CAMERA DEI DEPUTATI N. 3829

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

USELLINI, ZAPPULLI, GARAVAGLIA, CITTERIO, GARZIA, GAROCCHIO, GAITI, PUMILIA, QUARENGHI, LUSSIGNOLI, GOTTARDO, SCALIA, STEGAGNINI, MAZZOTTA, ALIVERTI, AMALFITANO, ANDREOLI, ARMELLIN, AZZARO, BALESTRACCI, BALZARDI, BAMBI, BERNARDI GUIDO, BIANCHI, BONFERRONI, BORRI, BORTOLANI, BRICCOLA, BROCCA, CACCIA, CAPPELLI, CARTA, CASATI, CERIONI, ERMINERO, FEDERICO, FELICI, FERRARI SILVESTRO, FOTI, IANNIELLO, LAGANÀ, LAMORTE, LATTANZIO, LEONE, LUCCHESI, MANCINI VINCENZO, MARABINI, MENSORIO, MERLONI, MEROLLI, NAPOLI, PATRIA, PAVONE, PEZZATI, PICCINELLI, PICCOLI MARIA SANTA, PISICCHIO, PORTATADINO, PUCCI, QUIETI, RENDE, ROCELLI, ROSSI DI MONTELERA, RUBINO, RUFFINI, RUSSO FERDINANDO, RUSSO GIUSEPPE, SANESE, SANGALLI, SILVESTRI, SINESIO, SOBRERO, TANTALO, TESINI ARISTIDE, TOMBESI, VISCARDI, ZAMBON, ZANFORLIN, ZOPPI, ZUECH, ZURLO

Presentata il 21 dicembre 1982

Norme per un più equo trattamento fiscale dei redditi familiari, per la riduzione del costo del lavoro e per la prevenzione dell'evasione fiscale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Correzioni ed integrazioni del vigente diritto tributario sono da più parti suggerite non soltanto al fine di eliminare talune iniquità del sistema, ma anche al fine di evitare effetti negativi per l'economia e per il bilancio dello Stato: le riforme strutturali che perseguano tali fini costituiscono il necessario complemento dei provvedimenti congiunturali previsti nel programma dell'attuale Governo.

La presente proposta di legge riproduce il testo di una proposta di legge d'iniziativa popolare annunciata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 ottobre 1982, non ancora sottoposta al Parlamento (la raccolta delle firme è da poco iniziata e richiede diversi mesi): la presente iniziativa trae

origine dal desiderio di ottenere un più rapido esame dei temi oggetto dell'iniziativa popolare, visto che le riforme auspicate debbono logicamente precedere la conclusione (con l'emanazione dei testi unici) della riforma tributaria avviata con legge 9 ottobre 1971, n. 825.

Nella relazione che segue sono illustrati il contenuto e i motivi della proposta che si sottopone al Parlamento.

1. — Non tutte le ingiustizie del regime fiscale della famiglia sono state eliminate dalla Corte costituzionale con la sentenza dichiarativa dell'incostituzionalità delle norme concernenti il cumulo obbligatorio dei redditi dei coniugi (sentenza n. 179 del 15 luglio 1976). La persistente ingiustizia appare dal confronto:

del trattamento fiscale riservato al celibe con il trattamento fiscale di chi deve destinare gran parte del reddito ai membri della propria famiglia: le detrazioni fisse d'imposta non valgono ad adeguare l'imposizione alla capacità contributiva;

del trattamento fiscale riservato alla famiglia « monoreddito » con quello riservato alla famiglia « bireddito »;

del trattamento fiscale riservato alla moglie convivente (detrazione fissa) con quello riservato alla moglie separata (imputazione di una quota del reddito) benché accada in realtà che soprattutto la moglie convivente tragga i maggiori vantaggi dalla ricchezza del marito;

del trattamento fiscale riservato alla moglie casalinga in generale con quello riservato alla moglie casalinga nel particolare caso dell'impresa familiare.

2. — L'aumento delle detrazioni fisse d'imposta per le persone a carico non può essere considerato un valido strumento per la definitiva eliminazione di ogni ingiustizia:

il diritto alla detrazione è necessariamente collegato alla definizione legale del familiare a carico come colui che non possiede affatto redditi propri o non possiede redditi propri superiori a un determinato ammontare;

facendo dipendere da un limite di somma il diritto alla detrazione, si conserva un criterio di troppo brusca ed illogica separazione della categoria dei familiari a carico da quella dei familiari non più considerati a carico;

tenendo fermo quel criterio ed aumentando l'importo delle detrazioni, si crea un incentivo all'occultamento dei redditi dei familiari per la parte eccedente il limite indicato dal legislatore.

3. — Le disposizioni relative al trattamento fiscale dell'impresa familiare, emanate con legge 2 dicembre 1975, n. 576, e successivamente perfezionate, offrono argomenti per definire la base logico-giuridica di un più equo trattamento della famiglia in generale.

Nell'ipotesi di impresa familiare si è tenuto conto dei rapporti esistenti all'interno della famiglia e si è consentito che il reddito derivante dalla impresa sia imputato per quote a tutti i membri della famiglia, che partecipino alla produzione del reddito o che accudiscano alle faccende domestiche; risultano così sensibilmente ridotte, nel caso dell'impresa familiare, l'aliquota e l'imposta gravante sul reddito complessivo della famiglia. Ma anche fuori dell'ipotesi dell'impresa familiare vigono regole precise ed in virtù di queste regole la famiglia è sempre una comunità, nella quale chi produce reddito o accudisce alle faccende domestiche fa questo, di norma, nell'interesse comune: non è corretto, se un solo membro della famiglia si dedica alla « produzione » del reddito, attribuire a lui solo il « possesso » del reddito stesso, visto che egli deve (per costume e per legge) destinarne gran parte agli altri membri della famiglia.

Dalla constatazione che il trattamento fiscale riservato all'impresa familiare è in realtà giustificato da un principio generale sono derivate talune proposte di legge d'iniziativa parlamentare per estendere lo stesso trattamento ad altre attività (si veda, per esempio, la proposta di legge presentata il 4 gennaio 1980 dai deputati Manfredi, De Poi ed altri, atto n. 1229). Appare tuttavia difficile percor-

rere la strada indicata in tali proposte: soprattutto si ritiene che non sia possibile estendere a tutte le famiglie diverse da quelle costituite in impresa familiare le norme sulla determinazione annuale delle quote di partecipazione al reddito.

4. — Nel formulare la presente proposta di legge si è tenuto conto delle indicazioni della Corte costituzionale, del voto già espresso dal Parlamento, dei criteri di giustizia indicati dalla giurisprudenza tributaria.

Nella motivazione della citata sentenza del 1976, dando atto della persistente ingiustizia del sistema pur dopo l'epurazione dal cumulo obbligatorio, la Corte costituzionale ha segnalato al legislatore la necessità di assumere come base dell'imposizione sul reddito la nozione di « possesso » inteso come « libera disponibilità » del reddito stesso e di prevedere accanto al regime della tassazione separata un diverso regime opzionale, basato su una attenta considerazione degli effetti dello stato di famiglia sulla capacità contributiva di ciascun soggetto, finalizzato ad agevolare la formazione della famiglia e contenente norme che tengano conto della posizione della donna (lavoratrice o casalinga) nella famiglia e nella società.

Interpretando le indicazioni offerte dalla Corte costituzionale, il Parlamento ha già nel 1977 (in occasione dei lavori preparatori della legge 13 aprile 1977, n. 114) invitato il Governo a predisporre la riforma del trattamento fiscale della famiglia ed in particolare ad organizzare il cumulo facoltativo dei redditi e la successiva imputazione di quote del reddito complessivo ai due coniugi (secondo il metodo cosiddetto dello *splitting*) ovvero a tutti i membri della famiglia (secondo il metodo detto del « quoziente familiare »). Rispondendo all'invito, il Ministro delle finanze dell'epoca (Pandolfi) riconobbe la necessità di una riforma, dichiarando che riteneva più giusto il metodo dello *splitting* perché quello del quoziente familiare privilegia i redditi più alti.

Nella giurisprudenza delle Commissioni tributarie si rinviene la definizione della base dottrinaria necessaria per costruire un regime equo dei redditi familiari partendo dalla distinzione tra « possesso » e « produzione » del reddito (si veda per tutte l'ordinanza 26 aprile 1980 della Commissione tributaria di primo grado di Roma, sezione XIV, presentatore e relatore Di Salvo, ricorso Tosca, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* dell'11 febbraio 1981): la posizione del coniuge sprovvisto di redditi propri è quella di colui che partecipa (per costume e per legge) al possesso del reddito prodotto dall'altro coniuge; di modo che quel coniuge (sprovvisto di redditi propri) non può essere relegato nella categoria dei semplici carichi detraibili.

5. — Alle affermazioni contenute nelle ordinanze delle Commissioni tributarie debbono aggiungersi le considerazioni seguenti:

una situazione non diversa da quella delle famiglie monoreddito si riscontra, ai fini che qui interessano, in tutte le famiglie nelle quali esiste una seria differenza fra i redditi prodotti dai due coniugi: il coniuge meno abbiente partecipa di regola al possesso di una parte del reddito prodotto dall'altro coniuge;

considerata la normale struttura della famiglia italiana non possono, salve alcune eccezioni, essere considerati « compossessori » del reddito i figli e gli altri familiari diversi dal coniuge, pur essendo iniqua nei loro confronti l'applicazione di semplici detrazioni fisse d'imposta.

Tutti i ragionamenti fin qui riassunti giustificano la proposta di modificare il vigente regime fiscale della famiglia con la eliminazione della definizione legale di famiglia monoreddito, con la previsione della facoltà dei coniugi di imputare a ciascuno di essi la metà dei redditi prodotti, con la previsione infine di adeguate deduzioni dal reddito per i figli e per le altre persone a carico.

6. — Fra gli effetti iniqui del vigente diritto tributario deve poi considerarsi il fatto che una parte eccessiva del gettito

delle imposte sul reddito è tuttora costituita dall'imposta sul reddito delle persone fisiche prelevata mediante ritenute sui redditi di lavoro dipendente.

A questo fatto si ricollega la diffusa opinione che la riforma tributaria debba essere classificata fra le cause principali dell'aumento del costo del lavoro e della accelerazione dell'inflazione:

a) il trasferimento nel costo del lavoro del carico tributario gravante sui redditi di lavoro dipendente è favorito dal metodo adottato per il prelievo del tributo (ritenuta alla fonte); per effetto della riforma tributaria il rapporto tra ritenute fiscali e retribuzioni è triplicato;

b) la progressione delle aliquote è rapida soprattutto nelle fasce medie e medio-basse di reddito, nelle quali maggiore è la densità dei soggetti possessori di redditi di lavoro dipendente. Questa progressività ha fatto presto apparire insufficienti i benefici economici, che ai lavoratori derivano dall'anzianità o dalla progressione in carriera ed è causa di molte giustificate rivendicazioni della categoria;

c) il rigore, con il quale si attua il prelievo sui redditi di lavoro dipendente, esaspera in relazione a questi redditi gli effetti di talune ingiustizie di portata più generale. Così dal vigente trattamento fiscale della famiglia derivano punte massime di ingiustizia nei confronti delle famiglie monoreddito, quando l'unico reddito prodotto è di lavoro dipendente; e dalla esistenza di queste punte massime derivano rivendicazioni salariali, che fatalmente si estendono oltre la cerchia dei più tartassati.

L'applicazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ha perciò dato luogo ad ingiustizie gravi non soltanto nei riguardi dei possessori di redditi di lavoro dipendente ma degli stessi datori di lavoro; in fatto, la quota di concorso nella spesa pubblica dovuta dagli imprenditori è fra questi ripartita non tanto in considerazione della capacità contributiva di ciascuno quanto in relazione alla quantità di manodopera impiegata. La necessità e l'urgenza di un intervento del legislatore, che impedisca ulteriori effetti sfavorevoli per l'economia e per l'occupazione, appaiono a questo punto evidenti.

Delle considerazioni che precedono si è tenuto conto nel formulare la proposta, contenuta nel progetto allegato, relativa ad una deduzione forfettaria dal reddito di lavoro dipendente. Ma si è inteso anche porre rimedio alla posizione di netto svantaggio, nella quale gli stessi lavoratori dipendenti si trovano al confronto con le altre categorie di contribuenti. Basti qui ricordare:

che l'accertamento e la riscossione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche sono attuati, nei confronti dei redditi di lavoro dipendente, con metodo particolarmente rigoroso;

che il prelievo mediante ritenuta alla fonte avviene con anticipo rispetto alla data stabilita per il pagamento da parte delle altre categorie di contribuenti e non è mai stata attuata la previsione di abbuoni d'imposta, contenuta nella legge delega per la riforma tributaria (legge 9 ottobre 1971, n. 825, articolo 10, secondo comma, numero 7);

che è iniqua l'applicazione di detrazioni fisse per spese di produzione del reddito, stabilita per la maggior parte dei lavoratori dipendenti (la detrazione fissa corrisponde ad una quota di reddito decrescente col crescere del reddito stesso; le spese di produzione normalmente crescono col crescere del reddito);

che occorre eliminare la disparità esistente fra il trattamento riservato ai possessori di redditi di lavoro dipendente e quello riservato ai possessori di redditi di lavoro autonomo o di impresa (questi possono dedurre dal reddito anche le spese necessarie per la futura espansione della loro attività; con la previsione di una deduzione forfettaria dal reddito di lavoro dipendente si riconosce anche il diritto dei lavoratori dipendenti di progredire nella scala sociale).

7. — Nel valutare gli effetti delle misure auspicate sul bilancio dello Stato occorre partire dalla constatazione che l'ingiustizia del sistema tributario è fra le cause del dissesto finanziario:

l'alto costo del lavoro nel nostro paese è in parte dipeso, direttamente o indirettamente, da quell'ingiustizia; il risultato è sicuramente negativo per il bilancio dello Stato, costretto a riparare i danni con sgravi, sovvenzioni ed incentivi per l'occupazione;

l'ingiustizia stimola l'evasione e, nel settore del lavoro dipendente, con l'evasione fiscale concorre necessariamente la evasione contributiva;

con provvedimenti congiunturali o straordinari è possibile ottenere risultati immediati ma provvisori; per ottenere risultati definitivi o durevoli è necessario eliminare le cause del dissesto: la via del risanamento sembra perciò coincidere con quella della giustizia fiscale.

8. — I ragionamenti finora svolti dimostrano che gli effetti delle misure auspicate debbono concorrere con quelli delle misure già in vigore in tema di repressione dell'evasione fiscale per assicurare il risultato finale (risanamento dell'economia e del bilancio): ne deriva come logico corollario che sarebbe irrazionale rinviare l'adozione delle misure auspicate fino alla verifica dei risultati, che con il solo ricorso agli strumenti repressivi potrebbero ottenersi.

È piuttosto da sottolineare la necessità di utilizzare, per il contenimento dell'area di evasione, misure preventive in aggiunta a quelle repressive, anche per evitare una ulteriore proliferazione delle sanzioni amministrative o penali.

Si è perciò ritenuto di includere nella proposta di legge norme che attribuiscono alla dichiarazione dei redditi valore di confessione vincolante: in modo che non sia possibile a chi appare povero agli occhi del fisco di presentarsi come un affermato professionista quando rivendica un indennizzo o come titolare di una solida impresa quando concorre all'appalto di un'opera pubblica o di una pubblica fornitura. Le disposizioni in parola hanno un precedente legislativo nell'articolo 21 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, che disciplina l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore.

9. — L'acclusa proposta di legge è suddivisa in due titoli.

Il titolo primo contiene le disposizioni relative all'applicazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ai redditi familiari e ai redditi di lavoro dipendente. Più precisamente:

l'articolo 1 definisce l'ambito d'applicazione e la decorrenza delle disposizioni contenute nel titolo;

l'articolo 2 definisce lo *splitting* facoltativo, collegandolo alla presentazione da parte dei coniugi della dichiarazione congiunta (articolo 17 della legge 13 aprile 1977, n. 114);

l'articolo 3 tende ad evitare l'applicazione di ritenute d'acconto eccessive e la proliferazione dei rimborsi d'imposta;

gli articoli 4, 5 e 6 tendono a sostituire le detrazioni fisse d'imposta per i figli e le altre persone a carico con adeguate deduzioni dal reddito;

l'articolo 7 abroga tutte le disposizioni concernenti le detrazioni fisse d'imposta per carichi di famiglia;

l'articolo 8 tende ad evitare effetti negativi sul trattamento previdenziale dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi;

l'articolo 9 prevede una deduzione forfettaria dal reddito di lavoro dipendente.

Il titolo secondo contiene norme per la prevenzione dell'evasione fiscale:

gli articoli 10 e 11 definiscono la natura di confessione vincolante assegnata alla dichiarazione dei redditi;

l'articolo 12 dispone in merito allo inizio dell'efficacia delle disposizioni contenute nel titolo medesimo.

PROPOSTA DI LEGGE

—

TITOLO I.

DISPOSIZIONI CONCERNENTI L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE

ART. 1.

Le disposizioni del presente titolo si applicano all'imposta sul reddito delle persone fisiche dal primo periodo d'imposta successivo alla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta ufficiale.*

ART. 2.

Se i coniugi si avvalgono della facoltà prevista all'articolo 17 della legge 13 aprile 1977, n. 114, i redditi sono imputati per metà del loro ammontare netto a ciascuno dei coniugi. La disposizione si applica anche se uno dei coniugi non possiede redditi propri.

ART. 3.

Per i possessori di redditi di lavoro dipendente che ne facciano richiesta le ritenute a titolo d'acconto sono effettuate, dal secondo mese successivo a quello nel quale è stata fatta la richiesta, in misura pari al doppio delle ritenute corrispondenti alla metà dei compensi corrisposti. Nella richiesta il soggetto deve dichiarare sotto la propria responsabilità lo stato di coniugato ed indicare le generalità e il numero di codice fiscale del coniuge.

La richiesta di cui al comma precedente deve essere sottoscritta anche dal coniuge, il quale non può, se possessore di redditi di lavoro dipendente, chiedere a

sua volta la riduzione delle ritenute. La violazione del divieto comporta l'applicazione separata dell'imposta.

ART. 4.

È ammessa in deduzione dal reddito complessivo di ciascun coniuge, per ogni figlio o affiliato minore di età, una somma pari alla metà dell'ammontare annuo della pensione sociale, quale risulta dalle leggi in vigore alla scadenza del periodo d'imposta.

La deduzione spetta anche per i figli permanentemente inabili al lavoro e per quelli di età non superiore a ventisei anni dediti agli studi o a tirocinio gratuito, a condizione che non possiedano redditi propri. Se il figlio o l'affiliato possiede redditi propri per un ammontare inferiore all'ammontare annuo della pensione sociale, quale risulta dalle leggi in vigore alla scadenza del periodo d'imposta, la deduzione è ridotta di un importo pari alla metà del reddito del figlio o dell'affiliato.

In mancanza di uno dei genitori la deduzione di cui ai commi precedenti spetta all'altro in misura doppia.

ART. 5.

È ammessa in deduzione dal reddito complessivo una somma pari all'ammontare annuo della pensione sociale, quale risulta dalle leggi in vigore alla scadenza del periodo d'imposta, per ciascuna delle persone indicate ai numeri 3, 4, 5 e 6 dell'articolo 433 del codice civile, che non possieda redditi propri e conviva con il contribuente o percepisca assegni alimentari non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Se la persona di cui al comma precedente possiede redditi propri per un ammontare inferiore all'ammontare annuo della pensione sociale, quale risulta dalle leggi in vigore alla scadenza del periodo d'imposta, la deduzione è ridotta di un

importo pari al reddito posseduto dalla persona medesima.

Se più soggetti provvedono al sostentamento di una delle persone indicate ai nn. 3, 4, 5 e 6 dell'articolo 433 del codice civile o corrispondono ad essa gli assegni alimentari, la deduzione di cui ai precedenti commi spetta a tutti in parti uguali.

ART. 6.

Le deduzioni di cui ai precedenti articoli 4 e 5 competono dal periodo d'imposta in cui si sono verificate a quello in cui sono cessate le condizioni richieste.

Le deduzioni medesime si applicano se il contribuente e le persone cui si riferiscono attestano l'esistenza delle condizioni richieste. Per i figli e per gli affiliati minori d'età è sufficiente la dichiarazione del contribuente.

ART. 7.

Le disposizioni concernenti le detrazioni d'imposta per carichi di famiglia, di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, sono abrogate.

ART. 8.

Restano ferme le disposizioni per la determinazione dei contributi previdenziali ed assistenziali o la liquidazione delle pensioni con riferimento al reddito di lavoro dipendente o di lavoro autonomo prodotto dal soggetto.

ART. 9.

Il reddito di lavoro dipendente concorre alla formazione del reddito complessivo nella misura del 75 per cento; se è inferiore a 20 milioni di lire concorre

alla formazione del reddito complessivo per la parte eccedente 5 milioni di lire.

L'articolo 16 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, è abrogato.

TITOLO II.

NORME PER LA PREVENZIONE DELL'EVASIONE FISCALE

ART. 10.

Nei procedimenti amministrativi e nei giudizi civili e amministrativi la dichiarazione dei redditi fa stato contro il dichiarante quanto ai redditi posseduti e al loro ammontare. Chi non ha presentato la dichiarazione non è ammesso a provare il possesso di redditi di ammontare superiore al minimo imponibile.

Nella applicazione del comma precedente non si tiene conto delle rettifiche e degli accertamenti d'ufficio dell'amministrazione finanziaria.

ART. 11.

Le disposizioni dell'articolo precedente non si applicano ai redditi esenti e a quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta.

ART. 12.

Gli articoli 10 e 11 si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.