

ALLEGATO 5

QUINTO RAPPORTO SULLO STATO DI ATTUAZIONE E SUGLI EFFETTI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DELL'INDICATORE DELLA SITUAZIONE ECONOMICA -ISEE-

(ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n.109/98)

PREMESSA

Il “Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall’applicazione dell’indicatore della situazione economica” è stato assegnato dalla legge istitutiva alla Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (CTSP), che lo ha inoltrato nel dicembre 1999, nel gennaio 2001, nell’aprile 2002 e nel marzo 2003. Con legge n. 289 del 27 dicembre 2002 (art. 3) la Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica è stata soppressa. Con decreto ministeriale del 4 dicembre 2003 è stato attribuito all’Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale l’incarico di redigere il Rapporto. L’attribuzione deriva dal combinato disposto del citato art. 3 della l. 289/2002, nel quale viene esplicitato che: *“Per l’espletamento della sua attività l’Alta Commissione si avvale della struttura di supporto della Commissione tecnica per la spesa pubblica, la quale è soppressa con decorrenza dalla data di costituzione dell’Alta Commissione”*, e del d.lgs. del 3 luglio 2003, n. 173¹, laddove si stabilisce che *“le funzioni della soppressa Commissione tecnica per la spesa pubblica continuano ad essere svolte dal Ministero dell’economia e delle finanze, che può avvalersi della struttura di supporto dell’Alta Commissione di cui all’art. 3 della legge 27 dicembre 2002 n. 289.*

Il presente Rapporto viene inoltrato con un certo ritardo rispetto all’usuale, ma comunque nei tempi istituzionali, sia a causa delle difficoltà del periodo transitorio relativo al cambio di attribuzione, sia per riuscire ad avvalersi del recentissimo studio sull’applicazione dell’ISEE realizzato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con il Dipartimento per gli affari economici della Presidenza del Consiglio, basato su elaborazioni campionarie sui dati forniti dall’INPS.

Il Presidente dell’Alta Commissione
(Prof. Giuseppe Vitaletti)

Roma, 23 dicembre 2004

Il Rapporto è stato predisposto dalla Dott.ssa Loretta Ricci, con la supervisione del Prof. Giuseppe Vitaletti. Si ringraziano per la preziosa collaborazione il Comando Generale della Guardia di Finanza, in particolare il Gen. Pasquale Debidda e il Col. Umberto Sirico del III Reparto Operazioni, Ufficio Fiscalità, l’Agenzia delle Entrate, in particolare il dott. Luigi Ronci dell’Ufficio Sistemi e processi, la dott.ssa Donninelli e Fabrizio Menichelli, e l’INPS, nelle persone del Direttore Centrale dei Sistemi informativi Dionigi Spadaccia, insieme a Valfranco Fortuni, Renata Bindelli, Amedeo Bogliaccino, Alberto Bracci, Daniela Cavaldesi, Mario Cilla, e del Direttore Centrale delle Prestazioni a Sostegno del Reddito Luigi Ziccheddu, con la dott.ssa Antonella Varcasia. Un particolare ringraziamento va anche alla prof.ssa Carmela D’Apice per i chiarimenti forniti.

¹ “ Riorganizzazione del Ministero dell’economia e finanze e delle agenzie fiscali, a norma dell’art.1 della l.6 luglio 2002, n. 137”

Indice

INTRODUZIONE E PRINCIPALI CONTENUTI DEL RAPPORTO	PAG. 4
<i>Riepilogo del calcolo dell'ISEE</i>	“ 8

PARTE I

Un aggiornamento degli sviluppi normativi e applicativi

1. La normativa nazionale	“ 10
2. Le applicazioni	“ 11
2.1 <i>Le prestazioni scolastiche</i>	“ 12
2.2 <i>Le prestazioni per il diritto allo studio universitario</i>	“ 13
2.3 <i>I servizi di pubblica utilità</i>	“ 15
2.4 <i>Gli assegni di maternità e ai nuclei familiari con almeno tre figli minori</i>	“ 16
 <i>Riquadro: altre prestazioni non sottoposte a selezione ISE</i>	 “ 19
 3. Lo stato di attuazione a livello locale	 “ 21
3.1 <i>Un panorama generale</i>	“ 21
3.2 <i>Alcune recenti esperienze</i>	“ 22
3.4 <i>Considerazioni conclusive</i>	“ 27

PARTE II

Aspetti fondamentali della gestione

4. Controlli	“ 29
4.1 <i>Normativa di riferimento</i>	“ 29
4.2 <i>Controlli formali</i>	“ 30
4.3 <i>Controlli sostanziali</i>	“ 34
 5. Efficacia selettiva delle componenti dell'ISEE	 “ 38
5.1 <i>Considerazioni preliminari</i>	“ 38
5.2 <i>Esclusi/ inclusi con l'ISEE</i>	“ 39
<i>Riquadro: caratteristiche economiche della popolazione ISEE</i>	“ 42
 6. Problemi aperti	 “ 44
6.1 <i>Il decreto per i non autosufficienti</i>	“ 44
6.2 <i>L'indicatore della situazione economica lombardo (ISEEL)</i>	“ 46

APPENDICI

<i>Tabelle</i>	“ 51
<i>Appendice normativa</i>	“ 58
<i>La dichiarazione sostitutiva unica</i>	“ 62

INTRODUZIONE E PRINCIPALI CONTENUTI DEL RAPPORTO

La quinta edizione del Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) si caratterizza, come le precedenti, per fornire un quadro generale e aggiornato sul processo di implementazione dello strumento quale criterio di selettività per l'erogazione di prestazioni sociali agevolate, sia sul piano nazionale, sia a livello decentrato. L'elaborazione è orientata da un lato al monitoraggio degli sviluppi applicativi, cui è dedicata la prima parte, dall'altro all'approfondimento, che trova spazio nella seconda parte, di alcune tematiche che possono dare elementi per un giudizio valutativo sull'efficacia dell'ISEE.

Lo stato di attuazione sul piano nazionale non ha mostrato novità significative: gli interventi cui si lega l'ISEE rimangono invariati rispetto agli anni scorsi. Lo stesso non si può dire in ambito decentrato. Sempre più numerose sono le delibere delle amministrazioni comunali che fanno riferimento all'ISEE quale indicatore di capacità economica dei cittadini, strumento cui si richiama peraltro la stessa normativa di riforma dell'assistenza (legge n. 328/2000) per la realizzazione del sistema integrato di servizi ed interventi sociali². Dai dati in possesso del sistema informativo dell'INPS emerge che, sebbene complessivamente le dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) legate a richieste di prestazioni disciplinate a livello nazionale siano notevolmente più numerose, quelle associate all'erogazione di servizi locali, minori in entità, mostrano però un dinamismo maggiore nell'ultimo biennio. Tuttavia è opportuno segnalare che, mancando tra le informazioni che pervengono all'INPS i riscontri sull'avvenuta erogazione della prestazione richiesta, non è dato conoscere quante siano le richieste effettivamente soddisfatte, e quindi se i diversi flussi di dichiarazioni verso l'INPS siano o meno condizionati da diversi comportamenti in relazione alla incerta probabilità di essere tra gli inclusi. La mancata previsione nella norma istitutiva del sistema informativo dell'INPS di un collegamento con gli archivi delle prestazioni effettivamente concesse costituisce un handicap sia per l'attività di monitoraggio sulle caratteristiche sociali ed economiche dei beneficiari delle singole prestazioni, sia per l'implementazione di un'attività sistematica di controllo. E' chiaro quindi che ogni tipo di valutazione espressa, che si basi sui dati statistici di provenienza INPS, risente di questo impedimento, al quale andrebbe urgentemente posto rimedio.

A tre anni dal definitivo inserimento dell'ISEE nei programmi di spesa sociale³, con un flusso annuale di dichiarazioni pari a più di 2,5 milioni, raccolte dal centro informativo dell'INPS, che implica il coinvolgimento di circa il 12 per cento delle famiglie italiane, sono divenuti più chiari obiettivi e difficoltà della sua applicazione. La valutazione degli effetti derivanti dalla sua introduzione può essere più mirata, sia per le numerose esperienze realizzate, sia per le aumentate fonti di informazione e di analisi, e consente di individuare i fattori che determinano l'adeguatezza dell'apparato selettivo dell'ISEE, la sua capacità a realizzare selezione in modo più equo ed efficace

²La verifica della condizione economica dei richiedenti prestazioni sociali e la disciplina del concorso al costo dei servizi da parte degli utenti sono affidati all'ISEE a norma degli artt. 25 e 18 della l. 328/2000.

³ Si ricorda che l'obbligo all'utilizzo dell'ISEE quando vi siano prestazioni soggette a selezione dei beneficiari è del gennaio 2002, ma la banca dati è attiva dall'agosto 2001.

rispetto ai tradizionali criteri di *means testing*, la sua idoneità cioè nel veicolare le (scarse) risorse pubbliche verso chi ha veramente più bisogno.

Il primo di questi fattori è senz'altro costituito dalle modalità di costruzione dell'indicatore, cioè dai singoli componenti e dalla formula che li lega. Gli elementi innovativi che caratterizzano l'ISEE rispetto ad altri indicatori sono il riferimento alla condizione patrimoniale della famiglia e la considerazione del peso effettivo dell'ampiezza del nucleo. La considerazione del patrimonio in aggiunta al reddito trova giustificazione nel fatto che, a parità di flusso di reddito, il patrimonio è significativo di una maggiore sicurezza e di maggiori potenzialità economiche. Anche nei casi in cui il flusso di reddito può assumere valori nulli o molto bassi, la presenza di un consistente patrimonio evidenzia comunque una solidità di lungo periodo nella condizione economica.

Come già i precedenti Rapporti hanno mostrato, anche studi più recenti confermano che l'introduzione del patrimonio nel calcolo dell'ISEE cambia, e non in modo irrilevante, la composizione dei cittadini ammessi a beneficiare di prestazioni sociali agevolate. Il recente studio curato dal Ministero del Welfare e dal Dipartimento degli affari economici della Presidenza del Consiglio⁴ mostra, sulla base dei dati INPS, che la rilevanza del patrimonio nel modificare le situazioni economiche relative è più significativa nel caso di nuclei familiari con lavoratori autonomi e pensionati, il cui *ranking* in termini di ISEE viene innalzato (riducendo quindi la probabilità di accesso a, o l'agevolazione tariffaria di, una determinata prestazione) rispetto ad un ipotetico strumento basato sul solo reddito ufficialmente dichiarato a fini fiscali.

Risultati analoghi emergono da un'analisi effettuata dal CAPP di Modena⁵, e da un precedente studio del MIPA⁶, già riportato nel Rapporto dello scorso anno. In entrambi viene mostrato che le famiglie dei lavoratori indipendenti nel passaggio all'ISEE rispetto alla valutazione del solo reddito sono caratterizzate da un'elevata probabilità di uscire dalla fascia con bassa condizione economica⁷.

Quanto al ruolo della scala di equivalenza deve essere considerato che nella valutazione della condizione economica della famiglia non sono l'ammontare assoluto del valore monetario di reddito e ricchezza ad essere significativi, bensì il loro valore relativo, misurato in base all'ampiezza del nucleo familiare. La standardizzazione dei valori monetari operata attraverso i coefficienti della scala di equivalenza riduce la variabilità del valore relativo ampliando le possibilità di accesso, in un procedimento di selezione, a famiglie altrimenti escluse, in particolare quelle più numerose.

Una seconda convinzione scaturita dalle analisi presentate nei precedenti Rapporti è che gli effetti determinati dall'introduzione dell'ISEE non sono neutrali rispetto all'impianto normativo che ne regola l'applicazione. Se l'opera normalizzatrice del decreto legislativo n.130/00 ha indubbiamente consentito una rapida e monitorata diffusione dello strumento, dall'altro canto è

⁴ "Rapporto ISEE 2004 - Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica", novembre 2004.

⁵ Baldini, Bosi, Colombini, (2004) (a cura di) "*Efficacia selettiva dell'Ise nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena*" CAPP - Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

⁶ Cfr. Commissione tecnica per la spesa pubblica, IV Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'ISE (marzo 2003).

⁷ E' bene sottolineare che non si tiene conto di esperienze in alcuni enti locali che prevedevano, prima dell'Isee, meccanismi di selezione categoriali, consistenti ad esempio nell'assoggettare comunque gli autonomi alla fascia tariffaria più elevata, indipendentemente dal reddito dichiarato. In questo caso è chiaro che probabilmente i risultati distributivi sarebbero alquanto diversi: gli autonomi in particolare potrebbero essere favoriti dalla applicazione di un criterio universalistico. Non bisogna sottovalutare che esistono anche lavoratori autonomi a basso tenore di vita che in situazioni di discriminazione categoriale sarebbero ingiustamente penalizzati.

irrealistico considerare una normativa generale e nazionale che imponga per tutte le possibili prestazioni erogate a livello locale le stesse particolari determinazioni, per esempio delle componenti patrimoniali. E' dimostrato che il ruolo del patrimonio è tanto maggiore quanto più elevata è l'età del beneficiario delle prestazioni: la considerazione dell'entità patrimoniale assume sicuramente più rilevanza per servizi quali l'assistenza domiciliare e il ricovero in case protette, rispetto ad agevolazioni connesse a posti in scuole dell'infanzia⁸. Le argomentazioni in favore di un ISEE fortemente accentrato nella sua regolazione sono valide – evitare di creare un quadro disarmonico delle agevolazioni, con criteri troppo differenziati per uno stesso servizio in diverse zone del paese - ma rischiano di condurre verso la direzione opposta a quella auspicata. Un forte impulso all'incrinamento del principio dell'unicità dello strumento è venuto dalla legge costituzionale n. 3/2001, che attribuisce alla Regioni potestà legislativa primaria in materia socio-assistenziale. L'ampliamento degli spazi di autonomia nel valutare e costruire un proprio sistema di servizi sociali induce alcune regioni⁹ a introdurre, con proprie normative, ISEE locali non omogenei rispetto alla disciplina nazionale. Probabilmente la reintroduzione, anche più limitata, di margini di flessibilità, già previsti nella versione iniziale del D.Lgs. 109/98, potrebbero far rientrare queste tendenze.

Un terzo aspetto individuato come cruciale per il funzionamento dell'intero apparato di funzionamento dell'ISEE è senz'altro costituito dalla capacità di controllo sulla veridicità delle dichiarazioni presentate. Questo convincimento è sempre stato espresso chiaramente nei precedenti Rapporti. Tuttavia analoga convinzione è stata che il ricorso ai controlli, sebbene previsto dalle norme istitutive dell'ISEE, abbia tardato a venire, quando non sia stato del tutto trascurato.

L'edizione del presente Rapporto approfondisce l'aspetto in questione, chiarendo compiti e funzioni degli organismi preposti al controllo. La ricerca, indirizzata alla verifica di quanto concretamente viene realizzato nell'attività di controllo, costituisce indubbiamente l'elemento qualificante di approfondimento del presente lavoro.

La norma prevede una duplice forma di controllo: a) quella formale, a cura degli enti erogatori e dell'INPS, che consiste nel verificare la corrispondenza tra quanto contenuto nelle dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) e quanto formalizzato nelle dichiarazioni dei redditi e delle proprietà patrimoniali; b) quella sostanziale, che si concretizza negli accertamenti operati dalla Guardia di Finanza. Dall'indagine svolta è risultato che da parte della Guardia di Finanza vi è un'attenzione operativa crescente per l'effettuazione di verifiche sui beneficiari di prestazioni sociali agevolate, che va a costituire un ulteriore canale di intervento investigativo per l'individuazione di sacche di evasione fiscale.

Quanto ai controlli formali, è emerso che nella maggioranza dei casi essi rintracciano errori di compilazione delle DSU e più raramente individuano irregolarità volontarie. Ciò da un lato è

⁸ Così come l'applicazione dell'ISEE per determinare l'accesso a prestazioni di lotta alla povertà è ovviamente destinato a particolari nuclei familiari di cui documentare il disagio è cosa diversa dal ricorso allo strumento per quantificare la tariffa o la compartecipazione al costo di un servizio: in quest'ultimo caso non necessariamente l'utenza di riferimento si colloca nelle fasce più deboli della popolazione.

⁹ Al caso della Val d'Aosta, rilevante in quanto costituisce il primo intervento di tipo regionale in materia, attuato attraverso una delibera della Giunta regionale, si aggiunge quello della Lombardia dove, sebbene nessuna iniziativa legislativa è stata portata a termine, è in programma di procedere ad una revisione dei criteri di calcolo della condizione economica e di varare un ISEE regionale.

confortante, perché può significare che l'effetto deterrente è tutto sommato efficace. Dall'altro, poiché si constata il permanere di un certo divario nell'ammontare dei redditi dichiarati dai nuclei familiari con componenti lavoratori autonomi, da quelli con componenti lavoratori dipendenti che denunciano mediamente redditi più alti, può portare a pensare che le modalità di determinazione del reddito da attività d'impresa e lavoro autonomo consentono, in modo formalmente corretto, di riportare valori modesti.

Ma decretare per questo motivo che l'ISEE sia uno strumento inadeguato può risultare conclusione affrettata, se non si riflette sul fatto che, proprio perché possiede in più il riferimento alla condizione patrimoniale, esso costituisce, seppur tra comprovate criticità applicative, il migliore criterio selettivo. Infatti la considerazione del patrimonio (significativo di maggiore sicurezza economica e più difficilmente occultabile), ripristina, sia pur parzialmente, anche nei casi in cui il flusso di reddito assume valori nulli, una condizione paritaria che prescinde dalla categoria di contribuenti di appartenenza.

