

COMMISSIONE VI

FINANZE E TESORO

20.

SEDUTA DI MARTEDÌ 25 SETTEMBRE 1984

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIORGIO RUFFOLO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Disegno e proposte di legge (Discussione e rinvio):		TRIVA ed altri: Nuove norme sul trattamento fiscale della indennità di fine rapporto e dei capitali percepiti in dipendenza di contratti di assicurazione (1867);	
Modificazioni del trattamento tributario delle indennità di fine rapporto (1973)		FERRARI MARTE ed altri: Modifica del sistema fiscale sulle indennità di fine rapporto (1875)	3
TATARELLA ed altri: Esenzione dell'indennità di buonuscita dalla imposta sul reddito delle persone fisiche (1287)		RUFFOLO GIORGIO , <i>Presidente</i>	3
USELLINI ed altri: Modifica delle norme concernenti il trattamento tributario della indennità di fine rapporto (<i>Urgenza</i>) (1581);		AZZARO GIUSEPPE	9
VISCO ed altri: Nuove disposizioni sul trattamento fiscale dell'indennità di fine rapporto (1845);		RUBINACCI GIUSEPPE	10, 11
		TRIVA RUBES	6
		USELLINI MARIO , <i>Relatore</i>	3, 6
		VISENTINI BRUNO , <i>Ministro delle finanze</i>	11

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,5.

CARLO MEROLLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Modificazioni del trattamento tributario delle indennità di fine rapporto (1973); e delle proposte di legge Tatarella ed altri: Esenzione dell'indennità di buonuscita dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (1287); Usellini ed altri: Modifica delle norme concernenti il trattamento tributario delle indennità di fine rapporto (Urgenza) (1581); Visco ed altri: Nuove disposizioni sul trattamento fiscale dell'indennità di fine rapporto (1845); Triva ed altri: Nuove norme sul trattamento fiscale dell'indennità di fine rapporto e dei capitali percepiti in dipendenza di contratti di assicurazione (1867); Ferrari Marte ed altri: Modifica del sistema fiscale sulle indennità di fine rapporto (1875).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata del disegno di legge: «Modificazioni del trattamento tributario delle indennità di fine rapporto»; e delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Tatarella, Alpini, Baghino, Rubinacci: «Esenzione dell'indennità di buonuscita dall'imposta sul reddito delle persone fisiche»; Usellini, Rognoni, Cristofori, Ferrari Silvestro, Gitti, Segni, Sangalli, Augello, Balestracci, Carelli, Contu, Fornasari, Grippo, Portatadino, Russo Ferdinando, Russo Raffaele, Silvestri, Zarro, Zolla, Zuech, Armellin, Azzaro, Balzardi, Bambi, Bécchetti, Bianchi, Borri, Caccia, Campagnoli, Carlotto, Casati, Cattanei, Del Mese, Foti, Franchi Roberto, Gal-

loni, Garavaglia, Ianniello, Lattanzio, Mancini Vincenzo, Mannino Calogero, Meleleo, Memmi, Merloni, Merolli, Mora, Napoli, Nucci Mauro, Patria, Perugini, Quieti, Rabino, Ravasio, Righi, Rinaldi, Rossi, Rubino, Savio, Scaiola, Senaldi, Russo Vincenzo, Sinesio, Stegagnini, Sullo, Tancredi, Tedeschi, Urso, Vincenzi, Viti, Zoppi, Bianchini e Viscardi: «Modifica delle norme concernenti il trattamento tributario delle indennità di fine rapporto»; Visco, Bassanini, Guerzoni e Minervini: «Nuove disposizioni sul trattamento fiscale delle indennità di fine rapporto»; Triva, Napolitano, Spagnoli, Macciotta, Pochetti, Marrucci, Capecchi Pallini, Pallanti, Antoni, Alinovi, Auleta, Bellocchio, Brina, Bruzzani, Ciofi degli Atti, Dardini, Pierino, Sarti Armando, Umidi Sala, Belardi Merlo, Birardi, Danini, Francese, Gasparotto, Lodi Faustini Fustini, Lops, Montessoro, Ricotti, Samà, Sanfilippo, Virgili, Ianni, Scaramucci Guaitini, Sandirocco, Petrocelli e Curcio: «Norme sul trattamento fiscale dell'indennità di fine rapporto e dei capitali percepiti in dipendenza di contratti di assicurazione»; Ferrari Marte, Piro, Formica, Ruffolo, Colucci, Cresco, Artioli, Borgoglio, Barbalace e Trappoli: «Modifica del sistema fiscale sulle indennità di fine rapporto».

L'onorevole Usellini ha facoltà di svolgere la relazione.

MARIO USELLINI, *Relatore*. La materia dell'imposizione fiscale sulle indennità di risoluzione dei rapporti di lavoro, è stata lungamente dibattuta anche recentemente dal Parlamento, in occasione della modifica al regime di determinazione dell'indennità.

