

SENATO DELLA REPUBBLICA

XI LEGISLATURA

N. 306

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FILETTI, PONTONE, DANIELI, FLORINO, MAGLIOCCHETTI, MEDURI, MININNI-JANNUZZI, MISSERVILLE, MOLTISANTI, POZZO, RASTRELLI, RESTA, SIGNORELLI, SPECCHIA, TURINI e VISIBELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 MAGGIO 1992

Modifiche al testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, concernenti l'imposta sul reddito delle persone fisiche

ONOREVOLI SENATORI. - Undici anni fa, nel settembre 1981, con un articolo su «Il Secolo d'Italia» dal significativo titolo «Rivolta fiscale», si rendeva pubblico un documento con cui venivano sottoposte all'attenzione dell'allora Ministro delle finanze, prof. Reviglio, le più vistose distorsioni ed iniquità del sistema tributario da poco riformato.

Si lamentava soprattutto che, nonostante un primo impatto soddisfacente, la riforma tributaria, per inerzia del Governo, era rimasta incompleta perchè non si era provveduto alla riorganizzazione ed all'ammodernamento della Amministrazione finanziaria, alla soppressione di vecchi tributi non più compatibili con i principi

innovativi della fiscalità di massa, alla ristrutturazione delle aliquote per eliminare il dirompente *fiscal drag* che, per effetto combinato dell'inflazione e della progressività dell'imposta, era rovinoso soprattutto per i redditi da lavoro dipendente, ed all'introduzione di uno dei meccanismi esistenti nei Paesi CEE (*splitting* o quoziente francese), per ridurre il peso fiscale delle famiglie ed in particolare di quelle mono-reddito. Il 23 settembre dello stesso anno, il Gruppo parlamentare del Movimento sociale italiano-Destra nazionale presentava alla Camera dei deputati una mozione in cui si delineavano i principi di politica finanziaria e tributaria per un sistema moderno volto alla trasparenza, semplicità e certezza della

norma tributaria, alla sua equità per un corretto rapporto tra Stato e cittadino, alla incentivazione del risparmio e quindi degli investimenti, a ad evitare la penalizzazione delle autonome professioni, ad assicurare efficienza ed economicità dei servizi pubblici.

Mai fu così tempestivo il richiamo all'allora Governo Spadolini. Purtroppo da quel momento ebbe inizio una serie di provvedimenti sconnessi ed irrazionali.

Così, anno dopo anno, legge finanziaria su legge finanziaria, ad ogni solstizio ed equinozio, si ebbero stangate fiscali che in nome dell'emergenza hanno disintegrato quella riforma tributaria del 1972 che pur fu un apprezzabile tentativo di avvio ad un moderno sistema finanziario.

L'efficienza, l'autorità e il rispetto dello Stato furono ritenuti legittimi e necessari per lo svolgimento della vita economica della Nazione, anzi avrebbero dovuto costituire il presupposto di ogni innovazione, il contributo indispensabile allo sviluppo sociale, la garanzia stessa del suo consolidamento.

La riforma tributaria del 1972 era fondata sul principio costituzionale della unicità dell'imposizione fiscale, in ragione della capacità contributiva dei cittadini.

Essa rappresentava il superamento della vecchia frammentaria tassazione che giustificava doppie imposizioni, sia per la pluralità dei tributi che per la coesistenza di vari gradi di sovranità tributarie sulla stessa aerea impositiva, nella visione di una finanza pubblica come esigenza primaria di uno Stato rivolto al pubblico interesse, attento alla giustizia sociale e consapevole degli aspetti di generalità tributaria.

Invece sono stati ripristinati alcuni dei vecchi tributi cancellati dalla riforma, sono state introdotte nuove imposte e nuove tasse, sono stati trasformati alcuni balzelli, suddivise categorie di redditi, assoggettandole a diverse discipline ed aliquote, con aggravii reali di tariffe pubbliche, un inasprimento generalizzato delle aliquote, il blocco dei rimborsi.

E nonostante questo «furore fiscale» (si pensi che l'incremento annuo del gettito

fiscale è da due decenni più che proporzionale all'aumento del prodotto interno lordo), occorrono per il pareggio del bilancio altri mezzi finanziari che lo Stato si procura o con l'indebitamento interno ed estero o con l'aumento della circolazione monetaria.

Non è quindi da meravigliarsi se una spesa pubblica, in così folle progressione, abbia determinato il più sconvolgente indebitamento che l'Italia abbia mai conosciuto in tempo di pace.

Per troppi anni il fabbisogno del settore pubblico è cresciuto ad un tasso medio annuo superiore al tasso di crescita della produzione reale.

In questo clima di clientelismo e parassitismo di massa, le prime e più numerose vittime sono proprio coloro in nome dei quali si è sbandierata l'ideologia collettiva.

I lavoratori ed i pensionati vengono tassati indiscriminatamente, alla fonte dei loro redditi, con aliquote progressive, spogliati dei risparmi erosi dall'inflazione e dalla imposta sostitutiva ed ancora tosati con i vecchi ed i nuovi balzelli sui consumi.

