

PREMESSA

L'introduzione nel nostro ordinamento dell'ISE e la sua definizione hanno richiesto un lungo percorso normativo, che è proseguito nel 2001. In particolare, sono stati specificati i criteri di determinazione del nucleo familiare (DPCM 4 aprile 2001) ed è stata approvata la modulistica della dichiarazione unica sostitutiva (DPCM 18 maggio 2001). Quest'ultimo è un passaggio cruciale per la costituzione di una banca dati centralizzata (presso l'INPS), che consentirà in futuro di valutare gli effetti del nuovo meccanismo di selezione delle prestazioni sociali.

Il Terzo Rapporto della Commissione tecnica per la spesa pubblica è formato da due parti. Nella prima si ricostruisce l'iter normativo che ha portato all'attuale definizione dell'ISE, ricordando i punti critici della normativa già evidenziati nei due precedenti Rapporti, si illustra la nuova modulistica e si analizzano le prime applicazioni dell'ISE (assegni di maternità e alle famiglie con almeno tre minori, interventi per il diritto allo studio universitario, servizi di pubblica utilità). La seconda parte fornisce una mappa delle prestazioni sociali condizionate alla verifica del reddito per le quali, tuttavia, non si applica l'ISE. È un'area della spesa sociale molto vasta e variegata, che è cresciuta disordinatamente nel corso degli anni. In particolare, la molteplicità dei criteri di selettività non sembra giustificabile. Una valutazione più approfondita delle prime esperienze di applicazione dell'ISE, messa a confronto con gli effetti degli altri criteri di selettività adottati nel nostro sistema, costituisce una necessaria premessa per un riordino complessivo. Questa direzione di ricerca, se i dati resi nel frattempo disponibili lo consentiranno, sarà perseguita nel prossimo Rapporto.

1. 1. L'ISE e la sua riforma*

1.1 Un lungo percorso normativo

1.1.1 L'iter legislativo, il campo di applicazione e i tempi di attuazione

Il lungo cammino che ha condotto all'attuale versione dell'Indicatore della Situazione Economica (ISE) ha inizio nel dicembre del 1997 con la legge n. 449/97 con la quale, all'articolo 59, comma 51, il Governo è stato delegato ad emanare *“uno o più decreti legislativi per la definizione [...] di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche”*. Il riferimento alle amministrazioni pubbliche lascia intendere che la nuova normativa dovrebbe interessare le amministrazioni centrali, gli enti di previdenza e le amministrazioni locali. Si tratta di una definizione molto ampia che comunque escluderebbe dall'ambito di applicazione i sistemi di tariffazione agevolata previsti da enti erogatori di *public utilities*, sia a livello nazionale (servizi elettrici e telefonici), sia a livello locale (aziende municipalizzate e società di erogazione dei servizi a rete).

Risultano comunque differenziate le modalità di coinvolgimento dei vari enti nell'applicazione dell'ISE; in particolare, al successivo comma 52 si stabilisce che *“per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici previdenziali si provvede con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ove non diversamente disposto con norme di legge.”* E' evidente il riferimento alle prestazioni di natura previdenziale erogate dall'INPS (integrazioni al minimo, pensioni sociali, ecc.) e a quelle di carattere assistenziale (pensioni di invalidità civili, provvidenze per ciechi e sordomuti, ecc.)¹ che, essendo regolate da norme di legge, sarebbero escluse dall'applicabilità della nuova normativa.

Per quanto concerne i tempi di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica, il comma 51 prevede l'avvio della loro efficacia a partire dal 1° luglio 1998, richiedendo agli enti erogatori di prestazioni assistenziali, sanitarie e sociali agevolate di adattare i propri regolamenti alla nuova disciplina entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto attuativo (comma 52).

La delega contenuta nella legge n. 449/97 ha trovato attuazione con il decreto legislativo n. 109/98, entrato in vigore il 1° aprile 1998. Dalla lettura del testo normativo emerge immediatamente come, pur venendo ribadita la portata generale della nuova disciplina, sia stato ristretto il campo di applicazione dell'ISE, con l'esplicita esclusione *“della integrazione al minimo, della maggiorazione sociale delle pensioni, dell'assegno e della pensione sociale e di ogni altra prestazione previdenziale, nonché della pensione e assegno di invalidità civile e delle indennità di accompagnamento e assimilate.”*² Tale previsione avviene in concomitanza con

* Si ringrazia il dott. Andrea Francalanci per la collaborazione alla stesura di questo rapporto.

¹Al tempo dell'emanazione delle legge delega tali prestazioni risultavano di competenza del Ministero dell'interno; con il decreto legislativo n. 112/98 la loro gestione è passata all'INPS.

