

Sono invece considerati a carico ai fini Irpef i soggetti citati dall'art. 47 del decreto legislativo 446/97 ex legge n. 662/96, e precisamente:

- a) il coniuge non legalmente ed effettivamente separato;
- b) i figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati;
- c) ogni altra persona indicata nell'art. 433 del Codice Civile che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Ai fini fiscali le detrazioni spettano se le persone alle quali si riferiscono possiedono un reddito complessivo non superiore a 5,5 milioni di lire (per l'anno 1998).

La nozione di nucleo familiare adottata dal decreto 109/98, poi precisata con il Dpcm 221/99, può presentare problemi con riguardo a soggetti non conviventi con chi fa domanda, rientranti tra coloro che percepiscano assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria e in possesso di redditi inferiori al limite di 5,5 milioni. Ai fini della individuazione della loro situazione economica, questi soggetti corrono infatti il rischio di essere attratti nell'ambito del nucleo familiare del soggetto tenuto al pagamento degli assegni alimentari. Sarebbe forse stato più appropriato escludere questa fattispecie dalla definizione di nucleo familiare rilevante. E' tuttavia fatta salva (art. 2 c. 5 del Dpcm 221/99) la possibilità da parte degli enti erogatori di utilizzare anche nozioni di nucleo familiare diverse e quindi tali da consentire di rettificare, nelle concrete applicazioni, tale aspetto negativo.

La scala di equivalenza. La scala di equivalenza contenuta nel d.lgs.n. 109/98 prevede valori identici per soggetti di età diversa. Espliciti rilievi del parlamento, nella fase di produzione del decreto, hanno infatti indotto il governo ad accettare tale soluzione rispetto ad una proposta iniziale, che coerentemente con le evidenze empiriche, attribuiva un peso minore a componenti del nucleo minorenni. I valori sono determinati sulla base di una elasticità della scala alla variazione del numero dei componenti costante e pari a 0,65, un valore di poco inferiore a quello previsto dalla scala di equivalenza Carbonaro, ma in linea con quelli utilizzati in altri paesi o da organismi internazionali. La minore elasticità rispetto alla scala Carbonaro trova comunque compensazione nei casi in cui siano applicabili talune maggiorazioni, che costituiscono un elemento di novità significativo. Sono infatti previste maggiorazioni in tre casi:

- a) in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori, pari a 0,2;

b) per ogni componente con handicap psicofisico permanente o di invalidità superiore al 66%, di 0,5. A tali soggetti sono equiparati anche i mutilati e gli invalidi di guerra e gli invalidi per servizi appartenenti a particolari categorie;

c) per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa, pari a 0,2.

Tenuto conto di tale correttivo la scala adottata appare quindi ragionevolmente generosa nei confronti delle famiglie numerose e sufficientemente articolata per tenere conto di peculiarità rilevanti nel caso degli istituti assistenziali.

1.2.3 Adempimenti formali e controlli

Adempimenti formali. Le informazioni relative al patrimonio sono dichiarate dal soggetto che richiede la prestazioni con una autodichiarazione. La dichiarazione è presentata ai Caaf, alla amministrazione comunale o direttamente all'amministrazione a cui si richiede la prestazione. Al richiedente viene rilasciata una certificazione con validità limitata attestante la situazione economica, valevole ai fini dell'accesso a tutte le prestazioni. La *ratio* di questa normativa è evidentemente la semplificazione degli adempimenti da parte del richiedente. La dichiarazione sostitutiva va fatta una sola volta e può valere per più prestazioni. In realtà, nel caso di differenze significative nelle modalità di determinazione della condizione economica, tale obiettivo rischia di essere frustrato.

I controlli. Con la dichiarazione sostitutiva il soggetto acconsente che, nel caso la prestazione venga concessa, possano essere eseguiti controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite, presso gli istituti di credito o altri intermediari finanziari, specificando a tal fine il codice identificativo degli intermediari che gestiscono il patrimonio mobiliare. Il testo non precisa chi siano i soggetti autorizzati ad effettuare tali controlli: presumibilmente sarà la Guardia di finanza, nell'ambito dei controlli effettuati ai sensi dell'art. 4 c. 8, che prevede che una parte delle verifiche assegnate alla Guardia di finanza dal Ministero delle finanze sia riservata al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei beneficiari delle prestazioni. Il ruolo degli enti erogatori nella fase del controllo è piuttosto limitato, dato che l'art. 4 c. 7 disciplina che gli enti erogatori controllino, singolarmente o mediante apposito servizio comune, la

veridicità della situazione familiare dichiarata e confrontino i dati reddituali e patrimoniali dichiarati dai soggetti ammessi alle prestazioni con i dati in possesso del sistema informativo del Ministero delle finanze. E' indubbio che la disciplina relativa ai controlli è piuttosto fragile e non poteva essere diversamente. L'auspicio è che l'effetto deterrente derivante dalla necessità di dichiarare i valori patrimoniali e la probabilità di controlli successivi da parte della Guardia di finanza siano sufficienti per indurre comportamenti corretti.

