

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2331

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori TAROLLI, CICCANTI, SUDANO, DANZI,
FORTE, CALLEGARO, BERGAMO, IERVOLINO, TREMA-
TERRA, CHERCHI, SODANO Calogero, RUVOLO, SALZANO,
MAFFIOLI, FORLANI e TUNIS**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 GIUGNO 2003

**Riequilibrio del carico fiscale della famiglia secondo il numero
dei componenti a carico**

ONOREVOLI SENATORI. - Le famiglie italiane con figli a carico subiscono oggi la pressione fiscale più pesante in Europa e ricevono le prestazioni sociali meno consistenti: viene naturale collegare questi «primati» con l'altro «primato» detenuto dal nostro Paese, quello del minore tasso di natalità del mondo.

In pratica, il trattamento che il modello di *welfare* riserva alla famiglia in Italia appare schizofrenico: da un lato la Carta costituzionale sottolinea la rilevanza sociale ed economica delle funzioni della famiglia, dall'altro l'esigenza di equità orizzontale del prelievo fiscale è quasi completamente trascurata e le prestazioni sociali a favore della famiglia sono modeste. Appare paradossale che mentre tutti i documenti ufficiali di politica economica sottolineano la centralità della risorsa umana, l'investimento nella sua generazione sia penalizzato.

Supponendo che mediamente un figlio resti a carico della famiglia per circa ventisei anni, l'investimento di una famiglia, per il solo mantenimento di un figlio, calcolato a prezzi costanti di oggi, ammonterebbe a circa 190.000 euro per figlio. Ma, mentre il sistema fiscale riconosce in vario modo agli investimenti in macchinari ed attrezzature, ristrutturazioni, o allevamento di bestiame, il valore sociale di un'attività che concorre ad incrementare il capitale produttivo, nessun rilievo viene riconosciuto all'investimento nella risorsa umana dalla quale dipende non solo la conservazione dell'equilibrio demografico e di quello dei conti della previdenza e dell'assistenza, ma lo stesso sviluppo competitivo del sistema.

A differenza di quanto avviene nella totalità dei Paesi europei, in Italia il sistema fiscale sembra ritenere che la capacità contri-

butiva delle famiglie sia influenzata in misura irrilevante dalla presenza di figli a carico e dall'eventuale scelta di uno dei coniugi di dedicare tempo a curare, mantenere ed educare i figli. Il costo del mantenimento e della cura dei minori e degli adulti inoccupati è praticamente considerato alla stregua di una mera donazione privata.

Il nostro sistema di *welfare* riconosce sì, in linea di principio, che i costi sostenuti per soddisfare il dovere costituzionale di «mantenere, istruire ed educare i figli» (art. 30 della Costituzione) devono in qualche modo essere sottratti al reddito nominale per ricostruire la capacità contributiva della famiglia, ma le regole stabilite per fissare la modalità e la misura di tale sottrazione disincentivano le famiglie a generare figli e farsi carico del loro mantenimento. Il riconoscimento dell'impegno economico costituito dalla presenza di familiari a carico in Italia avviene in modo sensibile soltanto per i redditi più bassi ed è confinato in un'ottica di intervento assistenziale.

Mentre in tutti i Paesi europei, a parità di reddito, la differenza tra l'imposta gravante su chi non ha figli e chi ha figli a carico è consistente, in Italia essa è ancora assai modesta. La differenza di imposta diretta su un reddito nominale di circa 30.000 euro tra una famiglia con due figli ed una coppia senza figli è di circa 3.500 euro in Francia e di circa 6.000 in Germania, ed è destinata ad accrescersi con le riforme in atto, mentre in Italia per il 2002 è di 1.000 euro.

Inoltre, mentre nei Paesi citati il riconoscimento dei costi per il mantenimento dei figli riguarda tutte le classi di reddito, in Italia il trattamento cambia con la soglia di reddito. L'introduzione della soglia di reddito rivela la natura assistenziale del sistema attuale e

contraddice il principio universale dell'equità orizzontale.

Viceversa il criterio di progressività dell'imposta (equità verticale) per essere effettivo richiede che sia rispettato il principio di equità orizzontale. In altri termini, dato uno stesso livello di reddito nominale di due diversi soggetti, se su uno di essi gravano oneri obbligatori che ne riducono la capacità contributiva, allora l'imposta non deve gravare sul reddito nominale, ma sul reddito decurtato dei costi necessari per far fronte ai suddetti oneri.

Gli strumenti con cui si può realizzare l'equità orizzontale, in particolare per tener conto dei carichi di famiglia nel determinare la capacità contributiva sono tre: il quoziente familiare (o *splitting*) la detrazione e la deduzione.

Il presente disegno di legge è uno strumento per realizzare l'equità orizzontale, secondo le linee del *basic income* familiare (BIF) proposto nel 2001 dal *Forum* delle associazioni familiari.

Il *basic income* familiare si articola sulla base di deduzioni per il familiare a carico. In tal modo il reddito imponibile viene calcolato sottraendo al reddito nominale il reddito minimo per il mantenimento di ciascuno dei componenti del nucleo familiare.

