

RELAZIONE

**SULLO STATO DI ATTUAZIONE E SUGLI EFFETTI
DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELL'INDICATORE
DELLA SITUAZIONE ECONOMICA**

(Ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 109 del 1998)

Principali conclusioni del rapporto

- 1) Nonostante il permanere di alcuni aspetti critici, soprattutto sulla valutazione della casa di abitazione (cfr. par. 2.4) e su alcune disposizioni concernenti il nucleo familiare (cfr. par. 2.3), si suggerisce di lasciare operare il meccanismo per alcuni anni, prima di proporre eventuali nuove variazioni normative.
- 2) La Commissione tecnica per la spesa tecnica auspica che si debba fare ogni sforzo per evitare e contrastare la proliferazione di “riccometri” fondati su criteri non coerenti con quelli disciplinati dalla normativa Ise, che possono indebolire la stessa logica dell'istituto e vanificare gli obiettivi di uniformità e omogeneità valutativa.
- 3) Si suggerisce di concentrare l'attenzione sulle procedure di controllo, prevedendo indicazioni da parte del governo centrale sulle modalità con cui la Guardia di finanza opera le verifiche. Illustrare le *best practices* delle amministrazioni locali che si dimostrano in grado di svolgere funzioni, ancorché limitate ad aspetti particolari, di controllo delle dichiarazioni uniche sostitutive.
- 4) La Commissione ritiene si debbano prevedere tempi ragionevolmente brevi per l'estensione dell'Ise anche ai programmi di spesa nazionali (in particolare all'Assegno per il nucleo familiare).
- 5) Si suggerisce di prevedere una soluzione per i servizi per non autosufficienti, nel caso in cui il servizio consista nel ricovero in case protette. In queste circostanze, la disciplina delle modalità di partecipazione al costo del servizio dovrebbe essere accuratamente differenziata per il beneficiario e per altri nuclei, legati al beneficiario da vincoli di parentela, cercando una equilibrata soluzione fra tutela del beneficio e vincoli di bilancio degli enti erogatori.
- 6) La Commissione ritiene che si debba dare molta attenzione all'espletamento in tempi rapidi di elaborazioni volte a consentire una valutazione dell'efficacia selettiva dell'Ise, assicurandosi che vi sia un'effettiva interazione e un concreto coordinamento tra tutti i soggetti preposti all'analisi dello strumento (in primo luogo Inps, Istat e Ctsp).

1. Premessa

In attuazione della delega contenuta nell'art.59 c.51 della L.27.12.97 n.449, il Decreto Legislativo 31.3.98, n.109 ha disciplinato la "Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate", l'Indicatore della Situazione Economica (Ise). L'art. 5 del D.Lgs. citato prevede che la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica elabori annualmente un rapporto sullo stato d'attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dei criteri di valutazione della situazione economica. La Commissione, che ha già elaborato una prima relazione relativa al 1999 (cfr. CR.45/99), in questa relazione offre una valutazione dello stato di attuazione dell'Ise *con riferimento al 2000*.

Nel corso del 2000 sono stati realizzati importanti passi normativi e sono proseguite le applicazioni di programmi di spesa che adottano l'Ise come criterio di valutazione della condizione economica (l'Assegno per nuclei con almeno tre minori - A3F - e l'Assegno di maternità - AM).

