

differenziazione della contribuzione richiesta agli utenti sulla base della loro situazione economica attraverso l'applicazione di una tariffa massima e la concessione di agevolazioni, definite in modo continuo e lineare (con scaglioni di L. 10.000), fino al raggiungimento di una tariffa minima. Per l'attuale anno scolastico i due valori tariffari estremi sono stati fissati in L. 700.000 e in L. 100.000 per il servizio a tempo lungo e in L. 560.000 e L. 80.000 per il tempo corto

I soggetti che non presentano richiesta di agevolazione e, conseguentemente, non dichiarano le informazioni necessarie per il calcolo dell'Ise, sono tenuti al pagamento della tariffa massima. L'esonero da ogni forma di contribuzione è indipendente dalla valutazione della situazione economica, venendo concesso nelle situazioni di grave rischio per il minore, segnalate dai Servizi Sociali del territorio.

Il meccanismo di valutazione della situazione economica adottato a Prato ricalca fedelmente quello indicato dalla disciplina nazionale, facendo proprie le modifiche apportate con il decreto legislativo n. 130/00 che però hanno fatto venire meno la possibilità di utilizzare quegli elementi di flessibilità che il decreto legislativo n. 109/98 concedeva e di cui gli stessi amministratori hanno più volte ribadito l'utilità.

Al tempo stesso il decreto 130 offre però agli enti erogatori la facoltà di prevedere *“accanto all'indicatore della situazione economica equivalente [...] criteri ulteriori di selezione dei beneficiari”*. Tale generica previsione ha dato così la possibilità al Comune di Prato di affiancare all'Ise alcuni indicatori di consumo, quale criterio di accesso al beneficio. All'articolo 2, comma 6 della deliberazione n. 630/00 si afferma infatti che *“non avranno comunque diritto alle agevolazioni tariffarie i richiedenti che facciano parte di un nucleo familiare i cui componenti siano intestatari di:*

- *un autoveicolo di cilindrata pari o superiore a 2.500 cc., immatricolato dopo il primo agosto 1999;*
- *tre o più autovetture e motoveicoli (questi ultimi di cilindrata superiore a 500 cc.), a prescindere dalla data di immatricolazione;*
- *camper immatricolati dopo il primo agosto 1999;*
- *un motoveicolo di cilindrata pari o superiore a 1.000 cc., immatricolato dopo il primo agosto 1999;*
- *un natante o una barca da diporto di lunghezza superiore a 9 metri, immatricolati dopo il primo agosto 1998.”*

Vale la pena ricordare che l'impiego di tali indicatori contrasta con l'impostazione alla tematica del *means testing* che si è voluta dare con la disciplina Ise³⁶ e appare discutibile sia in merito alla selezione dei beni che possono essere considerati indicativi di una capacità economica familiare che non trova riscontro né nelle informazioni reddituali che in quelle patrimoniali, sia per l'interferenza nelle scelte di consumo dei cittadini che il loro utilizzo può determinare.

L'impatto sull'utenza

L'analisi che può essere effettuata sull'applicazione del nuovo sistema tariffario riveste carattere eminentemente descrittivo. Al momento della realizzazione dello studio i Caaf, responsabili della raccolta delle domande di agevolazione e delle dichiarazioni sostitutive contenenti gli elementi necessari per la valutazione della situazione economica, non avevano infatti ancora messo a disposizione del Servizio

³⁶ Da più parte si sottolinea come i due approcci debbano essere considerati come alternativi, piuttosto che complementari.

Pubblica Istruzione le informazioni relative alle caratteristiche delle famiglie beneficiarie, rendendo quindi impossibile verificare come gli elementi previsti dalla normativa nazionale per il calcolo dell'Ise (reddito, patrimonio e nucleo familiare) ed i criteri con cui hanno trovato concreta applicazione a Prato hanno effettivamente inciso sulla determinazione delle tariffe.

Fatta questa premessa le famiglie che hanno versato la tariffa massima di L. 700.000 rappresentano circa un terzo del totale degli utenti (27,9% per il tempo lungo e 28,9% per quello corto)³⁷. Diverse comunque sono le ragioni che possono celarsi dietro la non presentazione della domanda e il conseguente pagamento della tariffa massima: può infatti trattarsi sia di famiglie che sono consapevoli di godere di una situazione economica incompatibile con l'ottenimento del beneficio, sia di famiglie che non sono disponibili a dichiarare la propria situazione economica, esponendosi al rischio di un accertamento della veridicità di quanto dichiarato.

Se escludiamo gli utenti che pagano la tariffa massima, la tariffa media versata dagli utenti del tempo lungo scende a L. 310.882, mentre per i frequentanti il tempo corto si attesta sui livelli precedenti all'applicazione del nuovo sistema di tariffazione (L. 283.836)³⁸.

La "coincidenza tariffaria" verificatasi nel caso del servizio di Asilo a tempo corto non deve comunque far dimenticare che, dietro il valore medio registrato con il nuovo sistema, si celano importanti effetti redistributivi. L'abbandono della tariffa unica e l'adozione di un meccanismo di tariffazione variabile in relazione alla valutazione della situazione economica dei nuclei familiari dei bambini-utenti ha infatti comportato un processo di redistribuzione del carico tariffario, con famiglie che si sono trovate a pagare cifre inferiori a quelle versate precedentemente e famiglie che hanno invece sopportato un maggior esborso finanziario.

Per l'Asilo a tempo lungo, se si eccettua la classe tariffaria massima (31,6%), gli scaglioni che presentano la maggiore frequenza sono quello costituito dalle famiglie che pagano le tariffe più basse (20,3%) e quello comprendente la tariffa unica di L. 360.000 vigente prima dell'applicazione del nuovo sistema (16,9%).

