

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissioni riunite
Finanze e Affari sociali

Disegno di legge C. n. 4566
Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale

Audizione di

Maria Cecilia Guerra
Università di Modena e Reggio Emilia

Roma, 4 ottobre 2011

CAPO 1: Riforma fiscale

Una valutazione di insieme

La parte del ddl delega dedicata alla riforma fiscale si confronta con alcuni importanti problemi di fondo, che possono essere così sintetizzati.

1) Manca un adeguato coordinamento con le manovre estive, sia per quanto riguarda il profilo del finanziamento che per quanto riguarda il merito dell'articolato.

Per quanto riguarda gli aspetti quantitativi: il ddl ha mantenuto invariato l'impianto originario, anche quando (per effetto della manovra di luglio) è stata aggiunta la norma finale (non presente nella bozza originaria disponibile sul sito del Mef) che prevede che dal riordino della spesa sociale e dalla eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali devono derivare effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4 miliardi di euro per l'anno 2013 ed a 20 miliardi di euro annui a decorrere dall'anno 2014 e anche quando per effetto della manovra di agosto, tale richiesta è stata anticipata e articolata come segue: 4 miliardi nel 2012, 16 miliardi nel 2013 e 20 miliardi dal 2014. Nel frattempo però alcune delle fonti di finanziamento che la delega prevedeva come funzionali alla propria realizzazione sono state utilizzate dalle manovre estive per altre finalità.

Per quanto riguarda il merito: alcune indicazioni contenute nel ddl sono state già anticipate in tutto o in parte dalle manovre estive, e non dovrebbero quindi essere oggetto di delega, o non lo dovrebbero essere negli stessi termini.

2) Manca un adeguato coordinamento con i decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale che pure hanno ormai terminato il loro iter di approvazione.

3) I principi di delega contengono alcuni evidenti errori materiali: vengono fatte oggetto di delega indicazioni già contenute nella delega fiscale del 2003 e che sono già state realizzate.

4) La delega contiene principi largamente indeterminati. In particolare l'indeterminatezza arriva al punto di poter dare luogo a realizzazioni coerenti con il principio ma con esiti fra di loro contrari.

In quanto segue si argomenteranno in dettaglio le valutazioni più sopra esposte. In particolare, mentre le disposizioni contenute all'art 2. verranno commentate puntualmente, si faranno osservazioni più generali sugli altri articoli.

ART. 2. (Imposta sul reddito)

I commi 1 e 2 individuano le linee portanti dell'intervento sull'Irpef: una riforma che mantiene la struttura attuale dell'imposta (imposta personale, progressiva per scaglioni, con unità impositiva data dall'individuo) riformata con interventi che interessano sia l'articolazione delle aliquote che l'allargamento della base imponibile.

1. L'imposizione sul reddito personale è operata in ragione di tre aliquote di base, rispettivamente del 20 per cento, del 30 per cento, del 40 per cento.

a) La progressività del tributo e la sua capacità di generare gettito

La delega non mette in discussione le modalità attraverso cui l'Irpef realizza la "progressività" del prelievo. L'Irpef rimane cioè un'imposta progressiva per scaglioni. Individuare il livello delle aliquote senza indicare contestualmente gli scaglioni, è, in questo contesto, un'indicazione totalmente priva di contenuto operativo.

In particolare, l'articolazione formale del prelievo sulle tre aliquote indicate, a parità di tutte le altre caratteristiche del tributo, in ragione delle diverse (pressoché infinite) modalità con cui possono articolarsi gli scaglioni potrebbe comportare un incremento della progressività del tributo, come una sua diminuzione. Così come potrebbe comportare un aumento come una diminuzione di gettito. **Il principio di delega andrebbe meglio articolato, specificando le caratteristiche di progressività che si intendono attribuire al tributo riformato, piuttosto che vincolarne l'attuazione con una puntuale indicazione del livello delle aliquote.**

b) La semplificazione del tributo

Occorre ricordare che non è il calcolo dell'imposta su tre o più scaglioni a rendere complesso il tributo (nessuna dichiarazione viene più elaborata a mano) ma la sua mancanza di trasparenza. Sotto questo profilo la struttura delle aliquote è resa complessa, nel nostro ordinamento, dalla contemporanea presenza di aliquote crescenti e detrazioni decrescenti (per tipologia di reddito e carichi familiari). Ciò comporta un ventaglio di aliquote marginali effettive (l'aliquota marginale effettiva ci dice di quanto varia l'imposta netta al variare del reddito complessivo del contribuente) più ampio e molto meno noto rispetto a quello formale. Se il sistema fosse trasparente si vedrebbe che già nel sistema attuale per la grandissima parte dei contribuenti Irpef le aliquote sono sostanzialmente tre: una zero, una attorno trenta per cento (o poco più) ed una tra il quarantuno-quarantatre (cfr Paladini 2011 sul sito www.nens.it)

Ne consegue che **una valutazione della effettiva semplificazione del tributo non può essere fatta se non a partire dall'analisi congiunta della articolazione delle aliquote formali e del disegno delle detrazioni e deduzioni.**

c) Le finalità redistributive dell'intervento proposto

Rispetto al regime attuale, la prima aliquota cala dal 23 al 20%, la seconda aumenta dal 27 al 30%. E' allora evidente che quanto più il primo scaglione sarà piccolo tanto più verranno penalizzati i redditi delle classi medie (in cui sono ricompresi la maggior parte dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato). Nello stesso tempo, tanto più il primo scaglione sarà ampio tanto maggiore sarà la perdita di gettito.

L'unica indicazione certa che viene dal principio di delega in esame è a favore di una diminuzione del prelievo di tre punti percentuali per i contribuenti con reddito superiore a 75.000.

d) Il coordinamento con le norme sul federalismo fiscale

Il decreto legislativo 68/2011 sul federalismo regionale prevede che, a partire dal 2013, vengano fiscalizzati nell'aliquota base dell'addizionale Irpef regionale i trasferimenti statali di parte corrente alle Regioni che la riforma cancella (circa 6,4 mld euro) e che questo avverrà con speculare arretramento delle aliquote erariali. **Se la delega verrà attuata prima del 2013, le tre aliquote si ridurranno presumibilmente al 19, 29, 39%.**

2. Criterio base della delega è quello di applicare le aliquote indicate al comma 1 ad un imponibile per quanto possibile non eroso da regimi fiscali che nel corso degli anni sono stati introdotti per indirizzare le scelte e i comportamenti del contribuente verso obiettivi che lo Stato

considerava costruttivisticamente meritevoli, lasciando invece alle persone e alle famiglie libertà di scelta in ordine all'uso del loro denaro.

