



31 Maggio 2021

## GRUPPI PARLAMENTARI DI ITALIA VIVA PROPOSTE PER UNA RIFORMA FISCALE

### LA FUNZIONE DEL FISCO: SOSTENERE LA CRESCITA

Crescita e redistribuzione non sono obiettivi antitetici. Una crescita equilibrata non può prescindere dall'effetto distributivo sia dei sistemi fiscali che delle politiche economiche. La domanda non è se il nostro sistema fiscale debba o meno essere progressivo: a questa domanda risponde già, senza ambiguità, l'art.53 della Costituzione. La vera domanda è quanta progressività debba esserci nell'imposta sul reddito e in quali punti della curva dei redditi debba essere concentrata. Noi riteniamo, confortati dalle numerose audizioni che lo hanno confermato, che la nostra Irpef sia più progressiva rispetto al suo debutto negli anni '70 ma che **la progressività sia abnormemente concentrata nella parte medio-bassa della distribuzione dei redditi: esattamente là dove, invece, dovrebbe essere più forte e robusto l'incentivo all'offerta di lavoro e alla produzione del reddito.** In generale la pressione fiscale in Italia è troppo elevata, una condizione che pregiudica il lavoro, gli investimenti e quindi la crescita. Per questo motivo ridurre la pressione fiscale, a partire dai redditi medio-bassi, deve costituire la priorità di politica economica. Un punto dal quale non è possibile prescindere.

A questa considerazione dobbiamo affiancarne un'altra: il drammatico problema di crescita che questo Paese sconta. Il tasso di crescita medio degli ultimi vent'anni è stato uno dei più bassi al mondo. Non significa certo che questi vent'anni siano stati tutti uguali: nel triennio 2015-2017, ad esempio, siamo riusciti a crescere ad una velocità tripla rispetto alla media 1999-2019; e se quella stagione riformista fosse continuata, la storia di questo Paese sarebbe stata senza dubbio diversa. Ma è innegabile che il trend di lungo periodo di crescita, rispecchiato pienamente da una produttività stagnante fin da metà degli Anni Novanta, è realmente drammatico.

Per Italia Viva quindi è semplice trovare un primo grande pilastro della nostra opera di indirizzo diviene allora relativamente semplice: il sistema ha bisogno di virare con decisione verso **l'obiettivo di stimolare la crescita.** Dell'offerta di lavoro, del reddito, dell'occupazione. Ogni misura che prendiamo in considerazione deve passare il vaglio della domanda "*è compatibile con lo stimolo alla crescita?*". Questo **non significa abbandonare l'obiettivo redistributivo, che come detto è essenziale per la stessa sostenibilità della crescita** – ma significa ad esempio considerare che esso può essere efficacemente (forse più efficacemente) perseguito sul lato della spesa, piuttosto che su quello delle entrate. Che è l'approccio che supporta, ad esempio, la **riforma del Family Act e dell'assegno universale unico per i figli a carico**, una proposta nata alla Leopolda, promossa dalla Ministra Elena Bonetti e votata in Parlamento all'unanimità dalle forze politiche e che nei fatti rappresenta il primo modulo di una complessiva riforma fiscale.