Nel 1990 la pressione fiscale, che, secondo il Governo, è il rapporto tra le entrate tributarie, paratributarie e contributive ed il prodotto interno lordo (PIL) a prezzi di mercato, sarebbe stata pari - secondo una stima attendibile riferita alla Relazione previsionale e programmatica per tale anno (*Doc. XIII, n. 3*) - al 46,51 per cento; a fronte di un PIL valutato in 1.290.000 miliardi di lire, si prevedevano infatti entrate fiscali del settore pubblico (comprendendo in tale nozione le entrate tributarie erariali, pari - dopo le ultime manovre fiscali - a 336.304 miliardi - nonché le entrate paratributarie dello Stato e degli altri enti pubblici e i contributi sociali obbligatori) per 600.000 miliardi di lire.

Se poi, più correttamente, la pressione fiscale venisse stimata con al denominatore non il PIL ma il reddito nazionale netto al costo dei fattori, come sommatoria del valore aggiunto prodotto in Italia al netto dei redditi netti sull'estero, delle imposte indirette e dei contributi alla produzione,

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dai dati della relazione previsionale e programmatica per l'anno 1990, risulterebbe il seguente quoziente: lire seicentomila miliardi diviso un milione e quarantamila miliardi uguale al 57,70 per cento.

Ma ancora tale dato non è rappresentato dalla pressione fiscale, perchè si dovrebbe tenere conto che, come valuta la stessa Amministrazione tributaria (e forse in difetto), circa lire 100.000 miliardi del reddito nazionale netto vengono sottratte alla tassazione o per legale esenzione o per volontaria evasione. Pertanto, detraendo anche questo importo dal denominatore (600.000/940.000), la stima che più si avvicina alla effettiva realtà è il 63,83 per cento del reddito netto tassato, prodotto dagli italiani nel corrente anno.

In questa situazione è necessaria una più attenta valutazione del rapporto che deve intercorrere tra cittadini e Stato perchè è ormai indilazionabile porre un limite alle distorsioni, alle iniquità, ai privilegi (come le migliaia di esenzioni totali e parziali dai tributi) di una fiscalità in costante emergenza.

Occorre richiamare ancora una volta l'esigenza della centralità del sistema tributario nel quadro di un rinnovato patto sociale fondato sulla correttezza e sulla sua validità per tutti; ciò, oltre ad essere rilevante costituzionalmente, rappresenta un elemento unificante e qualificante della solidarietà nazionale.

I lavoratori italiani hanno sperimentato e stanno sperimentando in concreto che una tassazione che confisca il 60 e più per cento del loro lavoro non rappresenta una loro partecipazione solidaristica ma la soggezione ad una schiavitù legalizzata.

Ciò si verifica in una moderna società tecnologica che per poter funzionare ed esprimere piena potenzialità esige più libertà di scelte per il singolo e per essa, più indipendenza operativa dalle innumerevoli strutture pubbliche che tendono naturalmente ad aumentare vincoli e lacci per giustificare la loro stessa esistenza.

Ciò non significa «meno Stato», significa un «nuovo Stato», diverso dall'attuale, che in sinergia con le realtà operanti determina

le grandi coordinate economiche del sistema, garantisce le libere scelte operative, con politiche strutturali e congiunturali idonee ad attuare e gestire al meglio le attività di supporto e ad operare una costante ed inflessibile tutela contro le violazioni delle regole del giuoco fissate in una istituzionale collaborazione con le stesse categorie sociali ed economiche.

Il pubblico ed il privato devono trovarsi dalla stessa parte, nella esigenza di superare le ottocentesche contrapposizioni.

I bisogni della società tecnologica avanzata sono indubbiamente diversi e maggiori di quelli di una società sottosviluppata, pre-tecnologica.

L'avvenire di questa società è condizionato da una complessa e profonda innovazione dei rapporti tra Stato, categorie e cittadini.

Occorre abbandonare ogni visione dogmatica, aprire ad una nuova cultura di fare politica, di fare leggi, di fare governo, di fare giustizia, perchè tutta la società italiana possa beneficiare delle mutate possibilità che scienza e tecnologia offrono allo sviluppo della persona umana e della società nel suo insieme.

Occorre rinunciare a qualsiasi strumentalizzazione fiscale, specialmente quella finalizzata alla conservazione di un regime che non solo ha discriminato categorie, cittadini, attività ed aree geografiche ed ha favorito un clientelismo e parassitismo vergognoso ed oltraggioso per cittadini liberi e responsabili, ma ha anche compromesso il prestigio e la credibilità dello Stato con le sue iniquità ed illegalità.

Sullo sfondo dello scenario incomincia ad essere percepita la urgente necessità di porre termine a provvedimenti d'emergenza disorganici e disinvolti per tamponare ricorrenti buchi di bilancio che hanno squalificato l'azione fiscale del Governo ed esaurito le generose vene dei super-tartassati.

Cessati in gran parte gli effetti della rapina fiscale operata fin qui a tutto campo, dal calo del petrolio, i cui benefici sono stati sistematicamente confiscati, al *fiscal drag*, dalle nuove aree impositive e dalle

illusioni della tassazione dei titoli pubblici, alle più odiose pretese tributarie, rese possibili dall'abuso di considerare il fisco fuori e al di sopra della legislazione generale, e alla segmentazione degli imponibili per meglio tosare il contribuente, l'ultimo decennio vede la finanza pubblica in mezzo al guado tra le necessità di accrescere le entrate tributarie per la programmata manovra di risanamento dei conti pubblici ed una sovranità fiscale sempre più limitata in dipendenza del Mercato unico europeo.

Sembra che i nostri governanti non si siano accorti che oggi è tutto il «sistema Italia» a dovere fare i conti con la concorrenza internazionale, Europa in testa.

