

CAMERA DEI DEPUTATI N. 754

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BELLANOVA, BERRETTA, CODURELLI, GNECCHI,
MIGLIOLI, RAMPI, SCHIRRU**

Modifica all'articolo 3 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, recante norme per il recupero del drenaggio fiscale

Presentata il 6 maggio 2008

ONOREVOLI COLLEGHI! — La mancata restituzione del drenaggio fiscale dal 2002 ad oggi ha determinato una sensibile riduzione del reddito a disposizione delle famiglie.

Secondo il Centro Europa ricerche, per il solo 2003, l'effetto del drenaggio fiscale sui contribuenti italiani aveva comportato un aggravio di imposta di 2,5 miliardi di euro circa, pari allo 0,2 per cento del prodotto interno lordo. La mancata restituzione del *fiscal drag* aveva comportato un ammontare di risorse non ridistribuite pari a 890 milioni di euro (le limitazioni nel corso degli anni sono state di varia natura: esclusione delle aliquote dalla rivalutazione, recupero non più al 100 per cento per le stesse detrazioni per carichi di famiglia e per le altre detrazioni, ovvero limiti di reddito, ma al 60 per cento, oppure al 20 per cento, nessun aumento per i redditi superiori a 51.645 euro, aumenti solo per i

titolari di redditi da pensione eccetera) a oltre il 75 per cento delle famiglie. A farne le spese erano le categorie più deboli. Ad esempio sulle retribuzioni dei metalmeccanici, il costo del *fiscal drag* aveva ridotto gli aumenti salariali ottenuti con il contratto 2002-2005 di circa un terzo: la percentuale oscillava tra il 27 e il 35 per cento a seconda delle qualifiche.

Nel 2002, per il terzo anno consecutivo, l'inflazione aveva superato nettamente la soglia del 2 per cento (per l'Italia, l'indice armonizzato dell'Unione europea era infatti cresciuto di +2,6 nel 2000, +2,8 nel 2001 e +2,7 nel 2002).

Per il secondo anno consecutivo il Governo non aveva applicato la legge sul recupero del drenaggio fiscale. Nel 2001 aveva abolito la riduzione delle aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) prevista per il 2002 e per il

2003 dal precedente Governo con la legge finanziaria per l'anno 2001 (legge n. 388 del 2000).

La mancata restituzione del drenaggio fiscale aveva comportato per i lavoratori e per i pensionati il pagamento di una maggiore IRPEF che non era dovuta.

La normativa sulla restituzione del drenaggio fiscale — mai abrogata — è molto chiara (articolo 3 del decreto-legge n. 69 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 154 del 1989): quando l'inflazione supera il 2 per cento il Governo provvede a modificare le aliquote, gli scaglioni e le detrazioni IRPEF in modo tale da riassorbire l'effetto del cosiddetto « drenaggio fiscale ».

Il Governo Amato aveva provveduto in questa direzione attraverso la riduzione delle aliquote, la rimodulazione degli scaglioni d'imposta e l'incremento delle detrazioni per un arco di tempo di tre anni (2001-2003).

Per il 2002, il Governo Berlusconi aveva innalzato le aliquote IRPEF e aveva aumentato la sola detrazione per i figli a carico.

Ciò significa che il drenaggio fiscale del 2002 era stato parzialmente restituito soltanto ai contribuenti che beneficiavano della detrazione per i figli a carico. Per tutti gli altri, il precedente Governo Berlusconi aveva aumentato le tasse, incamerando il drenaggio fiscale che avrebbe, invece, dovuto restituire.

La situazione risultava ulteriormente aggravata dall'operare del meccanismo, introdotto con la riforma del 2003, della cosiddetta « deduzione per assicurare la progressività dell'imposizione » (articolo 11 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917). E ciò per il concorso di due fattori.

Primo: l'entità della deduzione teorica (che avrebbe dovuto rappresentare la *no-tax area*) era determinata in misura fissa (7.500 euro per i dipendenti, 7.000 euro per i pensionati e 4.500 euro per gli autonomi) e, dunque, tendeva a svilirsi in assenza di un meccanismo di adeguamento all'inflazione.

Secondo: il meccanismo con cui si calcolava quanta parte della deduzione spetta effettivamente a ciascun contribuente era parametrato sulla crescita del reddito nominale (la deduzione riconosciuta, in sostanza, decresceva al crescere del reddito); cosicché anche un semplice rigonfiamento monetario del reddito finiva per innescare effetti moltiplicativi sull'imponibile, determinando un'ipertassazione.

