

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. CLXIV
n. 1

RAPPORTO

ELABORATO DALLA COMMISSIONE TECNICA PER LA
SPESA PUBBLICA SULLO STATO DI ATTUAZIONE E
SUGLI EFFETTI DERIVANTI DALL'APPLICAZIONE DEI
CRITERI DI VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE
ECONOMICA DISCIPLINATI DAL DECRETO
LEGISLATIVO 31 MARZO 1998, N. 109

(Articolo 5 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109)

Presentato dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

—————
Comunicato alla Presidenza il 12 novembre 2002
—————

INDICE

PREMESSA	Pag.	5
1. L'ISE e la sua riforma	»	6
1.1 Un lungo percorso normativo	»	6
1.1.1 <i>Iter legislativo, campo di applicazione e tempi di attuazione</i>	»	6
1.1.2 <i>Valutazione della situazione economica: il calcolo dell'ISE</i>	»	9
1.1.3 <i>Procedure e controlli</i>	»	24
1.2 Modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva unica	»	27
1.3 Le prestazioni sociali cui si applica l'ISE	»	37
1.3.1 <i>Gli assegni di maternità e alle famiglie con almeno tre minori</i>	»	37
1.3.2 <i>Gli interventi per il diritto allo studio universitario</i>	»	41
1.3.3 <i>I servizi di pubblica utilità</i>	»	42
1.4 La banca dati INPS	»	44
2. Dove non arriva l'ISE	»	46
2.1 Le altre prestazioni sociali condizionate alla verifica del reddito: caratteristiche istituzionali e dati di spesa	»	46
2.1.1 <i>Integrazione al trattamento minimo</i>	»	48
2.1.2 <i>Maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione</i>	»	48
2.1.3 <i>Pensione sociale e aumento della pensione sociale</i>	»	49
2.1.4 <i>Assegno sociale e maggiorazione dell'assegno sociale</i>	»	50
2.1.5 <i>Pensione e assegno agli invalidi civili</i>	»	50
2.1.6 <i>Pensione sociale e assegno sociale sostitutivi per invalidi civili</i>	»	51

2.1.7	<i>Pensione ai ciechi assoluti e assegno ai ciechi parziali</i>	Pag.	51
2.1.8	<i>Integrazione al minimo dell'assegno di invalidità</i>	»	52
2.1.9	<i>Pensioni di guerra</i>	»	53
2.1.10	<i>Trattamenti di famiglia</i>	»	53
2.1.11	<i>Il reddito minimo di inserimento</i>	»	54

PREMESSA

L'introduzione nel nostro ordinamento dell'ISE e la sua definizione hanno richiesto un lungo percorso normativo, che è proseguito nel 2001. In particolare, sono stati specificati i criteri di determinazione del nucleo familiare (DPCM 4 aprile 2001) ed è stata approvata la modulistica della dichiarazione unica sostitutiva (DPCM 18 maggio 2001). Quest'ultimo è un passaggio cruciale per la costituzione di una banca dati centralizzata (presso l'INPS), che consentirà in futuro di valutare gli effetti del nuovo meccanismo di selezione delle prestazioni sociali.

Il Terzo Rapporto della Commissione tecnica per la spesa pubblica è formato da due parti. Nella prima si ricostruisce l'iter normativo che ha portato all'attuale definizione dell'ISE, ricordando i punti critici della normativa già evidenziati nei due precedenti Rapporti, si illustra la nuova modulistica e si analizzano le prime applicazioni dell'ISE (assegni di maternità e alle famiglie con almeno tre minori, interventi per il diritto allo studio universitario, servizi di pubblica utilità). La seconda parte fornisce una mappa delle prestazioni sociali condizionate alla verifica del reddito per le quali, tuttavia, non si applica l'ISE. È un'area della spesa sociale molto vasta e variegata, che è cresciuta disordinatamente nel corso degli anni. In particolare, la molteplicità dei criteri di selettività non sembra giustificabile. Una valutazione più approfondita delle prime esperienze di applicazione dell'ISE, messa a confronto con gli effetti degli altri criteri di selettività adottati nel nostro sistema, costituisce una necessaria premessa per un riordino complessivo. Questa direzione di ricerca, se i dati resi nel frattempo disponibili lo consentiranno, sarà perseguita nel prossimo Rapporto.

1. 1. L'ISE e la sua riforma *

1.1 Un lungo percorso normativo

1.1.1 L'iter legislativo, il campo di applicazione e i tempi di attuazione

Il lungo cammino che ha condotto all'attuale versione dell'Indicatore della Situazione Economica (ISE) ha inizio nel dicembre del 1997 con la legge n. 449/97 con la quale, all'articolo 59, comma 51, il Governo è stato delegato ad emanare *“uno o più decreti legislativi per la definizione [...] di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche”*. Il riferimento alle amministrazioni pubbliche lascia intendere che la nuova normativa dovrebbe interessare le amministrazioni centrali, gli enti di previdenza e le amministrazioni locali. Si tratta di una definizione molto ampia che comunque escluderebbe dall'ambito di applicazione i sistemi di tariffazione agevolata previsti da enti erogatori di *public utilities*, sia a livello nazionale (servizi elettrici e telefonici), sia a livello locale (aziende municipalizzate e società di erogazione dei servizi a rete).

Risultano comunque differenziate le modalità di coinvolgimento dei vari enti nell'applicazione dell'ISE; in particolare, al successivo comma 52 si stabilisce che *“per le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici previdenziali si provvede con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ove non diversamente disposto con norme di legge.”* E' evidente il riferimento alle prestazioni di natura previdenziale erogate dall'INPS (integrazioni al minimo, pensioni sociali, ecc.) e a quelle di carattere assistenziale (pensioni di invalidità civili, provvidenze per ciechi e sordomuti, ecc.)¹ che, essendo regolate da norme di legge, sarebbero escluse dall'applicabilità della nuova normativa.

Per quanto concerne i tempi di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica, il comma 51 prevede l'avvio della loro efficacia a partire dal 1° luglio 1998, richiedendo agli enti erogatori di prestazioni assistenziali, sanitarie e sociali agevolate di adattare i propri regolamenti alla nuova disciplina entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto attuativo (comma 52).

La delega contenuta nella legge n. 449/97 ha trovato attuazione con il decreto legislativo n. 109/98, entrato in vigore il 1° aprile 1998. Dalla lettura del testo normativo emerge immediatamente come, pur venendo ribadita la portata generale della nuova disciplina, sia stato ristretto il campo di applicazione dell'ISE, con l'esplicita esclusione *“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.”*² Tale previsione avviene in concomitanza con

* Si ringrazia il dott. Andrea Francalanci per la collaborazione alla stesura di questo rapporto.

¹Al tempo dell'emanazione delle legge delega tali prestazioni risultavano di competenza del Ministero dell'interno; con il decreto legislativo n. 112/98 la loro gestione è passata all'INPS.

²Decreto legislativo n. 109/98, articolo 1, comma 1

l'affermazione del carattere sperimentale del nuovo strumento che, nella sostanza, risulta quindi immediatamente applicabile ai soli interventi erogati dalle amministrazioni locali. Il riferimento esplicito alla sperimentalità lascia però presupporre che, una volta concluso l'esperimento, anche le prestazioni fornite dalle amministrazioni centrali dovranno essere assoggettate alla disciplina dell'ISE, in quell'ottica quindi di revisione complessiva dei criteri di erogazione dell'intera spesa di *welfare* che aveva originariamente ispirato la riforma.

Per quanto riguarda i tempi di tale estensione, dal decreto si può presumere che essa dovrà avvenire in concomitanza con l'emanazione dei decreti integrativi e correttivi della disciplina dell'ISE, prevista, sin dalla legge delega, entro due anni dalla sua entrata in vigore. Sempre dalla lettura del decreto, si ricava inoltre che, nonostante gli stretti tempi di applicazione definiti nel provvedimento³, essi non appaiono immediatamente vincolanti per gli enti interessati, dal momento che l'operatività dello strumento viene a dipendere dall'approvazione di una serie di atti normativi che solo con molta lentezza si è provveduto a predisporre.

In particolare soltanto il 12 luglio 1999 viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il DPCM n. 221/99 che disciplina gli aspetti attuativi e detta i criteri per la valutazione di particolari tipologie di reddito e di patrimonio, mentre è datata 6 settembre 1999 la pubblicazione del DPCM n. 305/99 e del Decreto 29 luglio 1999 del Ministro della solidarietà sociale, con cui vengono fornite disposizioni in merito agli aspetti applicativi riguardanti le dichiarazioni, le certificazioni e la modulistica. Sempre il 6 settembre è stato infine comunicato, da parte del Ministero del tesoro, il livello del rendimento medio annuo dei titoli di Stato decennali emessi nel 1998 da applicarsi, per il 1999, nel calcolo della componente reddituale dell'ISE⁴.

Un importante passaggio di questo lungo iter normativo è rappresentato dal decreto legislativo n. 130/00, con il quale è stato corretto ed integrato il decreto originario, acquisendo i pareri della Commissione Finanze e Tesoro del Senato, della Conferenza Unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281/97 e del Garante per la protezione dei dati personali.

Tre sono le considerazioni generali che possono essere fatte in relazione al nuovo decreto: innanzitutto sorprende come le integrazioni e le correzioni apportate non derivino da un'analisi delle applicazioni sperimentali della nuova disciplina, del resto avviate in casi del tutto sporadici, ma siano ancora il frutto di valutazioni di carattere eminentemente teorico.

La seconda considerazione riguarda invece l'applicabilità dell'istituto che, in apparente contrasto con la previsione della legge delega, viene estesa anche ai servizi di pubblica utilità per la definizione, da parte delle autorità e delle amministrazioni pubbliche competenti, di condizioni agevolate di accesso (articolo 1, comma 3-bis).

³ All'articolo 1, comma 2 viene infatti confermato il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore del decreto (cioè entro il 31 maggio 1998) concesso agli enti erogatori per individuare, secondo le disposizioni dei propri ordinamenti, le condizioni economiche richieste per l'accesso alle prestazioni agevolate. Specifiche deroghe sono previste per le prestazioni a scadenza infra-annuale e per quelle per le quali risultano già vigenti criteri di valutazione della situazione economica: nel primo caso gli enti erogatori possono differire dall'attuazione della disciplina dell'ISE sino al 31 dicembre 1998, mentre nel secondo l'obbligo di applicazione della nuova normativa scatta al termine dell'efficacia delle disposizioni vigenti.

⁴ Comunicato del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, del 6 settembre 1999. Per il valore dei tassi di rendimento applicati alle annualità 2000 e 2001, vedi note n. 11 e n. 12.

Infine c'è da segnalare come l'emanazione del nuovo decreto non abbia comunque rappresentato la conclusione del percorso necessario per la completa definizione dell'ISE. Come nel caso del decreto legislativo n. 109/98, la sua piena entrata in vigore è infatti condizionata all'emanazione di ben cinque provvedimenti applicativi, di cui solo due subordinati ad un vincolo di natura temporale:

- 1) un DPCM, su proposta del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro per la solidarietà sociale, il Ministro dell'interno, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ed il Ministro del lavoro e della previdenza sociale con il quale vengono individuate le modalità attuative (articolo 1, comma 3). Si tratta in sostanza del decreto che sostituisce il DPCM n. 221/99;
- 2) un DPCM con il quale vengono stabiliti i criteri per i soggetti che ai fini IRPEF risultano a carico di più persone, per i coniugi non legalmente separati che non hanno la stessa residenza, per i minori non conviventi con i genitori o in affidamento presso terzi e per i soggetti non componenti di famiglie anagrafiche (articolo 2, comma 3). Tale DPCM dovrà essere adottato entro tre mesi dall'entrata in vigore del presente decreto;
- 3) un DPCM, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità che fissa i limiti dell'applicazione del presente decreto nel caso delle prestazioni assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura socio-sanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, nonché a soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti (articolo 3, comma 2-ter);
- 4) un DPCM, su proposta del Ministro per la solidarietà sociale, di concerto con i Ministri delle finanze e della funzione pubblica con il quale vengono stabiliti i modelli-tipo della dichiarazione sostitutiva unica (articolo 4, comma 6). La sua approvazione dovrà avvenire entro 120 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto;
- 5) un DPCM con il quale viene istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un comitato consultivo per la valutazione dell'applicazione della disciplina relativa agli indicatori della situazione economica equivalente (articolo 5, comma 1).

Per quanto riguarda invece i vincoli temporali di attuazione imposti agli enti erogatori, il decreto legislativo n. 130/00 stabilisce, all'articolo 2, comma 1, che essi saranno tenuti ad applicare la disciplina dell'ISE entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto indicato al punto 2), data entro la quale l'INPS dovrà aver predisposto e reso operativo il sistema informativo necessario per la trasmissione, da e verso gli enti erogatori, dei dati contenuti nella dichiarazione sostitutiva presentata dal richiedente la prestazione.

Nonostante la celerità richiesta dal decreto legislativo n. 130/00 nell'emanazione dei provvedimenti applicativi, trascorre molto tempo prima che questi vedano la luce. In particolare, solo il 4 aprile 2001 viene varato dal Consiglio dei Ministri il DPCM n. 242/01, con il quale, nella sostanza, si è proceduto ad integrare e correggere il

DPCM n. 221/99 rispetto alle novità introdotte con il decreto legislativo n. 130/00 e si sono forniti i criteri per la definizione di casi particolari di nucleo familiare.

Ultimo tassello del processo di costruzione dell'ISE è rappresentato dal DPCM 18 Maggio 2001, con il quale è stata aggiornata la modulistica e gli strumenti attuativi necessari per conferire piena operatività al nuovo strumento di *means testing*.

1.1.2 La valutazione della situazione economica

L'articolo 59 della legge delega n. 449/97, oltre a fornire indicazioni in merito agli istituti interessati dalla nuova disciplina e ai tempi necessari per la sua attuazione, detta anche alcuni criteri direttivi su quelli che devono essere gli elementi costitutivi dell'ISE e cioè:

- a) la determinazione della situazione economica del soggetto che richiede la prestazione agevolata in base alla sua condizione reddituale e patrimoniale e a quelle dei soggetti con i quali convive e di quelli considerati a suo carico ai fini IRPEF, con possibilità di differenziare i vari elementi reddituali e patrimoniali in ragione della loro entità e natura (comma 51, lettera a);
- b) la correlazione dei dati reddituali e patrimoniali mediante scale di equivalenza (comma 51, lettera b);
- c) l'individuazione da parte degli enti erogatori delle condizioni economiche richieste per l'accesso alle prestazioni assistenziali, sanitarie e sociali agevolate, con possibilità di prevedere criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia (comma 52).

Vediamo quindi nel dettaglio come questi elementi hanno trovato concretizzazione nei provvedimenti normativi emanati in attuazione della legge delega.

Abbiamo appena visto come la legge delega n. 449/97 indichi, tra i criteri direttivi, che la situazione economica del soggetto che richiede la prestazione agevolata sia determinata con riferimento alla condizione reddituale e patrimoniale del soggetto stesso e del suo nucleo familiare.

Il decreto legislativo n. 109/98, in applicazione di tale direttiva, ha definito l'ISE come somma dei redditi determinati secondo i criteri indicati nel paragrafo successivo, integrata con l'indicatore della situazione patrimoniale nel limite massimo del 20%⁵. Sulle modalità di integrazione tra reddito e patrimonio, la normativa garantisce piena libertà di scelta: all'articolo 2, comma 2 si afferma infatti che "*l'indicatore del reddito è combinato con l'indicatore della situazione patrimoniale*", lasciando quindi aperta la possibilità sia a relazioni lineari tra i due

⁵ L'assenza di un limite inferiore al coefficiente di valutazione della situazione patrimoniale rende ammissibile anche l'attribuzione ad esso di un valore pari a zero che, tra l'altro, non costituirebbe una violazione del principio contenuto nella legge delega che impone di tenere conto del patrimonio, in quanto, come vedremo nel prossimo paragrafo, nella determinazione della situazione reddituale si procede comunque alla valutazione della componente mobiliare ai fini del calcolo del reddito derivante da attività finanziarie.

elementi, sia a forme di integrazione non lineari. Una possibile modalità di integrazione non lineare è, ad esempio, quella basata sulla definizione di una doppia soglia per reddito e patrimonio con la quale potrebbero essere affrontate quelle situazioni caratterizzate da patrimoni elevati e redditi bassi, cui tipicamente viene associata l'evasione fiscale più consistente. Nel caso di impiego dell'ISE quale strumento di determinazione del diritto ad una prestazione, un tale meccanismo di funzionamento escluderebbe infatti chiunque presenti una disponibilità patrimoniale eccedente il valore limite individuato, indipendentemente dalla sua situazione economica complessiva.

Del concetto di combinazione si perde però traccia nel DPCM n. 221/99 che, all'articolo 2, comma 4 stabilisce che "l'indicatore della situazione economica equivalente è dato dalla somma tra l'indicatore della situazione reddituale e l'indicatore della situazione patrimoniale."

Il riferimento alla più restrittiva nozione di somma è certamente più semplice ed intuitivo rispetto a quello di combinazione, ma, oltre a non trovare giustificazione sul piano giuridico⁶, può avere l'effetto di ridimensionare il ruolo del patrimonio all'interno dell'ISE, già ridotto, come vedremo in seguito, dall'operare del meccanismo delle franchigie.

A questa limitazione di uno spazio di autonomia applicativa imposta agli enti erogatori⁷ si è aggiunta quella consistente nella fissazione al livello unico del 20% del coefficiente di valutazione della situazione patrimoniale, una misura che, introdotta nel dichiarato intento di garantire una maggiore omogeneità applicativa alla disciplina dell'ISE, finisce per determinare un inutile e, in alcuni casi, dannoso irrigidimento nel meccanismo di calcolo.

a) Il reddito

La valutazione della situazione reddituale avviene a partire da un elemento, il reddito complessivo rilevante ai fini IRPEF al netto dei redditi agrari, la cui scelta pone alcune perplessità.

Innanzitutto, pur trattandosi della definizione più estesa di reddito, essa non coincide con una nozione di reddito disponibile che sarebbe stata più appropriata per uno strumento che deve anche misurare la capacità dei beneficiari di prestazioni sociali di contribuire alla copertura del loro costo e che quindi sarebbe stata meglio rappresentata dal reddito al netto dell'IRPEF versata. Tale necessità appare poi ancora più evidente nel caso degli istituti di contrasto della povertà, in relazione ai quali è necessario fare riferimento non solo ad un reddito al netto delle imposte, ma anche al lordo dei trasferimenti pubblici non imponibili IRPEF, quali ad esempio gli assegni al nucleo familiare, che possono essere percepiti dai potenziali beneficiari.⁸

⁶ Il DPCM n. 221/99 è infatti una norma subordinata rispetto al decreto legislativo n. 109/98.

⁷ Se il decreto legislativo n. 130/00 aveva infatti riaperto la strada alla possibilità di impiego di meccanismi non lineari di integrazione tra reddito e patrimonio, con la riaffermazione all'articolo 2, comma 4 del concetto della combinazione, il DPCM n. 242/01 fa nuovamente esplicito riferimento al criterio della somma (articolo 2, comma 3).

⁸ E' questa la scelta che è stata fatta nell'ambito della disciplina che regola la concessione del Reddito Minimo di Inserimento.

In secondo luogo, facendo riferimento al reddito complessivo, si è operata, in modo assolutamente poco trasparente, una discriminazione nei confronti dei percettori di reddito di lavoro autonomo. Se, infatti, per i lavoratori dipendenti il reddito complessivo è definito al netto di tutti i contributi previdenziali versati, per i lavoratori autonomi tale valore è al lordo dei contributi dal quale vengono dedotti per calcolare il reddito imponibile rilevante per la quantificazione dell'IRPEF da pagare. Questa discriminazione trova solo parziale giustificazione nel diverso modo con cui le due tipologie di reddito concorrono alla determinazione dell'imponibile IRPEF (cioè per il reddito di lavoro dipendente al lordo delle spese sostenute per produrlo⁹, mentre per il reddito di lavoro autonomo al netto di tali costi) e appare piuttosto come un rozzo tentativo di "compensare", in modo indiretto, il più elevato livello di evasione fiscale che viene normalmente associato alla categoria dei lavoratori autonomi.

Invece di prevedere un'implicita penalizzazione del reddito di lavoro autonomo, sarebbe quindi stato più opportuno, quale punto di riferimento per il calcolo della situazione reddituale, il reddito imponibile IRPEF o quello al netto dell'imposta versata e concedere un'esplicita deduzione per il reddito di lavoro dipendente.

