Numerosi atenei inoltre hanno optato per l'utilizzazione delle ISEE anche nella determinazione delle tasse universitarie. Questo tipo di applicazione però non è da contemplare tra quelle disciplinate con norma nazionale e soprattutto non è finalizzata ad una vera e propria prestazione sociale, ma all'utilizzazione di un metodo il più possibile trasparente di modulazione delle tasse di iscrizione universitarie a seconda delle capacità economiche degli studenti e delle loro famiglie. Gli importi dei contributi che gli studenti sono chiamati a versare per l'iscrizione universitaria vengono stabiliti autonomamente dai singoli Atenei, che debbono però seguire, secondo la normativa generale, "criteri di equità e solidarietà, in relazione alle condizioni economiche dell'iscritto" (art. 3 dpr 306/97). I contributi vengono pertanto graduati valutando la condizione economica degli iscritti. Fino al 2002 tale valutazione è avvenuta sulla base dell'indicatore della capacità contributiva (ICC)¹⁹ secondo le disposizioni di un vecchio DPCM (aprile 1997). Le università hanno però potuto liberamente fissare i limiti di detto indicatore, oltre che gli importi dei contributi. Dall'anno accademico 2002/2003 i singoli Atenei possono decidere in autonomia anche il tipo di strumento da utilizzare per la determinazione della capacità contributiva.

2.3 *I servizi di pubblica utilità*

Si è visto che le intenzioni espresse nelle DSU legate al mondo della scuola sono le più frequenti, più di un terzo delle intenzioni espresse. Ma se alle prestazioni della scuola si aggiungono quelle universitarie (sia prestazioni per il diritto allo studio che agevolazioni per le tasse di iscrizione) si arriva a oltre il 50% delle intenzioni espresse. Tra le altre prestazioni di carattere nazionale le agevolazioni per i servizi di pubblica utilità costituiscono l'8 per cento del totale, una voce nettamente in calo rispetto al 2002 quando rappresentava l'10 per cento. Anche in questo caso la maggior parte di domande provengono dalle tre più grandi regioni del Mezzogiorno.

Attualmente l'ISEE è legato alle tariffe telefoniche agevolate, ma da tempo è in cantiere l'estensione alle tariffe elettriche.

Tariffe telefoniche. I titolari di contratto di abbonamento telefonico di base, categoria B, possono usufruire di una riduzione del 50% dell'importo mensile del canone di abbonamento. Per poter richiedere tale riduzione è necessario avere due requisiti: uno "sociale" e uno "economico". Per soddisfare il requisito sociale il richiedente deve appartenere ad un nucleo familiare in cui il capo famiglia sia disoccupato o all'interno del quale sia presente una persona titolare di pensione d'invalidità civile o di pensione sociale o un anziano al di sopra di 75 anni di età.

Per quel che riguarda il requisito economico, il valore ISEE non deve essere superiore a 6.713,94 Euro. Per ottenere l'agevolazione, gli aventi diritto devono presentare la domanda compilando l'apposito modulo di richiesta predisposto da Telecom Italia spa, e provvedere ad elaborare la dichiarazione sostitutiva unica per calcolare l'ISEE tramite i CAF che trasmettono le relative informazioni alla banca dati INPS.

¹⁹ L'indicatore della capacità contributiva è costituito dal reddito annuo al netto del prelievo fiscale sommato ad una quota pari al 20 per cento del patrimonio (mobiliare e immobiliare, esclusa la casa di abitazione). Esso è inoltre rapportato all'ampiezza del nucleo familiare dello studente (se questi non dimostra di essere economicamente indipendente e di costituire nucleo a sé), dividendo l'importo così ottenuto per il coefficiente della scala di equivalenza utilizzata (Commissione della povertà).

Tariffe elettriche. E' ancora oggi in vigore il meccanismo di agevolazione della cosiddetta "fascia sociale", basato sui soli consumi. Nel corso del 2003 l'Autorità per l'energia elettrica e il gas ha formulato una serie di proposte di riforma della tariffa sociale dell'elettricità in un documento che ²⁰ propone un'agevolazione concessa alle famiglie in reali condizioni di disagio economico individuate attraverso l'ISEE. L'Autorità considera il regime delle tariffe agevolate come aspetto del più ampio contesto della politica sociale e quindi ritiene necessario che sia il Governo a dover indicare l'estensione e l'intensità dell'agevolazione che deve essere introdotta. Sul documento l'Autorità ha richiesto un ampio processo pubblico di consultazione e audizioni, aperto alle associazioni dei consumatori e ambientaliste, alle imprese, ai sindacati dei lavoratori e delle imprese e agli altri soggetti istituzionali coinvolti.

Sempre secondo il parere dell'Autorità la riforma della tariffa sociale è necessaria perché il sistema in vigore, che discrimina le famiglie unicamente in base ai consumi, non appare più in grado di raggiungere gli obiettivi sociali per i quali fu introdotto nel 1975. All'epoca, per garantire i consumi essenziali di elettricità a basso prezzo alle fasce povere della popolazione, fu stabilita una tariffa progressiva per scaglioni di consumo. I cambiamenti degli stili di vita e l'aumento generalizzato dei consumi ha fatto sì che oggi una ampia fascia di consumatori, non necessariamente in condizioni economiche disagiate, paghi l'elettricità meno del suo costo e sia sussidiata da chi con maggiori consumi paga l'elettricità molto di più (tra le famiglie con maggiori consumi rientrano anche quelle numerose in condizioni di disagio economico, mentre fra quelle con bassi consumi rientrano ad esempio i single ad alto reddito).

L'Autorità propone quindi l'impiego dell'ISEE per individuare le fasce deboli cui applicare tariffe agevolate, anche perché esso consente una semplificazione e una riduzione dei costi amministrativi: le società elettriche dovrebbero solo applicare un indicatore calcolato dall'INPS.

L'iter cominciato con la predisposizione del citato documento non ha però sortito ancora gli effetti che l'Autorità sperava. Nel 2003 come nel 2004 non si è pervenuti a nessuna adozione della nuova tariffa sociale proposta.