3. Per il fine indicato al comma 2, il Governo è delegato ad eliminare o ridurre in tutto o in parte i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale di cui all'allegato 1, fatta eccezione per i regimi introdotti in esecuzione di accordi internazionali, ovvero in ottemperanza alla normativa dell'Unione europea. Ulteriori forme di copertura finanziaria saranno progressivamente costituite dai proventi derivanti dalla riduzione dell'evasione fiscale, dal riordino della tassazione delle attività finanziarie, dallo spostamento dell'asse del prelievo dal reddito verso forme di imposizione reale, da economie nel comparto della spesa pubblica.

a) Quali agevolazioni?

La razionalizzazione delle agevolazioni fiscali è sicuramente un obiettivo da perseguire. Si tratta infatti di un coarcervo di disposizioni che sono andate stratificandosi nel tempo, per le quali mancano spesso adeguate giustificazioni ex ante, e valutazioni ex-post, che ne verifichino l'efficacia e l'opportunità, confrontando i risultati e i costi sostenuti.

Si rileva però una contraddizione fra il comma 2 e il comma 3. Mentre il comma 2 fa riferimento all'erosione della base imponibile dell'Irpef che deriva dalle agevolazioni introdotte per indirizzare le scelte dei contribuenti verso obiettivi considerati meritevoli, il comma 3 fa riferimento a tutti i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale di cui all'allegato 1. Come ricorda la commissione Ceriani, pur restando all'interno dei regimi che riguardano l'Irpef, questo elenco contiene interventi di natura molto diversa, non tutti riconducibili alla finalità indicata al comma 2. Si pensi a quelle che svolgono la funzione di evitare doppie imposizioni, o di garantire il principio della capacità contributiva, tutelato costituzionalmente.

Il riferimento all'allegato 1 rende inoltre possibile interventi su agevolazioni che nulla hanno a che fare con la base imponibile dell'Irpef.

b) Fonti di finanziamento

Va sottolineato che le fonti di finanziamento individuate al comma 3 dovrebbero essere considerate come fonti di finanziamento non solo della riforma dell'Irpef, ma anche dei "risparmi" che la norma fiscale richiede all'intera delega. Altre forme di entrata non sono infatti identificabili nell'articolato.

Alcune di queste fonti dovrebbero inoltre essere espunte o meglio qualificate. Ci si riferisce, in primo luogo, alle entrate derivanti dal riordino della tassazione delle attività finanziarie. Tale riordino è stato infatti anticipato dalla manovra di agosto (decreto legge 138) che ne ha già destinato il gettito al risanamento del bilancio pubblico. In secondo luogo, alle entrate da recupero dell'evasione. Anche queste sono state già ipotecate dalle manovre estive e la delega non contiene indicazioni su come aumentarne l'ammontare. Il riferimento a tagli di spesa appare eccessivamente generico per rendere possibile una valutazione degli effetti complessivi della delega in oggetto.

4. In particolare, nel rispetto dei principi della codificazione di cui all'articolo 1, la riforma dell'imposta sul reddito si articola secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) inclusione, tra i soggetti passivi dell'imposta, degli enti non commerciali, con favore per il non-profit;

Si tratta di un principio direttivo incardinato nella riforma del 2003 per distinguere in modo più netto le società di capitali (tassate in Ires) dagli altri soggetti che pagano l'imposta sui redditi (destinatari di un'Irpef rivista da chiamarsi Ire). Il principio non chiarisce quali conseguenze si dovrebbero determinare in termini di disciplina del prelievo degli enti citati, rispetto all'attuale regime ad essi riservato.

b) per quanto riguarda l'imponibile:

1) identificazione, in funzione della soglia di povertà, di un livello di reddito minimo personale escluso da imposizione;

a) Deduzione o detrazione

Nel regime attuale già esiste una soglia di esclusione, articolata in funzione della tipologia di reddito e del numero dei familiari a carico. Questa soglia è implicita nel sistema di detrazioni.

Il principio di delega dovrebbe innanzitutto indicare se la soglia di esclusione deve essere realizzata con detrazioni o deduzioni. Le deduzioni riconoscono infatti un vantaggio fiscale tanto più elevato quanto maggiore è il reddito del contribuente. Inoltre, il riconoscimento di una deduzione, uguale per tutti i contribuenti, sarebbe equivalente all'introduzione di un quarto scaglione e di una quarta aliquota, l'aliquota zero appunto, in contraddizione con quanto previsto dal comma 1, dell'articolo 2 in esame. Con riflessi sull'articolazione degli scaglioni per le restanti aliquote (ad esempio l'abbattimento del limite oltre il quale scatta l'aliquota massima) o con perdite di gettito che possono essere anche ingenti.

b) Il riferimento alla soglia di povertà

Il principio di legge non lo specifica, ma **il riferimento sembrerebbe essere ad una soglia di povertà assoluta**. Si parla infatti di un reddito minimo *personale* da escludere da tassazione. La soglia di povertà relativa è invece identificata con riferimento al reddito familiare equivalente. Il riferimento alla soglia di povertà relativa sarebbe quindi comprensibile solo in un sistema di tassazione familiare. Due esempi di esclusione di base uguale per tutti i contribuenti si ritrovano infatti nel sistema francese e in quello tedesco: in entrambi i casi la soglia di esenzione è riconosciuta con riferimento al reddito familiare.

Nel caso italiano, in cui la tassazione è su base individuale, una famiglia in cui entrambi i coniugi lavorano avrebbe diritto a due deduzioni, diversamente da quanto accadrebbe nel caso di famiglie in cui uno solo dei due coniugi lavora.

c) Coordinamento con le detrazioni esistenti

Il principio di delega non chiarisce in quale rapporto si pone la soglia di esclusione prevista, che dovrebbe essere uguale per tutti i contribuenti, con le detrazioni che attualmente come si è detto configurano anch'esse soglie di esenzione articolate però per carichi familiari e tipologia di redditi di lavoro.

