

- se il dichiarante non è coniugato ma è a carico ai fini IRPEF di persone non presenti nel suo stato di famiglia, allora il suo nucleo familiare di riferimento sarà quello della persona responsabile del suo mantenimento;
- se il dichiarante non è un componente di una famiglia anagrafica ma si trova in convivenza anagrafica (perché in stato di detenzione, perché ricoverato in un istituto di cura, etc) allora costituisce un nucleo familiare a sé stante tranne nei casi in cui sia coniugato o sia a carico a fini IRPEF di altre persone;
- fanno parte del nucleo familiare dell'affidatario i minori affidati con provvedimento del giudice, anche se risultano in altra famiglia anagrafica o a carico ai fini IRPEF di altre persone;
- i soggetti a carico ai fini IRPEF di più persone fanno parte del nucleo familiare del soggetto con cui risultano conviventi. Qualora invece non convivono con alcuno di tali soggetti allora rientrano nel nucleo del soggetto tenuto agli alimenti in misura maggiore.

Si tratta di una normativa inevitabilmente complessa cui si aggiungono delle eccezioni in funzione di specifiche prestazioni agevolate. Infatti, il D.Lgs 109/98 come modificato dal D.lgs 130/00, all'art. 3, comma 2bis disciplina che *per le prestazioni erogate nell'ambito del diritto allo studio universitario, il nucleo familiare del richiedente può essere integrato, dall'amministrazione pubblica cui compete la disciplina dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, (...) con quello di altro soggetto, che è considerato (...) sostenere l'onere di mantenimento del richiedente.* Inoltre, lo stesso decreto all'art. 3, comma 2ter prevede che *limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, (...) nonché ai soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità (non ancora adottato) ... al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito (...).*

Certo è che sulla normativa per la definizione del nucleo familiare restano ancora delle ombre. Se infatti il D.Lgs 109/98 come modificato dal D.lgs 130/00, all'art. 3, comma 2ter dispone che per le prestazioni sociali agevolate a favore delle persone con handicap permanente grave o dei soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti si può derogare ai principi della famiglia anagrafica, nelle istruzioni della dichiarazione sostitutiva unica di cui al DPCM 18 maggio 2001 che ha introdotto i modelli tipo non c'è traccia di tale deroga in presenza di vuoto normativo.

e) La scala di equivalenza

Assumere come soggetto di riferimento il nucleo familiare e non il singolo individuo, pone ovviamente il problema di dover confrontare la situazione economica di famiglie diverse per dimensione e/o composizione. Un'identica situazione economica non genera infatti lo stesso livello di benessere se a goderne sono, da un lato una famiglia composta da un solo adulto, dall'altro un nucleo costituito da due genitori e un bambino. Al tempo stesso non è però corretto affermare che la situazione economica del componente la famiglia mononucleare sia tre volte quella del membro della famiglia più numerosa, così come risulterebbe attraverso una stima pro-capite ottenuta semplicemente dividendo la situazione economica del nucleo familiare per il numero dei suoi componenti. Una tale modalità di calcolo, ancora oggi largamente utilizzata nell'erogazione di prestazioni sociali, determina infatti una sottostima del livello di condizione economica della famiglia di tre componenti in quanto non tiene conto delle economie di scala di cui essa dispone e che comportano che l'ammontare di risorse necessario per conseguire un dato livello di benessere cresca in misura meno che proporzionale all'aumentare della numerosità familiare²⁶.

Nell'ambito della normativa ISE, lo strumento cui si fa ricorso per effettuare tale valutazione comparata è costituito dalla cosiddetta scala di equivalenza, cioè da un insieme di coefficienti impiegati per dividere la situazione economica di nuclei diversi e trasformarla in un indicatore di benessere con cui stabilire quali famiglie si trovino in una condizione meno favorevole rispetto alle altre.

Da una prima lettura è possibile notare come la scala di equivalenza adottata dalla normativa ISE (tab. 1.2) consideri implicitamente ogni componente il nucleo familiare come fosse un adulto, prevedendo quindi valori identici per soggetti di età diversa.

