	8,1
pensionato	21,0	29,4	18,9	20,8
casalinga	1,6	2,4	3,9	3,1
studente	0,7	0,6	0,4	0,5
minore in età non scolare	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0
non presente	0,9	1,9	3,6	2,7

Attività	*nord*	*centro*	*sud*	*totale*
lavoratore dipendente	28,2	11,9	59,8	100,0
lav.cassa integr., mobilità o lsu	5,2	5,4	89,5	100,0
lav. co.co .co	26,2	10,1	63,7	100,0
lavoratore autonomo	22,8	11,7	65,5	100,0
libero professionista	32,1	16,6	51,3	100,0
imprenditore	20,3	9,8	70,0	100,0
disoccupato, inoccupato	12,5	10,4	77,1	100,0
pensionato	25,4	18,4	56,3	100,0
casalinga	12,5	9,8	77,7	100,0
studente	35,0	16,6	48,4	100,0
minore in età non scolare	32,0	16,5	51,5	100,0
TOTALE	25,2	13,0	61,9	100,0
non presente	8,3	9,3	82,4	100,0

Tab. A3. 5 Dichiarazioni sostitutive uniche acquisite dall'Inps per tipo di prestazione

Valori percentuali										
Tipo di Prestazione	*ABRUZZO*	*BASILICATA*	*CALABRIA*	*CAMPANIA*	*EMILIA ROMAGNA*	*FRIULI VENEZIA GIULIA*	*LAZIO*	*LIGURIA*	*LOMBARDIA*	*MARCHE*
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas)	10,1	9,1	12,7	13,2	4,3	18,0	16,4	12,3	8,3	11,4
Agevolazioni per tasse universitarie	13,3	8,0	10,3	5,8	3,4	9,0	6,1	7,1	7,8	10,3
Altre prestazioni economiche assistenziali	11,2	8,4	8,0	8,8	14,1	6,3	10,8	5,8	8,1	11,6
Altro	2,5	3,8	2,5	3,0	24,2	5,6	16,1	3,0	7,2	9,9
Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	1,5	1,5	1,2	1,4	12,0	4,0	2,0	8,1	8,0	4,3
Assegno di maternità	4,7	4,8	4,5	5,4	3,0	9,1	9,3	6,0	5,8	4,4
Assegno per il nucleo familiare con tre figli minori	7,4	9,8	12,3	12,3	3,2	8,1	7,2	4,4	6,2	4,6
Mense scolastiche	8,1	10,8	9,5	8,9	5,6	4,9	6,9	19,5	15,9	8,3
Prestazioni del diritto allo studio universitario	13,9	8,7	7,9	5,7	2,6	14,6	5,4	8,0	5,9	10,0
Prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, ecc.)	23,7	32,3	26,5	29,0	25,6	8,2	13,3	22,1	21,5	22,0
Servizi socio sanitari diurni, residenziali, ecc.	1,3	1,2	2,4	3,2	0,8	4,2	3,1	1,7	1,5	1,1
Servizi socio sanitari domiciliari	2,4	1,6	2,3	3,3	1,1	8,1	3,3	1,9	3,5	2,1
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Tipo di Prestazione	MOLISE	PIEMONTE	PUGLIA	SARDEGNA	SICILIA	TOSCANA	TRENTINO	UMBRIA	VALD'AOSTA	VENETO
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas)	7,8	5,0	10,6	7,7	11,1	10,5	28,5	8,3	6,7	10,2
Agevolazioni per tasse universitarie	13,9	14,7	6,8	9,2	5,3	5,9	15,7	11,0	23,0	11,9
Altre prestazioni economiche assistenziali	7,3	2,4	11,5	3,4	13,0	7,2	5,5	8,4	1,2	2,8
Altro	3,7	3,2	5,5	6,5	7,1	7,3	2,7	7,5	8,4	5,5
Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	1,3	5,4	1,4	1,0	1,9	8,5	2,1	4,7	0,2	3,3
Assegno di maternità	6,0	3,8	4,9	8,0	5,2	7,1	0,2	5,1	9,6	6,7
Assegno per il nucleo familiare con tre figli minori	9,9	4,1	9,0	12,6	9,9	6,2	0,7	4,7	11,3	7,4
Mense scolastiche	6,0	25,5	5,1	8,5	7,5	12,9	3,7	7,2	7,7	4,7
Prestazioni del diritto allo studio universitario	14,0	12,2	6,5	17,0	6,0	7,3	22,5	13,0	17,9	19,0
Prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, ecc.)	26,2	22,2	33,4	24,3	27,6	23,4	8,1	28,0	11,0	26,9
Servizi socio sanitari diurni, residenziali, ecc.	1,7	0,5	2,9	0,8	2,4	1,4	5,1	0,8	1,6	0,6
Servizi socio sanitari domiciliari	2,2	1,0	2,3	0,9	3,0	2,3	5,2	1,4	1,4	1,0
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tab. A3.6 Componenti il nucleo familiare per regione

valori percentuali

Regione	*componenti*							
	1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6*	*7 e oltre*	*totale*
ABRUZZO	10,9	13,3	17,3	34,6	18,2	3,9	1,8	100,0
BASILICATA	6,3	7,3	15,3	39,8	25,2	4,8	1,3	100,0
CALABRIA	6,8	8,1	14,4	32,8	28,1	7,2	2,6	100,0
CAMPANIA	5,5	6,8	12,9	33,8	30,4	7,5	3,1	100,0
EMILIA ROMAGNA	17,7	17,2	24,7	25,5	10,4	3,1	1,5	100,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	23,3	15,0	19,7	23,4	13,2	3,3	2,1	100,0
LAZIO	16,8	19,4	20,7	25,2	13,7	3,0	1,4	100,0
LIGURIA	14,9	16,1	26,4	28,5	10,5	2,5	1,0	100,0
LOMBARDIA	14,4	11,9	23,4	30,9	14,3	3,7	1,4	100,0
MARCHE	13,9	14,4	20,7	32,1	13,8	3,6	1,5	100,0
MOLISE	7,9	8,6	16,2	37,9	23,4	4,3	1,8	100,0
PIEMONTE	6,9	11,5	28,4	37,3	12,0	2,8	1,1	100,0
PUGLIA	5,8	8,2	15,5	39,0	25,1	4,7	1,6	100,0
SARDEGNA	5,3	6,8	19,2	35,7	24,2	6,0	2,7	100,0
SICILIA	9,0	10,5	15,6	34,5	23,1	5,3	2,0	100,0
TOSCANA	13,7	13,6	24,8	29,5	12,9	3,6	1,8	100,0
TRENTINO	37,6	14,9	14,4	21,5	8,5	2,1	1,0	100,0
UMBRIA	9,4	13,5	24,2	33,5	14,1	3,5	1,8	100,0
VALLE D'AOSTA	12,3	8,1	24,0	27,5	21,3	5,5	1,2	100,0
VENETO	12,3	11,6	21,0	32,1	16,5	4,3	2,1	100,0
Totale complessivo	**9,7**	**10,9**	**18,3**	**33,4**	**20,8**	**4,8**	**1,9**	**100,0**

Tab. A3.7 Percettori di reddito nel nucleo familiare per regione

valori percentuali

Regione	*percettori*					
	0	*1*	*2*	*3*	*4 e oltre*	*totale*
ABRUZZO	4,5	52,0	36,8	5,3	1,4	100,0
BASILICATA	5,3	56,0	35,5	2,6	0,5	100,0
CALABRIA	13,0	54,8	30,1	1,7	0,4	100,0
CAMPANIA	20,9	58,2	19,1	1,5	0,3	100,0
EMILIA ROMAGNA	4,6	54,7	35,6	4,2	0,9	100,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	5,4	55,6	31,0	6,5	1,4	100,0
LAZIO	12,7	59,3	24,8	2,8	0,5	100,0
LIGURIA	11,3	60,9	24,9	2,5	0,3	100,0
LOMBARDIA	5,9	58,3	31,3	3,7	0,7	100,0
MARCHE	4,2	48,1	38,6	7,0	2,2	100,0
MOLISE	7,4	53,5	35,2	3,1	0,7	100,0
PIEMONTE	6,3	51,6	37,0	4,3	0,7	100,0
PUGLIA	11,0	55,0	30,7	2,8	0,5	100,0
SARDEGNA	9,8	63,0	24,4	2,3	0,5	100,0
SICILIA	18,0	59,5	20,9	1,4	0,2	100,0
TOSCANA	7,1	55,5	32,1	4,2	1,0	100,0
TRENTINO	3,0	50,8	33,1	9,6	3,5	100,0
UMBRIA	3,9	49,5	37,1	7,3	2,2	100,0
VALLE D'AOSTA	2,8	52,1	35,1	8,0	2,1	100,0
VENETO	4,5	52,4	33,8	7,3	2,0	100,0
Totale complessivo	**11,9**	**56,5**	**28,0**	**2,9**	**0,6**	**100,0**

Tab. A3. 8 Distribuzione per decili di reddito del numero delle dichiarazioni ordinate per decili di ISE

Valori assoluti

decili di reddito	*decili di ISE*										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	139.141	27.835	1.831	910	457	338	250	229	183	166	171.340
2	32.199	106.107	16.811	7.062	2.412	1.949	1.687	1.240	1.093	781	171.341
3		35.621	61.580	18.794	31.803	10.811	4.580	3.578	2.831	1.743	171.341
4		1.690	71.378	37.062	13.944	16.535	15.644	6.726	4.761	3.600	171.340
5		61	18.125	67.107	26.808	20.502	12.649	14.415	7.560	4.114	171.341
6		10	1.443	33.996	56.716	32.196	18.938	10.906	12.025	5.111	171.341
7		6	155	5.719	33.343	57.484	37.287	20.252	10.368	6.726	171.340
8		5	17	650	5.448	28.568	61.357	42.799	21.677	10.820	171.341
9		3	1	40	406	2.909	18.481	65.096	59.820	24.585	171.341
10		3			4	49	467	6.100	51.023	113.695	171.341
Totale complessivo	171.340	171.341	171.341	171.340	171.341	171.341	171.340	171.341	171.341	171.341	1.713.407

Valori percentuali

decili di reddito	*decili di ISE*										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	81,2	16,2	1,1	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	10,0
2	18,8	61,9	9,8	4,1	1,4	1,1	1,0	0,7	0,6	0,5	10,0
3		20,8	35,9	11,0	18,6	6,3	2,7	2,1	1,7	1,0	10,0
4		1,0	41,7	21,6	8,1	9,7	9,1	3,9	2,8	2,1	10,0
5			10,6	39,2	15,6	12,0	7,4	8,4	4,4	2,4	10,0
6			0,8	19,8	33,1	18,8	11,1	6,4	7,0	3,0	10,0
7				3,3	19,5	33,5	21,8	11,8	6,1	3,9	10,0
8					3,2	16,7	35,8	25,0	12,7	6,3	10,0
9						1,7	10,8	38,0	34,9	14,3	10,0
10								3,6	29,8	66,4	10,0
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tab. A3. 9 Distribuzione per decili di patrimonio del numero delle dichiarazioni ordinate per decili di reddito

Valori assoluti

decili di patrimonio al lordo delle franchigie	*decili di reddito* 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	33.835	22.801	21.480	19.085	17.392	17.740	15.003	11.781	8.494	3.729	171.340
2	33.747	22.814	21.524	18.718	17.280	17.687	14.970	12.179	8.622	3.800	171.341
3	35.543	22.176	21.657	18.272	17.280	17.556	15.113	11.937	8.263	3.544	171.341
Limite patrimonio nullo 4	29.753	25.692	18.780	18.660	17.462	18.205	15.853	12.667	9.757	4.511	171.340
5	13.564	19.737	17.442	18.194	18.327	19.611	19.526	18.606	16.225	10.109	171.341
6	8.130	15.521	22.419	20.681	20.325	18.554	18.610	17.876	16.764	12.461	171.341
7	6.789	13.519	17.373	18.214	19.003	18.995	20.436	21.282	20.486	15.243	171.340
8	4.668	11.002	13.154	15.373	16.578	17.042	20.400	23.358	25.516	24.250	171.341
9	3.205	9.452	10.202	12.911	14.676	14.187	17.862	22.932	28.959	36.955	171.341
10	2.106	8.627	7.310	11.232	13.018	11.764	13.567	18.723	28.255	56.739	171.341
Totale complessivo	171.340	171.341	171.341	171.340	171.341	171.341	171.340	171.341	171.341	171.341	1.713.407

Valori percentuali

decili di patrimonio al lordo delle franchigie	*decili di reddito* 1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	19,7	13,3	12,5	11,1	10,2	10,4	8,8	6,9	5,0	2,2	10,0
2	19,7	13,3	12,6	10,9	10,1	10,3	8,7	7,1	5,0	2,2	10,0
3	20,7	12,9	12,6	10,7	10,1	10,2	8,8	7,0	4,8	2,1	10,0
Limite patrimonio nullo 4	17,4	15,0	11,0	10,9	10,2	10,6	9,3	7,4	5,7	2,6	10,0
5	7,9	11,5	10,2	10,6	10,7	11,4	11,4	10,9	9,5	5,9	10,0
6	4,7	9,1	13,1	12,1	11,9	10,8	10,9	10,4	9,8	7,3	10,0
7	4,0	7,9	10,1	10,6	11,1	11,1	11,9	12,4	12,0	8,9	10,0
8	2,7	6,4	7,7	9,0	9,7	9,9	11,9	13,6	14,9	14,2	10,0
9	1,9	5,5	6,0	7,5	8,6	8,3	10,4	13,4	16,9	21,6	10,0
10	1,2	5,0	4,3	6,6	7,6	6,9	7,9	10,9	16,5	33,1	10,0
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

4. Effetti dell'introduzione dell'ISE: l'esperienza nel comune di Roma[54]

L'analisi contenuta nel presente capitolo è strettamente complementare agli obiettivi informativi del rapporto. Lo studio di un caso specifico di applicazione si rivela assai utile per approfondire aspetti che un esame su dati generali, fortemente influenzati proprio dalla struttura delle prestazioni soggette a selezione ISE, ciascuna con caratteristiche peculiari e utilizzabile per varie finalità (ammissione al servizio secondo un valore di soglia, determinazione della quota contributiva, fissazione di eventuali esoneri, ecc.), non consente di svolgere.

L'obiettivo è quello di estrapolare, dall'esperienza specifica, informazioni dotate di valenza generale, utili per individuare criticità ed eventuali ambiti di intervento.

Il caso del comune di Roma sembra essere particolarmente significativo: la dimensione dell'intervento, l'applicazione triennale a diversi servizi e, soprattutto, l'adozione delle nuove regole fin dalla prima istituzione rappresentano dei presupposti utili per valutare gli effetti derivanti dall'introduzione dell'indicatore della situazione economica.

La base dati utilizzata è costituita sempre dalle dichiarazioni ISE (Dsu) presentate per ottenere l'accesso al servizio nidi, ma in questo caso si è a conoscenza anche delle informazioni relative agli effettivi beneficiari, proprio perché nel caso di una particolare esperienza sono note tutte le progressioni del procedimento selettivo. È stato pertanto possibile verificare l'efficacia dei criteri selettivi dell'ISE rispetto ad un eventuale accertamento della situazione economica basato sul reddito Irpef, utilizzando i due distinti procedimenti nella individuazione dei beneficiari (par. 4.3).

Nel comune di Roma, l'accesso al servizio nidi è disciplinato da criteri di ordine sociale[55], ma il vincolo esistente sul versante dell'offerta richiede necessariamente l'adozione di un ulteriore parametro di selettività basato sulla presunta "ricchezza" dei nuclei. Non a caso si dice ricchezza presunta, in quanto l'accertamento della situazione economica dei nuclei è un traguardo complesso e comunque perfettibile. In ogni caso, rispetto al semplice reddito irpef utilizzato fino al 1999, l'introduzione dell'ISE ha rappresentato un importante passo in avanti, come riconosciuto dal mondo della ricerca e dagli operatori del settore.

Il caso in questione può soddisfare diversi obiettivi informativi: *i)* descrizione delle caratteristiche socio-economiche dei nuclei; *ii)* rappresentazione delle evidenze statistiche delle componenti determinanti l'ISE e delle relazioni tra loro intercorrenti; *iii)* impatto sul sistema di accesso e di tariffazione dei servizi sociali; *iv)* confronto tra un sistema basata sul reddito e uno basato sull'ISE; *v)* suggerimenti metodologici per individuare una chiave di analisi di dati aggregati a livello nazionale.