La valutazione della situazione reddituale non si esaurisce comunque al solo reddito complessivo, ma include anche altre forme di entrata. Innanzitutto si prendono in considerazione i proventi agrari che, scorporati dal reddito complessivo IRPEF, vengono valutati con riferimento alla base imponibile determinata ai fini dell'IRAP, al netto dei costi del personale a qualunque titolo impiegato.

Concorrono inoltre alla determinazione dell'indicatore della situazione reddituale anche i proventi ottenuti dal lavoro prestato nelle zone di frontiera da soggetti residenti nel territorio italiano e quelli derivanti da attività finanziarie, calcolati applicando alla componente mobiliare del patrimonio il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro che è stato fissato al 4,95% per il 1999¹⁰, al 4,52% per il 2000¹¹ e al 5,57% per il 2001¹².

b) Il patrimonio

Uno degli elementi che contraddistinguono l'ISE rispetto ai precedenti sistemi di determinazione della situazione economica è rappresentato dalla valutazione della disponibilità patrimoniale del nucleo familiare del richiedente il beneficio, la quale trova duplice giustificazione: innanzitutto il patrimonio è tradizionalmente considerato nella letteratura economica un indicatore di capacità contributiva autonomo rispetto al reddito, in quanto fonte di prestigio sociale e di sicurezza economica; in secondo luogo esso può rappresentare un'efficace "compensazione" dell'insufficiente attendibilità che talvolta caratterizza le informazioni reddituali di particolari categorie di contribuenti, a causa dei fenomeni di evasione ed elusione fiscale.

⁹ Tali spese vengono infatti prese in considerazione in sede di determinazione delle detrazioni di imposta.

¹⁰ Vedi nota n. 4.

¹¹ Comunicato del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica del 12 febbraio 2000.

¹² Comunicato del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica del 19 febbraio 2001.

Procediamo quindi a descrivere gli elementi che vengono presi in considerazione ai fini della valutazione della situazione patrimoniale¹³, partendo da quelli relativi alla componente finanziaria. In sintesi, secondo quanto indicato dal DPCM n. 242/01, il patrimonio mobiliare comprende le seguenti componenti possedute alla data del 31 dicembre dell'anno precedente alla presentazione della dichiarazione sostitutiva: i depositi e i conti correnti bancari e postali, i titoli di Stato, le obbligazioni, i certificati di deposito e credito e i buoni fruttiferi ed assimilati, le azioni o le quote di organismi di investimento collettivo (O.I.C.R.), le partecipazioni in società italiane ed estere quotate o 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 e il valore delle imprese individuali.

Per quanto riguarda invece la determinazione del patrimonio immobiliare, sono inclusi i valori dei fabbricati e dei terreni edificabili e agricoli intestati a persone fisiche diverse da imprese, definiti ai fini ICI al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione della dichiarazione sostitutiva, indipendentemente dal periodo di possesso nel periodo di imposta considerato. Allo scopo di giungere ad una misura patrimoniale netta, dal valore complessivo così determinato viene sottratto l'ammontare, alla stessa data, del debito residuo per mutui contratti per l'acquisto di tali immobili o per la costruzione dei fabbricati¹⁴.

c) Le franchigie

Un aspetto particolare della disciplina dell'ISE è rappresentato dalla introduzione di franchigie sia riguardo al reddito, che al patrimonio. In particolare il decreto legislativo n. 109/98 ha previsto, con riferimento alla situazione reddituale, la detrazione di una cifra forfetaria di 1291.14 euro (L. 2.500.000) per i nuclei familiari che vivono in un'abitazione in locazione, incrementata a 1807.6 euro (L. 3.500.000) qualora i componenti di tali famiglie non possiedano immobili adibiti ad uso abitativo o residenziale nel comune di residenza.

Seppure appaia immediatamente evidente l'esiguità della deduzione concessa¹⁵, si tratta di una misura con cui il legislatore ha inteso tenere conto di esigenze di equità orizzontale tra nuclei che abitano in una casa di proprietà o in locazione. Essa è infatti connessa al fatto che il reddito della casa di proprietà, pur essendo incluso in modo figurativo nel reddito complessivo sulla base dei valori catastali, gode di una deduzione¹⁶ che, in considerazione della forte sottovalutazione delle rendite catastali

¹³ Va ricordato che i valori patrimoniali utili ai fini del calcolo dell'ISE sono solo quelli che rilevano in capo alle persone fisiche titolari di diritti di proprietà o reali di godimento.

¹⁴ Come vedremo nel paragrafo successivo, con l'emanazione del decreto legislativo n. 130/00 tale detrazione è divenuta alternativa alla concessione della franchigia di 51645,69 euro (L. 100.000.000) prevista in caso di possesso dell'abitazione di residenza da parte di uno dei componenti il nucleo familiare.

¹⁵ Nel 1998 il valore medio dei contratti di affitto è risultato pari a 2993,38 euro (L. 5.796.000) annui, media derivante da un valore di 3365,23 euro (L. 6.516.000) nel settore privato e di 1561,77 euro (L. 3.024.000) nel settore pubblico, rappresentato dalle abitazioni di proprietà dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche, nonché dagli alloggi degli Istituti Autonomi Case Popolari. I contratti stipulati negli ultimi quattro anni fanno inoltre registrare un valore annuo medio di 3941,60 euro (L. 7.632.000) nel settore privato e di 1834,45 euro (L. 3.552.000) in quello pubblico.

¹⁶ Tale deduzione è stata di 568,10 euro (L. 1.100.000) per le dichiarazioni dei redditi 1998, di 929,62 euro (L. 1.800.000) per quelle relative al 1999 e attualmente è pari all'intero valore catastale dell'abitazione.

rispetto ai valori reddituali di mercato, consente nella maggior parte dei casi la sua esclusione dalla valutazione della situazione reddituale.¹⁷

Per quanto riguarda invece il patrimonio complessivo, mobiliare ed immobiliare, il decreto legislativo n. 109/98 ha introdotto una franchigia di 25822.84 euro (L. 50.000.000), elevata a 36151.98 euro (L. 70.000.000) qualora il nucleo familiare risieda in un'abitazione di proprietà.

I motivi che hanno indotto il legislatore a concedere una franchigia sulla disponibilità patrimoniale complessiva possono essere di due tipi, il primo riferibile alla dimensione ridotta della detrazione concessa, il secondo alla particolare tipologia del bene patrimoniale che ne dà diritto. Nel primo caso si è tenuto conto di ragioni di semplicità amministrativa e di conservazione di una quota di risparmio precauzionale la quale, assolvendo ad una funzione di assicurazione rispetto a situazioni di rischio, non può essere considerata rappresentativa di un'effettiva capacità contributiva. La seconda ragione si riferisce, come detto, ai particolari beni patrimoniali che risultano "tutelati" dalla concessione della franchigia, cioè gli immobili e, in particolare, quello di residenza; viene cioè fatto nuovamente valere il principio che, trattandosi di cespiti caratterizzati da scarsa liquidità (e per l'immobile di residenza si ha inoltre a che fare con un bene che va considerato come necessario), non possono essere ritenuti idonei a definire una capacità contributiva.

La Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (CTSP) ha analizzato le ragioni che vengono addotte alla concessione delle franchigie, esprimendo le seguenti considerazioni¹⁸. La semplicità amministrativa potrebbe essere pienamente conseguita escludendo dalla valutazione solo valori patrimoniali molto esigui, corrispondenti a quella che potrebbe essere una giacenza media di un deposito bancario per assicurare le esigenze di pagamenti di transazioni. In ragione di ciò una tale deduzione dovrebbe riguardare solo la componente liquida delle attività patrimoniali e non dovrebbe superare 2065,83-2582,28 euro (L. 4-5.000.000), cioè una misura pari ad una o due mensilità di una remunerazione media. Il carattere precauzionale di una parte del risparmio finanziario appare invece giustificabile per particolari categorie di cittadini (ad esempio una persona anziana che teme un improvviso mutamento delle proprie condizioni di autosufficienza), mentre è molto meno ammissibile in casi ordinari. La sua misura non dovrebbe inoltre essere superiore a 5164,57 euro (L. 10.000.000) in considerazione del fatto che, avendo come riferimento il rispetto del principio di equità orizzontale, patrimoni eccedenti tale ammontare dovrebbero necessariamente tradursi in valori diversi dell'ISE.

La CTSP ritiene inoltre che le difficoltà di liquidazione del patrimonio non possono essere prese a giustificazione di una previsione normativa che comporti la generale esclusione degli immobili dalla valutazione della situazione economica, dal momento che esse si verificano solo in casi molto particolari, quale ad esempio quello di un soggetto che vive solo (tipicamente un anziano vedovo) che dispone

¹⁷ Va però sottolineato come tale considerazione non fosse già più valida per le dichiarazioni dei redditi 1999 che hanno visto, oltre all'aumento dello sconto fiscale per la prima casa da 568,10 euro (L. 1.100.000) a 929,62 euro (L. 1.800.000), anche la sua trasformazione da deduzione applicabile al quadro RB dei fabbricati a onere deducibile dal reddito complessivo ai fini della determinazione dell'imponibile. Tale operazione ha avuto come conseguenza quella di mutare un'agevolazione fiscale in una penalizzazione dal punto di vista del calcolo dell'ISE.

¹⁸ Cfr. Baldini M., Bosi P., Matteuzzi M., Toso S. (1999).

quasi esclusivamente di un patrimonio immobiliare di valore non trascurabile, ma destinato ad uso di abitazione propria e quindi non del tutto liquidabile. L'ultimo aspetto analizzato è quello della meritorietà del bene "casa di proprietà" ed è su di esso che si è maggiormente concentrato il dibattito. A parere della CTSP, ciò che dovrebbe essere escluso dalla valutazione della situazione economica non è la casa di proprietà, ma il costo dell'abitazione, così come accade in molte esperienze straniere. Privilegiare chi ha la casa crea infatti un'evidente discriminazione nei confronti di chi non ha neppure quella e richiede comunque che si definiscano condizioni di equità orizzontale rispetto ai soggetti che liberamente abbiano deciso di non acquistarla, ma di vivere in affitto¹⁹.

La conclusione cui giunge la CTSP è che l'esistenza di franchigie patrimoniali non trova giustificazioni particolarmente forti; tutt'al più possono essere introdotte deduzioni di carattere generale e di modestissimo ammontare per ragioni di semplicità amministrativa e per depurazione di scorte di carattere precauzionale, mentre la soluzione di alcuni casi particolari va affrontata con riferimento alla disciplina delle singole prestazioni, nell'ambito di una discrezionalità che deve essere lasciata all'ente erogatore.

Il decreto legislativo n. 130/00 ha corretto le franchigie originarie. Con riguardo alla situazione reddituale la detrazione concessa alle famiglie in locazione è stata elevata ad un valore massimo di 5164,57 euro (L. 10.000.000) dietro presentazione degli estremi relativi alla registrazione del contratto di affitto. L'innalzamento della franchigia, se da un lato consente di coprire in misura più congrua i costi di affitto sostenuti (in particolare nei contesti urbani ad alta tensione abitativa), dall'altro finisce per vanificare la ragione che era stata posta alla base della scelta di attribuire ad essa natura forfetaria e cioè quella di venire incontro alle famiglie che non hanno un regolare contratto di locazione o che ne dispongono di uno con un importo inferiore a quello realmente sostenuto²⁰. Sarebbe stato quindi più opportuno mantenere l'originaria franchigia forfetaria, lasciando agli enti erogatori la libertà di definirne il campo di applicazione e di fissarne il valore, all'interno di un determinato intervallo di variazione²¹.

Il maggior grado di equità orizzontale tra famiglie con abitazione di proprietà o in locazione conseguito con l'incremento della suddetta detrazione dal reddito viene parzialmente vanificato dalla modifica apportata alla tabella 1, parte I, lettera a) del decreto legislativo n. 109/98 e consistente nella concessione di una franchigia patrimoniale nella misura massima di 51645,69 euro (L. 100.000.000) ai nuclei familiari che dispongono di una casa di abitazione di proprietà o, alternativamente, di una detrazione dell'ammontare del debito residuo del mutuo contratto per l'acquisto

¹⁹ Non va inoltre trascurato che questa seconda scelta potrebbe anche essere giudicata meritoria dal punto di vista delle politiche sociali, in quanto più coerente con l'esigenza di creare condizioni di maggiore mobilità e, quindi, di maggiore flessibilità nell'uso dei fattori produttivi.

²⁰ Una franchigia di carattere forfetario ha inoltre il pregio di evitare l'attribuzione di benefici proporzionali legati all'onerosità dell'affitto che, in molti casi, dipende da scelte degli utenti, quali la dimensione o la posizione dell'appartamento, che non devono incidere nella determinazione dell'ISE.

²¹ Coerentemente con l'idea precedentemente esposta che nella valutazione dell'immobile di residenza (di proprietà o meno) andrebbe preso in considerazione il costo dell'abitazione, la CTSP propone di attribuire alle famiglie che vivono in affitto una franchigia di ammontare pari alla capitalizzazione delle spese di locazione, sulla base di un fattore di 0,30, corrispondente ad un tasso reale netto del 3,3%.

di tale immobile. Tale previsione rappresenta infatti un nuovo ed ingiustificato privilegio concesso alle famiglie proprietarie di abitazione e rivela, ancora una volta, come non sia stato compreso la funzione dell'ISE quale strumento di graduazione della condizione economica tra soggetti diversi, che non ha nulla a che fare con l'eventuale favore che si voglia attribuire alla casa di proprietà.

Essa ha inoltre l'effetto di indebolire ulteriormente il ruolo svolto dalla componente patrimoniale nella determinazione della situazione economica, mentre giustificabile appare l'introduzione di una franchigia da applicare alla sola componente mobiliare che, come visto in precedenza, consente di escludere dalla valutazione del patrimonio le disponibilità finanziarie di dimensione limitata o accantonate a scopo precauzionale. Restano però immutate le perplessità circa la sua entità (15493,71 euro; L. 30.000.000) che appare eccessiva se considerata nell'ambito di una impostazione valutativa basata sul concetto di equità orizzontale²².

d) Il nucleo familiare

Uno degli elementi caratterizzanti la disciplina dell'ISE è costituito dal forte richiamo al principio di solidarietà familiare, che trova la sua giustificazione sia in ovvie ragioni di contenimento della spesa pubblica, sia nel perseguimento di condizioni di equità tra i beneficiari delle prestazioni sociali. Tale scelta ha comportato il superamento di un'impostazione di tipo fiscale e il riferimento invece ad una valutazione della situazione economica familiare complessiva. Si tratta però di un aspetto che da subito è però risultato complesso, controverso e, come vedremo, fonte di problemi nell'applicazione dell'istituto.

Al riguardo, nella legge delega viene fatto riferimento al richiedente la prestazione agevolata, ai soggetti con i quali convive e a quelli considerati a suo carico ai fini IRPEF. Tale definizione, ripresa integralmente nel decreto legislativo n. 109/98, è stata successivamente precisata nel DPCM n. 221/99 con la specificazione che per convivenza deve intendersi la famiglia anagrafica contenuta nello stato di famiglia ai sensi dell'articolo 4 del DPR n. 223/89, concernente il nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente²³. Anche il decreto legislativo n. 130/00 ha confermato nella sostanza tale impostazione, ossia il riferimento al nucleo anagrafico e ai soggetti a carico ai fini IRPEF, specificando, relativamente a questi ultimi, che:

1. fanno parte del nucleo familiare della persona di cui sono a carico;
2. i coniugi che hanno la stessa residenza anagrafica, anche se risultano a carico di altre persone, fanno parte dello stesso nucleo familiare;
3. il figlio minore di 18 anni, anche se risulta a carico di altre persone, fa parte dello stesso nucleo familiare del genitore con il quale convive.

²² Da un punto di vista applicativo è bene comunque sottolineare che, ai fini del calcolo del reddito derivante da attività finanziarie, il valore del patrimonio mobiliare da prendere in considerazione deve intendersi al lordo di tale franchigia, che viene invece introdotta solo nella fase di valutazione dell'indicatore della situazione patrimoniale vero e proprio.

²³ Il Consiglio di Stato, nel parere espresso il 4 marzo 1999 sullo schema del DPCM n. 221/99, ha ritenuto razionale la scelta di identificare i soggetti con i quali il richiedente convive in coloro che fanno parte della famiglia anagrafica, non rinvenendo nell'ordinamento diversi criteri di qualificazione giuridica della convivenza.

L'inserimento nel nucleo familiare di soggetti che non risultano a carico del richiedente non rappresenta una violazione della legge delega, ma, come indicato nella relazione di accompagnamento al decreto, *"un corretto adeguamento alla realtà fattuale, nella quale il richiedente non è sempre il contribuente"*. Inoltre l'abbandono della centralità della figura del richiedente nella identificazione del nucleo familiare, impedisce che un soggetto risulti "attratto" da nuclei diversi, a seconda di colui che richiede la prestazione. In base alla nuova impostazione una persona può quindi appartenere ad un solo nucleo familiare, con riferimento al quale si procede al calcolo di un ISE identico per tutti i suoi componenti.²⁴

La definizione di nucleo familiare è quindi di estrema rilevanza, in quanto da ciò discende in gran parte il corretto funzionamento dell'ISE. Questo è uno dei punti su cui ha inciso maggiormente la revisione introdotta dal D.Lgs 130/00 che fornisce una definizione di nucleo familiare più coerente, lasciando, tuttavia, qualche spazio di autonomia agli enti erogatori di discostarsi dalla stessa. Da ultimo è intervenuto il DPCM 4 aprile 2001, n.242 che, modificando il precedente DPCM 221/99, ha specificato meglio i criteri per la definizione del nucleo familiare.

I criteri di identificazione sono dunque di due tipi: criteri ordinari, incentrati sul concetto di famiglia anagrafica e sull'eccezione dei soggetti a carico ai fini IRPEF,²⁵ con prevalenza del criterio anagrafico per i coniugi conviventi e per i figli minori; criteri specifici relativi a casi particolari.

In generale, il nucleo familiare è composto dal dichiarante, dal coniuge del dichiarante, dai figli minori del dichiarante e/o del coniuge, se con essi conviventi anche se sono a carico ai fini IRPEF di altre persone, dalle altre persone presenti nello stato di famiglia, dalle persone non presenti nello stato di famiglia ma a carico ai fini IRPEF del dichiarante, del coniuge o di altra persona presente nello stato di famiglia.

I criteri specifici si possono riassumere nei seguenti casi:

- se il dichiarante è coniugato, ma il coniuge ha una diversa residenza, allora quest'ultimo fa parte del nucleo familiare del dichiarante anche se non risulta nel suo stato di famiglia. Questo criterio non vale solo in casi eccezionali quali separazione, divorzio, abbandono o esclusione della potestà genitoriale;
- se qualcuno tra i soggetti presenti nello stato di famiglia è coniugato, ma il coniuge ha una diversa residenza, allora si applicano le stesse regole previste per il coniuge del dichiarante. Ciò vale anche per i minorenni coniugati o per i soggetti coniugati che sono a carico ai fini IRPEF di altre persone;

²⁴ Cfr. Tangorra R., Izzi L. (2000).

²⁵ Si ricorda che ai fini IRPEF sono considerati a carico, se hanno un reddito non superiore a 2840,51 euro (€5.500.000): il coniuge non legalmente ed effettivamente separato; i figli, compresi i figli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affiliati o affidati; ogni altra persona convivente indicata nell'art. 433 del Codice Civile che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

- se il dichiarante non è coniugato ma è a carico ai fini IRPEF di persone non presenti nel suo stato di famiglia, allora il suo nucleo familiare di riferimento sarà quello della persona responsabile del suo mantenimento;
- se il dichiarante non è un componente di una famiglia anagrafica ma si trova in convivenza anagrafica (perché in stato di detenzione, perché ricoverato in un istituto di cura, etc) allora costituisce un nucleo familiare a sé stante tranne nei casi in cui sia coniugato o sia a carico a fini IRPEF di altre persone;
- fanno parte del nucleo familiare dell'affidatario i minori affidati con provvedimento del giudice, anche se risultano in altra famiglia anagrafica o a carico ai fini IRPEF di altre persone;
- i soggetti a carico ai fini IRPEF di più persone fanno parte del nucleo familiare del soggetto con cui risultano conviventi. Qualora invece non convivono con alcuno di tali soggetti allora rientrano nel nucleo del soggetto tenuto agli alimenti in misura maggiore.

