

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 (1.449/1997). 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 prestazioni 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 dalle 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 progresso¹, 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 standard², 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 sostitutiva 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 agevolate⁶, 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 "beneficiario" 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 Università⁸, 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'estero⁹, 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 Università¹⁰, 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'aver affiancato al criterio di accesso di natura economica particolari requisiti di carattere sociale¹¹, 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.