

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori DE GUIDI, DI ORIO, PREDI, VIVIANI,  
OCCHIPINTI, GIARETTA, BARRILE, CORRAO, PIATTI,  
SCIVOLETTO, CRESCENZIO, CAMERINI, MURINEDDU,  
SARACCO, CONTE, BEDIN, DE MARTINO Guido e PARDINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° OTTOBRE 1997**

---

Norme per l’individuazione della condizione economica  
individuale o familiare ai fini dell’istituzione della carta di  
credito sociale

---

ONOREVOLI SENATORI. — Il superamento delle residue caratteristiche mutualistico-categoriali dello stato sociale, per passare ad un sistema universalistico di protezione sociale che assuma come destinatario il cittadino in quanto tale, non può non essere accompagnato — per ragioni finanziarie e, soprattutto, per finalità di equità sociale — da seri ed efficaci criteri di selettività. Già oggi una parte cospicua della spesa sociale, a livello centrale e soprattutto locale, viene erogata con criteri selettivi. Ma la varietà e l'inadeguatezza di molti dei criteri in uso denunciano l'urgenza di un intervento legislativo di riordino della materia.

Il ricorso a criteri di selettività non significa adottare una soglia che divida i cittadini in due gruppi: gli ammessi e gli esclusi dalle prestazioni e dai servizi dello Stato sociale. Al contrario, lo spirito della presente normativa è di permettere l'articolazione delle agevolazioni in una pluralità di fasce: e quanto più numerose saranno queste fasce, tanto più puntualmente rispecchieranno la complessità della stratificazione sociale.

La razionalizzazione dei criteri selettivi non interferisce sulle scelte politiche degli organi legislativi e di governo, sia centrali che periferici, ai quali spetta l'esclusiva competenza circa l'individuazione delle prestazioni e dei servizi da subordinare alle condizioni economiche dei beneficiari e degli eventuali contributi da porre a loro carico per i servizi goduti. Le norme qui proposte hanno, quindi, carattere sostanzialmente tecnico.

Quella che si propone è una normativa quadro e d'indirizzo: le istituzioni e gli enti interessati restano liberi di applicarla solo in parte o di non applicarla affatto.

La delega per le norme di attuazione è conferita al Governo e la funzione di monitoraggio è attribuita al Ministro per la soli-

darietà sociale. Nessuna competenza spetta, invece, al Ministero delle finanze: deve, infatti, risultare con assoluta chiarezza che l'indicatore riguarda i Ministeri della spesa e non quello delle entrate e che il cittadino non ha alcun obbligo connesso con il sistema fiscale.

Le normative di merito possono prevedere che le agevolazioni siano riferite alla condizione economica individuale o familiare. Nel secondo caso si adotta la definizione di famiglia contenuta nella legge anagrafica, comprendente le unioni coniugali di fatto (se queste, ai fini della politica sociale non fossero assimilate alla famiglia legittima, sarebbero penalizzate dal punto di vista di principio e privilegiate sul piano pratico).

Quando le agevolazioni sono correlate alla condizione economica della famiglia, occorre utilizzare una scala di equivalenza. Si propone quella della Commissione povertà (primo rapporto, 1985): eventuali scale più sofisticate sarebbero di difficile applicazione. È auspicabile che il suo uso sia generale: scale diverse a seconda dei casi sarebbero poco comprensibili da parte dei cittadini.

Teoricamente, il periodo di godimento delle agevolazioni dovrebbe coincidere con quello in cui si verifica la condizione di bisogno. Ma la sfasatura temporale è inevitabile. L'alternativa consisterebbe nell'auto-certificazione dei redditi previsti, con conguagli a consuntivo ed eventuale restituzione delle prestazioni. Tutto sommato, sembra opportuno, almeno per ora, attenersi al metodo, largamente in atto, di far decorrere le agevolazioni dal 1° luglio e di prendere come base le condizioni economiche relative all'anno solare precedente. È prevista, in caso di eventi rilevanti (perdita del lavoro, nascita di un figlio, eccetera), la presenta-

zione di un'autocertificazione straordinaria. Inoltre le normative di merito possono adottare scadenze temporali diverse. Va, infine, ricordato che in questa sede ci si riferisce ad agevolazioni di carattere generale, non all'assistenza sociale di competenza locale: la quale, presupponendo la conoscenza diretta delle singole condizioni specifiche da parte degli operatori, permette di intervenire nel momento giusto, per il periodo giusto e con prestazioni e servizi mirati alle singole situazioni personali.