Al riguardo, si è a lungo discusso sulla correttezza di tale scelta, che finisce con il trattare allo stesso modo due nuclei familiari di tre componenti sebbene, ad esempio, uno sia composto da una coppia ed un bambino al di sotto di sei anni e l'altro da una coppia e un figlio maggiorenne (adulto) o un anziano. Intuitivamente appare infatti iniquo non tenere conto della diversa struttura dei bisogni di un bambino rispetto a quella di un adulto o di un anziano. Inoltre, attribuire ad un bambino un peso uguale a quello di un maggiorenne rappresenta un trasferimento implicito a favore di una tipologia familiare situata ad uno stadio del ciclo di vita che giustifica attenzioni diverse da quelle di una famiglia di recente composizione²⁷.

²⁶ Si tratta ad esempio di economie di scala legate alla condivisione dei costi dell'abitazione e di molti beni durevoli.

²⁷ Secondo uno studio econometrico il costo di un minorenni è pari al 38% quello di un adulto equivalente, inteso come membro di una coppia senza figli, mentre il costo di un bambino di età inferiore a 5 anni ne rappresenta il 28%. La scala del Riccometro definisce il costo di un componente generico e lo utilizza per stimare indifferentemente il costo di un bambino o di un minorenni che sarebbe pari al 60% quello di un adulto equivalente, valore che si riduce al 54% per il quarto componente. Questo confronto mostra l'errore potenziale che si può commettere nella stima del costo di un bambino o di un minorenni, se questa viene approssimata con la stima del costo di un componente generico. Questi argomenti possono essere estesi in modo analogo alla stima del costo del familiare anziano che nello studio econometrico è pari a 52% quello di un adulto equivalente, mentre nella scala del Riccometro è fissato al 60%, pari cioè al costo di un bambino o di un minorenni o di un adulto aggiuntivo. Il costo di un anziano nel Sanitometro presentava invece un costo aggiuntivo del 27% quello di un adulto per effetto della rilevanza della componente anziana della popolazione per la politica sanitaria, attribuita implicitamente dal legislatore con la definizione di un incremento della soglia di accesso ai servizi sociali di 2582,28 euro (L. 5.000.000). Cfr. Perali F., Caiumi A., Atella V. (1999).

Va detto che sono state esplicitate raccomandazioni del Parlamento, nella fase di produzione del decreto legislativo n. 109/98, ad indurre il governo ad accettare la soluzione adottata a regime rispetto ad una proposta iniziale che, coerentemente con le suddette evidenze empiriche, attribuiva un peso minore a componenti minorenni del nucleo²⁸. L'esigenza di tenere conto di tali elementi è stata poi chiaramente palesata a livello governativo dalle correzioni apportate alla scala di equivalenza dell'ISE per la definizione del vecchio Sanitometro, con il riconoscimento, ad esempio, di una detrazione di 2582,28 euro (L. 5.000.000) dall'indicatore della situazione economica per ogni componente di età inferiore ai sei anni.

Nella sostanza la scala di equivalenza adottata dalla normativa ISE distingue quindi una famiglia da un'altra solo in base alla loro dimensione. Per tenere conto della composizione familiare il decreto legislativo n. 109/98 ha comunque previsto alcune maggiorazioni che costituiscono un elemento di novità significativo:

- a) maggiorazione pari a 0,2, in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori;
- b) maggiorazione di 0,5, per ogni componente con handicap psicofisico permanente o invalidità superiore al 66%. A tali soggetti sono equiparati anche i mutilati e gli invalidi di guerra e gli invalidi per servizio appartenenti a particolari categorie;
- c) maggiorazione pari a 0,2, per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori (o uno solo, nel caso delle famiglie monoparentali) svolgono attività di lavoro e di impresa²⁹.

Il decreto legislativo n. 130/00 non ha apportato sostanziali correzioni alla scala di equivalenza, limitandosi soltanto ad integrare la definizione di famiglia monoparentale che, con l'originario riferimento all'assenza del coniuge, risultava troppo restrittiva e penalizzante per le unioni di fatto. La maggiorazione di 0,2 concessa alle famiglie di questo tipo viene infatti ora attribuita *"in caso di presenza nel nucleo di figli minori e di un solo genitore"*.³⁰

²⁸ La scala di equivalenza originariamente proposta era la seguente:

Componenti	Coefficiente
Primo adulto	1,00
Secondo adulto (o coniuge)	0,65
Terzo adulto	0,55
Quarto adulto	0,50
Ogni altro adulto	0,50
Minorenni a carico	
Età 0 - 4	0,40
Età 5 - 14	0,45
Età 15 - 18	0,50

Maggiorazione di 0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori.
Maggiorazione di 0,5 in caso di handicap psico-fisico permanente di cui all'articolo 3, comma 3 della legge n. 104/92 o di invalidità superiore al 66%.
Maggiorazione di 0,2 per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro o di impresa.

