



Commissione Finanze e Tesoro del Senato

Audizione di Domenico Proietti, Segretario Confederale UIL

“Indagine conoscitiva sulla Riforma fiscale”

Roma, 12 ottobre 2011

La UIL è molto grata a questa Commissione e al suo Presidente per l'opportunità che le viene data di esprimere una sua valutazione e una sua proposta sul disegno di legge delega per la riforma fiscale ed assistenziale A. C. 4566.

Per la UIL l'attuazione della Delega per una riforma del nostro sistema fiscale assume una rilevanza decisiva nell'ambito di un ammodernamento complessivo del sistema paese. La riforma fiscale, come la UIL sostiene ormai da anni, è infatti una necessità non più rinviabile. Una riforma che deve avere come obiettivo primario la valorizzazione del lavoro, funzionale al rilancio dell'economia e ad una ripresa stabile e strutturale dei tassi di crescita. Il nostro è poi un sistema caratterizzato da un'anomalia che grava sul complesso dell'economia, presentando una delle più elevate tassazioni sui redditi da lavoro a fronte di un livello di evasione fiscale e una dimensione del sommerso che non ha eguali nelle economie occidentali. Quella della legalità fiscale è quindi la più grande ferita aperta nel tessuto democratico italiano. Una voragine che assorbe enormi risorse ed ingenti livelli di ricchezza, a vantaggio di pochi e a detrimento della collettività. Per questo sosteniamo da tempo e con convinzione, che la lotta all'evasione fiscale e più in generale la battaglia per un fisco equo, efficiente e trasparente, debba essere il grande obiettivo che deve unire tutte le forze politiche sociali ed economiche del paese.

La pressione fiscale in Italia ha, d'altra parte, raggiunto il 42,7 % del reddito nel 2011 per arrivare al 43,9 % nel 2013, come evidenziato nella Nota di aggiornamento al DEF 2011. Una percentuale tra le più elevate al mondo e a sostenerne il peso sono soprattutto i contribuenti assoggettati al sostituto d'imposta, lavoratori dipendenti e pensionati *in primis*. Tutto questo a fronte di una distribuzione della ricchezza sempre più concentrata a favore di una minoranza di popolazione. Non possiamo più sostenere un sistema caratterizzato da squilibri economici e sociali così profondi e marcati.

È dunque quanto mai urgente diminuire le tasse sul lavoro al fine di rilanciare la domanda interna e ristabilire quei principi di giustizia che devono caratterizzare i sistemi fiscali delle democrazie moderne. A questo proposito la UIL ritiene che il Governo debba varare subito un intervento di riduzione significativa delle tasse a lavoratori dipendenti, pensionati ed imprese che fanno buona occupazione e prevedere il riconoscimento di un bonus per i figli. Questi interventi rappresenterebbero un significativo incentivo alla domanda interna con una conseguente ripresa dei consumi e della crescita della produzione.

L'attuazione della Delega ed i provvedimenti connessi devono essere volti ad una migliore distribuzione del reddito, attraverso una nuova politica fiscale più equa, orientata al sostegno dei lavoratori, dei pensionati e delle loro famiglie. Una politica che, attraverso appunto la leva fiscale, sappia meglio diffondere la ricchezza, senza distorsioni ed anomalie. Questo, per la UIL, è il cuore e l'obiettivo della riforma oggi in discussione.

In questa direzione riteniamo importante e positivo il lavoro svolto dai Tavoli tecnici istituiti dal MEF in questi mesi. La UIL si è fortemente battuta per l'apertura di una sede di confronto sulla riforma, capace di coinvolgere insieme i rappresentanti del Governo e le parti sociali. L'attività dei quattro Tavoli di confronto, che hanno lavorato in modo proficuo, va quindi nella direzione da noi auspicata e rappresenta un patrimonio importante da cui partire per realizzare la riforma.

In particolare, di grande rilievo è il lavoro svolto al Tavolo tecnico sull'erosione fiscale, che ha fotografato e classificato l'insieme delle agevolazioni fiscali. Questo lavoro è importante anche in riferimento a quanto previsto dal D.L 138/2011 che, in assenza dell'approvazione della Delega, e relativi decreti attuativi, disciplina un taglio di queste agevolazioni per 4 miliardi nel 2012, 16 miliardi nel 2013 e 20 miliardi nel 2014.

