

Osservazioni CGIL, CISL e UIL al Disegno di legge delega al Governo per la riforma fiscale

Introduzione

CGIL, CISL e UIL sono state audite dalle Commissioni nel corso dell'Indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e altri aspetti del sistema tributario in data 21 febbraio 2021. Già in quella occasione, assieme alle tre memorie, era stata depositata la piattaforma unitaria che rappresenta la sintesi delle richieste della rappresentanza del mondo del lavoro in tema di fisco. Il Documento conclusivo approvato dalle due Commissioni il 30 giugno non raccoglie l'impostazione proposta avanzata da CGIL, CISL e UIL. Ricordiamo inoltre che è stata inviata nei giorni scorsi al Presidente della 6° Commissione finanze della Camera una lettera dei segretari generali di Cgil, Cisl e Uil nella quale mettevamo in evidenza la necessità che “la proposta di legge delega definita qualche settimana fa dal Governo, che indica una molteplicità di direttrici di intervento, decisamente più larghe rispetto all'importante indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario [...] necessita del massimo ascolto e confronto in sede parlamentare delle istanze di tutti i soggetti -a partire dalle organizzazioni sindacali- per contribuire a rendere più fruttuoso il difficile lavoro della Commissione [...] e che per queste ragioni, confermiamo la disponibilità, come sempre accaduto per tutte le disposizioni legislative e tanto più per atti così rilevanti per la vita del paese, a rappresentare le nostre priorità e le nostre indicazioni sui contenuti della delega, in sede di audizione parlamentare”.

Con questo ulteriore documento, quindi, CGIL, CISL e UIL intendono ribadire le loro proposte sulla riforma fiscale e altresì commentare le proposte quelle contenute nel Disegno di legge delega al Governo per la riforma fiscale.

Ribadiamo inoltre che è indispensabile che i tempi di approvazione della delega siano rapidi per consentire l'avvio del processo riformatore complessivo attraverso i decreti

legislativi attuativi, dando priorità esclusiva e assoluta alla diminuzione del carico fiscale di pensionati e dipendenti.

Obiettivi della riforma

Crescita economica e semplificazione, i due obiettivi segnalati dal disegno di legge in discussione sono certamente importanti ma non sufficienti: l'equità, sia dal punto di vista redistributivo che del carico fiscale, è l'elemento cardine, il primo obiettivo che dovrebbe perseguire una riforma fiscale. Il sistema tributario ha la funzione di raccogliere le risorse necessarie alle funzioni dell'operatore pubblico, che noi riteniamo non debba arretrare il suo perimetro d'azione. Ciò in relazione alla necessità di sostenere le infrastrutture sociali, sanità e istruzione in primis, e le politiche di sviluppo del paese e garantire attraverso la spesa ordinaria l'attuazione di una parte consistente del PNRR. Definire come distribuire questo onere è di primaria importanza.

Per CGIL, CISL e UIL, inoltre, semplificare non vuol dire deregolamentare. È fondamentale che il necessario processo di semplificazione del sistema tributario non si traduca in un superamento o anche solo indebolimento dei presidi di legalità, acuendo quelle fragilità che già oggi consentono l'accumularsi di oltre 110 miliardi di evasione ogni anno.

Contrasto all'evasione fiscale

Il disegno di legge delega non affronta in maniera adeguata il fenomeno dell'evasione fiscale. CGIL, CISL e UIL ritengono assolutamente sbagliata l'analisi di partenza che non tiene conto dell'asimmetria che regola il sistema fiscale italiano.

I lavoratori dipendenti e i pensionati, infatti, prima pagano le tasse e poi prendono lo stipendio e la pensione. I lavoratori autonomi autocertificano a posteriori i propri redditi e scelgono in che misura adempiere ai propri doveri con il fisco. Questa asimmetria genera la possibilità per gli autonomi di scegliere politiche elusive o anche di evasione rispetto al pagamento dei giusti tributi.