²⁹ Il DPCM n. 242/01 specifica, all'articolo 5, comma 1, che tale maggiorazione viene concessa quando i genitori risultano aver svolto le attività di lavoro o di impresa per almeno sei mesi nel periodo cui fanno riferimento i redditi indicati nella dichiarazione sostitutiva.

³⁰ Decreto legislativo n. 130/00, articolo 9, comma 1.

Tav. 1.1 SCALA DI EQUIVALENZA

NR. COMPONENTI	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

TAV. 1.2 CALCOLO DELL'ISE AI SENSI DEI
DD.LGS 109/98 E 130/00

COMPONENTE REDDITUALE

+ REDDITO IRPEF
+ RENDIMENTO ATTIVITA' FINANZIARIE
- DEDUZIONE AFFITTO ABITAZIONE
max 5164,57 euro (€10.000.000)

+

COMPONENTE PATRIMONIALE *20%

+ VALORE IMMOBILI AI FINI ICI
- MUTUO RESIDUO O, SE PIU' FAVOREVOLE, FRANCHIGIA
FINO A 51645,69 euro (€100.000.000) SU ABITAZIONE
DI PROPRIETA'
- FRANCHIGIA DI 15493,71 euro (€30.000.000) SU PATRIMONIO
MOBILIARE

= ISE

ISEE = ISE / COEFFICIENTE SCALA DI EQUIVALENZA

e) La discrezionalità consentita agli enti erogatori

Nell'analisi dei singoli elementi che compongono l'ISE ci siamo più volte trovati ad affrontare il seguente dilemma: è opportuno prevedere una sua applicazione uniforme in modo da evitare incongruenze e difformità a livello territoriale o di prestazione offerta, oppure è preferibile lasciare agli enti erogatori spazi di libertà in relazione al tipo di servizio fornito e all'utenza potenziale?

Al riguardo la legge delega n. 449/97 ha esplicitamente indicato all'articolo 59, comma 52 la possibilità per gli enti erogatori *“di prevedere criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia”*, lasciando intendere una propensione verso un'applicazione non rigida dell'ISE.

Il decreto legislativo n. 109/98, recependo tale indicazione, ha previsto due ambiti in cui gli enti erogatori possono esercitare tale “libertà attuativa”: la scelta dell'unità familiare di riferimento e la determinazione della situazione economica.

Con riferimento al primo aspetto, l'articolo 3, comma 2 del decreto prevede esplicitamente che gli enti erogatori, per particolari prestazioni, possano *“assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare diversa da quella prevista all'articolo 2, comma 1.”* Da questa enunciazione emerge che il grado di flessibilità concesso agli enti erogatori è massimo, ma anche indispensabile: nell'ambito di una definizione di nucleo familiare molto estesa, quale quella adottata con il riferimento alla convivenza, non è infatti possibile ritenere che il presupposto della perfetta condivisione delle risorse economiche sia generale e applicabile in ogni circostanza, così come, per certe prestazioni, può risultare necessario fare riferimento ad una nozione di famiglia più allargata che ricomprenda, ad esempio, anche alcuni soggetti tenuti agli alimenti ai sensi dell'articolo 433 del Codice Civile.

Con riguardo agli aspetti relativi alla determinazione della situazione economica, l'articolo 3, comma 1 stabilisce che *“gli enti erogatori, ai quali compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione, possono prevedere [...], accanto all'indicatore della situazione economica, modalità integrative di valutazione, con particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari ed immobiliari.”* Si tratta anche in questo caso di un'affermazione di uno spazio di discrezionalità piuttosto ampio, da cui però si ricava che le integrazioni che gli enti erogatori vorranno apportare ai criteri di valutazione della situazione economica previsti dalla disciplina dell'ISE, possono essere solo addizionali e non sostitutive.

Come detto in premessa il decreto n. 130/00 è andato nella direzione di un restringimento dei margini di flessibilità originariamente concessi, allo scopo di realizzare un obiettivo di maggiore uniformità applicativa. Ciò è avvenuto in particolare nel caso della definizione di nucleo familiare, in relazione al quale si stabilisce che, in alternativa alla composizione standard indicata all'articolo 2, commi 2 e 3³¹, gli enti erogatori possono fare riferimento alle seguenti tipologie familiari:

- a) la famiglia definita dagli enti erogatori per particolari prestazioni, “estraendola” dai componenti il nucleo standard (articolo 3, comma 2);

³¹ Si tratta della famiglia anagrafica integrata dai soggetti a carico ai fini IRPEF dei componenti il nucleo.

