



Confederazione Italiana
Sindacati Lavoratori

Dipartimento Democrazia Economica, Economia Sociale,
Fisco, Previdenza, Formazione Sindacale

DELEGA PER LA RIFORMA FISCALE

Audizione di Maurizio Petriccioli
Segretario confederale della Cisl

L'obiettivo di realizzare una riforma strutturale del sistema tributario risponde all'esigenza di operare un riequilibrio del carico fiscale a favore del lavoro e dei redditi da lavoro. Ridistribuire il carico fiscale in maniera più equa, oltre che rispondere ad un'emergenza da tutti riconosciuta, può rappresentare un contributo decisivo al rilancio della domanda interna, indispensabile per far tornare a crescere la nostra economia.

La Cisl chiede al Parlamento, pure nella difficile situazione economico finanziaria, di varare la delega fiscale, modificando i contenuti del disegno di legge presentato dal Governo, sia alla luce delle recenti manovre correttive di finanza pubblica che hanno utilizzato alcune delle voci di entrata previste originariamente, sia per concorrere più efficacemente all'allargamento della base imponibile, facendo emergere le reali capacità economiche dei diversi contribuenti oggi occultate dall'ormai insostenibile peso dell'evasione e dell'elusione fiscale.

Il disegno di legge delega individua nella lotta all'evasione fiscale; nel riordino della tassazione delle attività finanziarie; nello spostamento del prelievo dalle persone alle cose, tramite l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto; nella riduzione della spesa pubblica e nell'eliminazione totale o parziale di alcuni regimi di esenzione o di favore fiscale le forme utili di copertura della riforma.

Alcune di queste voci di entrata (l'aumento dell'IVA e la tassazione sulle rendite finanziarie) sono state sottratte alla disponibilità esclusiva della delega fiscale dalla recente manovra correttiva di finanza pubblica. Nonostante ciò i margini di manovra per finanziare la riforma fiscale sono ancora molti, in ragione dell'elevato livello dell'evasione e dell'elusione fiscale, degli sprechi, dei costi della politica e della spesa pubblica improduttiva, sia ricorrendo ad un più deciso spostamento del prelievo dalle persone verso le cose (grandi patrimoni) e verso altre manifestazioni mediate (imposte indirette) della ricchezza.

E' importante, inoltre, che il legislatore abbia previsto che dal 2014 le maggiori entrate permanenti derivanti dall'attività di contrasto all'evasione fiscale, al netto di quelle necessarie al mantenimento del pareggio di bilancio, confluiscono in un Fondo per la riduzione strutturale della pressione fiscale finalizzato all'abbattimento degli oneri fiscali e contributivi gravanti sulle famiglie e sulle imprese.

Diventa, a questo punto, ancora più urgente, anche parallelamente all'iter legislativo per l'approvazione della delega, che il Governo avvii con le Parti sociali un confronto

costruttivo, volto ad acquisire il necessario consenso per la riscrittura delle regole del Patto fiscale fra lo Stato e i contribuenti.

La questione fiscale non vive di vita propria. La via verso la riforma fondamentale è lastricata di mille ostacoli, derivanti dall'esigenza di mantenere fede agli impegni assunti in sede europea di stabilizzazione della nostra spesa pubblica, di pareggio del bilancio e di rientro del debito pubblico.

Nei prossimi anni l'Italia dovrà individuare risorse aggiuntive per ridurre la zavorra del debito pubblico per un valore annuo all'incirca compreso fra il 3 e il 4% del Pil.

Il problema del debito pubblico assume, per il nostro Paese, un impatto ancora più rilevante stante la bassa crescita e l'elevata dinamica della spesa pubblica in rapporto al Pil, che si riflettono negativamente sull'avanzo primario.

Accanto ad un serio programma di dismissione e di valorizzazione del patrimonio pubblico e alla necessaria riqualificazione della spesa pubblica, è necessario stimolare la crescita (riducendo dunque per questa via il peso del debito sul pil), recuperando le ingenti risorse che oggi risultano occultate.

