

PREMESSA

In attuazione della delega contenuta nell'art.59 c.51 della L.27.12.97 n.449, il Decreto Legislativo 31.3.98, n.109, ha disciplinato la "Definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate", l'Indicatore della Situazione Economica (ISE). L'art.5 del D.Lgs. citato prevede che la Commissione tecnica per la spesa pubblica elabori annualmente un rapporto sullo stato d'attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dei criteri di valutazione della situazione economica. Tale articolo prevede altresì che le amministrazioni e gli enti erogatori e quelli responsabili delle attività di controllo delle dichiarazioni sostitutive dei richiedenti comunichino alla Commissione le informazioni necessarie dirette ad accertare le modalità applicative, l'estensione e le caratteristiche dei beneficiari delle prestazioni e ogni altra informazione richiesta.

La relazione che segue, predisposta dalla Commissione per la spesa pubblica, è trasmessa al Parlamento in ottemperanza delle norme citate.

Al momento in cui questa relazione è presentata, lo stato di applicazione della normativa relativa all'Ise è ancora in fieri. Solo nel settembre del 1999, con l'emanazione del Dpcm n. 305 del 21.7.1999, del Decreto del Ministro per la solidarietà sociale del 29.7.1999 e del Decreto dello stesso ministro del 15.7.1999 n. 306, l'adozione dell'ISE è entrata nella fase operativa. La prima applicazione riguarderà l'erogazione dell'Assegno per nuclei familiari con almeno tre minori e dell'Assegno di maternità, di cui agli artt. 65 e 66 della L. 448/98. Si stanno infatti raccogliendo in queste settimane le domande dei potenziali beneficiari di questi due nuovi programmi di spesa, con termine entro sei mesi dall'entrata in vigore del Regolamento di cui al DM 15.7.1999, n. 306.

Resta da completare il processo di produzione normativa per quanto riguarda l'applicazione dell'ISE alle prestazioni sanitarie (disciplinato dall'art. 59, c. 50 della L.449/97 e D.Lgs. 29.4.1998, n.124).

Sono invece in corso di realizzazione da parte delle amministrazioni locali attività di adattamento delle disposizioni relative ai criteri di selettività adottati, la cui applicazione dovrebbe cominciare ad avvenire nel corso del 2000.

La relazione che presentiamo non può quindi presentare alcune elementi informativi sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'ISE.

La CTSP è tuttavia consapevole dell'importanza degli effetti redistributivi che l'applicazione dell'ISE potrà determinare. Nella piena convinzione che tale strumento possa costituire un significativo miglioramento delle prassi di selezione nell'erogazione delle prestazioni sociali, è altresì preoccupata che lacune della normativa possano seriamente ostacolare un'efficace applicazione di questo istituto. Per questa ragione la CTSP ha ritenuto suo dovere predisporre questa relazione per segnalare aspetti che riguardano lo stato di attuazione *sotto il profilo normativo*. Infatti l'art.6 del DLgs 109/98 prevede che "entro due anni dalla data di entrata in vigore" del decreto stesso (del 31.3.98, pubblicato G.U. n.90 del 18.4.98), possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'art.59, comma 51, della L.449/97". Come si argomenterà in seguito, la normativa emanata in materia presenta aspetti sui quali appare opportuna una riflessione finalizzata a fornire una normativa più coerente e omogenea nei diversi campi di applicazione dell'istituto. Questa relazione suggerisce l'opportunità di emanare, nei termini previsti, un decreto correttivo, in ordine ad una serie di aspetti critici della normativa corrente.

2. La relazione è organizzata nel seguente modo. Nel primo capitolo si svolge una dettagliata illustrazione dell'evoluzione normativa in tema di ISE e delle sue principali applicazioni (alla sanità, Ises) e ai due nuovi programmi di spesa, Assegno per nuclei con almeno tre minori (A3F) e Assegno di maternità (AM). Verrà prestata attenzione anche ad applicazioni collaterali riguardanti i libri scolastici e i canoni di affitto (Dpcm 5.8.99 n. 320 su proposta del Ministro della pubblica istruzione, di concerto con il Ministro dell'interno, "Regolamento recante disposizioni di attuazione dell'art. 27 della l.n. 23.12.98, n. 448, sulla fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo" e il Decreto del Ministro dei Lavori pubblici del 7.6.99, in materia di "Requisiti minimi dei conduttori per beneficiare dei contributi integrativi a valere sulle risorse assegnate al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 della l. 9.12.98 n. 431 e criteri per la determinazione degli stessi".)