CGIL, CISL e UIL ritengono che qualsiasi riforma dell'Irpef e, più in generale, la riforma fiscale, non possano prescindere dalla definizione di una svolta epocale per eliminare la più grande anomalia italiana: l'evasione fiscale.

Questa esigenza è stata sottolineata da molte delle Istituzioni e personalità accademiche nel corso delle Audizioni, in particolare dalla Corte dei conti.

L'Italia, infatti, detiene la maglia nera tra i Paesi della UE sull'evasione fiscale. Ogni anno, come certificato dalla Relazione sull'economia non osservata, sono oltre 100 i

miliardi di evasione sottratti al bilancio pubblico. Questo dato rappresenta un danno rilevantissimo per il bilancio dello Stato e per la nostra economia, ma, al contempo, esso rappresenta un vulnus per il nostro sistema democratico. In Italia, da decenni, un terzo dei contribuenti non assolve a questo dovere.

La svolta epocale nella lotta all'evasione fiscale passa attraverso:

- La riforma della riscossione, che non deve cedere ad alcuna logica condonistica. Occorre l'incrocio delle banche dati disponibili, elaborando un meccanismo che ne tuteli la privacy; il tutto al fine di dare piena possibilità alle agenzie fiscali di individuare prontamente comportamenti illeciti.
- Il rafforzamento e valorizzazione dell'organico, investimenti e tecnologia dell'Agenzia delle Entrate
- L'estensione della fatturazione elettronica superando gli attuali esoneri in particolare per i soggetti in regime forfettario, come previsto anche dal Documento conclusivo.
- La possibilità per l'Amministrazione di gestire l'insieme delle informazioni relative alla fatturazione elettronica e di tutti gli archivi a sua disposizione. Le giuste esigenze di tutela della riservatezza dei dati non possono essere contrapposte alla necessità di procedere con le tecniche di analisi massiva e predittiva dei dati che individuino i casi a rischio evasione. L'evasione fiscale nel nostro Paese è una emergenza, e come tale va affrontata. CGIL, CISL e UIL considerano sufficienti le precauzioni già previste dalle norme e dalle direttive dell'Agenzia.
- Azioni mirate sulle aree di maggior evasione: Irpef da lavoro autonomo e impresa e Iva, supportando i contribuenti nell'adempimento spontaneo anche attraverso dichiarazioni precompilate sulla base dei dati trasmessi.
- La riduzione dell'uso del contante anche sotto i mille euro, rafforzando la richiesta alla UE già fatta assieme a Belgio, Francia, Olanda e Spagna per l'eliminazione della banconota da 500 euro. CGIL, CISL e UIL credono vada studiata e, se i dati fossero incoraggianti, prorogata l'esperienza del cashback e della lotteria degli scontrini superando le criticità emerse nei primi sei mesi di applicazione
- L'estensione del sostituto di imposta alle partite IVA prevedendo il versamento diretto dell'IVA e delle imposte, tramite l'utilizzo di meccanismi, come quello dell'anticipo Irpef, sperimentato per i bonus edilizi, il reverse charge e lo split payment.

- La riduzione dell'evasione IVA agendo sulle aliquote tra operatori e riducendo l'agibilità sull'imposta dell'ultimo passaggio, anche sfruttando le aperture previste dalla Delega all'articolo 4. Solo a queste condizioni, attraverso la fatturazione elettronica generalizzata, diventa sostenibile eliminare la ritenuta d'acconto IRPEF come proposto dalle Commissioni.

