

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 4306

## DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore STIFFONI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 OTTOBRE 1999

—————

Nuove norme fiscali a tutela della famiglia

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge intende conferire piena attuazione all'articolo 31 della Costituzione, il quale sancisce che la «Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi». Negli ultimi cinquant'anni si è dovuta registrare la quasi totale inadempienza di tale dettato costituzionale e ciò si rileva in tutta la sua gravità soprattutto in un periodo storico in cui la disgregazione sociale e la crisi dell'istituzione familiare ha subito un processo di accelerazione. Il crollo delle nascite dagli anni Settanta in poi fa sì che l'Italia, con i suoi attuali 1,2 figli per coppia, si attesti al *record* negativo a livello mondiale e questo dato sancisce senza dubbio il fallimento di una presenza progettuale della politica a favore della famiglia da parte dei governi nazionali che si sono succeduti. In questo contesto va inoltre rimarcato come in Italia non si sia ancora strutturata una politica fiscale di vera e propria tutela del nucleo familiare, mentre da anni il potere d'acquisto delle famiglie subisce una massiccia decurtazione e la famiglia si fa carico di bisogni emergenti da parte dei propri membri strettamente collegati a problematiche di tipo sociale come la permanenza dei giovani al proprio interno anche in età matura per la difficoltà di un inserimento lavorativo.

Per quanto riguarda le imposte dirette pagate dalle famiglie, già nel 1994 queste avevano subito una contrazione (-3,7 per cento), ma questo dopo i forti aumenti, addirittura superiore al 10 per cento, dei due anni precedenti. Tale dinamica, unitamente all'incremento del 2,4 per cento dei contributi sociali obbligatori, ha determinato un'inversione nella tendenza all'aumento della pressione fiscale e contributiva sulle

famiglie che, dopo aver raggiunto un punto massimo nel 1993 (25,4 per cento), è scesa in maniera irrisoria nel 1994 al 24,6 per cento, valore comunque altissimo. Il contenuto aumento del reddito disponibile, in presenza di una ripresa dei consumi, cresciuti del 5,7 per cento in termini monetari, si è tradotto in una contrazione del risparmio delle famiglie che è diminuito dell'8,3 per cento nel 1994 (-6,7 per cento nel 1993).

Nonostante questa carenza di tutela, la famiglia sul piano economico è chiamata a svolgere, soprattutto nei confronti dei minori, funzioni quanto mai accresciute, e fino a quando questo concetto non verrà riconosciuto oltre che nei dettami costituzionali anche attraverso una politica fiscale adeguata, la nostra società non potrà avere la spinta propulsiva che la possa in qualche modo equiparare ai migliori modelli sociali europei.

La famiglia, caricata di un ruolo davvero cruciale nei processi di autonomizzazione e di transizione alla vita adulta dei figli, li sostiene nel lungo periodo d'attesa dell'indipendenza e costruisce spesso le condizioni perchè questa possa realizzarsi. Mentre nel 1990 il 51,8 per cento dei giovani da 18 a 34 anni viveva ancora con i genitori, nel 1996 questi sono diventati il 58,5 per cento e l'aumento è risultato più evidente per i giovani tra 25 e 34 anni.

Nel 65 per cento dei casi le coppie di nuova costituzione riescono a disporre di un'abitazione in proprietà o concessa a titolo gratuito, ma proprio grazie al sostegno della famiglia di origine, senza che si parli di una qualche possibilità di altri incentivi.

Se il matrimonio rimane la strada pressochè esclusiva attraverso cui avviene il distacco dalla famiglia, qualche segnale di

mutamento si avverte però pesantemente nella sua stabilità: i tassi di scioglimento dei matrimoni di recente celebrazione sono in crescita e le separazioni intervengono in una fase relativamente più precoce della vita coniugale. Considerando le più recenti statistiche, si osserva una tendenza alla rottura dell'unione già dai primi anni di convivenza. L'esperienza della separazione e del divorzio riguarda, inoltre, quote crescenti di popolazione: nel 1996 i separati o divorziati erano 1,8 milioni.