² Decreto legislativo n. 109/98, articolo 1, comma 1

l'affermazione del carattere sperimentale del nuovo strumento che, nella sostanza, risulta quindi immediatamente applicabile ai soli interventi erogati dalle amministrazioni locali. Il riferimento esplicito alla sperimentalità lascia però presupporre che, una volta concluso l'esperimento, anche le prestazioni fornite dalle amministrazioni centrali dovranno essere assoggettate alla disciplina dell'ISE, in quell'ottica quindi di revisione complessiva dei criteri di erogazione dell'intera spesa di *welfare* che aveva originariamente ispirato la riforma.

Per quanto riguarda i tempi di tale estensione, dal decreto si può presumere che essa dovrà avvenire in concomitanza con l'emanazione dei decreti integrativi e correttivi della disciplina dell'ISE, prevista, sin dalla legge delega, entro due anni dalla sua entrata in vigore. Sempre dalla lettura del decreto, si ricava inoltre che, nonostante gli stretti tempi di applicazione definiti nel provvedimento³, essi non appaiono immediatamente vincolanti per gli enti interessati, dal momento che l'operatività dello strumento viene a dipendere dall'approvazione di una serie di atti normativi che solo con molta lentezza si è provveduto a predisporre.

In particolare soltanto il 12 luglio 1999 viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il DPCM n. 221/99 che disciplina gli aspetti attuativi e detta i criteri per la valutazione di particolari tipologie di reddito e di patrimonio, mentre è datata 6 settembre 1999 la pubblicazione del DPCM n. 305/99 e del Decreto 29 luglio 1999 del Ministro della solidarietà sociale, con cui vengono fornite disposizioni in merito agli aspetti applicativi riguardanti le dichiarazioni, le certificazioni e la modulistica. Sempre il 6 settembre è stato infine comunicato, da parte del Ministero del tesoro, il livello del rendimento medio annuo dei titoli di Stato decennali emessi nel 1998 da applicarsi, per il 1999, nel calcolo della componente reddituale dell'ISE⁴.

Un importante passaggio di questo lungo iter normativo è rappresentato dal decreto legislativo n. 130/00, con il quale è stato corretto ed integrato il decreto originario, acquisendo i pareri della Commissione Finanze e Tesoro del Senato, della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281/97 e del Garante per la protezione dei dati personali.

Tre sono le considerazioni generali che possono essere fatte in relazione al nuovo decreto: innanzitutto sorprende come le integrazioni e le correzioni apportate non derivino da un'analisi delle applicazioni sperimentali della nuova disciplina, del resto avviate in casi del tutto sporadici, ma siano ancora il frutto di valutazioni di carattere eminentemente teorico.

La seconda considerazione riguarda invece l'applicabilità dell'istituto che, in apparente contrasto con la previsione della legge delega, viene estesa anche ai servizi di pubblica utilità per la definizione, da parte delle autorità e delle amministrazioni pubbliche competenti, di condizioni agevolate di accesso (articolo 1, comma 3-bis).

³ All'articolo 1, comma 2 viene infatti confermato il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto (cioè entro il 31 maggio 1998) concesso agli enti erogatori per individuare, secondo le disposizioni dei propri ordinamenti, le condizioni economiche richieste per l'accesso alle prestazioni agevolate. Specifiche deroghe sono previste per le prestazioni a scadenza infra-annuale e per quelle per le quali risultano già vigenti criteri di valutazione della situazione economica: nel primo caso gli enti erogatori possono differire dall'attuazione della disciplina dell'ISE sino al 31 dicembre 1998, mentre nel secondo l'obbligo di applicazione della nuova normativa scatta al termine dell'efficacia delle disposizioni vigenti.

⁴ Comunicato del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, del 6 settembre 1999. Per il valore dei tassi di rendimento applicati alle annualità 2000 e 2001, vedi note n. 11 e n. 12.

Infine c'è da segnalare come l'emanazione del nuovo decreto non abbia comunque rappresentato la conclusione del percorso necessario per la completa definizione dell'ISE. Come nel caso del decreto legislativo n. 109/98, la sua piena entrata in vigore è infatti condizionata all'emanazione di ben cinque provvedimenti applicativi, di cui solo due subordinati ad un vincolo di natura temporale:

- 1) un DPCM, su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, il Ministro dell'interno, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ed il Ministro del lavoro e della previdenza sociale con il quale vengono individuate le modalità attuative (articolo 1, comma 3). Si tratta in sostanza del decreto che sostituisce il DPCM n. 221/99;
- 2) un DPCM con il quale vengono stabiliti i criteri per i soggetti che ai fini IRPEF risultano a carico di più persone, per i coniugi non legalmente separati che non hanno la stessa residenza, per i minori non conviventi con i genitori o in affidamento presso terzi e per i soggetti non componenti di famiglie anagrafiche (articolo 2, comma 3). Tale DPCM dovrà essere adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto;
- 3) un DPCM, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità che fissa i limiti dell'applicazione del presente decreto nel caso delle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti (articolo 3, comma 2-ter);
- 4) un DPCM, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con i Ministri delle finanze e della funzione pubblica con il quale vengono stabiliti i modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva unica (articolo 4, comma 6). La sua approvazione dovrà avvenire entro 120 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto;
- 5) un DPCM con il quale viene istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un comitato consultivo per la valutazione dell'applicazione della disciplina relativa agli indicatori della situazione economica equivalente (articolo 5, comma 1).