Si tratta di una normativa inevitabilmente complessa cui si aggiungono delle eccezioni in funzione di specifiche prestazioni agevolate. Infatti, il D.Lgs 109/98 come modificato dal D.lgs 130/00, all'art. 3, comma 2bis disciplina che *per le prestazioni erogate nell'ambito del diritto allo studio universitario, il nucleo familiare del richiedente può essere integrato, dall'amministrazione pubblica cui compete la disciplina dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, (...) con quello di altro soggetto, che è considerato (...) sostenere l'onere di mantenimento del richiedente.* Inoltre, lo stesso decreto all'art. 3, comma 2ter prevede che *limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, (...) nonché ai soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unità sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità (non ancora adottato) ... al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito (...).*

Certo è che sulla normativa per la definizione del nucleo familiare restano ancora delle ombre. Se infatti il D.Lgs 109/98 come modificato dal D.lgs 130/00, all'art. 3, comma 2ter dispone che per le prestazioni sociali agevolate a favore delle persone con handicap permanente grave o dei soggetti ultrasessantacinquenni non autosufficienti si può derogare ai principi della famiglia anagrafica, nelle istruzioni della dichiarazione sostitutiva unica di cui al DPCM 18 maggio 2001 che ha introdotto i modelli tipo non c'è traccia di tale deroga in presenza di vuoto normativo.

e) La scala di equivalenza

Assumere come soggetto di riferimento il nucleo familiare e non il singolo individuo, pone ovviamente il problema di dover confrontare la situazione economica di famiglie diverse per dimensione e/o composizione. Un'identica situazione economica non genera infatti lo stesso livello di benessere se a godere sono, da un lato una famiglia composta da un solo adulto, dall'altro un nucleo costituito da due genitori e un bambino. Al tempo stesso non è però corretto affermare che la situazione economica del componente la famiglia mononucleare sia tre volte quella del membro della famiglia più numerosa, così come risulterebbe attraverso una stima pro-capite ottenuta semplicemente dividendo la situazione economica del nucleo familiare per il numero dei suoi componenti. Una tale modalità di calcolo, ancora oggi largamente utilizzata nell'erogazione di prestazioni sociali, determina infatti una sottostima del livello di condizione economica della famiglia di tre componenti in quanto non tiene conto delle economie di scala di cui essa dispone e che comportano che l'ammontare di risorse necessario per conseguire un dato livello di benessere cresca in misura meno che proporzionale all'aumentare della numerosità familiare²⁶.

Nell'ambito della normativa ISE, lo strumento cui si fa ricorso per effettuare tale valutazione comparata è costituito dalla cosiddetta scala di equivalenza, cioè da un insieme di coefficienti impiegati per dividere la situazione economica di nuclei diversi e trasformarla in un indicatore di benessere con cui stabilire quali famiglie si trovino in una condizione meno favorevole rispetto alle altre.

Da una prima lettura è possibile notare come la scala di equivalenza adottata dalla normativa ISE (tab. 1.2) consideri implicitamente ogni componente il nucleo familiare come fosse un adulto, prevedendo quindi valori identici per soggetti di età diversa.

Al riguardo, si è a lungo discusso sulla correttezza di tale scelta, che finisce con il trattare allo stesso modo due nuclei familiari di tre componenti sebbene, ad esempio, uno sia composto da una coppia ed un bambino al di sotto di sei anni e l'altro da una coppia e un figlio maggiorenne (adulto) o un anziano. Intuitivamente appare infatti iniquo non tenere conto della diversa struttura dei bisogni di un bambino rispetto a quella di un adulto o di un anziano. Inoltre, attribuire ad un bambino un peso uguale a quello di un maggiorenne rappresenta un trasferimento implicito a favore di una tipologia familiare situata ad uno stadio del ciclo di vita che giustifica attenzioni diverse da quelle di una famiglia di recente composizione²⁷.

²⁶ Si tratta ad esempio di economie di scala legate alla condivisione dei costi dell'abitazione e di molti beni durevoli.

²⁷ Secondo uno studio econometrico il costo di un minorenni è pari al 38% quello di un adulto equivalente, inteso come membro di una coppia senza figli, mentre il costo di un bambino di età inferiore a 5 anni ne rappresenta il 28%. La scala del Riccometro definisce il costo di un componente generico e lo utilizza per stimare indifferentemente il costo di un bambino o di un minorenni che sarebbe pari al 60% quello di un adulto equivalente, valore che si riduce al 54% per il quarto componente. Questo confronto mostra l'errore potenziale che si può commettere nella stima del costo di un bambino o di un minorenni, se questa viene approssimata con la stima del costo di un componente generico. Questi argomenti possono essere estesi in modo analogo alla stima del costo del familiare anziano che nello studio econometrico è pari a 52% quello di un adulto equivalente, mentre nella scala del Riccometro è fissato al 60%, pari cioè al costo di un bambino o di un minorenni o di un adulto aggiuntivo. Il costo di un anziano nel Sanitometro presentava invece un costo aggiuntivo del 27% quello di un adulto per effetto della rilevanza della componente anziana della popolazione per la politica sanitaria, attribuita implicitamente dal legislatore con la definizione di un incremento della soglia di accesso ai servizi sociali di 2582,28 euro (L. 5.000.000). Cf. Perali F., Caiumi A., Atella V. (1999).

Va detto che sono state esplicitate raccomandazioni del Parlamento, nella fase di produzione del decreto legislativo n. 109/98, ad indurre il governo ad accettare la soluzione adottata a regime rispetto ad una proposta iniziale che, coerentemente con le suddette evidenze empiriche, attribuiva un peso minore a componenti minorenni del nucleo²⁸. L'esigenza di tenere conto di tali elementi è stata poi chiaramente palesata a livello governativo dalle correzioni apportate alla scala di equivalenza dell'ISE per la definizione del vecchio Sanitometro, con il riconoscimento, ad esempio, di una detrazione di 2582,28 euro (L. 5.000.000) dall'indicatore della situazione economica per ogni componente di età inferiore ai sei anni.

Nella sostanza la scala di equivalenza adottata dalla normativa ISE distingue quindi una famiglia da un'altra solo in base alla loro dimensione. Per tenere conto della composizione familiare il decreto legislativo n. 109/98 ha comunque previsto alcune maggiorazioni che costituiscono un elemento di novità significativo:

- a) maggiorazione pari a 0,2, in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori;
- b) maggiorazione di 0,5, per ogni componente con handicap psicofisico permanente o invalidità superiore al 66%. A tali soggetti sono equiparati anche i mutilati e gli invalidi di guerra e gli invalidi per servizio appartenenti a particolari categorie;
- c) maggiorazione pari a 0,2, per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori (o uno solo, nel caso delle famiglie monoparentali) svolgono attività di lavoro e di impresa²⁹.

Il decreto legislativo n. 130/00 non ha apportato sostanziali correzioni alla scala di equivalenza, limitandosi soltanto ad integrare la definizione di famiglia monoparentale che, con l'originario riferimento all'assenza del coniuge, risultava troppo restrittiva e penalizzante per le unioni di fatto. La maggiorazione di 0,2 concessa alle famiglie di questo tipo viene infatti ora attribuita "*in caso di presenza nel nucleo di figli minori e di un solo genitore*".³⁰

²⁸ La scala di equivalenza originariamente proposta era la seguente:

Componenti	Coefficiente
Primo adulto	1,00
Secondo adulto (o coniuge)	0,65
Terzo adulto	0,55
Quarto adulto	0,50
Ogni altro adulto	0,50
<i>Minorenni a carico</i>	
Età 0 - 4	0,40
Età 5 - 14	0,45
Età 15 - 18	0,50

Maggiorazione di 0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori.
Maggiorazione di 0,5 in caso di handicap psico-fisico permanente di cui all'articolo 3, comma 3 della legge n. 104/92 o di invalidità superiore al 66%.
Maggiorazione di 0,2 per nuclei familiari con figli minori in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro o di impresa.

²⁹ Il DPCM n. 242/01 specifica, all'articolo 5, comma 1, che tale maggiorazione viene concessa quando i genitori risultano aver svolto le attività di lavoro o di impresa per almeno sei mesi nel periodo cui fanno riferimento i redditi indicati nella dichiarazione sostitutiva.

³⁰ Decreto legislativo n. 130/00, articolo 9, comma 1.

Tav. 1.1 SCALA DI EQUIVALENZA

NR. COMPONENTI	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

TAV. 1.2 CALCOLO DELL'ISE AI SENSI DEI
DD.LGS 109/98 E 130/00

COMPONENTE REDDITUALE

+ REDDITO IRPEF
+ RENDIMENTO ATTIVITA' FINANZIARIE
- DEDUZIONE AFFITTO ABITAZIONE
max 5164,57 euro (€10.000.000)

+

COMPONENTE PATRIMONIALE *20%

+ VALORE IMMOBILI AI FINI ICI
- MUTUO RESIDUO O, SE PIU' FAVOREVOLE, FRANCHIGIA
FINO A 51645,69 euro (L.100.000.000) SU ABITAZIONE
DI PROPRIETA'
- FRANCHIGIA DI 15493,71 euro (L.30.000.000) SU PATRIMONIO
MOBILIARE

= ISE

ISEE = ISE / COEFFICIENTE SCALA DI EQUIVALENZA

e) *La discrezionalità consentita agli enti erogatori*

Nell'analisi dei singoli elementi che compongono l'ISE ci siamo più volte trovati ad affrontare il seguente dilemma: è opportuno prevedere una sua applicazione uniforme in modo da evitare incongruenze e difformità a livello territoriale o di prestazione offerta, oppure è preferibile lasciare agli enti erogatori spazi di libertà in relazione al tipo di servizio fornito e all'utenza potenziale?

Al riguardo la legge delega n. 449/97 ha esplicitamente indicato all'articolo 59, comma 52 la possibilità per gli enti erogatori "di prevedere criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia", lasciando intendere una propensione verso un'applicazione non rigida dell'ISE.

Il decreto legislativo n. 109/98, recependo tale indicazione, ha previsto due ambiti in cui gli enti erogatori possono esercitare tale "libertà attuativa": la scelta dell'unità familiare di riferimento e la determinazione della situazione economica.

Con riferimento al primo aspetto, l'articolo 3, comma 2 del decreto prevede esplicitamente che gli enti erogatori, per particolari prestazioni, possano "assumere come unità di riferimento una composizione del nucleo familiare diversa da quella prevista all'articolo 2, comma 1." Da questa enunciazione emerge che il grado di flessibilità concesso agli enti erogatori è massimo, ma anche indispensabile: nell'ambito di una definizione di nucleo familiare molto estesa, quale quella adottata con il riferimento alla convivenza, non è infatti possibile ritenere che il presupposto della perfetta condivisione delle risorse economiche sia generale e applicabile in ogni circostanza, così come, per certe prestazioni, può risultare necessario fare riferimento ad una nozione di famiglia più allargata che ricomprenda, ad esempio, anche alcuni soggetti tenuti agli alimenti ai sensi dell'articolo 433 del Codice Civile.

Con riguardo agli aspetti relativi alla determinazione della situazione economica, l'articolo 3, comma 1 stabilisce che "gli enti erogatori, ai quali compete la fissazione dei requisiti per fruire di ciascuna prestazione, possono prevedere [...], accanto all'indicatore della situazione economica, modalità integrative di valutazione, con particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari ed immobiliari." Si tratta anche in questo caso di un'affermazione di uno spazio di discrezionalità piuttosto ampio, da cui però si ricava che le integrazioni che gli enti erogatori vorranno apportare ai criteri di valutazione della situazione economica previsti dalla disciplina dell'ISE, possono essere solo addizionali e non sostitutive.

Come detto in premessa il decreto n. 130/00 è andato nella direzione di un restringimento dei margini di flessibilità originariamente concessi, allo scopo di realizzare un obiettivo di maggiore uniformità applicativa. Ciò è avvenuto in particolare nel caso della definizione di nucleo familiare, in relazione al quale si stabilisce che, in alternativa alla composizione standard indicata all'articolo 2, commi 2 e 3³¹, gli enti erogatori possono fare riferimento alle seguenti tipologie familiari:

- a) la famiglia definita dagli enti erogatori per particolari prestazioni, "estraendola" dai componenti il nucleo standard (articolo 3, comma 2);

³¹ Si tratta della famiglia anagrafica integrata dai soggetti a carico ai fini IRPEF dei componenti il nucleo.

- b) la famiglia per le prestazioni relative al diritto allo studio universitario in cui il nucleo familiare dello studente può essere integrato con quello di "altro soggetto" che ne sostiene il mantenimento (articolo 3, comma 2-bis);
- c) il singolo beneficiario nel caso di prestazioni sociali agevolate 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 (articolo 3, comma 2-ter)³².

Quali sono le conseguenze che possono derivare da una tale disposizione che, ad esclusione delle prestazioni per il diritto allo studio universitario, impedisce di assumere una composizione del nucleo familiare più ampia di quella standard definita dal decreto stesso? Innanzitutto viene notevolmente ridotta la libertà degli enti erogatori di decidere, sulla base di autonome valutazioni di carattere politico ed economico, in quale misura far gravare gli oneri della spesa sociale sulla solidarietà familiare piuttosto che sulla collettività. In particolare, un effetto perverso può determinarsi dalla previsione normativa indicata al punto c); essa può infatti rappresentare *"una vera e propria "rivoluzione" per quanto attiene solidarietà e famiglia"*³³, annullando di fatto le disposizioni previste dagli articoli 433 e seguenti del Codice Civile in materia di obbligo degli alimenti nei confronti di familiari. In pratica viene spezzato il legame esistente tra diritto all'eredità e obbligo di mantenimento e ciò comporta, non solo l'impossibilità di coinvolgere soggetti diversi dal richiedente la prestazione nella determinazione del livello di compartecipazione al suo costo, ma anche un incentivo ad "impoverire" tale soggetto mediante, ad esempio, un trasferimento a terzi della sua disponibilità patrimoniale.

L'ovvia conseguenza di tale dispositivo normativo sarà quindi quello di spostare sulla collettività un dovere proprio della solidarietà familiare con un inevitabile aggravamento dei livelli di spesa che la pubblica amministrazione sarà chiamata a sostenere per numerosi interventi assistenziali.

In un tale contesto di riduzione dei margini di discrezionalità consentiti agli enti erogatori, viene però introdotta, all'articolo 3, comma 1, una generica previsione di impiego, accanto all'ISE, di ulteriori criteri di selezione, definizione che, se collegata all'esplicito richiamo all'articolo 59, comma 52 della legge delega n. 449/97³⁴, potrebbe essere anche interpretata in modo estensivo, vanificando quindi l'obiettivo di uniformità posto alla base della disciplina dell'ISE. L'ambiguità della dizione utilizzata nel testo normativo deriva comunque dalla scarsa chiarezza mostrata dai suoi estensori che, nell'illustrare le ragioni dell'introduzione di tale previsione, affermano di voler *"confermare la facoltà per gli enti erogatori di individuare ulteriori criteri per la definizione dell'ISE, avendo peraltro attenzione a che tale*

³² Va sottolineato come per la disciplina di tale fattispecie il decreto legislativo n. 130/00 rinvii alle disposizioni contenute in uno specifico DPCM che deve essere ancora emanato e che richiederà l'intesa della Conferenza unificata delle Regioni.

³³ Vedi G. Cerea (2000).

³⁴ *"Gli enti erogatori individuano [...] le condizioni economiche richieste per l'accesso alle prestazioni assistenziali, sanitarie e sociali agevolate, con possibilità di prevedere criteri differenziati in base alle condizioni economiche e alla composizione della famiglia."*

*facoltà non sia ampliata tanto da ingenerare comportamenti non coordinati e non omogenei tra i diversi enti erogatori.*³⁵

1.1.3 Le procedure e i controlli

Per il corretto funzionamento di uno strumento delicato quale l'ISE rivestono una fondamentale importanza la definizione di procedure semplici, tese a ridurre il più possibile gli oneri amministrativi a carico dei cittadini, e l'effettuazione di efficaci controlli volti a verificare la veridicità delle dichiarazioni rilasciate.

La procedura amministrativa utilizzata si fonda sul principio dell'autocertificazione: ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 3 del decreto legislativo n. 109/98, il richiedente la prestazione presenta infatti ai centri di assistenza fiscale, ai comuni o direttamente all'amministrazione erogatrice una dichiarazione sostitutiva contenente tutte le informazioni necessarie per il calcolo dell'ISE e ottiene un'attestazione provvisoria riportante il contenuto della dichiarazione stessa e le modalità impiegate per la sua archiviazione. Gli enti erogatori possono inoltre rilasciare una certificazione dell'ISE³⁶ valevole per l'accesso a tutte le prestazioni agevolate che prevedono gli stessi criteri di calcolo.

Con il decreto legislativo n. 130/00 si è cercato di semplificare ulteriormente la procedura amministrativa. Tre sono in particolare le misure adottate per il conseguimento di tale obiettivo:

1. la previsione di una dichiarazione sostitutiva unica di validità annuale concernente le informazioni necessarie per la determinazione dell'ISE (articolo 4, comma 1)³⁷;
2. l'eliminazione del sistema della certificazione dell'ISE;
3. l'introduzione di un sistema informativo strutturato sulle informazioni contenute in una banca dati nazionale gestita dall'INPS (articolo 4-bis).

Nel primo caso è palese l'intento di evitare al cittadino che fa richiesta di più prestazioni agevolate ad enti erogatori diversi di dover ripetere più volte la presentazione delle stesse informazioni, anche se, come già evidenziato in precedenza, l'unicità della dichiarazione contrasta con la possibilità di prevedere modalità di determinazione dell'ISE diversificate in relazione al tipo di servizio erogato. Sempre in tema di dichiarazione sostitutiva unica è apprezzabile la facoltà concessa al cittadino di presentare, entro il suo periodo di validità, una nuova dichiarazione qualora siano intercorsi mutamenti nelle condizioni familiari ed economiche. In questo modo l'obiettivo della semplificazione procedurale non finisce per impedire una corretta valutazione di situazioni di particolare gravità. Analogamente l'ente erogatore può richiedere un aggiornamento della dichiarazione

³⁵ Intervento del Senatore Castellani, Commissione Finanze e Tesoro del Senato in sede consultiva su atti del Governo (Parere al Ministro per i rapporti con il Parlamento, ai sensi dell'articolo 59, comma 53, della legge 27 dicembre 1997, n. 449), 19 aprile 2000.

³⁶ La certificazione può essere anche rilasciata dai comuni e dai centri di assistenza fiscale, qualora gli enti erogatori abbiano comunicato loro i criteri utilizzati per la determinazione dell'ISE.

³⁷ Il modello-tipo della dichiarazione sostitutiva unica è stato approvato con il DPCM 18 maggio 2001, con il quale sono state anche fornite le istruzioni necessarie per una sua corretta compilazione. Per una dettagliata descrizione si veda il par. 1.2.

sostitutiva, qualora le informazioni in essa contenute non si riferiscano all'anno solare precedente a quello della sua presentazione.

Anche l'eliminazione del sistema della certificazione ISE risponde all'esigenza di evitare un inutile appesantimento burocratico derivante da un meccanismo che nella sostanza è del tutto riproduttivo della dichiarazione.

Infine, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, i dati contenuti nella dichiarazione sostitutiva, che potranno essere raccolti anche dalle sedi territoriali dell'INPS, saranno inviati per via informatica ad un'apposita banca dati costituita e gestita dall'Istituto di previdenza che provvederà al calcolo dell'ISE e renderà disponibili i parametri all'utente e agli enti cui esso richiederà una prestazione agevolata, fornendo tra l'altro anche le informazioni analitiche contenute nella dichiarazione, qualora tali enti si avvalgano della facoltà di integrazione e di variazione nella determinazione dell'ISE.

La creazione di una banca dati presso l'INPS ha anche la finalità di consentire alle autorità e alle amministrazioni pubbliche competenti in materia di regolazione di servizi di pubblica utilità di impiegare l'ISE calcolato dall'Istituto per la definizione di condizioni agevolate di accesso ai servizi di rispettiva competenza (per maggiori dettagli si vedano i par. 1.3.3 e 1.4)

Come detto, la normativa dell'ISE pone una particolare attenzione all'accertamento della veridicità delle informazioni fornite da coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. All'articolo 4, comma 2 del decreto legislativo n. 109/98 si stabilisce innanzitutto il principio che il soggetto che presenta la dichiarazione sostitutiva è a conoscenza che, *"nel caso di corresponsione della prestazione, ai sensi del comma 8, possono essere eseguiti controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite ed effettuati presso gli istituti di credito o altri intermediari finanziari"*. Il decreto non specifica quali siano i soggetti autorizzati ad effettuare tali controlli, anche se il riferimento al comma 8 dello stesso articolo 4 lascia presumere un intervento della Guardia di Finanza che, nell'ambito dell'attività di accertamento programmata dal Ministero delle Finanze, deve riservare una quota delle verifiche assegnate *"al controllo sostanziale della posizione reddituale e patrimoniale dei nuclei familiari dei soggetti beneficiari di prestazioni"*.

