

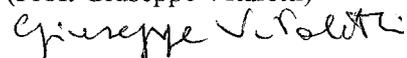
PREMESSA

Il “Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall’applicazione dell’indicatore della situazione economica” è stato assegnato dalla legge istitutiva alla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (CTSP), che lo ha inoltrato nel dicembre 1999, nel gennaio 2001, nell’aprile 2002 e nel marzo 2003. Con legge n. 289 del 27 dicembre 2002 (art. 3) la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica è stata soppressa. Con decreto ministeriale del 4 dicembre 2003 è stato attribuito all’Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale l’incarico di redigere il Rapporto. L’attribuzione deriva dal combinato disposto del citato art. 3 della l. 289/2002, nel quale viene esplicitato che: *“Per l’espletamento della sua attività l’Alta Commissione si avvale della struttura di supporto della Commissione tecnica per la spesa pubblica, la quale è soppressa con decorrenza dalla data di costituzione dell’Alta Commissione”*, e del d.lgs. del 3 luglio 2003, n. 173¹, laddove si stabilisce che *“le funzioni della soppressa Commissione tecnica per la spesa pubblica continuano ad essere svolte dal Ministero dell’economia e delle finanze, che può avvalersi della struttura di supporto dell’Alta Commissione di cui all’art. 3 della legge 27 dicembre 2002 n. 289.*

Il presente Rapporto viene inoltrato con un certo ritardo rispetto all’usuale, ma comunque nei tempi istituzionali, sia a causa delle difficoltà del periodo transitorio relativo al cambio di attribuzione, sia per riuscire ad avvalersi del recentissimo studio sull’applicazione dell’ISEE realizzato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con il Dipartimento per gli affari economici della Presidenza del Consiglio, basato su elaborazioni campionarie sui dati forniti dall’INPS.

Il Presidente dell’Alta Commissione

(Prof. Giuseppe Vitaletti)



Roma, 23 dicembre 2004

Il Rapporto è stato predisposto dalla Dott.ssa Loretta Ricci, con la supervisione del Prof. Giuseppe Vitaletti. Si ringraziano per la preziosa collaborazione il Comando Generale della Guardia di Finanza, in particolare il Gen. Pasquale Debidda e il Col. Umberto Sirico del III Reparto Operazioni, Ufficio Fiscalità, l’Agenzia delle Entrate, in particolare il dott. Luigi Ronci dell’Ufficio Sistemi e processi, la dott.ssa Donninelli e Fabrizio Menichelli, e l’INPS, nelle persone del Direttore Centrale dei Sistemi informativi Dionigi Spadaccia, insieme a Valfranco Fortuni, Renata Bindelli, Amedeo Bogliaccino, Alberto Bracci, Daniela Cavaldesi, Mario Cilla, e del Direttore Centrale delle Prestazioni a Sostegno del Reddito Luigi Ziccheddu, con la dott.ssa Antonella Varcasia. Un particolare ringraziamento va anche alla prof.ssa Carmela D’Apice per i chiarimenti forniti.

¹ “ Riorganizzazione del Ministero dell’economia e finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell’art.1 della l.6 luglio 2002, n. 137”

INTRODUZIONE E PRINCIPALI CONTENUTI DEL RAPPORTO

La quinta edizione del Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) si caratterizza, come le precedenti, per fornire un quadro generale e aggiornato sul processo di implementazione dello strumento quale criterio di selettività per l'erogazione di prestazioni sociali agevolate, sia sul piano nazionale, sia a livello decentrato. L'elaborazione è orientata da un lato al monitoraggio degli sviluppi applicativi, cui è dedicata la prima parte, dall'altro all'approfondimento, che trova spazio nella seconda parte, di alcune tematiche che possono dare elementi per un giudizio valutativo sull'efficacia dell'ISEE.