Una svolta epocale nella lotta all'evasione è anche un modo per finanziare la riforma fiscale e questo ci fa dire che il recupero di elusione e evasione sia un "cancello" senza varcare il quale appare impossibile realizzare una riforma che colga gli obiettivi dati. La lotta all'evasione è ancora più importante alla luce dei 200 miliardi di debiti accumulati per erogare i ristori e i sostegni resi necessari dalla pandemia, debiti e che dovranno essere ripagati nei prossimi anni. La lotta all'evasione serve affinché ad evitare che a pagare non siano, come al solito, lavoratori dipendenti e pensionati. Riteniamo infine pericolosa la classificazione, che nella Relazione delle Commissioni si opera degli omessi versamenti, che vengono classificati in due sole categorie: errore o difficoltà economica. In questo modo si avalla "l'evasione di necessità", concetto ampiamente soggettivo, categoria che il più delle volte andrebbe derubricata ad "evasione da inefficienza" e che costituisce una apertura rischiosa perché giustifica la differenza tra coloro che per (autoproclamata) necessità possono non pagare e altri (dipendenti e pensionati) che non hanno scelta.

Elevazione a rango costituzionale dello statuto del contribuente

È questa una richiesta da tempo avanzata da CGIL CISL e UIL nella loro piattaforma, a significare che per il sindacato il contribuente è un soggetto che deve essere tutelato nei suoi diritti, e che l'orizzonte delle richieste unitarie non è punitivo, ma anzi premiale e rispettoso dei contribuenti onesti.

La scelta del modello di imposta sui redditi e revisione dell'IRPEF

L'elevata genericità della delega lascia ampio spazio ad interpretazioni di vario genere in merito alla riforma del sistema di imposizione personale sui redditi. Tuttavia, sulla base di quanto previsto nel documento in discussione, CGIL, CISL e UIL valutano negativamente il passaggio del sistema verso un modello "compiutamente duale". Innanzitutto, ribadiamo in questa sede che la riforma del sistema di imposizione sul reddito dovrebbe puntare ad ampliare la base imponibile nella direzione di un modello, se non onnicomprensivo, almeno "semi-comprensivo", come proposto anche dalla

Corte dei Conti, che inserisca in progressività anche i redditi attualmente assoggettati al regime forfettario e i redditi in cedolare secca sui canoni d'affitto (prevedendo una deduzione per i canoni concordati, onde favorire l'accesso delle famiglie al mercato degli affitti, e introducendo elementi di distinzione per redditi derivanti dalla locazione di grandi patrimoni immobiliari). La nuova base imponibile dovrebbe essere tassata con una progressività rimodulata in favore dei redditi bassi e medi da lavoro e pensione.

Viceversa, si prende atto che il presente disegno di legge delega contraddice, in parte, le conclusioni contenute nel Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario della VI Commissione Permanente (Finanze), nella misura in cui tale documento stabiliva che "il sistema di imposizione sul reddito dovrebbe evolvere verso un modello tendenzialmente duale", dove l'impiego del termine "tendenzialmente" si conciliava con la possibilità di mantenere alcune forme di imposizione sostitutiva e altri interventi perequativi.

L'evoluzione del sistema verso un modello "compiutamente duale", basato sulla netta separazione dei redditi da lavoro e pensioni, tassati con aliquota progressiva, dagli altri redditi della persona, tassati con aliquota proporzionale, determinerebbe il definitivo superamento dell'imposta personale progressiva sul reddito complessivo.

Con l'entrata a regime del modello duale ogni reddito derivante da capitale verrebbe automaticamente assoggettato a tassazione proporzionale, con aliquota sufficientemente prossima a quella applicata al primo scaglione IRPEF. Vogliamo in questa sede far notare che la "regola" secondo la quale le due aliquote dovrebbero coincidere non è applicata praticamente in nessun paese al mondo, ed anzi in alcuni paesi (Spagna, Regno Unito) esiste addirittura una certa progressività anche per i redditi esclusi dall'imposta personale.

In un modello compiutamente duale, è prevedibile che taluni redditi da lavoro dipendente attualmente assoggettati ad imposta sostitutiva in ragione della loro natura e finalità, come ad esempio quelle collegate ad incrementi di produttività e al welfare aziendale, vengano ricondotti a tassazione progressiva, indebolendo in tal modo importanti strumenti a sostegno della produttività.

