



Disegno di Legge Delega AC 4566

**DELEGA AL GOVERNO
PER LA RIFORMA FISCALE E ASSISTENZIALE**

**Audizione del direttore generale della Confindustria
prof. Giampaolo Galli**

**alle Commissioni riunite Finanze e Affari sociali
della Camera dei Deputati**

6 ottobre 2011

Introduzione e sintesi

I problemi che un disegno riformatore del sistema fiscale italiano deve oggi affrontare sono: il livello eccessivo e sperequato del prelievo, anche a causa di un tasso inaccettabile di evasione; la complessità del sistema anche sotto il profilo degli adempimenti chiesti ai contribuenti; un quadro normativo in continua evoluzione, che toglie certezza e aggiunge instabilità al sistema.

Sarebbe tuttavia esercizio del tutto astratto discutere oggi dei principi, pur in buona parte condivisibili, di riordino del sistema fiscale e assistenziale dettati da questa delega, astraendo dal fatto che ad essa è assegnato il compito di reperire risorse aggiuntive relevantissime: 4 miliardi di euro per il 2012, 16 nel 2013 e 20 dal 2014.

Si tratta in realtà di una nuova manovra di finanza pubblica, la cui attuazione è essenziale per conseguire l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2013 e mettere le basi per una duratura riduzione del rapporto fra debito pubblico e Pil.

La delega va approvata ed esercitata entro la fine dell'anno. Sarebbe grave se si ingenerasse nei mercati finanziari il sospetto che si voglia procrastinarne l'attuazione a dopo una qualche scadenza elettorale.

Secondo l'aggiornamento al DEF 2011, dopo le manovre estive, le entrate complessive della Pa sono destinate a salire dal 46,6% del 2010 al 48%, un record storico assoluto, nel 2013. Salirebbero addirittura al 49% se la delega venisse attuata con ulteriori aumenti di imposizione, anche attraverso il taglio delle agevolazioni fiscali.

Come mostra la tabella allegata, il governo valuta che le agevolazioni fiscali ammontino a 161,2 miliardi. Esse riguardano per 103,4 miliardi le persone fisiche e sono costituite principalmente dalle agevolazioni per la prima casa, i mutui, le ristrutturazioni edilizie e il risparmio energetico, per i carichi di famiglia, per i redditi da lavoro e per le pensioni. L'altra voce importante (37 miliardi) è costituita dalle aliquote IVA ridotte al 4 e al 10%. Le agevolazioni alle imprese pesano per 10,3 miliardi, di cui 4,6 sono dovute alla componente Irap del cuneo fiscale – una misura che andrebbe semmai aumentata per rilanciare la crescita e l'occupazione in particolare dei giovani. In generale, le agevolazioni rispondono a esigenze di carattere sociale e in qualche caso di coerenza e semplicità del sistema.

Non appare quindi facile individuare voci che possano essere agevolmente eliminate o ridotte. Peraltro sino ad oggi il Ministero dell'Economia non ha dato informazioni su cosa possa essere tagliato in questo settore, così come nel settore dell'assistenza o delle sovrapposizioni fra assistenza e agevolazioni fiscali.

Alla luce di queste considerazioni, la nostra posizione può essere così sintetizzata.

1. Riteniamo che ogni sforzo debba essere fatto nella direzione indicata dal governo, contenendo la spesa assistenziale e le sovrapposizioni fra questa e le agevolazioni fiscali.
2. Qualora si dovesse procedere ad aumenti di imposte, riteniamo che le imposte indirette siano meno distorsive delle imposte dirette, anche per effetto di distribuzione assolutamente iniqua del gettito di queste ultime fra categorie di contribuenti.
3. Occorre un salto di qualità nella lotta all'evasione. Al riguardo, come già abbiamo dichiarato nel "Progetto delle Imprese per l'Italia", due misure sarebbero particolarmente utili. Va fissato a 500 euro il limite per l'utilizzo del contante e va previsto l'obbligo, per le persone fisiche, di indicare il proprio stato patrimoniale nella di-

chiarazione dei redditi, per consentire una valutazione di coerenza fra reddito e patrimonio.

4. L'obbligo dichiarativo può essere accompagnato da un prelievo annuale sul patrimonio ad aliquota contenuta e con una soglia di esenzione. Le risorse rivenienti da tale imposta, valutate in circa sei miliardi, dovrebbero essere utilizzate prioritariamente per migliorare la competitività delle imprese, riducendo il cuneo Irap sul lavoro, rendendo strutturali le agevolazioni fiscali e contributive a favore dei salari di produttività e incentivando la patrimonializzazione delle imprese attraverso uno strumento come l'Ace, come peraltro previsto dalla delega.
5. Mentre nell'emergenza si può accettare un aumento della pressione fiscale, occorre sin da oggi mettere le basi per una stabilità duratura dei conti pubblici basata sulla compressione della spesa. Al riguardo appare ineludibile accelerare sui tagli ai costi della politica e degli apparati istituzionali, metter davvero sotto controllo la spesa sanitaria e quella per gli acquisti di beni e servizi, attuare una riforma delle pensioni che elimini rapidamente le pensioni di anzianità, acceleri l'aumento dell'età per il pensionamento di vecchiaia, equipari l'età di pensionamento delle donne a quella degli uomini anche nel settore privato.

L'ultimo punto è di importanza cruciale. Nel momento in si chiede al Paese di accettare uno straordinario aumento della pressione fiscale – questa la vera novità della manovra estiva comprensiva della delega - non ci si può non interrogare sulle cause che lo hanno determinato e su come questa tendenza possa essere fermata in futuro.

