

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 13**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori EUFEMI, CUTRUFO, CICCANTI,  
GABURRO, BOREA e RONCONI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MAGGIO 2001**

—————

Disposizioni in materia di determinazione del reddito familiare  
e di deduzioni fiscali a favore dei nuclei familiari

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Dopo cinque anni di governo delle sinistre le famiglie italiane sono più povere per effetto di una pressione fiscale che ha raggiunto livelli intollerabili per la compressione dei redditi, l'introduzione di addizionali locali sia regionali che comunali, la tassazione dei redditi figurativi. La Corte dei conti ha nei mesi scorsi registrato il fallimento della politica fiscale perchè nulla è stato incamerato dallo Stato a seguito della sbandierata lotta all'evasione fiscale. Non sottovalutiamo le forti parole del Governatore della Banca d'Italia che hanno indicato la necessità di procedere alla riduzione della tassazione di un punto all'anno per cinque anni.

Nei mesi scorsi anche la Curia di Milano si era levata sulla questione fiscale con un documento oggetto di ampia riflessione del quale si riporta uno stralcio:

«Un sistema fiscale può definirsi buono soltanto quando è al tempo stesso efficiente ed equo. Un fisco è efficiente quando distorce il meno possibile l'allocazione delle risorse derivante dalle scelte degli individui e delle imprese.

Il nostro sistema fiscale risente più degli altri della difficoltà a valorizzare la famiglia come unità economica di riferimento della capacità contributiva. La stessa riforma dell'IRPEF del gennaio 1998 ha introdotto detrazioni più ampie solo in favore dei redditi da lavoro dipendente e autonomi più bassi lasciando sostanzialmente intatto il peso delle imposte sui nuclei familiari di fascia e composizione diversa. Non tenendo in debito conto l'onere dei costi che la famiglia deve sostenere per il mantenimento, la formazione, l'educazione e l'istruzione dei figli, si trascura il fatto che redditi medio-alti, sog-

getti a imposte marginali non irrilevanti, in presenza di carichi familiari, equivalgono in termini di benessere materiale a redditi assai inferiori e pertanto a una capacità impositiva più bassa di quella nominale. Se quindi il principio di equità verticale - per cui l'imposta deve crescere col crescere del reddito - viene rispettato, quello di equità orizzontale - per cui a parità di reddito nominale deve pagare una imposta inferiore chi è gravato da oneri che ne riducono la capacità contributiva - è palesemente contraddetto e, con esso, viene incrinata la presunta progressività di tutto il sistema. In sostanza il sistema fiscale italiano ha continuato e, in parte, continua a operare senza ritenere ragionevole per la stessa economia che la famiglia costituisca l'unità più appropriata per definire le potenzialità di benessere e, quindi, anche la capacità contributiva dei cittadini. Ne consegue che il nostro sistema ritiene di fatto che la capacità sia influenzata in modo irrilevante dalla presenza dei figli a carico. Sotto questo profilo il divario - già grande con gli altri Paesi europei - rimane molto elevato».

Si è giunti a tale stato di cose anche per effetto della riforma fiscale proposta dall'ex Ministro delle finanze Visco che, nella rimodulazione della curva delle imposte sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) come determinata dal decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, ha colpito pesantemente i redditi più bassi, portando l'aliquota dal 10 al 19 per cento per il primo scaglione di reddito, ha alzato le aliquote intermedie e ha innalzato dal 40 al 46 per cento l'aliquota per i redditi da oltre 135 milioni, colpendo pesantemente il ceto medio.

Le aliquote IRPEF per scaglione di reddito in base al citato decreto legislativo n. 446

del 1997 risultavano infatti essere le seguenti:

- fino a lire 15 milioni 18,5 per cento;
- oltre lire 15 milioni e fino a lire 30 milioni 26,5 per cento;
- oltre lire 30 milioni e fino a lire 60 milioni 33,5 per cento;
- oltre lire 60 milioni e fino a lire 135 milioni 39,5 per cento;
- oltre lire 135 milioni 45,5 per cento.