La distribuzione per classi di tariffa pagata dalle famiglie dei bambini iscritti al servizio di Asilo Nido a tempo corto mostra un andamento più omogeneo, anche se, nuovamente e con valore analogo a quello registrato per il tempo lungo, lo scaglione con la maggiore frequenza risulta essere quello massimo (31,1%), seguito dalla classe comprendente la tariffa minima (20,9%).

³⁷ Questo dato, che risulta comunque in linea con i risultati ottenuti nell'ambito di esperienze analoghe di applicazione di sistemi di valutazione della situazione economica, va letto con una certa cautela dal momento che, considerato il carattere innovativo del nuovo sistema tariffario e il breve tempo intercorso tra il momento della rilevazione e la scadenza dei termini di inoltro della domanda di agevolazione, non è improbabile che alcuni utenti non abbiano ancora provveduto alla sua presentazione.

³⁸ Questo dato, che risulta comunque in linea con i risultati ottenuti nell'ambito di esperienze analoghe di applicazione di sistemi di valutazione della situazione economica, va letto con una certa cautela dal momento che, considerato il carattere innovativo del nuovo sistema tariffario e il breve tempo intercorso tra il momento della rilevazione e la scadenza dei termini di inoltro della domanda di agevolazione, non è improbabile che alcuni utenti non abbiano ancora provveduto alla sua presentazione.

Le procedure e i controlli

Le famiglie dei bambini iscritti al servizio interessate a richiedere l'agevolazione tariffaria hanno potuto presentare la domanda e la dichiarazione sostitutiva contenente gli elementi necessari per la valutazione della situazione economica presso i nove Caaf con i quali l'Amministrazione Comunale ha stipulato un'apposita convenzione. In quella sede è stata rilasciata ai richiedenti l'attestazione Ise ed è stato comunicato loro, in tempo reale, l'importo della tariffa da corrispondere. I Caaf hanno successivamente provveduto a trasmettere, senza alcun onere per il cittadino, la domanda di agevolazione e la documentazione ad essa allegata al Servizio Pubblica Istruzione.

Per agevolare i cittadini richiedenti, il Servizio Pubblica Istruzione ha inviato loro una nota informativa, allegando ad essa il modulo di domanda di agevolazione, quello relativo alla dichiarazione sostitutiva delle informazioni necessarie per il calcolo dell'Ise e un prospetto nel quale erano indicati i valori Ise corrispondenti agli specifici importi tariffari previsti.

Per quanto concerne l'attività di controllo della veridicità delle informazioni fornite dall'utenza, è previsto oltre all'invio al Ministero delle Finanze dell'elenco dei beneficiari di agevolazione tariffaria ai fini del loro inserimento nel programma annuale di accertamento delle posizioni reddituali e patrimoniali³⁹, la realizzazione su base campionaria di alcune verifiche dirette da parte dell'Amministrazione Comunale. Dato il breve lasso di tempo intercorso dal momento della presentazione delle domande, tale attività non ha avuto ancora inizio: attualmente è in corso di predisposizione un disciplinare di regolamentazione delle singole fasi previste dall'azione di controllo e sono stati avviati i primi contatti con il Comando territoriale della Guardia di Finanza per la realizzazione di accertamenti individuali nei casi di fondato sospetto di irregolarità.

4.2.4 L'esperienza del Comune di Potenza

Il *"Regolamento delle prestazioni sociali agevolate"*, con cui il Comune di Potenza ha provveduto in prima battuta all'applicazione della disciplina dell'Ise, è stato approvato con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 45 del 15 febbraio 1999, ossia alcuni mesi prima dell'emanazione dei provvedimenti attuativi richiesti dal decreto legislativo n. 109/98.

La scelta di procedere all'adozione di uno strumento che in quel periodo risultava ancora carente di tasselli fondamentali per la sua piena operatività, ha comportato inevitabili difficoltà che hanno così indotto l'Amministrazione Comunale a sospendere temporaneamente l'applicazione del provvedimento per quanto concerne i servizi di mensa scolastica e di Asilo Nido e a rinviare l'introduzione dell'Ise al momento dell'avvenuta approvazione dei decreti attuativi.

Si è invece proceduto alla definizione di quegli elementi necessari per la determinazione dell'Ise sui quali gli enti erogatori, ai sensi della normativa originaria, disponevano di margini di discrezionalità: la composizione del nucleo familiare e la determinazione dei coefficienti di valutazione delle componenti patrimoniali.

Al riguardo, la scelta dell'Amministrazione Comunale è stata quella di non diversificare tali elementi a seconda della tipologia di prestazione erogata, ma di prevedere un'unica definizione valida per tutti i servizi assoggettati all'Ise. Il nucleo

³⁹ Si tratta di una procedura prevista dall'articolo 4, comma 8 del decreto legislativo n. 109/98.

familiare preso a riferimento è quindi quello standard previsto dal decreto legislativo n. 109/98, ossia quello composto dal richiedente la prestazione, dalle persone con le quali convive e da quelle considerate a suo carico ai fini Irpef. La valutazione del patrimonio avviene invece in maniera differenziata: vengono infatti calcolate nella misura del 5% le disponibilità patrimoniali costituite dall'abitazione di residenza e da cespiti di valore inferiore a L. 7.000.000, mentre per i patrimoni di importo superiore è prevista l'applicazione del coefficiente massimo del 20%.

Il campo di utilizzazione della disciplina dell'Ise risulta essere particolarmente ampio. Sono infatti numerose le prestazioni che l'Amministrazione Comunale ha deciso di assoggettare al nuovo sistema di valutazione della situazione economica, in alcuni casi per definirne il diritto all'accesso, in altri per determinare il livello di compartecipazione dell'utenza al loro costo. L'impiego dell'Ise è infatti previsto nel caso dei servizi di assistenza sia in natura che di carattere economico⁴⁰, per il calcolo delle tariffe relative alla mensa e al trasporto scolastico e di quelle richieste per la fruizione degli impianti sportivi comunali, per la determinazione delle agevolazioni concesse agli utenti invalidi per l'utilizzo dei servizi di trasporto pubblico urbano e degli "sconti" dal pagamento della tassa sui rifiuti solidi urbani (Tarsu) e della tariffa del servizio idrico per uso domestico.