Nell'azione di controllo un importante ruolo è attribuito al comma 7 anche agli enti erogatori che, singolarmente o mediante apposito servizio comune, provvedono a verificare la veridicità della situazione familiare e a controllare la corrispondenza tra i dati reddituali e patrimoniali dichiarati con le informazioni disponibili presso il Ministero delle Finanze.

Allo svolgimento di un'attività di controllo delle dichiarazioni sostitutive presentate dai cittadini gli enti sono comunque obbligati anche ai sensi della normativa in materia di semplificazione amministrativa che ha trovato sistematizzazione con il *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"* approvato con il DPR 28 dicembre 2000, n. 445. All'articolo 71 del Testo unico³⁸ si afferma infatti che le amministrazioni che ricevono le dichiarazioni sostitutive sono tenute ad effettuare

³⁸ Tale articolo raccoglie quanto previsto dagli articoli 1 e 11 del DPR 20 ottobre 1998, n. 403.

idonei controlli, anche a campione, e in tutti i casi in cui sorgono fondati dubbi sulla veridicità delle stesse.

Con la Circolare 22 ottobre 1999, n. 8 il Dipartimento per la Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha provveduto a fornire indicazioni alle amministrazioni per il corretto svolgimento delle procedure di controllo a campione della veridicità delle dichiarazioni sostitutive. In particolare è stato precisato che:

- a) devono essere controllate prioritariamente le autocertificazioni finalizzate ad ottenere benefici in ambito sanitario, assistenziale, previdenziale, del diritto allo studio, dell'edilizia agevolata e di ogni altra forma di agevolazione e sovvenzione, nonché nell'ambito di procedura di gara;
- b) deve essere privilegiata la tempestività dei controlli alla loro estensione. La percentuale di autocertificazioni da verificare è rimessa all'autonoma determinazione delle singole amministrazioni anche in relazione agli effetti prodotti;
- c) gli esiti dei controlli devono essere tempestivamente resi pubblici e comunicati al Dipartimento per la Funzione Pubblica;
- d) deve essere immediatamente dichiarato decaduto dal beneficio il soggetto che ha dichiarato il falso.

Tornando alla disciplina dell'ISE, va segnalato come il decreto legislativo n. 130/00 ha ulteriormente arricchito l'attività di controllo prevedendo l'intervento dell'INPS che, impiegando le informazioni di cui dispone nei propri archivi e in quelli delle amministrazioni collegate, deve verificare i dati contenuti nella dichiarazione sostitutiva e segnalare agli enti erogatori interessati le eventuali incongruenze riscontrate.

Con il DPCM n. 242/01 si precisa infine che specifici controlli dovranno essere effettuati dall'INPS e dagli enti erogatori sui soggetti che hanno dichiarato una situazione di assenza di reddito, al fine di *"accertare l'eventuale successiva presentazione della dichiarazione dei redditi o il ricevimento della dichiarazione sostitutiva"*.³⁹

Nel rapporto dello scorso anno si è già avuto modo di segnalare le difficoltà che incontrano gli enti erogatori nel gestire l'attività di controllo e di sanzione. Nello stesso rapporto si segnalò il comune di Firenze come tra quelli più operosi sotto questo profilo. Un'altra esperienza che può essere segnalata riguarda l'Università degli studi di Bologna, che certamente non sottovaluta il problema delle dichiarazioni mendaci. Ai sensi del D.R. 16/6/2000 nei confronti degli studenti che abbiano presentato dichiarazioni non veritiere e non abbiano osservato le conseguenti sanzioni amministrative previste dalla normativa nazionale, viene inoltrata una diffida per iscritto entro quindici giorni dal ricevimento della quale debbono adempiere tassativamente, pena l'impossibilità di laurearsi, trasferirsi ad altra sede, rinunciare agli studi. E' inoltre prevista una denuncia all'Autorità Giudiziaria.

³⁹ DPCM n. 242/01, articolo 3, comma 2.

1.2 Modelli tipo della dichiarazione sostitutiva unica.

La dichiarazione sostitutiva unica rappresenta quel documento che permette di risalire alla situazione economica del nucleo familiare cui appartiene il soggetto che richiede alcune particolari prestazioni socio-assistenziali agevolate o l'accesso, sempre secondo condizioni agevolate, ai servizi di pubblica utilità⁴⁰. Come abbiamo visto, la dichiarazione sostitutiva è unica perché deve essere presentata una sola volta l'anno e in qualunque momento dell'anno al comune, o ad un centro di assistenza fiscale (CAF), oppure alla sede territoriale dell'INPS o ancora direttamente all'amministrazione pubblica alla quale è richiesta la prima prestazione agevolata. L'ente che riceve la dichiarazione è tenuto a trasmettere le informazioni al sistema informativo ISE dell'INPS (che provvede al calcolo della situazione economica) e a rilasciare un'attestazione dell'avvenuta presentazione, utilizzabile da qualunque membro del nucleo familiare che intende richiedere prestazioni agevolate.

Nella sua modulistica definitiva approvata con DPCM 18 maggio 2001, la dichiarazione si compone di due parti fondamentali:

- ⇒ un modello base, unico con riferimento al nucleo familiare del dichiarante;
- ⇒ fogli allegati, tanti quanti sono i componenti il nucleo familiare.

Nella prima pagina del modello base devono essere indicate le prestazioni che il dichiarante intende richiedere nel corso dell'anno. La seconda pagina riporta una guida rapida alla compilazione, mentre la terza raccoglie informazioni di carattere generale. Quest'ultima si apre con una tabella dove è necessario specificare la composizione del nucleo familiare del dichiarante (dati anagrafici dei componenti e relazione con il dichiarante). Il riferimento principale è costituito dalla famiglia anagrafica alla data di presentazione della dichiarazione. Ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare.

Nel modello base seguono quindi quattro quadri contrassegnati con le lettere A, B, C e D. Il quadro A deve essere compilato solo nel caso in cui il coniuge del dichiarante abbia una diversa residenza e serve per scegliere il nucleo familiare di riferimento, che può essere quello del dichiarante o quello del coniuge del dichiarante. In tale situazione, occorre che i coniugi, potendo potenzialmente far parte di due unità familiari, scelgano di comune accordo a quale nucleo familiare rilevante ai fini ISEE appartenere. Ciò per evitare duplicazioni di dichiarazioni allo scopo di aumentare fittiziamente il coefficiente della scala di equivalenza.

Nel quadro B, invece, vanno riportate le informazioni rilevanti ai fini delle maggiorazioni del coefficiente della scala di equivalenza (presenza di soggetti con handicap permanente o invalidità superiore al 66%; nuclei con figli minori

⁴⁰ Le prestazioni in questione sono: assegno di maternità e per il terzo figlio; asili nido e altri servizi educativi per l'infanzia; mense scolastiche; prestazioni scolastiche (libri scolastici, borse di studio etc.); agevolazioni per tasse universitarie; prestazioni per il diritto allo studio universitario; servizi socio sanitari domiciliari; servizi socio sanitari diurni, residenziali, etc.; agevolazioni per servizi di pubblica utilità (telefono, luce, gas); altre prestazioni economiche assistenziali (con l'esclusione dell'integrazione al trattamento minimo, della maggiorazione sociale della pensione, dell'assegno e della pensione sociale e relativi aumenti e maggiorazioni, della pensione e assegno di invalidità civile, delle indennità di accompagnamento di qualsiasi tipo).

monoparentali; o presenza di figli minori ed entrambi i genitori che abbiano svolto attività di lavoro o di impresa per almeno sei mesi nell'anno in cui sono stati prodotti i redditi denunciati nella dichiarazione sostitutiva;).

Il quadro C cattura le informazioni relative alla casa di abitazione del nucleo familiare, che in linea generale è quella in cui risiedono tutti i componenti. Qualora questi risiedono in più abitazioni il dichiarante può indicare come casa di abitazione una qualsiasi tra quelle in cui risiede almeno un componente del nucleo. È inoltre necessario comunicare se la casa di abitazione è di proprietà, o in affitto (in tal caso devono essere precisati l'intestatario del contratto, gli estremi di registrazione del contratto e il canone annuale della locazione per poter applicare le franchigie previste).

Infine, il quadro D si riferisce all'unità di conto (lire o euro) scelta per redigere la dichiarazione. È evidente che dal 1.1.2002 questa opzione cade e la dichiarazione deve essere presentata esclusivamente in euro.

L'ultima pagina del modello base è destinata alla sottoscrizione della dichiarazione, nella forma della certificazione sostitutiva, e all'attestazione da parte dell'ufficio ricevente dell'avvenuta presentazione. Il richiedente nel sottoscrivere la dichiarazione dichiara quindi di avere conoscenza che, nel caso di corresponsione della prestazione, possono essere eseguiti controlli diretti ad accertare la veridicità delle informazioni fornite, effettuati da parte della Guardia di finanza o degli stessi enti erogatori o anche dall'INPS.

I fogli allegati contengono le informazioni relative a ciascun componente il nucleo familiare e devono riportare sempre l'indicazione del dichiarante, che ha l'obbligo di sottoscriverli. Ogni foglio allegato è composto da sei quadri che raccolgono le informazioni anagrafiche, lavorative, patrimoniali e reddituali di ciascun componente.

I dati anagrafici di ciascun componente cui è intestato il foglio sono indicati nel quadro F1, mentre nel successivo quadro F2 si precisa la relazione di parentela col dichiarante.

Nel quadro F3 si può indicare l'attività svolta dal soggetto, attività da cui presumibilmente egli ritrae il reddito dichiarato (lavoro dipendente, autonomo, etc.). La compilazione di questo quadro è ritenuta facoltativa dalla normativa, mentre esigenze di analisi e testing dello strumento selettivo consiglierebbero di rendere l'indicazione obbligatoria per una puntuale valutazione dell'efficacia redistributiva tra le diverse categorie sociali.

La situazione reddituale viene certificata nel quadro F4 dove si riporta nella prima riga il reddito complessivo IRPEF considerato al netto degli eventuali redditi agrari, ma contenente l'eventuale quota di reddito d'impresa per la quale si è fruito dell'agevolazione DIT. Non devono essere dichiarati i redditi esenti ai fini IRPEF. I proventi derivanti da attività agricole (per le quali sussiste l'obbligo della dichiarazione IVA) vanno precisati nella seconda riga, assumendo come riferimento la base imponibile determinata ai fini IRAP al netto dei costi del personale.

Nel quadro F5 deve essere specificata la consistenza del patrimonio mobiliare posseduto alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. Il patrimonio mobiliare, arrotondato alle 500 euro, è costituito dai depositi bancari, da quelli postali, dai titoli

di stato, dal denaro affidato a società di investimento o risparmio, da quote di partecipazione azionaria etc. Allo scopo di consentire eventuali controlli, occorre indicare i dati degli intermediari finanziari che gestiscono il patrimonio mobiliare (codice di identificazione dell'intermediario o gestore del patrimonio mobiliare; tipologia dell'intermediario;).

A parte i notevoli problemi di evasione che si possono presumere dalle dichiarazioni mobiliari, si denota come sia facilmente eludibile la scelta di indicare il valore complessivo alla data del 31 dicembre, solo se si pensi alla possibilità di disinvestire il patrimonio mobiliare antecedentemente a tale data per reinvestire il tutto il primo gennaio dell'anno successivo. Più logica e neutrale negli effetti sarebbe stata la scelta di un criterio basato sul valore medio annuo del patrimonio mobiliare.

La situazione relativa agli immobili posseduti al 31 dicembre dell'anno precedente alla presentazione della dichiarazione è indicata nel quadro F6. Il patrimonio immobiliare comprende i diritti reali di godimento posseduti su beni immobili (usufrutto, uso, abitazione, servitù, superficie ed enfiteusi) ma esclude la nuda proprietà. È necessario specificare il tipo di immobile e la sua collocazione, la quota di possesso, il valore ai fini ICI e il capitale residuo del mutuo eventualmente gravante su ciascun immobile e quello gravante sull'abitazione di proprietà, che può essere portato in detrazione dell'indicatore patrimoniale, se più favorevole della franchigia forfetaria.

Al modulo base e ai fogli allegati si affiancano infine le istruzioni dettagliate per la compilazione della dichiarazione sostitutiva unica, necessarie qualora quelle generali si ritengano insufficienti. Nel presente rapporto riportiamo il modello integrale della dichiarazione e le istruzioni generali.

MODELLO BASE**COMPOSIZIONE DEL NUCLEO FAMILIARE**

QUADRO A CONIUGI CON RESIDENZA DIVERSA (*OPZIONE PER IL NUCLEO FAMILIARE DI RIFERIMENTO*)

QUADRO B DATI RILEVANTI AI FINI DELLE MAGGIORAZIONI (*HANDICAP, NUCLEI CON FIGLI MINORI MONOPARENTALI, ENTRAMBI I GENITORI IN ATTIVITA' LAVORATIVA CON FIGLI MINORI*)

QUADRO C DATI SULLA CASA DI ABITAZIONE (*PROPRIETA' O AFFITTO*)

QUADRO D UNITA' DI CONTO (*LIRE O EURO*)

FOGLI ALLEGATI (UNO PER OGNI COMPONENTE)

QUADRO F1 DATI ANAGRAFICI

QUADRO F2 RELAZIONE DI PARENTELA CON IL DICHIARANTE

QUADRO F3 ATTIVITA' ECONOMICA ESERCITATA (*LAVORO DIPENDENTE, AUTONOMO, ETC.*)

QUADRO F4 REDDITO COMPLESSIVO IRPEF

QUADRO F5 PATRIMONIO MOBILIARE AL 31.12 DELL'ANNO PRECEDENTE

QUADRO F6 PATRIMONIO IMMOBILIARE AL 31.12 DELL'ANNO PRECEDENTE

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'intestatario 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 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.

SOTTOSCRIZIONE DELLA DICHIARAZIONE

Io sottoscritt ..., 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 del 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).

Foglio allegato n°. ____ della dichiarazione sostitutiva unica presentata da _____

QUADRO F1 - DATI ANAGRAFICI

Cognome Nome

Codice fiscale Sesso M F

Comune / stato estero di nascita prov.

La parte sottostante del presente quadro, relativa alla residenza e al codice USL del soggetto, deve essere obbligatoriamente compilata per il dichiarante; per gli altri componenti il nucleo familiare la compilazione è obbligatoria solo quando i dati sono diversi da quelli del dichiarante.

Indirizzo di residenza: via n° civico

comune prov. CAP

Codice azienda USL n°. telefono (facoltativo)

**QUADRO F2
PARTECIPAZIONE ALLA DICHIARAZIONE**

Barrare un'unica casella in coerenza con il codice tipo della tabella di pagina 3 del modello base.

- D - dichiarante
- C - coniuge
- F - figlio minore o minore affidato
- P - altra persona presente nello stato di famiglia
- N - coniuge e figli non presenti nello stato di famiglia
- I - soggetto a carico ai fini IRPEF
- R - responsabile del mantenimento del dichiarante

**QUADRO F3
ATTIVITÀ DEL SOGGETTO**

Compilare facoltativamente; la compilazione è consigliata nel caso in cui si richiedano prestazioni per le quali è obbligatorio indicare l'attività del soggetto. Barrare un'unica casella.

- Lavoratore dipendente
- Lavoratore in cassa integrazione straordinaria, o in mobilità, o impiegato in lavori socialmente utili
- Lavoratore con contratto di collaborazione coordinata e continuativa
- Lavoratore autonomo
- Libero professionista
- Imprenditore
- Disoccupato / in cerca di occupazione
- Pensionato
- Casalinga
- Studente
- Minore in età non scolare

QUADRO F4 - SITUAZIONE REDDITUALE DEL SOGGETTO

Arrotondare alle £ 1.000 superiori se le ultime tre cifre superano 500, a quelle inferiori in caso contrario (per 1.501, scrivere 2.000; per 1.500, scrivere 1.000). Per gli euro, arrotondare all'intero più vicino (per 1,51 scrivere 2; per 1,5 scrivere 1).

Reddito complessivo dichiarato ai fini IRPEF
(al netto dei redditi agrari dell'imprenditore agricolo)

Proventi agrari da dichiarazione IRAP
(per i soli imprenditori agricoli)

Anno di produzione del reddito

QUADRO F5 - SITUAZIONE PATRIMONIALE: PATRIMONIO MOBILIARE DEL SOGGETTO

Indicare il patrimonio mobiliare complessivamente posseduto dal soggetto alla data del 31 dicembre dell'anno precedente alla presentazione della presente dichiarazione sostitutiva. Arrotondare per difetto al milione di lire o ai suoi multipli (per 9.900.000, scrivere 9.000.000; per 900.000, scrivere 0); per gli euro arrotondare per difetto ai 500 euro o ai suoi multipli (per 5.900, scrivere 5.500; per 5.400, scrivere 5.000; per 490, scrivere 0).

Consistenza del patrimonio mobiliare

DATI SUI SOGGETTI CHE GESTISCONO IL PATRIMONIO MOBILIARE

Codice intermediario o gestore	Descrizione intermediario o gestore (indicare se Banca, Posta, SIM, Impresa di investimento comunitaria o extracomunitaria, ecc.)

QUADRO F6 - SITUAZIONE PATRIMONIALE: PATRIMONIO IMMOBILIARE DEL SOGGETTO

Indicare il patrimonio immobiliare (un cespite per ogni riga della tabella sottostante) posseduto dal soggetto alla data del 31 dicembre dell'anno precedente alla presentazione della presente dichiarazione sostitutiva. Arrotondare come per la situazione reddituale (Quadro F4).

TIPO DI PATRIMONIO (1)	SITUATO NEL COMUNE DI	QUOTA POSSEDUTA (percentuale)	VALORE AI FINI ICI (valore della quota posseduta dell'immobile, come definita ai fini ICI)	QUOTA CAPITALE RESIDUA DEL MUTUO (valore della quota posseduta)	CASA DI ABITAZIONE (2)

(1) utilizzare i seguenti codici: F=fabbricati; TE=terreni edificabili; TA=terreni agricoli.

(2) contrassegnare con una X solo la casella relativa all'immobile dichiarato come casa di abitazione del nucleo familiare nel quadro C del modello base.

SOTTOSCRIZIONE DEL FOGLIO ALLEGATO

Io sottoscritt ..., consapevole delle responsabilità penali che mi assumo, ai sensi dell'articolo 76 del DPR 28 dicembre 2000, n. 445, per falsità in atti e dichiarazioni mendaci, dichiaro di aver compilato i quadri F1, F2, F3 , F4 , F5 , F6 del presente foglio allegato, parte integrante della dichiarazione sostitutiva unica, e che quanto in essi espresso è vero ed è documentabile su richiesta delle amministrazioni competenti ovvero è accertabile, per le dichiarazioni sostitutive di certificazione, ai sensi dell'articolo 43 del citato DPR n. 445 del 2000.

(luogo)

(data)

(firma del dichiarante)

1.3 Prestazioni sociali agevolate cui si applica l'ISE

Premessa

A livello nazionale i criteri indicati nella disciplina dell'ISE sono stati adottati inizialmente nell'erogazione degli assegni per maternità e per il terzo figlio. Più recentemente si è proceduto ad armonizzare i criteri di selettività già previsti per gli interventi per il diritto allo studio universitario con la normativa ISE e sono stati introdotti i medesimi criteri in coincidenza della revisione dei meccanismi di selezione relativi alle tariffe telefoniche.

Per quanto riguarda quelle prestazioni, sempre assegnate con i criteri di selettività individuati dall'ISE, ma sotto la responsabilità degli enti locali - come l'accesso e la modulazione delle tariffe degli asili nido, le rette delle mense scolastiche, l'assistenza domiciliare, la residenza in case protette ecc.. - e i numerosi altri interventi (contributi per gli affitti, sovvenzioni per l'acquisto dei libri testo scolastici, finanziamento della parità scolastica) che prevedono l'utilizzazione di strumenti selettivi difformi, a volte anche molto profondamente, dall'ISE, un resoconto dettagliato è stato realizzato per il rapporto dello scorso anno (2° Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'ISE), cui si rimanda, mancando, rispetto alla situazione già descritta, novità di rilievo da segnalare. Un discorso a parte merita il reddito minimo di inserimento, istituto di protezione sociale di ultima istanza, per il quale si è scelto di inserire un paragrafo di commento (2.1.11) anche nel presente rapporto.

1.3.1 Gli assegni di maternità e alle famiglie con almeno tre figli minori

Come è noto l'assegno di maternità e quello ai nuclei familiari con almeno tre figli minori sono previsti dagli articoli 65 e 66 della legge n. 448/98⁴¹.