Cosicchè, nel caso dello scaglione più alto, un dirigente con moglie e due figli a carico veniva tassato allo stesso modo dei contratti miliardari da lavoratori dipendenti di Ronaldo, Del Piero e Batistuta, solo per citare tre campioni sportivi.

Con la legge finanziaria, per il 2001 oltre alle modifiche apportate con il decreto-legge 30 settembre 2000, n. 268, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2000, n. 354, viene proposta una nuova struttura delle aliquote e degli scaglioni da applicare ai redditi del 2001, che risulta così configurata:

- fino a lire 20 milioni 18 per cento;
- da lire 20 milioni a lire 30 milioni 24 per cento;
- da lire 30 milioni a lire 60 milioni 32 per cento;
- da lire 60 milioni a lire 135 milioni 39 per cento;
- oltre lire 135 milioni 45 per cento.

Tutto ciò rappresenta certo un'inversione di tendenza che riteniamo tuttavia insufficiente a ridurre significativamente la pressione fiscale sulle famiglie che hanno bisogno di interventi di ben altra portata.

Sono interventi correttivi che hanno portato alla diminuzione delle aliquote intermedie e rappresentano misure assistenziali rispetto a un progetto strategico che - come noi riteniamo - debba essere in grado di favorire una autentica politica per la famiglia che non può essere affidata a misure estemporanee, confondendo le politiche assisten-

ziali con le politiche familiari, ma richiede interventi seri, profondi, in grado di consentire la diffusione e la crescita della famiglia, così come afferma il dettato costituzionale. Uno degli interventi più urgenti per la piena applicazione dei principi costituzionali relativi alla tutela della famiglia riguarda il trattamento tributario. Infatti, l'articolo 31 della Carta costituzionale si pone come preciso indirizzo di politica legislativa per incoraggiare i cittadini nel momento in cui formano una famiglia.

Merita attenta considerazione e riflessione la grande riforma fiscale recentemente introdotta negli Stati Uniti, per iniziativa del presidente Bush, che ha quasi raddoppiato il tetto di eleggibilità per la famiglia, passato da centodiecimila dollari a duecentomila dollari, nonchè il credito fiscale per l'infanzia salito dagli attuali cinquecento dollari a mille dollari per figlio e gli sconti fiscali del 10 per cento per la famiglia con due redditi sui primi trentamila dollari di reddito. Tutto ciò in un orizzonte decennale di lungo periodo, a cui dovrebbero essere ispirate le politiche autenticamente familiari. Questa riforma determinerà effetti strutturali positivi come quelli prodotti nel sistema economico statunitense dalla riforma economica reaganiana degli anni Ottanta così fortemente criticata dai movimenti di sinistra.

Nè si possono dimenticare i drammatici dati raccolti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) relativi alle caratteristiche della popolazione e al suo movimento naturale. Tra i principali indicatori demografici non si può sottacere che il tasso di natalità dell'Italia per mille abitanti si colloca al 9,2 per cento ed è il più basso tra i paesi dell'Unione europea, più basso della stessa media dell'Unione, fissata al 10,8 per cento, presentando un valore negativo del tasso di crescita naturale per mille abitanti. Il sistema tributario sconta forti ritardi nella adozione di norme finalizzate alla formazione della famiglia soprattutto in un orizzonte di lungo periodo.