2.4 *Gli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e di maternità*

Si tratta di istituti di sostegno alla povertà (prima ancora che alle responsabilità familiari) introdotti con carattere universale nel 1998²¹, cui è stato subito associato un criterio selettivo che ne limitasse l'accesso ai soggetti più bisognosi.

L'assegno per i nuclei con almeno tre figli minori è concesso ai nuclei familiari in cui siano presenti il richiedente, cittadino italiano o comunitario, residente nel territorio dello Stato, e tre minori con lui conviventi, che siano figli suoi, del coniuge o ricevuti in affidamento preadottivo.

²⁰ La proposta è formulata nel "Documento per la consultazione per la formazione di provvedimenti nell'ambito del procedimento avviato con delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 15 novembre 2001, n. 264/01 ai fini della formazione dei provvedimenti di cui di cui all'articolo 2, comma 12, lettera e), della legge 14 novembre 1995 n. 481 e successivamente integrato con delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas 5 dicembre 2002, n. 199/02, 20 febbraio 2003.

²¹ Costituiscono un istituto ben diverso dai tradizionali assegni al nucleo familiare destinati ai lavoratori dipendenti e finanziati con il versamento dei relativi contributi (in parte recentemente fiscalizzati) regolati dalla legge 13 maggio 1988 n. 153, che figurano tra le prestazioni non soggette a selezione ISEE (si veda riquadro pag. 19).

L'assegno può essere richiesto al proprio Comune entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello per il quale è richiesta la prestazione. L'ISE che consente la concessione dell'assegno è pari a € 20.891,60 annui per i nuclei familiari di cinque componenti. Per i nuclei familiari con diversa composizione l'importo viene riparametrato attraverso la scala di equivalenza.

L'assegno al nucleo familiare è erogato dall'Inps in due semestralità. Può competere in misura intera cioè € 116,06 mensili, oppure in misura ridotta per un massimo di tredici mensilità. Tutti gli importi indicati sono riferiti all'anno 2004 e sono soggetti a rivalutazione

L'assegno non è tassabile, in quanto non costituisce reddito sia ai fini previdenziali che fiscali.

L'assegno di maternità, erogato dall'Inps, è pari a € 278,35 mensili fruibile per un massimo di 5 mensilità, ossia € 1.391,75.

Per poter usufruire di tale beneficio, l'ISE di un nucleo familiare composto da tre componenti, ad esempio, non deve essere superiore a € 29.016,13 annui. Per nuclei familiari costituiti da un numero differente di componenti l'importo andrà riparametrato attraverso l'apposita scala di equivalenza. Anche questi importi sono riferiti all'anno 2004 e sono soggetti a rivalutazione.

Possono usufruire dell'assegno di maternità le donne residenti, cittadine italiane, comunitarie o extracomunitarie in possesso di carta di soggiorno, che non beneficiano di alcuna tutela economica per la maternità.

L'assegno di maternità può essere richiesto per ogni figlio nato e per ogni minore adottato, o in affidamento preadottivo. I soggetti che beneficiano di altre indennità previdenziali di maternità possono comunque fare richiesta dell'assegno di maternità ai fini ISEE. Infatti nel caso in cui l'assegno corrisposto da altri Enti previdenziali fosse di ammontare inferiore all'assegno di maternità può essere richiesta al Comune la quota differenziale.

La richiesta dell'assegno di maternità deve essere presentata al Comune di residenza entro sei mesi dalla data di nascita o dalla data di ingresso del bambino in famiglia (adozione o affidamento).

Anche questo assegno non è tassabile, in quanto non costituisce reddito sia ai fini previdenziali che fiscali.

Per entrambe le prestazioni la rivalutazione per l'anno 2004 della misura degli assegni e dei requisiti economici è stata del 2,5% rispetto all'anno precedente e resa nota con comunicato del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali pubblicato sulla G.U. n. 28 del 4 febbraio 2004²².

Tab. 2 Riepilogo degli importi e valori ISEE per gli assegni per il terzo figlio

Anni 2001-2004 (valori in euro)

Anno	importi mensili	importi annuali	soglia di riferimento per nuclei con 5 componenti
2001	107,67	1.399,7	19.381,1
2002	110,58	1.437,5	19.904,4
2003	113,23	1.472,0	20.382,1
2004	116,06	1.508,8	20.891,6

²² Per il 2003 il comunicato è stato pubblicato sulla G.U. n. 58 del 11 marzo 2003

Queste due prestazioni hanno rappresentato nello stadio iniziale di applicazione dell'ISEE la finalità più diffusa. Attualmente rappresentano insieme meno del 9 per cento degli interventi richiesti attraverso la presentazione delle DSU. Le richieste sono concentrate nelle tre regioni in cui abbiamo visto polarizzarsi la domanda per gli interventi in ambito scolastico (Campania, Sicilia e Puglia). Il loro peso però nel complesso panorama delle prestazioni subordinate alla prova dei mezzi va calando. Infatti a livello nazionale nel 2002 l'assegno per i tre figli e quello di maternità costituivano rispettivamente l'7,7 ed il 4,9 per cento delle richieste totali, l'anno dopo queste quote sono passate al 5 per cento e al 3,6 per cento.

Tab. 3 Riepilogo degli importi e valori ISEE per gli assegni di maternità

Anni 2001-2004 (valori in euro)

Anno	importi mensili	importi annuali	soglia di riferimento per nuclei con 3 componenti
2001	258,23	1.291,2	26.918,2
2002	265,2	1.326,0	27.644,9
2003	271,56	1.357,8	28.308,4
2004	278,35	1.391,8	29.016,1

Riquadro: Prestazioni non sottoposte a selezione ISE

Il d.lgs. n. 109/98, all'articolo 1, comma 1 prevede l'esplicita esclusione dell'ISEE quale strumento di selettività delle prestazioni più diffuse di tipo nazionale, vale a dire "della integrazione al minimo, della maggiorazione sociale delle pensioni, dell'assegno e della pensione sociale e di ogni altra prestazione previdenziale, nonché della pensione e assegno di invalidità civile e delle indennità di accompagnamento e assimilate".