In trincea, accanto all'agricoltura, alla industria, alle banche ed alle altre strutture del terziario, vi è tutto l'apparato statale e pubblico in genere. Vi è in particolare l'Amministrazione finanziaria, che sembra ignorare che la fine del monopolio fiscale nazionale è stata da tempo avvertita ed affrontata nella Europa comunitaria.

Nè è da ignorare che, al di là del Mercato unico europeo e della internazionalizzazione della economia e della finanza, si sta delineando, e non a lunga scadenza, una nuova rivoluzione planetaria. La sfida della qualità totale, intesa come modello di efficienza, non interesserà solo le nicchie di mercato e le *griffes* dell'alta moda, ma sfonderà ed attraverserà quella frontiera del quantitativo, che ha dominato le varie rivoluzioni che si sono succedute negli ultimi due secoli. Misurare l'efficienza, anche e soprattutto in termini di qualità, significa passare da una civiltà in cui si produce di più per consumare di più ad una nuova società, in cui si produce meglio per consumare e per vivere meglio; significa che il giudizio di convenienza deve considerare anche le esigenze più profonde ed i bisogni della sfera immateriale dell'uomo, che non è soggetta ai limiti della materia; significa, in ultima ipotesi, fissare e promuovere lo sviluppo della società umana senza tetti e confini.

Una sfida del genere deve operare a tutti i livelli e verso tutte le direzioni e non può quindi non interferire sui rapporti tra Stato

ed individui ed in particolare sul fisco, che di quei rapporti è uno dei più significativi, secondo il vecchio adagio «*fiscus et res publica idem sunt, simul manent, simul cadunt*».

Non è ammissibile, non è possibile inoltre ignorare che, in qualità e quantità, sono aumentate le fonti di ricchezza mobile, anzi volatile, che sono aumentate le opportunità ed i mezzi per manovrarla ed utilizzarla al meglio e che le vecchie strumentazioni fiscali sono del tutto inadeguate alla nuova realtà, destinate a mutare del tutto.

La strada da imboccare è quella che la forza politica, alla quale appartengono i presentatori di questo disegno di legge, ha indicato fin dal settembre 1981 in tutti i convegni, i dibattiti, gli interventi parlamentari, senza trovare oppositori, ma solo taciti ed inoperosi consensi: una riforma per rifondare il sistema fiscale sulle proiezioni della nostra economia e della nostra società.

È certo che la riforma che proponiamo non è fatta per raccogliere le più svariate e particolari istanze clientelari, ma per rispondere ad una visione globale dei problemi e delle loro possibili soluzioni, fuori dell'improvvisazione, del velleitarismo e del contingente, in un organico sistema tributario, incardinato nell'ordinamento giuridico dello Stato e coerente con i nuovi impegni dell'Europa unita.

Tale sistema deve prevedere fiscalità contenuta, trasparenza della norma legislativa e regolamentare e semplicità delle procedure: tutto quello cioè che l'attuale sistema viola e che è la causa fondamentale della sua odiosità, della sua ingiustizia e della sua inefficienza.

Quando si afferma che «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», si afferma anche che la globale capacità contributiva dei cittadini è un limite invalicabile alla totale spesa pubblica (statale, regionale, locale), almeno di quella corrente, limite che trova nel vincolo di bilancio il suo logico completamento.

Ed ancora, capacità contributiva di ognuno significa determinazione di una concre-

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ta area impositiva individuale su cui applicare l'imposta e non tante aree imponibili quante sono le imposte applicate all'individuo.

Si impone dunque una radicale riforma del sistema fiscale e finanziario fondata sui seguenti principi:

1) riunificare sotto una unica autorità ministeriale la responsabilità della politica finanziaria sia sul versante delle entrate che sul versante delle spese, poichè più che mai oggi è necessario il simultaneo controllo di ambedue queste funzioni, che così intimamente si intrecciano e reciprocamente si condizionano;

2) ristabilire e garantire in materia impositiva l'uguaglianza dei cittadini, la certezza del diritto, la trasparenza e la chiarezza delle norme fiscali, riducendo il numero dei tributi e dei balzelli e semplificando le procedure per la dichiarazione e per l'accertamento dei redditi nonché un'agevole esazione dell'obbligo tributario;

3) sollecitare un tollerabile livello delle aliquote e l'oggettiva determinazione dell'area imponibile in relazione alla effettiva capacità contributiva del singolo, tenendo conto delle sue necessità e di quelle della sua famiglia;

4) coinvolgere anche le categorie sociali, economiche e morali nel controllo e nella partecipazione attiva alla vita dello Stato, in senso lato, presupposto fondamentale della lotta all'evasione che è causa anche di quelle distorsioni che inquinano il mercato, perchè fonti di ingiustizia e di illecita concorrenza tra cittadini e cittadini, tra categorie e categorie, tra finanza pubblica ed economia privata;

5) ristrutturare ed innovare l'Amministrazione finanziaria, rendendola più agile e più efficiente negli uomini, più attrezzata negli strumenti e nella automazione, più professionalizzata e meglio retribuita nell'assoluto rispetto dei diritti del cittadino in tutte le fasi, regolamentari, accertative e giurisdizionali;

6) adeguare rapidamente e comunque entro il 1992 il nostro sistema fiscale alla normativa europea, armonizzandola anche

alla legislazione degli Stati membri della CEE, soprattutto perchè non venga penalizzata l'economia nazionale;