Lo stato di attuazione sul piano nazionale non ha mostrato novità significative: gli interventi cui si lega l'ISEE rimangono invariati rispetto agli anni scorsi. Lo stesso non si può dire in ambito decentrato. Sempre più numerose sono le delibere delle amministrazioni comunali che fanno riferimento all'ISEE quale indicatore di capacità economica dei cittadini, strumento cui si richiama peraltro la stessa normativa di riforma dell'assistenza (legge n. 328/2000) per la realizzazione del sistema integrato di servizi ed interventi sociali². Dai dati in possesso del sistema informativo dell'INPS emerge che, sebbene complessivamente le dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) legate a richieste di prestazioni disciplinate a livello nazionale siano notevolmente più numerose, quelle associate all'erogazione di servizi locali, minori in entità, mostrano però un dinamismo maggiore nell'ultimo biennio. Tuttavia è opportuno segnalare che, mancando tra le informazioni che pervengono all'INPS i riscontri sull'avvenuta erogazione della prestazione richiesta, non è dato conoscere quante siano le richieste effettivamente soddisfatte, e quindi se i diversi flussi di dichiarazioni verso l'INPS siano o meno condizionati da diversi comportamenti in relazione alla incerta probabilità di essere tra gli inclusi. La mancata previsione nella norma istitutiva del sistema informativo dell'INPS di un collegamento con gli archivi delle prestazioni effettivamente concesse costituisce un handicap sia per l'attività di monitoraggio sulle caratteristiche sociali ed economiche dei beneficiari delle singole prestazioni, sia per l'implementazione di un'attività sistematica di controllo. E' chiaro quindi che ogni tipo di valutazione espressa, che si basi sui dati statistici di provenienza INPS, risente di questo impedimento, al quale andrebbe urgentemente posto rimedio.

A tre anni dal definitivo inserimento dell'ISEE nei programmi di spesa sociale³, con un flusso annuale di dichiarazioni pari a più di 2,5 milioni, raccolte dal centro informativo dell'INPS, che implica il coinvolgimento di circa il 12 per cento delle famiglie italiane, sono divenuti più chiari obiettivi e difficoltà della sua applicazione. La valutazione degli effetti derivanti dalla sua introduzione può essere più mirata, sia per le numerose esperienze realizzate, sia per le aumentate fonti di informazione e di analisi, e consente di individuare i fattori che determinano l'adeguatezza dell'apparato selettivo dell'ISEE, la sua capacità a realizzare selezione in modo più equo ed efficace

²La verifica della condizione economica dei richiedenti prestazioni sociali e la disciplina del concorso al costo dei servizi da parte degli utenti sono affidati all'ISEE a norma degli artt. 25 e 18 della l. 328/2000.

³ Si ricorda che l'obbligo all'utilizzo dell'ISEE quando vi siano prestazioni soggette a selezione dei beneficiari è del gennaio 2002, ma la banca dati è attiva dall'agosto 2001.

rispetto ai tradizionali criteri di *means testing*, la sua idoneità cioè nel veicolare le (scarse) risorse pubbliche verso chi ha veramente più bisogno.

Il primo di questi fattori è senz'altro costituito dalle modalità di costruzione dell'indicatore, cioè dai singoli componenti e dalla formula che li lega. Gli elementi innovativi che caratterizzano l'ISEE rispetto ad altri indicatori sono il riferimento alla condizione patrimoniale della famiglia e la considerazione del peso effettivo dell'ampiezza del nucleo. La considerazione del patrimonio in aggiunta al reddito trova giustificazione nel fatto che, a parità di flusso di reddito, il patrimonio è significativo di una maggiore sicurezza e di maggiori potenzialità economiche. Anche nei casi in cui il flusso di reddito può assumere valori nulli o molto bassi, la presenza di un consistente patrimonio evidenzia comunque una solidità di lungo periodo nella condizione economica.

Come già i precedenti Rapporti hanno mostrato, anche studi più recenti confermano che l'introduzione del patrimonio nel calcolo dell'ISEE cambia, e non in modo irrilevante, la composizione dei cittadini ammessi a beneficiare di prestazioni sociali agevolate. Il recente studio curato dal Ministero del Welfare e dal Dipartimento degli affari economici della Presidenza del Consiglio⁴ mostra, sulla base dei dati INPS, che la rilevanza del patrimonio nel modificare le situazioni economiche relative è più significativa nel caso di nuclei familiari con lavoratori autonomi e pensionati, il cui *ranking* in termini di ISEE viene innalzato (riducendo quindi la probabilità di accesso a, o l'agevolazione tariffaria di, una determinata prestazione) rispetto ad un ipotetico strumento basato sul solo reddito ufficialmente dichiarato a fini fiscali.

Risultati analoghi emergono da un'analisi effettuata dal CAPP di Modena⁵, e da un precedente studio del MIPA⁶, già riportato nel Rapporto dello scorso anno. In entrambi viene mostrato che le famiglie dei lavoratori indipendenti nel passaggio all'ISEE rispetto alla valutazione del solo reddito sono caratterizzate da un'elevata probabilità di uscire dalla fascia con bassa condizione economica⁷.

