Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 21

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6ª COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA FISCALE

334ª seduta: mercoledì 29 febbraio 2012

Presidenza del vice presidente MUSI,
indi del presidenza BALDASSARRI

IC 1508
TIPOGRAFIA DEL SENATO (53)

I N D I C E

Audizione di esperti

PRESIDENTE . . . . . *Pag.*
– BALDASSARRI . . . . . 14, 17, 26 e *passim*
* – MUSI 3
* COSTA *(PdL)* 13, 26
FONTANA *(PD)* 13
LANNUTTI *(IdV)* 11
LEDDI *(PD)* 11
* MUSI *(PD)* 12, 26
* SCIASCIA *(PdL)* 14
* *BOERI* . . . . . *Pag.* 3, 14
PEDONE . . . . . 18, 27, 28 e *passim*

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale:Grande Sud-SI-PID-Il Buongoverno-FI: CN:GS-SI-PID-IB-FI; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Tito Boeri e il professor Antonio Pedone.

Presidenza del vice presidente MUSI

I lavori hanno inizio alle ore 14,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale, sospesa nella seduta del 21 febbraio scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e del segnale audio con diffusione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione del professor Tito Boeri, che ringraziamo per avere accolto il nostro invito. L'indagine conoscitiva che stiamo svolgendo è diretta ad offrire al Governo e al Parlamento il contributo della nostra Commissione rispetto al dibattito sulla semplificazione fiscale e sull'evoluzione del legame tra fisco e lavoro. Da questo punto di vista, giunge opportuna l'audizione del professor Boeri, a cui cedo volentieri la parola per illustrare la sua relazione.

BOERI. Signor Presidente, nel mio intervento vorrei soffermarmi in particolare sugli aspetti riguardanti la tassazione del lavoro. Precedenti audizioni si sono soffermate su altri aspetti più generali attinenti il nostro sistema fiscale ed alcune hanno già sottolineato quanto la tassazione sia oggi sbilanciata a svantaggio del lavoro: questo è uno dei ritardi competitivi che ha il nostro Paese rispetto ai nostri *partner* commerciali e ad altri Paesi europei.

Nel tempo a mia disposizione desidero affrontare alcuni aspetti principali: in primo luogo, con l'ausilio di dati aggiornati vorrei sottolineare quanto sia insostenibile il livello della pressione fiscale che oggi grava sul lavoro in Italia. Sulla scorta di tale rilievo formulerò alcune proposte di riduzione del carico fiscale sul lavoro, tenendo conto del fatto che siamo nel mezzo di un processo di consolidamento fiscale. Le strade prin-

cipali da seguire sono tre: il rafforzamento del principio assicurativo (un fattore che diminuirebbe la percezione delle tasse da parte dei lavoratori); la separazione tra previdenza ed assistenza; la rimodulazione del prelievo fiscale puntando in particolare ad una sostituzione delle detrazioni previste per il coniuge fiscalmente a carico con incentivi condizionati all'impiego. Aggiungerò infine delle considerazioni conclusive.

Il grafico che sto mostrando documenta come si sono evolute due grandezze importanti in relazione al peso del fisco in Italia. La parte alta del grafico indica il peso delle entrate in rapporto al prodotto interno lordo; la parte in rosso mostra la pressione fiscale. La situazione si è pesantemente aggravata a seguito delle diverse manovre varate negli ultimi mesi per fronteggiare la crisi di credibilità del nostro Paese. Presumibilmente, alcune delle misure adottate erano inevitabili, perché occorreva reagire al serio problema di credibilità riguardante la tenuta dei nostri conti pubblici. Come è noto, a breve periodo è difficile riuscire ad intervenire in modo incisivo sulle riduzioni di spesa, quindi è necessario ricorrere forzatamente a un incremento delle tasse. Tuttavia, gli interventi e le manovre adottate tra l'estate e l'autunno sono stati molto squilibrati sul lato della pressione fiscale.

Rispetto al quadro precedente la crisi, ci troviamo in una situazione in cui il peso delle entrate sul prodotto interno lordo è destinato a raggiungere circa il 50 per cento e la pressione fiscale salirà a circa il 46 per cento. Tra l'altro, il grafico non tiene conto dei provvedimenti più recenti, come ad esempio l'IMU su alcuni istituti della Chiesa (che contribuisce ad aumentare ulteriormente la pressione fiscale e il peso delle entrate sul PIL), e non tiene conto del recupero dell'evasione che, pur essendo assolutamente auspicabile, determina un aumento del peso delle entrate sul prodotto interno lordo.

Presidenza del presidente BALDASSARRI

(*Segue BOERI).* Fondamentalmente, sta aumentando la pressione fiscale ed essa grava in gran parte sul lavoro in Italia, e questo avviene in un momento in cui dovremmo cercare in tutti i modi di essere maggiormente competitivi: ci sono parti dinamiche del mondo la cui domanda dovremmo cercare di intercettare e ciò richiederebbe in realtà una riduzione del prelievo fiscale sul lavoro.

Il successivo grafico cerca di documentare il fatto che, quando ci sono nei mercati delle condizioni di maggiore concorrenza, è necessario ridurre la pressione fiscale. Più specificamente, viene mostrato che quando non c'è tanta concorrenza la domanda è abbastanza verticale (la retta che sta tra la domanda e l'offerta indica il prelievo fiscale). Quando ci si trova in condizioni di maggiore competitività, la domanda tende ad appiattirsi e

diventa molto più sensibile a variazioni nel prezzo. La linea rossa che si inserisce fra la domanda e l'offerta fa sì che ci sia un effetto distorsivo molto più forte rispetto alla situazione precedente, e la riduzione dell'occupazione, la riduzione della dimensione del mercato, la riduzione del reddito causata dalla presenza della tassa diventano molto più importanti.

In Italia è aumentata la pressione fiscale, in particolare la tassazione sul lavoro, proprio in un momento in cui si sarebbe dovuto fare l'opposto. Come ho già spiegato, le decisioni assunte negli ultimi mesi sono state causate da ragioni valide, ossia la reazione alla crisi di credibilità dell'Italia; tuttavia, dobbiamo essere consapevoli del fatto che la pressione fiscale ci costa moltissimo in termini di generazione di reddito all'interno del nostro Paese.

Nella documentazione che ho consegnato alla Commissione è contenuta anche una tabella che analizza in modo specifico la pressione fiscale sul fattore lavoro, il cosiddetto cuneo fiscale che in questo caso viene calcolato in modo standard, ossia mettendo insieme l'imposizione diretta sui redditi da lavoro e la parte dei contributi sociali. Nella penultima colonna a destra è indicata la tassa marginale, mentre l'ultima colonna mostra il livello dell'imposizione indiretta (l'Iva), che però non tiene conto dell'incremento che si registrerà a fine anno in Italia. Alcuni ritengono che sarebbe giusto considerare l'Iva nel calcolo dell'imposizione fiscale sul lavoro, perché in realtà quello che conta per il lavoratore è il potere di acquisto associato al salario.

Una volta che riduciamo le tasse e i contributi sociali, dobbiamo anche tener conto del fatto che c'è in qualche modo una tassazione sui consumi. Il dato che ritengo importante da segnalare rispetto a questa tabella è che noi partivamo da una situazione in cui l'Italia era ad un livello di pressione fiscale sul lavoro inferiore a quello dei Paesi in cui la pressione fiscale era più alta. Negli ultimi anni ci siamo avvicinati ai punti più alti di tassazione del lavoro in Europa e, mentre Francia e Germania si muovevano nella direzione della riduzione, diminuendo in particolare i contributi sociali e l'imposizione sul lavoro, noi l'abbiamo aumentata. La tassa marginale è pertanto molto elevata. Tutto questo a fronte di servizi che noi forniamo ai lavoratori e ai cittadini che non sono particolarmente di qualità, soprattutto per quanto riguarda le coperture assicurative.

Un'altra cosa importante da osservare per capire gli effetti distorsivi della tassazione sul lavoro è la misura in cui questa tassazione scoraggia la scelta di passare da una condizione non lavorativa ad una condizione lavorativa e, al tempo stesso, in che misura il prelievo fiscale e i trasferimenti che vengono concessi a persone che sono in diverse condizioni sul mercato del lavoro servono a sostenere le loro condizioni reddituali.

Questa tabella mostra innanzitutto qual è il reddito netto totale di un lavoratore nel manifatturiero che ha un reddito medio, che viene chiamato *average production worker*; si tratta di dati comparabili tra Paesi, tenendo conto della distribuzione dei salari nei diversi Paesi. In particolare, la prima colonna mostra che in Italia questo lavoratore è tassato quanto in Francia ed è tassato in misura maggiore rispetto a molti altri Paesi euro-

pei. La seconda colonna tiene conto anche dei trasferimenti e mostra qual è la posizione di una persona che perde il lavoro, evidenziando come in Italia i disoccupati sono assistiti molto meno che in altri Paesi. Un disoccupato in coppia, con due figli e uno stipendio, ha un reddito nettamente inferiore in percentuale a quello di altri Paesi. La terza colonna mostra quali sono i disincentivi per una persona che vive in una coppia, in cui l'altro membro sta lavorando, che potrebbe in qualche modo aumentare il proprio reddito, mostrando altresì la tassa effettiva che viene posta di fronte ad un lavoratore che fa questa scelta. La tassa marginale effettiva viene calcolata tenendo conto non soltanto del prelievo fiscale, ma anche del fatto che quando si passa da una condizione in cui non si lavora ad una condizione di lavoro, si perde il trasferimento che veniva precedentemente concesso.

Vedete che in Italia, nonostante la copertura assicurativa data dai sussidi di disoccupazione e da tutto il nostro sistema di protezione sociale non sia adeguata, abbiamo fortissimi disincentivi, soprattutto per chi è già in una coppia in cui c'è un altro componente che lavora (molto spesso è la condizione della donna nella coppia), ad accettare un lavoro. Questa scelta comporta infatti, tra prelievi fiscali e riduzione di altri trasferimenti, svantaggi molto forti. È un tema su cui tornerò alla fine, perché la proposta di sostituire le detrazioni per coniuge a carico con incentivi condizionati all'impiego si basa proprio su questo rilievo.