Dunque, l'adozione di un modello "compiutamente duale" pur se razionalizzerebbe un sistema ormai caotico e plurale, cristallizzerebbe alcune iniquità del sistema tributario, poiché da un lato favorirebbe i percettori di redditi da capitale elevati e dall'altro confermerebbe il perimetro dell'imposta progressiva ai soli redditi da lavoro.

In questo senso, il disegno di legge delega non chiarisce i principi e i criteri per giungere a una corretta applicazione di tale differenziazione, destando preoccupazioni sotto il profilo della legalità oltre che dell'equità del sistema tributario.

L'elevata genericità del disegno di legge delega rinvia alla fase attuativa le modalità applicative di tale modello, lasciando aperte molte possibilità, ma dalla nostra lettura, sembra non vi sia alcuno spazio, nella lettera del Decreto, per il mantenimento del regime forfettario per i redditi da lavoro autonomo e impresa. Vista la assoluta contrarietà di CGIL, CISL e UIL a questa flat tax distorsiva, iniqua, che rallenta la crescita e inibisce investimenti e occupazione, sarà elevata l'attenzione del sindacato perché se dual tax dovrà essere, che sia effettivamente una dual tax per tutti i redditi da lavoro, senza eccezioni né percorsi preferenziali.

In relazione a quanto detto finora e alle criticità segnalate, CGIL, CISL e UIL chiedono che la riforma fiscale abbia come primo obiettivo il taglio delle tasse alle lavoratrici e i lavoratori dipendenti e pensionati, che sono i soggetti a più alta fedeltà fiscale.

In relazione all'attuazione del modello compiutamente duale, CGIL, CISL e UIL sono contrarie ad uniformare l'aliquota sostitutiva sulle rendite finanziarie alla prima aliquota IRPEF, data la sproporzionata incidenza del fisco sul lavoro rispetto agli altri fattori produttivi. Bisogna mantenere una tassazione al 26%, unificando verso questa aliquota tutti i redditi non inclusi in progressività nel modello di tassazione duale. Altrimenti, l'unificazione dei redditi di capitale con i redditi diversi di natura finanziaria rischia di estendere la portata delle diverse perdite e minusvalenze, con una riduzione del gettito non in linea con gli obiettivi della riforma.

In relazione alla previsione in materia di riordino delle attuali deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche, CGIL, CISL e UIL chiedono che venga esplicitamente dichiarata l'esclusione delle detrazioni specifiche sui redditi da lavoro dipendente e pensioni, considerata la loro natura strutturale e gli effetti di equità ad esse connesse.

Infine, in materia di riduzione delle aliquote effettive medie e marginali, CGIL, CISL e UIL chiedono che dai regimi sostitutivi di cui al 2 comma dell'art.2 venga escluso quello relativo ai premi di produttività e welfare aziendale.

Spese fiscali

Il criterio della selezione delle spese fiscali sulla base del beneficio procapite medio sembra rispondere esclusivamente all'obiettivo della semplificazione, non rispondendo a quello dell'equità, che deve essere, come detto, alla base dell'intera riforma fiscale. È certamente necessario semplificare e rivedere il sistema delle tax expenditures valutando il loro impatto sulle diverse fasce reddituali, scegliendo dove mantenere un

favorevole trattamento fiscale e dove invece spostare il sostegno dal lato della spesa (sulla falsariga dell'Assegno unico e universale per i figli minori di prossima introduzione).

Una revisione delle spese fiscali è non più procrastinabile e crediamo che sia necessario procedere ad una verifica dell'attualità di tali misure e dell'effettiva efficacia delle stesse. Vanno però salvaguardate tutte le detrazioni di rilievo sociale, come quelle per le spese sanitarie e interessi passivi sui mutui.