Se la nuova soglia si sommasse a quelle esistenti non potrebbe che generare una perdita di gettito di ingente quantità, sicuramente non compatibile con il quadro finanziario in cui la delega va comunque inquadrata. Se invece le sostituisse, tale scelta non sarebbe opportuna. Le detrazioni di lavoro assolvono infatti ad un insieme di altri importanti compiti che non dovrebbero essere ignorati: attuare la discriminazione qualitativa dei redditi, che comporta un trattamento più mite per i redditi che hanno come fonte il lavoro, la cui produzione richiede al contribuente uno sforzo maggiore; tenere conto in modo forfetario delle spese di produzione del reddito da lavoro dipendente, che non sono deducibili su base analitica, diversamente da quanto avviene per i redditi di lavoro autonomo. Un assorbimento di questa detrazione nella soglia di esclusione avrebbe **effetti redistributivi molto significativi a favore dei rentiers e a danno dei lavoratori dipendenti e dei pensionati**. Quelle per carichi familiari permettono una differenziazione dell'agevolazione in ragione dei carichi familiari del soggetto, in una logica di equità orizzontale.

Se si volesse invece articolare la soglia di esenzione in funzione del carico familiare, e questo avvenisse attraverso una deduzione, si arriverebbe a concedere un abbattimento dell'imposta

molto più significativo a un figlio di un contribuente ad alto reddito rispetto a quello riservato al figlio di un contribuente a basso reddito.

d) Coordinamento con il federalismo fiscale

L'ampliamento delle soglie di esenzione nell'Irpef nazionale ha effetti di rilievo sulle addizionali locali, regionale e comunale. I soggetti per i quali l'imposta nazionale dovesse risultare nulla in seguito a tale ampliamento sarebbero infatti esclusi dal pagamento delle addizionali. Sarebbe quindi necessario, nella logica dei principi esposti nella legge delega sul federalismo, che si prevedesse una compensazione per questo effetto.

2) concentrazione dei regimi di favore fiscale essenzialmente su natalità, lavoro, giovani;

a) Vaghezza del principio di delega

L'indicazione riguarda i soli regimi di favore in ambito Irpef. Non viene però fornita alcuna indicazione sulla struttura che si intende dare a questi strumenti. Deduzioni o detrazioni? Decrescenti o in somma fissa, universali o condizionati a determinate caratteristiche del contribuente?

Il termine "concentrazione" è troppo vago: non è chiaramente indicato se le agevolazioni saranno esclusivamente, o solo prevalentemente, indirizzate agli scopi individuati.

b) Declinazione degli obiettivi

Per nessuno dei tre obiettivi indicati sono chiaramente individuate le finalità dell'agevolazione e, neppure in termini generali, gli strumenti cui fare ricorso. In particolare:

Natalità: le attuali detrazioni per carichi familiari solo in parte perseguono l'obiettivo di sostegno alla natalità (detrazione per nuclei con almeno 4 figli, e previsione di una detrazione più ampia per figli di età inferiore ai 3 anni). Esercitano invece un importante ruolo di contrasto alla povertà (sono decrescenti al crescere del reddito complessivo del contribuente, considerato al netto della rendita della prima casa). La detrazione fiscale non è però lo strumento più idoneo per perseguire entrambe le finalità: perché non è riconosciuta ai soggetti incapienti (che sono probabilmente quelli che ne avrebbero più bisogno) e perché la selettività non è commisurata alla condizione economica della famiglia, ma al solo reddito complessivo individuale (che, secondo le attuali regole Irpef, è anche un reddito fortemente eroso). Sarebbe quindi più opportuno prevedere una detrazione piatta, molto contenuta, per i soli figli a carico, in ambito Irpef, per tenere conto della diversa capacità contributiva di contribuenti con carichi familiari diversi, e prevedere poi un intervento di sostegno ai figli, integrato con gli assegni familiari, in funzione della condizione economica (valutata con uno strumento del tipo Isee) della famiglia di appartenenza. Questo strumento può essere rappresentato da un trasferimento monetario (assegni familiari) o da una detrazione in ambito Irpef, che però si trasformi in un trasferimento in caso di incapienza (cosiddetta imposta negativa). Un provvedimento che riguarda congiuntamente la riforma fiscale e dell'assistenza rappresenta un'occasione importante per muoversi in questa direzione.

Lavoro: come si è ricordato, è importante tenere presente le diverse funzioni attualmente svolte dalle detrazioni di lavoro in ambito Irpef, che ne giustificano la differenziazione per tipologie di reddito: attuare la discriminazione qualitativa dei redditi e, per quanto riguarda il lavoro dipendente, tenere conto in modo forfetario delle spese di produzione del reddito che per i lavoratori autonomi sono deducibili analiticamente. Per quanto riguarda i lavoratori autonomi va ovviamente fatta salva la deducibilità dei contributi previdenziali obbligatori che non rientrano invece nella definizione stessa di reddito, a fini fiscali, nel caso dei lavoratori dipendenti.

Andrebbe chiarito se si considerano nell'ambito delle agevolazioni al lavoro anche quelle riservate alle pensioni, che rientrano fra i redditi di lavoro, a fini fiscali.

Giovani: le agevolazioni esplicitamente riservate ai giovani nell'attuale ordinamento riguardano le detrazioni per gli affitti che è maggiorata per i giovani fra i 20 e i 30 anni, e la recente introduzione di un regime forfetario di favore per giovani, sotto i 35 anni, che intraprendano nuove attività. In senso lato interessano i giovani anche altre detrazioni per contribuenti con figli (es. tasse scolastiche, rette per iscrizione agli asili nido). Anche questo obiettivo andrebbe meglio declinato, individuando più precisamente le finalità.

c) *Modificazioni rispetto alla situazione attuale*

Va sottolineato che, relativamente alla situazione attuale, non vengono individuate nell'elenco delle agevolazioni prioritarie quelle che, fatte salve le detrazioni per tipologia di reddito e carichi familiari, attualmente rivestono maggior peso: casa, salute e pensioni integrative.

d) *Coordinamento con il federalismo fiscale*

Il decreto legislativo 68/2011 sul federalismo regionale ha riconosciuto alle regioni la possibilità di introdurre detrazioni fiscali nell'ambito dell'addizionale Irpef, sia per motivi di welfare (spese sociali) sia con riferimento alle detrazioni per carichi di famiglia. Sarebbe opportuno considerare norme di coordinamento fra le detrazioni introdotte dai diversi livelli di governo, in modo tale da non causare effetti di rendita fiscale (un livello di governo aumenta le detrazioni di un tipo, l'altro governo fa un piccolo aumento nella stessa direzione, senza che al cittadino sia facile distinguere a chi attribuire il merito dell'agevolazione complessivamente goduta).

