

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1845

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

VISCO, BASSANINI, GUERZONI, MINERVINI

Presentata il 28 giugno 1984

Nuove disposizioni sul trattamento fiscale
della indennità di fine rapporto

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'istituto dell'indennità di fine rapporto ha ormai una lunga tradizione nei meccanismi istituzionali che regolano i rapporti di lavoro subordinato nel nostro paese. Per quanto si sia a lungo discusso circa la natura giuridica dell'istituto che da alcuni viene considerato come retribuzione differita e da altri come indennità di natura previdenziale, le sue caratteristiche economiche sono sufficientemente chiare. In assenza dell'indennità, infatti, le retribuzioni annue lorde dei lavoratori dipendenti tenderebbero a crescere di un ammontare pari alla somma che viene accantonata dal lavoratore o dal datore di lavoro pubblico o privato per costituire anno dopo anno il capitale che verrà attribuito al dipendente a conclusione del rap-

porto di lavoro e su queste somme, quindi, verrebbe pagata l'imposta sul reddito delle persone fisiche, secondo l'aliquota marginale di ciascun dipendente.

Da questo punto di vista la circostanza che l'accantonamento venga interamente finanziato dal datore di lavoro, o che ad esso concorra il lavoratore mediante il versamento di contributi esenti dall'IRPEF appare sostanzialmente irrilevante.

L'esistenza dell'indennità infatti riduce in ogni caso il reddito imponibile lordo a fini IRPEF e rappresenta un accantonamento esente dall'imposta sul reddito. E poiché i principi generali del nostro ordinamento tributario, che assume il reddito come uno degli indici principali di capacità contributiva, prevedono

che ogni entrata sia soggetta ad imposizione nel momento in cui diventa disponibile per ciascun contribuente, non c'è dubbio che l'indennità vada in ogni caso tassata, quale che sia la sua fonte di finanziamento (purché si tratti di somme che non hanno subito l'imposta sul reddito). E del resto non va dimenticato che tutte le pensioni nonché le rendite costituite privatamente sono regolarmente assoggettate all'imposta sul reddito, pur avendo caratteristiche non dissimili dalla indennità di fine rapporto sia per quanto riguarda la funzione che le modalità di finanziamento.

Ne deriva che, in via di principio, sono possibili soltanto due soluzioni rigorose. La prima richiederebbe di considerare parte della retribuzione imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, sia le somme accantonate dal lavoratore che quelle accantonate dal datore di lavoro per costituire e finanziare l'istituto dell'indennità di fine rapporto, mentre nessuna deduzione fiscale dovrebbe essere consentita per i premi di assicurazioni private. Al tempo stesso le somme capitalizzate rimosse dai lavoratori e dagli assicurati potrebbero essere esentate dall'imposizione.

La seconda soluzione, viceversa, potrebbe prevedere la non tassabilità delle somme accantonate, ma l'imposizione delle somme capitalizzate rimosse.

E a questo proposito va rilevato che nel nostro ordinamento esiste una incongruenza, dal momento che i capitali derivanti dall'accantonamento di somme esistenti dall'IRPEF in virtù dell'articolo 10, lettera l), del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, non sono assoggettati ad imposizione se acquisiti dal titolare in un'unica soluzione.

La presente proposta di legge prospetta un'ipotesi di realizzazione della seconda tra le due soluzioni indicate, prevedendo un sistema di imposizione attenuata delle somme capitalizzate al momento della riscossione, nel rispetto del principio presente nella attuale legislazione, di particolare favore fiscale per la formulazione del risparmio.

Per quanto riguarda le modalità di tassazione, si può discutere se sia più opportuno ricorrere al sistema dell'imposta personale progressiva, sia pure modificato, come fa il decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597 agli articoli 12, 13 e 14, o fare riferimento ad un sistema di imposizione autonoma. Naturalmente chi ritiene che l'indennità di fine rapporto abbia natura retributiva propenderà per la prima soluzione, che peraltro potrebbe portare alla non tassabilità di quelle indennità cui la giurisprudenza ha riconosciuto natura prevalentemente previdenziale (buonuscita ENPAS). Chi invece ritiene che le indennità derivanti da accantonamento di somme non tassate abbiano eguale natura e funzione economica, quale che sia la loro origine (accantonamento da parte del lavoratore o del datore di lavoro, o capitalizzazione privata di fondi), potrà più facilmente optare per la seconda soluzione che peraltro appare la più consigliabile, dopo che l'ordinanza n. 179 del 19 giugno 1984 della Corte costituzionale ha prospettato l'incostituzionalità non solo dell'articolo 14, ma anche dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597.