Il punto è che fra le cause non vi è solo l'interazione fra l'eredità storica di un alto debito pubblico e una grave crisi di portata internazionale. Conta anche il fatto che negli anni 2000, un forte aumento della spesa pubblica ha fatto sì che l'Italia venisse meno all'impegno solenne che aveva assunto con l'Europa al momento dell'ingresso nell'euro di ridurre il debito pubblico attraverso un avanzo del saldo pubblico al netto degli interessi che avrebbe dovuto collocarsi stabilmente sopra il 5% per cento del prodotto.

Come mostra la Fig. 1 in allegato, nel decennio scorso abbiamo cancellato tutti i progressi fatti negli anni novanta in termini di saldo primario, con un peggioramento la cui intensità ha un solo precedente nei primi anni settanta. Ciò è stato dovuto principalmente alla circostanza che, nel decennio, la spesa pubblica al netto degli interessi è aumentata dal 41,8% al 46,7%, mentre negli anni novanta si era ridotta (cfr. Fig. 2).

Questo dato non è peraltro attribuibile solo alla bassa crescita del Pil: la spesa, sempre al netto degli interessi, è infatti cresciuta nello scorso decennio di venti punti percentuali in più dell'inflazione (una lieve riduzione si è registrata solo nell'anno 2010), mentre negli anni novanta era cresciuta solo di otto punti in più (cfr. Fig. 3).

In base alla Nota di aggiornamento del DEF 2011, per conseguire il pareggio nel 2013 e iniziare a ridurre il rapporto fra il debito e il Pil, il saldo primario dovrebbe migliorare di quasi 90 miliardi di euro, da -0,1 del Pil nel 2010 a +5,4 nel 2013. Dovrebbe rimanere fra il 5 e il 6 % negli anni successivi.

In sostanza in tre anni dovremmo recuperare il decennio perduto, tornando stabilmente ai livelli della fine degli anni novanta.

È di assoluta evidenza che l'Italia non ha futuro, in termini di crescita e di benessere, se non si avvia un cambiamento radicale nella politica economica per contenere la spesa e ridurre stabilmente il perimetro dello Stato.

E' altresì evidente che in materia di incertezza del diritto e di "oppressione da eccesso di controlli" è tempo di passare dall'enunciazione dei principi ai fatti. Le imprese chie-

dono di poter contare su un sistema tributario affidabile, con regole semplici e stabili, applicabili in modo uniforme e conoscibili in via anticipata, che rispettino i principi sanciti nello Statuto del contribuente.

Chiedono di poter fare affidamento su un rapporto fisco - contribuente che non sia imperniato sul sospetto, ma sulla collaborazione, chiedono di non essere vessate da forme di tassazione occulta che prendono corpo in adempimenti onerosi, nell'aumento degli interpellati, nell'aggravio dei costi di adeguamento a normative che mutano rapidamente e che comportano modifiche a catena, creando discontinuità fiscale.

Chiedono di non essere "espropriate" del loro patrimonio prima ancora che sulla fondatezza della pretesa impositiva un giudice si sia pronunciato. Dal 1° ottobre, gli avvisi di accertamento hanno valore esecutivo e consentono al concessionario della riscossione di avviare l'esecuzione forzata nelle more della decisione sulla sospensione dell'esecutività dell'atto impugnato. Questa norma va abrogata.

Il disordine, la contraddittorietà delle norme fiscali e la farraginosità del sistema sono un danno per l'economia e la crescita del Paese.

Come reperire le risorse necessarie all'attuazione della delega

Nella delega sono anche delineati interventi che, se saranno attuati coerentemente, dovrebbero portare a riduzioni di gettito per l'Erario. Si tratta, in particolare, dei seguenti interventi: la revisione dell'IRPEF, la graduale eliminazione dell'IRAP, la deducibilità dal reddito d'impresa del rendimento teorico del nuovo capitale immesso in impresa (ACE).

Le risorse da reperire sono quindi ben più di 20 miliardi.

Le misure, pure già indicate, che dovrebbero consentire di recuperare gettito sono: la riduzione dei regimi di favore fiscale esistenti, la lotta all'evasione, il riordino della tassazione delle rendite finanziarie, la revisione delle aliquote IVA e la rimodulazione del prelievo "dalle persone alle cose", l'eliminazione dei regimi fiscali di favore che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali.

Alcuni interventi peraltro sono stati già anticipati, in tutto o in parte, dalle recenti manovre finanziarie (DL 98/2011 e DL 138/2011): tassazione al 20% delle rendite finanziarie, l'aumento da 20 a 21% dell'aliquota IVA ordinaria.

Gli stessi decreti hanno inoltre disposto la riduzione del 5% nel 2012 e del 20% a decorrere dal 2013 dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale riportati in un elenco allegato, qualora entro il 30 settembre 2012 non siano stati adottati i provvedimenti legislativi che diano attuazione agli obiettivi finanziari assegnati alla delega e già più volte ricordati. Inoltre, in alternativa, anche parziale, alle citate riduzioni può essere disposta con DPCM, su proposta del MEF, una rimodulazione delle aliquote delle imposte indirette, inclusa l'accisa.

Nell'allegato al DL 98/2011 sono elencate 483 forme di *tax expenditures*, per un ammontare pari a 161,2 miliardi.

Tra le misure imputate alle persone fisiche (pari a circa 103 miliardi di euro) rientrano misure che potranno essere rimodulate, ma difficilmente potranno essere eliminate o ridotte nella loro interezza perché non sono vere e proprie "agevolazioni". Tali misure rappresentano, infatti, elementi strutturali dell'imposta personale e ne definiscono l'aliquota media effettiva, ne garantiscono il rispetto dei principi di rilevanza costituzionale, come la progressività (come ad esempio le detrazioni Irpef per lavoro dipendente o per familiari a carico), o l'eliminazione della doppia imposizione (come

ad esempio le deduzioni dei contributi previdenziali obbligatori o la deduzione degli assegni di mantenimento per il coniuge in conseguenza di separazione), o ancora misure che assicurano la compatibilità del sistema italiano con l'ordinamento comunitario ed il rispetto di accordi internazionali.