La tassazione sul lavoro pesa davvero tanto in Italia; la situazione si è aggravata negli ultimi anni, a fronte di tendenze diverse in altri Paesi che reagivano alla maggiore concorrenza presente sui mercati e alla necessità di intercettare la domanda che proviene da Paesi emergenti e, quindi, alla necessità di competere su mercati globali. Questo avrebbe dovuto spingere a ridurre la tassazione sul lavoro, ma noi ci siamo mossi nella direzione opposta, generando effetti pesanti che si ripercuotono anche sulle prospettive di crescita della nostra economia.

Come ho detto prima per certi aspetti, di fronte all'aggravamento del quadro dei conti pubblici e della situazione di credibilità del nostro Paese, era probabilmente inevitabile dover in parte aumentare anche la pressione fiscale.

Vorrei adesso proporvi delle modalità per ridurre il prelievo fiscale sul lavoro, tenendo conto delle compatibilità macroeconomiche e della necessità di proseguire con determinazione sulla strada del consolidamento fiscale e dell'abbattimento del debito pubblico; una strada per noi assolutamente obbligata.

Vorrei anzitutto rilevare che è possibile oggi ridurre le tasse percepite dai lavoratori senza ridurre di fatto le tasse. Questo si ottiene rendendo il prelievo, soprattutto quello contributivo, più corrispondente a dei princìpi assicurativi, dove il lavoratore percepisce il fatto che versa dei contributi sociali come una forma di consumo differito o di assicurazione che in qualche modo aumenta il valore del lavoro, perché dà al lavoratore una copertura assicurativa nel caso di eventi avversi contro cui non c'è alcun

altro tipo di assicurazione. Non ci sono infatti oggi assicurazioni private contro la disoccupazione.

Quel contributo che viene versato serve a proteggerci contro questi eventi. Il lavoratore realizza così che quella è una parte del proprio compenso e non una tassa vera e propria. Ci sono indagini, alcune delle quali condotte in Italia, che dimostrano che posti due lavoratori di fronte all'opportunità di accettare un lavoro, chiedendo loro quale sarebbe il salario minimo per accettare questo lavoro, in caso di lavoro protetto da sussidi di disoccupazione, sono disposti ad accettare dei lavori che sono pagati di meno. Questo dà l'idea del fatto che effettivamente è qualcosa che può essere percepito come parte della compensazione da parte dei lavoratori. Abbiamo effettivamente ragione di credere che muovendoci e rafforzando il contenuto assicurativo di questi contributi sociali e il legame tra contributi sociali e assicurazione, in qualche modo ridurremmo la percezione di una tassa sul lavoro per molti.

Il problema è che noi purtroppo questo contributo assicurativo e questo rapporto tra contributi e assicurazioni l'abbiamo rafforzato nel caso previdenziale, ma è ancora molto tenue nel caso della disoccupazione. Abbiamo infatti un sistema di ammortizzatori sociali estremamente complicato, in cui il rapporto tra contributi e prestazioni è molto labile. Questa tabella mostra le aliquote pagate in diverse situazioni lavorative in Italia tra cassa integrazione e sussidi di disoccupazione; potete vedere che è una vera e propria giungla con differenze sostanziali che in alcuni casi non corrisponde minimamente al livello di copertura. Questo è un altro punto centrale. Abbiamo una normativa estremamente complicata per cui è assai difficile per un lavoratore percepire quel contributo come qualcosa che vada davvero a garantirgli un maggior livello di assicurazione.

Per quanto riguarda la legge sulla cassa integrazione ordinaria e straordinaria, la normativa è talmente dettagliata da entrare in casi estremamente specifici come quelli degli addetti alla frangitura delle olive per conto terzi. Una legge che istituisce una indennità di disoccupazione non dovrebbe mai stabilire il trattamento per categorie così specifiche. Esistono diversi regimi nella normativa, con asimmetrie e differenze, che la rendono davvero poco chiara e trasparente per chi ne dovrebbe beneficiare. È perciò molto difficile che un lavoratore si senta protetto, capisca e percepisca i contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro come delle forme di assicurazione.

L'altro problema molto forte che abbiamo nel nostro sistema di ammortizzatori sociali è la copertura. Ci sono moltissimi lavoratori che oggi non vengono coperti dal nostro sistema di ammortizzatori sociali, pagano i contributi, ma quando poi dovrebbero beneficiarne, non possono farlo. A seconda delle tipologie contrattuali abbiamo un livello di copertura diverso. Molti lavoratori non riescono infatti a soddisfare i requisiti minimi per accedere ai sussidi, soprattutto nell'ambito del lavoro duale, dei contratti a tempo determinato e poi nel parasubordinato. Pertanto i contributi che in questi casi devono versare non vengono percepiti come qualcosa

che effettivamente possa dare una protezione nel caso di perdita del posto di lavoro.

Il problema centrale è che oggi il rischio di perdere il lavoro è concentrato proprio su quelle figure che hanno meno copertura assicurativa. L'insieme di queste due circostanze fa sì che la copertura dei nostri sussidi di disoccupazione e dei nostri ammortizzatori sociali, in caso di perdita del lavoro, sia davvero molto bassa.

Il grafico ora in esame mostra la percentuale di disoccupati con precedente esperienza di lavoro coperti da sussidi di disoccupazione. Nel contesto europeo l'Italia si caratterizza per essere un Paese in cui la copertura dei sussidi di disoccupazione e di altre forme di mobilità – indennità di mobilità e altro ancora – è particolarmente bassa. È molto difficile che in una situazione di questo tipo il lavoratore percepisca quei contributi come qualcosa di diverso da una tassa.

Un esempio ancora più forte che dimostra come il nostro sistema di protezione sociale non dia una copertura assicurativa ci viene dalla grande recessione, che è stata pesantissima in Italia, ma ancora di più in altri Paesi. L'Irlanda, ad esempio, ha subìto un tracollo del PIL di quasi l'11 per cento, mentre in Italia il dato è pari al 6,5 per cento (comparabile a quello di altri Paesi europei). La prima colonna della tabella in esame mostra qual è stato il calo del PIL in questo periodo; la seconda colonna – invece – riporta la variazione del reddito disponibile delle famiglie, tenendo conto dei trasferimenti sociali. Gli ammortizzatori sociali – quelli che nel gergo vengono chiamati stabilizzatori automatici – intervengono e compensano il calo dei redditi, concedendo dei trasferimenti alle persone che perdono il lavoro durante la recessione. Essi, quindi, permettono alle famiglie di mantenere un certo livello di potere di acquisto e di reddito, nonostante la recessione. È interessante notare che Paesi come l'Irlanda, che hanno subìto un tracollo del PIL così forte, hanno comunque avuto un incremento del reddito disponibile delle famiglie, grazie ad un sistema di ammortizzatori sociali che funziona: questa è la chiave di lettura della tabella. In Italia, invece, in presenza di una recessione meno forte, c'è stato un tracollo del reddito disponibile delle famiglie. A mio giudizio, questo è forse il fatto più emblematico dei tanti numeri, in quanto ci dice perché le cose in Italia non vanno e perché i lavoratori oggi non percepiscono quei contributi sociali come una forma assicurativa, ma come una tassa.

Cosa bisognerebbe fare? Occorrerebbe anzitutto ampliare la copertura di queste tutele assicurative, introducendo uno strumento universalistico di base, finanziato con un'unica aliquota contributiva, che non varia a seconda del settore e della dimensione di impresa (non ci sono ragioni economiche perché questo avvenga). Bisognerebbe fare un'unica differenza nelle aliquote per i lavoratori temporanei, perché essi sono soggetti ad un maggiore rischio di perdita del lavoro. In questo caso, il datore di lavoro dovrebbe pagare di più. Spero che ciò verrà recepito nel negoziato sulla riforma del mercato del lavoro. Chi assume un lavoratore con un contratto a tempo determinato o vuole usare altre figure contrattuali tem-

poranee, deve pagare di più i contributi sociali contro il rischio di disoccupazione, perché molto più probabilmente il lavoratore dovrà fruire di questi trattamenti.

Per quanto riguarda il lavoro parasubordinato, è molto difficile pensare di mettere in piedi un sistema di ammortizzatori sociali sul parasubordinato. Ciò che dobbiamo proporci di fare è trasformare il parasubordinato in subordinato a tutti gli effetti e, a quel punto, tutelare in quel modo. Anche in questo caso, occorre creare dei disincentivi all'abuso delle figure di lavoro autonomo nell'ambito di relazioni di lavoro alle dipendenze. Spero che anche questa previsione si realizzi nell'ambito dell'attuale negoziato sulla riforma del mercato del lavoro.

Infine, in prospettiva – non è un'iniziativa per il presente, data la situazione dei conti pubblici in Italia – si dovrebbe introdurre, al pari di altri Paesi, un sistema di assistenza sociale di base che venga finanziato dalla fiscalità generale e che – quindi – non gravi specificamente sul fattore lavoro. Ripeto: questo avviene in tutti i Paesi, perché è giusto che sia così. Questa è una copertura che va al di là di chi lavora e può coprire anche persone che non hanno mai lavorato. Nella diapositiva, che lascerò agli Uffici della Commissione, sono riportati alcuni dati relativi a come dovrebbe strutturarsi l'assistenza sociale di base. Non mi dilungo oltre, anche perché dirò qualcosa sulla previdenza e sull'assistenza. L'assistenza sociale di base sarebbe una cosa che ci permetterebbe anche di riordinare e di affrontare – finalmente – il problema del rapporto tra previdenza e assistenza: sarebbe un modo di razionalizzare molte altre prestazioni che abbiamo, comprese quelle pensionistiche (ossia le pensioni sociali e le integrazioni al minimo).

Il tema della previdenza e dell'assistenza è molto importante. Pensando ad una riduzione del prelievo sul lavoro, ci sono proposte di riduzione dell'Irap per la componente sul lavoro. Fondamentalmente, però, il nodo centrale è quello di intervenire sui contributi sociali, riducendoli. Nell'ambito di un sistema previdenziale di tipo contributivo, se riduco i contributi sociali riduco anche le prestazioni pensionistiche future del lavoratore. Quindi, c'è un problema nel procedere in questa direzione.

