

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1978

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ANTONIO PEPE, AMORUSO, FOTI, BUTTI, LANDI DI CHIAVENNA, MENIA, ANGELA NAPOLI, NESPOLI, ANEDDA, LANDOLFI, PORCU, SAIA, RAISI, GIULIO CONTI, BELLOTTI, GALLO

Disposizioni in materia di regime fiscale dei nuclei familiari

Presentata il 15 novembre 2001

ONOREVOLI COLLEGHI! — La famiglia svolge, nella nostra società, una importantissima funzione sociale, peraltro confermata dal rilievo che ad essa viene attribuito dalla Costituzione. Ciononostante, occorre ammettere che in Italia la funzione storica e sociale della famiglia non sempre ha ottenuto la necessaria attenzione da parte del legislatore. A fronte delle affermazioni pressoché unanimi, almeno in linea di principio, circa la centralità della famiglia, intesa come l'istituzione su cui si fonda la società e attraverso la quale è assicurata la trasmissione dei valori, si deve registrare una perdurante incapacità nel trasformare in norme questi principi.

Noi pensiamo invece che la famiglia debba ricevere il riconoscimento che le spetta, non soltanto sul piano astratto delle affermazioni programmatiche, ma soprattutto in termini concreti, in primo luogo per quanto concerne l'assetto dell'ordinamento giuridico.

È alla famiglia, infatti, prima ancora che alle altre istituzioni della società, che sono demandati i compiti della educazione, della tutela e della cura della persona; è nella famiglia che vengono definiti modelli di comportamento e stili di vita; infine, è nella famiglia che si realizzano i più stretti rapporti affettivi ed importanti processi di solidarietà tra generazioni. Inoltre, la famiglia costituisce una unità produttiva di servizi primari indispensabili per coloro che la compongono.

Da una valutazione anche sommaria della normativa vigente, si deve tuttavia rilevare che nel nostro Paese manca una seria politica a sostegno della famiglia. Infatti, nei vari provvedimenti legislativi adottati nel corso degli anni si è privilegiato il singolo individuo, l'individuo isolato. D'altra parte, le politiche sociali hanno operato offrendo protezione a sin-

gole categorie « deboli », senza mai considerare come elemento qualificante l'appartenenza alla famiglia; in altri termini, sino ad ora è stata trascurata la funzione propria della famiglia, al di là delle esigenze specifiche dei singoli componenti. Occorre invece considerare che, come ha ricordato Papa Giovanni Paolo II nella sua lettera alla famiglia, « i diritti della famiglia non sono semplicemente la somma matematica di quelli della persona, essendo la famiglia qualcosa di più della somma dei suoi membri presi singolarmente. Essa è comunità di genitori e figli; a volte comunità di diverse generazioni: per questo la sua soggettività (...) fonda ed esige diritti propri e specifici ».

Se cominciamo a intendere la famiglia come un soggetto destinatario di autonomi e specifici diritti, dobbiamo anche verificare se il trattamento che il fisco riserva ad essa sia adeguato al ruolo che la famiglia concretamente svolge nella società. Sotto questo profilo, anche da una analisi superficiale, risulta chiaramente come l'attuale ordinamento tributario sia strutturato assumendo come elemento di riferimento il contribuente come singolo. La presenza di detrazioni per i carichi familiari, al di là della loro esiguità, cerca solo di correggere questa impostazione che rimane però incontestata. Il problema non è quello di rivendicare generiche agevolazioni, ma quello di adeguare l'ordinamento tributario alla concreta configurazione del sistema nel quale la famiglia svolge il ruolo di cellula fondamentale dei processi economici e sociali.

Il rispetto del principio costituzionale della capacità contributiva non può prescindere da un'attenta considerazione delle condizioni effettive nelle quali si trova il contribuente: trattare in maniera eguale situazioni che sono profondamente differenti sul piano sostanziale oltre a porsi in contrasto con il principio della capacità contributiva di cui all'articolo 53 della Costituzione, costituisce altresì violazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Carta. È, infatti, evidente che la capacità economica di un soggetto che guadagna 30 milioni di lire

l'anno (15.494 euro) e che non ha figli o comunque familiari da mantenere è di fatto diversa da quella del soggetto che, pur percependo lo stesso reddito, è l'unico a lavorare nell'ambito di una famiglia numerosa. A fronte di questa oggettiva differenza, nessuna persona ragionevole giustificerebbe l'applicazione dello stesso trattamento fiscale: ciò apparirebbe infatti assolutamente ingiusto. Eppure, di fatto, questo è quel che avviene attualmente, in quanto l'ordinamento tributario non apprezza in maniera adeguata le condizioni specifiche delle famiglie numerose, soprattutto se monoreddito.

