

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2872

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PILONI, TREU, MORANDO,
MONTAGNINO, BATTAFARANO, TURCI e CAMBURSANO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 MARZO 2004

Nuove norme in materia di contenimento della pressione
fiscale, attraverso la neutralizzazione del cosiddetto *fiscal drag*

ONOREVOLI SENATORI. - L'esigenza di un meccanismo di neutralizzazione degli effetti delle dinamiche inflattive sulla pressione fiscale si è posta al legislatore fin dalla seconda metà degli anni Ottanta.

Era allora in corso nel Paese un intenso dibattito politico e sindacale sulle modalità di tutela dei salari reali da un'inflazione che cresceva vistosamente, erodendo il potere d'acquisto dei salari reali.

La soluzione legislativa fu individuata nell'ambito del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154. In particolare, con l'articolo 3 di quel decreto - tuttora vigente - si introdusse un meccanismo di recupero del drenaggio fiscale azionabile in corrispondenza di una crescita dell'indice dei prezzi al consumo, su base annuale, superiore al 2 per cento.

Si trattava di un meccanismo *ex post* - in quanto basato sulla restituzione della quota di imposte già pagate non corrispondente a incrementi reali di reddito - a carattere semi-automatico. La restituzione era infatti realizzata attraverso una rimodulazione, appositamente calibrata, delle detrazioni e degli scaglioni delle aliquote d'imposta applicabili nell'anno d'imposta successivo, disposta annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottarsi entro il 30 settembre.

Nonostante tale disposizione sia rimasta nell'ordinamento senza alcuna sostanziale modifica fino ad oggi, venendo applicata più volte - tra il 1990 e il 2000 - in corrispondenza di ciascun superamento della soglia di inflazione indicata, dall'inizio dell'attuale legislatura essa è ormai sistematicamente disapplicata, con pesanti ripercussioni per il potere d'acquisto dei salari reali.

La scelta del Governo di abbandonare lo strumento per il recupero del *fiscal drag* ha infatti coinciso con una significativa ripresa della spinta inflazionistica, dopo alcuni anni di eccezionale contenimento della crescita dei prezzi al consumo, in cui non si era resa necessaria la restituzione del drenaggio fiscale.

Il costo di questa scelta per i contribuenti è stato tutt'altro che trascurabile: con riferimento ai soli anni 2001-2003, esso è stimato in circa 2 miliardi di euro.

Nella prima metà degli anni '90, invece, il meccanismo di recupero del *fiscal drag* era entrato in funzione quasi annualmente, dimostrandosi un efficace strumento di politica dei redditi fino a divenire uno dei presupposti indispensabili per le politiche concertative e di moderazione salariale che in quegli anni stavano maturando.

In particolare, la restituzione del drenaggio fiscale è stata attivata immediatamente dopo la sua introduzione, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 settembre 1989, con riferimento all'anno 1990, e poi di nuovo nell'anno successivo, attraverso il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 settembre 1990, riferito al 1991.

L'applicazione della disciplina del *fiscal drag* è scattata ancora, per l'anno 1993, con il decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438. In questo caso, se pure adottato entro i termini e con le modalità previsti dalla legge, il recupero del drenaggio fiscale è stato disposto con uno strumento normativo diverso (il decreto-legge e con già il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), segnando un definitivo mutamento nella prassi applicativa della disciplina originaria.

I successivi interventi di restituzione del drenaggio fiscale sarebbero stati infatti realizzati in forma diversa, nel contesto di più generali politiche di contenimento dell'imposizione sulle famiglie ovvero nell'ambito del recepimento di accordi in materia di politiche sociali, stipulati tra il Governo e le parti sociali.

In particolare, l'«Accordo sullo stato sociale» del 1° novembre 1997 aveva impegnato il Governo a realizzare, in aggiunta all'aumento delle detrazioni fiscali per i figli (già previsto dalla contestuale riforma delle aliquote IRPEF), «un aumento dell'entità dell'assegno al nucleo familiare allargando la platea dei beneficiari utilizzando la restituzione del *fiscal drag* per il 1998». L'accordo impegnava inoltre il Governo a «procedere a detrazioni fiscali per chi si avvale di lavoro di cura a pagamento per anziani non autosufficienti e figli minori» e a «destinare una parte del risparmio che deriverà dall'applicazione dello strumento di selezione dei cittadini al fine della ammissibilità alle prestazioni dello stato sociale per l'aiuto alle famiglie nella cura dei figli, con particolare riguardo al diritto allo studio».