Come è possibile ridurre il prelievo contributivo sul lavoro senza ridurre le prestazioni? A mio giudizio, ci sono due interventi da operare. Per le persone che hanno salari relativamente bassi, bisogna probabilmente pensare ad avere uno zoccolo di pensione finanziato indipendentemente dalla massa contributiva dell'individuo. Per le persone che hanno salari più elevati bisognerebbe, invece, inserire un massimo contributivo e, a fronte di questo, porre dei tetti alle prestazioni pensionistiche. Occorre – quindi – agire sia sulle prestazioni, sia sul volume dei contributi.

Vorrei altresì far riferimento ad un'altra strategia che è perseguibile sin da subito nel ridurre i disincentivi al lavoro in Italia, e, quindi, la distorsione legata alla tassazione sul lavoro. Mi riferisco al fatto che in Italia vi sono tasse marginali effettive sul lavoro particolarmente elevate. L'attuale sistema di detrazioni fiscali è tale, di fatto, da incentivare soprattutto le donne a non lavorare, perché se esse dovessero cominciare a lavorare

verrebbero a cessare le detrazioni per i coniugi a carico. Tra l'altro, il sistema di detrazioni sui coniugi a carico non corrisponde necessariamente ad una finalità redistributiva, perché le detrazioni arrivano anche a livelli di reddito relativamente elevati (fino a 80.000 euro).

La proposta che mi sento di avanzare è di sostituire le detrazioni per i coniugi a carico con dei sussidi condizionati all'impiego: un modo di aumentare il reddito netto di persone che accettano dei lavori anche a salari relativamente bassi e che siano modellati sull'esperienza dei *working family tax credit* del Regno Unito, che, come documentato da molti studi, hanno avuto un effetto molto importante nell'aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto delle donne. Questo tipo di scelta avrebbe un effetto sia nell'immediato, sia in una prospettiva di lunga durata. Quanto all'immediato, sappiamo che la maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro ha sempre un doppio dividendo, perché si crea lavoro per le persone che svolgono questo lavoro e – poi – lavoro nel sostituire, con l'assunzione di altri lavoratori, le donne che prima si dedicavano alle mansioni nell'ambito della famiglia. Oggi in Italia le donne sono in una posizione contrattuale molto debole e lavorano più degli uomini se si tiene conto del tempo passato tra le mura di casa e il mercato del lavoro (cosa che, invece, non avviene negli altri Paesi dell'area dell'Ocse). Quindi, se le donne dovessero spostarsi dal lavoro domestico al lavoro sul mercato, quest'ultimo non verrebbe più svolto dalle donne e sarebbe assegnato ad altre persone. Ciò – pertanto – avrebbe un ulteriore effetto di creazione di lavoro e aumenterebbe anche la base contributiva e fiscale.

Come ho anticipato, vi sarebbe anche un effetto di lungo periodo sulla crescita, perché spesso le donne sono più istruite degli uomini e ciò porterebbe ad aumentare l'efficienza, in generale, e la produttività del lavoro.

Abbiamo provato a fare delle microsimulazioni di una riforma fiscale di questo tipo: l'effetto sembra importante, perché la partecipazione femminile aumenterebbe del 3 per cento, che è un risultato significativo. I risultati di queste microsimulazioni dimostrano – soprattutto – che si arriverebbe ad un aumento della partecipazione femminile al lavoro *part-time*. Ci sarebbero, cioè, molte più donne rispetto a quelle che lavorano *part-time* oggi in Italia. Un siffatto intervento avrebbe anche degli effetti importanti nel ridurre la povertà, soprattutto se il sussidio condizionato all'impiego venisse definito su base familiare, anziché su base individuale (ossia tenendo conto della situazione reddituale della famiglia nel suo complesso).

Siccome il tempo a disposizione si sta esaurendo, lasciatemi riassumere brevemente i punti centrali del mio intervento.

In primo luogo, in Italia la pressione fiscale sul lavoro è fortemente aumentata. Il cuneo fiscale in Italia è già oggi tra i più alti in Europa e sta crescendo ancora. Tra l'altro, i calcoli che vi ho mostrato non tengono conto delle addizionali locali, che contribuirebbero ad accentuare ulteriormente il cuneo fiscale. Ho cercato altresì di documentare che le caratteri-

stiche di dettaglio del nostro prelievo fiscale sono tali da disincentivare la partecipazione al lavoro, soprattutto di quella femminile. Al contempo, i consistenti contributi sociali pagati non forniscono una copertura assicurativa adeguata contro eventi avversi come la perdita del posto di lavoro; a tale riguardo, i dati sulla grande recessione mi sembrano molto evidenti.

La situazione è insostenibile e richiede degli interventi. Il messaggio che vorrei trasmettervi è il seguente: è possibile intervenire pur nell'ambito di un processo di consolidamento fiscale ambizioso come quello che si sta cercando di portare avanti. Ci sono infatti almeno tre strategie che possiamo perseguire. La prima è agire sulla percezione delle tasse: non si modificano i livelli del prelievo contributivo, ma quanto meno si aiutano i lavoratori a percepire i contributi come una forma di consumo differito, di protezione, di assicurazione che aumenta il valore del lavoro. Occorre migliorare il funzionamento dei nostri ammortizzatori sociali. La seconda strategia è la separazione tra assistenza e previdenza, introducendo uno zoccolo di base di trattamento da estendere a tutte le fasce di età. Ciò consentirebbe di ridurre i contributi previdenziali senza creare problemi di adeguatezza delle pensioni. Manteniamo il principio contributivo, ma tuteliamo con l'assistenza sociale di base coloro che durante la vita lavorativa non hanno accumulato abbastanza per evitare che cadano in condizioni di povertà. La terza strategia fattibile è la possibilità di abbassare le tasse marginali effettive (il dato che vi ho mostrato in una delle prime tabelle). Mi riferisco specificamente al problema delle detrazioni del coniuge a carico: nelle famiglie italiane, se una donna inizia a lavorare, accade che la famiglia perda la possibilità di operare tali detrazioni: si tratta di una tassa implicita sul lavoro femminile. Pertanto, proporrei di trasformare le detrazioni dei coniugi a carico con incentivi condizionati all'impiego. Ciò non solo eliminerebbe la suddetta distorsione, ma determinerebbe un incremento ulteriore del reddito e contribuirebbe tra l'altro a rafforzare il potere contrattuale delle donne nelle famiglie italiane che è particolarmente basso, come segnalano i dati sull'allocazione del tempo di lavoro tra mercato e mura domestiche. In Italia abbiamo il forte problema della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e la proposta che vi ho illustrato sarebbe un primo intervento significativo che, secondo le nostre microsimulazioni, avrebbe effetti non trascurabili sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro.

LEDDI *(PD)*. Signor Presidente, vorrei chiedere al professor Boeri di poter avere un approfondimento e un confronto con gli altri ordinamenti su una questione che mi ha molto interessato, ossia gli incentivi condizionati all'impiego.

LANNUTTI *(IdV)*. Signor Presidente, ringrazio anch'io il professor Boeri e vorrei porgli una domanda in relazione alla misura, che ancora non si sa se verrà applicata, che prevede un tetto agli stipendi dei *manager* pubblici fissato in 295.000 euro, peraltro una somma di tutto rispetto. Non so se da tale misura sia o no esclusa la Banca d'Italia. Il governatore Vi-

sco guadagna 757.000 euro, ossia quasi il doppio di Barack Obama, che guadagna 400.000 dollari (al tasso attuale, si tratta di 300.000 euro). Vorrei conoscere la sua valutazione in proposito, professor Boeri. Ritengo inoltre, visto che oggi il Vice Ministro dell'economia Grilli vi ha fatto riferimento, che sia inutile parlare dei cosiddetti tesoretti, che hanno sempre portato sfortuna.

MUSI *(PD).* Signor Presidente, ringrazio il professor Boeri, anche perché i dati che ci ha fornito aiutano a capire meglio la finta polemica tra Eurostat e Istat, riguardante il peso delle retribuzioni dei lavoratori rispetto all'Europa. L'Istat sostiene che gli stipendi dei nostri lavoratori siano nella media europea, sottovalutando il peso del prelievo fiscale sul reddito effettivo dei lavoratori. Da questo punto di vista ringrazio il professor Boeri, perché ci ha aiutati ad avere una chiave di lettura corretta della questione.

Mi conforta anche un altro dato relativo alla recessione internazionale. Le cifre sulla variazione del PIL e del reddito disponibile delle famiglie fa giustizia di qualche eccesso di entusiasmo che qualche collega nutre nei confronti della Danimarca. Ciò è la dimostrazione del fatto che non si possono risolvere i problemi di un Paese limitandosi soltanto a copiare le normative di altri Stati.

Professor Boeri, lei ha osservato che si potrebbe cambiare la percezione delle tasse: senza modificare i livelli del prelievo contributivo, si potrebbe aiutare i lavoratori a considerare i contributi come uno strumento di assicurazione in senso lato. Uno dei problemi che dovrebbe essere considerato in relazione al costo del lavoro è il fatto che oggi le imprese usufruiscono complessivamente di agevolazioni fiscali legate al lavoro per un valore di circa 40 miliardi di euro. Sarebbe opportuno realizzare uno studio per capire se tali agevolazioni siano ancora utili dal punto di vista economico-finanziario, se rispondano ad una valida finalità, se la loro *ratio* sia ancora fondata.

L'intervento sulla contribuzione è una questione delicata, e ne spiego la ragione. Ho molto apprezzato la dissertazione riguardante la separazione tra previdenza e assistenza: è stata musica per le mie orecchie, visto che la necessità di operare una separazione l'abbiamo sostenuto da tempo senza essere ascoltati. Purtroppo, questo ragionamento giunge in ritardo: ci si è innamorati del metodo contributivo, ed oggi diventa complesso e delicato intervenire sui contributi, perché si incide sul reddito dei pensionati e sulla questione dei redditi bassi. Credo che ci saranno allora poche pensioni d'oro e molte pensioni sociali che dovranno essere integrate dallo Stato. Ecco perché ritengo necessaria una discussione attenta sui contributi, a meno che non si faccia una discussione altrettanto attenta – che però non vedo fare a nessuno – sul tasso di sostituzione. In tal modo però ci allontaniamo dal fisco; mi fermo quindi qui perché non vorrei addentrarmi su un campo di cui ci occupiamo poco come Commissione, ma si tratta di un approfondimento che potrebbe essere materia di studio.