---

[54] I dati per l'analisi contenuta in questo capitolo sono stati messi a disposizione dal Comune di Roma attraverso il Consorzio MIPA che ha fornito supporto allo stesso Comune per l'introduzione dell'ISE. Il Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni, è stato costituito nel 1997 dall'Istat, dal Formez e dalle Università di Cagliari, Siena e Roma Tre. Nel 1999 hanno aderito l'Università di Roma "La Sapienza" e la Scuola superiore di perfezionamento e studi S. Anna di Pisa.

[55] I criteri di accesso al servizio sono disciplinati dal *Regolamento degli asili nido del comune di Roma* (adottato con Deliberazione C.C. n. 45 del 25 marzo 1996). Inoltre, vanno segnalati i seguenti atti: Del. C.C. del 31 marzo 1999, n. 47, con la quale sono stati adottati gli indirizzi in materia di introduzione dell'ISE; Del C.C. del 18/19 gennaio 2000, n. 9, concernente l'approvazione delle tariffe e dei prezzi per i servizi a domanda individuale; Del G.C. del 5 maggio 2000 che ha specificato, fra l'altro, criteri e punteggi; Del C.C. del 25 maggio 2000, n. 60 che ha determinato le quote contributive per la frequenza dei nidi.

4.1 Offerta e domanda del servizio nidi : l'incidenza delle Dsu.

Mediamente, ogni anno circa 15.000 nuclei richiedono l'accesso al servizio nidi, a fronte di oltre 8.000 posti disponibili (nell'annualità 2002/2003, i posti sono stati 8.265, valore riferito alla data di rilevazione)[56]. In particolare, nel 2002 sono state presentate 11.600 nuove domande d'iscrizione e circa 4.000 domande di riconferma.

Il tasso d'iscrizione si attesta al 53,4 per cento mentre il tasso di copertura della domanda, che non denota sostanziali variazioni nel triennio 2000-2002, raggiunge l'11,6 per cento (calcolato sui bambini residenti di età inferiore a 3 anni). Ovviamente, è un valore sottostimato in quanto la domanda potenziale del servizio pubblico non può coincidere con l'universo di riferimento: infatti, i nidi pubblici rappresentano circa l'80 per cento del totale delle strutture. Comunque, volendo confrontare tale dato, il livello di offerta del comune di Roma si colloca in una posizione superiore alla media nazionale, che da un'indagine disponibile risulta pari al 7,4 per cento[57].

Un dato rilevante per le finalità d'analisi, consiste nell'elevata incidenza delle domande di accesso con annessa dichiarazione ISE (Dsu), le quali, nel corso del 2002, sono state il 94 per cento del totale, in lieve aumento, peraltro, rispetto ai valori degli anni precedenti. L'utenza infatti non è obbligata alla presentazione della Dsu. L'obbligo sussiste solo nel caso in cui si voglia usufruire di agevolazioni tariffarie o di maggior punteggio per l'accesso, a parità di altre condizioni.

Infatti nel comune di Roma l'ISE è utilizzato per determinare la quota contributiva nel servizio nidi (secondo una linea semicontinua che va da 10 a 80 mln di ISE, in lire) e per discriminare l'accesso tra i nuclei che ottengono lo stesso punteggio sulla base di criteri sociali specificati nell'apposito regolamento, quali la presenza di situazioni svantaggiate, nei casi particolari e meno frequenti, ovvero l'esistenza di due genitori lavoratori, nelle situazioni più diffuse. In tale ipotesi, ovviamente, l'ISE discrimina anche sul versante dell'accesso.

Descritto lo scenario di riferimento, è opportuno riflettere sui fattori che possono influire sulla presentazione di una domanda d'accesso al servizio pubblico, quali la disponibilità di posti, il prezzo e i criteri di ammissione, al fine di esaminare il ruolo esercitato dall'ISE. Isolando i criteri sociali, tipici del caso di studio esaminato, è necessario analizzare il presumibile effetto della dichiarazione ISE verso i nuclei più abbienti. Questi, infatti, potrebbero essere scoraggiati dai maggiori adempimenti, da un probabile effetto diffidenza e dalla consapevolezza di non riuscire ad entrare in graduatoria. Tale ultimo profilo, se diffuso, potrebbe determinare una percezione residuale del servizio pubblico, fattore che contrasterebbe con il principio universalistico sancito dalla legge di riforma dell'assistenza sociale.

---

[56] Occorre precisare che la situazione dell'offerta può essere fotografata in diversi momenti. Le presenti elaborazioni tengono conto dei dati riferiti alla fase di costruzione delle graduatorie definitive (quando, sulla base delle domande di accesso e delle dichiarazioni ISE, sono definite le posizioni in graduatoria e quelle in lista d'attesa). Infatti, l'organico effettivo dei nidi è sempre in movimento, causa la dinamica successiva che caratterizza le nuove domande e le riconferme. In particolare, dopo la presentazione delle domande intervengono i seguenti fattori: calcolo della graduatoria che assegna in automatico i posti nido in funzione della posizione e dei posti disponibili, domanda di accettazione dell'avente diritto, rinuncia al posto assegnato, decadenza della domanda determinata dall'amministrazione, ritiro del bambino, ecc.

[57] Per maggiori approfondimenti, si rimanda a *I servizi educativi per la prima infanzia. Indagine sui nidi d'infanzia e sui servizi educativi 0-3 anni integrativi al nido al 30 settembre 2000*. Quaderni del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza (Firenze, Istituto degli Innocenti, aprile 2002). Il documento è consultabile in www.minori.it.

Prescindendo da considerazioni di ordine sociologico, che meriterebbero ben più ampi approfondimenti e apposite rilevazioni, domande significative sembrano essere le seguenti: *i)* l'ISE è considerato dai nuclei familiari un indicatore più equo rispetto al reddito?; *ii)* l'adozione dell'ISE può scoraggiare la richiesta di una data prestazione sociale?

Per la prima questione, seppure i nuclei avvertano la relativa complessità dell'ISE, si ritiene che esista una percezione positiva sull'equità di tale indicatore, altrimenti i nuclei a maggiore reddito non presenterebbero la dichiarazione sostitutiva (mentre l'analisi ha riscontrato una tendenza inversa).

Sul secondo aspetto risposte univoche non esistono, in quanto influiscono fattori esogeni, in primis i vincoli d'offerta. A riguardo, può essere utile confrontare la distribuzione delle Dsu nei vari Municipi e i valori assunti dagli indicatori reddito e ISE (Tabella A.4.1, appendice). In particolare, tra le variabili emerge una *correlazione inversa*: le percentuali superiori si riscontrano nei Municipi più poveri in termini relativi (quali il Municipio 8), dove circa il 99 per cento dei nuovi richiedenti presenta la Dsu, diversamente da quelli più ricchi (Municipio 17), nei quali "appena" l'86 per cento dei nuclei opta per tale scelta.

In sostanza, se tale relazione può avere una valenza generale, nel caso di studio risulta che i nuclei più ricchi, i quali presumibilmente possono stimare il proprio valore ISE, non necessariamente non ricorrono al servizio pubblico, ma più semplicemente accettano di pagare la tariffa massima.

4.2 Caratteristiche socio-economiche dei nuclei familiari

Nel seguito si procederà ad una sintesi delle evidenze statistiche emerse dall'analisi, descrivendo le informazioni principali.

Dopo una rassegna delle caratteristiche demo-sociali, sono approfondite le condizioni economiche dei nuclei. In particolare, con riferimento all'ultima annualità, sono possibili maggiori dettagli d'analisi, in quanto la nuova Dsu, se da un lato risulta più articolata e forse ridondante d'informazioni (ogni componente, anche i minori devono compilare il foglio allegato), dall'altro è dotata di maggiore valenza informativa, poiché i dati sulla condizione reddituale, patrimoniale e lavorativa sono riferibili ai singoli componenti il nucleo familiare[58], come se ciascuno avesse una propria scheda ISE.

Come noto, le caratteristiche demo-sociali sono sostanzialmente incorporate nella scala di equivalenza, che cerca di riflettere la condizione soggettiva delle famiglie. Rispetto a tale profilo, la situazione demografica dei nuclei del comune di Roma che richiedono l'accesso al servizio nidi può così sintetizzarsi: oltre il 50 per cento dei nuclei è costituito da tre componenti[59] e 1/3 da quattro, mentre in circa il 60 per cento delle famiglie è presente almeno un minore[60] e in quasi 1/3 due minori. Inoltre, nel 2,6 per cento dei nuclei sono presenti soggetti disabili.

[58] Di notevole interesse risulta la possibilità di indicare nei nuovi modelli la condizione lavorativa del soggetto ed evidenziare la percezione di uno o più redditi: tali parametri, che possono rilevare anche ai fini dell'accesso al servizio e non solo della tariffazione, potrebbero essere utilmente utilizzati anche dagli enti erogatori.

[59] Il numero medio di componenti del nucleo familiare è risultato pari a 3,53, valore di poco inferiore a quello relativo all'anno precedente pari a 3,60.

[60] Il numero medio di minori nel nucleo (componenti con meno di 18 anni compiuti) è risultato pari a 1,55, con un valore sostanzialmente analogo a quello del 2001.

Come accennato in precedenza, nelle domande d'accesso al servizio nidi del comune di Roma occorre indicare la *condizione lavorativa*: di conseguenza, è stata possibile un'analisi di tali variabili nel triennio considerato, a prescindere dalla presentazione o meno della Dsu. Dal periodo 2002, inoltre, informazioni similari possono desumersi dai nuovi modelli di dichiarazione (in particolare, dal quadro F3).

A fini esplicativi conviene descrivere la classificazione adottata, che consente di ripartire i nuclei nelle seguenti modalità:

- 'A': include nuclei con un solo genitore lavoratore autonomo, oppure con un genitore lavoratore autonomo e un altro rientrante nella categoria 'Altro';
- 'D': nuclei con un solo genitore lavoratore dipendente, oppure con un genitore lavoratore dipendente e un altro rientrante nella categoria 'Altro';
- 'AA': nuclei con entrambi i genitori lavoratori autonomi;
- 'DD': nuclei con entrambi i genitori lavoratori dipendenti;
- 'AD': nuclei con un genitore lavoratore autonomo e l'altro lavoratore dipendente;
- 'Altro': è una categoria residuale che include tutti i casi di nuclei privi di genitori, o con genitori non lavoratori, oppure con un genitore non lavoratore ed un altro lavoratore "non stabile" (casalinga/o, praticante, borsista, tirocinante), o infine con entrambi i genitori lavoratori non stabili.

Nel comune di Roma emerge una prevalenza dei nuclei composti da due lavoratori dipendenti, circa il 48 per cento, e una bassa diffusione di nuclei composti da autonomi (in coppia o singoli), di poco superiore al 9 per cento: tale caratteristica, ovviamente, rappresenta una peculiarità dell'economia romana. Complessivamente, comunque, i nuclei che dispongono di almeno due redditi rappresentano circa il 68 per cento del totale. Questa condizione è invece strettamente correlata alla tipologia del servizio offerto: l'accesso agli asili nidi è favorito per le coppie di genitori lavoratori.

Tali dati possono confrontarsi con le informazioni contenute nel citato quadro F3, che si ritiene essere una buona fonte informativa, sia perché articolato nella descrizione delle attività[61], sia perché, nonostante fosse facoltativo, è stato compilato dalla maggioranza dei componenti dei nuclei. Si auspica a riguardo, un'integrazione tra le modulistiche adottate dagli enti locali (se la condizione lavorativa, o meglio la disponibilità di più redditi, rileva per l'accesso) e le citate informazioni.

Dalla Tabella A.4.2 (appendice), infatti, risulta che circa il 92 per cento dei componenti ha dichiarato l'attività lavorativa. Invece, esaminando i soggetti " attivi" emerge che i dipendenti rappresentano circa l'80 per cento del totale, mentre il cosiddetto mondo del lavoro autonomo (circa il 17 per cento senza includere il 3,8 per cento di co.co.co.) mostra la sua varia articolazione. A riguardo, va sottolineato l'opportunità della distinzione per l'esame e l'interpretazione dei dati: come risulterà dall'analisi delle condizioni reddituali e patrimoniali, risultano alcune differenze tra autonomi, imprenditori e liberi professionisti, che potrebbero essere impropriamente inclusi tutti nella medesima categoria[62].

[61] In particolare nel quadro F3 va indicata, in via facoltativa, l'attività del soggetto secondo le seguenti modalità: lavoratore dipendente; lavoratore in cassa integrazione straordinaria, o in mobilità, o impiegato in lsu; lavoratore con contratto di collaborazione coordinata e continuativa; lavoratore autonomo; libero professionista; imprenditore; disoccupato/in cerca di occupazione; pensionato, casalinga, studente, minore in età non scolare.

[62] Probabilmente, riferendosi alla nozione prettamente fiscale, nel primo caso, dovrebbe trattarsi dei percettori di redditi diversi (di cui all'art. 81 e ss. del Tuir[62], in linea generale i cosiddetti compensi occasionali), ovvero dei

L'analisi della situazione economica dei nuclei e la connessa individuazione di considerazioni di carattere generale sarà effettuata analizzando le varie componenti determinanti l'ISE. Si tratta di una premessa fondamentale per valutare le relazioni tra le variabili e la differenza tra gli effetti selettivi dell'ISE rispetto al reddito.

4.2.1 Il reddito

Analizzando la principale determinante dell'Ise (al netto della scala di equivalenza) la prima informazione da segnalare va individuata nel numero dei percettori di reddito per ciascun nucleo (Tabella seguente): circa il 63 per cento[63] delle famiglie dispone di due percettori, poco più del 27 per cento dichiara di possedere solo un reddito per nucleo, mentre un esigua minoranza, il 3,7 per cento, percepisce 3 o più redditi.

Tab. 4.1 Numero percettori di reddito per nucleo (nd[64] 2002)

Numero di percettori di reddito	*Nuclei con Dsu **	*%*
0	708	6,5
1	2.937	27,1
2	6.787	62,6
3	304	2,8
4	77	0,7
5	20	0,2
8	1	0,0
Totale	**10.834**	**100**

Nota: sono escluse le Dsu brevi, prive di indicazioni sul numero di percettori di reddito.

Gli indicatori statistici sono calcolati su diverse numerosità[65]: nel 2002 il reddito è stato di poco inferiore ai 54 milioni (51,3 con l'esclusione del 3 per cento superiore e inferiore), mentre la mediana si è collocata a 48,7 milioni. Il 3° e 7° decile risultano, rispettivamente, pari a 30 e 69,4 milioni.

La Tabella A.4.3 (appendice) esamina la condizione professionale: le coppie di dipendenti raggiungono una media di oltre 70 milioni (mediana pari a 67,6) a fronte di

---

soggetti cui al comma 2 dell'art. 49 del Tuir (percettori di diritti d'autore, associati in partecipazione[62], ecc), nel secondo dei titolari di reddito d'impresa, esercitata in forma individuale o societaria (di cui al Capo VI del Tuir), nel terzo caso, infine, dei soggetti che esercitano arti o professioni, di cui al comma 1 del citato art. 49 del Tuir.

[63] Il dato sembra abbastanza omogeneo con la classificazione desumibile dalle domande d'accesso, anche se in tal caso i nuclei con due redditi, intendendo con ciò le famiglie i cui componenti dichiarano di collocarsi nella modalità A (autonomo) e/o D (dipendente), risultano superiori in termini percentuali.

[64] Per "nd 2002" si intendono le Nuove Domande di accesso presentate dai nuclei nel 2002, per ottenere l'accesso all'annualità 2002-2003.

[65] ***NOTA TECNICA, OCCORRE SPECIFICARE CHE TUTTI I VALORI SONO ESPRESSI IN LIRE**. Inoltre, nel calcolo degli indici di dimensione (media, mediana, ecc.) sono utilizzate due metodologie: i) scelta ragionata, al fine di escludere quei valori palesemente errati (ad esempio valori miliardari); ii) esclusione di un intorno pari al 3% superiore e inferiore. Nell'esposizione sarà segnalato quando tra i diversi indici risultano differenze significative.*
Tale procedura è utilizzata anche con riferimento ad altre variabili, quali il patrimonio e l'ISE. L'obiettivo è quello di minimizzare l'impatto dovuto agli inevitabili errori di registrazione dei dati, in quanto gli stessi sono stati estratti nel momento di formulazione delle graduatorie (ante ricorsi e controlli di congruità). Tale periodo d'estrazione è dipeso dalla volontà di fornire un'informazione tempestiva.

una media delle coppie di autonomi pari a 49,5 milioni (mediana pari 35,4); le medesime relazioni si riscontrano nei nuclei mono-reddito.

L'analisi della distribuzione dei nuclei per classe di reddito è esaminata nella Tabella seguente.