All'inizio di quest'anno erano stati presentati due provvedimenti (precisamente quello a firma Tatarella ed altri e quello

Usellini ed altri) che, precedendo la presa di posizione della Corte costituzionale, sollecitavano il Parlamento ad esaminare possibili modifiche del sistema fiscale vigente.

Credo che al fine di una più utile discussione può essere opportuno richiamare le valutazioni della Corte costituzionale.

L'ordinanza n. 179 del 19 giugno 1984 emanata dalla Corte costituzionale in occasione di questioni di legittimità poste alla sua attenzione, contiene qualche elemento insolito in quanto è la Corte stessa che, con una sua iniziativa, estende l'ambito di esame all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica numero 597 del 1973.

È noto che la Corte costituzionale oltre ad estendere il giudizio, in sede di decisione, a norme connesse a quella sottoposta al suo esame può mettere a disposizione del Parlamento, in via preventiva, i suoi orientamenti rispetto alla legislazione vigente e alle questioni che possono essere, dal punto di vista costituzionale, rilevanti, in quanto lesive dei principi contenuti nella Costituzione.

L'ordinanza della Corte costituzionale entra nel merito di due aspetti, il primo riguarda l'arco temporale nel quale si sono formati i diritti alle indennità, il secondo è relativo al tipo di abbattimento che viene riconosciuto alla indennità, che non ha caratteristiche di neutralità rispetto alle modalità con cui, nel tempo, il rapporto di lavoro si è svolto, nel senso che penalizza i rapporti di lavoro continuativi rispetto a quelli discontinui.

Ciò premesso credo si possano esaminare le proposte di legge al nostro esame partendo dalle più lontane.

La proposta di legge dei colleghi Tatarella ed altri si rifà ad una precedente decisione della Corte costituzionale, risalente al giugno 1973, e valuta in termini di continuità legislativa una situazione che nasce invece dal modificato sistema, quale è quello determinato dalla legge 9 ottobre 1971, n. 825.

Con la legge delega infatti il Parlamento fissò il principio che nel reddito tassabile andavano incluse tutte le indennità

spettanti all'atto della cessazione del rapporto di lavoro. Rispetto a questo principio, il legislatore delegato ha previsto tutte le possibili ipotesi di indennità, soggette a tassazione separata.

In conformità all'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, non sembra che si possa escludere l'indennità di buonuscita, spettante ai dipendenti pubblici, dall'ambito di questa norma e pertanto la proposta di legge Tatarella ed altri sembrerebbe lesiva del principio di parità, poiché tenderebbe a sottrarre dal reddito tassabile proprio quella indennità di buonuscita che nella legge delega e nei decreti delegati è stata considerata assoggettabile. Ritengo pertanto che tale proposta di legge sia in contrasto con il principio costituzionale della parità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati.

La proposta di legge Visco ed altri, per quanto riguarda i possibili criteri da adottare, è tecnicamente interessante poiché tende ad ottenere un sostanziale effetto equilibratore nel meccanismo di prelievo fiscale; il riferimento è all'intero periodo di vita lavorativa attraverso una compensazione che interviene sia al termine del periodo lavorativo, se c'è stato un solo rapporto di lavoro, sia in corso di detto periodo, se occasionalmente il lavoratore cambi attività e quindi riceva una indennità di questo tipo.

Questa proposta di legge, la cui impostazione concettuale è assolutamente rigorosa, pone alcuni problemi pratici di attuazione. Occorrerebbe infatti tener conto di ogni somma che via via è stata accreditata al lavoratore dipendente per eventuali rapporti cessati e si renderebbe perciò necessaria l'istituzione di uno strumento di controllo per sapere con certezza, e in che ammontare, sono stati riconosciuti gli abbattimenti durante il corso della vita lavorativa. Tale esigenza incontrerebbe le maggiori difficoltà in quei settori in cui, per la mobilità del lavoro e la diffusione del lavoro *part-time*, il lavoratore ha nel corso di uno stesso anno più rapporti di lavoro; mi riferisco ad esempio al mondo agricolo, nel quale si verifica l'ipotesi del lavoro stagionale, o

al settore edilizio, in cui l'attività lavorativa è occasionale. In questi casi si dovrebbe avere una distinzione di tutti i periodi rispetto ai quali il lavoratore ha potuto usufruire degli abbattimenti e ciò per evitare una discriminazione a suo danno; se poi il documento attestante la situazione del lavoratore venisse smarrito, la ricostituzione dei singoli periodi diverrebbe ancor più problematica.