Si conferma comunque la specificità della situazione italiana: i mutamenti familiari attraversano le forme tradizionali e non si esprimono nell'emergere di modelli alternativi. Le coppie sono fondamentalmente coniugate, hanno però pochissimi figli e vi è un maggiore equilibrio tra i coniugi in termini di grado di istruzione e conduzione di un lavoro esterno alla famiglia.

Tutti i Paesi dell'Unione europea si sono, nel più recente arco di tempo, dovuti confrontare con queste problematiche. A questo proposito è senz'altro utile richiamarsi ad una risoluzione del Parlamento europeo «Sulla protezione delle famiglie e dei nuclei familiari a conclusione dell'Anno internazionale della famiglia», adottata il 14 dicembre 1994: essa pone l'accento sul fatto che la famiglia, assumendosi la responsabilità dell'educazione dei figli, della protezione e della sicurezza dei propri membri, crea le migliori premesse per la convivenza sociale. Alla luce di ciò, tale risoluzione impegnava i Paesi membri in primo luogo a tenere in considerazione nei sistemi di sicurezza sociale le attività non retribuite di un genitore nel settore dell'educazione dei figli o dell'assistenza ai soggetti facenti parte della propria sfera parentale. In secondo luogo la risoluzione richiedeva di adottare misure quali la neutralità fiscale e assegni sociali compensativi a favore di chi decidesse di sospendere definitivamente o per un certo periodo la propria attività lavorativa per motivi familiari.

Un'ulteriore risoluzione del Parlamento europeo «Sulla situazione delle madri sole e

delle famiglie monoparentali», del 18 settembre 1998, prende spunto dal fatto che, rispetto alle altre famiglie, le famiglie monoparentali, contando sostanzialmente su di un solo genitore lavoratore, sono maggiormente soggette a cadere in situazioni di indigenza e di emarginazione sociale. La suddetta risoluzione impegna conseguentemente le istituzioni dei Paesi membri ad assistere i genitori soli, valorizzando le politiche volte a consentire loro di godere del massimo livello possibile di integrazione sociale e di indipendenza economica. È legittimo chiedersi in che misura i Paesi membri abbiano adempiuto a tali raccomandazioni: in proposito è utile riferirsi ad una ricerca a cura del settore *Welfare* - Diritti di cittadinanza del Censis, il cui estratto è stato reso noto nel mese di agosto 1999 e che costituisce un'analisi comparativa delle forme di tutela economica e fiscale nei confronti della famiglia operate dai Paesi dell'Unione europea. Tale ricerca mette in luce che il differente peso delle politiche di sostegno alla famiglia è rappresentato dalla diversa situazione di alcuni indicatori demografici, tra i quali emerge la situazione dei tassi di natalità e di fecondità dei Paesi considerati. Dai dati Eurostat riferiti agli ultimi anni emerge che l'Italia, come si è già accennato, occupa stabilmente gli ultimi posti sia rispetto alla natalità, che rispetto al tasso di fecondità. Il dato della natalità a fronte di una media dell'Unione europea pari a 10,8 nati vivi per 1.000 abitanti evidenzia una situazione italiana in cui il valore oscilla negli ultimi anni sempre intorno al 9,2-9,1, mentre negli altri Paesi i dati, al 1997, fanno riferimento al 12,4 della Francia, al 12,3 del regno Unito, al 12,2 dei Paesi Bassi e al 9,9 della Germania.

Analogamente, anche i «dati di spesa» mettono in luce come l'Italia destini solo una parte residuale della quota destinata alla funzione famiglia-infanzia.