Tab. 4.2 Distribuzione nuclei per classe di reddito e professione (nd 2002)
Valori percentuali

Classe di reddito	*Professione dichiarata dai nuclei familiari*									
	A	*D*	*AD*	*AA*		*DD*		*Altro*	*Totale*	
0	12,6	5,5	1,0	3,6	3,6	0,7	0,7	70,8	6,7	6,7
(0-10]	14,8	10,9	1,7	4,9	8,5	1,4	2,1	8,7	4,7	11,4
(10-20]	23,6	16,1	6,1	17,0	25,4	3,7	5,8	5,6	8,3	19,8
(20-30]	18,2	20,2	11,1	13,8	39,3	5,5	11,3	5,4	10,5	30,2
(30-40]	10,5	16,4	13,9	16,7	56,0	7,1	18,4	4,1	10,5	40,7
(40-50]	8,3	12,9	16,0	11,2	67,2	9,4	27,8	1,7	10,8	51,5
(50-60]	3,6	6,5	13,2	7,1	74,3	11,3	39,1	0,9	9,4	60,9
(60-70]	2,0	4,3	10,1	5,1	79,5	14,3	53,4	1,2	9,7	70,6
(70-80]	2,3	2,7	7,3	4,9	84,4	14,1	67,4	0,5	8,8	79,4
(80-100]	2,0	1,8	9,1	7,6	92,0	18,0	85,4	0,6	10,9	90,3
(100-150]	0,9	1,8	7,4	4,7	96,7	11,3	96,7	0,3	7,2	97,6
oltre 150	1,1	0,8	3,1	3,3	100,0	3,3	100,0	0,3	2,4	100,0
Totale (val. assoluti)	**554**	**2274**	**1767**	**448**		**5204**		**664**	**10911**	

Dai dati indicati emerge che entro i 50 milioni di reddito troviamo oltre il 50 per cento dei nuclei. Rispetto alla medesima soglia, invece, si colloca il 67,2 per cento dei nuclei con due autonomi e solo il 27,8 per cento delle coppie di dipendenti[66] (distanza che in termini di ISE, come descritto in seguito, risulterà lievemente attenuata). Peraltro, relazioni similari si riscontrano anche considerando i nuclei mono-reddito o analizzando le classi a maggiore frequenza. Quindi la variabile reddito complessivo si articola diversamente secondo la condizione professionale, con le evidenti conseguenze che si avrebbero nel caso in cui il sistema di accesso e/o tariffazione fosse determinato esclusivamente in base a tale valore.

Da segnalare anche la dinamica dei redditi dichiarati nel triennio esaminato, che denota alcune variazioni. Infatti, nel 2002 è aumentato in termini relativi il peso delle classi di reddito più elevate, mentre è sceso quello delle classi tra i 10 e i 40 milioni. Le interpretazioni potrebbero essere diverse: prescindendo da presunti trend generali sulla divaricazione dei redditi verso le classi estreme, il tutto potrebbe anche dipendere dalla consapevolezza dei nuclei a maggiore reddito di riuscire ad entrare in graduatoria con una riduzione tariffaria, nonostante possiedano redditi relativamente elevati, proprio in ragione della valenza equitativa dell'ISE, che considera sia la composizione del nucleo (per l'effetto della scala di equivalenza), sia l'incidenza della componente patrimoniale.

[66] In particolare, approfondendo l'analisi, risulta che fra i nuclei con reddito superiore a 53,9 milioni (reddito medio), troviamo il 68,6 per cento dei nuclei DD e solo il 29,5 per cento degli AA.

L'osservazione dei dati riferiti ai singoli componenti (Tabella A.4.4, appendice) denota che i soggetti con reddito più elevato risultano i dipendenti e i liberi professionisti e conduce a considerare che il mondo del lavoro autonomo non è tutto uguale, anzi si compone di situazioni molto differenziate sotto il profilo della condizione economica. Inoltre, va segnalato che risultano delle tipicità rispetto all'anno di produzione del reddito indicato nella Dsu e che una quota relativamente significativa ha dichiarato di svolgere un attività di lavoro, ma risulta con reddito complessivo pari a zero[67].

4.2.2 Il patrimonio mobiliare

Tale componente concorrendo per la quota figurativa, determinata dall'applicazione del tasso di riferimento, e per la parte eccedente la franchigia stabilita per legge, pari a 30 milioni, è sicuramente la componente meno influente per la determinazione dell'ISE.

Il patrimonio mobiliare medio risulta pari a 14,6 milioni, la mediana a 1 milione e il 7° decile a 10 milioni. Per i nuclei con patrimonio maggiore di zero, invece, la media è di quasi 29 milioni, con mediana pari a circa 13 milioni (Tabella A.4.5, appendice). Diversamente da quanto osservato per il reddito, tra coppie di autonomi e dipendenti emergono delle similarità: in particolare, le medie risultano superiori per gli autonomi, sia per il complesso delle Dsu (20,6 contro 17,8), sia per quelle con patrimoni mobiliari maggiori di zero (36,1 contro 30,8).

Inoltre, analizzando i valori riferiti ai singoli componenti è risultato che i professionisti, seguiti da imprenditori e dipendenti, hanno le medie più elevate e oltre la metà dichiara di possedere patrimonio mobiliare.

Nella Tabella seguente sono analizzate la distribuzione e i valori medi per condizione professionale. In generale, dai dati risulta che circa la metà dei nuclei ha dichiarato di non possedere alcun patrimonio mobiliare, mentre solo il 12,4 per cento ha dichiarato patrimoni superiori a 30 milioni. Distinguendo per condizione professionale, invece, risulta che circa il 15 per cento delle coppie di dipendenti e autonomi ha dichiarato patrimoni superiori a 30 milioni.

Tab. 4.3 Distribuzione nuclei per classe di patr. mobil. e professione (nd 2002)
Valori percentuali

Classi	*A*	*AA*	*AD*	*D*	*DD*	*Altro*	*Totale*
0	54,9	42,9	38,2	63,8	42,3	89,0	49,6
(0-10]	26,9	24,3	26,	19,3	24,1	6,8	22,5
(10-20]	6,1	12,3	13,2	7,4	11,9	2,3	1,3
(20-30]	4,2	6,0	6,5	2,6	6,6	0,5	5,2
totale [0-30]	92,1	85,5	83,9	93,1	84,9	98,6	87,6
oltre 30	7,9	14,5	16,1	6,9	15,1	1,4	12,4
totale nuove domande	**554**	**448**	**1.767**	**2.274**	**5.204**	**664**	**10.911**

[67] A riguardo, prescindendo dalle omissioni volontarie, potrebbe trattarsi di imprenditori e liberi professionisti che hanno chiuso il periodo d'imposta in perdita e, conseguentemente, hanno indicato un reddito pari a zero (non potendosi imputare, ai fini dell'ISE, valori in negativo).

Nota: Occorre precisare che il confronto triennale dei dati relativi al patrimonio mobiliare (effettuato in sede di analisi) non è omogeneo. Infatti, se nel 2000 e 2001 la ricchezza mobiliare andava inserita mediante "arrotondamento ai 10 milioni inferiori per difetto" (39 milioni diventavano 30 milioni, 29 diventavano 20, ecc.), nei nuovi modelli di dichiarazione l'arrotondamento va effettuato al milione di lire (o equivalente in euro). Tale differenza ha determinato anche una diversa rappresentazione dei dati. Infatti, nel 2000 e 2001 circa 2/3 dei nuclei ha dichiarato un patrimonio mobiliare pari a zero, nel 2002 tale percentuale si è ridotta a circa il 50%. Ma ciò è avvenuto, non tanto per una maggiore propensione dei nuclei a dichiarare tali valori, ma in conseguenza delle diversa metodologia di imputazione (che comunque ha consentito un recupero del patrimonio, anche se minimo dati i valori comunque esigui).

Quindi, sulla base dei valori citati, vediamo che le differenze riscontrate in termini di reddito rispetto alla condizione professionale, risultano diminuite considerando il patrimonio mobiliare. In teoria, quindi, vi sarebbe un certo recupero di ricchezza, anche se l'effetto in termini reali appare irrisorio, data l'esigua entità dei valori dichiarati.

Comunque, a prescindere dalla situazione oggettiva dei nuclei e da eventuali omissioni volontarie, si vuole segnalare un aspetto: la rappresentazione corretta del patrimonio mobiliare nella Dsu appare laboriosa e difficoltosa (per la pluralità delle componenti da inserire e per la corretta individuazione delle medesime).

Infatti, le componenti del patrimonio mobiliare possono così riassumersi:

- saldo del conto corrente bancario e/o postale, al netto degli interessi;
- quotazioni dei valori mobiliari (titoli di Stato, obbligazioni, azioni, fondi comuni, patrimoni affidati in gestione fiduciaria, ecc.);
- premi complessivamente versati per i contratti di assicurazione mista sulla vita (esclusi quelli non riscattabili alla stessa data) e di capitalizzazione;
- quota di patrimonio netto riferita a partecipazioni in società non quotate (spa, sapa, srl, sas, snc) e il patrimonio netto delle imprese individuali.

4.2.3 Il patrimonio immobiliare

Il diritto di proprietà e i diritti reali di godimento sugli immobili rappresentano una variabile fondamentale ai fini delle determinazione dell'Ise (al netto della scala di equivalenza). Gli immobili rilevano per il valore Ici, al netto della detrazione per abitazione principale (nella misura di 100 milioni) ovvero del mutuo residuo.

Complessivamente, risulta che circa il 55 per cento dei nuclei dichiara di possedere patrimonio immobiliare. Considerando tutti i nuclei, con e senza patrimonio, la media si attesta intorno ai 110 milioni e la mediana a circa 49 milioni (escludendo gli intorni, la media è 97,4). Invece, concentrandosi sui nuclei che dichiarano di possedere immobili, il valore medio si colloca a 202,3 milioni, con mediana pari a 174 milioni (escludendo gli intorni, la media è di 190,2 milioni); in tal caso, il 3° e il 7° decile risultano pari a 131,1 e 230 milioni.

In particolare (Tabella A.4.6, appendice) per patrimoni superiori a 100 milioni (la misura della detrazione per abitazione principale), se la media totale risulta pari a 238,1 milioni di lire, distinguendo per condizione professionale, la media risulta, rispettivamente, 275,8 per le coppie di autonomi e 229,3 milioni per i nuclei con due dipendenti.

Nella Tabella seguente, l'analisi del patrimonio immobiliare è approfondita in base all'attività lavorativa dichiarata dai nuclei.

Tab. 4.4 Distribuzione nuclei per classe di patr. immob. e profess. (nd 2002)
Valori percentuali

Patrimonio immobiliare	*Professione Nucleo*						
	A	*AA*	*AD*	*D*	*DD*	*Altro*	*Totale*
0	50,2	33,9	35,3	63,2	36,0	84,5	45,1
(0-50]	7,0	9,2	5,9	3,9	5,1	1,5	5,0
(50-100]	5,1	5,1	5,5	5,7	5,8	1,7	5,4
(100-150]	9,0	8,7	10,3	8,3	13,2	3,5	10,7
(150-200]	9,2	12,7	14,0	8,2	14,9	3,6	12,3
(200-250]	6,7	9,2	8,9	4,5	9,8	1,8	7,9
(250-300]	3,8	6,7	5,8	2,0	5,9	0,5	4,7
(300-350]	3,1	4,9	4,6	1,7	3,4	1,1	3,1
(350-400]	1,4	1,8	3,2	0,8	1,8	0,6	1,7
(400-500]	1,6	3,3	2,3	0,9	2,2	0,8	1,9
(500-750]	0,9	2,9	2,8	0,7	1,5	0,3	1,5
oltre 750	2,0	1,6	1,3	0,1	0,3	0,3	0,6
Totale (val. assoluti)	**554**	**448**	**1.767**	**2.274**	**5.204**	**664**	**10.911**
Totale > 100	**209**	**232**	**941**	**618**	**2.765**	**82**	**4.847**
% dom. con p.imm.	49.8	66,1	64,7	36,8	64,0	15,5	54,9
% > 100	37,7	51,8	53,3	27,2	53,1	12,3	44,4

Come già riscontrato rispetto ai valori mobiliari, le differenze emerse in relazione alla variabile reddito sono annullate (se non invertite): i nuclei con due autonomi dispongono di immobili a titolo di proprietà in misura analoga ai dipendenti (anzi, in misura lievemente superiore, 66,1 per cento contro 64 per cento, vedi anche Tabella A.4.6 in appendice). Da segnalare, inoltre, il valore riferibile alla condizione "altro", elevato ma imputabile solo al 15,5 per cento: potrebbe trattarsi di famiglie i cui componenti non percepiscono redditi da lavoro (in quanto nella domanda d'accesso non hanno evidenziato tale condizione) e che ricavano sostegno solo dalle proprietà immobiliari, ovvero intestazioni di immobili derivanti da comunioni legali (il classico caso della moglie casalinga).

L'analisi del titolo di godimento dell'abitazione di residenza (Tabella A.4.7, appendice) indica che il 46,9 per cento dei nuclei risiede in abitazione di proprietà, mentre il 22,4 per cento risiede in affitto (di cui il 38,5 per cento corrisponde canoni superiori al massimo deducibile ai fini ISE, pari a 10 milioni annuali). La quota restante dei nuclei non è inquadrabile in tali categorie: probabilmente, prescindendo da chi volontariamente omette il patrimonio, si tratta di "comodati gratuiti" (ad es., l'abitazione dei genitori che non fanno parte del nucleo) oppure di nuclei che non hanno contratti di affitto regolarmente registrati.

Nella Tabella A.4.8 (appendice) sono esaminate le differenze tra i nuclei con e senza patrimonio immobiliare, evidenziando anche la variabile reddito. Oltre a confermare quanto suesposto (i nuclei AA dichiarano redditi minori e patrimoni maggiori), va segnalato che i proprietari di immobili sono posizionati per circa i 2/3 nelle fasce di reddito superiori a 50 milioni.

Esaminando i valori riferiti ai singoli (Tabella A.4.9, appendice) emergono situazioni differenziate, anche con riferimento al mondo del lavoro autonomo.

Rimandando alla citata tabella per i dati puntuali (gli indicatori sono determinati considerando sia l'intero universo, sia quelli con patrimoni maggiori di zero), è opportuno segnalare i seguenti elementi: *i)* i pensionati proprietari dispongono dei patrimoni più elevati, ma i liberi professionisti risultano proprietari con maggiore frequenza, in oltre il 50 per cento dei casi; *ii)* risulta molto diffusa, per ovvi motivi, l'intestazione congiunta degli immobili, come nel caso delle casalinghe; *iii)* i dipendenti dichiarano comunque patrimoni inferiori agli altri.

4.2.4 L'indicatore della situazione economica

Avendo già introdotto le componenti dell'indicatore della situazione economica, nel seguito sono sintetizzate le risultanze dell'analisi effettuata.

Il calcolo degli indici di dimensione può così sintetizzarsi: l'ISE medio risulta pari a 27,5 milioni di lire, i nuclei con due dipendenti raggiungono quasi 35 milioni, i nuclei misti 31,7 milioni, le coppie di autonomi superano i 28 milioni. Esaminando le relazioni interoccorrenti tra i parametri analizzati, potrebbe affermarsi che l'ISE equivale, in media, al doppio del reddito, anche se esistono delle peculiarità secondo le caratteristiche tipiche dei nuclei (Tabella A.4.11, appendice).

Nella seguente rappresentazione sono analizzate le frequenze per condizione professionale dei nuclei. A riguardo, è opportuna una lettura congiunta con la tabella analoga che fa riferimento al reddito Irpef. I nuclei al di sotto delle classi 0-50 e 0-25 milioni (approssimativamente la media di reddito e di ISE) costituiscono circa il 51 per cento del totale. In termini di reddito, al di sotto di tale soglia troviamo il 67,2 per cento dei nuclei composti da due lavoratori autonomi e il 27,8 per cento delle coppie di dipendenti. Invece, effettuando la medesima analisi in relazione all'ISE, le differenze appaiono ridotte: sotto i 25 milioni di ISE troviamo il 60,3 per cento dei nuclei di autonomi (AA) e il 33,4 per cento delle coppie di dipendenti (DD).