Ulteriori problemi comporterebbe l'adozione dell'aliquota di riferimento fissa — determinata nel 25 per cento — relativa ad un reddito che è determinato però con un parametro monetario attuale, perché qualora nel tempo tali parametri monetari cambiassero per un ipotetico rallentamento dell'inflazione, sarebbe necessario determinare una nuova aliquota, con seri problemi di raccordo nel tempo. Dunque il problema fondamentale del meccanismo proposto nella proposta Visco è la costanza dell'aliquota di riferimento, rispetto alla quale i criteri di abbattimento giocano come variazioni dell'aliquota stessa, in funzione della maggiore o minore durata del periodo in cui è maturata l'indennità.

Altra questione tecnicamente non ben risolta è che, quando nel corso della vita lavorativa il lavoratore ha più attività che non cessino simultaneamente, si determinano periodi in cui c'è una sovrapposizione di attività lavorative per le quali le norme proposte non danno una risposta adeguata. Inoltre la proposta di legge Visco non definisce con sufficiente chiarezza la situazione che si viene a creare nel passaggio dal vecchio al nuovo regime. Si tratterebbe di definire quale trattamento riconoscere ai lavoratori i quali, dall'inizio dell'entrata in vigore della legge, si trovino in due diverse posizioni; ad esempio, a parità di periodo lavorativo, chi ha avuto più rapporti di lavoro perderebbe il diritto al ricollegamento temporale dell'intero periodo lavorativo e quindi potrebbe essere assoggettato al nuovo regime solo per il rapporto in essere, mentre chi ha avuto un rapporto unico avrebbe diritto, per tutti i venti anni, al nuovo trattamento. Tale discriminazione

tra le due possibili ipotesi non è risolta da alcuna norma transitoria.

Concludendo, ritengo che la proposta di legge Visco, anche se interessante dal punto di vista concettuale per l'obiettivo di equità che persegue, presenti molte difficoltà nella pratica attuazione.

La proposta di legge Ferrari Marte ed altri mira ad identificare un criterio di tassazione partendo da due principi. In primo luogo viene stabilita un'aliquota media per la quota da accantonare annualmente; questa è già una prima discriminazione perché, trattandosi di un reddito aggiuntivo a quello annuale, dovrebbe essere assoggettato ad aliquota marginale, cioè a quella aliquota che corrisponderebbe al reddito in quanto aggiunto alla retribuzione ordinaria. Adotta poi il criterio di un abbattimento del 25 per cento *una tantum* che è lesivo della parità di trattamento per ragioni analoghe a quelle prospettate dalla proposta di legge dell'onorevole Visco; questo trattamento, infatti, non è riconosciuto in termini di parità, in quanto nel caso un lavoratore dipendente abbia iniziato un rapporto di lavoro da poco tempo si trova oggettivamente svantaggiato rispetto a quello in servizio da un maggior numero di anni.

Inoltre, è previsto un abbattimento di 800 mila lire annue (o frazione di anno) che verrebbe a configurare una sorta di sgravio in cifra fissa, che è un criterio presente anche in altri provvedimenti al nostro esame.

C'è infine un'altra questione da considerare: la proposta di legge prevede che gli incrementi di indennità di fine rapporto siano esenti dalle imposte sul reddito. Tale norma è in contrasto con il decreto attuativo del provvedimento che qui intendiamo modificare. Tale esclusione è manifestamente in contrasto con il principio di tassazione vigente secondo il quale la imposta sulle persone fisiche deve colpire i redditi monetari e non quelli reali. Per queste ragioni ritengo che questa proposta, così come è stata formulata, non sia adottabile.

Per quanto riguarda la proposta di legge presentata dall'onorevole Triva ed al-

tri desidero sottolineare una serie di altri aspetti. In particolare all'articolo 2 si prevede in aggiunta all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 597 del 1973, di una lettera « h » capitali percepiti in dipendenza di contratti di assicurazione sulla vita ». Questo primo aspetto, che di per sé non è correlato alla tassazione di fine rapporto, merita un'attenta valutazione.

Secondo il regime vigente è consentita una deduzione dall'imponibile dei premi corrisposti a fronte di assicurazioni sulla vita o per infortunio. Una prima valutazione problematica che ci si pone è questa: perché nella proposta dell'onorevole Triva è prevista una deduzione per i soli premi corrisposti per la sola assicurazione sulla vita e non anche per quelli sugli infortuni? Le ragioni credo possano essere due: il regime previsto per la tassazione di questi capitali prevede la possibilità di dedurre dall'imponibile i premi corrisposti con riferimento alla costituzione di questi capitali. L'assicurazione sulla vita, infatti, è per la precisione un contratto stipulato con una compagnia di assicurazione con la quale a fronte di un premio si garantisce la corresponsione di un indennizzo nel caso di morte ad una certa data che risulti all'interno del periodo previsto dal contratto.

In sostanza, l'assicurazione sulla vita non corrisponde ad un capitale di rischio, ma garantisce un risarcimento agli eredi rispetto ad una vita che è venuta a mancare. Anche noi parlamentari, del resto, abbiamo una polizza sugli infortuni, stipulata dalla Camera dei deputati, che prevede come caso limite quello della morte. Non si tratta però di un unico tipo di assicurazione; la polizza sugli infortuni e quella sulla vita sono assicurazioni di tipo misto.