Con riguardo agli aspetti normativi, va ricordato che il DLgs 109/98, entrato in vigore il 3 maggio 1998, all'art.6 prevedeva un periodo di due anni entro il quale il Governo poteva emanare uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive alla normativa dell'Ise, nel rispetto dei principi e criteri direttivi dell'art.59,c.51 della L.449/97. Le riflessioni sulle prime esperienze applicative hanno indotto il Governo ad operare revisioni delle disposizioni previste dal DLgs 109/98 e dai successivi Decreti e regolamenti (fra i quali ha assunto una particolare importanza, il Dpcm 7 maggio 1999, n. 221, "Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate"). Le disposizioni integrative e sostitutive hanno trovato espressione nel Decreto Legislativo 3 maggio 2000, n. 130 "Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate", pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 118 del 23 maggio 2000, dopo avere acquisito i pareri della Commissione Finanze e Tesoro del Senato, della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ("Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali") e del Garante per la protezione dei dati personali. Il D.Lgs. 130/00, su cui ci soffermeremo ampiamente in seguito, prevedeva l'emanazione di alcuni regolamenti. Nell'autunno del 2000 è stato emanato dalla Presidenza del Consiglio, con il concerto del Ministero delle Finanze, il Dpcm che rappresenta sostanzialmente una revisione, alla luce del D.Lgs 130/00, del Dpcm 221/99, e che prevede anche la revisione della modulistica riguardante la dichiarazione sostitutiva dei beneficiari, originariamente regolata dal Decreto ministeriale 309/99. Al momento in cui questa relazione è congegnata, il Dpcm è ancora in attesa di definitivo parere da parte del Consiglio di Stato. Con

l'emanazione dei D.Lgs. 130 e del successivo Dpcm si può considerare sostanzialmente completato il lungo iter normativo riguardante l'Ise.¹

Con riguardo agli aspetti applicativi dell'Ise a programmi di prestazioni sociali nel corso del 2000 l'applicazione ha riguardato esclusivamente l'Assegno per nuclei con almeno tre minori e l'Assegno di maternità. Le modalità di applicazione dell'Ise adottate per la selezione dei beneficiari in tale anno sono però quelle previste dalla disciplina del D.Lgs. 109, che, come si è detto, sono state modificate per aspetti sostanziali dal D.Lgs. 130/00. L'interesse per la valutazione degli effetti del primo anno di applicazione dell'Ise, il 1999, in questi programmi è quindi trascurabile. In ogni caso, i flussi informativi che le amministrazioni locali erano tenute a fornire all'Inps, ai sensi dell'art. 7 Decreto 306/99, ai fini dell'erogazione delle prestazioni, non sono tali da consentire alcuna valutazione dell'efficacia dello strumento di selezione, dato che essi si limitano infatti ad indicare le generalità del beneficiario e l'importo della prestazione. Per potere effettuare una adeguata valutazione dell'efficacia dell'Ise con riguardo all'A3F e all'AM è quindi necessario attendere le indicazioni che verranno dall'applicazione dell'Ise per il 2001, anno in cui si dovrà tenere conto dei nuovi criteri introdotti con il D.Lgs. 130/00. La nuova procedura prevista dal D.Lgs. 130/00 nel raccordo delle informazioni relative all'Ise tra amministrazioni locali e Inps consentirà di disporre di informazioni adeguate per effettuare una valutazione. Essa sarà possibile solo nel corso del 2002.

All'applicazione dell'Ise sono, però interessate anche e soprattutto le amministrazioni locali per l'erogazione delle prestazioni sociali agevolate di loro competenza (rette asili nido, contributo mensa, scuola materna, assistenza domiciliare, ricoveri in case protette, ecc.). Le scadenze che le amministrazioni locali

¹ A rigore, l'emanazione del citato Dpcm non esaurisce ancora integralmente i compiti dell'esecutivo. Il D.Lgs. 130/00 prevedeva infatti l'emanazione di ben cinque provvedimenti applicativi, di cui solo due subordinati ad un vincolo di natura temporale: un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle Finanze, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, il Ministro dell'interno, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ed il Ministro del lavoro e della previdenza sociale con il quale vengono individuate le modalità attuative (articolo 1, comma 3). Si tratta in sostanza del decreto che sostituisce il Dpcm n. 221/99;

1) un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale vengono stabiliti i criteri per i soggetti che ai fini Irpef risultano a carico di più persone, per i coniugi non legalmente separati che non hanno la stessa residenza, per i minori non conviventi con i genitori o in affidamento presso terzi e per i soggetti non componenti di famiglie anagrafiche (articolo 2, comma 3). Tale Dpcm deve essere adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto;

