

La Legge-delega al Governo per la riforma fiscale

Premesso che:

- È circostanza ben nota e condivisa dai più che il regime fiscale e tributario italiano si caratterizzi per un'eccessiva pressione sulle famiglie, specialmente quelle monoreddito e/o con figli, imponendo oneri che non hanno pari negli altri ordinamenti. Il sistema di prelievo fiscale vigente è, infatti, incentrato sulla tassazione del reddito a base individuale, di modo che l'imposta è calcolata sul reddito del singolo, non considerando la sua appartenenza ad un nucleo familiare e la destinazione di tale reddito al soddisfacimento di necessità familiari. L'imposta è così riferita al reddito lordo complessivo e non al reddito effettivamente percepito, in ciò pregiudicando i nuclei familiari plurisoggettivi.
- La composizione del nucleo familiare rileva, invece, ai fini delle detrazioni dall'imposta, suscettibili di ridurre il cuneo fiscale a seconda del numero dei componenti e dell'aliquota IRPEF di riferimento. A ciò si aggiungono alcuni interventi di tipo assistenziale, come l'assegno unico familiare, volti a garantire un rimborso in considerazione delle spese del nucleo. In entrambi i casi, le misure adottate sono finalizzate a contrastare la povertà e, pertanto, risultano di concreto aiuto solo per i nuclei familiari più poveri. Le famiglie del ceto medio, invece, sono di fatto escluse da questo sistema di tipo assistenziale, a causa delle vertiginose riduzioni delle misure anzidette in presenza di un reddito lordo più elevato. Alla progressività incrementale dell'imposta, infatti, fa da contraltare la decrescita delle misure assistenziali, calcolate, come detto, in base al reddito lordo e non alla reale capacità contributiva.
- Il cuneo fiscale che grava sulle famiglie italiane, specialmente di ceto medio, costituisce un ostacolo alla formazione di nuovi nuclei familiari, non essendo operazione economica vantaggiosa la sommatoria di due redditi in un medesimo nucleo, e disincentiva la natalità, in quanto all'aumento dei costi e delle spese per il sostentamento di un nuovo figlio, l'imposizione fiscale a cui è soggetto il reddito dei genitori non decresce.
- A fronte delle criticità riscontrate, riteniamo apprezzabili e ampiamente condivisibili le intenzioni dell'attuale Governo, finalmente deciso a mettere mano alla normativa fiscale e a riformare il sistema di tassazione in vigore, proponendo una riduzione e una semplificazione delle imposte.
- La proposta di legge, tuttavia, non prevede uno specifico capitolo in materia di fiscalità familiare che affermi, tra i principi direttivi della riforma, la valorizzazione della capacità contributiva della famiglia, e dedica all'argomento solo sporadici e generici riferimenti. In particolare, nel progetto di delega, il sostegno alle famiglie è indicato solo in due punti: come finalità generica della novella legislativa, all'art. 2, c. 1, lett. a)[1], nonché tra gli aspetti generali a cui dovrà attenersi la riforma dell'IRPEF[2]. Tutto ciò nuoce all'impianto complessivo che rimane incentrato sul reddito lordo dei singoli piuttosto che sulla capacità contributiva delle famiglie.

Considerato che:

- Dalla formulazione della proposta del Governo sembrerebbe confermata l'intenzione del legislatore di mantenere un regime di **tassazione del reddito su base individuale** e di non adottare, invece, un sistema di **tassazione incentrato sul reddito familiare**: nel primo caso,

l'imposta si applica al reddito di ciascun membro del nucleo familiare e la valutazione dei familiari a carico viene in rilievo solamente ex post, con detrazioni dall'imposta o con deduzioni dall'imponibile. Nel secondo, l'aliquota media dell'imposta è calcolata in base al reddito familiare complessivo, così variando progressivamente a seconda dei redditi percepiti e della numerosità del nucleo.

- Secondo queste linee direttive, il sistema di tassazione oggi vigente rimarrebbe di fatto inalterato e non subirebbe variazioni significative. L'imposta sarebbe, infatti, calcolata in base al reddito individuale lordo, salva la possibilità di applicare uno sconto successivo, tramite detrazioni d'imposta calcolate in base «alla composizione del nucleo familiare e ai costi sostenuti per la crescita dei figli». Il sostegno promesso alle famiglie si sostanzierebbe, dunque, in una maggiorazione delle detrazioni d'imposta, delle voci e degli importi ad esse collegati.

- La proposta di legge rischia, però, di risolversi un risparmio di spesa irrisorio per le famiglie, tenuto conto del fatto che le detrazioni dipendono, generalmente, dagli scaglioni di reddito lordo e dall'aliquota IRPEF applicata al contribuente. Aumentare gli oneri detraibili preservando, però, la progressività degli scaglioni e delle aliquote, non produrrebbe alcun effetto significativo sulla popolazione media, che vedrebbe comunque aumentare l'imposta al crescere del reddito lordo, né su quella più povera, che non dispone di un reddito da cui detrarre alcunché. Il sistema delle detrazioni d'imposta si presta, inoltre, al rischio di una loro variazione nel corso del tempo, sicché il risparmio di spesa oggi garantito potrebbe essere ridotto in futuro dai successivi legislatori.

- Occorre a tal punto ribadire che la riduzione degli oneri fiscali per le famiglie più numerose si giustifica con l'idea che il benessere degli individui diminuisce se le risorse pro-capite sono minori; o, detto altrimenti, che i bisogni crescono al crescere del nucleo. Calcolare l'aliquota d'imposta adattandola alla reale **capacità contributiva familiare** corrisponde, pertanto, sia ad un principio di **equità verticale** (secondo l'idea che l'imposta cresce progressivamente al reddito effettivamente percepito) che di **equità orizzontale** (sicché, a parità di reddito, l'imposta decresce progressivamente all'aumentare del numero dei componenti).

- Il sistema di tassazione familiare ha un solido presupposto normativo, individuabile nel combinato disposto degli artt. 29, 31 e 53 della Costituzione, che sancisce la centralità della famiglia nell'ordinamento giuridico e impone l'adozione di misure, anche tributarie, che ne favoriscano lo sviluppo, ne tutelino la conservazione e salvaguardino tutti i suoi componenti. La stessa Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 179 del 1976, pronunciandosi sul sistema di tassazione individuale, ebbe a rimproverare l'inerzia del legislatore affinché «possa essere data ai coniugi la facoltà di optare per un differente **sistema di tassazione** (espresso in un solo senso o articolato in più modi) **che agevoli la formazione e lo sviluppo della famiglia** e consideri la posizione della donna casalinga e lavoratrice».

- L'esigenza che venga adottato un sistema fiscale progressivo, incentrato sulla reale capacità contributiva delle famiglie, è stata ribadita dalla Corte costituzionale anche nel 1995, con la sentenza n. 358: «Deve osservarsi conclusivamente che dai calcoli tributari si constata senza dubbio che **l'attuale trattamento fiscale della famiglia penalizza i nuclei monoreddito e le**

famiglie numerose con componenti che non producono o svolgono lavoro casalingo. Queste famiglie infatti – che dovrebbero essere agevolate ai sensi dell’art. 31 della Costituzione – sono tenute a corrispondere un’imposta sui redditi delle persone fisiche notevolmente superiore rispetto ad altri nuclei familiari composti dallo stesso numero di componenti e con lo stesso

reddito, ma percepito da più di uno dei suoi membri. Tali effetti distorsivi furono – come si è già notato – segnalati più volte da questa Corte, dalla dottrina e dallo stesso legislatore che, con la legge n. 408 del 1990, delegò il Governo a provvedere adeguatamente, senza peraltro che tale delega abbia avuto, fino ad oggi, alcun seguito. Nell’ambito della complessità delle scelte e della modulazione delle soluzioni che si intendono introdurre, **al legislatore spetta pertanto tener conto anche delle eventuali ricadute delle auspiccate innovazioni**, oltre che del reperimento delle risorse relative alla ripercussione sul gettito tributario».

- Il principio secondo il quale l’unità impositiva dell’imposta sul reddito deve essere la famiglia consentirebbe, dunque, di adeguare il sistema fiscale ai quei principi di progressività, equità orizzontale e verticale, sanciti dalla Costituzione, ma di fatto inattuati dal legislatore ordinario.

- **Si noti bene:** il monito della sentenza n. 358 del 1995 vale per legislatore attuale, che si trova ad essere il primo – dopo tutti questi anni – a porre in essere la riforma del sistema fiscale auspicata dalla Consulta. Egli è dunque obbligato a seguire i principi ivi contenuti e ad adeguare il cuneo fiscale alla reale capacità contributiva del nucleo familiare.

- La capacità contributiva della famiglia, peraltro, era stata già assunta quale criterio per la riforma del Fisco da parte della legge n. 413 del 1991, ove l’art. 9 delegava il governo allora incarica ad attuare un nuovo sistema fiscale, incentrato su: «c) commisurazione dell’imposta alla **capacità contributiva del nucleo familiare, tenendo conto del numero delle persone che lo compongono e dei redditi da esse posseduti**; d) determinazione dell’imposta mediante l’applicazione al reddito complessivo del nucleo familiare dell’aliquota media corrispondente al reddito stesso diviso per il numero di parti risultante dalla **attribuzione ad un componente del nucleo familiare di un coefficiente**». Tuttavia, interrotta improvvisamente la legislatura, la delega non ebbe seguito e l’enunciazione dei principi ivi indicati rimase priva di alcun riscontro applicativo.

** ** *

Tutto ciò premesso e considerato, si ritiene necessario modificare il testo della proposta di legge-delega formulata dal Governo in modo da riaffermare la centralità della famiglia e assicurare i seguenti interventi:

- Occorre inserire, tra i principi e criteri direttivi della riforma fiscale, un apposito paragrafo destinato alla fiscalità familiare, nel quale si stabilisca con chiarezza che l’imposta è commisurata alla capacità contributiva del nucleo familiare, tenuto conto del suo reddito complessivo e dei suoi componenti. Questo principio dovrebbe informare tutta la riforma fiscale e non solo l’IRPEF, di modo che ogni tributo e onere fiscale ne sia assoggettato.

- Nel medesimo capitolo si dovrebbe poi stabilire che il sistema fiscale è altresì informato alla premialità dei nuclei familiari più numerosi, ai quali sono destinate specifiche agevolazioni economiche.

- Le generazioni più giovani, infatti, rappresentano il futuro della nostra società. Senza figli, la società entra in crisi (si pensi, ad esempio, ad un sistema assistenziale e pensionistico privo di contribuenti) ed è destinata a scomparire. Far nascere e poi crescere un bambino costituisce, per questo, da un punto di vista prettamente comunitario, un servizio reso dai genitori a tutta la collettività. Occorre, allora, non solo sostenere e assistere quei genitori che impiegano sacrifici e

risorse per crescere i propri figli, ma anche prevedere strumenti economici che incentivino le nuove nascite. Tali strumenti, perché siano da sollecito all'incremento demografico, non possono più essere concepiti come contrasto alla povertà e riconosciuti solo in contesti disagiati. Essi vanno garantiti a tutti i nuclei familiari, tanto in base al reddito, quanto, soprattutto, in considerazione delle spese che la famiglia affronta per il mantenimento dei figli.

- D'altronde, è la stessa Costituzione, all'art. 31, ad imporre al legislatore – quale fonte sovraordinata – l'adozione di «misure economiche e altre provvidenze al fine di agevolare la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose». Questa disposizione, pur essendo programmatica e non individuando regole attuative specifiche, enuncia un principio direttivo che vincola il legislatore ordinario e lo obbliga ad uniformare ad esso gli interventi normativi secondari che intende approvare.

- Si propone, quindi, di includere un intero paragrafo destinato alla fiscalità familiare, enunciando i seguenti principi: commisurazione delle imposte in base alla capacità contributiva del nucleo familiare; equità verticale, secondo canoni di progressività d'imposta, e orizzontale, mediante calcolo di coefficienti familiari; sussidiarietà economica per le spese familiari; premialità e agevolazione delle famiglie numerose.

- Per garantire un sistema fiscale incentrato sulla reale capacità contributiva delle famiglie, nel rispetto dei principi menzionati, si ritiene necessario, inoltre, prevedere l'istituzione di un tavolo tecnico, con la collaborazione di istituzioni pubbliche (rappresentanti di ministeri, dell'ISTAT, autorità garanti, etc.) e di associazioni rappresentative di famiglie e genitori, che sia di ausilio al Fisco per il calcolo dell'imposta. A tale tavolo o comitato sarebbe demandato il compito di far emergere i reali bisogni delle famiglie e le spese che esse sostengono, di catalogare e indicizzare le voci e i prezzi dei beni di consumo primari e secondari e di aggiornare tempestivamente i dati in base alle variazioni dei costi familiari. Sulla base di queste informazioni sarebbe ipotizzabile una variabilità dell'imposta, delle aliquote, delle detrazioni, dei coefficienti familiari, a seconda del reale andamento economico del Paese, così garantendo un prelievo fiscale sempre aggiornato e adeguato alla reale capacità contributiva delle famiglie.

[1] L'art. 2, c. 1, lett. a), stabilisce il seguente principio «Stimolare la crescita economica e la natalità attraverso l'aumento dell'efficienza della struttura dei tributi e la riduzione del carico fiscale, anche al fine di sostenere famiglie, lavoratori e imprese».

[2] Secondo l'art. 5, c. 1, lett. a), n. 1.1, si dovrà avere particolare riguardo: «alla composizione del nucleo familiare e ai costi sostenuti per la crescita dei figli».