Un padre di famiglia unico percettore di reddito, con a carico figli che non riescono a trovare lavoro, è penalizzato due volte: in primo luogo in quanto condivide la condizione di disagio dei propri figli costretti alla disoccupazione, e in secondo luogo perché finisce per sopportare un maggiore carico fiscale, in considerazione della tassazione indiretta che grava sui consumi effettuati dai vari componenti la famiglia. In sostanza, non appare azzardato affermare che la legislazione vigente ha penalizzato la famiglia ed ha contribuito con lo strumento fiscale a perseguire una politica demografica che disincentiva la crescita delle dimensioni dei nuclei familiari, che in media attualmente non superano le tre unità.

Non si può, inoltre, trascurare il fatto che in Italia vivono milioni di famiglie indigenti, che si trovano a tutti gli effetti sotto la soglia di povertà e che dispongono di un bassissimo reddito *pro capite* annuo. Queste famiglie, spesso estromesse dal sistema economico, sono ai margini del contesto sociale, e costituiscono un terreno fertile in cui si sviluppa il malessere di vivere, la delinquenza, la criminalità.

È in particolare a queste famiglie che dobbiamo con forza dare un segnale, lanciare un'ancora di salvataggio. Pertanto, coerentemente a quanto avviene in altri Paesi dell'Europa, occorre definire una politica di incentivazioni fiscali, prevenendo la facoltà di detrarre le spese per l'istruzione dei figli e per l'assistenza dei disabili.

Attualmente il sistema fiscale italiano non risulta neutrale ed è certamente ingiusto verso la famiglia, specie nei confronti di quelle monoreddito e numerose.

Nelle famiglie monoreddito, in particolare, l'unico soggetto lavoratore trasferisce parte del proprio reddito, in danaro o in natura, con il mantenimento, agli altri componenti della famiglia. Questi trasferimenti intrafamiliari, grazie ai quali si sostiene la capacità economica di una parte considerevole della popolazione, non godono di alcun riconoscimento sul piano del trattamento fiscale. Lo Stato non riconosce la funzione sociale di tali trasferimenti intrafamiliari, nel senso che sembra non considerare l'obbligo legale, che grava sul percettore di reddito, di mantenere quanti sono a suo carico; un obbligo che è penalmente sanzionato in caso di inadempimento, ma al cui adempimento non si accompagna alcun riconoscimento sotto il profilo tributario.

Le distorsioni provocate dal sistema fiscale ai danni della famiglia sono state affrontate dagli altri ordinamenti civili, almeno nella maggior parte dei casi, con misure di riequilibrio tra le quali si possono includere sia il sistema del cosiddetto « quoziente familiare » sia il sistema definito *basic income*, secondo il quale il reddito imponibile si calcola sottraendo dal reddito percepito il reddito minimo necessario al mantenimento dei componenti il nucleo familiare.

L'Italia, con il sistema delle detrazioni, stante la misura assai ridotta delle stesse, fra i Paesi europei è quello che concede l'esenzione minore, di fatto irrilevante.

L'esigenza di porre rimedio alla situazione testé descritta rappresenta la giustificazione fondamentale della proposta di legge che si prefigge l'obiettivo di rafforzare la famiglia e di difendere il suo ruolo nella società, in considerazione del fatto che essa rappresenta un imprescindibile elemento di stabilità, di equilibrio e di solidarietà. Compito della politica deve essere quello di riconoscere una nuova centralità alla famiglia, quale depositaria di importanti compiti per la formazione, la cura e la tutela della persona, di defi-

nirla come una istituzione basilare per garantire la convivenza nella nostra società. In questa ottica assume particolare importanza l'adozione di misure legislative dirette a favorire, dal punto di vista del trattamento fiscale, la famiglia.

Merita al riguardo ricordare che già in passato il legislatore aveva prospettato un primo intervento in questa direzione mediante l'approvazione della legge 29 dicembre 1990, n. 408. Infatti, l'articolo 19 di tale legge delegava il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la revisione del trattamento tributario dei redditi della famiglia. Le linee portanti della delega erano rappresentate sia dall'introduzione, sulla base dell'esperienza francese e di altri Paesi, del sistema del quoziente familiare (cosiddetto « *splitting* »), che avrebbe dovuto consentire rilevanti vantaggi fiscali per le famiglie monoreddito, sia dal riconoscimento del nucleo familiare come soggetto di imposta.

