

27/7/98 n°1248/156 su *"Approvazione dei nuovi testi della disciplina generale delle tariffe del servizio Asili/nido e dei criteri per la valutazione della condizione economica degli utenti - Approvazione delle tariffe anno scolastico 1998/99"*)

Interventi per il diritto allo studio universitario. La legge quadro n°390/91 sul diritto allo studio universitario assegna alle Regioni il compito di realizzare gli interventi necessari a rendere effettivo il diritto medesimo, sancendo la necessità di individuare efficaci criteri di valutazione della condizione economica (e di merito) per la concessione di benefici e servizi.

Con il Dpcm del 13 aprile 1994 si dette l'avvio ad una prima impostazione dei criteri per l'individuazione della platea dei beneficiari (come l'assegnazione di borse e degli alloggi) inserendo principi innovativi nella valutazione della condizione economica, anche attraverso l'introduzione di rilevazioni sulla condizione patrimoniale, e nella composizione del nucleo familiare di appartenenza. Tuttavia veniva lasciato un margine eccessivo alla discrezionalità delle regioni e delle università, soprattutto nella determinazione della condizione patrimoniale. Ciò comportava un elevato grado di difformità a livello territoriale nelle prestazioni, come nei criteri di valutazione, non riuscendo a garantire parità di trattamenti nemmeno nello stesso ambito regionale.

Solo con il Dpcm successivo, del 30 aprile 1997, le regole per l'individuazione dei beneficiari sono state affinate e migliorate, definendo in modo più specifico i requisiti relativi alla condizione economica e, soprattutto, individuando criteri chiari ed uniformi su tutto il territorio nazionale.

L'art. 3 del Dpcm del 1997 definisce i requisiti relativi alla condizione economica del nucleo familiare degli studenti nel modo seguente:

- a) il nucleo familiare è composto dal richiedente e da tutti coloro che risultano conviventi come da documentazione anagrafica. Si considerano facenti parte del nucleo familiare i genitori non conviventi in assenza di separazione legale o divorzio;
- b) è prevista una valutazione specifica per lo studente indipendente;
- c) l'Indicatore della condizione economica è definito come il reddito complessivo del nucleo familiare al netto dell'Irpef,

incrementato del 20 per cento del valore dell'Indicatore della condizione patrimoniale. I redditi sono valutati in relazione alla loro natura sulla base alle evidenze fiscali integrate con indicatori di reddito "normale" (articolo 4, lettera a) della legge 390/91), al fine di evitare l'estensione agli interventi per il diritto allo studio universitario di trattamenti particolarmente favorevoli in cui beneficiano talune tipologie di contribuenti Irpef;

- d) l'indicatore della condizione patrimoniale viene definito tenendo conto sia del patrimonio mobiliare che di quello immobiliare con esclusione della prima casa di proprietà (se non di lusso). E' prevista una franchigia di 100 milioni per chi non possiede una casa di proprietà;
- e) i redditi e i patrimoni dei fratelli e delle sorelle conviventi concorrono nella misura del 50;
- f) viene adottata la scala di equivalenza della Commissione povertà.

Per l'accesso ai benefici (borse di studio, alloggi, prestiti d'onore) sono previste due soglie massime, una per l'indicatore della condizione economica (stabilita dalle regioni ad un livello tra i 43 e i 50 milioni) ed una per l'indicatore della condizione patrimoniale (stabilita, sempre dalle regioni, ad un livello tra i 100 e i 130 milioni), entrambe riferite ad un nucleo familiare convenzionale di tre persone.

Ai criteri su descritti, relativi alle condizioni economiche, si aggiungono valutazioni sul merito e su altre condizioni specifiche degli studenti (pendolari, fuori sede). I canoni che stabiliscono il diritto di accesso alla fruizione delle borse di studio vengono anche utilizzati per stabilirne gli importi e per determinare le tasse di iscrizione e i contributi.

Una delle regioni che ha interamente recepito i dettati del Dpcm 30 aprile 1997 è quella della Marche. Relativamente all'ambito di applicazione dell'assegnazione delle borse di studio nelle Università delle Marche, è stato possibile effettuare una prima serie di valutazione riguardo l'efficacia dello strumento. L'Ires Toscana ha condotto una ricerca, in collaborazione con l'ente regionale per il diritto allo studio universitario che ha fornito dati e informazioni, dalla quale emergono una serie di interessanti valutazioni¹.

¹ Ires Toscana - Quaderni "Il diritto allo studio universitario nelle Marche" ottobre 1999.

