

NOTA PER L'AUDIZIONE DEL 4 OTTOBRE 2011
DISEGNO DI LEGGE DELEGA PER LA RIFORMA FISCALE E ASSISTENZIALE

Per memoria: in base alla legge 148/2011 (manovra di bilancio) la riforma fiscale e assistenziale dovrà produrre un risparmio per la finanza pubblica non inferiore a 4 miliardi di euro nel 2012, a 16 miliardi di euro nel 2013 e a 20 miliardi di euro a partire dal 2014; in assenza del riordino entro il 30 settembre 2012, si procederà a una riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale, pari al 5% nel 2012 e al 20% a decorrere dal 2013 o, in alternativa anche parziale, a un aumento delle imposte indirette, inclusa l'accisa.

Principi e criteri in materia di Irpef (art. 2)

LE DISPOSIZIONI DEL DISEGNO DI LEGGE SU CUI MI CONCENTRO

Il DDL prevede:

- tre aliquote, 20 - 30 - 40% senza specificare i limiti degli scaglioni
- eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale
- identificazione, in funzione della soglia di povertà, di un livello minimo di reddito personale esente
- concentrazione dei regimi di favore su natalità, lavoro, giovani
- favore fiscale per la parte di retribuzione commisurata ai risultati d'impresa
- clausola di salvaguardia in modo che, a parità di condizioni, il nuovo regime risulti sempre più favorevole o uguale rispetto al precedente

COMMENTO

Premessa – Il DDL, pur in modo non esplicito, mantiene un impianto di imposta personale su base individuale corretta con un sistema di detrazioni o deduzioni. Cade quindi l'ipotesi del quoziente familiare. E' una scelta del tutto condivisibile, dati gli effetti tipici del quoziente in termini di redistribuzione a sfavore dei redditi bassi e medi e di disincentivo al lavoro femminile. La tassazione su base individuale corretta con un sistema di detrazioni è quella che meglio può garantire sia l'equità verticale che quella orizzontale (cfr. Libro Bianco su imposta personale e sostegno alle famiglie, MEF 2008).

Le tre aliquote – Sono un residuo dell'impostazione della Legge delega del 2003, il cui orizzonte di riferimento era l'approccio di tipo *flat tax*. Ma gli sviluppi recenti della teoria della tassazione ottimale hanno evidenziato come sia preferibile, in ragione di considerazioni di efficienza e non solo di equità, un profilo crescente delle aliquote: poiché l'elasticità dell'offerta di lavoro è più elevata per i lavoratori a reddito basso (specie donne) e più bassa per i redditi elevati, l'effetto distorsivo dell'imposta (disincentivo all'offerta di lavoro) risulta meglio contenuto prevedendo una pluralità di aliquote, all'inizio più basse e poi via via crescenti. Pertanto, la previsione di tre sole aliquote è sbagliata dal punto di vista dell'efficienza. Inoltre, dal punto di vista della distribuzione del carico tributario (equità verticale), è noto che a parità di gettito la *flat tax* sposta il carico

tributario sui redditi medi e favorisce i redditi alti; altrettanto vale per una struttura a tre sole aliquote che si sforzi di avvicinare la *flat*. Infine, non ha senso fissare a priori la struttura delle aliquote, che andrà invece definita insieme con limiti degli scaglioni e sistema delle detrazioni/deduzioni per lavoro e per carichi familiari: in altri termini, la struttura delle aliquote va stabilita all'interno del disegno complessivo dell'imposta.

La riduzione dei regimi di esenzione – Obiettivo condivisibile, data la proliferazione disorganica di tali regimi nel passato, proliferazione che, oltre a erodere la base imponibile dell'imposta personale, ha determinato perdita di trasparenza dell'imposta ed effetti redistributivi discutibili (spesso a vantaggio dei redditi alti). E' chiaro peraltro che dalla riduzione vanno escluse le detrazioni da lavoro e pensione e le detrazioni per figli (il DDL prevede che appunto i regimi di favore vanno concentrati su lavoro e natalità). Dubbi sorgono sull'ammontare effettivo del recupero di gettito ottenibile con la riduzione dei regimi di esenzione: il grosso della perdita di gettito deriva dalla detraibilità di spese mediche, interessi sui mutui per la prima casa, premi di assicurazione vita, tipologie di esenzione la cui riduzione non è impossibile ma solleva problemi delicati.