Quanto al ruolo della scala di equivalenza deve essere considerato che nella valutazione della condizione economica della famiglia non sono l'ammontare assoluto del valore monetario di reddito e ricchezza ad essere significativi, bensì il loro valore relativo, misurato in base all'ampiezza del nucleo familiare. La standardizzazione dei valori monetari operata attraverso i coefficienti della scala di equivalenza riduce la variabilità del valore relativo ampliando le possibilità di accesso, in un procedimento di selezione, a famiglie altrimenti escluse, in particolare quelle più numerose.

Una seconda convinzione scaturita dalle analisi presentate nei precedenti Rapporti è che gli effetti determinati dall'introduzione dell'ISEE non sono neutrali rispetto all'impianto normativo che ne regola l'applicazione. Se l'opera normalizzatrice del decreto legislativo n.130/00 ha indubbiamente consentito un rapida e monitorata diffusione dello strumento, dall'altro canto è

⁴ "Rapporto ISEE 2004 - Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica", novembre 2004.

⁵ Baldini, Bosi, Colombini, (2004) (a cura di) "Efficacia selettiva dell'Ise nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena" CAPP - Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

⁶ Cfr. Commissione tecnica per la spesa pubblica, IV Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'ISE (marzo 2003).

⁷ E' bene sottolineare che non si tiene conto di esperienze in alcuni enti locali che prevedevano, prima dell'Isee, meccanismi di selezione categoriali, consistenti ad esempio nell'assoggettare comunque gli autonomi alla fascia tariffaria più elevata, indipendentemente dal reddito dichiarato. In questo caso è chiaro che probabilmente i risultati distributivi sarebbero alquanto diversi: gli autonomi in particolare potrebbero essere favoriti dalla applicazione di un criterio universalistico. Non bisogna sottovalutare che esistono anche lavoratori autonomi a basso tenore di vita che in situazioni di discriminazione categoriale sarebbero ingiustamente penalizzati.

irrealistico considerare una normativa generale e nazionale che imponga per tutte le possibili prestazioni erogate a livello locale le stesse particolari determinazioni, per esempio delle componenti patrimoniali. E' dimostrato che il ruolo del patrimonio è tanto maggiore quanto più elevata è l'età del beneficiario delle prestazioni: la considerazione dell'entità patrimoniale assume sicuramente più rilevanza per servizi quali l'assistenza domiciliare e il ricovero in case protette, rispetto ad agevolazioni connesse a posti in scuole dell'infanzia⁸. Le argomentazioni in favore di un ISEE fortemente accentrato nella sua regolazione sono valide – evitare di creare un quadro disarmonico delle agevolazioni, con criteri troppo differenziati per uno stesso servizio in diverse zone del paese - ma rischiano di condurre verso la direzione opposta a quella auspicata. Un forte impulso all'incrinamento del principio dell'unicità dello strumento è venuto dalla legge costituzionale n. 3/2001, che attribuisce alla Regioni potestà legislativa primaria in materia socio-assistenziale. L'ampliamento degli spazi di autonomia nel valutare e costruire un proprio sistema di servizi sociali induce alcune regioni⁹ a introdurre, con proprie normative, ISEE locali non omogenei rispetto alla disciplina nazionale. Probabilmente la reintroduzione, anche più limitata, di margini di flessibilità, già previsti nella versione iniziale del D.Lgs, 109/98, potrebbero far rientrare queste tendenze.

Un terzo aspetto individuato come cruciale per il funzionamento dell'intero apparato di funzionamento dell'ISEE è senz'altro costituito dalla capacità di controllo sulla veridicità delle dichiarazioni presentate. Questo convincimento è sempre stato espresso chiaramente nei precedenti Rapporti. Tuttavia analoga convinzione è stata che il ricorso ai controlli, sebbene previsto dalle norme istitutive dell'ISEE, abbia tardato a venire, quando non sia stato del tutto trascurato.

L'edizione del presente Rapporto approfondisce l'aspetto in questione, chiarendo compiti e funzioni degli organismi preposti al controllo. La ricerca, indirizzata alla verifica di quanto concretamente viene realizzato nell'attività di controllo, costituisce indubbiamente l'elemento qualificante di approfondimento del presente lavoro.

La norma prevede una duplice forma di controllo: a) quella formale, a cura degli enti erogatori e dell'INPS, che consiste nel verificare la corrispondenza tra quanto contenuto nelle dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) e quanto formalizzato nelle dichiarazioni dei redditi e delle proprietà patrimoniali; b) quella sostanziale, che si concretizza negli accertamenti operati dalla Guardia di Finanza. Dall'indagine svolta è risultato che da parte della Guardia di Finanza vi è un'attenzione operativa crescente per l'effettuazione di verifiche sui beneficiari di prestazioni sociali agevolate, che va a costituire un ulteriore canale di intervento investigativo per l'individuazione di sacche di evasione fiscale.

