

DISEGNI DI LEGGE

d'iniziativa del senatore ROMAGNOLI CARETTONI Tullia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 FEBBRAIO 1975

Modifica del secondo comma dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, in materia di cumulo fiscale dei redditi familiari

ONOREVOLI SENATORI. — L'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, disciplina il principio del cumulo dei redditi della moglie, dei figli e delle altre persone, dei cui redditi il contribuente ha la libera disponibilità senza l'obbligo della resa dei conti, al fine della determinazione della base imponibile per l'imposta progressiva sul reddito delle persone fisiche.

L'articolo 11, come modificato dalla legge 17 agosto 1974, n. 383, stabilisce poi l'applicazione separata dell'imposta sui redditi di ciascun familiare, al netto degli oneri di cui all'articolo 10 riferibili a ciascuno, quando il reddito complessivo lordo del contribuente comprendente anche quelli a lui imputati della moglie e dei figli (articolo 4, lettere *a* e *b*) non supera i 5 milioni annui.

Il principio del cumulo dei redditi al fine di realizzare la cosiddetta tassazione del nucleo familiare è accolto, con i temperamenti che vedremo, nei principali paesi industrializzati ed era contenuto già nel previgente ordinamento tributario italiano all'articolo 131 del testo unico sulle imposte dirette.

Si osserva però che il temperamento costituito dal limite dei 5 milioni è uno strumento inadeguato in presenza dell'accelerata perdita di potere di acquisto della moneta, ad evitare che il principio del cumulo si trasformi da uno strumento di perequazione fiscale in uno di sperequazione, di disincentivo del lavoro specie femminile e di vera e propria penalizzazione della famiglia.

In linea teorica il principio del cumulo trova fondamento nella considerazione economica secondo cui ad un certo livello di reddito, questo si ripartisce nel bilancio familiare allo stesso modo tra consumi e risparmi e tra le diverse voci di spesa sia quando sia prodotto da uno solo dei coniugi (di regola, il marito) che quando venga prodotto da entrambi.

Si è rilevato infatti da parte degli economisti che è probabile che due coniugi che vivano insieme spendano meno per vitto, abitazione e vestiario di due persone che vivono sole.

Ciò perchè la coppia può realizzare dei risparmi attraverso la comunione dell'abitazione e delle spese ad essa relative, e l'acqui-

sto di generi alimentari in maggiori quantità, l'attività della donna dedicata alla cucina, ai lavori domestici ed in genere alla conduzione della casa.

Peraltro se queste considerazioni possono giustificare in teoria la fondatezza del cumulo a fini fiscali dei redditi familiari, deve tenersi presente che le osservazioni sopra riportate e tradizionalmente adottate fanno riferimento ad epoche storiche in cui non era così diffuso ed essenziale per l'economia nazionale il lavoro femminile ed in cui i salari reali non erano così drammaticamente falcidiati dall'inflazione, come nel periodo attuale.

Si osserva così che in Paesi economicamente più evoluti, quali la Germania e l'Inghilterra si assiste ad una tendenza particolarmente accentuata da parte delle donne sposate a riprendere la loro occupazione quando i figli acquistino un certo livello di indipendenza.

È indubbio, del resto, che il problema del lavoro della donna è condizionato dall'esistenza o meno di adeguate infrastrutture sociali nonchè dal suo livello medio di istruzione; così come è indubbio che il lavoro della donna fuori della famiglia è destinato ad acquistare importanza sia per l'aumentato bisogno di forze di lavoro, una volta superata l'attuale fase congiunturale, sia per le aumentate esigenze economiche della famiglia in presenza del processo inflazionistico, sia per la maturata coscienza della donna che cerca una più completa estrinsecazione della sua personalità.

Ne consegue che il principio del cumulo con il temperamento adottato dal legislatore italiano si presenta del tutto inadeguato poichè inasprisce ingiustificatamente, al di là dell'inflazione, la tassazione dei redditi medio piccoli; poichè penalizza ulteriormente i redditi di lavoro (cui in genere appartengono i redditi della moglie); disincentiva quindi il lavoro femminile e incide sui valori morali della famiglia (or ora ribaditi dalla riforma del codice familiare) introducendovi la frode fiscale delle separazioni fittizie.

Si consideri inoltre, che mentre il cumulo appare invece fondato per i redditi diversi da quelli del lavoro, proprio per questi esso

opera in misura assai meno incisiva, dal momento che la cedolare secca sui dividendi e l'imposta sostitutiva sugli interessi trasformano da progressiva in proporzionale l'aliquota sui redditi tradizionali dei ceti più abbienti.