RUBES TRIVA. Non è mista, per noi parlamentari non esiste alcun indennizzo nel caso di morte.

MARIO USELLINI, *Relatore*. In effetti la difficoltà di questo tipo di polizza sta

proprio nel suo carattere misto, di assicurazione sugli infortuni e sulla vita allo stesso tempo. La distinzione tra questi due rischi andrebbe specificata molto meglio; d'altra parte lo stesso sistema di assistenza ai lavoratori dipendenti che viene utilizzato dall'INAIL prevede il pagamento di un'indennità in caso di infortunio che, al limite, può avere come conseguenza anche la perdita della vita dell'assicurato.

È necessario ribadire, onorevoli colleghi, che il premio assicurativo è pagato dalla persona eventualmente deceduta, ma chi beneficia dell'indennizzo successivo non è in grado di conoscere in alcun modo quale possa essere la quota di premio attribuibile alla persona interessata.

Io credo che l'assicurazione sulla vita (che ha un carattere di protezione rispetto all'attività del lavoratore che in genere non ha altre forme di previdenza) venga stipulata a garanzia della sopravvivenza.

Diverso trattamento potrebbe essere riservato alle assicurazioni che prevedono un capitale differito; in tal caso, infatti, si tratta del pagamento di un premio che ad una certa data (se non si verifica nel frattempo la morte dello stipulante) prevede un'aliquota maggiorata dei coefficienti di valutazione di interesse a rendimento reale.

È in questo modo, a mio giudizio, che con questo strumento è stata introdotta abusivamente la deduzione del premio corrisposto a fronte di un capitale assicurativo. Per maggiore precisione è necessario valutare e distinguere i due contratti assicurativi: quello per il rischio di morte o infortunio da quello che viene stipulato per accantonare una sorta di risparmio che in questo modo, e con gli strumenti legislativi oggi vigenti, viene ad essere sottratto alla tassazione. Mentre sarei favorevole alla introduzione a questo punto di alcune eventuali necessarie modifiche legislative, non sono invece dell'opinione che si debba assoggettare a tassazione lo intero ammontare del capitale così come previsto dall'articolo 2 della proposta Triva n. 1867.

Relativamente all'articolo 3 - con il quale si determinano i nuovi criteri da sostituire a quelli di cui all'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 597 del 1976 - si può notare che quello di determinazione dell'aliquota è quello ancora esistente nella legge attuale, cioè quello riferito al reddito complessivo del biennio. Tale criterio è stato ritenuto illegittimo dalla Corte costituzionale in quanto, per l'appunto, relativo al reddito dell'ultimo biennio lavorativo che è quello in cui, nell'ambito dell'intero arco della vita lavorativa, si registra il reddito più elevato. C'è da rilevare che, quando la proposta 1867 definisce il valore medio dell'annualità da assoggettare a tassazione, utilizza la percentuale del 13,5 per cento sulla base di quanto previsto dal codice civile e dalle norme sulla indennità che riguardano i trattamenti per fine rapporto di lavoro privato. Ora, il lavoro del settore pubblico è retribuito per dodici o tredici mensilità per cui non è applicabile la percentuale del 13,5 per cento, ciò determina una sperequazione non accettabile.

Con l'articolo 4 si introduce un altro strumento, atto a consentire di ridurre il prelievo fiscale, che è stato ritenuto dalla Corte non legittimo. Si tratta del criterio dell'abbattimento in forma percentuale. Tale abbattimento, infatti, se operato sulla intera liquidazione al termine della vita lavorativa, genera un effetto diverso rispetto all'abbattimento riferito ad una indennità di pari dimensione ma costituita in più occasioni. Infatti nel primo caso il beneficio fiscale è maggiore perché l'abbattimento è operato su aliquote marginali più alte: ad esempio se su 100 milioni si fa un abbattimento del 40 per cento, il beneficio fiscale sarà maggiore di quello che si otterrebbe con un abbattimento sempre del 40 per cento ma operato su rate di 25 milioni ciascuna. Questo, come ho già detto, è l'altro punto sul quale l'ordinanza della Corte costituzionale ha espresso riserve. Pertanto, a meno di modificare questi criteri, il provvedimento non risolve i problemi posti

alla attenzione del Parlamento dalla citata ordinanza.