Piuttosto, a parziale giustificazione di un avvertito malessere tra esperti e fautori della prima ora dell'ISEE, può essere addotto l'utilizzo a volte sproporzionato dello strumento. Si dimentica che rigorosi criteri selettivi, come è l'ISEE, appaiono veramente giustificati e funzionali quando vengano applicati a prestazioni di particolare valenza sociale e che presentano una offerta molto inferiore alla domanda. Richiedere la DSU per concedere agevolazioni minime a categorie di utenti altrimenti ben identificabili (come la riduzione dei canoni Telecom di soli 15 euro a bimestre) è perlomeno eccessivo. Sembra altresì ingiustificato subordinare alle condizioni economiche del cittadino il godimento di diritti fondamentali, come il diritto al lavoro nel caso della definizione delle graduatorie delle agenzie per l'impiego per l'avviamento a selezione nella P.A..

Tutti gli argomenti fin qui delineati sono trattati nel Rapporto, che, come detto, si compone di due parti. Nella prima, il capitolo iniziale riporta l'aggiornamento della normativa. Il secondo capitolo prosegue con un monitoraggio della principali applicazioni nazionali. Il terzo effettua una disamina generale a livello decentrato, presentando alcune tra le più recenti introduzioni dell'ISEE in significative esperienze locali.

La seconda parte è dedicata ad una valutazione dell'efficacia dell'indicatore, con particolare riguardo al rilevante ruolo dei controlli. Questa materia viene trattata nel quarto capitolo, che riporta alcuni significativi resoconti dell'attività di verifica svolta dall'INPS e dalla Guardia di Finanza. Il capitolo 5 presenta un aggiornamento dell'analisi degli effetti distributivi determinati dall'ISEE, effettuato avvalendosi anche dello studio curato dal Ministero del lavoro e delle Politiche sociali e del Dipartimento degli affari economici della Presidenza del Consiglio già citato. La seconda parte si conclude con la presentazione di alcune questioni irrisolte nell'impianto applicativo dell'ISEE: la mancata emanazione del decreto che deve individuare il nucleo familiare di riferimento per l'erogazione di servizi a favore di anziani ultrasessantacinquenni non autosufficienti, e le spinte all'autonomia di alcune Regioni (è riportato l'esempio della Lombardia) che puntano a determinare propri criteri selettivi per l'individuazione dei beneficiari di prestazioni agevolate.

RIEPILOGO DEL CALCOLO DELL'ISEE

L'ISEE è espresso attraverso un numero, che rappresenta un valore monetario risultante da una serie di operazioni.

La base di riferimento dell'ISEE è il nucleo familiare

Il **nucleo familiare** è composto: dal dichiarante; dal coniuge del dichiarante; dai figli minori dei dichiarante e/o del coniuge se con essi conviventi; dalle altre persone presenti nello stato di famiglia; dalle persone non presenti nello stato di famiglia, ma a carico ai fini irpef del dichiarante o del coniuge o di altra persona presente nello stato di famiglia.

Per ogni nucleo familiare vengono considerati il reddito¹⁰, il patrimonio mobiliare¹¹ e quello immobiliare

Il **reddito** è dato dalla somma di tutti i redditi lordi di ogni componente il nucleo familiare detratto l'eventuale canone annuo di affitto dell'abitazione principale del nucleo, fino ad un ammontare massimo di 5.165 euro

Il **patrimonio mobiliare** è costituito dalla somma dei valori mobiliari in senso stretto detratto un massimo di 15.494 euro a titolo di franchigia.

Il **patrimonio immobiliare** è costituito dalla somma dei valori di tutti gli immobili (terreni agricoli, aree fabbricabili ed edifici) come definito ai fini ICI e posseduti al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione della dichiarazione detratto l'eventuale capitale residuo del mutuo contratto per l'acquisto o in alternativa nel caso di nucleo familiare residente in casa propria, se più favorevole e fino a concorrenza del valore della casa di abitazione, una franchigia di 51.646 euro.

Al totale dei redditi complessivi si somma il 20 % del patrimonio familiare, ottenuto sommando patrimonio finanziario e patrimonio immobiliare al netto delle detrazioni consentite. Questa somma è l'ISE (Indicatore della Situazione Economica).

$$\text{ISE} = \text{Reddito fiscale} + \text{reddito del patrimonio mobiliare} + 0,20 * \text{Patrimonio Totale}$$

L'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) è invece il valore determinato in base alla composizione del nucleo familiare. Corrisponde al rapporto tra l'ISE e il coefficiente desunto dalla **scala di equivalenza** che varia in base all'ampiezza del nucleo familiare.

$$\text{ISEE} = \frac{\text{ISE}}{\text{Coefficiente}}$$

¹⁰ Ai redditi lordi complessivi ai fini fiscali, si aggiungono anche i rendimenti delle attività finanziarie calcolati con un tasso di rendimento comunicato ogni anno con decreto dal Ministero dell'Economia e Finanze.

¹¹ Il patrimonio mobiliare comprende il saldo contabile attivo, al netto degli interessi alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, delle seguenti voci: i depositi e i conti correnti bancari; il valore dei titoli di stato; i certificati di deposito e di credito; i buoni fruttiferi ed assimilati al valore nominale alla stessa data dei depositi; le azioni o quote di organismi di investimenti collettivi di risparmio italiani o esteri (per i quali si assume il valore risultante dall'ultimo prospetto redatto dalla società di gestione al 31 dicembre dell'anno precedente); le partecipazioni in società non quotate e in società non azionarie; le masse patrimoniali affidate in gestione; altri strumenti finanziari inclusi i contratti di assicurazione mista sulla vita e di capitalizzazione; il valore di imprese individuali calcolato secondo il valore contabile del patrimonio netto.

Questo coefficiente non coincide con il numero dei componenti, ma è un parametro che tiene conto delle economie di scala che si verificano nei costi generali all'aumentare dell'ampiezza di una famiglia. I valori della scala di equivalenza crescono in modo meno che proporzionale all'ampiezza del nucleo. Il coefficiente è maggiorato invece quando nella famiglia sono presenti particolari situazioni di disagio: disabilità, assenza di un genitore, figli minori con genitori entrambi lavoratori. La maggiorazione del coefficiente, che è a denominatore, abbassa il valore finale dell'ISEE.

NR. COMPONENTI Il nucleo familiare	COEFFICIENTE
1	1
2	1,57
3	2,04
4	2,46
5	2,85
ogni componente in più	0,35
MAGGIORAZIONI	
nuclei monoparentali	0,2
handicap	0,5
entrambi genitori lavoratori	0,2

L'iter per la richiesta di prestazioni agevolate con criteri di selettività su base ISEE è disciplinato dallo stesso d.lgs. 109/98 come modificato dal d.lgs. 130/2000 .

Il richiedente è tenuto a presentare una dichiarazione con i dati necessari al calcolo dell'indicatore all'ente erogatore la prestazione, oppure al comune o anche ai centri di assistenza fiscale convenzionati. Detta dichiarazione prende il nome di Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) ed ha validità annuale¹². I contenuti della dichiarazione sostitutiva sono inviati per via informatica ad un'apposita banca dati costituita e gestita dall'INPS che rende disponibili i parametri all'utente e agli enti cui esso richiede una prestazione agevolata. Gli enti erogatori, l'Inps e la Guardia di Finanza sono preposti al controllo della veridicità dei contenuti nelle DSU.

¹² Essa è valida per ogni tipo di prestazione per la quale è richiesta, nell'arco di un anno. L'intento dell'unicità della dichiarazione è di evitare a chi fa richiesta di più prestazioni agevolate ad enti erogatori diversi di dover ripetere più volte la presentazione delle stesse informazioni.

PARTE I SVILUPPI APPLICATIVI

1. La normativa nazionale

Nel periodo 2003-2004 non è stata apportata alcuna modifica di rilievo alla normativa nazionale. Sono stati emanati i dovuti comunicati del Ministero dell'economia e delle finanze che fissano il tasso di rendimento del patrimonio mobiliare utilizzato per il calcolo del reddito figurativo derivante da attività finanziarie¹³ e i comunicati dei ministeri competenti (ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ministero dell'Istruzione, dell'Università e ricerca) che aggiornano, in base a rivalutazione Istat, i livelli ISEE per l'accesso a prestazioni nazionali di loro competenza.

Prosegue invece il silenzio normativo in merito all'attesa emanazione di due dei cinque provvedimenti attuativi espressamente indicati dal decreto legislativo n. 130/00: a) il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri con il quale si sarebbe dovuto istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un comitato consultivo per la valutazione dell'attuazione della disciplina (art. 6 comma 3); b) il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che avrebbe dovuto fissare i limiti dell'applicazione dell'ISE 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 e rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti (art.3 comma 2ter).

Per quest'ultimo provvedimento è pronta da tempo una bozza preparata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (ora competente per materia), ma essa è ancora allo studio presso un tavolo tecnico, che sta valutando come regolamentare la definizione dei criteri di applicazione dell'ISE a prestazioni, quali quelle rivolte ai soggetti non autosufficienti o disabili, particolarmente rilevanti sia da un punto di vista sociale che economico.

Si ricorda che l'assenza di una disciplina *ad hoc* di tale fattispecie ha per il momento "congelato" l'affermazione del principio, indicato esplicitamente nel decreto legislativo n. 130/00, dell'evidenziazione della situazione economica del solo assistito, consentendo ad alcuni enti erogatori di proseguire in un'impostazione che prevede il coinvolgimento nella definizione del diritto a tali prestazioni, e/o nella compartecipazione al loro costo, di soggetti esterni al nucleo familiare standard del richiedente. Approccio, questo, che può essere formalmente legittimo se connesso alla facoltà concessa agli enti erogatori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 130/00, di prevedere, accanto all'ISE, "*criteri ulteriori di selezione dei beneficiari*".¹⁴

Sempre riguardo gli aspetti di regolamentazione è da segnalare il mancato rinnovo della convenzione tra l'INPS ai CAF (Centri di assistenza fiscale). I centri di assistenza nonostante ciò continuano ad operare, in attesa del definitivo benessere ad una nuova convenzione che deve venire dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali. Va rilevato in proposito che l'89 per cento delle

¹³ Nel comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 15 del 20 gennaio 2004 è stato fissato al 4,20% il tasso di rendimento del patrimonio mobiliare utilizzato per il calcolo del reddito presunto derivante da attività finanziarie. Per il 2003 tale valore era al 5,04%, stabilito con il comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2003.

¹⁴ Per approfondimenti in merito al coinvolgimento della normativa relativa all'obbligazione agli alimenti si veda il IV Rapporto (marzo 2003)

dichiarazioni pervenute alla banca dati INPS nel 2003 è di provenienza dei CAF. Il 9 per cento delle DSU viene invece sottoscritto dai Comuni e soltanto meno dell'1,5 per cento viene sottoscritto presso le sedi dell'INPS. Il ruolo predominante dei CAF non deriva da imposizioni normative, ma proprio dalla convenienza incontrata sia da parte dei cittadini sia (soprattutto) dai comuni e dagli altri enti erogatori – cui la legge invece affida la funzione - che preferiscono esternalizzare il servizio (peraltro a carico del bilancio INPS).

2. Le applicazioni

Nel 2003 rispetto al 2002 il flusso delle DSU archiviato dal sistema informativo dell'INPS è incrementato del 32 per cento. E' noto che le prime forme applicative dell'ISEE sono state rivolte a prestazioni definite a livello nazionale. In un secondo momento si è avuto invece uno sviluppo a livello locale in molteplici direzioni. La propagazione dell'impiego dell'ISEE, dopo un primo periodo di prudenza, è un fenomeno riscontrabile sia localmente (le esperienze di alcuni enti locali diventano fonte d'ispirazione per altri), che settorialmente (l'utilizzazione fruttuosa in alcuni ambiti incoraggia l'estensione anche in campi diversi), ed induce a ritenere che, qualora vi sia un riscontro positivo da parte delle amministrazioni locali in ordine ad una migliore razionalizzazione della spesa, la sua diffusione non si arresterà.

La tendenza ad una maggior ricorso a formule selettive basate sull'ISEE a livello locale è facilmente riscontrabile dalle informazioni raccolte dalla banca dati dell'INPS. Nel compilare la DSU, come già fatto notare, è possibile indicare tutti i servizi per i quali si ritiene sia necessaria nel corso dell'anno¹⁵. Pertanto aggregando il numero delle dichiarazioni presentate secondo la tipologia di prestazione richiesta (distinguendo in particolare tra quelle nazionali, locali, delle Università e altre) si osserva che, pur rimanendo maggioritario il numero delle prestazioni nazionali, quelle di tipo locale stanno conoscendo un impulso espansivo superiore, tale da cambiare significativamente anche la composizione percentuale rispetto al totale delle prestazioni (ultime colonne tab.1).

Tab 1. Prestazioni collegate alle dichiarazioni sostitutive uniche acquisite dall'INPS nel 2002 e 2003

Prestazioni richieste	valori assoluti		quote sul totale	
	2002	2003	2002	2003
Prestazioni nazionali	1.748.758	2.225.770	50,4%	43,0%
Prestazioni locali	579.598	1.030.432	16,7%	19,9%
Prestazioni universitarie	518.256	781.358	14,9%	15,1%
Altro	620.131	1.143.355	17,9%	22,1%
Totale	3.466.743	5.180.915	100,0%	100,0%

Fonte: Elaborazioni su dati Inps

Specificamente se nel 2002 il 50,4% delle dichiarazioni veniva presentato per richiedere benefici decisi a livello centrale, questa quota nel 2003 è calata al 43%. Inoltre, l'incremento delle voce residuale "altro" fa capire il processo in atto di estensione a molteplici progetti aggiuntivi

¹⁵ Ragione per cui il numero delle prestazioni richieste è notevolmente superiore al numero delle dichiarazioni presentate (circa il doppio)

rispetto a quelli tradizionali, con prevalenza di iniziative a livello locale. E' da tenere conto comunque che le intenzioni evidenziate nelle DSU potrebbero essere da alcuni soggetti espresse in entità superiore per un eccesso di cautela, e da altri in misura minore per difetto di informazione o di capacità di prevedere i bisogni.

Di seguito si procede ad una descrizione delle principali prestazioni di tipo nazionale con i riferimenti normativi ed una descrizione sulla loro diffusione nel territorio.

2.1 Le prestazioni scolastiche

La maggior parte delle dichiarazioni è stata presentata per la domanda di prestazioni scolastiche (borse di studio, agevolazioni per l'acquisto dei libri di testo): esse costituiscono il 26 per cento di tutte le prestazioni richieste. Più di un quarto delle domande per poter usufruire di agevolazioni di questo tipo è presentata nella sola Campania, dove esse costituiscono il 34 per cento delle richieste totali. Campania, Sicilia e Puglia inviano il 60 per cento di DSU per richiedere questo tipo di agevolazioni. In Sardegna le prestazioni scolastiche rappresentano il 40 per cento dei casi in cui viene presentata la DSU. In tutte le regioni comunque questa è una delle voci predominanti ad eccezione del Trentino Alto Adige (poco più del 9 per cento).

L'impiego dell'ISEE quale criterio di valutazione della situazione economica dei richiedenti le borse di studio previste per gli studenti delle scuole elementari, medie inferiori e medie superiori era stato avviato già con l'anno scolastico 2001/2002 (art.3 comma 1 DPCM 106/2001).

I requisiti richiesti sono quelli di appartenere ad un nucleo familiare il cui indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non sia superiore a 10.632,94 Euro.

La prestazione non consiste in un rimborso (come avviene in taluni casi con i c.d. buoni scuola), ma in un aiuto economico concesso quale sostegno per le spese relative alla frequenza, al trasporto, alla mensa ecc. La richiesta può essere rivolta sia alle strutture dei propri comuni di residenza, sia alle stesse scuole (statali e paritarie).

Per quanto riguarda la fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo, per gli alunni della scuola secondaria dell'obbligo e delle superiori, essa è ancora disciplinata dal DPCM 226/2000, che assegna le risorse finanziarie del Ministero dell'Istruzione alle regioni, in base alla struttura della popolazione delle medesime. In particolare si stima la quota presente di nuclei familiari sotto i 30 milioni di reddito l'anno. Sono poi le singole leggi regionali a stabilire le regole per l'accesso alla prestazione sulla base dell'ISEE come criterio selettivo.

Sempre relativamente alle prestazioni erogate in ambito scolastico, deve essere infine segnalato il caso dei requisiti necessari per godere dell'esenzione dal pagamento delle tasse scolastiche. Si tratta di un'agevolazione che viene concessa sulla base di limiti esclusivamente reddituali, definiti originariamente dalla legge 28 febbraio 1986, n. 41 e annualmente rivalutati in ragione del tasso di inflazione annuo programmato. Per l'anno scolastico 2004/2005 il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha provveduto ancora una volta alla semplice indicizzazione di tali limiti attraverso la circolare n. 5 del 17 gennaio 2004.

Quanto alla voce relativa alla mense scolastiche, che rappresentano più del 10 per cento delle richieste totali, sono da annoverare tra le prestazioni organizzate e disciplinate dai Comuni. Se però per analogia di area di intervento le uniamo alle prestazioni scolastiche *tout court* vediamo che da sole raggiungono quota due milioni di prestazioni richieste su un totale nazionale di poco più di cinque milioni (si ricorda che il numero delle prestazioni indicate nelle DSU è superiore al numero delle stesse DSU).

2.2 Le prestazioni per il diritto allo studio universitario

Per prestazioni del diritto allo studio universitario si intendono le borse di studio, gli alloggi e la mensa a tariffe agevolate ¹⁶. Esse rappresentano poco più del 7 per cento nel complesso delle richieste presentate. Si tratta di una prestazione più uniformemente distribuita nel territorio nazionale: le richieste provengono principalmente da Campania, Sicilia e Puglia, ma nella stessa entità anche da Veneto, Lazio e Lombardia. Diversa in questo caso la composizione all'interno del territorio. La richiesta di borse di studio e simili in campo universitario costituisce la voce più elevata nelle regioni dove minoritario è il flusso di DSU: in Trentino, in Friuli, in Veneto, in Val d'Aosta, mentre solo meno del 4 per cento delle richieste presentate in Campania e solo il 4,7 per cento di quelle presentate in Sicilia, si riferiscono al diritto allo studio universitario.