## SEMPLIFICARE, SEMPLIFICARE, SEMPLIFICARE...PER COSTRUIRE UN FISCO AMICO

Oggi le norme fiscali in Italia sono oltre 800, una frammentarietà alla base di un sistema fiscale farraginoso e complesso, a volte incerto, che disincentiva gli investimenti nel nostro paese e complica la vita dei cittadini. Per dare nuovo vigore al patto fiscale tra Stato e contribuenti occorre l'immediata codificazione delle norme fiscali in **testi unici** e **la costituzionalizzazione** di alcune parti dello **statuto del contribuente**. Bisogna attuare una decisa semplificazione del nostro fisco avviando un percorso di riallineamento del bilancio civilistico a quello fiscale e **l'eliminazione di una lunga serie di piccoli prelievi e micro-imposte** come per esempio il superbollo, la tassa di laurea, le tasse di pubblico insegnamento, l'imposta sugli intrattenimenti, la maggiorazione del tributo comunale sui rifiuti, la tassa regionale di abilitazione all'esercizio professionale, l'addizionale regionale sui canoni per le utenze di acque pubbliche, i diritti di licenza sulle accise. Serve una **riforma della riscossione** partendo dalla **cancellazione dei crediti tributari inesigibili** presenti nel nostro magazzino fiscale, dove 895,8 su un totale di 987 miliardi di euro sono crediti tributari verso soggetti falliti, deceduti o verso cui sono già state espletate tutte le azioni di recupero consentite. In questo modo l'Agenzia delle Entrate potrà liberare risorse preziose da concentrare sul sostegno ai contribuenti e nella riscossione dei crediti tributari ancora esigibili. Sulla scia della rivoluzione copernicana nel fisco italiano dovuto alla fatturazione elettronica introdotta dal Governo Renzi, bisogna continuare per sostenere la **digitalizzazione delle agenzie fiscali e l'interoperabilità tra banche dati**, investendo su strumenti di intelligenza artificiale e di *Big Data* per semplificare la vita dei contribuenti, sostenere la trasparenza del sistema fiscale e promuovere la *tax compliance* nella direzione indicata dal PNRR. Servono inoltre misure deflative circoscritte dei debiti tributari di imprese, partite IVA, professionisti e lavoratori che faticano ad onorare le scadenze fiscali a causa della crisi pandemica, favorendo interventi che riducono gli interessi e le sanzioni - ma non il nozionale dell'imposta - come **la definizione agevolata o la rottamazione delle cartelle**, come abbiamo proposto più volte negli ultimi mesi. Per costruire un fisco amico del cittadino dobbiamo introdurre meccanismi premiali a beneficio dei contribuenti che rispettano le scadenze e gli adempimenti: proponiamo l'introduzione di una **'patente fiscale'** con la quale il contribuente ottiene la riduzione dei tempi di accertamento, risposte più celeri agli interpelli, tassi di interesse ridotti e sanzioni minori. Serve **una riforma del contenzioso tributario** che parta dalla promozione degli istituti di pre-contenzioso, sostenga la specializzazione e la terzietà dei giudici tributari - che non dovrebbero dipendere né dal MEF e nemmeno dal Ministero della Giustizia ma a nostro avviso direttamente dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - e che trasformi le 'Commissioni tributarie' in veri e propri tribunali. Occorre infine inserire la normativa sui reati fiscali pienamente entro la cornice giuridica che ci chiede l'Unione Europea.

## IL MODELLO DI RIFERIMENTO DUALE PER UN'ITALIA COMPETITIVA

Per affrontare una riforma del fisco dobbiamo chiederci quale sia il modello di riferimento, che attiene alla base imponibile. Una delle principali distorsioni del nostro sistema è che nel corso dei decenni sono proliferati regimi diversi relative a diverse basi imponibili senza alcuna sistematicità né coerente disegno di politica economica. La teoria ci dice che i modelli sono essenzialmente due: il sistema *"Comprehensive"* (quello in cui tutti i redditi personali compongono la base imponibile su cui agisce l'imposta sul reddito) e quello *"Duale"* (in cui la prima - quella inferiore - delle aliquote che insistono sui redditi da lavoro viene utilizzata, tendenzialmente, per la tassazione degli altri redditi, inclusi i regimi agevolativi). Anche se il primo modello avrebbe il pregio di eliminare ogni forma di violazione del principio di equità orizzontale, è innegabile che - innestandosi sul sistema attuale - determinerebbe un forte incremento di tassazione su diverse basi imponibili. Allo stesso tempo, è

forte **l'esigenza di inserire semplicità e sistematicità in un sistema fiscale estremamente disordinato come quello attuale**. Per questo crediamo in un sistema tendenzialmente duale, in cui all'interno della base imponibile assoggettata alla aliquota Irpef inferiore siano ricompresi anche gli attuali regimi agevolati, avendo cura di agire sul perimetro della base imponibile soggetta a tassazione al fine di non determinare – nel passaggio da un regime all'altro - alcun incremento della pressione fiscale su quelle stesse base imponibili.