2) un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità che fissa i limiti dell'applicazione del presente decreto nel caso delle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti (articolo 3, comma 2-ter);

3) un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con i Ministri delle finanze e della funzione pubblica con il quale vengono stabiliti i modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva unica (articolo 4, comma 6). La sua approvazione deve avvenire entro 120 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto;

4) un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale viene istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un comitato consultivo per la valutazione dell'applicazione della disciplina relativa agli indicatori della situazione economica equivalente (articolo 5, comma 1). Il Dpcm adottato assolve i compiti previsti ai punti 1,2,4, mentre non hanno ancora trovato regolamentazione i punti 3 e 5.

Dal punto di vista sostanziale riveste una particolare importanza il punto 3), su cui ci si soffermerà anche in seguito.

dovevano rispettare ai fini dell'applicazione dell'Ise sono però state via via differite a causa della lentezza del processo di emanazione della decretazione integrativa. Il D.Lgs. 130/00, che rappresenta sotto questo profilo il punto di arrivo di tale processo, prevede all'art.1. c.2, come modifica dell'art.1c.2 del D.Lgs. 109/98, che gli enti erogatori possono differire l'attuazione delle disciplina non oltre 180 giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni del decreto emanato nell'autunno del 2000.

La mancanza di una normativa cogente non ha tuttavia impedito che molte amministrazioni locali abbiano deciso, nel corso del periodo, quasi triennale, trascorso dall'emanazione del D.Lgs. 109/98, di adattare i propri regolamenti alla normativa che via via si stava delineando. Sulla base di una ricognizione non facile, e che ha necessariamente dovuto limitarsi all'esame di casi rappresentativi, è possibile fornire qui alcune indicazioni su aspetti dell'applicazione dell'Ise, anche se in forme che non sempre sono coerenti con la normativa attualmente in vigore.

L'assenza di una normativa in vigore ha avuto come effetto la proliferazione di criteri di determinazione della condizione economica, spesso non coerenti con l'obiettivo di fondo della normativa stessa (definizione di criteri *unificati*). In questa direzione, si può segnalare che nel D.Lgs. 130/00 si prevede (art.1,c.3) l'applicabilità dell'Ise anche nell'ambito della regolazione dei servizi di pubblica utilità ai fini dell'eventuale definizione di condizioni agevolate di accesso ai servizi di competenza (ad es. tariffe elettriche o telefoniche).

Le considerazioni esposte sull'evoluzione della normativa spiegano la struttura di questo rapporto.

Nella prima parte si fornisce una valutazione critica della normativa integrativa con particolare riferimento al D.Lgs. 130/00.

Nella seconda parte si fornisce un'illustrazione, si spera esaustiva, delle applicazioni dell'Ise a livello nazionale.

Nella terza parte si raccolgono gli elementi informativi dedotti da casi rappresentativi di esperienze di applicazioni dell'Ise su cui si è concentrata l'attenzione e l'attività della Ctsp nel corso del 2000.

2. L'Indicatore della situazione economica (Ise): il quadro normativo

2.1. Le innovazioni del decreto legislativo n. 130/00

L'esigenza di una revisione della normativa prevista dal D.Lgs. 109/98 nasce, come recita la relazione illustrativa al D.Lgs.130/00, da esigenze di semplificare, omogeneizzare e razionalizzare la disciplina, con particolare riguardo a:

a) limitazione delle possibili disparità di trattamento di cittadini in condizioni simili dovute a criteri non univocamente determinati nella costruzione dell'indicatore della situazione economica; affinamento, nel senso della maggiore equità e razionalità, del sistema delle detrazioni nella valutazione delle componenti reddituali e patrimoniali che concorrono a determinare le condizioni economiche dei richiedenti;

b) riduzione degli oneri amministrativi in capo ai cittadini richiedenti prestazioni sociali agevolate e agli enti erogatori, nel processo di regolazione dell'accesso alle prestazioni stesse, prevedendo una dichiarazione sostitutiva unica a validità annuale e

l'istituzione di un sistema informativo, reggentesi su una banca dati nazionale gestita dall'Inps.