Il servizio di Asilo Nido

Pur non gestendo direttamente le strutture, che sono infatti affidate a cooperative sociali, l'Amministrazione Comunale deve comunque provvedere alla definizione dei criteri di compartecipazione dell'utenza alle spese di fornitura del servizio. Al riguardo ha previsto, a partire dall'anno scolastico 1999/2000, la trasformazione in valori ISE delle fasce di contribuzione originariamente stabilite con riferimento alla sola situazione reddituale. Con il precedente sistema tariffario la retta mensile attribuita a ciascun utente era infatti determinata sulla base di un valore reddituale pro-capite calcolato suddividendo il reddito totale annuo del nucleo familiare, al lordo degli oneri deducibili, per il numero dei suoi componenti.

Il confronto tra la struttura del vecchio sistema tariffario e quello introdotto con il *Regolamento delle prestazioni sociali agevolate* evidenzia innanzitutto come le fasce intermedie di valori Ise sono state fatte coincidere con quelle fissate in precedenza in termini di reddito pro-capite, così come sostanzialmente identici risultano essere i valori tariffari ad esse corrispondenti. Le uniche modifiche riguardano le fasce contributive estreme: si ha infatti l'innalzamento da L. 3.000.000 a L. 6.000.000 della soglia di esonero e la diminuzione da L. 24.000.000 a L. 21.000.000 del livello di situazione economica che determina il pagamento della tariffa massima, che però viene contemporaneamente ridotta da L. 718.000 a L. 611.000.

⁴⁰ Gli interventi assistenziali in natura comprendono i servizi di vacanza a persone economicamente disagiate o portatrici di handicap, i servizi di emergenza o pronto intervento assistenziale e quello di assistenza domiciliare, mentre le prestazioni di carattere economico sono rivolte agli indigenti, agli anziani ricoverati in case di riposo e ai soggetti nefropatici e talassemici. La concreta applicazione dell'Ise a queste prestazioni, seppur contemplata dal *"Regolamento delle prestazioni sociali agevolate"*, non è ancora avvenuta. Per i servizi in natura, di competenza comunale, sono in fase di predisposizione gli specifici provvedimenti deliberativi di attuazione, mentre per i contributi economici, disciplinati dalla legge regionale n. 25/97, la definizione della misura e dei requisiti di accesso spetta invece alla Regione Basilicata.

Come detto in precedenza, l'impossibilità tecnica di dare operatività al nuovo sistema a causa del ritardo registratosi nell'emanazione dei decreti attuativi della disciplina dell'Ise e la necessità di effettuare una attenta valutazione degli effetti che la sua entrata in vigore avrebbe determinato sull'utenza e sulle entrate comunali, hanno indotto l'Amministrazione a sospendere il provvedimento e a reintrodurre il precedente meccanismo di determinazione delle tariffe basato sulla valutazione del reddito pro-capite, con riferimento però alle nuove fasce di contribuzione e ai corrispondenti valori tariffari.

La disciplina Ise ha così potuto trovare applicazione con riferimento all'anno scolastico 2000/2001: con la deliberazione n. 41 del 24 febbraio 2000 il Consiglio Comunale ha infatti deciso di attribuire nuovamente operatività al sistema definito con il Regolamento delle prestazioni sociali agevolate, lasciando nel contempo aperta la possibilità di abbandonare, anche in corso d'anno, il meccanismo degli scaglioni di valori Ise per passare ad un sistema di tariffe personalizzate sulla base di un criterio di calcolo di tipo proporzionale, attualmente allo studio dell'Assessorato ai Servizi Sociali.

L'impatto sull'utenza

A Potenza risulta particolarmente elevata la percentuale di nuclei familiari che hanno potuto iscrivere al Nido il proprio bambino beneficiando dell'esonero dal pagamento della quota mensile (29,2%). Come a Belluno l'attribuzione dell'esenzione in base alla sola situazione economica dichiarata finisce per favorire tale fenomeno che in altre realtà, quale ad esempio il Comune di Prato, trova invece una limitazione nella sua subordinazione alla verifica da parte dei servizi sociali territoriali della effettiva condizione di disagio (non solo di carattere economico) del nucleo familiare richiedente.

Tabella 15 Distribuzione delle famiglie per tipologia tariffaria

Tipologia tariffaria	Sistema Ise		Vecchio sistema	
	Famiglie	%	Famiglie	%
Agevolazione tariffaria	36	55,4	37	56,9
Tariffa massima	10	15,4	1	1,5
Esonero	19	29,2	27	41,5
Totale	65	100,0	65	100,0

Fonte: Ctsp, 2001

Rispetto al vecchio sistema basato sulla determinazione del reddito pro-capite la quota degli esoneri appare comunque in forte diminuzione, a fronte di una crescita del numero di coloro che sono chiamati a corrispondere la tariffa più elevata. Il risultato combinato di questi due fenomeni è ovviamente l'aumento della tariffa media versata dall'utenza che passa da L. 174.908 a L. 267.815.

Quali sono le ragioni che spiegano questo sostanziale incremento tariffario (+53,1%)? Se in alcuni casi l'incidenza del patrimonio (in particolare quello immobiliare) gioca un ruolo determinante, è soprattutto l'impiego della scala di equivalenza al posto di un sistema di calcolo pro-capite che, in un contesto caratterizzato dalla sostanziale invarianza degli scaglioni di contribuzione e dei corrispondenti importi tariffari, ha finito per costituire un'implicita penalizzazione per i nuclei familiari e, in particolare, per quelli più numerosi.