1.2.4 Flessibilità e discrezionalità consentite agli enti erogatori

L'impostazione del d.lgs.n. 109/98 lascia agli enti erogatori una grande flessibilità nell'applicazione dell'ISE. Tale caratteristica è stata giudicata da alcuni osservatori negativamente, in quanto foriera di una molteplicità di criteri che mal si concilierebbero con gli obiettivi di uniformità a cui tale normativa sembra finalizzata. In questa prospettiva, la delega, al c. 52 dell'art. 59, consente esplicitamente agli enti erogatori di prevedere criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia. Un'interpretazione estensiva di questa indicazione potrebbe però portare alla più completa libertà di applicazione e quindi frustrare le finalità della legge. Il decreto legislativo n. 109/98 fornisce una lettura tutto sommato equilibrata di questo trade-off tra uniformità e flessibilità, con un atteggiamento comunque aperto alla flessibilità, che riguarda due aspetti, la scelta dell'unità familiare di riferimento e la determinazione della condizione economica.

Con riguardo alla scelta dell'unità familiare di riferimento, l'art. 3 c. 2 del decreto prevede esplicitamente che gli enti erogatori possano assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare diversa da quella citata sopra prevista dall'art. 2 c. 1, applicando naturalmente all'eventuale diversa definizione l'appropriata scala di equivalenza. Sotto questo profilo la flessibilità è massima, ma anche indispensabile. La definizione di base è infatti molto estesa, dato che essa fa riferimento alla convivenza. Il presupposto della perfetta condivisione economica delle risorse nella convivenza non può essere ritenuto generale e applicabile in ogni circostanza.

Con riguardo agli aspetti relativi alla determinazione della condizione economica, l'art. 3 c. 1 prevede che gli enti tenuti a fissare soglie e requisiti per l'applicazione dell'ISE possano prevedere, accanto all'Ise, modalità integrative di valutazione con particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari e immobiliari.

Anche tale formulazione appare piuttosto ampia. Da essa si evince tuttavia che *le integrazioni possono essere solo addizionali e non sostitutive dal punto di vista logico dei criteri individuati per l'Ise*. Il riferimento ai valori patrimoniali, con distinzione tra quelli mobiliari e immobiliari, è compatibile con un'interpretazione degli interventi degli enti erogatori, che includano, ad esempio, la definizione di soglie massime assolute di valori patrimoniali, combinazione del reddito e del patrimonio con modalità che non corrispondano necessariamente alla combinazione lineare prevista dall'art. 2 c. 2, ma basate, ad esempio, sulla definizione di una doppia soglia (reddito e patrimonio), con differenziazioni del peso del patrimonio mobiliare rispetto a quello immobiliare. Quest'ultimo aspetto può rivelarsi molto importante a causa della diversa attendibilità dei valori relativi al patrimonio mobiliare (valori effettivi) e al patrimonio immobiliare (imponibili Ici).

Questi pur ampi margini di flessibilità consentono di definire con sufficiente attendibilità l'area dell'uniformità che ogni applicazione dell'ISE deve soddisfare. Alla luce della disciplina illustrata non dovrebbero rientrare nella disponibilità degli enti erogatori: a) modificazioni di criteri nella misura del reddito e del patrimonio; b) modificazioni di valori della scala di equivalenza; c) adozione di criteri integrativi su reddito e patrimonio che non trovino giustificazione nella natura della prestazione sociale da disciplinare.

I risultati di ricerche condotte presso la CTSP nel corso del 1999 hanno poi messo in luce un altro aspetto significativo riguardante la flessibilità e la discrezionalità nell'applicazione dell'ISE da parte degli enti erogatori. La norma, come si è indicato, lascia agli enti erogatori la decisione di variare il coefficiente di ponderazione del patrimonio entro i limiti da 0 al 20%. Le ragioni di tale flessibilità possono però essere ricondotte a due ordini di ragioni. La prima è che la natura del servizio a cui l'ISE si applica può richiedere un peso diverso per la componente patrimoniale. La seconda riguarda invece margini di discrezionalità che si intendono lasciare a livello decentrato nell'applicazione di programmi selettivi. La norma non fornisce alcuno spunto per interpretare in un senso o nell'altro le ragioni di tale discrezionalità. Si può tuttavia sottolineare che la prima ragione appare senza dubbio più rilevante della seconda. Anche se in linea di principio l'espressione delle preferenze locali può riguardare anche il peso con cui il patrimonio pesa nella misura dell'indicatore, è indubbio che l'espressione di differenziazione tra le comunità locali nelle politiche di redistribuzione può comunque essere realizzata a livello locale non tanto modificando la misura dell'indicatore (vale a dire adattando il "termometro"), ma più direttamente e correttamente modificando i livelli di prestazione nella direzione meglio rispondente alle preferenze dei governi locali.

