

FINANZE E TESORO (6ª)
MERCOLEDÌ 29 FEBBRAIO 2012

334ª Seduta

Presidenza del Vice Presidente

MUSI

indi del Presidente

BALDASSARRI

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Tito Boeri e il professor Antonio Pedone.

La seduta inizia alle ore 14,40.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente **BALDASSARRI** fa presente che è pervenuta la richiesta, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, di attivazione dell'impianto audiovisivo, nonché di trasmissione del segnale audio con diffusione radiofonica, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità prevista, e avverte che, ove la Commissione convenga nell'utilizzazione di tale forma di pubblicità dei lavori, il Presidente del Senato ha preannunciato il proprio assenso.

Non facendosi osservazioni, tale forma di pubblicità è adottata per lo svolgimento della procedura informativa prevista nella seduta odierna.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale: audizione di esperti

Prosegue l'indagine conoscitiva rinviata nella seduta del 21 febbraio scorso.

Il presidente **MUSI** introduce l'audizione del professor Boeri.

Il professor BOERI, dopo aver consegnato alla Presidenza una documentazione illustrativa, puntualizza che il proprio intervento si concentrerà sull'analisi della tassazione del lavoro, sottolineando che il carico fiscale su tale fattore produttivo ha ormai raggiunto il livello massimo. Specifica altresì che illustrerà alla Commissione un piano di intervento per ridurre il carico fiscale gravante sul lavoro assicurandone al contempo la piena compatibilità con i vincoli e gli obiettivi di finanza pubblica. Tali proposte concernono in particolare il rafforzamento del principio assicurativo tra le tutele a favore dei lavoratori disoccupati, la separazione tra la previdenza e l'assistenza e la sostituzione della detrazione per il coniuge fiscalmente a carico con un sussidio condizionato all'impiego.

Illustra quindi una tabella che dimostra come il livello delle entrate e della pressione fiscale in rapporto al PIL sia aumentato in misura cospicua dopo le recenti manovre di finanza pubblica, rese peraltro necessarie per fronteggiare la crisi economica dell'Italia. Si sofferma successivamente sugli effetti distorsivi di un'elevata pressione fiscale sulla domanda di lavoro e quindi sulla concorrenza nel mercato del lavoro e dà conto del differente livello del cuneo fiscale (composto da imposta sul reddito, contributi sociali e IVA) su tale fattore in Italia rispetto agli altri principali Paesi europei. Dopo aver segnalato che negli ultimi anni l'Italia ha aumentato il prelievo sul lavoro contrariamente agli altri Paesi europei, osserva che un'attenta analisi del reddito netto delle famiglie (senza considerare il prelievo fiscale e tenendo conto dei contributi sociali) dimostra come in Italia si è venuta a creare una situazione che scoraggia l'inserimento nel mondo del lavoro soprattutto per gli appartenenti alle famiglie monoreddito con figli.

Per quanto riguarda il principio assicurativo osserva che i lavoratori percepiscono i contributi sociali come un prelievo obbligatorio, con gli effetti distorsivi descritti a proposito del cuneo fiscale. Pertanto tali contributi dovrebbero essere trasformati in accantonamenti finalizzati a fornire una forma di assicurazione sociale contro rischi attualmente non coperti, potendo essere considerati quindi come una forma di consumo differito. Evidenzia quindi gli effetti positivi di tale intervento: infatti esso si tradurrebbe in un incentivo ad assumere impieghi con retribuzioni più basse dal momento che in tal modo si garantirebbe l'accesso a sussidi di disoccupazione in caso di perdita del