Quanto ai controlli formali, è emerso che nella maggioranza dei casi essi rintracciano errori di compilazione delle DSU e più raramente individuano irregolarità volontarie. Ciò da un lato è

⁸ Così come l'applicazione dell'ISEE per determinare l'accesso a prestazioni di lotta alla povertà è ovviamente destinato a particolari nuclei familiari di cui documentare il disagio è cosa diversa dal ricorso allo strumento per quantificare la tariffa o la compartecipazione al costo di un servizio: in quest'ultimo caso non necessariamente l'utenza di riferimento si colloca nelle fasce più deboli della popolazione.

⁹ Al caso della Val d'Aosta, rilevante in quanto costituisce il primo intervento di tipo regionale in materia, attuato attraverso una delibera della Giunta regionale, si aggiunge quello della Lombardia dove, sebbene nessuna iniziativa legislativa è stata portata a termine, è in programma di procedere ad una revisione dei criteri di calcolo della condizione economica e di varare un ISEE regionale.

confortante, perché può significare che l'effetto deterrente è tutto sommato efficace. Dall'altro, poiché si constata il permanere di un certo divario nell'ammontare dei redditi dichiarati dai nuclei familiari con componenti lavoratori autonomi, da quelli con componenti lavoratori dipendenti che denunciano mediamente redditi più alti, può portare a pensare che le modalità di determinazione del reddito da attività d'impresa e lavoro autonomo consentono, in modo formalmente corretto, di riportare valori modesti.

Ma decretare per questo motivo che l'ISEE sia uno strumento inadeguato può risultare conclusione affrettata, se non si riflette sul fatto che, proprio perché possiede in più il riferimento alla condizione patrimoniale, esso costituisce, seppur tra comprovate criticità applicative, il migliore criterio selettivo. Infatti la considerazione del patrimonio (significativo di maggiore sicurezza economica e più difficilmente occultabile), ripristina, sia pur parzialmente, anche nei casi in cui il flusso di reddito assume valori nulli, una condizione paritaria che prescinde dalla categoria di contribuenti di appartenenza.

Piuttosto, a parziale giustificazione di un avvertito malessere tra esperti e fautori della prima ora dell'ISEE, può essere addotto l'utilizzo a volte sproorzionato dello strumento. Si dimentica che rigorosi criteri selettivi, come è l'ISEE, appaiono veramente giustificati e funzionali quando vengano applicati a prestazioni di particolare valenza sociale e che presentano una offerta molto inferiore alla domanda. Richiedere la DSU per concedere agevolazioni minime a categorie di utenti altrimenti ben identificabili (come la riduzione dei canoni Telecom di soli 15 euro a bimestre) è perlomeno eccessivo. Sembra altresì ingiustificato subordinare alle condizioni economiche del cittadino il godimento di diritti fondamentali, come il diritto al lavoro nel caso della definizione delle graduatorie delle agenzie per l'impiego per l'avviamento a selezione nella P.A..

Tutti gli argomenti fin qui delineati sono trattati nel Rapporto, che, come detto, si compone di due parti. Nella prima, il capitolo iniziale riporta l'aggiornamento della normativa. Il secondo capitolo prosegue con un monitoraggio delle principali applicazioni nazionali. Il terzo effettua una disamina generale a livello decentrato, presentando alcune tra le più recenti introduzioni dell'ISEE in significative esperienze locali.

La seconda parte è dedicata ad una valutazione dell'efficacia dell'indicatore, con particolare riguardo al rilevante ruolo dei controlli. Questa materia viene trattata nel quarto capitolo, che riporta alcuni significativi resoconti dell'attività di verifica svolta dall'INPS e dalla Guardia di Finanza. Il capitolo 5 presenta un aggiornamento dell'analisi degli effetti distributivi determinati dall'ISEE, effettuato avvalendosi anche dello studio curato dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali e del Dipartimento degli affari economici della Presidenza del Consiglio già citato. La seconda parte si conclude con la presentazione di alcune questioni irrisolte nell'impianto applicativo dell'ISEE: la mancata emanazione del decreto che deve individuare il nucleo familiare di riferimento per l'erogazione di servizi a favore di anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti, e le spinte all'autonomia di alcune Regioni (è riportato l'esempio della Lombardia) che puntano a determinare propri criteri selettivi per l'individuazione dei beneficiari di prestazioni agevolate.

RIEPILOGO DEL CALCOLO DELL'ISEE

L'ISEE è espresso attraverso un numero, che rappresenta un valore monetario risultante da una serie di operazioni.