In primo luogo risulta evidente che il sistema selettivo messo a punto dal Dpcm del 30/4/97 è risultato assai favorevole agli studenti provenienti da nuclei familiari con prevalenza di redditi da lavoro dipendente. Ben l'83 per cento degli studenti, tra idonei e beneficiari di borse di studio, appartengono a famiglie di lavoratori dipendenti, contro il 17 per cento di appartenenti a famiglie con prevalenza di redditi da lavoro autonomo.

Oltremodo significativa è l'analisi per classi di reddito equivalente degli studenti-idonei, risultati essere il larga maggioranza appartenenti alle classi di reddito più basse (il 60% degli iscritti agli anni successivi al primo e il 48% delle matricole fanno parte di nuclei familiari con redditi sotto i 36 milioni annui). Inoltre più del 90% dei vincitori e degli idonei si colloca nella fascia che prevede un patrimonio non superiore a 100 milioni.

Tab. 2 Idonei per la borsa di studio per classi di reddito equivalente
Anno di corso 1998/99 - Marche
(composizione percentuale)

	<i>primo anno</i>	<i>anni successivi</i>
fino a 18 milioni	12,3	9,7
18-36 milioni	47,4	37,9
36-46 milioni	26,3	26,4
46-55 milioni	8,1	15,1
oltre 55 milioni	5,9	10,9
	100	100

Fonte: elaborazioni Ires Toscana su dati degli enti regionali per il diritto allo studio

Tariffazione del servizio asili nido di Firenze. Il Comune di Firenze con la delibera n° 1248/156 del 27 luglio 1998 ha stabilito la definitiva applicazione di un nuovo sistema di tariffazione del Servizio Asili Nido, basato su un metodo innovativo e anticipatorio della valutazione della condizione economica degli utenti.

La delibera citata, infatti, è la traduzione normativa di approfonditi studi e analisi cui il comune aveva dato il via fin dal 1996. Gli obiettivi preposti erano sostanzialmente quelli di poter coniugare la necessità di incrementare la quota di copertura dei costi del servizio a carico dell'utenza, con la garanzia che fossero utilizzati criteri di equità e solidarietà nella distribuzione dell'onere contributivo stesso, il tutto utilizzando un sistema il più possibile trasparente e semplificato nelle procedure (basato principalmente sullo strumento

dell'autocertificazione). Viene infatti previsto che la differenziazione della contribuzione da parte degli utenti avvenga mediante "l'applicazione di una tariffa massima e la concessione di agevolazioni, definite in modo continuo, fino al raggiungimento di una tariffa minima, in relazione alla condizione economica effettiva dei beneficiari il servizio, valutata sulla base della natura e dell'ammontare del reddito e del patrimonio, nonché dell'ampiezza del nucleo familiare" (art. 3)

La delibera ha recepito inoltre alcuni dettati del decreto 109/98 che nel frattempo veniva approvato.

La normativa a regime adottata dal Comune di Firenze prevede in sintesi:

- a) il nucleo familiare composto dal bambino e da tutti coloro che risultino conviventi in base alle evidenze anagrafiche. Si considerano facenti parte del nucleo familiare anche i genitori non conviventi in assenza di separazione legale o divorzio;
- b) l'adozione delle scale di equivalenza dell'ISE;
- c) l'indicatore della condizione economica definito sulla base della combinazione del reddito, al netto del prelievo Irpef, e del patrimonio dei membri il nucleo familiare. Il reddito e il patrimonio sono valutati in relazione alla loro natura, a partire dalle evidenze fiscali integrate con i parametri di tipo normale, così come definiti dalla legge 549/95. Inoltre l'abitazione di proprietà (o in usufrutto) destinata alla residenza del nucleo familiare concorre alla definizione dell'Indicatore della condizione economica sulla base di un reddito figurativo;
- d) la valutazione del patrimonio con esclusione del valore dell'immobile adibito a residenza del nucleo familiare. Per il restante valore del patrimonio viene concessa una franchigia di 40 milioni. Ma nel caso non si disponga di una casa in proprietà è prevista un'ulteriore franchigia di 80 milioni;
- e) patrimonio che concorre alla determinazione dell'Indicatore della condizione economica nella misura del 20% sino ai primi 30 milioni oltre la franchigia, e nella misura del 60% per valori eccedenti;
- f) una deduzione (di £ 3,5 milioni) qualora il nucleo familiare risieda in un'abitazione in locazione o abbia contratto un mutuo per l'acquisto dell'abitazione di residenza.