Il modo in cui si sono combinati questi due fattori può essere descritto con un esempio riferito alla situazione di un dipendente il cui reddito del 2003 (20.000 euro) era diventato 20.600 euro nel 2004, per effetto di un aumento (3 per cento) in linea con il tasso d'inflazione. A rigor di logica, non essendoci alcun aumento reale di reddito, nulla sarebbe dovuto cambiare rispetto al 2003: né la quota di reddito prelevata dal fisco (18,85 per cento), né l'aliquota marginale (quella, cioè, che grava sull'incremento d'imponibile), pari al 29 per cento. Nella realtà, invece, è successo che il nostro contribuente aveva evidenziato nel 2004 un'artificiosa crescita dell'imponibile (600 euro per il rigonfiamento del reddito più 173 per effetto della riduzione della *no-tax area*). Ne era conseguito un aumento di oltre mezzo punto dell'incidenza del prelievo (19,39 per cento), mentre l'aliquota marginale era passata dal 29 per cento al 37,3 per cento. In conclusione, l'aggravio di imposta era stato pari, in cifra assoluta, a 111 euro: quasi 10 euro al mese di tasse in più.

Non convince la tesi sostenuta in quegli anni dall'allora Ministro dell'economia e delle finanze Tremonti, secondo cui la restituzione (in favore della generalità dei contribuenti) sarebbe stata sostituita dagli aumenti delle detrazioni per i figli (escludendo quindi chi non li aveva) e il meccanismo automatico sarebbe stato abolito con la citata legge finanziaria per il 2001 e incorporato nella riduzione progressiva delle aliquote contenuta nella stessa legge.

Il Ministro Tremonti aveva sostenuto, infatti, che già nel 2001 la citata legge finanziaria del precedente Governo non

aveva applicato la norma di restituzione del drenaggio fiscale poiché era stata introdotta una nuova curva delle aliquote IRPEF per gli anni dal 2001 al 2003.

Questa tesi non è convincente. Per tre motivi.

Primo motivo: la riduzione delle aliquote IRPEF prevista con la legge finanziaria per il 2001 aveva operato solo per il 2001. Per il 2002 non aveva operato perché era stata bloccata proprio dal Ministro Tremonti. Anzi, le aliquote erano state aumentate. Secondo motivo: la normativa sulla restituzione del drenaggio fiscale non era stata mai abrogata, né esplicitamente, né implicitamente. Terzo motivo: la normativa prevedeva la restituzione del drenaggio fiscale alla generalità dei contribuenti, mentre il Governo aveva applicato una parziale restituzione del drenaggio fiscale solo alle famiglie con figli a carico.

La stragrande maggioranza dei contribuenti — in particolare i pensionati e i lavoratori dipendenti — non aveva beneficiato della riduzione delle aliquote IRPEF che era stata prevista per il 2002 e aveva pagato più tasse del dovuto.

Il Governo avrebbe dovuto restituire, con la legge finanziaria per il 2004 (legge n. 350 del 2003), sia il drenaggio fiscale del 2002, indebitamente incamerato, sia quello del 2003; anche per quell'anno, infatti, l'inflazione si era attestata sopra il 2 per cento (2,7 per cento). Ovviamente, l'Esecutivo aveva tranquillamente « bypassato » il problema.

Sono possibili diverse alternative per rendere effettivo il recupero del drenaggio fiscale:

a) riaffermare, per vanificare ogni interpretazione interessata in materia, la validità della restituzione del drenaggio fiscale disciplinata dall'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, e dall'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438;

b) eliminare le limitazioni alla restituzione del *fiscal drag* via via introdotte, in particolare con il citato articolo 9, comma 1, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438;

c) prevedere che la restituzione del *fiscal drag* avvenga quando si superi lo scalino del 2 per cento anche cumulativamente.

In una prima fase, si ritiene di agire riaffermando la piena validità delle norme che regolano la restituzione del *fiscal drag* e proponendo che tale restituzione avvenga anche quando il 2 per cento di aumento del costo della vita sia superato, anche cumulando l'inflazione anno dopo anno.

L'evoluzione della normativa relativa al recupero del drenaggio fiscale.