Rispetto a un sistema di tassazione che privilegia le spinte individualistiche preferiamo un sistema fiscale che tassi la famiglia nella sua entità. Ciò può essere agevolmente e concretamente realizzato attraverso lo *splitting*, cioè il quoziente familiare, e dunque la divisione del reddito per il numero dei componenti della famiglia. Si prevede dunque l'applicazione al reddito complessivo del nucleo familiare di una aliquota ricavata sulla base di un sistema di «quoziente familiare»: il reddito complessivo è diviso per il numero di parti risultante dall'attribuzione a ciascun componente del nucleo di un coefficiente variabile da 1 a 0,3 a seconda del rapporto di coniugio, parentela, affinità e del numero totale dei componenti del nucleo familiare; ciò permette di ottenere un reddito figurativo medio di ciascun componente del nucleo familiare in rapporto al quale è determinata l'aliquota da applicare al reddito complessivo della famiglia. Tale meccanismo è ispirato al sistema francese in materia di tassazione del reddito familiare. È evidente che tale sistema non è obbligatorio per tutti, ma debba essere prevista la facoltà di optare per il nuovo sistema di tassazione su base familiare in alternativa all'attuale regime su base individuale.

Nessuna coercizione, ma libertà di scelta. I due sistemi possono e devono coesistere e la convenienza dei contribuenti verso il nuovo regime si sarebbe realizzata solo in presenza di un risparmio di imposta rispetto alla tassazione su base individuale. Siamo dunque ben lontani dalla impostazione dell'ex Ministro delle finanze Visco che, violando precise disposizioni di legge (legge 13 aprile 1977, n. 114), ha abolito pretestuosamente con il modello unico anche la possibilità di presentare la dichiarazione congiunta dei coniugi. È stato cancellato il principio della tassazione congiunta nel quale la famiglia veniva riconosciuta come entità economica fondamentale. Né abbiamo avuto fiducia sulla possibilità che l'ultimo Ministro delle finanze potesse ripristinare tale facoltà.

Il regime della tassazione separata, introdotto a decorrere dalla dichiarazione dei redditi presentata nel 1998 con il modello UNICO, sancisce di fatto la irrilevanza fiscale dell'istituto familiare, in quanto soggetto passivo di imposta è soltanto colui il quale ha la titolarità giuridica del reddito prodotto.

Conseguentemente, a parità di reddito complessivo del nucleo familiare e in particolare dei due coniugi, la diversa distribuzione dei redditi in capo ai vari titolari comporta una differente onerosità del tributo a causa del meccanismo della progressività delle aliquote. Il massimo grado dell'onere fiscale si verifica nel caso della famiglia monoreddito, mentre tende a ridursi progressivamente quanto più il reddito è ripartito tra i diversi componenti il nucleo familiare; si verifica un sensibile temperamento della progressività dell'imposta e, in particolare, tale attenuazione è più accentuata per i redditi medio-alti. In definitiva si privilegia la famiglia già formata piuttosto che quella da formare. Tale situazione si è aggravata con la nuova curva delle aliquote operata dall'ex Ministro delle finanze Visco.

La legge finanziaria per il 2001 con le risorse finanziarie disponibili poteva certamente affrontare il problema del trattamento fiscale della famiglia in termini nuovi e diversi e comunque tali da determinare orizzonti di crescita e non di impoverimento demografico.

La questione del costo dei figli è affrontata in modo residuale, destinando a tale obiettivo solo «briciole» e non le risorse indispensabili per fare crescere la società. La variazione di gettito prodotta dal passaggio da una tassazione IRPEF individuale a una tassazione di tipo *splitting* familiare, intendendosi come famiglia fiscale il nucleo composto dal percettore di reddito, dai figli e da altri familiari fiscalmente a carico, presuppone l'eliminazione delle detrazioni del coniuge a carico e, secondo una simulazione della Società generale d'informatica (SO-

GEI), avrebbe interessato 11 milioni di famiglie fiscali con un vantaggio medio di 1,2 milioni di lire per famiglia, naturalmente con differenziazioni rispetto agli scaglioni di reddito.