Il sistema di valutazione della situazione economica utilizzato è congegnato in modo che sia potenzialmente applicabile a tutti quei servizi per i quali è prevista una differenziazione dei livelli di beneficio o delle quote di contribuzione. La prima applicazione ha riguardato appunto gli Asili Nido.

Da un regime a tariffa unica quale era quello della realtà fiorentina, si è passati ad un regime a tariffe differenziate, come si è visto, tra un livello minimo ed un massimo a carico di chi non fa esplicita richiesta o non è ammesso al regime di tariffazione agevolata

Come nell'analogo caso del Dpcm 30/4/97 in ambito universitario, è stato possibile, da parte dello stesso comune di Firenze, mettere a punto un'analisi delle caratteristiche delle famiglie beneficiarie che fornisce una prima valutazione sull'efficacia dell'indicatore della condizione economica utilizzato.

Anche in questo caso risulta una netta prevalenza, tra le famiglie ammesse al pagamento delle tariffe agevolate, di percettori di reddito da lavoro dipendente. Circa l'85 per cento delle famiglie beneficiarie sono titolari prevalentemente di reddito da lavoro dipendente (più del 70 per cento dei nuclei familiari possiedono esclusivamente questa tipologia di reddito) ed il 15 per cento dichiarano prevalentemente reddito da lavoro autonomo (ma solo il 5 per cento ne è titolare in forma esclusiva). Nella tabella che segue questa composizione è presentata congiuntamente alla distribuzione rilevata dalla ricerca realizzata sui beneficiari delle borse di studio universitarie

Tab. 3 Distribuzione delle famiglie beneficiarie per tipo di reddito prevalente (composizione percentuale)

	<i>lavoro dipendente</i>	<i>lavoro autonomo</i>	<i>totale</i>
Borse di studio università Marche	82,6	17,4	100,0
Asili nido Firenze	85,0	15,0	100,0

In entrambi i casi risulta evidente come il numero di famiglie con reddito da lavoro autonomo che usufruisce di prestazioni agevolate sia notevolmente ridotta rispetto alla rilevanza che tali lavoratori hanno nel contesto generale. Tale risultato è evidentemente scaturito dall'agire di un insieme di fattori quali:

a) l'inclusione della componente patrimoniale nella valutazione della condizione economica;

b) la scelta di utilizzare indicatori di reddito "normale" per la valutazione delle tipologie di reddito da lavoro autonomo (i parametri della l.594/95);

c) la esplicita previsione di controlli sulla veridicità delle autocertificazioni.

Guardando all'analisi della distribuzione delle famiglie per ammontare di reddito, il rapporto sugli esiti dell'applicazione delle nuove tariffe per gli asili nido di Firenze, che ha effettuato l'esame disgiunto sui redditi da lavoro autonomo e su quelli da lavoro dipendente, rileva una variabilità maggiore dei primi rispetto ai secondi. Infatti sia i livelli dei redditi più bassi che quelli più alti sono originati da attività di lavoro indipendente. Anche se in numero ridotto, i beneficiari titolari di reddito da lavoro autonomo presentano, in media, livelli di reddito più bassi rispetto ai lavoratori dipendenti. Ciò vuol dire che il meccanismo di selezione riesce ad individuare proprio quella componente del lavoro autonomo in situazione di effettivo bisogno, sovente di entità maggiore rispetto al lavoro dipendente (vuoi perchè in fase iniziale di attività, vuoi perchè facente parte della schiera di lavoratori a collaborazione coordinata e continuativa assai diffuse tra la popolazione giovane quali appunto i genitori dei bambini in età da Asilo nido)

In tale contesto va ricordato che l'utilizzazione di un indicatore del livello del reddito lordo Irpef (anzichè netto) che, per i lavoratori autonomi, comprende anche la quota di contributi previdenziali, costituisce un'implicita ma rilevante differenziazione delle diverse tipologie di soggetti a scapito appunto degli autonomi. Una valutazione basata sugli importi netti, invece, unita a forme esplicite di differenziazione, favorisce in ultima analisi proprio quelle fattispecie più deboli del lavoro autonomo su menzionate, altrimenti penalizzate da una metodologia generalizzata che non tiene conto di rilevanti specificità.

Si è quindi potuto riscontrare come la fruizione del servizio vada proprio a vantaggio delle famiglie meno agiate. Ciò è dimostrato anche dal fatto che, nel caso dell'esperienza fiorentina, il livello medio della tariffa si è abbassato rispetto all'importo della vecchia tariffa unica di circa il 10%, perchè è risultata determinante la quota di famiglie che contribuiscono con il pagamento dell'importo minimo. Il meccanismo in atto opera di fatto un processo di autoesclusione delle

famiglie più agiate, mentre consente la fruizione del servizio anche a chi prima rimaneva fuori, scoraggiato da una tariffa unica troppo elevata.