3) regime differenziato di favore fiscale per la parte di retribuzione o compenso commisurata ai risultati dell'impresa;

a) *Un'agevolazione il cui oggetto va precisato*

L'agevolazione di cui si parla, introdotta sperimentalmente nel secondo trimestre del 2008, ha trovato spazio per un'ulteriore proroga, al 2011, con il decreto n. 78/2010 (l. n. 122/2010) e con la l. n. 220/2010 (legge di stabilità per il 2011). Nel corso del tempo ha subito numerose modifiche, a cui si sono aggiunte le interpretazioni, a volte controverse e sempre di particolare rilievo e impatto, per l'ambito di applicazione dell'agevolazione, delle circolari e risoluzioni dell'Agenzia delle entrate. Il risultato è un quadro confuso, dal punto di vista normativo, che crea disorientamento e incertezza per i datori di lavoro e i lavoratori e dove si rischia di perdere di vista l'obiettivo primo, dichiarato, dell'agevolazione: incentivare gli incrementi di produttività e la contrattazione di secondo livello.

Le tipologie di redditi ammessi, e le regole che li riguardano, sono oggi molto ampie: oltre ai redditi derivanti dal lavoro straordinario e supplementare sono inclusi quelli derivanti dal lavoro notturno, da quello organizzato su turni, dal lavoro nei giorni festivi e così via. Inoltre, è diverso l'importo agevolabile: per il lavoro notturno e gli straordinari si fa riferimento all'intero compenso (importo ordinario e maggiorazione), per il lavoro organizzato su turni, se diurno, si fa riferimento alla sola indennità o maggiorazione di turno.

Cambiamenti, con conseguenti incertezze e oneri di *compliance* a carico dei soggetti interessati, sono intervenuti anche con riferimento alle circostanze che consentono di potere usufruire dell'agevolazione. La normativa più recente, grazie anche a una controversa interpretazione dell'Agenzia delle entrate (circolare n. 3/2011) ha di fatto reintrodotta la condizione che le somme siano erogate in attuazione di accordi o di contratti collettivi territoriali o aziendali, come era originariamente, nel 2008, ma la stessa circolare dà una interpretazione lasca della restrizione e ricomprende fra i contratti territoriali e aziendali che consentono l'attuazione della normativa anche quelli che si limitano a recepire i contenuti dei contratti nazionali di riferimento.

La capacità dell'incentivo di stimolare una vera contrattazione territoriale o aziendale è quindi discutibile, e altrettanto lo è la sua efficacia con riferimento agli incrementi di produttività.

E' sufficiente infatti che tali incrementi siano attestati da parte del datore di lavoro, nel Cud del lavoratore, e, come già chiarito dalle circolari degli anni scorsi, non è nemmeno necessario che gli incrementi di produttività siano connessi a innovazioni o determinino un aumento della produzione rispetto al passato. Il timore, già paventato al momento dell'introduzione della normativa, è che la norma apra ampi spazi di collusione tra datore di lavoro e lavoratori per trasformare redditi di lavoro che sarebbero normalmente assoggettati all'Irpef in compensi assoggettati all'aliquota agevolata del 10%, erodendo l'Irpef e alterando la sua capacità redistributiva, senza che da ciò consegua alcun incremento di produttività o ampliamento della contrattazione di secondo livello.

b) La progressività del prelievo

Stando alle ultime stime della commissione Ceriani l'agevolazione è molto costosa, circa 1,5 miliardi è la stima per il 2011. Si tratta di un regime da considerare con cautela in quanto assieme ad altri che sono stati introdotti (il più importante dei quali è la cedolare secca sugli affitti) sottrae base imponibile alla progressività. In questo modo, non solo avvantaggia maggiormente i lavoratori a più alto reddito, per quanto entro il limite stabilito di 40mila euro, ma rende poco giustificabile la progressività stessa del tributo; progressività che come noto trova il suo fondamento proprio nella generalità del tributo.

Il vulnus alla progressività (che è un principio costituzionalmente garantito) e alla personalità dell'Irpef si accentua in quanto le somme agevolate non concorrono a determinare né il reddito lordo a cui sono commisurate le detrazioni dall'imposta, né quello utilizzato ai fini Isee, alterando quindi anche l'equità nell'accesso ai servizi e ai trasferimenti regolati da questo indicatore della situazione economica familiare. **Si tratta di un elemento che dovrebbe essere corretto, anche attraverso esplicita menzione nei principi direttivi della delega.**

4) inclusione parziale nell'imponibile degli utili percepiti e delle plusvalenze realizzate, fuori dall'esercizio di impresa, su partecipazioni societarie qualificate;

a) Errore materiale

Questo principio andrebbe eliminato dalla delega. Si tratta infatti del medesimo principio di delega incluso nella legge delega del 2003, che ha già trovato realizzazione nel nostro ordinamento, a partire dal 2004.

b) Coordinamento con altra normativa

Va comunque ricordato che il decreto legge 138/2011 interviene sulla normativa relativa alla tassazione dei redditi di capitale e finanziari diversi, unificando le aliquote attualmente esistenti al 20% (vedi dopo).

Ciò comporterà un inasprimento della doppia tassazione sugli utili di impresa, per quanto riguarda sia le plusvalenze realizzate su titoli azionari sia i dividendi distribuiti da società di capitali. Questo inasprimento interesserà però le sole partecipazioni non qualificate. Si dovrebbe quindi porre un problema di coordinamento fra il regime fiscale dei redditi relativi alle partecipazioni qualificate e quelli delle partecipazioni non qualificate, che potrebbe portare ad un innalzamento della quota di redditi partecipativi, relativi a queste ultime, inclusi nella base imponibile dell'Irpef.