La base di riferimento dell'ISEE è il nucleo familiare

Il **nucleo familiare** è composto: dal dichiarante; dal coniuge del dichiarante; dai figli minori del dichiarante e/o del coniuge se con essi conviventi; dalle altre persone presenti nello stato di famiglia; dalle 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.

Per ogni nucleo familiare vengono considerati il reddito¹⁰, il patrimonio mobiliare¹¹ e quello immobiliare

Il **reddito** è dato dalla somma di tutti i redditi lordi di ogni componente il nucleo familiare detratto l'eventuale canone annuo di affitto dell'abitazione principale del nucleo, fino ad un ammontare massimo di 5.165 euro

Il **patrimonio mobiliare** è costituito dalla somma dei valori mobiliari in senso stretto detratto un massimo di 15.494 euro a titolo di franchigia.

Il **patrimonio immobiliare** è costituito dalla somma dei valori di tutti gli immobili (terreni agricoli, aree fabbricabili ed edifici) come definito ai fini ICI e posseduti al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione della dichiarazione detratto l'eventuale capitale residuo del mutuo contratto per l'acquisto o in alternativa nel caso di nucleo familiare residente in casa propria, se più favorevole e fino a concorrenza del valore della casa di abitazione, una franchigia di 51.646 euro.

Al totale dei redditi complessivi si somma il 20 % del patrimonio familiare, ottenuto sommando patrimonio finanziario e patrimonio immobiliare al netto delle detrazioni consentite. Questa somma è l'ISE (Indicatore della Situazione Economica).

$$\text{ISE} = \text{Reddito fiscale} + \text{reddito del patrimonio mobiliare} + 0,20 * \text{Patrimonio Totale}$$

L'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) è invece il valore determinato in base alla composizione del nucleo familiare. Corrisponde al rapporto tra l'ISE e il coefficiente desunto dalla **scala di equivalenza** che varia in base all'ampiezza del nucleo familiare.

$$\text{ISEE} = \frac{\text{ISE}}{\text{Coefficiente}}$$

¹⁰ Ai redditi lordi complessivi ai fini fiscali, si aggiungono anche i rendimenti delle attività finanziarie calcolati con un tasso di rendimento comunicato ogni anno con decreto dal Ministero dell'Economia e Finanze.

¹¹ Il patrimonio mobiliare comprende il saldo contabile attivo, al netto degli interessi alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, delle seguenti voci: i depositi e i conti correnti bancari; il valore dei titoli di stato; i certificati di deposito e di credito; i buoni fruttiferi ed assimilati al valore nominale alla stessa data dei depositi; le azioni o quote di organismi di investimenti collettivi di risparmio italiani o esteri (per i quali si assume il valore risultante dall'ultimo prospetto redatto dalla società di gestione al 31 dicembre dell'anno precedente); le partecipazioni in società non quotate e in società non azionarie; le masse patrimoniali affidate in gestione; altri strumenti finanziari inclusi i contratti di assicurazione mista sulla vita e di capitalizzazione; il valore di imprese individuali calcolato secondo il valore contabile del patrimonio netto.

Questo coefficiente non coincide con il numero dei componenti, ma è un parametro che tiene conto delle economie di scala che si verificano nei costi generali all'aumentare dell'ampiezza di una famiglia. I valori della scala di equivalenza crescono in modo meno che proporzionale all'ampiezza del nucleo. Il coefficiente è maggiorato invece quando nella famiglia sono presenti particolari situazioni di disagio: disabilità, assenza di un genitore, figli minori con genitori entrambi lavoratori. La maggiorazione del coefficiente, che è a denominatore, abbassa il valore finale dell'ISEE.

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

L'iter per la richiesta di prestazioni agevolate con criteri di selettività su base ISEE è disciplinato dallo stesso d.lgs. 109/98 come modificato dal d.lgs. 130/2000.

Il richiedente è tenuto a presentare una dichiarazione con i dati necessari al calcolo dell'indicatore all'ente erogatore la prestazione, oppure al comune o anche ai centri di assistenza fiscale convenzionati. Detta dichiarazione prende il nome di Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) ed ha validità annuale¹². I contenuti della dichiarazione sostitutiva sono inviati per via informatica ad un'apposita banca dati costituita e gestita dall'INPS che rende disponibili i parametri all'utente e agli enti cui esso richiede una prestazione agevolata. Gli enti erogatori, l'Inps e la Guardia di Finanza sono preposti al controllo della veridicità dei contenuti nelle DSU.