In ultimo va rilevato come la nuova normativa per la tariffazione risulti efficace nel tutelare le famiglie più bisognose non solo sotto il profilo economico ma anche sotto il profilo del carico familiare. Il livello medio della tariffa risulta basso sia nel caso di famiglie monoparentali che nel caso di famiglie molto numerose.

Nel complesso quindi non può che esprimersi un giudizio globalmente positivo riguardo l'esperienza in atto, tanto più che oltre ad una distribuzione più razionale della contribuzione sotto il profilo dell'equità, si è riusciti anche a realizzare un incremento della disponibilità totale dei posti e nel numero dei bambini ammessi al servizio.

I controlli. Anche sotto il profilo della problematica legata agli accertamenti sulla veridicità delle dichiarazioni presentate, le esperienze su cui ci si è già ampiamente soffermati possono dare utili indicazioni.

L'effettuazione di controlli a campione sui beneficiari delle prestazioni, sembra essere il metodo più efficace. Esso da un lato consente un maggior grado di approfondimento della verifica e dall'altro può agire come efficace disincentivo a presentare autocertificazioni non veritiere.

Per quanto concerne le prestazioni per il diritto allo studio universitario gli enti regionali generalmente estraggono un campione del 10% degli studenti beneficiari di borsa di studio. Il Comune di Firenze, dal canto suo, si pone l'obiettivo di effettuare controlli a campione su un numero di beneficiari di riduzione tariffarie almeno del 30 per cento e comunque non inferiore a 200 domande.

I controlli si basano sia sulle dichiarazioni circa la composizione del nucleo familiare che sulle dichiarazioni concernenti il reddito e il patrimonio. Per quanto riguarda i primi, il Comune di Firenze ha potuto constatare che le discordanze che risultano rispetto alle evidenze anagrafiche sono prevalentemente da imputare ad errori di natura meramente formale. Tale circostanza suggerirebbe, sempre secondo il comune fiorentino, di rendere disponibile la composizione del nucleo familiare direttamente in fase di registrazione delle domande anzichè raccoglierla attraverso la dichiarazione da parte degli interessati, così da realizzare notevoli risparmi di lavoro e di tempo.

Riguardo i controlli da realizzare sulle dichiarazioni concernenti i valori reddituali e patrimoniali, viene lamentato uno scarso grado di collaborazione da parte dell'amministrazione finanziaria, manifestato principalmente da una cronica lentezza nei tempi di risposta e da una sostanziale scarsità di informazioni aggiornate su cui effettuare i riscontri. In particolare gli enti regionali per il diritto allo studio denunciano una completa incapacità ad effettuare controlli sui valori dei patrimoni mobiliari.

Tuttavia, sia pur tra le difficoltà su menzionate, i controlli fin qui portati a termine, hanno evidenziato, nei casi in cui si sono riscontrate incongruenze, generalmente una sostanziale buona fede da parte dei soggetti sottoposti a verifica. Ciò induce a ritenere che il grado di deterrenza dato dalla concreta probabilità ad essere oggetto di accertamenti, sia sufficiente a scoraggiare comportamenti scorretti da parte dell'utenza e a portare all'autoesclusione coloro che non intendono correre il rischio di una verifica.

L'Ise e gli altri indicatori. Rispetto alla disciplina dell'ISE le applicazioni di strumenti analoghi esistenti, che abbiamo visto, già operano in alcuni campi specifici, si differenziano in maniera sostanziale sui seguenti fondamenti:

- a) il riferimento al reddito disponibile (al netto del prelievo fiscale) in luogo del reddito complessivo lordo;
- b) l'esenzione del valore della prima casa in proprietà dalla determinazione del patrimonio;
- c) l'utilizzazione di valori normali di reddito per i lavoratori autonomi;
- d) la definizione di nucleo familiare sulla base delle evidenze anagrafiche in luogo della definizione di soggetti a carico ai fini Irpef.

Sono differenze di non poco conto che possono influenzare il funzionamento dello strumento soprattutto in termini di efficacia, potendo configurare situazioni più favorevoli ad alcune tipologie di richiedenti le prestazioni agevolate piuttosto che ad altre. Per questo le valutazioni sulle esperienze già in atto sono da ritenere preziose, perchè possono costituire suggerimenti per significativi miglioramenti della normativa attuale, che, ricordiamo, è ancora suscettibile di modifiche.

