

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3806

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori CURTO, MACERATINI e PEDRIZZI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 FEBBRAIO 1999**

---

Disposizioni relative al regime fiscale del nucleo familiare

---

ONOREVOLI SENATORI. - Nonostante i ripetuti appelli rivolti alle forze politiche, ai Governi e all'intero Parlamento per l'inserimento del problema «famiglia» al primo posto nell'agenda dei lavori, ancora nessuna adeguata iniziativa legislativa è stata assunta per favorire il nucleo familiare in quanto tale. Ad oggi, pertanto, la costituzione di tale nucleo continua a subire i freni di una legislazione carente che priva la famiglia di una adeguata o pur minima forma di difesa.

Tra le innumerevoli carenze legislative, una tra le più gravi, se non la più grave, è quella relativa ad un regime fiscale punitivo e penalizzante soprattutto per i nuclei familiari più numerosi.

Le vicende che hanno portato all'attuale sistema, senza dover andare indietro nella notte dei tempi, possono essere rivisitate partendo dal 1951, anno in cui venne introdotto con la cosiddetta «legge Vanoni» il sistema delle deduzioni per i carichi di famiglia; continua con l'introduzione della cosiddetta imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), imposta progressiva fondata su due presupposti giuridici non condivisibili: l'individuazione del capo famiglia come soggetto di riferimento in testa al quale calcolare l'intero reddito familiare; il presupposto che la sussistenza di più soggetti, titolari di reddito proprio nella medesima famiglia, potesse determinare un corrispondente proporzionale aumento della capacità contributiva della famiglia stessa.

Successivamente, con la riforma del diritto di famiglia nel 1975 fu introdotto il principio secondo cui, sotto il profilo fiscale, i coniugi rimanevano due soggetti distinti, pur rimanendo in vigore il regime del cumulo dei redditi.

Molto più precisamente, l'articolo 1 della legge 2 dicembre 1975, n. 576, prevedeva che «nei confronti dei coniugi non legalmente ed effettivamente separati l'imposta sul reddito delle persone fisiche, istituita con decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, si applica sul reddito complessivo, al netto delle deduzioni previste nell'articolo 10 del detto decreto, formato dai redditi propri di ciascuno, compresi quelli imputati ai sensi dell'articolo 5 dello stesso decreto, e da quelli, ad entrambi imputati, dei figli minori conviventi, compresi gli adottati secondo le norme del libro primo, titolo VIII, capo III, del codice civile e i figli naturali riconosciuti di entrambi o di uno solo di essi. Non concorrono a formare il reddito complessivo i redditi di cui agli articoli 3, secondo comma, e 12 del predetto decreto».

È evidente che tale regime fiscale ha rappresentato uno dei primi passi verso lo sbocco in direzione del lavoro nero, apparso come l'unica alternativa ad una pressione tributaria iniqua, insostenibile e comunque vanificatrice dei reali effetti e benefici del lavoro svolto. A tali considerazioni deve certamente aggiungersi un'altra valutazione, con aspetti più marcatamente sociologici.

La *ratio* di tale sistema fiscale nasceva da una concezione arcaica della vita, della società e della famiglia, in virtù della quale l'uomo accentrava funzioni, competenze, attribuzioni ed oneri, compresi quelli fiscali.

L'intera impalcatura entrò però in crisi, subendo un duro colpo giuridico, quando la Corte costituzionale, con la sentenza n. 179 del 15 luglio 1976, dichiarò illegittimo l'istituto del cumulo dei redditi

in quanto in contrasto con gli articoli 3, 29, 31 e 53 della Costituzione.

Di conseguenza con il decreto-legge 9 luglio 1976, n. 470, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 agosto 1976, n. 569, e la legge 13 aprile 1977, n. 114, fu stabilito che l'IRPEF colpisce tutti i soggetti passivi che hanno un reddito nella loro disponibilità, tant'è che l'articolo 3 della legge n. 114 del 1977 così ebbe a recitare: «Il primo comma dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, è sostituito dal seguente:

«L'imposta si applica sul reddito complessivo netto formato da tutti i redditi del soggetto passivo, compresi redditi altrui dei quali egli ha la libera disponibilità o la amministrazione senza obbligo della resa dei conti ed esclusi i redditi sui quali l'imposta stessa si applica separatamente ai sensi degli articoli 12, 13 e 14».

Se è vero che tutto ciò ebbe a rappresentare un momento di maggiore equità, è pure vero che questa non poteva realizzarsi completamente in quanto poteva accadere, così come in effetti molto spesso accade, che due famiglie, aventi lo stesso reddito complessivo, erano tenute a corrispondere imposte diverse, in relazione alla circostanza che produttori dei reddito fossero uno o più soggetti.

Talchè, i soggetti svantaggiati da questo regime di tassazione non sono che le famiglie monoreddito, nelle quali il titolare del reddito deve dichiararlo interamente senza poterlo imputare, neppure in quota parte anche ai suoi famigliari.