Anche tra le misure per le imprese, alcune non sono proprie e vere agevolazioni. Si tratta piuttosto, in alcuni casi, di norme di semplificazione gestionale come quella che consente, tramite il pagamento di una imposta sostitutiva, di riallineare le eccedenze dedotte in via extracontabile. Tale disposizione, infatti, venne introdotta per rendere più agevole il passaggio dal vecchio regime - che consentiva di operare deduzioni di ammortamenti, rettifiche di valore e accantonamenti per importi eccedenti quelli imputati in bilancio ma nei limiti previsti dalla normativa fiscale - al nuovo regime previsto dalla legge finanziaria per il 2008 che abolì la disciplina delle deduzioni extracontabili.

In sintesi tutte queste misure rispondono quindi a una qualche finalità. Nella maggior parte dei casi (per circa 60 miliardi) si tratta di misure a rilevanza sociale, molte - come si è detto - evitano doppie imposizioni (16-17 miliardi), altre attuano i principi costituzionali della capacità contributiva e della progressività del prelievo (circa 54 miliardi).

Le cosiddette *tax expenditures* sono dunque molte, ma a ben vedere non sono molte quelle su cui risulta agevole, anche sul piano tecnico, operare tagli indiscriminati.

Con specifico riferimento al finanziamento degli interventi di revisione dell'IRPEF, la delega prevede anche che (art. 2, comma 3):

“Ulteriori forme di copertura saranno progressivamente costituite dai proventi derivanti dalla riduzione dell'evasione fiscale, dal riordino della tassazione delle attività finanziarie, dallo spostamento dell'asse del prelievo dal reddito a forme di imposizione reale, da economie nel comparto della spesa pubblica.”

Nei giorni scorsi Confindustria insieme con le altre associazioni di rappresentanza delle imprese ha presentato un piano per la crescita del nostro Paese in cui, tra le altre cose, vi sono alcune proposte proprio su come dare attuazione a queste indicazioni.

Il contrasto all'evasione serve a recuperare gettito, ma è anche una misura per la crescita, perché elimina un fattore di concorrenza sleale che tende a impedire la crescita dimensionale delle imprese e la loro internazionalizzazione. In questa sede è utile richiamare due delle proposte che sono state formulate per rafforzare l'azione di recupero dell'evasione.

La prima è di fissare a 500 euro il limite per l'utilizzo del contante, incentivando contestualmente la diffusione della moneta elettronica.

Un'altra misura cruciale consiste nel prevedere l'obbligo, per le persone fisiche, di indicare il proprio "stato patrimoniale" nella dichiarazione annuale dei redditi, per consentire di valutare la coerenza fra reddito e patrimonio.

Nell'ambito di una riforma complessiva del sistema fiscale, l'obbligo dichiarativo può essere accompagnato da un prelievo annuale sul patrimonio ad aliquota contenuta e con una soglia di esenzione strutturata in modo tale che il patrimonio inciso sia quello riferibile al 5-10% più ricco (in termini di patrimonio) delle famiglie italiane.

In questo modo si darebbe concretezza all'obbligo dichiarativo e si otterrebbe un gettito annuale certo e tendenzialmente stabile da destinare, nell'ambito della riforma complessiva e nell'ottica della rimodulazione del prelievo, alla riduzione del prelievo diretto su imprese e persone.

Il gettito dipende evidentemente da come si dettagliano i vari aspetti rilevanti di tale imposta, ma può essere realistico ipotizzarlo in circa 6 miliardi.

Sul fronte della spesa pubblica, la delega si concentra sull'assistenza. Qualsiasi intervento riformatore sulla spesa in materia sociale andrebbe però inserito in un quadro complessivo di riforma del welfare.

Assistenza e previdenza sono infatti un sistema unitario e colpisce che nella struttura della legge delega, l'intervento di riordino e riqualificazione della spesa sociale sia al di fuori di un disegno più ampio di riforma del welfare.

Quale sia il confine tra assistenza e previdenza è questione assai dibattuta, per ragioni intrinseche a un sistema di welfare pubblico la cui essenza costitutiva è redistributiva – tra soggetti, oltre che tra generazioni – e in cui gli interventi redistributivi affidati alla fiscalità generale si intrecciano con quelli costitutivi e tipici delle assicurazioni sociali.

Non si può, quindi, intervenire sull'assistenza senza tener conto del resto del sistema di welfare. La riforma delle pensioni è indispensabile per contribuire a stabilizzare il debito pubblico, e oltre che a rendere meno iniquo il rapporto fra generazioni, riducendo la pressione fiscale su chi lavora e su chi crea lavoro.

Anche su questo le associazioni di rappresentanza delle imprese hanno presentato una proposta molto chiara.

È necessario eliminare rapidamente le pensioni di anzianità, accelerare l'aumento dell'età di pensionamento di vecchiaia, equiparare l'età di pensionamento delle donne a quella degli uomini anche nel settore privato.

Ritardare questo aggiustamento significa solo renderlo più costoso socialmente ed economicamente. Il tempo finora perduto su questo fronte pesa enormemente sui conti pubblici. Nel 2008, la spesa per pensioni di vecchiaia e anzianità erogate a persone con meno di 64 anni di età supera i 55 miliardi, di questi ben 17 miliardi sono erogati a persone fra i 40 e i 59 anni. Secondo le valutazioni ufficiali, fra il 2010 e il 2013, la spesa per pensioni crescerà di quasi 33 miliardi.

* * *

Di seguito si danno alcune valutazioni su punti specifici della delega.

La riforma dell'assistenza

La riforma fiscale e assistenziale dovrà riservare particolare attenzione a come sostenere le forme private di welfare e le modalità d'integrazione fra queste ed il welfare pubblico.