Un razionale sistema di imposizione dell'indennità di fine rapporto, o delle somme derivanti da analoghi meccanismi anche di natura privata, dovrebbe comunque rispettare i seguenti principi:

- a) imponibilità in via di principio;
- b) progressività del prelievo;
- c) eguale trattamento tra contribuenti a parità di somme percepite e di durata del periodo di lavoro;
- d) irrilevanza sull'ammontare di imposizione del numero di posti di lavoro presso i quali è stata svolta l'attività lavorativa;

ed eventualmente:

- e) differenziazione del prelievo a seconda della durata complessiva del tempo di lavoro.

Il sistema proposto nella presente proposta di legge risponde a tutti e cinque i requisiti indicati, ed inoltre è di applicazione molto semplice, e comporta un'incidenza media sostanzialmente più ridotta di quella derivante dal sistema attuale, proprio per rafforzare la particolare funzione di incentivo al risparmio svolta dalla indennità di fine rapporto ed analoghi istituti di natura privata.

Il calcolo dell'imposta si ottiene applicando all'indennità la formula seguente:

$$T = \{I - [22 + (0,8n - 20)]\} \times 0,25$$

dove T è il gettito dell'imposta, I è l'indennità, e n è la durata complessiva del periodo di lavoro, ancorché effettuato presso più datori di lavoro, o il numero di anni per i quali è stato effettuato un versamento privato di tipo assicurativo (premio), e le cifre sono espresse in milioni di lire.

In altri termini, l'imposta viene calcolata applicando una aliquota del 25 per cento all'indennità preventivamente ridotta di 22 milioni. Qualora la durata del rapporto (o del periodo di assicurazione) sia superiore a 25 anni, l'importo della deduzione viene aumentato di 800.000 lire per ogni ulteriore anno di attività. Qualora, invece, la durata del rapporto sia inferiore a 25 anni, la deduzione viene ridotta di 800.000 lire per ciascun anno compreso tra la durata effettiva del lavoro e i 25 anni.

In sostanza, il sistema di deduzioni previsto consiste nella concessione di una deduzione fissa di 2 milioni utilizzabile una sola volta, più 800.000 lire concesse una sola volta per ciascun anno di lavoro prestato presso lo stesso datore di lavoro (o per ciascun anno di pagamento del pre-

mio di assicurazione). In presenza di più rapporti di lavoro contemporanei, o di coesistenza di un rapporto di lavoro e di un versamento assicurativo, la deduzione annua si applica una sola volta.

Infine, per risolvere la questione delle indennità di buonuscita erogate dall'ENPAS ai dirigenti statali, sollevata, sia pure a nostro avviso in modo non del tutto convincente, dall'ordinanza della Corte costituzionale, si prevede che, ai fini della applicazione dell'imposta, l'indennità dei dipendenti pubblici venga ridotta del 32,5 per cento, e cioè in misura corrispondente alla rilevanza della contribuzione da essi effettuata. Infatti, posta pari a 100 la retribuzione media mensile e ipotizzate 13 mensilità, il dipendente pubblico contribuisce con 32,5 ogni anno ($2,5 \times 13 = 32,5$) ad un accantonamento complessivo annuo di 100.

Un confronto tra l'incidenza del vecchio sistema e di quello qui proposto viene effettuato nelle tabelle 1 e 2, e successivamente si riportano alcuni esempi di calcolo volti a meglio evidenziare le caratteristiche di neutralità fiscale proprie del sistema proposto.

Va osservato, infine, che l'obiettivo principale della proposta di legge è quello di prospettare un assetto soddisfacente al sistema di imposizione dell'indennità di fine rapporto e analoghi accantonamenti, tenendo esplicitamente conto delle indicazioni contenute nella recente ordinanza della Corte costituzionale. In altre parole non ci si pone in questa sede un problema di riduzione di incidenza, bensì di perequazione fiscale e di logica impositiva; ed infatti lievi modifiche ai parametri della formula da cui si ricava il debito di imposta possono determinare tutte le variazioni di gettito desiderate.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 1.