Per quanto riguarda invece i vincoli temporali di attuazione imposti agli enti erogatori, il decreto legislativo n. 130/00 stabilisce, all'articolo 2, comma 1, che essi saranno tenuti ad applicare la disciplina dell'ISE entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto indicato al punto 2), data entro la quale l'INPS dovrà aver predisposto e reso operativo il sistema informativo necessario per la trasmissione, da e verso gli enti erogatori, dei dati contenuti nella dichiarazione sostitutiva presentata dal richiedente la prestazione.

Nonostante la celerità richiesta dal decreto legislativo n. 130/00 nell'emanazione dei provvedimenti applicativi, trascorre molto tempo prima che questi vedano la luce. In particolare, solo il 4 aprile 2001 viene varato dal Consiglio dei Ministri il DPCM n. 242/01, con il quale, nella sostanza, si è proceduto ad integrare e correggere il

DPCM n. 221/99 rispetto alle novità introdotte con il decreto legislativo n. 130/00 e si sono forniti i criteri per la definizione di casi particolari di nucleo familiare.

Ultimo tassello del processo di costruzione dell'ISE è rappresentato dal DPCM 18 Maggio 2001, con il quale è stata aggiornata la modulistica e gli strumenti attuativi necessari per conferire piena operatività al nuovo strumento di *means testing*.

1.1.2 La valutazione della situazione economica

L'articolo 59 della legge delega n. 449/97, oltre a fornire indicazioni in merito agli istituti interessati dalla nuova disciplina e ai tempi necessari per la sua attuazione, detta anche alcuni criteri direttivi su quelli che devono essere gli elementi costitutivi dell'ISE e cioè:

- a) la determinazione della situazione economica del soggetto che richiede la prestazione agevolata in base alla sua condizione reddituale e patrimoniale e a quelle dei soggetti con i quali convive e di quelli considerati a suo carico ai fini IRPEF, con possibilità di differenziare i vari elementi reddituali e patrimoniali in ragione della loro entità e natura (comma 51, lettera a);
- b) la correlazione dei dati reddituali e patrimoniali mediante scale di equivalenza (comma 51, lettera b);
- c) l'individuazione da parte degli enti erogatori delle condizioni economiche richieste per l'accesso alle prestazioni assistenziali, sanitarie e sociali agevolate, con possibilità di prevedere criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia (comma 52).

Vediamo quindi nel dettaglio come questi elementi hanno trovato concretizzazione nei provvedimenti normativi emanati in attuazione della legge delega.

Abbiamo appena visto come la legge delega n. 449/97 indichi, tra i criteri direttivi, che la situazione economica del soggetto che richiede la prestazione agevolata sia determinata con riferimento alla condizione reddituale e patrimoniale del soggetto stesso e del suo nucleo familiare.

Il decreto legislativo n. 109/98, in applicazione di tale direttiva, ha definito l'ISE come somma dei redditi determinati secondo i criteri indicati nel paragrafo successivo, integrata con l'indicatore della situazione patrimoniale nel limite massimo del 20%⁵. Sulle modalità di integrazione tra reddito e patrimonio, la normativa garantisce piena libertà di scelta: all'articolo 2, comma 2 si afferma infatti che "*l'indicatore del reddito è combinato con l'indicatore della situazione patrimoniale*", lasciando quindi aperta la possibilità sia a relazioni lineari tra i due

⁵ L'assenza di un limite inferiore al coefficiente di valutazione della situazione patrimoniale rende ammissibile anche l'attribuzione ad esso di un valore pari a zero che, tra l'altro, non costituirebbe una violazione del principio contenuto nella legge delega che impone di tenere conto del patrimonio, in quanto, come vedremo nel prossimo paragrafo, nella determinazione della situazione reddituale si procede comunque alla valutazione della componente mobiliare ai fini del calcolo del reddito derivante da attività finanziarie.

elementi, sia a forme di integrazione non lineari. Una possibile modalità di integrazione non lineare è, ad esempio, quella basata sulla definizione di una doppia soglia per reddito e patrimonio con la quale potrebbero essere affrontate quelle situazioni caratterizzate da patrimoni elevati e redditi bassi, cui tipicamente viene associata l'evasione fiscale più consistente. Nel caso di impiego dell'ISE quale strumento di determinazione del diritto ad una prestazione, un tale meccanismo di funzionamento escluderebbe infatti chiunque presenti una disponibilità patrimoniale eccedente il valore limite individuato, indipendentemente dalla sua situazione economica complessiva.