Il reddito che il cittadino deve riportare nell'autocertificazione è quello dichiarato al fisco. Alla sua insufficiente attendibilità si è finora cercato di rimediare in vari modi. Molti comuni, per le rette dei servizi per l'infanzia, collocano i lavoratori autonomi nella fascia a tariffa più alta, senza tener conto del reddito dichiarato: è un espediente di dubbia legittimità, perchè non fa riferimento alla diversa natura dei redditi, ma alla categoria professionale dei richiedenti. Tuttavia, i casi di impugnativa sono stati rarissimi, benchè i servizi interessino un elevato numero di cittadini. Più fondata è invece la prassi seguita da altri comuni, che calcolano i redditi da lavoro dipendente nella misura del 60 per cento del loro importo.

Per rendere effettivamente equiparabili i redditi di impresa individuale e di lavoro autonomo con quelli di lavoro dipendente e di pensione, vengono qui proposti due correttivi. Per i primi, si tiene conto dei redditi calcolati mediante i parametri di cui alla legge 28 dicembre 1995, n. 549, e successive modificazioni (i ricavi si deducono applicando determinate percentuali ai costi di produzione), e, in futuro, dei redditi risultanti dagli studi di settore. Per i secondi, il correttivo consiste nell'abbattimento al 60 per cento dell'importo dei redditi da lavoro dipendente e da pensione nel computo del reddito complessivo individuale o familiare. Questa norma è motivata dalla diversa natura dei vari tipi di reddito e dal diverso valore che ha il «reddito imponibile»: per i dipendenti è al lordo delle spese di produzione, che vengono detratte dopo aver cal-

colato l'imposta, mentre per gli altri redditi le aliquote si applicano ai redditi netti (il che si traduce in una differenza che oscilla fra il 10 e il 15 per cento a seconda del livello del reddito). Dal così calcolato si propone di sottrarre l'imposta dovuta, al lordo delle detrazioni per carichi familiari.

Contro l'abbattimento al 60 per cento vengono avanzate riserve di legittimità costituzionale e si paventa il rischio di impugnative. Secondo il parere di eminenti studiosi questo rischio non è da escludere, ma si ritiene che tali impegnative saranno difficilmente accoglibili, perchè l'operazione di equiparazione dei diversi tipi di reddito si giustifica con il principio di solidarietà e di eguaglianza sostanziale che la Corte ha più volte riconosciuto sottendere l'intero testo costituzionale.

Su un altro piano, si obietta che l'abbattimento al 60 per cento è superfluo, perchè l'utilizzo del patrimonio, in aggiunta al reddito, sarebbe sufficiente per riequilibrare l'accertamento delle condizioni economiche dei percettori di diversi tipi di reddito. Presupposto di questa tesi è che fra i patrimoni dei lavoratori autonomi e quelli dei dipendenti si riscontrino differenze tali da compensare il diverso ammontare dei redditi dichiarati. È fondato avanzare dubbi in proposito.

L'esperienza dell'Università di Torino dimostra che l'integrazione reddito-patrimonio garantisce un sufficiente risultato perequativo. L'esperienza di taluni comuni che hanno verificato l'effetto dei due sistemi dimostra il contrario. Forse il motivo risiede nelle diversità fra i ceti che accedono all'Università e gli utenti degli asili nido e delle scuole per l'infanzia.

L'abbattimento al 60 per cento viene ritenuto superfluo anche per la convinzione che il Ministero delle finanze sia ormai vicino alla capacità di accertare le effettive condizioni economiche dei cittadini. Ciò per due motivi:

a) l'adozione degli studi di settore ridurrà drasticamente l'evasione fiscale degli autonomi;

b) l'uso di indicatori presuntivi di benessere (mezzi di trasporto, consumi elettrici e telefonici, eccetera) e l'incrocio di informazioni attingibili presso varie banche dati permetteranno di verificare l'eventuale incompatibilità tra i redditi dichiarati e gli indicatori presuntivi di benessere.

Si osserva: gli indicatori presuntivi potranno eventualmente essere utili in sede di controlli, ma è difficile attribuire loro un peso da aggiungere ai valori reddituali e patrimoniali. Quanto all'evasione fiscale, è auspicabile che si ottengano rapidamente questi rilevanti risultati. Man mano che questi saranno effettivamente raggiunti, si potrà ridurre il coefficiente di equiparazione, ora proposto nella misura del 60 per cento.