## **IRPEF**

### **Principi guida per una riforma dell'IRPEF**

A nostro avviso ogni riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche deve osservare alcuni principi: il pieno rispetto della capacità contributiva del cittadino, garantire un ammontare di redistribuzione che non pregiudichi la crescita e limitare il numero degli scaglioni. Tecnicamente occorre intervenire per modificare la curva delle aliquote marginali effettive: la curva italiana attuale è esattamente l'opposto di quella che la teoria descrive come la curva ottimale per incentivare l'offerta di lavoro e ridurre le inefficienze (a forma di 'U' e non una 'U rovesciata' come quella attuale in Italia), un problema particolarmente acuto per i contribuenti con redditi compresi tra i 28 mila e i 55 mila euro.

### **Un fisco su base individuale e non familiare per sostenere l'occupazione femminile**

Da anni in Italia si discute sull'opportunità di modificare l'individuo come unità impositiva, un dibattito da tempo percorso dalla tentazione di adottare sistemi correttivi del reddito individuale come il quoziente familiare. Un correttivo che corregge la disparità di trattamento tra due nuclei familiari aventi lo stesso reddito - ma in cui in un caso lavorino entrambi i coniugi, nel secondo solo uno - tale risultato andrebbe valutato in relazione al forte disincentivo all'offerta di lavoro del secondo percettore di reddito che inevitabilmente ne risulterebbe. E in un paese come il nostro, in cui l'occupazione femminile nel periodo 2005-2019 è stata mediamente di 12 punti inferiore a quella dell'area euro (fonte Eurostat), questo è un fattore che non possiamo ignorare. Anche perché tutte le maggiori analisi macroeconomiche concordano che il gap di occupazione femminile (e prima ancora, di offerta di lavoro) rappresenta, assieme alla dinamica della produttività, il maggior determinante del gap di crescita dell'Italia rispetto agli altri paesi. Per questo motivo come Italia Viva non solo **raccomandiamo il mantenimento dell'unità impositiva basata sul reddito individuale ma anche l'introduzione di incentivi fiscali temporanei sul margine estensivo per il secondo percettore di reddito all'interno del nucleo familiare**.

### **L'imposta negativa in favore dei redditi bassi per incentivare il lavoro e l'emersione**

La struttura dell'IRPEF dovrebbe prevedere due elementi fortemente innovativi: *i*) un minimo esente – non semplicemente una *no tax area*, ma una soglia di reddito che viene esclusa da tassazione in quanto corrispondente a ciò che serve per “sopravvivere” - che aiuterebbe a dare maggiore progressività al sistema pur senza aumentare il numero delle aliquote e degli scaglioni; *ii*) un sistema di **imposta negativa** crescente con il livello di reddito dichiarato prendendo spunto dall'esperienza positiva dell'*Earned Income Tax Credit* degli Stati Uniti per coloro il cui reddito annuo sia inferiore alla soglia del primo scaglione IRPEF. In questo modo la nuova curva delle aliquote marginali

effettive premierebbe l'offerta di lavoro e spingerebbe sempre più contribuenti a dichiarare di più. Sarebbe importante che tali innovazioni fossero poi opportunamente coordinate con gli altri istituti attualmente presenti nel nostro sistema di welfare. Al fine, ancora una volta, di mettere al centro di tutto l'incentivo al lavoro e la crescita economica.

### **Razionalizzare le spese fiscali**

La struttura delle spese fiscali va radicalmente semplificata. Idealmente andrebbero mantenute alcune poche deduzioni e detrazioni considerate essenziali e, possibilmente, **un'unica detrazione** che raggruppi quelle essenziali facenti riferimento al comparto welfare. La detrazione decrescente per lavoro dipendente potrebbe essere sostituita da una deduzione in forma fissa, che agisce come *forfait* per la deduzione delle spese sostenute per la produzione del reddito lordo. Un intervento a favore sia della semplificazione che dell'equità orizzontale. Inoltre, un deciso intervento di razionalizzazione delle spese fiscali unito alla revisione della spesa pubblica costituisce una fonte preziosa di coperture per finanziare la riforma fiscale.