L'articolo 3 del decreto-legge n. 69 del 1989, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 154 del 1989, ha previsto, al comma 1, che a partire dal 1° gennaio 1990, nel caso in cui la variazione percentuale del valore medio dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati relativo al periodo terminato al 31 agosto di ogni anno superasse il 2 per cento rispetto al valore medio del medesimo indice rilevato nello stesso periodo dell'anno precedente, si doveva provvedere a neutralizzare integralmente gli effetti dell'ulteriore pressione fiscale non rispondente a incrementi reali di reddito, vale a dire il cosiddetto « drenaggio fiscale » (*fiscal drag*). Con la stessa norma si è inoltre identificato nell'adeguamento degli scaglioni delle aliquote, delle detrazioni e dei limiti di reddito, previsti dal testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, lo strumento da utilizzare onde consentire la restituzione integrale del drenaggio fiscale.

Quanto al procedimento attraverso il quale è attuato l'adeguamento, il comma 2 del citato articolo 3 prevede l'emanazione,

entro il 30 settembre di ogni anno, di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con il quale si procede alla ricognizione della variazione percentuale dell'indice dei prezzi al consumo e si stabiliscono i conseguenti adeguamenti degli scaglioni delle aliquote, delle detrazioni e dei limiti di reddito. Il decreto ha effetto per l'anno successivo.

A chiusura del procedimento, con la legge finanziaria relativa all'anno di applicazione del decreto, si sarebbero dovuti quantificare il relativo onere e apprestare i mezzi finanziari per farvi fronte (comma 3 dell'articolo 3 del medesimo decreto-legge n. 69 del 1989).

In applicazione dell'illustrata disciplina, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 settembre 1991, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 230 del 1° ottobre 1991, si è provveduto ad adeguare gli scaglioni, le detrazioni ed i limiti di reddito previsti dagli articoli 11, 12 e 13 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, nella misura del valore percentuale corrispondente all'incremento del costo della vita (6,5 per cento) rilevato nel periodo 31 agosto 1990 - 31 agosto 1991.

Il comma 1 dell'articolo 9 del citato decreto-legge n. 384 del 1992 è poi intervenuto anche sulla disciplina generale del drenaggio fiscale, mantenendo la neutralizzazione integrale degli effetti dell'inflazione sugli andamenti monetari, relativi alle variazioni degli indici dei prezzi al consumo, ma limitandola alla determinazione delle detrazioni per carichi di famiglia e delle altre detrazioni. Tale norma ha inteso dunque mantenere il recupero del drenaggio fiscale solo per quei redditi minimi che giustificano l'applicazione delle detrazioni (detrazioni per familiari a carico, detrazioni per lavoro dipendente ed autonomo) e riconoscere a questi soli fini (determinazione delle detrazioni e limiti di reddito) il carattere nominale dell'incremento del reddito a seguito dell'incidenza dell'inflazione.

Successivamente, la legge n. 725 del 1994 (legge finanziaria 1995), all'articolo 3,

ha disposto il parziale recupero del drenaggio fiscale per gli anni 1995, 1996 e 1997. La norma ha limitato la restituzione del drenaggio fiscale per il triennio 1995-1997 prevedendo che essa, anziché nella misura del 100 per cento stabilita dall'articolo 3, comma 2, del citato decreto-legge n. 69 del 1989, dovesse essere effettuata nella misura del 60 per cento.

L'articolo 18, comma 01, del decreto-legge n. 41 del 1995, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 85 del 1995, ha successivamente modificato la norma relativa alla restituzione del drenaggio fiscale sopra citata, variando la limitazione nella percentuale di restituzione del drenaggio fiscale per il triennio 1995-1997, fissandola al 20 per cento.

L'articolo 3 della legge n. 550 del 1995 (legge finanziaria 1996) ha confermato per il 1996 il recupero solo parziale del drenaggio fiscale sotto forma del riconoscimento in favore dei contribuenti di un incremento della detrazione per il coniuge a carico, in luogo del recupero medesimo.

Inoltre, è stato riconosciuto, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, un incremento della detrazione per il coniuge a carico in luogo della restituzione del drenaggio fiscale; nessun aumento è stato previsto per i redditi imponibili superiori a lire 100 milioni.