Uno schema di decreto legislativo concernente la revisione del trattamento tributario dei redditi della famiglia, predisposto ai sensi del citato articolo 19 della legge n. 408 del 1990, fu quindi presentato dal Governo alla Commissione parlamentare competente per il parere sui testi unici concernenti la riforma tributaria (cosiddetta « Commissione dei trenta »), nel settembre del 1992. Tuttavia, la Commissione non espresse il previsto parere sullo schema ed il Governo non ha successivamente provveduto all'emanazione del relativo decreto; il termine per l'esercizio della delega è pertanto infruttuosamente decorso.

Da allora non vi sono stati più significativi interventi in materia, se non alcune parziali modificazioni alle norme del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, relative alle detrazioni per carichi di famiglia, di cui all'articolo 12 del medesimo testo unico. Un significativo, benché ancora in termini quantitativi insufficiente, intervento in materia di detrazione per figli a carico è stato previsto nel disegno di legge finanziaria per il 2002,

che ha elevato ad un milione di lire la detrazione per i figli a carico a favore di particolari nuclei familiari.

Per tali ragioni, la presente proposta di legge prevede una incisiva riforma dell'attuale regime di tassazione dei nuclei familiari, nonché una radicale modifica delle disposizioni vigenti in materia di detrazioni per carichi di famiglia.

In particolare, l'articolo 1 della proposta di legge detta disposizioni volte a consentire l'opzione in favore di un regime di determinazione del reddito dei coniugi non legalmente ed effettivamente separati attraverso il sistema dello *splitting* familiare, parzialmente corretto rispetto al sistema adottato in molte legislazioni europee, ma comunque volto a configurare un sistema tributario che favorisce i coniugi ai fini della determinazione del reddito, stemperando notevolmente la progressività delle attuali aliquote fiscali.

Segnatamente, il reddito complessivo di ciascun coniuge viene sommato e quindi diviso per due consentendo l'applicazione di una aliquota fiscale più favorevole soprattutto nei casi in cui i singoli redditi di ciascun coniuge sono differenti per ammontare. Rispetto ad un sistema fiscale fondato sulla tassazione individuale, la disposizione introduce il principio della tassazione congiunta, sancendo la rilevanza fiscale dell'istituto familiare in quanto soggetto passivo di imposta.

Con l'articolo 2 sono dettate norme relative agli oneri deducibili per i figli a carico, che consentono per ciascun figlio una deduzione pari al 5 per cento del reddito complessivo del nucleo familiare, come determinato ai sensi dell'articolo 1.

L'articolo 3 contiene una modifica al sistema delle detrazioni per oneri di cui all'articolo 13-*bis* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, e successive modificazioni, prevedendo norme per la detrazione delle spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione secondaria ed universitaria.

L'articolo 4 introduce inoltre una norma innovativa volta ad agevolare il passaggio economicamente più difficile

della costituzione del nucleo familiare, la quale prevede che per i primi tre anni dalla data di celebrazione del matrimonio l'imposta lorda dei coniugi è determinata applicando al reddito complessivo di ciascun coniuge, determinato ai sensi dell'articolo 1, le aliquote per scaglioni attualmente vigenti, ridotte rispettivamente di tre, due ed un punto percentuale per il suddetto periodo.

Con l'articolo 5 si prevede una delega al Governo ad emanare uno o più decreti legislativi diretti a coordinare le disposizioni concernenti il regime fiscale dei nuclei familiari recate dalla legge, con la normativa vigente in materia di dichiarazione dei redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600; in particolare i decreti legislativi dovranno prevedere la facoltà per i contribuenti coniugati e non legalmente ed effettivamente separati di presentare su un unico modello la dichiarazione unica dei redditi di ciascuno di essi. Al fine di ridurre la formazione di crediti di imposta connessi al nuovo regime di determinazione del reddito familiare, si prevede inoltre la facoltà per i lavoratori dipendenti di chiedere al sostituto di imposta, all'atto dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero prima dell'inizio del periodo di imposta, l'applicazione delle ritenute di acconto sulla base dell'aliquota marginale applicata nella liquidazione dell'imposta dell'anno precedente, nonché l'applicazione delle deduzioni di cui all'articolo 2, comma 1, in luogo delle detrazioni di cui all'articolo 12 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.

L'articolo 6 reca la copertura finanziaria.

In conclusione è auspicabile che il Parlamento valuti positivamente i contenuti della proposta di legge, stante l'importanza della materia trattata e l'attenzione da tutti manifestata nei confronti delle problematiche relative alla tutela della famiglia.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Regime fiscale dei coniugi).