La UIL, nel corso della classificazione di queste voci nei criteri prestabiliti, ha sostenuto che era improprio far rientrare le detrazioni da lavoro dipendente e da pensione tra le “*tax expenditures*”. Tali detrazioni, infatti, non costituiscono un'agevolazione, ma un elemento strutturale della tassazione, e caratterizzante la definizione dell'Irpef. Si tratta di una misura che risponde all'esigenza di un riconoscimento forfettario delle spese di produzione del reddito da lavoro dipendente, che non sono deducibili su base analitica come avviene per i redditi da lavoro autonomo, ed è anche finalizzata ad una progressività specifica su tali redditi, in considerazione del diverso grado di fedeltà fiscale dei lavoratori dipendenti e dei pensionati assoggettati alla ritenuta alla fonte rispetto ad altre categorie reddituali.

Questa impostazione è stata condivisa dal Tavolo sull'erosione fiscale che ha quindi classificato tali detrazioni fra le misure che “garantiscono il rispetto di principi di rilevanza costituzionale”. Questo è il punto cardine dal quale, per la UIL, bisogna partire anche nel corso dell'attuazione della Legge Delega. Il riordino delle detrazioni previsto dalla stessa, non dovrà quindi riguardare quelle riferite ai redditi da lavoro e

da pensione proprio in forza della natura delle detrazioni relative a tali categorie reddituali.

Sul merito del disegno di legge delega la UIL avanza le seguenti osservazioni e proposte:

1) Noi pensiamo che insieme ai principi e ai criteri indicati nel disegno di legge delega di legalità e di capacità contributiva, debbano essere richiamati e riaffermati quelli della "progressività" a cui deve essere ispirato il sistema tributario, come stabilito dal secondo comma dell'art. 53 della Costituzione, e della "solidarietà".

Per la UIL si tratta di criteri fondamentali ed irrinunciabili, peraltro già indicati nel Piano Nazionale della Riforme allegato al DEF 2011.

2) Condividiamo la previsione di un codice unico nel quale inserire le norme fiscali ispirate ai principi di chiarezza, semplicità ed irretroattività, il riferimento alla garanzia della tutela dell'affidamento e della buona fede così come il divieto di applicazione analogica delle norme tributarie. Tuttavia rileviamo che gran parte di questi principi sono già presenti nello Statuto del contribuente e vengono sovente disattesi, anche dallo stesso Governo. Per queste ragioni la UIL ritiene che debbano essere elevati a rango costituzionale i principi di non retroattività e le altre disposizioni dello Statuto del contribuente che attengono a diritti considerati fondamentali e non derogabili.

3) Quanto all'articolazione delle tre aliquote Irpef di base, rispettivamente del 20, 30 e 40 %, una valutazione degli effetti potrà essere fatta quando sarà possibile conoscere l'impianto complessivo della riforma: composizione della base imponibile, limiti degli scaglioni, aliquote marginali, soglie di esenzione, sistema delle detrazioni e di determinazione del reddito da lavoro dipendente e assimilato. Sul punto, comunque, si ritiene che la delega debba essere rafforzata per evitare che i successivi passaggi di definizione degli scaglioni possano comportare una diminuzione della progressività del tributo.

4) In materia di Iva, condividendo il riferimento alla riduzione delle "distorsioni" della base imponibile, evidenziamo la necessità di eliminare le cause strutturali che per anni hanno determinato un rendimento di questo tributo notevolmente inferiore rispetto a quello ottenuto in altri Paesi. L'Italia, rispetto ai paesi europei, ha una delle più basse incidenze percentuali del gettito Iva sul Pil, pari al 6.2 %, contro un valore medio dell'area euro del 7.6 % e a fronte di una delle più elevate aliquote di tassazione. La causa di queste differenze risiede principalmente nel fatto che l'Iva in Italia è l'imposta più evasa e nell'estensione dei regimi agevolati.

Per la UIL occorre adeguare la nostra legislazione a quella europea, tenendo conto della riforma del sistema comunitario Iva, avviata dalla Commissione Europea a seguito delle consultazioni sul "Libro Verde sul futuro dell'Iva", all'esame della VI Commissione della Camera dei Deputati.

5) Potenzialmente positiva la prevista concentrazione di varie imposte - che oggi gravano in ordine sparso sugli immobili, sugli atti, sulle concessioni, ecc. - in un'unica imposta sui servizi in quanto rispondente ad esigenze di semplificazione e trasparenza a patto che ciò non determini alcun aumento della pressione fiscale complessiva a carico dei contribuenti.

