

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

PARERE SUL DDL C. 2144

Richiesto dalla VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati

Assemblea

18 febbraio 2002

PARERE SUL DISEGNO DI LEGGE DELEGA C. 2144

PREMESSA

Con lettera Prot. 2002/0001942/GEN/COM, in data 24 gennaio 2002, il Presidente della Camera dei Deputati ha inviato al CNEL una richiesta formale di parere, ai sensi dell'art. 146 comma 1 del Regolamento, in ordine al disegno di legge C. 2144 recante la delega al Governo in materia di riforma del sistema fiscale statale. La Commissione Politica Economica, dopo aver approvato il testo di seguito riportato in data 14 febbraio 2002, lo ha trasmesso all'Assemblea, che si è riunita in data 18 febbraio 2002 ed ha approvato il parere all'unanimità con una astensione.

Il Governo ha presentato una proposta di delega per la riforma del sistema fiscale statale che mira ad una trasformazione radicale del sistema di prelievo, incentrata sulla riduzione delle aliquote legali e sull'ampliamento della base imponibile.

Nel corso degli anni novanta le aliquote complessive di prelievo sui redditi sono diminuite in quasi tutti i paesi industrializzati. L'Italia, in relazione all'esigenza di ridurre l'elevato indebitamento pubblico, ha seguito con ritardo: dapprima si è registrato un inasprimento dell'imposizione, poi, a partire dal 1998, è iniziata una politica di riduzione delle aliquote. Nel confronto internazionale, il cuneo fiscale sui redditi di impresa e delle persone fisiche rimane elevato.

La rapida integrazione dei mercati dei capitali, iniziata dagli anni ottanta, la costituzione del Mercato unico nel 1992, l'avvio nel 1999 della terza fase dell'Unione monetaria e, più in generale, i processi di globalizzazione e di affidamento al mercato di servizi di pubblico interesse, hanno rafforzato in tutti i paesi europei la necessità di rivedere la tassazione dei redditi delle famiglie, delle imprese e da capitale, nonché l'esigenza di meglio comprendere gli effetti dei diversi regimi di tassazione sugli investimenti, l'occupazione, la crescita economica, la qualità della vita.

La crescente mobilità delle persone e delle merci e l'internazionalizzazione della produzione, sommandosi alla tradizionale circolazione dei capitali, rendono anacronistici i regimi fiscali chiusi entro i confini nazionali e rafforzano la spinta verso un'omogeneizzazione dei trattamenti, per eliminare le distorsioni all'insediamento che possono derivare da squilibri nei trattamenti fiscali. Tale processo deve accompagnarsi ad analogo processo di omogeneizzazione dei livelli di tutela, che confermi il modello sociale europeo.

I criteri guida dell'auspicata riduzione della pressione fiscale a parere del CNEL devono essere:

1. la riduzione del prelievo centrale non deve causare un incremento di quello complessivo: quello locale deve essere sostitutivo e non aggiuntivo;
2. la riduzione della pressione fiscale non deve comportare il sacrificio delle politiche sociali, della formazione e degli interventi per lo sviluppo e la ricerca. La riduzione della pressione fiscale sui singoli contribuenti va quindi realizzata attraverso la crescita delle basi imponibili e il recupero dell'evasione.

I contenuti della delega

La riforma riguarda l'intero sistema fiscale statale: è prevista la modifica di tutte le imposte, in un'ottica di semplificazione e riduzione dei tributi in favore delle famiglie e delle imprese.

In particolare, vengono ridotte a cinque le imposte statali:

- Un'imposta sul reddito, che si applicherà anche agli enti non commerciali, con due sole aliquote, e un sistema di deduzioni (al posto delle attuali detrazioni), definite avendo riguardo ad alcuni "valori e criteri" (famiglia, casa, sanità, istruzione, previdenza, non profit e volontariato, costi sostenuti per la produzione dei redditi di lavoro).
- un'imposta sul reddito delle società di capitali. L'obiettivo è armonizzare il sistema fiscale italiano "con quelli più efficienti in essere nei paesi industrializzati", attraverso una riduzione delle aliquote legali e l'ampliamento della base imponibile;
- un'imposta sui consumi finali (IVA);
- un'imposta sui servizi, che sostituirà le attuali imposte di registro, ipotecarie e catastali, di bollo, le tasse sulle concessioni governative, sui contratti di borsa, sulle assicurazioni e sugli intrattenimenti;
- l'accisa, in cui confluiranno le attuali singole imposte coordinate con l'imposta sui consumi;

Altri elementi rilevanti della delega sono:

- l'introduzione del principio della tassazione consolidata dei gruppi e un nuovo regime di tassazione delle plusvalenze basato sulla *participation exemption*, che immettono anche in Italia un regime "holding". Si tratta di istituti presenti nelle maggiori economie europee ed internazionali e di cui da tempo si attendeva l'introduzione;
- l'abolizione dell'IRAP, la revisione del sistema di sanzioni tributarie sia amministrative sia penali, la semplificazione e la codificazione.