A seguito di tale disposizione è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 26 luglio 1996, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 192 del 17 agosto 1996, che ha stabilito che ai fini dell'IRPEF, gli importi delle detrazioni di imposta e dei limiti di reddito per il coniuge a carico siano determinati nella misura stabilita dal citato articolo 3, comma 1, della legge n. 550 del 1995, mentre gli importi per i redditi di lavoro autonomo e d'impresa, come determinati per l'anno 1995 dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 18 maggio 1995, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 125 del 31 maggio 1995, sono stati aumentati in misura pari al 4,7 per cento.

Con riferimento alla legge n. 663 del 1996 (legge finanziaria 1997), si ricorda che l'articolo 3, comma 2, ha disposto per

il triennio 1997-1999 l'utilizzo ai fini dell'aumento degli assegni per il nucleo familiare e dell'aumento della cosiddetta « ulteriore detrazione » per i redditi di lavoro dipendente — anziché del recupero del cosiddetto « drenaggio fiscale » — delle somme stanziare dal comma 1 dello stesso articolo 3 della legge n. 663 del 1996 per le minori entrate IRPEF, in applicazione della normativa in materia di restituzione del drenaggio fiscale, valutate in 1.400 miliardi di lire per il 1997, 1.500 miliardi di lire per il 1998 e 1.500 miliardi di lire per il 1999.

La disposizione della legge n. 663 del 1996 aveva stabilito che entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa (1° gennaio 1997), con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro i limiti complessivi di 200 miliardi di lire annue, pari alle minori risorse assegnate negli anni di riferimento all'aumento degli assegni familiari di cui alla lettera *b*) del comma 2 dell'articolo 3, fosse fissata la misura dell'ulteriore detrazione — prevista all'articolo 13, comma 2, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 — per i bassi redditi da lavoro dipendente.

Secondo la norma originaria della citata legge n. 663 del 1996, l'aumento doveva essere limitato ai soli titolari di redditi da pensione. Tuttavia, sulla norma recata dall'articolo 3, comma 2, lettera *b*), è intervenuto, successivamente all'entrata in vigore della legge n. 663 del 1996,

l'articolo 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 30 del 1997, di completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997: in base alla nuova norma, l'aumento della misura dell'ulteriore detrazione in oggetto è stato concesso nei limiti di reddito già indicati, non più ai soli titolari di redditi da pensione, ma anche a coloro che sono titolari di reddito da lavoro dipendente. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 aprile 1997, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 121 del 27 maggio 1997, ha dato quindi attuazione a tali disposizioni.

Va inoltre ricordato che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 27 settembre 1997, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 245 del 20 ottobre 1997, sono stati aggiornati gli importi delle detrazioni da applicare a decorrere dal 1° gennaio 1998.

L'articolo 3, comma 1, della legge n. 450 del 1997 (legge finanziaria 1998) ha poi previsto, in applicazione della normativa in materia di restituzione del drenaggio fiscale, lo stanziamento per le minori entrate IRPEF, rispettivamente per gli anni 1998, 1999 e 2000, di lire 650 miliardi, lire 675 miliardi e lire 675 miliardi.

Il comma 9 dell'articolo 2 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001) ha inoltre stabilito che le riduzioni delle aliquote e la nuova disciplina delle detrazioni e delle deduzioni in materia di IRPEF disposte dal medesimo articolo, valgono ai fini della restituzione del drenaggio fiscale come disciplinata dalla normativa di cui al citato articolo 3 del decreto-legge n. 69 del 1989.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. Il 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:

« 1. A decorrere dal 1° gennaio 2009, quando la variazione percentuale del valore medio dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati relativo al periodo di dodici mesi terminante al 31 agosto di ciascun anno, oppure quando cumulativamente il valore medio di tale indice relativo ad un periodo di due o più anni terminanti alla medesima data di ciascun anno, supera il 2 per cento rispetto al valore medio del medesimo indice rilevato con riferimento allo stesso periodo dell'anno precedente, si provvede a neutralizzare integralmente gli effetti dell'ulteriore pressione fiscale non rispondenti a incrementi reali di reddito. Ai fini della restituzione integrale del drenaggio fiscale si provvede mediante l'adeguamento della deduzione per assicurare la progressività dell'imposizione, degli scaglioni, delle aliquote, delle detrazioni e dei limiti di reddito previsti dal capo I del titolo I del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni ».

PAGINA BIANCA

€ 0,35



16PDL0026570