Tab. 4.5 Distribuzione nuclei per classe di ISE e professione
Valori percentuali

Classe di ISE	*Professione dichiarata dai nuclei familiari*									
	A	*D*	*AD*	*AA*		*DD*		*Altro*	*Totale*	
= 0	9,9	6,5	0,8	2,0	2,0	0,7	0,7	63,6	6,3	6,3
(0-5]	17,5	15,1	2,7	6,9	8,9	2,7	3,5	14,0	6,9	13,2
(5-10]	19,9	19,0	7,4	12,9	21,9	5,0	8,5	7,7	9,5	22,7
(10-15]	16,1	16,4	10,6	14,5	36,4	6,7	15,2	6,0	10,1	32,9
(15-20]	8,5	12,0	13,5	15,2	51,6	7,8	23,0	2,4	9,6	42,5
(20-25]	6,5	8,1	12,3	8,7	60,3	10,4	33,4	1,7	9,4	51,9
(25-30]	5,2	6,8	10,6	6,9	67,2	11,8	45,3	1,4	9,4	61,3
(30-35]	3,4	5,2	8,5	6,9	74,1	11,9	57,2	0,9	8,7	70,0
(35-40]	4,2	3,5	7,6	3,8	77,9	10,8	67,9	0,5	7,5	77,4
(40-45]	2,0	2,1	5,8	4,0	81,9	8,2	76,2	0,5	5,6	83,0
(45-50]	1,6	1,3	4,1	3,8	85,7	5,9	82,1	0,3	4,0	87,0
> 50	5,2	4,1	16,2	14,3	100,0	17,9	100,0	1,2	13,0	100,0
Totale (val.assoluti)	**554**	**2274**	**1767**	**448**		**5204**		**664**	**10911**	

Effettivamente l'ISE opera una sorta di riequilibrio della ricchezza fra le coppie di dipendenti e di autonomi, a causa della sua metodologia di determinazione, che include anche la componente patrimoniale. Tale caratteristica spiegherebbe anche la propensione dei nuclei a presentare la domanda anche in presenza di redditi relativamente elevati (come esaminato in precedenza).

4.3 ISE vs. reddito complessivo: effetti sul sistema di accesso e tariffazione

A conclusione dell'analisi, alcune considerazioni sono riservate al presumibile impatto dell'ISE sull'accesso e la tariffazione del servizio. Per effetto dei criteri di selezione, infatti, delle nuove domande presentate nel 2002, una parte sono state ammesse all'iscrizione ai nidi (in graduatoria) mentre le rimanenti hanno costituito la lista d'attesa. In particolare, si è cercato di evidenziare il presumibile impatto dell'ISE sull'accesso e la tariffazione del servizio. Nel caso esaminato, per effetto dei criteri di selezione, delle nuove domande presentate nel 2002, una parte sono state ammesse all'iscrizione ai nidi (in graduatoria) mentre le rimanenti hanno costituito la lista d'attesa.

Per approfondire tale ambito d'indagine, ovvero per valutare come l'indicatore della situazione economica discrimini l'accesso al servizio, è stata seguita una particolare procedura tesa a determinare il cosiddetto "indice di cambiamento". L'obiettivo informativo è quello di valutare cosa sarebbe successo nell'ipotesi in cui al posto dell'ISE fosse stato utilizzato il reddito come parametro di selezione, ovvero come si sarebbe modificata la platea dei beneficiari.

Per costruire la Tabella e i relativi indicatori è stato adottata la seguente metodologia:

- innanzitutto, le domande sono state aggregate per classi di punteggio;
- è stata individuata la classe 0-258 punti (essenzialmente i bambini i cui genitori lavorano entrambi), che rappresenta la maggioranza dei casi[68], dove solo il 29,4 per cento entra in graduatoria secondo l'ISE minore;
- le domande in graduatoria e in lista d'attesa sono state riordinate in base al reddito;
- fermo restando i posti disponibili, sono state individuate le domande che restano in graduatoria, anche utilizzando il reddito, e quelle che invece entrerebbero con il detto criterio;
- sulla base del nuovo ordinamento, sono stati determinati gli indici di cambiamento.

Al termine di tale procedura, prescindendo dall'impatto dei diversi punteggi conseguiti dai nuclei nella classe citata, è risultato che utilizzando il reddito al posto dell'ISE, ben il 13,7 per cento dei nuclei che erano entrati in graduatoria avrebbe cambiato posizione (confluendo in lista d'attesa). Tale valore può dare una misura, relativamente generalizzabile delle diversità tra reddito e ISE come parametri di selezione. Infatti, il dato indicato è ricavato da una situazione dove il nuovo indicatore agisce soprattutto sul versante della selettività.

[68] Infatti, le altre classi sono rappresentative di situazioni via via più disagiate al crescere del punteggio (bambini conviventi con un solo genitore, bambini figli di genitori separati o orfani, bambini segnalati dai servizi sociali, bambini portatori di handicap, ecc.).

Tab. 4.5 Determinazione indice cambiamento reddito-ISE (nd 2002)

ND per classi di punteggio e per ingresso o meno in graduatoria						
Classi di punteggio	*ND in graduatoria*	*%*	*ND in lista d'attesa*	*%*	*ND totali*	*%*
0-258	2.956	29,4	7.115	70,6	10.071	100,0
259-510	449	88,9	56	11,1	505	100,0
511-1051	322	93,6	22	6,4	344	100,0
1052-1114	561	97,4	15	2,6	576	100,0
1115 e oltre	104	97,2	3	2,8	107	100,0
totale	4.392	37,9	7.211	62,1	11.603	100,0

calcolo degli indici di cambiamento per la classe con la maggiore di ND in lista d'attesa

classe (0-258)	
2550	n. di posti nido per cui non varia la ND al variare del criterio (ISE o reddito)
404	n. di posti nido per cui varia la ND al variare del criterio
4,0	indice di cambiamento (calcolato rispetto alle ND totali della classe)
13,7*	indice di cambiamento (calcolato sulle ND della classe entrate in graduatoria)

Questi dati, in sintesi, evidenziano che l'utilizzo del solo reddito come indice della situazione economica delle famiglie sia estremamente inadeguato, dal momento che l'impiego dell'ISE, combinando reddito, patrimonio e numero di componenti del nucleo, modifica in modo sostanziale la valutazione della ricchezza. Tale aspetto presenta importanti riflessi rispetto all'equità delle politiche selettive, elemento determinante in uno scenario di *welfare* locale che appare sempre più caratterizzato da vincoli di bilancio e dall'aumento della domanda di prestazioni sociali.

4.4 L'impatto sugli enti erogatori

In questo paragrafo vengono sintetizzati alcuni elementi che hanno caratterizzato l'introduzione dell'ISE nel comune di Roma, ma che indubbiamente consentono di individuare aspetti qualitativi di carattere generale .

Occorre premettere che la considerazione dell'ISE come mero adempimento rappresenta l'approccio meno costruttivo, poiché l'introduzione e il progressivo consolidamento dell'indicatore della situazione economica può rappresentare, in alcuni casi, anche l'occasione per una ridefinizione complessiva delle politiche sociali.

Gli attori del sistema sono molteplici: l'amministrazione finanziaria, l'Inps, i Caf, i cittadini e, soprattutto, gli enti erogatori delle prestazioni.

4.4.1 La metodologia di lavoro adottata

Il momento in cui l'ISE venne operativamente introdotto nel comune di Roma[69], con riferimento al servizio nidi, alle refezioni e trasporti scolastici e alle scuole serali, si è sovrapposto con la prima revisione della normativa. In ogni caso, la nuova modalità di determinazione dell'ISE venne assunta fin dal primo anno.

Infatti, se le evoluzione legislative sono state indubbiamente migliorative sotto il profilo equitativo, già nel corso degli incontri periodici con le strutture dirigenziali e con gli operatori circoscrizionali erano emerse delle necessità di fondo[70], che avrebbero presumibilmente condotto all'utilizzo di quei margini di discrezionalità consentiti dalla normativa.

Prescindendo da tale intenzione, superata dall'entrata in vigore del D.lgs. n. 130/2000, bisogna dire che la sperimentazione iniziale è stata caratterizzata dal coinvolgimento di una pluralità di soggetti: i responsabili politici degli assessorati interessati, gli organi dirigenziali a livello centrale (Ufficio Tributi, la Ragioneria, l'Ufficio speciale per una città a misura di bambine e di bambini, l'Ufficio per la gestione e lo Sviluppo dell'informatica distribuita), gli operatori delle Circoscrizioni (oggi Municipi), i rappresentanti dei Servizi sociali, il consulente esterno[71].

I medesimi sono variamente intervenuti nel Comitato strategico e nei gruppi di lavoro appositamente costituiti. Tale procedura si è resa necessaria per l'estensione del comune di Roma e per la complessità della macchina amministrativa di una città con circa tre milioni di abitanti. La metodologia di lavoro adottata durante la sperimentazione si è basata su alcuni criteri fondamentali:

- la collegialità degli incontri, in particolare con gli operatori circoscrizionali, peraltro favorita dalle strutture dirigenziali dell'amministrazione;
- la verifica periodica con i responsabili politici, gli uffici dirigenziali, il consulente esterno.

Volendo generalizzare, rispetto al primo punto va sottolineata la strategicità del rapporto con gli operatori, che rappresentano il *front-office* dell'amministrazione comunale. Inoltre, essendo a quotidiano rapporto con l'utenza, hanno una rilevanza

---

[69] In particolare, gli atti rilevanti sono stati i seguenti: Del. C.C. del 31 marzo 1999, n. 47, con la quale sono stati adottati gli indirizzi in materia di introduzione dell'Isee; Del C.C. del 18/19 gennaio 2000, n. 9, concernente l'approvazione delle tariffe e dei prezzi per i servizi a domanda individuale; Del G.C. del 5 maggio 2000 che ha specificato, fra l'altro, criteri e punteggi; Del C.C. del 25 maggio 2000, n. 60 che ha determinato le quote contributive per la frequenza dei nidi. Come noto, il D.lgs n. 109/98 è stato modificato con il D.lgs. 3 maggio 2000, n. 130, in coincidenza con la prima introduzione dell'Isee nel comune di Roma.

70 In particolare, una leva allora consentita era quella della combinazione tra reddito e patrimonio (con la "nuova" normativa, invece, l'ultima componente si assume in misura fissa per il 20%). Nel contempo, era emerso lo svantaggio per quei nuclei familiari che risiedevano in locazione, che usufruivano di una franchigia limitata. Infatti, secondo la normativa abrogata il nucleo poteva detrarre solo 2,5 milioni se risiedeva in locazione (importo elevabile a 3,5 mln qualora i membri del nuclei non possedessero altri immobili adibiti ad uso abitativo o residenziale nel comune di residenza).

71 L'affiancamento metodologico per la sperimentazione è stato fornito dal Consorzio Mipa (Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni) in collaborazione con Clesius Srl, che ha predisposto l'apposito software per la gestione del sistema Isee.

fondamentale nell'attuazione concreta delle politiche di *welfare*. A prescindere dalla problematica formativa derivante dall'uso di nuovi strumenti e di nuove tecnologie, che può assumere un diverso tenore a seconda delle amministrazioni, è fondamentale che tali soggetti si sentano parte attiva della procedura tesa a introdurre e consolidare il sistema ISE.

Tale aspetto non va sottovalutato nel momento attuale, per diverse ragioni. Infatti, se la cornice normativa ISE è delineata, non è vero che risultano annullati i margini di discrezionalità consentiti agli enti erogatori: senza entrare nel merito delle prospettive aperte dal nuovo Titolo V della Costituzione, basti pensare al concetto di *nucleo estratto* e alla possibilità di adottare *criteri ulteriori di selezione dei beneficiari*, o all'eventualità di articolare la tariffazione secondo le peculiarità del servizio. Quindi, se gli obiettivi sono quelli di considerare l'ISE non come un duplicato della dichiarazione dei redditi, ma come uno strumento di *welfare* locale, il momento dell'interazione tra i vari soggetti in campo assume un rilevo fondamentale.

4.4.2 La fasi operative della sperimentazione

Da un punto di vista operativo, la sperimentazione dell'ISE nel servizio nidi (che doveva gestire circa 15.000 domande di accesso) può essere sintetizzata nelle seguenti fasi.

- Definizione degli indirizzi metodologici e delle linee guida per le fasi operative. In tale fase, che ha coinciso con la definizione della strategia, è stata analizzata la normativa, specificati i criteri d'accesso al servizio ed effettuate le analisi storiche e le simulazioni. Rispetto a tale ultimo profilo, si trattava di approfondire il passaggio dal reddito all'ISE, inteso come parametro rilevante per articolare il sistema di tariffazione.
  L'analisi è stata effettuata su un campione con alcuni limiti di significatività statistica[72]: emerse, in particolare, la preponderanza dei lavoratori dipendenti e i minori livelli di reddito che caratterizzavano i nuclei composti da autonomi. Alla natura della condizione professionale venne attribuita notevole attenzione, non solo in funzione dell'accesso, ma anche dal punto di vista informativo, quale primo elemento per l'analisi della domanda. A riguardo, nel gruppo di lavoro venne elaborata una proposta per raccogliere i dati sull'attività lavorativa dei soggetti componenti il nucleo.

Le scelte in materia tariffaria, invece, hanno richiesto alcune simulazioni. In estrema sintesi, utilizzando i dati della Banca d'Italia, si è tentato di individuare un presumibile intorno dei valori ISE che avrebbero caratterizzato i nuclei familiari. Tale informazione era funzionale anche alla definizione della nuova curva tariffaria[73]; in

[72] Infatti, pur rappresentando il 40% degli utenti, il campione includeva dati parziali riferiti esclusivamente ad alcune circoscrizioni e non dati scientificamente estrapolati da ciascuna di esse. Tale aspetto rileva nel momento in cui tra i vari ambiti territoriali esistono differenze nei livelli medi di reddito (come nel caso del comune di Roma).

[73] Rimandando alle delibere citate in precedenza per maggiori approfondimenti, va specificato che nel sistema antecedente, le tariffe erano differenziate secondo tre scaglioni di reddito del nucleo familiare: fino a 20 milioni di lire, tra 20 e 35 milioni di lire, oltre 35 milioni di lire. L'introduzione dell'Isee ha

particolare, furono ricavati ventagli di ipotesi per comprendere come l'assunzione di determinati parametri avrebbe influito sulla distribuzione degli utenti, differenziati non più in base al semplice reddito irpef, ma in relazione all'ISE.

Un primo parametro per qualificare la ricchezza di un nucleo è stato il "reddito familiare medio annuo". L'indagine citata riportava i seguenti dati:

- reddito familiare medio annuo, £/mln 48.3;
- reddito familiare medio annuo per area geografica, £/mln 53.6 (centro Italia);
- reddito familiare medio annuo per ampiezza comunale, £/mln 56.5 (comuni > 500.000 abitanti);
- reddito familiare medio annuo per età, £/mln 36.2 (fino a 30 anni) - £/mln 47.6 (classe 31 – 40 anni).

Occorre specificare che i dati succitati sono al netto delle imposte sul reddito e dei contributi previdenziali; di converso, la logica ISE considera il "reddito complessivo" il quale, come noto, è al lordo delle imposte (con riferimento ai contributi previdenziali e assistenziali va rilevato che per i lavoratori dipendenti il reddito è al netto dei contributi, per gli autonomi è invece al lordo dei medesimi).

Con opportuni calcoli sono stati approssimati vari livelli di reddito familiare al lordo delle imposte, per le classi di età considerate, al fine di individuare valori utili a fini delle stime ISE:

- Famiglia con genitori entrambi lavoratori dipendenti, £/mln 47 – £/mln 62;
- Famiglia con genitori entrambi lavoratori autonomi, £/mln 56 – £/mln 74.

Per la stima della componente patrimoniale, invece, sono stati considerati i seguenti valori:

- Attività reali, £/mln 253.8 (dato medio);
- Attività reali, £/mln 141.5 (fino a 30 anni) - £/mln 211.2 (31 – 40 anni);
- Attività reali, £/mln 307.7 (centro Italia);
- Attività reali, £/mln 265.0 (comuni oltre 500.000 abitanti);
- Attività reali, £/mln 6.5 (fino a £/mln 40 di reddito) - £/mln 77.2 (40-100).

Sulla base di tali dati, nella tabella seguente, sono rappresentate alcune simulazioni che dovevano approssimare livelli medi (considerano nuclei di 3 persone, con genitori entrambi lavoratori (dipendenti o autonomi), proprietari di abitazione). I valori ricavati con tale metodologia sono stati sufficientemente indicativi della situazione reale: infatti, le coppie di dipendenti hanno evidenziato un ISE medio pari a circa 35 milioni, mentre per i nuclei con due autonomi è stato riscontrato un ISE superiore a 28 milioni, poiché è risultata maggiore l'incidenza della componente patrimoniale (da precisare, comunque, che i dati reali citati sono riferiti al 2002).

comportato anche la determinazione di un diverso sistema di tariffazione (con tariffe che variano da 10 a 80 milioni di Isee e gradini progressivi di un milione).