5) per la determinazione del reddito di impresa, applicazione, in quanto compatibili, delle norme contenute nella disciplina dell'imposta sul reddito delle società, con inclusione parziale dell'imponibile degli utili percepiti e delle plusvalenze realizzate su partecipazioni societarie

qualificate e non qualificate; simmetrica deducibilità dei relativi costi e delle minusvalenze realizzate;

Errore materiale:

Come nel caso precedente anche questo principio andrebbe eliminato dalla delega si tratta infatti del medesimo principio di delega incluso nella legge del 2003, che ha già trovato realizzazione nel nostro ordinamento a partire dal 2004.

c) per quanto riguarda il regime fiscale sostitutivo per i redditi di natura finanziaria:

1) con esclusione dei titoli pubblici ed equivalenti, introduzione di un'unica aliquota per le ritenute e le imposte sostitutive applicabili sui redditi di capitale e sui redditi diversi di natura finanziaria non superiore al 20 per cento, facendo salva l'applicazione delle minori aliquote introdotte in adempimento di obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea;

2) possibilità di applicare un'aliquota inferiore rispetto a quella stabilita ai sensi del numero 1) sui redditi di capitale e sui redditi diversi di natura finanziaria derivanti da piani di risparmio a lungo termine appositamente istituiti e dalle forme di previdenza complementare;

3) definizione dei termini di decorrenza della nuova disciplina e possibilità di introdurre un regime transitorio volto a consentire l'applicazione delle aliquote delle ritenute e delle imposte sostitutive previgenti sui redditi di capitale e sui redditi diversi di natura finanziaria maturati fino alla data di entrata in vigore della nuova disciplina;

a) Problema di coordinamento.

Il decreto legge 138/2011 (convertito in legge 148/2011) ha ampiamente anticipato l'attuazione dei principi contenuti in questa delega, che andrebbero conseguentemente rivisti o eliminati.

La delega potrebbe viceversa essere l'occasione per intervenire su alcune delle principali problematiche poste dal provvedimento citato.

- L'aliquota del 20% non si applica a tutti i redditi finanziari; restano in particolare esclusi i titoli pubblici sia italiani che dei paesi esteri compresi nella *white list*. Si tratta di un provvedimento destinato a creare una segmentazione nel mercato obbligazionario, penalizzando la sottoscrizione di obbligazioni private. Allo stesso modo andrebbero riconsiderate le disomogeneità che restano ad esempio per quanto riguarda i titoli di risparmio per l'economia meridionale (tassati al 5%).
- Il decreto legge 138/2011 si è limitato ad intervenire sull'aliquota del prelievo, mentre le maggiori disparità di trattamento interessano il *timing* della tassazione (in parte alla maturazione, sulle gestioni individuali, in parte alla realizzazione, nel caso del risparmio amministrato, in parte alla cessione della quota, nel caso delle gestioni collettive), e la possibilità di compensare redditi di capitale (interessi e dividendi) con minusvalenze e altri proventi negativi, riconosciuta al risparmio gestito ma non al risparmio amministrato.
- La riforma prevede un trattamento agevolato per piani di risparmio a lungo termine appositamente istituiti. La meritorietà del risparmio a lungo termine, diverso da quello vincolato sino all'età del pensionamento, come è il risparmio previdenziale, andrebbe accuratamente indagata. E' il concetto stesso di investimento "a lungo termine" ad essere ambiguo. Tradizionalmente, un investimento a lungo termine era un investimento che vincolava il risparmiatore per un periodo di tempo lungo al finanziamento di un certo emittente. Era quindi un investimento illiquido, del quale era costoso recuperare la

disponibilità prima della scadenza. Lo sviluppo dei mercati secondari e dell'intermediazione finanziaria, nonché il peso assunto dagli investitori istituzionali e la diffusione di strumenti innovativi, quali i derivati, hanno reso labile questa distinzione: un'obbligazione a 30 anni che abbia un mercato è perfettamente liquida così come lo è un deposito bancario. Deve essere considerata investimento a lungo o investimento a breve termine? Le azioni di una società quotata in borsa possono essere tenute da un cassetista per anni e anni, ma possono essere anche cedute più volte in un giorno, da più operatori, sui mercati regolamentati. Devono essere considerate investimenti a lungo o investimenti a breve termine?

La delega potrebbe anche essere l'occasione per sollecitare l'intervento su altri punti minori:

- Le emissioni di titoli pubblici da parte non di stati ma di enti territoriali di stati esteri risulta discriminata rispetto a quella analoga di enti territoriali italiani. Ciò potrebbe determinare l'apertura di una procedura di infrazione da parte della Comunità
- E' stata soppressa la ritenuta dell'11% sui dividendi erogati a fondi pensione della Ue che era stata introdotta a seguito di una procedura di infrazione comunitaria.

d) per quanto riguarda le semplificazioni:

1) revisione degli attuali regimi forfetari, per favorire le nuove imprese;

a) Problemi di coordinamento

Anche in questo caso il principio della delega interviene su un campo che è stato oggetto di intervento nelle manovre estive, senza prevedere elementi di coordinamento con quanto appena deliberato. In particolare il decreto legge 98/2011 ha esplicitamente disposto la riforma e la concentrazione degli attuali regimi forfetari per favorire la costituzione di nuove imprese da parte di giovani ovvero di coloro che perdono il lavoro e, inoltre, per favorire la costituzione di nuove imprese. A tal fine ha notevolmente ridotto il campo di applicazione del regime forfetario previsto per i contribuenti minimi, (e cioè con ricavi non superiori a 30 mila euro, privi di una significativa organizzazione produttiva e senza dipendenti) che interessava Irpef, Iva e Irap. Il nuovo regime agevolato, che entrerà in vigore dal 2012, consiste in un prelievo sostitutivo ridotto dal 20 al 5%, limitato a 5 anni, o di durata superiore se il contribuente non ha ancora compiuto i 35 anni.

Non è chiaro come il nuovo regime si coordini con quello, non soppresso, preesistente, sempre destinato alle nuove iniziative produttive gestite in forma individuale, introdotto con la legge 388 del 2000.

b) Manca un regime per i minimi

Alla luce delle scelte operate è venuto meno un regime fiscale speciale generalizzato per contribuenti marginali. Il tema è di grande rilievo anche perché è in quest'area che si colloca tutta l'area grigia delle partite Iva che nascondono lavori parasubordinati, e bisogna evitare il rischio di portare all'aumento del sommerso.

2) revisione degli studi di settore;

Non si tratta con tutta evidenza di un principio di delega. Non è infatti specificato in nessun modo in quale direzione, per quali finalità e con quali modalità debba essere effettuata tale revisione.