- b) la famiglia per le prestazioni relative al diritto allo studio universitario in cui il nucleo familiare dello studente può essere integrato con quello di “altro soggetto” che ne sostiene il mantenimento (articolo 3, comma 2-bis);
- c) il singolo beneficiario nel caso di prestazioni sociali agevolate 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 (articolo 3, comma 2-ter)³².

Quali sono le conseguenze che possono derivare da una tale disposizione che, ad esclusione delle prestazioni per il diritto allo studio universitario, impedisce di assumere una composizione del nucleo familiare più ampia di quella standard definita dal decreto stesso? Innanzitutto viene notevolmente ridotta la libertà degli enti erogatori di decidere, sulla base di autonome valutazioni di carattere politico ed economico, in quale misura far gravare gli oneri della spesa sociale sulla solidarietà familiare piuttosto che sulla collettività. In particolare, un effetto perverso può determinarsi dalla previsione normativa indicata al punto c); essa può infatti rappresentare *“una vera e propria “rivoluzione” per quanto attiene solidarietà e famiglia”*³³, annullando di fatto le disposizioni previste dagli articoli 433 e seguenti del Codice Civile in materia di obbligo degli alimenti nei confronti di familiari. In pratica viene spezzato il legame esistente tra diritto all’eredità e obbligo di mantenimento e ciò comporta, non solo l’impossibilità di coinvolgere soggetti diversi dal richiedente la prestazione nella determinazione del livello di compartecipazione al suo costo, ma anche un incentivo ad “impoverire” tale soggetto mediante, ad esempio, un trasferimento a terzi della sua disponibilità patrimoniale.

L’ovvia conseguenza di tale dispositivo normativo sarà quindi quello di spostare sulla collettività un dovere proprio della solidarietà familiare con un inevitabile aggravamento dei livelli di spesa che la pubblica amministrazione sarà chiamata a sostenere per numerosi interventi assistenziali.

In un tale contesto di riduzione dei margini di discrezionalità consentiti agli enti erogatori, viene però introdotta, all’articolo 3, comma 1, una generica previsione di impiego, accanto all’ISE, di ulteriori criteri di selezione, definizione che, se collegata all’esplicito richiamo all’articolo 59, comma 52 della legge delega n. 449/97³⁴, potrebbe essere anche interpretata in modo estensivo, vanificando quindi l’obiettivo di uniformità posto alla base della disciplina dell’ISE. L’ambiguità della dizione utilizzata nel testo normativo deriva comunque dalla scarsa chiarezza mostrata dai suoi estensori che, nell’illustrare le ragioni dell’introduzione di tale previsione, affermano di voler *“confermare la facoltà per gli enti erogatori di individuare ulteriori criteri per la definizione dell’ISE, avendo peraltro attenzione a che tale*

³² Va sottolineato come per la disciplina di tale fattispecie il decreto legislativo n. 130/00 rinvii alle disposizioni contenute in uno specifico DPCM che deve essere ancora emanato e che richiederà l’intesa della Conferenza unificata delle Regioni.

³³ Vedi G. Cerea (2000).

³⁴ *“Gli enti erogatori individuano [...] le 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.”*

*facoltà non sia ampliata tanto da ingenerare comportamenti non coordinati e non omogenei tra i diversi enti erogatori.*³⁵

1.1.3 Le procedure e i controlli

Per il corretto funzionamento di uno strumento delicato quale l'ISE rivestono una fondamentale importanza la definizione di procedure semplici, tese a ridurre il più possibile gli oneri amministrativi a carico dei cittadini, e l'effettuazione di efficaci controlli volti a verificare la veridicità delle dichiarazioni rilasciate.

La procedura amministrativa utilizzata si fonda sul principio dell'autocertificazione: ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 3 del decreto legislativo n. 109/98, il richiedente la prestazione presenta infatti ai centri di assistenza fiscale, ai comuni o direttamente all'amministrazione erogatrice una dichiarazione sostitutiva contenente tutte le informazioni necessarie per il calcolo dell'ISE e ottiene un'attestazione provvisoria riportante il contenuto della dichiarazione stessa e le modalità impiegate per la sua archiviazione. Gli enti erogatori possono inoltre rilasciare una certificazione dell'ISE³⁶ valevole per l'accesso a tutte le prestazioni agevolate che prevedono gli stessi criteri di calcolo.