7) contenere le spese dello Stato e del settore pubblico allargato nella dimensione delle entrate fiscali, riservando agli investimenti le risorse ottenibili sul mercato finanziario;

8) coordinare la finanza statale con la finanza regionale, locale e degli altri enti pubblici, nel rispetto del principio moderno della unicità impositiva che rappresenta il superamento della feudale gabella basata sulla tassazione segmentata che nasconde doppie imposizioni, sia per la pluralità dei tributi, sia per la coesistenza di vari gradi di sovranità tributaria;

9) ridurre i cento e più balzelli attualmente in vigore ai seguenti tributi:

a) una imposta generale sui redditi delle persone fisiche;

b) una imposta generale sui redditi delle società e delle imprese;

c) una imposta generale sul consumo;

d) tributi e tasse per i servizi pubblici non primari, tariffe e prezzi per i servizi a domanda individuale;

10) realizzare una giustizia fiscale che soddisfi una domanda che diventa sempre più pressante, in linea con una realtà sociale sempre più complessa, incardinandola nella ordinaria giurisdizione con la partecipazione di giudici non togati.

Tutto ciò per garantire un giusto ed indipendente processo non solo a tutela dei contribuenti ma soprattutto a tutela dell'Amministrazione fiscale stessa, perchè così saranno allentati i condizionamenti politici e burocratici che oggi offuscano le sue capacità tecniche, la sua imparzialità e la sua operatività.

La evasione e la elusione aumentano in misura enorme quando vi sono troppi tributi con forti aliquote, quando le norme tributarie sono fonte di confusione e di prevaricazione, quando l'attività legislativa si attua a singhiozzo sotto la necessità di una spesa pubblica, di cui non si ha più il controllo, anzi, peggio, quando essa è

sottoposta a meccanismi di stimolo a spendere comunque, e quando si trascurano l'efficienza e la capacità operativa dell'apparato fiscale, sollecitandone lo sfascio con l'agevolato esodo dei più capaci e la assunzione clientelare di nuovo personale, e senza curare l'aggiornamento professionale dei dipendenti, la cui funzione, per professionalità, equilibrio e moralità, si avvicina a quella dei giudici, non fosse altro perchè la loro attività più incide, come questa, sulla sfera privata del cittadino.

Se l'azione pubblica deve essere inscindibile dalla giustizia, l'equità tributaria diventa il meccanismo fondamentale della giustizia sociale e della solidarietà nazionale. Lo Stato garantisce le esigenze di libertà dell'individuo perchè questi possa esprimere la propria potenzialità per lo sviluppo di una società avanzata. Da questo sviluppo, a sua volta, lo Stato attinge le risorse per finanziare e sostenere una funzione di riequilibrio delle categorie più deboli e delle aree più povere.

All'infuori di questo circolo virtuoso non vi è che povertà per la società e schiavitù per l'individuo.

Una moderna e corretta gestione dell'istruimento fiscale, così come delineata nel presente disegno di legge, consentirebbe lo smantellamento di tutta quella aggrovigliata e soffocante matassa di vincoli, lacci, adempimenti amministrativi, eccetera, che sono la causa fondamentale della burocratizzazione, della rigidità del sistema e dell'arbitrio sistematico del potere in Italia.

L'onesta risposta fiscale dei cittadini sarebbe bilanciata da un sistema efficiente e moderno, lo spirito di collaborazione si sostituirebbe alla politica dell'avidità e dell'imbroglio.

Il diretto controllo dei cittadini, sul trasparente costo del Governo a tutti i livelli, sarebbe garanzia della stessa sua efficienza, perchè il meccanismo del consenso sarebbe sottoposto costantemente alla verifica della compatibilità economica e sociale della spesa pubblica.

Il disegno di legge che si propone è tanto vasto e profondamente innovativo, quanto razionale sarà la sua concreta proposta

legislativa, specialmente in un contesto legislativo ed amministrativo così intricato e così poco predisposto a radicali modifiche. Non si deve ripetere l'errore di altri di imporre ad una così fatta organizzazione burocratica, estremamente formalistica, un rivoluzionario sistema fiscale fino a quando questa non avrà almeno iniziato ad utilizzare le indispensabili nuove tecniche e gli irrinunciabili nuovi strumenti di operatività.

Non si può ulteriormente assistere, inattivi ed impassibili, al continuo deterioramento del sistema fiscale, la cui odiosità è arrivata a tal punto che non solo i tributi vengono evasi, ma pure i condoni sono disattesi, mentre una folle spesa pubblica, senza controlli ed argini, spreca preziose risorse per conseguire quel consenso che la mancanza di una valida e coerente linea politica minaccia di far venire meno all'attuale dirigenza partitocratica.

Con il presente disegno di legge si ritiene di intervenire, per il momento, sull'IRPEF non solo perchè causa di maggiori squilibri ed iniquità ma perchè consente pure di proporre interventi la cui attuazione non richiede una strutturale modernizzazione dell'apparato impositore. E per accelerare i tempi dell'esame di questa iniziativa parlamentare ci limitiamo a proporre una normativa enucleata in pochi articoli, che come appresso si sintetizza.

All'articolo 1, comma 1, si propone un primo scaglione di reddito imponibile (fino a lire 8 milioni) con aliquota zero: il che significa che fino a tale soglia il reddito non è tassabile, perchè ritenuto il *minimum vitale* da non poter essere assoggettato ad alcuna imposta diretta.