La difficile sostenibilità di questo – aggravata dalla scarsa capacità di superare le rigidità esistenti in termini di riallocazione di risorse fra i vari compartimenti di spesa sociale, nonché dai fenomeni di cattivo uso delle risorse pubbliche, derivante da pratiche di malgoverno (a volte anche di spreco e di malaffare) – sta generando un'evidente difficoltà di “mantenimento” degli attuali livelli di protezione sociale, nonché l'individuazione di risorse fresche per nuovi bisogni (cronicità, non autosufficienza, famiglia ecc.).

A fronte di un sistema sempre più fragile, con una molteplicità di misure non coordinate nel quadro di uno schema organico ed efficiente di riferimento, ben venga la decisione del Governo di operare una razionalizzazione normativa che punti ad evitare gli sprechi e le duplicazioni e che si basi maggiormente sulla responsabilizzazione dei cittadini.

Si tratta ora di definire le misure fiscali più opportune per valorizzare lo sforzo privato. Ma quale sforzo privato va maggiormente premiato?

In campo assistenziale – intendendo tale ambito come sistema sociosanitario nel suo complesso – attualmente gran parte delle risorse private sono spese *out of the pocket*, spesso alimentando redditi professionali nascosti al fisco.

Si tratta di una modalità semplice e diretta di trovare una risposta privata a bisogni che lo Stato non copre, ma anche di una modalità poco efficiente in quanto il cittadino da solo – spesso poco informato ed al di fuori di un contesto di mutualità e di solidarietà – non ha un adeguato potere contrattuale nei confronti degli erogatori dei servizi.

Il rischio è quello di contribuire, anche per questa via, all'impoverimento del singolo e delle famiglie ed al conseguente accrescimento della fragilità sociale complessiva del Paese.

Una risposta alternativa, più strutturata, che in questi anni si sta dando a queste problematiche è quella di chiedere un supporto al sistema della contrattazione collettiva affinché questa preveda forme integrative del welfare pubblico. Ciò è avvenuto in campi come la previdenza complementare, la sanità integrativa, le forme integrative di sostegno al reddito, la formazione.

Nell'ambito della delega su fisco ed assistenza un primo obiettivo dovrà essere quello di individuare come sostenere fiscalmente tali forme di bilateralità nel quadro di un disegno complessivo che si basi su una maggior integrazione fra welfare pubblico e privato. Al riguardo Confindustria ritiene che:

- i principali pilastri del nostro welfare privato, la previdenza complementare e la sanità integrativa, debbano continuare ad essere mantenuti distinti. L'idea, ventilata da alcuni studiosi, di promuovere un unico "fondo welfare" non è condivisibile. Diverse sono le logiche di contesto dei rispettivi sistemi pubblici con cui cercare un'integrazione (pensioni pubbliche e Servizio sanitario nazionale), diverse sono le regole di funzionamento: le pensioni a capitalizzazione; la sanità sostanzialmente a ripartizione;
- occorra favorire l'integrazione fra le iniziative favorendo l'accorpamento delle iniziative di minor dimensione. Pur comprendendo l'obiettivo delle parti sociali di garantire una specifica identità alle diverse sedi contrattuali esistenti, soprattutto in campo sociosanitario, il raggiungimento di un'adeguata massa critica costituisce un requisito fondamentale per una corretta gestione dei rischi;
- sia necessario, oltre che mantenere le agevolazioni Irpef sul lavoro dipendente (in relazione ai contributi versati alla sanità integrativa), introdurre misure fiscali per l'ulteriore sviluppo dei fondi sanitari con specifico riguardo alle imprese ed all'obiettivo di riduzione dell'Irap.

Infine, va considerato un altro aspetto. La valorizzazione di enti bilaterali di welfare, alimentati per via negoziale, favorirebbe una maggior trasparenza nei rapporti con i soggetti erogatori dei servizi, sia di natura professionale che industriale. I rapporti commerciali sarebbero improntati a regole meno discrezionali generando un contesto decisamente più favorevole all'emersione di eventuali aree di sommerso. Tale meccanismo virtuoso, pertanto, contribuirebbe a far crescere il gettito.

La riforma fiscale

IRAP. Le imprese chiedono da sempre un drastico intervento sull'Irap, che dia impulso alla loro capacità competitiva ed in particolare riduca il cuneo tra costo del lavoro e retribuzione netta.

In linea con alcuni interventi susseguitisi nel tempo (deduzioni per cuneo fiscale, parziale deducibilità dell'IRAP dalle imposte sui redditi) che hanno conseguito apprezzabili risultati in termini di riduzione del carico fiscale, la previsione di delega dovrebbe essere attuata senza indugio. E' indispensabile in questa fase varare misure per la crescita che consentano una graduale riduzione della pressione fiscale su imprese e lavoro.

Nell'ottica della gradualità sancita dal criterio direttivo, tra le nostre proposte vi è che l'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile IRAP potrebbe avvenire per tranches successive. A questo fine e anticipando integralmente l'intervento previsto dalla legge delega, si dovrebbe prolungare la deduzione delle spese relative agli apprendisti anche successivamente alla trasformazione del loro contratto di lavoro ed incrementare – almeno raddoppiando – gli importi forfetari attualmente previsti della deduzione per cuneo fiscale (oggi fissati in 4.600 euro annui per ciascun dipendente a tempo indeterminato).

ACE. Da tempo Confindustria ha sottolineato la necessità di interventi volti al rafforzamento patrimoniale e dimensionale delle imprese. L'attuale situazione di crisi di liquidità e la diffidenza degli investitori nell'erogare prestiti alle imprese, rende urgente l'adozione di misure che consentano alle imprese di patrimonializzarsi per crescere, per recuperare produttività, per potenziarsi sui mercati esteri.