6) La progressiva riduzione dell'Irap, già oggetto negli ultimi anni di ripetuti interventi finalizzati alla sua riduzione, pone prioritariamente un problema di sostenibilità e di finanziamento, considerato che l'ammontare di gettito Irap è di oltre 33 miliardi e che tale tributo è in via principale destinato al finanziamento della spesa sanitaria.

7) L'obiettivo della riforma deve essere anche l'eliminazione della grande anomalia che caratterizza da sempre il nostro sistema rappresentata da un intollerabile livello di evasione fiscale.

Nel disegno complessivo della riforma vanno allora anche previsti strumenti per realizzare un sistema di deterrenza in grado di contrastare i diffusi fenomeni di evasione e di elusione fiscale. Ciò può avvenire prevedendo le seguenti misure: a) tracciabilità per le operazioni sopra i 500 euro e incentivazione al sistema dei pagamenti elettronici; b) incrocio tra le banche dati dell'Amministrazione finanziaria, Enti locali e servizi pubblici, anche nel quadro dell'integrazione operativa delle Agenzie, e benefici economici per gli Enti locali sulla base delle somme recuperate; c) potenziamento delle procedure e degli strumenti di controllo (ad esempio attraverso la reintroduzione dell'elenco fornitori) e aumento quantitativo e qualitativo degli stessi al fine di costituire un effettivo deterrente al fenomeno dell'evasione; d) rafforzamento del contrasto di interessi in particolare per i servizi alle persone e alle famiglie; e) revisione del sistema sanzionatorio, a partire da quello penale, al fine di rendere effettiva l'applicazione della pena anche a seguito di una ridefinizione delle soglie penalmente rilevanti.

Importanti passi in avanti sono stati fatti con l'istituzione delle Agenzie fiscali, di cui quest'anno è ricorso il decennale con un apprezzamento unanime del mondo politico economico e sociale. Per la UIL bisogna continuare su questa strada per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'amministrazione tributaria.

A questo proposito, l'annunciata volontà del Governo di procedere alla riorganizzazione delle Agenzie fiscali per la UIL deve significare certamente una riduzione dei costi, ma soprattutto il miglioramento degli aspetti operativi e di semplificazione dei rapporti con i contribuenti, attraverso un potenziamento delle strutture dedite ai controlli e agli accertamenti.

8) Per quanto riguarda la riforma assistenziale prevista dalla legge delega, la UIL ritiene che il riordino della spesa in materia sociale deve essere la giusta occasione per effettuare la separazione tra spesa previdenziale e spesa assistenziale, attuando la legge n.88 del 1989 che contiene interventi finalizzati ad una reale separazione contabile di queste due voci nel bilancio dell'Inps.

Ancora oggi, infatti, le voci della Gestione Interventi Assistenziali e di Sostegno (GIAS) sono piuttosto variegate e non permettono una divisione reale e rigorosa, né tantomeno una vera analisi dei dati.

Le voci assistenziali, peraltro, gestite dall'INPS sono volte a coprire una serie di prestazioni socialmente rilevanti, sulle quali non si può ragionare con la sola finalità di fare cassa e recuperare risorse. Va infatti sottolineato che i trasferimenti statali alla GIAS integrano anche le risorse della Gestione Prestazioni Temporanee che sostiene interventi determinanti a sostegno del reddito come la cassa integrazione, la disoccupazione, la maternità, la malattia e i sostegni alla famiglia. Prestazioni, quindi, che non possono essere tagliate o contratte sic et simpliciter senza danneggiare in primo luogo le categorie di cittadini più deboli che è dovere dello Stato e della fiscalità generale difendere e preservare.

La difficoltà di approccio all'intervento sulle prestazioni assistenziali è poi data dalla frequente sovrapposizione tra le aree previdenziali e quelle assistenziali, come nel caso delle maggiorazioni sociali o anche degli interventi – a carico della GIAS – per la copertura dei disavanzi di esercizio di alcune gestioni previdenziali, o per la copertura dei pensionamenti anticipati. Prestazioni solidaristiche che si ispirano ai principi stessi del nostro sistema.