Tagliare la spesa pubblica improduttiva, sostenendo i settori che possono costituire un effettivo volano della crescita (Università e ricerca, istruzione, investimenti infrastrutturali immateriali e materiali) non è facile. Pesano fattori di arretratezza nell'impiego delle risorse umane e materiali, sprechi ed inefficienze produttive diffuse e, soprattutto, un legame trasparente fra l'individuazione delle responsabilità di spesa, incidenti per la gran parte sul sistema delle Autonomie regionali e locali, e il potere tributario. Uno squilibrio che si auspica possa essere ridimensionato con l'attuazione del federalismo fiscale.

Inoltre, guardando al lungo periodo, in Italia – come in tanti paesi europei – l'invecchiamento della popolazione pone un'ovvia pressione su molti tipi di spesa sociale. Ridare efficienza alla spesa e ridurre gli sprechi di quella corrente è un passaggio cruciale a cui è attesa la politica, anche per dare prospettive più incoraggianti alle nuove generazioni.

L'intervento complessivo, da inserire nel quadro delle scelte di politica economica dei prossimi anni, potrà dispiegarsi in un orizzonte temporale congruo, assumendo prioritariamente l'esigenza di un immediato sostegno al potere di acquisto dei lavoratori dipendenti, dei pensionati e delle famiglie.

Nel merito del provvedimento la Cisl formula le seguenti osservazioni:

1. Imposta sul reddito

La direttrice di intervento prioritaria per i lavoratori dipendenti e pensionati passa attraverso la ridefinizione della curva dell'Irpef, tramite l'incremento e la semplificazione delle detrazioni da lavoro e da pensione e la ridefinizione di alcune aliquote dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. E', inoltre, opportuno agire anche sulle imposte indirette, che per loro natura possono consentire di recuperare, colpendo le manifestazioni immediate della ricchezza maggiormente sui redditi bassi, riducendone sia il peso che il numero per contenere il carico fiscale complessivo.

La riforma dell'imposta sul reddito personale prevede tre aliquote di base, rispettivamente fissate al 20%, al 30% e al 40%. L'aver riportato nel provvedimento la misura delle aliquote, senza peraltro l'indicazione dei scaglioni di reddito e delle detrazioni applicabili, se da un lato rende impossibile la quantificazione e la qualificazione degli effetti redistributivi, dall'altro irrigidisce le possibilità di manovra e di negoziato in una fase in cui le possibilità concrete di realizzazione della riforma rimangono legate all'individuazione delle relative fonti di finanziamento.

L'indicazioni delle tre aliquote è, infatti, in linea di massima coerente con l'obiettivo di riduzione del prelievo fiscale sulle persone fisiche e, prevalentemente, sul reddito dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, che rappresentano l'86% dei contribuenti e il 90% dei redditi dichiarati. La collocazione della prima aliquota al 20% risponde ad una richiesta della Cisl e consente di alleggerire il carico fiscale sui redditi medio bassi. Ma il passaggio dalle cinque alle tre aliquote rischia di attenuare l'impatto della progressività, specie in considerazione della possibilità, per i percettori di reddito più elevato, di cumulare i benefici della prima e della seconda aliquota.

Un'adeguata riorganizzazione del sistema degli scaglioni di reddito (a cominciare dall'estensione dell'attuale primo scaglione), delle detrazioni e del sostegno alla famiglia possono consentire di realizzare una migliore equità del prelievo, riducendone l'impatto a vantaggio delle categorie più deboli.

In considerazione della difficoltà dell'attuale situazione economica e finanziaria potrebbe essere opportuno, fermo restando la conferma, a regime, di un sistema tributario basato su tre aliquote, correggerne la progressività attraverso la fissazione di un contributo di solidarietà sui redditi di importo più elevato.

