

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5096

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**RUBINACCI, RAUTI, SERVELLO, PARIGI, VALENSISE, AB-
BATANGELO, ALPINI, BAGHINO, BERSELLI, CARA-
DONNA, COLUCCI GAETANO, DEL DONNO, FINI, FRAN-
CHI, LO PORTO, MACALUSO, MACERATINI, MANNA,
MARTINAT, MASSANO, MATTEOLI, MENNITTI, MITOLO,
NANIA, PARLATO, PAZZAGLIA, PELLEGATTA, POLI BOR-
TONE, RALLO, SOSPIRI, STAITI di CUDDIA delle CHIUSE,
TASSI, TATARELLA, TRANTINO, TREMAGLIA**

Presentata il 27 settembre 1990

Modifiche e integrazioni al testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di imposta sul reddito delle persone fisiche

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nove anni fa, nel settembre 1981, con un articolo sul *Secolo d'Italia* dal significativo titolo « Rivolta fiscale », si rendeva pubblico un documento con cui venivano sottoposte all'attenzione dell'allora Ministro delle finanze, professor Reviglio, le più vistose distorsioni ed iniquità del sistema tributario da poco riformato.

Si denunciava soprattutto il fatto che, nonostante un primo impatto soddisfa-

cente, la riforma tributaria, per inerzia del Governo, era rimasta incompleta perché non si era provveduto alla riorganizzazione ed all'ammodernamento dell'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'im-

posta, 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 quelle monoreddito. Il 23 ottobre dello stesso anno, il nostro gruppo parlamentare presentava alla Camera una mozione in cui si delineavano i principi di politica finanziari 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 non penalizzare le autonome professioni, ad assicurare efficienza ed economicità dei servizi pubblici.

Mai fu così tempestivo il nostro richiamo all'allora Governo Spadolini perché da quel momento iniziò una erratica 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.

La efficienza, il rispetto e l'autorità dello Stato furono ritenuti legittimi e necessari per lo svolgimento della vita economica della nazione, anzi dovevano 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 della 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 area 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, trasformati alcuni balzelli, suddivise categorie di redditi, assoggettandole a diverse discipline ed aliquote, aggravati 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 PIL), 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 collettivista.

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

Per il 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, è stimata come segue:

	(in miliardi di lire)
A) Entrate erariali	—
1) tributarie	316.304
2) paratributarie	66.904
3) contributi sociali	104.761
4) derivanti dalle manovre fiscali del sett.-dic. 1989 e del 1° semestre 1990	20.000
Totale entrate erariali	507.969

X LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

	(in miliardi di lire)	
B) Entrate tributarie e para- tributarie degli Enti regionali, locali e pubblici vari	56.031	
Totale A + B	564.000	46,51%
C) Prodotto interno lordo	1.290.000	

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, dai dati della relazione programmatica e previsionale 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 rappresentativo della pressione fiscale, perché si dovrebbe tenere conto che, come valuta la stessa Amministrazione tributaria (e forse in difetto), circa lire 100.000 miliardi di lire del reddito nazionale netto vengono sottratti 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 63,38 per cento del reddito netto tassato, prodotto dagli italiani nel corrente anno.

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

Noi riaffermiamo la centralità del sistema tributario nel quadro di un rinnovato patto sociale fondato sulla correttezza e sulla sua validità per tutti; che, oltre ad essere rilevante costituzionalmente, rappresenta, per noi, un elemento unificante e qualificante della solidarietà nazionale.

I lavoratori italiani hanno 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 scelta 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 atte ad attuare e gestire al meglio le attività di supporto ed a operare una costante ed inflessibile tutela contro le violazioni delle regole del gioco 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, pretecnologica.

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, perché 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,

che 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.

Ci si lamenta oggi persino che la disseminata cupidigia tributaria abbia posto termine all'incremento del gettito, e anzi ne stia determinando la sua flessione.

Cessati in gran parte gli effetti della rapina fiscale operata fin qui a tutto campo, dal calo 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, della 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.

In tutt'altre cose affaccendati, i nostri governanti non si sono 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.

Né i nostri oligarchi si sono accorti che, al di là del Mercato unico europeo e della internazionalizzazione della econo-

mia 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 od 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*.

Da noi si vuol ignorare inoltre 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 inidonee alla nuova realtà, destinate a mutare tutto.