La previsione di delega "sull'aiuto alla crescita economica (ACE)" va in questo senso. Non vi è dubbio, infatti, che il rafforzamento patrimoniale delle imprese passa anche attraverso un trattamento fiscale maggiormente equilibrato tra le varie forme di finanziamento, incentivando, in particolare, l'utilizzo del capitale proprio.

E' necessario, quindi, l'introduzione immediata della misura che consente una riduzione del prelievo IRES solo alle imprese che immettono nuovo capitale o reinvestono in azienda gli utili prodotti.

IRPEF E' auspicabile che l'intervento delineato in materia di riforma dell'imposta sul reddito comporti una riduzione del carico fiscale sulle persone fisiche.

L'attuale imposta personale sul reddito è il risultato di un lungo processo di aggiustamenti successivi, non sempre lineari. Nel corso di quasi 40 anni, l'IRPEF è passata ad assumere un peso principale come fonte di gettito delle entrate tributarie (circa il 42,8%) rispetto alle imposte indirette (30%), mentre in altri Paesi Europei il dato è completamente invertito (in Francia l'IVA rappresenta circa il 50% a fronte di circa il 30% dell'imposta personale sul reddito).

La pressione fiscale risulta inoltre squilibrata su alcune categorie reddituali (es. lavoratori dipendenti e pensionati) a causa sia dell'esistenza di diversi regimi sostitutivi che escludono da tassazione determinati redditi, sia dal fenomeno dell'elevata evasione fiscale.

Questo deriva dal fatto che, come segnalato già nel Libro Bianco della riforma del 1994 il nostro sistema tributario non riesce ad avere un riscontro tra i redditi dichiarati ed il patrimonio del contribuente, al fine di valutare la coerenza del secondo rispetto ai primi. Per tali ragioni abbiamo proposto l'indicazione nella dichiarazione dei redditi dello stato patrimoniale del singolo contribuente.

La delega prevede la rimodulazione dell'imposta su tre aliquote (20%, 30%, 40%) in luogo delle attuali cinque (23%, 27%, 38%, 41% e 43%), a cui va aggiunto il recente contributo di solidarietà del 3% sui redditi superiori a 300.000 euro, introdotto in via temporanea fino al 2013, ma destinato a stabilizzarsi nel tempo qualora le esigenze di finanza pubblica lo richiederanno.

Il disegno di legge prevede che la riforma IRPEF sarà finanziata prevalentemente dall'eliminazione, o riduzione in tutto o in parte, dei regimi di favore fiscale, dall'allargamento della base imponibile, dai proventi recuperati dalla lotta all'evasione fiscale, dall'armonizzazione del regime fiscale delle attività finanziarie (intervento, peraltro, già realizzato per recuperare risorse a servizio della manovra di agosto), nonché dallo spostamento di forme di imposizione dal reddito al patrimonio. Come accennato l'intenzione è di focalizzare regimi di favore su "natalità, lavoro e giovani".

In assenza dell'indicazione di come si comporrà la nuova base imponibile, di come saranno definiti gli scaglioni di reddito e delle detrazioni che saranno mantenute nel nuovo regime è per ora impossibile capire in che misura cambierà la struttura di questa imposta. Si prevede esplicitamente che il nuovo regime non dovrà comportare aggravii dell'imposta personale rispetto al precedente.

Con riguardo alla pressione fiscale sul lavoro, Confindustria ha sempre ritenuto necessario rendere permanente nel nostro ordinamento una **Regime di favore per la parte di retribuzione commisurata ai risultati dell'impresa**, al fine di dare alle imprese un quadro normativo stabile per i loro investimenti futuri.

Tale obiettivo, ove fosse abbinato ad un sgravio contributivo sulle medesime somme, ridurrebbe il cuneo contributivo sulla parte variabile delle retribuzioni, favorendo la crescita della produttività.

IVA. L'intervento di riforma in materia di IVA non può non tener conto della riforma del sistema comunitario dell'IVA, avviata dalla stessa Commissione Europea a seguito della consultazione sul Libro Verde sul futuro dell'IVA.

In questa ottica è positiva la previsione di riduzione delle forme di indetraibilità dell'imposta assoluta sugli acquisti che consente di rendere l'IVA una imposta neutrale per l'operatore¹.

Come osservato dalla Commissione Europea, infatti, il ricorso all'uso di restrizioni forfetarie al diritto di detrazione, può avvenire nei casi in cui sia difficile o impossibile determinare il rapporto tra uso professionale e uso privato; tali restrizioni dovrebbero, però, riflettere la realtà economica e non rappresentare un mezzo per generare entrate supplementari. In molte situazioni, tuttavia, le scelte operate non riflettono questo principio, ponendo limiti al diritto di detrazione arbitrari, impedendo una maggiore detrazione dell'imposta, qualora fosse invocabile la regola generale di detrazione per i beni ad utilizzo promiscuo.

Oltre che da vere e proprie restrizioni normative, il diritto alla detrazione può, in alcune circostanze, essere di fatto compromesso o "rallentato" quando i contribuenti sono chiamati a riscuotere i rimborsi dei crediti d'imposta maturati: i tempi e le formalità connesse alla loro erogazione possono quindi rischiare di minare la neutralità dell'imposta e generare consistenti effetti finanziari in capo alle imprese.

Anche questo tema, nel quadro di una più ampia analisi delle questioni concernenti la detraibilità dell'IVA e del suo avvicinamento ad una vera e propria imposta sui consumi, merita attenzione.