Sembra invece del tutto ragionevole l'idea che la ragione della differenziazione nel peso possa essere giustificata sulla base della specificità dei servizi. Si può, ad esempio dimostrare che il ruolo del patrimonio è tanto maggiore quanto più elevata è l'età del beneficiario delle prestazioni: coefficienti patrimoniali più elevati sono ad esempio raccomandabili per servizi quali l'assistenza domiciliare e il ricovero in case protette, rispetto ad agevolazioni connesse a posti in scuole dell'infanzia.

Alla luce di queste considerazioni, la discrezionalità lasciata agli enti erogatori potrebbe creare un quadro disarmonico delle agevolazioni, con criteri troppo differenziati per uno stesso servizio in diverse zone del paese.

D'altro canto appare del tutto irrealistica una normativa generale e nazionale che imponga per tutte le possibili prestazioni erogate a livello locale particolari determinazioni delle componenti patrimoniali. Una soluzione ragionevolmente rispettosa sia delle autonomie locali, sia delle esigenze di uniformità a cui la normativa presente si ispira, può essere cercata solo dopo una fase non breve di sperimentazione, che deve però essere accompagnata da momenti organizzativi che aiutino le amministrazioni locali, probabilmente a livello provinciale, a valutare e omogeneizzare i comportamenti in questo campo.

1.3 L'Indicatore della situazione economica sanitaria

Sempre la legge di accompagnamento alla Finanziaria per il 1998, all'art. 59 c. 50, nell'ambito di disposizioni relative alla sanità, ha delegato il governo ad emanare uno o più decreti legislativi di riordino della partecipazione alla spesa e delle esenzioni. Tra i principi e criteri direttivi è previsto che si debba tenere conto anche della condizione economica del soggetto che ha diritto all'esenzione, definita con riferimento al nucleo familiare, tenuto conto degli elementi di reddito e di patrimonio determinati in base ai criteri stabiliti dai decreti legislativi previsti dall'art. 59 c. 51, sopra menzionati. Il decreto attuativo del c. 50 dell'art. 59 è stato emanato il 28 aprile 1998 (d.lgs.n. 124/98) e prevede modalità di calcolo della situazione economica, secondo gli orientamenti della legge delega.

L'art. 59 c. 50 della l.n. 449/97 indica i criteri direttivi della delega al governo e dispone che il riordino della partecipazione alla spesa e delle esenzioni avvenga tenendo conto, fra l'altro, che:

- "l'esenzione dei cittadini dalla partecipazione alla spesa [sia] stabilita ... tenuto conto delle condizioni economiche del nucleo familiare, dell'età dell'assistito e del bisogno di prestazioni sanitarie legate a particolari tipologie" (c. 50 lett. d),

- "la condizione economica che dà diritto all'esenzione [sia] definita con riferimento al nucleo familiare, tenuto conto di elementi di reddito e di patrimonio determinati in base ai criteri stabiliti dai decreti legislativi previsti dal c. 51 del presente articolo", (c. 50 lett. e) vale a dire dei decreti attuativi dell'ISE.

Il c. 50 prosegue precisando che "in relazione alla composizione qualitativa e quantitativa della famiglia... [sia] prevista l'adozione di fattori correttivi volti a favorire l'autonomia dell'anziano convivente e a rafforzare la tutela dei nuclei che comprendono al loro interno individui con elevati bisogni di assistenza".

In tali norme è quindi previsto un esplicito rinvio alla disciplina dell'ISE, anche se sono precisati alcuni fattori correttivi ed elementi aggiuntivi che possono giustificare una disciplina particolare.

Il d.lgs.n. 124/98 (sanitometro) propone una modalità di calcolo del reddito e del patrimonio che si discosta dalle indicazioni del decreto sull'ISE nei seguenti principali aspetti:

a) nella determinazione del patrimonio immobiliare è ammessa la detrazione dell'intero valore della casa di residenza del nucleo familiare, definito ai fini Ici. Al fine di individuare parziali condizioni di equità orizzontale rispetto ai soggetti che non possiedono l'abitazione, si propongono, nel calcolo del contributo del patrimonio, due diverse scale, differenziate a seconda che la casa di residenza del nucleo appartenga o meno ad uno dei componenti;