¹² Essa è valida per ogni tipo di prestazione per la quale è richiesta, nell'arco di un anno. L'intento dell'unicità della dichiarazione è di evitare a chi fa richiesta di più prestazioni agevolate ad enti erogatori diversi di dover ripetere più volte la presentazione delle stesse informazioni.

PARTE I
SVILUPPI APPLICATIVI

1. La normativa nazionale

Nel periodo 2003-2004 non è stata apportata alcuna modifica di rilievo alla normativa nazionale. Sono stati emanati i dovuti comunicati del Ministero dell'economia e delle finanze che fissano il tasso di rendimento del patrimonio mobiliare utilizzato per il calcolo del reddito figurativo derivante da attività finanziarie¹³ e i comunicati dei ministeri competenti (ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ministero dell'Istruzione, dell'Università e ricerca) che aggiornano, in base a rivalutazione Istat, i livelli ISEE per l'accesso a prestazioni nazionali di loro competenza.

Prosegue invece il silenzio normativo in merito all'attesa emanazione di due dei cinque provvedimenti attuativi espressamente indicati dal decreto legislativo n. 130/00: a) 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); b) 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).

Per quest'ultimo provvedimento è pronta da tempo una bozza preparata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (ora competente per materia), ma essa è ancora allo studio presso un tavolo tecnico, che sta valutando come regolamentare la definizione dei 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.

Si ricorda che l'assenza di una disciplina *ad hoc* di tale fattispecie 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, consentendo ad alcuni 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. Approccio, questo, che 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*".¹⁴

Sempre riguardo gli aspetti di regolamentazione è da segnalare il mancato rinnovo della convenzione tra l'INPS ai CAF (Centri di assistenza fiscale). I centri di assistenza nonostante ciò continuano ad operare, in attesa del definitivo benessere ad una nuova convenzione che deve venire dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Va rilevato in proposito che l'89 per cento delle

¹³ Nel comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 15 del 20 gennaio 2004 è stato fissato al 4,20% il tasso di rendimento del patrimonio mobiliare utilizzato per il calcolo del reddito presunto derivante da attività finanziarie. Per il 2003 tale valore era al 5,04%, stabilito con il comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2003.

¹⁴ Per approfondimenti in merito al coinvolgimento della normativa relativa all'obbligazione agli alimenti si veda il IV Rapporto (marzo 2003)

dichiarazioni pervenute alla banca dati INPS nel 2003 è di provenienza dei CAF. Il 9 per cento delle DSU viene invece sottoscritto dai Comuni e soltanto meno dell'1,5 per cento viene sottoscritto presso le sedi dell'INPS. Il ruolo predominante dei CAF non deriva da imposizioni normative, ma proprio dalla convenienza incontrata sia da parte dei cittadini sia (soprattutto) dai comuni e dagli altri enti erogatori – cui la legge invece affida la funzione - che preferiscono esternalizzare il servizio (peraltro a carico del bilancio INPS).

2. Le applicazioni

Nel 2003 rispetto al 2002 il flusso delle DSU archiviato dal sistema informativo dell'INPS è incrementato del 32 per cento. E' noto che le prime forme applicative dell'ISEE sono state rivolte a prestazioni definite a livello nazionale. In un secondo momento si è avuto invece uno sviluppo a livello locale in molteplici direzioni. La propagazione dell'impiego dell'ISEE, dopo un primo periodo di prudenza, è un fenomeno riscontrabile sia localmente (le esperienze di alcuni enti locali diventano fonte d'ispirazione per altri), che settorialmente (l'utilizzazione fruttuosa in alcuni ambiti incoraggia l'estensione anche in campi diversi), ed induce a ritenere che, qualora vi sia un riscontro positivo da parte delle amministrazioni locali in ordine ad una migliore razionalizzazione della spesa, la sua diffusione non si arresterà.

La tendenza ad una maggior ricorso a formule selettive basate sull'ISEE a livello locale è facilmente riscontrabile dalle informazioni raccolte dalla banca dati dell'INPS. Nel compilare la DSU, come già fatto notare, è possibile indicare tutti i servizi per i quali si ritiene sia necessaria nel corso dell'anno¹⁵. Pertanto aggregando il numero delle dichiarazioni presentate secondo la tipologia di prestazione richiesta (distinguendo in particolare tra quelle nazionali, locali, delle Università e altre) si osserva che, pur rimanendo maggioritario il numero delle prestazioni nazionali, quelle di tipo locale stanno conoscendo un impulso espansivo superiore, tale da cambiare significativamente anche la composizione percentuale rispetto al totale delle prestazioni (ultime colonne tab.1).