posto di lavoro. Inoltre, l'intervento prospettato potrebbe servire a semplificare e armonizzare la normativa che attualmente disciplina le forme di contributo per la disoccupazione, che risultano fortemente differenziate in base al comparto produttivo e alle dimensioni dell'azienda. In aggiunta, si deve considerare anche il diverso livello di protezione sociale per i lavoratori, in caso di successiva perdita del posto, a seconda della tipologia del rapporto. Infatti il sistema degli ammortizzatori sociali presenta attualmente un inadeguato grado di copertura soprattutto per i lavoratori che hanno un impiego temporaneo. Sottolinea altresì che l'attuale crisi economica globale ha assunto il carattere di una autentica recessione, come confermato dai dati sulla consistente flessione del PIL e del reddito disponibile (comprese le prestazioni sociali alle famiglie) nel periodo 2007-2009 nell'ambito dei principali Paesi industrializzati. Tale fenomeno ha riguardato anche modelli di stato sociale considerati tradizionalmente tra i più avanzati come la Danimarca. Prosegue esplicitando le caratteristiche che dovrebbe avere la nuova assicurazione di base, con applicazione generalizzata e con un'unica aliquota contributiva, salva la previsione di una percentuale più alta per i lavori temporanei, per la più alta probabilità di perdere l'impiego. Inoltre i rapporti parasubordinati dovrebbero assumere le caratteristiche della subordinazione e l'assistenza sociale di base dovrebbe essere finanziata a carico della fiscalità generale. In particolare tale strumento permetterebbe di operare un riordino tra tutte le tipologie di prestazioni esistenti. Si sofferma sulla separazione tra previdenza e assistenza con l'obiettivo di ridurre i contributi previdenziali sui salari più bassi, mantenendo comunque un adeguato livello delle prestazioni. Per i redditi più elevati i contributi potrebbero essere ridotti soltanto se accompagnati dalla previsione di un limite massimo della prestazione per le cosiddette pensioni d'oro e per quelle di anzianità superiori a un determinato ammontare.

Specifica che l'esperienza maturata nel Regno Unito con l'introduzione di strumenti analoghi suggerisce l'opportunità di trasformare le detrazioni per il coniuge a carico in sussidi condizionati all'impiego, a favore delle famiglie con i redditi più bassi. Tale soluzione avrebbe positivi effetti sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro e anche sulla crescita, sfruttandone il più elevato livello di istruzione. Inoltre, secondo alcune microsimulazioni, l'incremento dell'occupazione femminile avrebbe effetti positivi sull'offerta di lavoro e sui livelli di povertà.

Conclude la propria esposizione puntualizzando il significato delle proposte illustrate: è infatti possibile ridurre il carico fiscale sul lavoro senza compromettere gli equilibri di finanza pubblica, attraverso una diminuzione delle tasse percepite dai lavoratori e rafforzando il principio assicurativo in materia di ammortizzatori sociali. Infine la separazione tra previdenza e assistenza, insieme con gli altri interventi sulle pensioni elevate, permetterebbe di ridurre il carico contributivo sul lavoro e l'introduzione di sussidi legati all'impiego ridurrebbe la tassa marginale effettiva a carico delle famiglie.

La senatrice [LEDDI](#) (PD) giudica opportuno avere delle delucidazioni sull'applicazione dello strumento del sussidio nell'esperienza di altri ordinamenti nazionali.

Il senatore [LANNUTTI](#) (IdV) chiede una valutazione della misura che prevede l'introduzione di un limite retributivo massimo per i dirigenti pubblici.

Il senatore [MUSI](#) (PD) si sofferma in primo luogo sul problema del confronto tra gli stipendi medi in Italia e quelli negli altri Paesi europei. Chiede quindi un chiarimento a proposito della diminuzione del reddito a causa della crisi anche in un paese avanzato come la Danimarca. Giudica meritevole di approfondimento anche la possibilità di una revisione delle agevolazioni fiscali alle imprese, il cui valore è pari ormai a 40 miliardi di euro.

Chiede quindi come la separazione tra previdenza e assistenza si concili con la sussistenza di un sistema pensionistico contributivo. Al di là del problema del tasso di sostituzione, si rischierebbe infatti di incidere sul livello delle prestazioni.