Al di là di queste considerazioni, si deve valutare il discorso su quella parte di risorse che viene utilizzata da parte dello Stato e, a partire dalla detrazione per coniuge, che lei sostiene dovrebbe trasformarsi in incentivi all'impiego. Il problema vero è che noi in Italia non abbiamo un sistema fondato sul reddito familiare, ma sul reddito individuale e, quindi, molte volte ciò rende difficile e complicato individuare il reddito familiare e discutere di come esso incida.

Credo perciò che anche da questo punto di vista sarebbe necessario un maggiore approfondimento, proprio perché c'è stata una discussione su come trasformare le detrazioni, sia per coniuge che per i figli, in un'unica detrazione per la famiglia. Ritengo tuttavia che debba chiarirsi una volta per tutte la modalità di costruzione del sistema fiscale. Se cioè esso vada costruito sul reddito individuale o familiare; consapevoli che ciò non è una questione di poco conto, perché richiederebbe la revisione complessiva del sistema fiscale italiano. A mio avviso queste considerazioni rispetto al suo contributo ed ai suoi suggerimenti e consigli vanno in qualche maniera considerate come piccoli tasselli da rimettere in ordine dentro questo *puzzle* non facile da comporre.

COSTA *(PdL).* Signor Presidente, la separazione della previdenza dall'assistenza è un'invocazione che già faceva l'ingegner Billia come presidente e, prima ancora, come direttore dell'Inps. Se fosse tutto un problema di ordine contabile, ci servirebbe per ridurre il costo del lavoro. C'è però un aspetto di ordine sostanziale. Nel momento in cui viene meno la possibilità di prelevare, pur evitando la soluzione dei vasi comunicanti, qualcuno deve inventare la ricchezza e dare la copertura. Il concetto di separazione darebbe maggiore contezza e ci farebbe vedere che l'Inps non chiude in perdita e non ha problemi di disavanzo, ma non risolverebbe il problema e non moltiplicherebbe la ricchezza.

Per quanto riguarda le pensioni d'oro, esse rappresentano una partizione che può dare un gettito molto limitato. Si consegue quindi il risultato tagliando le pensioni d'oro e quelle di anzianità, ma su quelle d'oro si deve tener conto che forse qualcuno avrà contribuito versando i contributi. Mi pare quindi che siamo ad una partizione che non influisce in modo determinante sull'entità del costo globale della previdenza.

Per quanto concerne la previdenza e l'assistenza, da sempre si dice che se non ci fossero i costi dell'assistenza, con la previdenza i conti quadrerebbero. Dobbiamo però dire chiaramente che deve esserci poi qualcuno che paga per l'assistenza. Da dove facciamo allora il prelievo?

FONTANA *(PD).* Signor Presidente, vorrei conoscere l'opinione del professor Boeri sulla tassazione differenziata per genere; visto che è un tema aperto e con opinioni contrastanti, mi interessava conoscere la sua posizione.

Vorrei poi che mi aiutasse a leggere quanto emerge dall'acceso dibattito sul modello della Danimarca: qual è il motivo per cui vi è questo dato che è in negativo anche sulla variazione del reddito?

SCIASCIA *(PdL)*. Vorrei fare una prima considerazione. Partendo dalle sue premesse, professor Boeri, lei ha detto che nel sistema attuale in cui ci troviamo, deficitario sotto il profilo nazionale, perché abbiamo costi di vario genere, non è possibile diminuire la tassazione sul lavoro, se non mantenendo inalterato il livello di entrate. Condivido le sue conclusioni, anche se mi sembrano operazioni da effettuare in un periodo medio o lungo. La mia domanda è la seguente. Dovendo operare oggi, fermo restando il principio che l'introito per lo Stato deve restare eguale, individuo tre strade: la prima è di aumentare le aliquote sulla fascia dei cosiddetti contribuenti a maggior reddito; la seconda è di trasferire l'imposizione sulle indirette; la terza è di istituire in via permanente una mini-maxi patrimoniale. Quale sarebbe, a suo avviso, la via per l'immediato?

Vorrei porle un'altra domanda: cosa intende per diminuire le pensioni di anzianità più alte? Glielo chiedo come pensionato, dopo 40 anni di servizio come dirigente industriale. Visto che siamo sempre stati colpiti dai massimali, abbiamo pagato come pensionati per tutte le altre categorie avendo un pugno di lenticchie e non la pensione che avremmo dovuto avere, visti i parametri assicurativi, che sarebbe 10 o 20 volte superiore a quella che percepiamo oggi: altro, allora, che pensionati d'oro.

PRESIDENTE. Cedo pertanto la parola al professor Boeri, che ringrazio nuovamente per aver accettato questo nostro invito.

BOERI. Signor Presidente, ringrazio i senatori intervenuti per le domande molto interessanti e stimolanti.

Per quanto riguarda le esperienze internazionali di incentivi condizionati all'impiego, sussidi o riduzioni fiscali, si tratta di qualcosa che è sempre più esteso a livello internazionale e l'esperienza di base di riferimento è quella del Regno Unito, del *working family tax credit*, ma esistono schemi simili che vengono definiti su base individuale e non necessariamente su base familiare. Questi modelli esistono ad esempio nei Paesi nordici e ci sono esperienze di questo tipo anche in Francia. Queste esperienze a livello internazionale sono molto incoraggianti. È chiaro che cambia completamente la filosofia dell'assistenza; invece di aiutare chi non lavora, noi aiutiamo chi lavora a salari relativamente bassi, in modo tale da incentivare le persone ad accettare anche lavori ad un reddito relativamente basso. È un modo per incentivare il passaggio dalla condizione di non lavoro ad una condizione di lavoro.

Per quanto riguarda la questione dei tetti ai *manager* pubblici, non era un tema centrale nella mia relazione. Non voglio esprimermi necessariamente sulla scelta in quanto tale, ma vorrei esprimermi sulla questione dei diritti acquisiti o no. Penso che quando si ha a che vedere con dei livelli retributivi così elevati e si tiene conto di essere in una situazione di emergenza per il nostro Paese, parlare di diritti acquisiti e, quindi, escludere *a priori* l'idea di misurare un tetto di trattamenti in essere, non mi sembra una scelta che possa essere considerata legittima, soprattutto per persone che sono ancora in condizione di reagire. Un discorso diverso è

quando si interviene su pensionati che sono già al di sopra di una certa età, che non hanno alcuna possibilità di reagire ad una riduzione dei trasferimenti loro concessi, su cui avevano acquisito dei diritti; ricordo però che, considerando la situazione di emergenza del Paese, si tratterebbe di ridurre le compensazioni di persone che sono ancora in età lavorativa, quindi che sono in condizioni di poter reagire, eventualmente cercando fonti retributive alternative, al di là del fatto se sia oggi giusto tagliare i compensi dei *manager* nella pubblica amministrazione. Mi sia consentito solamente di dire che ritengo che tali compensi siano davvero squilibrati e che non corrispondano a criteri di efficienza. Ci sono molti problemi nella nostra pubblica amministrazione: so che il tema dell'audizione odierna non è questo, però sarebbe interessante aprire anche siffatto capitolo.

Passo al tema del cosiddetto tesoretto. Anche io sono favorevole all'abolizione di tale termine, che è assolutamente inappropriato. Lo era già tre anni fa, quando fu coniato; oggi, di fronte alla situazione dei nostri conti pubblici e alla crisi che abbiamo affrontato, parlare di tesoretto è quasi un reato.

Quanto ai dati dell'Eurostat circolati nel *week-end,* credo che gli organi di informazione dovrebbero porre maggiore attenzione nello svolgere comparazioni internazionali di questo tipo, che sono molto problematiche. Vi sono problemi di comparazione molto seri, non soltanto perché queste comparazioni vanno fatte a parità di potere di acquisto (in quanto le condizioni del costo della vita sono diverse da Paese a Paese), ma anche perché è molto diversa la definizione di salario netto nei vari Paesi, a seconda del tipo di contributi che vengono versati. I contributi sociali che vanno a pagare le pensioni future non possono essere considerati come una tassa, in quanto si tratta – di fatto – di una forma di consumo differito. Non possiamo trattare allo stesso modo i salari netti di un Paese che ha un sistema contributivo come il nostro e quelli di Paesi che – invece – hanno un sistema retributivo o, addirittura, previdenziale privato. Ripeto: si tratta di comparazioni molto difficili da fare.

Passo alla questione della «grande recessione». Essa è un segnale molto allarmante e ci dice come non funzionano oggi le coperture assicurative in Italia. Sul dato che vi ho prima mostrato si è riflettuto troppo poco: esso – invece – dovrebbe essere al centro della nostra attenzione, perché concerne qualcosa su cui intervenire e a cui porre rimedio. È evidente che oggi abbiamo un sistema di trasferimenti sociali che non va ad affrontare le vere aree di marginalità e vulnerabilità presenti all'interno del nostro Paese.

Il tema delle agevolazioni alle imprese è importante. Le proposte che ho avanzato muovono dall'assunto che non vi sia una riduzione del gettito fiscale rispetto al PIL. Mi sono voluto soffermare specificamente su operazioni che si possono fare all'interno dell'universo della tassazione sul lavoro. Personalmente, sono assolutamente convinto del fatto che bisogna diversificare maggiormente il prelievo in Italia e – quindi – colpire altri cespiti e non soltanto il lavoro. Credo che altre audizioni precedenti alla

mia abbiano affrontato ampiamente questo tema e questa è la ragione per cui mi sono concentrato su questo aspetto.

Sono assolutamente d'accordo sul fatto che occorra aumentare la tassazione dei capitali, cercare di armonizzare il prelievo tra diversi fattori produttivi e – questa è una strada che, in parte, il Governo attuale ha affrontato – aumentare la tassazione sugli immobili (in questo c'è la componente patrimoniale ordinaria, che alcuni hanno qui sollecitato). Un'altra strada perseguibile per abbassare la tassazione sul lavoro è il taglio della spesa corrente (soprattutto quella improduttiva). L'operazione da fare sulle agevolazioni per le imprese è importante. Occorre un riordino. Mi risulta che presso il Tesoro stiano operando su questi aspetti dei gruppi di lavoro: occorre fare una ricostruzione di queste agevolazioni, nell'ambito – ovviamente – della *spending review*.