In particolare la quota famiglia-infanzia rapportata al totale della spesa sociale era

pari al 4,2 per cento nel 1991 e si riduce al 3,5 per cento nel 1995, mentre la quota sul prodotto interno lordo passa dall'1,0 per cento allo 0,8 per cento. Al contrario, negli altri Paesi si rileva un andamento più stazionario o di lieve aumento rispetto a quote comunque mediamente più consistenti.

Ma le cose purtroppo vanno ben oltre, in quanto è stato dimostrato da uno studio dell'Istituto di ricerca sulla popolazione del 1996 che l'Italia è l'unico paese europeo in cui chi si dedica alla cura dei figli non solo non è sostenuto adeguatamente da incentivi, ma è addirittura penalizzato sul piano fiscale. Infatti, da una comparazione fra Belgio Germania ed Italia, si evince che le detrazioni per un figlio in Germania corrispondono a lire 3.814.000, in Belgio a lire 1.568.000 ed in Italia a sole lire 336.000. Le detrazioni per tre figli in Germania sono pari a lire 11.442.000, in Belgio a lire 9.495.000 ed in Italia a lire 1.008.000.

A questo punto riteniamo opportuno riferirci ad un'ultima ricerca, «Evoluzione del costo dei figli» (1997), condotta da Carlo Filippucci, ordinario di Statistica economica presso l'Università degli studi di Bologna. Tale ricerca, svolta su un campione di 8.000 famiglie per ogni anno nel periodo dal 1985 al 1994, tiene conto di due passaggi fondamentali nella dinamica familiare: il momento della scelta di avere un figlio e le ripercussioni che questa scelta ha sulla struttura dei consumi per la famiglia con figli e per quella senza figli. L'indicatore del livello di benessere viene individuato nella quota della spesa della famiglia per gli alimenti e l'energia elettrica definito, nel contesto di tale ricerca, «paniere». Nell'arco di tempo che va dal 1985 al 1994, la quota per il paniere rappresenta una voce del bilancio familiare che in media assume una sempre minore importanza. Ma, mentre tale riduzione è netta per le coppie senza figli, la quota per le coppie con figli ricomincia a crescere in modo esponenziale già dal 1992, determinando una compressione sempre maggiore degli altri consumi. A pari reddito si evince come

all'arrivo di un nuovo figlio le coppie debbano sottoporsi a ulteriori notevoli sacrifici. Lo stesso studio rileva come nel 1994 una famiglia senza figli con una spesa media mensile di 3.100.000, per poter mantenere il tenore di vita con un bambino avrebbe dovuto disporre di 940.000 lire in più al mese e di 1.375.000 qualora il figlio fosse di età superiore a sei anni. Paragonando queste cifre alle detrazioni attualmente in vigore, non si può che prendere atto della totale inadeguatezza delle politiche fiscali italiane a tutela della famiglia che nelle cifre rasentano il ridicolo.

Va tenuto conto anche del fatto che, in determinati casi, non sono solo i figli ad incidere pesantemente sul bilancio familiare. Una radiografia della famiglia in Italia del maggio 1999, curata dal Censis, afferma che ci sono 3 milioni di famiglie che vivono in stato di «grave disagio», il 15 per cento del totale di esse. Una cifra impressionante per un paese che è fra i primi cinque più industrializzati del mondo. Questo dato si riferisce a quei nuclei che possiedono al loro interno almeno un soggetto affetto da *handicap* di vario tipo, alcolismo, morbo di Alzheimer, cecità, insufficienza mentale, gravi patologie invalidanti. A carico delle famiglie che assistono congiunti invalidi, specie se non autosufficienti, all'interno del proprio nucleo, sussiste un'uscita economica costante, di cui raramente si parla.

Fatte queste necessarie considerazioni, va rilevato come il nodo centrale che si trova ad affrontare oggi il legislatore, e chiunque si occupi di tutela della famiglia, sia rappresentato dall'esigenza di confrontarsi con una realtà fortemente influenzata da fattori di tipo culturale, economico e sociale.