Con il decreto legislativo n. 130/00 si è cercato di semplificare ulteriormente la procedura amministrativa. Tre sono in particolare le misure adottate per il conseguimento di tale obiettivo:

1. la previsione di una dichiarazione sostitutiva unica di validità annuale concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'ISE (articolo 4, comma 1)³⁷;
2. l'eliminazione del sistema della certificazione dell'ISE;
3. l'introduzione di un sistema informativo strutturato sulle informazioni contenute in una banca dati nazionale gestita dall'INPS (articolo 4-bis).

Nel primo caso è palese l'intento di evitare al cittadino che fa richiesta di più prestazioni agevolate ad enti erogatori diversi di dover ripetere più volte la presentazione delle stesse informazioni, anche se, come già evidenziato in precedenza, l'unicità della dichiarazione contrasta con la possibilità di prevedere modalità di determinazione dell'ISE diversificate in relazione al tipo di servizio erogato. Sempre in tema di dichiarazione sostitutiva unica è apprezzabile la facoltà concessa al cittadino di presentare, entro il suo periodo di validità, una nuova dichiarazione qualora siano intercorsi mutamenti nelle condizioni familiari ed economiche. In questo modo l'obiettivo della semplificazione procedurale non finisce per impedire una corretta valutazione di situazioni di particolare gravità. Analogamente l'ente erogatore può richiedere un aggiornamento della dichiarazione

³⁵ Intervento del Senatore Castellani, Commissione Finanze e Tesoro del Senato in sede consultiva su atti del Governo (Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 59, comma 53, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), 19 aprile 2000.

³⁶ La certificazione può essere anche rilasciata dai comuni e dai centri di assistenza fiscale, qualora gli enti erogatori abbiano comunicato loro i criteri utilizzati per la determinazione dell'ISE.

³⁷ Il modello-tipo della dichiarazione sostitutiva unica è stato approvato con il DPCM 18 maggio 2001, con il quale sono state anche fornite le istruzioni necessarie per una sua corretta compilazione. Per una dettagliata descrizione si veda il par. 1.2.

sostitutiva, qualora le informazioni in essa contenute non si riferiscano all'anno solare precedente a quello della sua presentazione.

Anche l'eliminazione del sistema della certificazione ISE risponde all'esigenza di evitare un inutile appesantimento burocratico derivante da un meccanismo che nella sostanza è del tutto riproduttivo della dichiarazione.

Infine, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, i dati contenuti nella dichiarazione sostitutiva, che potranno essere raccolti anche dalle sedi territoriali dell'INPS, saranno inviati per via informatica ad un'apposita banca dati costituita e gestita dall'Istituto di previdenza che provvederà al calcolo dell'ISE e renderà disponibili i parametri all'utente e agli enti cui esso richiederà una prestazione agevolata, fornendo tra l'altro anche le informazioni analitiche contenute nella dichiarazione, qualora tali enti si avvalgano della facoltà di integrazione e di variazione nella determinazione dell'ISE.

La creazione di una banca dati presso l'INPS ha anche la finalità di consentire alle autorità e alle amministrazioni pubbliche competenti in materia di regolazione di servizi di pubblica utilità di impiegare l'ISE calcolato dall'Istituto per la definizione di condizioni agevolate di accesso ai servizi di rispettiva competenza (per maggiori dettagli si vedano i par. 1.3.3 e 1.4)

Come detto, la normativa dell'ISE pone una particolare attenzione all'accertamento della veridicità delle informazioni fornite da coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. All'articolo 4, comma 2 del decreto legislativo n. 109/98 si stabilisce innanzitutto il principio che il soggetto che presenta la dichiarazione sostitutiva è a conoscenza che, *"nel caso di corresponsione della prestazione, ai sensi del comma 8, possono essere eseguiti controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite ed effettuati presso gli istituti di credito o altri intermediari finanziari"*. Il decreto non specifica quali siano i soggetti autorizzati ad effettuare tali controlli, anche se il riferimento al comma 8 dello stesso articolo 4 lascia presumere un intervento della Guardia di Finanza che, nell'ambito dell'attività di accertamento programmata dal Ministero delle Finanze, deve riservare una quota delle verifiche assegnate *"al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni"*.