Tab. 4. 6 Stima dell'ISE dei nuclei familiari

Reddito Irpef nucleo (elaboraz.)	*Reddito famil. netto (Banca d'Italia)*	*Comp. patrim. (20%)*	*Attività reali (tav. E2 Banca d'Italia)*	*Detrazione (patr. immob. e immob.)*	*ISE (arr.)*
Coppia dipendenti 31 - 40 anni con figlio, proprietari di abitazione, entrambo lavoratori					
61.802.000	47.587.000	16.259.200	211.296.000	130.000.000	35.000.000
Coppia autonomi > 30 anni con figlio, proprietari di abitazione, entrambi lavoratori					
56.026.000	36.237.000	2.300.000	141.500.000	130.000.000	26.000.000

- Interventi formativi e predisposizione sw. Gli incontri di formazione hanno riguardato un modulo metodologico e uno informatico (occorre specificare che l'ISE è stato introdotto prima della costituzione della banca dati INPS). Si premette che già in sede di specificazione dei criteri di accesso al servizio – nei vari incontri con gli operatori circoscrizionali – era stato introdotto il concetto dell'ISE, per lo meno nei suoi principi generali. Inoltre sono state rese partecipi le circoscrizioni delle analisi effettuate descrivendo alcuni esempi concreti. Ciò, oltre a motivare gli operatori, ha consentito un apprendimento graduale del nuovo sistema e degli adempimenti che ciò avrebbe comportato nei termini dell'informativa da fornire agli utenti. L'analisi della metodologia di determinazione dell'ISE ha considerato le varie componenti, reddito e patrimonio, mentre grande attenzione è stata data alla definizione di nucleo familiare. La trattazione della dichiarazione ISE, e delle relative modalità di compilazione, è stata condotta tenendo conto delle note integrative apportate ai fac-simile della Dsu ex lege. Infine, tali elementi sono stati sintetizzati nella manualistica fornita agli operatori. Successivamente, è stata avviata la formazione relativa all'uso del sistema informatico, appositamente predisposto.

- Informazione verso gli utenti, operazioni di raccolta e acquisizione dati. L'informativa verso gli utenti ha richiesto la predisposizione di un modulo d'iscrizione agli asili nido e di schemi di dichiarazione sostitutiva, con annesse note per la compilazione. Durante tale fase è stata effettuata un'azione di assistenza agli operatori, sia sotto il profilo metodologico, sia per quanto concerneva l'uso del sistema informatico.

Le fasi successive, omesse in tale sede, hanno riguardato l'elaborazione dei dati e la relativa formazione delle graduatorie, mentre la disponibilità delle informazioni quantitative ha consentito l'elaborazione di analisi sulla condizione sociale ed economica dei nuclei.

L'esperienza effettuata può dirsi complessivamente positiva ed il sistema ISE si è progressivamente consolidato: le competenze necessarie sono state via via internalizzate e nel recente Piano regolatore sociale, emanato nel 2002 dall'Amministrazione comunale, sono state ulteriormente confermate le potenzialità dell'ISE nella gestione delle politiche di *welfare* locale. A conferma di ciò va segnalata

la sperimentazione che dovrà riguardare i servizi di assistenza domiciliare agli anziani[74], la quale, ai fini esclusivi della tariffazione e per tenere conto delle esigenze di tale segmento di popolazione, ha introdotto alcune particolarità: *i)* ulteriore detrazione per i proprietari di patrimonio immobiliare, per la sola abitazione di residenza, fino a 77.470,00 euro; *ii)* ulteriore detrazione dalla componente reddituale per residenza in locazione fino a 1.040,00 euro. Tali elaborazioni, ovviamente, saranno effettuate in parallelo dall'Amministrazione con appositi supporti informatici, fermo restando la determinazione dell'ISE secondo le disposizioni nazionali.

[74] Vedi Delibera di Giunta Comunale n. 535 del 17 settembre 2002, concernente "*Approvazione in via sperimentale delle linee guida per l'applicazione Isee per le prestazioni assistenziali non residenziali alle persone anziane*". Nell'intervento, per favorire la permanenza dell'anziano presso la propria abitazione, è consentita la facoltà di optare, se più conveniente, per un concetto di nucleo estratto, costituito dall'anziano e dall'eventuale coniuge.

4.4 Appendice statistica

1. Le domande nei Municipi, incidenza delle Dsu (nd 2002)
2. Attività dichiarata dai singoli componenti del nucleo (nd 2002)
3. Indicatori statistici sul reddito dei nuclei per condiz. profess. (nd 2002)
4. Indicatori di reddito per attività dichiarata dai singoli (nd 2002)
5. Patrimonio mobiliare medio per condizione professionale dei nuclei (nd 2002)
6. Patrimonio immobiliare medio per condizione professionale (nd 2002)
7. Titolo detenzione abitazione principale (nd 2002)
8. Medie reddito dei nuclei con e senza patr. immobiliare (nd 2002)
9. Indicatori statistici sul patr. immob. dei singoli. (nd 2002)
10. Indicatori stat. ISE dei nuclei per condiz. professionale (nd 2002)
11. Rapporto tra ISE e reddito dei nuclei per professione (nd 2002)

A4.1 Le domande nei Municipi, incidenza delle Dsu (nd 2002)[75]

MUNICIPIO	*N*	*% nd con Dsu*	*Reddito nucleo familiare*	
			Media	*Mediana*
1	280	83,2	62.265.975	54.185.500
2	452	83,9	72.061.376	60.105.000
3	130	85,4	55.407.986	45.567.000
4	779	95,5	54.119.638	49.492.000
5	791	94,4	56.984.641	52.936.000
6	511	95,9	50.261.340	47.051.361
7	692	98,6	43.381.292	40.557.257
8	628	*98,6*	*34.649.830*	*31.338.424*
9	500	90,7	59.637.885	52.084.000
10	714	95,9	57.179.101	55.524.500
11	602	92,7	64.250.241	59.821.523
12	663	87,6	64.541.560	62.150.000
13	903	97,2	47.025.457	43.383.000
15	585	96,4	49.057.550	46.915.822
16	514	91,1	62.776.067	58.330.892
17	263	*84,8*	*65.387.918*	*62.024.000*
18	583	95,5	52.127.431	45.502.345
19	762	97,8	47.936.745	43.860.500
20	544	89,6	47.438.260	36.679.000
Totale	**10.896**	**93,7**	**53.907.158**	**48.667.500**

Dati in lire.

A4.2 Attività dichiarata dai singoli componenti del nucleo (nd 2002)

Attività del soggetto	*N° componenti*	*%*	*sub %*
imprenditore	194	0,5	*1,1*
autonomo	1998	5,1	*11,2*
libero professionista	827	2,1	*4,6*
dipendente	14134	36,1	*79,1*
contratto Co. Co. Co.	679	1,7	*3,8*
cassa integrazione	43	0,1	*0,2*
Sub-totale	*17875*	*45,7*	*100*
casalinga	987	*2,5*	
pensionato	513	1,3	
disoccupato	2716	6,9	
studente	2110	5,4	
minore in età non scolare	11803	30,2	
non dichiarata	3115	8,0	
Totale	**39119**	**100**	

[75] Occorre specificare che per minimizzare l'impatto degli errori di registrazione dei dati, per il calcolo degli indici di dimensione, sono state utilizzate due metodologie: a) scelta ragionata, al fine di escludere quei valori palesemente errati (ad esempio valori miliardari); b) esclusione di un intorno pari al 3% superiore e inferiore, per valutare eventuali differenze significative. Nelle tabelle sono rappresentati i valori determinati con la metodologia sub a), indicando in nota i valori ottenuti con l'altra metodologia.

A4.3 Indicatori statistici sul reddito[76] dei nuclei per condiz. profess. (nd 2002)

Profess. nucleo	*N*	*Media reddito*	*Mediana*	*Deviazione standard*
A	553	25.888.130	19.614.000	27.283.608
AA	448	49.466.545	35.435.988	53.484.293
AD	1.762	58.612.785	50.031.500	41.992.907
D	2.267	33.119.789	28.869.786	29.070.928
DD	5.204	70.663.753	67.606.000	37.994.428
Altro	662	7.254.969	0	16.200.813
Totale	**10.896**	**53.907.158**	**48.667.500**	**41.493.439**

Dati in lire.

A4.4 Indicatori di reddito per attività dichiarata dai singoli (nd 2002)

Attività dichiarata	*N*	*%*	*Media*	*Mediana*	*Dev. standard*
imprenditore	194	1,0	23.667	17.713	41.805
autonomo	1.995	10,3	20.210	15.000	42.205
libero professionista	825	4,3	32.362	23.000	52.539
dipendente	14.120	73,0	33.904	32.000	37.380
co. co. co.	678	3,5	16.817	12.000	21.776
cassa integrazione	43	0,2	17.572	15.490	8.578
casalinga	987	5,1	538	0	20.484
pensionato	512	2,6	22.270	15.720	37.774
totale	**19.354**	**100**			

Nota: dati in migliaia di lire. Le attività sono quelle dichiarate dai singoli nel quadro F3. (omettendo quelle non significative). La media e la mediana sono calcolate senza distinzione dell'anno di produzione del reddito, che poteva essere il 2000 ovvero il 2001.

A4.5 Patrimonio mobiliare medio[77] per condizione professionale dei nuclei (nd 2002)

Classi	*A*	*AA*	*AD*	*D*	*DD*	*Altro*	*Totale*
Totale nuclei	11,3	20,6	18,3	7,9	17,8	1,5	14,6
ND con patrimonio > 0	25,0	36,1	29,7	21,8	30,8	13,7	29,0
ND con patrimonio ≥ 10	54,2	58,8	47,4	41,2	49	28,3	48,2
ND con patrimonio ≥ 30	98,5	109,5	82,7	75,5	85,3	52	85,0
ND con patrimonio ≥ 40	114,4	129,5	100	90,6	103,4	64	102,8

Dati in milioni di lire.

[76] Sulla base di quanto detto nella nota precedente, escludendo un intorno superiore e inferiore pari al 3% della numerosità complessiva, il reddito medio dei nuclei familiari risulta pari a 51,4 milioni di lire, la mediana a 48,7 milioni di lire.

[77] Escludendo il 3% superiore e inferiore, il patrimonio mobiliare medio dei nuclei scende a 13,0 milioni di lire, mentre la mediana risulta pari a 1 milione di lire (cfr con Totale nuclei).

A4.6 Patrimonio immobiliare medio[78] per condizione professionale (nd 2002)

2002	*A*	*AA*	*AD*	*D*	*DD*	*Altro*	*Totale*
% dom. con p. immobiliare	49,80%	66,10%	64,70%	36,80%	64,00%	15,50%	54,90%
p. immobiliare medio (mln)	215,5	225,0	224,3	172,6	198,9	208,2	202,3
% dom. p. immob. > 100 mln	37,70%	51,80%	53,30%	27,20%	53,10%	12,30%	44,40%
p. immob. medio (> 100 mln)	270,7	275,8	262,6	214,2	229,3	248,7	238,1
% dom. p.immob. > 300 mln	9,00%	14,50%	14,10%	4,30%	9,30%	3,00%	8,90%
p. immob. medio (> 300 mln)	548,9	484,7	472,5	426,1	437,3	488,6	455,3

Dati in milioni di lire.

A4.7 Titolo detenzione abitazione principale (nd 2002)

	2002	
Proprietà	5.084	46,90%
Locazione	2.423	22,40%
- di cui con canone > 0 e ≤ 10 mil.	1.491	61,50%
- di cui con canone > 10 mil.	932	38,50%
Altro	3.327	30,7%
Totale	**10.834**	**100%**

A4.8 Medie reddito dei nuclei con e senza patr. immobiliare (nd 2002)

Profess.	*Con patrimonio immobiliare*			*Senza patrimonio immobiliare*	
	%	reddito medio	patr. immob. medio	%	reddito medio
AA	66,1	55,7	225,0	33,9	37,2
DD	64,0	80,3	205,7	36,0	53,5

Dati in milioni di lire.

[78] Escludendo il 3% superiore e inferiore, il patrimonio immobiliare medio dei nuclei ammonta a 190,3 milioni di lire, mentre la mediana risulta pari a 174,2 milioni di lire. Il dato, al pari di quelli indicati in tabella, è calcolato con riferimento ai nuclei con patrimonio immobiliare maggiore di zero. Invece, considerando tutti i nuclei (con e senza patrimonio immobiliare), la media risulta pari a 111,0 milioni di lire (97,4 con esclusione del 3%) e la mediana a 49,5 milioni di lire.

A4.9 Indicatori statistici sul patr. immob. dei singoli. (nd 2002)

Indici calcolati solo sui nuclei con patrim immob > 0						
Attività	**N**	**N>0**		**Media**	**Mediana**	**Dev. St.**
imprenditore	194	94	48,5%	140.103.278	119.200.000	124.223.888
autonomo	1.997	807	40,4%	151.381.672	113.625.000	156.820.510
libero professionista	827	419	50,7%	169.575.244	140.175.000	151.577.314
dipendente	14.131	6.496	46,0%	127.785.836	105.000.000	101.130.796
co.co.co.	678	233	34,4%	141.399.635	110.250.000	128.413.123
cassa integrazione	43	13	30,2%	69.245.582	72.610.125	46.297.358
casalinga	986	201	20,4%	154.299.884	110.000.000	152.445.439
pensionato	513	195	38,0%	175.174.087	147.262.000	156.317.435
Indici calcolati su tutti i nuclei						
Attività	**N**	**N>0**		**Media**	**Mediana**	**Dev. St.**
imprenditore	194	94	48,5%	67.885.093	0	111.192.985
autonomo	1.997	807	40,4%	61.174.266	0	124.305.450
libero professionista	827	419	50,7%	85.915.390	757.081	137.197.995
dipendente	14.131	6.496	46,0%	58.742.962	0	93.580.004
co.co.co.	678	233	34,4%	48.593.090	0	100.833.153
cassa integrazione	43	13	30,2%	20.934.711	0	40.593.934
casalinga	986	201	20,4%	31.454.642	0	92.664.335
pensionato	513	195	38,0%	66.586.641	0	128.464.870

A4.10 Indicatori stat. ISE[79] dei nuclei per condiz. professionale (nd 2002)

Professione	*N*	*Media*	*Mediana*	*Dev. standard*
A	552	16.781.639	10.519.279	22.919.821
AA	448	28.120.488	18.898.663	29.017.862
AD	1.758	31.748.623	26.212.382	23.798.835
D	2.261	16.624.945	12.638.415	15.929.751
DD	5.191	34.934.525	31.930.719	22.381.019
Altro	661	4.380.089	0	12.187.952
Totale	**10.871**	**27.550.812**	**23.892.634**	**23.366.937**

Dati in lire.

A4.11 Rapporto tra ISE e reddito dei nuclei per professione (nd 2002)

2001	*A*	*AA*	*AD*	*D*	*DD*	*Altro*	*Totale*
ISE medio	16,8	28,1	31,7	16,6	34,9	4,4	27,6
Reddito medio	25,9	49,5	58,6	33,1	70,7	7,3	53,9
Rapporto ISE/reddito %	**64,9**	**56,8**	**54,1**	**50,2**	**49,4**	**60,3**	**51,2**

Dati in milioni di lire.

[79] Escludendo il 3% superiore e inferiore, l'ISE medio dei nuclei risulta pari a 26,1 milioni di lire, mentre la mediana ammonta a 24 milioni di lire.

5. Vecchio e nuovo ISE a confronto: il caso del Comune di Firenze

A partire dall'anno scolastico 2002/2003 il Comune di Firenze ha adeguato alla disciplina dell'ISE il sistema di valutazione economica adottato per la determinazione delle tariffe del servizio di Asili nido.

Il precedente sistema, pur ispirandosi nella sua filosofia all'ISE, presentava numerose incongruenze con quanto indicato dalla normativa nazionale.[80] Ciò derivava innanzitutto dal fatto che il Regolamento del Servizio era stato approvato precedentemente all'introduzione dell'ISE nel nostro ordinamento e, anche con l'emanazione del decreto legislativo n. 109/98, l'Amministrazione non si era trovata costretta a uniformarsi alla disciplina nazionale, in ragione degli ampi margini di flessibilità che la normativa stessa aveva concesso.

Nessuna correzione era stata invece apportata per adattare il sistema ai nuovi criteri indicati dal decreto legislativo n. 130/00, con cui è stato integrato e modificato il provvedimento legislativo originario, anche in relazione ai ritardi verificatisi nell'approvazione dei necessari provvedimenti attuativi.

In questo capitolo viene effettuata una valutazione degli esiti derivanti dal passaggio da un sistema all'altro, allo scopo di evidenziare se nei criteri precedentemente adottati dal Comune di Firenze siano riscontrabili elementi di interesse ai fini di una eventuale correzione della disciplina nazionale. Al riguardo appare opportuno avviare l'indagine con una elencazione delle principali difformità riscontrabili tra i due sistemi.