Con riguardo ai criteri di calcolo dell'Ise, l'esperienza del 1999 aveva infatti fatto maturare una duplice insoddisfazione con riguardo alla normativa in vigore.

Con riferimento al D.Lgs 109/98, la sua natura "programmatica" lasciava una notevole discrezionalità agli enti erogatori (nella scelta della definizione del nucleo familiare, nelle modalità di composizione della componente reddituale e di quella patrimoniale dell'Ise). Tale flessibilità non era invero priva di giustificazioni. Due, appaiono rilevanti: l'esigenza di lasciare sufficiente autonomia agli enti erogatori, di fatto le amministrazioni locali, nell'impostazione delle politiche selettive relative alle prestazioni sociali dagli stessi erogate; la consapevolezza che una corretta misura della condizione economica può variare, per alcuni aspetti fondamentali, come ad esempio il peso della componente patrimoniale nel calcolo dell'Ise o la definizione del nucleo familiare di riferimento, a seconda delle particolari caratteristiche delle prestazioni sociali. La contropartita di questa flessibilità è naturalmente la possibilità di una differenziazione nella misura della condizione economica, che può rivelarsi troppo ampia nel territorio e tra servizi diversi. Il proliferare di "riccometri" nel corso del 1999 ha accentuato questa preoccupazione.

Il secondo motivo di insoddisfazione può forse essere ricondotto alla normativa introdotta con riferimento al sanitometro e, distintamente, all'A3F e AM, in cui lo stesso governo ha proposto, soprattutto con riferimento alla misura delle franchigie e del peso della componente patrimoniale, soluzioni diverse da quelle contenute nel D.Lgs 109/98 e per taluni aspetti criticabili².

L'impostazione della revisione prodotta con il D.Lgs.130/00 appare caratterizzata dall'esigenza di realizzare un maggior grado di unificazione dei criteri. In questo senso l'impostazione è senza dubbio più centralistica e meno rispettosa delle autonomie locali. L'esigenza di uniformità ha poi anche portato a sacrificare le possibilità di differenziare la misura dell'Ise in funzione della natura della prestazione. A parere della Ctsp, come si argomenterà nel seguito di questa Relazione, le soluzioni fornite alla revisione dei criteri sono nel complesso da considerarsi positivamente e migliorative della normativa preesistente.

Una seconda preoccupazione che ha ispirato il D.Lgs.130/00 è connessa alle difficoltà di gestione del nuovo strumento da parte delle amministrazioni decentrate. Sotto questo profilo la valorizzazione del ruolo dell'Inps, nella fase non solo dell'erogazione delle prestazioni, come già previsto nel capo dell'A3F e AM, ma anche in quello di centralizzazione delle informazioni e del calcolo dell'Ise appare senza dubbio un fattore positivo e di grande rilievo della nuova normativa.

2.2 Il calcolo dell'Ise

La tabella 1 fornisce un quadro sintetico, e quindi approssimativo, delle modalità di calcolo dell'Ise secondo il D.Lgs. 109, il Dm 306/99 relativo a A3F e AM e il D.Lgs. 130/00. Nella colonna riguardante quest'ultimo sono riprodotte in grassetto le differenze delle modalità di calcolo rispetto alla normativa del D.Lgs.109. Le novità, come si può notare, sono molteplici, ma riconducibili in

² Se la differenziazione poteva trovare un supporto normativo nella diversa delega relativa al sanitometro rispetto all'Ise, essa appare invece del tutto priva di giustificazioni nel caso della disciplina dell'Ise rilevante ai fini dell'A3F e dell'AM.

massima parte all'esigenza di dare una soluzione più razionale alle modalità con cui tenere conto, nella valutazione della condizione economica di un nucleo, dell'immobile destinato ad abitazione.