Nell'azione di controllo un importante ruolo è attribuito al comma 7 anche agli enti erogatori che, singolarmente o mediante apposito servizio comune, provvedono a verificare la veridicità della situazione familiare e a controllare la corrispondenza tra i dati reddituali e patrimoniali dichiarati con le informazioni disponibili presso il Ministero delle Finanze.

Allo svolgimento di un'attività di controllo delle dichiarazioni sostitutive presentate dai cittadini gli enti sono comunque obbligati anche ai sensi della normativa in materia di semplificazione amministrativa che ha trovato sistematizzazione con il *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"* approvato con il DPR 28 dicembre 2000, n. 445. All'articolo 71 del Testo unico³⁸ si afferma infatti che le amministrazioni che ricevono le dichiarazioni sostitutive sono tenute ad effettuare

³⁸ Tale articolo raccoglie quanto previsto dagli articoli 1 e 11 del DPR 20 ottobre 1998, n. 403.

idonei controlli, anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle stesse.

Con la Circolare 22 ottobre 1999, n. 8 il Dipartimento per la Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha provveduto a fornire indicazioni alle amministrazioni per il corretto svolgimento delle procedure di controllo a campione della veridicità delle dichiarazioni sostitutive. In particolare è stato precisato che:

- a) devono essere controllate prioritariamente le autocertificazioni finalizzate ad ottenere benefici in ambito sanitario, assistenziale, previdenziale, del diritto allo studio, dell'edilizia agevolata e di ogni altra forma di agevolazione e sovvenzione, nonché nell'ambito di procedura di gara;
- b) deve essere privilegiata la tempestività dei controlli alla loro estensione. La percentuale di autocertificazioni da verificare è rimessa all'autonoma determinazione delle singole amministrazioni anche in relazione agli effetti prodotti;
- c) gli esiti dei controlli devono essere tempestivamente resi pubblici e comunicati al Dipartimento per la Funzione Pubblica;
- d) deve essere immediatamente dichiarato decaduto dal beneficio il soggetto che ha dichiarato il falso.

Tornando alla disciplina dell'ISE, va segnalato come il decreto legislativo n. 130/00 ha ulteriormente arricchito l'attività di controllo prevedendo l'intervento dell'INPS che, impiegando le informazioni di cui dispone nei propri archivi e in quelli delle amministrazioni collegate, deve verificare i dati contenuti nella dichiarazione sostitutiva e segnalare agli enti erogatori interessati le eventuali incongruenze riscontrate.

Con il DPCM n. 242/01 si precisa infine che specifici controlli dovranno essere effettuati dall'INPS e dagli enti erogatori sui soggetti che hanno dichiarato una situazione di assenza di reddito, al fine di *"accertare l'eventuale successiva presentazione della dichiarazione dei redditi o il ricevimento della dichiarazione sostitutiva"*.³⁹

Nel rapporto dello scorso anno si è già avuto modo di segnalare le difficoltà che incontrano gli enti erogatori nel gestire l'attività di controllo e di sanzione. Nello stesso rapporto si segnalò il comune di Firenze come tra quelli più operosi sotto questo profilo. Un'altra esperienza che può essere segnalata riguarda l'Università degli studi di Bologna, che certamente non sottovaluta il problema delle dichiarazioni mendaci. Ai sensi del D.R. 16/6/2000 nei confronti degli studenti che abbiano presentato dichiarazioni non veritiere e non abbiano osservato le conseguenti sanzioni amministrative previste dalla normativa nazionale, viene inoltrata una diffida per iscritto entro quindici giorni dal ricevimento della quale debbono adempiere tassativamente, pena l'impossibilità di laurearsi, trasferirsi ad altra sede, rinunciare agli studi. E' inoltre prevista una denuncia all'Autorità Giudiziaria.

³⁹ DPCM n. 242/01, articolo 3, comma 2.

1.2 Modelli tipo della dichiarazione sostitutiva unica.

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 o l'accesso, sempre secondo condizioni agevolate, ai servizi di pubblica utilità⁴⁰. Come abbiamo visto, la dichiarazione sostitutiva è unica perché deve essere presentata una sola volta l'anno e in qualunque momento dell'anno al comune, o ad un centro di assistenza fiscale (CAF), oppure alla sede territoriale dell'INPS o ancora direttamente all'amministrazione pubblica alla quale è richiesta la prima prestazione agevolata. 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.