L'assegno di maternità è una prestazione rivolta alle madri cittadine italiane residenti⁴² che non beneficiano del trattamento previdenziale di maternità e il cui nucleo familiare dispone di un ISE inferiore a 25822,84 euro (L. 50.000.000), con riferimento ad una famiglia di tre componenti, rivalutato annualmente sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati⁴³. L'articolo 80 della legge n. 388/00 ha fissato in 258,23 euro (L. 500.000) mensili per cinque mensilità l'importo del sussidio di cui possono beneficiare anche le donne lavoratrici la cui indennità di maternità corrisposta dagli enti previdenziali competenti risulta inferiore alla somma erogata con l'assegno; in questo caso il suo ammontare è dato dalla differenza tra i due importi.

⁴¹ Alcune modifiche a tali articoli sono state introdotte con l'articolo 50 della legge n. 144/99. Si tratta in particolare di correzioni alla procedura con la quale vengono erogati gli assegni.

⁴² Con l'articolo 49 della legge n. 488/99 la possibilità di beneficiare dell'assegno di maternità è stata estesa, a decorrere dal 1° luglio 2000, anche alle donne residenti comunitarie o in possesso di carta di soggiorno.

⁴³ L'ultima rivalutazione è stata effettuata per gli eventi avvenuti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2001 con il Comunicato del Dipartimento per gli Affari Sociali n. 102/00: considerando una variazione dell'indice ISTAT pari al 2,6%, il valore di riferimento dell'ISE è stato elevato a 26918,15 euro (L. 52.120.800).

L'assegno per il terzo figlio spetta alle famiglie, composte da cittadini italiani o comunitari residenti nel territorio dello Stato, con almeno tre figli minori ed un ISE inferiore a 18592,45 euro (L. 36.000.000). L'importo dell'assegno è pari a 103,29 euro (L. 200.000) per tredici mensilità. Esso viene erogato in misura piena alle famiglie con un ISE inferiore a 17249,66 euro (L. 33.400.000) (limite così modificato dalla legge n. 388/00) poi il suo ammontare si riduce progressivamente al crescere della situazione economica familiare sino ad annullarsi al raggiungimento del tetto di 18592,45 euro (L. 36.000.000). Per il 2001 la rivalutazione prevista dalla 448/98⁴⁴, attuata con il Comunicato del Dipartimento per gli Affari Sociali n. 102/00, ha elevato la misura intera dell'assegno a 107,67 euro (L. 208.483) e il valore limite dell'ISE a 19381,07 euro (L. 37.526.976).

Durante le prime due annualità di erogazione degli assegni, i cui criteri per la valutazione della situazione economica dei beneficiari sono gli stessi per entrambi, la disciplina applicata, pur richiamandosi espressamente all'ISE, ha comunque adottato criteri in parte incoerenti rispetto a quelli definiti dalla normativa di riferimento.

Tale situazione di difformità è stata superata solo con il Regolamento introdotto con il decreto del Ministro per solidarietà sociale n. 337 del 25 maggio 2001 che ha stabilito all'articolo 1, commi 1 e 2, il completo adeguamento del sistema di valutazione della situazione economica previsto per la concessione degli assegni alle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 130/00 e nei suoi provvedimenti attuativi⁴⁵. In particolare, all'articolo 3, comma 3 viene cancellata l'esclusione dalla valutazione della componente patrimoniale della casa di residenza di proprietà del nucleo familiare, mentre all'articolo 3, comma 2 viene assunta quale famiglia di riferimento quella standard indicata dalla disciplina dell'ISE.

Come è noto le prestazioni vengono erogate dall'INPS sulla base delle domande che i cittadini inoltrano ai propri comuni di residenza. Nel rapporto dello scorso anno fu segnalato come nel corso del 2000 il numero delle domande rispetto all'anno precedente fosse in forte calo, evento da attribuire presumibilmente ad un ritardo nell'accoglimento delle richieste. Tale dilazione è imputabile, non solo al tempo necessario all'espletamento dell'iter necessario, ma anche al fatto che le domande per l'assegno per il terzo figlio possono essere presentate entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento e le domande per l'assegno di maternità possono essere presentate fino a sei mesi dopo la data del parto. Per questo giudichiamo prematura qualsiasi analisi dei dati, che pure cominciano ad affluire, relativa alle prestazioni corrisposte nel 2001, in quanto evidentemente sono ancora molto incomplete. Attualmente le domande computate sono in numero molto inferiore alla cifra raggiunta nel 2000. Molte richieste infatti non solo non sono state soddisfatte, ma devono ancora essere presentate.

Ed effettivamente tale versione è confermata dall'analisi definitiva dei dati di competenza dei due anni 1999 e 2000. In realtà nel secondo anno le domande e le conseguenti erogazioni degli assegni per il terzo figlio e per la maternità sono aumentate. In particolare i beneficiari degli assegni devoluti alle famiglie numerose

⁴⁴ Al comma 4 del citato art. 66.

⁴⁵ Tale Regolamento ha corretto, a soli quattro mesi dalla sua entrata in vigore, quello dettato con il decreto del Ministro per la solidarietà sociale n. 452/00 che aveva lasciato immutato il criterio di calcolo dell'ISE.

sono aumentati di circa il 10 per cento, e quelli per maternità sono più che raddoppiati (per l'ovvio motivo che nel 1999 sono stati corrisposti solo a partire dai nati dopo il 1° luglio). Ovviamente all'aumento del numero degli assegni erogati è corrisposta una crescita della spesa di pari entità. Gli assegni per il terzo figlio hanno contribuito ad un aumento di spesa dell'11 per cento rispetto all'anno precedente, mentre la spesa per gli assegni di maternità, per i quali è stato disposto nel 2000 un cospicuo aumento del trattamento individuale, è cresciuta del 167 per cento. Per i primi la spesa annua nel 2000 è di poco inferiore ai 600 miliardi di lire (pari a circa 306 milioni di euro), per i secondi è pari a circa 227 miliardi di lire (116 milioni di euro).

La distribuzione territoriale delle prestazioni è rimasta sostanzialmente invariata rispetto a quanto evidenziato nel rapporto precedente. Più dell'84 per cento dei trattamenti per le famiglie numerose è destinato a beneficiari residenti nel sud di Italia, con punte del 30 per cento in Campania. Per la maternità le percentuali sono più basse ma evidenziano lo stesso fenomeno. Circa il 70 per cento dei beneficiari è residente nel sud del paese, segue il centro (13 per cento) ed il nord ovest (10 per cento).

Tav. 1.3 Spesa per tipo di prestazione

	Importi in mld di lire	Importi in milioni di euro
<i>Assegni per il terzo figlio 1999</i>	534,7	276,2
<i>Assegni per maternità 1999</i>	85,2	43,9
<i>Assegni per il terzo figlio 2000</i>	593,7	306,6
<i>Assegni per maternità 2000</i>	227,6	117,6
TOTALE	1.441,2	744,3

Fonte: INPS

Tav. 1.4 Beneficiari per tipo di prestazione ed aree territoriali

(valori assoluti e percentuali)

	NORD		CENTRO		SUD		ITALIA	
	v. a.	%	v. a.	%	v. a.	%	v. a.	%
<i>Assegni per il terzo figlio 1999</i>	20.40	9,2	14.53	6,5	188.064	84,3	223.003	100
<i>Assegni per maternità 1999</i>	13.44	16,1	11.12	13,3	58.78	70,5	83.35	100
<i>Assegni per il terzo figlio 2000</i>	22.37	9,2	15.84	6,5	205.415	84,3	243.637	100
<i>Assegni per maternità 2000</i>	27.65	16,0	23.25	13,5	121.829	70,5	172.742	100

Fonte:INPS

1.3.2 *Gli interventi per il diritto allo studio universitario*

Nel corso del 2001 è stato approvato il nuovo DPCM del 9 aprile 2001 contenente i criteri per l'uniformità di trattamento sul diritto allo studio universitario, nonché gli indirizzi per la graduale riqualificazione delle spese relative agli interventi in favore degli studenti più meritevoli e bisognosi.

La norma disciplina l'erogazione di borse di studio, assegnazione di alloggi, prestiti d'onore e contributi per la mobilità internazionale degli studenti italiani. Rispetto al passato la platea dei destinatari risulta ampliata in quanto è previsto che gli interventi e i servizi siano destinati anche agli iscritti alle scuole di specializzazione e a coloro che frequentano dottorati di ricerca.

La selezione dei beneficiari è ora basata prioritariamente sulla base del merito. In particolare l'art. 4 del DPCM citato prevede che per tutti gli iscritti al primo anno (delle lauree, delle lauree specialistiche, dei dottorati e della scuole di specializzazione) le procedure di selezione dei beneficiari avvengano in prima battuta solo in base alla valutazione della situazione economica, ma successivamente il diritto debba essere mantenuto esclusivamente sulla base di criteri di merito.

Per la valutazione della situazione economica degli studenti il nuovo DPCM richiama espressamente l'ISE. Tuttavia, giustamente, distingue i servizi e gli interventi non destinati alla generalità degli studenti, che costituiscono prestazioni agevolate, dai contributi a carico di tutti gli studenti, che ogni singolo ateneo è tenuto a determinare autonomamente secondo quanto disposto dal DPR 306/97. Il DPCM dispone l'esonero della contribuzione da parte degli studenti beneficiari di borse di studio e prestiti d'onore, lasciando all'autonomia degli atenei la facoltà di allargare la platea degli esenti e di modulare la contribuzione in base a "criteri di equità e solidarietà, in relazione alle condizioni economiche dell'iscritto, utilizzando metodologie adeguate a garantire un'effettiva progressività" (art. 3 DPR 306/97). Sarà quindi liberamente scelto dai consigli di amministrazione dei singoli atenei se utilizzare l'ISE anche per la determinazione delle fasce di contribuzione degli studenti o meno.

Questi nuovi criteri selettivi si sarebbero dovuti applicare, nelle intenzioni del legislatore, a partire dall'anno accademico 2001-2002, a patto che tutte le norme necessarie all'applicazione effettiva dell'ISE fossero stabilite definitivamente entro il 30 aprile 2001. Giacché a tale data non era ancora concluso l'iter normativo, per l'anno in corso si applica ancora la disciplina del vecchio DPCM del 1997

Poiché il DPCM precedente che regola tale materia (30 aprile 1997) è antecedente all'istituzione dell'ISE, i criteri di *means testing* adottati finora differiscono anche in modo rilevante dalla normativa dei decreti 109/98 e 130/00. Col nuovo DPCM (art. 5) viene quindi realizzato l'adeguamento dei criteri di valutazione della situazione economica a quelli previsti dalla disciplina vigente. Ciò comporta che rispetto al metodo finora utilizzato, alla base dell'indicatore della condizione economica è il reddito IRPEF lordo (e non più netto) e cambia anche la scala di equivalenza utilizzata.

Tuttavia il legislatore ha voluto la permanenza di alcune difformità. Vengono fissati infatti due tetti oltre i quali non si può concorrere per i benefici: l'indicatore della condizione economica equivalente non può superare il limite stabilito da ogni

singola regione e fissato tra 12.000 e 16.000 euro, mentre l'indicatore della condizione patrimoniale non può eccedere la soglia compresa tra 21.000 e 27.000 euro. Inoltre il nucleo familiare di riferimento dello studente che richiede i benefici è integrato con quello dei genitori, a meno che non ricorrano due eventi concomitanti: la residenza esterna da almeno due anni precedenti la data di presentazione della dichiarazione e il possesso di redditi da lavoro dipendente o assimilati (e fiscalmente dichiarati) non inferiori a 6.500 euro per nucleo familiare monocomponente. Infine nella valutazione della condizione economica entra anche il computo dei redditi e dei patrimoni posseduti all'estero.

1.3.3 I servizi di pubblica utilità

Come già segnalato nel rapporto dello scorso anno il decreto legislativo n. 130/00 prevede che: "nell'ambito della normativa vigente in materia di regolazione dei servizi di pubblica utilità, le autorità e le amministrazioni pubbliche competenti possono utilizzare l'indicatore della situazione economica equivalente calcolato dall'INPS ai sensi del presente decreto per la eventuale definizione di condizioni agevolate di accesso ai servizi di rispettiva competenza"⁴⁶.

Pertanto per determinate categorie di utenti, sino ad oggi individuate prevalentemente attraverso indicatori di consumo della prestazione, l'applicazione di tariffe agevolate può avvenire attraverso l'accertamento della condizione economica e patrimoniale.

Per prima si è mossa l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni prevedendo, con una serie di delibere, l'ultima delle quali è del 1° agosto 2001 n. 330⁴⁷, la possibilità di fruire da parte di clienti in particolari condizioni di disagio, della riduzione del 50% del canone mensile di abbonamento al servizio telefonico di categoria B della Telecom Italia S.p.a.

Con la citata deliberazione n. 330/01 l'Autorità, a seguito dell'emanazione dei provvedimenti attuativi della disciplina dell'ISE, ha dato concreta attuazione a quanto indicato nella precedente deliberazione n. 314/00, e cioè: il livello dell'ISEE del soggetto richiedente l'agevolazione, individuato come parametro di selezione per l'accesso al beneficio, deve essere inferiore a 6713,94 euro annui (L. 13.000.000), ma è comunque necessario anche il possesso di un requisito di carattere sociale, ossia:

- a) la presenza all'interno del nucleo familiare di un percettore di pensione di invalidità civile;
- b) la presenza all'interno del nucleo familiare di un percettore di pensione sociale;
- c) la presenza all'interno del nucleo familiare di un anziano con più di 75 anni;
- d) lo stato di disoccupazione del capofamiglia.

⁴⁶ Decreto legislativo n. 130/00, articolo 1, comma 3-bis.

⁴⁷ Le altre sono la n. 101/99 e la 314/00.

La domanda di agevolazione può essere effettuata per un solo abbonamento, che può identificarsi in un nuovo contratto o in uno già esistente, e deve essere presentata ogni anno alla scadenza della validità della dichiarazione sostitutiva unica attestante la situazione economica del beneficiario e del suo nucleo familiare; tuttavia, al fine di non interrompere l'erogazione dell'agevolazione immediatamente al momento della sua scadenza è prevista la concessione di una proroga di un bimestre in attesa della presentazione della richiesta di rinnovo.

In particolare, è stata decisa l'applicazione del nuovo regime di agevolazioni a partire dal bimestre ottobre-novembre 2001, a condizione che, a quella data, fosse pienamente operativo il sistema informativo predisposto dall'INPS. Questo perché il sistema di accesso alle agevolazioni previsto dalla medesima delibera è strutturato in modo tale che può essere operativo solo grazie al funzionamento del sistema informativo INPS. Infatti Telecom Italia non essendo ente della pubblica amministrazione non viene equiparata in tutto agli altri enti erogatori di prestazioni sociali agevolate e quindi non è preposta a ricevere le dichiarazioni sostitutive, che invece i richiedenti l'agevolazione devono inoltrare all'INPS, ai Comuni o ai Centri di assistenza fiscale. Soltanto dopo che la banca dati INPS ha ricevuto il modello, "il dichiarante, qualora verifichi che il proprio ISEE è inferiore ai 6713,94 euro (13 milioni di lire) e – contemporaneamente - soddisfi il requisito di carattere sociale, presenta a Telecom Italia il documento indicante il valore dell'ISEE, nonché la documentazione comprovante la soddisfazione del requisito sociale" (delibera 330/01 dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni).

Per quel che riguarda invece la verifica del calcolo dell'ISEE, continua la delibera, "Telecom Italia è equiparata agli enti erogatori di prestazioni sociali agevolate di cui all'art. 4-bis del D.Lgs n. 130/2000 (art. 1, comma 7, delibera n. 314/00/CONS) e, pertanto, può interrogare la banca dati dell'INPS nella quale sono contenute le indicazioni sui valori ISEE dei richiedenti l'agevolazione. L'interrogazione della banca dati dell'INPS, da parte di Telecom Italia, può avvenire all'esclusivo fine di verificare la rispondenza tra le informazioni contenute nel documento indicante il valore dell'ISEE, trasmesso dal richiedente l'agevolazione, rispetto alle informazioni risultanti all'INPS (con riferimento al valore dell'ISEE, alla composizione del nucleo familiare e alla data di scadenza del documento)".

Al momento in cui si scrive l'iniziativa è pienamente operativa. Le prime dichiarazioni stanno arrivando all'INPS anche se sono molto meno numerose rispetto a quanto l'Autorità garante per le comunicazioni si aspettava. Ciò è probabilmente dovuto al fatto che l'entità del beneficio (un risparmio del 50% sul canone di abbonamento: circa 12,91 euro (25 mila lire) a bimestre è inferiore al "sacrificio" derivante dall'inoltro della domanda che deve essere preceduta, abbiamo visto, dalla compilazione della dichiarazione ISE (con cui specie i cittadini più anziani hanno scarsa dimestichezza) e dalla sua trasmissione all'INPS.

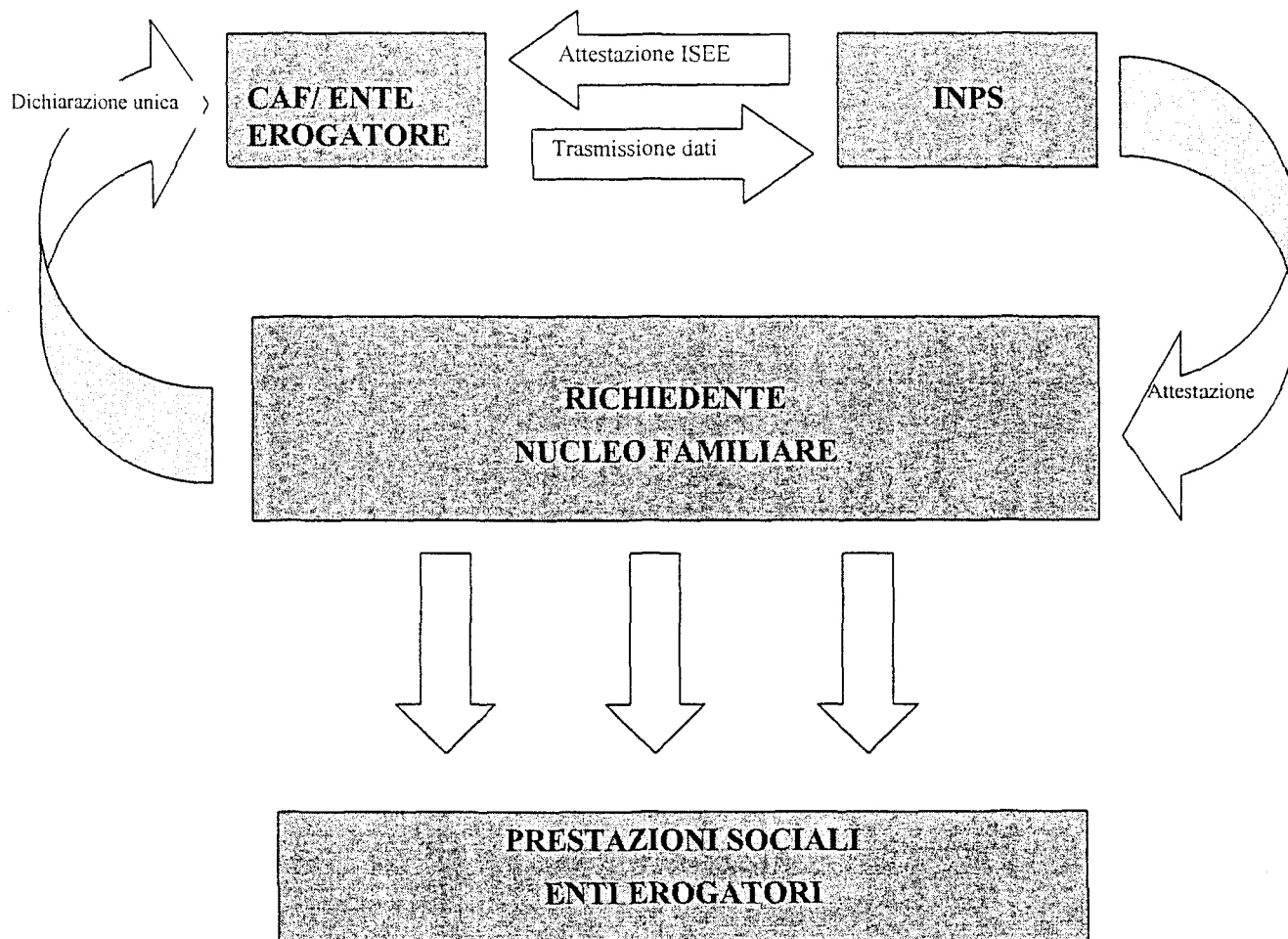
1.4 La banca dati INPS

I decreti attuativi (del 4 aprile 2001 n.242 e del 18 maggio 2001) hanno definito, come è noto, il modello della dichiarazione unica sostitutiva e gli elementi che deve contenere, consentendo la partenza del progetto di costituzione della banca dati per la gestione delle dichiarazioni dei richiedenti le prestazioni sociali agevolate. In particolare la norma (il decreto 130/00) ha previsto che il sistema operativo dovesse essere operante entro 180 giorni dall'entrata in vigore del regolamento e cioè entro l'8 gennaio 2002.