Del concetto di combinazione si perde però traccia nel DPCM n. 221/99 che, all'articolo 2, comma 4 stabilisce che "l'indicatore della situazione economica equivalente è dato dalla somma tra l'indicatore della situazione reddituale e l'indicatore della situazione patrimoniale."

Il riferimento alla più restrittiva nozione di somma è certamente più semplice ed intuitivo rispetto a quello di combinazione, ma, oltre a non trovare giustificazione sul piano giuridico⁶, può avere l'effetto di ridimensionare il ruolo del patrimonio all'interno dell'ISE, già ridotto, come vedremo in seguito, dall'operare del meccanismo delle franchigie.

A questa limitazione di uno spazio di autonomia applicativa imposta agli enti erogatori⁷ si è aggiunta quella consistente nella 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, finisce per determinare un inutile e, in alcuni casi, dannoso irrigidimento nel meccanismo di calcolo.

a) Il reddito

La valutazione della situazione reddituale avviene a partire da un elemento, il reddito complessivo rilevante ai fini IRPEF al netto dei redditi agrari, la cui scelta pone alcune perplessità.

Innanzitutto, pur trattandosi della definizione più estesa di reddito, essa non coincide con una nozione di reddito disponibile che sarebbe stata più appropriata per uno strumento che deve anche misurare la capacità dei beneficiari di prestazioni sociali di contribuire alla copertura del loro costo e che quindi sarebbe stata meglio rappresentata dal reddito al netto dell'IRPEF versata. Tale necessità appare poi ancora più evidente nel caso degli istituti di contrasto della povertà, in relazione ai quali è necessario fare riferimento non solo ad un reddito al netto delle imposte, ma anche al lordo dei trasferimenti pubblici non imponibili IRPEF, quali ad esempio gli assegni al nucleo familiare, che possono essere percepiti dai potenziali beneficiari.⁸

⁶ Il DPCM n. 221/99 è infatti una norma subordinata rispetto al decreto legislativo n. 109/98.

⁷ Se il decreto legislativo n. 130/00 aveva infatti riaperto la strada alla possibilità di impiego di meccanismi non lineari di integrazione tra reddito e patrimonio, con la riaffermazione all'articolo 2, comma 4 del concetto della combinazione, il DPCM n. 242/01 fa nuovamente esplicito riferimento al criterio della somma (articolo 2, comma 3).

⁸ E' questa la scelta che è stata fatta nell'ambito della disciplina che regola la concessione del Reddito Minimo di Inserimento.

In secondo luogo, facendo riferimento al reddito complessivo, si è operata, in modo assolutamente poco trasparente, una discriminazione nei confronti dei percettori di reddito di lavoro autonomo. Se, infatti, per i lavoratori dipendenti il reddito complessivo è definito al netto di tutti i contributi previdenziali versati, per i lavoratori autonomi tale valore è al lordo dei contributi dal quale vengono dedotti per calcolare il reddito imponibile rilevante per la quantificazione dell'IRPEF da pagare. Questa discriminazione trova solo parziale giustificazione nel diverso modo con cui le due tipologie di reddito concorrono alla determinazione dell'imponibile IRPEF (cioè per il reddito di lavoro dipendente al lordo delle spese sostenute per produrlo⁹, mentre per il reddito di lavoro autonomo al netto di tali costi) e appare piuttosto come un rozzo tentativo di "compensare", in modo indiretto, il più elevato livello di evasione fiscale che viene normalmente associato alla categoria dei lavoratori autonomi.

Invece di prevedere un'implicita penalizzazione del reddito di lavoro autonomo, sarebbe quindi stato più opportuno, quale punto di riferimento per il calcolo della situazione reddituale, il reddito imponibile IRPEF o quello al netto dell'imposta versata e concedere un'esplicita deduzione per il reddito di lavoro dipendente.

La valutazione della situazione reddituale non si esaurisce comunque al solo reddito complessivo, ma include anche altre forme di entrata. Innanzitutto si prendono in considerazione i proventi agrari che, scorporati dal reddito complessivo IRPEF, vengono valutati con riferimento alla base imponibile determinata ai fini dell'IRAP, al netto dei costi del personale a qualunque titolo impiegato.