I precedenti pareri del CNEL

Sulla riforma fiscale il CNEL ritiene utile richiamare due suoi precedenti interventi, rispettivamente del 1993 e del 1999. Ambedue sono stati espressamente richiesti: dal

Ministro delle Finanze in carica il primo, dal Presidente della Commissione Finanze della Camera l'altro.

Il parere del 1993 era incentrato sulla necessità che venissero affrontati con serietà e professionalità i problemi relativi a trasparenza, chiarezza, sopportabilità dell'onere fiscale ed efficienza della Pubblica Amministrazione.

Nel secondo, sulle novità della riforma Visco e del Patto di sviluppo, il CNEL ha posto in chiara evidenza come il processo di semplificazione fosse ancora aperto, nonostante i notevoli sforzi compiuti. Sottolineava, inoltre, come problemi importanti quali evasione, federalismo e ristrutturazione della Pubblica Amministrazione richiedessero ancora molto impegno. Si evidenziava che una convergenza fiscale comunitaria costituisce un interesse fondamentale di natura strategica. La concorrenza fiscale fra paesi è causa di distorsioni gravi soprattutto per paesi, come l'Italia, che presentano un maggior grado di rigidità del bilancio pubblico. Si esprimeva infine l'avviso di un orientamento verso un regime comune opzionale di determinazione della base imponibile, ferma la fissazione delle aliquote da parte dei singoli Stati. Quest'esigenza di armonizzazione è ancora di piena attualità.

Osservazioni CNEL

1. Gli obiettivi di competitività, semplificazione ed equità vanno perseguiti come momento fondamentale di un positivo processo di riforma.
2. È importante che siano chiariti i profili temporali di attuazione della delega, per dare certezza ai contribuenti. Ad avviso del CNEL non è possibile operare variazioni *ex post* delle aliquote con strumenti diversi dalla legge.
3. L'articolazione in due aliquote della nuova imposta sul reddito riduce la progressività. Il governo sposta la salvaguardia della progressività (prevista dall'articolo 53 della Costituzione) sul sistema delle deduzioni, come indicato espressamente nella relazione di accompagnamento. L'art. 3 non consente allo stato attuale di comprendere compiutamente l'entità dell'effettiva riduzione del prelievo per i redditi delle persone e delle imprese individuali (gravate da IRPEF e IRAP); infatti non è definito l'ammontare della quota esente dall'imposizione, né fino a quale livello di reddito sarà riconosciuta. La trasformazione delle detrazioni in

deduzioni, in assenza di precisazione dei criteri circa i pesi relativi attribuibili ai diversi indicatori e di quantificazioni circa la graduazione delle deduzioni medesime (a partire da quelle specifiche per il lavoro dipendente), non permette di valutare gli effetti della riforma in merito al criterio della progressività. Una maggiore equità ed una più equilibrata struttura del prelievo, anche in relazione ai criteri di solidarietà cui si ispira la Costituzione, dovrebbero essere garantite da una specifica attenzione, per i redditi più bassi, al tema dell'incapienza e, per i redditi medio alti, alla articolazione delle aliquote e alla ampiezza degli scaglioni. Su questi ultimi punti, sul nuovo sistema di deduzioni e sulla quota esente, la delega, ad avviso del CNEL, deve contenere criteri definiti.

4. La delega opportunamente si occupa soltanto della fiscalità statale. Tuttavia non si può ignorare che negli anni intercorsi tra le richiamate pronunce del CNEL e l'attuale parere si è sviluppato un processo di trasferimento di competenze dal centro alla periferia, consolidato dal recente referendum costituzionale che ha confermato la modifica del Titolo V della II parte della Costituzione. La nuova disciplina costituzionale fonda i poteri delle Regioni e delle comunità locali su un'autonomia in materia non solo di spesa ma anche di entrata. Si tratta di una normativa che inciderà sulla responsabilità della spesa, ma determinerà conseguenze rilevanti anche sulla quantità e sulla qualità del prelievo fiscale centrale e periferico. In particolare, è prevedibile che si determinerà una crescita dell'imposizione locale per finanziare le funzioni di cui i poteri locali hanno assunto piena titolarità. Ciò richiede, secondo il CNEL, una maggiore attenzione all'intreccio tra i due livelli, essendo chiaro che all'incremento della pressione fiscale locale deve corrispondere una almeno equivalente riduzione di quella centrale. La specifica normativa nazionale di coordinamento della fiscalità locale, prevista dall'articolo 119 della Costituzione come recentemente modificato, da approvarsi con le particolari procedure previste dall'articolo 11 della legge costituzionale 3/2001, va conseguentemente coordinata con la legge delega per gli aspetti che incidono sulla fiscalità locale (soppressione dell'IRAP, modifica della base imponibile dell'IRPEF e dell'IVA) e costituisce una indispensabile premessa alla sua attuazione.

5. Gli interventi sulla tassazione delle imprese devono mirare alla riduzione del livello del prelievo complessivo; la pressione fiscale elevata e la complessità del nostro sistema impositivo costituiscono, ancora oggi, un ostacolo alla competitività delle imprese italiane. La legge delega dovrebbe programmare un preciso percorso di riduzione delle aliquote, che permetta agli operatori di pianificare i propri investimenti, e al Governo di sostenere il complesso dei provvedimenti adottati al fine di ridurre i fenomeni di evasione e di elusione. Una riduzione della pressione tributaria che non fosse certa e condivisa dagli operatori economici renderebbe vano l'effetto sia di misure strutturali quali gli studi di settore, sia di misure straordinarie come l'emersione dal sommerso e lo scudo fiscale.
6. Per le società di capitali, la prevista aliquota IRPEG al 33 % potrebbe non portare a una riduzione della tassazione, perché già oggi l'applicazione della DIT pone l'aliquota media al di sotto dell'aliquota legale (pari al 36 % per il 2002 e al 35 % dal 2003). Occorre evitare che nella fase transitoria si peggiori la situazione fiscale delle imprese che applicano un'aliquota ridotta per effetto della DIT. Se la soppressione immediata della DIT si accompagnasse ad una riduzione solo graduale dell'IRAP, si determinerebbe un aggravio della tassazione per la maggior parte delle imprese medio-grandi. In ogni caso, in relazione ai problemi istituzionali indicati al punto 4, e comunque alla fase transitoria di graduale superamento dell'IRAP, sarà necessario inserire alcuni correttivi per le imprese in perdita, per consentirne una migliore applicazione. Ad esempio si possono introdurre meccanismi di compensazione dell'IRAP con l'IRPEG. È auspicabile inoltre che sia data alle società di capitali di minore dimensione, soggette all'applicazione degli studi di settore, la possibilità di optare per il regime fiscale delle società di persone.
7. La soppressione dell'imposta sostitutiva del 19 % sulle plusvalenze derivanti da operazioni di ristrutturazione (d. lgs. 358 del 1997) comporta il venir meno di un conveniente strumento di flessibilità e di facilitazione dei processi di riorganizzazione delle imprese. Si riportano a tassazione ordinaria le plusvalenze che derivano da cessioni di aziende.

8. I diversi regimi di tassazione delle cessioni di partecipazioni, a seconda che siano iscritte come "immobilizzazioni" o come "attivo circolante", sembrano incoerenti con la finalità di semplificazione degli adempimenti fiscali delle imprese.
9. Lo strumento degli studi di settore si è rivelato utile, anche se perfezionabile, nell'ottica della semplificazione del sistema. È necessario affinarlo in modo che sia aggiornabile in relazione alle effettive dinamiche dell'economia.
10. L'introduzione del concordato preventivo triennale sui redditi di impresa e di lavoro autonomo dovrebbe essere finalizzata a dare certezza alle imprese marginali e di minori dimensioni (studi di settore) sull'ammontare del carico fiscale e contributivo; sarebbe opportuno che la riforma collegasse coerentemente il concordato con istituti già operanti nel sistema e i cui risultati sia in termini di semplificazione che di gettito sono confortanti. Bisognerebbe evitare il rischio che le necessarie ed auspiccate semplificazioni travolgano importanti strumenti di garanzia per il fisco e per il contribuente, che andrebbero rafforzati e potenziati e a cui invece la delega accenna solamente.
11. In un'ottica di semplificazione effettiva, per i redditi da lavoro autonomo e da collaborazione, nei confronti dei quali viene effettuata la ritenuta di acconto del 20 %, dovrebbe essere prevista in via opzionale la trasformazione della ritenuta d'acconto in ritenuta secca. Il percettore rinunciarebbe a produrre spese in deduzione, e chiuderebbe con il 20 % il suo debito nei confronti del fisco. Sarebbe questa una semplificazione notevole. Si dovrebbe limitare tale facoltà di scelta entro un limite massimo di reddito, comunque non superiore al primo scaglione.
12. Per i redditi di natura finanziaria è condivisibile la proposta di omogeneizzazione e convergenza sul regime dei titoli pubblici, il cui livello minimo non deve costituire, peraltro, una priorità in relazione ad altre esigenze di redistribuzione del carico fiscale.
13. Relativamente all'imposta sui servizi, che dovrebbe assorbire le imposte di registro, ipotecaria, di bollo, di concessione governativa ed altre, si osserva che potrebbe essere questa l'occasione per affrontare e risolvere il delicato problema dell'onerosità dei trasferimenti immobiliari e delle difficoltà conseguenti, soprattutto riguardo alla mobilità della forza lavoro. In una realtà in cui i proprietari di alloggi

rappresentano una percentuale elevata, è questo un problema che incide fortemente sulla mobilità della forza lavoro.

Conclusioni

1. Il successo della riforma sembra essere legato ad un insieme di concomitanti risultati positivi; gli effetti in termini di efficacia dipendono largamente dall'attivazione di un circolo virtuoso non ancora sufficientemente definito. In particolare, il CNEL sottolinea la delicatezza del rapporto tra la riforma del prelievo centrale e l'attuazione della prevista autonomia fiscale delle Regioni e degli enti locali, di cui occorre coordinare tempi e parametri per evitare sia l'incremento della pressione fiscale complessiva, sia una riduzione dei servizi erogati a livello locale, con conseguenti aggravii di spesa per famiglie e imprese superiori all'incremento del reddito disponibile.
2. Il CNEL seguirà con attenzione la parte applicativa della delega, nella consapevolezza che oggi è possibile esprimere un giudizio sulle finalità; gli effetti sono incerti, da verificare, perché mancano indicazioni precise su aspetti rilevanti dal punto di vista quantitativo. Il disegno presentato dal Governo è condivisibile per gli obiettivi di semplificazione e di ampliamento della base imponibile, ma si ribadisce che esso deve meglio affrontare profili di equità e progressività. L'obiettivo di una riduzione della pressione tributaria è anch'esso condivisibile. Il CNEL sottolinea che tale riduzione va comunque commisurata ad altre esigenze proprie dei bilanci delle Amministrazioni Pubbliche (interventi sociali, sostegni mirati degli investimenti e della ricerca, politiche infrastrutturali).
3. Criteri e meccanismi fiscali richiedono certezza nei tempi, la cui scansione andrebbe meglio precisata nella delega, e nelle modalità di attuazione. Richiedono anche efficienza della struttura della Amministrazione Finanziaria, al fine di consentire un efficace contrasto dei fenomeni di illegalità fiscale, ancora presenti in ingenti dimensioni. In tal senso la delega va integrata con una specifica attenzione ai problemi dell'Amministrazione Finanziaria e del personale.
4. Una valutazione dei principali aspetti della delega fiscale può essere fatta solo considerando il quadro generale della manovra (comprese le compensazioni tra i

vari tributi, quelle tra riduzioni dell'entrata e della spesa pubblica e i conseguenti possibili incrementi della spesa per le famiglie e per le imprese). È indubbio che una riforma come quella delineata comporti, quanto meno nella fase iniziale, una contrazione del gettito, soprattutto per la riduzione delle aliquote. Il Governo ha indicato, dal suo punto di vista, il rapporto fra la riduzione delle aliquote e gli altri provvedimenti. Se la pressione tributaria non diminuisce, viene meno l'effetto di stimolo all'emersione e al rientro dei capitali dall'estero; la riduzione deve quindi servire ad incentivare l'emersione delle situazioni illegali, da cui dipende l'allargamento della base imponibile. Tuttavia, è opportuno sottolineare l'esigenza di introdurre più efficaci meccanismi al fine di rendere certa l'estensione della base imponibile. Occorre valutare nelle intenzioni e negli effetti il quadro globale di tutti i provvedimenti attuativi della manovra: scudo fiscale, emersione dal nero, rendite finanziarie, i previsti decreti legislativi sono misure che vanno viste, gestite e controllate nell'insieme. È il complesso dei provvedimenti che deve essere convincente, non il singolo, soprattutto con un occhio attento alla semplificazione effettiva.

5. Il CNEL auspica che attenzione particolare si ponga all'attuazione e allo sviluppo di una fattiva azione di semplificazione, agevolando l'utilizzo concreto dei sistemi informatici e telematici; un segnale positivo in tal senso si coglie nella delibera AIPA del 13 dicembre 2001 (G. U. 296, 21/12/2001), che sposta l'accento dagli aspetti formalistici a quelli della concreta realizzazione.
6. La riforma della fiscalità nazionale deve infine intrecciarsi con la ricerca, in sede comunitaria, di un orientamento comune verso un'effettiva armonizzazione fiscale. L'introduzione dell'euro costituisce senza dubbio un'ottima occasione per l'avvio di un simile processo.