Il terzo Rapporto (aprile 2002) ha presentato una rassegna di tutte le prestazioni non soggette a selezione basata sull'ISEE, cui vengono applicati diversi criteri selettivi, non omogenei tra loro e costruiti senza un apparente piano preordinato. Questa molteplicità dei criteri di selettività non sembra giustificabile. La norma istitutiva dell'ISEE intendeva introdurre lo strumento con gradualità sperimentandolo con istituti meno diffusi, ma con l'intenzione di costituire una necessaria premessa per un riordino complessivo del sistema selettivo. Su questa via non vi sono stati invece passi avanti, al contrario si avverte un ridimensionamento degli entusiasmi iniziali: probabilmente causati dal convincimento che, se è sicuramente ragionevole un modello selettivo per l'accesso e la partecipazione al costo delle prestazioni sociali, considerato il vincolo finanziario stringente, anche l'introduzione della prova dei mezzi (*means testing*) può portare con sé rischi di iniquità. In primo luogo qualora non si riesca contestualmente ad affermare un apparato credibile di controllo che scoraggi definitivamente la pratica di dichiarazioni mendaci; inoltre perché i costi informativi, di adempimento e di controllo possono essere troppo onerosi se il sistema selettivo è applicato a programmi di spesa con vocazione universale, rischiando di essere superiori ai benefici. Infine per l'impressione che stia prendendo piede un uso un po' disordinato dello strumento, in alcuni casi applicato al fine di concedere ottenere agevolazioni minime ad utenze che potrebbero facilmente essere individuate con altri metodi meno dispendiosi (vedi caso Telecom) o esteso per subordinare il godimento di agevolazioni fiscali per l'ICI e la Tarsu (sembra il gatto che si morde la coda...), o addirittura introdotto come discriminante per stilare le graduatorie di accesso all'avviamento a selezione nella P.A. presso le agenzie dell'impiego.

Rimangono invece fuori dall'applicazione dell'ISEE prestazioni che ne richiederebbero l'utilizzo come ad esempio il caso già segnalato dell'esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche. Sono diversamente regolamentati anche i *contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione*, previsti dall'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431. Il sistema di valutazione adottato continua ancora oggi a essere disciplinato dal decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 7 giugno 1999, con criteri che risultano incoerenti rispetto a quelli previsti dalla normativa dell'ISE. Lo stesso decreto ministeriale offre comunque alle Regioni la possibilità di integrare e correggere la disciplina definita a livello nazionale, consentendo così, in linea teorica, un avvicinamento ai criteri dell'ISE. Ed in effetti alcune Regioni hanno sfruttato in tale senso l'opportunità offerta loro²³. Ogni anno viene emanato un decreto ministeriale che ripartisce tra le

²³ Nel IV Rapporto (marzo 2003) è stato dato ampio risalto alla normativa delle regioni Lombardia e Veneto che, partendo dai criteri propri della disciplina dell'ISE, hanno però operato correzioni profonde finalizzate a un adeguamento del nuovo sistema di *means*

regioni e le province autonome le risorse del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione. Per il 2003 le risorse sono state ripartite con il D.M. del 5 dicembre 2003. Secondo la normativa spetta poi ai Comuni sulla base delle risorse loro assegnate dalle regioni (e dalle province autonome) definire le graduatorie per l'accesso al beneficio dei contributi. Nel citato decreto (art.5) viene stabilito che per il 2004 "la ripartizione delle disponibilità assegnate al Fondo nazionale è effettuata previa verifica – ai fini di un'eventuale revisione – dei requisiti minimi dei conduttori per beneficiare dei contributi integrativi a valere sulle risorse assegnate al Fondo fissati nel decreto ministeriale del 7 giugno 1999 e tenuto conto altresì di eventuali somme non utilizzate da parte delle regioni e province autonome assegnate con i precedenti riparti". Si prospetta quindi un cambiamento della disciplina di riferimento.

Di altra natura la vicenda dell'assegno per ogni secondo figlio (o per ogni figlio adottato), introdotto dal decreto legge 269/2003 a favore delle donne residenti, italiane o cittadine comunitarie: diritto soggettivo ad una provvidenza pari a 1.000 euro una tantum, relativa al periodo 1° dicembre 2003 – 31 dicembre 2004, a carico dello Stato, concesso dai Comuni ed erogato dall'INPS (attraverso una gestione speciale, fuori quindi dal FNPS, con una dotazione finanziaria complessiva di 308 milioni di euro). Esso infatti non è vincolato a limiti economici di accesso.

3. Lo stato di attuazione a livello locale

3.1 Un panorama generale

Decisamente maggiore il grado di dinamicità del conteso normativo decentrato in merito all'applicazione dell'ISEE. In base al nuovo dettato costituzionale (nuovo Titolo V della Costituzione) la politica sociale è "materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (articolo 117, comma 4, della Costituzione). Essa è invece assegnata in via esclusiva alle Regioni, rimanendo esclusiva dello Stato solo la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". E' naturale quindi che le Regioni, le Province e i Comuni si stiano attivando anche nello stabilire regole e limiti per l'impiego della selettività nelle rispettive aree di competenza.

Per i Comuni in particolare le risorse indirizzate alla spesa sociale sul territorio rappresentano un impegno molto consistente. La legge quadro sull'assistenza (legge n.328/2000) affida peraltro in modo esplicito all'ISEE un ruolo cardine per la realizzazione del sistema integrato di servizi ed interventi sociali. L'art. 25 prevede espressamente che la verifica della condizione economica dei richiedenti prestazioni sociali debba avvenire in base all'ISEE e l'art. 18 assegna al Piano nazionale triennale il compito di indicare i criteri generali per la disciplina del concorso al costo dei servizi da parte degli utenti, in relazione sempre alla normativa ISEE.

Avere un quadro esaustivo delle applicazioni dell'ISEE a livello locale non è possibile. Tuttavia lo studio dei dati che affluiscono al centro informativo dell'INPS e la raccolta di notizie, relazioni rapporti di esperienze locali significative è sufficiente a delineare un'evoluzione verosimile di quanto sta accadendo nelle realtà territoriali.