Tale misura comporta l'esclusione totale della tassazione del 28 per cento dei contribuenti, con una limitatissima riduzione della base imponibile del 5 per cento. In tale modo si alleggeriranno gli uffici finanziari del controllo di circa 6 milioni di denunce, con o senza allegati, e contemporaneamente si elimineranno gli obblighi e gli affanni per i titolari di così modesti redditi, oltre tutto di trascurabile gettito fiscale.

Sarebbe forse preferibile portare la soglia di sussistenza ad un livello più alto, come suggeriscono anche le più recenti stime sulla spesa *pro capite* per il consumo dei generi e dei servizi essenziali, ma allo stato sembra più conferente l'acquisizione del *minimum* intassabile alla proposta soglia più bassa, con riserva di un suo successivo innalzamento in esito alla verifica operativa.

Con l'acquisizione delle positive verifiche della cosiddetta curva di Jaffer il numero degli scaglioni è stato ridotto da nove a quattro, mentre le aliquote marginali sono state accorpate ed adeguate all'andamento della curva delle aliquote medie, quelle effettivamente applicate, modernamente progressive.

Nel comma 2 è prevista, per determinati nuclei familiari, la commisurazione dell'imposta, applicando le stesse aliquote già previste per i singoli contribuenti, al totale dei redditi complessivi di tutti i familiari, ripartito in scaglioni di reddito di entità doppia di quella prevista nel comma precedente. Così lo scaglione ad aliquota 0 è stato determinato fino a 16 milioni, mentre lo scaglione ad aliquota 20 per cento va da 16 a 70 milioni di reddito e così di seguito.

Tale determinazione dell'imposta avviene a richiesta degli interessati, in alternativa a quanto previsto per la deduzione per carichi di famiglia, come previsto nel successivo articolo 3.

È finalmente ora che si introduca nel nostro ordinamento un più semplice ed equo sistema di tassazione della famiglia, specialmente monoreddito, anche in adesione ai principi dell'attuale Costituzione. Tale soluzione risolverebbe anche una nutrita serie di ricorsi avanti la Corte costituzionale, che già ha avuto modo, inascoltata, di esprimersi positivamente su un tale alleggerimento fiscale.

Nei momenti più critici la famiglia è un poderoso e risolutivo *ammortizzatore sociale* di indubbia efficacia: essa è anche una istituzione civile e culturale, maestra del principio e della pratica della solidarietà. Essa esplica funzioni di carattere pubblico per allevare i giovani, proteggere i deboli,

assistere gli anziani e gli ammalati; all'occasione intraprende attività economiche e si trasforma in impresa tra le più flessibili ed intraprendenti. La Nazione deve ad essa riconoscenza e rispetto delle sue necessità. Molto spesso la famiglia italiana ha fatto le spese di stravaganti egoismi di gruppi di interesse. Essa molto spesso ha dovuto pagare al fisco il denaro che le era necessario per vivere e far vivere i propri membri più deboli, quelli che secondo lo Stato avrebbero dovuto essere assistiti da servizi sociali, tanto costosi quanto insufficienti ed inefficienti.

Le Nazioni più civili e progredite, da tempo, hanno evitato questo danno, specialmente incisivo per le famiglie monoreddito, hanno alleggerito il prelievo fiscale ed hanno lasciato alle famiglie più ampi margini di reddito.

L'articolo 2, comma 1, prevede la deduzione oltre che dell'ILOR, di tutte le imposte, tasse, contributi, eccetera, a qualsiasi livello di imposizione erariale, regionale e locale, direttamente o indirettamente gravanti sui redditi, che concorrono alla determinazione del reddito complessivo, in aderenza al principio costituzionale della capacità contributiva, diminuita da qualsiasi prelievo fiscale e parafiscale imposto.

Purtroppo, come è accaduto per lo «strappo» determinato dalla sovrimposta comunale sui fabbricati (SOCOF), il legislatore fiscale «d'emergenza» non sempre si è accorto dell'esistenza di quel limite costituzionale, e quando se ne è accorto, volentieri lo ha escluso.

Tanto più che oggi le occasioni di sovrapposizione sulle stesse aree impositive si moltiplicano per le contemporanee imposizioni dello Stato e quelle di nuovo conio delle nuove potestà tributarie degli enti locali e delle regioni!

Il comma 2 istituisce una nuova deduzione che rende finalmente operante il precetto sancito dagli articoli 42 e 47 della Costituzione, che tutela la incentivazione e la diffusione della proprietà privata e dell'azionariato popolare. Tale comma stabilisce una detassazione del reddito investito in

azioni di certe società ed entro limiti pre-stabiliti.

Il comma 3 prevede una deduzione forfettaria di lire un milione in alternativa alle deduzioni previste, eccettuate quelle di cui alle lettere a) e b) del comma 1 dell'articolo 10 del testo unico delle imposte sui redditi, senza obbligo di presentare alcuna documentazione.

Ciò facilita sia il contribuente nella redazione della dichiarazione dei redditi sia l'attività di controllo di modeste riduzioni di imponibile, senza apprezzabili perdite di gettito.

All'articolo 3 è prevista la riconversione delle detrazioni per carichi di famiglia, che erano stati tramutati in detrazioni di imposta, tra l'altro in misura ridicolmente esigua come per i figli, in oneri deducibili dal reddito imponibile. Tali deduzioni possono essere richieste nel caso in cui, come sopra accennato, i contribuenti non vogliono utilizzare la determinazione unitaria di imposta sui redditi familiari, prevista dal comma 2 dell'articolo 1 del presente disegno di legge. Con la soppressione successiva dell'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi, si è provveduto alla totale eliminazione delle detrazioni di imposta che rappresentano gravi iniquità e discriminazioni, come tra l'altro il surrettizio ulteriore aggravamento della progressività della imposta.