5.1 Le differenze tra i due sistemi di valutazione della situazione economica

5.1.1 Vvalutazione del reddito e del patrimonio

La valutazione della situazione reddituale effettuata con il precedente Regolamento del Servizio risultava per molti aspetti incoerente con la normativa dell'ISE.

Innanzitutto non erano compatibili con essa alcune disposizioni previste per garantire un'equità di trattamento tra i nuclei familiari che disponevano di un'abitazione di residenza, quelli che ne erano sprovvisti e quelli che avevano contratto un mutuo per il suo acquisto. La disciplina originaria infatti stabiliva:

a) l'attribuzione di un reddito figurativo all'abitazione di proprietà o in usufrutto destinata alla residenza familiare (il suo calcolo avveniva sulla base della dimensione e della categoria catastale dell'immobile);
b) una deduzione di 3.500.000 lire per le famiglie che abitavano in locazione;
c) una deduzione di 3.500.000 lire per i nuclei familiari che avevano contratto un mutuo per l'acquisto dell'abitazione di residenza.

La disciplina dell'ISE non consente la previsione di cui alla lettera a), prendendo comunque in considerazione il reddito figurativo della casa di residenza nel momento in cui si assume come elemento di valutazione il reddito complessivo ai fini IRPEF.

[80] Per una descrizione del processo di costruzione di tale sistema, cfr. Appendice, par. 1.5.

La deduzione di cui alla lettera b) è invece elevata a un valore massimo di 10.000.000 lire, dietro presentazione degli estremi relativi alla registrazione del contratto di affitto.

La deduzione di cui alla lettera c) ha invece la caratteristica di una detrazione dal valore dell'immobile dell'ammontare (al 31 dicembre dell'anno precedente quello di presentazione della dichiarazione sostitutiva) del debito residuo del mutuo contratto per il suo acquisto, una detrazione che viene concessa anche per gli immobili diversi da quello di residenza del nucleo familiare.

Sempre in tema di deduzioni, la disciplina dell'ISE non permette più quella relativa all'imposta IRPEF versata, facendo invece riferimento a un concetto di reddito lordo.

Per quanto concerne infine gli *elementi considerati nella determinazione della situazione reddituale*, l'ISE, con il riferimento al reddito complessivo IRPEF, impedisce di effettuare la loro valutazione a partire dalle evidenze fiscali integrate, per i redditi di lavoro autonomo e di impresa, con parametri di tipo normale legati alla dimensione e alla tipologia di attività che li generano o a cui sono destinati, così come previsto dal precedente Regolamento del Servizio.

Un elemento di valutazione della situazione reddituale non contemplato dal Regolamento del Servizio era invece rappresentato dal *reddito figurativo delle attività finanziarie* che, nell'ambito della disciplina dell'ISE, viene calcolato applicando alla componente mobiliare del patrimonio il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro.

Un'ulteriore differenza deriva dalla considerazione da parte della normativa dell'ISE dei *redditi di lavoro prestato nelle zone di frontiera* e in altri Paesi limitrofi da soggetti residenti nel territorio dello Stato, ma essa appare del tutto marginale, soprattutto in un contesto quale quello fiorentino.

Non vengono invece essere prese in considerazione le cosiddette *"altre entrate"*, cioè le rendite, le indennità, i sussidi, gli assegni di mantenimento che, non essendo imponibili IRPEF, risultano escluse dalla determinazione dell'ISE.

Una diversa modalità di valutazione è infine prevista per i *redditi agrari*: il Regolamento del Servizio faceva infatti riferimento all'importo risultante dalla dichiarazione dei redditi, mentre la disciplina dell'ISE li valuta a partire dalla base imponibile determinata ai fini dell'IRAP, al netto dei costi del personale a qualunque titolo impiegato.

Per quanto concerne il patrimonio, la prima correzione che l'Amministrazione Comunale ha dovuto apportare è stata quella relativa alla *data da assumere come riferimento per la sua valutazione*, fissata al 31 dicembre dell'anno precedente quello di presentazione della dichiarazione sostitutiva (e non al 30 giugno come previsto dal precedente sistema).

Si sono inoltre dovute modificare anche le *franchigie* applicate. La disciplina originaria consentiva infatti una detrazione di 40.000.000 lire dal valore complessivo del patrimonio, elevata a 80.000.000 lire qualora il nucleo familiare non disponesse di un'abitazione di proprietà. La disciplina ISE prevede invece una franchigia, nella misura massima di 100.000.000 lire, per i nuclei familiari che possiedono una casa di abitazione di proprietà o, alternativamente, viene offerta una detrazione dell'ammontare del debito residuo del mutuo contratto per l'acquisto di tale immobile e un'altra di 30.000.000 lire sulla sola componente mobiliare.

Si è reso inoltre necessario correggere il *coefficiente di valutazione* del patrimonio. Il precedente sistema prevedeva infatti che la situazione patrimoniale concorresse alla determinazione dell'Indicatore della condizione economica nella misura del 20 per cento sino ai primi 30.000.000 lire oltre la franchigia e del 60 per cento per gli importi successivi. La normativa dell'ISE ha fissato invece nella misura unica del 20 per cento tale coefficiente.

Per quanto concerne invece la *valutazione dei singoli elementi patrimoniali*, la disciplina ISE prende in considerazione, con riferimento alla *componente immobiliare*, i valori dei fabbricati e dei terreni edificabili e agricoli intestati a persone fisiche diverse da imprese, definiti ai fini ICI al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione della dichiarazione sostitutiva unica, indipendentemente dal periodo di possesso nell'anno di imposta considerato. Si tratta di una modalità di valutazione analoga a quella prevista dal precedente sistema, che però ha trovato applicazione anche in relazione all'immobile di residenza (escluso originariamente dalla valutazione), agli immobili gravati da diritto reale (calcolati nella misura del 20 per cento) e ai frazionamenti di immobili tra più proprietari inferiori a 15.000.000 lire (anch'essi esclusi dalla valutazione).

In relazione invece alla *componente mobiliare*, la disciplina dell'ISE prende in considerazione un numero superiore di elementi rispetto a quanto inizialmente previsto dal Regolamento del Servizio. Oltre ai depositi e ai conti correnti bancari e postali, ai titoli di Stato, alle obbligazioni, ai certificati di deposito, ai buoni fruttiferi, alle partecipazioni azionarie e ai fondi di investimento, concorrono infatti alla valutazione della situazione patrimoniale anche altri strumenti e rapporti finanziari, quali i contratti di assicurazione mista sulla vita e di capitalizzazione, il patrimonio netto delle imprese individuali e le masse patrimoniali costituite da somme o beni non relativi all'impresa, affidate a un soggetto abilitato. Sono invece esclusi dalla valutazione i patrimoni mobiliari e immobiliari disponibili all'estero.

5.1.2 Il nucleo familiare e la scala di equivalenza

La nozione di famiglia adottata dal sistema originario è risultata coerente con quella indicata dalla normativa dell'ISE (si tratta infatti di un nucleo estratto da quello standard indicato dal decreto legislativo n. 130/00), anche relativamente alle integrazioni previste e relative agli eventuali soggetti in affidamento familiare e ai genitori del bambino, anche qualora non risultino conviventi dallo stato di famiglia. Per queste fattispecie familiari, la normativa dell'ISE riserva una specifica disciplina.

Anche la scala di equivalenza adottata era quella prevista a livello nazionale. L'unica correzione apportata ha riguardato la maggiorazione prevista per le famiglie monoparentali. Nella precedente disciplina tale condizione determinava infatti l'attribuzione al nucleo familiare di un componente aggiuntivo. In termini di maggiorazione ciò significa: +0,47 per nuclei di 2 componenti, +0,42 per nuclei di 3 componenti, +0,39 per nuclei di 4 componenti, +0,35 per nuclei più numerosi. La normativa dell'ISE risulta "penalizzante" per questo tipo di famiglia, prevedendo una maggiorazione fissa di 0,2 per qualunque numerosità familiare.

5.1.3 La determinazione dell'Indicatore della situazione economica

Per quanto concerne il meccanismo di calcolo dell'Indicatore, la disciplina dell'ISE non consente innanzitutto di valutare nella misura del 50 per cento i redditi e i patrimoni detenuti da componenti il nucleo familiare diversi dai genitori e dai loro figli minori, così come effettuato nell'ambito del precedente sistema.

In secondo luogo, si è resa necessaria una modifica del *meccanismo di calcolo* dell'Indicatore, originariamente basata su di una formula di tipo combinatorio. La disciplina dell'ISE stabilisce infatti che l'Indicatore deve essere determinato esclusivamente sommando il reddito e il patrimonio, impedendo in tal modo il ricorso forme di relazione non lineare tra i due elementi.

5.2 Gli effetti derivanti dall'applicazione dell'ISE

La valutazione degli esiti dell'applicazione dell'ISE al sistema di determinazione delle agevolazioni dal pagamento delle tariffe per la frequenza del servizio di Asili nido deve essere necessariamente avviata con la descrizione di alcune informazioni di carattere quantitativo ricavabili dalle 807 richieste di agevolazione tariffaria calcolate al 25 novembre 2002. Alla stessa data le richieste presentate sono state 1.168 a fronte di un numero di utenti pari a 1.679 per le varie tipologie di Asilo nido e a 241 per gli Spazi Gioco.

Nella tabella 5.1 si è proceduto al calcolo della tariffa media versata dagli utenti a seconda delle diverse tipologie di servizio usufruito in modo da verificare gli effetti del nuovo sistema in termini di gettito complessivamente ottenuto.

Tab. 5.1 – Le tariffe medie (dati aggiornati al 25.11.2002)

	Tempo breve	*Tempo normale*	*Tempo lungo*	*Spazio Gioco*
Tariffa media 2001/02	188,51	213,81	223,63	117,24
Tariffa media 2002/03	178,01	206,58	212,22	123,14
Variazione gettito	- 5,6%	- 3,4%	- 5,1%	+ 5,0%

Per rendere comparabili queste informazioni (riferite come detto solo a una parte degli utenti beneficiari del servizio) con quelle relative all'anno scolastico precedente, si è sommata alle agevolazioni tariffarie calcolate a quella data la quota di tariffe massime che mediamente è stata versata dall'utenza nelle annualità precedenti (pari al 25% per gli Asili nido e al 30% per gli Spazi Gioco). Da tali dati si ricava una lieve riduzione delle entrate tariffarie che, con molta probabilità, al termine della fase di raccolta delle domande si è risolta in una sostanziale stazionarietà del gettito

Nella tabella 5.2 l'analisi si è invece limitata a quegli utenti che già lo scorso anno scolastico avevano frequentato lo stesso servizio allo scopo di evidenziare quanti di essi hanno sperimentato un aumento, una riduzione o un'invarianza

sostanziale della tariffa versata (considerando sostanzialmente invariate quelle situazioni in cui le tariffe hanno registrato un incremento o un decremento inferiore a 5 euro). Più della metà di questi utenti (57,6 per cento) ha subito un incremento tariffario, a fronte di 55 casi (pari al 24,0 per cento) di riduzione tariffaria e di 42 per i quali l'onere contributivo non si è modificato.[81] Un'identica distribuzione ha caratterizzato i servizi di Asilo a tempo normale e di Spazio Gioco, mentre per l'Asilo a tempo breve si è avuta una percentuale superiore di incrementi (68,6 per cento) e per quello a tempo lungo di riduzioni (40,0 per cento).

Tab. 5.2 – Le variazioni tariffarie registrate dagli utenti che hanno frequentato lo stesso servizio negli anni scolastici 2001/02 e 2002/03 (dati aggiornati al 25.11.2002)

	Tempo breve	*%*	*Tempo normale*	*%*	*Tempo lungo*	*%*	*Spazio Gioco*	*%*	**Totale**	*%*
Aumento	24	68,6	87	58,4	7	35,0	14	56,0	132	57,6
Riduzione	8	22,9	33	22,1	8	40,0	6	24,0	55	24,0
Invarianza	3	8,6	29	19,5	5	25,0	5	20,0	42	18,3
Totale	35	100,0	149	100,0	20	100,0	25	100,0	229	100,0

Per gli stessi utenti nella tabella 5.3 sono state calcolate le tariffe medie versate nei due anni scolastici frequentati al fine disporre di una stima degli effetti sul gettito derivanti dalle modifiche tariffarie indicate nella tabella 5.2. E' possibile notare come in tutti i casi esaminati gli incrementi tariffari registratisi abbiano determinato una crescita della tariffa media (particolarmente rilevante per i servizi di Asilo e tempo lungo e di Spazio Gioco) e, conseguentemente del gettito ottenuto.

Tab. 5.3 – Le tariffe medie versate dagli utenti che hanno frequentato lo stesso servizio anche lo scorso anno scolastico (dati aggiornati al 25.11.2002)

	Tempo breve	*Tempo normale*	*Tempo lungo*	*Spazio Gioco*
Tariffa media 2001/02	150,81	153,52	143,72	84,70
Tariffa media 2002/03	162,32	167,68	168,26	98,41
Variazione gettito	+ 7,6%	+ 9,2%	+ 17,1%	+ 16,2%

Dopo questa breve digressione di carattere quantitativo, appare significativo avviare la valutazione qualitativa degli esiti dell'applicazione dell'ISE ricordando le

[81] La distribuzione degli utenti a seconda del segno della variazione tariffaria registrata non si modifica se estendiamo l'analisi anche a coloro che tra i due anni scolastici analizzati hanno usufruito di tipologie di servizio diverse. Coloro che hanno versato una tariffa superiore a quella corrisposta l'anno precedente sono infatti 167 (56,2%), quelli che hanno pagato una tariffa ridotta 76 (25,6%), mentre per 54 utenti (18,2%) non si è verificata alcuna variazione sostanziale.

analisi previsionali che il Servizio Asili Nido del Comune aveva effettuato al momento della definizione del nuovo sistema tariffario. In tale sede era stato infatti stimato che:

a) reddito e patrimonio di soggetti diversi dai genitori del bambino: *"possibile aumento della tariffa, maggiori entrate per l'ente, anche se quantitativamente contenute alla luce dell'esiguità attuale dei nuclei cosiddetti allargati"*;
b) casa di abitazione di proprietà: *"si potrebbe verificare una maggiore entrata [...] non del tutto irrilevante considerato che circa 1/5 degli utenti possiede l'abitazione di residenza e non usufruisce del mutuo"*;
c) mutuo: *"non è possibile fare una proiezione in quanto non conosciamo gli importi del mutuo residuo"*;
d) casa di abitazione in locazione: *"possibili minori entrate. Il totale dei nuclei familiari interessati al cambiamento sono circa 1/6 delle famiglie con bambini attualmente frequentanti"*;
e) patrimonio diverso dalla casa di abitazione: *"l'esiguo numero di famiglie che possiedono un patrimonio superiore a 30 milioni di lire non comporta un cambiamento nell'attuale livello della compartecipazione [...]"*.

Da queste stime appare evidente come il Servizio avesse correttamente anticipato gli effetti che sarebbero derivati dalle modifiche apportate al sistema tariffario per renderlo coerente con la disciplina dell'ISE. Ed è su questi elementi che si concentrerà adesso questo studio attraverso l'analisi di un campione di 29 utenti che, rispetto all'anno scolastico precedente, hanno registrato un incremento della tariffa versata.

Per semplificare l'analisi si è deciso inizialmente di individuare tre macro-cause di incremento tariffario e cioè:

a) *le variazioni di reddito*: gli incrementi tariffari relativi a tale voce sono imputabili sia a modifiche nelle fonti di entrata dei componenti il nucleo familiare del bambino frequentante, sia al calcolo del reddito derivante da attività finanziarie previsto dalla disciplina dell'ISE a partire dai valori dichiarati del patrimonio mobiliare;
b) *la casa di abitazione*: a questa voce sono attribuibili sia incrementi che riduzioni tariffarie. Hanno infatti determinato un aumento della tariffa l'inclusione nel patrimonio familiare di una quota del valore ICI dell'abitazione di residenza di proprietà (quella superiore a 100.000.000 lire o al debito residuo del mutuo contratto per il suo acquisto) e l'eliminazione della franchigia forfettaria di 3.500.000 lire sul reddito concessa per tener conto degli interessi pagati sul mutuo stesso. Sono stati invece causa di riduzione tariffaria la più elevata franchigia (sino a un massimo di 10.000.000 lire) concessa alle famiglie che abitano in locazione e l'eliminazione del calcolo del reddito figurativo imputato alla casa di abitazione di proprietà;
c) *altri componenti*: in questo caso l'incremento tariffario è connesso al fatto che la situazione economica dei componenti il nucleo familiare del

bambino frequentante diversi dai suoi genitori ha concorso al 100 per cento nel calcolo dell'ISE e non più nella misura ridotta del 50 per cento.