L'INPS anticipando i tempi previsti ha predisposto le operazioni di acquisizione on-line della dichiarazione sostitutiva unica e la stampa dell'attestazione con il calcolo dell'ISEE già dalla prima settimana di agosto 2001. Gli enti erogatori ed i CAF autorizzati hanno ricevuto le password per operare. Nei mesi successivi l'Istituto si è adoperato per mettere in condizione gli enti erogatori di accedere alla banca dati anche per l'acquisizione off-line delle dichiarazioni, per il controllo delle informazioni acquisite e la trasmissione delle stesse alla base dati centrale.

A tutt'oggi (febbraio 2002) la banca dati ha ricevuto circa 37 mila dichiarazioni sostitutive, per la gran parte relative a domande per l'assegno di maternità e del terzo figlio. L'INPS sta già effettuando le prime elaborazioni statistiche sulle informazioni derivanti dall'analisi delle dichiarazioni.

Con l'avvio del nuovo anno accademico verranno inserite nella banca dati le informazioni relative alle dichiarazioni sostitutive presentate per la richiesta di prestazioni inerenti il diritto allo studio universitario. Inoltre si attendono tutte le informazioni derivanti dalle domande relative a prestazioni agevolate istituite dagli enti locali, in primo luogo per le iscrizioni e le tariffazioni degli asili nido. Rimarranno ovviamente escluse quelle prestazioni che non prevedono l'utilizzazione della dichiarazione sostitutiva perché non fanno espressamente riferimento all'ISE, anche se ne ricalcano in parte le impostazioni, come per esempio l'istituto del reddito minimo di inserimento, la cui sperimentazione, introdotta nel 1998, è stata prorogata fino al 2003 (art. 80 legge 388/2000).



La fase di lavoro successiva che l'INPS intraprenderà nei prossimi mesi nell'ambito della gestione del sistema informativo riguarderà l'attività di controllo. Verranno effettuati controlli incrociati per accertare la veridicità delle dichiarazioni sostitutive, sia attraverso l'utilizzazione di informazioni già in possesso dell'Istituto, sia in collaborazione con l'Anagrafe tributaria. Le verifiche però, dato il tipo di dati in possesso dell'Amministrazione finanziaria e i tempi di elaborazione degli stessi, non potranno che essere a posteriori (manca inoltre una chiara indicazione normativa su eventuali penalità e sanzioni a controlli positivi: per le prestazioni locali decide l'autorità locale, ma sulla normativa nazionale non vi è indicazione se non quella di un deferimento alla Guardia di Finanza (cfr. par. 1.1.3). L'auspicio è che l'operazione di verifica possa essere effettuata (con notevoli benefici in termini di risparmio di risorse pubbliche) preventivamente al rilascio delle attestazioni ISEE da parte dell'INPS.

2. Dove non arriva l'ISE

2.1 Le altre prestazioni condizionate alla verifica del reddito: caratteristiche istituzionali e dati di spesa

Premessa

I trattamenti assistenziali, destinati in generale alle categorie sociali svantaggiate che si trovano nell'impossibilità e/o incapacità di procurarsi un reddito, perché anziani o inabili al lavoro, sono condizionati alla verifica del reddito personale o coniugale. Il numero delle prestazioni di sostegno del reddito è aumentato negli ultimi anni a causa di una stratificazione normativa, tipicamente italiana, che nel tentativo di controllare la spesa, anziché procedere alla semplificazione del sistema, ne ha complicato il quadro, contribuendo ad accentuare le disparità di trattamento di soggetti che si trovano in condizioni materiali simili e che non sono giustificabili sul piano dell'equità redistributiva.

Di natura puramente assistenziale sono dunque tutte le prestazioni sociali a carico della fiscalità generale (pensione o assegno sociale con relativi aumenti e maggiorazioni, pensioni di invalidità civile, pensioni di guerra) assegnate sulla base dell'età e/o delle condizioni fisiche o psichiche o ancora a titolo risarcitorio. L'integrazione al trattamento minimo rappresenta invece una prestazione assistenziale che affianca una prestazione previdenziale ritenuta insufficiente. Un discorso a parte meritano sia i trattamenti di famiglia che continuano ad essere di natura assicurativo-categoriale, ma che dovrebbero essere estesi alla totalità delle famiglie e rientrare nella spesa assistenziale, come strumento selettivo di contrasto della povertà, sia la sperimentazione del reddito minimo di inserimento, che dell'ISE assume solo la scala di equivalenza.

La spesa complessiva per l'insieme di queste prestazioni per l'anno 2000 si è aggirata intorno ai 32 mld di euro (62 mila mld di lire circa)⁴⁸. Se si escludono i trattamenti di famiglia e il RMI, i livelli individuali delle altre prestazioni, per effetto della combinazione dell'importo base e degli aumenti e/o maggiorazioni, non sono molto dissimili tra loro. Basti pensare per esempio che secondo i dati presuntivi 2001 l'importo base mensile dell'integrazione al trattamento minimo è pari a 381,61 euro (738.900 lire) (474,57 euro (918.900 lire) per i pensionati ultra75enni se si tiene conto anche della maggiorazione sociale dei trattamenti minimi), mentre quelli della pensione sociale e dell'assegno sociale comprensivi di aumenti e maggiorazioni raggiungono rispettivamente 365,99 euro (708.650 lire) e 361,34 euro (699.650 lire). Ne deriva che la forbice tra i trattamenti assistenziali e il livello dell'integrazione al minimo (pur sempre assistenziale) della pensione di coloro che, seppure in misura insufficiente, hanno contribuito al sistema previdenziale si riduce sempre più. Non ultimo, a sostegno del livello delle pensioni inferiori al trattamento minimo la L.F. 388/00 ha disposto a partire dal 2001 un aumento annuale di 154,94 euro (300.000

⁴⁸ Non tiene conto del RMI.

lire).⁴⁹ L'attuale maggioranza parlamentare è invece intervenuta con la L.F. 448/01 incrementando a decorrere dal 1 gennaio 2002 le maggiorazioni dei trattamenti pensionistici, l'aumento della pensione sociale e la maggiorazione dell'assegno sociale a favore dei soggetti ultra70enni fino a garantire un reddito proprio pari a 516,46 euro (1.000.000 di lire) per 13 mensilità.⁵⁰

Il processo normativo seguito in questi anni, dunque, se da un lato ha voluto sostenere e rivalutare i livelli dei trattamenti pensionistici in questione, dall'altro ha contribuito ad accentuare il carattere caotico del sistema. Infatti, l'età in cui cominciano a decorrere i trattamenti, i limiti di reddito oltre i quali le prestazioni non spettano e le tipologie di reddito influente (forma fiscale lorda o netta del reddito di riferimento; familiari il cui reddito è influente; periodo di percezione del reddito; etc.) continuano ad essere molto diversi tra loro. Differenze, queste, che non solo non hanno ragione di esistere ma che comportano anche un aumento dei costi amministrativi necessari per l'accertamento della condizione reddituale dei potenziali beneficiari delle prestazioni.

I trattamenti sostanzialmente assistenziali dovrebbero quindi essere riordinati e semplificati, innanzi tutto riducendo il numero delle prestazioni oggi esistenti e in secondo luogo assegnando il diritto ad essi sulla base di criteri il più possibile omogenei. L'applicazione dell'ISE come criterio di riferimento per l'assegnazione delle prestazioni sociali è ancora limitata e non riguarda i trasferimenti più significativi del sistema assistenziale nazionale. La riforma dei trasferimenti monetari con obiettivi di contrasto della povertà e sostegno del reddito dovrebbe trovare una via di uscita nella semplificazione del sistema secondo il principio dell'universalismo selettivo. In prospettiva, infatti, all'interno della normativa ISE dovrebbero rientrare sia gli ANF possibilmente riformati (quanto meno nella scala di equivalenza), se si vuole continuare a far permanere un trasferimento diretto per i carichi familiari, sia i trattamenti pensionistici assistenziali o qualunque altra misura che si sostituisca ad essi (per esempio un RMI ridisegnato).

Sarebbe infatti opportuno considerare assistenziale qualsiasi prestazione legata all'accertamento delle condizioni economiche dei destinatari, e come tale configurarla secondo la proposta di un reddito sociale posto a carico della fiscalità generale, che rompa lo schema dei sostegni differenziati e che vada a vantaggio di tutti coloro che per età, per inabilità o anche per le condizioni strutturali del mercato del lavoro non dispongono di quelle risorse necessarie e sufficienti a garantire i bisogni essenziali degli individui e dei loro familiari a carico.

⁴⁹ L'art. 70, comma 7 e seguenti della L.F. 388/00 disciplina che dall'anno 2001 a favore dei soggetti che siano titolari di uno o più trattamenti pensionistici a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della stessa, nonché delle forme pensionistiche obbligatorie gestite dagli enti privatizzati, il cui importo complessivo annuo, al netto dei trattamenti di famiglia, non superi il trattamento minimo annuo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, è corrisposto un importo aggiuntivo pari a lire 300.000 annue. L'importo aggiuntivo è corrisposto in sede di erogazione della tredicesima ed è vincolato ad un limite di reddito individuale pari a 1,5 volte il trattamento minimo (7441,40 euro; 14.408.550 lire) ed a limite di reddito coniugale pari a 3 volte il trattamento minimo. Il reddito di riferimento è quello annuo soggetto ad IRPEF. L'importo aggiuntivo in questione non costituisce reddito né ai fini fiscali né ai fini della corresponsione delle prestazioni previdenziali e assistenziali.

⁵⁰ La L.F. 448/01, all'art. 38, comma 5 stabilisce che tale incremento è concesso a condizione che il reddito personale annuo non superi 6.713,98 euro (13.000.000 di lire), ovvero che il reddito personale cumulato con quello del coniuge non sia maggiore di 11.143 euro (21.575.450 di lire).

Di seguito procediamo alla descrizione delle caratteristiche istituzionali che regolano l'attuale babele delle prestazioni soggette alla verifica del reddito, ne riportiamo poi in forma tabellare misura e limiti di reddito, procediamo quindi ad aggregare le prestazioni per tipologia di reddito influente e, infine, consideriamo i dati di spesa degli ultimi anni secondo la classificazione ISTAT e quelli riferiti al 2000 secondo la classificazione INPS.

2.1.1 L'integrazione al trattamento minimo

Quando le pensioni di qualsiasi tipo liquidate con il sistema retributivo o col sistema misto nell'importo a calcolo risultino di importo inferiore ad un determinato livello (il cosiddetto trattamento minimo), allora vengono integrate fino a concorrenza al trattamento minimo.

L'integrazione dal 1983 è corrisposta su una sola pensione ed è condizionata dal 1993, dopo l'emanazione del D.Lgs 503/92, alla situazione reddituale del pensionato e del coniuge. Pertanto, nel caso di pensionato solo, l'integrazione spetta interamente se il reddito posseduto rientra nel limite del trattamento minimo annuo. Qualora invece il reddito posseduto sia compreso tra il trattamento minimo e il suo doppio allora l'integrazione è assegnata in misura parziale. Nel caso di pensionato coniugato, per il 1994 il reddito cumulato non deve superare 4 volte l'importo annuo del trattamento minimo per l'integrazione totale (5 volte per quella parziale), mentre a partire dal 1 gennaio 1995 il limite di reddito è fissato a 3 volte il trattamento minimo per l'integrazione totale (4 volte per quella parziale).⁵¹

L'integrazione al minimo è erogata per 13 mensilità e l'importo annuale è determinato sulla base del reddito lordo soggetto ad IRPEF al netto dei soli contributi previdenziali e assistenziali. Sono quindi esclusi: l'importo della pensione da integrare, il reddito della casa di abitazione, il TFR, i redditi tassati interamente alla fonte, i redditi esenti da imposta sul reddito e dal 1994 i redditi derivanti da competenze arretrate sottoposte a tassazione separata.

2.1.2 La maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione

Trattasi di una prestazione assistenziale aggiuntiva che spetta ai pensionati che hanno compiuto i 60 di età e che non possiedono redditi di qualsiasi natura (compresa la maggiorazione sociale), cumulati a quelli del coniuge, superiori a soglie prefissate. La maggiorazione è erogata per 13 mensilità e l'importo mensile è differenziato per classi di età.

Nel caso di pensionato non coniugato la maggiorazione sociale è assegnata se il reddito percepito annualmente è inferiore alla somma del trattamento minimo annuo delle pensioni a carico del FPLD e dell'ammontare della maggiorazione sociale annua. Nel caso di pensionato coniugato, oltre al non superamento del limite di

⁵¹ La L.385/00 ha stabilito che, nei confronti di quei soggetti che rispettano le condizioni di età, di assicurazione e contribuzione previste dall'art.2, L.503/92, l'integrazione al minimo è assegnata nella misura del 70% se il reddito coniugale è compreso tra 19843,72 e 24804,65 (L.38.422.801 e L.48.028.500), ovvero al 40% tra 24804,65 e 29765,58 (L.48.028.501 e L.57.634.200).

reddito personale, è necessario che il reddito cumulato con il coniuge sia inferiore alla somma del trattamento minimo annuale delle pensioni a carico del FPLD, dell'ammontare annuale della maggiorazione sociale, nonché di quello dell'assegno sociale.

La misura della prestazione è attribuita interamente se il reddito personale del pensionato non coniugato non eccede il trattamento minimo annuo di pensione dei lavoratori dipendenti, oppure è attribuita in misura parziale, come differenza tra il limite di reddito personale che da diritto alla prestazione e il reddito proprio posseduto. Nel caso di pensionato coniugato la prestazione è assegnata interamente se il reddito personale non supera il trattamento minimo di pensione dei lavoratori dipendenti e se i redditi cumulati non eccedono la somma degli importi del trattamento minimo di pensione dei lavoratori dipendenti e dell'assegno sociale. Diversamente, la prestazione spetta in misura parziale sulla base del minor valore tra:

- la differenza fra il limite di reddito personale e il reddito personale posseduto
- e la differenza tra il limite di reddito cumulato e il reddito cumulato posseduto.

Nel reddito di riferimento per il calcolo della maggiorazione sociale si considerano i redditi di qualsiasi natura, compresi il reddito della casa di abitazione, i redditi esenti da imposte, i redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o a imposta sostitutiva. Si escludono dal reddito i trattamenti di famiglia comunque denominati, le pensioni di guerra, le indennità di accompagnamento di qualsiasi tipo, le indennità per i ciechi parziali e i sordomuti prelinguali, i sussidi economici erogati dai Comuni e altri Enti per bisogni strettamente connessi a situazioni personali e contingenti che non presentano la caratteristica della continuità, il rimborso forfetario di 103,29 euro (200.000 lire) L.354/00, l'importo aggiuntivo di 154,94 euro (300.000 lire) art. 70, L.F.388/00. La maggiorazione sociale della pensione dal 1999 è esente da IRPEF.

2.1.3 Pensione sociale e aumento della pensione sociale

La pensione sociale è corrisposta per 13 mensilità agli ultra sessantacinquenni privi di reddito o in possesso di rendite, prestazioni o redditi di importo inferiore a quello della pensione sociale. Per aver diritto alla prestazione è necessario essere residenti in Italia. Inoltre, il reddito personale annuo non deve superare l'importo annuale massimo della pensione sociale, mentre il reddito cumulato coniugale non deve essere superiore dal 2000 a 3,48 volte l'importo annuo della PS. Ai fini del calcolo della misura della prestazione si considerano tutti i redditi soggetti a IRPEF, le prestazioni e rendite previdenziali e assistenziali che hanno carattere di continuità; sono invece esclusi il reddito della prima casa di abitazione e le indennità temporanee sostitutive della retribuzione (malattia, disoccupazione e simili).

L'aumento della pensione sociale è stato introdotto dalla L.140/85 e modificato dalla L.544/88 e seguenti. L'APS si aggiunge alla pensione sociale ma in alcuni casi può prescindere da essa. La prestazione è differenziata per classi di età e non è soggetta a perequazione automatica. Il limite di reddito individuale è espresso dalla

somma dell'importo annuo della pensione sociale e dell'aumento in questione; il limite di reddito coniugale tiene conto invece anche dell'importo annuo del trattamento minimo delle pensioni a carico del FPLD. La misura della prestazione si basa sugli introiti di qualsiasi natura con l'esclusione dei trattamenti di famiglia, le pensioni di guerra, le indennità di accompagnamento di qualsiasi tipo, le indennità per i ciechi parziali e i sordomuti prelinguali, i sussidi economici erogati dai Comuni e altri Enti per bisogni strettamente connessi a situazioni personali e contingenti che non presentano la caratteristica della continuità, il rimborso forfetario di 103,29 euro (200.000 lire) L.354/00, l'importo aggiuntivo di 154,94 euro (300.000 lire) art. 70, L.F.388/00.

2.1.4 Assegno sociale e maggiorazione dell'assegno sociale

Dal 1 gennaio 1996 l'assegno sociale sostituisce la pensione sociale. Per l'assegno sociale valgono in genere le stesse regole della pensione sociale. Il limite di reddito individuale è pari all'importo annuo massimo dell'assegno, mentre il limite di reddito coniugale non deve superare due volte quello dell'assegno. Il reddito influente considera i redditi di qualsiasi natura (compresi quelli esenti da imposta) al netto dell'imposizione fiscale. Sono esclusi dal calcolo il reddito della casa di abitazione, il TFR, le indennità di accompagnamento di qualsiasi tipo, le indennità per i ciechi parziali e i sordomuti prelinguali. Non concorre a formare il reddito la pensione liquidata secondo il sistema contributivo pari ad 1/3 della pensione stessa e non superiore ad 1/3 della misura dell'assegno sociale.

La MAS è stata introdotta dal 1 gennaio 2001 e costituisce una quota aggiuntiva dell'assegno sociale, separata da esso e non soggetta a perequazione automatica. Il diritto alla MAS spetta ai soggetti che non possiedono redditi superiori alla somma dell'assegno sociale e della relativa maggiorazione. Nel limite di reddito coniugale si considera anche in questo caso il trattamento minimo delle pensioni a carico del FPLD. Il reddito influente per il calcolo della maggiorazione dell'assegno sociale tiene conto dei redditi di qualsiasi natura, compresi il reddito della casa di abitazione, i redditi esenti da imposte, i redditi soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o a imposta sostitutiva. Si escludono dal reddito i trattamenti di famiglia comunque denominati, le pensioni di guerra, le indennità di accompagnamento di qualsiasi tipo, le indennità per i ciechi parziali e i sordomuti perlinguali, i sussidi economici erogati dai Comuni e altri Enti per bisogni strettamente connessi a situazioni personali e contingenti che non presentano la caratteristica della continuità, il rimborso forfetario di 103,29 euro (200.000 lire) L.354/00, l'importo aggiuntivo di 154,94 euro (300.000 lire) art. 70, L.F.388/00.

2.1.5 Pensione e assegno agli invalidi civili

La pensione agli invalidi civili è corrisposta per 13 mensilità ai cittadini con età compresa tra i 18 e i 65 anni con inabilità assoluta (100%) e con un reddito individuale inferiore a una fissata soglia. Il reddito influente considera esclusivamente i redditi assoggettabili ad IRPEF (compreso il reddito catastale della casa di abitazione) del solo soggetto invalido.

L'assegno agli invalidi civili spetta invece per 13 mensilità ai cittadini con età compresa tra i 18 e i 65 anni con inabilità compresa tra il 74% e il 99%. La misura dell'importo è equivalente a quella della pensione per invalidi civili totali ma il limite di reddito è di gran lunga inferiore. Anche in questo caso il reddito influente tiene conto dei redditi assoggettabili ad IRPEF (compreso il reddito catastale della casa di abitazione) del solo soggetto invalido.⁵²

2.1.6 Pensione sociale e assegno sociale sostitutivi per invalidi civili

La pensione sociale sostitutiva è erogata per 13 mensilità ai mutilati e invalidi civili, totali e parziali, ai sordomuti al raggiungimento del 65° anno di età, qualora sia stato raggiunto prima del 1996, in sostituzione delle prestazioni loro corrisposte fino a tale età.⁵³ Tali categorie purché rientranti nei limiti di reddito prefissati percepiscono sempre interamente la prestazione nell'importo base. Il reddito influente sul diritto alla pensione sociale sostitutiva considera esclusivamente il reddito assoggettabile all'IRPEF del soggetto interessato, escludendo quello del coniuge.⁵⁴

Il diritto all'assegno sociale sostitutivo è attribuito ai mutilati e invalidi civili, totali e parziali, ai sordomuti che hanno compiuto il 65° anno di età dopo il 1996, in sostituzione del trattamento di invalidità civile di cui beneficiavano. Entro i limiti di reddito prefissati la prestazione è corrisposta in misura intera nell'importo base. Il reddito influente sul diritto all'assegno sociale sostitutivo considera esclusivamente il reddito assoggettabile all'IRPEF del solo soggetto titolare della prestazione.⁵⁵

2.1.7 Pensione ai ciechi assoluti e assegno ai ciechi parziali

La pensione ai ciechi assoluti spetta per 13 mensilità a coloro che abbiano più di 18 anni e non possiedano redditi di importo superiore al limite stabilito. L'importo della pensione è superiore a quello della pensione per invalidi civili totali, mentre il limite di reddito è identico. Il reddito di riferimento si basa esclusivamente sul reddito personale soggetto ad IRPEF.