Per la Cisl è indispensabile ripensare il fisco per la famiglia nell'ottica di una maggiore equità distributiva introducendo un nuovo strumento che superi le attuali detrazioni per familiari a carico e l'assegno al nucleo familiare, il NAF – Nuovo Assegno Familiare - che risponde al criterio di semplificazione

Il NAF verrebbe erogata dal lato della spesa, e non per via fiscale, e verrebbe corrisposta anche ai lavoratori cosiddetti "incapienti", attraverso il riconoscimento di un assegno comprensivo delle detrazioni non godute

2. Imposta sul valore aggiunto

L'Italia presenta una imposizione elevata sul lavoro e sul capitale e modesta sui consumi, oltre che sul patrimonio.

L'Italia presenta una imposizione elevata sul lavoro e sul capitale e modesta sui consumi, oltre che sul patrimonio.

Lo spostamento della pressione fiscale dall'IRE all'IVA è giustificata sia da ragioni di efficienza (le imposte sui consumi sono pagate da tutti i redditi), sia ragioni di contrasto all'evasione (le imposte sui consumi sono pagate, prima o poi, anche dagli evasori), sia ragioni di equità (di fatto l'aumento delle imposte sui consumi costituisce un'imposta sui capitali esistenti, anche se il relativo gettito emerge solo al momento del loro utilizzo).

Un significativo intervento sull'iva potrebbe consistere nello spostamento al 21% dei beni oggi percossi dall'aliquota ridotta o superridotta, con finalità di consumo non propriamente sociale.

La centralità della tassazione dei consumi nella riforma fiscale deve rilanciare il contrasto alla evasione dell'IVA, che è molto estesa e alla base degli altri ambiti di evasione.

3. Contrasto all'evasione fiscale

Il contrasto all'evasione fiscale necessita di un approccio sistemico che richiede profonde modificazioni strutturali, che impongono la necessità di una visione di lungo respiro. L'ostacolo principale che deve affrontare qualsiasi Governo, riguarda la necessità di fronteggiare alti costi di breve periodo (consenso) per ottenere benefici altrettanto rilevanti ma che possono risultare non immediati. Quindi prima che tecnico il problema dell'evasione è politico.

Per grandi linee possiamo immaginare un percorso che preveda:

- l'introduzione di meccanismi di contrasto o di **conflitto di interessi** fra venditori e acquirenti che renda "sconveniente" per tutti la mancata emissione della ricevuta fiscale o della fattura, tramite il riconoscimento di deduzioni fiscali o di detrazioni fiscali robuste ai possessori dei documenti fiscali comprovanti l'acquisito del bene o del servizio interessato.. Per superare le obiezioni mosse a meccanismi di questo tipo dagli addetti ai lavori si potrebbe limitare l'introduzione del contrasto su particolari tipologie di spesa, iniziando con quelle con più elevato contenuto sociale. Per evitare la possibilità di accordi collusivi tra le parti sulla misura dello "sconto" almeno corrispondente alla detrazione fruibile, il "contrasto" potrebbe essere adottato non prevedendo la detraibilità dell'imposta pagata su ogni singola fattura ma sull'insieme delle fatture raccolte durante l'anno, attraverso una sorta di conto incrementale che permetta solo alla fine dell'anno di conoscere l'ammontare esatto dello sconto fiscale. Questo, peraltro, potrebbe essere determinato in maniera progressiva (entro un *range* predeterminato), ovvero crescente all'aumentare dell'importo complessivo ammesso in detrazione. In questo modo aumenterebbe l'incentivo a chiedere sempre l'emissione della fattura o della ricevuta fiscale. In tutti gli altri settori il meccanismo potrebbe, in via sperimentale, riguardare a turno, per un periodo predefinito (da uno a tre anni) le aree di maggiore evasione (servizi alla persona e alcuni settori di distribuzione dei servizi al dettaglio), tramite il riconoscimento di detrazioni di imposta su fatture o ricevute fiscali nominative. In tal modo si farebbe emergere il reale giro di affari delle diverse categorie coinvolte. Una volta raggiunto questo obiettivo il meccanismo potrebbe essere sospeso, per poi essere applicato a rotazione ad altri settori. Si tratta, insomma, di adottare sistemi innovativi che consentano l'emersione dei redditi che attualmente sfuggono al fisco, incentivando comportamenti socialmente virtuosi.
- L'avvio di un serio processo di **semplificazione e trasparenza**. In particolare, occorre un deciso processo di semplificazione delle norme e delle procedure per, da un lato, alleviare il carico dell'onere dell'adempimento fiscale sulle imprese e dall'altro eliminare tutte quelle norme che si configurano come rendite di posizione corporative o che complicano la vita alle piccole imprese. Si potrebbe pensare di istituire una commissione presso l'Agenzia delle Entrate dove anche il **le parti sociali** abbiano un ruolo, proponendo dei tecnici di fiducia, finalizzata alla rottamazione delle norme e delle procedure inutili;