3) introduzione del concordato biennale preventivo per l'imposizione sul reddito di impresa e di lavoro autonomo;

a) *Fallimento delle esperienze precedenti*

Anche in questo caso si tratta della riproposizione di un principio già contenuto nella legge delega del 2003. Dal 2003 al 2006 si sono avute diverse realizzazioni normative dell'ipotesi di concordato: nella legge finanziaria per il 2004, per il 2005 e per il 2006, con nomi diversi, fra cui programmazione fiscale, e pianificazione fiscale concordata. Nelle sue diverse formulazioni il concordato non ha però mai avuto successo. La logica dell'istituto è stata in generale quella di uno scambio. Il contribuente a cui si applicano gli studi di settore si impegna, per un periodo, a dichiarare un reddito non inferiore ad un certo ammontare, che gli deve essere proposto dall'Agenzia delle entrate, e ottiene in cambio minori rischi di accertamento e una serie di sconti fiscali e contributivi sulla parte di base imponibile eccedente quella concordata.

b) *Collegamento con gli studi di settore*

Una caratteristica comune delle esperienze normative citate è il collegamento fra l'istituto proposto e gli studi di settore (che in un qualche modo sono alla base della proposta che l'Agenzia delle entrate fa al contribuente circa la determinazione preventiva della base imponibile caratteristica dell'attività svolta). Se si intende muoversi in questa stessa direzione sarebbe opportuno indicarlo esplicitamente. Sarebbe allora a maggior ragione importante capire in quale modo si intende debbano evolvere gli studi di settore (vedi punto precedente).

c) *Equità dell'istituto*

In ogni caso, l'istituto si presta a serie obiezioni sotto il profilo dell'equità fiscale: pur non abbandonando il principio di tassazione secondo il reddito effettivo che informa, nel nostro ordinamento, la tassazione del reddito di lavoro e di impresa, riconosce sconti fiscali su una quota, anche rilevante, di tale reddito (quella che eccede il reddito caratteristico).

d) *Collegamento con condoni fiscali*

Nella sua ultima formulazione (per il 2006) si prevedeva che agli stessi contribuenti destinatari della proposta di programmazione fiscale fosse inviata anche una proposta per definire i periodi d'imposta 2003 e 2004 in modo agevolato. **Sarebbe allora opportuno che nei principi di delega si specificasse che in alcun modo il concordato preventivo deve affiancarsi a strumenti di condono fiscale.**

e) previsione di una clausola di salvaguardia, in modo che, a parità di condizioni, il nuovo regime risulti sempre più favorevole o eguale, mai peggiore del precedente.

a) *Estensione della clausola di salvaguardia*

La formulazione della norma non è chiara, in quanto fa riferimento al "nuovo regime", senza specificare se si tratti della sola disciplina dell'Irpef o anche della tassazione delle attività finanziarie, e quindi del complesso del prelievo sui redditi.

b) *Complessità della norma*

La norma impone costi pesantissimi di *compliance* e di accertamento. Invece di condurre ad una semplificazione dei regimi agevolativi mantiene di fatto in vigore, per opzione del contribuente, tutti i regimi preesistenti (compresi quelli che avevano natura temporanea). Il contribuente potrà quindi decidere solo ex post quali dei regimi fra cui può optare è per lui, di volta in volta più favorevole. Il prelievo effettuato dal sostituto di imposta (su quale scala di aliquote e su quale

struttura di agevolazioni?) in molti più casi rispetto ad oggi sarà inadeguato a riflettere l'onere di imposta del contribuente e quindi si moltiplicherà l'insieme dei soggetti costretti a presentare la dichiarazione dei redditi.

c) *Sostenibilità della norma*

La manovra di rimodulazione della scala delle aliquote, compensata da una riduzione dell'erosione della base imponibile, non sarà a parità di gettito, perché ogni singolo contribuente sceglierà il regime a lui più favorevole, comporterà quindi la necessità di individuare una fonte di finanziamento diversa rispetto alla revisione dei sistemi agevolativi, compresi quelli che derivano da detrazioni che si "sovrappongono" a prestazioni assistenziali.

ART. 4
(Imposta sui servizi)

1. La riforma dell'imposizione sui servizi si articola concentrando e razionalizzando, in un'unica obbligazione fiscale e in un'unica modalità di prelievo, in particolare i seguenti tributi:

- a) imposta di registro;*
- b) imposte ipotecarie e catastali;*
- c) imposta di bollo;*
- d) tassa sulle concessioni governative;*
- e) imposta sulle assicurazioni;*
- f) imposta sugli intrattenimenti.*

1) Insufficienza del principio di delega

Il principio di delega contenuto all'art 4 è insufficiente. Si prevede infatti l'istituzione di un nuovo tributo (in sostituzione di sei preesistenti) senza che ne venga neppure individuato il presupposto. La forte eterogeneità delle prestazioni rispetto alle quali i tributi soppressi si configurano come corrispettivo rende difficile pensare che sia possibile individuare per esse una obbligazione tributaria unitaria.

ART. 6
(Graduale eliminazione dell'imposta regionale sulle attività produttive)

e
ART.8 comma 3

1. Il Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi per la graduale eliminazione dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), con prioritaria esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile.

3. Fino al completamento del processo di riforma costituzionale restano garantiti in termini quantitativi e qualitativi gli attuali meccanismi di finanza locale. In particolare, la progressiva riduzione dell'IRAP sarà compensata, d'intesa con le regioni, da trasferimenti o da partecipazioni. Restano salve eventuali anticipazioni del federalismo fiscale.

1) *Coordinamento con il federalismo fiscale*

Il decreto legislativo 68/2011 sul federalismo regionale attribuisce alle regioni, nell'ambito della loro autonomia impositiva, la potestà di ridurre l'aliquota dell'Irap sino ad azzerarla. Come si coordina questa norma con la disposizione prevista all'art 6 della delega?

Se il governo centrale volesse comunque intervenire sull'Irap questo avrebbe due effetti:

- le regioni dovrebbero essere compensate, ma non con trasferimenti (come prevede erroneamente che sia possibile il comma 3 dell'art.8) che non sono più ammessi dalla Costituzione, ma con compartecipazioni o tributi propri;
- con il ricorso alle compartecipazioni si riduce lo spazio di autonomia tributaria delle regioni (ampiamente assicurato dall'Irap, il più importante dei loro tributi). L'autonomia tributaria è però un elemento essenziale del federalismo.