b) non è consentito dedurre l'eventuale debito residuo per mutui contratti per l'acquisto dell'abitazione. Questa mancata deducibilità non può trovare giustificazione nel fatto che il valore della casa di abitazione non è inclusa nel valore del patrimonio. E' infatti possibile mostrare che la mancata deduzione comporta una discriminazione, per soggetti che dispongano di un medesimo valore di patrimonio complessivo, a seconda delle modalità con cui finanziano l'acquisto dell'abitazione, attraverso utilizzo di capitale proprio o attraverso indebitamento. Un esempio può chiarire meglio il punto. Si immaginino due soggetti, A e B, che dispongono di un medesimo livello di patrimonio finanziario pari a 1000. Si supponga quindi che entrambi decidano di acquistare un'abitazione del valore di 500, il primo mediante debito, il secondo utilizzando parte del proprio patrimonio finanziario. La decisione presa non altera la situazione patrimoniale dei due soggetti. Ciononostante, se si calcolano i valori del patrimonio secondo quanto prevedono le due normative, si può

notare che quella del sanitometro si discosta da quella dell'ISE in quanto valuta in modo diverso due situazioni patrimoniali che sono invece rimaste identiche (cfr. Tabella 1);

Tab. 1 - Determinazione del patrimonio nell'Ise e nel sanitometro

	Ise		Sanitometro	
	A	B	A	B
Ricchezza finanziaria	1000	500	1000	500
Debito (-)	- 500	0	- 500	0
Valore della casa	500	500	500	500
Franchigia (-)	- 70	- 70	- 500	- 500
<i>Valore del patrimonio</i>	<i>930</i>	<i>930</i>	<i>1000</i>	<i>500</i>

c) Tra i fattori correttivi al calcolo dell'ISE introdotti con il sanitometro, si prevede che per ogni componente il nucleo familiare di età inferiore a 6 anni o di età compresa tra i 65 e 75 anni dal valore dell'ISE sia detratto un ammontare di 5 milioni. Tale ammontare è elevato a 7 milioni per ogni componente il nucleo familiare di età superiore a 75 anni.

Le detrazioni per bambini ed anziani sono certamente giustificabili sul piano formale alla luce del c. 50 della legge delega e questa è la motivazione a cui il decreto sul sanitometro si ispira (art. 4 c. 2). Anche a questo proposito si può tuttavia osservare che in ogni caso la previsione di eccezioni di questo tipo dovrebbe essere presa in considerazione, in linea di principio, al momento della costruzione della scala di equivalenza e non al momento in cui si disciplina un particolare istituto. Tale disposizione si configura infatti come una indiretta modificazione della scala di equivalenza. In ogni caso l'ammontare della detrazione concessa (5 milioni, elevata a 7 per gli ultra settantacinquenni) appare troppo elevata. La distorsione appare particolarmente forte nel caso dei bambini che già nella determinazione della scala di equivalenza dell'ISE, per motivi di meritorietà non suffragati da evidenza empirica, sono stati equiparati agli adulti.

d) La soglia che garantisce l'esenzione totale dalla partecipazione al costo delle prestazioni (posta uguale a 18 milioni di Ise equivalente) è elevata a 23 milioni per i nuclei familiari di un solo componente. Tale ampliamento costituisce, ancora, una surrettizia modificazione della scala di equivalenza, che non ha alcuna giustificazione nella specificità dell'istituto da disciplinare. Si noti peraltro che la modalità di concessione di questa agevolazione utilizza una tecnica diversa da quella utilizzata per i minori e anziani (ampliamento della soglia di esenzione invece che concessione di una detrazione dal reddito), che è causa di scarsa trasparenza. Tale disposizione per ragioni formali e tecniche andrebbe quindi eliminata.

1.4 Altri "riccometri"

L'emanazione del decreto del Ministro della solidarietà sociale del 15.7.99 n. 306 riguardante l'applicazione dell'ISE all'Assegno per nuclei familiari con almeno tre minori (A3F) e per l'Assegno di maternità (AM) e il Dpcm del 5.8.99 n. 320, recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della l.n. 448 del 23.12.98 in materia di fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo agli studenti della scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore hanno riaperto il dibattito sull'ISE, in quanto questi decreti prevedono applicazioni che si scostano in misura significativa dalle indicazioni della normativa dell'ISE e sembrano prefigurare una situazione in cui ogni ente erogatore sarà indotto a utilizzare i margini di flessibilità che lo strumento prevede in misura non coerente con le finalità dell'istituto, la cui introduzione, vale la pena ricordarlo ancora, nasceva dall'esigenza di fornire criteri *unificati* di definizione della condizione economica.

L'Ise per l'A3F e l'AM. Le disposizioni contenute nel decreto 15.7.99 n. 306 prevedono un'applicazione dell'ISE in cui l'indicatore della situazione reddituale è integrato con quello della situazione patrimoniale mediante una combinazione di tipo lineare; il coefficiente di integrazione α è fissato in misura identica per entrambe le componenti patrimoniali (mobiliare e immobiliare), pari al valore massimo del 20%.