Procediamo quindi all'analisi dell'impatto di questi tre elementi. Se poniamo uguale a 100 l'incremento tariffario complessivamente registratosi per i 29 utenti del campione di analisi (prima colonna della tabella 5.4) possiamo notare come la diversa considerazione della casa di abitazione e delle altre componenti patrimoniali nella valutazione della situazione economica abbia rappresentato la metà di tale aumento (50,2 per cento), seguita a breve distanza dal maggior reddito dichiarato dalle famiglie beneficiarie del servizio rispetto all'anno scolastico precedente (46,5 per cento). Ridotta appare infine la quota di incremento tariffario attribuibile alla diversa valutazione della situazione economica dei componenti il nucleo familiare del bambino frequentante diversi dai suoi genitori (4,3 per cento).

Tab. 5.4 - L'incidenza delle tre macro-cause di incremento tariffario

	Variazione assoluta	*Variazione percentuale*
Reddito	45,5	47,6
Casa di abitazione	50,2	44,3
Altri componenti	4,3	8,1
Totale	100,0	100,0

La posizioni si invertono (pur non modificandosi sostanzialmente) se poniamo pari a 100 i singoli aumenti di tariffa e calcoliamo quanto le tre macro-cause di incremento tariffario abbiano percentualmente contribuito a ciascuno di essi (seconda colonna della tabella 5.4). L'incidenza degli incrementi reddituali è stata infatti pari al 47,6 per cento, quella connessa alla diversa valutazione della casa di abitazione e degli altri elementi patrimoniali scende al 44,3 per cento, mentre quella derivante dalla diversa considerazione della situazione economica dei componenti il nucleo familiare diversi dai genitori del bambino frequentante cresce all'8,1 per cento, a dimostrazione che, nei tre casi in cui si è verificata, tale macro-causa ha avuto un peso consistente.

Ampliando lo spettro delle cause che hanno determinato un aumento tariffario, le prime due colonne della tabella 5.5 mostrano come, considerando soltanto quella che per ogni singolo utente ha avuto l'incidenza maggiore, siano stati nuovamente l'incremento di reddito e la diversa considerazione della casa di proprietà ad aver avuto il peso più consistente (rispettivamente il 44,8 per cento e il 41,4 per cento), seguite a notevole distanza dalla diversa valutazione degli altri cespiti patrimoniali e della situazione economica dei componenti il nucleo familiare del bambino frequentante diversi dai genitori (entrambe al 6,9 per cento).

Tab. 5.5 – Il peso delle diverse cause di incremento tariffario

	Solo una causa		*Più cause*	
	N.	*%*	*N.*	*%*
Reddito	13	44,8	78	40,4
Casa di abitazione	12	41,4	73	37,8
Altri componenti	2	6,9	11	5,7
Altro patrimonio	2	6,9	17	8,8
Cambio servizio	0	0,0	9	4,7
Monoparentale	0	0,0	5	2,6
Totale	29	100	193	100,0

Dal momento che in molti casi si avuta una concausa di fattori, nella terza e quarta colonna della tabella 4.5 si è cercato di tener conto di tale fenomeno effettuando un'operazione di ponderazione molto semplice. Per ogni singolo utente si è cioè stilata una sorta di "classifica" delle quattro principali cause di aumento tariffario, attribuendo a ciascuna di esse un punteggio decrescente in relazione all'ordine in graduatoria (4 punti alla "prima classificata", 3 punti alla seconda e così via). Il risultato di tale operazione vede una riduzione del peso degli incrementi reddituali e della casa di abitazione di proprietà (rispettivamente 40,4 per cento e 37,8 per cento), una crescita di quello dell'"altro patrimonio" (8,8 per cento) e l'emergere di nuove ragioni di aumento, quali il cambio di servizio (4,7 per cento) e il minor "favore" concesso alle famiglie monoparentali (2,6 per cento). Si tratta comunque di fattori che, seppur rilevanti dal punto di vista individuale, in termini aggregati hanno inciso limitatamente sugli incrementi tariffari.

5.3 Le considerazioni dell'Amministrazione Comunale

Sulla base dei risultati dell'analisi degli effetti derivanti dall'adeguamento del sistema tariffario alla disciplina dell'ISE, l'Amministrazione Comunale ha svolto alcune riflessioni, anche in relazione agli eventuali correttivi che si riserva di apportare per il successivo anno scolastico.

Abbiamo visto come gli incrementi reddituali e il diverso "peso" attribuito alla casa di abitazione di proprietà siano state le principali cause degli incrementi tariffari. Se è nella logica del sistema che a un maggior reddito corrisponda il pagamento di una tariffa più elevata, una maggiore attenzione è stata posta sugli effetti derivanti dalla diversa valutazione della casa di abitazione di proprietà. In particolare ci si chiesti se tale immobile possa essere considerato oltre che un indicatore di benessere, anche rappresentativo di un'effettiva capacità contributiva.

Al riguardo, ritenendo che ciò sia possibile in presenza di abitazioni di valore catastale particolarmente elevato, viene giudicata inopportuna l'esclusione della casa di abitazione di proprietà dalla valutazione della situazione patrimoniale (prevista dal precedente meccanismo di determinazione delle tariffe) che, tra l'altro, rappresenterebbe un'indebita alterazione dell'impostazione fondamentale definita

con la disciplina nazionale dell'ISE, oltre che una violazione di una condizione di equità rispetto alle famiglie che abitano in locazione (che in passato era garantita dall'attribuzione di un reddito figurativo alla casa di residenza di proprietà).

Più giustificabili, anche se sempre difficili da legittimare sul piano normativo, sono invece considerati sia l'incremento della franchigia concessa ai proprietari di abitazione, sia l'applicazione di un coefficiente di valutazione del patrimonio inferiore al 20% a tale cespite o, più in generale, all'intera disponibilità patrimoniale posseduta dalle famiglie beneficiarie. In questo caso si tiene conto del fatto che nell'ambito del servizio di Asili nido le famiglie utenti sono prevalentemente di recente costituzione e si ha quindi a che fare con patrimoni in via di accumulazione, in genere finalizzati all'acquisto dell'immobile di residenza;

Viene inoltre ritenuta opportuna e, sotto certi aspetti, di semplice traduzione normativa, la modifica consistente nella reintroduzione di una valutazione ridotta della situazione economica dei componenti il nucleo familiare diversi dai genitori del bambino frequentante. Tale correttivo troverebbe infatti giustificazione sul piano sostanziale nella affermazione che il principio della perfetta condivisione delle risorse economiche all'interno della famiglia anagrafica non può essere considerato generale e applicabile in ogni circostanza, mentre sul piano giuridico potrebbe essere collegato alla discrezionalità concessa agli enti erogatori nella scelta dell'unità familiare di riferimento, in analogia con quanto previsto nell'ambito delle prestazioni per il diritto allo studio universitario.

Appendice normativa

Normativa di riferimento

Legge 28 febbraio 1986, n. 41, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 49 del 28 febbraio 1986.

Legge 27 dicembre 1997, n. 449, *"Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 dicembre 1997.

Decreto legislativo 31 marzo 1998, *"Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 90 del 18 aprile 1998.

Decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124, *"Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'articolo 59, comma 50 della legge 27 dicembre 1997, n. 449"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 99 del 30 aprile 1998.

Decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, *"Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 167 del 19 luglio 1998.

Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 5 agosto 1998, *"Individuazione dei comuni nei quali e' realizzata la sperimentazione del reddito minimo d'inserimento di cui al decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, e determinazione dei termini e delle modalità per la presentazione del progetto da parte dei comuni stessi*", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 227 del 29 settembre 1998.

Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 403, *"Regolamento di attuazione degli articoli 1,2 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 275 del 24 novembre 1998.

Legge 9 dicembre 1998, n. 431, *"Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 292 del 15 settembre 1998.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 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", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 161 del 12 luglio 1999.

Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 7 giugno 1999, *"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 legge 9 dicembre 1998, n. 431, e criteri per la determinazione degli stessi"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 167 del 19 luglio 1999.

Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 15 luglio 1999, n. 306, *"Regolamento recante disposizioni per gli assegni per il nucleo familiare e di maternità a norma degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, come modificati dalla legge 17 maggio 1999, n. 144"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 209 del 6 settembre 1999.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 luglio 1999, n. 305, *"Regolamento recante disposizioni per la certificazione della situazione economica dichiarata a norma dell'articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 209 del 6 settembre 1999.

Decreto del Ministro della solidarietà sociale 29 luglio 1999, *"Approvazione dei modelli-tipo di dichiarazione sostitutiva, attestazione provvisoria, certificazione e relative istruzioni e caratteristiche informatiche, per la richiesta di prestazioni sociali agevolate di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 209 del 6 settembre 1999.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1999, n. 320, *"Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 218 del 16 settembre 1999.

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 sulla Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2000.

Deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni 1° giugno 2000, n. 314, *"Determinazioni di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 160 dell'11 luglio 2000.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 luglio 2000, n. 226, *"Regolamento recante conferma con modificazioni del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1999, n. 320 concernente disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o*

semigratuita di libri di testo", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 191 del 17 agosto 2000.

Legge 8 novembre 2000, n. 328, *"Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000.

Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 21 dicembre 2000, n. 452, *"Regolamento recante disposizioni in materia di assegni di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione dell'articolo 49 della legge 22 dicembre 1999, n. 488, e degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 81 del 6 aprile 2001.

Legge 23 dicembre 2000, n. 388, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2000.

Deliberazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas n. 237 del 28 dicembre 2000 (*"Definizione di criteri per la determinazione delle tariffe per le attività di distribuzione del gas e di fornitura ai clienti del mercato vincolato"*), pubblicata sul Supplemento Ordinario n. 2 alla Gazzetta Ufficiale n. 4 del 5 gennaio 2001.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2001, n. 106, *"Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 1, comma 9, della legge 10 marzo 2000, n. 62, concernenti un piano straordinario di finanziamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per l'assegnazione di borse di studio a sostegno della spesa delle famiglie per l'istruzione"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 84 del 10 aprile 2001.

Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, *"Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 93 del 26 aprile 2001.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 aprile 2001, n. 242, *"Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 maggio 1999, n. 221, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate e di individuazione del nucleo familiare per casi particolari, a norma degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 146 del 26 aprile 2001.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001, *"Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 172 del 26 luglio 2001.
Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 20 aprile 2001, *"Sperimentazione del reddito minimo di inserimento di cui all'art. 59, commi 47 e 48 della legge 27 dicembre 1998, n. 449"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 158 del 10 luglio 2001.

Decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2001, *"Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 181 del 6 agosto 2001.

Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 7 maggio 2001, *"Individuazione dei comuni per la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, ai sensi del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 161 del 13 luglio 2001.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 maggio 2001, *"Approvazione dei modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva unica e dell'attestazione, nonché delle relative istruzioni per la compilazione, a norma dell'art. 4, comma 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 155 del 6 luglio 2001.

Decreto interministeriale 25 maggio 2001, n. 337, *"Regolamento recante modifiche al decreto del Ministro per la Solidarietà Sociale 21 dicembre 2000, n. 452, in materia di assegni di maternità e per i nuclei familiari con tre figli minori"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 193 del 21 agosto 2001.

Circolare INPS 31 luglio 2001, n. 153, *"Banca dati ISE. Primi chiarimenti ed istruzioni"*.

Deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 1° agosto 2001, n. 330, *"Applicazione ed integrazione della delibera n. 314/00/CONS - Determinazioni di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 198 del 27 agosto 2001.

Decreto del Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti 28 settembre 2001, *"Riparto delle risorse del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione relative al 2001, ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 431"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 277 del 28 novembre 2001.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001.

Circolare INPS 21 dicembre 2001, n. 217, *"Operazione ISE. Convenzione con i CAF"*.
Decreto interministeriale 18 gennaio 2002, n. 34, *"Regolamento recante modifiche al decreto del Ministro per la solidarietà sociale 25 maggio 2001, n. 337, in materia di assegni di maternità e per i nuclei familiari con tre figli minori"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 63 del 15 marzo 2002.

Circolare del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 6 febbraio 2002, n. 10,*"Limiti di reddito per l'esonero dal pagamento delle tasse scolastiche per l'anno scolastico 2002 – 2003"*.

Comunicato del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *"Rivalutazione per l'anno 2002 della misura degli assegni e dei requisiti economici, ai sensi degli articoli 65, comma 4, e 66, comma 4 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 e dell'art. 80, commi 4 e 11, della legge 23 dicembre 2000, n. 388"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 32 del 7 febbraio 2002.

Comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze (*"Determinazione del rendimento medio ponderato annuo relativo all'emissione di buoni poliennali del Tesoro decennali emessi nel 2001"*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 26 del 31 gennaio 2002.

Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 8 febbraio 2002, (*"Ripartizione per settori di intervento delle risorse finanziarie affluenti il Fondo Nazionale per le politiche sociali per l'anno 2002"*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 107 del 9 maggio 2002.

Decreto legge 25 ottobre 2002, n. 236 (*"Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi in scadenza"*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 254 del 29 ottobre 2002.

Comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze (*"Determinazione del rendimento medio ponderato annuo relativo all'emissione di buoni poliennali del Tesoro decennali emessi nel 2002"*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2003.

Dichiarazione sostitutiva unica

valevole per la richiesta di prestazioni sociali agevolate
o per l'accesso agevolato ai servizi di pubblica utilità
(decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato
dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130)

Prestazioni sociali che si intendono richiedere:

Indicare (barrando la casella corrispondente) le prestazioni che i soggetti componenti il nucleo familiare intendono richiedere sulla base della presente dichiarazione

- ☐ Assegno per il nucleo familiare con tre figli minori
- ☐ Assegno di maternità
- ☐ Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia
- ☐ Mense scolastiche
- ☐ Prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, ecc.)
- ☐ Agevolazioni per tasse universitarie
- ☐ Prestazioni del diritto allo studio universitario
- ☐ Servizi socio sanitari domiciliari
- ☐ Servizi socio sanitari diurni, residenziali, ecc.
- ☐ Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas)
- ☐ Altre prestazioni economiche assistenziali
- ☐ Altro (specificare): _____
- ☐ Altro (specificare): _____

* * * * *

Informativa sull'uso dei dati personali e sui diritti del dichiarante (articolo 10 della legge 31 dicembre 1996, n. 675)
I dati personali acquisiti con la presente dichiarazione sostitutiva:

- devono essere forniti per determinare la situazione economica del nucleo familiare del richiedente una prestazione sociale agevolata, ai sensi del decreto legislativo n. 109 del 1998, e successive modificazioni, e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 maggio 1999, n. 221, e successive modificazioni;
- sono raccolti dagli enti competenti (enti erogatori, comuni, centri di assistenza fiscale, sedi INPS) ed utilizzati, anche con strumenti informatici, al solo fine di erogare le prestazioni sociali agevolate;
- possono essere scambiati tra i predetti enti o comunicati al Ministero delle finanze, alla Guardia di finanza e alle amministrazioni certificanti per i controlli previsti;
- sono trasmessi all'apposita banca dati dell'INPS per il calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente e per l'effettuazione dei controlli formali;
- sono messi a disposizione dell'ente erogatore da parte dell'INPS per consentire di procedere ad integrazioni e a variazioni, per effettuare controlli o per costituire, nel rispetto delle vigenti disposizioni sulla tutela dei dati personali, una banca dati relativa agli utenti delle prestazioni sociali da esso erogate, ai sensi dell'articolo 4-*bis* del decreto legislativo n. 109 del 1998, e successive modificazioni.

Il dichiarante può rivolgersi, in ogni momento, agli enti ai quali ha presentato la dichiarazione o l'attestazione per verificare i dati che lo riguardano e farli eventualmente aggiornare, integrare, rettificare o cancellare, chiederne il blocco ed opporsi al loro trattamento, se trattati in violazione di legge (articolo 13 della legge n. 675 del 1996).
L'ente al quale viene presentata la dichiarazione o l'attestazione, l'INPS e gli enti erogatori a cui sono trasmessi i dati delle dichiarazioni sono titolari del trattamento dei dati ciascuno per le rispettive competenze.

GUIDA RAPIDA ALLA COMPILAZIONE DELLA DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA UNICA

La dichiarazione sostitutiva è composta dal presente *modello base*, che a pagina 3 raccoglie i dati generali relativi al nucleo familiare, e da tanti *fogli allegati* quanti sono i componenti il nucleo familiare. Questa guida rapida è da intendersi come una sintesi delle istruzioni per la compilazione: **per qualunque dubbio, vanno comunque consultate le istruzioni dettagliate**.