⁵² Con la L.F. 388/00 sulla pensione e sull'assegno per invalidi civili spetta una maggiorazione di 20mila lire (10,33 euro) al mese a condizione che la persona invalida non possieda redditi personali per un importo annuo superiore all'assegno sociale e alla maggiorazione (nel limite di reddito coniugale si considera anche il trattamento minimo delle pensioni a carico del FPLD).

⁵³ I ciechi civili, parziali o assoluti, invece, continuano a percepire le loro specifiche prestazioni anche dopo il 65° anno di età.

⁵⁴ Gli aumenti disposti dalla L.F. 448/98 (100.000 lire; 51,65 euro) e dalla L.F. 488/99 (18.000 lire; 9,30 euro) che rientrano nel corpo della pensione sociale sono corrisposti anche agli invalidi civili oltre i 65 anni di età nella misura in cui consentono di raggiungere un reddito pari all'importo della pensione sociale. Allo stesso tempo nella pensione sociale sostitutiva si tiene conto anche dell'aumento della pensione sociale previsto dalla L.544/88 (125.000 lire; 64,56 euro) e della maggiorazione sociale prevista dalla L.388/00 (25.000 e 40.000 lire; 12,91 e 20,66 euro), che cumulati corrispondono dal 2001 a 150.000 lire mensili (77,47 euro) per i soggetti invalidi ultra65enni o a 165.000 lire mensili (85,22 euro) per i soggetti invalidi ultra75enni. I limiti di reddito personale e coniugale e il reddito influente per il diritto agli aumenti sono equivalenti a quelli della pensione sociale e dell'aumento della pensione sociale.

⁵⁵ Valgono anche per l'assegno sociale sostitutivo gli aumenti previsti dalle L.F. 448/98, 488/99 e 388/00 che fanno parte del corpo dell'assegno sociale. I limiti di reddito personale e coniugale e il reddito influente sono equivalenti a quelli disposti per l'assegno sociale e per la maggiorazione dell'assegno sociale.

L'assegno ai ciechi parziali è corrisposto invece ai cittadini con un residuo visivo non superiore ad 1/10 in entrambi gli occhi. L'importo dell'assegno e i limiti di reddito sono inferiori a quelli degli invalidi civili totali o parziali e il reddito influente è equivalente a quello considerato per la pensione sociale per i ciechi assoluti.

I ciechi civili parziali e assoluti al compimento del 65° anno di età continuano a percepire le loro specifiche prestazioni, secondo le condizioni sopra descritte. Inoltre, la L.448/98 che ha istituito l'aumento di 100.000 lire (51,65 euro) per i titolari di pensione sociale e di assegno sociale, vale anche per i trattamenti corrisposti ai ciechi civili con almeno 65 anni (oltre che per la pensione sociale e l'assegno sociale sostitutivi) *tenendo conto dei criteri economici adottati per l'accesso e per il calcolo della predetta pensione sociale o dell'assegno sociale*. L'aumento di 18.000 lire (9,30 euro) disposto con la L.488/99 non è stato invece esteso ai ciechi civili. Infine, i ciechi civili sono anche destinatari della maggiorazione di 25 o 40 mila lire (12,91 e 20,66 euro) introdotta dalla L.388/00. Il fatto che i ciechi civili continuano a percepire le loro specifiche prestazioni con gli aumenti appena descritti comporta delle conseguenze sul piano dell'intervento assistenziale. Infatti, al raggiungimento del 65° anno di età i ciechi civili possono aver potenzialmente diritto all'assegno sociale al pari degli altri cittadini se ne sussistono i presupposti economici (dal momento che l'assegno sociale diversamente dalla pensione sociale non è incompatibile con le prestazioni per minorazione civile). Quindi i ciechi civili che hanno compiuto 65 anni di età sia prima che dopo il 1995 possono ottenere l'assegno sociale per differenza e fino a concorrenza con la prestazione specifica di cui sono titolari (recuperando per questa via l'aumento disposto dalla 488/99).

2.1.8 Integrazione al minimo dell'assegno di invalidità

L'assegno di invalidità di natura previdenziale spetta ai lavoratori iscritti all'assicurazione generale obbligatoria che hanno una capacità di lavoro ridotta a meno di 1/3. Per averne diritto è necessario che il lavoratore abbia maturato almeno 5 anni di contribuzione, dei quali almeno 3 nel quinquennio che precede la domanda (tuttavia si prescinde dal requisito contributivo quando l'invalidità è connessa a finalità di servizio e qualora non spettano prestazioni dell'assicurazione infortuni per lo stesso evento invalidante). La prestazione ha carattere temporaneo, con durata triennale rinnovabile. Dopo due rinnovi l'assegno diventa definitivo e si trasforma in pensione di vecchiaia al raggiungimento dell'età pensionabile se ne sussistono i requisiti. La prestazione è calcolata sulla base della contribuzione versata e accreditata e nel caso in cui l'importo è inferiore al trattamento minimo può essere integrata di una quota non superiore all'importo dell'assegno sociale e comunque entro il limite del trattamento minimo stesso (738.900 lire; 381,61 euro) purché sia rispettato il limite di reddito individuale e coniugale, rispettivamente pari a 2 e 3 volte l'importo annuale dell'assegno sociale. Il reddito influente considera i redditi assoggettabili ad IRPEF al netto delle contribuzioni previdenziali e assistenziali, con l'esclusione del reddito della casa di abitazione e dell'importo a calcolo dell'assegno da integrare.

2.1.9 Pensioni di guerra

Sono prestazioni di carattere risarcitorio disciplinate dal DPR 915 del 23/12/78 ed erogate a favore di tutti i cittadini che hanno subito menomazioni derivanti da eventi bellici, ovvero il cui coniuge, genitore, collaterale è morto a causa della guerra. Si tratta quindi di trattamenti pensionistici diretti e indiretti che variano a seconda del grado di menomazione e a cui si affiancano indennità, assegni, aumenti di integrazione o di maggiorazione. Il reddito influente tiene conto del reddito soggetto ad IRPEF al netto dei contributi previdenziali e assistenziali e al lordo degli oneri deducibili

2.1.10 Trattamenti di famiglia

L'Assegno al nucleo familiare è disciplinato dalla L. 153/88 e successive modificazioni che ne hanno disposto l'aumento. La prestazione è diretta a tutti i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, ai pensionati ex lavoratori dipendenti, ai lavoratori in Cassa Integrazione, e in genere a tutti i disoccupati indennizzati. Recentemente la prestazione è stata estesa anche ai lavoratori parasubordinati, iscritti alla gestione separata dell'INPS. Il nucleo familiare di riferimento è costituito dal lavoratore dipendente o ex dipendente, dal coniuge e dai figli minori o anche maggiorenni se inabili.

Il livello della prestazione varia in funzione della tipologia del nucleo familiare, del reddito e del numero dei componenti il nucleo con una struttura che segue una logica tutta particolare che non si può attribuire a nessuna specifica scala di equivalenza.

Il reddito assunto come base di riferimento deve provenire almeno per il 70% da lavoro dipendente e tiene conto di tutti i redditi del nucleo familiare soggetti ad IRPEF e degli altri redditi di qualsiasi natura (compresi quelli superiori a 2 milioni esenti o soggetti a ritenuta alla fonte o ancora a imposta sostitutiva). Sono esclusi dal computo i trattamenti di fine rapporto, i trattamenti di famiglia comunque denominati, gli arretrati delle integrazioni salariali, le indennità ai ciechi parziali e sordi perlinguali, le pensioni di guerra, le rendite Inail, le indennità di accompagnamento per gli invalidi, gli altri emolumenti di natura simile.

La prestazione è finanziata con i contributi sociali versati dai datori di lavoro con un'aliquota pari al 2,48% della retribuzione imponibile (0,5% per i lavoratori parasubordinati).

La prestazione viene erogata mensilmente:

- indirettamente dai datori di lavoro in busta paga, come anticipazione rimborsata successivamente dall'INPS, per i lavoratori in attività;
- direttamente dall'INPS per i pensionati, i cassintegrati, i disoccupati indennizzati.

La misura dell'assegno non è indicizzata, mentre sono indicizzate annualmente le classi di reddito sulla base della variazione degli indici dei prezzi al consumo.

Alcune categorie di lavoro autonomo possono invece aver diritto agli **assegni familiari** mentre i pensionati ex lavoratori autonomi possono beneficiare delle **quote di maggiorazione della pensione**. Si tratta di trattamenti di importo marginale erogati per i familiari a carico (il coniuge, i figli minori, i figli maggiorenni inabili o studenti entro determinati limiti di età o ancora apprendisti, gli equiparati ai figli), qualora il reddito sia inferiore a delle soglie prefissate. L'importo delle prestazioni è fisso a 19.760 lire (10,21 euro) per ciascun familiare a carico mentre i limiti di reddito variano in funzione della tipologia di nucleo familiare. Il reddito influente è equivalente a quello considerato per il calcolo dell'ANF (con l'eccezione del vincolo sul reddito complessivo).

L'Assegno al nucleo familiare, sebbene dopo la riforma del 1988, che ne ha graduato il livello in funzione del reddito e della numerosità familiare, sia diventato uno strumento con caratteristiche redistributive apprezzabili, continua ad essere circoscritto ai lavoratori dipendenti o ex-dipendenti, escludendo dai benefici sia i lavoratori autonomi sia i disoccupati non indennizzati. Tale limite si collega alla natura previdenziale dell'istituto al cui finanziamento contribuiscono i datori di lavoro.

L'eventuale estensione dell'Assegno al nucleo familiare ai lavoratori autonomi e agli inoccupati pone infine problemi di coordinamento con le altre prestazioni, e in particolare in questa ipotesi l'A3F perderebbe di significato, ma si potrebbe comunque tenere conto della presenza di più tre figli a carico con un'addizionale nell'ANF riformato.

2.1.11 Il reddito minimo di inserimento

Di particolare interesse è la sperimentazione del **Reddito minimo di inserimento** come strumento di sostegno del reddito di ultima istanza previsto dalla L. 449/97 e disciplinato dal D.Lgs 237/98 e successive modificazioni. La sperimentazione in 39 comuni, inizialmente prevista per una durata non superiore a due anni, con scadenza al 31 dicembre 2001, è stata estesa con la finanziaria del 2001 (L. 388/00) in altri 256 comuni inseriti nei Patti territoriali e prorogata al 31 dicembre 2002. Ne sono beneficiari tutti i residenti con un reddito individuale inferiore a 520 mila lire mensili, reso equivalente tramite la scala ISE. La prestazione è pari alla differenza tra la soglia prefissata e il reddito complessivo disponibile nel nucleo familiare. Il reddito e il patrimonio assunto ai fini della prova dei mezzi seguono una disciplina specifica, che dell'ISE assume solo la scala di equivalenza. I destinatari della prestazione devono infatti essere privi di patrimonio immobiliare e mobiliare, fatta eccezione per l'abitazione di residenza principale (comunque di valore inferiore ad una prefissata soglia stabilita dai comuni); il reddito familiare è invece costituito da *qualsiasi emolumento a qualunque titolo percepito e da chiunque erogato*, ovvero in sostanza il reddito netto comprensivo delle misure previdenziali e assistenziali (per esempio ANF che non rientrano nella definizione del reddito complessivo IRPEF); inoltre, il reddito da lavoro è considerato nella misura del 75%, ciò significa che il limite di reddito in corrispondenza del quale si perde il diritto al sussidio è pari a circa 694 mila lire. La franchigia del 25% ha dunque lo scopo di attenuare il pericolo di cadere nella trappola della povertà. Il reddito minimo di inserimento è finanziato dal FNPS ed è amministrato dai comuni. La gestione locale

di questo istituto è volta a stabilire un rapporto individualizzato con i beneficiari della prestazione, favorendo coloro che vivono condizioni di particolare disagio sociale, fisico e psichico e tracciando per essi un percorso per il reinserimento nel mercato del lavoro. Questo tipo di impostazione è soggetta al rischio di accentuare gli effetti stigmatizzanti tipici delle prestazioni selettive e si scontra con l'effettiva capacità e disponibilità delle amministrazioni locali di investire risorse in progetti di reinserimento, soprattutto nel sud. Ne deriva che il RMI finisce per essere ricondotto ad un classico trasferimento monetario che pesa per circa il 90% sul governo centrale. Nonostante i limiti, l'estensione a livello nazionale di questo istituto *safety net* permetterebbe di colmare il divario esistente tra noi e gli altri paesi.

Con l'introduzione del RMI si è rotta la tradizione del welfare italiano legata allo status nel mercato del lavoro e carente di un vero e proprio strumento di contrasto della povertà. Si è stimato che la messa a regime del RMI su tutto il territorio nazionale nella sua attuale struttura comporterebbe una spesa di circa 4 mila mld. Tuttavia, i criteri di assegnazione del RMI sono troppo stringenti e ne ostacolano la funzione *safety net*. Questo istituto dovrebbe infatti reinserirsi in una riforma più ampia che coinvolge il nostro sistema di ammortizzatori sociali e configurarsi come il terzo livello di sostegno del reddito che si attiva quando le prestazioni assicurative contro la disoccupazione giungono a scadenza. Per questo la sua struttura dovrebbe essere ridisegnata in maniera tale da non disincentivare la ricerca del lavoro ed evitare di cadere nella trappola della povertà: per esempio la prestazione potrebbe essere assegnata con livelli crescenti al crescere del reddito.

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 2.1 Prestazioni e limiti di reddito 2001 (importi presuntivi in euro)*							
	Prestazione	Condizione	Importo annuo base (mensile)	Limiti di reddito annuo (oltre il quale la prestazione non spetta)		Note	
				Individuale	Cumulato con il coniuge		
1		Pensione nata prima del 1994	4.960,93 (381,61)	9.921,86	non influente		
2	Integrazione al trattamento minimo della pensione	Pensione nata nel 1994	4.960,93 (381,61)	9.921,86	int. p. 24.804,65; int.t. 19.843,72;	Deroga L.385/2000: Integrazione al minimo spetta per il 2001 al 70% se il reddito coniugale è compreso tra 19.843,72 e 24.804,65 euro, ovvero al 40% tra 24.804,65 e 29.765,58 euro;	
3		Pensione nata dopo il 1994	4.960,93 (381,61)	9.921,86	int.p. 19.843,72; int.t. 14.882,79;		
4		Pensione ultra75enne	1.208,51 (92,96)	6.184,93 (474,57)	10.598,29		
5	Maggioraz. sociale dei trattamenti minimi di pensione	Pensionato ultra65enne	1.074,23 (82,63)	6.035,16 (464,24)	10.464,01	Limite ind: Tratt. Min.+MS (tra parentesi importo mensile TM+MS); Limite coniugale Tratt. Min.+MS+AS;	
6		Pensionato ultra60enne	335,70 (25,82)	5.296,63 (407,43)	9.725,48		
7	Pensione sociale	Ultra65enne	3.650,03 (280,77)	3.650,03	12.577,58	L'importo base è comprensivo degli aumenti L.448/98 e L.488/99;	

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

8	Aumento pensione sociale	Ultra65enne	1.007,09 (77,47)	4.657,12 (358,24)	9.618,05	Limite ind: PS+APS (tra parentesi importo mensile PS+APS); Limite coniugale Tratt. Min. +PS+APS; gli importi base tengono conto dell'incremento della L.388/00;
		Ultra75enne	1.107,80 (85,22)	4.757,83 (365,99)	9.718,76	
10	Assegno sociale	Ultra65enne non coniugato	4.428,85 (340,68)	4.428,85	-	Sostituisce la pensione sociale dal 1 gennaio 1996; gli importi base sono comprensivi degli aumenti L.448/98 e L.488/99;
		Ultra65enne coniugato	4.428,85 (340,68)	Valutato solo nel cumulo con il coniuge	8.857,70	
12	Maggioraz. Assegno sociale	Ultra65enne	167,85 (12,91)	4.596,70 (353,59)	9.557,78	Limite ind: AS+MAS (tra parentesi importo mensile AS+MAS); Limite coniugale Tratt. Min. +AS+MAS;
		Ultra75enne	268,56 (20,66)	4.697,41 (361,34)	9.658,34	
14	Pensione invalidi civili	Invalido totale	2.762,25 (212,48)	12.435,46	non influente	include anche ciechi parziali con residuo visivo < 1/20, ciechi assoluti ricoverati, sordomuti; importo con maggiorazione L.388/00: 2.896,53 (222,81);
		Invalido parziale	2.762,25 (212,48)	3.650,03	non influente	
15	Assegno invalidi civili					importo con maggiorazione L.388/00: 2.896,53 (222,81);

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

16	Pensione ciechi assoluti	Cieco assoluto	2.762,25 (229,78)	12.435,46	non influente	importo con maggiorazione L.388/00 per soggetti con meno di 65 anni: 3.121,38 (240,11); importo con aumento L.448/98 e maggiorazione L.388/00: ultra65enni 3.853,53 (296,43), ultra75enni 3.954,24 (304,17);
17	Assegno ciechi parziali	Cieco decimista	2.049,56 (157,66)	5.978,58	non influente	importo con maggiorazione L.388/00 per soggetti con meno di 65 anni: 2.183,84 (167,99); importo con aumento L.448/98 e maggiorazione L.388/00: ultra65enni 2.916,00 (224,31), ultra75enni 3.016,71 (232,05);
18	Pensione sociale invalido civile totale	Ultra65enne	2.827,58 (217,51)	12.435,46	non influente	importo con gli aumenti L.448/98 e L.488/99: 3.650,03 (280,77); importo con gli aumenti L.448/98, L.488/99, L.544/88 e L.388/00: ultra65enni 4.657,12 (358,24), ultra75enni 4.757,83 (365,99);
19	Assegno sociale invalido civile totale	Ultra65enne	3.606,73 (277,44)	12.435,46	non influente	importo con gli aumenti L.448/98 e L.488/99: 4.428,85 (540,68); importo con gli aumenti L.448/98, L.488/99 e L.388/00: ultra65enni 4.596,70 (353,59), ultra75enni 4.697,41 (361,34);
20	Integ. al minimo assegno di invalidità previdenz.		4.960,93 (381,61)	8.857,70	13.286,55	Limite ind: 2*AS; Limite coniugale 3*AS;

21	Pensione di guerra		variabile per grado di menomaz.	9.680,16	non influente	
22	Trattamenti di famiglia		variabile per tipologia di nucleo	-	differenz. per tipologia di nucleo	
23	Reddito minimo di inserimento		3.222,69 (268,56)	Disciplina specifica (diversa dall'ISE) che tiene conto del reddito e del patrimonio posseduto dal nucleo familiare	In fase di sperimentazione; la prestazione è assegnata al nucleo familiare e tutti gli importi sono resi equivalenti sulla base della scala I'ISE	

* La L. F. 448/01, all'art. 38, stabilisce che a decorrere dal 1 gennaio 2002 a favore dei soggetti ultra 70enni la maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione, l'aumento della pensione sociale e la maggiorazione dell'assegno sociale sono incrementati fino a garantire un reddito proprio pari a 516,46 euro (1.000.000 di lire); il limite di reddito personale annuo è pari a 6.713,98 euro (13.000.000); il limite di reddito coniugale è pari 11.143 euro (21.575.450).