Sia per il ruolo che hanno avuto nel far emergere attività altrimenti, spesso, nascoste, sia per l'importante contributo che hanno dato e danno alla manutenzione del nostro patrimonio urbano, anche in relazione alle questioni ambientale, riteniamo inoltre che dovrebbero diventare strutturali i bonus per ristrutturazione, risparmio energetico, ecc. Si potrebbe peraltro introdurre una clausola di decadenza (*sunset close*) per la quale dopo un certo numero di anni, se non riconfermata, l'agevolazione fiscale decade. Oppure obbligare a un riesame e a una discussione di merito sull'abolizione, conservazione o modifica di spese fiscali introdotte da un certo numero di anni (ad esempio, cinque anni). Regole di questo tipo avrebbero il vantaggio di impegnare il Parlamento a ridiscutere, e se del caso confermare esplicitamente, la disposizione agevolativa, evitando che essa proceda per inerzia.

Riteniamo opportuno, inoltre, che l'insieme delle agevolazioni alle imprese risponda a criteri di selettività e sia orientato alla sostenibilità economica, sociale e ambientale, quindi investimenti, occupazione, pari opportunità, democrazia economica, salute e sicurezza delle lavoratrici e dei lavoratori. È infine necessario il lavoro di riordino e di ridiscussione di quelle agevolazioni che rientrano nel "Catalogo dei sussidi ambientalmente dannosi" in coerenza con il Green deal europeo e il PNRR.

Addizionali locali

Il disegno di legge delega raccomanda di trasformare gli strumenti tributari locali in sovrainposte la cui manovrabilità all'interno di un *range* predefinito rimarrebbe in capo all'ente territoriale.

Potrebbe essere un'ipotesi interessante, da prendere in considerazione senza aumento dell'imposizione. Il passaggio da addizionali a sovrainposte è stato suggerito da buona parte delle audizioni.

CGIL, CISL e UIL credono che questo transito potrebbe presentare sia vantaggi che svantaggi. Occorrerebbe valutare attentamente, anche con l'aiuto della letteratura, gli uni e gli altri rispetto agli obiettivi. È inoltre necessario valutare gli effetti sul gettito e la distribuzione del carico fiscale conseguenti a questo passaggio.

Superamento dell'Irap

Il gettito Irap è circa di 25 miliardi di euro (2019). Deve necessariamente essere evidenziato come verrà realizzato il riassorbimento perché la cifra è ingente e quelle risorse finanziano in parte il sistema sanitario; viene condivisibilmente affermato che l'operazione non dovrà generare aggravii su dipendenti e assimilati. Non si fa esplicito riferimento ad una salvaguardia per i pensionati. Tuttavia sembra assai difficile rispettare questo impegno, data l'entità le il gettito da coprire. Appare infatti davvero difficile reperire le risorse riassorbendo l'IRAP nell'IRES senza aumentarne l'aliquota, come da ipotizzato nel progetto dell'imposta duale. Si dovrebbero inoltre compensare i bilanci regionali.

Ridurre le aliquote IRAP, fino al suo superamento, è foriero di molteplici conseguenze che devono essere prese in considerazione. Intanto l'azione sulle aliquote costituisce una azione non selettiva, che non premia comportamenti virtuosi e si limita ad una riduzione generalizzata dei costi per le imprese, azione dallo scarsissimo ritorno economico per il sistema (moltiplicatore 0,1). Inoltre, anche se il bilancio pubblico compensasse le perdite di gettito regionali, si andrebbe comunque a perdere una imposta legata al territorio. Sul piano della spesa sanitaria, poi, il superamento dell'IRAP certificherebbe il passaggio definitivo del finanziamento del SSN dal mondo delle imprese verso lavoratori e pensionati attraverso il ricorso alla fiscalità generale (ricordiamo che il versamento Irpef di questi soggetti è pari all'84% del totale)

L'IRAP è una imposta che distribuisce il peso fiscale su tutti i fattori della produzione. Il fatto che sia (già) diventata per certi versi un duplicato dell'IRES non è positivo, e non deve essere assecondato. L'IRAP potrebbe anzi essere rafforzata diventando strumento che raccoglie le risorse per il welfare senza gravare sulle spalle dei lavoratori. Essendo una imposta a vasta base imponibile e bassa aliquota essa è difficilmente elusa anche dalle imprese multinazionali che, come noto, operano arbitraggi della base imponibile.