1. Composizione del nucleo familiare

Ai fini dell'ISEE, ogni persona può appartenere ad un solo nucleo familiare. Il nucleo familiare da dichiarare è quello che risulta alla data di presentazione della dichiarazione.

1.1 Il nucleo familiare: caso generale

Il nucleo familiare del dichiarante, da dichiarare nella tabella di pag. 3 del presente modello base, si compone, in via generale, dei seguenti soggetti:

- il dichiarante (codice tipo, già indicato, **D**);
- il coniuge del dichiarante (cod. tipo, da indicare, **C**);
- i figli minori del dichiarante e/o del coniuge, se con essi conviventi (cod. tipo, da indicare, **F**);
- le altre persone presenti nello stato di famiglia del dichiarante (consultare le istruzioni se si tratta di soggetti a carico ai fini IRPEF di altre persone non presenti nello stato di famiglia) (cod. tipo, da indicare, **P**);
- le persone non presenti nello stato di famiglia, ma a carico ai fini IRPEF del dichiarante o del coniuge o di altra persona presente nello stato di famiglia (consultare le istruzioni se si tratta di minori o di persone coniugate); dichiarare anche i figli minori conviventi con queste persone (cod. tipo, da indicare, **I**).

1.2 Il nucleo familiare: casi particolari

Nei seguenti casi particolari si consultino le istruzioni e l'appendice "*A2. Regole per la composizione del nucleo familiare*":

- il dichiarante è coniugato, ma il coniuge ha una diversa residenza;
- qualcuno tra i soggetti presenti nello stato di famiglia è coniugato, ma il coniuge ha una diversa residenza;
- il dichiarante non è coniugato ed è a carico ai fini IRPEF di persone non presenti nel suo stato di famiglia;
- il dichiarante non è componente di una famiglia anagrafica (ad esempio, è residente in un istituto di cura o in un istituto religioso o in caserma o in un istituto di detenzione);
- tra i soggetti elencati al punto 1.1 vi sono minori affidati a terzi con provvedimento del giudice;
- tra i soggetti elencati al punto 1.1 vi sono persone che hanno ricevuto minori in affidamento con provvedimento del giudice;
- tra le persone a carico ai fini IRPEF vi sono soggetti a carico di più persone.

2. La casa di abitazione del nucleo

La casa di abitazione del nucleo, da indicare nel quadro C del presente modello base, è, in via generale, quella in cui risiedono tutti i componenti del nucleo. Se i componenti risiedono in più abitazioni, è lasciata facoltà al dichiarante di indicare come casa di abitazione del nucleo una a scelta tra le abitazioni in cui risiede almeno un componente del nucleo.

- Se la casa di abitazione del nucleo è in locazione, nel quadro C deve essere indicato: l'intestatario del contratto di locazione (se più di uno, è sufficiente indicare un solo locatario a condizione che faccia parte del nucleo familiare del dichiarante); gli estremi di registrazione del contratto; il canone annuale della locazione come previsto dal contratto stesso.
- Se la casa è di proprietà, nel foglio allegato della dichiarazione riguardante il proprietario dell'immobile, quadro F6, la casa di abitazione del nucleo deve essere indicata con un segno X nella casella corrispondente all'immobile (si veda più avanti, in questa Guida rapida, il punto "*4. La situazione patrimoniale*"). In caso di più proprietari, la casa di abitazione va indicata con le modalità suddette nei fogli allegati relativi a ciascun proprietario.

3. La situazione reddituale

Nei fogli allegati della dichiarazione sostitutiva unica riguardanti i singoli componenti il nucleo familiare, la sezione relativa alla situazione reddituale (quadro F4) deve essere compilata per tutti i percettori di reddito. Il reddito complessivo dichiarato ai fini IRPEF è quello indicato nell'ultima dichiarazione dei redditi presentata (rigo "Reddito complessivo"; ad esempio, rigo RN1 del modello UNICO anno 2001), o quello indicato nell'ultima certificazione sostitutiva ricevuta (ad esempio, al punto n. 1 del CUD anno 2001) se non è stata presentata la dichiarazione.

Per gli imprenditori agricoli, consultare le istruzioni.

Se nell'anno solare precedente la presentazione della dichiarazione sostitutiva non è stato percepito alcun reddito, è possibile indicare tale assenza di reddito: in tal caso però sono previsti specifici controlli da parte dell'INPS e degli enti erogatori.

4. La situazione patrimoniale

Nei fogli allegati della dichiarazione sostitutiva unica riguardanti i singoli componenti il nucleo familiare, le sezioni relative alla situazione patrimoniale (quadri F5 e F6) devono essere compilate per tutti i soggetti in possesso di patrimonio mobiliare e immobiliare alla data del 31 dicembre precedente la data della presentazione della dichiarazione sostitutiva unica.

- Il patrimonio mobiliare (quadro F5) dei singoli soggetti va indicato nella sua consistenza complessiva al 31 dicembre precedente: ad esempio, per i singoli soggetti in possesso di patrimonio mobiliare va fatta la somma del saldo in tale data del conto corrente, del conto titoli, del conto postale, ecc. (per una definizione di tutte le componenti del patrimonio mobiliare, si vedano le istruzioni).
- Il patrimonio immobiliare (quadro F6) va indicato in tutte le sue componenti, *immobile per immobile*, nella sua consistenza al 31 dicembre precedente. Ciascuna riga della tabella nel quadro F6 individua un singolo cespite, per il quale va indicato: se si tratta di fabbricato (codice F), terreno edificabile (cod. TE) o terreno agricolo (cod. TA); il comune in cui è situato l'immobile; qual è la quota posseduta dal soggetto a cui è intestato il foglio allegato; il valore di tale quota ai fini ICI; il valore della quota capitale residua dell'eventuale mutuo contratto per quel singolo cespite; ed infine, se si tratta della casa di abitazione del nucleo, già individuata nel quadro C del modello base (in questo caso, contrassegnare l'immobile con un segno X nell'ultima casella della riga corrispondente). Il valore ICI dell'immobile va indicato anche se l'immobile è esente da tale imposta.

Io sottoscritt … _____ ,
ai sensi degli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, dichiaro quanto segue:

COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE

Tipo	Cognome	Nome	Data di nascita
D			

Totale numero persone componenti il nucleo familiare: ☐

Quadro A

Nel caso di coniuge non residente con il dichiarante, i coniugi, per tutto l'anno di validità della dichiarazione, scelgono come stato di famiglia di riferimento quello:

☐ **del dichiarante** ☐ **del coniuge**

Quadro B

(Barrare e compilare solo se si verifica la situazione descritta)

☐ Nel nucleo sono presenti n. ☐ soggetti con handicap permanente grave o invalidità superiore al 66% secondo certificazione rilasciata da ☐

☐ Nel nucleo sono presenti figli minori e solo uno dei loro genitori

☐ Nel nucleo, in presenza di figli minori, entrambi i genitori (o l'unico genitore se il nucleo è composto *esclusivamente* dall'unico genitore e dai suoi figli minori) hanno svolto attività di lavoro o di impresa per almeno sei mesi nell'anno in cui sono stati prodotti i redditi qui dichiarati

Quadro C

La casa di abitazione del nucleo è situata in via ☐ n.° ☐

comune ☐ prov. ☐

La suddetta abitazione è: ☐ **di proprietà** ☐ **in locazione**

Per il nucleo che risiede in abitazione in locazione:

Il contratto di locazione è intestato a: ☐

Estremi di registrazione del suddetto contratto di locazione: ☐

Canone annuale della locazione, previsto dal contratto: ☐

Quadro D

La dichiarazione è compilata integralmente in: ☐ **lire** ☐ **euro**

SOTTOSCRIZIONE DELLA DICHIARAZIONE

Io sottoscritt …, consapevole delle responsabilità penali che mi assumo, ai sensi dell'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, per falsità in atti e dichiarazioni mendaci, dichiaro di aver compilato la tabella sulla composizione del nucleo familiare e i quadri A ☐, B ☐, C ☐, D ☐ di pag. 3 del presente modello base e n. …… fogli allegati, relativi a ciascun componente il nucleo familiare, e che quanto in essi espresso è vero ed è accertabile ai sensi dell'articolo 43 del citato DPR n. 445 del 2000, ovvero documentabile su richiesta delle amministrazioni competenti.

Dichiaro, altresì, di essere a conoscenza che sui dati dichiarati potranno essere effettuati controlli ai sensi dell'articolo 71 del DPR n. 445 del 2000; nel caso di erogazione di una prestazione sociale agevolata, potranno essere eseguiti controlli, diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite ed effettuati, da parte della Guardia di finanza, presso gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari che gestiscono il patrimonio mobiliare, ai sensi degli articoli 4, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e 6, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 maggio 1999, n, 221, e successive modificazioni; potranno essere effettuati controlli sulla veridicità della situazione familiare dichiarata e confronti dei dati reddituali e patrimoniali con i dati in possesso del sistema informativo del Ministero delle finanze.

_____ _____ _____

(luogo) (data) (firma)

* * * * *

☐ La presente dichiarazione è resa nell'interesse del soggetto che si trova in una situazione di impedimento temporaneo, per ragioni connesse allo stato di salute, dal coniuge o, in sua assenza, dal figlio o, in mancanza di questo, da altro parente in linea retta o collaterale fino al terzo grado, al pubblico ufficiale, previo accertamento dell'identità del dichiarante (barrare la casella se ricorre il caso);

☐ La presente dichiarazione è resa in nome e per conto del soggetto incapace da chi ne ha la rappresentanza legale (barrare la casella se ricorre il caso).

Se ricorre uno dei casi suddetti, ogni riferimento al "dichiarante", contenuto a pagina 3 del presente modello base e nei fogli allegati, è da intendersi come riferimento al soggetto impedito o incapace nell'interesse o per conto del quale è redatta la dichiarazione.

INDICARE I DATI ANAGRAFICI DELLA PERSONA CHE DICHIARA NELL'INTERESSE DEL SOGGETTO IMPEDITO O IN NOME E PER CONTO DEL SOGGETTO INCAPACE

Cognome_____ Nome _____

Comune o stato estero di nascita_____ prov. ___ Data di nascita_____

Comune di residenza_____ prov. ___ CAP_____

Indirizzo e n. civico_____ n. telefonico (facoltativo) _____

RISERVATO ALL'UFFICIO

ATTESTAZIONE
DELLA PRESENTAZIONE DELLA DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA UNICA
rilasciata ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e successive modificazioni

ATTESTAZIONE N. _____ DELL'ENTE _____

Io sottoscritto _____ addetto all'ufficio_____

attesto che:

è stata presentata, ai sensi delle vigenti disposizioni, la dichiarazione del … Sig. … _____

Attesto, altresì, che la dichiarazione è costituita del presente modello base, di cui sono stati compilati la tabella sulla composizione del nucleo familiare e i quadri A ☐, B ☐, C ☐, D ☐ di pag. 3, e da n. … fogli allegati.

_____ _____ _____

(luogo) (data) (timbro dell'ente e firma dell'addetto)

La presente dichiarazione ha validità di un anno dalla data su indicata, e può essere utilizzata nel periodo di validità da ciascun componente il nucleo familiare. Copia della dichiarazione è disponibile, per eventuali controlli, presso questo ufficio, e le informazioni in essa contenute sono trasmesse entro dieci giorni al sistema informativo dell'ISEE presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).

Foglio allegato n°. ____ della dichiarazione sostitutiva unica presentata da _____

QUADRO F1 – DATI ANAGRAFICI

Cognome | Nome

Codice fiscale | Sesso M F

Comune / stato estero di nascita | prov.

La parte sottostante del presente quadro, relativa alla residenza e al codice USL del soggetto, deve essere obbligatoriamente compilata per il dichiarante; per gli altri componenti il nucleo familiare la compilazione è obbligatoria solo quando i dati sono diversi da quelli del dichiarante.

Indirizzo di residenza: via | n° civico

comune | prov. | CAP

Codice azienda USL | n°. telefono (facoltativo)

QUADRO F2
PARTECIPAZIONE ALLA DICHIARAZIONE

Barrare un'unica casella in coerenza con il codice tipo della tabella di pagina 3 del modello base.

- ☐ D - dichiarante
- ☐ C - coniuge
- ☐ F - figlio minore o minore affidato
- ☐ P - altra persona presente nello stato di famiglia
- ☐ N - coniuge e figli non presenti nello stato di famiglia
- ☐ I - soggetto a carico ai fini IRPEF
- ☐ R - responsabile del mantenimento del dichiarante

QUADRO F3
ATTIVITÀ DEL SOGGETTO

Compilare facoltativamente; la compilazione è consigliata nel caso in cui si richiedano prestazioni per le quali è obbligatorio indicare l'attività del soggetto. Barrare un'unica casella.

- ☐ Lavoratore dipendente
- ☐ Lavoratore in cassa integrazione straordinaria, o in mobilità, o impiegato in lavori socialmente utili
- ☐ Lavoratore con contratto di collaborazione coordinata e continuativa
- ☐ Lavoratore autonomo
- ☐ Libero professionista
- ☐ Imprenditore
- ☐ Disoccupato / in cerca di occupazione
- ☐ Pensionato
- ☐ Casalinga
- ☐ Studente
- ☐ Minore in età non scolare

QUADRO F4 – SITUAZIONE REDDITUALE DEL SOGGETTO

Arrotondare alle £ 1.000 superiori se le ultime tre cifre superano 500, a quelle inferiori in caso contrario (per 1.501, scrivere 2.000; per 1.500, scrivere 1.000). Per gli euro, arrotondare all'intero più vicino (per 1,51 scrivere 2; per 1,5 scrivere 1).

Reddito complessivo dichiarato ai fini IRPEF
(al netto dei redditi agrari dell'imprenditore agricolo) ☐

Proventi agrari da dichiarazione IRAP
(per i soli imprenditori agricoli) ☐

Anno di produzione del reddito ☐

QUADRO F5 - SITUAZIONE PATRIMONIALE: PATRIMONIO MOBILIARE DEL SOGGETTO

Indicare il patrimonio mobiliare complessivamente posseduto dal soggetto alla data del 31 dicembre dell'anno precedente alla presentazione della presente dichiarazione sostitutiva. Arrotondare per difetto al milione di lire o ai suoi multipli (per 9.900.000, scrivere 9.000.000; per 900.000, scrivere 0); per gli euro arrotondare per difetto ai 500 euro o ai suoi multipli (per 5.900, scrivere 5.500; per 5.400, scrivere 5.000; per 490, scrivere 0).

Consistenza del patrimonio mobiliare ☐

DATI SUI SOGGETTI CHE GESTISCONO IL PATRIMONIO MOBILIARE

Codice intermediario o gestore	**Descrizione intermediario o gestore** *(indicare se Banca, Posta, SIM, Impresa di investimento comunitaria o extracomunitaria, ecc.)*

QUADRO F6 - SITUAZIONE PATRIMONIALE: PATRIMONIO IMMOBILIARE DEL SOGGETTO

Indicare il patrimonio immobiliare (un cespite per ogni riga della tabella sottostante) posseduto dal soggetto alla data del 31 dicembre dell'anno precedente alla presentazione della presente dichiarazione sostitutiva. Arrotondare come per la situazione reddituale (Quadro F4).

TIPO DI PATRI-MONIO (1)	SITUATO NEL COMUNE DI	QUOTA POSSEDUTA (percentuale)	VALORE AI FINI ICI (valore della quota posseduta dell'immobile, come definita ai fini ICI)	QUOTA CAPITALE RESIDUA DEL MUTUO (valore della quota posseduta)	CASA DI ABITA - ZIONE (2)

(1) utilizzare i seguenti codici: **F**=fabbricati; **TE**=terreni edificabili; **TA**=terreni agricoli.
(2) contrassegnare con una X solo la casella relativa all'immobile dichiarato come casa di abitazione del nucleo familiare nel quadro C del modello base.

SOTTOSCRIZIONE DEL FOGLIO ALLEGATO

Io sottoscritt …, consapevole delle responsabilità penali che mi assumo, ai sensi dell'articolo 76 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, per falsità in atti e dichiarazioni mendaci, dichiaro di aver compilato i quadri F1, F2, F3 ☐, F4 ☐, F5 ☐, F6 ☐ del presente foglio allegato, parte integrante della dichiarazione sostitutiva unica, e che quanto in essi espresso è vero ed è documentabile su richiesta delle amministrazioni competenti ovvero è accertabile, per le dichiarazioni sostitutive di certificazione, ai sensi dell'articolo 43 del citato DPR n. 445 del 2000.

_____ _____ _____

(luogo) (data) (firma del dichiarante)