Localmente l'ISEE è stato inizialmente introdotto in quegli ambiti dove era già presente una modalità di selezione per l'accesso e/o la determinazione dell'entità della contribuzione (come per le rette degli asili nido), poi è stato esteso ad altro tipo di prestazioni come servizi e prestazioni rivolti agli anziani (prestazioni di tipo residenziale e prestazioni domiciliari, telesoccorso, assistenza a non autosufficienti, trasporto per non autosufficienti, ricovero in case protette, partecipazione a centri vacanze), ai bambini e agli studenti (centri estivi, mense scolastiche, trasporto scolastico), ai disabili (trasporto, assistenza domiciliare, assistenza in centri diurni) e infine nell'individuazione di soggetti bisognosi di contributi economici perchè in situazione di disagio sociale e/o economico.

Alcune regioni ricorrono all'ISEE per l'assegnazione dei c.d. buoni scuola, come anche molti atenei universitari per la determinazione delle tasse di iscrizione, e per la definizione delle graduatorie di selezione per l'accesso all'impiego nella P.A. (tramite agenzia per l'impiego).

Più in generale si può dedurre comunque che, in un panorama complessivamente segnato dalla predominanza in termini quantitativi di cittadini che presentano la dichiarazione per richiedere prestazioni disciplinate a livello nazionale, sta affermandosi una maggiore vitalità per quel che riguarda l'applicazione ai servizi di tipo locale.

Tab. 4 Prestazioni indicate nelle DSU acquisite dall'INPS nel 2002 e nel 2003
valori percentuali

	Anno 2002	Anno 2003
Assegno per il nucleo familiare con tre figli minori	7,7	5,0
Assegno di maternità	4,9	3,6
Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	2,8	3,3
Mense scolastiche	9,0	10,4
Prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, ecc.)	27,7	25,9
Agevolazioni per tasse universitarie	7,5	7,8
Prestazioni del diritto allo studio universitario	7,5	7,3
Servizi socio sanitari domiciliari	2,6	3,3
Servizi socio sanitari diurni, residenziali, ecc.	2,3	2,9
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas)	10,1	8,4
Altre prestazioni economiche assistenziali	10,1	13,4
Altro	7,7	8,6
Totale	100,0	100,0
Totale valori assoluti	3.466.743	5.180.913

Fonte: INPS

Quantitativamente questo è evidenziato dall'aumento della quota di prestazioni locali che sono classificate sotto le voci: altre prestazioni economiche assistenziali (dal 9,9 al 12,85 per cento tra il 2002 e il 2003), mense scolastiche (dal 9,1 al 10,3 per cento); dalla voce generica altro (dal 6,9 e all'8,8 per cento) e dai servizi socio-sanitari (dal 4,7 al 5,8 per cento), mentre la quota degli asili nido rimane stabile al 3,3 per cento.

In ambito locale la maggiore vitalità si riscontra in regioni come l'Emilia Romagna, il Veneto, il Friuli, le Marche, il Lazio nelle quali la voce "altro" segna una quota rilevante del proprio flusso di DSU verso l'INPS (nella sola Emilia Romagna è il 40 per cento, che rappresenta il 21 per cento di tutte le DSU contrassegnate con questa voce). Permane il primato delle regioni meridionali anche per la richiesta di prestazioni socio sanitarie e delle altre prestazioni assistenziali, anche se queste ultime costituiscono una buona fetta tra le agevolazioni richieste in regioni come l'Emilia Romagna, la Lombardia, il Lazio, la Toscana, il Veneto.

Di seguito si riportano alcuni esempi delle più recenti novità nel campo dell'applicazione dell'indicatore a prestazioni o agevolazioni in ambiti, si vedrà, molto diversi.

3.2 Alcune recenti esperienze

1) La Regione Campania, con la Provincia ed il Comune di Napoli ed il Consorzio Unicompania hanno concordato, in materia di trasporto pubblico locale, azioni per il sostegno alle categorie sociali deboli ed iniziative di promozione tariffaria sull'intero territorio regionale con le azioni di fidelizzazione dei giovani al trasporto pubblico locale²⁴. E' stata definita la nuova struttura tariffaria "UNICONAPOLI" da inserire nel sistema tariffario integrato regionale a far data dal 1.3.04 fino al 28.02.05 con l'introduzione nell'ambito del sistema UNIONCAMPANIA di diverse

²⁴ Regione Campania - Giunta Regionale - Seduta del 6 febbraio 2004 - Deliberazione N. 165 - Area Generale di Coordinamento N. 14 Trasporti e Viabilità - Approvazione dell'Accordo di Programma tra la Regione Campania, la Provincia di Napoli, il Comune di Napoli ed il Consorzio UNICOCAMPANIA per lo sviluppo del Trasporto pubblico locale e rinnovo Accordo di cui alla delibera di G.R. n. 6120 del 13/12/2002. Bollettino Ufficiale della Regione Campania n. 8 del 23 febbraio 2004

tipologie di abbonamenti riservati a particolare categorie tra cui un abbonamento annuale per studenti e cittadini con attestazione ISEE da cui risulti un reddito annuale inferiore a E. 12.500,00 con validità 12 mesi alla tariffa corrispondente a sei mesi.

2) Sempre la Regione Campania ha recentemente istituito in via sperimentale il reddito di cittadinanza (legge regionale n. 2/2004 - regolamento di attuazione n. 1 del 2004, approvato dal Consiglio Regionale con deliberazione n. 264/1 del 11/5/04)²⁵, destinato ai cittadini residenti nel territorio della Regione Campania. L'istituto è una misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, volta al superamento delle condizioni di difficoltà degli aventi diritto e alla promozione di percorsi di inclusione sociale, attraverso trasferimenti monetari pari ad un massimo di € 350 mensili, e programmi personalizzati mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo. Destinatari degli interventi sono sia i cittadini Italiani, sia i cittadini provenienti dall'Unione Europea, sia infine i cittadini stranieri provenienti da paesi non appartenenti all'Unione Europea, che:

- a) alla data di pubblicazione della legge regionale n. 2/04, e quindi alla data del 23/02/04, siano residenti da almeno 60 mesi in uno dei Comuni del territorio regionale;
- b) siano appartenenti ad un nucleo familiare, definito sulla base delle evidenze anagrafiche, salvo casi particolari disciplinati dal D.Lgs 109/98 e s.m.i., il quale risulti complessivamente titolare di un ISEE, determinato ai sensi dell'articolo 3 del Regolamento attuativo, non superiore ad € 4.999,99.