La previdenza e l'assistenza sono compatibili con il sistema contributivo. Sono uno dei sostenitori del principio contributivo, eppure ritengo che l'operazione della separazione sia perfettamente compatibile. L'idea è che dobbiamo avere un sistema di assistenza sociale che valga, a regime, per tutte le età e che possiamo iniziare ad introdurre soprattutto per chi ha più di 65 anni (si tratta, infatti, anche di un modo per affrontare i problemi dei cosiddetti lavoratori esodati ed esodandi, che sono oggi in difficoltà a seguito della riforma che ha aumentato l'età di pensionamento). Tuttavia, a regime dovranno essere introdotte per tutte le età. L'assistenza di base deve essere fondata su una prova dei mezzi, ossia su una valutazione delle condizioni reddituali dell'intera famiglia. Un'operazione di diminuzione dei contributi sociali e previdenziali per chi lavora a basso reddito (con conseguente aumento dell'occupazione e del reddito netto per chi lavora) non creerebbe in futuro un problema di adeguatezza del nostro sistema pensionistico.

Al tempo stesso, vanno considerati altri due aspetti: l'adeguatezza futura delle pensioni e il fatto che siamo in un sistema a ripartizione, in cui gli attuali contributi servono a finanziare le attuali prestazioni. Tagliando i contributi, avremmo quindi uno squilibrio dei conti correnti. Questo secondo problema deve essere affrontato intervenendo inevitabilmente su alcune prestazioni in essere. Teniamo conto del fatto che alcune fasce di percettori di pensioni oggi hanno avuto un trattamento nettamente diverso: basta guardare ai tassi di rendimento implicito delle pensioni tra diverse generazioni e di coloro che sono passati al sistema contributivo. Ci sono ancora delle asimmetrie molto forti. Al di sopra di un certo livello di prestazioni pensionistiche, è plausibile dire che oggi, a fronte di una riduzione dei contributi previdenziali, si possano ridurre anche queste prestazioni pensionistiche. Chiaramente, bisogna discutere i termini e cosa vogliamo esattamente ottenere.

Passo al tema delle detrazioni su base familiare o individuale. Le simulazioni che vi ho mostrato valgono in entrambi i casi. Le proprietà distributive su base familiare sono migliori, perché andiamo ad aggredire maggiormente e abbiamo un migliore grado di *targeting* (ossia aiutiamo le famiglie bisognose). Ciò non richiede di cambiare in Italia il tipo di

prelievo fiscale, passando da base individuale a base familiare. Un'operazione come quella del quoziente familiare avrebbe degli effetti negativi sulla partecipazione femminile, perché farebbe aumentare la tassazione sulla seconda persona nell'ambito della famiglia. L'operazione è possibile mantenendo una struttura dell'imposizione sul reddito su base individuale: si tratta della giusta strada da seguire oggi in Italia, proprio perché abbiamo questo problema di partecipazione femminile. Quindi, i due problemi sono separati: si possono benissimo avere un trasferimento condizionato all'impiego su base familiare e una tassazione del reddito su base individuale.

Passo al tema della tassazione differenziata per genere. Anche questa vorrebbe affrontare il problema, però non credo sia la scelta giusta. Infatti, è molto difficile riuscire a misurare esattamente la rispondenza di uomini e donne a cambiamenti nel reddito, in quanto si introdurrebbe un principio che, a lungo andare, diventerebbe pericoloso, secondo cui, a seconda dell'elasticità al reddito dell'offerta di lavoro, bisogna avere delle tasse diverse.

Sono convinto che in Italia si debba aumentare il valore del lavoro delle donne e che ciò sia possibile attraverso operazioni molto semplici. La prima è unificare i coefficienti di trasformazione tra uomini e donne per le prestazioni pensionistiche. Dal momento che le donne hanno un'aspettativa di vita più lunga di quella degli uomini, ciò significa aumentare il valore del lavoro per le donne oggi in Italia. Dobbiamo andare verso una semplificazione del quadro normativo.

Quanto alla Danimarca, nutro molti dubbi. La Danimarca è un Paese in cui – storicamente – c'è molta fiscalizzazione, anche delle prestazioni sociali. Pertanto, invito ad usare molta cautela nel cercare di imitare il caso danese su diversi terreni, compreso quello del mercato del lavoro.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Boeri per l'esposizione e per le risposte che ci ha fornito.

Aggiungo una considerazione su un passaggio dell'intervento del professor Boeri, allorquando è stato avanzato il seguente suggerimento: da sostegno quando non lavori a sostegno per tornare a lavorare. Tale messaggio significa ripensare profondamente lo schema della cassa integrazione. Nei decenni passati mi è capitato più volte di ricevere inviti alla raccomandazione di qualche dipendente, per evitare che rientrasse a lavorare e continuasse la cassa integrazione. Con mia sorpresa, me ne chiesi la ragione: perché lavorava in nero e con la cassa integrazione guadagnava di più. Quindi c'è anche questo senso di trasparenza, perché è possibile che questo in Danimarca non accada, ma in Italia forse è più facile che succeda.

L'ordine del giorno reca altresì l'audizione del professor Pedone, che ringrazio per avere accettato il nostro invito. Ho avuto più volte occasione di sottolineare che il professor Pedone rappresenta uno dei grandi maestri italiani della scienza delle finanze, in linea con la grande tradizione della scuola italiana di scienza delle finanze, in compagnia di nomi che hanno

segnato ed insegnato la scienza delle finanze al resto del mondo. Sono pertanto particolarmente felice di avere il professor Pedone in questa sede e di invitarlo ad offrire il suo contributo al nostro lavoro. Le audizioni previste nell'ambito della nostra indagine conoscitiva sono infatti per noi molto utili al fine di comprendere meglio ed inquadrare le linee di una possibile riforma fiscale.

Cedo subito la parola al professor Pedone.

PEDONE. Signor Presidente, in primo luogo vorrei ringraziare lei e la Commissione per il vostro invito. Nel corso della mia esposizione cercherò di soffermarmi su tre aspetti del nostro sistema tributario, che a mio parere andrebbero tenuti presenti con molta attenzione nell'affrontare i temi della riforma tributaria. I tre temi sono i seguenti: il livello persistentemente eccessivo e allo stesso tempo insufficiente della nostra pressione tributaria complessiva; la squilibrata composizione del prelievo tributario per categorie, secondo le diverse classificazione che possiamo fare (consumi, reddito, investimenti); l'intricata ed inesplorata selva dei trattamenti tributari differenziati che caratterizza i principali tributi (ma spesso anche i minori).

Si mostrerà che, negli ultimi trent'anni, il livello della pressione tributaria in Italia risulta più elevato di quello della media dei Paesi industrializzati ed è cresciuto più rapidamente che negli altri Paesi dell'area europea; ma ciò non è stato sufficiente, perché non è servito a coprire i disavanzi. Il primo paradosso è quindi il livello di pressione tributaria eccessivo, rispetto alle prospettive di sviluppo e di crescita e agli altri Paesi con cui siamo in concorrenza; allo stesso tempo, come dicevo, il livello di pressione tributaria è insufficiente, perché non garantisce neanche la copertura della spesa senza incorrere in disavanzi piuttosto elevati. Questa situazione paradossale risulta confermata nell'ambito dell'attuale crisi. Vi illustrerò a tale proposito alcuni dati impressionanti, pubblicati dalla Commissione europea alla fine dello scorso anno, che mostrano la tendenza anomala dell'Italia, rispetto agli altri Paesi, ad aumentare la pressione tributaria, anziché a ridurla, anche in presenza della crisi, che in realtà indurrebbe a fare il contrario.

Vedremo poi i mutamenti anch'essi impressionanti nella struttura del prelievo tributario, in particolare nel ventennio che va dal 1975 (dopo la riforma tributaria del 1973-1974) al 1995. In tale periodo di tempo abbiamo avuto una trasformazione nella composizione del prelievo diversa da quella di tutti gli altri Paesi europei (mutamento dalle imposte indirette a quelle dirette, in particolari sui settori produttivi quali il lavoro e il capitale).

Negli ultimi quindici anni la situazione apparente è di relativa stabilità, se guardiamo alle grandi categorie: imposte dirette, imposte indirette, contributi sociali, imposte sul lavoro, imposte sul capitale ed altre forme di imposizione. Sotto questa apparente stabilità del sistema a livello macro, c'è un'elevatissima turbolenza a livello micro: continuiamo a chiamarle imposte sul reddito, Ires o Iva, però la struttura dell'Ires e dell'Iva

si è profondamente modificata e continua a modificarsi in maniera spesso contraddittoria: si introduce la DIT ma poi la si abolisce; poi si passa all'Ace e a quant'altro.

Il terzo punto è di valutare le trasformazioni che non si notano se si guarda al livello aggregato, per cercare di regolamentare o utilizzare i trattamenti tributari differenziati, nonostante l'ulteriore crescita del livello tributario complessivo e la difficoltà di modificare il peso delle principali categorie d'imposta, in modo da limitare gli effetti negativi sulla crescita economica e sull'equità sociale.

Come ho già anticipato, il primo punto concerne la crescita molto rapida del prelievo tributario complessivo. Dal 1975 ad oggi, la pressione tributaria in Italia è aumentata in misura più che quadrupla rispetto a quella media dei Paesi industrializzati dell'area Ocse (l'aumento, indicato nella tabella 1, è di 18 punti di PIL, rispetto a una media di 4 punti di aumento); negli Stati Uniti è diminuita di 1,5 punti; in Svezia, un Paese con tasse molto elevate, è aumentata di 5,5 punti; anche in Spagna la tassazione è aumentata molto (ma di 12 punti rispetto ai nostri 18), perché partiva da un livello basso; nel Regno Unito la pressione tributaria complessiva è diminuita; in Germania è aumentata di 3 punti; in Francia è aumentata di circa 7 punti.

Sottolineo che il maggiore aumento si è verificato nel ventennio considerato: dei 18 punti totali, 15 punti si sono registrati nel periodo che va dal 1975 al 1995; si tratta di una media di quasi un punto all'anno. Questo è il primo fattore da tenere presente: l'elevatissimo aumento della pressione tributaria può aver contribuito al tasso di maggiore declino che abbiamo avuto in Italia rispetto ad altri Paesi. La crisi ha determinato di per sé un rallentamento della crescita del gettito tributario. Essendo diminuito il denominatore oltre che il numeratore (perché è calato il gettito tributario), il rapporto non dovrebbe essere diminuito di molto.