ART. 7

(Nuovi investimenti e attrazione di investimenti esteri)

1. Il Governo è delegato ad introdurre nella tassazione del reddito di impresa un aiuto alla crescita economica (ACE), rendendo deducibile il rendimento del capitale di rischio, valutato tramite l'applicazione di un rendimento nozionale al nuovo capitale proprio.

1) *Neutralità delle fonti di finanziamento e incentivi all'investimento*

La norma proposta ha il pregio di rendere neutrale, con riferimento ai nuovi investimenti, il sistema fiscale rispetto all'investimento con capitale proprio piuttosto che con capitale debito. Si tratta di una scelta sicuramente condivisibile. E' anche opportuno che la deducibilità si applichi al nuovo capitale. In tal modo ne viene preservata la funzione di incentivo, al tempo stesso contenendo l'onere in termini di perdita di gettito.

Il sistema suggerito segue l'impostazione che fu della Dit italiana, riconoscendo però al rendimento nozionale del nuovo capitale una piena esenzione (deducibilità) piuttosto che un'aliquota agevolata.

Se questo sistema venisse introdotto, il problema della doppia tassazione degli utili distribuiti, aggravata dall'innalzamento dell'aliquota dell'imposta sostitutiva dal 12,5 al 20%, verrebbe in buona parte mitigato.

ART. 3

(Imposta sul valore aggiunto)

ART. 5

(Accisa)

La revisione di questi due tributi dovrebbe essere la fonte di finanziamento principale della riforma fiscale, i cui costi principali sono imputabili ai seguenti fattori:

- riduzione del gettito dell'Irpef;
- riduzione fino alla graduale eliminazione dell'Irap;
- introduzione dell'Ace per le imprese.

Si tratta delle stesse fonti individuate dal decreto di agosto, in alternativa al taglio lineare delle agevolazioni fiscali, come fonte per il reperimento di quella parte dei 20 miliardi che non fossero assicurati dalle riforme fiscali e assistenziali nel loro complesso.

Va inoltre ricordato che l'aliquota ordinaria dell'Iva è già stata aumentata dal 20 al 21%.

Interventi sull'Iva vanno guardati con cautela per una molteplicità di ragioni:

- l'Iva è l'imposta dove più è forte l'evasione, un suo incremento accentua gli effetti negativi dell'alterazione della concorrenza (fra evasori e non evasori) imputabili a tale fenomeno;
- l'Iva è un'imposta fortemente regressiva;
- l'Iva tende a trasferirsi sui prezzi.

Va comunque sottolineato che la legge delega non contiene alcun principio direttivo su come realizzare le altre possibili fonti di finanziamento, di natura tributaria, della riforma fiscale: la riduzione delle agevolazioni che non riguardano l'Irpef e il recupero dell'evasione fiscale.

ART. 8 (Attuazione, raccordi e copertura finanziaria).

*2. Fino al completamento della riforma prevista ai sensi della presente legge continuano ad applicarsi, in quanto compatibili, le disposizioni vigenti, non espressamente abrogate. Per lo stesso periodo e per i tre anni successivi al completamento della riforma, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le procedure di cui alla presente legge, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive delle disposizioni adottate ai sensi della presente legge, nonché tutte le modificazioni legislative necessarie per il migliore coordinamento delle disposizioni vigenti. **Apposita normativa transitoria escluderà inasprimenti fiscali, rispetto a regimi fiscali garantiti dalla legislazione precedentemente in vigore***

La frase in grassetto va chiarita, nel merito e nelle sue potenziali implicazioni.

Vuole dire che non si deve determinare un incremento della pressione fiscale come effetto dell'esercizio della delega fiscale (e anche di quella assistenziale)?

Come va inteso il riferimento ai "regimi" (plurale) fiscali previgenti?

Va inoltre chiarita la compatibilità di questa disposizione con quella finale di cui al capo terzo.

CAPO 2: Riforma assistenziale

Una valutazione di insieme

La parte del ddl delega dedicata alla riforma assistenziale si confronta con alcuni importanti problemi di fondo, che possono essere così sintetizzati.

1) La delega non specifica in modo puntuale l'oggetto del suo intervento. In particolare non sembra configurarsi come riforma assistenziale ma come riforma di alcuni singoli istituti della spesa sociale.

2) La delega non individua in modo esplicito nessuno dei campi di sovrapposizione fra regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale e prestazioni assistenziali, dalla cui riduzione o eliminazione dovrebbero venire i 20 miliardi a regime richiesti dal capo 3 del ddl.

3) I principi della delega non sono sempre di univoca interpretazione e sono spesso largamente indeterminati.

In quanto segue ci si sofferma in particolare sugli aspetti più rilevanti della delega.

Un quadro quantitativo della spesa assistenziale

Un quadro quantitativo della spesa per l'assistenza è ricostruito nella tabella che segue.

Alle agevolazioni fiscali considerate nella tabella, che interessano l'area delle responsabilità familiari, si potrebbero forse aggiungere le detrazioni per le spese di badantato, le deduzioni per l'acquisto di strumenti a favore di adulti disabili e le modestissime detrazioni per asili nido. Si tratta di interventi che, nel complesso, non superano 1,1 miliardi di euro.

Ci si chiede allora come sia possibile ricavare da interventi di razionalizzazione della spesa sociale e di riduzione di eventuali sovrapposizioni fra interventi di spesa e agevolazioni fiscali in quest'ambito 20 miliardi. Si tratterebbe del taglio di un terzo della spesa complessiva (già sotto stress per la parte erogata dagli enti locali). Una spesa, quella in campo sociale, in cui, in tutte le declinazioni possibili, le statistiche di Eurostat (che hanno il vantaggio di essere comparabili fra paesi) ci pongono agli ultimissimi posti.

	milioni	in %Pil
Spesa per Assistenza sociale nel 2010	61900	4,0
Sostegno delle responsabilità familiari	16863	1,1
Assegni familiari	6347	0,4
Detrazioni fiscali per familiari	10516	0,7
Contrasto povertà	16801	1,1
Assegno per famiglie con tre figli, social card	800	0,1
Pensioni sociali	4001	0,3
Integrazioni pensioni al minimo (stima)	12000	0,8
Non autosufficienza e handicap	16394	1,1
Indennità di accompagnamento	12600	0,8
- di cui per anziani non autosufficienti	8800	0,6
Pensioni ai ciechi e sordomuti	1338	0,1
Altre pensioni agli invalidi civili	2456	0,2
Offerta di servizi locali	8605	0,6
Assistenza sociale (servizi)	8605	0,6
Altre spese	3237	0,2
Spesa delle famiglie per assistenti familiari (stima)	9200	0,6
Compartecipazione ai servizi offerti dai comuni	933	0,1

Fonte: Complessità sociale, crisi economica, federalismo: una proposta di riforma attuale e fattibile, in corso di pubblicazione su Prospettive sociali e sanitarie n.20/21 del 2011.