Nel corso del primo capitolo verranno altresì messi in luce gli aspetti problematici più importanti presenti nella normativa sinora emanata.

Nel secondo capitolo si forniscono informazioni su applicazioni di strumenti di valutazione della condizione economica che presentano affinità con l'istituto dell'ISE (come nel caso del Dpcm 30.4.97 nell'ambito del diritto allo studio universitario) e si riferiscono informazioni, necessariamente frammentarie, di esperienze

significative seguite da amministrazioni locali, nel recente passato e nella fase di revisione dei proprio regolamenti in materia, ma utili ai fini di una revisione della normativa della materia.

Nel terzo capitolo si riassumono, sotto forma di Raccomandazioni, le proposte di revisione della normativa o le possibili soluzioni alternative individuate dalla CTSP alla soluzione dei problemi riscontrati nell'analisi svolta nel primo capitolo.

Capitolo 1 - L'ISE E LE SUE APPLICAZIONI

1.1 Premessa

Il decreto legislativo n. 109 del 31 marzo 1998 ha introdotto nel nostro ordinamento un nuovo istituto, l'Indicatore della situazione economica (ISE), allo scopo di definire "criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate". Tale provvedimento si aggiunge alle numerose misure assunte nell'ultimo triennio, quali l'istituzione del Fondo per le politiche sociali, l'approvazione della legge per la promozione dei diritti e delle opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, l'avvio della sperimentazione del Reddito minimo d'inserimento, l'introduzione dell'Assegno familiare ai nuclei con almeno tre minori e dell'Assegno di maternità, il varo del Disegno di Legge per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali con caratteristiche di omogeneità di offerta su tutto il territorio nazionale e l'accordo sul Patto sociale per lo sviluppo (per le indicazioni che esso contiene sulla riforma delle indennità di maternità e dell'Assegno per il nucleo familiare).

L'adesione del legislatore ad un modello di welfare universale, in senso non categoriale, a cui far tendere gradualmente il sistema, conferisce al nuovo istituto, l'ISE, e alla normativa che rivede radicalmente i criteri di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni assistenziali un ruolo del tutto peculiare nell'ambito della riforma. La verifica dei mezzi economici rappresenta infatti non solo l'elemento discriminante per la selezione della platea dei beneficiari della spesa erogata dalle Amministrazioni centrali (pensioni e assegni sociali, trattamenti di invalidità civile, assegni al nucleo familiare, pensioni integrate al minimo), bensì un ingrediente comune a gran parte delle politiche sociali realizzate a livello locale (asili nido e scuole per l'infanzia, assistenza domiciliare, case protette e centri diurni per gli anziani, ecc.). In entrambe le aree

di intervento, la prova dei mezzi (means-testing) è impiegata sia come strumento di inclusione/esclusione del richiedente sia ai fini del calcolo dell'importo della prestazione, se in moneta, o come criterio di tariffazione e compartecipazione alla copertura della spesa, se in natura. L'istituzione dell'ISE pone quindi le premesse per il superamento del rudimentale e disomogeneo sistema di means testing attualmente in vigore per stabilire il diritto all'accesso alle prestazioni e il grado di partecipazione alla loro copertura finanziaria. Alla disciplina dell'ISE rinviano anche, pur con alcune eccezioni, le disposizioni in materia di riordino della partecipazione alla spesa sanitaria contenute nel d.lgs.n. 124/98 e i recenti provvedimenti con cui sono stati introdotti il Reddito minimo d'inserimento, l'Assegno familiare ai nuclei con almeno tre minori e l'Assegno di maternità.

In considerazione del ruolo attribuitogli dal legislatore e in attesa che gli enti erogatori delle prestazioni adeguino i propri regolamenti alla nuova normativa, è utile cercare di valutare la riforma sotto il profilo istituzionale.