Il problema riguarda se e in quale misura l'immobile adibito ad abitazione debba essere incluso nell'Ise. Nel caso in cui si intenda escludere dalla valutazione economica il valore del servizio (affitto imputato) e/o il valore della casa di abitazione, è necessario prevedere adeguati criteri di valutazione della franchigia e, per ragioni di equità, prevedere disposizioni che consentano, per i nuclei che abitino in abitazioni locate, la possibilità di dedurre le spese per il canone di locazione e/o il valore del patrimonio corrispondente al mancato investimento nell'abitazione.

L'orientamento del legislatore - in coerenza con indirizzi attuati in altri aspetti della normativa, come ad esempio quella fiscale - è inequivocabilmente quello di dare una definizione di Ise che escluda, almeno entro certi limiti, il valore della casa di abitazione³. Le modalità con cui tale obiettivo è stato realizzato nel D.Lgs 109 e nel Decreto del Ministro della solidarietà sociale del 15.7.99 n.306, emanato in attuazione dell'A3F e AM, coincidono per quanto riguarda i criteri di calcolo della componente reddituale, mentre differiscono per quanto riguarda la componente patrimoniale (v. Tabella 1 a pg. 11). Con riguardo al reddito, infatti, entrambe le fonti normative prevedono l'adozione del reddito complessivo come punto di partenza, che, sulla base della normativa in vigore al momento dell'emanazione di quei provvedimenti, comportava l'esclusione dalla valutazione della rendita catastale dell'abitazione destinata ad abitazione di una franchigia pari a 1,8 milioni. Era poi prevista una deduzione delle spese per gli affittuari tra i 2,5 e 3,5 milioni di lire.

Per quanto riguarda la componente patrimoniale, il D.Lgs 109 consente al proprietario di abitazione una maggiorazione della franchigia patrimoniale di 20 milioni (70, anziché 50 milioni), che può essere interpretata come valutazione della minore liquidità della parte del patrimonio destinato all'abitazione. Il Decreto 306/99 innova profondamente, ammettendo invece la deducibilità dell'intero valore (valutato secondo i criteri dell'imponibile Ici) dell'abitazione. Le incongruenze derivanti da queste disposizioni sono già state svolte nella Relazione per il 1999, a cui si rinvia.

Nell'elaborazione del D.Lgs 130 il legislatore ha adottato una nuova soluzione che, pur nell'ambito dell'obiettivo di favorire la proprietà dell'abitazione, cerca di limitarne gli effetti distributivi negativi.

Per quanto riguarda il reddito si introducono criteri di maggiore favore per l'affittuario, consentendo deduzioni delle spese di affitto fino al limite di 10 milioni. Va poi osservato che modificazioni intervenute nella normativa Irpef, che hanno trasformato in deduzione dal reddito complessivo la franchigia di 1,8 milioni della rendita catastale relativa alla casa di abitazione, di fatto arrecano svantaggio al proprietario rispetto all'affittuario, in quanto il reddito complessivo ora è al lordo di tale franchigia⁴.

Nella componente patrimoniale, si conserva la deducibilità del valore dell'abitazione, ma entro il limite di 100 milioni. Si introduce una franchigia di 30

³ Le difficoltà a fornire misure adeguate delle grandezze indicate aveva indotto la Ctsp a suggerire l'opportunità calcolare l'Ise al lordo del valore delle abitazioni di proprietà. I problemi di scarsa liquidità della componente immobiliare avrebbe dovuto essere risolto con disposizioni integrative, a seconda del tipo di prestazione sociale.

⁴ Con l'ultima legge finanziaria la deduzione è stata aumentata fino all'intero importo della rendita catastale. Ciò però non fa che aumentare lo svantaggio del proprietario nel momento in cui per la componente reddituale viene considerato il reddito complessivo lordo.

milioni, riservata però solo al patrimonio mobiliare. La giustificazione di quest'ultima franchigia è di non considerare disponibile una componente della ricchezza finanziaria che assolve una funzione di risparmio "precauzionale". Sussidiariamente questa franchigia ha anche l'effetto di attenuare la differenziazione tra proprietario e non proprietario dell'abitazione nell'allocatione del proprio patrimonio.