In questo ambito il sistema ha "beneficiato" del riconoscimento da parte del legislatore della peculiarità della tipologia delle prestazioni erogate e sono stati sfruttati appieno i limitati margini di discrezionalità applicativa concessi dalla normativa nazionale. Il decreto legislativo n. 130/00 ha infatti espressamente offerto agli enti che erogano prestazioni per il diritto allo studio universitario ¹⁷ la possibilità di fare riferimento a una nozione di famiglia più ampia di quella standard da esso definita, motivando tale disposizione con la necessità di far fronte alla situazione dello studente indipendente. ¹⁸

L'ISEE Universitario (ISEEU) differisce dall'ISEE standard qualora il richiedente si trovi in una delle seguenti situazioni:

- residenza diversa da quella della famiglia d'origine. Al fine di tenere adeguatamente conto dei soggetti che sostengono effettivamente l'onere di mantenimento dello studente, il nucleo familiare del richiedente i benefici può essere integrato con quello dei suoi genitori, quando lo stesso non abbia residenza esterna all'unità abitativa della famiglia da almeno due anni in alloggio non di proprietà di un suo membro e quando, contestualmente, abbia redditi da lavoro non inferiori a 6.500 Euro con riferimento a un nucleo composto da una persona.

¹⁶ Si tratta infatti di servizi e interventi non destinati generalità degli studenti, quali le borse di studio, i prestiti d'onere, i servizi abitativi e i contributi per la mobilità internazionale degli studenti italiani concessi dalle Regioni e dalle Province Autonome (o dalle Università) agli studenti capaci e meritevoli, ma privi di mezzi.

¹⁷ Come indicato dall'articolo 2, comma 1 del decreto,

¹⁸ Decreto legislativo n.130/00, articolo 3, comma 2-bis.

- genitori separati o divorziati. In questo caso, il nucleo familiare dello studente è integrato con quello del genitore che percepisce gli assegni di mantenimento dello stesso. Nel caso in cui i genitori facciano parte di due diversi nuclei, in assenza però di separazione legale o divorzio, il nucleo familiare dello studente è integrato con quello di entrambi i genitori.

- fratelli e/o sorelle, facenti parte del nucleo familiare, percettori di redditi o possessori di patrimoni. Il relativo reddito e patrimonio di fratelli e sorelle, facenti parte del nucleo, concorrono alla formazione di tutti gli indicatori della condizione economica nella misura del 50 per cento.

- soggetti presenti nel nucleo familiare con redditi percepiti all'estero e/o patrimoni posseduti all'estero. Ai fini del calcolo dell'ISEE Universitario, occorre tener conto anche di queste voci. I redditi e i patrimoni mobiliari sono valutati in base al tasso di cambio medio dell'Euro nell'anno di riferimento; i patrimoni immobiliari localizzati all'estero sono valutati solo nel caso di fabbricati, considerati sulla base del valore convenzionale di 500 Euro al metro quadrato.

Inoltre nell'ambito della discrezionalità concessa dalla disciplina nazionale a tutti gli enti erogatori, secondo quanto indicato dall'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo n. 130/00 relativamente alla previsione, accanto all'ISEE, di ulteriori criteri di selezione dei beneficiari, l'ISEEU prevede due ulteriori parametri di riferimento: l'Indicatore della situazione economica all'estero e l'Indicatore della situazione patrimoniale equivalente. I due parametri partecipano alla valutazione della condizione economica dello studente nei modi seguenti:

- per poter accedere ai benefici, l'ISEEU sommato con l'Indicatore della Situazione Economica all'Estero, non può superare il limite stabilito dalle Regioni, dalle Province Autonome e dalle Università, per gli interventi di rispettiva competenza, tra i 12.619,78 ed i 16.826,37 Euro;

- vengono comunque esclusi dai benefici gli studenti il cui Indicatore della Condizione Patrimoniale Equivalente superi il limite stabilito dalle Regioni, dalle Province e dalle Università, per gli interventi di rispettiva competenza, compreso tra i 22.084,61 ed i 28.394,50 Euro;

- tali indicatori vengono rivalutati annualmente sulla base della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo.

Sempre nel campo delle prestazioni per il diritto allo studio universitario è da segnalare che recentemente la Consulta dei CAF e l'Andisu (l'Associazione Nazionale degli Organismi per il diritto allo Studio Universitario) hanno firmato una convenzione che prevede da parte degli stessi CAF un servizio di assistenza gratuita per gli studenti universitari nella compilazione delle dichiarazioni ISEE e il rilascio dei modelli di attestazione ISEE e ISEEU.

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

2.3 *I servizi di pubblica utilità*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Anni 2001-2004 (valori in euro)

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

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

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

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

Anni 2001-2004 (valori in euro)

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

Riquadro: Prestazioni non sottoposte a selezione ISE

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

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

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

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

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

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

3. Lo stato di attuazione a livello locale

3.1 Un panorama generale

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: INPS

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

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

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

3.2 Alcune recenti esperienze

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

partecipazione sono diversificate in base a sei fasce di ISEE. La quota massima si paga con un ISEE maggiore di 21 mila euro circa.

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

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

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

<i>Prestazioni nazionali con ISEE</i>	<i>Principali prestazioni locali con ISEE a discrezione dell'ente</i>	<i>Prestazioni la cui normativa nazionale prevede altri criteri, ma con possibilità di introdurre l'ISEE a livello locale.</i>	<i>Principali prestazioni escluse dalla disciplina ISEE</i>
Assegno di maternità	Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	Contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione	Integrazione al minimo, maggiorazione sociale delle pensioni, assegno e pensione sociale e ogni altra prestazione previdenziale
Assegno per il terzo figlio	Mense scolastiche	Agevolazioni acquisto libri scolastici	Assegno e pensione di invalidità civile
Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (Telecom)	Servizi socio sanitari domiciliari e residenziali per anziani e per portatori di handicap gravi		Indennità di accompagnamento e assimilate
Borse di studio scolastiche Fornitura gratuita o parz. gratuita dei libri di testo	Agevolazioni per tasse universitarie		Assegni al nucleo familiare e bonus per il secondo figlio
Prestazioni del diritto allo studio universitario	▪ Assegnazione posti nei centri vacanze ▪ agevolazioni su tasse e contributi ▪ esenzione pagamento dei ticket sanitari ▪ trasporto scolastico ▪ sostegno economico in situazioni di disagio ▪ sostegno all'acquisto della casa per giovani coppie ▪ sostegni alle famiglie ▪ buoni scuola ▪ avviamento selezione nella P.A.		Esenzioni tasse scolastiche

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

3.3 Considerazioni conclusive

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

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

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

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

Un'altra caratteristica dei nuclei rappresentati nella banca dati INPS è la maggiore dimensione media: 3,5 componenti contro i 2,6 della media del paese: ciò dipende sia dal fatto che le dichiarazioni provengono in larga misura dal mezzogiorno dove mediamente i nuclei sono più numerosi; sia dalla circostanza che l'ISEE favorisce i nuclei più numerosi e quindi sussiste una sorta di procedimento autoselettivo: il nucleo più è numeroso più ha possibilità di riuscire ad avere un ISEE più basso e quindi di usufruire della prestazione richiesta. Molte prestazioni inoltre sono legate proprio alla presenza di figli (scuola, assegno per terzo figlio, università ecc.).

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

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

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

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

PARTE II

ASPETTI FONDAMENTALI DELLA GESTIONE

4. I controlli

4.1 Normativa di riferimento

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

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

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

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

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

4.2 I controlli formali

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

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

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

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

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

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

Tab. 6 Comuni collegati a SIATEL (giugno 2004)

<i>Regione</i>	<i>Comuni della Regione</i>	<i>Comuni collegati</i>	<i>% Comuni collegati</i>	<i>Abitanti della Regione</i>	<i>Popolazione servita</i>	<i>% Popolazione servita</i>
ABRUZZO	305	289	94,8%	1.279.016	1.190.654	93,1%
BASILICATA	131	110	84,0%	606.183	546.412	90,1%
CALABRIA	409	159	38,9%	2.050.478	1.360.954	66,4%
CAMPANIA	551	390	70,8%	5.780.958	5.023.457	86,9%
EMILIA ROMAGNA	341	273	80,1%	3.981.146	3.703.183	93,0%
FRIULI VENEZIA GIULIA	219	207	94,5%	1.185.172	1.162.256	98,1%
LAZIO	377	176	46,7%	5.264.077	4.541.660	86,3%
LIGURIA	235	126	53,6%	1.625.870	1.397.569	86,0%
LOMBARDIA	1.546	1142	73,9%	9.065.440	8.166.458	90,1%
MARCHE	246	206	83,7%	1.460.989	1.333.597	91,3%
MOLISE	136	37	27,2%	327.987	200.992	61,3%
PIEMONTE	1.206	559	46,4%	4.287.465	3.464.376	80,8%
PUGLIA	258	173	67,1%	4.085.239	3.352.629	82,1%
SARDEGNA	377	218	57,8%	1.651.888	1.213.960	73,5%
SICILIA	390	366	93,8%	5.087.794	4.965.916	97,6%
TOSCANA	287	225	78,4%	3.536.392	3.283.897	92,9%
TRENTINO ALTO ADIGE	339	254	74,9%	900.256	816.828	90,7%
UMBRIA	92	80	87,0%	835.488	815.732	97,6%
VALLE D'AOSTA	74	50	67,6%	120.343	98.542	81,9%
VENETO	581	389	67,0%	4.511.714	3.756.904	83,3%
Somma	8.100	5.429	67,0%	57.679.895	50.395.976	87,4%

Fonte: Agenzia delle Entrate

Più o meno alla stessa data (maggio 2004) risultavano attivati i collegamenti a SIATEL anche da parte di tutte le amministrazioni regionali; 46 amministrazioni provinciali; 46 comunità montane; 95 consorzi di bonifica; 55 Asl/Aziende ospedaliere; 7 ATER (ex IACP); 19 Università pubbliche/Enti diritto allo studio ; 9 Ministeri; ed altri 7 Enti.

E' in attivazione anche un analogo sistema, SISTER dell'agenzia del Territorio, che consente di ottenere a video e in stampa le visure catastali sia dei fabbricati che dei terreni con lo stesso contenuto informativo e lo stesso aggiornamento delle stampe che l'utente otterrebbe effettuando la medesima richiesta presso lo sportello dell'ufficio, ovvero è possibile collegarsi per fare una visura in tempo reale.

L'attuazione da parte degli enti erogatori di procedure di controllo formale sul possesso di redditi e patrimoni immobiliari è pertanto potenzialmente possibile. Rimane invece nullo il potere di controllo sul patrimonio mobiliare per oggettiva impossibilità di effettuarlo. Di questo devono esserne coscienti anche i richiedenti prestazioni agevolate, data l'esigua entità media del patrimonio finanziario dichiarato.

Le procedure di controllo sono attivate con regolamenti interni degli enti erogatori. Generalmente i controlli formali sulle autodichiarazioni vengono avviati seguendo due diverse tipologie di verifica:

a) da un lato sono effettuati controlli a campione su un numero determinato di dichiarazioni (per esempio almeno sul 5% dei beneficiari di una determinata prestazione, ma questa quota varia anche in relazione al beneficio offerto), che vengono attivati periodicamente;

b) d'altro canto possono effettuarsi controlli su singole dichiarazioni qualora sorgano dubbi sulla veridicità del contenuto (in sede di presentazione o di istruttoria): per esempio perché le affermazioni del dichiarante sono contraddittorie o lacunose, o perché l'addetto all'accoglimento dell'istanza o del responsabile del procedimento sono a conoscenza di notizie o di comportamenti che fanno ritenere necessarie ulteriori indagini.

In alcuni casi il controllo può essere generalizzato, cioè riguardare tutte le dichiarazioni presentate. Ciò può verificarsi quando si tratta di benefici rilevanti destinati ad una platea ridotta di utenti. In questi casi può anche avvenire che il controllo sia preventivo, cioè avviato durante la determinazione delle graduatorie. Un tipo di controllo preventivo e generalizzato può essere inoltre condotto per la verifica della composizione del nucleo familiare.

I controlli formali nella maggioranza dei casi portano in genere alla rilevazione e alla correzione di eventuali errori, quando sia evidente la buona fede del dichiarante. Quando invece i controlli portano alla luce abusi o false dichiarazioni gli enti erogatori prevedono misure atte a sospendere e/o revocare i benefici eventualmente concessi e a recuperare quanto già erogato, oltre a provvedere a segnalare i casi alla Guardia di Finanza. In proposito va ricordata la possibilità per gli enti erogatori di stipulare convenzioni con l'Agenzia delle Entrate mirate proprio a tradurre in controlli sostanziali le incongruenze non attribuibili ad errori emerse dallo *screening* di tipo formale.

Sempre sul fronte dei controlli formali l'INPS è impegnato nella verifica delle informazioni date dai pensionati attraverso riscontri sui dati reddituali riportati nelle Dichiarazioni Sostitutive Uniche (quadro f4) e cumulo reddituale derivante dai soli trattamenti di pensione ricavato dalla procedura QRED. Tra i soggetti presenti, a qualunque titolo (dichiarante o facente parte del nucleo), nell'ambito delle DSU pervenute nella banca dati ISEE dell'Istituto alla data del 31.10.2003, è rilevata la presenza di circa 700.000 pensionati.

Su un campione estratto di 31.043 nominativi è stato effettuato il confronto tra i valori riportati nella DSU e quelli estratti dal QRED.

Si riportano di seguito alcuni risultati dell'attività di verifica svolta:

6.155 pensionati corrispondenti al 19,8% del totale esaminato hanno dichiarato nella DSU un reddito uguale a quello presente nel QRED

22.700 pensionati corrispondenti al 73,1% del totale esaminato hanno dichiarato nella DSU un reddito superiore a quello presente nel QRED

2.188 pensionati corrispondenti al 7,1% del totale esaminato hanno dichiarato nella DSU un

reddito inferiore a quello presente nel QRED.

Sono stati presi in considerazione questi 2.188 pensionati che rappresentano il dato più significativo in relazione al tipo di controllo effettuato, in quanto l'indicazione di un reddito complessivo inferiore a quello effettivamente percepito comporta la definizione di un valore ISEE non corretto con l'eventuale concessione al richiedente di una prestazione sociale agevolata non dovuta.

Sono stati esaminati gli scostamenti percentuali tra quanto riportato nelle DSU e quanto presente in QRED, riportati nella tabella seguente. Per 897 soggetti corrispondenti al 41% del totale i dati reddituali indicati nella DSU si discostano da quelli presenti in QRED per una percentuale che va dallo 0,1 al 5% e che per 449 soggetti, pari al 22,8% del totale, lo scostamento è superiore al 100%.

Si è provveduto, quindi, ad un esame più approfondito di quest'ultima casistica estrapolando, a campione, la situazione di ogni singolo soggetto con l'utilizzo della procedura CASPEN, che permette di visualizzare nel dettaglio i dati emergenti dal QRED, dati che possono contenere trattamenti pensionistici (rendite INAIL, pensioni sociali, indennità di accompagnamento, etc.) che non vanno dichiarati ai fini ISEE.

Tab. 7 Scostamento percentuale tra il reddito complessivo dichiarato nelle DSU e reddito da trattamenti pensionistici rilevato da QRED.

Differenza tra reddito complessivo DSU e reddito QRED	Numero pensionati	Percentuale sul totale di 2.188
0,1 al 5 %	897	40.99
5 al 10%	206	9,41
10 al 15%	124	5.66
15 al 20%	84	3.83
20 al 25%	75	3.42
25 al 30%	40	1,82
30 al 35%	38	1,73
35 al 40%	28	1,27
40 al 45%	34	1,55
45 al 50%	33	1,50
50 al 55%	24	1,09
55 al 60%	22	1
60 al 65%	27	1,23
65 al 70%	22	1
70 al 75%	17	0,77
75 all'80%	8	0,36
80 all'85%	15	0,68
85 al 90%	17	0,77
90 al 95%	13	0,59
95 al 100%	13	0,59
Superiore al 100%	449	22,80
TOTALE	2.188	100

Fonte: INPS

Si è esaminato un campione di 60 soggetti su 449 (pari al 13,4%) che presentano uno scostamento percentuale superiore al 100% tra ISEE e QRED ed entrando nel dettaglio di ogni singolo caso, omologando la casistica per grandi linee, risulta che:

A) 6 soggetti presentano dati discordanti (ISEE/QRED) in quanto, in fase di acquisizione della DSU, è stato indicato il reddito in Lire (quadroD), mentre nel quadro F4 è stato inserito l'importo in Euro. L'errore materiale sembrerebbe da attribuire all'Ente acquirente anche se il cartaceo della dichiarazione potrebbe meglio chiarire le cose.

L'abolizione nel quadro D della DSU dell'opzione di scelta fra Euro e Lire risolverebbe il problema all'origine.

B) 11 soggetti sono risultati titolari di pensioni che non vanno dichiarate nella DSU (rendite INAIL, invalidità civile, etc.). In questi casi, quindi, è risultato corretto quanto indicato nella dichiarazione.

C) 43 soggetti hanno invece omesso di dichiarare nella DSU il reddito relativo a più trattamenti pensionistici o hanno indicato il reddito relativo ad una solo trattamento. L'omissione di tali dati reddituali comporta, quindi, l'emissione di attestazioni ISEE basate su dichiarazioni non corrispondenti al vero.