Per le persone senza fissa dimora il requisito della residenza si considera soddisfatto qualora esse risultino domiciliate in uno dei comuni della Regione Campania da almeno 60 mesi alla data di pubblicazione della L.R. n. 2/04. o, in mancanza di domiciliazione e qualora non abbiano domicilio in altro Comune d'Italia, siano nate in uno dei Comuni della Regione.

Il requisito della residenza nel territorio regionale deve permanere per tutta la durata della sperimentazione, pena la decadenza dal beneficio del Reddito di Cittadinanza.

Ai fini dell'accesso al beneficio, il reddito è definito dal valore più alto tra quello risultante dalla certificazione ISEE del nucleo familiare per l'anno 2003 e quello stimato sulla base dei consumi relativi alle utenze domestiche, del valore di automobili e motocicli di proprietà, della casa di abitazione, per l'anno 2003 (art. 3 del Regolamento di attuazione della L.R. n. 2/04)

I soggetti ammessi al beneficio monetario potranno usufruire di ulteriori misure di intervento, mirate alla promozione di percorsi di inclusione sociale, come previsto dall'art. 6 della L.R. n. 2/2004.

Il Reddito di cittadinanza viene erogato annualmente per la durata massima di 12 mesi, per il triennio della sperimentazione, fatti salvi i casi di decadenza dal beneficio.

Sulla veridicità delle dichiarazioni rese, è previsto che siano svolti controlli da parte del Comune di residenza, sulla base di apposito regolamento unitario di ciascun Ambito, accedendo alle

²⁵ Bollettino Ufficiale della Regione Campania - n. 53 del 10 novembre 2004

opportune banche dati (es. le anagrafi Comunali, il Ministero delle Finanze, il PRA, Aziende fornitrici di energia elettrica, gas, servizi telefonici, con le quali sono stipulati appositi accordi). In caso di dichiarazioni mendaci l'interessato incorrerà nella immediata decadenza dal beneficio, oltre che nelle sanzioni previste dalla normativa vigente.

3) La Regione Piemonte ha stanziato risorse (2.849.500 euro) a favore delle lavoratrici e dei lavoratori colpiti dalla crisi industriale in Piemonte (D.G.R. 92/10250 del 28/7/2003, bando pubblicato nel B.U. n. 45 del 6 novembre 2003). Il requisito per valutare la condizione economica dei lavoratori è stato cambiato inserendo L'ISEE²⁶. E' previsto che tutti i lavoratori con ISEE fino a 16.000 euro possono avere un sussidio erogato dall'INPS di 2.000 euro per ISEE fino a 11.000 euro e 1.500 euro per ISEE fino a 16.000 euro a condizione che nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2003 e il 21 ottobre 2004 siano stati:

- a) in cassa integrazione a zero ore per almeno quattro mesi anche non consecutivi nell'arco di sei;
- b) in mobilità indennizzata e non;
- c) in disoccupazione ordinaria;
- d) dipendenti di aziende artigiane sospesi dal lavoro per almeno quattro mesi anche non consecutivi nell'arco di sei;
- e) collaboratori coordinati e continuativi con contratto non inferiore a dodici mesi interrotto per almeno quattro mesi anche non consecutivi nell'arco di sei.

4) La Regione Lombardia ha istituito un contributo da erogare alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa (D.G.R. 28 Giugno 2004 N. 17990). Requisiti: i coniugi, residenti nell'alloggio oggetto dell'agevolazione, cittadini italiani o dell'Unione Europea, se extracomunitari in possesso di carta di soggiorno almeno biennale, devono avere non più di 35 anni (al 2 luglio 2004), essere sposati da non prima del 2 luglio 2003 e devono avere acquistato l'immobile (del valore non superiore a 180.000 euro e non inferiore a 25.000 euro) e stipulato il relativo mutuo non prima del 2 gennaio 2003. Non devono, inoltre, essere in possesso di altro alloggio adeguato nel territorio della regione Lombardia ed avere un ISEE (redditi 2003) non superiore a 30.000 euro.

5) Anche in Sicilia la Regione (legge regionale 31 luglio 2003 n.10) ha istituito agevolazioni per le giovani coppie che vogliono acquistare la prima casa. Il provvedimento è oggetto di un decreto dell'Assessorato alla Famiglia della Regione Sicilia (decreto 14 giugno 2004). I mutui non dovranno superare gli 80 mila euro, mentre per i residenti nelle città di Palermo, Messina e Catania la somma è elevata a 100 mila euro. E' previsto l'abbattimento totale degli interessi sui mutui

²⁶ Nel 2003 si è utilizzato come parametro di riferimento l'ISE (e non l'ISEE) escludendo così molti potenziali beneficiari, perché mancava la rimodulazione in base all'ampiezza del nucleo familiare di appartenenza. I moduli si trovano dal 25/10/04 presso i Centri per l'Impiego (Collocamento) di ogni provincia, presso l'Agenzia Piemonte Lavoro, presso le sedi dell'Osservatorio Regionale sul MdL, presso le sedi di CGIL CISL UIL, si possono anche scaricare dal sito <http://www.agenziapiemontelavoro.net/>

quindicennali. Destinatarie delle agevolazioni le coppie, di cittadinanza italiana, che intendono contrarre matrimonio entro un anno o che l'abbiano contratto da non più di tre anni dalla richiesta.

Per essere ammesse le famiglie devono risiedere o lavorare in Sicilia, nel Comune in cui s'intende acquistare la casa o in luogo che non disti più di trenta chilometri e con reddito ISEE compreso tra 12.500 e 26 mila euro.

6) L'Assessorato alla Famiglia sempre della regione siciliana (decreto 31 marzo 2004, attuativo della stessa legge regionale n. 10/2003)) ha stabilito inoltre l'erogazione di un "bonus" di 1.000 euro per ogni nascituro, i cui parametri reddituali corrispondono a quelli ISEE indicati dal decreto regionale.