La strada da imboccare è quella che noi abbiamo indicato fin dal settembre 1981 in tutti i convegni, i dibattiti, gli interventi parlamentari, che non hanno trovato 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 nostra riforma 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.

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

Pensiamo dunque ad 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, come usa in Europa, poiché 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'eguaglianza 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 e un'agevole esazione dell'obbligo tributario;

3) sollecitare un onesto e 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 propria 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, perché 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 dei paesi CEE, soprattutto perché 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 su redditi delle società e delle imprese;

c) una imposta generale sul consumo;

d) tributi e tasse per 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, perché allenterà i condizionamenti politici e burocratici che oggi offuscano le sue capacità tecniche, la sua imparzialità e la sua operatività.

Avevamo già esposto nelle proposte di legge n. 3150 del 1985, n. 4021 del 1986 e n. 1487 della corrente legislatura il nostro progetto di un nuovo sistema fiscale e le prime urgenti misure di intervento.

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, 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 quello dei giudici, non fosse altro perché la loro attività più incide, come questa, sulla sfera privata del cittadino.

Se l'azione pubblica deve essere indiscindibile 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 perché 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'istrumento fiscale, così come da noi delineato, consentirebbe lo smobilizzo 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, perché il meccanismo del consenso sarebbe sottoposto costantemente alla verifica della compatibilità economica e sociale della spesa pubblica.

Questo nostro disegno è tanto vasto e profondamento 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 ripeteremo 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 nuove tecniche, i nuovi strumenti di operatività, senza dei quali il nostro progetto non è assolutamente praticabile.

Né possiamo attendere 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.

Pensiamo di intervenire per l'istante sull'IRPEF non solo perché causa di maggiori squilibri ed iniquità ma perché ci consente pure di proporre interventi la cui attuazione non richiede una strutturale modernizzazione dell'apparato impositore.

È vero che qui ci troviamo di fronte, dopo il fallimento della riforma Visentini, ad un nuovo esperimento riformatore dell'imposizione sul reddito da lavoro autonomo e da imprese minori, che coinvolge una notevole massa di contribuenti, ma, nonostante la nostra totale opposizione, documentata da relazioni di minoranza che stanno già raccogliendo conferme dal primo negativo loro impatto con la realtà, rispettiamo la contraria volontà del Parlamento, espressa appena un anno fa, limitando la proposta di legge o modificazioni dell'IRPEF ai pochi articoli del testo unico.

Questa è la nostra proposta.

All'articolo 1, comma 1, che sostituisce l'articolo 11 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è proposto 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, perché 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.

Avremmo preferito portare la soglia di sussistenza ad un livello più alto, come ci suggeriscono anche le più recenti stime sulla spesa *pro capite* del consumo dei

generi e dei servizi essenziali, ma abbiamo preferito l'acquisizione del *minimum* intassabile, anche a soglie più basse, riservandoci, in sede di verifica operativa, un suo successivo innalzamento.

Con l'acquisizione delle positive verifiche della cosiddetta curva di Daffer il numero degli scaglioni è stato ridotto da 9 a 4, 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 previsto, 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 1. 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 danaro 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 mono-reddito, hanno alleggerito il prelievo fiscale ed hanno lasciato alle famiglie più ampi margini di reddito, perché si affranchino dalla schiavitù dei servizi pubblici, che là non presumono possano ad essa sostituirsi.

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 o parafiscale imposto.

Purtroppo, come è accaduto per lo strappo SOCOF, il legislatore fiscale « d'emergenza » non sempre si accorge dell'esistenza di quel limite costituzionale, e quando se ne accorge, volentieri lo elude.

Tanto più che oggi le occasioni di sovrapposizione, sulle stesse aree impositive si moltiplicheranno 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 di cui agli articoli 42 e 47 della Costituzione, che sanciscono 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 prestabiliti.

Il comma 3 prevede una deduzione forfettaria di un milione di lire in alternativa alle deduzioni previste, eccettuate quelle cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1 dell'articolo 10 del citato 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 in oneri deducibili 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. Tali deduzioni possono essere richieste nel caso in cui, come sopra avvertito, i contribuenti non vogliono utilizzare la determinazione unitaria di imposta sui redditi familiari, prevista dal comma 2 dell'articolo 1 della presente proposta di legge. Con la abrogazione 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 operative, ma corrisponde ad effettive necessità di giustizia fiscale e di legittimità costituzionale.