1.2 L'Indicatore della Situazione Economica (ISE)

La legge di accompagnamento alla Finanziaria per il 1998, n. 446/97, all'art. 59 c. 51 e 52 ha dettato i principi direttivi di una delega al Governo, per l'emanazione di 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 amministrazione pubbliche. La delega è stata attuata con il decreto legislativo del 31 marzo 1998 n.109, in vigore dal 1 aprile 1998.

L'adozione di questo nuovo strumento deve intendersi a carattere sperimentale, per una durata che il Dpcm n. 221/99, emanato nel luglio 1999 per disciplinare gli aspetti attuativi dell'ISE, fissa in un triennio a partire dall'entrata in vigore dello stesso, il 27.7.99.

Anche se nella fase attuale di sperimentazione restano ferme "le disposizioni vigenti in materia previdenziale nonché di pensione ed assegno di invalidità civile e le indennità di accompagnamento e assimilate" (art.1 c.1 del d.lgs.n. 109) (il riferimento è alle pensioni sociali, alle integrazioni al minimo, all'assegno per il nucleo familiare e in generale alle prestazioni nazionali di tipo assistenziale), nonché "i criteri di individuazione delle condizioni economiche vigenti all'entrata in vigore del decreto sino al termine della loro efficacia, ove previsto" (art. 1 c. 2) (il riferimento in questo caso è alla disciplina relativa alle tasse e al diritto allo studio universitari) è chiaro che in tempi non

lontani anche queste aree di intervento sociale saranno coinvolte dalla normativa in esame.

La legge delega e il decreto delegato prevedono poi che gli enti erogatori interessati dalla disciplina (principalmente gli enti locali) adattino in tempi brevi le proprie regolamentazioni alla normativa dell'ISE. In questa attività saranno impegnati gli enti locali, i comuni in particolare, per aspetti relativi ad una vasta gamma di servizi offerti (rette per asili nidi, forme di reddito minimo, assegnazione di alloggi, assegnazioni di posti in strutture protette, ecc.).

L'ISE trova poi applicazione in nuovi programmi di spesa sociale, fra cui spiccano quelli contenuti nella Legge di accompagnamento alla Finanziaria per il 1999 del 23.12.98 n. 448 (art. 65 e 66): l'Assegno per nuclei familiari con almeno tre minori e l'Assegno di maternità. In realtà saranno proprio questi istituti i primi che utilizzeranno questo nuovo strumento di selezione dei beneficiari.

Anche l'istituto del Reddito minimo di inserimento, di cui è in corso una sperimentazione, contiene riferimenti, seppure parziali, alla disciplina dell'ISE, limitatamente alla scala di equivalenza.

All'ISE si richiama il Dpcm del 5.8.99 in materia di fornitura di libri di testo agli studenti della scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore.

Ad aspetti particolari della normativa ISE fa riferimento anche il Decreto del Ministero dei lavori pubblici del giugno 1999 nell'ambito di disposizioni sui requisiti minimi per usufruire di contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione.

In una prospettiva un poco più allargata, lo Schema di disegno di legge "Disposizioni per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", la cosiddetta Legge quadro dell'assistenza, indica nell'ISE lo strumento per l'accertamento della condizione economica là ove sia prevista una selettività degli interventi (art. 26).

La normativa dell'ISE è quindi destinata ad avere conseguenze di grande rilievo sulla gestione e sull'impatto distributivo dei programmi di assistenza sociale. In questa fase di sperimentazione, in cui il governo si riserva di emanare ulteriori decreti integrativi entro due anni dalla delega, riveste una grande importanza l'attività di monitoraggio delle applicazioni di questa normativa.

Al settembre 1999, l'operatività di questo strumento può considerarsi ormai piena, in quanto sono stati, anche se con molta lentezza, predisposti gli atti normativi previsti dal decreto legislativo 109/98 (si veda la scheda in Appendice). In particolare nel luglio del 1999 sono stati emanati il già citato Dpcm n. 221/99, che disciplina gli aspetti attuativi e in particolare detta i criteri per la valutazione di

particolari tipologie di reddito o di patrimonio, il Dpcm n. 305 e il Decreto del 29.7.99 del Ministro della solidarietà sociale, che hanno fornito disposizioni sugli aspetti applicativi riguardanti le dichiarazioni, certificazioni e la modellistica. Il 6.9.99 è stato infine comunicato, da parte del Ministero del Tesoro, il livello del rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro emessi nel 1998 (4,95%) da applicarsi nel calcolo della componente reddituale dell'ISE.