Infine, la sostituzione delle detrazioni con il sussidio condizionato all'impiego rende necessario chiarire se tale soluzione richiede il passaggio da un meccanismo di tassazione individuale del reddito a uno di tipo familiare.

Il senatore [COSTA](#) (PdL) ricorda che già in passato era stata avanzata l'ipotesi della separazione tra previdenza e assistenza, in modo da limitare la gestione dell'INPS alle sole prestazioni previdenziali.

Rimarca tuttavia che la separazione porrebbe il problema di individuare ulteriori risorse per erogare le prestazioni assistenziali.

La senatrice **FONTANA (PD)** chiede una valutazione della tassazione differenziata per genere e sollecita altri approfondimenti sull'apparente crisi del modello danese di stato sociale.

A giudizio del senatore **SCIASCIA (PdL)** le riforme proposte dal professor Boeri andrebbero collocate e considerate in un'ottica di medio-lungo periodo. Fermo restando l'attuale gettito fiscale, chiede se vi sono preferenze per i vari strumenti introdotti o studiati nell'ultimo periodo per recuperare ulteriori risorse, come la tassa sui grandi patrimoni o l'incremento dell'IVA.

Il professor **BOERI** specifica che l'esperienza di base per la diffusione dei sussidi condizionati all'impiego è avvenuta nel Regno Unito, ma si tratta comunque di schemi presenti anche in Francia e nei Paesi del Nord Europa. Ciò significa che i dati a disposizione sugli effetti economici di tali strumenti sono abbastanza consolidati e quindi attendibili. L'introduzione di tale strumento in Italia richiederebbe un mutamento di prospettiva nel sistema degli ammortizzatori sociali: si passerebbe infatti da una visione che si preoccupa di aiutare coloro che perdono il posto di lavoro a una che intende invece favorire coloro che accettano impieghi anche con un salario ridotto.

A titolo personale giudica condivisibile la scelta di fissare un limite massimo alle retribuzioni dei dipendenti pubblici, pur tenendo conto della tematica dei diritti economici quesiti. Osserva infatti che i percettori di tali trattamenti sono nel pieno dell'età lavorativa e quindi pienamente in grado di individuare altre fonti di integrazione del reddito. Inoltre la previsione del limite massimo alle retribuzioni si giustifica per il suo carattere prevalentemente emergenziale e finirebbe per incidere su livelli retributivi a suo parere eccessivi e non rispondenti a criteri di efficienza.

Per quanto riguarda il problema degli stipendi medi dei lavoratori italiani, evidenzia le difficoltà di una comparazione attendibile dei dati, considerato che la composizione e la definizione del salario netto varia in modo sensibile da Paese a Paese.

Fermi restando gli obiettivi di gettito fiscale già definiti dal Governo, sottolinea che gli interventi da lui proposti sono limitati alla tassazione sul lavoro e che vi sono altri strumenti da mettere in campo per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Giudica in particolare condivisibili un riequilibrio del carico fiscale sugli altri fattori produttivi, l'introduzione di una tassazione sui grandi capitali e di una imposizione patrimoniale sugli immobili. La revisione e riduzione delle agevolazioni fiscali alle imprese, per quanto condivisibile e giustificata di per sé, richiede però una preventiva riduzione della spesa corrente improduttiva.

Successivamente rimarca che la separazione tra previdenza e assistenza non è incompatibile con il principio contributivo e che al contrario essa è finalizzata a realizzare un'assistenza sociale di base per i lavoratori di tutte le età. Specifica inoltre che l'introduzione di un sussidio condizionato all'impiego è compatibile sia con un sistema di tassazione individuale del reddito sia con un modello di imposizione basato sul nucleo familiare, osservando peraltro che nel secondo caso vi sarebbero maggiori effetti redistributivi. In generale l'introduzione di tale strumento può aver luogo lasciando inalterato il regime di tassazione individuale.