Ulteriori interventi di riduzione della pressione fiscale sarebbero stati adottati - attraverso le successive leggi finanziarie - in sede di attuazione dell'accordo con le parti sociali stipulato nel dicembre 1998, il cosiddetto «Patto di Natale», che prevedeva la destinazione delle maggiori entrate fiscali alla riduzione del carico fiscale delle famiglie.

Dal 2001 come detto, nessun altro intervento di recupero del drenaggio fiscale è stato adottato in alcuna forma, anche a fronte della ripetuta ricorrenza delle condizioni che ne avrebbero imposto l'applicazione.

Il presente disegno di legge intende dunque, per un verso, consentire l'immediato recupero - fin dal prossimo periodo d'imposta - del drenaggio fiscale complessivo relativo a tutti gli anni in cui esso non è stato applicato, in violazione della disciplina vigente.

Per altro verso, sulla base dell'esperienza maturata dalla sua introduzione ad oggi, si propone una modifica della disciplina originaria del *fiscal drag*, orientata a trasferire stabilmente nella legge finanziaria la sede annuale di adozione dell'eventuale intervento di drenaggio, sulla base di una procedura di trasparente valutazione dello schema di rimodulazione delle detrazioni e degli scaglioni delle aliquote fiscali che a tal fine deve essere proposto dal Governo.

In entrambi i casi - sia per la nuova applicazione a regime della disciplina del *fiscal drag*, sia per il recupero del drenaggio relativo agli anni trascorsi - si è ritenuto di disegnare una nuova procedura di adozione dei provvedimenti che contempli anche il preventivo coinvolgimento del Parlamento.

Infatti, un oggettivo limite della disciplina originaria è costituito dal relativo margine di discrezionalità politica con il quale può realizzarsi, a parità di importi, la restituzione del drenaggio fiscale attraverso una rimodulazione del sistema delle detrazioni e degli scaglioni d'imposta. Ciascuna soluzione, infatti, per quanto orientata alla massima neutralità, comporta necessariamente un certo grado di redistribuzione, prestandosi al perseguimento di finalità politiche - più o meno palesate - che a maggior ragione imporrebbero un vaglio accurato in sede parlamentare.

A tal fine, il presente disegno di legge prevede che ogni anno si valuti la variazione percentuale del valore medio dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati, relativa al periodo di dodici mesi terminante al 31 maggio, rispetto al valore medio del medesimo indice rilevato con riferimento allo stesso periodo dell'anno precedente (articolo 1, comma 2).

Il Governo riferisce annualmente l'esito di tale accertamento, dandone menzione nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) presentato al Parlamento entro il 30 giugno dello stesso anno. Lo stesso DPEF definisce quindi gli

obiettivi della manovra di finanza pubblica per l'anno successivo, tenendo conto degli effetti finanziari eventualmente derivanti dall'attivazione del meccanismo del *fiscal drag* (articolo 1, comma 3).

In particolare, nei casi in cui l'accertamento abbia rilevato la necessità di applicare il drenaggio fiscale, si prevede che il Governo alleggi al DPEF uno schema di adeguamento degli scaglioni delle aliquote, delle detrazioni e dei limiti di reddito, idoneo a realizzare l'integrale recupero del *fiscal drag* nell'ambito della legge finanziaria per l'anno successivo. In tal modo, in sede di approvazione della risoluzione finale, le Camere potranno esprimere una valutazione, ovvero un diverso indirizzo, circa lo schema di rimodulazione proposto. Su tale base è dunque predisposto il disegno di legge finanziaria presentato al Parlamento entro il 30 settembre del medesimo anno, recante i corrispondenti adeguamenti degli scaglioni delle aliquote, delle detrazioni e dei limiti di reddito, efficaci con riferimento all'anno d'imposta successivo (articolo 1, comma 4).