Molti Paesi in crisi hanno dovuto porsi di fronte a tale dilemma: se avessero scelto di sostenere il reddito e la domanda di famiglie e imprese, avrebbero dovuto accettare una caduta del gettito (o automatica o determinata dal tentativo di ridurre le imposte alle famiglie e alle imprese, integrando quella spontanea con riduzione di imposte discrezionali). In questo caso avrebbero affrontato un ulteriore peggioramento del disavanzo. Oppure, se avessero scelto di evitare un peggioramento della situazione finanziaria complessiva, avrebbero dovuto cercare di compensare almeno in parte la caduta di gettito mediante aumenti di imposta (prevalentemente di imposte indirette), rischiando in questo modo di abbattere ulteriormente il livello del reddito, dei consumi e degli investimenti. Questo è il dilemma di fronte al quale si sono trovati tutti i Paesi durante la crisi.

Le risposte dei Paesi europei nel periodo 2008-2010 è stata molto differenziata e quindi non cerco di riassumerla. Mostro ora il grafico della pressione tributaria complessiva che riporta la variazione nell'ambito dei principali Paesi europei, dal quale si evince che l'Italia è ormai al secondo posto dopo la Svezia ed è quella che ha avuto l'andamento più rapido.

Cosa è successo per quanto riguarda l'andamento del gettito? L'Italia ha cercato di reagire, contrastando in maggior misura la caduta delle imposte indirette, in particolare dell'Iva. La caduta dell'Iva in molti Paesi si è verificata nonostante siano state aumentate le aliquote, in alcuni di essi proprio alla vigilia della crisi (come in Germania), in altri (come in Italia) durante la crisi. Si è quindi verificata lo stesso una caduta di gettito che è attribuibile in misura diversa a tre fattori: lo spostamento verso consumi di base o necessari, cioè consumi colpiti con l'aliquota ridotta al 4 per cento (ci si è cioè spostati verso consumi ad aliquota più bassa, perché consumi di base); il crollo del settore dell'attività edilizia e delle costruzioni che dava un buon gettito come Iva; il rallentamento delle importazioni (siccome l'Iva sulle importazioni è quella più difficilmente evadibile, anche se poi si recupera in qualche modo all'interno) che ha provocato una caduta dell'Iva.

Il caso italiano è molto interessante perché, nonostante questi fattori, il gettito dell'Iva è caduto relativamente meno che negli altri Paesi. Questo è accaduto non perché non si siano verificati questi fenomeni o perché non sia stata aumentata l'aliquota più che negli altri Paesi, ma perché proprio in questo periodo sono state introdotte delle norme relative al controllo, in materia per esempio di compensazioni, che hanno ridotto l'Iva che veniva sottratta al pagamento mediante l'utilizzo a fini di compensazioni o in base a restituzione a rimborsi o accrediti Iva non dovuti. Quindi le norme sul piano amministrativo antielusivo, introdotte dal governo Berlusconi nell'ultimo anno, sono servite a questi meccanismi di riscossione e la fissazione di limiti più stretti alle compensazioni hanno provocato in Italia una riduzione maggiore di quella avvenuta negli altri Paesi.

La crisi ha comunque avuto l'effetto importante e comune a tutti i Paesi di rallentare tre fenomeni molto importanti. Ha rallentato la discesa delle aliquote delle imposte sulle società. Tali aliquote nella media dei Paesi dell'Unione europea e di quelli dell'area euro si erano ridotte molto dalla metà degli anni Novanta fino al 2005-2007; dal 2007 questa caduta si è interrotta e c'è stato addirittura un aumento delle aliquote delle imposte sui redditi delle società nella media delle imprese.

Inoltre si è in qualche misura ridotta ed invertita la riduzione delle aliquote massime in materia di imposte personali sul reddito che erano andate anch'esse diminuendo nella stessa area fino al 2007-2008; da allora si è verificata una ripresa dell'aumento delle aliquote massime. Nel caso in cui dovesse esserci un cambio di Governo in Francia, si propongono addirittura aliquote superiori al 70 per cento come limite massimo marginale. Si tratta comunque di una tendenza che si è stabilita.

È poi ancora più evidente l'impennata delle aliquote Iva, che erano rimaste abbastanza stabili intorno al valore dell'aliquota normale fino alla crisi e, dopo la crisi, dal 2008 c'è stata un'impennata che ancora non sembra destinata a fermarsi rapidamente, anche per l'Italia, in base agli annunci di cui abbiamo finora notizia.

Se queste tendenze vanno avanti per effetto della crisi, l'impressione è che sia difficile immaginare che si possa pensare ad una sostanziale ri-

duzione del livello della pressione tributaria complessiva. Questa è la mia impressione in base ai dati e alle tendenze comuni ai Paesi europei. Non intendo valutare se questo sia un bene o un male o se sia corretto dal punto di vista delle politiche anticicliche, perché potremmo discutere quanto vogliamo, ma di fatto mi sembra che, per circostanze esterne connesse alla crisi dei debiti sovrani, per problemi di emulazione o, comunque, di vincoli connessi a regole comuni che vanno in qualche misura applicate, è difficile pensare che si possa impostare un processo di riforma tributaria sulla base dell'ipotesi che almeno fino a poco tempo fa veniva frequentemente usata, immaginando di poter ridurre la pressione tributaria in maniera consistente anche attraverso l'abolizione completa di alcune forme di prelievo non marginali.

Si è passati quindi dallo *slogan* «meno tasse» come obiettivo principale della riforma, o minor pressione tributaria complessiva, ad uno che si sintetizza nella ricomposizione del prelievo tributario, spostandolo dal lavoro e dalle imprese verso i consumi o dai produttori ai *rentier*.

Anche in questo caso vediamo quello che è successo negli ultimi tempi, quello che sta succedendo e quello che potrebbe succedere. Si è passati così allo *slogan* «dalle persone alle cose», dal «centro alla periferia», «dall'impresa al consumo e alle rendite» (preferibilmente finanziarie o patrimoniali e così via). Possiamo inventare tanti *slogan* ed ognuno di essi ha un fondamento, nel senso che esistono studi molto approfonditi a livello di Commissione europea per vedere che succede con un'operazione che noi in Italia abbiamo fatto circa 20 anni fa, con la cosiddetta fiscalizzazione degli oneri sociali; riduciamo cioè i contributi sociali e compensiamo il gettito con un aumento dell'Iva. Questo serve perché facilita le esportazioni, riduce il costo del lavoro e, a parità di gettito, è un'operazione che in questo Parlamento è stata approvata in passato, riscuotendo un certo successo. Anche oggi esistono studi che dimostrano quale possa essere l'effetto di spostare carico tributario, per esempio, dal lavoro dipendente sull'Iva o sui consumi specifici, come gli oli minerali e altre forme di consumo.

Mi interessa però vedere cosa è successo a livello di categorie d'imposta e che margine abbiamo in Italia. A livello di categorie d'imposta abbiamo avuto uno stravolgimento della situazione pre-riforma con la riforma del 1974. Anche in questo caso se guardiamo i dati in maniera storica, essi appaiono abbastanza impressionanti.

Sino alla riforma tributaria avevamo in sostanza un sistema tributario basato prevalentemente sulle imposte indirette, che avevano sempre sopravanzato fino al 1975 le imposte dirette; dopo la riforma le imposte dirette crescono tanto rapidamente, raddoppiando in un decennio la propria quota. In Italia queste imposte passano dal 6 per cento del 1975, al 13 per cento del 1985; sono quindi più che raddoppiate come quota del gettito complessivo. Questo non accade in alcun altro Paese. Consideriamo il totale dell'area Ocse: si è passati dall'11 al 13 per cento, per poi attestarsi intorno al 14 per cento. L'Italia è passata dal 6 per cento del 1975 al 19 per cento del 2005: in 30 anni, cioè, ha più che triplicato la quota delle imposte di-

rette sul totale. Si sono modificate le posizioni delle imposte indirette, che sono state abbastanza stabili. Quindi, mentre – prima – le imposte dirette erano molto più basse di quelle indirette, oggi esse rappresentano una quota doppia rispetto alle imposte indirette. Ciò non accade in alcuno degli altri Paesi dell'Europa e neanche in alcuni dell'area Ocse, come il Giappone o gli Stati Uniti.

Le imposte sugli scambi e sui consumi sono lievemente aumentate, ma in Italia sono rimaste intorno al 10 per cento, che è un dato inferiore alla media dell'area Ocse e molto inferiore a quelli di Paesi come la Germania o la Francia. Inoltre, in Italia i contributi sociali sono abbastanza alti, anche se più bassi rispetto alla Germania e alla Francia; come contributo generale, il dato è poco più alto di quello della Spagna. Questo ci dice che vi è stata una trasformazione enorme nella composizione del prelievo tributario, la quale ha delle conseguenze. Ricordo che le imposte dirette colpiscono direttamente i fattori produttivi, i redditi da lavoro, i profitti, gli utili e gli interessi; le imposte sui consumi – invece – colpiscono il consumo. In particolare, l'evoluzione del ruolo dell'imposta personale sul reddito non ha riscontro in alcun altro dei Paesi europei, neanche dell'area Ocse. Fino alla riforma tributaria del 1975, l'imposta personale sul reddito in Italia si attestava intorno al 3 per cento del PIL. Adesso il dato è vicino al 12 per cento: esso è quadruplicato. In Francia tale imposta era vicina al 4 per cento nel 1975, mentre ora si attesta sul 7 per cento: il dato, quindi, è ancora molto più basso rispetto a quello italiano. Lo stesso accade per la Germania, dove l'imposta personale sul reddito superava il 10 per cento nel 1975 (mentre in Italia il dato era del 3 per cento) e oggi è più bassa, attestandosi intorno al 9 per cento. Quando si parla di comparazione dei salari netti italiani con quelli degli altri Paesi, bisogna tener conto di quanto è accaduto negli ultimi 30 anni. Questo ci dà l'idea di un problema di composizione del prelievo, che è peculiare dell'Italia e che si è andato accumulando nel corso degli ultimi 30 anni (tutti noi lo abbiamo un po' trascurato).