Concorrono inoltre alla determinazione dell'indicatore della situazione reddituale anche i proventi ottenuti dal lavoro prestato nelle zone di frontiera da soggetti residenti nel territorio italiano e quelli derivanti da attività finanziarie, calcolati applicando alla componente mobiliare del patrimonio il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro che è stato fissato al 4,95% per il 1999¹⁰, al 4,52% per il 2000¹¹ e al 5,57% per il 2001¹².

b) Il patrimonio

Uno degli elementi che contraddistinguono l'ISE rispetto ai precedenti sistemi di determinazione della situazione economica è rappresentato dalla valutazione della disponibilità patrimoniale del nucleo familiare del richiedente il beneficio, la quale trova duplice giustificazione: innanzitutto il patrimonio è tradizionalmente considerato nella letteratura economica un indicatore di capacità contributiva autonomo rispetto al reddito, in quanto fonte di prestigio sociale e di sicurezza economica; in secondo luogo esso può rappresentare un'efficace "compensazione" dell'insufficiente attendibilità che talvolta caratterizza le informazioni reddituali di particolari categorie di contribuenti, a causa dei fenomeni di evasione ed elusione fiscale.

⁹ Tali spese vengono infatti prese in considerazione in sede di determinazione delle detrazioni di imposta.

¹⁰ Vedi nota n. 4.

¹¹ Comunicato del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica del 12 febbraio 2000.

¹² Comunicato del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica del 19 febbraio 2001.

Procediamo quindi a descrivere gli elementi che vengono presi in considerazione ai fini della valutazione della situazione patrimoniale¹³, partendo da quelli relativi alla componente finanziaria. In sintesi, secondo quanto indicato dal DPCM n. 242/01, il patrimonio mobiliare comprende le seguenti componenti possedute alla data del 31 dicembre dell'anno precedente alla presentazione della dichiarazione sostitutiva: i depositi e i conti correnti bancari e postali, i titoli di Stato, le obbligazioni, i certificati di deposito e credito e i buoni fruttiferi ed assimilati, le azioni o le quote di organismi di investimento collettivo (O.I.C.R.), le partecipazioni in società italiane ed estere quotate o non quotate e in società non azionarie, le masse patrimoniali affidate in gestione, altri strumenti finanziari inclusi i contratti di assicurazione mista sulla vita e di capitalizzazione e il valore delle imprese individuali.

Per quanto riguarda invece la determinazione del patrimonio immobiliare, sono inclusi 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, indipendentemente dal periodo di possesso nel periodo di imposta considerato. Allo scopo di giungere ad una misura patrimoniale netta, dal valore complessivo così determinato viene sottratto l'ammontare, alla stessa data, del debito residuo per mutui contratti per l'acquisto di tali immobili o per la costruzione dei fabbricati¹⁴.

c) Le franchigie

Un aspetto particolare della disciplina dell'ISE è rappresentato dalla introduzione di franchigie sia riguardo al reddito, che al patrimonio. In particolare il decreto legislativo n. 109/98 ha previsto, con riferimento alla situazione reddituale, la detrazione di una cifra forfetaria di 1291.14 euro (L. 2.500.000) per i nuclei familiari che vivono in un'abitazione in locazione, incrementata a 1807.6 euro (L. 3.500.000) qualora i componenti di tali famiglie non possiedano immobili adibiti ad uso abitativo o residenziale nel comune di residenza.

Seppure appaia immediatamente evidente l'esiguità della deduzione concessa¹⁵, si tratta di una misura con cui il legislatore ha inteso tenere conto di esigenze di equità orizzontale tra nuclei che abitano in una casa di proprietà o in locazione. Essa è infatti connessa al fatto che il reddito della casa di proprietà, pur essendo incluso in modo figurativo nel reddito complessivo sulla base dei valori catastali, gode di una deduzione¹⁶ che, in considerazione della forte sottovalutazione delle rendite catastali

¹³ Va ricordato che i valori patrimoniali utili ai fini del calcolo dell'ISE sono solo quelli che rilevano in capo alle persone fisiche titolari di diritti di proprietà o reali di godimento.

¹⁴ Come vedremo nel paragrafo successivo, con l'emanazione del decreto legislativo n. 130/00 tale detrazione è divenuta alternativa alla concessione della franchigia di 51645,69 euro (L. 100.000.000) prevista in caso di possesso dell'abitazione di residenza da parte di uno dei componenti il nucleo familiare.

¹⁵ Nel 1998 il valore medio dei contratti di affitto è risultato pari a 2993,38 euro (L. 5.796.000) annui, media derivante da un valore di 3365,23 euro (L. 6.516.000) nel settore privato e di 1561,77 euro (L. 3.024.000) nel settore pubblico, rappresentato dalle abitazioni di proprietà dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche, nonché dagli alloggi degli Istituti Autonomi Case Popolari. I contratti stipulati negli ultimi quattro anni fanno inoltre registrare un valore annuo medio di 3941,60 euro (L. 7.632.000) nel settore privato e di 1834,45 euro (L. 3.552.000) in quello pubblico.