- La revisione degli **studi di settore** trasformandoli in uno strumento di accertamento dei redditi e non dei ricavi, superando il principio di “congruità”. I parametri degli studi di settore potrebbero essere rivisti anche alla luce dei dati ottenuti tramite l’applicazione di meccanismi di contrasto di interessi “compratore – venditore” selezionati su specifiche aree o categorie professionali (che potrebbero contribuire a far emergere le operazioni di compravendita oggi occultate e fornire indicazioni valide anche sull’incidenza effettiva dei fattori di territorialità).
- Il rafforzamento della **capacità di deterrenza** del sistema sanzionatorio, non tanto inasprendo le pene (esperienza già praticata in passato con scarso successo), ma aumentando la certezza e l’**immediata applicazione della sanzione** (esempio chiusura di “saracinesche”, blocco dell’attività).
- Il miglioramento del limite di tracciabilità dei pagamenti, abbassando l’attuale soglia a 500 euro;
- La promozione della riforma del **sistema estimativo catastale che, insieme all’introduzione della cedolare secca** può consentire l’emersione delle capacità economiche corrispondenti ai patrimoni immobiliari;

4. Imposta sui servizi

Lo schema di delega introduce anche una profonda semplificazione del sistema tributario vigente, attraverso l’individuazione di un’unica imposta sui servizi in luogo delle attuali imposte di registro, ipotecarie e catastali, di bollo, tassa sulle concessioni governative, tassa sui contratti di borsa e imposta sulle assicurazioni.

5. Tassazione dei patrimoni e delle rendite finanziarie

La misura di innalzamento dell’imposta sostitutiva al 20% sui redditi delle attività finanziarie, con esclusione dei titoli di Stato, realizzata attraverso la recente manovra, è coerente con le richieste sindacali perché riequilibra il peso complessivo del prelievo a favore del lavoro e del reddito di impresa ma la sua destinazione agli obiettivi di pareggio del bilancio riduce le fonti di finanziamento disponibili per la riforma fiscale.

Anche nella prospettiva di un intervento coordinato a livello europeo la Cisl chiede l'introduzione di una piccola tassa sulle transazioni finanziarie per aumentare il peso del fisco sulle speculazioni e rafforzare la coesione sociale, destinando il gettito ricavato al rilancio delle politiche industriali e sociali.

Gli squilibri esistenti nel nostro sistema fiscale e l'elevato debito pubblico implicano che la diminuzione della tassazione sul lavoro e gli aiuti alla famiglia debbano essere almeno in parte finanziati con un aumento della tassazione sui patrimoni e sui trasferimenti di ricchezza finanziaria. Una tassazione che, a giudizio della Cisl, dovrà essere operata direttamente sui relativi cespiti, per evitare comportamenti elusivi.

6. Irap e tassazione d'impresa

E' opportuno che le imprese possano far affidamento su regimi fiscali che favoriscano i processi di ristrutturazione aziendali, che stimolino l'utilizzo dei nuovi strumenti contrattuali, come le reti di imprese, introdotti per favorire la crescita e l'integrazione.

Il gettito derivante dalla riduzione dell'IRAP, continuando nel percorso avviato nel 2006 di deduzione generalizzata di quote del costo del lavoro dalla base imponibile, deve essere utilizzato sia per ridurre il prelievo fiscale sui redditi da lavoro dipendente, sia abbattere il cuneo fiscale sulle imprese.