Gli strumenti adottati dai diversi Stati per realizzare la tassazione del nucleo familiare sono vari.

a) *Il regime del cumulo* è applicato in Belgio, Spagna, Finlandia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Portogallo e consiste nell'applicazione dell'imposta progressiva sulla somma algebrica dei redditi dei coniugi, previa detrazione degli oneri a carattere personale.

Questo regime è applicato o nella sua forma pura ovvero con temperamenti quali il limite minimo (Italia), il metodo del quoziente familiare (Francia e Lussemburgo) o il metodo delle tabelle di aliquote distinte secondo che si tratti di celibi o di coniugati (Lussemburgo).

b) *Il regime del cumulo parziale* consiste nell'esclusione dal cumulo e nell'assoggettamento a tassazione separata di certe categorie di redditi: ad esempio i redditi di lavoro dipendente (Austria) ovvero di lavoro sia dipendente che autonomo (Venezuela).

c) *Il regime dello « splitting »* consiste nel cumulare i redditi dei coniugi, nel dividere il risultato per due e nell'applicare l'imposta con l'aliquota propria di ciascuna metà.

Questo sistema è uno dei metodi alternativi applicati in Germania e negli Stati Uniti.

d) *Il regime della tassazione separata*, per cui ciascun coniuge è considerato quale contribuente indipendente, è usato in Argentina e Grecia.

In altri Paesi vige il sistema della tassazione separata ma il cumulo è obbligatorio per i redditi patrimoniali (Svezia).

A seconda di come siano scritte le disposizioni (regola generale costituita dal cumulo o dalla separazione) può trattarsi del regime di cui *sub b)*.

e) *Il regime dell'alternatività* a scelta del contribuente tra il metodo del cumulo e quel-

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lo dello *splitting* è adottato da Israele, Inghilterra, Germania e Stati Uniti.

Dall'esame che precede dei diversi metodi di tassazione si ricava che il principio del cumulo è adottato dalla maggior parte dei Paesi socialmente ed economicamente più evoluti ancorchè in alcuni in alternativa al metodo *splitting*.

È evidente, però, che mentre il cumulo disincentiva il lavoro femminile in quanto un coniuge, a parità di reddito con un contribuente solo, è trattato più onerosamente se la moglie possiede redditi propri, il metodo *splitting* incentiva invece il matrimonio poichè, a parità di reddito complessivo, la coppia subisce un'incidenza globale inferiore a quella del contribuente solo.

Per tutelare quindi, sotto il profilo fiscale, la condizione della donna lavoratrice il cui inserimento nella realtà economica del Paese è in via di aumento man mano che si sviluppano le infrastrutture sociali per l'assistenza ai bambini e si eleva il livello medio di istruzione, si sottopone il presente disegno di legge che muove da una realistica accettazione del principio del cumulo (necessario per esigenze di gettito; all'abolizione corrisponderebbe altrimenti un inasprimento generalizzato delle aliquote) e dall'esigenza altrettanto realistica di non alterare troppo profondamente l'attuale struttura dell'imposta personale ed il sistema delle ritenute di cui all'articolo 23 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 29 settembre 1973.

Il presente disegno di legge adotta in sostanza il metodo del cumulo parziale dei redditi.

Esso prevede che i redditi di lavoro (sia autonomo che dipendente) di entrambi i coniugi siano assoggettati a tassazione separata, previo riconoscimento delle detrazioni rispettivamente ammesse dall'ordinamento per ciascun soggetto.

Viceversa l'imposta da applicare sugli altri redditi della famiglia, diversi da quelli di lavoro, si determina in base all'aliquota marginale che sarebbe loro applicabile ove, prima di essi, fossero aggiunti a formare il cumulo i redditi di lavoro.

Il meccanismo che si propone può meglio illustrarsi nei suoi effetti attraverso gli esempi che seguono nei quali esso è posto a confronto con il sistema vigente.

I) SISTEMA ATTUALE

Reddito complessivo	L. 10.000.000
di cui:	
Marito, lavoro autonomo	» 5.000.000
Moglie, lavoro subordinato	» 4.000.000
Redditi non di lavoro	» 1.000.000
	<hr/>
Imposte dovute su 10 milioni di lire (imposta lorda)	L. 2.020.000
Detrazioni:	
per quota esente	L. 36.000
coniuge	» 36.000
lavoro subordinato	» 84.000
	<hr/>
Totale detrazioni	L. 156.000
	<hr/>
Imposta netta	L. 1.864.000

II) SISTEMA PROPOSTO

a) Distribuzione del reddito come nel caso precedente.

Imposte dovute separatamente su:	
reddito della moglie (4 milioni)	L. 490.000
reddito del marito (5 milioni)	» 680.000
altri redditi (1 milione) con le aliquote da 9 a 10 milioni	» 310.000
	<hr/>
Totale imposta lorda	L. 1.480.000
Detrazioni (come sopra)	» 156.000
	<hr/>
Imposta netta	L. 1.324.000

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

b) Diversa distribuzione del reddito.