Puntualizza infine che la tassazione differenziata per genere non sembra una scelta opportuna, poiché introdurrebbe eccessivi elementi di disparità nel sistema. Al contrario gli incentivi alla crescita dell'occupazione femminile sembrano più rispondenti all'obiettivo di aumentare il valore del lavoro delle donne. Conclude evidenziando alcuni elementi di debolezza del modello danese di stato sociale, che ne sconsigliano a suo parere un recepimento indiscriminato nel sistema italiano degli ammortizzatori sociali.

Il presidente **BALDASSARRI**, dopo aver ringraziato il professor Boeri per il suo intervento in Commissione e averlo congedato, esprime apprezzamento per l'illustrazione di proposte che mirano a dare sostegno a chi lavora, con un indubbio miglioramento, anche dal punto di vista culturale, in termini di maggiore trasparenza e produttività.

Introduce quindi l'audizione del professor Pedone.

Il professor **PEDONE**, dopo aver consegnato alla Presidenza una documentazione di supporto al proprio intervento, si sofferma su alcuni aspetti problematici del sistema tributario, come il livello eccessivo e insufficiente della pressione tributaria complessiva, la squilibrata composizione del

prelievo tributario per categorie, secondo diverse classificazioni (reddito, scambi, consumi, ricchezza, lavoro, capitale, consumo) e, infine, la moltiplicazione dei trattamenti tributari differenziati, che caratterizza il sistema nel suo complesso. Inoltre osserva che, da oltre 30 anni, il livello della pressione tributaria risulta più elevato della media dei Paesi industrializzati ed è andato crescendo più rapidamente che negli altri Paesi; nonostante ciò, non si è riusciti a realizzare avanzi primari e a ridurre significativamente il debito pubblico.

Richiama l'andamento eccezionale del prelievo tributario in Italia nel periodo successivo all'introduzione della riforma del 1973-74 e che ancora influenza largamente il funzionamento del sistema tributario e il modo in cui esso viene percepito. Infatti, dal momento in cui è stata introdotta la riforma tributaria intorno alla metà degli anni Settanta, il prelievo tributario complessivo si è accresciuto in Italia più che in qualsiasi altro paese europeo e dell'area OCSE e più che in qualsiasi altro periodo della storia unitaria. Dal 1975 ad oggi, la pressione tributaria in Italia è aumentata in misura più che quadrupla rispetto a quella media dei Paesi industrializzati dell'area OCSE (di 18 punti di PIL rispetto a poco più di 4 punti); più del doppio che in Francia e sei volte più che in Germania. Anche nell'ambito dell'Unione europea, l'Italia si caratterizza per la più forte crescita e il più alto livello della pressione fiscale complessiva. Nel corso dell'ultimo quindicennio e in particolare dall'avvio dell'Unione monetaria europea, l'Italia è l'unico tra i maggiori Paesi dell'area euro che presenta un incremento della pressione fiscale (di 1,4 punti di PIL) rispetto ad una riduzione dell'insieme dei Paesi dell'area euro, ma anche della media di tutti i Paesi dell'Unione europea.

Ritiene quindi auspicabile una riduzione della pressione fiscale, anche se i recenti indirizzi di politica economica e di bilancio in Europa e i provvedimenti adottati con le manovre correttive adottate nel 2011 fanno ritenere che, nel prossimo futuro, il primato tributario italiano tenderà a persistere e forse ad accentuarsi. Se si vogliono attenuare gli effetti negativi che esso comporta, occorrerà esplorare la possibilità di modificare la composizione dell'elevato prelievo tributario complessivo e, soprattutto, sottoporre a revisione la struttura e i principali trattamenti tributari differenziati delle principali imposte (cosiddetta *tax review*).