Ciò non solo rappresenta l'accoglimento di una sentita esigenza tecnico-giuridica, per chiarezza e semplicità operativa, ma corrisponde ad effettive necessità di giustizia fiscale e di legittimità costituzionale.

I commi 2 e 3 dello stesso articolo 3 regolamentano provvisoriamente, in attesa della riforma della previdenza sociale, le procedure per riservare le economie conseguite nella gestione degli assegni familiari ai fondi pensionistici obbligatori e deficitari dell'INPS e per ridurre di pari importo i trasferimenti del Tesoro a dette deficitarie gestioni.

L'articolo 4 introduce al posto delle detrazioni di imposta per i redditi da lavoro dipendente, previste dall'articolo 13 del

testo unico delle imposte sui redditi, un abbattimento per le spese di produzione di questo reddito, forfettizzandole nel 15 per cento del reddito stesso fino alla concorrenza massima di 6 milioni annui, lasciando al contribuente la facoltà di detrarre le spese effettivamente sostenute con gli stessi criteri e modalità previsti per il reddito da lavoro autonomo.

Si realizza così una finora inascoltata richiesta dei lavoratori dipendenti, gli unici ad essere tassati sul reddito lordo e non su quello netto.

L'articolo 5 modifica ed integra i commi 1 e 2 dell'articolo 3 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, relativi al meccanismo di restituzione del *fiscal drag*.

Per una semplificazione del sistema, che rappresenta l'insostituibile premessa della lotta all'evasione, l'articolo 6 estende la disciplina prevista dall'articolo 80 del citato testo unico dalle imprese minime alle imprese con un giro di affari superiore a 18 milioni di lire e fino a 50 milioni.

La netta riduzione dei costi amministrativi, che per imprese di così basso volume di affari spesso sono più onerosi della stessa imposta, e la praticità di questo sistema semplificato faranno emergere nuovi redditi tassabili, che altrimenti rimarrebbero nel sommerso.

Per di più è necessario riconoscere che imprese di oggi con ricavi fino a 50 milioni hanno le stesse caratteristiche patrimoniali e reddituali di quelle di ieri con ricavi fino a 18 milioni.

Contemporaneamente sarebbe opportuno che si agevolasse il lavoro di accertamento degli uffici periferici, autorizzandoli, in via amministrativa, ad accertare ufficialmente la collaborazione delle associazioni di categoria per più concretamente determinare, *in loco*, i volumi medi di affari di queste imprese.

Un sano pragmatismo potrebbe essere più equo, più efficace e più redditizio della pretesa del *summum ius* ed il rapporto tra fisco e contribuente più disteso e civile, senza venire meno alla trasparenza, criterio indispensabile per una corretta attività impositiva.

L'articolo 7 prevede una riduzione nella determinazione dell'imponibile, relativo sia ai redditi dominicali che a quelli agrari dei terreni montani. Gli agricoltori hanno sempre fatto la «manutenzione della montagna», con piccole opere di drenaggio, con affossature, con la regolazione del deflusso delle acque superficiali, con l'inerbimento e la cura della cotica erbosa, con il rimboschimento ed il mantenimento del manto arboreo e con il riassetto dei piccoli movimenti franosi. Laddove non vi è più la presenza dell'agricoltore, sono venuti meno tutti questi interventi, senza che l'apparato pubblico potesse sostituirvisi, con il conseguente degrado della montagna ed il disordine idraulico della pianura. È ora che si provveda a compensare, almeno in parte, tali utilità gratuitamente corrisposte da questi cittadini alla comunità nazionale con l'abbuono della metà dei redditi provenienti dai terreni montani ai fini IRPEF, così come già si è fatto per l'ILOR.

Più che di solidarietà, o peggio di agevolazioni, occorre parlare di un giusto riconoscimento delle attività spese in favore dell'ambiente, che è patrimonio di tutta la Nazione e quindi a carico di tutti.

È certamente poca cosa, ma la «mano fiscale», che non conosce la prodigalità dell'altra «mano», si opporrà duramente anche a questa modesta proposta di ristoro?

L'articolo 8, comma 1, prevede un altro intervento a favore della funzionalità e della economicità dell'Amministrazione finanziaria.

Ci chiediamo se la riduzione delle ritenute di acconto dal 19 al 12 per cento per il lavoro autonomo, che non genera minore gettito, ma comporta solo un rinvio della riscossione, sia mai stata valutata dai responsabili dell'amministrazione, sotto il profilo dei minori costi che essa comporta. Non vi è dubbio, per esperienza operativa, che l'aliquota del 19 per cento sui ricavi lordi risulta tanto eccessiva da rappresentare una delle cause principali dell'ingente mole di rimborsi delle imposte dirette. Per di più vi è l'aggravamento di una prassi che impone la loro liquidazione con proce-

dura non automatizzata in quanto generalmente essi sono superiori agli 8 milioni di lire.

Il minor dispendio di energie del personale, che potrebbe essere utilizzato per servizi più proficui, non è il solo beneficio: altro fattore di economicità è rappresentato dalla minore spesa per gli interessi che sono corrisposti su detti crediti di imposte e per periodi non inferiori a quattro anni (il tempo che intercorre tra la trattenuta dell'acconto ed il rimborso).

