

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 2299

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ANTONIO PEPE, PATARINO, AMORUSO, ASCIERTO, BELLOTTI, CERONI, GIANFRANCO CONTE, GIULIO CONTI, COSENZA, FRASSINETTI, GERMONTANI, LAMORTE, LEO, LEONE, LO PRESTI, MAZZOCCHI, MOFFA, ANGELA NAPOLI, PEDRIZZI, PORCU, PROIETTI COSIMI, RAVETTO, SILIQUINI, VERRÒ, ZORZATO**

Delega al Governo per l'introduzione dell'istituto del quoziente familiare e altre agevolazioni fiscali in favore delle famiglie

*Presentata il 26 febbraio 2007*

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 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. Si ritiene, invece, che la famiglia debba ricevere il riconoscimento che le spetta, non soltanto sul piano astratto delle affermazioni program-

matiche, 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 formazioni sociali, che sono demandati i compiti dell'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 e importanti processi di solidarietà tra generazioni. Inoltre, la famiglia costituisce una unità produttiva di servizi primari indispensabili per coloro che la compongono.

Da una attenta valutazione 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 singole 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 scriveva Giovanni Paolo II nella sua lettera apostolica in occasione dell'anno della 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 ad 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 un'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, vio-

lazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della medesima Carta. È, infatti, evidente che la capacità economica di un soggetto che guadagna 15.000 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 giustificherebbe l'applicazione dello stesso trattamento fiscale: ciò apparirebbe, infatti, assolutamente ingiusto. Eppure, di fatto, questo è quello che avviene attualmente, in quanto l'ordinamento tributario non apprezza in maniera adeguata le condizioni specifiche delle famiglie numerose, soprattutto se mono-reddito.

Un padre di famiglia unico percettore di reddito, il quale abbia 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 e 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 sviluppano il malessere di vivere, la delinquenza e la criminalità.

È, in particolare, a queste famiglie che dobbiamo con forza dare un segnale, lanciare un'ancora di salvataggio. Pertanto, coerentemente con quanto avviene in altri Paesi dell'Europa, occorre definire una

politica di incentivazioni fiscali, prevedendo 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, come già sottolineato, 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 l'istituto 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 presente 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 definirla come un'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.

È opportuno, 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, dell'istituto 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 ha espresso il previsto parere sullo schema e 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 più stati 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, previste dall'articolo 12

del medesimo testo unico. Tali modificazioni sono state apportate già dalla legge n. 448 del 2001 (finanziaria 2002) e dalle successive leggi finanziarie, fino ad arrivare alla legge n. 296 del 2006 (finanziaria 2007), ma, pur risultando significative, sono ancora insufficienti in termini quantitativi.

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 presente proposta di legge detta disposizioni volte a consentire al Governo di adottare, sulla base di una specifica delega, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina dell'opzione in favore di un regime di determinazione del reddito dei coniugi non legalmente ed effettivamente separati attraverso l'istituto del quoziente familiare, parzialmente corretto rispetto al sistema adottato in molte legislazioni europee, ma comunque volto a configurare un sistema tributario che favorisce i coniugi.

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. In caso di famiglie con figli, anch'essi concorrono, fino al raggiungimento del ventiseiesimo anno di età, sia al calcolo complessivo del reddito familiare, sia alla ripartizione della base imponibile familiare.

Rispetto a un sistema fiscale fondato sulla tassazione individuale, la disposizione introduce facoltativamente il principio della tassazione congiunta, sancendo la rilevanza fiscale dell'istituto familiare in quanto soggetto passivo di imposta.

Con l'articolo 2 della presente proposta di legge si reca una modifica al sistema delle detrazioni per oneri, previste dall'articolo 15 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, e successive modifica-

zioni, prevedendo norme per la detrazione delle spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione secondaria e universitaria.

L'articolo 3 della presente proposta di legge introduce, altresì, 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, ovvero al reddito familiare determinato ai sensi dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, le aliquote per scaglioni attualmente vigenti, ridotte rispettivamente di tre, due e un punto percentuale per il suddetto periodo.

Con l'articolo 4 della presente proposta di legge si conferisce al Governo una delega ad adottare 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 per i contribuenti coniugati e non legalmente ed effettivamente separati la facoltà di presentare su un unico modello la dichiarazione unica dei redditi di ciascuno di essi. Al fine di ridurre la formazione di crediti d'imposta connessi al nuovo regime di determinazione del reddito familiare, si prevede, inoltre, per i lavoratori dipendenti la facoltà di chiedere al sostituto d'imposta, all'atto dell'instaurazione del rapporto di lavoro ovvero prima dell'inizio del periodo d'imposta, l'applicazione delle ritenute di acconto sulla base dell'aliquota marginale applicata nella liquidazione dell'imposta dell'anno precedente.