La deroga dalla normativa Ise, a nostro avviso ingiustificata, è contenuta nell'art. 4 c. 6 e quindi nell'Allegato A, in cui si afferma che ai fini della valutazione del patrimonio immobiliare "non si tiene conto della casa di abitazione del nucleo, di proprietà di alcuno dei suoi componenti".

Si consente poi una franchigia, deducibile dalla somma dei valori del patrimonio mobiliare e immobiliare, di 50 milioni, fino a concorrenza della stessa.

A parità di valore del coefficiente α il criterio adottato coincide con quello del decreto Ise nel caso in cui la casa di abitazione abbia un valore pari a 20 milioni. Se il valore della casa è superiore (inferiore), il criterio per l'A3F favorisce (penalizza) i proprietari. L'esiguità della somma di 20 milioni lascia intuire che il caso più frequente sarà quello favorevole ai proprietari dell'abitazione. La discriminazione tra proprietari e non proprietari risulta in questo contesto ancora più distorsiva di quella segnalata a proposito del sanitometro. Nel caso del sanitometro infatti il vantaggio derivante dalla franchigia sulla casa di abitazione risultava in parte temperato dalle modalità applicative del coefficiente α , differenziata tra le due tipologie di beneficiari. In questo caso invece si introduce una franchigia di 50 milioni uguale per tutti, che non può assolvere alcuna funzione di riequilibrio. Questa franchigia ha semmai l'effetto di attenuare, in generale, il ruolo del patrimonio nella valutazione della condizione economica, a cui poco ausilio offre la scelta di un valore del coefficiente α pari a quello massimo. Per un nucleo con una casa di abitazione del valore di 200 milioni, il patrimonio del nucleo non avrà alcun peso nel calcolo dell'ISE sino a valori patrimoniali superiori a 250 milioni.

L'Ise per i libri scolastici. Ancora più improvvisata, se non addirittura grottesca, è l'applicazione dell'ISE nel caso del Dpcm del 5.8.99, recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della l.n. 448 del 23.12.98 in materia di fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo agli studenti della scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore. In questo caso ci si potrebbe anche domandare se si tratti in realtà di un provvedimento che abbia un qualche collegamento formale con la disciplina dell'ISE, dato che la disciplina di questo programma richiama il d.lgs.n. 109/98 solo per gli aspetti relativi al controllo della veridicità delle informazioni fornite dal richiedente (art. 4 c. 2 del d.lgs.n. 109/98).

Il calcolo della condizione economica equivalente riecheggia tuttavia la normativa Ise. Il beneficio in oggetto è infatti concesso a nuclei familiari il cui reddito annuo sia *equivalente* a 30 milioni. La situazione economica equivalente è determinata sommando tutti i redditi del nucleo risultanti dalla dichiarazione ai fini Irpef o dall'ultimo certificato sostitutivo e dal reddito delle attività finanziarie. Nel Dpcm non vi è traccia dei criteri in base ai quali tale redditi finanziari possano essere determinati. Dal reddito sono previste detrazioni di 2,5 o di 3,5 milioni alle condizioni già previste nel decreto 109/98 per chi abiti in locali in affitto. Nella valutazione della

situazione economica non è previsto alcun ruolo per la componente patrimoniale. Le indicazioni della normativa Ise vengono infine disattese anche per quanto concerne la scala di equivalenza, che viene implicitamente introdotta attraverso una struttura di deduzioni dal reddito di 1 milione per il secondo figlio, 1,5 milioni per il terzo e 2 per ogni figlio successivo, posto che siano a carico del richiedente; di 2 milioni per ciascun ulteriore componente del nucleo a carico (la cifra aumenta a 3 milioni in caso di invalidità totale) e di 2 milioni per figli a cui sia riconosciuto un handicap grave con invalidità superiore al 66%.

Non ha bisogno di commenti l'irrazionalità di queste disposizioni che riflettono molto chiaramente uno scollamento molto preoccupante tra i ministeri del governo.

L'Ise e i contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione. Un ultimo esempio della babele dei riccometri è, infine, fornita dal Decreto del Ministro dei Lavori pubblici del 7.5.99 relativo alla definizione dei criteri per la concessione di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione previsti dalla l.n. 431/98. All'art. 1 c. 3 si afferma che ai fini della verifica della situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare deve essere resa apposita dichiarazione ai sensi del d.lgs.n. 109/98. E' tuttavia sorprendente che del concetto di situazione economica e patrimoniale del nucleo familiare si perda completamente traccia nel resto del Decreto che, al contrario, nel definire i requisiti minimi riferiti al nucleo familiare indica un reddito annuo imponibile complessivo non superiore a due pensioni minime Inps, assumendo come riferimento i valori contenuti nell'ultima dichiarazione dei redditi. Non è prevista alcun ricalcolo delle grandezze sopra indicate in funzione della dimensione del nucleo familiare.