Questa analisi porta concludere che, riportando le percentuali emerse dall'esame del campione, (considerando sempre la casualità nella scelta dello stesso) rispetto al dato globale:

- A) il 10% riguarda errori di acquisizione
- B) il 18,3% riguarda reddito da pensioni che non vanno dichiarate
- C) il 71,6% riguarda omessa dichiarazione di dati reddituali.

I controlli effettuati costituiscono una prima fase di verifica sulla congruità dei dati contenuti nelle dichiarazioni con quelli presenti negli archivi a disposizione dell'INPS. In una seconda fase l'INPS si riserva di effettuare ulteriori controlli formali le cui risultanze verranno messe a disposizione della Guardia di Finanza affinché possa effettuare le verifiche sostanziali delle situazioni reddituali e patrimoniali dei nuclei dei soggetti beneficiari delle prestazioni.

4.3 I controlli sostanziali

Il Rapporto dello scorso anno ha riferito della circolare n. 393000 dell'11 novembre 2002 a cura del Comando Generale della Guardia di Finanza ("Controlli sostanziali della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali agevolate") che ha tracciato le linee d'azione per lo svolgimento di attività ispettive sui nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni sociali agevolate, così come previsto dall'articolo 4, comma 8 del D.Lgs. 109/98, fissando i principi regolatori dell'attività di controllo e le metodologie ispettive applicabili. Secondo questa direttiva l'intervento della Guardia di Finanza deve essere:

- ✓ *successivo* all'erogazione della prestazione sociale agevolata e non deve condizionare l'espletamento dell'istruttoria da parte degli enti erogatori e dell'INPS;

- ✓ *limitato e selettivo* rispetto al numero complessivo di prestazioni erogate e indirizzato ai casi fiscalmente più anomali e rilevanti.

Però è anche esplicitato che detti controlli devono essere considerati dei sub-obiettivi rispetto ai programmi complessivi delle verifiche sulle imposte dirette e indirette, normalmente condotte dalla Guardia di Finanza.

Il presente Rapporto intende dar conto dell'azione che la Guardia di Finanza ha sviluppato in materia di controlli (sostanziali) sui beneficiari di prestazioni sociali agevolate.

La Guardia di Finanza si è dotata di un apposito comparto ispettivo delle prestazioni sociali agevolate (PSA), che ha formato oggetto nell'ultimo biennio di crescente attenzione operativa. Infatti al Corpo viene riconosciuto un ruolo di polizia economica e finanziaria (D.Lgs. 19 marzo 2001, n. 68) in base al quale alla tutela delle entrate erariali deve associarsi il controllo sulle uscite dei bilanci dello Stato, delle Regioni, degli Enti territoriali e dell'Unione Europea.

Attraverso le verifiche effettuate sui beneficiari delle PSA si punta a rintracciare sacche di evasione ampliando i canali di intervento: l'utilizzo delle informazioni contenute nella banca dati gestita dall'INPS che la Guardia di Finanza può consultare in maniera massiva, non solo quindi per ricerche puntuali come è consentito agli enti erogatori, costituisce un presupposto determinante a questo scopo. Inoltre la Guardia di Finanza è chiamata anche a perseguire il rispetto dell'equità sostanziale nella redistribuzione delle risorse pubbliche, assicurandosi che le agevolazioni siano destinate a chi ne abbia effettivamente diritto.

Le modalità di intervento non possono consistere in un'azione repressiva capillare con interventi che dovrebbero essere estremamente parcellizzati sul territorio, perché la platea dei beneficiari è troppo ampia rispetto alle risorse destinate alle ispezioni. La selettività delle verifiche avviene orientando l'attività verso i casi fiscalmente più anomali e rilevanti tra quelli segnalati dagli enti erogatori. In questo modo si mira ad ottenere un maggior recupero di evasione contando nel contempo su un significativo effetto deterrente. Nell'attività la Guardia di Finanza utilizza i consueti moduli operativi, che vanno dalla verifica specifica, alla verifica parziale fino, laddove necessario, alla verifica di carattere generale, che esamina tutte le relazioni e le posizioni economicamente rilevanti di chi è sottoposto a controllo.

Un compendio dell'attività svolta è presentata nelle tabelle seguenti. Emerge in particolare che nel corso del 2003 la Guardia di Finanza ha svolto 5088 verifiche nel comparto PSA, corrispondenti all'incirca al 2 per mille delle DSU presentate nello stesso anno. La programmazione annuale aveva previsto 4302 controlli (circa il 18% in meno). Gli esiti di tale sforzo investigativo, in termini di proposte di recupero a tassazione inoltrate ai competenti uffici finanziari, risultano complessivamente in circa 1,6 milioni di euro di base imponibile ai fini delle Imposte Dirette e a 110.000 euro di IVA evasa. Per l'anno in corso la Guardia di Finanza ha programmato, in materia di PSA, un maggior numero di verifiche da effettuare, circa 6.000, il 20% in più rispetto all'anno precedente.

A livello territoriale l'impegno è distribuito su tutto il territorio con punte in Lombardia, Toscana, Lazio e Sicilia. La distribuzione del numero dei controlli rispetto al territorio non è direttamente proporzionale al numero delle dichiarazioni presentate (che in altra parte del Rapporto abbiamo visto essere di gran lunga maggioritaria nelle regioni meridionali). Tuttavia questa osservazione non può portare a ritenere che l'attività di controllo sia così tanto sperequata nelle regioni meridionali rispetto al numero delle prestazioni erogate, perché le informazioni raccolte

Tab. 8 Verifiche nei confronti di beneficiari di prestazioni sociali agevolate

Anno 2003					
	Pianificato 2003	<i>V. generali</i>	<i>V. parziali</i>	<i>V. specifiche</i>	Totale eseguito 2003
Numero verifiche	4.302	2	25	5.061	5.088
			(valori in euro)		
elementi positivi non dichiarati		-	356.748	1.192.532	
elementi negativi		-	-	13.452	
ritenute		-	-	2.083	
ricavi non contabilizzati		-	79.152	21.583	
Iva relativa		-	57.862	5.776	
Iva dovuta		-	48.570	6.084	
Iva non versata		-	-	-	

Anno 2004 gennaio-marzo				
	Pianificato 2003	<i>V. generali</i>	<i>V. parziali</i>	<i>V. specifiche</i>
Numero verifiche	5.860	-	4	683
			(valori in euro)	
elementi positivi non dichiarati		-	21.520	171.255
elementi negativi		-	-	496
ritenute		-	-	434
ricavi non contabilizzati		-	-	10.534
Iva relativa		-	-	21.044
Iva dovuta		-	-	21.076
Iva non versata		-	-	20.974

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza – III Reparto Operazioni – Ufficio Fiscalità

dalla banca dati Inps non sono in realtà complete: non è infatti previsto che venga in qualche modo segnalato se il richiedente la prestazione l'abbia poi o meno ricevuta. La stessa Guardia di Finanza osserva che uno dei limiti insiti allo sviluppo delle attività ispettive nel comparto PSA è legato alla circostanza che la banca dati Inps non contempla alcuna indicazione sull'avvenuta erogazione delle prestazioni agevolate. Già dal 2002 risulta che la Guardia di Finanza ha proposto all'Inps, che, a sua volta ha interessato la Presidenza del Consiglio, un ampliamento dell'archivio informatico, inserendo elementi di conoscenza circa l'effettiva erogazione della prestazione, indispensabili anche per migliorare l'attività di verifica e controllo.

E' infine da segnalare lo studio di iniziative di collaborazione e di controllo a livello locale fra i Reparti territoriali della Guardia di Finanza e le altre Amministrazioni impegnate

nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate volte ad agevolare la circolazione di informazioni in possesso di ciascun organismo.

Tab. 9 Attività della Guardia di Finanza nei confronti dei soggetti percettori di prestazioni sociali agevolate.

REPARTI	Programmato 2003	Eseguito	Programmato
LIGURIA	128	137	174
PIEMONTE	341	333	465
VALLE D'AOSTA	13	14	18
LOMBARDIA	582	627	793
TRENTINO A. ADIGE	166	176	226
VENETO	273	303	372
FRIULI V. GIULIA	128	152	174
EMILIA ROMAGNA	303	321	413
TOSCANA	437	660	596
MARCHE	133	138	182
SARDEGNA	114	129	155
UMBRIA	78	72	106
LAZIO	447	537	610
ABRUZZO	77	93	105
MOLISE	41	60	55
CAMPANIA	292	331	397
PUGLIA	146	294	198
BASILICATA	32	36	44
CALABRIA	189	209	257
SICILIA	382	466	520
TOTALE	4.302	5.088	5.860

Fonte: Comando Generale della Guardia di Finanza – III Reparto Operazioni – Ufficio Fiscalità

5. L'efficacia selettiva dell'ISEE

5.1 Considerazioni preliminari

Nella dichiarazione sostitutiva unica, trasmessa al sistema informativo ISE dell'INPS, vengono dichiarati tutti i dati che permettono di determinare la situazione economica del nucleo familiare cui appartiene il soggetto che richiede alcune particolari prestazioni socio-assistenziali agevolate. La banca dati raccoglie informazioni sui soggetti richiedenti prestazioni sociali non solo di tipo qualitativo (la composizione del nucleo familiare, la presenza di portatori di handicap, la situazione abitativa, l'attività lavorativa, l'età) ma anche (e soprattutto) di tipo quantitativo (l'entità del reddito, del patrimonio, mobiliare e immobiliare, del canone di affitto), attraverso cui è possibile conoscere la distribuzione delle variabili economiche e sociali per territorio, per numero di componenti il nucleo familiare, per età e condizione ecc.

Il sistema informativo dell'INPS è fonte pertanto di una ricca mole di informazioni attraverso le quali è possibile fornire un quadro esaustivo della popolazione coinvolta nell'applicazione dell'ISEE, così come elaborare delle valutazioni sull'efficacia selettiva dello stesso strumento. Manca però un pezzo della storia nell'archivio INPS: non è dato sapere quanti e chi, tra coloro che fanno richiesta e presentano la DSU, riescano poi ad ottenere il beneficio. Questo significa avere un'informazione monca, che non consente di analizzare i beneficiari rispetto ai richiedenti, e quindi di esprimere valutazioni sul funzionamento del criterio selettivo. Rimane altresì difficile capire, per gli operatori ed esperti di politiche sociali, dove sia più necessario intervenire con nuovi strumenti, dove rafforzare quelli esistenti.

Nel Rapporto dello scorso anno fu dato ampio spazio alle prime valutazioni quantitative effettuate sfruttando i dati del sistema informativo Inps (cui furono affiancati anche studi realizzati con informazioni più ristrette riferite ad esperienze locali), per poter presentare un'analisi adeguata ad esprimere un giudizio sull'efficacia del sistema selettivo introdotto con l'ISEE.

I risultati furono incoraggianti per qualità e per attitudine a spiegare le dinamiche selettive dell'ISEE. Tuttavia, trattandosi di una base informativa “giovane”²⁹ e mai impiegata prima, l'analisi da essa scaturita poteva ritenersi ancora di tipo sperimentale, necessitando da una lato di una fonte più assestata nel tempo e dall'altro di più accurate tecniche di affinamento e ripulitura dei dati per ottenere maggiore correttezza sotto il profilo statistico.

La recente ricerca degli esperti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e del Dipartimento affari economici della Presidenza del Consiglio dei ministri, è intervenuta, operando sui dati relativi al 2003, a rafforzare i risultati del IV Rapporto, che si poneva come obiettivo principale l'individuazione di indicatori di efficacia atti a misurare l'impatto delle nuove variabili di valutazione della condizione economica (in primis il patrimonio).

Gli autori della ricerca, ricorrendo all'estrazione di un campione statisticamente rappresentativo dell'universo dei nuclei familiari custoditi nell'archivio INPS, sono riusciti a elaborare un'analisi che consente, a questo punto con maggior approfondimento, di confermare tutte

²⁹ La sola annualità completa di informazioni essendo all'epoca il 2002.

le deduzioni già presentate nel Rapporto precedente, a cura della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

In particolare è dimostrato che l'inserimento dei due elementi qualificanti dell'ISEE, patrimonio e scala di equivalenza, rispetto al solo reddito comunemente usato come criterio selettivo, è da considerarsi positivo. L'introduzione della variabile patrimoniale può realizzare maggiore equità nell'individuare i soggetti effettivamente più bisognosi quali destinatari di prestazioni sociali³⁰, anche se una diversa modulazione delle franchigie coinvolgerebbe una platea ben più vasta di titolari di patrimoni nella determinazione dell'Indicatore. L'omogeneizzazione delle condizioni economiche tra nuclei di diversa ampiezza, operata attraverso i coefficienti della scala di equivalenza, apre più possibilità di beneficiare di prestazioni sociali ai nuclei con più figli e con genitori lavoratori. Concretamente, l'introduzione dell'ISEE ha di fatto operato un riavvicinamento di posizioni tra categorie (lavoratori dipendenti vs. autonomi, nuclei giovani vs. pensionati,) che invece con le tradizionali tecniche selettive sono più distanti.

L'evidenza dei dati mostra il significativo ruolo del patrimonio associato al reddito prescindendo dalle franchigie: vi sono in effetti molte famiglie che si collocherebbero nella stessa posizione indipendentemente dall'uso del reddito o del patrimonio, ma allo stesso tempo più del 4% delle famiglie è caratterizzato da una posizione nell'ordinamento dei patrimoni "particolarmente" migliore rispetto a quella che le caratterizza in base ai redditi. "Ciò indica una potenziale capacità del patrimonio nel cogliere ulteriori elementi rilevanti nel definire il tenore di vita sostenibile, sia perché la carenza di reddito è solo temporanea, sia perché i redditi conseguiti potrebbero derivare da attività sommerse, non risultanti quindi nei dati fiscali, ma tali da cristallizzarsi in investimenti patrimoniali non altrettanto facilmente occultabili"³¹. L'esistenza delle franchigie accentua però la già forte asimmetria esistente nella distribuzione, e fa aumentare notevolmente la quota dei nuclei per il quali l'ISEE è calcolato senza la componente patrimoniale.

5.2 Esclusi/inclusi con l'ISEE

Un approfondimento molto efficace nel valutare gli effetti dell'applicazione dell'ISEE è costituito da un'analisi di sensitività presentata nella pubblicazione più volte citata. Lo scopo è quello di valutare l'impatto delle diverse caratteristiche dell'ISEE sui diversi gruppi socio-demografici, cioè di verificare quali gruppi della popolazione ISEE risultino avvantaggiati o svantaggiati dalle diverse componenti della formula di calcolo dell'indicatore. Ovviamente questo tipo di analisi non consente di individuare coloro che sono portati a rinunciare a presentare la DSU perché ritengono, data la formula di calcolo, di non rientrare negli inclusi, quindi non si può stimare un eventuale mutamento della popolazione ISEE al mutare della formula di calcolo.

³⁰ L'utilizzazione del solo reddito può infatti determinare l'esclusione di soggetti potenzialmente beneficiari di prestazioni sociali a favore di altri che, pur essendo titolari di beni patrimoniali, percepiscono (o dichiarano) redditi di bassa entità.

³¹ Rapporto ISEE 2004, Ministero del Lavoro e Presidenza del Consiglio p.75

L'idea sottostante quest'analisi è piuttosto semplice: si è proceduto al calcolo di diverse varianti di ISEE ognuna caratterizzata per la modifica o l'omissione di una componente della formula prevista dal legislatore e si è confrontata con l'ISEE reale³².

La prima variante è rappresentata da un ISEE che non tiene conto del patrimonio: si è così verificata l'entità dell'impatto del patrimonio nel calcolo dell'indicatore. I risultati ottenuti sono molto interessanti. Le famiglie che traggono maggior vantaggio dall'esclusione del patrimonio sono principalmente quelle in cui il reddito familiare deriva da attività di lavoro indipendente, insieme a quelle costituite da anziani (soprattutto se non da soli), e quelle che risiedono nel centro Italia. Risulterebbero invece sfavorite quelle in cui il reddito è da lavoro dipendente e i single non anziani. In termini pratici questo significa che la graduatoria dei nuclei familiari ordinati in base all'ISEE e alla sua variante sarebbero diverse: escludendo il patrimonio si avrebbe una probabilità di esclusione (inclusione³³) tra l'8 ed il 10 % (famiglie al di sotto della mediana che passano sopra la soglia o viceversa). Inoltre è stato stimato che il 13 per cento delle famiglie dei lavoratori indipendenti verrebbe collocato sotto la mediana della distribuzione e solo il 2 per cento si sposterebbe invece sopra la mediana. L'analisi è quasi coincidente laddove fosse esclusa la sola componente immobiliare del patrimonio, data la scarsa rilevanza dell'ammontare della quota di patrimonio mobiliare dichiarato.

Sempre nell'ambito dell'analisi sugli effetti derivanti dall'introduzione del patrimonio nel calcolo dell'indicatore, poiché da più parti è stata spesso sollevata la richiesta di eliminare totalmente la casa di proprietà dal novero della componente patrimoniale, si è sperimentata la variante che prevede una maggiore o completa inclusione (quindi senza alcuna franchigia) della casa di proprietà. Risulterebbero sfavorite le famiglie di anziani e quelle dei disoccupati, con una probabilità di essere escluse dalla graduatoria pari a circa il 9%. Più basse sarebbero queste probabilità se fossero applicate altre varianti di ISEE. Sia cambiando i valori della scala di equivalenza (passando alla scala Carbonaro)³⁴ o sia utilizzando la componente reddituale al netto dell'imposizione fiscale³⁵, la probabilità di esclusione (inclusione) scenderebbe intorno al 3 per cento.