Minimo imponibile – E' una caratteristica costitutiva di ogni regime fiscale, già presente in Italia tramite le detrazioni da lavoro e pensione e le detrazioni per familiari a carico. Non viene specificato se si intende passare a un regime di deduzioni – sconsigliabile dal punto di vista della progressività dell'imposta – o se si vogliono rimodulare le attuali detrazioni (vedi punto successivo). Lascia poi perplessi il riferimento alla soglia di povertà nella definizione del minimo esente: la soglia di povertà è concetto che ha senso in riferimento al reddito equivalente - ossia rapportato alla numerosità del nucleo familiare in scala di equivalenza – e non al reddito imponibile entro un regime di tassazione su base individuale. La questione della povertà non riguarda la definizione del minimo imponibile, che ha invece a che fare con questioni di incentivo al lavoro per i redditi bassi (minimo di reddito da lavoro da esentare), di disegno della progressività dell'imposta, di equità orizzontale (carichi familiari).

Regimi di favore per lavoro, natalità, giovani – E' condivisibile concentrare i regimi di favore nel modo indicato dal DDL (anche se occorrerebbe specificare anche il riferimento ai redditi da pensione), ma colpisce la vaghezza dell'indicazione fornita: non si specifica se si intende tornare al sistema delle deduzioni, con effetti discutibili sul versante della progressività dell'imposta, o se si lavorerà a una rimodulazione delle attuali detrazioni; non si fornisce alcun criterio per la rimodulazione delle detrazioni o delle eventuali deduzioni; nulla si dice circa il modo in cui il regime di favore per la natalità si rapporta agli attuali carichi familiari: fino a che età si intende prolungare il regime di favore per i figli? Cosa fare con la detrazione per coniuge a carico? E con le detrazioni per gli altri familiari a carico?

Non è inutile ricordare qui che, come argomentato nel Libro Bianco MEF 2008, addolcire il profilo di decrescenza delle attuali detrazioni da lavoro avrebbe effetti molto positivi sia in termini di riduzione dell'imposta netta sia in termini di riduzione delle aliquote marginali effettive (aliquota formale + aliquota implicita nella decrescenza). L'ideale da questo punto di vista sarebbe rendere piatte – non decrescenti - le detrazioni da lavoro (proposta Nens). Altrettanto vale per le detrazioni per figli a carico, dove la trasformazione in detrazioni piatte avrebbe un costo limitato e consentirebbe un collegamento organico con una riforma degli assegni per il nucleo familiare (parte assistenziale della delega, vedi sotto).

Nulla si dice poi circa la possibilità di rendere rimborsabili in tutto o in parte le detrazioni per gli incapienti (imposta negativa), misura che darebbe concretezza all'indicazione generica di un regime di favore per i giovani. Avvantaggerebbe anche la partecipazione femminile al mercato del lavoro. A quest'ultimo riguardo, un trattamento di favore, che nei fatti riguarderebbe le donne lavoratrici senza violare i principi costituzionali, potrebbe consistere in una detrazione aggiuntiva nel caso in cui ambedue i genitori con figli a carico lavorino.

Retribuzione commisurata ai risultati d'impresa – L'attuale regime di favore per la parte di retribuzione legata alla produttività ha avuto risultati sostanzialmente irrilevanti: è singolare che un DDL che intende sfolgire i regimi di favore fiscale mantenga questa componente senza neanche chiarire come si intenda migliorarla. Sarebbe bene almeno essere consapevoli del ginepraio in cui ci si va a cacciare quando si cerca di identificare operativamente questa componente della retribuzione e dei rischi di comportamenti opportunistici con cui imprese e lavoratori possono tentare di ampliare ingiustificatamente la componente retributiva in questione a fini di elusione dell'imposta. In sintesi, mantenere la previsione di un regime di favore per la retribuzione commisurata ai risultati di impresa rischia di costituire un fattore di erosione della base imponibile difficilmente controllabile.

Clausola di salvaguardia – E' assolutamente da evitare: nei fatti prefigura la sopravvivenza indefinita del regime fiscale precedente che il contribuente potrà sempre applicare ogni volta che nel nuovo regime fiscale si trovasse svantaggiato. Inoltre, contraddice la disposizione che prevede a copertura del minor gettito i recuperi derivanti dall'eliminazione/riduzione delle esenzioni ed esclusioni: se nessuno deve pagare una imposta maggiore di quella attuale, da dove arriverà il recupero di gettito a copertura? Segnalo il punto, in quanto la clausola è inserita a chiusura dell'art. 2, quindi è in una posizione che implica che per nuovo regime rispetto al quale scatta la clausola non ci si riferisce solo al nuovo assetto di aliquote, scaglioni e detrazioni/deduzioni da lavoro e carichi ma all'assetto più complessivamente derivante dall'eliminazione/riduzione di esenzioni ed esclusioni (e persino dal nuovo regime di tassazione delle attività finanziarie nonché dall'inclusione tra i soggetti passivi degli enti non commerciali!). O si vuol forse dire che l'intero risparmio netto di 20 miliardi per la finanza pubblica dovrà derivare dal riordino dell'assistenza?