¹ Esempi di oggettiva indetraibilità, totale o parziale, riguardano l'acquisto di mezzi di trasporto che non siano utilizzati esclusivamente nell'esercizio di impresa per i quali è prevista una detraibilità limitata al 40% dell'iva assoluta sull'acquisto; l'acquisto di alimenti e bevande con eccezione di quelli utilizzati per l'attività propria dell'impresa o di quelli ricadenti tra le spese di rappresentanza con valore inferiore ai 25 euro, o di quelli somministrati in mense aziendali; l'iva relativa alle spese di rappresentanza o all'acquisto di "beni di lusso", quali ad esempio motocicli di cilindrata superiore a 350 c.c, pelli da pellicceria, vini spumanti a denominazione di origine, lavori in platino sempreché non rientrano nell'oggetto dell'attività svolta dall'impresa.

L'obiettivo di razionalizzazione dei sistemi speciali, in funzione della particolarità dei settori interessati, nel rispetto delle prescrizioni comunitarie, non può non essere salutato con favore, così come l'ipotesi di dare attuazione al regime della c.d. IVA di gruppo, specie per razionalizzare l'applicazione dell'imposta ed evitare distorsioni.

Il regime dell'IVA di gruppo è, infatti, preordinato, in primo luogo, ad evitare che la variabile fiscale incida sulle scelte organizzative delle imprese operanti nei settori produttivi le cui attività beneficiano dell'esenzione da IVA.

E' – del resto - auspicato dalla Commissione Europea che tale disciplina possa ottenere un generale recepimento in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea.

Altrettanto positivo è il criterio direttivo di semplificazione degli adempimenti. L'area dell'imposta sul valore aggiunto ha raggiunto, specie in questi ultimi anni, un incremento abnorme di adempimenti a carico delle imprese. Adempimenti spesso dettati da esigenze erariali di controllo, la cui utilità per l'Amministrazione finanziaria è discutibile, che spesso non sono coordinati tra loro e si basano su logiche di funzionamento diverse, in taluni casi non completamente aderenti ai criteri che presiedono al funzionamento dell'IVA (emblematico è il caso delle misure di monitoraggio introdotte nel corso del 2010 - comunicazione transazioni paesi *black list*, elenchi INTRASTAT servizi intra-UE, operazioni superiori a 3.000 euro). La complessità ed onerosità degli adempimenti rappresenta uno degli elementi che maggiormente penalizzano la competitività del nostro Paese. E' pertanto auspicabile che nell'attuazione del criterio direttivo si operi una incisiva revisione degli adempimenti, in grado di contemperare le giuste esigenze di prevenzione delle frodi fiscali, con l'obiettivo della semplificazione.

La semplicità e l'eliminazione di ridondanze degli obblighi comunicativi è un elemento necessario ai fini del miglioramento del livello di adesione spontanea agli obblighi tributari, facilitando quindi la lotta all'evasione fiscale².

Si osserva, infatti, che il gettito recuperato dall'introduzione del controllo sulle compensazioni dei crediti IVA ha indicato la fragilità del sistema dell'imposta sul valore aggiunto, rendendo evidente l'insufficienza di una lotta al fenomeno dell'evasione fiscale affidata esclusivamente a strumenti che agiscono "a valle" delle dichiarazioni, ovvero fondata su una generica e irrazionale proliferazione di oneri ed adempimenti.

Occorre invece una riflessione sugli strumenti di lotta all'evasione "a monte", soprattutto in un sistema economico come il nostro dove agiscono non meno di sei milioni di partite IVA. Come ha riconosciuto lo stesso Direttore dell'Agenzia delle Entrate, l'attività di controllo assolve la sua funzione di dissuasione solo se si basa su comportamenti in grado di ispirare fiducia e di suscitare credibilità; per tale motivo, a fronte dell'incremento dell'intensità dell'adempimento, sempre più prossimo alle scadenze periodiche, si dovrebbe ipotizzare una netta semplificazione fondata sulla riunificazione degli elementi dichiarativi/comunicativi.

Semplificazione e certezza del diritto.

Infine, non può che essere condiviso il principio di restituire semplificazione e certezza al diritto tributario che è allo stesso tempo obiettivo e spirito dell'intero disegno di riforma.

² I dati europei mostrano la centralità dell'IVA nei meccanismi di evasione fiscale e la dimensione particolarmente rilevante del cosiddetto VAT gap in Italia. Occorre una riflessione approfondita su tale imposta, che consideri anche le peculiarità del nostro sistema, prima fra tutte, l'elevato numero di partite IVA.

Non sono solo le aliquote elevate, ma anche la complessità dell'ordinamento fiscale e l'incertezza del diritto tributario che scoraggiano gli investimenti, la creazione di posti di lavoro e la produzione di reddito, e riducono l'attrattiva dell'Italia per le scelte di localizzazione degli investimenti da parte delle imprese multinazionali.

E' tempo di passare dall'enunciazione dei principi ai fatti.

Le imprese chiedono di poter contare su un sistema tributario affidabile, con regole semplici e stabili, applicabili in modo uniforme e conoscibili in via anticipata, che rispettino i principi sanciti nello Statuto del contribuente. Al riguardo colpisce che nell'art. 1 della delega non vi sia alcun richiamo esplicito allo Statuto.

Chiedono di poter fare affidamento su un rapporto fisco - contribuente che non sia imperniato sul sospetto, ma sulla collaborazione, che non siano vessate da forme di tassazione occulta che prendono corpo in adempimenti onerosi, nell'aumento degli interpellati, nell'aggravio dei costi di adeguamento a normative che mutano rapidamente e che comportano modifiche a catena, creando discontinuità fiscale.

Chiedono, in sostanza, di poter adempiere con facilità a tutte le proprie obbligazioni tributarie e non solo quelle in materia di imposte sui redditi e di IVA o sui tributi locali, ma anche quelle in materia di accisa, di imposte di fabbricazione, di consumo che impattano su settori fondamentali dell'economia del Paese.

Il disordine, la contraddittorietà delle norme fiscali e la farraginosità del sistema tutto non giovano all'economia e alla crescita del Paese.

Le imprese devono poter contare sui regimi fiscali messi a disposizione dell'ordinamento e sul fatto che comportamenti ritenuti precedentemente leciti non siano, a distanza di anni, "trasformati" in altri ritenuti elusivi.

E' urgente un intervento normativo per delimitare i confini del cosiddetto "abuso del diritto", al fine di evitare che operazioni di impresa già attuate possano essere sindacate con giudizio ex post dell'organo accertatore o dell'organo giudicante sulle valide ragioni economiche, concetto non codificato e tale da dar luogo facilmente a conclusioni soggettive ed arbitrarie, soltanto perché il contribuente non ha scelto l'opzione fiscalmente più onerosa.

Si confonde l'elusione fiscale con il legittimo risparmio d'imposta, ovvero la possibilità di scegliere, tra gli strumenti a disposizione, quello che consente di minimizzare gli oneri (anche quelli fiscali) per le imprese, nel rispetto dei principi e delle finalità delle norme tributarie.

Tutto questo mina la certezza del diritto ed il legittimo affidamento delle imprese nella prevedibilità dell'ordinamento fiscale nel quale operano le loro libere scelte economiche, ed è anche in contrasto con le proposte di riforma costituzionale sull'art. 41, sulla libera iniziativa economica, discusse in questi giorni dal Parlamento.

Deve essere rivisto il sistema sanzionatorio penale-tributario. Gli inasprimenti introdotti nell'ultimo anno incrementano il rischio di contestazioni penali che traggono origine non da evasioni, ma da questioni attinenti l'interpretazione di norme complesse o da meri errori sulla competenza temporale dei costi o ancora da eccezioni sull'indeducibilità dei costi ritenuti non inerenti all'attività di impresa.

Per tali ragioni occorre rivedere il sistema anche per escludere che possano rientrare nella disciplina penale, per un mero parametro quantitativo dell'imposta evasa, accertamenti non fondati su riscontri oggettivi che dimostrino l'intento di evadere, tra l'altro con un prevedibile aumento dei ricorsi, ingolfamento delle commissioni tributarie ed allungamento dei tempi per avere giustizia.

La riduzione delle soglie di rilevanza penale determinerà anche un corrispondente significativo aumento del numero degli accertamenti amministrativi. Ciò in quanto il termine per gli accertamenti su violazioni assistite da sanzioni penali è raddoppiato. Si allungheranno i tempi per la definizione del rapporto tributario e aumenterà il numero delle controversie fiscali pendenti sia di fronte ai giudici penali sia di fronte a quelli tributari.

Più in generale vanno contrastati gli accertamenti sbrigativi e mal fondati. Questa esigenza è ancor più avvertita ora che - dal 1° ottobre scorso - gli avvisi di accertamento hanno valore esecutivo e consentono al concessionario della riscossione di avviare l'esecuzione forzata anche se il contribuente ha presentato al giudice tributario una istanza di sospensione dell'esecuzione dell'avviso di accertamento.

È necessario introdurre correttivi che impediscano all'amministrazione finanziaria di aggredire il patrimonio del contribuente prima che sulla fondatezza della pretesa impositiva, e in presenza di danni gravi e irreparabili che originerebbero dall'esecuzione dell'avviso di accertamento, sia intervenuta una pronuncia da parte di un soggetto terzo sia pure a carattere provvisorio e interinale.

Imposta sui servizi

Il disegno di legge delega prevede anche la riforma delle cosiddette "imposte minori" con la concentrazione e la razionalizzazione in un'unica imposta sui servizi di: imposta di registro, ipotecarie e catastali, bollo, concessioni governative, imposta sulle assicurazioni e imposta sugli intrattenimenti. Si giudica:

- positiva la possibilità di avere un unico riferimento, in particolare per le imposte connesse alle richieste di servizi alla PA;
- da approfondire le modalità di razionalizzazione in un prelievo unico di imposte tanto diverse tra loro, da attuare solo l'intervento risulti comportare un'effettiva semplificazione per il contribuente;
- necessario un coordinamento con le disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, che art. 3 del DLgs n. 23/2011), che devolve ai Comuni la fiscalità immobiliare. In particolare, la nuova cedolare secca sugli affitti è sostitutiva delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione. (che andrà sostituito con una quota della nuova imposta sui servizi).

Tab. 1

PRINCIPALI AGEVOLAZIONI FISCALI ALLEGATE AL DL 98/2011(miliardi euro)			
Persone fisiche	103,4	Redditi di impresa	10,3
Per la casa	9,2	cuneo fiscale IRAP	4,6
di cui: ristruttur. edilizie, risparmio energetico	3,0	sostitutiva rivalutazione intangibles	1,2
Per la famiglia	21,5	sostitutiva riassumeam. deduz extra contabili	0,8
di cui: carichi familiari	11,0	credito imposta acquisto veicoli metano gpl	0,7
contrib. previdenziali obbl. autonomi	4,8	varie società cooperative	0,7
Lavoro e pensioni	56,8	rivalutazioni da operazioni straordinarie	0,3
di cui: detrazioni redditi da lavoro	37,7	credito imposta investimenti regioni ob. 2	0,4
contributi obbligatori, fondi sanitari	9,2	Agevolazioni in materia di accisa	3,6
contributi fondi pensione	0,4	esenzione carburanti voli di linea	1,6
detassazione premi e straordinari	1,5	riduzione carburanti usi agricoli	0,8
Redditi finanziari e altre agevolazioni	16,0	esenzione carburanti navigazione	0,5
Enti non commerciali	0,4	esenzione energia elettr. Imp. energivori	0,2
Agevolazioni IVA	38,8	Imposte di registro e ipocatastali	4,7
di cui: aliquote ridotte 4 e 10%	37,0	sostitutiva per operazioni bancarie	1,6
		esenzione imposta assicurazione	1,2
		riduzione per acquisto prima casa	1,2
TOTALE GENERALE	161,2		

Fig. 1 Bilancio della PA al netto della spesa per interessi 1960-2014

(Saldo primario in % Pil; 1960-2010 dati ISTAT, 2011-14 programmatico aggiornamento DEF)

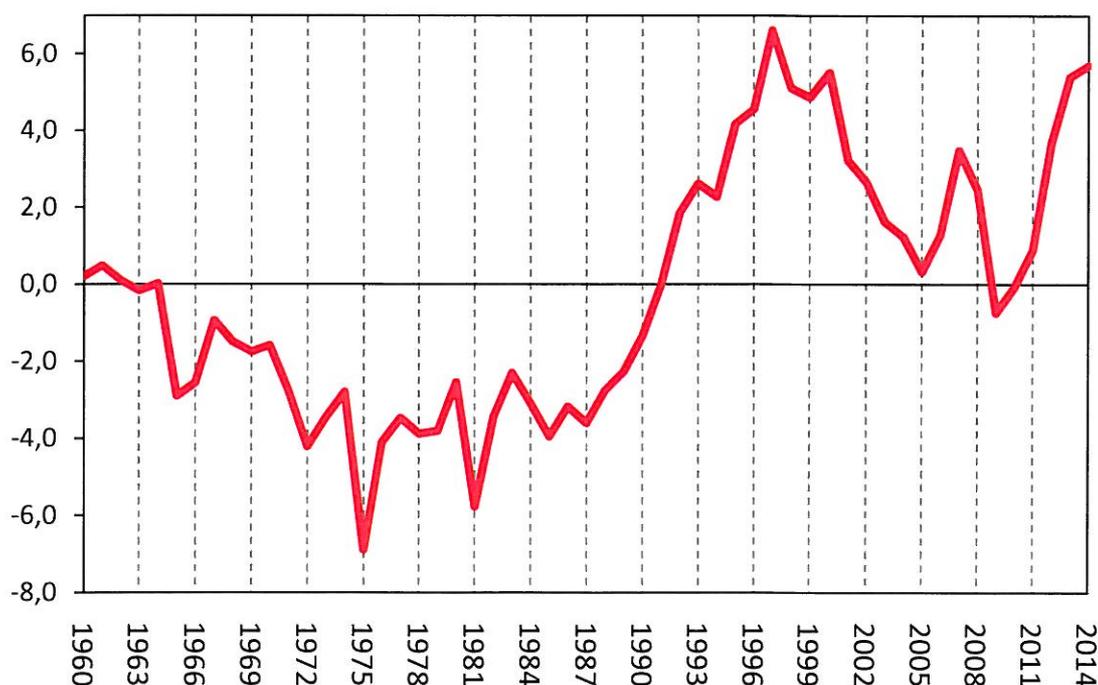


Fig. 2 Spesa pubblica al netto di quella per interessi - 1980-2010
 (in % Pil; 1980-2010 dati ISTAT)

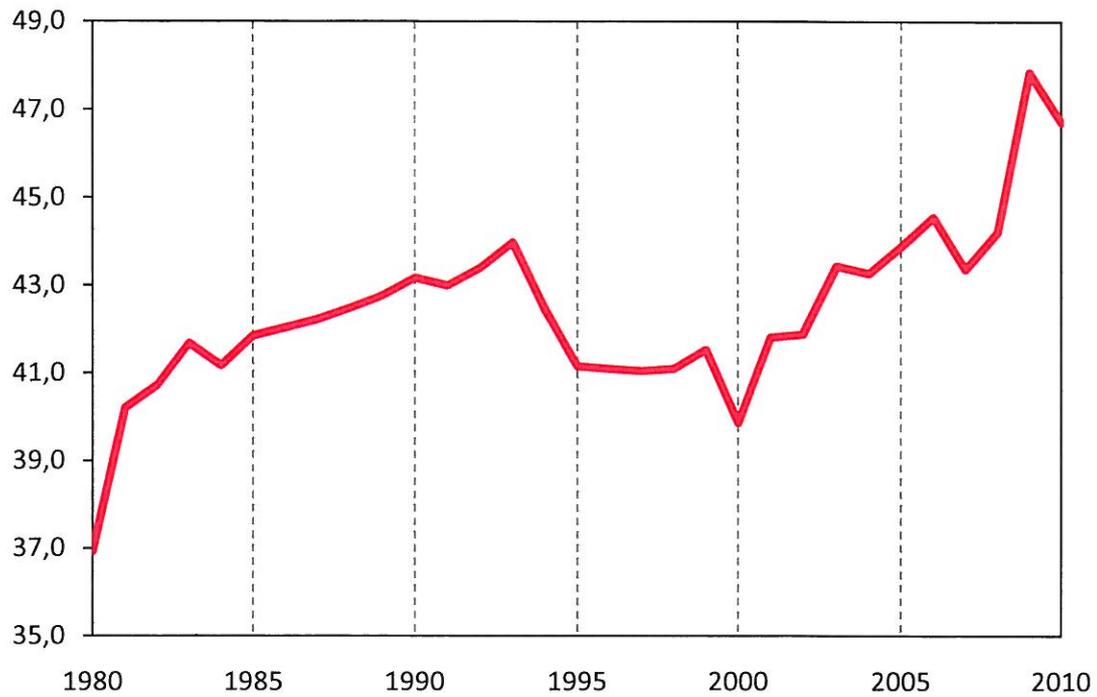


Fig. 3 Spesa pubblica, al netto di quella per interessi, a valori costanti - 1980-2010
 (miliardi euro a prezzi anno 2000; elaborazione su dati ISTAT)