La crisi ha posto i governi di molti Paesi di fronte al seguente dilemma: se, al fine di sostenere il reddito e la domanda di famiglie e imprese, accettare la caduta di gettito indotta dalla riduzione nell'attività economica, magari integrandola con sgravi d'imposta discrezionali, sopportando però un considerevole peggioramento della situazione di finanza pubblica; o se, per evitare tale peggioramento e cercare di stabilizzare i conti pubblici, compensare almeno in parte la caduta di gettito mediante aumenti di imposta (prevalentemente indirette), rischiando così di abbattere ulteriormente il livello della domanda e dell'attività produttiva. La caduta del gettito ha riguardato, come era da attendersi, in maggior misura le imposte dirette, e in particolare quelle legate alla precedente eccezionale espansione dell'attività nei settori finanziari e immobiliari. L'entità della caduta del gettito riferibile ai vari settori è legata all'elasticità rispetto al PIL delle singole specifiche basi imponibili e al grado di progressività con cui sono colpite. Ciò spiega la più forte caduta attesa, anche se con un certo ritardo, del gettito di alcune voci di imposizione diretta. Non spiega, tuttavia, la caduta delle imposte sul consumo che si è verificata in alcuni Paesi nonostante siano state aumentate le aliquote di alcune accise e dell'IVA, e che è attribuibile ad altri fattori, tra i quali lo spostamento verso consumi di base o necessari (colpiti con aliquote più basse), il crollo delle nuove costruzioni e il rallentamento delle importazioni. Osserva che, nel caso italiano, la meno marcata riduzione del gettito dell'IVA è attribuibile in misura rilevante a modifiche nei meccanismi di riscossione e alla fissazione di limiti più stretti alle compensazioni.

Passando a commentare l'evoluzione del sistema tributario italiano, osserva che, a livello di categorie di imposta, l'unica grande e profonda modifica del loro peso relativo si è concentrata nel periodo della riforma tributaria del 1973-74. Infatti, in seguito all'introduzione di tale riforma, si è verificata non soltanto un'eccezionale e rapida crescita della pressione fiscale, ma anche una ricomposizione del prelievo tributario a favore dell'imposizione diretta, con un ruolo di assoluta preminenza assegnato all'imposta sul reddito. Afferma che ci si è mossi tendenzialmente da un sistema tributario basato prevalentemente sulle imposte indirette a uno basato prevalentemente sulle imposte dirette.

Si sofferma sulle maggiori criticità presenti nell'ordinamento tributario, con specifico riferimento all'imposta sul reddito. Infatti ricorda che sin dall'inizio si sono avuti, e poi sono andati rapidamente moltiplicandosi, trattamenti tributari fortemente differenziati secondo la classificazione dei vari tipi di reddito (come i redditi da capitale o i redditi diversi), secondo i criteri di determinazione delle basi imponibili (come i redditi di terreni e fabbricati, o i redditi di impresa), e secondo le modalità e i regimi di accertamento. Per fronteggiare alcune caratteristiche della realtà economica italiana, si sono introdotti vari regimi semplificati o speciali: l'introduzione di elementi forfettari di determinazione dei ricavi; l'impiego di coefficienti presuntivi di ricavi e, in maniera non coordinata con questi, di coefficienti presuntivi di reddito; varie versioni del redditometro fino alla introduzione degli studi di settore. Appare perciò opportuno che si definiscano metodi e procedure trasparenti per una revisione graduale ma sistematica di tutti i trattamenti tributari differenziati da parte del Parlamento, così come avviene da tempo in molti altri Paesi limitatamente alle cosiddette *tax expenditures*. Si tratta cioè di identificare i motivi espliciti e gli obiettivi di ciascuna misura e valutarne *ex ante* i risultati attesi ed *ex post* quelli conseguiti, per confrontarne l'adeguatezza rispetto a misure alternative.

Il senatore **COSTA** (PdL) chiede con quali modalità e accorgimenti sarebbe possibile ricalibrare la composizione del prelievo tributario riequilibrando maggiormente il versante dell'imposizione indiretta.