1.5 Incongruenze delle franchigie patrimoniali

In questo paragrafo riprenderemo l'analisi di un aspetto particolare della disciplina dell'indicatore della situazione economica, le franchigie, allo scopo di esaminarne gli effetti in modo comparato nella norma quadro (il decreto 109/98) e nelle due principali applicazioni: il sanitometro e l'ISE per gli assegni per il nucleo familiare (A3F) e di maternità (AM). Nella determinazione della componente patrimoniale sono previste infatti franchigie, che nei tre casi sono disciplinate in modo diverso (cfr. Schemi 1 e 1bis).

Nel caso dell'ISE si prevede una franchigia dal patrimonio complessivo pari a 50 milioni, ovvero a 70 qualora il nucleo familiare risieda in un immobile di proprietà.

Nel caso del sanimitometro, nella determinazione del patrimonio immobiliare è ammessa la detrazione dell'intero valore della casa di residenza del nucleo familiare, definito ai fini Ici (ma non l'eventuale debito residuo per mutui contratti per l'acquisto della stessa). Se la casa di residenza appartiene alle categorie catastali A1, A8 e A9 il valore può essere detratto solo per il 50%. Al fine di individuare parziali condizioni di equità orizzontale rispetto ai soggetti che non possiedono l'abitazione, si propongono, nel calcolo del contributo del patrimonio, due diverse scale, differenziate a seconda che la casa di residenza del nucleo appartenga o meno ad uno dei componenti. Con tale disposizione la normativa del sanimitometro riconosce ai non proprietari dell'abitazione una franchigia addizionale di 50 milioni, rispetto a quella di 50 concessa a tutti.

Nel caso infine dell'A3F e AM è ammessa la detrazione integrale del valore dell'abitazione in proprietà ed è inoltre concessa, per tutti, un'ulteriore deduzione di 50 milioni.

Le ragioni che possono avere indotto il legislatore all'introduzione di franchigie sono riconducibili a due tipi di ragionamenti.

1. Prevedere la deduzione di valori patrimoniali di dimensione ridotta per ragioni di semplicità amministrativa.

2. Prevedere la deduzione di valori patrimoniali di dimensione ridotta in quanto rappresentano un risparmio precauzionale che assolve una funzione di assicurazione rispetto a rischi e non sono quindi rappresentativi di una effettiva capacità contributiva.

3. Prevedere deduzioni per particolari tipologie di beni patrimoniali, ad esempio l'immobile destinato ad abitazione, in relazione alla sua natura di bene necessario. 4. Prevedere deduzioni per particolari tipologie di beni patrimoniali, ancora l'immobile destinato ad abitazione o immobili in generale o altri beni patrimoniali, in quanto caratterizzati da scarsa liquidità e quindi non idonei a definire una capacità contributiva.

La distinzione tra le possibili spiegazioni fornite, posto che siano esaustive, non è sempre netta, in particolare tra la 2 e la 3 e tra la 3 e la 4: si tratta tuttavia di motivazioni che possono assumere un rilievo diverso o suggerire diverse modalità applicative a seconda della prestazione a cui l'indicatore della situazione economica debba essere applicato.

Schema 1 - Ise (d. lgs. n.109/98) e sanitometro a confronto

I s e	Sanitometro
Reddito complessivo Irpef	
+ r * attività finanziarie	
- deduzione 2,5 mln. per affittuari (elevabile a 3,5 mln.)	
= <i>Componente reddituale</i>	<i>Idem</i>
<i>Componente patrimoniale</i>	<i>Componente patrimoniale</i>
= $\alpha * P$ $\alpha \leq 20\%$ P = Patrimonio - Franchigia	= $\alpha(P) * P$ P = Patrimonio - Franchigia
α costante	$\alpha(P)$ crescente, progressivo per scaglioni
	<i>Propriet. abitaz. non propriet. abitaz.</i>
	0-50 0 0-100 0
	50-150 10% 100-150 10%
	> 150 20%
	>150 20%
<i>Franchigie</i>	<i>Franchigia</i>
70 mln. se proprietario dell'abitazione	Valore della casa di abitazione in proprietà
50 mln. se non proprietario dell'abitazione	
<i>Ise = Componente Reddituale + Componente Patrimoniale</i>	<i>Idem</i>
	<i>Ulteriori deduzioni</i>
	5 mln. per ogni comp. 0-6 o 65-75 anni
	7 mln. per ogni comp. > 75 anni
	Soglia di esenzione elevata da 18 a 23 mln. per nuclei con un solo compon.
Scala di equivalenza	<i>Idem</i>
Elasticità 0,65	
+ tre maggiorazioni:	
0,2: nuclei monoparentali con minori	
0,5: presenza di handicap	
0,2: genitori entrambi lavoratori con minori	