I campi di intervento considerati

Per quanto riguarda il disegno dell'intervento, i principi che fanno da cornice alla delega vengono genericamente individuati nella determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni e nella sussidiarietà sia verticale che orizzontale.

La delega si concentra prevalentemente su due strumenti: l'indennità di accompagnamento e la social card. In entrambi i casi le indicazioni circa gli interventi da realizzare sono molto generiche. L'aspetto che emerge come più rilevante è la preoccupazione di regolamentare l'accesso, per contrastare abusi e per risparmiare risorse.

1) Indennità di accompagnamento.

La tabella riporta una stima delle spese per badanti, sostenuta dalle famiglie, pari a più di 9 miliardi di euro. E' difficile che il settore della non autosufficienza possa essere considerato un settore in cui si sia raggiunto un grado sufficiente di soddisfazione di un bisogno essenziale.

L'indennità di accompagnamento, che costituisce il principale strumento di intervento in questo campo, presenta più di un limite. Il più significativo riguarda il fatto che l'importo del trasferimento riconosciuto non è graduato in funzione del bisogno. La delega non interviene in alcun modo su questo aspetto, che costituirebbe invece il primo indispensabile passo per la razionalizzazione dell'intervento pubblico, sulla falsariga anche delle principali riforme adottate negli altri paesi.

La delega adotta una condivisibile prospettiva federalista, prevedendo una sorta di regionalizzazione dell'indennità di accompagnamento. Affidare la gestione dell'indennità di accompagnamento alle regioni e trasformarla in fonte di finanziamento di Livelli essenziali bene individuati e monitorati sarebbe un'opzione importante per perseguire anche altre finalità che la delega pure menziona: l'integrazione socio sanitaria, l'integrazione fra trasferimento monetario e offerta di servizi. Questo trasferimento di responsabilità è invece molto pericoloso se non è inquadrato entro una definizione dei Livelli essenziali configurati anche come diritti esigibili, se non viene cioè accompagnata da una chiara identificazione delle prestazioni a cui il non autosufficiente ha diritto (che possono anche essere liberamente scelte dall'utente entro un mix di analogo valore di prestazioni monetarie o in natura, come nel modello tedesco, e riflettere l'articolazione dei servizi che ogni regione intende autonomamente garantire). In caso contrario la riforma proposta rischia di costituire un arretramento, anziché un avanzamento, nelle politiche a sostegno dei non autosufficienti. Dal momento che, oggi, l'indennità di accompagnamento è, almeno in linea di principio, un diritto esigibile.

La regionalizzazione proposta dalla delega sembra però avere un'altra finalità: sembra cioè principalmente indirizzata a individuare degli indicatori (non compiutamente declinati) cui ricollegare la ripartizione delle risorse fra regioni, in modo da ridurre eventuali "abusi" da parte di alcune regioni in cui sembra riscontrarsi un ricorso allo strumento superiore alla media.

La delega non prevede, ma sarebbe auspicabile che lo facesse, che, se l'indennità continua ad assumere la forma di un'erogazione monetaria, il suo impiego dovrebbe però essere condizionato all'acquisto di servizi di cura.

2) La social card

La carta acquisti è uno strumento molto selettivo di contrasto alla povertà assoluta. Un programma a cui sono dedicate nel complesso poche risorse. Mentre è opportuna l'indicazione della

delega di affidare il sistema della carta acquisti ai Comuni, non si capisce perché la delega indichi anche i soggetti che dovrebbero poi “gestirla” nelle organizzazioni non profittevoli attraverso loro reti relazionali. Anche la carta acquisti, come l’indennità di accompagnamento è un diritto esigibile, le cui condizioni di accesso sono decise dalla legislazione nazionale. Le organizzazioni non profit possono giustamente essere coinvolte dai Comuni nell’azione di facilitare il take over del programma, ma non è opportuno che vengano riconosciuti a organismi non elettivi elementi di discrezionalità nell’indirizzo delle risorse pubbliche.

3) L’Isee e i requisiti di accesso

Sempre in linea con la preoccupazione di regolamentare l’accesso, la delega prevede anche la revisione dell’Indicatore della situazione economica equivalente.

Si dispone che tale revisione avvenga “con particolare attenzione alla composizione del nucleo familiare”. Non è chiaro il contenuto direttivo di questo principio. L’Isee già tiene conto di tale composizione. Si propone di rimodulare i pesi della scala di equivalenza? Di modificare la definizione del nucleo familiare di riferimento? In quali direzione, o per lo meno con quali finalità?

Si prevede poi un riordino dei criteri per l’accesso alle prestazioni socio assistenziali, per quanto riguarda: l’invalidità, la reversibilità, i requisiti reddituali e patrimoniali, nonché le relative situazioni a carattere personale e familiare. Ancora una volta non si tratta di compiuti principi di delega ma solo di individuazione di campi di intervento privi di indirizzi operativi.

CAPO 3: Disposizione finale

Come si è già ricordato, la disposizione finale contenuta all'art. 11 andrebbe coordinata con le nuove previsioni contenute nel decreto di agosto che modifica tempi e ammontare delle risorse che devono essere ottenute dall'attuazione delle due deleghe, per evitare i tagli lineari alle agevolazioni fiscali o l'aumento delle imposte indirette.

Preme qui ricordare che il combinato disposto delle due riforme, fiscale e assistenziale, pone un ulteriore vincolo alla realizzabilità di questi obiettivi quantitativi. Le riduzioni eventualmente operate nel campo delle agevolazioni sociali interessano prevalentemente la disciplina Irpef, ma nella disciplina Irpef vige la clausola di salvaguardia, che impedisce di fatto che tagli alle agevolazioni possano tradursi in un maggior gettito.