Uno studio analogo³⁶, ma su base informativa diversa (l'indagine campionaria sui bilanci delle famiglie, di Banca d'Italia) conduce a risultati simili. Il Capp di Modena ha immaginato di dividere la popolazione, ordinata per livello di indicatore di benessere economico, in due parti: la parte che accede ad un servizio e quella che non accede. L'intento è di individuare quattro possibili scenari in relazione ai due diversi criteri di *means testing*. Vengono messi a confronto il criterio basato sull'ISEE ed il criterio più tradizionale basato sul reddito imponibile. Nel primo scenario

³² Per approfondimenti sulla metodologia utilizzata si rimanda al lavoro originale, pp.87-114

³³ la probabilità di essere esclusi è uguale, per costruzione, alla probabilità di essere inclusi

³⁴ Nella tradizione delle politiche sociali del nostro paese si è per lungo tempo fatto riferimento alla scala Carbonaro, proposta nel 1985 dall'allora Commissione di indagine sulla povertà e l'emarginazione sociale, che continua ad essere usata dall'Istat per stimare la povertà nel nostro paese. Accanto alla scala Carbonaro è in uso la scala definita dall'OCSE diffusamente impiegata nei confronti internazionali. La scala Carbonaro si caratterizza per una (lieve) maggiore generosità, nel senso che abbassa maggiormente gli indicatori per le famiglie numerose rispetto alla scala Ise.

³⁵ L'ipotesi più precisamente richiederebbe il valore del reddito disponibile, cioè al netto dell'imposizione fiscale e comprensiva dei trasferimenti. Non è stato possibile ipotizzare le voci dei trasferimenti e l'analisi si limita a considerare il reddito netto.

³⁶ Baldini, Bosi, Colombini, (2004) (a cura di) *"Efficacia selettiva dell'Ise nell'erogazione di prestazioni sociali agevolate nella provincia di Modena"* CAPP - Università degli studi di Modena e Reggio Emilia.

figurano sia i soggetti che avrebbero diritto al servizio sulla base dell'indicatore reddito imponibile sia coloro che potrebbero averne in base all'ISEE; nel secondo vengono individuati coloro che con l'introduzione dell'ISEE perderebbero il beneficio; nel terzo coloro che invece grazie all'ISEE diverrebbero beneficiari ed in fine nel quarto figurano coloro che comunque non accedrebbero al beneficio con nessuno dei due criteri di selezione

Ipotizzando che la soglia di accesso non muti e che la quota dei nuovi esclusi sia per costruzione uguale a quella dei nuovi inclusi, lo studio di Modena presenta inizialmente il caso di un servizio offerto al primo 20% della popolazione (primi due decili) con l'indicatore di benessere dato dal reddito imponibile equivalente³⁷. Il 13% dell'intera popolazione continua a rimanere all'interno del servizio, mentre il 7% degli individui viene escluso nel passaggio dal reddito imponibile all'ISEE e conseguentemente, dato che il vincolo dal lato dell'offerta è rimasto invariato, un altro 7%, che prima non ne aveva diritto, ora accede. Si noti che la mobilità interessa più di un terzo della platea dei beneficiari. Infine il 73% della popolazione rimane esclusa sempre.

Le caratteristiche socio-demografiche dei soggetti che subiscono tale mobilità sono analoghe a quelle che risultano dallo studio sui dati INPS: quasi il 50% dei nuovi esclusi vive in famiglie con capofamiglia indipendente, mentre circa il 70% dei nuovi inclusi appartiene a famiglie di lavoratori dipendenti. I pensionati sono distribuiti in modo piuttosto uniforme nelle varie aree.

Lo studio del Capp dà ulteriori indicazioni su chi ha la probabilità più elevata di venire escluso al mutare dell'indicatore di benessere. Si tratta per lo più di persone che vivono in famiglie con capofamiglia lavoratore indipendente e pensionato, in famiglie composte da una sola persona con meno di 65 anni, da coppie con due o più figli. Tra chi ha la probabilità più elevata di accedere al servizio, nel gruppo di chi veniva escluso sulla base del reddito imponibile, vi sono invece persone con capofamiglia operaio o impiegato e insegnante. Si tratta, inoltre, di tipologie familiari costituite da coppie giovani senza figli, da monogenitori e famiglie di altra tipologia.

Lo studio prosegue con l'analisi del caso di un servizio erogato ad una quota più ampia di popolazione, ad esempio alla metà. Si osserva che, nel passaggio da imponibile a ISEE, esce circa il 10% tra quelli che ne avevano diritto, ed è più probabile che si tratti di persone in famiglie con capofamiglia lavoratore indipendente e pensionato, in famiglie costituite da single con meno di 65 anni, da coppie e coppie con un figlio. Tendono a venire incluse persone giovani in famiglie con capofamiglia operaio e impiegato, insegnante, e in genere le tipologie familiari a cui questi individui fanno parte: single con più di 65 anni e coppie con due o più figli.

³⁷ Lo studio comparativo viene effettuato con riferimento al reddito imponibile già standardizzato con la scala di equivalenza: il risultato quindi non tiene conto di questa determinante componente. Lo studio quindi mira a confrontare il solo effetto determinato dall'ISEE rispetto al reddito imponibile.

*Riquadro**Sintesi generale delle condizioni economiche della popolazione ISEE*

Le informazioni sulle condizioni economiche riferite alla popolazione che rientra, presentando le DSU, negli archivi ISEE dell'INPS già elaborate nel precedente Rapporto con dati 2002, sono confermate anche per l'anno successivo.

Il valore medio dell'ISEE è piuttosto esiguo, pari a circa 8.000 euro. Più dell'11 per cento delle dichiarazioni presenta un ISEE nullo, una quota elevata, già rilevata sui dati 2002. La distribuzione dei valori dell'ISEE è fortemente asimmetrica, orientata verso i valori più bassi.

Il reddito complessivo dichiarato (al netto della franchigia) è stato in media nel 2003 pari a 14.600 euro, il patrimonio (al netto delle franchigie) pari a poco più di 14.200 euro (cfr. tab. 10). Sotto il valore medio del reddito si concentra il 59 per cento delle famiglie, mentre nel caso del patrimonio le dichiarazioni sotto la media sono il 76 per cento. La distribuzione del patrimonio è fortemente sperequata. Ordinando la popolazione-ISEE per decili secondo valori crescenti di patrimonio risulta che il primo quaranta per cento dei nuclei familiari sottoscrittori di DSU non possiede patrimonio. Inoltre considerando l'effetto delle franchigie per sei famiglie su dieci il patrimonio non concorre alla formazione dell'indicatore. Tenuto conto del fatto che il patrimonio è valorizzato al 20 per cento nella formula che definisce l'ISEE, la sua incidenza si riduce moltissimo.

Tab. 10 Dichiarazioni ISEE: variabili economiche

Valori in euro

	Valori medi	
	2002	2003
media ISEE	7.227	7.848
media ISE	16.524	17.477
media reddito	14.112	14.982
media patrimonio	30.683	30.896
media reddito al netto delle franchigie	13.760	14.632
media patrimonio al netto delle franchigie	13.823	14.225

Fonte: INPS

Pertanto il patrimonio è costituito con assoluta prevalenza dal patrimonio immobiliare. Se infatti la possibilità di occultare redditi ai fini ISEE è la stessa esistente ai fini IRPEF ed anche presumibilmente più ridotta nel caso del patrimonio immobiliare, comunque risultante da pubblici registri, massima è invece la possibilità di occultare il patrimonio mobiliare, componente che forse anche per questo motivo assume i valori eccessivamente ridotti. Secondo le elaborazioni effettuate sul campione dei dati INPS a cura del Ministero del Lavoro e della Presidenza del Consiglio, sono dichiarati valori positivi del patrimonio mobiliare solo dal 3 per cento dei nuclei del mezzogiorno e dal 20 per cento dei nuclei del centro e dal 50 per cento dai nuclei del Nord. In definitiva nella determinazione dell'ISE il patrimonio mobiliare pesa mediamente solo per l'1 per cento. Va considerato comunque che il non perfetto allineamento di redditi e patrimoni è caratteristica anche

della popolazione complessiva ritratta dall'indagine sui bilanci familiari della Banca d'Italia³⁸. Con riferimento al patrimonio mobiliare, sia pur con le dovute cautele nell'indagine Banca d'Italia è confermato il forte differenziale geografico nell'incidenza di famiglie con patrimonio nullo, e peraltro la numerosità di famiglie ISEE con valori nulli contabilmente è compatibile con l'evidenza sulla popolazione complessiva (nei dati Banca d'Italia sarebbero il 40 per cento le famiglie del Mezzogiorno con patrimonio mobiliare nullo — un dato superiore alla numerosità stessa della popolazione ISEE).

Come anche l'analisi del citato studio³⁹ rileva, sotto il profilo economico la popolazione ISEE sembrerebbe composta da nuclei “poveri”, a seconda delle condizioni economiche generali di contesto. Una notevole variabilità nell'incidenza dei poveri nella popolazione ISEE si osserva peraltro anche a parità delle condizioni di contesto, segnalando l'importanza del mix di politiche effettivamente offerte a livello locale nel determinare le caratteristiche della popolazione ISEE.

“In effetti le differenze tra il Mezzogiorno e il resto del paese andrebbero meglio qualificate qualora si prendesse in considerazione il dettaglio regionale: se è vero che Campania e Sicilia hanno un'incidenza di famiglie con ISEE nullo molto più elevata rispetto al resto d'Italia, rispettivamente del 20 e del 15 per cento, nonché i valori medi di ISEE più bassi del paese, è del Nord (Liguria) una delle altre due regioni (Liguria e Calabria) che presentano una incidenza di valori nulli maggiore del 10 per cento, mentre il Lazio è appena sotto tale soglia. Tra le regioni con quota di ISEE nulli più bassa – meno del 4 per cento – vi sono inoltre Molise e Abruzzo, quest'ultima con valori medi dell'ISEE superiori anche a quelli registrati in regioni “ricche” come l'Emilia Romagna e la Lombardia. Sembra quindi potersi concludere che oltre alle condizioni generali di bisogno economico – chiaramente dominanti nel confronto tra Mezzogiorno e resto del paese – a influenzare la composizione e le caratteristiche (in questo caso economiche) della popolazione ISEE siano anche le scelte localmente compiute in termini di attivazione di politiche selettive – da un punto di vista quantitativo e qualitativo quanto alla platea di beneficiari – nonché l'uso dell'ISEE come strumento di selezione.” E' la conferma di quanto più volte affermato precedentemente, e cioè che l'uso dell'ISEE va ben oltre la selezione dei beneficiari di politiche di ultima istanza, riguardando anche l'attivazione a livello locale di servizi destinati alla generalità dei cittadini (ad esempio, asili nido) o la scelta dell'ISEE come strumento per stabilire il costo di prestazioni tradizionalmente estranee all'area del welfare state (ad esempio, l'agevolazione per le tasse universitarie).

Il valore medio dell'ISEE varia inoltre anche a seconda della prestazione che si intende richiedere, (da 5.000 euro nel caso dell'assegno per il terzo figlio a 13.000 euro per le prestazioni legate all'università). Parimenti variabile è la quota di famiglie con ISEE nullo, il 20 per cento nel caso di assegno di maternità, fino al 3 per cento nel caso dell'università.

³⁸ La stessa indagine Banca d'Italia non garantisce l'assenza di problemi di reticenza, come evidenziato dallo stesso istituto che provvede all'indagine campionaria

³⁹ I dati di riferimento che seguono nel riquadro è ripreso dalla analisi campionaria elaborata nello studio citato.

Le tipologie familiari in posizione di maggiore svantaggio sono quelle costituite dai nuclei monogenitori e da coppie con tre o più figli: il loro ISEE medio è inferiore ai 6.000 euro, poco più della metà del valore che caratterizza le tipologie familiari in posizione relativa migliore – e cioè le coppie di anziani, i single con meno di cinquanta anni, le famiglie con più di due adulti ma senza anziani. Questi gruppi presentano comunque diverse distribuzioni dell'ISEE: a parità di valori medi, da un lato le famiglie monogenitori hanno il doppio di ISE nulli (e conseguentemente valori medi positivi più alti) rispetto alle famiglie con tre o più figli; all'altro estremo, le coppie di anziani non hanno quasi mai ISE nulli (solo nell'1% dei casi) mentre i single in tale condizione sono più di uno su cinque.

Le famiglie con persone in età da lavoro stanno peggio in media di quelle di pensionati, la differenza essendo dovuta alla più alta possibilità di assenza di redditi e al più basso valore del patrimonio. Ma la media per le famiglie con persone in età da lavoro nasconde una estrema eterogeneità di situazioni: da un lato vi sono famiglie in cui nessuno lavora con un valore medio dell'ISEE di poco superiore ai 4 mila euro, dall'altro famiglie in cui lavorano tutti (di dimensione simile al precedente), con un ISEE medio che all'incirca si triplica.

I valori positivi del patrimonio sono in media più alti per le famiglie di non occupati, a testimonianza del fatto che per un gruppo di queste famiglie la carenza di reddito non ha carattere permanente (assumendo che di reale non occupazione si tratti). Più elevata è comunque la quota di patrimoni nulli (già detratte le franchigie) nelle famiglie senza occupati.

Le famiglie di lavoratori indipendenti presentano valori ISEE medi poco sopra i 7.000 euro, quelle di dipendenti valori di circa il 30 per cento superiori. Le famiglie con ISEE più alto sono quelle con tipologia di reddito mista e almeno un lavoratore indipendente, ma in questo caso più che le caratteristiche dell'occupazione a determinare i valori ISEE è la presenza di più di un reddito. Va sottolineato come nel caso delle famiglie con solo lavoratori indipendenti il patrimonio medio sia circa il doppio di quello delle famiglie di soli lavoratori dipendenti. Ne deriva che il peso della componente patrimoniale nell'ISEE è nel caso dei dipendenti pari al 12 per cento, mentre nel caso degli indipendenti è il 30 per cento.

6. Problemi aperti

6.1 Il decreto per i non autosufficienti⁴⁰

La lacuna normativa derivante dalla mancata emanazione del decreto ha causato situazioni di notevole incertezza da parte delle amministrazioni comunali e sta ritardando l'impegno nel settore. L'applicazione dell'ISEE a servizi socio-sanitari per anziani non autosufficienti presenta molti aspetti problematici. Sono prestazioni molto onerose (come nel caso del ricovero in strutture protette), per le quali i comuni debbono necessariamente trovare diverse occasioni di finanziamento,

⁴⁰ Considerazioni tratte da: Ricci, "L'ISEE" in Gori C. (a cura di) "La riforma dei servizi sociali in Italia – l'attuazione della legge 328 e le sfide future", pp. 196-212, Carocci, Roma 2004

la più adatta delle quali sembra essere offerta dalla possibilità di richiedere forme di compartecipazione al costo da parte degli assistiti o dei suoi familiari. Con l'ISEE la determinazione della quota di compartecipazione verrebbe effettuata seguendo criteri oggettivi.

Sull'argomento però si scontrano due diverse esigenze, che riflettono due opposte scuole di pensiero. Da un lato quella delle amministrazioni comunali tenute al rispetto dei vincoli finanziari e quindi interessate ad imporre quote (rilevanti) di compartecipazione al costo del servizio, dall'altro quella dei beneficiari (e le associazioni che ne sostengono gli interessi), per i quali si vorrebbero forme di compartecipazione molto più contenute e comunque senza il coinvolgimento dei familiari.

Il D.Lgs.130/00 recepisce le esigenze degli assistiti introducendo una deroga nel calcolo dell'Isee rispetto allo standard. *“Per favorire il sostegno ai nuclei familiari al cui interno sono comprese persone con disabilità grave e soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia accertata dalle competenti unità valutative geriatriche della Usl, per le prestazioni sociali agevolate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di tipo socio-sanitario le disposizioni del presente decreto si applicano, anche al fine di evidenziare la situazione economica del solo assistito, nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (...)”* (art. 3 comma 2 ter). La considerazione della situazione economica del solo assistito (e non quindi dell'intero nucleo familiare) favorirebbe il beneficiario, laddove è verosimile che l'eventuale nucleo di appartenenza sia costituito da figli adulti, nel caso degli anziani, e da genitori nel caso dei disabili gravi, apportatori di maggiori redditi e patrimoni. E' chiaro quindi che il rispetto di questa forma di deroga comporterebbe molto probabilmente un aggravio di costi per gli enti erogatori.

In attesa della norma attuativa molte amministrazioni comunali proseguono con impostazioni difformi da quella sancita nel Dlgs. 130/00. In taluni casi si sposano posizioni diametralmente opposte, con una modifica nella determinazione del nucleo di riferimento che ingloba nel procedimento che individua la condizione economica dell'assistito anche soggetti esterni al nucleo familiare standard, ritenendo che anche soggetti familiari non conviventi debbano farsi carico del non autosufficiente.

Tale approccio può essere formalmente legittimo perché l'articolo 3, comma 1 del D.Lgs. n. 130/00 concede facoltà agli enti erogatori di prevedere, accanto all'Isee, *“criteri ulteriori di selezione dei beneficiari”*. Le amministrazioni comunali possono intendere loro facoltà l'ampliamento del nucleo standard, considerandolo un elemento ulteriore di selezione dei beneficiari e scavalcare quindi il disposto del comma successivo dello stesso D.Lgs. 130 che, non avendo un regolamento attuativo, non viene di fatto considerato vigente.

Risulta che alcune amministrazioni comunali abbiano introdotto degli *escamotage* per coinvolgere soggetti esterni al nucleo familiare dell'assistito: accertata l'incapacità del solo assistito a coprire interamente il costo del servizio viene introdotto l'ISEE per valutare la capacità contributiva dei soggetti obbligati al mantenimento, e solo quando anche in questo caso è

riscontrata l'impossibilità di provvedere, il Comune si fa carico di un intervento economico integrativo⁴¹.