Il senatore **MUSI** (PD) apprezza i riferimenti al principio della *tax review*, rilevando che solo recentemente l'ordinamento italiano ha manifestato l'intenzione di attuare effettivamente tale metodo di studio e di conoscenza del sistema tributario, dopo aver ricordato in proposito il tentativo compiuto dal ministro Formica.

Il presidente **BALDASSARRI** (Per il Terzo Polo: ApI-FLI) evidenzia che il dato più singolare che emerge dall'esposizione svolta è l'affermarsi di una spirale negativa per cui la pressione fiscale, nella sua continua dinamica di crescita, ha continuato a inseguire il livello della spesa pubblica senza mai raggiungerlo. Inoltre a suo parere non risulta condivisibile limitare la riforma fiscale a una sola ricomposizione tra le componenti del prelievo, rassegnandosi al persistere di un'elevata pressione fiscale complessiva. In tal modo infatti si continua a danneggiare gravemente la crescita economica del Paese.

Il professor PEDONE specifica che gli studi sul passaggio dall'imposizione diretta a quella indiretta come componente prevalente del sistema tributario sono stati condotti con riguardo all'esperienza maturata dalla Germania. Puntualizza però che la definizione di un percorso e dei risultati da conseguire dipende dalle variabili economiche dei singoli Paesi, per cui non può essere elaborato un modello universalmente valido.

Specifica inoltre che l'operazione di *tax review* dovrà essere condotta dal Parlamento con la massima imparzialità possibile, per evitare interventi che possano favorire singoli operatori o comparti economici.

Se si persegue l'obiettivo di ridurre i trasferimenti alle imprese, occorre tener presente che tale obiettivo va correlato con la tendenza del sistema produttivo a chiedere in compensazione maggiori agevolazioni fiscali, con effetti di minor gettito.

Il presidente **BALDASSARRI** congeda il professor Pedone dopo averlo ringraziato per il suo intervento in Commissione. Avverte quindi che i documenti acquisiti saranno pubblicati sulla pagina *web* della Commissione e dichiara conclusa l'audizione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente **BALDASSARRI**, considerato che è stato adottato l'Atto di indirizzo di politica fiscale, ritiene opportuno prevedere, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e come già previsto nel relativo programma, l'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, in modo da costituirne l'occasione per illustrare alla Commissione tale documento.

Ricorda, quindi, che nella seduta di ieri la senatrice Leddi aveva chiesto di avviare un breve ciclo di audizioni informali sull'attuazione della legge n. 120 del 2011 (Modifiche al testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998,

n. 58, concernenti la parità di accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati), proponendo alla Commissione di ascoltare la Consob e il Ministero dell'economia e delle finanze, oltre ad altri soggetti individuati successivamente.

La Commissione concorda con il Presidente.

La senatrice **FONTANA** (PD) chiede se la procedura conoscitiva consentirà di conoscere le linee generali di attuazione della legge con riferimento agli organi amministrativi delle società a controllo pubblico. Con l'occasione sollecita l'avvio dell'esame del disegno di legge n. 1164 (Autorizzazione a cedere alla Cooperative terreni demaniali di Punta Sabbioni a responsabilità limitata ed al comune di Cavallino Treporti il compendio immobiliare appartenente al patrimonio disponibile dello Stato sito in Venezia, sezione di Burano, località Punta Sabbioni - Cavallino).

Il presidente **BALDASSARRI** precisa che l'esigenza istruttoria prospettata dalla senatrice Fontana sarà soddisfatta con l'audizione del Ministero dell'economia e delle finanze. Assicura quindi che terrà conto della sollecitazione relativa al disegno di legge citato.

Il senatore **MUSI** (PD) interviene per ricordare che la Commissione finanze e tesoro risulta l'unica a non aver potuto procedere all'audizione del Ministro di riferimento sulle linee generali della politica del suo dicastero.

Il presidente **BALDASSARRI** assicura che terrà conto di tale indicazione.

La seduta termina alle ore 16,45.