Nonostante la scala di equivalenza adottata dalla normativa Ise risulti complessivamente meno “generosa” rispetto al meccanismo di calcolo pro-capite, essa si conferma comunque in grado di tutelare le situazioni familiari meno agiate. Sono le famiglie monoparentali a pagare mediamente la tariffa più bassa (inferiore a quella che avrebbero versato qualora fosse rimasto in vigore il precedente sistema di valutazione della situazione economica in virtù della maggiorazione concessa a tale tipo di famiglia) e, a partire dai nuclei con quattro componenti, il carico tariffario medio diminuisce progressivamente al crescere della numerosità familiare.

La distribuzione delle famiglie per tipologia di reddito percepito (tabella 16) mostra come tra i beneficiari di agevolazione tariffaria sia particolarmente elevata la quota di nuclei familiari che ottengono le loro entrate esclusivamente da attività di lavoro autonomo (29,1%). Una ragione di questa “sovrarappresentazione” (soprattutto se raffrontata con altre realtà comunali) è comunque data dal fatto che oltre la metà di queste famiglie (62,5%) presenta un unico percettore di reddito, caratteristica che giustifica in parte anche il basso valore reddituale medio dichiarato (L. 19.720.438).

Tabella 16 Distribuzione delle famiglie beneficiarie di tariffe agevolate per tipo di reddito

<i>Tipologia di reddito</i>	<i>Famiglie</i>	<i>%</i>	<i>Reddito medio</i>
<i>Reddito da lavoro autonomo</i>	16	29,1	L. 19.720.438
<i>Reddito misto (con prevalenza di lavoro autonomo)</i>	2	3,6	L. 26.953.500
<i>Reddito misto (con prevalenza di lavoro dipendente)</i>	5	9,1	L. 30.784.465
<i>Reddito di lavoro dipendente</i>	24	43,6	L. 27.761.591
<i>Senza reddito</i>	8	14,5	-
<i>Totale</i>	55	100,0	L. 20.620.206

Fonte: Ctsp, 2001

Però l'inclusione del patrimonio nella valutazione della situazione economica ha contribuito, in qualche misura, a “compensare” la sottostima che spesso caratterizza le entrate derivanti da attività di lavoro autonomo o di impresa, sia per una loro naturale evoluzione (data l'età media dei genitori dei bambini iscritti al Nido è probabile che, il più delle volte, si abbia a che fare con iniziative imprenditoriali in fase di avvio) sia per patologici fenomeni di evasione fiscale: rispetto alla semplice considerazione della situazione reddituale il sistema basato sui criteri Ise determina infatti approssimativamente il raddoppio della tariffa media richiesta a queste famiglie, un incremento che non trova riscontro nelle altre tipologie familiari.

Tabella 17 Tariffe medie per tipologia di reddito

<i>Tipologia di reddito</i>	<i>Sistema Ise</i>	<i>Vecchio sistema</i>	<i>Variazione</i>
<i>Lavoro autonomo</i>	223.412	102.471	+ 118,0
<i>Misto (con prevalenza di lavoro autonomo)</i>	405.333	330.333	+ 22,7
<i>Misto (con prevalenza di lavoro dipendente)</i>	348.400	211.600	+ 64,7
<i>Lavoro dipendente</i>	332.875	236.813	+ 40,6
<i>Nessun reddito</i>	-	-	-

Fonte: Ctsp, 2001

Per quel che riguarda il ruolo svolto dal patrimonio, le famiglie che possiedono cespiti patrimoniali sono il 44,6% e di queste la maggioranza (pari al 41,4%) percepisce esclusivamente redditi di lavoro dipendente, seguite dai nuclei familiari

con reddito di lavoro autonomo (31,0%) e da quelli con reddito misto (17,2%). Se però rapportiamo tale dato al numero di unità che compongono le singole tipologie familiari, possiamo osservare come una disponibilità patrimoniale sia presente in circa il 53% delle famiglie che derivano i propri redditi da attività di lavoro autonomo o di impresa, a fronte del 37,5% che caratterizza le famiglie composte da soli lavoratori dipendenti.

Che l'incidenza del patrimonio per le famiglie di lavoratori autonomi sia superiore rispetto a quella relativa ai lavoratori dipendenti trova inoltre conferma nel dato relativo all'importo medio dichiarato che è pari a L. 101.545.222 per la prima categoria professionale e a L. 81.647.833 per la seconda.

L'esame del dato patrimoniale, nonostante gli Asili Nido siano una prestazione in cui tale componente, per le caratteristiche dei nuclei familiari degli utenti (quasi sempre di recente costituzione), presenti un'incidenza modesta, consente di effettuare alcune considerazioni generali. Innanzitutto in ben 13 casi (44,8%) il patrimonio posseduto dalle famiglie è costituito dalla sola abitazione di residenza, cioè da un bene che, nell'ambito di un impiego dell'Ise finalizzato alla determinazione di una quota di contribuzione, merita una particolare attenzione in ragione della sua illiquidità.

In secondo luogo va segnalato come risulti estremamente esiguo il numero di coloro che dichiarano una disponibilità patrimoniale di tipo finanziario (sei famiglie per un importo medio di L. 23.333.333), a dimostrazione che è probabilmente su questo elemento che si concentrano i principali comportamenti omissivi, in ragione delle oggettive difficoltà che gli enti erogatori possono incontrare nell'attività di accertamento della veridicità di quanto dichiarato.

Le procedure e i controlli

Anche il Comune di Potenza ha scelto di esternalizzare l'operazione di raccolta delle dichiarazioni sostitutive contenenti le informazioni necessarie per il calcolo dell'Ise. A tal fine la Giunta Comunale ha deciso di avvalersi del supporto tecnico dei Caaf.