Schema 1 bis - Ise (d. lgs. n.109/98) e sua applicazione all'A3F e all'AM

I s e	Assegno alle famiglie con almeno tre minori (A3F) e Assegno di maternità (AM)
Reddito complessivo Irpef	
+ r * attività finanziarie	
- deduzione 2,5 mln. per affittuari (elevabile a 3,5 mln.)	
= <i>Componente reddituale</i>	<i>idem</i>
<i>Componente patrimoniale</i>	<i>Componente patrimoniale</i>
= $\alpha * P$ $\alpha \leq 20\%$ P = Patrimonio - Franchigia	= 0,2* (Patrimonio - Valore abitaz. — 50 mln.), se proprietario
α costante	=0,2*(Patrimonio - 50 mln.) se non proprietario
<i>Franchigie</i>	<i>Franchigie</i>
70 mln. se proprietario dell'abitazione	Valore della casa di abitazione + 50 mln., se proprietario dell'abitazione
50 mln. se non proprietario dell'abitazione	50 mln., se non proprietario dell'abitazione
<i>Ise = Componente Reddituale + Componente Patrimoniale</i>	<i>Idem</i>
Scala di equivalenza	<i>Idem</i>
Elasticità 0,65	
+ tre maggiorazioni:	
0,2: nuclei monoparentali con minori	
0,5: presenza di handicap	
0,2: genitori entrambi lavoratori con minori	

Nel caso 1, la semplicità amministrativa potrebbe essere pienamente soddisfatta prendendo in considerazione valori patrimoniali molto esigui, corrispondenti a quella che potrebbe essere una giacenza media di un deposito bancario per assicurare le esigenze di pagamenti di transazioni. Una misura pari ad una o due mensilità di una remunerazione media potrebbe costituire un ragionevole punto di

riferimento. Poiché l'ISE si applica solitamente a programmi di spesa che riguardano la componente meno abbiente della distribuzione del reddito, una deduzione con tali finalità non dovrebbe eccedere i 4-5 milioni e riguardare la componente liquida delle attività patrimoniali.

Il caso 2 (risparmio precauzionale) trova esemplificazione in un risparmio finanziario di modeste dimensioni che può avere forti motivazioni nei confronti di particolari categorie di beneficiari; ad esempio la persona anziana che teme un improvviso mutamento delle proprie condizioni di autosufficienza. E' molto meno giustificabile in casi ordinari. La sua misura non dovrebbe comunque eccedere i 10 milioni. Si deve infatti tenere conto che qui si ragiona in termini di equità orizzontale. Sembra ragionevole che la presenza di patrimoni eccedenti tale ammontare, *ceteris paribus*, debbano tradursi in diversi indicatori di situazione economica.

Il caso 3 (meritorietà della casa in proprietà) è quello su cui si concentra maggiormente l'attenzione. Il bene casa è assai di frequente favorito nel disegno delle politiche sociali. In realtà ciò che dovrebbe essere escluso dalla valutazione della situazione economica non è la casa in proprietà, ma il costo dell'abitazione, come accade in molte esperienze di altri paesi. Privilegiare chi ha la casa crea una evidente discriminazione nei confronti di chi non ha neppure quella e richiede comunque che si definiscano condizioni di equità orizzontale rispetto a soggetti che abbiano liberamente deciso di non acquistare la casa in proprietà, ma di vivere in affitto. E' importante sottolineare che questa seconda scelta potrebbe essere giudicata anche più meritoria della prima, dal punto di vista delle politiche sociali, in quanto più coerente con l'esigenza di creare condizioni di maggiore mobilità e quindi flessibilità nell'uso dei fattori produttivi. La disciplina di queste condizioni di equità orizzontale è poi resa molto difficile dal fatto che la valutazione del valore patrimoniale dell'abitazione è molto mal rappresentata dalle valutazioni ai fini Ici (vale a dire rendite catastali rivalutate).

Il caso 4 (difficoltà di liquidazione del patrimonio) può trovare giustificazione solo in circostanze molto particolari. Quella più frequente riguarda un soggetto che viva solo, tipicamente un vedovo anziano, che disponga quasi esclusivamente di patrimonio immobiliare di valore non trascurabile, ma destinato ad uso della propria abitazione e pertanto del tutto non liquidabile. E' chiaro che questa fattispecie diviene rilevante solo in caso di particolari servizi, quali ad esempio l'assistenza a soggetti non autosufficienti. La particolarità dell'applicazione rende impropria la previsione di una normativa che comporti la generale esclusione del valore dell'abitazione nella valutazione della condizione economica.