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 2.1 Prestazioni e limiti di reddito 2001 (importi presuntivi in lire)*							
	Prestazione	Condizione	Importo annuo base (mensile)	Limiti di reddito annuo (oltre il quale la prestazione non spetta)		Note	
				Individuale	Cumulato con il coniuge		
1		Pensione nata prima del 1994	9.605.700 (738.900)	19.211.400	non influente		
2	Integrazione al trattamento minimo della pensione	Pensione nata nel 1994	9.605.700 (738.900)	19.211.400	int. p. 48.028.500; int.t. 38.422.800	Deroga L.385/2000: Integrazione al minimo spetta per il 2001 al 70% se il reddito coniugale è compreso tra 38.422.801 e 48.028.500, ovvero al 40% tra 48.028.501 e 57.634.200;	
3		Pensione nata dopo il 1994	9.605.700 (738.900)	19.211.400	int.p. 38.422.800; int.t. 28.817.100		
4	Maggioraz. sociale dei trattamenti minimi di pensione	Pensione ultra75enne	2.340.000 (180.000)	11.945.700 (918.900)	20.521.150	Limite ind: Tratt. Min.+MS (tra parentesi) importo mensile TM+MS); Limite coniugale Tratt. Min.+MS+AS;	
5		Pensionato ultra65enne	2.080.000 (160.000)	11.685.700 (898.900)	20.261.150		
6		Pensionato ultra60enne	650.000 (50.000)	10.255.700 (788.900)	18.831.150		
7	Pensione sociale	Ultra65enne	7.067.450 (543.650)	7.067.450	24.353.600	L'importo base è comprensivo degli aumenti L.448/98 e L.488/99;	

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

8	Aumento pensione sociale	Ultra65enne	1.950.000 (150.000)	9.017.450 (693.650)	18.623.150	Limite ind: PS+APS (tra parentesi importo mensile PS+APS); Limite coniugale Tratt. Min.+PS+APS; gli importi base tengono conto dell'incremento della L.388/00;
9		Ultra75enne	2.145.000 (165.000)	9.212.450 (708.650)	18.818.150	
10	Assegno sociale	Ultra65enne non coniugato	8.575.450 (659.650)	8.575.450	--	Sostituisce la pensione sociale dal 1 gennaio 1996; gli importi base sono comprensivi degli aumenti L.448/98 e L.488/99;
11		Ultra65enne coniugato	8.575.450 (659.650)	Valutato solo nel cumulo con il coniuge	17.150.900	
12	Maggioraz. Assegno sociale	Ultra65enne	325.000 (25.000)	8.900.450 (684.650)	18.506.450	Limite ind: AS+MAS (tra parentesi importo mensile AS+MAS); Limite coniugale Tratt. Min.+AS+MAS;
13		Ultra75enne	520.000 (40.000)	9.095.450 (699.650)	18.701.150	
14	Pensione invalidi civili	Invalido totale	5.348.460 (411.420)	24.078.410	non influente	include anche ciechi parziali con residuo visivo < 1/20, ciechi assoluti ricoverati, sordomuti; importo con maggiorazione L.388/00: 5.608.460 (431.420);
15	Assegno invalidi civili	Invalido parziale	5.348.460 (411.420)	7.067.450	non influente	importo con maggiorazione L.388/00: 5.608.460 (431.420);

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

16	Pensione ciechi assoluti	Cieco assoluto	5.348.460 (444.910)	24.078.410	non influente	importo con maggiorazione L.388/00 per soggetti con meno di 65 anni: 6.043.830 (464.910); importo con aumento L.448/98 e maggiorazione L.388/00: ultra65enni 7.461.480 (573.960), ultra75enni 7.656.480 (588.960);
17	Assegno ciechi parziali	Cieco decimista	3.968.510 (305.270)	11.576.150	non influente	importo con maggiorazione L.388/00 per soggetti con meno di 65 anni: 4.228.510 (325.270); importo con aumento L.448/98 e maggiorazione L.388/00: ultra65enni 5.646.160 (434.320), ultra75enni 5.841.160 (449.320);
18	Pensione sociale invalido civile totale	Ultra65enne	5.474.950 (421.150)	24.078.410	non influente	importo con gli aumenti L.448/98 e L.488/99: 7.067.450 (543.650); importo con gli aumenti L.448/98, L.488/99, L.544/88 e L.388/00: ultra65enni 9.017.450 (693.650), ultra75enni 9.212.450 (708.650);
19	Assegno sociale invalido civile totale	Ultra65enne	6.983.600 (537.200)	24.078.410	non influente	importo con gli aumenti L.448/98 e L.488/99: 8.575.450 (659.650); importo con gli aumenti L.448/98, L.488/99 e L.388/00: ultra65enni 8.900.450 (684.650), ultra75enni 9.095.450 (699.650);
20	Integ. al minimo assegno di invalidità previdenz.		9.605.700 (738.900)	17.150.900	25.726.350	Limite ind: 2*AS; Limite coniugale 3*AS;

21	Pensione di guerra		variabile per grado di menomaz.	18.743.400	non influente	
22	Trattamenti di famiglia		variabile per tipologia di nucleo	-	differenz. per tipologia di nucleo	
23	Reddito minimo di inserimento		6.240.000 (520.000)	Disciplina specifica (diversa dall'ISE) che tiene conto del reddito e del patrimonio posseduto dal nucleo familiare	In fase di sperimentazione; la prestazione è assegnata al nucleo familiare e tutti gli importi sono resi equivalenti sulla base della scala I'ISE	

* La L. F. 448/01, all'art. 38, stabilisce che a decorrere dal 1 gennaio 2002 a favore dei soggetti ultra 70enni la maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione, l'aumento della pensione sociale e la maggiorazione dell'assegno sociale sono incrementati fino a garantire un reddito proprio pari a 1.000.000 di lire (516,46 euro); il limite di reddito personale annuo è pari a 13.000.000 (6.713,98 euro); il limite di reddito coniugale è pari a 21.575.450 (11.143 euro).

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 2.2 Prestazioni aggregate per tipo di reddito influente					
Prestazione	Reddito influente	Comprende	Esclude	Periodo di percezione del reddito inf.	Soggetti il cui reddito è influente
<i>Integrazione al trattamento minimo;</i>					
Pensione nata prima del 1994	Reddito sogg. ad IRPEF, al netto dei contributi previd. e ass.;	Redditi conseguiti all'estero che se prodotti in Italia sarebbero soggetti ad IRPEF;	Importo pensione da integrare; reddito casa di abitazione; trattamenti di fine rapporto; redditi tassati alla fonte; redditi esenti da imposta (pensioni di guerra, rendite Inail, indennità accompagnamento etc.);	Stesso anno di erogazione della prestazione	Titolare
Pensione con decorrenza dal 1/1/94	Reddito sogg. ad IRPEF, al netto dei contributi previd. e ass.;	Redditi conseguiti all'estero che se prodotti in Italia sarebbero soggetti ad IRPEF;	Importo pensione da integrare; reddito casa di abitazione; trattamenti di fine rapporto; redditi derivanti da comp. arretrate; redditi tassati alla fonte; redditi esenti da imposta (pensioni di guerra, rendite Inail, indennità accompagnamento etc.);	Stesso anno di erogazione della prestazione	Titolare+coniuge
<i>Pensione sociale;</i> <i>Aumenti PS sostitutiva</i> <i>L. 448/98 e L. 488/99;</i>	Reddito sogg. ad IRPEF, al netto dei contributi previd. e ass.;	Rendite e prestazioni previdenziali ed assistenziali erogate con continuità (pensione di guerra, rendita Inail etc.); redditi conseguiti all'estero che se prodotti in Italia sarebbero soggetti ad IRPEF;	Reddito casa di abitazione; indennità temporanee sost. retribuzione (malattia, disoccupazione e simili);	Stesso anno di erogazione della prestazione	Titolare+coniuge

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<p><i>Pensione invalidi civili;</i> <i>Assegno invalidi civili;</i> <i>Pensione ciechi assoluti;</i> <i>Assegno ciechi parziali;</i> <i>Pensione sociale sostitutiva invalido civile totale;</i> <i>Assegno sociale sostitutivo invalido civile totale;</i></p>	<p>Reddito sogg. ad IRPEF, al netto dei contributi previd. e ass.;</p>	<p>Redditi conseguiti all'estero che se prodotti in Italia sarebbero soggetti ad IRPEF;</p>	<p>Redditi tassati alla fonte; redditi esenti da imposta (pensioni di guerra, rendite Inail, indennità accompagnamento etc.);</p>	<p>Anno precedente a quello di erogazione della prestazione</p>	<p>Titolare</p>
<p><i>Maggiorazione dal 2001 di 20.000 lire sulle prestazioni per invalidi civili, ciechi e sordomuti;</i></p>	<p>Reddito sogg. ad IRPEF, al netto dei contributi previd. e ass.;</p>	<p>Redditi conseguiti all'estero che se prodotti in Italia sarebbero soggetti ad IRPEF;</p>	<p>Redditi tassati alla fonte; redditi esenti da imposta (pensioni di guerra, rendite Inail, indennità accompagnamento etc.);</p>	<p>Anno precedente a quello di erogazione della prestazione</p>	<p>Titolare+coniuge</p>
<p><i>Integrazione al trattamento minimo dell'assegno di invalidità;</i></p>	<p>Reddito sogg. ad IRPEF, al netto dei contributi previd. e ass.;</p>	<p>Redditi conseguiti all'estero che se prodotti in Italia sarebbero soggetti ad IRPEF;</p>	<p>Importo a calcolo assegno da integrare; reddito casa di abitazione; redditi tassati alla fonte; redditi esenti da imposta (pensioni di guerra, rendite Inail, indennità accompagnamento etc.);</p>	<p>Stesso anno di erogazione della prestazione</p>	<p>Titolare+coniuge</p>
<p><i>Assegno sociale * ; Aumenti AS sostitutivo L. 448/98 e L. 488/99;</i></p>	<p>Redditi di qualsiasi natura</p>	<p>Reddito sogg. ad IRPEF (al netto contr. pre. e ass. e dell'imposizione fiscale, (*compreso l'AS percepito dal coniuge)); redditi sogg. a ritenuta alla fonte; redditi sogg. a imposta sostitutiva; redditi esenti da imposta; redditi conseguiti all'estero;</p>	<p>(*AS percepito dal titolare); reddito casa di abitazione; trattamenti di fine rapporto; redditi derivanti da comp. arretrate; trattamenti di famiglia; indennità di accompagnamento di qualsiasi tipo; indennità per ciechi parziali e per sordi prelinguali; 1/3 della pensione liquidata con il sistema contributivo se non superiore a 1/3 della AS;</p>	<p>Stesso anno di erogazione della prestazione</p>	<p>Titolare+coniuge</p>

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<p>Maggiorazione sociale della pensione; Aumento pensione sociale; Maggiorazione assegno sociale*;</p>	<p>Redditi di qualsiasi natura</p>	<p>Reddito sogg. ad IRPEF (al netto contr. pre. e ass. (*e dell'imposizione fiscale) e compresa la prestazione da integrare e la casa di abitazione); redditi sogg. a ritenuta alla fonte; redditi sogg. a imposta sostitutiva; redditi esenti da imposta; redditi conseguiti all'estero;</p>	<p>Trattamenti di famiglia; pensioni di guerra e tabellari; indennità di accompagnamento di qualsiasi tipo; indennità per ciechi parziali e per sordi prelinguali; sussidi non continuativi erogati dai Comuni e altri Enti; rimborso forfetario di 103,29 euro (200,000 lire) L.354/00; importo aggiuntivo di 154,94 euro (300,000 lire) art. 70, L.F.388/00; (dal 2002 si esclude anche la casa di abitazione per le maggiorazioni disposte dalla L.F.448/01);</p>	<p>Stesso anno di erogazione della prestazione</p>	<p>Titolare+coniuge</p>
<p>Pensione di guerra;</p>	<p>Reddito sogg. ad IRPEF, al netto dei contributi previd. e ass. e al lordo degli oneri deducibili;</p>			<p>Anno precedente a quello di erogazione della prestazione</p>	<p>Titolare</p>
<p>ANF e AF;</p>	<p>Reddito sogg. ad IRPEF, al netto dei contributi previd. e ass.+ redditi di qualsiasi natura; (per gli ANF almeno il 70% del reddito complessivo deve provenire da redditi da lavoro dipendente);</p>	<p>Se complessivamente superiori a 2 milioni: redditi sogg. a ritenuta alla fonte; redditi sogg. a imposta sostitutiva; redditi esenti da imposta;</p>	<p>Trattamenti di fine rapporto; arretrati delle integrazioni salariali; trattamenti di famiglia; pensioni di guerra e tabellari; rendite Inail; indennità di accompagnamento agli invalidi civili; indennità per ciechi parziali e per sordi prelinguali; assegni di superinvalidità sulle pensioni privilegiate dello Stato; indennità trasferta parte non soggetta a IRPEF;</p>	<p>Anno precedente a quello di erogazione della prestazione</p>	<p>Titolare+coniuge+figli+altri componenti il nucleo familiare</p>

<p><i>Reddito Minimo di Inserimento</i></p>	<p>Redditi di qualsiasi natura Nota: è necessario essere privi di patrimonio mobiliare e immobiliare, fatta eccezione per la casa di abitazione (di valore inferiore ad una prefissata soglia stabilita dai comuni)</p>	<p>Qualsiasi emolumento a chiunque titolo percepito e da cui derivano redditi netti comprensivo delle misure previdenziali e assistenziali)</p>	<p>Si esclude il 25% del reddito da lavoro</p>	<p>Stesso anno di erogazione della prestazione</p>	<p>Nucleo familiare secondo la definizione ISE</p>
---	--	---	--	--	--

XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tav. 2.3 Spesa per l'assistenza della PA (in euro e in lire)

	1997			1998			1999			2000		
	Mld euro	Mld lire	% Prot_Soc PIL	Mld euro	Mld lire	% Prot_Soc PIL	Mld euro	Mld lire	% Prot_Soc PIL	Mld euro	Mld lire	% Prot_Soc PIL
Assistenza sociale	3,2	6.201	1,38 0,31	3,24	6.281	1,36 0,30	3,27	6,33	1,31 0,30	3,78	7.327	1,46 0,32
Pensione sociale	1,86	3.606	0,80 0,18	1,92	3.720	0,80 0,18	2,17	4,20	0,87 0,20	2,20	4.254	0,85 0,19
Pensionati invalidi civili e sord.	7,5	14.51	3,22 0,73	7,48	14,48	3,13 0,70	7,59	14,69	3,03 0,69	7,83	15,16	3,02 0,67
Pensionati ciechi	0,77	1.488	0,33 0,07	0,76	1.466	0,32 0,07	0,81	1,57	0,32 0,07	0,84	1.617	0,32 0,07
Pensionati di guerra	1,36	2.625	0,58 0,13	1,26	2.447	0,53 0,12	1,11	2,14	0,44 0,10	1,12	2.169	0,43 0,10
Altri assegni e sussidi	0,61	1.183	0,26 0,06	0,52	1.013	0,22 0,05	0,94	1,82	0,38 0,08	0,92	1.785	0,36 0,08
Assistenza ISTAT	15,3	29.62	6,57 1,49	15,19	29,41	6,36 1,42	15,89	30,75	6,35 1,43	16,69	32,31	6,45 1,43
Assegni familiari	4,24	8.216	1,82 0,41	4,63	8.973	1,94 0,43	4,72	9,13	1,88 0,43	4,87	9,431	1,88 0,42
Altri sussidi e assegni	0,85	1.654	0,37 0,08	0,61	1.174	0,25 0,06	0,70	1,34	0,28 0,06	0,72	1.388	0,28 0,06
Integrazioni al minimo (*)	16,75	32.42	7,19 1,63	15,65	30,30	6,55 1,46	15,29	29,60	6,11 1,38	14,91	28,86	5,76 1,28
Assistenza allargata	37,14	71.92	15,95 3,62	36,08	69,86	15,10 3,36	36,59	70,84	14,62 3,30	37,18	71,99	14,36 3,19
Previdenza (**)	143,8	278.493	61,78 14,01	149,0	288.613	62,39 13,89	156,99	303,97	62,73 14,17	161,3	312.448	62,33 13,84
Sanità	51,85	100.386	22,27 5,05	53,78	104.123	22,51 5,01	56,67	109,73	22,65 5,12	60,33	116.816	23,30 5,18
Protezione sociale (***)	232,8	450.799	100	238,9	462.598	100	250,25	484,55	100	258,8	501.258	100
Pil in lire correnti	1026,29	1.987,16	100	1.072,87	2.077,37	100	1.107,78	2.144,95	100	1.165,68	2.257,06	100

Fonte: RGSEP, 2001 (dati di competenza);

(*) Fonte INPS, pensioni vigenti al 1 gennaio di ciascun anno;

(**) Totale previdenza al netto delle integrazioni al minimo, degli assegni familiari e di altri assegni e sussidi attribuiti dall'ISTAT al sostegno dei redditi familiari;

(***) Totale uscite correnti del conto economico consolidato della protezione sociale pubblica al netto delle contribuzioni diverse, dei servizi amm/tivi e altre uscite;

Tav. 2.4 Spesa per le prestazioni assistenziali vincolate al reddito per il 2000 (in euro e in lire)

Prestazioni	miliardi di euro	miliardi di lire
Integrazione al minimo (*)	14,52	28.11
Maggiorazione sociale trattamenti minimi di pensione	0,17	320
Pensione sociale (***)	1,69	3.269
Assegno sociale (***)	0,75	1.443
Pensioni di invalidi civili, ciechi e sordomuti (**)	8,9	17.22
Pensioni di guerra	1,12	2.169
Trattamenti di famiglia	5,25	10.16
Totale prestazioni assistenziali	32,39	62.708

Fonte: INPS (dati consuntivi di cassa);

(*) Pensioni vigenti al 1/1/2001 al lordo del recupero dell'inflazione 2000 pari al 2,5% e comprensive dell'integrazione ai trattamenti di invalidità previdenziale

(**) Dato consuntivo del bilancio INPS al netto del recupero dei trattamenti (pensionati sotto i 65 anni);

(***) Somme da impegnare che comprendono anche l'APS, le pensioni e assegni sociali sostitutivi con l'esclusione della maggiorazione disposta dalla 388/00;

Bibliografia

- Baldini, M., Toso, S., 2000, *L'efficacia selettiva dell'ISE e i suoi effetti sulle diverse fasce di beneficiari*, in Assistenza sociale, n. 2/3, Ediesse, Roma.
- Cerea, G., 2000, *I costi dello snellimento*, Il Sole 24 Ore, 4 maggio 2000.
- Ctsp, 2001, *Imposta negativa sul reddito e valutazione empirica del fenomeno dell'incapienza*, a cura di P. Bosi, M. Baldini, E. Caruso, ricerca n. 20, cr. 42, dicembre, Roma.
- Ctsp, 2001, *Prime esperienze di applicazione dell'indicatore della situazione economica (ISE)* a cura di A. Francalanci, ricerca n. 1, cr. 5, gennaio, Roma.
- Ctsp, 2000, *La selettività nelle politiche sociali in Italia: riflessioni sull'esperienza dell'ISE*, a cura di P. Bosi nota n. 10, cr. 45, dicembre, Roma.
- Ctsp, 2000, *Le politiche di riforma della spesa sociale*, a cura di P. Bosi e L. Ricci raccomandazione n. 3, cr. 20, luglio, Roma.
- Ctsp, 2000, *La riforma degli istituti di spesa sociale. Le politiche di sostegno delle responsabilità familiari e di contrasto alla povertà*, a cura di P. Bosi, R. Bondioli, M. Matteuzzi, L. Ricci, ricerca n. 5, cr. 13, maggio, Roma.
- Ctsp, 1999, *L'applicazione di criteri di valutazione della situazione economica, Relazione sullo stato di attuazione ai sensi dell'art.5 del D.Lgs n.109 del 31.3.1998, 1° Rapporto*, cr. 45, dicembre, Roma.
- Ctsp, 1999, *Valutazioni ed analisi degli strumenti di individuazione della situazione economica dei beneficiari delle prestazioni sociali agevolate*, a cura di P. Bosi, M. Baldini, M. Matteuzzi e S. Toso ricerca n.10, cr. 32, luglio, Roma.
- Ctsp, 1999, *Osservazioni sulle modalità attuative dell'assegno per il terzo figlio e dell'assegno di maternità*, a cura di P. Bosi e G. Catalano, nota n. 9, cr. 26, luglio, Roma.
- Ctsp, 1999, *Osservazioni sullo schema di DPCM sulle modalità attuative dell'indicatore della situazione economica*, a cura di P. Bosi e G. Catalano nota n. 2, cr. 6, gennaio, Roma.
- Ctsp, 1998, *Prime osservazioni sull'applicazione dell'indicatore della situazione economica*, a cura di P. Bosi, G. Pisauro e G. Catalano raccomandazione n. 4 cr. 23, luglio, Roma.
- Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, 2001, *Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese (2000)*, Roma.
- Perali F., Caiumi A., Atella V, 1999, *Una Scala di equivalenza non vale l'altra*, Materiali di discussione n. 269, Università degli Studi di Modena., Dipartimento di Economia Politica, Modena.

SPI- CGIL, FNP-CISL, UILP-UIL, 2001, *Vademecum- le pensioni 2001*, Roma.

SPI- CGIL 2001, *La verifica della riforma del sistema previdenziale obbligatorio*, scheda n. 9, *“La razionalizzazione”*, Roma.

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