¹⁶ Tale deduzione è stata di 568,10 euro (L. 1.100.000) per le dichiarazioni dei redditi 1998, di 929,62 euro (L. 1.800.000) per quelle relative al 1999 e attualmente è pari all'intero valore catastale dell'abitazione.

rispetto ai valori reddituali di mercato, consente nella maggior parte dei casi la sua esclusione dalla valutazione della situazione reddituale.¹⁷

Per quanto riguarda invece il patrimonio complessivo, mobiliare ed immobiliare, il decreto legislativo n. 109/98 ha introdotto una franchigia di 25822.84 euro (L. 50.000.000), elevata a 36151.98 euro (L. 70.000.000) qualora il nucleo familiare risieda in un'abitazione di proprietà.

I motivi che hanno indotto il legislatore a concedere una franchigia sulla disponibilità patrimoniale complessiva possono essere di due tipi, il primo riferibile alla dimensione ridotta della detrazione concessa, il secondo alla particolare tipologia del bene patrimoniale che ne dà diritto. Nel primo caso si è tenuto conto di ragioni di semplicità amministrativa e di conservazione di una quota di risparmio precauzionale la quale, assolvendo ad una funzione di assicurazione rispetto a situazioni di rischio, non può essere considerata rappresentativa di un'effettiva capacità contributiva. La seconda ragione si riferisce, come detto, ai particolari beni patrimoniali che risultano "tutelati" dalla concessione della franchigia, cioè gli immobili e, in particolare, quello di residenza; viene cioè fatto nuovamente valere il principio che, trattandosi di cespiti caratterizzati da scarsa liquidità (e per l'immobile di residenza si ha inoltre a che fare con un bene che va considerato come necessario), non possono essere ritenuti idonei a definire una capacità contributiva.

La Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (CTSP) ha analizzato le ragioni che vengono addotte alla concessione delle franchigie, esprimendo le seguenti considerazioni¹⁸. La semplicità amministrativa potrebbe essere pienamente conseguita escludendo dalla valutazione solo valori patrimoniali molto esigui, corrispondenti a quella che potrebbe essere una giacenza media di un deposito bancario per assicurare le esigenze di pagamenti di transazioni. In ragione di ciò una tale deduzione dovrebbe riguardare solo la componente liquida delle attività patrimoniali e non dovrebbe superare 2065,83-2582,28 euro (L. 4-5.000.000), cioè una misura pari ad una o due mensilità di una remunerazione media. Il carattere precauzionale di una parte del risparmio finanziario appare invece giustificabile per particolari categorie di cittadini (ad esempio una persona anziana che teme un improvviso mutamento delle proprie condizioni di autosufficienza), mentre è molto meno ammissibile in casi ordinari. La sua misura non dovrebbe inoltre essere superiore a 5164,57 euro (L. 10.000.000) in considerazione del fatto che, avendo come riferimento il rispetto del principio di equità orizzontale, patrimoni eccedenti tale ammontare dovrebbero necessariamente tradursi in valori diversi dell'ISE.

La CTSP ritiene inoltre che le difficoltà di liquidazione del patrimonio non possono essere prese a giustificazione di una previsione normativa che comporti la generale esclusione degli immobili dalla valutazione della situazione economica, dal momento che esse si verificano solo in casi molto particolari, quale ad esempio quello di un soggetto che vive solo (tipicamente un anziano vedovo) che dispone

¹⁷ Va però sottolineato come tale considerazione non fosse già più valida per le dichiarazioni dei redditi 1999 che hanno visto, oltre all'aumento dello sconto fiscale per la prima casa da 568,10 euro (L. 1.100.000) a 929,62 euro (L. 1.800.000), anche la sua trasformazione da deduzione applicabile al quadro RB dei fabbricati a onere deducibile dal reddito complessivo ai fini della determinazione dell'imponibile. Tale operazione ha avuto come conseguenza quella di mutare un'agevolazione fiscale in una penalizzazione dal punto di vista del calcolo dell'ISE.

¹⁸ Cfr. Baldini M., Bosi P., Matteuzzi M., Toso S. (1999).

quasi esclusivamente di un patrimonio immobiliare di valore non trascurabile, ma destinato ad uso di abitazione propria e quindi non del tutto liquidabile. L'ultimo aspetto analizzato è quello della meritorietà del bene "casa di proprietà" ed è su di esso che si è maggiormente concentrato il dibattito. A parere della CTSP, ciò che dovrebbe essere escluso dalla valutazione della situazione economica non è la casa di proprietà, ma il costo dell'abitazione, così come accade in molte esperienze straniere. Privilegiare chi ha la casa crea infatti un'evidente discriminazione nei confronti di chi non ha neppure quella e richiede comunque che si definiscano condizioni di equità orizzontale rispetto ai soggetti che liberamente abbiano deciso di non acquistarla, ma di vivere in affitto¹⁹.