7) Numerose Regioni hanno inserito l'ISEE quale elemento cardine per la definizione delle graduatorie valide per la procedura dell'avviamento a selezione nella Pubblica Amministrazione (ai sensi della art. 16 della legge n.56/1987). Si tratta di modalità di reclutamento di qualifiche e profili per i quali è richiesto il solo possesso del titolo di scuola dell'obbligo. I Centri per l'impiego provinciali formulano le graduatorie sulla base di quanto stabilito dalle D.G.R. delle rispettive regioni a norma dei criteri previsti dal D.Lgs. n.297 del 19 dicembre 2002 . Le persone da avviare a selezione nelle Pubbliche Amministrazioni sono quindi individuate secondo graduatorie (formate nella giornata prefissata di avviamento) formulate sulla base dei seguenti criteri.

Ad ogni partecipante vengono assegnati p. es. 100 punti: vengono sottratti fino a 25 punti a seconda del dato ISEE (un punto per ogni 1.000 euro di ISEE, per esempio) e vengono tolti 25 punti a chi non presenti la dichiarazione ISEE. Vengono poi aggiunti punteggi in relazioni a condizioni particolari, che possono variare da regione a regione (anagrafiche, lavorative ecc). L'anzianità di iscrizione non è più rilevante ai fini della formulazione della graduatoria.

Risulta che le Regioni che hanno applicato o sono in procinto di applicare questo tipo di criterio sono: il Piemonte (D.G.R. n.66-12963 del 5 /7/2004 modificata con D.G.R. n.67-13576 del 4/10/2204), il Veneto (D.G.R. n.2379/2004), il Friuli Venezia Giulia (D.G.R. n.331 del 29/8/2003), l'Emilia Romagna (D.G.R. n. 810 del 5/5/2003), le Marche (D.G.R. n.1346 del 13/10/2003), l'Umbria (D.G.R. n.1087/2003). La Sicilia (D.A. n.46/2004 Gab – 25/3/2004) applica modalità simili ma con riferimento al reddito e non all'ISEE. Si attende la delibera della giunta della Liguria.

8) Il Comune di Torino e quello di Napoli hanno firmato un protocollo d'intesa per favorire gli scambi culturali fra scolaresche, offrendo percorsi di visite culturali di qualità, innestare processi di scambio di esperienze e confronto fra insegnanti e operatori dell'educazione, promuovere servizi (informativi, didattici, ecc.) a distanza, sviluppare sinergie fra i principali operatori culturali (istituzionali e non) delle due città, puntando a generare una "rete di qualità" di esperienze culturali nazionali. Per l'anno scolastico 2004/2005 si applicherà l'ISEE per la definizione della quota di partecipazione agli scambi; per le famiglie che non sono in possesso del valore ISEE sarà applicata la quota massima. Tale quota rappresenta la partecipazione, a titolo di contributo, alle spese

sostenute dall'Amministrazione per l'ospitalità, in città, della classe partner. Le quote di partecipazione sono diversificate in base a sei fasce di ISEE. La quota massima si paga con un ISEE maggiore di 21 mila euro circa.

9) Sono molte le amministrazioni comunali che hanno scelto di applicare alle famiglie in condizioni economiche disagiate riduzioni e/o esenzioni del pagamento della Tarsu e dell'ICI.

Dalla Banca dati dei regolamenti tributari (fonte: Anciservizi) emerge che 54 amministrazioni comunali, distribuite su gran parte del territorio nazionale²⁷, hanno regolamenti che prevedono simili agevolazioni basate sull'ISEE come strumento per individuare i beneficiari.

Tab. 5 - Principali prestazioni e servizi cui si applicano criteri selettivi con e senza ISEE

<i>Prestazioni nazionali con ISEE</i>	<i>Principali prestazioni locali con ISEE a discrezione dell'ente</i>	<i>Prestazioni la cui normativa nazionale prevede altri criteri, ma con possibilità di introdurre l'ISEE a livello locale.</i>	<i>Principali prestazioni escluse dalla disciplina ISEE</i>
Assegno di maternità	Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	Contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione	Integrazione al minimo, maggiorazione sociale delle pensioni, assegno e pensione sociale e ogni altra prestazione previdenziale
Assegno per il terzo figlio	Mense scolastiche	Agevolazioni acquisto libri scolastici	Assegno e pensione di invalidità civile
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (Telecom)	Servizi socio sanitari domiciliari e residenziali per anziani e per portatori di handicap gravi		Indennità di accompagnamento e assimilate
Borse di studio scolastiche Fornitura gratuita o parz. gratuita dei libri di testo	Agevolazioni per tasse universitarie		Assegni al nucleo familiare e bonus per il secondo figlio
Prestazioni del diritto allo studio universitario	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assegnazione posti nei centri vacanze ▪ agevolazioni su tasse e contributi ▪ esenzione pagamento dei ticket sanitari ▪ trasporto scolastico ▪ sostegno economico in situazioni di disagio ▪ sostegno all'acquisto della casa per giovani coppie ▪ sostegni alle famiglie ▪ buoni scuola ▪ avviamento selezione nella P.A. 		Esenzioni tasse scolastiche

²⁷ Soprattutto in Lombardia (10 comuni), Toscana (10 comuni) ed Emilia Romagna (8 comuni)

3.3 Considerazioni conclusive

Alcune considerazioni finali sul tipo di popolazione che si avvale della DSU per richiedere prestazioni sociali agevolate possono essere facilmente effettuate grazie alla preziosa mole informativa raccolta dalla banca dati dell'INPS.