1.2.1 Gli istituti interessati all'Ise e i tempi di attuazione

La giusta preoccupazione di evitare un'improvvisa applicazione dell'ISE da parte di una gamma amplissima di enti erogatori e a una molteplicità di programmi di spesa sociale e di salvaguardare sperimentazioni già in atto in alcuni settori (come quello delle tasse e delle borse di studio universitarie) ha indotto il legislatore ad adottare criteri di gradualità con riguardo sia agli enti interessati alla riforma, sia ai tempi di applicazione.

Gli istituti interessati. La legge delega dell'ISE è per questo aspetto molto chiara: si tratta delle amministrazioni pubbliche, nella definizione utilizzata nella contabilità nazionale dall'Istat, che include quindi le amministrazioni centrali, gli enti di previdenza e le amministrazioni locali. Una definizione molto ampia, che lascia fuori dall'ambito di applicazione i sistemi di tariffazione agevolati, normalmente previsti da enti erogatori di *public utilities*, sia a livello nazionale (ad es. Enel) sia a livello locale (Aziende municipalizzate o società di erogazione dei servizi a rete). Sono tuttavia differenziate le modalità con cui i diversi enti saranno coinvolti nell'applicazione dell'ISE. Limitazioni sono contenute nella legge delega, in particolare là ove questa, al c. 52, disciplina i tempi e le modalità di adattamento degli istituti esistenti alla nuova normativa. Si dice, a questo proposito: "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". Il riferimento è naturalmente ai servizi assistenziali erogati dall'Inps, e dal Ministero dell'interno. Poiché tali prestazioni sono attualmente regolate da norme di legge, secondo alcuni interpreti la disposizione citata porterebbe ad escludere l'applicabilità, ad esse, della normativa in oggetto. Si tratta di una interpretazione letteralmente fondata, ma che risulterebbe evidentemente in contrasto con lo spirito complessivo

della noma in discussione, che va inquadrata nel processo di riforma dei criteri di erogazione dell'intera spesa del welfare del nostro paese.

Il decreto legislativo n. 109/98 scioglie questa riserva, assumendo implicitamente che la norma abbia applicabilità del tutto generale. Si pone tuttavia una limitazione, ribadita nell'art.1 del Dpcm n. 221/99, là ove si prevede che in attesa di tale sperimentazione restino ferme le disposizioni vigenti in materia previdenziale, fra cui l'integrazione al minimo, la maggiorazione sociale delle pensioni, l'assegno e la pensione sociale, nonché la pensione e l'assegno di invalidità civile e le indennità di accompagnamento e assimilate. Sembrerebbe quindi possibile evincere che la non applicabilità della normativa agli istituti previdenziali e assistenziali di carattere nazionale discenda non dalla presenza di norme di legge che già le regolano, ma dal carattere "sperimentale" della normativa in oggetto. Tale carattere è infatti esplicitamente inserito, in modo del tutto innovativo, nel decreto, che precisa anche nel triennio 1999-2002 il profilo temporale di tale sperimentazione. Una volta concluso l'esperimento è tuttavia ragionevole ipotizzare che anche le prestazioni assistenziali erogate dalle amministrazioni centrali vengano assoggettate alla nuova normativa. E' infatti nell'ambito di tali prestazioni che si concentrano le smagliature più macroscopiche dei criteri di selezione in base al reddito.

L'applicazione dell'ISE non presenta dubbi nel caso dei nuovi programmi di spesa come l'Assegno per il nucleo familiare con almeno tre minori e l'Assegno di maternità.

I tempi di attuazione. Se si prescinde dalla sanità, per la quale il d.lgs.n. 124/98 rinvia al 1° gennaio 2000 l'applicazione del nuovo sistema di partecipazione e di esenzione, la legge delega forniva indicazioni apparentemente molto stringenti e chiare ai diversi soggetti istituzionali interessati. I criteri unificati dovevano infatti avere "effetto dal 1 luglio 1998". Si precisava poi, al c. 52, che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, vale a dire entro il 31 maggio 1998, gli enti erogatori avrebbero dovuto procedere all'adattamento delle proprie regolamentazioni alla nuova normativa. Poiché, per quanto si è detto, restano temporaneamente esclusi gli enti erogatori di prestazioni previdenziali e assistenziali nazionali, i soggetti interessati a questa normativa sono quelli rientranti nell'ambito delle Amministrazioni locali.

Il decreto legislativo si muove tuttavia con molta libertà in questo ambito, nella convinzione che i termini indicati abbiano un significato meramente ordinatorio. Restano tuttavia aperti alcuni dubbi interpretativi che possono avere importanti implicazioni per le

amministrazioni locali. L'art. 1 del decreto da un lato ripete le indicazioni contenute nella delega relativa ai sessanta giorni, aggiungendo che "per particolari tipologie di prestazioni a scadenza infrannuale, gli enti erogatori possono altresì differire, non oltre il 31 dicembre 1998, l'attuazione della disciplina". Alla luce di tale disposizione resterebbe quindi confermato l'obbligo degli enti erogatori ad adattare la propria regolamentazione entro la fine di maggio. Alla luce del c. 51 della legge delega si dovrebbe avere attuazione, a partire dal 1 luglio, salvo il caso appena citato di prestazioni a scadenza infrannuale. Il valore vincolante di tali termini non è perfettamente chiaro, se si osserva che l'art.1 comma 3 del decreto legislativo prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del ministro delle finanze, siano individuate le modalità di attuazione, anche con riferimento agli ambiti di applicazione della presente normativa, fatto salvo quanto previsto per la sanità dalla legge delega. Le espressioni utilizzate, di portata molto generale, rendono plausibile che i termini entro cui gli enti erogatori devono prendere decisioni possano in realtà essere subordinati a tale decreto. L'emanazione di questi provvedimenti attuativi è stata realizzata alla fine di luglio 1999, con i provvedimenti sopra ricordati. E' quindi a partire da questa data che le amministrazioni locali si devono sentire impegnate ad adattare i propri ordinamenti.

L'art. 1 c. 2 del d.lgs.n. 109/98 prevede poi che restino fermi i criteri di individuazione delle condizioni economiche vigenti all'entrata in vigore del presente decreto, fino al termine della loro efficacia, ove previsto. Questa disposizione ha un ambito di applicazione che appare alquanto incerto. Essa sembra attagliarsi bene al caso della disciplina relativa alle prestazioni agevolate nel settore universitario, ove espliciti decreti legislativi prevedono una fase di applicazione triennale. Non è però chiaro se a tale disposizione siano soggetti, ad esempio, gli istituti erogati dalle amministrazioni locali, in quanto non è chiaro se, in ogni caso di questo genere, sia previsto un termine all'efficacia nei criteri di individuazione delle condizioni economiche.

Per quanto riguarda l'Assegno per i nuclei familiari con almeno tre minori e quello di maternità la sua applicazione decorre dal 1999, anche se, a causa del ritardo nell'emanazione dei decreti attuativi, il D.M. del 15.7.99 consente ai potenziali beneficiari di presentare le domande entro sei mesi dall'entrata in vigore del regolamento (15 gennaio 2000).

1.2.2 La valutazione della situazione economica

Criteri di determinazione dell'Ise. La legge delega fornisce tra i principi e i criteri direttivi l'indicazione che la situazione economica sia definita in base alla condizione reddituale e patrimoniale del soggetto che richiede l'agevolazione, dei soggetti con i quali convive e di quelli considerati a carico ai fini Irpef, con possibilità di differenziare i vari elementi reddituali e patrimoniali in ragione della loro entità e natura. Indica inoltre la necessità di correlare i dati reddituali e patrimoniali con la composizione dell'unità familiare mediante scale di equivalenza.

Il decreto legislativo in applicazione di tali direttive all'art. 2 c. 2 definisce l'ISE come somma dei redditi definiti secondo i criteri che vedremo più oltre, integrata con l'indicatore della situazione patrimoniale, a sua volta definita secondo appropriati criteri, nel limite massimo del 20%. Si configura quindi, come metodo *base* di calcolo dell'ISE, una combinazione lineare tra misura del reddito e del patrimonio del tipo:

$$ISE = f(R, P) = R + \alpha P$$

ove R rappresenta la somma dei redditi e P la somma dei valori patrimoniali mobiliari e immobiliari. Il parametro α deve essere non superiore al 20%. L'assenza di un limite inferiore lascia supporre che sia ammissibile anche un valore di α pari a zero. L'adozione di un tale valore non costituirebbe una violazione del principio che impone di tenere conto del patrimonio, in quanto la determinazione del reddito, per l'aspetto relativo ai redditi derivanti dal patrimonio mobiliare, tiene conto di una componente patrimoniale.