Non si propone di tenere conto del reddito prodotto dal patrimonio che, in un modo o nell'altro, è già soggetto ad imposizione, ma del valore dei beni posseduti, in quanto costitutivi della solidità e della sicurezza economica dell'individuo o della famiglia. Debbono essere esclusi i beni direttamente impiegati nell'attività di impresa o di lavoro autonomo. Si ritiene invece equo includere i beni mobiliari, altrimenti l'elemento patrimoniale discriminante sarebbero quasi solo i fabbricati, già oggi alquanto tartassati. Devono quindi concorrere a formare il patrimonio sia la ricchezza immobiliare che quella finanziaria in tutte le loro espressioni, per la cui valutazione - voce per voce - si rinvia ai decreti legislativi di cui all'articolo 1 del disegno di legge. Si propone di considerare componenti del patrimonio i certificati di credito e i depositi vincolati, ma non i depositi in conto corrente bancario o postale, dato che questi normalmente non costituiscono un investimento, ma un mezzo di movimentazione del denaro. Aggiungasi che, volendo conteggiarli, sarebbe assurdo fare riferimento alla loro consistenza ad un determinato momento.

L'integrazione dei dati reddituali con quelli patrimoniali può realizzarsi utilizzando questi ultimi come sbarramenti, cioè co-

me soglie al di sopra delle quali il valore dell'indicatore può essere inferiore a determinate cifre. Qui si propone, invece, un criterio più semplice, adottato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 aprile 1997, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 121 del 27 maggio 1997: il 20 per cento del valore complessivo del patrimonio viene aggiunto al reddito e costituisce la somma base da cui si ricava l'indicatore della condizione economica, utilizzando gli indici della scala di equivalenza.

Per quanto riguarda le procedure, si prospetta che il cittadino che intenda chiedere agevolazioni nel campo della politica sociale compili un modulo, utilizzando in parte dati già compresi nei modelli 101, 730 e 740 e aggiungendo gli altri richiesti dalla presente normativa, e, sulla base di questi dati, calcoli il valore dell'indicatore di condizione economica. Il modulo - sottoscritto dall'interessato e dagli altri membri della famiglia percettori di reddito o possessori di patrimonio, i quali si assumono la responsabilità circa la veridicità del contenuto dell'autocertificazione - viene presentato al comune o ad altro ente autorizzato, come i centri di assistenza fiscale, i quali, a richiesta, possono assistere il cittadino nella compilazione del modulo e nel calcolo dell'indicatore, ferma restando l'esclusiva responsabilità dei dichiaranti, ai quali si applicano le disposizioni e le sanzioni penali previste dalla legge 4 gennaio 1968, n. 15, e successive modificazioni.

Il comune o gli altri enti autorizzati rilasciano al dichiarante un documento, che può essere denominato «carta di credito sociale», in cui è riportato il valore dell'indicatore autocertificato. La carta può essere usata in più sedi e - ovviamente - non contiene alcuna indicazione sul tipo e sull'entità delle agevolazioni che si possono ottenere: è un documento «neutro». Dall'uso del sistema proposto con il presente disegno di legge non si può ricavare alcuna previsione su eventuali risparmi di spesa sociale, i quali dipendono esclusivamente dalle normative di merito.

La carta di credito sociale non è una sorta di certificazione di povertà; anche cittadini facoltosi possono usufruire di servizi e tariffe ridotte rispetto al loro costo. Essa permette una graduazione delle prestazioni monetarie e delle compartecipazioni ai costi dei servizi da parte degli utenti. L'uso di termini assurdi come «poverometro» o «riccometro» risulta, da questo punto di vista, improprio.

Per organizzare l'attuazione della legge che si propone e per provvedere ai controlli, viene istituito un Servizio provinciale, al quale sovrintende una commissione, composta dai rappresentanti degli enti competenti in materia di concessione delle agevolazioni e presieduta da un funzionario

dell'amministrazione periferica dello Stato, nominato dal Ministro per la solidarietà sociale. Al Servizio debbono affluire tutte le autocertificazioni, per permettere controlli a campione e controlli specifici per determinate situazioni. In forza della presente proposta, l'Amministrazione finanziaria e gli organi di polizia tributaria nonché quelli di polizia municipale debbono fornire collaborazione, secondo le norme stabilite dai decreti legislativi di cui all'articolo 1 del disegno di legge in esame.