In linea generale, in tema di assistenza agli anziani, e in particolare nei casi di non autosufficienza, i comuni si stanno organizzando attraverso provvedimenti che vengono analizzati con cura sia negli aspetti relativi alla sostenibilità economica che nel rispetto dei soggetti interessati e coinvolti. Da alcune attività di monitoraggio effettuate in ambiti regionali si nota che gli amministratori cercano in modo accurato un giusto equilibrio tra esigenze di finanziamento e qualità dei servizi offerti, adattando e modificando, da prestazione a prestazione, l'applicazione dei principi selettivi. Vediamo allora che, per l'accesso a prestazioni che prevedono assistenza sanitaria e sociale presso strutture idonee (residenziali o solo diurne), il criterio selettivo viene a volte applicato valutando più rigidamente la condizione economica dell'assistito rispetto al caso di prestazioni domiciliari o di puro sostegno economico. La stessa cosa accade nella determinazione della compartecipazione al costo a carico dei familiari: vengono considerati nuclei più ampi per le prestazioni più costose (la permanenza in ricoveri di assistenza e cura) con richiesta di un contributo maggiore, rispetto per esempio all'assistenza a domicilio o al telesoccorso.

L'orientamento degli enti erogatori dei servizi agli anziani e disabili non autosufficienti è ben rappresentato da una direttiva del Consiglio della Regione Emilia Romagna per la formazione di progetti a sostegno dei cittadini in situazione di handicap grave dove è ribadito che, laddove i comuni non siano ancora organizzati con criteri selettivi basati sull'Isee, il nucleo familiare di riferimento per la valutazione della condizione economica deve comunque essere costituito "da tutti i soggetti conviventi compreso il disabile, senza eccezione alcuna"⁴².

Le difficoltà da parte degli enti erogatori a recepire la norma che richiede, per questo tipo di prestazioni, la determinazione della condizione economica del solo assistito, alla luce delle esperienze a noi note, sono dunque reali. I sia pur ridotti margini di flessibilità che ha l'applicazione dall'Isee standard sono comunque da ritenersi sufficienti a venire incontro alle diverse esigenze di amministratori, assistiti e dei loro familiari: a) i livelli di ISEE che determinano l'accesso e la compartecipazione al costo del servizio sono autonomamente fissati; b) possono essere considerati ulteriori criteri selettivi; c) inoltre ogni ente erogatore può modulare l'entità della compartecipazione al costo in relazione alle variabili che vuole (qualità del servizio offerto, grado di autonomia finanziaria, scelte discrezionali ecc.). Porre altri vincoli può ostacolare forse l'unico modo che hanno anche le amministrazioni in difficoltà finanziarie per offrire sostegni adeguati ad affrontare la non autosufficienza.

6.2 *L'indicatore della situazione economica lombardo (ISEEL)*

La recente proposta per una legge regionale "Istituzione dell'indice della situazione economica equivalente della Regione Lombardia" costituisce un precedente significativo del

⁴¹ Ires Toscana *L'Indicatore della situazione economica. Lo stato di attuazione in Toscana*, settembre 2004

⁴² Delibera G.R. 1 luglio 2002, n. 1122, pubblicata nel B.U. Emilia Romagna 7 agosto 2002, n. 113.

percorso che può intraprendere l'autonomia legislativa sancita dal nuovo Titolo V della Costituzione in campo socio-assistenziale.

La Regione Lombardia intende chiaramente distaccarsi dalla normativa nazionale individuando un proprio metodo selettivo per l'erogazione dei servizi sociali regionali (l'ISEEL troverebbe applicazione per i buoni scuola, i contributi per il sostegno degli affitti, per eventuali tickets sanitari e per tutte le attività socio-assistenziali che sono o saranno decisi in ambito regionale).

L'ISEEL è chiaramente definito nel regolamento attuativo, non ancora operativo, sulla base dei seguenti elementi:

- a) composizione del nucleo familiare;
- b) determinazione del reddito disponibile che misuri l'effettiva capacità di spesa del nucleo familiare;
- c) determinazione del patrimonio;
- d) parametro della scala di equivalenza.

Sebbene gli elementi costitutivi dell'indice siano a prima vista gli stessi previsti dalla normativa ISEE, in realtà soltanto il nucleo familiare corrisponde a quello definito dal D.Lgs.109/98. Le altre componenti sono sostanzialmente difformi da quanto previsto a livello nazionale.

Il reddito che viene considerato è quello effettivamente disponibile da parte del nucleo familiare: comprende tutti gli emolumenti a qualsiasi titolo percepiti ed esclude le spese della famiglia considerate irrinunciabili. Nel dettaglio ciò significa che oltre al reddito complessivo si conteggiano i sussidi a carattere assistenziale, le donazioni e ogni altra erogazione pubblica o privata con l'eccezione delle somme soggette a tassazione separata. Si detraggono invece:

- a) l'IRPEF dovuta (comprese addizionali regionale e comunale);
- b) le spese sanitarie sostenute e documentate;
- c) il canone di locazione della casa di residenza fino all'occorrenza di 8.000 euro;
- d) l'ICI dovuta per l'abitazione di residenza;
- e) gli interessi corrisposti sul mutuo relativo all'abitazione principale fino a 8.000 euro;
- f) spese sostenute per ricovero in strutture sociosanitarie residenziali e semiresidenziali per persone anziane o disabili anche non componenti il nucleo familiare;
- g) 10.000 euro per ogni componente con invalidità al 100% con indennità di accompagnamento;
- h) 3.000 euro per ogni componente con invalidità al 100% senza indennità di accompagnamento;
- i) 1.500 euro per ogni componente con invalidità inferiore al 100% e superiore al 66%.

I valori del reddito ottenuti sono senza dubbio più realistici delle reali condizioni in cui si trova il nucleo familiare. Essi mostrerebbero una variabilità inferiore rispetto a quelli registrati a livello nazionale perché sono al netto delle imposte che sono progressive, e amplierebbero quindi il ventaglio delle possibilità di accesso a più nuclei. L'idea di ricorrere al reddito disponibile non è nuova né infondata ed è stata oggetto di dibattito fin dal momento in cui si lavorava alla costruzione dell'ISEE. Si ritiene infatti che, soprattutto per prestazioni sociali di contrasto alla povertà possa essere più appropriato valutare le reali condizioni di bisogno attraverso la capacità economica di spesa dei soggetti. Inoltre includere altri trattamenti di sostegno economico percepiti nel cumulo delle entrate da considerare, può evitare il sovrapporsi di benefici che affluiscono al singolo nucleo familiare e che possono creare dubbi sull'equità verticale. D'altro canto nell'analisi riportata nel capitolo 5 si è visto che la considerazione del reddito netto (non è stato possibile stimare i redditi disponibili) rispetto a quello lordo non comporterebbe grandi rivolgimenti delle graduatorie rispetto all'uso dell'ISEE standard. In ogni caso sarebbe più proponibile utilizzare il reddito disponibile nell'ambito dei margini di flessibilità consentita (o ampliata) dal decreto legislativo 130/00, da associare a quelle prestazioni per le quali sarebbe più indicato.

Anche la determinazione del patrimonio si differenzia dalla norma centrale in quanto:

- a) la proprietà dell'appartamento di residenza entra nel calcolo del patrimonio solo per la parte eccedente i 200 mila euro;
- b) solo il patrimonio mobiliare viene determinato come nel decreto relativo all'ISEE;
- c) la franchigia è unica e pari a 15.000 euro da applicarsi al patrimonio complessivo (mobiliare + immobiliare);
- d) la quota di patrimonio da aggiungere al reddito è del 20 per cento fino ai 50 mila euro e del 40 per cento oltre i 50 mila euro di ammontare.

La logica sottostante queste innovazioni risiede nella volontà di accentuare il concetto di scarsa convertibilità in patrimonio liquido della casa di residenza, almeno per valori fino ai 200 mila euro (quando nell'ISEE nazionale c'è una franchigia di 51.600 euro). Nel contempo viene comunque data rilevanza alla variabilità che può sussistere nell'entità del patrimonio posseduto attraverso l'introduzione della progressività nella percentuale di computo.

Neanche la considerazione del peso familiare viene accettata così com'è stabilita dalla norma nazionale. I parametri sono identici a quelli della scala ISEE nazionale con due eccezioni:

- a) non è prevista una maggiorazione per la presenza di portatori di handicap. Si è di fatto preferito ricorrere all'uso delle detrazioni dal reddito;
- b) è aggiunta una maggiorazione + 0,3 per nuclei familiari con un'unica fonte di reddito in presenza di figli minori.

Diversamente dalla normativa nazionale la dichiarazione ha validità fino al 31 dicembre dell'anno in cui è stata effettuata la presentazione. Inoltre non è prevista la trasmissione alla banca dati INPS, ma alla Regione Lombardia che si avvale di proprie procedure informatiche.

Per quanto riguarda i controlli, da effettuarsi a campione, la Regione intende stipulare apposita convenzione con l'Agenzia delle Entrate attraverso cui comunicare i nominativi dei beneficiari per il controllo sostanziale da parte della Guardia di Finanza. Non essendo formalizzato un collegamento con la banca dati nazionale non è previsto l'utilizzo di questa fonte informativa nè di incroci con altre banche dati INPS.

Proprio la mancata previsione di rientrare nella struttura INPS costituisce il punto più debole di questo progetto.

Il cittadino subisce una penalizzazione perché dovrà presentare una dichiarazione specifica (riportando in gran parte gli stessi dati) se vorrà usufruire di prestazioni regionali, pur essendo già in possesso di una DSU nazionale, che avrebbe potuto utilizzare per tutte le richieste. La Regione e i CAF subiscono un aggravio di costi, che possono essere azzerati con l'uso dell'ISEE nazionale. Gli enti erogatori locali, che già si sono dovuti dotare di procedure, hanno dovuto formare il personale, hanno stipulato convenzioni con i CAF, hanno dovuto rielaborare fasce e tariffe delle prestazioni erogate, dovranno ripetere tutto daccapo. Onestamente rimane poco comprensibile il progetto che la Regione Lombardia intende portare a compimento (ormai in tempi brevissimi) quando il decreto 130/00, pur nelle sue imperfezioni, avrebbe consentito l'introduzione di modifiche di parametri per la definizione dell'ISEE, che peraltro, laddove generalmente condivisi, avrebbero potuto formare oggetto di revisione della stessa normativa nazionale.

APPENDICI

TABELLE

Tab. 11 Dichiarazioni sostitutive uniche (DSU) per regione

Anni 2002 e 2003

<i>Regione</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>var. percentuali</i>
ABRUZZO	51.919	65.514	26,2
BASILICATA	41.113	48.547	18,1
CALABRIA	132.901	169.420	27,5
CAMPANIA	325.982	536.512	64,6
EMILIA ROMAGNA	147.266	162.056	10,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	12.778	19.286	50,9
LAZIO	183.224	219.946	20,0
LIGURIA	26.742	34.765	30,0
LOMBARDIA	126.533	190.379	50,5
MARCHE	47.082	52.998	12,6
MOLISE	17.280	22.832	32,1
PIEMONTE	104.264	119.576	14,7
PUGLIA	276.180	313.086	13,4
SARDEGNA	83.122	85.443	2,8
SICILIA	408.824	544.550	33,2
TOSCANA	62.419	80.797	29,4
TRENTINO	2.898	3.558	22,8
UMBRIA	16.577	20.844	25,7
VALLE D'AOSTA	833	1.331	59,8
VENETO	82.156	147.748	79,8
Totale complessivo	2.150.093	2.839.188	32,0

Fonte: INPS

Tab. 12 Modalità di acquisizione delle DSU

Anno 2003 - Valori percentuali

<i>Regione</i>	<i>CAAF</i>	<i>Comuni</i>	<i>INPS</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
ABRUZZO	86,10	11,83	1,98	0,09	100,00
BASILICATA	85,50	12,64	1,74	0,12	100,00
CALABRIA	85,80	12,66	1,46	0,09	100,00
CAMPANIA	91,14	8,26	0,57	0,02	100,00
EMILIA ROMAGNA	76,13	19,52	1,81	2,54	100,00
FRIULI VENEZIA GIULIA	69,75	23,78	6,46	0,01	100,00
LAZIO	93,80	4,54	0,53	1,13	100,00
LIGURIA	82,50	15,21	2,25	0,04	100,00
LOMBARDIA	64,09	31,91	3,70	0,30	100,00
MARCHE	94,60	4,33	1,03	0,04	100,00
MOLISE	95,87	3,66	0,32	0,15	100,00
PIEMONTE	82,79	14,04	3,12	0,05	100,00
PUGLIA	96,82	2,30	0,83	0,05	100,00
SARDEGNA	94,19	4,39	1,39	0,04	100,00
SICILIA	97,46	2,10	0,42	0,02	100,00
TOSCANA	79,50	17,66	2,79	0,04	100,00
TRENTINO	93,00	0,23	6,58	0,20	100,00
UMBRIA	82,00	14,89	3,00	0,12	100,00
VALLE D'AOSTA	88,24	0,33	11,27	0,17	100,00
VENETO	89,83	8,89	1,28	0,00	100,00
Totale complessivo	89,20	9,24	1,26	0,31	100,00

Fonte: INPS

Tab. 13 Distribuzione del numero di dichiarazioni per attività della persona di riferimento del nucleo familiare

Anno 2003 - Valori percentuali

<i>Attività Lavorativa</i>	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>non indicato</i>	<i>totale</i>
Casalinga	8,8	10,5	13,9	6,0	12,2
Disoccupato / in cerca di occupazione	6,8	10,7	15,5	3,9	12,8
Imprenditore	0,7	0,8	1,1	-	1,0
Lavoratore autonomo	3,9	5,0	5,4	2,0	5,0
Lavoratore con contratto co.co.co.	1,2	1,1	1,1	0,3	1,1
Lavoratore dipendente	44,4	40,1	38,5	18,3	40,1
Lavoratore in cassa integraz. straord., o in mobilità, o l.s.u.	0,2	0,5	1,2	0,1	0,9
Libero professionista	0,5	0,6	0,4	0,1	0,4
Minore in età non scolare	0,0	0,0	0,0	-	0,0
Non specificata	0,9	1,8	3,6	1,2	2,7
Pensionato	23,9	19,5	17,3	1,7	19,1
Studente	8,5	9,5	2,2	66,4	4,7
(vuoto)	-	-	-	-	-
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<i>Attività Lavorativa</i>	<i>Nord</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>non indicato</i>	<i>totale</i>
Casalinga	17,0	11,5	71,5	0,0	100,0
Disoccupato / in cerca di occupazione	12,6	11,2	76,2	0,0	100,0
Imprenditore	16,8	10,5	72,7	-	100,0
Lavoratore autonomo	18,5	13,4	68,0	0,0	100,0
Lavoratore con contratto co.co.co.	26,9	12,8	60,3	0,0	100,0
Lavoratore dipendente	26,2	13,4	60,4	0,0	100,0
Lavoratore in cassa integraz. straord., o in mobilità, o l.s.u.	6,0	7,3	86,7	0,0	100,0
Libero professionista	29,0	17,5	53,5	0,0	100,0
Minore in età non scolare	35,4	21,2	43,4	-	100,0
Non specificata	8,1	8,7	83,2	0,0	100,0
Pensionato	29,5	13,7	56,9	0,0	100,0
Studente	42,8	27,1	29,4	0,7	100,0
(vuoto)					
Totale complessivo	23,6	13,4	63,0	0,0	100,0

Fonte: INPS

Tab. 15 Componenti il nucleo familiare per regione

Anno 2003 – valori percentuali

Regione	1	2	3	4	5	6 7 o più	Totale	
ABRUZZO	12,4	14,7	17,8	36,0	14,6	3,2	1,3	100,0
BASILICATA	8,1	9,8	17,1	39,0	21,2	3,8	1,0	100,0
CALABRIA	6,7	8,5	16,0	37,2	23,8	5,9	1,9	100,0
CAMPANIA	5,6	7,2	14,4	38,0	25,1	6,6	3,0	100,0
EMILIA ROMAGNA	23,3	20,6	23,0	21,6	8,1	2,4	1,2	100,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	15,0	18,3	25,2	26,1	11,2	2,7	1,4	100,0
LAZIO	11,3	15,4	23,6	34,3	12,0	2,4	1,0	100,0
LIGURIA	15,0	17,5	27,8	28,2	8,5	2,3	0,8	100,0
LOMBARDIA	15,1	13,5	24,1	30,8	12,3	2,9	1,2	100,0
MARCHE	13,9	14,7	21,1	32,5	12,9	3,5	1,4	100,0
MOLISE	10,3	10,6	16,9	40,0	17,5	3,4	1,2	100,0
PIEMONTE	7,6	12,6	28,8	36,3	11,1	2,5	1,0	100,0
PUGLIA	9,0	11,9	17,4	36,9	19,9	3,7	1,2	100,0
SARDEGNA	2,8	6,1	21,6	43,7	19,1	4,8	1,9	100,0
SICILIA	10,6	12,1	18,3	36,4	17,4	3,8	1,5	100,0
TOSCANA	12,2	14,2	27,0	30,7	11,2	3,1	1,6	100,0
TRENTINO	11,2	10,7	27,2	35,6	11,0	3,1	1,2	100,0
UMBRIA	8,9	10,9	25,7	35,7	13,3	3,6	1,8	100,0
VALLE D'AOSTA	6,0	11,0	24,6	35,6	16,4	4,5	1,8	100,0
VENETO	23,1	17,4	20,0	25,5	10,3	2,6	1,2	100,0
Totale	10,8	12,1	19,5	34,7	17,2	4,1	1,7	100,0