Sulla combinazione tra elemento reddituale e patrimoniale, la normativa contempla in realtà un'alternativa. Il d.lgs.n. 109/98 recita infatti all'art. 2 c. 2 che "l'indicatore del reddito è *combinato* con l'indicatore della situazione economica patrimoniale nel limite massimo del 20% dei valori patrimoniali". Il concetto di combinazione lascia aperta, da un lato, la possibilità di relazioni non necessariamente lineari tra ISE e le variabili reddito e patrimonio. La relazione funzionale $Ise = f(R, P)$ ha come unico vincolo logico che il segno delle derivate parziali siano positive; essa è quindi compatibile quindi con molte forme funzionali. Sorge quindi il problema, in caso di combinazione non lineare, del modo in cui accertare il vincolo del 20%. Una possibilità è che tale accertamento venga effettuato al margine, verificando se $\partial Ise / \partial P < 0.2$.

Il concetto di combinazione è stato però offuscato dal Dpcm n. 221/99 allorché afferma, all'art. 2 c. 4, che "gli enti erogatori *possono*

stabilire anche la rilevanza di elementi patrimoniali mobiliari e immobiliari, _ In tal caso 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, oltre a non trovare giustificazione sul piano normativo, potrebbe avere l'effetto di ridimensionare il ruolo del patrimonio all'interno dell'ISE, con conseguenze di carattere finanziario sul gettito tariffario o l'entità delle prestazioni erogate, configurando una situazione molto più favorevole ai richiedenti le prestazioni agevolate rispetto a quella vigente in molte realtà locali. Nell'erogazione di alcune prestazioni (accoglienza in residenze sanitarie assistite per anziani e portatori di handicap), infatti, la valutazione della condizione economica dei richiedenti il beneficio tiene attualmente conto in modo ben più sostanziale della situazione patrimoniale, soprattutto nel caso in cui non esistano altri membri del nucleo familiare. E' auspicabile quindi che la discordanza dei due testi si risolva a vantaggio della fonte primaria, vale a dire il d.lgs.n. 109/98.

Il d.lgs.n. 109, all'art. 3 c. 1, afferma inoltre che "gli enti erogatori... possono prevedere... accanto all'Ise, modalità integrative di valutazione, con particolare riguardo al concorso delle componenti patrimoniali mobiliari e immobiliari". E' chiaro che legittime interpretazioni di tale indicazione possono rivelarsi in contrasto con interpretazioni del vincolo del 20% sopra ricordato.

Definizione del reddito. Punto di partenza è il reddito *complessivo* rilevante ai fini della dichiarazione dei redditi per l'Irpef, ad esclusione del reddito agrario, per la cui valutazione si fa riferimento alla base imponibile determinata ai fini dell'Irap, al netto dei costi del personale a qualunque titolo utilizzato.

Si noti che tra possibili definizioni alternative (reddito complessivo, reddito imponibile e reddito al netto delle imposte) il legislatore ha fatto riferimento alla definizione più estesa, che però non coincide con una nozione di reddito disponibile (meglio rappresentabile dal reddito al netto dell'Irpef). Tale scelta ha implicazioni rilevanti sotto il profilo della differenziazione tra titolari di reddito di lavoro dipendente e di redditi di lavoro autonomo. Nel primo caso, infatti, il reddito complessivo è definito al netto di tutti i contributi previdenziali. Nel caso dei lavoratori autonomi, tale reddito è invece al lordo dei contributi (di norma dell'ordine di grandezza del 15-16%), che vanno infatti dedotti dal reddito complessivo per ottenere il reddito imponibile rilevante ai fini dell'applicazione dell'Irpef. E' in questo modo, poco trasparente, che si è voluto tenere conto di una diversità tra redditi da lavoro dipendente e redditi di lavoro autonomo sotto il profilo del carattere lordo o netto dei redditi