Nella sua modulistica definitiva approvata con DPCM 18 maggio 2001, la dichiarazione si compone di due parti fondamentali:

- ⇒ un modello base, unico con riferimento al nucleo familiare del dichiarante;
- ⇒ fogli allegati, tanti quanti sono i componenti il nucleo familiare.

Nella prima pagina del modello base devono essere indicate le prestazioni che il dichiarante intende richiedere nel corso dell'anno. La seconda pagina riporta una guida rapida alla compilazione, mentre la terza raccoglie informazioni di carattere generale. Quest'ultima si apre con una tabella dove è necessario specificare la composizione del nucleo familiare del dichiarante (dati anagrafici dei componenti e relazione con il dichiarante). Il riferimento principale è costituito dalla famiglia anagrafica alla data di presentazione della dichiarazione. Ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare.

Nel modello base seguono quindi quattro quadri contrassegnati con le lettere A, B, C e D. Il quadro A deve essere compilato solo nel caso in cui il coniuge del dichiarante abbia una diversa residenza e serve per scegliere il nucleo familiare di riferimento, che può essere quello del dichiarante o quello del coniuge del dichiarante. In tale situazione, occorre che i coniugi, potendo potenzialmente far parte di due unità familiari, scelgano di comune accordo a quale nucleo familiare rilevante ai fini ISEE appartenere. Ciò per evitare duplicazioni di dichiarazioni allo scopo di aumentare fittiziamente il coefficiente della scala di equivalenza.

Nel quadro B, invece, vanno riportate le informazioni rilevanti ai fini delle maggiorazioni del coefficiente della scala di equivalenza (presenza di soggetti con handicap permanente o invalidità superiore al 66%; nuclei con figli minori

⁴⁰ Le prestazioni in questione sono: assegno di maternità e per il terzo figlio; asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia; mense scolastiche; prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio etc.); agevolazioni per tasse universitarie; prestazioni per il diritto allo studio universitario; servizi socio sanitari domiciliari; servizi socio sanitari diurni, residenziali, etc.; agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas); altre prestazioni economiche assistenziali (con l'esclusione dell'integrazione al trattamento minimo, della maggiorazione sociale della pensione, dell'assegno e della pensione sociale e relativi aumenti e maggiorazioni, della pensione e assegno di invalidità civile, delle indennità di accompagnamento di qualsiasi tipo).

monoparentali; o presenza di figli minori ed entrambi i genitori che abbiano svolto attività di lavoro o di impresa per almeno sei mesi nell'anno in cui sono stati prodotti i redditi denunciati nella dichiarazione sostitutiva;).

Il quadro C cattura le informazioni relative alla casa di abitazione del nucleo familiare, che in linea generale è quella in cui risiedono tutti i componenti. Qualora questi risiedono in più abitazioni il dichiarante può indicare come casa di abitazione una qualsiasi tra quelle in cui risiede almeno un componente del nucleo. È inoltre necessario comunicare se la casa di abitazione è di proprietà, o in affitto (in tal caso devono essere precisati l'intestatario del contratto, gli estremi di registrazione del contratto e il canone annuale della locazione per poter applicare le franchigie previste).

Infine, il quadro D si riferisce all'unità di conto (lire o euro) scelta per redigere la dichiarazione. È evidente che dal 1.1.2002 questa opzione cade e la dichiarazione deve essere presentata esclusivamente in euro.

L'ultima pagina del modello base è destinata alla sottoscrizione della dichiarazione, nella forma della certificazione sostitutiva, e all'attestazione da parte dell'ufficio ricevente dell'avvenuta presentazione. Il richiedente nel sottoscrivere la dichiarazione dichiara quindi di avere conoscenza che, nel caso di corresponsione della prestazione, possono essere eseguiti controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite, effettuati da parte della Guardia di finanza o degli stessi enti erogatori o anche dall'INPS.

I fogli allegati contengono le informazioni relative a ciascun componente il nucleo familiare e devono riportare sempre l'indicazione del dichiarante, che ha l'obbligo di sottoscriverli. Ogni foglio allegato è composto da sei quadri che raccolgono le informazioni anagrafiche, lavorative, patrimoniali e reddituali di ciascun componente.

I dati anagrafici di ciascun componente cui è intestato il foglio sono indicati nel quadro F1, mentre nel successivo quadro F2 si precisa la relazione di parentela col dichiarante.