In tale contesto stupisce, e non poco, come invece atti successivi all'introduzione del decreto 109, e che ad esso direttamente è previsto debbano attenersi, non solo ne disattendano i fondamenti, ma costituiscano un netto passo indietro rispetto ai progressi generali in materia. Si fa riferimento, in particolare, al già citato Dpcm del 5.8.99 che reca disposizioni in materia di fornitura gratuita, totale o parziale, dei libri di testo scolastici, su cui ci si è già soffermati nel precedente capitolo. Qui preme sottolinearne ancor più l'irrazionalità, in quanto proprio alla luce delle esperienze su descritte, è dimostrato quanto sia importante considerare la valutazione del patrimonio (mobiliare e immobiliare) e l'utilizzazione di corrette ed esplicite scale di equivalenza per determinare una struttura di valutazione esente da possibili iniquità e distorsioni.

Nello schema di seguito riportato vengono evidenziate appunto queste difformità confrontando sia i criteri di valutazione vigenti in ambito universitario che quelli definiti per l'assegnazione dei libri di testo, con la disciplina dell'ISE.

Schema 2 Ise (Dlgs 109/98) e altri indicatori a confronto

	Dlgs 109/98	Università Dpcm 30/4/97	Libri di testo Dpcm 5/8/99 n. 320
Composizione del nucleo familiare	richiedente e i soggetti a suo carico ai fini Irpef più i soggetti conviventi	risultante all'anagrafe	richiedente e i soggetti a suo carico ai fini Irpef più i soggetti conviventi
Scala di equivalenza	Propria	Commissione povertà	No è di tipo implicito: detrazioni crescenti per figli a carico oltre il primo
Reddito	complessivo lordo +reddito da attività finanziarie - detrazione se abitante in locazione	netto irpef per redditi da lavoro autonomo si applicano i parametri di cui alla l.549/95	netto irpef + reddito da attività finanziarie - detrazioni se abitanti in locazione
Patrimonio	immobiliare (imponibile Ici) + mobiliare - debito mutuo	immobiliare (imponibile Ici) + mobiliare esclusa casa di proprietà ove è localizzata la residenza (50% per case di lusso)	No
Indicatore della condizione economica	reddito + max 20% patrimonio	reddito + 20% del patrimonio (reddito e patrimonio di sorelle fratelli concorrono al 50%)	Reddito (max. 30 milioni)
Franchigie	50 milioni 70 milioni per residenti in casa di proprietà	100 milioni se non si dispone di casa in proprietà	

Capitolo 3 - RACCOMANDAZIONI

Alla luce delle indicazioni nei precedenti capitoli, sembra utile sottoporre all'attenzione del Parlamento le Raccomandazioni che seguono riguardanti i seguenti aspetti:

a) Calcolo dell'ISE (valori reddituali complessivi o netti, disciplina delle franchigie, determinazione del coefficiente relativo al peso della condizione patrimoniale)

b) Ambiti di discrezionalità degli enti erogatori nel disciplinare aspetti dell'ISE, con particolare riguardo alla definizione del nucleo familiare.

c) Effettuazione di controlli, coordinamento tra enti erogatori servizi della medesima natura e monitoraggio delle applicazioni

3.1 - Problemi relativi al calcolo dell'ISE

Reddito complessivo e reddito disponibile.

La componente reddituale dell'ISE è costituita dal reddito complessivo rilevante ai fini del calcolo del reddito imponibile dell'Irpef, un aggregato che è al lordo degli oneri deducibili, fra cui hanno un ruolo particolarmente rilevanti gli oneri previdenziali relativi ai redditi di lavoro autonomo. Il riferimento a questa grandezza consente di preservare, in un modo indiretto e certo poco trasparente, un certo favore per i redditi da lavoro dipendente, più facilmente accertabili di altri tipologie di redditi.

Tale grandezza non rappresenta però una misura immediata del reddito disponibile, la grandezza che permette di valutare in modo più appropriato il tenore di vita di un nucleo familiare, che dipende anche dagli oneri fiscali diretti che gravano su tale reddito e dagli eventuali benefici derivanti da programmi di spesa di assistenza (assegno al nucleo familiare, ecc.). Dal punto di vista applicativo e logico, non sarebbe tuttavia corretto integrare il reddito complessivo delle componenti positive e negative costituite da prestazioni sociali o imposte.