Tab 1. Prestazioni collegate alle dichiarazioni sostitutive uniche acquisite dall'INPS nel 2002 e 2003

Prestazioni richieste	valori assoluti		quote sul totale	
	2002	2003	2002	2003
Prestazioni nazionali	1.748.758	2.225.770	50,4%	43,0%
Prestazioni locali	579.598	1.030.432	16,7%	19,9%
Prestazioni universitarie	518.256	781.358	14,9%	15,1%
Altro	620.131	1.143.355	17,9%	22,1%
Totale	3.466.743	5.180.915	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborazioni su dati Inps

Specificamente se nel 2002 il 50,4% delle dichiarazioni veniva presentato per richiedere benefici decisi a livello centrale, questa quota nel 2003 è calata al 43%. Inoltre, l'incremento delle voce residuale "altro" fa capire il processo in atto di estensione a molteplici progetti aggiuntivi

¹⁵ Ragione per cui il numero delle prestazioni richieste è notevolmente superiore al numero delle dichiarazioni presentate (circa il doppio)

rispetto a quelli tradizionali, con prevalenza di iniziative a livello locale. E' da tenere conto comunque che le intenzioni evidenziate nelle DSU potrebbero essere da alcuni soggetti espresse in entità superiore per un eccesso di cautela, e da altri in misura minore per difetto di informazione o di capacità di prevedere i bisogni.

Di seguito si procede ad una descrizione delle principali prestazioni di tipo nazionale con i riferimenti normativi ed una descrizione sulla loro diffusione nel territorio.

2.1 Le prestazioni scolastiche

La maggior parte delle dichiarazioni è stata presentata per la domanda di prestazioni scolastiche (borse di studio, agevolazioni per l'acquisto dei libri di testo): esse costituiscono il 26 per cento di tutte le prestazioni richieste. Più di un quarto delle domande per poter usufruire di agevolazioni di questo tipo è presentata nella sola Campania, dove esse costituiscono il 34 per cento delle richieste totali. Campania, Sicilia e Puglia inviano il 60 per cento di DSU per richiedere questo tipo di agevolazioni. In Sardegna le prestazioni scolastiche rappresentano il 40 per cento dei casi in cui viene presentata la DSU. In tutte le regioni comunque questa è una delle voci predominanti ad eccezione del Trentino Alto Adige (poco più del 9 per cento).

L'impiego dell'ISEE 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 era stato avviato già con l'anno scolastico 2001/2002 (art.3 comma 1 DPCM 106/2001).

I requisiti richiesti sono quelli di appartenere ad un nucleo familiare il cui indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non sia superiore a 10.632,94 Euro.

La prestazione non consiste in un rimborso (come avviene in taluni casi con i c.d. buoni scuola), ma in un aiuto economico concesso quale sostegno per le spese relative alla frequenza, al trasporto, alla mensa ecc. La richiesta può essere rivolta sia alle strutture dei propri comuni di residenza, sia alle stesse scuole (statali e paritarie).

Per quanto riguarda la fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo, per gli alunni della scuola secondaria dell'obbligo e delle superiori, essa è ancora disciplinata dal DPCM 226/2000, che assegna le risorse finanziarie del Ministero dell'Istruzione alle regioni, in base alla struttura della popolazione delle medesime. In particolare si stima la quota presente di nuclei familiari sotto i 30 milioni di reddito l'anno. Sono poi le singole leggi regionali a stabilire le regole per l'accesso alla prestazione sulla base dell'ISEE come criterio selettivo.

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 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 2004/2005 il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha provveduto ancora una volta alla semplice indicizzazione di tali limiti attraverso la circolare n. 5 del 17 gennaio 2004.

Quanto alla voce relativa alla mense scolastiche, che rappresentano più del 10 per cento delle richieste totali, sono da annoverare tra le prestazioni organizzate e disciplinate dai Comuni. Se però per analogia di area di intervento le uniamo alle prestazioni scolastiche *tout court* vediamo che da sole raggiungono quota due milioni di prestazioni richieste su un totale nazionale di poco più di cinque milioni (si ricorda che il numero delle prestazioni indicate nelle DSU è superiore al numero delle stesse DSU).