Fonte: INPS

Tab.15 Prestazioni indicate per regione

Anno 2003- Valori percentuali

Regione	Agevolazioni per servizi di pubblica utilità	Agevolazioni per tasse universitarie	Altre prestazioni economiche assistenziali	Altro	Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	Assegno di maternità	Assegno per il nucleo familiare con tre figli minori	Mense scolastiche	Prestazioni del diritto allo studio universitario	Prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, ecc.)	Servizi socio sanitari diurni, residenziali, ecc.	Servizi socio sanitari domiciliari	Totale complessivo
ABRUZZO	9,17	11,32	12,73	4,76	2,20	3,06	3,79	10,06	11,21	25,78	2,45	3,46	100,00
BASILICATA	8,65	11,05	11,70	4,58	2,05	3,37	5,97	11,72	10,15	26,69	1,91	2,15	100,00
CALABRIA	9,05	10,10	10,32	3,43	1,79	2,70	6,52	12,57	9,21	28,45	3,03	2,82	100,00
CAMPANIA	10,31	4,56	12,98	3,91	1,91	3,82	6,97	10,91	3,87	34,20	3,17	3,37	100,00
EM. ROMAGNA	2,29	4,06	13,32	40,04	9,38	1,95	1,70	5,35	2,72	16,87	1,11	1,21	100,00
FRIULI V. G.	7,61	13,61	9,34	11,23	3,21	5,73	4,34	5,16	18,87	10,41	3,66	6,84	100,00
LAZIO	7,69	12,16	11,08	10,72	2,84	3,74	3,24	12,86	9,26	21,44	2,30	2,68	100,00
LIGURIA	6,41	5,98	9,28	5,13	7,83	3,65	2,70	21,73	6,46	25,26	1,97	3,59	100,00
LOMBARDIA	4,59	11,84	12,09	9,16	7,41	3,80	3,83	15,27	8,85	17,56	2,01	3,59	100,00
MARCHE	11,42	14,73	9,01	10,84	4,10	2,81	3,02	8,71	10,82	18,74	2,64	3,17	100,00
MOLISE	7,95	14,00	11,55	3,18	1,23	3,34	5,22	8,02	13,42	28,86	1,41	1,84	100,00
PIEMONTE	3,32	12,42	4,04	9,64	6,22	3,01	3,22	26,21	9,86	19,92	0,88	1,27	100,00
PUGLIA	10,71	7,34	16,49	5,35	2,21	4,19	6,21	6,20	6,78	27,73	3,52	3,27	100,00
SARDEGNA	4,47	6,80	5,08	4,83	2,03	4,83	6,01	12,80	10,33	39,75	1,48	1,59	100,00
SICILIA	9,54	4,67	17,38	8,20	2,46	3,76	5,36	6,78	4,70	29,14	3,56	4,47	100,00
TOSCANA	7,04	6,72	11,11	5,67	9,48	4,25	3,42	16,01	6,84	23,34	2,78	3,33	100,00
TRENTINO	9,25	22,43	3,17	7,25	10,36	0,28	0,52	4,77	27,64	9,25	2,53	2,56	100,00
UMBRIA	4,78	12,09	7,84	8,51	6,64	3,71	3,27	9,91	12,38	26,71	1,78	2,38	100,00
V. D'AOSTA	1,99	18,28	1,35	14,79	0,19	5,97	5,67	9,35	16,74	23,91	0,90	0,86	100,00
VENETO	4,06	11,36	10,02	26,13	3,23	2,86	2,69	4,27	18,04	14,26	1,41	1,67	100,00
Tot.complexivo	8,26	7,67	12,85	8,83	3,31	3,61	5,11	10,34	7,20	26,93	2,73	3,15	100,00

Fonte:INPS

Tab. 16 Prestazioni indicate per tipo di prestazione

Anno 2003 – valori percentuali

Regione	Agevolazioni per servizi di pubblica utilità	Agevolazioni per tasse universitarie	Altre prestazioni economiche assistenziali	Altro	Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia	Assegno di maternità	Assegno per il nucleo familiare con tre figli minori	Mense scolastiche	Prestazioni del diritto allo studio universitario	Prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, ecc.)	Servizi socio sanitari diurni, residenziali, ecc.	Servizi socio sanitari domiciliari	Totale complessivo
ABRUZZO	2,61	3,47	2,33	1,27	1,56	2,00	1,74	2,29	3,66	2,25	2,10	2,58	2,35
BASILICATA	1,69	2,32	1,47	0,84	1,00	1,50	1,88	1,83	2,27	1,60	1,13	1,10	1,61
CALABRIA	8,04	9,66	5,89	2,85	3,98	5,48	9,36	8,92	9,39	7,75	8,14	6,57	7,34
CAMPANIA	26,04	12,41	21,07	9,24	12,06	22,09	28,45	22,02	11,20	26,49	24,16	22,31	20,86
EM.ROMAGNA	1,27	2,42	4,73	20,70	12,94	2,47	1,52	2,36	1,72	2,86	1,85	1,75	4,57
FRIULI V. GIULIA	0,50	0,97	0,40	0,69	0,53	0,86	0,46	0,27	1,43	0,21	0,73	1,18	0,55
LAZIO	7,91	13,47	7,33	10,31	7,29	8,80	5,40	10,57	10,93	6,77	7,14	7,21	8,50
LIGURIA	0,88	0,88	0,82	0,66	2,68	1,15	0,60	2,38	1,02	1,06	0,82	1,29	1,13
LOMBARDIA	2,96	8,20	5,00	5,51	11,90	5,59	3,98	7,85	6,54	3,47	3,92	6,04	5,32
MARCHE	2,19	3,04	1,11	1,94	1,96	1,24	0,94	1,34	2,38	1,10	1,53	1,59	1,58
MOLISE	0,80	1,51	0,74	0,30	0,31	0,76	0,85	0,64	1,54	0,89	0,43	0,48	0,83
PIEMONTE	1,53	6,17	1,20	4,16	7,16	3,18	2,40	9,67	5,22	2,82	1,23	1,53	3,81
PUGLIA	14,68	10,82	14,52	6,86	7,57	13,14	13,74	6,79	10,65	11,65	14,58	11,74	11,32
SARDEGNA	1,84	3,02	1,35	1,86	2,08	4,56	4,00	4,22	4,89	5,03	1,85	1,72	3,41
SICILIA	22,47	11,83	26,31	18,06	14,44	20,29	20,40	12,77	12,69	21,05	25,30	27,59	19,46
TOSCANA	1,98	2,04	2,01	1,49	6,66	2,74	1,55	3,60	2,21	2,01	2,36	2,46	2,32
TRENTINO	0,13	0,35	0,03	0,10	0,38	0,01	0,01	0,06	0,46	0,04	0,11	0,10	0,12
UMBRIA	0,41	1,11	0,43	0,68	1,41	0,72	0,45	0,67	1,21	0,70	0,46	0,53	0,70
VALLE D'AOSTA	0,01	0,12	0,01	0,09	0,00	0,09	0,06	0,05	0,12	0,05	0,02	0,01	0,05
VENETO	2,06	6,20	3,26	12,39	4,08	3,32	2,20	1,73	10,49	2,22	2,16	2,21	4,19
Tot. complessivo	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte:INPS

Tab. 17 DSU presentate da nuclei senza reddito per regione

Anno 2003

	valori assoluti	valori percentuali
ABRUZZO	2.953	4,64
BASILICATA	2.198	4,77
CALABRIA	19.987	11,41
CAMPANIA	128.740	22,72
EMILIA ROMAGNA	9.333	4,98
FRIULI VENEZIA GIULIA	828	4,73
LAZIO	25.332	10,54
LIGURIA	4.107	11,52
LOMBARDIA	8.444	4,84
MARCHE	1.933	3,94
MOLISE	1.231	5,22
PIEMONTE	7.979	6,97
PUGLIA	31.782	10,35
SARDEGNA	10.196	9,80
SICILIA	87.676	16,49
TOSCANA	5.328	6,98
TRENTINO	64	1,81
UMBRIA	900	4,46
VALLE D'AOSTA	22	1,82
VENETO	7.058	4,78
Totale complessivo	356.091	12,34

Fonte: INPS

Tab. 18 Distribuzione per decili dell'ISEE, del reddito e del patrimonio

Anno 2003 – valori percentuali

decili	ISEE	reddito al lordo delle franchigie	patrimonio al lordo delle franchigie
1	-	-	-
2	1,1	1,4	-
3	3,6	3,8	-
4	5,5	5,6	-
5	7,0	7,6	0,3
6	8,6	9,4	4,2
7	10,6	11,1	10,2
8	13,4	13,6	15,9
9	18,0	17,7	23,3
10	32,1	29,8	46,2
totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: INPS

Tab. 19 Distribuzione per decili di reddito del numero delle dichiarazioni ordinate per decili di ISE
Anno 2003 - Valori percentuali

decili di ISE											
Decili di reddito	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Totale
1	75,7	21,7	1,7	0,5	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	10,0
2	24,0	55,3	10,7	4,1	1,7	1,2	1,0	0,8	0,6	0,5	10,0
3	0,3	17,5	37,6	13,1	14,9	8,9	3,0	2,1	1,6	1,0	10,0
4	0,0	5,1	35,4	24,0	9,8	7,4	8,7	4,8	2,9	2,0	10,0
5	0,0	0,4	11,4	31,8	18,4	12,5	9,1	8,5	5,3	2,6	10,0
6	0,0	0,0	3,3	19,4	31,0	19,1	10,6	6,9	6,7	2,8	10,0
7	0,0	0,0	0,4	6,1	18,4	31,5	20,3	11,8	7,1	4,4	10,0
8	0,0	0,0	0,0	0,9	5,0	16,5	33,6	23,1	12,9	7,9	10,0
9	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	2,6	13,0	37,0	32,1	14,7	10,0
10	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,5	4,7	30,6	64,1	10,0
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: INPS

Tab. 20 Distribuzione per decili di patrimonio del numero delle dichiarazioni ordinate per decili del reddito

Anno 2003 – valori percentuali

decili di reddito											
Decili di patrimonio	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Totale
1	18,2	15,4	12,4	10,8	10,2	10,3	8,6	7,0	5,0	2,1	10,0
2	20,1	13,2	12,2	10,8	10,1	10,5	8,8	7,2	5,0	2,2	10,0
3	19,2	14,2	12,1	10,8	10,2	10,3	8,7	7,0	5,2	2,2	10,0
4	19,0	14,2	12,4	11,0	10,2	10,4	8,6	7,0	5,1	2,2	10,0
5	10,4	11,5	11,1	10,8	10,9	11,2	10,8	9,8	8,5	5,0	10,0
6	4,3	8,4	13,2	12,1	12,3	10,8	11,0	10,7	10,0	7,2	10,0
7	3,5	7,5	9,9	10,8	11,2	11,3	12,4	12,6	12,1	8,7	10,0
8	2,5	5,9	7,3	9,0	9,6	10,1	12,3	13,9	15,4	13,8	10,0
9	1,8	5,1	5,5	7,7	8,5	8,5	10,9	13,5	17,1	21,6	10,0
10	1,1	4,5	3,9	6,2	6,9	6,5	8,0	11,3	16,6	35,0	10,0
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: INPS

Tab. 21 Indicatori di sintesi delle componenti dell'ISEE - reddito e rendimento patrimoni mobiliari, patrimonio (mobiliare e immobiliare) – per ripartizione territoriale

Anno 2003 - valori in euro

	<i>Nord Ovest</i>	<i>Nord Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Sud</i>	<i>Italia</i>
<i>redditi</i>					
media reddito	20.101	19.709	18.202	12.826	15.296
media reddito al netto della franchigia	19.136	18.469	17.652	12.620	14.825
media reddito solo val. positivi	21.469	20.781	19.709	15.065	17.314
media reddito al netto della franchigia solo val po	20.639	19.736	19.334	14.890	16.904
%DSU con redditi =0	6,4	5,2	7,6	41,9	11,7
%DSU con redditi netti =0	7,3	6,4	8,7	15,2	12,3
<i>rendimenti patrimonio mobiliare</i>					
media	281	412	122	18	112
media valori positivi	584	761	660	620	667
<i>patrimonio mobiliare</i>					
media	5.577	8.176	2.414	360	2.222
media al netto della franchigia	2.153	3.816	997	130	939
media solo val. positivi	21.447	26.267	22.718	19.585	23.541
media al netto della franchigia solo val positivi	11.595	15.108	13.086	12.301	13.225
%DSU con patr. mobiliare =0	51,9	45,9	81,6	97,1	83,2
%DSU con patr. mobiliare netto =0	90,0	85,5	95,6	99,3	96
<i>patrimonio immobiliare</i>					
media	31.333	32.207	39.245	26.732	29.677
media al netto della franchigia	13.135	14.939	19.921	12.307	13.767
media solo val. positivi	60.900	68.361	71.040	53.166	58.491
media al netto della franchigia solo val positivi	33.710	36.571	43.764	32.641	35.024
%DSU con patr. immobiliare =0	48,5	52,9	44,8	49,7	49,3
%DSU con patr. immobiliare netto =0	61,1	59,2	54,5	62,3	60,7

Fonte: campione su base informativa INPS elaborato dal Ministero del Lavoro e delle Pol. Soc. e dalla Presidenza del Consiglio

APPENDICE NORMATIVA

Legge 27 dicembre 1997, n. 449, *“Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica”*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 30 dicembre 1997.

Decreto legislativo 31 marzo 1998, *“Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell’articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 90 del 18 aprile 1998.

Decreto legislativo 29 aprile 1998, n. 124, *“Ridefinizione del sistema di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie e del regime delle esenzioni, a norma dell’articolo 59, comma 50 della legge 27 dicembre 1997, n. 449”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 99 del 30 aprile 1998.

Decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, *“Disciplina dell’introduzione in via sperimentale, in talune aree, dell’istituto del reddito minimo di inserimento, a norma dell’articolo 59, commi 47 e 48, della legge 27 dicembre 1997, n. 449”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 167 del 19 luglio 1998.

Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 5 agosto 1998, *“Individuazione dei comuni nei quali e’ realizzata la sperimentazione del reddito minimo d’inserimento di cui al decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, e determinazione dei termini e delle modalità per la presentazione del progetto da parte dei comuni stessi”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 227 del 29 settembre 1998.

Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n. 403, *“Regolamento di attuazione degli articoli 1,2 3 della legge 15 maggio 1997, n. 127, in materia di semplificazione delle certificazioni amministrative”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 275 del 24 novembre 1998.

Legge 9 dicembre 1998, n. 431, *“Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo”*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 292 del 15 settembre 1998.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 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”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 161 del 12 luglio 1999.

Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 7 giugno 1999, *“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 legge 9 dicembre 1998, n. 431, e criteri per la determinazione degli stessi”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 167 del 19 luglio 1999.

Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 15 luglio 1999, n. 306, *“Regolamento recante disposizioni per gli assegni per il nucleo familiare e di maternità a norma degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, come modificati dalla legge 17 maggio 1999, n. 144”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 209 del 6 settembre 1999.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 luglio 1999, n. 305, *“Regolamento recante disposizioni per la certificazione della situazione economica dichiarata a norma dell’articolo 4, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 209 del 6 settembre 1999.

Decreto del Ministro della solidarietà sociale 29 luglio 1999, *“Approvazione dei modelli-tipo di dichiarazione sostitutiva, attestazione provvisoria, certificazione e relative istruzioni e caratteristiche informatiche, per la richiesta di prestazioni sociali agevolate di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 209 del 6 settembre 1999.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1999, n. 320, *“Regolamento recante disposizioni di attuazione dell’articolo 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 218 del 16 settembre 1999.

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 sulla Gazzetta Ufficiale n. 118 del 23 maggio 2000.

Deliberazione dell’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni 1° giugno 2000, n. 314, *“Determinazioni di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela”*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 160 dell’11 luglio 2000.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 luglio 2000, n. 226, *“Regolamento recante conferma con modificazioni del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1999, n. 320 concernente disposizioni di attuazione dell’art. 27 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita di libri di testo”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 191 del 17 agosto 2000.

Legge 8 novembre 2000, n. 328, *“Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000.

Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 21 dicembre 2000, n. 452, *“Regolamento recante disposizioni in materia di assegni di maternità e per il nucleo familiare, in attuazione dell’articolo 49 della legge 22 dicembre 1999, n. 488, e degli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448”*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 81 del 6 aprile 2001.

Legge 23 dicembre 2000, n. 388, *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001”*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2000.

Deliberazione dell’Autorità per l’Energia Elettrica e il Gas n. 237 del 28 dicembre 2000 (*“Definizione di criteri per la determinazione delle tariffe per le attività di distribuzione del gas e di fornitura ai clienti del mercato vincolato”*), pubblicata sul Supplemento Ordinario n. 2 alla Gazzetta Ufficiale n. 4 del 5 gennaio 2001.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 14 febbraio 2001, n. 106, *"Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'articolo 1, comma 9, della legge 10 marzo 2000, n. 62, concernenti un piano straordinario di finanziamento alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano per l'assegnazione di borse di studio a sostegno della spesa delle famiglie per l'istruzione"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 84 del 10 aprile 2001.

Decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, *"Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 93 del 26 aprile 2001.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 aprile 2001, n. 242, *"Regolamento concernente modifiche al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 maggio 1999, n. 221, in materia di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate e di individuazione del nucleo familiare per casi particolari, a norma degli articoli 1, comma 3, e 2, comma 3, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 146 del 26 aprile 2001.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001, *"Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari, a norma dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 172 del 26 luglio 2001.

Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 20 aprile 2001, *"Sperimentazione del reddito minimo di inserimento di cui all'art. 59, commi 47 e 48 della legge 27 dicembre 1998, n. 449"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 158 del 10 luglio 2001.

Decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2001, *"Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 181 del 6 agosto 2001.

Decreto del Ministro per la solidarietà sociale 7 maggio 2001, *"Individuazione dei comuni per la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, ai sensi del decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 161 del 13 luglio 2001.