SISTEMA ATTUALE (*)

(milioni di lire)

		LIVELLO RETRIBUTIVO			
		15	25	40	60
5 anni	Indennità	5,556	9,259	14,815	22,222
	Imposta	0,465	0,966	2,803	5,633
	Aliquota	8,37	10,43	18,92	25,35
10 anni	Indennità	11,111	18,518	29,630	44,444
	Imposta	1,383	2,799	6,448	11,265
	Aliquota	12,45	15,11	21,76	25,35
20 anni	Indennità	22,222	37,037	59,259	88,889
	Imposta	3,219	6,465	16,262	28,326
	Aliquota	14,49	17,45	27,44	31,87
30 anni	Indennità	33,333	55,556	88,889	133,333
	Imposta	4,828	12,298	24,392	42,489
	Aliquota	14,48	22,14	27,44	31,87
40 anni	Indennità	44,444	74,074	118,518	177,778
	Imposta	6,437	16,397	32,529	56,652
	Aliquota	14,48	22,14	27,45	31,87

(*) Calcoli effettuati assumendo prezzi stabili, non tenendo conto della rivalutazione dell'1,5 per cento.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 2.

SISTEMA PROPOSTO (*)

(milioni di lire)

		LIVELLO RETRIBUTIVO			
		15	25	40	60
5 anni	Indennità	5,556	9,259	14,815	22,222
	Imposta	—	0,815	2,204	4,055
	Aliquota	—	8,8	14,85	18,25
10 anni	Indennità	11,111	18,518	29,630	44,444
	Imposta	0,278	2,129	4,907	8,611
	Aliquota	2,5	11,5	16,56	19,37
20 anni	Indennità	22,222	37,037	59,259	88,889
	Imposta	1,055	4,759	10,315	17,722
	Aliquota	4,75	12,85	17,41	29,94
30 anni	Indennità	33,333	55,556	88,889	133,333
	Imposta	1,833	7,389	15,722	26,833
	Aliquota	5,5	13,3	17,69	20,12
40 anni	Indennità	44,444	74,074	118,518	177,778
	Imposta	2,611	10,018	21,029	35,945
	Aliquota	5,87	13,52	17,83	20,22

(*) Calcoli effettuati assumendo prezzi stabili, non tenendo conto della rivalutazione dell'1,5 per cento.

Esempi di calcolo.

1) Contribuente che ha lavorato 30 anni: 10 anni con retribuzione di 25 milioni; 10 anni con retribuzione di 40 milioni, e 10 anni con retribuzione di 60 milioni.

Avendo lavorato 30 anni complessivamente, ha diritto ad una indennità complessiva di fine rapporto di 92,592 milioni (escludendo le rivalutazioni): 18,518 milioni per il primo periodo, 29,630 per il secondo e 44,444 per il terzo periodo (v. tabella 1).

La deduzione complessiva spettante è di 2 milioni, più 800.000 lire per ogni anno di lavoro successivo al venticinquesimo, vale a dire di 26 milioni.

Terminato il primo periodo di lavoro, sull'indennità di 18,518 milioni è dovuta un'imposta di 2,129 milioni calcolata come segue:

$$18,518 - [22 + (8 - 20)] \times 0,25 = (18,518 - 10) \times 0,25 = 8,518 \times 0,25 = 2,129$$

La deduzione utilizzabile si riduce a 10 milioni, data la ridotta durata del periodo di lavoro (10 anni).

Alla fine del secondo periodo di lavoro spetta una indennità di 29,630 milioni. Il calcolo per il secondo periodo avviene nel modo seguente:

indennità: 29,630;

deduzione complessiva spettante per 20 anni di lavoro (i 10 del periodo di lavoro precedente e i 10 del periodo di lavoro appena concluso): $22 + (16 - 20) = 18$;

deduzione utilizzabile per il secondo periodo ai 18 milioni sopra calcolati oc-

corre sottrarre i 10 già utilizzati alla fine del primo periodo di lavoro, sicché la deduzione finale risulterà pari a 8 milioni;

$$\text{imposta dovuta: } (29,630 - 8) \times 0,25 = 21,630 \times 0,25 = 5,407;$$

alla fine del terzo periodo il contribuente avrà maturato 30 anni di anzianità lavorativa, e quindi avrà diritto a 26 milioni di deduzione complessiva: $22 + (24 - 20)$, poiché in occasione della conclusione dei due precedenti periodi di lavoro ha già utilizzato 18 milioni di deduzione, ne rimangono a disposizione solo 8 che andranno sottratti all'indennità di 44,444 milioni;

L'imposta quindi risulterà pari a: $(44,444 - 8) \times 0,25 = 9,111$;

in totale il contribuente avrà pagato 16,648 milioni pari al 17,98 per cento della somma di 92,592 milioni complessivamente ottenuta.