Gli interventi sull'IRES dovrebbero mirare a rimuovere i regimi speciali e le deroghe e le eccezioni esistenti, per perseguire in modo strutturale selezionati obiettivi di politica industriale e di crescita delle imprese.

In secondo luogo vanno resi strutturali, e migliorati gli attuali meccanismi di detassazione e di decontribuzione dei premi di risultato erogati tramite la contrattazione collettiva aziendale o territoriale, includendo i settori oggi esclusi.

In linea generale andrebbe realizzato un sistema di sgravi e di riduzione fiscali a sostegno dell'impresa che:

- superi il sistema degli incentivi a pioggia (il cui legame a piani di crescita della redditività è oggi esclusivamente affidato alla sensibilità soggettiva dell'imprenditore);
- risulti ancorato alla crescita dimensionale dell'impresa, all'investimento in innovazione tecnologica ed organizzativa, alla difesa o all'incremento qualitativo e quantitativo dell'occupazione, all'incremento della produttività risulti ancorato all'innovazione tecnologica ed organizzativa, all'incremento qualitativo e quantitativo dell'occupazione, alla crescita della produttività e finalizzato a favorire comportamenti socialmente responsabili, promuovendo, anche per tale via, l'avanzamento della frontiera di specializzazione del nostro modello produttivo;
- sia finalizzato a favorire la partecipazione dei lavoratori nell'impresa e lo sviluppo della responsabilità sociale, promuovendo, anche per tale via, l'avanzamento della frontiera di specializzazione del nostro modello produttivo, la crescita e la patrimonializzazione delle imprese.

7. Regimi di esenzione e di favore fiscale e riordino della spesa sociale

L'impianto fiscale configurato dalla delega rimette alla disponibilità (e alla scelta) dei contribuenti le capacità economiche oggi erose dal progressivo affastellamento di detrazioni, trasferimenti e crediti d'imposta, troppo frammentario, complesso ed iniquo. Le implicazioni sono certamente diverse nel caso delle detrazioni per il lavoro, le pensioni e la famiglia sulle quali occorrerà attentamente vigilare per fare in modo che la riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e la rimodulazione complessiva dell'intervento a sostegno della famiglia non determinino complessivamente un'attenuazione della progressività di sistema e favoriscano effettivamente la natalità, il lavoro, i giovani e il contrasto più efficace alla povertà, come correttamente richiamato dai criteri fissati dal disegno di legge delega.

Dall'analisi dei regimi di agevolazione e riduzione del prelievo obbligatorio emergono due dati incontrovertibili: a) un elevatissimo numero di detrazioni, crediti e riduzioni d'imposta caratterizzate da una bassissima frequenza del numero dei beneficiari finali; b) una sovrapposizione dei modelli agevolativi concessi che presiedono ad una attribuzione delle detrazioni e delle esenzioni d'imposta talvolta per macro - tipologie sociali (lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, pensionati, famiglie), tal altra per categorie professionali o di lavoro (armatori, tassisti,

autotrasportatori, ecc.), altre ancora per finalità protetta (lavoro, credito, sviluppo) o per settore produttivo (piccole e medie imprese, banche di credito cooperativo, industria, artigianato, commercio e settore agrario, ecc.).

Questo affastellamento di trasferimenti selettivi appare, peraltro, ad un'analisi più approfondita, troppo frammentario complesso ed iniquo (sia sul piano dell'equità verticale che orizzontale), dando voce ai diversi gruppi di pressione desiderosi di accaparrarsi vantaggi particolari.

Il riconoscimento di misure di carattere più propriamente socio – assistenziale dovrebbe, peraltro, basarsi su una maggiore riconoscibilità delle condizioni di bisogno relativo ed assoluto, tramite una più trasparente correlazione fra i livelli istituzionali su cui incide la spesa e i livelli a cui sono deputate le decisioni di spesa.

Un impianto fiscale e sociale in grado di restituire e redistribuire in modo più equo e trasparente alla disponibilità dei diversi contribuenti capacità economica potrebbe ridurre l'attuale discrepanza fra le aspirazioni individuali delle persone e delle loro famiglie e la capacità effettiva di realizzazione sul piano pratico.