Un'altra questione che merita la necessaria attenzione è il contrasto di interesse: questione che è stata sottovalutata in questi cinque anni di politica tributaria. Certo diviene difficile avere risultati nella lotta all'evasione fiscale se la misura della detrazione viene ridotta dal 27 per cento degli anni scorsi fino all'attuale 19 per cento, in misura inferiore all'imposta sul valore aggiunto (IVA) che il cittadino dovrebbe pagare a fronte di operazioni fiscali. Se si vuole percorrere tale indirizzo è necessario riportare le detrazioni fiscali in misura conveniente all'emersione di operazioni che in caso contrario rimarrebbero nascoste al fisco.

Con l'articolo 1 del presente disegno di legge sono dettate norme intese alla determinazione del reddito dei coniugi non legalmente ed effettivamente separati attraverso il sistema dello *splitting*, che è adottato in molte legislazioni europee particolarmente sensibili all'istituto familiare e, quindi, a un sistema tributario che privilegia e agevola i coniugi ai fini della determinazione del reddito. In particolare 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.

Con l'articolo 2 sono dettate norme ai fini della detrazione di imposta per i figli a carico o per altri parenti a carico, che consentono in particolare per ciascun figlio una detrazione pari al 5 per cento del reddito, come

determinato ai sensi dell'articolo 1. Tale detrazione compete a ciascun coniuge.

Con l'articolo 3 sono dettate norme procedurali per l'applicazione di tale normativa ai fini dell'accertamento delle imposte e quindi degli obblighi a carico dei sostituti di imposta.

L'articolo 4 contiene una serie di modifiche al sistema delle detrazioni per oneri di cui all'articolo 13-bis del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni. In particolare l'innovazione legislativa prevede l'elevazione dal 19 al 25 per cento della percentuale dell'imposta lorda detraibile. Tale elevazione si rende necessaria oltre che per ripristinare il livello della detrazione prima della manovra fiscale di questi ultimi anni, anche per consentire una più forte azione di contrasto di interessi che è oggi vanificata da una percentuale che è inferiore all'aliquota normale dell'IVA. Sono poi previste norme di elevazione dell'attuale limite di lire 2.500.000 a lire 5.000.000 per i premi di assicurazione e sono previste norme per la detassazione delle spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione secondaria e universitaria al fine di favorire una più ampia libertà di scelta educativa. Viene poi introdotta una norma del tutto innovativa per le spese sostenute dai nubendi nel momento più impegnativo di costruzione della nuova famiglia.

Con l'articolo 5 è confermata la facoltà dei coniugi non legalmente ed effettivamente separati di presentare su un unico modello la dichiarazione dei redditi, consentendo i versamenti e le compensazioni relativamente alle imposte sui redditi.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

1. La detrazione di imposta per il coniuge a carico di cui all'articolo 12, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è soppressa.

2. L'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di coniugi, non legalmente ed effettivamente separati, 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 approvato con 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.

4. Il coniuge superstite e quello legalmente ed effettivamente separato hanno diritto a una detrazione pari al 50 per cento del reddito imponibile ai fini dell'IRPEF qualora con esso convivano i figli, anche adottivi, minori di età ovvero di età non superiore a ventisei anni, se dediti agli studi o al tirocinio gratuito, e pari al 75 per cento per la presenza nel nucleo familiare di figli permanentemente disabili al lavoro. Nei casi di cui al presente comma non si applica la detrazione di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*).

**Art. 2.**

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 approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, può essere dedotta dal reddito, al netto degli oneri deducibili di cui all'articolo 10 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, e successive modificazioni, di ciascun coniuge determinato ai sensi dell'articolo 1 della presente legge, una quota del reddito stesso rapportato ad anno, percentualmente stabilita nelle seguenti misure:

a) 2 per cento per gli ascendenti e per i collaterali fino al terzo grado conviventi;

b) 5 per cento per ciascun figlio anche adottivo, minore di età ovvero di età non superiore a ventisei anni se dedito agli studi o al tirocinio gratuito; la stessa percentuale del 5 per cento è altresì stabilita per ciascun minore in affidamento e la percentuale del 7 per cento si applica per ciascun figlio permanentemente inabile al lavoro;

c) 1 per cento per ciascuna delle persone indicate all'articolo 433 del codice civile, diverse da quelle indicate alla lettera b), che conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

2. La riduzione in termini di imposta derivante dall'applicazione delle deduzioni di cui al comma 1 non può essere complessivamente superiore a lire 5 milioni, né inferiore all'importo delle corrispondenti detrazioni che spetterebbero ai sensi dell'articolo 12 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.