Attualmente in Italia è particolarmente accesa la polemica sulla definizione stessa di famiglia e lo scontro è venuto a connotarsi di aspetti di tipo ideologico, bloccando il processo di costruzione di quella politica di tutela del nucleo familiare che in questo

Paese è ancora latitante. Va inoltre sottolineato come la famiglia per decenni sia stata vista e disciplinata come unità patrimoniale che doveva essere preservata ad ogni costo e a cui andavano sacrificati i diritti dei singoli. L'estensore della presente proposta è convinto di dover improrogabilmente strutturare un intervento mirato, poichè va da sè che sussista il diritto e il dovere da parte dello Stato stesso di proteggere i diritti di chi si fa portatore di responsabilità di fronte alla comunità. Il problema se sia costituita o no una famiglia sussiste proprio nel momento in cui vengono generati dei figli e questo poichè comporta l'insorgere di una serie di diritti e di doveri che non possono più essere recisi.

Il grande passo da compiere è quello di dare finalmente rilevanza attuativa ai contenuti della nostra Carta costituzionale e alle risoluzioni europee riconoscendo la famiglia come soggetto sociale e sostenendola per le funzioni di solidarietà e reciprocità che essa svolge. In questo senso molti paesi, soprattutto del Nord Europa, oltre alla predisposizione di un massiccio piano di detrazioni fiscali di cui si è precedentemente detto, si muovono già da anni sulla direttrice tracciata dalle due risoluzioni di cui sopra. In questi Paesi gli interventi previsti a favore delle donne, dei minori, degli anziani e delle giovani coppie prevedono delle misure per noi ancora inimmaginabili. In Danimarca, Francia, Olanda e nella stessa Grecia viene garantito un assegno alle famiglie monoreddito; Germania e Inghilterra hanno da tempo introdotto l'assegno educativo che è un assegno erogato a favore della madre o del padre che deve sospendere l'attività lavorativa per provvedere alla cura dei figli; in Francia esiste l'istituto del cosiddetto assegno per le spese di custodia, che è attribuito alle famiglie con più di tre figli, e l'assegno di spesa scolastica erogato all'inizio dell'anno scolastico a tutte le famiglie che non raggiungono un reddito considerato minimo rispetto al numero dei componenti. In Scandinavia, modello avanzatissimo di protezione sociale nei confronti della fami-

glia e dove la natalità si attesta tuttora ad ottimi livelli, è stato istituito un permesso pienamente retribuito di quattro settimane esclusivamente per i neo-padri.

In Italia le cose stanno, purtroppo, ben diversamente: il governo ha gridato ai quattro venti di aver introdotto nella legge finanziaria 2000 una norma che rilancerà i consumi, che aiuterà le famiglie: la riduzione dell'aliquota IRPEF, per lo scaglione sino a trenta milioni di reddito imponibile, dal 27 al 26 per cento. Purtroppo è propaganda, solo propaganda. Considerato, infatti, che sono invece aumentate le tariffe per numerosi servizi essenziali (energia elettrica, gas, smaltimento rifiuti), le 150.000 lire annue di risparmio sono una somma risibile, del tutto insufficiente ad ipotizzare una qualsivoglia politica per la famiglia.

Questo articolato tende ad andare al nocciolo del problema, lasciandosi alle spalle la demagogia ed il populismo con i quali è stata fino ad oggi trattata la materia: se la famiglia è la cellula fondamentale della società e se le funzioni genitoriali vengono acquisite unanimemente come sostanziali per la crescita ed il progresso sociale, risulta improrogabile mettere in atto un sistema innovativo di detrazioni sul reddito imponibile delle famiglie. Riteniamo che vada in qualche modo scardinato il meccanismo viziato dei benefici economici a pioggia che, avendo come unico parametro di riferimento il reddito dichiarato, in qualche modo si sono dimostrati iniqui specificatamente riguardo l'evasione contributiva e il lavoro nero. Dichiaratamente mi sento di dover affermare che con questo provvedimento intendo valorizzare in senso lato la maggior parte delle famiglie italiane inserendo per la prima volta un concetto fondamentale per il rilancio dell'istituzione familiare. Una parte massiccia di quello che una famiglia spende per l'educazione, l'istruzione e la crescita dei propri figli va detratto dal reddito lordo imponibile poichè necessariamente non si tratta di denaro a disposizione della famiglia, ma di reddito che viene investito nello