La conclusione cui giunge la CTSP è che l'esistenza di franchigie patrimoniali non trova giustificazioni particolarmente forti; tutt'al più possono essere introdotte deduzioni di carattere generale e di modestissimo ammontare per ragioni di semplicità amministrativa e per depurazione di scorte di carattere precauzionale, mentre la soluzione di alcuni casi particolari va affrontata con riferimento alla disciplina delle singole prestazioni, nell'ambito di una discrezionalità che deve essere lasciata all'ente erogatore.

Il decreto legislativo n. 130/00 ha corretto le franchigie originarie. Con riguardo alla situazione reddituale la detrazione concessa alle famiglie in locazione è stata elevata ad un valore massimo di 5164,57 euro (L. 10.000.000) dietro presentazione degli estremi relativi alla registrazione del contratto di affitto. L'innalzamento della franchigia, se da un lato consente di coprire in misura più congrua i costi di affitto sostenuti (in particolare nei contesti urbani ad alta tensione abitativa), dall'altro finisce per vanificare la ragione che era stata posta alla base della scelta di attribuire ad essa natura forfetaria e cioè quella di venire incontro alle famiglie che non hanno un regolare contratto di locazione o che ne dispongono di uno con un importo inferiore a quello realmente sostenuto²⁰. Sarebbe stato quindi più opportuno mantenere l'originaria franchigia forfetaria, lasciando agli enti erogatori la libertà di definirne il campo di applicazione e di fissarne il valore, all'interno di un determinato intervallo di variazione²¹.

Il maggior grado di equità orizzontale tra famiglie con abitazione di proprietà o in locazione conseguito con l'incremento della suddetta detrazione dal reddito viene parzialmente vanificato dalla modifica apportata alla tabella 1, parte I, lettera a) del decreto legislativo n. 109/98 e consistente nella concessione di una franchigia patrimoniale nella misura massima di 51645,69 euro (L. 100.000.000) ai nuclei familiari che dispongono di una casa di abitazione di proprietà o, alternativamente, di una detrazione dell'ammontare del debito residuo del mutuo contratto per l'acquisto

¹⁹ Non va inoltre trascurato che questa seconda scelta potrebbe anche essere giudicata meritoria dal punto di vista delle politiche sociali, in quanto più coerente con l'esigenza di creare condizioni di maggiore mobilità e, quindi, di maggiore flessibilità nell'uso dei fattori produttivi.

²⁰ Una franchigia di carattere forfetario ha inoltre il pregio di evitare l'attribuzione di benefici proporzionali legati all'onerosità dell'affitto che, in molti casi, dipende da scelte degli utenti, quali la dimensione o la posizione dell'appartamento, che non devono incidere nella determinazione dell'ISE.

²¹ Coerentemente con l'idea precedentemente esposta che nella valutazione dell'immobile di residenza (di proprietà o meno) andrebbe preso in considerazione il costo dell'abitazione, la CTSP propone di attribuire alle famiglie che vivono in affitto una franchigia di ammontare pari alla capitalizzazione delle spese di locazione, sulla base di un fattore di 0,30, corrispondente ad un tasso reale netto del 3,3%.

di tale immobile. Tale previsione rappresenta infatti un nuovo ed ingiustificato privilegio concesso alle famiglie proprietarie di abitazione e rivela, ancora una volta, come non sia stato compreso la funzione dell'ISE quale strumento di graduazione della condizione economica tra soggetti diversi, che non ha nulla a che fare con l'eventuale favore che si voglia attribuire alla casa di proprietà.

Essa ha inoltre l'effetto di indebolire ulteriormente il ruolo svolto dalla componente patrimoniale nella determinazione della situazione economica, mentre giustificabile appare l'introduzione di una franchigia da applicare alla sola componente mobiliare che, come visto in precedenza, consente di escludere dalla valutazione del patrimonio le disponibilità finanziarie di dimensione limitata o accantonate a scopo precauzionale. Restano però immutate le perplessità circa la sua entità (15493,71 euro; L. 30.000.000) che appare eccessiva se considerata nell'ambito di una impostazione valutativa basata sul concetto di equità orizzontale²².

d) Il nucleo familiare

Uno degli elementi caratterizzanti la disciplina dell'ISE è costituito dal forte richiamo al principio di solidarietà familiare, che trova la sua giustificazione sia in ovvie ragioni di contenimento della spesa pubblica, sia nel perseguimento di condizioni di equità tra i beneficiari delle prestazioni sociali. Tale scelta ha comportato il superamento di un'impostazione di tipo fiscale e il riferimento invece ad una valutazione della situazione economica familiare complessiva. Si tratta però di un aspetto che da subito è però risultato complesso, controverso e, come vedremo, fonte di problemi nell'applicazione dell'istituto.