Si suggerisce pertanto di abbandonare il riferimento al reddito complessivo assumendo come punto di riferimento il reddito disponibile, vale a dire il reddito al netto dell'Irpef e di eventuali altre prestazioni di carattere assistenziale esenti dall'Irpef (assegni al nucleo familiare, pensioni sociali, ecc.). Seguendo questo suggerimento verrebbe cancellato il trattamento di favore nei

confronti del lavoro dipendente: ciò è senza dubbio causa di iniquità, ma è auspicabile che il gap nella capacità di accertamento di diverse tipologie di reddito possa essere presto colmato. In ogni caso il patrimonio, opportunamente valorizzato può contribuire a compensare questo aspetto.

Franchigie patrimoniali

L'analisi svolta ha messo in luce che al fine di valorizzare il ruolo della componente patrimoniale è necessario contenere il più possibile la misura delle franchigie patrimoniali.

Si propone pertanto di rivedere la misura della franchigia di 50 e 70 milioni verso il basso, ponendola, ad esempio, pari al valore di 20 milioni. Tale scelta, in ragione delle approssimazioni per difetto consentite nella dichiarazione sostitutiva, consentirebbe di escludere patrimoni compresi tra 20 e 30 milioni.

Ancora più forte è la raccomandazione di evitare discriminazioni nella misura della franchigia tra soggetti che risiedano in un'abitazione di proprietà, la cui presenza è fonte di iniquità orizzontali nei confronti di coloro che non sono proprietari dell'abitazione.

Anche se la soluzione appena descritta appare quella più coerente con la natura di questo istituto, si deve tuttavia prendere atto che nella disciplina dell'ISE ai fini dell'A3F e AM, e del sanimitro, così come in altri aspetti della normativa fiscale, appaia sempre più chiaro l'intendimento del legislatore di considerare non disponibile, ai fini della definizione della capacità contributiva, il valore dell'immobile destinato ad abitazione. In questo senso, sia nella normativa del sanimitro, sia in quella dei due nuovi istituti citati, la casa di abitazione non concorre, seppure con modalità diverse, alla definizione della componente patrimoniale.

Qualora l'obiettivo di escludere la casa di proprietà destinata ad abitazione del nuclei volesse essere ribadito, apparirebbe opportuno prevedere una esplicita revisione del D.Lgs. 109, escludendo integralmente dal computo il valore della casa di abitazione secondo una disciplina uniforme, ma introducendo anche, per ragioni di equità orizzontale, una franchigia per chi abita un'immobile in affitto. Tale scelta pone però il delicato problema della definizione del livello di tale franchigia. Una sua definizione in somma fissa avrebbe risulterebbe poco efficace in caso di forti differenziazioni nei valori delle abitazioni dei soggetti interessati. *Una possibilità potrebbe essere costituita dalla capitalizzazione delle spese di locazione sopportate dal soggetti in affitto, sulla base di un fattore pari a 30, corrispondente ad un tasso reale netto del 3,3%.*

Si sottolinea tuttavia che la scelta di escludere dal valore del patrimonio la casa in abitazione risulta meno efficiente di quella qui raccomandata. Essa infatti richiede la raccolta di maggiori informazioni e l'adozione di criteri forfettari che possono generare sperequazioni. Inoltre tale soluzione ha l'effetto di sminuire il ruolo del patrimonio.

La sua adozione richiederebbe quindi l'opportunità di rafforzarne il ruolo nel calcolo complessivo dell'ISE.

Sulla base delle osservazioni svolte nel paragrafo 1.3, risulta poi opportuno, *nella disciplina relativa al sanitometro, contenuta nel D.Lgs. 124/98, ripristinare la possibilità di dedurre dai valori patrimoniali i mutui contratti per l'abitazione.*

Maggiore discrezionalità nel peso della componente patrimoniale.

Alla luce di quanto appena accennato, *si suggerisce l'abolizione il limite del 20% previsto dall'art.2 c. 2 del D.Lgs. 109.*

L'opportunità di lasciare margini di maggiore discrezionalità nella definizione del peso della componente patrimoniale è però raccomandabile anche sulla base di altre ragioni che riguardano la particolari di alcuni servizi offerti dagli enti locali, quali ad esempio il ricoveri in case protette, prestazioni che hanno un elevato costo per le amministrazioni per le quali è ragionevole venga assegnato, nella valutazione della condizione economica dei potenziali beneficiari, un ruolo più intenso alla presenza di attività patrimoniali. *L'abolizione del vincolo del 20 appare quindi da raccomandare anche nell'ipotesi in cui si optasse per la più razionale soluzione di mantenere il valore dell'abitazione nel calcolo della componente patrimoniale*