svolgimento di una funzione sociale che oggi più che mai va sostenuta. Quale famiglia non è rimasta quasi attonita nel momento in cui si ritrova a confrontarsi con parametri di reddito di cui in realtà in tasca non le resta quasi nulla?

Nel presente disegno di legge si è utilizzato il sistema della detrazione dal reddito imponibile, anziché quello della detrazione d'imposta, che potrebbe facilmente essere soggetto a critiche.

Le detrazioni operate sull'imponibile comportano, infatti, un vantaggio maggiore tanto più elevato è il reddito imponibile, mentre con il sistema delle detrazioni d'imposta le somme rimangono invariate nel loro ammontare indipendentemente dall'entità del reddito.

La scelta effettuata ha invece due importanti motivazioni:

a) si vuole chiaramente evidenziare come il reddito netto debba essere considerato solo quello decurtato dalle spese vitali sostenute per la famiglia;

b) si intende abbattere il reddito, non solo ridurre l'imposta da versare, permettendo così, a tutti i soggetti che vorranno farlo, l'accesso ad ulteriori agevolazioni eventualmente previste da altre norme che riservino tale possibilità solo a coloro che non abbiano redditi particolarmente elevati.

Per quanto attiene all'articolato, l'articolo 1 delinea lo scopo della presente proposta definendo il campo d'intervento nell'introduzione di detrazioni operate sul reddito e di agevolazioni economiche dirette al sostegno dei nuclei familiari. L'articolo 2 stabilisce le detrazioni dal reddito imponibile relative alle spese per gli alimenti, per gli articoli sanitari, per i testi scolastici, per le attività culturali e sportive, per vacanze e soggiorni studio, per la retribuzione di *baby-sitter* e, infine, per la retribuzione di un assistente personale per soggetti invalidi. L'articolo 3 prevede alcune agevolazioni economiche ed in particolare l'esenzione

totale dal *ticket* sanitario, per i bambini sino al compimento del quinto anno d'età e un contributo mensile da corrispondere per ogni soggetto sino al compimento dei dodici mesi d'età, mediante un *bonus* dell'importo di lire 100.000, da spendere in alimenti per la prima infanzia e pannoloni. Le modalità di attuazione di cui all'articolo 4 prevedono che i soggetti che intendono usufruire delle detrazioni previste nei precedenti articoli siano tenuti ad allegare alla dichiarazione dei redditi un documento attestante le spese sostenute.

L'articolo 5 stabilisce che le detrazioni di cui all'articolo 2 sono applicabili alle famiglie il cui reddito lordo complessivo non superi i 140.000.000 di lire e che le agevolazioni di cui all'articolo 3 sono applicabili ai nuclei familiari il cui reddito lordo complessivo non superi la somma di lire 60.000.000; il comma 3 dell'articolo 5 definisce il reddito lordo complessivo del nucleo familiare come la somma dei redditi complessivi dei singoli componenti della famiglia al netto degli oneri deducibili ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986 n. 917. Infine, l'articolo 6 individua la copertura finanziaria della legge mediante riduzione del Fondo speciale del Ministero del tesoro.