imponibili. Infatti l'imponibile ai fini Irpef dei redditi da lavoro dipendente è al lordo delle spese di produzione di reddito (delle quali si tiene conto in sede di detrazioni di imposta), mentre quello da lavoro autonomo è computato al netto dei costi inerenti la sua produzione. Sarebbe forse stato più appropriato realizzare una corretta epurazione del concetto di reddito, prevedendo una esplicita deduzione dal reddito di lavoro dipendente, prendendo come punto di riferimento il reddito imponibile o quello al netto delle imposte. Il riferimento ad un reddito al lordo delle imposte può rivelarsi peraltro poco adeguato nel caso di istituti di contrasto della povertà. Per le famiglie in condizioni di indigenza il concetto di risorse rilevante è infatti costituito dal reddito disponibile, non solo al netto delle imposte, ma anche comprensivo di eventuali altri trasferimenti da parte dello stato.

Al reddito complessivo si somma un reddito normale da patrimonio mobiliare determinato applicando il rendimento medio annuo dei titoli decennali del Tesoro emessi nel 1998 (4,95%) al patrimonio mobiliare, definito con riferimento ai valori mobiliari in senso stretto, le partecipazioni in società non quotate e gli altri cespiti patrimoniali individuali.

Sono considerate componenti del reddito anche i redditi di lavoro prestato nelle zone di frontiera e in altri paesi limitrofi da soggetti residenti nel territorio dello stato.

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

Per quanto riguarda la determinazione del patrimonio immobiliare (che unitamente a quello mobiliare definisce il patrimonio complessivo) si includono i valori dei fabbricati e terreni edificabili e agricoli intestati a persone fisiche diverse da imprese definiti ai fini Ici al 31 dicembre dell'anno precedente a quello della presentazione della

domanda, indipendentemente dal periodo di possesso nel periodo di imposta considerato. Dai valori così determinati si sottrae l'ammontare del debito residuo al 31 dicembre dell'anno precedente per mutui contratti per l'acquisto degli immobili. Quest'ultima precisazione appare infatti opportuna al fine di determinare valori patrimoniali netti.

Gli enti erogatori possono stabilire coefficienti di valutazione differenziati rispettivamente per la componente mobiliare e immobiliare.

Franchigie. Sono previste franchigie sia per quanto riguarda il reddito sia per quanto riguarda il patrimonio. Con riguardo al reddito è prevista una detrazione di 2,5 milioni qualora il nucleo familiare risieda in abitazione in locazione. L'importo è elevato a 3,5 milioni, qualora i membri del nucleo familiare non possiedano immobili adibiti ad uso abitativo o residenziale nel comune di residenza. Con riguardo al complesso del patrimonio mobiliare e immobiliare è inoltre prevista una franchigia di 50 milioni, elevata a 70 milioni qualora il nucleo familiare risieda in un'abitazione di proprietà.

Dal punto di vista applicativo va sottolineato che, ai fini del calcolo del reddito derivante da attività finanziarie (secondo il metodo normalizzato del prodotto tra tasso di interesse e valore del patrimonio mobiliare), il valore del patrimonio da prendere in considerazione in questo caso deve intendersi al lordo della franchigia citata, che riguarda il patrimonio complessivo solo nella fase di valutazione dell'indicatore patrimoniale vero e proprio (tabella 1 parte II del decreto).

Il nucleo familiare di riferimento. Il Dpcm 221/99 precisa la definizione di nucleo familiare indicata nell'art. 2 c. 1 del d.lgs.n. 109/98 e prima ancora nella legge delega, che faceva riferimento al richiedente medesimo, ai soggetti con i quali convive e a quelli considerati a suo carico ai fini Irpef. L'art. 2 c. 2 del Dpcm 221/99 prevede che il nucleo familiare sia composto "dal richiedente la prestazione agevolata, dai componenti la famiglia anagrafica ai sensi dell'art. 4 del Dpcm 30.5.89, n. 223, e dai soggetti considerati a suo carico ai fini Irpef". Rispetto al decreto istitutivo, si chiarisce pertanto che per convivenza deve intendersi la famiglia anagrafica.

E' opportuno ricordare che la famiglia in senso anagrafico è definita come un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti e aventi dimora abituale nello stesso comune.