

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

### 1.2.5 Altre prestazioni sottoposte a selezione ISE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

$$\text{contributo economico} = \text{canone integrato} - (\text{ISE-fsa} * \text{Imax} * \text{PSE})$$

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>26</sup> Tale detrazione è elevata a 6.000.000 lire per ogni figlio disabile o a carico di persona sola.

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

- fascia A) un reddito annuo imponibile complessivo non superiore a due pensioni minime INPS, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulta non inferiore al 14%;
- fascia B) un reddito annuo "convenzionale" non superiore al limite stabilito dalla Regione per l'accesso agli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, rispetto al quale l'incidenza del canone di locazione risulta non inferiore al 24%.

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

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

## 2. Lo stato di attuazione a livello locale

### 2.1 Applicazioni nei comuni: il caso della Toscana

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

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

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

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

<sup>27</sup> Cfr. Regione Toscana, IRES Toscana, “L'Indicatore della Situazione Economica (ISE). Il monitoraggio delle esperienze applicative”, Firenze, settembre 2002.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>29</sup> Va detto che l'Amministrazione Comunale, pur non avendo ancora adeguato al nuovo Regolamento quadro tutti i disciplinari relativi alle singole prestazioni sociali erogate, non si trova in una situazione di inadempienza in quanto il decreto legislativo n. 130/00 stabilisce, all'articolo 7, comma 1, che "le prestazioni sociali agevolate, in corso di erogazione sulla base del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e dei relativi decreti attuativi, vigenti prima della data di entrata in vigore del presente decreto, continuano ad essere erogate secondo le disposizioni medesime, fino all'emanazione degli atti normativi che disciplinano l'erogazione in conformità con le disposizioni del presente decreto, nel rispetto degli equilibri di bilancio programmati."

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>32</sup> I valori ISE utilizzabili quale soglia di accesso alla prestazione possono infatti variare da 42.000.000 lire a 70.000.000 lire. Cfr. paragrafo 2.2.4.

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

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

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

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

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

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

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

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