Nel quadro F3 si può indicare l'attività svolta dal soggetto, attività da cui presumibilmente egli ritrae il reddito dichiarato (lavoro dipendente, autonomo, etc.). La compilazione di questo quadro è ritenuta facoltativa dalla normativa, mentre esigenze di analisi e testing dello strumento selettivo consiglierebbero di rendere l'indicazione obbligatoria per una puntuale valutazione dell'efficacia redistributiva tra le diverse categorie sociali.

La situazione reddituale viene certificata nel quadro F4 dove si riporta nella prima riga il reddito complessivo IRPEF considerato al netto degli eventuali redditi agrari, ma contenente l'eventuale quota di reddito d'impresa per la quale si è fruito dell'agevolazione DIT. Non devono essere dichiarati i redditi esenti ai fini IRPEF. I proventi derivanti da attività agricole (per le quali sussiste l'obbligo della dichiarazione IVA) vanno precisati nella seconda riga, assumendo come riferimento la base imponibile determinata ai fini IRAP al netto dei costi del personale.

Nel quadro F5 deve essere specificata la consistenza del patrimonio mobiliare posseduto alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. Il patrimonio mobiliare, arrotondato alle 500 euro, è costituito dai depositi bancari, da quelli postali, dai titoli

di stato, dal denaro affidato a società di investimento o risparmio, da quote di partecipazione azionaria etc. Allo scopo di consentire eventuali controlli, occorre indicare i dati degli intermediari finanziari che gestiscono il patrimonio mobiliare (codice di identificazione dell'intermediario o gestore del patrimonio mobiliare; tipologia dell'intermediario;).

A parte i notevoli problemi di evasione che si possono presumere dalle dichiarazioni mobiliari, si denota come sia facilmente eludibile la scelta di indicare il valore complessivo alla data del 31 dicembre, solo se si pensi alla possibilità di disinvestire il patrimonio mobiliare antecedentemente a tale data per reinvestire il tutto il primo gennaio dell'anno successivo. Più logica e neutrale negli effetti sarebbe stata la scelta di un criterio basato sul valore medio annuo del patrimonio mobiliare.

La situazione relativa agli immobili posseduti al 31 dicembre dell'anno precedente alla presentazione della dichiarazione è indicata nel quadro F6. Il patrimonio immobiliare comprende i diritti reali di godimento posseduti su beni immobili (usufrutto, uso, abitazione, servitù, superficie ed enfiteusi) ma esclude la nuda proprietà. È necessario specificare il tipo di immobile e la sua collocazione, la quota di possesso, il valore ai fini ICI e il capitale residuo del mutuo eventualmente gravante su ciascun immobile e quello gravante sull'abitazione di proprietà, che può essere portato in detrazione dell'indicatore patrimoniale, se più favorevole della franchigia forfetaria.

Al modulo base e ai fogli allegati si affiancano infine le istruzioni dettagliate per la compilazione della dichiarazione sostitutiva unica, necessarie qualora quelle generali si ritengano insufficienti. Nel presente rapporto riportiamo il modello integrale della dichiarazione e le istruzioni generali.

MODELLO BASE**COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE**

QUADRO A CONIUGI CON RESIDENZA DIVERSA (*OPZIONE PER IL NUCLEO FAMILIARE DI RIFERIMENTO*)

QUADRO B DATI RILEVANTI AI FINI DELLE MAGGIORAZIONI (*HANDICAP, NUCLEI CON FIGLI MINORI MONOPARENTALI, ENTRAMBI I GENITORI IN ATTIVITA' LAVORATIVA CON FIGLI MINORI*)

QUADRO C DATI SULLA CASA DI ABITAZIONE (*PROPRIETA' O AFFITTO*)

QUADRO D UNITA' DI CONTO (*LIRE O EURO*)

FOGLI ALLEGATI (UNO PER OGNI COMPONENTE)

QUADRO F1 DATI ANAGRAFICI

QUADRO F2 RELAZIONE DI PARENTELA CON IL DICHIARANTE

QUADRO F3 ATTIVITA' ECONOMICA ESERCITATA (*LAVORO DIPENDENTE, AUTONOMO, ETC.*)

QUADRO F4 REDDITO COMPLESSIVO IRPEF

QUADRO F5 PATRIMONIO MOBILIARE AL 31.12 DELL'ANNO PRECEDENTE

QUADRO F6 PATRIMONIO IMMOBILIARE AL 31.12 DELL'ANNO PRECEDENTE

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 (riga "Reddito complessivo"; ad esempio, riga 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 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.