CAMERA DEI DEPUTATI N. 67

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato VOLONTÈ

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

Presentata il 28 aprile 2006

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La presente proposta di legge riprende i contenuti di un'analoga iniziativa promossa all'inizio della scorsa legislatura. Nonostante i positivi interventi portati avanti dalla maggioranza di centro-destra nei cinque anni appena trascorsi, rimangono infatti ancora valide le ragioni che spinsero alla sua presentazione nel 2001, come pure le considerazioni svolte pochi mesi prima dalla Curia di Milano, in 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, soggetti ad 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 ad 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 ».

Gli interventi effettuati negli anni passati sugli scaglioni e sulle aliquote da applicare ai redditi non appaiono pienamente idonei a realizzare un'autentica politica per la famiglia, che non può essere affidata a misure estemporanee, confondendo le politiche assistenziali 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 princìpi 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 introdotta negli Stati Uniti, per iniziativa del Presidente Bush, che ha quasi raddoppiato il tetto di eleggibilità per la famiglia, passato da 110 mila dollari a 200 mila dollari, nonché il credito fiscale per l'infanzia, salito dai precedenti 500 dollari a 1.000 dollari per figlio, e gli sconti fiscali del 10 per cento per la famiglia con due redditi sui primi 30 mila dollari di reddito. Tutto ciò in un orizzonte decennale di lungo periodo, a cui dovrebbero essere ispirate le politiche autenticamente familiari. Questa riforma sta determinando effetti strutturali positivi come quelli prodotti nel sistema economico statunitense dalla riforma economica reaganiana degli anni ottanta così fortemente criticata dai movimenti di sinistra.

Né si possono dimenticare i drammatici dati raccolti dall'Istituto nazionale di statistica 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 1.000 abitanti si colloca al 9,7 per cento, uno dei più bassi tra i Paesi dell'Unione europea e più basso della stessa media dell'Unione. Il sistema tributario sconta forti ritardi nell'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 la 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 il 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 deve 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.

L'attuale regime della tassazione separata sancisce di fatto l'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; 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.

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, 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. Certo diviene difficile avere risultati nella lotta all'evasione fiscale se la misura della detrazione rimane fissata 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 della proposta 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 ad un sistema tributario che privilegia ed 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 quindi 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 nuove norme in materia di deduzioni per i figli a carico o per altri parenti a carico che consentono in particolare per ciascun figlio una deduzione pari al 5 per cento del reddito, come determinato ai sensi dell'articolo 1. Tale deduzione 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 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, 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 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 1.291,14 euro a 2.582,28 euro per i premi di assicurazione e sono previste norme per la detassazione delle spese sostenute

dalle famiglie per l'istruzione secondaria ed 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 viene confermata la facoltà dei coniugi non legalmente ed effettivamente separati di presentare su unico modello la dichiarazione dei redditi, prevedendo così che si possano determinare le compensazioni e i versamenti unitari per le imposte dei redditi, possibilità oggi escluse per moltissime famiglie e per moltissimi contribuenti.

L'articolo 6 reca la copertura finanziaria.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. La deduzione per il coniuge a carico di cui all'articolo 12, comma 1, lettera *a)*, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, di seguito denominato « testo unico », 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, 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 inabili al lavoro. Nei casi di cui al presente comma non si applica la deduzione 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 delle deduzioni per oneri di famiglia di cui all'articolo 12 del testo unico può essere dedotta dal reddito, al netto degli oneri deducibili di cui all'articolo 10 del mede-

simo testo unico, 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) del 2 per cento per gli ascendenti e per i collaterali fino al terzo grado conviventi;

b) del 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) dell'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 2.582,28 euro né inferiore alla riduzione che deriverebbe dall'applicazione delle deduzioni di cui all'articolo 12 del testo unico.

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 4.131,65 euro 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 del-

l'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 di quelle di cui all'articolo 12 del testo unico. 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 1.032,91 euro in termine di imposta il sostituto di imposta sospende l'attribuzione delle quote percentuali di deduzioni; il minore importo delle deduzioni rispetto alle deduzioni di cui all'articolo 12 del testo unico 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. All'articolo 15, comma 1, del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'alinea, le parole: « 19 per cento » sono sostituite dalle seguenti: « 25 per cento »;

b) 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, in misura non superiore a 5.164,56 euro »;

c) alla lettera *f)*, le parole: « lire 2 milioni e 500 mila » sono sostituite dalle seguenti: « 2.582,28 euro »;

d) è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *i-quinquies)* le spese sostenute in occasione del matrimonio nel semestre antecedente e successivo alla data di celebrazione del medesimo nel limite massimo di 10.329,14 euro. 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 dell'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 7,13 miliardi di euro a decorrere dall'anno 2007, si provvede, per gli anni 2007 e 2008, mediante corrispondente riduzione delle

proiezioni per i medesimi anni dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, 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 2006, 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.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,30

15PDL0027480