Nel complesso si può quindi concludere che la normativa del D.Lgs. 130 ha apportato sensibili correttivi alla normativa del D.306/99, riequilibrando le iniquità tra proprietario e non proprietario dell'abitazione.

La presenza di elevate franchigie patrimoniali, che tendono ad attenuare il ruolo della componente patrimoniale nel calcolo dell'Ise, è alla base della decisione di fissare al valore massimo il coefficiente di ponderazione, posto infatti pari al 20%, il valore massimo previsto dal D.Lgs. 109/98.

La ragione rendere unico il valore del coefficiente è anche riconducibile all'obiettivo del D.Lgs. 130 di limitare il grado di discrezionalità nell'applicazione dell'Ise.

Nessuna modificazione è introdotta nella scala di equivalenza.

2.3 Il nucleo familiare

L'art. 2 del D.Lgs. 130/00 fornisce una nuova e più coerente definizione del nucleo familiare rilevante ai fini del calcolo dell'Ise. Sotto questo profilo il D.Lgs. 109 aveva identificato (art. 2 c. 1) una nozione di nucleo familiare, lasciando tuttavia, come previsto dall'art. 3 c. 2 dello stesso decreto, piena facoltà agli enti erogatori di discostarsi dalla stessa ("Per particolari prestazioni gli enti erogatori possono, ai sensi dell'art. 59 c. 52 l. 449/97, assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare diversa da quella prevista dall'art. 2 c. 1").

Il D.Lgs. 130 e il successivo Dpcm intervengono modificando la logica stessa della individuazione della famiglia. Se prima si costruiva il concetto intorno alla figura del richiedente la prestazione, ora si definiscono criteri uniformi e generali che determinano il nucleo di appartenenza. Si fornisce così una nozione di nucleo di riferimento ampia ed esaustiva, che consente l'applicazione di diverse definizioni purché queste rappresentino un sottoinsieme di quella data.

Da questa impostazione consegue che un soggetto può appartenere ad un solo nucleo.

I criteri di identificazione sono affidati a due diverse fonti normative: criteri ordinari, incentrati sul concetto di famiglia anagrafica e sull'eccezione dei soggetti a carico ai fini Irpef, con prevalenza del criterio anagrafico per i coniugi conviventi e per i figli minori conviventi con i genitori; criteri specifici relativi ad una serie di casi particolari (soggetti a carico ai fini Irpef di più persone, coniugi non separati e non coabitanti, figli minori in affidamento, soggetti che non vivono in famiglie anagrafiche).

Una normativa complessa, ma inevitabile, a cui si aggiungono due eccezioni ulteriori relative alle prestazioni del diritto allo studio universitario e per le prestazioni rivolte a soggetti con handicap grave o ad anziani non autosufficienti.

Per le prime si prevede la possibilità di unificare due nuclei familiari, quello del soggetto che richiede la prestazione e quello del soggetto che assicura il mantenimento del primo.

Per le seconde si ammette la possibilità, già menzionata, di considerare la condizione economica del solo assistito e comunque di applicare l'Ise con correttivi in relazione alle diverse forme di contribuzione previste dagli enti erogatori. Per la rilevanza che può assumere questa seconda eccezione nella dinamica delle relazioni tra Governo ed enti locali e le prospettive di sviluppo di tipologie di servizi che sono destinati ad aumentare nel corso del tempo, vale la pena dedicare a quest'ultimo aspetto alcune ulteriori considerazioni.

Per i soggetti sopra indicati, le disposizioni della normativa Ise si applicano nei limiti di un Dpcm su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il decreto è adottato, previa intesa con la Conferenza unificata stato regioni al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione, e sulla base delle indicazioni contenute nell'atto di indirizzo e coordinamento di cui all'art 3-septies c.3, del D.Lgs. 30.12.92 n.502 e successive modificazioni.

La considerazione della condizione economica del solo assistito, indipendentemente da quella del nucleo familiare di appartenenza, può essere giustificata sulla base di principi di tipo etico che hanno lo scopo di tutelare la posizione di debolezza dell'anziano all'interno della famiglia. Il principio etico è tuttavia soddisfatto se sono precluse forme di *means testing* per l'accesso alle prestazioni. Per quanto riguarda invece la contribuzione al costo dei servizi forniti dallo stato il principio etico ha una rilevanza più attenuata: il problema, in questo caso riguarda l'opportunità di contrastare eventuali comportamenti di Moral Hazard (per così dire) dei familiari che potrebbero danneggiare il beneficiario. Per quarto delicati siano questi aspetti, non si può però dimenticare l'elevato costo delle prestazioni che vengono erogate a soggetti non autosufficienti e del crescente impegno finanziario nell'ambito della spesa sociale dei comuni in particolare. I riflessi sui budget comunali potrebbero indurre una riduzione dell'offerta del servizio.

Va in ogni caso segnalato che l'eventuale considerazione delle risorse dell'anziano isolatamente da quelle del nucleo appare in netto contrasto con le prassi attualmente seguite da molte amministrazioni comunali. Nel caso di ricovero in strutture protette è ragionevole prassi che la contribuzione al costo delle prestazioni offerta comporti il sacrificio di tutte le risorse (flussi di reddito) del beneficiario al netto di componenti minori per spese di carattere personale. La partecipazione al costo dei familiari viene solitamente invocata sulla base dell'art. 433 del c.c. sull'obbligo di prestazione degli alimenti, che elenca i soggetti tenuti a tale obbligo, secondo una sequenza ordinata, che parte dal coniuge, per passare ai figli, e poi ai genitori, e via via a gradi di parentela minori, che comunque definiscono un insieme di soggetti più ampio di quello definito nel D.Lgs 130/00. Solo nel caso in cui non vengano reperite risorse presso le categorie indicate dall'art.433 o siano troppo elevati i costi di transazione connessi alla ricerca degli obbligati, il Comune integra il costo della prestazione.

Si pone pertanto un problema di coordinamento tra la normativa del c.c. e di quella dell'Ise di non facile soluzione, che la Ctsp intende qui semplicemente sottoporre all'attenzione.

2.4 Osservazioni sulla normativa introdotta con il D.Lgs 130/00

La normativa ha senza dubbio migliorato la disciplina esistente e in tale processo di revisione alcune raccomandazioni avanzate dalla Ctsp sono state parzialmente prese in considerazione.

La Ctsp ritiene tuttavia di mettere in luce il permanere di alcuni aspetti critici.

a) La soluzione individuata per il trattamento della casa di abitazione continua ad essere poco convincente. La Ctsp conferma le valutazioni già avanzate nella precedente relazione e in Raccomandazioni passate che motivano la maggiore razionalità di una inclusione dei servizi e del valore della casa di abitazione nella valutazione della situazione economica di un nucleo. Prendendo atto della volontà politica di definire un Ise al netto dei servizi e del valore della casa di abitazione, va comunque segnalato come sia difficile rintracciare un disegno razionale nella soluzione adottata, che prevede una riduzione per gli affittuari (fino a 10 milioni) nella componente reddituale dell'indice e una per i proprietari (fino a 100 milioni) nella componente patrimoniale. L'eventuale applicazione di criteri supplementari alla semplice individuazione dell'indice aggregato (quali, ad esempio, prevedere un limite specifico per il patrimonio) potrebbe portare a discriminazioni difficilmente giustificabili. Inoltre il valore massimo della deduzione ai fini del calcolo dell'indice complessivo è diverso nei due casi: 10 milioni per gli affittuari, 20 (il 20% di 100) per i proprietari.

b) Pur condividendo le ragioni che, subordinatamente alla scelta di cui al punto precedente, hanno indotto a fissare nel 20% il valore del coefficiente che definisce il peso della componente patrimoniale, osserva che tale scelta impedisce ogni flessibilità nella definizione dell'Ise tra prestazioni sociali che presentino diverse caratteristiche.

c) Nell'ambito di un'impostazione che valorizza l'aspetto dell'unificazione dei criteri, il D.Lgs. 130 prevede tuttavia all'art. 3c.2, a modifica dell'art. 3c.1 del D.Lgs. 109, che "gli enti erogatori possono prevedere .. accanto all'indicatore della situazione economica equivalente.. criteri ulteriori di selezione dei beneficiari". L'individuazione dei "criteri ulteriori" non è però semplice. L'affermazione potrebbe apparire non necessaria se indica la possibilità per l'ente erogatore di tenere conto di altre caratteristiche socio-demografiche del nucleo o del beneficiario, diverse da quelle che identificano la condizione economica, che possono essere rilevanti ai fini di accedere a prestazioni agevolate. La stessa affermazione può invece essere ambigua e foriera di interpretazioni che possono rivelarsi in contrasto con lo spirito della riforma se riguardano la definizione di aspetti che concorrono definire la condizione economica. Ad esempio, l'introduzione di soglie massime in termini di valore del patrimonio potrebbe essere inteso come "ulteriore criterio", ma se tale valore è posto uguale a zero significa eliminare dalla valutazione della condizione economica il patrimonio stesso. Una più accurata precisazione dei limiti entro cui può essere esercitata questa discrezionalità sarebbe forse stata opportuna.

Tabella 1 Evoluzione dei criteri di calcolo dell'Ise

D.Lgs.109/98	Assegni A3F e AM ex D.306/99	D.Lgs.130/00
<i>Componente reddituale</i>	<i>Componente reddituale</i>	<i>Componente reddituale</i>
Reddito complessivo Irpef	Reddito complessivo Irpef	Reddito complessivo Irpef (non include la deduzione per casa di proprietà)
+ r * attività finanziarie	+ r * attività finanziarie	+ r * attività finanziarie
- deduzione 2,5 m. per affittuari (elevabile a 3,5 m.)	- deduzione 2,5 m. per affittuari (elevabile a 3,5 m.)	- deduzione integrale affitto fino a 10 m.
<i>Componente patrimoniale</i>	<i>Componente patrimoniale</i>	<i>Componente patrimoniale</i>
= $\alpha * P$ $\alpha \leq 20\%$ P = Patrimonio - Franchigie	= $0,2 * P$ P = Patrimonio - Franchigie	= $0,2 * P$ P = Patrimonio - Franchigie
<i>Franchigie</i>	<i>Franchigie</i>	<i>Franchigie</i>
70 m. se proprietario dell'abitazione	Valore della casa di abitazione, se proprietario dell'abitazione + 50 m.	Patr. immobiliare: Valore abit. proprietà fino a 100 m.
50 m. se non proprietario dell'abitazione	50 m., se non proprietario dell'abitazione	Patr. mobiliare: 30 m.
<i>Scala di equivalenza</i>	<i>Scala di equivalenza</i>	<i>Scala di equivalenza</i>
Elasticità 0,65	Elasticità 0,65	Elasticità 0,65
+ tre maggiorazioni:	+ tre maggiorazioni:	+ tre maggiorazioni:
0,2: nuclei monoparentali con minori	0,2: nuclei monoparentali con minori	0,2: nuclei monoparentali con minori
0,5: presenza di handicap	0,5: presenza di handicap	0,5: presenza di handicap
0,2: genitori entrambi lavoratori con minori	0,2: genitori entrambi lavoratori con minori	0,2: genitori entrambi lavoratori con minori

In grassetto sono evidenziate le novità introdotte dal D.Lgs. 130/00