2.2 Le prestazioni per il diritto allo studio universitario

Per prestazioni del diritto allo studio universitario si intendono le borse di studio, gli alloggi e la mensa a tariffe agevolate¹⁶. Esse rappresentano poco più del 7 per cento nel complesso delle richieste presentate. Si tratta di una prestazione più uniformemente distribuita nel territorio nazionale: le richieste provengono principalmente da Campania, Sicilia e Puglia, ma nella stessa entità anche da Veneto, Lazio e Lombardia. Diversa in questo caso la composizione all'interno del territorio. La richiesta di borse di studio e simili in campo universitario costituisce la voce più elevata nelle regioni dove minoritario è il flusso di DSU: in Trentino, in Friuli, in Veneto, in Val d'Aosta, mentre solo meno del 4 per cento delle richieste presentate in Campania e solo il 4,7 per cento di quelle presentate in Sicilia, si riferiscono al diritto allo studio universitario.

In questo ambito il sistema ha "beneficiario" del riconoscimento da parte del legislatore della peculiarità della tipologia delle prestazioni erogate e sono stati sfruttati 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 universitario¹⁷ la possibilità di fare riferimento a una nozione di famiglia più ampia di quella standard da esso definita, motivando tale disposizione con la necessità di far fronte alla situazione dello studente indipendente.¹⁸

L'ISEE Universitario (ISEEU) differisce dall'ISEE standard qualora il richiedente si trovi in una delle seguenti situazioni:

- residenza diversa da quella della famiglia d'origine. Al fine di tenere adeguatamente conto dei soggetti che sostengono effettivamente l'onere di mantenimento dello studente, il nucleo familiare del richiedente i benefici può essere integrato con quello dei suoi genitori, quando lo stesso non abbia residenza esterna all'unità abitativa della famiglia da almeno due anni in alloggio non di proprietà di un suo membro e quando, contestualmente, abbia redditi da lavoro non inferiori a 6.500 Euro con riferimento a un nucleo composto da una persona.

¹⁶ 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.

¹⁷ Come indicato dall'articolo 2, comma 1 del decreto,

¹⁸ Decreto legislativo n.130/00, articolo 3, comma 2-bis.

- genitori separati o divorziati. In questo caso, il nucleo familiare dello studente è integrato con quello del genitore che percepisce gli assegni di mantenimento dello stesso. Nel caso in cui i genitori facciano parte di due diversi nuclei, in assenza però di separazione legale o divorzio, il nucleo familiare dello studente è integrato con quello di entrambi i genitori.

- fratelli e/o sorelle, facenti parte del nucleo familiare, percettori di redditi o possessori di patrimoni. Il relativo reddito e patrimonio di fratelli e sorelle, facenti parte del nucleo, concorrono alla formazione di tutti gli indicatori della condizione economica nella misura del 50 per cento.

- soggetti presenti nel nucleo familiare con redditi percepiti all'estero e/o patrimoni posseduti all'estero. Ai fini del calcolo dell'ISEE Universitario, occorre tener conto anche di queste voci. I redditi e i patrimoni mobiliari sono valutati in base al tasso di cambio medio dell'Euro nell'anno di riferimento; i patrimoni immobiliari localizzati all'estero sono valutati solo nel caso di fabbricati, considerati sulla base del valore convenzionale di 500 Euro al metro quadrato.

Inoltre nell'ambito della discrezionalità concessa dalla disciplina nazionale a tutti gli enti erogatori, secondo quanto indicato dall'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 130/00 relativamente alla previsione, accanto all'ISEE, di ulteriori criteri di selezione dei beneficiari, l'ISEEU prevede due ulteriori parametri di riferimento: l'Indicatore della situazione economica all'estero e l'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente. I due parametri partecipano alla valutazione della condizione economica dello studente nei modi seguenti:

- per poter accedere ai benefici, l'ISEEU sommato con l'Indicatore della Situazione Economica all'Estero, non può superare il limite stabilito dalle Regioni, dalle Province Autonome e dalle Università, per gli interventi di rispettiva competenza, tra i 12.619,78 ed i 16.826,37 Euro;

- vengono comunque esclusi dai benefici gli studenti il cui Indicatore della Condizione Patrimoniale Equivalente superi il limite stabilito dalle Regioni, dalle Province e dalle Università, per gli interventi di rispettiva competenza, compreso tra i 22.084,61 ed i 28.394,50 Euro;

- tali indicatori vengono rivalutati annualmente sulla base della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo.

Sempre nel campo delle prestazioni per il diritto allo studio universitario è da segnalare che recentemente la Consulta dei CAF e l'Andisu (l'Associazione Nazionale degli Organismi per il diritto allo Studio Universitario) hanno firmato una convenzione che prevede da parte degli stessi CAF un servizio di assistenza gratuita per gli studenti universitari nella compilazione delle dichiarazioni ISEE e il rilascio dei modelli di attestazione ISEE e ISEEU.