Al riguardo, nella legge delega viene fatto riferimento al richiedente la prestazione agevolata, ai soggetti con i quali convive e a quelli considerati a suo carico ai fini IRPEF. Tale definizione, ripresa integralmente nel decreto legislativo n. 109/98, è stata successivamente precisata nel DPCM n. 221/99 con la specificazione che per convivenza deve intendersi la famiglia anagrafica contenuta nello stato di famiglia ai sensi dell'articolo 4 del DPR n. 223/89, concernente il nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente²³. Anche il decreto legislativo n. 130/00 ha confermato nella sostanza tale impostazione, ossia il riferimento al nucleo anagrafico e ai soggetti a carico ai fini IRPEF, specificando, relativamente a questi ultimi, che:

1. fanno parte del nucleo familiare della persona di cui sono a carico;
2. i coniugi che hanno la stessa residenza anagrafica, anche se risultano a carico di altre persone, fanno parte dello stesso nucleo familiare;
3. il figlio minore di 18 anni, anche se risulta a carico di altre persone, fa parte dello stesso nucleo familiare del genitore con il quale convive.

²² Da un punto di vista applicativo è bene comunque sottolineare che, ai fini del calcolo del reddito derivante da attività finanziarie, il valore del patrimonio mobiliare da prendere in considerazione deve intendersi al lordo di tale franchigia, che viene invece introdotta solo nella fase di valutazione dell'indicatore della situazione patrimoniale vero e proprio.

²³ Il Consiglio di Stato, nel parere espresso il 4 marzo 1999 sullo schema del DPCM n. 221/99, ha ritenuto razionale la scelta di identificare i soggetti con i quali il richiedente convive in coloro che fanno parte della famiglia anagrafica, non rinvenendo nell'ordinamento diversi criteri di qualificazione giuridica della convivenza.

L'inserimento nel nucleo familiare di soggetti che non risultano a carico del richiedente non rappresenta una violazione della legge delega, ma, come indicato nella relazione di accompagnamento al decreto, *“un corretto adeguamento alla realtà fattuale, nella quale il richiedente non è sempre il contribuente”*. Inoltre l'abbandono della centralità della figura del richiedente nella identificazione del nucleo familiare, impedisce che un soggetto risulti “attratto” da nuclei diversi, a seconda di colui che richiede la prestazione. In base alla nuova impostazione una persona può quindi appartenere ad un solo nucleo familiare, con riferimento al quale si procede al calcolo di un ISE identico per tutti i suoi componenti.²⁴

La definizione di nucleo familiare è quindi di estrema rilevanza, in quanto da ciò discende in gran parte il corretto funzionamento dell'ISE. Questo è uno dei punti su cui ha inciso maggiormente la revisione introdotta dal D.Lgs 130/00 che fornisce una definizione di nucleo familiare più coerente, lasciando, tuttavia, qualche spazio di autonomia agli enti erogatori di discostarsi dalla stessa. Da ultimo è intervenuto il DPCM 4 aprile 2001, n.242 che, modificando il precedente DPCM 221/99, ha specificato meglio i criteri per la definizione del nucleo familiare.

I criteri di identificazione sono dunque di due tipi: criteri ordinari, incentrati sul concetto di famiglia anagrafica e sull'eccezione dei soggetti a carico ai fini IRPEF,²⁵ con prevalenza del criterio anagrafico per i coniugi conviventi e per i figli minori; criteri specifici relativi a casi particolari.

In generale, il nucleo familiare è composto dal dichiarante, dal coniuge del dichiarante, dai figli minori del dichiarante e/o del coniuge, se con essi conviventi anche se sono a carico ai fini IRPEF di altre persone, dalle altre persone presenti nello stato di famiglia, dalle persone non presenti nello stato di famiglia ma a carico ai fini IRPEF del dichiarante, del coniuge o di altra persona presente nello stato di famiglia.

I criteri specifici si possono riassumere nei seguenti casi:

- se il dichiarante è coniugato, ma il coniuge ha una diversa residenza, allora quest'ultimo fa parte del nucleo familiare del dichiarante anche se non risulta nel suo stato di famiglia. Questo criterio non vale solo in casi eccezionali quali separazione, divorzio, abbandono o esclusione della potestà genitoriale;
- se qualcuno tra i soggetti presenti nello stato di famiglia è coniugato, ma il coniuge ha una diversa residenza, allora si applicano le stesse regole previste per il coniuge del dichiarante. Ciò vale anche per i minorenni coniugati o per i soggetti coniugati che sono a carico ai fini IRPEF di altre persone;

²⁴ Cfr. Tangorra R., Izzi L. (2000).

²⁵ Si ricorda che ai fini IRPEF sono considerati a carico, se hanno un reddito non superiore a 2840,51 euro (€5.500.000): il coniuge non legalmente ed effettivamente separato; i figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affiliati o affidati; ogni altra persona convivente indicata nell'art. 433 del Codice Civile che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.