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 maggio 2001, *"Approvazione dei modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva unica e dell'attestazione, nonché delle relative istruzioni per la compilazione, a norma dell'art. 4, comma 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 155 del 6 luglio 2001.

Decreto interministeriale 25 maggio 2001, n. 337, *"Regolamento recante modifiche al decreto del Ministro per la Solidarietà Sociale 21 dicembre 2000, n. 452, in materia di assegni di maternità e per i nuclei familiari con tre figli minori"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 193 del 21 agosto 2001.

Circolare INPS 31 luglio 2001, n. 153, *"Banca dati ISE. Primi chiarimenti ed istruzioni"*.

Deliberazione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni del 1° agosto 2001, n. 330, *"Applicazione ed integrazione della delibera n. 314/00/CONS - Determinazioni di condizioni economiche agevolate per il servizio di telefonia vocale a particolari categorie di clientela"*, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 198 del 27 agosto 2001.

Decreto del Ministero delle Infrastrutture dei Trasporti 28 settembre 2001, *"Riparto delle risorse del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione relative al 2001, ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 431"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 277 del 28 novembre 2001.

Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*"Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"*), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001.

Circolare INPS 21 dicembre 2001, n. 217, *"Operazione ISE. Convenzione con i CAF"*.

Decreto interministeriale 18 gennaio 2002, n. 34, *"Regolamento recante modifiche al decreto del Ministro per la solidarietà sociale 25 maggio 2001, n. 337, in materia di assegni di maternità e per i nuclei familiari con tre figli minori"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 63 del 15 marzo 2002.

Circolare del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 6 febbraio 2002, n. 10, *"Limiti di reddito per l'esonero dal pagamento delle tasse scolastiche per l'anno scolastico 2002 – 2003"*.

Comunicato del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *"Rivalutazione per l'anno 2002 della misura degli assegni e dei requisiti economici, ai sensi degli articoli 65, comma 4, e 66, comma 4 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 e dell'art. 80, commi 4 e 11, della legge 23 dicembre 2000, n. 388"*, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 32 del 7 febbraio 2002.

Comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze (*"Determinazione del rendimento medio ponderato annuo relativo all'emissione di buoni poliennali del Tesoro decennali emessi nel 2001"*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 26 del 31 gennaio 2002.

Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali 8 febbraio 2002, (*"Ripartizione per settori di intervento delle risorse finanziarie affluenti il Fondo Nazionale per le politiche sociali per l'anno 2002"*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 107 del 9 maggio 2002.

Decreto legge 25 ottobre 2002, n. 236 (*"Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi in scadenza"*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 254 del 29 ottobre 2002.

Comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze (*"Determinazione del rendimento medio ponderato annuo relativo all'emissione di buoni poliennali del Tesoro decennali emessi nel 2002"*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 2003.

Comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze (*"Determinazione del rendimento medio ponderato annuo relativo all'emissione di buoni poliennali del Tesoro decennali emessi nel 2003"*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 15 del 20 gennaio 2004.

Comunicato del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociale (*Nuovi importi delle prestazioni sociali e limiti di reddito validi per l'anno 2003*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 58 del 11 marzo 2003.

Comunicato del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociale (*Nuovi importi delle prestazioni sociali e limiti di reddito validi per l'anno 2004*), pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 28 del 4 febbraio 2004.

Dichiarazione sostitutiva unica

valevole per la richiesta di prestazioni sociali agevolate
o per l'accesso agevolato ai servizi di pubblica utilità
(decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, come modificato
dal decreto legislativo 3 maggio 2000, n. 130)

Prestazioni sociali che si intendono richiedere:

Indicare (barrando la casella corrispondente) le prestazioni che i soggetti componenti il nucleo familiare intendono richiedere sulla base della presente dichiarazione

- ☐ Assegno per il nucleo familiare con tre figli minori
- ☐ Assegno di maternità
- ☐ Asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia
- ☐ Mense scolastiche
- ☐ Prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio, ecc.)
- ☐ Agevolazioni per tasse universitarie
- ☐ Prestazioni del diritto allo studio universitario
- ☐ Servizi socio sanitari domiciliari
- ☐ Servizi socio sanitari diurni, residenziali, ecc.
- ☐ Agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas)
- ☐ Altre prestazioni economiche assistenziali
- ☐ Altro (specificare): _____
- ☐ Altro (specificare): _____

Informativa sull'uso dei dati personali e sui diritti del dichiarante (articolo 10 della legge 31 dicembre 1996, n. 675)

I dati personali acquisiti con la presente dichiarazione sostitutiva:

- devono essere forniti per determinare la situazione economica del nucleo familiare del richiedente una prestazione sociale agevolata, ai sensi del decreto legislativo n. 109 del 1998, e successive modificazioni, e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 maggio 1999, n. 221, e successive modificazioni;
- sono raccolti dagli enti competenti (enti erogatori, comuni, centri di assistenza fiscale, sedi INPS) ed utilizzati, anche con strumenti informatici, al solo fine di erogare le prestazioni sociali agevolate;
- possono essere scambiati tra i predetti enti o comunicati al Ministero delle finanze, alla Guardia di finanza e alle amministrazioni certificanti per i controlli previsti;
- sono trasmessi all'apposita banca dati dell'INPS per il calcolo dell'indicatore della situazione economica equivalente e per l'effettuazione dei controlli formali;
- sono messi a disposizione dell'ente erogatore da parte dell'INPS per consentire di procedere ad integrazioni e a variazioni, per effettuare controlli o per costituire, nel rispetto delle vigenti disposizioni sulla tutela dei dati personali, una banca dati relativa agli utenti delle prestazioni sociali da esso erogate, ai sensi dell'articolo 4-bis del decreto legislativo n. 109 del 1998, e successive modificazioni.

Il dichiarante può rivolgersi, in ogni momento, agli enti ai quali ha presentato la dichiarazione o l'attestazione per verificare i dati che lo riguardano e farli eventualmente aggiornare, integrare, rettificare o cancellare, chiederne il blocco ed opporsi al loro trattamento, se trattati in violazione di legge (articolo 13 della legge n. 675 del 1996).

L'ente al quale viene presentata la dichiarazione o l'attestazione, l'INPS e gli enti erogatori a cui sono trasmessi i dati delle dichiarazioni sono titolari del trattamento dei dati ciascuno per le rispettive competenze.

GUIDA RAPIDA ALLA COMPILAZIONE DELLA DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA UNICA

La dichiarazione sostitutiva è composta dal presente modello base, che a pagina 3 raccoglie i dati generali relativi al nucleo familiare, e da tanti fogli allegati quanti sono i componenti il nucleo familiare. Questa guida rapida è da intendersi come una sintesi delle istruzioni per la compilazione: per qualunque dubbio, vanno comunque consultate le istruzioni dettagliate.

1. Composizione del nucleo familiare

Ai fini dell'ISEE, ogni persona può appartenere ad un solo nucleo familiare. Il nucleo familiare da dichiarare è quello che risulta alla data di presentazione della dichiarazione.

1.1 Il nucleo familiare: caso generale

Il nucleo familiare del dichiarante, da dichiarare nella tabella di pag. 3 del presente modello base, si compone, in via generale, dei seguenti soggetti:

- il dichiarante (codice tipo, già indicato, D);
- il coniuge del dichiarante (cod. tipo, da indicare, C);
- i figli minori del dichiarante e/o del coniuge, se con essi conviventi (cod. tipo, da indicare, F);
- le altre persone presenti nello stato di famiglia del dichiarante (consultare le istruzioni se si tratta di soggetti a carico ai fini IRPEF di altre persone non presenti nello stato di famiglia) (cod. tipo, da indicare, P);
- le persone non presenti nello stato di famiglia, ma a carico ai fini IRPEF del dichiarante o del coniuge o di altra persona presente nello stato di famiglia (consultare le istruzioni se si tratta di minori o di persone coniugate); dichiarare anche i figli minori conviventi con queste persone (cod. tipo, da indicare, I).

1.2 Il nucleo familiare: casi particolari

Nei seguenti casi particolari si consultino le istruzioni e l'appendice "A2. Regole per la composizione del nucleo familiare":

- il dichiarante è coniugato, ma il coniuge ha una diversa residenza;
- qualcuno tra i soggetti presenti nello stato di famiglia è coniugato, ma il coniuge ha una diversa residenza;
- il dichiarante non è coniugato ed è a carico ai fini IRPEF di persone non presenti nel suo stato di famiglia;
- il dichiarante non è componente di una famiglia anagrafica (ad esempio, è residente in un istituto di cura o in un istituto religioso o in caserma o in un istituto di detenzione);
- tra i soggetti elencati al punto 1.1 vi sono minori affidati a terzi con provvedimento del giudice;
- tra i soggetti elencati al punto 1.1 vi sono persone che hanno ricevuto minori in affidamento con provvedimento del giudice;
- tra le persone a carico ai fini IRPEF vi sono soggetti a carico di più persone.

2. La casa di abitazione del nucleo

La casa di abitazione del nucleo, da indicare nel quadro C del presente modello base, è, in via generale, quella in cui risiedono tutti i componenti del nucleo. Se i componenti risiedono in più abitazioni, è lasciata facoltà al dichiarante di indicare come casa di abitazione del nucleo una a scelta tra le abitazioni in cui risiede almeno un componente del nucleo.

- Se la casa di abitazione del nucleo è in locazione, nel quadro C deve essere indicato: l'interessato del contratto di locazione (se più di uno, è sufficiente indicare un solo locatario a condizione che faccia parte del nucleo familiare del dichiarante); gli estremi di registrazione del contratto; il canone annuale della locazione come previsto dal contratto stesso.
- Se la casa è di proprietà, nel foglio allegato della dichiarazione riguardante il proprietario dell'immobile, quadro F6, la casa di abitazione del nucleo deve essere indicata con un segno X nella casella corrispondente all'immobile (si veda più avanti, in questa Guida rapida, il punto "4. La situazione patrimoniale"). In caso di più proprietari, la casa di abitazione va indicata con le modalità suddette nei fogli allegati relativi a ciascun proprietario.

3. La situazione reddituale

Nei fogli allegati della dichiarazione sostitutiva unica riguardanti i singoli componenti il nucleo familiare, la sezione relativa alla situazione reddituale (quadro F4) deve essere compilata per tutti i percettori di reddito. Il reddito complessivo dichiarato ai fini IRPEF è quello indicato nell'ultima dichiarazione dei redditi presentata (riga "Reddito complessivo"; ad esempio, riga RN1 del modello UNICO anno 2001), o quello indicato nell'ultima certificazione sostitutiva ricevuta (ad esempio, al punto n. 1 del CUD anno 2001) se non è stata presentata la dichiarazione.

Per gli imprenditori agricoli, consultare le istruzioni.

Se nell'anno solare precedente la presentazione della dichiarazione sostitutiva non è stato percepito alcun reddito, è possibile indicare tale assenza di reddito: in tal caso però sono previsti specifici controlli da parte dell'INPS e degli enti erogatori.

4. La situazione patrimoniale

Nei fogli allegati della dichiarazione sostitutiva unica riguardanti i singoli componenti il nucleo familiare, le sezioni relative alla situazione patrimoniale (quadri F5 e F6) devono essere compilate per tutti i soggetti in possesso di patrimonio mobiliare e immobiliare alla data del 31 dicembre precedente la data della presentazione della dichiarazione sostitutiva unica.

- Il patrimonio mobiliare (quadro F5) dei singoli soggetti va indicato nella sua consistenza complessiva al 31 dicembre precedente: ad esempio, per i singoli soggetti in possesso di patrimonio mobiliare va fatta la somma del saldo in tale data del conto corrente, del conto titoli, del conto postale, ecc. (per una definizione di tutte le componenti del patrimonio mobiliare, si vedano le istruzioni).
- Il patrimonio immobiliare (quadro F6) va indicato in tutte le sue componenti, immobile per immobile, nella sua consistenza al 31 dicembre precedente. Ciascuna riga della tabella nel quadro F6 individua un singolo cespite, per il quale va indicato: se si tratta di fabbricato (codice F), terreno edificabile (cod. TE) o terreno agricolo (cod. TA); il comune in cui è situato l'immobile; qual è la quota posseduta dal soggetto a cui è intestato il foglio allegato; il valore di tale quota ai fini ICI; il valore della quota capitale residua dell'eventuale mutuo contratto per quel singolo cespite; ed infine, se si tratta della casa di abitazione del nucleo, già individuata nel quadro C del modello base (in questo caso, contrassegnare l'immobile con un segno X nell'ultima casella della riga corrispondente). Il valore ICI dell'immobile va indicato anche se l'immobile è esente da tale imposta.

Io sottoscritt ...
 ai sensi degli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, dichiaro quanto segue:

COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE

Tipo	Cognome	Nome	Data di nascita
D			

Totale numero persone componenti il nucleo familiare:

Quadro A

Nel caso di coniuge non residente con il dichiarante, i coniugi, per tutto l'anno di validità della dichiarazione, scelgono come stato di famiglia di riferimento quello:

☐ del dichiarante

☐ del coniuge

Quadro B

(Barrare e compilare solo se si verifica la situazione descritta)

☐ Nel nucleo sono presenti n. soggetti con handicap permanente grave o invalidità superiore al 66% secondo certificazione rilasciata da

☐ Nel nucleo sono presenti figli minori e solo uno dei loro genitori

☐ Nel nucleo, in presenza di figli minori, entrambi i genitori (o l'unico genitore se il nucleo è composto esclusivamente dall'unico genitore e dai suoi figli minori) hanno svolto attività di lavoro o di impresa per almeno sei mesi nell'anno in cui sono stati prodotti i redditi qui dichiarati

Quadro C

La casa di abitazione del nucleo è situata in via n.°
 comune prov.

La suddetta abitazione è: ☐ di proprietà ☐ in locazione

Per il nucleo che risiede in abitazione in locazione:

Il contratto di locazione è intestato a:

Estremi di registrazione del suddetto contratto di locazione:

Canone annuale della locazione, previsto dal contratto:

Quadro D

La dichiarazione è compilata integralmente in: ☐ lire ☐ euro

SOTTOSCRIZIONE DELLA DICHIARAZIONE

Io sottoscritto ..., consapevole delle responsabilità penali che mi assumo, ai sensi dell'articolo 76 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, per falsità in atti e dichiarazioni mendaci, dichiaro di aver compilato la tabella sulla composizione del nucleo familiare e i quadri A ☐ B ☐ C ☐ D ☐ di pag. 3 del presente modello base e n. fogli allegati, relativi a ciascun componente il nucleo familiare, e che quanto in essi espresso è vero ed è accertabile ai sensi dell'articolo 43 del citato DPR n. 445 del 2000, ovvero documentabile su richiesta delle amministrazioni competenti.

Dichiaro, altresì, di essere a conoscenza che sui dati dichiarati potranno essere effettuati controlli ai sensi dell'articolo 71 del DPR n. 445 del 2000; nel caso di erogazione di una prestazione sociale agevolata, potranno essere eseguiti controlli, diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite ed effettuati, da parte della Guardia di finanza, presso gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari che gestiscono il patrimonio mobiliare, ai sensi degli articoli 4, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e 6, comma 3, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 maggio 1999, n. 221, e successive modificazioni; potranno essere effettuati controlli sulla veridicità della situazione familiare dichiarata e confronti dei dati reddituali e patrimoniali con i dati in possesso del sistema informativo del Ministero delle finanze.

_____ (luogo) _____ (data) _____ (firma)

☐ La presente dichiarazione è resa nell'interesse del soggetto che si trova in una situazione di impedimento temporaneo, per ragioni connesse allo stato di salute, dal coniuge o, in sua assenza, dal figlio o, in mancanza di questo, da altro parente in linea retta o collaterale fino al terzo grado, al pubblico ufficiale, previo accertamento dell'identità del dichiarante (barrare la casella se ricorre il caso);

☐ La presente dichiarazione è resa in nome e per conto del soggetto incapace da chi ne ha la rappresentanza legale (barrare la casella se ricorre il caso).

Se ricorre uno dei casi suddetti, ogni riferimento al "dichiarante", contenuto a pagina 3 del presente modello base e nei fogli allegati, è da intendersi come riferimento al soggetto impedito o incapace nell'interesse o per conto del quale è redatta la dichiarazione.

INDICARE I DATI ANAGRAFICI DELLA PERSONA CHE DICHIARA NELL'INTERESSE DEL SOGGETTO IMPEDITO O IN NOME E PER CONTO DEL SOGGETTO INCAPACE

Cognome _____ Nome _____

Comune o stato estero di nascita _____ prov. _____ Data di nascita _____

Comune di residenza _____ prov. _____ CAP _____

Indirizzo e n. civico _____ n. telefonico (facoltativo) _____

RISERVATO ALL'UFFICIO

ATTESTAZIONE DELLA PRESENTAZIONE DELLA DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA UNICA rilasciata ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e successive modificazioni

ATTESTAZIONE N. _____ DELL'ENTE _____

Io sottoscritto _____ addetto all'ufficio _____

attesto che:

è stata presentata, ai sensi delle vigenti disposizioni, la dichiarazione del ... Sig. ... _____

Attesto, altresì, che la dichiarazione è costituita dal presente modello base, di cui sono stati compilati la tabella sulla composizione del nucleo familiare e i quadri A ☐ B ☐ C ☐ D ☐ di pag. 3, e da n. ... fogli allegati.

_____ (luogo) _____ (data) _____ (timbro dell'ente e firma dell'addetto)

La presente dichiarazione ha validità di un anno dalla data su indicata, e può essere utilizzata nel periodo di validità da ciascun componente il nucleo familiare. Copia della dichiarazione è disponibile, per eventuali controlli, presso questo ufficio, e le informazioni in essa contenute sono trasmesse entro dieci giorni al sistema informativo dell'ISEE presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS).