CAMERA DEI DEPUTATI N. 2725

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

GIANNA SERRA, SERAFINI, SANNA, MARIA ANTONIETTA SARTORI, DALLA CHIESA CURTI, MANCINA, TURCO, BIRICOTTI GUERRIERI, CAMOIRANO ANDRIOLLO, DI PRISCO, FINOCCHIARO FIDELBO, INGRAO, IOTTI, LORENZETTI PASQUALE, MASINI, MONTECCHI, POLLASTRINI MODIANO, ALFONSINA RINALDI, SANGIORGIO, BEEBE TARANTELLI, TRUPIA ABATE, VIGNERI

—

Istituzione dell'assegno di riproduzione e cura familiare

Presentata il 27 maggio 1993

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La riflessione sulle politiche a sostegno dei redditi familiari può misurarsi con la gravità della crisi finanziaria del bilancio dello Stato, se ragioniamo non solamente in termini di spesa aggiuntiva, ma cerchiamo di esprimere un giudizio sul rapporto costo-efficacia della spesa attuale, alla luce del fatto che politiche fiscali e trasferimenti monetari non sono stati armonicamente coordinati ed intrecciati ma hanno stratificato esigenze diverse, riproducendo i difetti ben noti dello Stato assistenziale italiano.

La spesa pubblica diretta a sostenere il reddito della famiglia è costituita da sgravi fiscali e trasferimenti monetari.

Gli sgravi fiscali hanno assunto particolare rilievo a seguito della introduzione della tassazione separata dei redditi di ciascun componente il nucleo familiare, entrata in vigore dopo la sentenza della Corte costituzionale che dichiarava illegittimo il cumulo dei redditi.

L'imposizione personale sul reddito è stata per le donne italiane un'importante conquista perché ha reso neutrale il sistema tributario rispetto alle scelte personali (matrimonio, convivenza) e non penalizza l'esistenza di più redditi nella famiglia, con il rilievo che ciò assume rispetto al lavoro produttivo delle donne.

A fronte degli evidenti pregi della tassazione individuale si è spesso evidenziato un limite costituito dal fatto che nella tassazione delle famiglie non si raggiunge l'equità orizzontale, vale a dire che a parità di reddito familiare, se il reddito fa capo a due persone, l'imposta è meno progressiva rispetto ad un reddito prodotto da una sola persona; di conseguenza la famiglia con doppio reddito ha un vantaggio d'imposta.

A questo riguardo è dunque necessaria una riflessione: il lavoro di riproduzione e di cura è tutt'oggi un'entità invisibile nella contabilità nazionale e perciò non emerge un fatto incontestabile: il coniuge che non lavora produce nel bilancio familiare un importante reddito indiretto che può essere misurato dalle maggiori spese che una coppia con un doppio reddito sostiene (*baby sitter*, lavanderie, e così via).

La negazione di questa evidenza, unitamente al perdurare di una visione ideologica della famiglia hanno portato a spingere l'acceleratore sull'aumento della detrazione per il coniuge a carico, per cui siamo arrivati, per i redditi relativi al 1992, ad una detrazione per coniuge a carico pari a 719.336 lire contro una detrazione di 664.856 lire per un carico familiare di otto figli. In altre parole, una famiglia monoreddito senza figli ha un risparmio d'imposta maggiore di una famiglia con doppio reddito con otto figli a carico.

La correzione sulla progressività dell'imposta tra famiglie con un solo reddito e famiglie con due redditi ha fatto perdere senso al concetto di « carico familiare »; inoltre, in questo ossessivo confronto non entrano in scena le modificazioni avvenute nella struttura e nella tipologia familiari (famiglie monoparentali, spesso composte da donne sole con figli a carico, e famiglie unipersonali, composte da donne nella terza e quarta età).

Se il tema prioritario che guida l'intervento verso la famiglia continua ad essere il confronto tra uno e due redditi sarà difficile misurarsi con le emergenze che pone il secondo rapporto sulla povertà in Italia, quando sottolinea che le famiglie povere sarebbero aumentate dal 1983 al 1988 di circa mezzo milione di unità passando da 2.617.000 a 3.093.000, e dove si sottolinea che esistono sacche di povertà in tutte le tipologie familiari (anziani, pensionati, monoparentali, con un reddito e con due redditi); le famiglie con due redditi rappresentano circa un terzo delle famiglie povere e si arriva al 41,5 per cento se si aggiungono le famiglie con tre o più persone attive.

È necessario poi riflettere sulla validità dello strumento « detrazioni per la famiglia », che sono garantite all'insieme delle famiglie italiane con reddito. Sono esclusi i redditi bassissimi o inesistenti: infatti, per usufruire della detrazione d'imposta bisogna avere una capienza d'imposta, *alias* un reddito. Il costo dell'insieme di queste detrazioni corrisponde a 4.500 miliardi di spesa fiscale, una spesa che si caratterizza per un livello di efficacia molto basso, una spesa che non sa scegliere rispetto ai livelli di reddito, che non sa scegliere di sostenere il costo vero prioritario delle famiglie che è rappresentato dalla presenza dei figli o di altri soggetti particolarmente deboli (anziani non autosufficienti, handicappati). Per questo nella proposta di legge che viene presentata, mirante all'istituzione dell'assegno per la riproduzione e la cura familiare, questa è una parte della spesa sociale che proponiamo di riconvertire.

Alla situazione oggi vigente in materia occorre aggiungere il fatto che con la legge finanziaria del 1991, il Governo ha ottenuto dalla maggioranza in Parlamento la delega ad intervenire sul trattamento tributario della famiglia, delega che abbiamo contrastato e che abbiamo cercato di rendere il meno dannosa possibile.

Lo schema di decreto legislativo elaborato dal Ministro delle finanze Goria nel settembre 1992 prevedeva la possibilità di adottare dal 1994, a fianco dell'attuale sistema di tassazione individuale dei redditi, il sistema della tassazione su base familiare con l'applicazione di quozienti (si cumula il reddito dei componenti, ad ogni componente si attribuisce un coefficiente: 1 per il capo famiglia, 0,5 per il

coniuge, 1 per gli altri componenti; si divide la somma dei redditi per la somma del quoziente e al risultato si applica l'imposta con un limite massimo di risparmio d'imposta di lire 400.000).

Questo schema di decreto legislativo non è mai stato esaminato dalla Commissione competente perché la puntuale denuncia della CGIL sugli effetti perversi che avrebbe avuto nel garantire un più alto risparmio d'imposta ai redditi più alti, in termini inversamente proporzionali rispetto ai bisogni delle famiglie, ha bloccato tutto.

Nel frattempo sono scaduti i termini per la delega al Governo e la « Commissione dei 30 » sta effettuando una interessante indagine in merito alle possibili politiche di sostegno ai redditi familiari.

Si deve poi mantenere fermo il fatto che la futura minore spesa fiscale, derivante dal riordino delle agevolazioni, deve rimanere destinata alle politiche di sostegno dei redditi familiari.

Infatti, la nostra proposta di legge finalizza anche i risparmi fiscali prodotti dal riordino delle agevolazioni alla istituzione dell'assegno di riproduzione e cura.

Infine, va detto che i trasferimenti alla famiglia hanno visto sempre più ridotto il loro peso nell'ambito degli interventi finanziari dello Stato; nel 1991, è stato stimato un rapporto tra spese per trasferimenti e prodotto interno lordo pari allo 0,76 per cento; nel 1981 era dell'1,41 per cento: in dieci anni risulta dimezzato.

Mentre il sistema fiscale seguiva le sue logiche di perequazione tra famiglie con un reddito e famiglie con due redditi, il sistema dei trasferimenti, cui spetta di selezionare e graduare gli interventi in base alla condizione di bisogno, ha visto diminuire sempre più la sua capacità di intervento, nonostante la riforma del 1986, a causa del mancato adeguamento all'inflazione degli scaglioni e degli importi.

Il fondo assegni familiari ha avuto nel 1991 delle prestazioni poco superiori ad un terzo del riscosso e se da più parti si poteva pensare che il fondo assegni familiari potesse parzialmente essere destinato a finanziare le pensioni integrate al minimo, il decreto legislativo sul riordino della previdenza ha commesso il più grave sopruso e la più grave ingiustizia verso le donne italiane quando ha soppresso la pensione integrativa al minimo come reddito individuale.

I quindici anni di contributi sono stati spesso per le donne il risultato di un percorso ad ostacoli tra lavoro produttivo e cura familiare e l'unico riconoscimento *a posteriori* del lavoro di riproduzione e cura, tra l'altro duramente conquistato, è stato sostanzialmente invalidato.

Anche per questa ragione non possiamo permettere ulteriori sottrazioni di fondi se pensiamo che per il 1993, *rebus sic stantibus*, le erogazioni al nucleo familiare diminuiranno di altri 1.500 miliardi di lire attestandosi sui 3.300.

La proposta di legge che presentiamo, aperta a raccogliere ogni interessante contributo, prevede, anche attraverso la trasformazione delle spese e degli istituti esistenti, di dare vita ad un istituto di sostegno al lavoro di riproduzione e cura familiare, che assuma i criteri di selettività del bisogno sulla falsariga dell'attuale struttura dell'assegno al nucleo familiare. Si parla di « assegno di riproduzione e cura familiare » perché titolare dell'assegno deve essere la persona che il nucleo familiare autonomamente decide, anche in rapporto, evidentemente, a come il lavoro di cura viene gestito all'interno del nucleo, che può essere composto anche da una persona sola.

Questo aspetto è decisivo perché rompe la logica del « chi è dentro è dentro e chi è fuori è fuori » legata al rapporto di lavoro, logica in base alla quale solamente come lavoratrice o lavoratore si può accedere alla cittadinanza sociale.

Nell'assegno si vuole unire ad un significativo sostegno al reddito familiare sulla base della selettività del bisogno, l'introduzione del principio del riconoscimento dell'utilità sociale del lavoro riproduttivo la cui ricchezza e complessità negli aspetti relazionali è evidente (la qualità di questi decide spesso la qualità della riproduzione umana).

È da sottolineare poi che la pesantezza operativa del lavoro di cura è crescente al diminuire del reddito.

In base alle prime perfettibili ipotesi quantitative riconvertendo i 4.500 miliardi di detrazioni fiscali, i 7.000 miliardi dell'ex quoziente ed i 5.000 miliardi del fondo assegni familiari, pari a circa un terzo del fondo assegni familiari, possiamo avere le quantificazioni dell'assegno che emergono dalla tabella allegata alla presente proposta di legge.

L'assegno al nucleo familiare ha interessato sino ad ora lavoratori e pensionati: proponiamo quindi che il sempre più articolato mondo del lavoro autonomo istituisca una autonoma cassa « assegno di riproduzione e cura » con una aliquota contributiva determinata dall'equilibrio del fondo per evitare trasferimenti di risorse dal lavoro dipendente al lavoro autonomo.

È necessario quantificare la marginalità sociale che sfugge alle condizioni di lavoratore e pensionato e per i giovani, infine, è utile rifarsi alle proposte di legge sul reddito da inserimento.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Assegno di riproduzione e cura familiare).

1. È istituito l'assegno di riproduzione e cura familiare per i cittadini italiani che abbiano i requisiti previsti dalla presente legge.

2. L'assegno di cui al comma 1 compete in misura differenziata in rapporto al reddito del nucleo familiare, secondo la tabella A allegata alla presente legge. I livelli di reddito di cui alla tabella *A* sono aumentati di lire dieci milioni:

a) per i nuclei familiari che comprendono soggetti che si trovano, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro;

b) in caso di minorenni che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età;

c) in caso di nucleo monoparentale.

3. La condizione di cui alla lettera *c)* del comma 2 può essere sommata alle condizioni previste dalle lettere *a)* o *b)* del citato comma 2.

4. I livelli di reddito previsti dalla tabella *A* sono altresì aumentati di lire 5 milioni se un componente del nucleo familiare ha usufruito per almeno due mesi di congedi parentali non retribuiti.

5. L'assegno di cui al comma 1 del presente articolo sostituisce l'assegno per il nucleo familiare di cui all'articolo 2 del decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 maggio 1988, n. 153, che cessa di essere corrisposto dalla data di entrata in vigore della presente legge.

6. L'assegno di cui al comma 1 non costituisce reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche né retribuzione imponibile ai fini contributivi.

ART. 2.

(Soggetti beneficiari).

1. Per ogni nucleo familiare deve essere indicato il titolare dell'assegno di cui all'articolo 1 nel componente della famiglia che svolge in termini più rilevanti il lavoro di cura. L'erogazione dell'assegno è condizionata alla presentazione di una domanda corredata dalla documentazione necessaria ad individuare i componenti del nucleo familiare e l'ammontare del reddito familiare.

2. Ai fini della presente legge, il nucleo familiare di due persone è costituito da conviventi risultanti come tali anagraficamente, oppure dai coniugi, con esclusione del coniuge legalmente ed effettivamente separato. Altri componenti del nucleo familiare sono i figli legittimi o legittimati e gli equiparati ai sensi dell'articolo 38 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1957, n. 818, di età inferiore ai diciotto anni, ovvero di età inferiore ai ventisei anni compiuti qualora studenti, ovvero senza limite di età qualora si trovino, a causa di infermità o difetto fisico o mentale, nell'assoluta e permanente impossibilità di dedicarsi ad un proficuo lavoro. Del nucleo familiare possono altresì far parte, alle stesse condizioni previste per i figli legittimi, legittimati ed equiparati e con i medesimi limiti di età, anche i fratelli, le sorelle ed i nipoti nel caso in cui essi siano orfani di entrambi i genitori e non percepiscano pensione per superstiti.

3. Ogni variazione del nucleo familiare deve essere comunicata entro trenta giorni al soggetto tenuto a corrispondere l'assegno di cui all'articolo 1.

4. L'assegno di cui all'articolo 1 non è compatibile con altro assegno o trattamento di famiglia a qualunque titolo corrisposto.

ART. 3.

(Limiti di reddito).

1. Gli scaglioni di reddito di cui alla tabella A allegata alla presente legge e l'importo dei relativi assegni sono rivalu-

tati annualmente, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, in misura pari alla variazione percentuale dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati accertato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nei dodici mesi precedenti.

ART. 4.

(Reddito del nucleo familiare).

1. Il reddito del nucleo familiare è costituito:

a) dall'ammontare del reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, conseguito dai suoi componenti nell'anno solare precedente il 1° luglio di ciascun anno e risultante dalla dichiarazione dei redditi;

b) dai redditi di qualsiasi natura, ivi compresi quelli esenti da imposizione fiscale e quelli soggetti a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta o ad imposta, se complessivamente superiori a lire 2 milioni.

2. Ai fini del presente articolo sono esclusi dal computo del reddito i trattamenti di fine rapporto comunque denominati e le anticipazioni sui trattamenti stessi, nonché l'assegno di cui all'articolo 1.

3. L'indicazione del reddito è precisata in una apposita dichiarazione la cui sottoscrizione non è soggetta ad autenticazione ed alla quale si applicano le disposizioni di cui all'articolo 26 della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

4. Il reddito di riferimento ha valore, per la corresponsione dell'assegno di cui all'articolo 1, dal 1° luglio dell'anno di competenza fino al 30 giugno dell'anno successivo.

5. Per la corresponsione dell'assegno di cui all'articolo 1 nel primo trimestre del 1994 si tiene conto del reddito conseguito nel 1992.

ART. 5.

(Raccordo degli interventi a sostegno del nucleo familiare).

1. Gli enti erogatori dell'assegno di cui all'articolo 1 sono tenuti, se richiesti, a comunicare ai comuni l'ammontare degli assegni erogati ed i nominativi relativi alle famiglie residenti.

ART. 6.

(Contribuzione).

1. Il contributo dovuto dai datori di lavoro della generalità dei settori, per il finanziamento della Cassa unica per gli assegni familiari di cui alle tabelle A, B e C allegate al testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, è dovuto nella medesima misura anche da parte dei datori di lavoro agricoli e dai settori della pesca, dei servizi, del commercio e dell'artigianato, anche con riferimento agli apprendisti artigiani e non artigiani.

2. È istituita la Cassa assegno di riproduzione e cura familiare per i lavoratori autonomi e liberi professionisti. L'ammontare dell'assegno di cui all'articolo 1 è quello stabilito dalla tabella *A* allegata alla presente legge.

3. Annualmente, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sulla base delle erogazioni effettuate nell'anno precedente, nonché sulla base delle previsioni della Cassa di cui al comma 2, è stabilita l'aliquota contributiva necessaria all'equilibrio finanziario dei fondi gestiti dalla Cassa stessa.

ART. 7.

(Erogazione delle prestazioni).

1. L'erogazione dell'assegno di cui all'articolo 1 compete all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). Si osser-

vano, per quanto non previsto dalla presente legge, le norme contenute nel testo unico delle norme concernenti gli assegni familiari, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1955, n. 797, e le altre norme vigenti in materia.

2. Con riferimento ai lavoratori autonomi di cui all'articolo 6 l'erogazione delle prestazioni avviene in un'unica soluzione nel mese di dicembre dell'anno di competenza, a carico dell'INPS, con le modalità stabilite con propri decreti dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

ART. 8.

(Altri trattamenti).

1. L'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è abrogato.

2. L'articolo 19 della legge 29 dicembre 1990, n. 408, come modificato dall'articolo 9, comma 5, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, è abrogato.

3. La cessazione dal diritto ai trattamenti di famiglia per effetto delle disposizioni della presente legge non comporta la cessazione di altri diritti e benefici dipendenti dalla convivenza a carico o ad essa connessi.

4. Sono fatti salvi gli aumenti per situazioni di famiglia spettanti al personale in servizio all'estero ai sensi degli articoli 157, 162 e 173 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1967, n. 215, e degli articoli 26 e 27 della legge 25 agosto 1982, n. 604.

ART. 9.

(Copertura finanziaria).

1. Agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge, valutati complessivamente in lire 16.000 miliardi per il 1994,

lire 17.500 miliardi per il 1995 e lire 19.000 miliardi per il 1996, si provvede:

a) quanto a lire 5.000 miliardi per il 1994, lire 5.500 miliardi per il 1995 e lire 6.000 miliardi per il 1996, mediante la minore spesa derivante dalla soppressione dell'assegno per il nucleo familiare;

b) quanto a lire 5.000 miliardi per il 1994, lire 5.500 miliardi per il 1995 e lire 6.000 miliardi per il 1996, mediante le maggiori entrate derivanti dall'imposta sui redditi delle persone fisiche in conseguenza dell'abrogazione dell'articolo 12 del testo unico delle imposte sui redditi approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, disposta dal comma 1 dell'articolo 8 della presente legge;

c) quanto a lire 6.000 miliardi per il 1994, lire 6.500 miliardi per il 1995 e lire 7.000 miliardi per il 1996, mediante le maggiori entrate previste da eventuali revisioni delle agevolazioni fiscali.

TABELLA A.
(v. articolo 1)

IMPORTO MENSILE ASSEGNO DI PRODUZIONE E CURA FAMILIARE
(migliaia di lire)

Reddito familiare lordo (migliaia di lire) 1992	Numero componenti nucleo familiare						
	1	2	3	4	5	6	7 e più
Fino a 7.568	210	250	300	400	500	600	700
7.569-15.136	190	230	280	380	480	580	680
15.137-22.703	170	210	260	360	460	560	660
22.704-30.270		190	240	340	440	540	640
30.271-37.837			220	320	420	520	620
37.838-45.404			200	300	400	500	600
45.405-52.971				280	380	480	580
52.972-60.661					360	460	560
60.662-68.244							540

Stampato su carta riciclata ecologica

DDL11-2725
Lire 500