Inoltre, sulla base delle considerazioni, svolte nella parte finale del paragrafo 1.2, che motivano l'opportunità di orientare gli enti erogatori a modalità applicative del peso della componente patrimoniale tendenzialmente omogenee per categorie di servizi, sembrerebbe utile raccomandare di *affidare ad un livello di governo intermedio, come ad esempio la Provincia, una funzione di coordinamento e i orientamento dell'attività di riconversione dei sistemi di selettività a cui si stanno dedicando le amministrazioni comunali in questa fase.* Le modalità concrete di tale funzione potrebbero essere semplicemente di creazione di momenti di confronto e consulenza.

Combinazione tra reddito e patrimonio.

La CTSP segnala poi l'esistenza di una difformità tra l'indicazione contenuta nel DLgs 109/98, che all'art.2.c.32 afferma che

"l'indicatore del reddito è *combinato* con l'indicatore della situazione economica patrimoniale nel limite.. ecc. ", e l'art.2 c.4 del DPCM n.221 del 27.7.99, in cui l'ISE equivalente è definito come *somma* tra l'indicatore della situazione reddituale e l'indicatore della situazione patrimoniale. Essendo pensabili, e di fatti adottate in applicazioni concrete, modalità di combinazioni tra reddito e patrimonio diversa dalla semplice somma, l'indicazione contenuta nel DPCM citato appare inutilmente restrittiva e comunque non congruente con una fonte legislativa superiore.

Si raccomanda quindi la sostituzione di "somma" con il sostantivo "combinazione" nel DPCM 221/99.

3.2 - Definizione del nucleo familiare

La definizione del nucleo familiare rappresenta un aspetto estremamente complesso, controverso e fonte di problemi nelle applicazioni dell'istituto. L'orientamento del DLgs 109 è stato quello di fornire una nozione di nucleo familiare (richiedente, soggetti con i quali convive e i soggetti a suo carico ai fini Irpef, art.2. c.1), ma di lasciare (art.3. c.2) liberi gli enti erogatori di assumere nozioni diverse per particolari prestazioni. L'art. 2.c.2 del DPCM 7.5.99 n. 221 fornisce una diversa definizione in cui "la famiglia anagrafica" sostituisce "i soggetti con i quali convive". Ai fini dell'applicazione all'A3F e AM la norma, nel DM 15.7.99 si precisa che devono essere considerati non solo i soggetti a carico Irpef non solo del richiedente, ma anche di ogni altro membro della famiglia anagrafica. Tutte le rettifiche apportate dai decreti successivi al Dlgs sono da valutare come opportune integrazione e miglioramenti della definizione di nucleo di riferimento. Tale nozione non sembra tuttavia in grado di risolvere in modo equo tutti le possibili fattispecie che si possono incontrare nell'applicazione dell'istituto. Sembrerebbe pertanto auspicabile che la definizione di nucleo familiare non solo possa essere modificata a seconda del particolare servizio, ma, nel caso, come quello dell'A3F e AM, in cui si fornisce un'indicazione specifica, possa essere comunque lasciato all'ente erogatore la discrezionalità di trattare secondo criteri di equità le fattispecie anomale.

3.3. - Problemi riguardanti il coordinamento tra enti erogatori servizi della medesima natura e il monitoraggio

La CTSP rileva che l'efficacia dell'ISE dipende crucialmente dalla funzione di deterrenza che potrà essere esercitata sui soggetti che devono rilasciare la dichiarazione sostitutiva. L'incentivo a dichiarazioni veritiere dipende dalla probabilità che la dichiarazione

sia sottoposta a controllo. Nella normativa attuale tale compito è lasciato alle amministrazioni locali. E' però anche prevista la possibilità che anche i beneficiari delle prestazioni agevolate siano sottoposti a verifiche della Guardia di Finanze. E' auspicabile che gli aspetti di collaborazione tra soggetti autorizzati ai controlli e gli enti erogatori trovino al più presto modalità operative.