Allo stato attuale l'accertamento della veridicità di quanto dichiarato da coloro che hanno richiesto l'agevolazione tariffaria ha interessato esclusivamente i dati relativi alla composizione anagrafica del nucleo familiare, mentre, in mancanza della convenzione con il Ministero delle Finanze per la consultazione delle informazioni dell'Anagrafe Tributaria, nessuna verifica è stata realizzata sulla situazione reddituale e patrimoniale.

4.2.5 Esperienze in comuni della provincia di Modena

Nel corso del 2000, la Provincia di Modena ha svolto un'attività di formazione/informazione dei Comuni della Provincia sull'evoluzione della normativa Ise, avvalendosi anche del supporto di esperti dell'Università degli studi di Modena e Reggio Emilia e di esperti sociali. Nell'ambito di questa attività, consistenti in seminari di formazioni dei funzionari responsabili dell'applicazione dell'Ise a livello locale, si è fatta un'indagine sullo stato dei regolamenti utilizzati dai comuni della provincia nell'offerta dei servizi di posti all'asilo nido e si posti in strutture protette per soggetti non autosufficienti. La Provincia ha raccolto il regolamenti dei servizi citati dei comuni della provincia. Questi sono stati schedati e

sintetizzati da parte degli esperti e sulla base di valutazioni di sintesi emerse da tale schedatura solo stati svolti incontri di discussione sui criteri adottati dai diversi comuni, al fine di valutare la razionalità dei diversi criteri utilizzati. La discussione guidata dei funzionari responsabili dei servizi ha prodotto significativi effetti di omogeneizzazione delle valutazioni tra i partecipanti, che potrebbe avere come effetto una spontanea omogeneizzazione dei criteri di applicazione delle tariffe dei servizi indicati. Una parte rilevante dei seminari hanno riguardato i problemi di applicazione dell'Ise.

In questo paragrafo si riferiscono solo alcuni aspetti, frammentari, ma importanti sulle prassi seguite e sui problemi emersi.

A causa del sistematico sottodimensionamento dell'offerta dei servizi rispetto alla domanda, nell'organizzazione dei criteri di selettività assume una grande importanza la distinzione tra criteri utilizzati per l'*accesso* al servizio e criteri utilizzati per *graduare l'agevolazione* nell'applicazione della tariffa. Nel caso di prestazioni sociali che non si configurino esplicitamente come strumenti di contrasto della povertà, tra i criteri per l'accesso non dovrebbe, di norma, essere presente un criterio di controllo della condizione economica del beneficiario. La rilevanza di questo principio è tanto più forte quanto più i servizi si caratterizzano come diritti di cittadinanza.

L'esperienza negli asili nido

Nell'applicazione di criteri di selettività tra i criteri più spesso utilizzati ai fini dell'accesso si utilizza normalmente un sistema a punteggio al fine di razionare la domanda. Tra i requisiti che danno diritto a punteggio si notano, nella generalità dei casi, la composizione e le caratteristiche della famiglia, con attenzione anche alla presenza di portatori di handicap e di minori; la condizione lavorativa dei genitori; la possibilità di affidare ad altri soggetti, di solito i nonni, la custodia del bambino, caratteristiche dell'abitazione. La condizione economica è utilizzata molto raramente, e spesso come criterio sussidiario, a parità di punteggio. Una parte del punteggio è di solito riservata a valutazioni discrezionali dell'amministrazione sulla base di segnalazioni del servizio sociale.

Ai fine delle agevolazione è interessante soffermarsi sui criteri seguenti nella definizione del nucleo e nel calcolo della condizione economica.

Con riguardo al nucleo la maggioranza dei comuni sembra orientata verso una definizione di nucleo ristretto che includa, oltre al bambino richiedente, i genitori e i fratelli. Viene solitamente considerato componente del nucleo anche il genitore non convivente (purché non divorziato o separato). Solo in alcuni casi sono considerate nozioni più allargate del nucleo che includa anche altri conviventi o i soggetti a carico ai fini Irpef.

La definizione della condizione economica varia da Comune a Comune, a seconda che siano stati più o meno pronti ad adeguare i rispettivi regolamenti alla normativa Ise. Nella maggior parte però si è accettata l'impostazione del D.Lgs.109/98. I modelli di selettività precedenti presentavano solitamente una ponderazione (al 60%) del reddito di lavoro dipendente) e la considerazione, non in combinazione con il metodo della doppia soglia, del solo patrimonio immobiliare. Erano spesso considerati anche altri indicatori di agiatezza come il possesso di auto di grande cilindrata, barche, ecc. Nei Comuni in cui si adotta l'impostazione Ise, vi

sono casi in cui si usa un coefficiente di combinazione del patrimonio superiore al 20%. Nessuna difficoltà ad accettare la scala di equivalenza Ise.

Con riguardo all'algoritmo di determinazione della tariffa si nota l'adozione di tre modelli. Il modello della doppia soglia, il modello lineare, con tariffa massima e minima, un modello in cui il valore dell'Ise è fondato su una combinazione non lineare di reddito e di patrimonio.

Il modello più frequente è però il secondo. Esso consiste nella definizione di una tariffa minima (che può anche essere pari a zero, indicando in tal caso la totale esenzione dalla contribuzione al costo del servizio) e della tariffa massima e di due valori di Ise, inferiore e superiore. Per valori di Ise inferiori o uguali al livello inferiore si applica la tariffa minima e per valori di Ise superiori o uguali all'Ise massimo si applica la tariffa intera. Per valori di Ise intermedi si applica una tariffa che è definita di solito come secondo una relazione lineare.