Vorrei sottolineare un altro aspetto. È chiaro che può essere desiderabile una modifica nella composizione del prelievo per grandi categorie, però è estremamente difficile da fare e non si può immaginare di farla in tempi brevi. Si deve programmarla e farla gradualmente. Tra l'altro, in Italia l'Iva, che è la principale imposta sui consumi, ha la caratteristica di avere aliquote medie vicine a quelle dell'Unione europea, però con un gettito in termini di PIL molto più basso; il che fa capire che non funziona molto bene come macchina per produrre gettito. D'altro canto, aumentare le aliquote per ottenere un gettito che rimane inferiore a quello di Paesi con analoghe aliquote medie, significa mettere in moto un processo che, di per sé, non è molto produttivo.

Ripeto: la variazione nella composizione del prelievo non è che non sia desiderabile, però è molto difficile, anche per un altro motivo. Negli ultimi 15 anni le modifiche nella composizione del prelievo sono state irrilevanti in tutti i Paesi europei. Come si spiega questo fatto? I miei colleghi che studiano questi problemi hanno la seguente opinione: in Europa

si sta consolidando un modello tendenzialmente omogeneo di tassazione che prevede un'imposta personale sul reddito ristretta quasi solo ai redditi da lavoro dipendente e solo in parte autonomo e con una valenza distributiva che è lievemente diversa tra i vari Paesi; un'imposta sul reddito delle società ad ampia base e ridotta aliquota; un'Iva sempre più estesa ed uniforme; accise concentrate su pochi beni e prelievi sostitutivi e contenuti sulle rendite immobiliari e finanziarie in via di coordinamento tra percettori, residenti e no. Ciò sta a significare che abbiamo grossi problemi per procedere avanti con un processo di armonizzazione tributaria a livello europeo, specie in questi settori. Inoltre, vi sono contributi sociali a livello storico nei Paesi europei crescenti nell'economia di transizione e sviluppo (che sono una buona parte dei Paesi che fanno parte dell'Unione europea).

Questa apparente stabilità e convergenza del prelievo tributario verso un comune modello omogeneo nasconde, però, una persistente, continua e diffusa turbolenza e una crescente differenziazione molto profonda e minuta. Dietro l'apparente immutabilità della foresta vista dall'alto, nella realtà la giungla è divenuta sempre più fitta ed inestricabile. È inutile fare l'elenco di tutte le modifiche frequenti e importanti, che anche voi avete contributo ad introdurre, ispirate a criteri in ogni caso fondati, ma talvolta diversi e, in qualche caso, anche contraddittori, alle principali tre forme di prelievo: mi riferisco all'IRE, all'imposta sui redditi societari e all'Iva. Basta vedere un qualsiasi repertorio per capire che ogni anno cambiano tante cose. Perché cambiano? Nel testo che ho consegnato agli Uffici è illustrata la mia interpretazione del motivo per cui, dopo le riforme, non si è voluto riconoscere quello che io chiamo il processo di disintegrazione delle imposte generali sul reddito e sul consumo: Irpef, Ire, Ires e Iva.

Sono inoltre convinto che sostenere che tutti i redditi siano uguali di fronte all'imposta e vadano pertanto trattati allo stesso modo, sembra molto attraente nella prospettiva della semplicità e della neutralità, a cui sempre ci richiamiamo quando si propongono modifiche nel sistema. Ciò, però, trascura il fatto che la maggior parte dei redditi non esiste allo stato puro. Essi sono tutti «derivati» o corretti, secondo regole convenzionali che lasciano ampi margini alla discrezionalità e alla valutazione soggettiva. Queste difficoltà generali delle moderne imposte sul reddito sono state poi accentuate dall'aver trascurato, sin dall'inizio, i vincoli strutturali dell'economia italiana, che sono legati alle caratteristiche proprie della realtà economica italiana. Quest'ultima – lo ricordo – è costituita, più di altre, da un numero preponderante di imprese minori e di lavoratori autonomi e da elevate frammentazione, disomogeneità e variabilità del tessuto produttivo, a cui è difficile applicare regole contabili uniformi e abbastanza precise, sia pur convenzionali.

Si tratta di un tema molto importante. Ciò è testimoniato dal fatto che, sin dall'avvio della riforma, sono andati rapidamente moltiplicando trattamenti tributari fortemente differenziati, ad esempio secondo la classificazione dei vari tipi di reddito (basti pensare ai vari redditi da capitale o ai redditi diversi), secondo i criteri di determinazione delle basi imponi-

bili (basti pensare ai redditi di terreni e fabbricati, o ai redditi di impresa), secondo le modalità dei regimi di accertamento. Per questo ultimo aspetto, per fronteggiare alcune caratteristiche tipiche della realtà economica italiana, si sono introdotti gradualmente vari regimi semplificati o speciali: l'introduzione di elementi forfettari di determinazione dei ricavi; l'impiego di coefficienti presuntivi di ricavi e, in maniera non coordinata con questi, di coefficienti presuntivi di reddito; varie versioni del redditometro (che risalgono a trent'anni fa, ma ogni tanto rispuntano, seppure in forma diversa); fino all'ormai lunga, travagliata e ancora non conclusa vicenda degli studi di settore.

Tutto ciò dimostra che le diverse modalità e possibilità di accertamento di redditi similari mette in evidenza che i problemi dell'imposta personale progressiva sul reddito complessivo – che, ripeto, in Italia è l'imposta principale, in misura maggiore rispetto agli altri Paesi – derivano non soltanto dagli importanti aspetti più frequentemente analizzati, ad esempio la scelta largamente arbitraria dell'unità impositiva (l'individuo, la famiglia, i quozienti familiari o altri metodi), e dalle correzioni apportate al reddito complessivo (tutto il sistema delle deduzioni) o all'imposta (tutto il sistema delle detrazioni), ma sono invece legati, in maniera indissolubile e originaria, alle difficoltà di definizione, determinazione e accertamento dei singoli redditi che compongono il reddito complessivo.

Si è così giunti oggi a riconoscere che esistono soltanto forme di imposizione ibride. Ciò vale anche per la nostra imposta sul reddito: dal momento che si possono fare delle deduzioni relative al risparmio (il risparmio è trattato in maniera favorevole con regimi sostitutivi), ci si avvicina a qualche forma di imposta che colpisce la spesa. Dobbiamo riconoscere che sono prevalenti i trattamenti tributari differenziati, che possono assumere varie forme: legali (erosione), semilegali (elusione), forme illegali (evasione). I trattamenti tributari differenziati differiscono per molti aspetti: tipo di soggetti e settori interessati; finalità che si propongono; risultati attesi e realizzati; dimensione in termine di costo; modalità tecniche con cui si attuano.

Si tenga presente che i trattamenti tributari differenziati rappresentano da tempo il vero contenuto delle riforme. Negli Stati Uniti la formula è di ridurre le aliquote ampliando le basi imponibili, che significa modificare i trattamenti tributari differenziati secondo parametri diversi. Ripeto, i trattamenti tributari differenziati e la loro modifica rappresentano il nucleo centrale della politica tributaria e della riforma tributaria.

In Italia di ciò si parla da tempo; sin dalla riforma della legge n. 468 del 1978 era previsto che il Parlamento dovesse ricevere ed eventualmente discutere un elenco di tutte le forme di trattamento tributario differenziate (detrazioni, deduzioni e quant'altro). Questa norma non è mai stata applicata, anche perché non prevede alcun tipo di sanzione.

Con la riforma della contabilità pubblica attuata dalla legge n. 196 del 2009 si è previsto che venisse presentata una relazione annuale al Parlamento. La commissione cosiddetta Ceriani, ossia il gruppo di lavoro sul-

l'erosione fiscale, ha effettuato un'ampia e dettagliata ricognizione delle forme di trattamento tributario differenziato costituite da *tax expenditures*.

A mio parere si tratta di introdurre delle procedure trasparenti per avere una *tax review* sistematica di tutte le forme di trattamenti tributari differenziati. Considerate che questo è il nucleo dell'attività di politica tributaria del Congresso americano. Negli Stati Uniti dal 1974 non sono state più introdotte riforme in senso generale, mentre viene attuata ogni anno (in misura maggiore da alcuni Presidenti e in misura minore da altri) la revisione delle *tax expenditures*. Il *Joint committee taxation* è il più importante comitato di analisi e ricerca del Congresso degli Stati Uniti, ed occupa circa 400 economisti che studiano le proposte di *tax expenditures*.

Il cuore della politica tributaria risiede ad esempio nella decisione di applicare, in una determinata materia, un certo tipo di ammortamenti, trattamenti e quant'altro ad alcuni soggetti, imprese, settori, aree del Paese. Ciò sulla base di un'analisi *ex ante*, di una valutazione dei motivi per i quali è stata concessa un'agevolazione, del suo costo, delle possibili alternative, in maniera molto trasparente e chiara, a seguito di un dibattito.

Trasferire tale sistema nel nostro contesto significa a mio parere introdurre un dibattito chiaro e trasparente, con prese di posizione motivate a favore di un determinato intervento che interessi una categoria di soggetti. L'esperienza degli Stati Uniti mostra che i singoli membri del Congresso possono essere accusati di rappresentare una *lobby* piuttosto che un'altra, ma finché tutto ciò avviene alla luce del sole non ne derivano grandi problemi all'interno del dibattito che avviene nell'Esecutivo, che propone, e in Parlamento, che decide.

Si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di passare a una simile impostazione di riforma tributaria, che introduca una *tax review* sistematica, periodica, motivata e trasparente di tutti i trattamenti tributari differenziati (costituiti non solo dalle varie forme di erosione della base elencate nel rapporto Ceriani, ma anche dalle varie forme di elusione, più difficili da quantificare e da esaminare). Si tenga conto che esistono diverse forme di evasione, a seconda dei soggetti, dei settori, delle modalità con cui si evade.

Ovviamente, non è necessario che una *review* sistematica sia esaustiva; non lo è neanche negli Stati Uniti, nonostante tale attrezzatura tecnica, dove ogni anno esaminano solo determinate forme, presumibilmente quelle richieste dai membri della Camera o del Senato, che verranno sottoposte a scrutinio, esaminate dagli uffici, discusse e deliberate. Credo che una revisione annuale diretta, sulla base di una procedura condivisa, sarebbe una modalità importante che potrebbe compensare gli effetti negativi che in qualche misura dovremo continuare a sopportare. È infatti difficile immaginare una riduzione consistente, diffusa e rilevante, del carico tributario complessivo, né tanto meno è possibile a breve termine avere uno di quegli spostamenti, sia pure augurabili, del carico tributario dai produttori ai consumatori, dai produttori ai *rentier*.