Quelle sopra ricordate sono tutte prestazioni garantite dallo Stato attraverso leggi specifiche che riconoscono diritti ben definiti per alcune categorie di lavoratori e cittadini. Diritti che, pertanto, non possono essere contingentati o non riconosciuti al solo fine di recuperare risorse da destinare alla riforma fiscale. Tale riforma non può e non deve gravare infatti sulle spalle di chi richiede e necessita di protezione sociale, di contrasto alla povertà e di necessità che sono poi una caratteristica fondante del nostro sistema di welfare. Il casellario dell'assistenza, istituito con la Legge n. 122/2010 e che costituisce un'anagrafe delle prestazioni assistenziali raccogliendo i dati e le informazioni dei soggetti beneficiari di prestazioni assistenziali, deve rappresentare un punto di riferimento importante dal quale partire per avere un quadro il più completo e chiaro possibile della situazione. Così come importante è il lavoro fatto dal Tavolo tecnico sulla Sovrapposizione tra Stato sociale e Stato fiscale. La completezza dei dati – e la possibilità di incrociare gli stessi - è infatti imprescindibile all'approccio verso qualsiasi tipo di riforma. Intervenire nell'area assistenziale significa quindi, per la UIL, continuare il percorso già intrapreso in questi anni per la ai comportamenti fraudolenti in materia, senza però ledere i diritti legittimi di chi necessita realmente delle prestazioni di welfare nel nostro Paese garantite.

Per la UIL occorre prevedere, anche per la delega di Riforma Assistenziale, la clausola di salvaguardia già prevista per l'imposta sul reddito all'articolo 2, comma 1, lettera e) del Disegno di Legge così che, *“a parità di condizioni, il nuovo regime risulti sempre più favorevole od uguale, mai peggiore, del precedente”*.

9) In ordine alle fonti di copertura va evidenziato che quelle previste per la riduzione dell'imposizione sul reddito personale (art.2 comma 3 A. C. 4566) debbono ritenersi

superate con il sopraggiungere del decreto Legge 138/2011 che, come noto, destina alla stabilizzazione dei conti pubblici le risorse derivanti dall'introduzione dell'imposta unica del 20% sulle c.d. rendite finanziarie, quelle derivanti dall'aumento di un punto percentuale dell'aliquota Iva ordinaria, quelle riferite al recupero dell'evasione fiscale, almeno fino al 2014, nonché dalle "agevolazioni fiscali": 4 miliardi per il 2012, 16 miliardi nel 2013 e 20 miliardi dal 2014.

Di conseguenza, tenuto conto delle obiettive difficoltà di ottenere risorse dalle "economie nel comparto della spesa pubblica", e che si è già intervenuti sulle aliquote Iva, la fonte di finanziamento della riforma risulterebbe circoscritta alla "eliminazione e riduzione totale o parziale dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale", indicate nell'all.1 al disegno di legge delega, attraverso un processo di razionalizzazione, semplificazione e trasparenza nei vari meccanismi di erosione delle basi imponibili.

Un processo che rischia, però, di essere caricato di aspettative maggiori da quanto sia obiettivamente possibile attendersi, per le considerazioni sulle agevolazioni sopra riportate e meglio sintetizzate dalla Corte dei Conti: "almeno il 50 % delle agevolazioni è parte integrante dell'assetto delle imposte e almeno il 20 % corrisponde a giustificate scelte di politica fiscale". Si pone, quindi, il problema di copertura della riforma.

La UIL ritiene che sia doveroso e possibile incrementare significativamente il recupero dell'evasione fiscale, effettuare un taglio selettivo delle agevolazioni ed intervenire sui grandi patrimoni immobiliari, recuperando le risorse tra chi ha avuto maggiori possibilità di "accumulo di ricchezza", grazie ad un sistema fiscale che non è stato in grado di assicurare il rispetto "dell'obbligo tributario".

10) Per la UIL l'insieme delle questioni qui trattate e legate al sistema fiscale non hanno soltanto un valore economico e redistributivo ma caratterizzano prima di tutto il nostro stesso assetto democratico. Nel nostro Paese, nell'ambito della fiscalità, permangono diffuse aree di privilegio che non sono compatibili con la nostra democrazia.

Per la Uil il rapporto tra fisco e democrazia è un rapporto inscindibile, per questo sosteniamo da tempo che non c'è vera democrazia se non c'è prima di tutto democrazia fiscale. Fare il proprio dovere con il fisco è una delle condizioni principali per accedere ai diritti di cittadinanza. La cittadinanza è titolo per accedere a beni fondamentali che devono essere prodotti per sussistere in forme di diritti. Essere cittadini, quindi, non significa soltanto fruire di quei diritti ma impegnarsi a contribuire alla loro costruzione, adempiendo ai propri doveri.

Questa visione del rapporto tra democrazia e fisco deve essere alla base del processo di riforma del nostro sistema e deve per la UIL ispirare il senso di tutti i provvedimenti collegati all'attuazione di quanto demandato dalla Legge Delega qui in discussione.