Onorevoli Senatori! Ritengo che in materia di tutela alla famiglia si sia oggi giunti ad una svolta che richiede una decisione inderogabile: siamo chiamati a scegliere se vogliamo dare l'avvio a politiche realmente innovative che favoriscano nel concreto le famiglie o se si ritiene di dover proseguire nella direttrice già tracciata dai governi, fin qui succedutisi, che hanno determinato fino ad oggi la totale assenza di un'organica, strutturata e coerente politica per la famiglia. Il firmatario del presente disegno di legge ritiene improrogabile aprire una fase nuova in tema di sostegno al nucleo familiare e richiede pertanto l'urgente discussione e approvazione di questo disegno di legge.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Scopi e finalità)*

1. La presente legge introduce detrazioni operate sul reddito imponibile ed agevolazioni economiche dirette al sostegno dei nuclei familiari.

2. Ai fini della presente legge per nucleo familiare si deve intendere quello costituito dal contribuente e dai seguenti soggetti con esso conviventi: il coniuge; i figli legittimi o legittimati o naturali o adottivi.

## Art. 2.

*(Detrazioni dal reddito imponibile)*

1. È concessa una detrazione dal reddito imponibile del contribuente, di un importo pari all'intera somma relativa ai seguenti oneri sostenuti dal contribuente medesimo:

a) spese per alimenti per l'infanzia per un importo complessivamente non superiore a lire 2.000.000 annue per ciascun figlio;

b) spese per articoli sanitari per un importo complessivamente non superiore a lire 2.000.000 annue per ciascun figlio;

c) spese per testi scolastici, se indicati nei programmi didattici delle scuole dell'obbligo e delle scuole secondarie superiori, anche private;

d) spese per attività culturali e sportive per un importo complessivamente non superiore a lire 1.500.000 annue per ciascun figlio;

e) spese per l'acquisto di *personal computer* e relativi accessori, di strumenti musicali e di strumenti da disegno, pittura e scultura per un importo complessivamente non superiore a lire 3.000.000 annue;

f) spese per vacanze, per i soggetti minori, per un importo non superiore a lire 2.000.000 annue per ciascun figlio;

g) spese per vacanze di studio, per i soggetti dai quindici ai diciotto anni, per un importo non superiore a lire 3.000.000 annue per ciascun figlio;

h) spese per la retribuzione di una *baby-sitter*, per soggetti sino al compimento del quinto anno di età, per un importo non superiore a lire 12.000.000 annue;

i) spese per la retribuzione di un assistente personale per soggetti invalidi per un importo non superiore a lire 18.000.000 annue.

### Art. 3.

#### (Agevolazioni economiche)

1. Sono previste le seguenti agevolazioni economiche:

a) esenzione totale dal *ticket* sanitario per i soggetti sino al compimento del quinto anno di età;

b) contributo mensile da corrispondere, per ogni soggetto, sino al compimento dei dodici mesi di età, mediante un *bonus* del valore di lire 100.000 da spendere in alimenti per la prima infanzia o pannolini.

### Art. 4.

#### (Modalità d'attuazione)

1. Al fine di usufruire delle detrazioni dal reddito imponibile di cui alla presente legge, i soggetti richiedenti dovranno allegare alla dichiarazione dei redditi idonea documentazione attestante le spese sostenute, autocertificata ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

2. Con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, di concerto con il Ministro delle finanze e con il Ministro per la solidarietà sociale, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabilite le modalità di attuazione della presente legge.



## Art. 5.

*(Limiti di applicazione)*

1. Le detrazioni di cui all'articolo 2 della presente legge sono applicabili esclusivamente ai nuclei familiari il cui reddito lordo complessivo annuo non superi la somma di lire 140.000.000.

2. Le agevolazioni economiche di cui all'articolo 3 della presente legge sono applicabili esclusivamente ai nuclei familiari il cui reddito lordo complessivo annuo non superi la somma di lire 60.000.000.

3. Si definisce reddito lordo complessivo annuo del nucleo familiare la somma dei redditi complessivi dei singoli componenti del nucleo familiare, al netto degli oneri deducibili di cui all'articolo 10 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.

## Art. 6.

*(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante riduzione del «Fondo speciale» del Ministero del tesoro.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.