Lotta alle diseguaglianze e per la solidarietà fiscale

Una riforma fiscale è anche lo strumento per contrastare le diseguaglianze nella distribuzione di ricchezza che, nel nostro Paese, hanno raggiunto negli ultimi anni dimensioni preoccupanti generando squilibri macroeconomici, aggravati dalla crisi pandemica.

I 10 anni di crisi e gli effetti della pandemia, hanno aumentato le disuguaglianze e le ingiustizie sociali. L'ultima indagine di Banca d'Italia sottolineava come il 5% delle famiglie possiede il 40% della ricchezza privata totale del Paese.

CGIL, CISL e UIL ritengono che bisogna attuare politiche sociali ed economiche che colmino queste disuguaglianze e utilizzare anche la leva fiscale. Tale leva deve servire per razionalizzare le imposte, rendendo le basi imponibili più aderenti alla realtà e applicando il criterio della progressività.

Tali obiettivi sono rilevanti anche in relazione all'elusione fiscale (es. trasferimenti strumentali a società, fondazioni e/o parenti e l'acquisto di prodotti finanziari), che anche attraverso l'applicazione di tutti gli strumenti digitali e di comunicazione, potrebbe essere oggi ridotta fortemente.

Modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e revisione del catasto fabbricati

L'ultima riforma del catasto è datata 1989. Per questo, CGIL, CISL e UIL ritengono che tale riforma sia necessaria al fine di garantire maggiore trasparenza nella valutazione degli immobili, in particolare per evitare distorsioni nel calcolo dell'ISEE e nel relativo accesso alle prestazioni sociali ad esso connesse. Tuttavia, all'interno della presente legge delega la riforma del catasto è prospettata come mera revisione del valore immobiliare a fini statistici. Tale revisione, infatti, evidenzerebbe ma non eliminerebbe le attuali storture per cui immobili di pregio nei centri storici godono di rendite catastali più basse rispetto a immobili di nuova costruzione situati nelle periferie.

Promuovere l'Unione fiscale europea

La tassazione delle imprese per CGIL, CISL e UIL andrebbe armonizzata almeno al livello europeo per evitare che finisca per essere un'arena di concorrenza fiscale con i nostri principali partner.

Per CGIL, CISL e UIL è il momento di una decisiva azione condivisa a livello europeo che porti l'Europa a divenire una vera Unione perseguendo la creazione di politiche condivise di socializzazione delle spese emergenziali, procedendo ad una unificazione in ambito europeo delle basi imponibili per le aziende multinazionali secondo il modello BEEFIT Eu affinché cessino le allocazioni strumentali di ricavi e perdite e le grandi imprese siano tassate laddove la loro ricchezza viene effettivamente prodotta, introducendo una webtax che ponga fine alle pratiche elusive, dando piena

applicazione alla tassa sulle transazione finanziarie ad altissima frequenza (TTF), e istituendo una carbon tax continentale in maniera graduale anche in sostituzione delle diverse tasse esistenti sui combustibili fossili. Uno degli obiettivi principali dovrebbe essere la nascita di una imposta sulle società europee che costituisca entrata diretta dell'Unione, che potrebbe subire eventuali aggiustamenti locali legati alle specificità dei singoli paesi ma sempre da stabilire in sede europea.

00198 Roma
Corso d'Italia,
25

00198 Roma
Via Po, 21

00187 Roma
Via Lucullo, 6