Come conseguire allora l'obiettivo di equità fiscale tra famiglie monoreddito e quelle plurireddito? Sarebbe possibile attraverso lo strumento del cosiddetto *splitting*, già applicato in Germania, dove il reddito complessivo viene diviso per due e l'imposta complessiva viene applicata su ogni metà.

Anche questo sarebbe un sistema migliorativo rispetto all'attuale. Però, anche per evitare il continuo ricorso a modifiche legi-

slative, molte volte adottate sulla spinta del malcontento sociale, potrebbe essere più opportuno percorrere una via ultimativa sulla strada della giustizia fiscale attraverso l'adesione ad una forma molto più avanzata di *splitting* rispetto a quella adottata in Germania.

In Francia infatti viene utilizzato il meccanismo del quoziente familiare, sicchè il reddito complessivo viene imputato alla quota parte spettante ad ogni singolo componente il nucleo familiare, per cui una famiglia composta da cinque componenti, e con un reddito complessivo ammontante a 100 milioni di lire vedrà tassato tale importo su una quota singola di 20 milioni (100 milioni divisi per i cinque componenti del nucleo familiare), la cui imposta, moltiplicata per cinque, sarà comunque sensibilmente inferiore all'imposta che sarebbe stata determinata calcolandola complessivamente su 100 milioni.

Bisogna pur dire che nel nostro ordinamento tributario vi è la legge 29 dicembre 1990, n. 408, la quale nell'articolo 19, comma 1, recita testualmente: «Il Governo è delegato ad adottare, entro il 31 dicembre 1992, uno o più decreti legislativi concernenti la revisione del trattamento tributario dei redditi della famiglia (...)».

Ma a distanza di otto anni, quei decreti non sono stati ancora emanati, nonostante i richiami della Corte costituzionale che con sentenza n. 358 del 24 luglio 1995 ha affermato che il regime di tassazione previsto per le famiglie monoreddito non è un sistema equo, esortando pertanto il legislatore ad intervenire.

Come il legislatore può intervenire? Cosa può fare il Parlamento? Probabilmente far nascere due nuovi e diversi soggetti tributari: il nucleo familiare da un lato, e le famiglie monoreddito, di cui all'articolo 19 della legge citata n. 408 del 1990 dall'altro.

Peraltro un'applicazione del criterio dello *splitting* è individuabile nell'istituto giuridico dell'impresa familiare *ex* articolo 230-bis del codice civile.

Nasce anche per i soggetti diversi dal capo famiglia una autonomia soggettiva tributaria. Ma nasce anche la riconsiderazione del lavoro domestico della donna e di tutti coloro che, direttamente o indirettamente, contribuiscono alla determinazione del reddito familiare.

È una questione di giustizia, è una questione di adeguamento alle distorsioni degli attuali meccanismi che prevedono quote di detrazioni talmente irrisorie da rappresentare non gratificazione, ma mortificazione dei singoli beneficiari.

È anche questione di superamento di meccanismi fiscali datati e poco rappresentativi delle esigenze di una famiglia moderna.

Se si vuole mettere la famiglia nuovamente e definitivamente al centro dell'attenzione del legislatore, non si può non assegnarle adeguati strumenti. Si parla tanto di calo vertiginoso della natalità, con riflessi pesantissimi sui conti dello Stato e sul futuro del nostro Paese. Non si parla dei motivi che hanno concorso alla flessione della natalità. Fra i tanti le difficoltà economiche, legate anche ad un sistema fiscale vessatorio ed iniquo, appaiono di non secondaria importanza.

È questo il motivo per cui questo disegno di legge è presentato all'attenzione del Senato e dei colleghi senatori, ai quali viene chiesto di far sì che si proceda ad una rapida approvazione.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Determinazione dell'imposta  
per i nuclei familiari)*

1. L'imposta lorda può essere determinata applicando l'aliquota in vigore al quoziente derivante dal rapporto tra il reddito complessivo del nucleo familiare, come definito ai sensi dell'articolo 2, e il numero dei componenti della famiglia; tale risultato è quindi moltiplicato per il numero dei componenti del nucleo familiare.

## Art. 2.

*(Reddito complessivo del nucleo familiare)*

1. Si definisce reddito complessivo del nucleo familiare la somma dei redditi complessivi dei singoli componenti del nucleo familiare, al netto degli oneri deducibili di cui all'articolo 10 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.

## Art. 3.

*(Detrazioni per carichi di famiglia)*

1. Dall'imposta lorda, come determinata ai sensi dell'articolo 1, si detraggono i carichi di famiglia, come indicato dall'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, adeguatamente indicizzati al costo della vita.

## Art. 4.

*(Nucleo familiare)*

1. Il nucleo familiare è composto dai seguenti soggetti conviventi: il coniuge; i figli legittimi o legittimati o naturali o adottivi; i genitori; i generi e le suocere; i fratelli e le sorelle germani o unilaterali.

## Art. 5.

*(Decorrenza)*

1. La presente legge entra in vigore dal 1° gennaio dell'anno successivo alla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