All'ordine del giorno è anche la proposta di legge n. 1581 di cui sono primo firmatario. Tale proposta si limita ad indicare, per l'abbattimento da riconoscere annualmente a ciascun lavoratore dipendente, una deduzione pari a quella riconosciuta ai fini della costituzione di polizze assicurative sulla vita o sugli infortuni. L'analogia dell'onere deducibile è legata a valutazioni non di tipo tecnico ma di semplice opportunità che cozzano contro esigenze di gettito in quanto, in linea di principio, tutte queste indennità sono di tipo politico ed hanno l'obiettivo di salvaguardare una sorta di reddito accantonato, si presume, a scopi di tutela del lavoro nella fase terminale della vita lavorativa. Questa, dunque, è una scelta politica di tutela del singolo rispetto alle esigenze di bilancio.

Con tale criterio, però, si superano le obiezioni che gravano sul metodo delle deduzioni in percentuale previsto dalla legge vigente.

L'altro criterio fissato in questa proposta è quello di riferire, per la determinazione dell'aliquota, l'intera indennità al periodo in cui si è formato e ricostituito una sorta di reddito medio annuale ottenuto moltiplicando per 13 l'importo della indennità, diviso gli anni di lavoro. Si supera così anche il problema della tassazione sull'ultimo biennio che, come ho già detto, la Corte ha ritenuto non corretta dal punto di vista costituzionale.

Venendo, infine, al disegno di legge del Governo, innanzitutto bisogna notare che sostanzialmente, per quanto attiene ai criteri direttivi, esso non si discosta dalla proposta che ho appena finito di illustrare. Infatti la deduzione viene individuata, per ogni anno di lavoro, in un importo diverso cioè 500 mila lire. Lo strumento con cui determinare l'aliquota di imposta fa riferimento non più al biennio ma all'intero periodo in cui è maturata l'indennità che viene presa come base per dividere l'indennità medesima; il risultato è moltiplicato per 12. Si tratta dunque di una misura agevolativa che evita discrimi-

nazioni di tipo negativo nei confronti di chi percepisce 12 o 13 mensilità.

Nel merito, la proposta attua un coordinamento tra le norme vigenti ed alcune recenti modifiche e precisa i contenuti della lettera e) dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597. In particolare, nella prima parte si esaminano e si descrivono sostanzialmente i trattamenti di fine rapporto e le indennità equipollenti che hanno misure proporzionate o commisurate alla durata del rapporto. Nella seconda parte si descrivono le altre indennità e somme percepite *una tantum* nonché altre somme comunque percepite anche ai sensi di quelle norme del codice civile che prevedono l'obbligo di non concorrenza. Il riferimento al codice civile deve essere inteso in forma autentica rispetto alla norma attuale, altrimenti ci sarebbe da valutare se si preveda o meno la forma scritta. La norma, per altro, è sempre stata interpretata così per cui quella introdotta dal Governo rappresenta una maggiore sua specificazione.

Il terzo comma dell'articolo 1 stabilisce che: « All'articolo 13, nel primo comma dopo le parole: " Per i redditi soggetti a tassazione separata " sono aggiunte le seguenti parole: ", esclusi quelli indicati alla lettera e) dell'articolo 12, "; nel secondo comma le parole: " l'aliquota del dieci per cento " sono sostituite dalle seguenti parole: " l'aliquota del diciotto per cento " ». Si tratta di un adeguamento tecnico collegato alla modifica della tabella delle aliquote introdotte in un periodo successivo.

Nell'articolo 2 è contenuta una disposizione che modifica il testo dell'articolo 14 del citato decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597. Vengono descritti i criteri per l'abbattimento riconosciuto nella misura di 500 mila lire per ciascun anno preso come riferimento per la determinazione dell'aliquota.

Credo che questa parte della normativa non ponga, dal punto di vista tecnico, alcun problema, in quanto i criteri adottati dal Governo sono conformi agli obiettivi posti alla nostra attenzione dalla ordi-

nanza della Corte costituzionale e consentono di applicare in modo semplice lo strumento di tassazione.

Mi pare interessante notare che le « altre indennità » di cui alla lettera e) articolo 12, secondo periodo, sono tassate utilizzando la aliquota determinata ai sensi della lettera e) medesima. In questo caso si dà vita a più redditi distinti, ciascuno sottoposto ad autonoma tassazione; in effetti questa è la volontà del legislatore: introdurre un criterio sistematico di tassazione di altri redditi che, forse, in prosieguo, potrebbe essere esteso anche ad altre situazioni, oggi non adeguatamente definite dal punto di vista fiscale.

Da questa disgiunzione dei due elementi potrebbe nascere il problema, nella fase di tassazione, del modo di utilizzo della franchigia di 500 mila lire, per cui potrebbe essere prevista una norma di chiusura che consenta di fruire della eventuale quota di franchigia non utilizzata sulla indennità di fine rapporto.

Una questione che non sono riuscito a risolvere — nel senso che non ho trovato una risposta definitiva — concerne più rapporti di lavoro con più liquidazioni contemporanee. Vale a dire, non è chiaro se l'abbattimento delle 500 mila lire possa essere utilizzato nell'ambito di ciascun rapporto di lavoro in modo autonomo oppure se sia un abbattimento annuo divisibile, ma non superabile nel suo ammontare fisso. Dico questo perché può capitare, soprattutto nel *part time*, che ci siano più rapporti di lavoro distinti, rispetto ai quali maturano più situazioni che possono non essere in sintonia tra loro.