Prima ipotesi:

reddito complessivo	L. 10.000.000
marito, lavoro autonomo	» 9.000.000
altri redditi	» 1.000.000

Imposte dovute sul:

reddito del marito (9 milioni)	L. 1.710.000
altri redditi (1 milione)	» 310.000

Totale imposta lorda L. 2.020.000

Detrazioni:

per quota esente coniuge	L. 36.000
	» 36.000

Totale detrazioni L. 72.000

Imposta netta L. 1.948.000

Seconda ipotesi:

reddito complessivo	L. 10.000.000
marito, lavoro autonomo	» 6.000.000
moglie, lavoro subordinato	» 3.000.000
altri redditi	» 1.000.000

Imposte dovute sul:

reddito del marito (6 milioni)	L. 900.000
reddito della moglie (3 milioni)	» 490.000
altri redditi	» 310.000

Totale imposta lorda L. 1.700.000

Detrazioni (come *sub II*) » 156.000

Imposta netta L. 1.544.000

Terza ipotesi:

reddito complessivo	L. 10.000.000
marito, lavoro autonomo	» 3.000.000
moglie, lavoro subordinato	» 3.000.000
altri redditi	» 4.000.000

Imposte dovute sul:

reddito del marito (3 milioni)	L. 330.000
reddito della moglie (3 milioni)	» 330.000
altri redditi	» 1.120.000

Imposta lorda L. 1.780.000

Detrazioni (come *sub I*) » 156.000

Imposta netta L. 1.624.000

Dagli esempi che precedono si desume che il sistema proposto presenta rispetto agli altri disegni di legge presentati sullo stesso argomento le seguenti caratteristiche:

a) non costituisce un rigetto puro e semplice del principio del cumulo che è accolto nei Paesi più evoluti e necessario per esigenze di gettito;

b) non si limita a spostare la fascia quantitativa di inapplicabilità del cumulo, con il rischio di dover procedere a continue misure di adeguamento sotto la pressione della spinta inflazionistica;

c) non costituisce neppure un ingiustificato premio ai coniugi ed ai redditi non guadagnati mediante l'impiego indiscriminato del metodo *splitting*.

Il metodo proposto si caratterizza invece positivamente per il fatto di:

a) affermare il principio generale della tassazione separata dei redditi di lavoro;

b) incentivare quindi il lavoro in genere e femminile in particolare;

c) non concedere ingiustificati vantaggi ai redditi non di lavoro, per i quali rimane operante il principio del cumulo;

d) adottare un meccanismo di automatico adattamento ai mutamenti nel potere d'acquisto della moneta determinati dall'inflazione;

e) introdurre, in aggiunta all'ILOR, un ulteriore elemento di realtà nell'imposizione;

f) realizzare sempre in aggiunta alla ILOR, una più marcata imposizione dei redditi patrimoniali rispetto a quelli di lavoro.

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Per tutte queste ragioni il metodo proposto appare particolarmente idoneo a ristrutturare l'imposizione dei redditi di lavoro e soprattutto ad inquadrare nel modo dovuto la posizione, anche fiscale, della donna lavoratrice.

Esso infatti abbandona la logica dei limiti quantitativi di reddito (per l'inoperabilità del cumulo) e riconosce ormai alla donna livelli retributivi pari a quelli dell'uomo, adottando quindi un sistema che opera in presenza di qualunque livello di reddito.

Si tratta in sostanza di uno strumento fiscale che riconosce ed inserisce in un organico sistema di tassazione la posizione conquistata dalla donna lavoratrice nel mondo moderno.

Per questi motivi la proponente si augura che il Senato, che con tanta cura ha discusso il nuovo codice familiare e la posizione di parità e dignità che spetta alla donna nella famiglia e nella società, voglia accogliere il presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE*Articolo unico.*

Il secondo comma dell'articolo 11 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, è sostituito dal seguente:

« Quando alla formazione del reddito complessivo lordo concorrono redditi di lavoro dipendente od autonomo del contribuente o dei soggetti i cui redditi gli sono imputati a norma delle lettere *a)* e *b)* dell'articolo 4, dall'imposta determinata a norma del comma precedente si detrae l'imposta corrispondente al cumulo di tali redditi di lavoro. Per questi ultimi l'imposta è commisurata separatamente sull'ammontare complessivo del reddito di lavoro dipendente od autonomo proprio del contribuente e di ciascun familiare, al netto degli oneri di cui all'articolo 10 riferibili a ciascuno di essi. Le detrazioni di cui agli articoli 15 e 16 si operano sull'imposta complessiva »