È evidente che la possibilità reale di subire sanzioni e, soprattutto, di essere sottoposti ad indagini tributarie costituisce un deterrente per il buon risultato del metodo qui proposto.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. Ferme restando le diverse disposizioni previste da leggi speciali, la concessione di agevolazioni subordinate alla condizione economica individuale o familiare dei beneficiari è disciplinata dalla presente legge.

2. Il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 marzo 1998, uno o più decreti legislativi per definire le norme di attuazione della presente legge.

### Art. 2.

1. Il cittadino che intende richiedere le agevolazioni di cui all'articolo 1 deve fornire, mediante un'autocertificazione, le informazioni necessarie per individuare la sua condizione economica e la sua situazione familiare. Con la presentazione dell'autocertificazione il cittadino autorizza, per ciò stesso, ogni verifica, anche presso istituti di credito e presso la propria residenza, atta ad accertare la veridicità delle informazioni fornite.

### Art. 3.

1. Le agevolazioni di cui all'articolo 1 sono concesse, ed eventualmente diversificate, in base alla condizione economica e all'ampiezza della famiglia, anche se il beneficiario è un singolo individuo.

2. Ai fini della presente legge, per famiglia si intende una persona o, come previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed

aventi dimora abituale nello stesso comune.

3. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 definiscono la composizione del nucleo familiare e delle altre unità familiari elementari, da prendere come base di riferimento per rapportare le agevolazioni di cui alla presente legge alla condizione economica familiare.

4. Le agevolazioni che si prestano ad essere frazionate possono essere percepite nel loro complessivo valore da un componente della famiglia, a ciò delegato dagli altri membri maggiorenni della medesima, oppure possono essere suddivise in quote spettanti a ciascun individuo.

5. I dati concernenti la condizione economica familiare vengono rapportati all'ampiezza dell'unità familiare utilizzando i seguenti indici di equivalenza: per le unità familiari di un componente 1,0; di due componenti 1,66; di tre componenti 2,21; di quattro componenti 2,71; di cinque componenti 3,16; di sei componenti 3,58; di sette componenti 3,98. Per ogni componente in più oltre i sette si aggiunge all'indice 3,98 il coefficiente 0,35.

#### Art. 4.

1. Le agevolazioni di cui all'articolo 1 decorrono dal 1° luglio di ogni anno e restano immutate fino al 30 giugno dell'anno successivo. Le normative di merito possono adottare date di decorrenza e periodi di vigenza diversi.

2. La condizione economica presa come base per la concessione e l'eventuale diversificazione delle agevolazioni è quella relativa all'anno solare precedente al 1° luglio di ogni anno. Per le agevolazioni che si prolungano nel tempo, quali, ad esempio, mutui o assegnazioni di alloggi, può essere presa come base la media di una pluralità di anni.

## Art. 5.

1. La condizione economica è individuata sulla base della natura e dell'ammontare del reddito, della situazione patrimoniale e, per le famiglie, dell'ampiezza dell'unità familiare elementare come definita dai decreti legislativi di cui all'articolo 1. In questo caso, la condizione economica è individuata secondo i dati reddituali e patrimoniali di tutti i componenti dell'unità familiare. Per la determinazione dei redditi si tiene conto degli imponibili dichiarati ai fini dell'imposte sul reddito delle persone fisiche, ridotti mediante la sottrazione dell'imposta dovuta.

2. Per i redditi di impresa individuale e da esercizio di arti e professioni, se maggiori di quelli dichiarati, si tiene conto dei redditi desunti dall'applicazione dei parametri di cui alla legge 28 dicembre 1995, n. 549, articolo 3, commi da 181 a 189, così come definiti dal relativo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per l'anno di riferimento, e, dal momento della loro entrata in vigore, del reddito dedotto dagli studi di settore.

3. Ai fini del computo del reddito complessivo da assumere come termine di riferimento per la concessione e l'eventuale entità delle agevolazioni, i diversi tipi di reddito vengono resi omogenei mediante la moltiplicazione per il coefficiente 0,6 dei redditi da lavoro dipendente, ivi compresi quelli da pensione. Nel calcolo di questi redditi non si tiene conto di emolumenti arretrati e del trattamento di fine rapporto. I criteri per la valutazione dei redditi diversi da quelli indicati nel presente articolo sono fissati dai decreti legislativi previsti dall'articolo 1.