Si tratterebbe quindi di fissare un limite di deducibilità annuo di 500 mila lire, quali che siano le possibili forme di lavoro delle quali il lavoratore ha fruito.

Per quanto riguarda la norma di chiusura potrebbe essere utile dare un termine al decreto del ministro delle finanze prevedendo, per le prime applicazioni, che i decreti che fissano i criteri e le modalità vengano pubblicati entro 60 o 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, al fine di arrivare con sollecitudine a stabilire le necessarie norme di raccordo.

Con l'articolo 3 si introducono norme, analoghe a quelle dell'articolo 2, nei confronti del pubblico impiego.

Nell'articolo 4 si affronta una questione importante: i rapporti di lavoro posti in essere prima dell'entrata in vigore delle eventuali modifiche alla legge vigente. Si identificano cioè le situazioni alle quali si riconosce il diritto di fruire del nuovo trattamento.

Sostanzialmente con questa norma si ottengono due risultati: per i procedimenti pendenti, di attribuire ai giudici di merito o all'autorità amministrativa competente la riliquidazione dell'imposta utilizzando la nuova normativa; si identificano le situazioni nelle quali si riconoscono pendenti i giudizi e quindi aperto il diritto del cittadino a fruire di questa definizione.

Se la norma realizza compiutamente questo obiettivo, ottiene il risultato di superare eventuali pronunce di illegittimità — in quanto si può applicare ai rapporti pendenti la nuova normativa — da parte della Corte costituzionale.

Vorrei attirare l'attenzione dei colleghi sulla prima parte dell'articolo 4 là dove si dice: « Le disposizioni dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, come modificato dall'articolo 2 della presente legge, si applicano, salvo quanto stabilito nel successivo secondo comma, se più favorevoli per il contribuente... », ed in particolare sull'inciso « se più favorevoli per il contribuente »; infatti accade che, quando le norme non sono più favorevoli per il contribuente si continua ad applicare la norma vigente, rispetto alla quale sussiste il diritto di sollevare questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale; viceversa se la norma è più favorevole si ha diritto al rimborso, che viene liquidato dall'ufficio competente attraverso una apposita procedura.

GIUSEPPE AZZARO. Quando non si vuole utilizzare la norma si deve considerare concluso il rapporto di lavoro e non si dà diritto all'azione di rivalsa.

MARIO USELLINI, *Relatore*. È un'interpretazione possibile quella che avanza il collega Azzaro, ma che, tuttavia, non risolve il dubbio.

Infatti, se mi trovo in una certa situazione ho diritto a ricorrere all'autorità amministrativa, ma il mio ricorso non porta automaticamente all'applicazione della nuova normativa, comporta solamente la verifica, fermo restando che la nuova normativa non si applica se non è più favorevole. Se questa è l'interpretazione esatta, sarebbe opportuno togliere l'inciso « se più favorevoli per il contribuente » e inserire una norma di salvaguardia — per la quale la maggiore imposta non è dovuta — al fine di evitare eventuali rimessioni alla Corte costituzionale.

Se per caso la Corte costituzionale interviene, avendo valutato fondato il ricorso, non potrà dire che è illegittimo, perché in tal modo avremo avvantaggiato sproporzionatamente alcuni cittadini rispetto ad altri, predisponendo per alcuni un rimborso parziale e per altri un rimborso totale. In proposito riterrei opportuno conoscere le valutazioni dei colleghi e del Governo.

Un altro punto dell'articolo 4 che vorrei porre in evidenza è quello relativo alla riliquidazione dell'imposta ai sensi dei primi due commi del medesimo articolo, che deve essere richiesta all'intendente di finanza con apposita istanza redatta in conformità al modello approvato con decreto del ministro delle finanze entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge. L'istanza deve poi essere presentata entro 90 giorni dalla pubblicazione del decreto. Ebbene, coloro i quali sono nelle condizioni descritte nei commi precedenti dovrebbero avere garantita dalla norma attuale la possibilità di un termine di 18 mesi, che potrebbe quindi superare i 90 giorni più i 60 di cui al terzo comma. Sarebbe quindi utile che il termine di 90 giorni fosse inteso nel senso che non deve costituire una limitazione per chi ha diritto ad un termine maggiore maturato a suo favore.

Vorrei concludere facendo alcune valutazioni di carattere generale. In primo

luogo sarebbe utile, essendo vigente la legge delega e avendo tuttora il Governo la piena delega a coordinare sia i decreti già emanati, sia le leggi emanande, che la lettera *b*) del punto 19 dell'articolo 2 della legge n. 825 del 1971 venisse soppressa in quanto contiene i principi che hanno dato luogo ai decreti delegati per la parte che la Corte ha ritenuto non legittima; se continuasse a sussistere un potere del Governo di decretare anche in contrasto con questo ordinamento della Corte, si potrebbe verificare un'ipotesi teorica non accettabile.