In conclusione, è auspicabile che il Parlamento valuti positivamente i contenuti della presente 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 della famiglia.  
Quoziente familiare).*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti la disciplina del regime del quoziente familiare, agli effetti dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) in sede di dichiarazione dei redditi, i contribuenti coniugati e non effettivamente separati possono optare per l'applicazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche con riferimento al reddito familiare;

b) in caso di opzione ai sensi della lettera a):

1) la base imponibile è costituita dalla somma dei redditi imponibili dei due coniugi e dei figli, facenti parte del nucleo familiare, di età inferiore a ventisei anni, ovvero anche di età superiore, ove siano affetti da minorazione avente connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, al netto degli oneri deducibili;

2) il quoziente familiare è determinato dividendo la base imponibile per il numero dei componenti del nucleo familiare indicati al numero 1);

3) l'imposta lorda è determinata applicando al quoziente, determinato a norma del numero 2), le aliquote vigenti e moltiplicando l'importo così ottenuto per il numero dei componenti del nucleo familiare indicati al numero 1);

4) l'imposta netta è determinata operando sull'imposta lorda, fino alla con-

correnza del suo ammontare, le detrazioni previste negli articoli 12, 13, 15 e 16 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, nonché in altre disposizioni di legge, secondo quanto indicato nella lettera *c)* del presente comma;

*c)* in caso di opzione ai sensi della lettera *a)*:

1) le detrazioni previste negli articoli 12, comma 1, lettere *a)* e *b)*, 13 e 15, comma 1, lettera *i-septies)*, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, si applicano con riferimento all'importo del quoziente familiare, determinato a norma della lettera *b)*, numero 2), del presente comma;

2) le detrazioni previste nell'articolo 12, comma 1, lettere *c)* e *d)*, del medesimo testo unico si applicano, alle condizioni ivi stabilite, assumendo quale reddito complessivo, agli effetti del computo, l'importo del quoziente familiare, determinato a norma della lettera *b)*, numero 2), del presente comma;

3) salvo quanto stabilito dai numeri 1) e 4) del presente comma, le detrazioni previste nell'articolo 15 del medesimo testo unico si applicano nella misura spettante a ciascuno dei componenti del nucleo familiare indicati alla lettera *b)*, numero 1), del presente comma, in relazione agli oneri da esso sostenuti;

4) le detrazioni previste negli articoli 15, comma 1, lettera *i)*, e 16 del medesimo testo unico si applicano con riferimento al reddito familiare, determinato a norma della lettera *b)*, numero 1), del presente comma;

*d)* nelle ipotesi di tassazione separata previste dagli articoli 17 e seguenti del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, per il calcolo dell'aliquota media si considerano anche i periodi d'im-

posta per i quali sia stata esercitata l'opzione ai sensi della lettera *a*) del presente comma.

2. Con i decreti legislativi adottati ai sensi del comma 1, si provvede altresì al coordinamento fra la disciplina del quoziente familiare e quella delle detrazioni per carichi di famiglia, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) revisione del regime delle detrazioni per carichi di famiglia, con concentrazione dei benefici in favore dei contribuenti con reddito familiare complessivo inferiore a 80.000 euro;

*b*) definizione di una clausola di salvaguardia, diretta ad evitare che l'applicazione del nuovo regime fiscale determini, nei confronti di singoli contribuenti, un aggravio di imposta.

#### ART. 2.

*(Detrazioni per carichi di famiglia e per spese scolastiche).*

1. Al testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

*a*) all'articolo 12, comma 1:

1) alla lettera *c*), secondo periodo, le parole: « 220 euro » sono sostituite dalle seguenti: « 300 euro »;

2) alla lettera *d*), dopo il primo periodo, è inserito il seguente: « La predetta detrazione è aumentata di un importo pari a 250 euro, qualora la persona sia affetta da minorazione avente connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 »;

b) all'articolo 15, comma 1, la lettera e) 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 presso istituti privati, in misura non superiore a 5.165 euro ».

#### ART. 3.

*(Agevolazioni per i primi anni di matrimonio).*

1. Per l'anno in corso alla data di celebrazione del matrimonio e per i due anni successivi, l'imposta lorda dei coniugi è determinata applicando al reddito complessivo di ciascun coniuge, ovvero al reddito familiare determinato ai sensi dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1 della presente legge, le aliquote per scaglioni di reddito previste dal 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) per il primo anno: -3 per cento;
- b) per il secondo anno: -2 per cento;
- c) per il terzo anno: -1 per cento.

2. L'agevolazione prevista dal comma 1 spetta a condizione che nessuno dei coniugi abbia superato i trentacinque anni di età e abbia già usufruito della medesima agevolazione.

#### ART. 4.

*(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 adottare, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari, uno o più decreti legislativi diretti a coordinare le disposizioni concernenti il regime fiscale dei

nuclei familiari previste dalla 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 sono adottati secondo i 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 acconto 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.

#### ART. 5.

*(Disposizioni attuative e finanziarie).*

1. I decreti legislativi adottati in attuazione delle deleghe recate dalla presente legge prevedono l'applicazione del nuovo regime fiscale della famiglia a decorrere dal periodo d'imposta in corso alla data del 1° gennaio 2008.

2. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante integrale destinazione delle maggiori entrate tributarie registrate nel corso dell'anno 2007.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,30



\*15PDL0023380\*