Il comma 2 dello stesso articolo 8 vuole porre rimedio a gravissime violazioni dell'equità fiscale, costituzionalmente garantita. Si tratta della riduzione delle aliquote del 25 per cento e del 30 per cento delle ritenute alla fonte sugli interessi sui depositi a risparmio e sui conti correnti, bancari e postali, che gravano a titolo di imposta sulla più diffusa e popolare forma di investimento del risparmio minuto. Esse sono le più alte aliquote tra quelle che colpiscono le cosiddette rendite finanziarie.

La riduzione delle suddette aliquote, più volte solennemente promessa dal Governo e mai mantenuta, è prevista in due tempi e nella loro riunificazione: nel primo anno di attuazione l'aliquota unica è del 20 per cento, per poi passare in modo definitivo al 15 per cento.

Siamo certi che questo disegno di legge, se approvato entro un ragionevole termine, farà emergere una notevole massa di imponibili sommersi, tale da compensare la riduzione delle aliquote ed il migliore trattamento dei redditi familiari, perchè le cattive abitudini, permesse dalle inefficienze e dalle stravaganze del fisco, si mutano più facilmente e rapidamente con la ragionevolezza e con la semplicità del sistema tributario piuttosto che con le dilazioni, i trabocchetti, l'arroganza e le manette.

L'equità fiscale è la causa più valida per il buon funzionamento di un sistema tributario e finanziario e costituisce la migliore garanzia e tutela della libertà ed operatività dei cittadini. Un buon fisco è essenziale non solo per il nostro benessere privato e per lo sviluppo sociale della

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Nazione ma anche perchè deve riflettere e sostenere i nostri valori più radicati e le nostre aspirazioni. Deve promuovere le occasioni di lavoro, aiutare i deboli, sostenere le famiglie ed essere ancora un buon esempio per rafforzare il nostro senso di giustizia e di lealtà.

Quando certi problemi sono posti in questo modo, o si respingono o si risolvono. L'indugio ed il rinvio sono la peggiore politica, come insegna l'esperienza italiana.

C'è un'esigenza generale di rinnovamento: sotto la specie di tanti problemi particolari si rileva un problema generale e totale, che va comunque risolto. L'affrancamento dal nostro attuale sistema è la risposta di una cultura di governo che deve e può pilotare la rifondazione della Repubblica, un messaggio di giustizia e di civiltà, che ci liberi da un così iniquo sfruttamento fiscale, che sta azzerando non solo la nostra economia, ma la stessa nostra condizione umana e spirituale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 11 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è sostituito dal seguente:

«Art. 11. - (*Determinazione dell'imposta*).
- 1. L'imposta è determinata applicando al reddito complessivo del contribuente, al netto delle deduzioni, le seguenti aliquote per scaglioni di reddito così ripartiti:

Reddito (scaglioni in milioni di lire)	Aliquote (per cento)
fino a 8	0
oltre 8 fino a 40	20
oltre 40 fino a 120	30
oltre 120	45

2. Per i nuclei familiari, in caso di dichiarazione congiunta dei redditi da parte dei coniugi, o di dichiarazione dei redditi da parte di un solo coniuge, perchè l'altro non è obbligato, o di dichiarazione di un contribuente, vedovo o divorziato o separato, ma con figli a suo carico, l'imposta è determinata, a richiesta dei contribuenti, applicando al totale dei redditi complessivi propri e di quelli dei familiari suddetti a carico, al netto delle sole deduzioni previste nell'articolo 10, le seguenti aliquote per scaglioni di reddito così ripartiti:

Reddito (scaglioni in milioni di lire)	Aliquote (per cento)
fino a 16	0
oltre 16 fino a 70	20
oltre 70 fino a 200	30
oltre 200	45».

Art. 2.

1. La lettera *a*) del comma 1 dell'articolo 10 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è sostituita dalla seguente:

«*a*) l'imposta locale sui redditi, i tributi ed i contributi erariali regionali e locali, pagati nel periodo di imposta che, direttamente o indirettamente, gravano sui redditi che concorrono alla determinazione del reddito complessivo».

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

«*t-bis*) le somme impiegate per l'acquisto di titoli azionari, anche mediante piani pluriennali, o di quote di fondi comuni di investimento di tipo azionario, per un importo complessivamente non superiore a lire 2.500.000, a condizione che dai documenti allegati alla dichiarazione dei redditi risulti che i titoli stessi sono costituiti in deposito presso banche, enti od altri soggetti all'uopo autorizzati dalla Banca d'Italia, per la durata di almeno tre anni, o che il contratto di acquisto delle quote dei fondi preveda la impossibilità del loro riscatto per eguale periodo. Comunque in caso contrario l'ammontare delle somme dedotte costituisce reddito soggetto a tassazione ed il depositario o il gestore del fondo dovrà operare sulle somme corrisposte al contribuente una ritenuta a titolo di acconto, commisurata all'ammontare delle deduzioni con l'aliquota del 20 per cento. In caso di acquisto di azioni o di quote di fondi di investimento relative ad emissioni di titoli azionari di nuove società costituite per la trasformazione di enti pubblici o di diritto pubblico e di aziende di proprietà pubblica o relative a concentrazioni, per fusione o per incorporazione di società quotate in borsa o derivanti da dismissioni di società a partecipazione pubblica, il limite di deduzione è aumentato a lire 5.000.000».