Principi e criteri in materia di assistenza (art. 10)

LE DISPOSIZIONI DEL DISEGNO DI LEGGE SU CUI MI CONCENTRO

Il DDL prevede:

- revisione dell'ISEE
- riordino dei criteri di accesso alle prestazioni
- istituzione per l'indennità di accompagnamento di un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza ripartito tra le Regioni, favorendo l'integrazione socio-sanitaria, la libertà di scelta dell'utente, gli interventi attuati dai soggetti non profit quando preferibili agli interventi diretti
- trasferimento ai Comuni del sistema relativo alla carta acquisti, affidandone la gestione alle organizzazioni non profit
- attribuzione all'INPS delle funzioni di erogazione delle prestazioni monetarie e di organizzazione dell'anagrafe delle posizioni assistenziali

COMMENTO

Premessa

In positivo - Sono del tutto condivisibili l'esigenza di una messa a punto dell'ISEE e di un riordino dei criteri di accesso, ma manca qualsiasi indicazione circa i criteri che andranno seguiti. Condivisibile è anche l'attribuzione all'INPS delle funzioni di erogazione delle prestazioni

monetarie e di organizzazione dell'anagrafe, compiti ambedue da mantenere a livello nazionale. E' infine coerente con l'assetto di federalismo fiscale in corso di definizione l'attribuzione a Regioni e Comuni di compiti di organizzazione del rapporto tra cittadini e servizi sociali.

In negativo – Mancano principi e criteri riguardo a una parte rilevante delle prestazioni assistenziali di competenza centrale, prima fra tutte la riforma degli assegni al nucleo familiare. Le uniche prestazioni su cui il DDL si concentra sono l'indennità di accompagnamento e la social card: in ambedue i casi, non condivido le indicazioni prospettate dal DDL per i motivi che seguono. Colpisce inoltre che non sia menzionata l'esigenza di costruire in Italia adeguati strumenti di contrasto della povertà.

Il ruolo del terzo settore - Il DDL non chiarisce il ruolo che viene effettivamente assegnato ai soggetti del terzo settore sia con riferimento alla non autosufficienza che con riferimento alla carta acquisti: solo fornitore di servizi o anche organizzatore del processo di selezione dei beneficiari come prospettato nel Libro Bianco sul welfare del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali? In questo secondo caso, si porterebbe un vulnus alla titolarità dei diritti da parte dei cittadini in quanto tali. Definire chi ha diritto alle prestazioni è funzione squisitamente pubblica, non delegabile a organizzazioni private per quanto non profit.

In secondo luogo, perché il fondo dovrebbe finanziare prioritariamente le iniziative dei soggetti non profit? Che senso ha una simile "riserva di caccia"? Il non profit, per la sua stessa ragione sociale, si colloca di per sé in posizione competitiva su questo tipo di mercati: non ha bisogno di finanziamenti riservati, piuttosto se vogliamo che la loro ragione sociale esprima tutte le sue potenzialità positive dobbiamo esporre i soggetti del terzo settore alla concorrenza da parte di soggetti di offerta anche for profit, naturalmente entro un quadro di regolazione forte da parte dei pubblici poteri. E qui, di nuovo, il DDL appare carente sul versante delle indicazioni circa le funzioni che spettano a Regioni ed Enti Locali.

Il fondo per la non autosufficienza – La lettera del DDL implica che l'indennità di accompagnamento dovrebbe confluire in un fondo da ripartire tra le Regioni in base alla popolazione residente, al suo tasso di invecchiamento e a fattori ambientali specifici. In base al Titolo V della Costituzione e alla Legge 42/2009, la conseguenza sarà che le risorse verranno assegnate alle regioni senza vincolo di destinazione: chi garantisce che esse vengano utilizzate effettivamente per servizi e sostegni monetari ai non autosufficienti? Si intende fronteggiare il problema con la definizione dei Lep? Il DDL non lo dice ma anche fosse così, andremmo incontro a problemi difficilmente risolvibili: se una Regione non utilizza quelle risorse per i Lep, cosa si può fare? Tagliare le risorse significherebbe colpire due volte i cittadini non autosufficienti di quella regione. Ricorriamo a piani di rientro, commissariamenti, ecc.? C'è una strada migliore, per la quale rinvio alla nota che allego: si tratta di utilizzare dal Centro l'indennità di accompagnamento per dare effettivo potere di scelta ai cittadini e di affidare alle Regioni e ai Comuni il compito di organizzare la rete dei servizi cui i cittadini, sostenuti nella loro capacità d'acquisto dallo Stato, possano rivolgersi.