Sembrerebbe poi apparire — se pure in base a difficili comparazioni tra l'attuale sistema e quello proposto dal disegno di legge — maggiore la tassazione nei confronti di indennità medio-alte. Per ovviare ad un'eventuale tendenza a dimettersi da parte di coloro che verrebbero penalizzati dalla nuova normativa, chiedo il parere dei colleghi e del Governo sulla possibilità di inserire una norma transitoria, per un periodo di due o tre anni, con cui riconoscere il diritto per il singolo di optare tra il nuovo e il vecchio regime fiscale.

Nel complesso ritengo che la linea tracciata dal Governo sia da condividere e pertanto esprimo un giudizio favorevole sul disegno di legge n. 1973, proponendo di assumerlo come testo base. Va infatti tenuto conto che i principi contenuti nelle altre proposte di legge spesso sono della stessa natura e, quando sono alternativi, possono essere collegati al testo del Governo, eventualmente come proposte di modifica.

Nel corso dell'esame degli articoli dovrà inoltre essere tenuto conto, a mio avviso, di un'ultima questione. Mi riferisco alla riduzione della deduzione di 500 mila lire per gli anni dal 1974 al 1982. Le ragioni che il Governo prospetta per tale riduzione sono assolutamente razionali, cioè l'adeguamento delle retribuzioni ai parametri monetari, ma tali ragioni cozzano contro il principio della parità di trattamento per i rapporti di lavoro in corso, con riferimento a coloro che hanno un rapporto di lavoro già definito ed a co-

loro che l'hanno ancora in corso. Credo che il problema sia di ordine politico, poiché comporta anche una valutazione di gettito: tuttavia dovrebbero essere messe da parte queste considerazioni per non venir meno al principio di un uguale trattamento per tutti i cittadini. Del resto il minor gettito sarebbe di entità non rilevante.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

GIUSEPPE RUBINACCI. Ho ascoltato con molta attenzione la relazione dell'onorevole Usellini e devo dire francamente che se egli si ritiene convinto della validità del disegno di legge presentato dal Governo, io ritengo di dissentire e di negare questa validità per una semplice ragione. Credo che il Governo e il relatore non abbiano ben inteso il significato dell'ordinanza della Corte costituzionale che non rileva soltanto un'illegittimità delle norme riguardanti l'arco temporale da considerare ai fini dell'indennità e l'abbattimento delle deduzioni, ma richiama nel suo disposto anche l'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 597 del 1973.

La Corte accogliendo i ricorsi presentati dalle commissioni tributarie di Ragusa e di Rieti rileva che viene ad essere incriminato di illegittimità costituzionale non solo l'articolo 14 del citato decreto, ma anche l'articolo 13. La Corte, infatti, in riferimento al capoverso di questo articolo 13, sostiene che la disciplina contenuta nella norma suscita dubbi di illegittimità costituzionale — poiché — ecco il punto fondamentale — non tiene conto delle caratteristiche proprie della indennità in discussione.

Quindi, i punti controversi sono tre: la natura dell'indennità di fine rapporto; l'arco temporale; l'abbattimento previsto dall'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica n. 597.

Per quanto riguarda la natura di questa indennità di fine rapporto dobbiamo chiarire se essa debbe essere considerata un'erogazione previdenziale oppure un ri-

sparmio forzoso. A questo proposito la Corte non poteva dimenticare una sua precedente sentenza — attenzione: sentenza e non ordinanza — la n. 82 del 19 giugno 1973 (presa in considerazione anche dalla nostra proposta di legge n. 1287, primo firmatario l'onorevole Tatarella) che pose l'indennità di buonuscita « accanto alla pensione e ad altre indennità o prestazioni per fini previdenziali o assistenziali ».

Qual è quindi, onorevole ministro, onorevole Usellini, la natura di questa indennità di fine rapporto? Si tratta di natura previdenziale o di risparmio forzoso? Nell'uno e nell'altro caso tali indennità non possono essere tassate perché si creerebbe una disparità tra cittadini in violazione degli articoli 3 e 53 della Costituzione cui fa riferimento l'ordinanza della Corte costituzionale. Non possiamo dimenticare questo aspetto!

Diversamente non supereremo affatto i motivi che hanno spinto la Corte ad emettere quella ordinanza di rinvio e, così restando le cose, in futuro essa non potrebbe che confermare la precedente sentenza del 1973 con la quale, appunto, si sosteneva che l'indennità di fine rapporto ha caratteristica previdenziale e quindi non è tassabile.