Le considerazioni appena fatte, di carattere qualitativo, portano a concludere che l'esistenza di franchigie non trova giustificazioni particolarmente forti. Quelle che possono essere avanzate suggeriscono l'introduzione di franchigie generali di modestissimo ammontare per ragioni di semplicità amministrativa o per depurazione di scorte a carattere precauzionale. Altri casi particolari devono trovare soluzione in riferimento alla disciplina dei singoli istituti.

In questo paragrafo si vuole però mettere in luce anche i limiti della disciplina dal punto di vista quantitativo. L'introduzione di franchigie di importo non trascurabile, come avviene in tutti i tre casi considerati, ha infatti la conseguenza di neutralizzare il ruolo del patrimonio anche in situazioni che dal punto di vista dell'equità orizzontale non possono essere considerate identiche.

Una prima evidenza empirica di questa critica emerge dall'osservazione della Tabella 2, in cui si rappresenta il peso della componente patrimoniale, espressa in milioni di lire, al variare del patrimonio complessivo (da 0 a 400 milioni) per i tre casi qui studiati, in relazione a diverse tipologie di beneficiari: affittuari o con abitazione di proprietà di valore variabile (50, 70 e 200 milioni). Nel caso dell'ISE i calcoli sono stati effettuati adottando un valore di α pari al 20%, al fine di consentire una corretta comparazione con il caso dell'A3F e AM.

Le franchigie previste dall'ISE hanno l'effetto di abbassare sensibilmente il ruolo del patrimonio che risulta ancora irrilevante intorno a valori di 70 milioni. Si osserva l'ingiustificato favore riservato ai proprietari di abitazione, anche se la differenza tra proprietario e affittuario non è molto elevata e comunque costante per qualunque valore dell'abitazione.

Nel caso del sanitometro si ha invece un sostanziale abbassamento del ruolo del patrimonio, che risulta ancora privo di rilievo al livello di 100 milioni. Si possono poi creare situazioni molto differenziate a seconda del valore dell'abitazione: come si può osservare le differenze tra i tre casi di abitazione in proprietà, del valore di 50, 70 e 200 milioni, non sono trascurabili ed operano in senso regressivo: è avvantaggiato, *ceteris paribus*, chi dispone di abitazioni di maggiore valore. Dati due nuclei familiari di uguale numerosità e uguale ricchezza complessiva, infatti, all'aumentare del valore della casa in proprietà diminuisce, in termini assoluti, la componente patrimoniale dell'ISE! Il sanitometro comporta poi una penalizzazione per l'affittuario, il cui patrimonio partecipa alla misura dell'indicatore della situazione economica anche nel caso di valori relativamente piccoli. Si tratta dunque di ingiustificabili differenziazioni dal punto di vista dell'equità orizzontale.

Il sistema di franchigie dell'A3F e AM ha l'effetto di ridurre il peso della componente patrimoniale rispetto alla disciplina dell'ISE: il peso del patrimonio, coincidente con quello dell'ISE per l'affittuario, risulta molto più attenuato per i proprietari di abitazione, anche se in misura meno intensa rispetto al sanitemetro.

Se si rammenta che il ruolo della componente patrimoniale è anche quello di catturare, in modo indiretto, le difficoltà di cogliere i fenomeni di evasione, il rischio che lo strumento dell'ISE finisca per avere scarsa efficacia è purtroppo assai elevato.

Capitolo 2 - SPERIMENTAZIONI DI VALUTAZIONI DELLA SITUAZIONE ECONOMICA

Poiché soltanto recentemente si è concluso il lungo iter necessario alla definizione delle modalità applicative dell'ISE, non è possibile effettuare alcun tipo di valutazione sullo stato di attuazione di questo indicatore, che sarà invece oggetto del rapporto del prossimo anno.

Tuttavia, in alcune realtà specifiche e per talune tipologie di servizi, già da tempo si è avvertita l'esigenza di introdurre meccanismi più efficaci per la verifica dei mezzi economici come strumento selettivo della platea dei beneficiari, sia per determinare l'accesso alle prestazioni che per il calcolo della quota di partecipazione al costo dei servizi offerti. In particolare, sia nel campo del diritto allo studio universitario che nella fornitura di alcuni servizi locali, sono stati introdotti meccanismi di valutazione della condizione economica del tutto simili all'ISE, con netto anticipo rispetto alla sua definizione e approvazione.

Riteniamo quindi che sia molto utile in questo contesto inserire una serie di valutazioni su alcune delle esperienze in questione, evidenziando gli effetti indubbiamente positivi che, nei rispettivi ambiti di applicazione, esse hanno avuto.

Le esperienze che verranno illustrate si riferiscono agli interventi nell'ambito del diritto allo studio universitario, specificatamente all'erogazione delle borse di studio (Dpcm del 30/4/1997 su *"Uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari"*) ed in materia di prestazioni locali quali il servizio Asili nido del Comune di Firenze (Deliberazione del Consiglio Comunale di Firenze del