La popolazione ISEE è concentrata soprattutto nel Mezzogiorno: circa il 65 per cento delle dichiarazioni proviene da regioni meridionali, quota che è ancora cresciuta rispetto al 2002. Questa concentrazione territoriale è motivata solo in parte dalla maggiore presenza di condizioni di bisogno. Altri elementi vanno considerati: l'attivazione di politiche selettive a livello locale, l'effettivo utilizzo dell'ISEE, la maggiore (minore) incidenza di utilizzo per determinare l'accesso rispetto alla tariffazione (o viceversa). Infatti le popolazioni cambiano molto in riferimento a diverse tipologie di prestazioni. Questo genere di osservazioni, già motivate nell'analisi presentata nel Rapporto dello scorso anno, trova ulteriore conferma nella uesto tipo di considerazioni era stat formulata nache nel Rapporto deccccccc cccricerca a cura del ministero del Lavoro e delle politiche sociali e del Dipartimento degli affari economici della Presidenza del Consiglio, dove viene costruito un indice di povertà relativa, mettendolo in relazione alle richieste associate ad ogni tipo di prestazione. Risulta che la correlazione con lo stato di bisogno non risulta determinante quanto si potrebbe supporre, e che la distribuzione dell'incidenza della popolazione ISEE è determinata piuttosto dall'attivazione in un dato territorio di servizi sociali sottoposti alla prova dei mezzi tramite l'indicatore.

Un esempio chiarificatore può essere il caso degli asili nido: la politica è definita a livello locale e l'ISEE si applica soprattutto nella determinazione della tariffa per il servizio. La rilevanza dei posti negli asili nido rispetto alla domanda è notoriamente molto più alta nel centro nord rispetto al sud, in particolare nell'Emilia Romagna che, nonostante si tratti di una delle regioni più ricche del paese, presenta una tra le maggiori quote DSU che accompagnano richieste di ammissione agli asili nido. Laddove pur essendo alta l'incidenza dei posti-nido non vi è questa correlazione (Val d'Aosta), significa che in quella regione non si ricorre all'ISEE in questa tipologia di servizio.

Viceversa laddove la prestazione che utilizza l'ISEE ha carattere nazionale con soglie definite a valere su tutto il territorio – assegni per nuclei familiari con almeno tre minori, assegni di maternità, fornitura gratuita dei libri di testo e borse di studio, agevolazioni per il canone telefonico – le condizioni economiche risultano particolarmente rilevanti nella distribuzione regionale della popolazione ISEE e, pertanto, le regioni del Centro-Nord, più ricche di quelle del Mezzogiorno, appaiono decisamente meno rappresentate.

Un'altra caratteristica dei nuclei rappresentati nella banca dati INPS è la maggiore dimensione media: 3,5 componenti contro i 2,6 della media del paese: ciò dipende sia dal fatto che le dichiarazioni provengono in larga misura dal mezzogiorno dove mediamente i nuclei sono più numerosi; sia dalla circostanza che l'ISEE favorisce i nuclei più numerosi e quindi sussiste una sorta di procedimento autoselettivo: il nucleo più è numeroso più ha possibilità di riuscire ad avere

un ISEE più basso e quindi di usufruire della prestazione richiesta. Molte prestazioni inoltre sono legate proprio alla presenza di figli (scuola, assegno per terzo figlio, università ecc.).

Sempre riguardo alla famiglie nella popolazione ISEE vi è più incidenza di nuclei monogenitori rispetto alla media italiana complessiva (il 20% circa, contro il 5%). Anche in questo caso il nucleo monoparentale gode di un coefficiente della scala di equivalenza maggiorato.

Rispetto al complesso delle famiglie italiane le famiglie ISEE vivono in misura molto minore in case di proprietà e hanno redditi e patrimoni inferiori alla media nazionale. La debolezza dell'universo emergente dalla banca dati INPS risulta peraltro condizionato da diversi fattori che circoscrivono la platea di riferimento già a monte del processo selettivo: da un lato un fenomeno frenante che porta a processi autoselettivi e dall'altro la presenza o meno, in quantità e qualità, di prestazioni erogate sulle base dei criteri selettivi ISEE.

La condizione professionale dominante è quella di lavoratore dipendente: tra le famiglie in cui almeno una persona è occupata, l'80 per cento circa è lavoratore dipendente, senza particolari differenze territoriali, mentre solo il 17 per cento sono quelle in cui chi lavora è indipendente. Le famiglie con lavoratori indipendenti sono decisamente sottorappresentate nella popolazione ISEE, dato che nella popolazione complessiva questa quota è di circa il 25 per cento. A questo fenomeno può essere data la seguente spiegazione: evidentemente sussiste un certo grado di autoesclusione dei nuclei con redditi da lavoro autonomo, cioè di nuclei che sono indotti a non presentare autodichiarazioni perché consapevoli di essere comunque collocati su fasce troppo alte di reddito e ricchezza o perché preferiscono non rivelare dati sulla propria condizione economica. Le fasce del lavoro autonomo dentro la popolazione ISEE sono quindi quelle che figurano tra i limiti più bassi. Sotto questo profilo l'ISEE riuscirebbe quindi nello scopo di consentire alle fasce deboli del lavoro autonomo di accedere al godimento di agevolazioni sociali ed escluderebbe le fasce più benestanti dell'area.

Nel centro-nord infine vi è una predominanza di famiglie bireddito, molto più rare nel centro sud dove più della metà delle famiglie presenta un solo percettore di redditi, e addirittura nella famiglie meridionali ben il 15% è senza alcun reddito. Questo fenomeno è sicuramente legato alla distribuzione delle prestazioni su territorio e quindi alla qualità della domanda di protezione sociale: al centro nord è più rilevante la richiesta di bisogni specifici, legati più a condizioni sociali particolari (la presenza di un anziano non autosufficiente, di un bimbo con genitori lavoratori, di domanda di studio universitario ecc.), mentre al sud prevalgono esigenze di generico contrasto alla povertà e quindi di una domanda di sostegno prettamente economico (assegni per il terzo figlio, libri di testo ecc.). Questi temi sono ripresi e suffragati da nuove evidenze nel capitolo 5 dove un riquadro è dedicato all'esame delle condizioni economiche delle popolazione ISEE.