Il vantaggio del BIF è di essere semplice e trasparente:

a) è applicabile con qualsiasi numero di aliquote ed è indipendente dalla loro eventuale revisione;

b) è facilmente aggiornabile, perchè potrebbe essere rivisto all'aumento in base all'aumento dei prezzi ed alla modificazione delle abitudini di consumo risultanti dalle indagini ufficiali, evitando così l'erosione fiscale.

La normativa proposta non introduce soglie di reddito per limitare la platea dei beneficiari, perchè un tale dispositivo contraddirebbe una radicata consuetudine legislativa italiana in materia tributaria. La soglia di

reddito è infatti una novità introdotta nella legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria del 2001) e subito parzialmente corretta dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002).

La introduzione della soglia di reddito, in un sistema, come quello italiano, dove l'imposta sul reddito è di natura individuale, può porre infatti una questione di legittimità costituzionale, per l'evidente penalizzazione della famiglia monoreddito, specie se numerosa, nei confronti della famiglia bireddito. Al nucleo familiare bireddito basta infatti che uno dei coniugi abbia un reddito inferiore alla soglia per fruire delle deduzioni, pur in presenza di risorse familiari elevate quanto si vuole.

Ragioni di principio hanno indotto altri Paesi europei a non introdurre soglie di reddito. Come ha riconosciuto anche la Corte Costituzionale tedesca, alla quale la delega per la riforma fiscale recentemente approvata ha fatto ampio riferimento nella sua relazione introduttiva, la diminuita capacità contributiva dovuta al mantenimento dei figli secondo il criterio del *Familienexistenzminimum* deve essere reso operativo sia per «i genitori ricchi che per quelli poveri».

La Corte nella sentenza del 29 maggio 1990 afferma: «lo Stato che riconosce la dignità dell'uomo come massimo valore giuridico... e tutela il patrimonio e la famiglia, non può porre sullo stesso piano i figli e la soddisfazione di altre esigenze private; di conseguenza non può attingere ai mezzi economici indispensabili al mantenimento dei figli nello stesso modo con cui attinge ai mezzi economici indispensabili al mantenimento dei figli nello stesso modo con cui attinge ai mezzi utilizzati per la soddisfazione di esigenze voluttuarie. Esso deve rispettare la decisione dei genitori a favore dei figli e non può obiettare ai genitori l'evitabilità dei figli allo stesso modo in cui obietterebbe l'evitabilità di altri costi per la conduzione della vita».

È del tutto contraddittorio peraltro che da una parte le sentenze della magistratura, come avviene in Italia, impongano ai genitori il mantenimento dei figli, e dall'altra il fisco consideri tali spese alla stessa stregua di spese voluttuarie.

La presente proposta di legge rappresenta inoltre la coerente applicazione di due importanti atti di indirizzo approvati dalla Camera:

a) La risoluzione approvata il 13 marzo 2003 sulle misure in favore della famiglia e della natalità che tra l'altro impegna il Governo a «ripensare il sistema fiscale e redistributivo, già a partire dalla legge delega sulla riforma fiscale, in funzione della "equità fiscale orizzontale" per tutte le famiglie in base al numero dei figli».

b) L'ordine del giorno approvato alla Camera nella seduta del 25 marzo 2003 in sede di votazione finale delle delega per la riforma del fisco che impegna il Governo «in sede di attuazione di tali principi (la risoluzione approvata il 13 marzo) e in ogni caso fin dalla prossima legge finanziaria, a dare piena attuazione al principio di "equità fi-

scale orizzontale", nel senso di consentire per tutte le famiglie la facoltà di dedurre dall'imponibile i costi necessari al mantenimento della prole».

Tecnicamente, il disegno di legge propone l'inserimento, all'interno dell'articolo 3 della legge-delega per la riforma del sistema fiscale recentemente approvata dal Parlamento (legge n. 80 del 7 aprile 2003), di specifici criteri e principi direttivi relativi alla riforma dell'imposta sul reddito, con riferimento all'imponibile. Si prevede, in particolare, un'apposita deduzione in relazione al reddito minimo necessario per il mantenimento dei componenti della famiglia. La determinazione dell'importo di tale deduzione è effettuata annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

La copertura finanziaria degli oneri recati dal presente disegno di legge, infine, è implicitamente rinviata al meccanismo previsto dall'articolo 10 della citata legge n. 80 del 2003 e cioè, in sostanza, mediante rinvio alla legge finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Alla legge 7 aprile 2003, n. 80, articolo 3, comma 1, lettera *c*), dopo il numero 3, sono inseriti i seguenti:

«*3-bis*) previsione di un'ulteriore deduzione, per il coniuge, per ciascun figlio e per ogni altro familiare a carico, in relazione al reddito minimo necessario per il mantenimento di ciascuno dei predetti componenti la famiglia, la cui definizione e il cui importo verranno determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro il mese di febbraio di ogni anno;

3-ter) previsione della possibilità di utilizzare le deduzioni per carichi familiari di cui al precedente numero *3-bis*) eccedenti il reddito imponibile, trasformandole in un credito da utilizzare nel periodo di imposta successivo o di cui chiedere il rimborso in sede di dichiarazione dei redditi».