Ho fornito alcuni elementi e alcuni dati, ma, se necessario, sono disponibile per successive integrazioni.

PRESIDENTE. Cedo quindi la parola ai colleghi che intendano porre domande.

COSTA *(PdL)*. Signor Presidente, in questa stagione si parla in misura sempre maggiore della tentazione di spostare il carico dall'imposizione diretta all'indiretta. Sulla base dei dati in possesso del suo istituto, in che misura calibrerebbe questa traslazione dall'imposta diretta all'indiretta?

MUSI *(PD)*. Signor Presidente, vorrei ringraziare il professor Pedone, soprattutto per la considerazione finale relativa alla *tax review*, perché credo sia una delle questioni che sono state più assenti nel sistema fiscale italiano. Si sono aggiunte imposte, agevolazioni o detassazioni in maniera carsica, mai togliendone una per compensare quella che si aggiungeva. In questa direzione abbiamo raggiunto l'obiettivo di toccare i 40 miliardi di agevolazioni e decontribuzioni di livello fiscale, concessi magari alle imprese, senza più capirne il senso di utilità fiscale e finanziaria o la convenienza dal punto di vista economico e sociale. Credo quindi che la proposta più significativa, che ci consente anche di affrontare con conoscenza la modificazione del sistema fiscale, è proprio questa. Il miglior modo infatti per decidere è di conoscere e ciò che esattamente manca oggi sul sistema fiscale è proprio la conoscenza. L'ultimo che tentò di portare a trasparenza il sistema fiscale fu l'allora ministro delle finanze Formica; da allora non se ne fece più niente e nessuno ha più tentato di fare questa *tax review*. È per tale ragione che questo è forse stato il suo contributo più prezioso e da questo punto di vista le chiedo di precisare la proposta, specificando i quesiti da porre al Ministro dell'economia e delle finanze per poter ottenere questo quadro di *tax review*. Questo sarebbe infatti il sistema più utile per cominciare a costruire un sistema fiscale che parta dalla conoscenza del sistema fiscale italiano.

PRESIDENTE. Vorrei quindi aggiungere io una questione. Lei ci ha fatto notare i dati storici, rilevando che c'è stato un enorme, anomalo e squilibrato aumento di pressione fiscale, in contro tendenza rispetto a tutti gli altri Paesi europei, soprattutto nella concentrazione di questo aumento anomalo sostanzialmente sul lavoro, sulle imposte dirette e sui contributi.

Ci ha fatto altresì notare che nonostante questo correre dietro alla spesa pubblica è stato insufficiente. Sappiamo che soprattutto negli ultimi sette o otto anni la componente relativa agli investimenti della spesa pubblica si è dimezzata. Mi sembra allora una contraddizione da parte della politica, non da parte dello studioso, concludere tutta questa analisi dicendo che la pressione fiscale complessiva non si può più ridurre. Questo è un eufemismo perché, in realtà, vuol dire che quel livello anomalo di spesa corrente, rispetto alla quale abbiamo fatto la corsa dietro con le tasse, è intoccabile. Se la pressione fiscale non si può ridurre, potremmo allora cercare qualche ricomposizione. Lei suggerisce di non illuderci più di tanto nelle ricomposizioni epocali, consigliandoci di andare a vedere

cosa ci sia al loro interno. Questa non è una contraddizione in termini di effetti di questa condizione, che hanno distrutto le basi della potenzialità della crescita italiana, nel momento in cui proprio di fronte ad una crisi si rinuncia allo strumento, a mio parere, principe, per riavviare un meccanismo di crescita?

La ricomposizione, infatti, mi sembra un po' come il gioco delle tre carte. Sappiamo perfettamente – e lei ce lo ha insegnato – che la composizione della spesa e dell'entrata modifica gli effetti sulla crescita economica e, quindi, anche a parità di livelli ne scaturisce una modifica; meglio ancora però se si modificano i livelli oltre che la composizione.

Cedo quindi la parola al professor Pedone, raccogliendo la sua disponibilità rispetto ad ulteriori approfondimenti.

PEDONE. Per quanto riguarda la modifica da imposte dirette ad imposte indirette esistono studi su casi specifici. Il caso più studiato è quello della Germania, che ha avuto un certo notevole successo. In generale, guardando altre esperienze in cui è stata aumentata l'Iva e ridotte alcune imposte dirette o contributi sociali, i risultati dipendono da tante variabili che spesso sono *country specific*, riflettono cioè, per esempio, il funzionamento del mercato del lavoro o quella che possiamo chiamare la produttività dell'Iva, che in Italia, non si sa se per fenomeni di evasione o altre ragioni, è molto bassa. Quindi, a parità di aliquota, in Italia il gettito Iva è più basso che negli altri Paesi. Ciò dipende ancora molto dagli effetti diretti e indiretti che l'aumento Iva può avere sui prezzi. È vero che le economie aperte sono esposte alla concorrenza internazionale, ma tenete presente che le importazioni sono soggette a Iva; quindi, anche se i costi all'origine dei prodotti cinesi o americani sono più bassi, l'aumento dell'Iva si riflette in un aumento dei prezzi. È quindi necessario vedere come questo aumento dei prezzi può essere assorbito dal sistema senza che metta in moto una spirale di aumento dei prezzi, di redditi che creerebbe problemi per la competitività del Paese che già non è elevatissima.

C'è quindi una serie di questioni, ma si possono fare analisi specifiche e quantitative che richiedono competenze che vanno al di là delle mie; ad esempio, competenze di tributaristi in senso proprio, che conoscono il funzionamento concreto della singola imposta in quel settore, di colleghi econometrici e così via.

La questione del passare all'esame dei trattamenti tributari differenziati come attività normale del Parlamento nel valutare la politica tributaria credo sia un passaggio importante e l'occasione può essere data dalla norma che è stata introdotta nella legge n. 196 del 2009. Questa è quindi un'occasione, ma il problema è di vedere come si sia in grado di prenderla senza quelle reticenze che in passato hanno caratterizzato la discussione per quanto riguarda la proposta di abolire o introdurre dei trattamenti tributari differenziati. Bisogna accettare un sistema in cui proporre motivatamente non significhi necessariamente fare un favore a qualcuno o ad altri. Pareto all'inizio del Novecento affermò che una della caratteristiche del sistema tributario italiano è che si fanno i favori solo agli amici del

Governo. Questo era quanto egli diceva, spiegando ai francesi il funzionamento dell'economia italiana nel sistema tributario. Bisogna quindi accettare che se si assumono delle posizioni non lo si fa soltanto per fare un favore agli amici (cosa sempre magari legittima). In questo caso, si tratta di modificare anche la cultura e il comportamento dell'opinione pubblica, in modo che la discussione sia effettivamente libera, sia pure di parte, come è inevitabile quando si parla di trattamenti tributari differenziati. In caso contrario, dovremmo immaginare che esiste un unico tipo di contribuente che non si differenza per niente da un altro. Si tratta di un passaggio difficile, su cui bisogna ragionare attentamente per definire delle regole e delle procedure e anche un supporto tecnico come quello degli Stati Uniti, che cerca di dare degli elementi: spesso sono basati su contributi dati dagli stessi gruppi di interesse, che avanzano proposte e presentano delle memorie. Basta guardare alla recente esperienza della riforma sanitaria negli Stati Uniti: in buona parte è stata fatta sulla base di documentazione fornita dai medici, dalle compagnie di assicurazione e dalle case farmaceutiche. Bisogna fare ciò in maniera chiara. Il passaggio non è facile, ma è fondamentale.

Mi collego ora all'ultima osservazione fondamentale fatta dal presidente Baldassarri. È chiaro che la via maestra sarebbe quella. Il Presidente ha calcolato una stima pari a 40 miliardi di spesa.

PRESIDENTE. Sì, mentre la stima fatta dalla Corte dei conti è di 60 miliardi.

PEDONE. La Corte dei conti in genere esagera. Immagino siano escluse le spese che riguardano la Corte dei conti stessa, perché comprendendole il totale sarebbe maggiore.

Ripeto: quella è la via maestra. Ciò nonostante, occorre chiedersi perché non sia stata percorsa e perché non ci si riesca ora. Ritengo che, finché non la si riesce a percorrere, sia inutile immaginare che si possa ridurre il livello complessivo delle tasse. In più, occorre considerare che quando si avvia veramente un processo di compressione o riduzione della spesa diretta, aumenta la spinta per le *tax expenditures*. Riducendosi i contributi, chi li riceve chiede di avere possibilità di deduzione o detrazione.

PRESIDENTE. Il cambio cui faccio riferimento è quello tra fondi perduti e credito di imposta. In questo modo, si risparmiamo 22 miliardi all'anno. C'è anche questa possibilità.

PEDONE. Si risparmiano come spesa, però possono comportare una riduzione di entrate.

PRESIDENTE. I 20 miliardi sono al netto del credito di imposta.

PEDONE. Quindi, da 40 si riducono a 20.

PRESIDENTE. Che non è poco.

PEDONE. Quando i beneficiari sono relativamente disattenti. Però, quando i beneficiari sono diventati accorti, cominciano a chiedere il trattamento tributario differenziato.

PRESIDENTE. Finora bloccano il provvedimento.

PEDONE. Ma quando non riescono più a bloccarlo si precostituiscono una forma di *tax expenditures*. Diventa quindi ancora più importante, proprio in vista di una politica di *spendig review*, affrontare contemporaneamente anche il problema della *review* delle *tax expenditures*. In caso contrario, è facile che i 20 miliardi si trasferiscano dall'una all'altra. È vero che si riducono le spese dirette, ma aumentano le *tax expenditures* e – quindi – si riduce il gettito. Tanto più diventa importante, quanto più si riesce ad andare avanti o anche basta che ci si proponga di andare avanti perché subito qualcuno si organizza per ridurre la spesa pubblica.

Quindi, sono d'accordo che vada perseguita questa strada, però bisogna tener conto di questi effetti collaterali che rendono ancora più urgente avviare una procedura che consenta una revisione periodica, motivata e trasparente dei trattamenti tributari differenziati.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Pedone per l'importante contributo che ha offerto ai lavori della Commissione.

Comunico che i documenti acquisiti saranno pubblicati sulla pagina *web* della Commissione. Poiché non vi sono osservazioni così resta stabilito.

Dichiaro quindi conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

€ 2,00