2) Contribuente che ha lavorato 30 anni presso un unico datore di lavoro con una retribuzione di 41,667 milioni, e che quindi ha guadagnato nello stesso periodo di lavoro una somma eguale a quella del contribuente dell'esempio precedente.

L'indennità di fine rapporto che spetta a questo contribuente è, come nel caso precedente, pari a 92,592 milioni; la deduzione complessiva è di 26 milioni (22 milioni più 800.000 lire per 5 anni), sicché l'imposta risulterà pari a 16,648 milioni (17,98 per cento), e quindi identica a quella dovuta dal contribuente del precedente esempio.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, è sostituito dal seguente:

« ART. 14. — (*Indennità di fine rapporto e redditi assimilati*). — L'ammontare complessivo netto dei redditi indicati alla lettera e) dell'articolo 12, anche se corrisposti da soggetti diversi, e quelli derivanti da capitalizzazione di redditi che hanno beneficiato della deduzione prevista dalla lettera l) dell'articolo 10, sono soggetti a tassazione separata applicando la aliquota del 25 per cento sul loro ammontare, ridotto di una somma pari a 22 milioni di lire.

Qualora il numero complessivo degli anni di lavoro (o degli anni nei quali è stato pagato il premio assicurativo) sia superiore a 25, per ogni ulteriore anno di lavoro (o di pagamento del premio) la deduzione è aumentata di 800.000 lire. Qualora il numero complessivo degli anni di lavoro (o di pagamento del premio) sia inferiore a 25, la deduzione è diminuita di 800.000 lire per ciascun anno. La frazione di anno è ragguagliata ad anno.

L'entità della deduzione va calcolata in riferimento all'intero periodo di lavoro (o di contribuzione assicurativa del contribuente) anche se l'attività è stata svolta presso più datori di lavoro (ed anche in presenza di più contratti di assicurazione privata); la deduzione è utilizzabile una sola volta, nei limiti della capienza della (o delle) indennità di fine rapporto (o delle somme capitalizzate rimosse). Nella ipotesi in cui una assicurazione privata coesista con un rapporto di lavoro subordinato, il contribuente può utilizzare la deduzione, il cui ammontare massimo rimane comunque determinato in base a quanto stabilito nei commi precedenti, alternativamente o congiuntamente ai fini della determinazione della parte imponibile dell'indennità di fine rapporto, o delle somme capitalizzate rimosse. Il periodo di durata

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

del rapporto di lavoro e quello di pagamento dei premi assicurativi, se coincidenti, non sono cumulabili ai fini della determinazione dell'ammontare della deduzione spettante.

I datori di lavoro e le compagnie di assicurazione, al momento del pagamento delle somme dovute, ed ai fini del calcolo dell'imposta, sono tenuti ad applicare la deduzione nei limiti in cui essa effettivamente spetta al contribuente, tenendo conto delle eventuali utilizzazioni precedentemente avvenute, sulla base di una dichiarazione dell'interessato, ed ad indicare su appositi modelli, predisposti dal Ministero delle finanze, l'entità della somma corrisposta, l'entità della deduzione applicata, e l'ammontare dell'imposta versata.

Ai fini del calcolo dell'imposta le indennità di buonuscita erogate dall'ENPAS ai dipendenti statali sono ridotte del 32,5 per cento ».

Le disposizioni di cui al presente articolo hanno effetto dalla data di entrata in vigore della presente legge relativamente a rapporti cessati a partire dalla stessa data, ferme restando le imposte già assolute sulle anticipazioni.

ART. 2.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge valutabile in lire 70 miliardi per l'esercizio 1984, in lire 200 miliardi per l'esercizio 1985 e in lire 240 miliardi per l'esercizio 1986, si provvede mediante corrispondente riduzione degli stanziamenti iscritti nel capitolo n. 5876, voce « Ministero del tesoro, perequazione dei trattamenti pensionistici dei pubblici dipendenti », dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio in corso. Il ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le occorrenti variazioni al bilancio.

ART. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.