I commi 2 e 3 sempre dell'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, previste dall'articolo 13 del testo unico delle imposte sui redditi per i redditi da lavoro dipendente,

un abbattimento per le spese di produzione di questo reddito, forfetizzandole 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 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, relativi al meccanismo di restituzione del *fiscal drag*.

Per una semplificazione del sistema, che rappresenta l'insostituibile premessa della lotta all'evasione, abbiamo proposto l'articolo 6, che estende la disciplina dalle imprese minime alle imprese con 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 onerose 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 o 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 accettare ufficialmente la collaborazione delle associazioni di categoria per più concretamente determinare, *in loco*, 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 inerbimento e la cura della cotica arborea, 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 e del disordine idraulico della pianura. È ora che si provveda a compensare, almeno in parte, queste 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 » non conosce la prodigalità dell'altra « mano » e si opporrà duramente anche a questa nostra modesta proposta di ristoro.

All'articolo 8, comma 1, vi è un altro intervento a favore della funzionalità e della economicità dell'Amministrazione finanziaria.

Ci chiediamo se le riduzioni 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 stato valutato 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 rim-

borsi delle imposte dirette. Per di più vi è l'aggravamento di una norma, che obbliga la loro liquidazione con procedura non automatizzata (articolo 47-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973), 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 4 anni (il tempo che intercorre tra la tenuta dell'accordo ed il rimborso).

Il comma 2 sempre dell'articolo 8 vuole porre rimedio a gravissime violazioni di equità fiscale, costituzionalmente garantita. Si tratta della riduzione delle aliquote del 25 per cento e del 30 per cento della ritenuta alla fonte degli interessi sui depositi a risparmio e dei conti correnti, bancari e postali, che gravano a titolo di imposta sulla più diffusa e popolare forma di investimento del risparmio minuto. Essa è la più alta aliquota 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.

Onorevoli colleghi, siamo certi che questa proposta di legge, se approvata entro un ragionevole termine, farà emergere una notevole massa di imponibili sommersi, tale da compensare la ridu-

zione delle aliquote ed il miglior trattamento dei redditi familiari, perché 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 diffidenze, i trabocchetti, l'arroganza e le manette.

La equità fiscale è la causa più valida per il buon funzionamento di un sistema tributario e finanziario e 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 nazione, ma anche perché esso 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.

PROPOSTA 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, perché 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. Al comma 1 del suddetto articolo 10 è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *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 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 cinque milioni di lire ».

3. Nel citato articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 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. — (*Altri 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 possieda redditi propri netti per un ammontare 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 il 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 data di entrata in vigore 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 ai sensi del comma 2, dall'Istituto nazionale della previdenza sociale.

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 da lavoro autonomo ».

2. L'articolo 13 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, ed i commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6 dell'articolo 2 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, sono abrogati.

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, nonché 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 suddetto decreto-legge le parole « delle detrazioni e dei limiti di reddito » sono sostituite con le seguenti parole « delle deduzioni e del loro ammontare massimo, nonché dei limiti di reddito ».

3. Il comma 2 del citato articolo 3 del decreto-legge n. 69 del 1989 è sostituito dal seguente:

« 2. Entro il 30 settembre di ciascun anno con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, si procede alla ricognizione della variazione percentuale di cui al comma 1 e si stabiliscono i conseguenti adeguamenti degli scaglioni delle aliquote, delle deduzioni e del loro ammontare massimo, nonché dei limiti di reddito; gli importi degli scaglioni delle aliquote e dei limiti di reddito sono arro-

tondati a lire 100 mila per difetto se la frazione non è superiore a lire 50 mila o per eccesso se è superiore. Il decreto ha effetto per l'anno successivo. Il primo decreto sarà emanato entro il 30 settembre 1989 ».

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, le parole: « 18 milioni » sono sostituite dalle seguenti: « 50 milioni ».

2. Il primo periodo del comma 4 dell'articolo 12 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, è sostituito dal seguente: « Ai soggetti che si avvalgono della disciplina di cui all'articolo 79 del predetto testo unico delle imposte sui redditi, si applicano le disposizioni del comma 1 ».

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.

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