

CAMERA DEI DEPUTATI N. 684

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**MARTINAZZOLI, USELLINI, CRISTOFORI, GITTI, ZARRO, ZOLLA, SANGALLI, RUSSO RAFFAELE, AUGELLO, BALESTRACCI, CARRUS, FAUSTI, FORNASARI, GRIPPO, PORTATADINO, SARTI, SILVESTRI, ZANIBONI, ZUECH, ROSINI, RAVASIO, AZZARO, DEGENNARO, FARACE, FERRARI WILMO, FIORI, GALLI, GRILLO, PATRIA, PELLIZZARI, VITO, ALESSI, ANDREOLI, ANSELMI, ARMEL-LIN, ASTONE, ASTORI, AZZOLINI, BATTAGLIA PIETRO, BODRATO, BONFER-
RONI, BORRA, BORRI, BROCCA, CACCIA, CAFARELLI, CAMPAGNOLI, CARELLI, CASATI, CASINI CARLO, CASINI PIER FERDINANDO, CASTAGNETTI PIER-
LUIGI, COLONI, CONTU, CORSI, D'ANGELO, DEL MESE, FERRARI BRUNO, FOTI, FRASSON, FUMAGALLI CARULLI, GARAVAGLIA, GELPI, LATTANZIO, LEONE, LUCCHESI, MALVESTIO, MANCINI VINCENZO, MANFREDI, MANNINO CALOGERO, MELELEO, MENSORIO, MERLONI, MICHELI, NAPOLI, NICOTRA, NUCCI MAURO, ORSENIGO, PAGANELLI, PERANI, PIREDDA, PUJIA, QUARTA, RABINO, RADI, REBULLA, RICCI, RICCIUTI, RIGHI, RINALDI, RIVERA, ROSSI di MONTELERA, SARETTA, SENALDI, TANCREDI, TORCHIO, URSO, VAIRO, VECCHIARELLI, VISCARDI, VITI, ZAMBON, ZAMPIERI, ZOPPI, ZOSO**

Presentata l'8 luglio 1987

Norme per un più equo trattamento fiscale dei redditi fami-
liari, per la deduzione dal reddito dei canoni di locazione
delle nuove famiglie 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 perseguono tali fini costituiscono il necessario complemento dei provvedimenti congiunturali previsti nel programma dell'attuale Governo.

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.

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 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. In virtù di regole precise 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.

4. Nel formulare la presente proposta di legge si è tenuto conto delle indica-

zioni 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 del 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 dottrina 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 feb-

braio 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. Ma a ben guardare 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 del coniuge.

Tutti i ragionamenti fin qui riassunti giustificano la proposta di modificare il vigente regime fiscale della famiglia con l'introduzione di opportuni correttivi al fine di determinare un più equo carico tributario sul nucleo familiare e sulle famiglie monoreddito in particolare.

Ragioni di semplicità applicativa hanno condotto ad indicare una soluzione, diversa da quella tradizionale della imputazione del reddito tra i coniugi, consistente in un particolare meccanismo operante a livello di liquidazione dell'imposta che comunque conduce ad una identità sostanziale del risultato.

5. L'attuale sistema di prelievo totale alla fonte per i redditi di lavoro dipendente comporta, come è noto, l'insorgere di situazioni creditorie nei confronti dell'erario. L'introduzione di un sistema di tassazione su base familiare determina evidentemente l'accentuarsi di tale fenomeno. Per tale ragione si è ritenuto opportuno prevedere la facoltà, per i possessori di redditi da lavoro dipendente, di usufruire di una corrispondente riduzione del prelievo alla fonte.

6. Nell'ottica del perseguimento di un più equo trattamento fiscale della famiglia si inquadra anche la norma contenuta nell'articolo 4 della presente proposta di legge che concede ai nuclei familiari di nuova o recente formazione la possibilità di dedurre dal reddito complessivo i canoni di locazione pagati per

la casa di abitazione della famiglia. Si è inteso così introdurre un beneficio analogo a quello attualmente usufruibile, da chi possiede la propria abitazione a titolo di proprietà, sotto forma di deduzione degli interessi passivi inerenti a mutui garantiti da ipoteca; la previsione del limite di quattro milioni e l'esplicito richiamo alla lettera *d*) dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, lascia intendere che eventuali ritocchi del limite di deducibilità degli interessi dovranno ritenersi automaticamente valevoli anche per i canoni di locazione.

La nuova deduzione può essere fatta valere in via generale solo fino al decimo anno successivo a quello di celebrazione del matrimonio e può essere liberamente imputata in misura discrezionalmente stabilita dai contribuenti anche a riduzione del reddito del coniuge che non abbia effettivamente pagato i canoni.

Un'apposita disposizione disciplina la sorte del diritto alla deduzione nelle ipotesi di annullamento, cessazione o scioglimento del matrimonio stabilendo che lo stesso si conserva solo in presenza di figli e che se i figli sono a carico di entrambi i genitori ciascuno possa dedurre fino a un massimo di due milioni di lire.

Al fine di limitare l'applicazione della nuova disposizione ai matrimoni contratti da giovani coppie si è stabilito infine che il diritto alla deduzione non può essere acquisito ovvero si perde se il contribuente che intende farlo valere ha superato il quarantesimo anno di età.

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 l'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 auspiccate 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 auspiccate 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 for-

nitura. 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 capi.

Il capo primo contiene le disposizioni relative all'applicazione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Più precisamente:

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

l'articolo 2 definisce una particolare forma di *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;

l'articolo 4 introduce la deducibilità dal reddito complessivo del canone di locazione pagato dalle nuove famiglie.

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

gli articoli 5 e 6 definiscono la natura di confessione vincolante assegnata alla dichiarazione dei redditi;

l'articolo 7 dispone in merito all'inizio dell'efficacia delle disposizioni contenute nel titolo medesimo.

PROPOSTA DI LEGGE

CAPO I.

DISPOSIZIONI CONCERNENTI
L'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE
PERSONE FISICHE

ART. 1.

1. Le disposizioni del presente capo 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.

1. Se i coniugi si avvalgono della facoltà prevista all'articolo 17 della legge 13 aprile 1977, n. 114, ai fini dell'individuazione delle aliquote relative alla parte di reddito di un coniuge che eccede quello dell'altro coniuge si tiene conto soltanto del 50 per cento dell'eccedenza stessa. In tal caso non spetta la detrazione di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. La disposizione si applica anche se uno dei coniugi non possiede redditi propri.

2. Nei casi di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, o di separazione legale ed effettiva, l'imposta del coniuge con i figli a carico si calcola applicando le aliquote corrispondenti alla metà del reddito imponibile. La disposizione non si applica a partire dal periodo di imposta in cui viene contratto un nuovo matrimonio.

3. Per il primo periodo di imposta e per i tre successivi l'imposta si applica rispettivamente con le aliquote corrispondenti al 70 per cento, al 65 per cento, al

60 per cento e al 55 per cento dell'ammontare del reddito che eccede quello dell'altro coniuge.

ART. 3.

1. Per i possessori di redditi di lavoro dipendente che ne facciano richiesta, tranne nei casi di cui al comma 2 dell'articolo 2, le ritenute a titolo d'acconto sono effettuate dal secondo mese successivo a quello nel quale è stata fatta 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, indicando le generalità ed il numero di codice fiscale del coniuge, ovvero che si trova nelle condizioni previste nel comma 2 dell'articolo 2. In tal caso non spetta la detrazione di cui alla lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

2. La richiesta di cui al comma 1 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.

ART. 4.

1. Dopo la lettera *t*) del comma 1 dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è aggiunta la seguente lettera:

« *u*) il canone pagato da coniugi, non legalmente ed effettivamente separati, il cui matrimonio sia stato celebrato in data successiva al 31 dicembre 1984, per la locazione dell'immobile adibito ad abitazione principale nel luogo di residenza della famiglia per un importo cumulativamente non superiore per i due coniugi al limite di lire quattro milioni di cui alla precedente lettera *d*). La de-

duzione è ammessa per i canoni pagati nell'anno di celebrazione del matrimonio e nei successivi dieci. A partire dal sesto anno successivo a quello di celebrazione del matrimonio la deduzione, fermo restando il suddetto limite di quattro milioni, è ammessa in misura pari al cinquanta per cento dei canoni pagati. Nei casi di annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio o di separazione legale ed effettiva, la deduzione spetta al genitore con figli a carico fino al periodo di imposta in cui viene contratto un nuovo matrimonio. Se i figli sono a carico di entrambi i genitori la deduzione spetta a ciascun genitore per un importo non superiore a due milioni di lire. Indipendentemente dal fatto che il canone sia pagato da uno o da entrambi i coniugi, la deduzione spetta pro-quota ad entrambi. Se uno dei coniugi rinuncia in tutto o in parte alla deduzione, la stessa spetta all'altro coniuge purché la rinuncia risulti da atto scritto allegato alla dichiarazione. Il diritto alla deduzione non spetta a partire dal periodo di imposta successivo a quello di compimento del quarantesimo anno di età, ferma restando la deduzione nel suo intero ammontare per l'altro coniuge se ne ricorrono le condizioni ».

CAPO II.

NORME PER LA PREVENZIONE DELL'EVASIONE FISCALE

ART. 5.

1. 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.

2. Nella applicazione del comma 1 non si tiene conto delle rettifiche e degli accertamenti di ufficio dell'amministrazione finanziaria.

ART. 6.

1. Le disposizioni dell'articolo 5 non si applicano ai redditi esenti e a quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo di imposta.

ART. 7.

1. Gli articoli 5 e 6 si applicano ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.