3. All'articolo 10 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«5-bis. A fronte degli oneri deducibili indicati nel presente articolo, eccettuati quelli di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1, il contribuente ha facoltà di dedurre forfettariamente lire un milione, senza alcun onere di documentazione».

Art. 3.

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

«Art. 12. - (*Oneri deducibili per carichi di famiglia*). - 1. Dal reddito complessivo si deducono altresì i seguenti oneri forfettari per carichi di famiglia:

a) lire tre milioni e cinquecentomila per il coniuge, non legalmente ed effettivamente separato, che non possiede redditi propri per un ammontare netto annuo superiore a lire tre milioni;

b) lire due milioni e cinquecentomila per ciascuno dei figli, compresi quelli naturali riconosciuti, i figli adottivi e gli affidati o affiliati minori di età o permanentemente inabili al lavoro, e per quelli di età non superiore a ventisei anni, dediti agli studi od a tirocinio gratuito, a condizione che non possiedano redditi per un ammontare annuo superiore a lire tre milioni. La deduzione per i figli spetta nella misura doppia nei casi in cui i figli stessi sono a totale carico del contribuente;

c) lire un milione per ciascuna delle persone indicate nell'articolo 433 del codice civile, diverse da quelle indicate alle lettere *a)* e *b)* del presente comma, che non possieda redditi netti annui superiori a lire tre milioni, conviva con contribuente o percepisca assegni familiari, non risultanti da provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

2. Le deduzioni per carichi di famiglia sono subordinate alle dichiarazioni delle persone a carico, non minorenni, attestanti

di non possedere redditi netti annui superiori a quanto stabilito nel comma 1.

3. Le deduzioni per carichi di famiglia sono rapportate a mese e competono a partire dal mese in cui si sono verificate sino a quello in cui sono cessate le condizioni richieste».

2. Entro novanta giorni dalla pubblicazione della presente legge, il Governo, su proposta dei Ministri del lavoro e della previdenza sociale, del tesoro e delle finanze, determina i criteri in base ai quali l'Istituto nazionale della previdenza sociale provvede annualmente al trasferimento delle economie, conseguite nella gestione degli assegni per il nucleo familiare e degli assegni familiari, ai singoli fondi pensionistici deficitari per i lavoratori dipendenti e per quelli autonomi.

3. Con proprio decreto, il Ministro del tesoro apporta annualmente le variazioni di bilancio relative alla riduzione dei trasferimenti per i contributi erariali ai vari fondi pensionistici, in misura pari alle assegnazioni disposte dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, ai sensi del comma 2.

Art. 4.

1. Il comma 1 dell'articolo 48 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è sostituito dal seguente:

«1. Il reddito di lavoro dipendente è costituito da tutti i compensi in danaro o in natura percepiti nel periodo di imposta, anche sotto forma di partecipazione agli utili in dipendenza del rapporto di lavoro, comprese le erogazioni liberali, al netto delle spese di produzione, forfettizzate nella misura del 15 per cento del reddito di lavoro dipendente fino ad un massimo di lire sei milioni. In alternativa, il contribuente ha la facoltà di detrarre l'effettivo ammontare di dette spese con gli stessi criteri e modalità previsti per il reddito di lavoro autonomo».

2. Sono abrogati l'articolo 13 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, e l'articolo 2 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, eccettuato il comma 6-bis.

Art. 5.

1. L'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 3 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, è sostituito dal seguente: «Ai fini della restituzione integrale del drenaggio fiscale si provvede mediante adeguamento degli scaglioni delle aliquote, delle deduzioni e del loro ammontare massimo, nonchè dei limiti di reddito, previsti dagli articoli 10, 11 e 12 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917».

2. Al comma 2 dell'articolo 3 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, le parole: «delle detrazioni e dei limiti di reddito» sono sostituite dalle seguenti: «delle deduzioni e del loro ammontare massimo, nonchè dei limiti di reddito».

Art. 6.

1. Nei commi 1 e 4 dell'articolo 80 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, così come modificato dall'articolo 8 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, le parole: «18 milioni» sono sostituite dalle seguenti: «50 milioni».

2. Al comma 4 dell'articolo 12 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, le parole: «nonchè agli esercenti arti e professioni i cui compensi annui

non superano l'ammontare di lire 360 milioni» sono soppresse.

Art. 7.

1. I redditi dominicali ed i redditi agrari dei terreni compresi nell'elenco dei territori montani, compilato dalla Commissione censuaria centrale, dei terreni situati ad altitudine non inferiore a 700 metri sul livello del mare e di quelli rappresentati da particelle catastali, che si trovano in parte alla predetta altitudine, nonché dei terreni facenti parte dei comprensori di bonifica montana, sono ridotti al 50 per cento di quanto determinato a norma rispettivamente degli articoli 25 e 31 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.

Art. 8.

1. La ritenuta di cui al primo comma dell'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, e successive modificazioni, è ridotta al 12 per cento.

2. L'aliquota delle ritenute alla fonte sugli interessi, premi e su altri proventi derivanti da depositi e conti correnti, bancari e postali, è determinata nella misura unica del 20 per cento per un anno a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge e nella misura unica del 15 per cento a decorrere dalla scadenza dell'anno suddetto.

Art. 9.

1. Tutte le norme che sono in contrasto con la presente legge sono abrogate.

2. Le variazioni apportate dalla presente legge si applicano a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo alla sua entrata in vigore.