4. Il patrimonio individuale o familiare è costituito dai fabbricati e dai terreni, con esclusione dei beni direttamente impiegati nell'attività di impresa individuale o di lavoro autonomo e, inoltre, dai titoli di Stato, dalle obbligazioni, dai certificati di deposito, dai buoni fruttiferi e assimilati, dai fondi di investimento e dalle partecipazioni azio-



narie e non azionarie. I criteri per la determinazione dei vari beni patrimoniali e delle eventuali situazioni debitorie gravanti sui medesimi sono fissati dai decreti legislativi previsti all'articolo 1.

5. L'indicatore della condizione economica individuale o familiare è costituito dalla somma dei redditi calcolati come indicato al comma 1, incrementata del 20 per cento dei valori patrimoniali calcolati come indicato al comma 4, e divisa per gli indici di equivalenza riportati all'articolo 3, comma 5.

#### Art. 6.

1. L'autocertificazione di cui all'articolo 2, alla quale si applicano le disposizioni e in particolare le sanzioni penali previste dall'articolo 26 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, è sottoscritta dal dichiarante e dagli altri componenti dell'unità familiare percettori di redditi o possessori di beni patrimoniali.

2. L'autocertificazione è presentata, entro il 31 maggio di ogni anno, al comune di residenza o ad altri enti autorizzati, come i centri di assistenza fiscale previsti dalla legge 30 dicembre 1991, n. 413, e successive modificazioni e integrazioni. Il comune e i suddetti enti che, a richiesta, assistono il cittadino nella compilazione dell'autocertificazione, rilasciano all'interessato un documento, denominato «carta di credito sociale», che attesta il valore dell'indicatore di condizione economica risultante dall'autocertificazione, resa sotto la responsabilità del dichiarante e degli altri sottoscrittori.

3. La carta di credito sociale è utilizzabile per la richiesta di tutte le agevolazioni previste dalle leggi e dagli atti amministrativi.

4. In caso di rilevanti cambiamenti nella composizione dell'unità familiare e nella situazione reddituale e patrimoniale, il cittadino è tenuto a presentare un'autocertificazione correttiva. Le normative di merito stabiliscono gli eventuali effetti di tali cambiamenti.

## Art. 7.

1. È istituito il Servizio provinciale organizzativo e di controllo, al quale i comuni e gli altri enti di cui al comma 2 dell'articolo 6 inviano le autocertificazioni ricevute.

2. Il Servizio, con la collaborazione degli enti competenti a concedere le agevolazioni, sovrintende all'applicazione della presente legge nel proprio territorio.

3. Il Servizio verifica, di propria iniziativa o dietro richiesta degli enti competenti a concedere le agevolazioni, con controlli a campione nonché su casi specifici, la veridicità delle informazioni contenute nelle autocertificazioni. Per l'esecuzione dei controlli, gli organi di polizia tributaria e di polizia municipale sono tenuti a prestare la loro collaborazione. Gli enti pubblici e gli enti gestori di servizi di interesse pubblico sono tenuti, a richiesta, a fornire i dati in loro possesso.

4. Alle attività del Servizio sovrintende una commissione presieduta da un funzionario dell'amministrazione periferica dello Stato nominato dal Ministro per la solidarietà sociale e composta secondo le modalità previste nei decreti di cui all'articolo 1. La sede e il personale del Servizio sono forniti dalla provincia, salvo diversi accordi fra gli enti interessati.

## Art. 8.

1. È istituito, presso il Ministero per la solidarietà sociale, il Servizio di monitoraggio sul funzionamento del sistema di individuazione dell'indicatore della condizione economica e sugli effetti sociali del medesimo. Al Servizio sovrintende una commissione nominata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale ha anche il compito di formulare al Presidente del Consiglio dei ministri proposte di modifica alla presente legge.

## Art. 9.

1. Chiunque compia dolosamente atti diretti a procurare a sè e ad altri il godimento di un'agevolazione non spettante è tenuto al versamento, all'ente competente a concedere l'agevolazione, di una somma pari a cinque volte il valore dell'agevolazione stessa. Il valore suddetto, ove non sia direttamente quantificabile, è determinato dalla commissione di cui all'articolo 7.

2. Se gli atti di cui sopra configurano il reato di evasione fiscale, il responsabile è punito ai sensi dell'articolo 640, secondo comma, numero 1, del codice penale.