PARTE II

ASPETTI FONDAMENTALI DELLA GESTIONE

4. I controlli

4.1 Normativa di riferimento

Nella consapevolezza che il controllo della veridicità della dichiarazioni sostitutive uniche presentate dai richiedenti prestazioni sociali agevolate costituisca un elemento determinante ai fini stessi dell'efficacia dell'ISEE, il legislatore ha previsto due diverse tipologie di verifica esplicitate già nella legge di delega del 1997 (art. 59 c.51):

- “obbligo per le amministrazioni pubbliche erogatrici di provvedere a controlli, singolarmente o mediante un apposito servizio comune, sulla veridicità della situazione familiare dichiarata e confrontando i dati reddituali e patrimoniali dichiarati dai soggetti ammessi alle prestazioni agevolate con i dati in possesso del sistema informativo del Ministero delle finanze ai fini dei successivi controlli da parte delle stesse pubbliche amministrazioni”;
- “inclusione nei programmi annuali di controllo fiscale della Guardia di finanza dei soggetti beneficiari di prestazioni agevolate individuati sulla base di appositi criteri selettivi, prevedendo anche l'effettuazione di indagini bancarie e presso gli intermediari finanziari”.

Si tratta nel primo caso del cosiddetto *controllo formale*, la cui disciplina è ripresa dall'art. 4 comma 7 del decreto legislativo 109/98, che consiste in una verifica della corrispondenza di quanto dichiarato ai fini Isee rispetto a quanto risulta nella documentazione di pertinenza (dichiarazione dei redditi, dichiarazioni Ici, situazione anagrafica, ecc.) circa le componenti dell'indicatore: vale a dire il reddito complessivo, il patrimonio, mobiliare e immobiliare, i membri del nucleo familiare. Questo tipo di controllo deve essere effettuato dagli enti erogatori, e quindi principalmente dalle amministrazioni comunali, dalle Università, dall'Inps ecc. Nel secondo caso, disciplinato dal comma 8 del citato art. 4 D.Lgs. 109/98, si parla di *controllo sostanziale* affidato alla Guardia di Finanza, che consiste nell'accertamento di quanto effettivamente il cittadino possiede in termini di reddito e di patrimonio.

Un terzo attore chiamato dalla normativa all'attività di verifica è l'Inps, in una veste aggiuntiva rispetto al quella di ente erogatore (cioè quale titolare delle prestazioni degli assegni per il terzo figlio e per maternità). Infatti il D.Lgs. 130/00, introducendo la banca dati centralizzata presso l'Istituto, ha di fatto creato un nucleo prezioso di raccolta di informazioni utilizzabili anche a fini di controllo. Innovando l'art. 4 del 109/98, il 130/00 prevede che "L'Inps utilizza le informazioni di cui dispone, nei propri archivi o in quelli delle amministrazioni collegate, per effettuare controlli formali sulla congruenza dei contenuti della dichiarazione sostitutiva unica e segnala le eventuali incongruenze agli enti erogatori interessati". E “ai fini dei controlli formali di cui all'articolo 4, comma 7, del presente decreto, gli enti erogatori e l'Istituto nazionale della

previdenza sociale possono effettuare l'interconnessione e il collegamento con gli archivi delle amministrazioni collegate”.

4.2 I controlli formali

Per quanto riguarda il controllo formale gli enti erogatori, nell'ambito della discrezionalità in merito alle modalità di effettuazione (per tutti i beneficiari, a campione, per categorie, ecc.), hanno necessità di utilizzare banche dati informative aggiornate. Lo studio di alcune esperienze a livello locale, su cui i precedenti Rapporti si sono soffermati, ha messo in luce un aspetto non particolarmente confortante: i controlli si limitano sovente alla semplice verifica dei dati anagrafici, di cui i comuni hanno più disponibilità e facilità di accesso. Risultano inadeguate le verifiche sul reddito e sul patrimonio immobiliare, soprattutto per l'obsolescenza delle fonti informative e/o per la difficoltà di collegarvisi.

Però recentemente l'Amministrazione finanziaria è riuscita ad ottenere un aggiornamento molto più celere dei contenuti dell'anagrafe tributaria, che fino allo scorso anno riportavano i redditi dichiarati nel 1999, ma che ora risultano aggiornati al 2002. In effetti considerando che le dichiarazioni relative ai redditi dell'anno x possono essere presentate fino al mese di novembre dell'anno x + 1, le informazioni non possono essere ottimisticamente disponibili prima dei primi mesi dell'anno x + 2.

L'accesso all'Anagrafe tributaria avviene tramite un servizio dell'Agenzia delle Entrate (SIATEL) istituito con la legge 662/1996 per consentire agli enti locali la gestione della propria autonomia tributaria²⁸ e migliorato nel tempo in termini sia di flessibilità, cioè possibilità di utilizzarlo per ulteriori applicazioni, sia di sicurezza per garantire la più ampia tutela della privacy.

Il servizio consente a tutti i Comuni, le Regioni, le Province (nonché comunità montane, consorzi di bonifica ed altri enti territoriali), le Asl e le aziende ospedaliere, le Università e gli enti per il diritto allo studio universitario, le Ater (ex Iacp) e altri enti pubblici, di collegarsi gratuitamente, via web, all'Anagrafe tributaria. I servizi disponibili consentono di effettuare interrogazioni dei dati reddituali dei contribuenti, accedendo alle informazioni derivanti da dichiarazioni Irpef, Irpeg, Iva e Irap, per ogni anno di imposta con dati analitici e di riepilogo riferiti a persone fisiche, società ed enti non commerciali. Sono anche disponibili informazioni inerenti gli atti del Registro nonché le sedi di attività delle imprese ed altro ancora. E' possibile accedere anche ai dati anagrafici e verificare la congruenza con quanto in possesso dei Comuni.

Il comune o l'ente interessato deve inviare una richiesta di accesso alla Agenzia delle Entrate che fornisce una password e le istruzioni per l'attivazione del servizio. Attualmente (fine giugno 2004) il 67% dei Comuni risulta essere collegato al servizio, per una quota di popolazione pari all'87,4% (tab. 6).

²⁸art. 3 c. 153 l.662/96: "Ai fini di consentire alle regioni e agli enti locali di disporre delle informazioni e dei dati per pianificare e gestire la propria autonomia tributaria, e' istituito un sistema di comunicazione tra amministrazioni centrali, regioni ed enti locali, secondo i seguenti principi: a) assicurazione alle regioni, province e comuni del flusso delle informazioni contenute nelle banche dati utili al raggiungimento dei fini sopra citati; b) definizione delle caratteristiche delle banche dati di cui alla lettera a), delle modalita' di comunicazione e delle linee guida per l'operativita' del sistema."