Un altro aspetto fondamentale riguarda la possibilità verificare l'efficacia dello strumento. Il primo campo di verifica sarà costituito dall'applicazione dell'ISE all'A3F e all'AM. Sotto questo profilo, sembra importante che possano essere rese disponibili nella modalità più efficienti le informazioni necessarie a valutare l'impatto distributivo dell'applicazione dell'ISE. L'attuale normativa, che pone l'Inps come soggetto erogatore delle prestazioni citate, non prevede, nella misura adeguata, lo scambio di informazioni tra amministrazioni comunali e Inps e tra questo e gli organi che devono esercitare un'azione di elaborazione (Istat) e di monitoraggio (Commissione Tecnica per la spesa pubblica ai sensi dell'art.5. del DLgs 109/98) e il Dipartimento degli Affari sociali della Presidenza del Consiglio, per quanto riguarda i due nuovi istituti.

Appare quindi necessaria la creazione di una sede di coordinamento legislativo e istituzionale a livello nazionale, presso la Presidenza del Consiglio, o il Dipartimento degli Affari Sociali. Tale organismo avrebbe inoltre il compito di diffondere le informazioni relative al tema, di promuovere la formazione degli operatori in collaborazione con le amministrazioni pubbliche interessate, fermi restando i compiti di monitoraggio e valutazione attribuiti dalla legge alla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica.

All'organismo di coordinamento potrebbe essere attribuito il compito di supportare anche lo sviluppo dell'attività di controllo della veridicità delle autocertificazioni dei cittadini da parte delle amministrazioni pubbliche interessate, anche attraverso la diffusione delle *best practices* già realizzate.

A livello decentrato, nella fase triennale di sperimentazione dell'istituto, potrebbero essere utilmente responsabilizzate le Province, che potrebbero operare come filtro delle domande locali e trasmissione delle indicazioni di uniformità provenienti dal governo centrale.

Appendice. I riferimenti legislativi della disciplina dell'ISE e delle sue applicazioni*Disciplina dell'Ise*

Legge delega: art. 59 c. 51, 52, 53 della l.n. 449 del 27.12.97.

D.lgs. 31.3.98 n.109 su proposta del Presidente del Consiglio e dei Ministri delle finanze, del lavoro e della previdenza sociale, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la solidarietà sociale, di concerto con i Ministri dell'interno e della sanità, "Definizioni di criteri unificati della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'art. 59, c. 51, della legge 27.12.97, n.449".

Dpcm 7.5.99 n. 221 su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'interno, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del lavoro e della previdenza sociale, "Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate" di cui al d.lgs. 31.3.98 n.109, art.1 c.3.

Dpcm 21.7.99, n. 305 su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con il Ministro delle finanze, recante "Regolamento concernente disposizioni per la certificazione della situazione economica dichiarata, a norma dell'art. 4 c. 5 del d.lgs. 31.3.98, n. 109".

Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 29.7.99, recante "Approvazione dei modelli-tipo di dichiarazione sostitutiva, attestazione provvisoria, certificazione, e relative istruzioni e caratteristiche informatiche, per la richiesta di prestazione agevolate di cui al d.lgs. 31.3.98, n.109".

Comunicato del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 6.9.99, concernente il rendimento medio ponderato annuo relativo all'emissione dei buoni poliennali del Tesoro decennali emessi nel 1998, ai sensi della tabella 1, parte I, lettera b), del d.lgs. 31.3.98, n. 109, e dell'art. 4 del Dpcm 21.7.99, n. 305.

Applicazioni dell'Ise

D.lgs. 29.4.98 n.124 su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro della sanità, di concerto con i Ministri delle finanze, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, per la funzione pubblica e gli affari regionali e per la solidarietà sociale, "Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell'art. 59, c. 50, della legge 27.12.97, n. 449".

D.lgs. 18.6.98 n. 237 su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Ministro per la solidarietà sociale e del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, "Disciplina dell'introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell'istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell'art. 59, commi 47 e 48, della l. 27.12.97, n. 449".

Legge di accompagnamento alla Finanziaria 1999 del 23.12.98 n. 448, art. 65 e 66, che istituisce l'Assegno per nuclei familiari con almeno tre minori e l'Assegno di maternità.

Decreto del Ministro della solidarietà sociale 15.7.99 n. 306 di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, recante "Regolamento concernente disposizioni per gli assegni per il nucleo familiare e di maternità, a norma degli articoli 65 e 66 della legge 23.12.98, n. 448, come modificati dalla legge 17.5.99, n. 144".

Dpcm 5.8.99 n. 320 su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'interno, "Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della l.n. 23.12.98, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuata dei libri di testo".

Decreto del Ministro dei Lavori pubblici del 7.6.99, in materia di "Requisiti minimi dei conduttori per beneficiare dei contributi integrativi a valere sulle risorse assegnate al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 della l. 9.12.98 n. 431 e criteri per la determinazione degli stessi".