Credo che su questo problema la Commissione si debba esprimere, diversamente non ottempereremmo al disposto dell'ordinanza che la Corte ha voluto porre all'attenzione del Parlamento affinché venga modificata la legislazione vigente.

Noi condividiamo l'opinione della Corte e siamo del parere che l'indennità di fine rapporto sia di carattere previdenziale. Questo è un punto fondamentale.

Se la Commissione ritiene che tale indennità sia di natura previdenziale, è necessario allora modificare l'articolo 2120 del codice civile là dove stabilisce che l'indennità di fine rapporto non è una retribuzione differita, ma un risparmio forzoso.

A questo punto, però, si innesterebbe un'altra disuguaglianza derivante dalla disparità di trattamento tra risparmio forzoso e risparmio volontario. Questo aspetto credo sia richiamato da tutte le proposte di legge al nostro esame, compresa

quella del gruppo comunista che, mi pare, tenda a tassare anche il risparmio volontario.

Fino a quando non abbiamo determinato la natura dell'indennità non sarà possibile iniziare la discussione nel merito del provvedimento.

A mio avviso, l'articolo 4 del disegno di legge prevede un sistema di tassazione che penalizza coloro che hanno diritto ad una indennità media o piccola. Facciamo l'esempio di un lavoratore che abbia percepito per dieci anni un reddito medio annuo di 10 milioni di lire, con il precedente sistema egli usufruirebbe di un abbattimento del 50 per cento dell'imponibile; dai 10 milioni andrebbero quindi sottratti 5 milioni ogni anno ai quali si sottrae l'ulteriore deduzione di 100 mila lire annue che per i dieci anni considerati ammonta ad 1 milione di lire. Tale cifra sottratta ai 5 milioni porta l'imponibile a 4 milioni di lire. Calcolando, ora, la media delle aliquote degli ultimi due anni si arriva ad un'aliquota del 5,3 per cento sull'intero importo.

Con l'articolo 4, invece, l'importo risulta maggiore perché si verrebbe a pagare un'imposta su 7 milioni di lire circa e non sui 4 precedenti! Il meccanismo che andremmo ad introdurre, quindi, invece di ridurre la pressione fiscale sulle indennità, in alcuni casi verrebbe ad aggravarle portandoci a conclusioni esattamente opposte a quelle che tutti noi auspicavamo con i provvedimenti oggi al nostro esame.

BRUNO VISENTINI, *Ministro delle finanze*. Il suo calcolo, onorevole Rubinacci, è sbagliato. Come fa ad ottenere la cifra di 7 milioni di lire? Ho qui sul tavolo i dati relativi alle liquidazioni delle grandi aziende italiane negli ultimi anni dai quali risulta un reale sgravio fiscale per le imprese ed i lavoratori.

GIUSEPPE RUBINACCI. Onorevole Visentini, il calcolo è questo: 10 milioni di lire divisi per dieci anni di servizio e moltiplicati per dodici portano al risultato di 12 milioni: se poi si sottraggono

5 milioni derivanti dall'abbattimento si arriva ai 7 milioni di cui parlavo. Possiamo riscontrare se ho sbagliato, comunque sono convinto che coloro che riceveranno una minore indennità di fine rapporto verranno penalizzati dal nuovo meccanismo.

Comunque, il problema non è questo, quanto quello di stabilire la natura di tale indennità, dopo di che possiamo vedere se sia necessario tassarlo. Tale questione, infatti, è collegata al problema del rimborso ai contribuenti. È noto che la certezza del diritto nasce dalla legge e solo con una legge chiara il cittadino è in grado di rivendicare i propri diritti.

Sono inoltre d'accordo con il relatore circa l'introduzione di una norma che disciplini le indennità di fine rapporto nel periodo transitorio consentendo l'applicazione del trattamento più favorevole al contribuente. Questi credo siano i rilievi fondamentali che si possono muovere al provvedimento. Come ho detto all'inizio, non entrerò nel merito delle singole questioni perché era ed è nelle mie intenzioni soffermarmi soltanto *en passant* su alcuni argomenti, in particolare sulla necessità di rispondere alle osservazioni fatte dalla Corte costituzionale che vuole che il Parlamento definisca la natura dell'in-

dennità di fine rapporto. Credo che la Corte abbia voluto suggerirci che la natura di tale rapporto è di carattere previdenziale al fine di chiarire la portata della sentenza del 1973, disattesa dal Parlamento e dal Governo tant'è che nella legge di delega prima e nei decreti delegati dopo si parlava dell'indennità di fine rapporto senza distinguere tra liquidazione e indennità di buonuscita.

Il disegno di legge ci sembra dunque difforme dagli intendimenti della Corte costituzionale nonché da quanto da noi proposto con il provvedimento recante il n. 1287 antecedente alla stessa ordinanza della Corte, che è del 20 giugno, e conforme alla già richiamata sentenza del 1973.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

La seduta termina alle 16,15.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO