



LA RIFORMA FISCALE: PROPOSTE PER UN FISCO GIUSTO

Premessa

Le importanti richieste sindacali contenute nella piattaforma unitaria del novembre 2007 erano legate ad un contesto profondamente diverso da quello attuale. La crisi economica in atto richiede un aggiornamento di quella piattaforma con la quale oggi la CGIL considera indispensabile e non più rinviabile un profondo intervento di Riforma fiscale.

Il processo di risanamento compiuto in questi ultimi 15 anni ha avuto come attori principali i lavoratori dipendenti e i pensionati, già sottoposti ad un crescente prelievo fiscale a causa della mancata restituzione del *fiscal drag*, i quali sono stati chiamati a pagarne la maggior parte del costo. Negli ultimi 30 anni i lavoratori dipendenti ed i pensionati sono stati sottoposti ad uno sforzo eccessivo, in termini di aumento della pressione fiscale (tra maggiore pressione tributaria e mancata restituzione fiscal drag) e iniquo, in termini di giustizia fiscale.

La crisi internazionale attuale rischia di essere acuita in Italia da una distribuzione del reddito assai squilibrata che, oltre ad essere iniqua dal punto di vista sociale, frena il rilancio dell'economia.

Negli anni scorsi il ricorso alla leva fiscale ha permesso ai governi di attuare con successo un processo di risanamento della finanza pubblica. Il peso del fisco, tuttavia, non è stato ripartito equamente: mentre i redditi da lavoro

dipendente e da pensione venivano tassati in misura elevata e progressiva, la tassazione sulle imprese, sui patrimoni e sulle rendite è stata in diversi casi sensibilmente ridotta. Inoltre, resta tuttora irrisolto il problema dell'evasione e dell'elusione fiscale che rende i contribuenti assai diversi di fronte allo Stato.

Oggi questa tendenza va invertita. Non è accettabile che i salari netti italiani siano tra i più bassi dell'Area Euro e le pensioni siano così fortemente decurtate dalla tassazione. Una situazione del genere non può che ripercuotersi fortemente sui consumi e costituisce il principale freno alla domanda interna dunque alla crescita nel prossimo futuro. È dunque proprio a partire dal fisco che bisogna avviare un processo inverso da quello adottato nel passato: dare risorse a lavoratori dipendenti e pensionati in modo tale che coloro che hanno sopportato ieri il maggior peso del risanamento diventino oggi il principale motore per il rilancio dell'economia.

Per tale ragione la riforma fiscale deve essere più ampia ed includere un percorso di riequilibrio del peso del fisco che veda, in corrispondenza del minor peso dell'IRPEF, un incremento delle tasse sul patrimonio, sulla rendita e sui beni di consumo di lusso.

Un'attenzione particolare va riservata alla lotta all'evasione, che va decisamente potenziata sia nei metodi che nell'organizzazione, ma i cui risultati in termini di gettito, anche per questioni di carattere giuridico, dovrebbero evidenziarsi soprattutto nel medio e lungo periodo.

In un paese caratterizzato come pochi dall'evasione fiscale, la battaglia contro le disuguaglianze deve affrontare con coraggio il problema redistributivo. Peraltro, con l'approvazione dello "scudo fiscale", che la CGIL non ha condiviso, è stato minato qualsiasi principio di legalità e di giustizia fiscale, dal momento che possono essere "ripuliti" capitali oggi all'estero e gravati da reati penalmente perseguibili come il falso in bilancio e la falsa

fatturazione. In ogni caso, il gettito generato dallo scudo fiscale dovrebbe essere impiegato per ridurre il carico fiscale su lavoro e pensioni.

Analisi e proposte

La CGIL ritiene che la crisi economica in atto richieda un profondo intervento di Riforma fiscale per un costo di circa **1,5 punti di PIL**, da attuarsi in un arco di tempo triennale, con l'obiettivo strutturale di diminuire le tasse, aumentando così il reddito netto disponibile, mediamente di **100 euro mensili** ai lavoratori dipendenti e ai pensionati, generando in questo modo una maggiore giustizia fiscale.

Dal 1980 al 2009 si è prodotto un incremento della pressione fiscale pari a 12,2 punti percentuali. Tale aumento, realizzatosi per la maggior parte tra gli anni '80 e i primi anni '90, ha interessato solo la pressione tributaria (variata dal 17,9% del 1980 al 30,1% del 2009) e non la pressione contributiva (stabile intorno al 13% in tutto il periodo considerato) generando, quindi, un incremento della tassazione che ha riguardato in modo esclusivo i lavoratori dipendenti e i pensionati e che, nei trent'anni in esame, ha prodotto per questi ultimi una perdita (a prezzi costanti) pari a **3.285 euro annui**, che equivalgono a circa **274 euro mensili**.

Nello stesso periodo, inoltre, si è verificata una riduzione progressiva della quota dei redditi da lavoro dipendente sul reddito primario nazionale (3,5 punti percentuali). È riconosciuto ormai da tutti gli attori istituzionali che all'origine della crisi internazionale attuale vi siano le disuguaglianze nella distribuzione del reddito, generate da un'alleanza tra profitti e rendite a scapito del lavoro, soprattutto in Italia, dove da anni tale distribuzione risulta

assai squilibrata e, oltre ad essere iniqua dal punto di vista sociale, frena il rilancio della domanda interna..

Per tale ragione la Riforma fiscale deve essere più ampia ed includere un percorso graduale di riequilibrio del peso del fisco che preveda: una linearizzazione della curva decrescente delle detrazioni da lavoro dipendente e da pensione (che oggi presentano un andamento irregolare, a balzi), a partire dai redditi medi e medio bassi, anche attraverso una maggiore detrazione delle spese per la produzione del reddito; l'unificazione, a 8.000 euro, delle attuali quote esenti per i redditi da lavoro e da pensione; un ulteriore incremento delle detrazioni da pensione connesso all'età; la revisione del sistema delle aliquote fiscali (IRPEF); l'istituzione di uno strumento unico per le famiglie (la cui realizzazione comprenda detrazioni per i figli a carico e assegno al nucleo familiare); rendere strutturale ed estendere la platea dei pensionati cui corrispondere la somma aggiuntiva (cosiddetta quattordicesima mensilità), anche sottoforma di imposta negativa, come previsto dal Protocollo Welfare 2007 e dalla Finanziaria 2008. Tutto ciò in corrispondenza dell'istituzione di un'Imposta sulle **"Grandi ricchezze"**, di un prelievo sulle transazioni finanziarie internazionali di brevissima durata e, perciò a carattere speculativo, e dell'armonizzazione europea della tassazione sulle rendite.

La priorità deve essere quella di diminuire le tasse ai lavoratori dipendenti e ai pensionati, realizzando così una maggiore equità sociale attraverso una maggiore equità fiscale.

La riduzione del livello del prelievo sui redditi da lavoro e da pensione va compensata, in termini di gettito, in via prioritaria con l'individuazione di basi imponibili alternative da tassare con aliquote proporzionali.

La CGIL propone prioritariamente i seguenti interventi:

1) Lotta all'evasione fiscale

Serve un Patto fiscale all'insegna di una cultura dell'equità e della legalità che unisca e conquisti il consenso di tutti i contribuenti onesti.

- Prima di tutto bisogna ripristinare, anche con un Decreto, le misure anti-evasione abrogate dall'attuale governo, a partire dalla tracciabilità dei pagamenti (sperimentando anche forme e modalità che incentivino l'esigibilità dello scontrino fiscale), e dall'obbligo di allegare l'elenco clienti-fornitori alla dichiarazione dei redditi, così come da noi proposto all'Audizione per l'*Esame preliminare dei Documenti di Bilancio 2010-2012* presso le Commissioni congiunte Bilancio, del 6 ottobre 2009.
- Occorre affrontare una volta per tutte ed in maniera determinata il fenomeno dell'evasione fiscale utilizzando in modo efficiente le strutture e gli organici a disposizione. Nel contempo, occorre mettere in campo nuove misure che, contestualmente ad una semplificazione del sistema fiscale, siano in grado di arginare il più possibile questo fenomeno, radicando nelle persone e sul territorio una cultura della legalità fiscale.
- Particolare attenzione va dedicata all'andamento dell'IVA per la quale vi è un tasso di evasione molto superiore a quello degli altri paesi europei. Bisogna che il governo agisca per recuperare qui il grosso dell'evasione da utilizzare per ridurre le tasse su lavoro e pensione.

L'Italia deve trovare la forza per affrontare in termini nuovi e decisivi il problema dell'evasione fiscale. Anche secondo le stime più prudentziali del Governo, essa ammonta a oltre 100 miliardi di euro e i settori in cui si evade di più sono quelli dei "servizi personali, del commercio, della ristorazione e delle costruzioni". (Audizione del Direttore generale delle Finanze del 18

febbraio 2009 alla Commissione bicamerale di Vigilanza sull'Anagrafe Tributaria).

Sono oltre un milione e cinquecentomila gli immobili sconosciuti con un danno per l'erario di circa 8 miliardi di euro, secondo i dati comunicati in Parlamento dal Direttore dell'Agenzia del Territorio.

Tutti i più autorevoli istituti di ricerca stimano che, nell'accezione più ampia, l'economia sommersa nel nostro Paese raggiunge il 24% del PIL. Presenza del sommerso oggi confermata anche dall'aumento dell'ammontare delle compensazioni IVA (circa 17 miliardi di euro), che però non trova riscontro negli aumenti degli scambi e delle transazioni da cui origina il credito usato.

Si tratta di dati molto preoccupanti, che pesano sui contribuenti onesti, riducono la competitività di larga parte delle imprese, determinano iniquità e disarticolano il tessuto sociale e, proprio per le medesime ragioni, vanno drasticamente ridimensionati.

1.1 Intesa per la legalità fiscale

Vanno elaborate una serie di misure ad hoc per combattere l'evasione, che siano innovative e non si prestino alla critica di essere solo punitive verso particolari settori dell'economia. L'obiettivo è quello di un recupero di gettito nel prossimo quinquennio pari almeno al 10% annuo degli oltre 100 miliardi stimati di imposte evase. Un obiettivo che può essere raggiunto solo se condiviso da tutti gli attori istituzionali e sociali.

Ciò può essere conseguito, da un lato, se si rende più efficace ed incisivo il sistema posto a presidio della legalità e, dall'altro, introducendo misure atte a rafforzare i diritti del contribuente.

Per ristabilire la legalità fiscale la CGIL propone i seguenti interventi:

a) Strumenti di controllo in grado di bilanciare il legittimo interesse dei contribuenti alla semplificazione degli adempimenti cui sono tenuti e a non subire oneri eccessivi all'esplicarsi delle loro attività economiche e professionali, con quello altrettanto legittimo dell'erario a poter svolgere una efficace attività di controllo. Nel passato, misure innovative sono state talvolta accompagnate da complicazioni eccessive, risultando di difficile attuazione. Queste hanno spesso facilitato la soppressione repentina di tali misure, senza che venisse neppure presa in considerazione la possibilità di una semplificazione degli adempimenti. Ciò è avvenuto ad esempio in materia di tracciabilità dei pagamenti, senza tenere nella dovuta considerazione che tanto più sono diffusi i pagamenti elettronici tanto minore risulta la dimensione dell'illegalità.

In questo stesso ambito, al fine di semplificare il rapporto fiscale delle partite IVA (8,5 milioni), occorre rilanciare il meccanismo dei cosiddetti "minimi imponibili", che prevede la dichiarazione dei redditi semplificata per le partite IVA con reddito entro i 30.000 euro. Tale misura oltre a semplificare le procedure burocratiche potrebbe ridurre di fatto la platea dei soggetti con partita IVA assoggettabili ai controlli dell'Amministrazione finanziaria.

b) Per potenziare l'attività di contrasto all'evasione, è necessario un miglioramento qualitativo e quantitativo dell'attività di controllo e di accertamento dell'Amministrazione tributaria, utilizzando pienamente tutte le banche dati in possesso della P.A..

Per far fronte alle sempre più diffuse e sofisticate modalità di evasione ed elusione fiscale, si propone dunque l'attuazione di nuove procedure dedicate alle attività di controllo, accertamento e contenzioso, che per la loro peculiarità richiedono modelli organizzativi flessibili, competenze e aggiornamenti professionali continui.

c) Occorre creare un modello organizzativo che risponda alle esigenze proprie del nuovo scenario delineato dal federalismo fiscale, senza sovrapposizioni, duplicazioni e confusione dei ruoli, utilizzando al meglio le sinergie e le esperienze consolidate in questi anni.

d) Ampliamento del contrasto di interessi, che sappia, da un lato interessare l'area dei servizi alle persone e del commercio, e dall'altro prevedere strumenti adeguati, soprattutto di natura informatica, per contrastare abusi e comportamenti fraudolenti. Il contrasto potrebbe, in una fase preliminare, essere attuato in misura selettiva su alcuni settori.

e) Potenziamento del ruolo degli enti locali, che va rafforzato attraverso un loro effettivo coinvolgimento nella strategia e nell'attività di contrasto all'evasione, a partire da una "lotta di prossimità", maggiormente visibile sul territorio, ad esempio con una rivisitazione delle convenzioni stipulate dalle Regioni in materia di controlli dell'IRAP, per una verifica dei risultati e dell'effettiva rispondenza al principio di responsabilità in capo all'ente titolare dei tributi piuttosto che all'ente convenzionato. Gli enti locali debbono, in ogni caso poter accedere alle banche dati sui tributi ad essi assegnati.

Sebbene i margini locali di autonomia siano ancora oggi piuttosto ridotti, considerato che le informazioni utili a contrastare l'evasione e l'elusione fiscale potrebbero essere attivate a livello nazionale, si potrebbe inizialmente immaginare un potenziamento delle forme di controllo a livello territoriale, in particolare sul lavoro sommerso.

f) Occorre ripensare al sistema di tassazione dei canoni di locazione, per facilitare l'emersione in un settore dove il sommerso è molto elevato. Tale

sistema dovrebbe prevedere un'aliquota del 20% sui canoni di locazione a canale concordato, in modo da rendere meno oneroso il carico per il contribuente onesto e più facile il controllo per l'Amministrazione tributaria, che dovrebbe agire in stretto collegamento con gli Enti Locali.

2) Riforma dell'IRPEF con l'obiettivo di aumentare il reddito netto disponibile, da realizzare attraverso:

- (a) linearizzazione della curva decrescente delle detrazioni da lavoro dipendente e da pensione, a partire dai redditi medi e medio bassi, anche attraverso una maggiore detrazione delle spese per la produzione del reddito;
- (b) l'innalzamento e l'unificazione delle attuali quote esenti per i redditi da lavoro e da pensione;
- (c) eliminazione strutturale del drenaggio fiscale e revisione del sistema delle aliquote fiscali, riducendo sensibilmente la prima dal 23% attuale al 20% e la terza dal 38% al 36%, da realizzare in un arco temporale pluriennale, determinando un significativo aumento di risorse a sostegno delle fasce di reddito medio-basse, nelle quali si colloca la stragrande maggioranza dei lavoratori dipendenti e dei pensionati;
- (d) la realizzazione di uno strumento unico che comprenda detrazioni per i figli a carico e assegno al nucleo familiare. Questo strumento supererebbe per il sostegno alla famiglia il problema dell'incapienza. Le famiglie avrebbero a disposizione un bonus, che per i lavoratori dipendenti sarebbe corrisposto direttamente in busta paga mentre agli incapienti sarebbe erogato sotto forma di assegno comprensivo delle detrazioni oggi non godute. Tale strumento dovrà tenere in particolare considerazione le

spese per l'istruzione dei figli ed essere sensibilmente rinforzato per i portatori di handicap;

(e) la concessione di un bonus fiscale per coloro che non sono in grado di usufruire appieno delle detrazioni spettanti (gli incapienti).

2a) Detrazione d'imposta tramite bonus

Una prima risposta, che comporterebbe un beneficio di circa 500 o 600 euro (già richiesto lo scorso anno attraverso la formula del cumulo della tredicesime) dovrebbe essere una detrazione d'imposta da corrispondere a lavoratori dipendenti, pensionati e collaboratori con un reddito inferiore ai 55.000 euro annui. Questo intervento potrebbe essere attuato non oltre la primavera 2010, così da concedere al più presto un beneficio percepibile che possa aiutare la ripresa della domanda interna, volano essenziale per sostenere una ripresa economico-produttiva ancora appena accennata.

2b) Estendere la quattordicesima mensilità per i pensionati

In conformità al Protocollo Welfare del 2007, va reso strutturale l'incremento per le pensioni fino a 1,5 volte il Trattamento Minimo. Il provvedimento ha lo scopo di incrementare pensioni di natura sia previdenziale che assistenziale. Esso prende riferimento dall'articolo 5, comma 1, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 convertito dalla legge 3 agosto 2007, n. 127.

Coloro che hanno beneficiato della nuova somma aggiuntiva sono stati in complesso circa 3.050.000. Il provvedimento comporta una spesa di 1,3 miliardi di euro ogni anno.

Estendere la platea dei pensionati che ricevono la "somma aggiuntiva" di cui sopra (cosiddetta quattordicesima mensilità) a coloro che ricevono una

pensione al massimo di 1.300 euro mensili. La platea coinvolta è di circa 4 milioni di beneficiari che si aggiungono ai 3 milioni che già hanno beneficiato della somma aggiuntiva. Il provvedimento comporta una spesa di 3,6 miliardi di euro.

3) Riforma dell'imposizione sulle rendite mobiliari

Ferma restando la necessità di avviare il percorso di armonizzazione al livello europeo, si chiede che **la tassazione sui redditi derivanti da operazioni finanziarie di natura speculativa venga effettuata con un'aliquota del 20%**.

Nel contesto europeo l'Italia presenta un'aliquota bassa (12,5%) dell'imposta sui capital gain e sui redditi delle attività finanziarie percepiti dalle persone fisiche al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, soprattutto se paragonata a quelle gravanti sul reddito da lavoro o pensione e sugli utili d'impresa. Al contrario l'imposta sostitutiva gravante sugli interessi da depositi bancari, tradizionalmente fonte di risparmio per i contribuenti più "poveri", è piuttosto elevata (27%). Uniformare queste due aliquote al 20%, dunque, risulta del tutto auspicabile, anche per conseguire una maggiore equità orizzontale rispetto ai redditi da lavoro. L'incremento della tassazione non deve riguardare i titoli pubblici già emessi, che rimarrebbero dunque tassati al 12,5%.

La priorità deve essere quella di realizzare una maggiore equità sociale attraverso una maggiore equità fiscale: portare la tassazione delle rendite al 20% vorrebbe dire tassarle allo stesso livello della prima aliquota IRPEF ipotizzata.

In Europa (EU-25) il livello di tassazione sulle rendite non è inferiore al 20%. La scelta in Italia di una sola aliquota intermedia (oggi sono due

rispettivamente al 12,5% e al 27%) ridurrebbe la distanza tra prelievo finanziario e prelievo sul lavoro dipendente (aliquota media 25%). La stima di gettito conseguente risulta tra i **2,5 e i 4,5 miliardi di euro**, in rapporto all'andamento dei tassi di interesse.

Infine bisogna istituire una forma di prelievo sulle transazioni finanziarie internazionali di brevissima durata e, quindi a carattere speculativo.

4) Introduzione di una Imposta sulle Grandi Ricchezze

La costituzione di una nuova imposta “di solidarietà” sulle grandi ricchezze sulla base del modello attualmente vigente in Francia che prevede una soglia intorno agli 800 mila euro di patrimonio (mobiliare e immobiliare) netto imponibile per essere soggetti alla *Impôt de solidarité sur la fortune*. Questa misura, con diversi scaglioni e aliquote progressive, potrebbe produrre un gettito annuale pari a circa **5-6 miliardi di euro**.

Al fine di sopperire in parte alle mancate entrate degli enti locali dopo il superamento dell'ICI anche sugli immobili di lusso (Governo Berlusconi Finanziaria 2009), occorre immaginare una **revisione degli estimi catastali** con trasferimento definitivo delle funzioni catastali dallo Stato ai Comuni singoli o associati (prevista, tra l'altro, nella Legge Finanziaria del 2007) che, fermo restando l'esenzione della prima casa (fatta eccezione per le case di lusso), oltre a rappresentare un fattore di riequilibrio del carico fiscale, può produrre nel tempo una crescita del gettito per gli enti locali favorendo così anche il processo di federalismo fiscale.

5) Nuove generazioni

Misure fiscali a sostegno delle nuove generazioni anche nell'ambito di nuove professioni, partendo da agevolazioni fiscali per favorire attività di studio, formazione e creatività, nonché per superare forme di tassazione improprie.

6) Ricerca, formazione e innovazione

Fermo restando che l'insieme delle proposte da noi avanzate non può che presentare elementi di parzialità dovuti al fatto che si affrontano principalmente le condizioni di lavoratori e pensionati, riteniamo che, per quanto concerne la tassazione sulle imprese, vadano previste forme di **credito di imposta automatico sugli investimenti in ricerca, innovazione e formazione**, nell'ambito di un più vasto sistema di fisco premiale per le imprese che tenga conto anche della loro responsabilità sociale.