Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

N. 2732

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice POLI BORTONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 MAGGIO 2011

Deleghe al Governo per la revisione del trattamento tributario della famiglia secondo il metodo del quoziente familiare e altre agevolazioni

TIPOGRAFIA DEL SENATO (225)

ONOREVOLI SENATORI. – L'esigenza di un trattamento fiscale dei redditi dei componenti della famiglia ispirato a criteri di maggiore equità e giustizia è stata considerata nelle legislazioni vigenti in diversi Stati ed è stata anche avvertita molte volte nel nostro ordinamento.

Già la riforma del diritto di famiglia, introdotta con la legge 19 maggio 1975, n. 151, aveva stabilito che il reddito dell'impresa familiare deve imputarsi a ciascuno dei soggetti percepienti, ivi compresi i familiari che prestano lavoro domestico; anche se successivamente ciò è stato limitato a una quota percentuale dell'ammontare risultante dalla dichiarazione dei redditi dell'imprenditore.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 179 del 15 luglio 1976, dichiarò l'illegittimità delle disposizioni che prevedevano il cumulo dei redditi della moglie con quelli del marito ai fini dell'applicazione dell'aliquota complessiva poichè in contrasto con gli articoli 3, 29, 31 e 53 della Costituzione.

Con la stessa sentenza si rilevava altresì il rischio relativo alla tassazione della famiglia monoreddito in cui: «non è solo il marito a poterne disporre (del reddito) ma lo sono entrambi i coniugi» e si auspicava una più adeguata disciplina in materia, invitando, già all'epoca, il legislatore ad attuare un sistema tributario «che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice».

Successivamente la Corte costituzionale si pronunciò di nuovo in materia. La sentenza n. 76 del 23-24 marzo 1983 dichiarò inammissibile una serie di questioni di legittimità costituzionale, tra le quali quella riguardante le norme che prescrivono l'imputabilità del reddito interamente al soggetto che lo produce senza separazione della parte di esso destinata ad altri membri della famiglia o senza deduzione di tutti gli oneri sopportati nell'interesse di questa. La richiamata sentenza rinnovò tuttavia l'invito al legislatore al fine di «apprestare rimedio alle sperequazioni che da tale sistema, rigidamente applicato, potrebbero derivare in danno della famiglia nella quale uno solo dei coniugi possegga reddito ... pari nel complessivo ammontare a quello della famiglia monoreddito, ma soggetto a tassazione separata» con aliquote lievi per i due componenti.

Dagli atti parlamentari si evince che, pur non disconoscendo i sistemi del cumulo facoltativo del quoziente familiare e dello *splitting* come strumenti più adeguati alla tassazione dei redditi familiari, non si è fatto nulla per realizzare un sistema più equo e rispondente alle esigenze della famiglia.

Dopo questo secondo invito della giurisprudenza costituzionale il legislatore, con l'articolo 19 della legge 29 dicembre 1990, n. 408, delegò il Governo ad adottare, entro il 31 dicembre 1992, uno o più decreti legislativi concernenti la revisione del trattamento tributario dei redditi della famiglia secondo una lunga indicazione di princìpi e criteri direttivi. Fra questi si prevedeva la «commisurazione dell'imposta alla capacità contributiva del nucleo familiare tenendo conto del numero delle persone che lo compongono e dei redditi da esse posseduti» e la determinazione dell'imposta mediante applicazione dell'aliquota media corrispondente al reddito complessivo diviso per il numero dei componenti del nucleo. Nonostante l'attesa di quasi venti anni e trascorsi trentacinque anni dalla prima sentenza della Corte, i problemi della famiglia in Italia sono ancora

presenti e hanno bisogno di un solerte intervento da parte del legislatore che ormai non può più rinviare il suo impegno se veramente sente il dovere di tutelare la famiglia come un bene di fondamentale importanza per il vivere sociale.

Non si può, infatti, ignorare che dai calcoli tributari si constata senza dubbio che l'attuale trattamento fiscale della famiglia penalizza i nuclei monoreddito e le famiglie che non producono o che svolgono lavoro casalingo.

Queste famiglie, infatti, che dovrebbero essere agevolate a norma dell'articolo 31 della Costituzione, sono tenute a corrispondere un'imposta sui redditi delle persone fisiche notevolmente superiore rispetto ad altri nuclei familiari composti dallo stesso numero di componenti e con lo stesso reddito, ma percepito da più di uno dei suoi membri.

Ed è proprio in questa prospettiva che il presente disegno di legge intende attuare un sistema di agevolazione fiscale per le famiglie monoreddito prevedendo che l'imputazione del reddito venga suddivisa tra tutti i componenti a carico del nucleo familiare. Si prevede, altresì, che al numero reale dei componenti della famiglia si aggiunga un correttivo pari ad uno, per fornire un'ulteriore agevolazione.

In particolare, l'articolo 1 del presente disegno 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 un'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.

L'articolo 2 reca una modifica al sistema delle detrazioni per oneri, previste dall'articolo 15 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, prevedendo norme per la detrazione delle spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione secondaria e universitaria.

L'articolo 3 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 princìpi 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 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.

DISEGNO 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 princìpi 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 ai sensi 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 le detrazioni previ-

ste 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, di seguito denominato «testo unico delle imposte nei redditi», fino alla concorrenza del suo ammontare, 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 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 testo unico delle imposte sui redditi 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 testo unico delle imposte sui redditi 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 testo unico delle imposte sui redditi 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, per il calcolo dell'aliquota media si considerano anche i periodi d'imposta per i quali sia stata eserci-

tata 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 princìpi 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 a 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 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 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 princìpi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, le aliquote per scaglioni di reddito previste dal comma 1 dell'articolo 11 del testo unico delle imposte sui redditi 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 princìpi 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.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati secondo i seguenti princìpi 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)

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 di imposta in corso alla data del 1° gennaio 2012.

€ 1,00