1. La lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, recante detrazioni di imposta per il coniuge a carico è abrogata.

2. I contribuenti coniugati e non legalmente ed effettivamente separati possono optare per l'applicazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) con riferimento al reddito familiare. In tale caso l'imposta è determinata separatamente ed è pari alla somma risultante dall'addizione del reddito imponibile, al netto degli oneri deducibili indicati nell'articolo 10 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, e dalla divisione per due del totale.

3. Nel caso in cui il reddito dei coniugi non legalmente ed effettivamente separati sia prodotto da uno solo, il reddito imponibile, ai fini dell'IRPEF, è diviso per due.

ART. 2.

(Oneri deducibili per i figli).

1. A decorrere dal primo periodo di imposta successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, in luogo della detrazione per carichi di famiglia di cui all'articolo 12 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, come da ultimo modificato dall'articolo 1 della presente legge, può essere dedotta dal reddito, al netto degli oneri deducibili di cui all'articolo 10 del medesimo testo unico, di ciascun coniuge determinato ai sensi dell'articolo 1

della presente legge, una quota del reddito stesso rapportato ad anno, percentualmente stabilita nella misura del 5 per cento per ciascun figlio anche adottivo, minore di età ovvero di età non superiore a ventisei anni comunque a carico dei coniugi e con essi convivente; la stessa percentuale è altresì stabilita per ciascun minore in affidamento e per ciascun figlio permanentemente inabile al lavoro.

2. La riduzione in termini di imposta derivante dall'applicazione delle deduzioni di cui al comma 1 del presente articolo non può essere complessivamente superiore a 2.582 euro né inferiore all'importo delle corrispondenti detrazioni che spetterebbero ai sensi dell'articolo 12 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, come da ultimo modificato dall'articolo 1 della presente legge.

3. Le deduzioni di cui al comma 1 spettano a condizione che i figli fiscalmente a carico non possiedano redditi propri per un ammontare annuo complessivo superiore a 4.132 euro al lordo degli oneri deducibili.

ART. 3.

(Detrazioni per spese scolastiche).

1. La lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 13-*bis* del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è sostituita dalla seguente:

« *e*) le spese per frequenza, comprese quelle relative all'acquisto dei testi scolastici, di corsi di istruzione secondaria e universitaria, anche in istituti privati, in misura non superiore a 5.165 euro ».

ART. 4.

(Agevolazioni per i primi anni di matrimonio).

1. Per i primi tre anni dalla data di celebrazione del matrimonio l'imposta

lorda dei coniugi è determinata applicando al reddito complessivo di ciascun coniuge, determinato ai sensi dell'articolo 1 della presente legge, le aliquote per scaglioni di reddito di cui al comma 1 dell'articolo 11 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, ridotte nelle seguenti misure:

- a) il primo anno: -3 per cento;
- b) il secondo anno: -2 per cento;
- c) il terzo anno: -1 per cento.

2. L'agevolazione spetta a condizione che nessuno dei coniugi abbia superato i trentacinque anni di età e nessuno abbia già usufruito dell'agevolazione medesima.

ART. 5.

(Delega per il coordinamento normativo).

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge e secondo i principi e criteri direttivi stabiliti dal comma 2, il Governo è delegato ad emanare, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi diretti a coordinare le disposizioni concernenti il regime fiscale dei nuclei familiari, di cui alla presente legge, con la normativa vigente in materia di dichiarazione dei redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 devono ispirarsi ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) facoltà per i contribuenti coniugati e non legalmente ed effettivamente separati di presentare su un unico modello la dichiarazione unica dei redditi di ciascuno di essi;

b) facoltà per i contribuenti di chiedere al sostituto di imposta, all'atto dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero prima dell'inizio del periodo di imposta, l'effettuazione delle ritenute di ac-

conto sulla base dell'aliquota marginale applicata in sede di liquidazione dell'imposta dell'anno precedente. Tale facoltà non è riconosciuta nel caso in cui il contribuente non abbia presentato dichiarazione dei redditi nell'anno precedente;

c) facoltà per i lavoratori dipendenti di chiedere al sostituto di imposta all'atto dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero prima dell'inizio del periodo di imposta, l'applicazione delle deduzioni di cui all'articolo 2, comma 1, della presente legge, in luogo delle detrazioni di cui all'articolo 12 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, come da ultimo modificato dall'articolo 1 della presente legge.

ART. 6.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2002-2004, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2002, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