3. Le deduzioni di cui al comma 1 spettano a condizione che le persone di cui alle lettere a), b) e c), del medesimo comma non possiedano redditi propri per un ammontare annuo complessivo superiore a lire 8 milioni al lordo degli oneri deducibili. Le stesse persone, eccettuati i figli minori di età per i

quali è sufficiente la dichiarazione del contribuente, devono attestare di non possedere redditi in misura superiore al limite indicato dal presente comma.

### Art. 3.

1. I lavoratori dipendenti possono 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, in luogo delle detrazioni di cui all'articolo 12 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni. Si applicano le disposizioni degli articoli 23, comma 2, e 24, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni.

2. Il sostituto di imposta opera una ritenuta, ai sensi degli articoli 23, comma 2, 24, comma 1, e 29, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, riducendo per ciascun periodo di paga la base imponibile di un importo corrispondente agli importi percentuali indicati all'articolo 2, comma 1, della presente legge, secondo la misura spettante e verificando le condizioni di cui al medesimo articolo 2, comma 2. Al raggiungimento dell'importo di lire 2 milioni in termine di imposta il sostituto di imposta sospende la attribuzione delle quote percentuali di deduzioni; il minore importo delle deduzioni rispetto alle detrazioni di cui all'articolo 12 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è conteggiato all'atto delle operazioni di cui agli articoli 23, comma 3, e 29, comma 2, del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, e successive modificazioni.

## Art. 4.

1. L'importo del 19 per cento di cui all'articolo 13-*bis*, comma 1, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è elevato al 25 per cento.

2. L'importo di lire 2.500.000 di cui all'articolo 13-*bis*, comma 1, lettera *f*), del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è elevato a lire 5 milioni.

3. All'articolo 13-*bis*, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, la lettera *e*) è sostituita dalla seguente:

«*e*) le spese per frequenza di corsi di istruzione secondaria e universitaria, comprese quelle relative all'acquisto dei testi scolastici, in misura non superiore a lire 10 milioni;».

4. All'articolo 13-*bis*, comma 1, del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, dopo la lettera *i-quater*) è aggiunta la seguente:

«*i-quinquies*) le spese sostenute in occasione del matrimonio nel semestre antecedente e successivo alla data di celebrazione del medesimo nel limite massimo di lire 20 milioni. Tra tali spese rientrano, oltre a quelle relative all'organizzazione della cerimonia nuziale, secondo gli usi prevalenti, anche quelle sostenute per la predisposizione e l'arredamento della abitazione in cui i nubendi hanno fissato la propria residenza».

## Art. 5.

1. All'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600,

e successive modificazioni, dopo il terzo comma è inserito il seguente:

«È in facoltà dei coniugi non legalmente ed effettivamente separati presentare su unico modello la dichiarazione unica dei redditi di ciascuno di essi, compresi quelli di cui alla lettera c) dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, e successive modificazioni. Ai fini del presente comma si applicano le disposizioni di cui all'articolo 17 della legge 13 aprile 1977, n. 114, e successive modificazioni. Nel caso di cui al presente comma i versamenti unitari e le compensazioni di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e successive modificazioni, si riferiscono esclusivamente alle imposte sui redditi».

#### Art. 6.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 13.800 miliardi si provvede ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, con le maggiori entrate contabilizzate e derivanti dalla lotta all'evasione fiscale.