Infine, l'articolo 2 detta una disciplina per l'integrale recupero, nell'ambito della legge finanziaria per il 2005, del drenaggio fiscale dovuto ai sensi della disciplina vigente (articolo 3 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla

legge 27 aprile 1989, n. 154). A tal fine si prevede che, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, il Ministro dell'economia e delle finanze proceda alla ricognizione della variazione percentuale dell'indice dei prezzi al consumo per gli anni pregressi, e riferisca al Parlamento con apposita relazione recante:

- a) l'esito della ricognizione, con riferimento a ciascuno degli anni considerati;
- b) la quantificazione delle maggiori imposte corrisposte per effetto della mancata restituzione del drenaggio fiscale;
- c) le circostanze ovvero le valutazioni di politica economica che hanno indotto a non applicare la disciplina vigente;
- d) uno schema di adeguamento degli scaglioni delle aliquote, delle detrazioni e dei limiti di reddito, idoneo a realizzare l'integrale recupero, nell'ambito dell'anno di imposta successivo, del drenaggio fiscale relativo al complesso degli anni considerati (articolo 2, comma 1).

Il disegno di legge finanziaria per l'anno successivo recepisce dunque tale schema di adeguamento degli scaglioni delle aliquote ovvero l'eventuale schema alternativo adottato dal Parlamento, con apposito atto d'indirizzo, in sede di esame della stessa relazione (articolo 2, comma 2).

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Contenimento della pressione fiscale attraverso la neutralizzazione annua del cosiddetto fiscal drag)

1. Gli effetti della pressione fiscale non rispondenti a incrementi reali di reddito sono integralmente neutralizzati, su base annua, attraverso il corrispondente adeguamento degli scaglioni delle aliquote, delle detrazioni e dei limiti di reddito previsti negli articoli 11, 12 e 13 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni.

2. La neutralizzazione di cui al comma 1 è adottata 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 maggio di ciascun anno supera il 2 per cento rispetto al valore medio del medesimo indice rilevato con riferimento allo stesso periodo dell'anno precedente.

3. Il Governo, nell'ambito del documento di programmazione economico-finanziaria presentato al Parlamento ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni:

a) riferisce l'esito dell'accertamento di cui al comma 2;

b) definisce gli obiettivi della manovra di finanza pubblica per l'anno successivo, tenendo conto degli effetti finanziari stimati derivanti dall'attuazione del presente articolo;

c) laddove l'accertamento di cui al comma 2 rilevi la necessità di applicare il drenaggio fiscale, presenta uno schema di

adeguamento degli scaglioni delle aliquote, delle detrazioni e dei limiti di reddito, idoneo a realizzare l'integrale recupero, nell'ambito dell'anno di imposta successivo.

4. In relazione all'esito dell'accertamento annuale di cui al comma 2, il disegno di legge finanziaria, presentato al Parlamento entro il 30 settembre del medesimo anno, reca gli eventuali adeguamenti degli scaglioni delle aliquote, delle detrazioni e dei limiti di reddito, efficaci con riferimento all'anno d'imposta successivo.

5. Gli importi degli scaglioni delle aliquote e dei limiti di reddito sono arrotondati a 50 euro per difetto se la frazione non è superiore a 25 euro o per eccesso se è superiore.

Art. 2.

(Integrale recupero del fiscal drag pregresso)

1. In sede di prima applicazione della disciplina di cui alla presente legge, ai fini dell'integrale recupero del drenaggio fiscale già dovuto ai sensi dell'articolo 3 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'economia e delle finanze procede alla ricognizione della variazione percentuale di cui all'articolo 1, comma 2, per gli anni pregressi, e riferisce al Parlamento con apposita relazione recante:

a) l'esito della citata ricognizione, con riferimento a ciascuno degli anni considerati;

b) la quantificazione delle maggiori imposte corrisposte per effetto della mancata restituzione del drenaggio fiscale;

c) le circostanze ovvero le valutazioni di politica economica che hanno indotto a non applicare la disciplina vigente;

d) uno schema di adeguamento degli scaglioni delle aliquote, delle detrazioni e

dei limiti di reddito, idoneo a realizzare l'integrale recupero, nell'ambito dell'anno di imposta successivo, del drenaggio fiscale relativo al complesso degli anni considerati.

2. Il disegno di legge finanziaria per l'anno successivo a quello di entrata in vigore della presente legge recepisce lo schema di adeguamento degli scaglioni delle aliquote, delle detrazioni e dei limiti di reddito, di cui al comma 1, lettera *d*), ovvero l'eventuale schema alternativo adottato dal Parlamento, con apposito atto d'indirizzo, in sede di esame della relazione di cui al comma 1.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria di cui al comma 2 è abrogato l'articolo 3 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 1989, n. 154.