Dal punto di vista dell'applicazione dell'Ise rispetto a diversi indicatori con cui in passato era definita la selettività il problema per l'ente locale è quello di definire i valori di Ise massimo e minimo. Molti funzionari dei comuni hanno messo in luce che nella definizione dei valori era presente una forte preoccupazione di non realizzare un introito da tariffe pari a quello programmato.

Molti comuni segnalano che pochissime famiglie denunciano componenti patrimoniali mobiliari.

La Tabella che segue fornisce alcune indicazioni sui valori di Ise, minimo e massimo, e delle tariffe minime e massime che sono in corso di applicazione in alcuni dei comuni della Provincia. Il valore di Ise minimo, per valori inferiori od uguali al quale l'utente contribuisce nella misura minima, varia da 8 a 12 milioni di Ise, mentre il valore massimo, a partire dal quale scatta la tariffa massima, varia da 30 a 48 milioni di Ise.

Tabella 18 Determinazione delle tariffe degli asili nido nella provincia di Modena

<i>Comune</i>	<i>Tariffa max mensile</i>	<i>Ise max</i>	<i>Tariffa min mensile</i>	<i>Ise min</i>
Modena	683.000	48.025.000	147.000	10.500.000
Carpi	505.000	30.000.000	85.000	12.000.000
Sassuolo	580.000	30.991.001	100.000	11.665.000
Pavullo	594.000	43.182.000	140.000	9.634.000
Mirandola	540.000	34.000.000	100.000	12.000.000
Vignola	550.000	42.000.000	100.000	8.000.000
Castelfranco	550.000	33.000.000	103.000	10.000.000

Fonte: Provincia di Modena

4.2.6 I risultati di un'analisi delle tariffe per gli asili nido nel Comune di Modena

Il Comune di Modena ha effettuato rilevazioni ed elaborazioni che consentono di acquisire maggiori informazioni sulle problematiche che sorgono nel passaggio da vecchie misure della condizione economica all'Ise. I dati si riferiscono alle domande (in numero di 985), per l'ammissione ai servizi di asilo nido per l'anno scolastico 2000/01. Alcuni indicatori interessanti sono riportati nella Tabella 19. In questo campione, il valore medio dell'Ise è risultato pari a 31,2 milioni di lire. Una percentuale alquanto inferiore alla media nazionale dei nuclei risultava proprietaria

dell'abitazione (45,7%). Ciò potrebbe essere spiegato dal fatto che l'età media del capofamiglia dei nuclei che fanno domanda del servizio è relativamente bassa. Il Reddito medio del nucleo (non equivalente) è in media di 64,6 milioni.

Interessanti sono i dati relativi alla presenza e all'importo dei valori patrimoniali. Ancorché i dati siano relativi ad un campione molto limitato, è importante sottolineare che si tratta delle prime informazioni disponibili su questo aspetto dell'Ise.

Sul totale dei dichiaranti, il 70,7% dei nuclei presentava valori positivi di patrimonio (valore medio 172,6 milioni). Il 58,6% ha invece dichiarato valori positivi di patrimonio immobiliare (valore medio 149,1 milioni), mentre il 54,1% ha denunciato la presenza di patrimonio mobiliare (valore medio 63,9). La tabella 20 mostra i valori medi dell'Ise per nuclei con diverso numero di componenti. I valori più elevati sono, non inaspettatamente, nei nuclei di 2 e 3 membri. Molto basso appare il valore dei nuclei di due membri.

Tabella 19 Alcune dati relativi alle dichiarazioni per Asilo nido a Modena anno scolastico 2000-2001 (milioni di lire)

<i>Ise medio</i>	31,2	
<i>con ab. In proprietà (%)</i>	45,7	
<i>Reddito medio</i>	64,6	
	Valore medio	%
<i>con patrimonio</i>	172,6	70,7
<i>con patr. Immobiliare</i>	149,1	58,6
<i>con patr. Mobiliare</i>	63,9	54,1
<i>solo immobiliare</i>	139,4	16,5
<i>solo mobiliare</i>	43,5	12,0

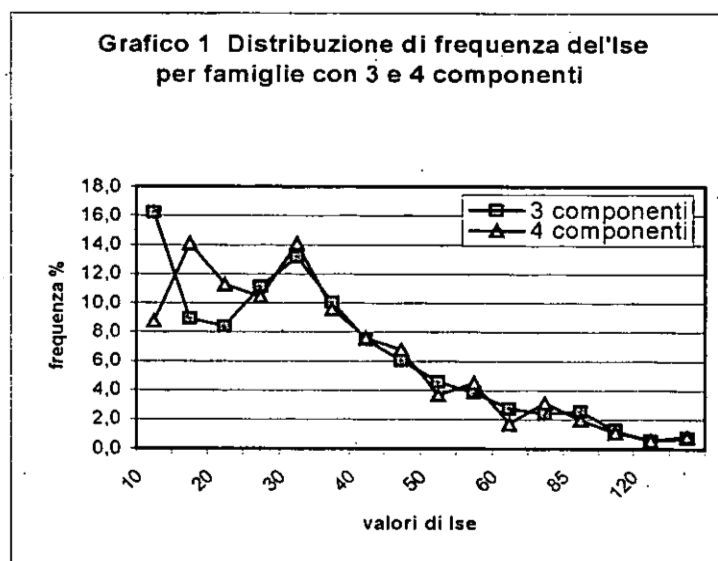
Fonte: Comune di Modena

Tabella 20— Ise medio per numero dei componenti il nucleo (milioni di lire)

Numero componenti	Ise medio
2	14,9
3	33,0
4	30,8
5	29,9
6	25,8
7	16,8
8	48,8

Fonte: Comune di Modena

La figura seguente mostra infine la distribuzione di frequenza dei valori di Ise per due tipologie di nuclei (3 e 4 componenti). Come si può osservare le frequenze sono molto concentrate in valori relativamente bassi di Ise. Il 75% dei nuclei ha infatti valori di Ise inferiori o uguali a 40 milioni di Ise. Questo fatto può rappresentare un primo indizio a favore della tesi, che abbiamo proposto in questo rapporto, sulla base degli studi fatti sull'indagine della Banca d'Italia, che la struttura



dell'Ise corra il rischio di non essere in grado di discriminare in modo abbastanza netto le diversità delle posizioni economiche equivalenti. Obiettivo che sarebbe possibile raggiungere affidando un ruolo meno importante alle franchigie patrimoniali.

4.3 I controlli

Come già accennato (par. 4.1) l'attività di controllo esercitata dagli enti erogatori risulta ancora molto carente, tranne alcune isolate esperienze quale quella rappresentata dal Comune di Firenze⁴¹.

In base al Regolamento generale delle tariffe del Servizio Asili Nido (art. 8) la Direzione Entrate ha effettuato controlli su un campione di autocertificazioni⁴² presentate dalle famiglie utenti del Servizio medesimo, a cui è stata riconosciuta un'agevolazione tariffaria, relativa all'anno scolastico 1998-99.

L'accertamento è stato svolto in più fasi: la prima ha riguardato la verifica della corrispondenza del numero dei membri il nucleo familiare dichiarato rispetto a quanto risulta presso l'Anagrafe della popolazione residente nel comune di Firenze; la seconda ha riguardato il controllo del possesso del patrimonio immobiliare, accedendo al sistema di Interambio territoriale, messo a disposizione dal Dipartimento del territorio del Ministero delle Finanze, che permette la visione degli immobili su tutto il territorio nazionale. Per quanto riguarda invece il controllo sui redditi dichiarati con autocertificazione, va premesso che l'Anagrafe Tributaria del Ministero delle Finanze, mette a disposizione dati su dichiarazioni dei redditi

⁴¹ Il Comune di Firenze regola l'accesso e la tariffazione a prestazioni sociali con strumenti che si ispirano all'Ise: nel rapporto dello scorso anno si è effettuata un'interessante analisi su questa esperienza.

⁴² Gli utenti del Servizio fiorentino effettuano le dichiarazioni sotto forma di autocertificazioni. In un primo momento queste venivano rilasciate direttamente all'operatore comunale. L'autocertificazione era costituita dal documento stampato via computer e firmato dall'utente in presenza dell'operatore. Se questa procedura godeva indubbiamente del pregio della semplicità, ha tuttavia causato difficoltà quando su richiesta di chiarimenti di evidenti incongruità, veniva data responsabilità all'incomprensione dell'operatore che aveva inserito i dati. Ciò ha indotto il comune a preparare dei modelli da compilare a cura degli utenti.

relativi all'anno 1995 come ultimi disponibili, mentre i richiedenti l'agevolazione tariffaria dovevano indicare quelli percepiti nel 1997. Perciò il comune ha scelto di procedere ad una stima, consistente nell'accettare come congrue le autocertificazioni che presentavano redditi dichiarati per un ammontare non inferiore del 35% a quanto risultante dagli ultimi dati disponibili. Non è stato possibile effettuare verifiche sul patrimonio mobiliare.

In tutti e tre i casi in cui sono stati possibili i controlli, il cittadino è stato invitato a portare in visione la documentazione comprovante le sue dichiarazioni quando sono emerse discordanze da chiarire. Persistendo ancora difformità il Comune ha proceduto a:

- recuperare l'ammontare dell'agevolazione concessa, più relativi interessi;
- applicare sanzioni di tipo amministrativo pari al doppio dell'importo da recuperare⁴³.

Sarebbe prevista anche la possibilità di comminare una sanzione penale che però non è mai stata applicata in quanto non è stato individuato il soggetto che deve assumersi la responsabilità di individuare l'eventuale presenza del dolo (solo in questo caso, infatti, scatterebbe la procedura penale). Con il nuovo regolamento tale responsabilità è stata attribuita alla Direzione Entrate che pertanto d'ora in poi non potrà sottrarsi a tale compito.

Nelle tabelle che seguono sono evidenziati i risultati dell'attività di controllo su descritta. Si tratta dei risultati relativi alle verifiche effettuate in due annualità, il 1998 ed il 1999. In primo luogo si nota che il numero di controlli nel '99 è stato superiore all'anno precedente, in ragione del più elevato numero di agevolazioni tariffarie concesse, ma ciò non ha comportato un aumento rilevante delle incongruenze effettive riscontrate (tabella 21).

Tabella 21**Controlli effettuati nel 1998**

<i>Tipo di controllo</i>	<i>Controlli effettuati</i>	<i>Discordanze rilevate</i>	<i>%</i>	<i>Discordanze effettive</i>	<i>%</i>
<i>Dati anagrafici</i>	680	13	1,9	4	0,6
<i>Dati economici</i>	205	29	14,1	7	3,4

Controlli effettuati nel 1999

<i>Tipo di controllo</i>	<i>Controlli effettuati</i>	<i>Discordanze rilevate</i>	<i>%</i>	<i>Discordanze effettive</i>	<i>%</i>
<i>Dati anagrafici</i>	1.101	16	1,5	4	0,4
<i>Dati economici</i>	303	55	18,2	10	3,3

Fonte: Comune Firenze - Direzione Entrate

⁴³ Esiste comunque un livello di sanzione massima in caso di contravvenzione ai Regolamenti comunali, pari ad un milione di lire (art. 114 legge n. 689/81). E' inoltre possibile "conciliare" la sanzione dietro il pagamento di un terzo dell'importo massimo concessa dall'art. 16 della stessa norma sulla depenalizzazione dei reati minori.

Il tipo di discordanza rilevato presenta invece percentualmente una variabilità maggiore confrontando i due anni. Nel 1999 sono state riscontrate più irregolarità sul possesso degli immobili (tabella 22), ma non è stato possibile procedere all'accertamento del reddito adeguato (infatti per i redditi di lavoro autonomo e d'impresa solitamente il comune di Firenze fa riferimento ai valori nominali calcolati sulla base dei parametri della legge n.549/95⁴⁴). Il risultato dell'attività è visibile in tabella 23, dove si riassumono le conseguenze dei riscontri realizzati.

Tabella 22 Natura delle discordanze

Tipo di discordanza	1998		1999	
	Numero	%	Numero	%
<i>Nuclei familiari di fatto diversi da quelli anagrafici</i>	4	36,4	4	23,5
<i>Non indicazione del reddito adeguato</i>	2	18,2	0 (*)	0 (*)
<i>Omissione di immobili posseduti in quota parte</i>	2	18,2	4	23,5
<i>Omissione di immobili posseduti al 100%</i>	1	9,0	1	5,9
<i>Omissione di immobili gravati da diritto di usufrutto</i>	2	18,2	8	47,1
<i>Totale</i>	11	100,0	17 (**)	100,0

(*) Non rilevato

(**) la somma non coincide con il dato della tabella precedente poiché una stessa autocertificazione può presentare più di una incongruenza.

Fonte: Comune di Firenze - Direzione Entrate

Tabella 23 Conseguenze delle discordanze sul calcolo della tariffa (1998 e 1999)

Tariffa rideterminata	1998		1999	
	Numero	%	Numero	%
<i>Minore di quella iniziale</i>	3	27,2	0	0,0
<i>Uguale a quella iniziale</i>	4	36,4	4	33,3
<i>Maggiore di quella iniziale</i>	4	36,4	8	66,7
<i>Totale</i>	11	100,0	12 ^(*)	100,0

(*) Per gli altri due casi rilevati di discordanza deve essere ancora avviata l'istruttoria per il calcolo della nuova tariffa e la comminazione della sanzione

Fonte: Comune Firenze - Direzione Entrate

⁴⁴ In particolare viene richiesto di indicare nell'autocertificazione il maggiore tra il reddito dichiarato e quello stimato dai parametri.

Appendice. I riferimenti legislativi 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.

D.Lgs. 3.5.2000 n. 130 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, "Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31.3.98 n. 109, in materia di criteri unificati della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate"

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".

Dpcm 4.7.2000 n.226 su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'interno, "Regolamento recante conferma con modificazioni del Dpcm 5.8.99 n.320 concernente disposizioni di attuazione dell'art. 27 della legge 23.12.98 n.448, sulla fornitura gratuita o semigratuata di libri di testo".

Legge 10.3.2000 n. 62 "Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e l'istruzione"

Decreto del Ministro della Difesa 8.3.2000 "Criteri per l'individuazione dei livelli di reddito e degli altri elementi obiettivi utili per il riconoscimento dei titoli previsti per la concessione della dispensa dalla ferma di leva".

Bibliografia

Baldini, M., Toso, S., 2000, *L'efficacia selettiva dell'Ise e i suoi effetti sulle diverse fasce di beneficiari*, in Assistenza sociale, n.2/3 Ediesse Roma.

Busilacchi, G. 2000 *RMI e means-testing: il caso di Massa* in Assistenza Sociale, n. 2/3 Ediesse Roma.

Ctsp, 2001 *Prime esperienze di applicazione dell'indicatore della situazione economica (Ise)* a cura di A. Francalanci, ricerca n.1, cr. n.5, gennaio.

Ctsp, 2000 *La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'Ise*, a cura di P. Bosi nota n.10, cr. n.45, dicembre.

Ctsp, 2000 *Le politiche di riforma della spesa sociale*, a cura di P. Bosi e L. Ricci raccomandazione n.3 cr. 20, luglio.

Ctsp, 2000 *La riforma degli istituti di spesa sociale. Le politiche di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà*, a cura di P. Bosi, R. Bondioli, M. Matteuzzi, L. Ricci, ricerca n. 5 cr.n. 13, maggio.

Ctsp, 1999 *L'applicazione di criteri di valutazione della situazione economica, Relazione sullo stato di attuazione ai sensi dell'art.5 del D.Lgs. n.109 del 31.3.1998*, 1° Rapporto, cr n.45, dicembre.

Ctsp, 1999 *Valutazioni ed analisi degli strumenti di individuazione della situazione economica dei beneficiari delle prestazioni sociali agevolate*, a cura di P. Bosi, M. Baldini, M. Matteuzzi e S. Toso ricerca n.10 cr. n. 32 luglio.

Ctsp, 1999 *Osservazioni sulle modalità attuative dell'assegno per il terzo figlio e dell'assegno di maternità*, a cura di P. Bosi e G. Catalano, nota n.9, cr. n.26, luglio.

Ctsp, 1999 *Osservazioni sullo schema di Dpcm sulle modalità attuative dell'indicatore della situazione economica*, a cura di P. Bosi e G. Catalano nota n.2, cr.n.6, gennaio.

Ctsp, 1998 *Prime osservazioni sull'applicazione dell'indicatore della situazione economica*, a cura di P. Bosi, G. Pisauro e G. Catalano raccomandazione n.4 cr. n.23, luglio.

Isae, 2000 *Rapporto trimestrale - Finanza pubblica e redistribuzione - "Ise: cosa farne?"*, pp. 35-67, ottobre.

Istat, 2000 *Rapporto annuale: la situazione nel paese nel 1999- cap. 9 Disagio economico e mobilità sociale*, maggio.

Mipa, 2000 *Introduzione dell'Ise nel Servizio nidi del comune di Roma*, ottobre.

Tangorra, R., Izzi, L., 2000, *La riforma dell'Ise: uno strumento al servizio dei cittadini*, in Assistenza sociale, n.2/3, Ediesse Roma.