

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

**N. 2290**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore EUFEMI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MAGGIO 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 venticinque anni, l'investimento di una famiglia, per il solo mantenimento di un figlio, calcolato a prezzi costanti di oggi, ammonterebbe a circa euro 190.000 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» (articolo 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 a 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 euro 30.000 per una famiglia con due figli ed una coppia senza figli è di circa euro 3.500 in Francia e di circa euro 6.000 in Germania, ed è destinata ad accrescersi con le riforme in atto, mentre in Italia per il 2002 è di euro 1.000.

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 provvedimento e

contraddice il principio universalistico 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) indicato dal *Forum* delle associazioni familiari.

Esso 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:

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

- è facilmente aggiornabile, perchè potrebbe essere rivisto annualmente 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 finanziaria del 2001 e subito parzialmente corretta in quella del 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 la evidente penalizzazione della famiglia monoreddito, specie se numerosa, nei confronti di quelle con doppio reddito. Al nucleo 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 sia 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 matrimonio 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 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.

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

*a)* la risoluzione approvata il 13 marzo 2003 (n.6-00054) 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 (9/2144-B/6) approvato alla Camera nella seduta del 25 marzo 2003 in sede di votazione finale della delega per la riforma fiscale (atto Camera n.2144-B) 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 fiscale orizzontale», nel senso di consentire per tutte le famiglie la facoltà di dedurre dall'imponibile i costi necessari al mantenimento della prole».

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Soggetti con familiari a carico)*

1. Nei confronti dei soggetti con coniuge, figli o altri familiari a carico ai sensi dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, recante detrazioni per carichi di famiglia, l'imposta sul reddito delle persone fisiche di cui al titolo I del medesimo testo unico si applica tenendo conto dell'ulteriore deduzione prevista dall'articolo 2 della presente legge.

## Art. 2.

*(Deduzione del reddito minimo  
vitale familiare)*

1. Dal reddito complessivo individuale prodotto, i soggetti di cui all'articolo 1 deducono per il coniuge, per ciascun figlio e per ogni altro familiare a carico, un importo pari al reddito minimo necessario per il mantenimento di ciascuno dei predetti componenti la famiglia, la cui definizione e il cui importo sono determinati annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri entro il mese di febbraio.

2. Al reddito complessivo netto calcolato ai sensi del comma 1 del presente articolo si applicano le disposizioni in materia di deduzione, di determinazione e di detrazioni dall'imposta sul reddito delle persone fisiche previste dagli articoli 11 e seguenti del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.

## Art. 3.

*(Disciplina per gli incapienti)*

1. All'articolo 11 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante deduzione per assicurare la progressività dell'imposizione, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«5-bis. Le deduzioni per carichi di famiglia calcolate sottraendo dal reddito complessivo individuale prodotto un importo pari al reddito minimo necessario per il mantenimento del coniuge, di ciascun figlio a carico e di ogni altro familiare a carico, ed eccedenti il reddito imponibile, possono essere trasformate in credito di imposta da utilizzare nel periodo di imposta successivo a quello della dichiarazione in corso ai fini del relativo rimborso».