### **Partite IVA: abolire la ritenuta d'acconto, detassare l'aggregazione degli studi professionali**

Occorre rivalutare le modalità di versamento delle imposte dirette per le persone fisiche titolari di partita IVA (lavoratori autonomi), le imprese individuali e ai soggetti in regime forfettario a cui si dovrebbe dare la possibilità di optare per un sistema alternativo che mantenga inalterata l'attuale base imponibile ma che passi a pagamenti mensili, abolendo nel contempo la ritenuta d'acconto del 20%. In questo modo il sistema diverrebbe più semplice, lo Stato potrebbe contare su versamenti periodici regolari e molti dei soggetti di cui sopra eviterebbero di finire sistematicamente a credito di imposta, generando tensioni sulla liquidità. Al contempo occorre incentivare le fusioni tra professionisti detassando le operazioni di aggregazione degli studi professionali.

## **NON SOLO IRPEF**

### **Abolire l'IRAP, una tassa anti-crescita**

Il governo Renzi – introducendo la deducibilità del costo del lavoro a tempo indeterminato - operò una significativa riduzione dell'IRAP, del valore di circa 6 miliardi annui. È tempo però di fare di più: è arrivato il momento di abolire questa imposta, senza se e senza ma. Se la stella polare della riforma fiscale deve essere, infatti, la crescita economica, è davvero difficile non mandare definitivamente in soffitta un'imposta che va a colpire la remunerazione (e quindi l'accumulazione) dei fattori produttivi, che assieme alla produttività sono i determinanti della crescita economica. Proponiamo pertanto che il gettito IRAP sia riassorbito in quello Ires (o direttamente nell'aliquota nazionale o, se si vuole preservare una manovrabilità delle regioni, tramite la trasformazione in addizionali Ires regionali), e che la quota Irap attualmente in capo a professionisti, società di persone e ditte individuali sia finanziata all'interno della riforma.

### **Reintrodurre l'ACE per sostenere gli investimenti**

La bassa patrimonializzazione delle imprese italiane da decenni costituisce un ostacolo alla crescita di tante PMI, occorre intervenire con misure specifiche per incentivare il reinvestimento degli utili nell'impresa; in quest'ottica è positivo il recente intervento del Governo che ha elevato al 15% il coefficiente ACE per le ricapitalizzazioni effettuate nel 2021, ma occorre pensare a meccanismi permanenti di agevolazioni fiscali per la capitalizzazione. Questo potrebbe prendere la forma di

innalzamento permanente dell'ACE (soprattutto per le PMI) oppure con la detassazione IRES per gli utili destinati al rafforzamento patrimoniale.

### **La tassazione dei redditi da impresa: reintrodurre l'IRI**

La tassazione dei redditi da impresa ha bisogno di una radicale riforma. Va riconosciuto che chiunque produca reddito dall'esercizio di attività di impresa deve essere trattato allo stesso modo dal fisco. Possibilmente, un modo più leggero e più semplice. La re-introduzione dell'IRI (Imposta sul Reddito di Impresa) – inspiegabilmente abolita dal primo governo Conte - sugli utili re-investiti – e con un'aliquota che, nel sistema duale, si allinea tendenzialmente a quella sui redditi finanziari e alla prima aliquota Irpef, aiuterebbe a rendere il sistema neutrale e più coerente, riducendo così la pressione fiscale sulle imprese non soggette a Ires. Tale regime non dovrebbe, a nostro avviso, pregiudizialmente danneggiare le forme agevolate attualmente previste nel nostro ordinamento, in primis quello relativo ai lavoratori autonomi il cui fatturato annuo non superi i 65.000 euro ma neanche i soggetti in contabilità semplificata. La neutralità di imposta per questi soggetti può benissimo essere garantita agendo sui coefficienti di redditività, al fine di garantire la neutralità fiscale nel passaggio tra i due regimi. Sarebbe invece opportuno studiare forme di uscita graduale dal regime forfettario nelle vicinanze della soglia-limite di reddito, al fine di non avere una situazione che di fatto disincentiva alla crescita (in quanto il superamento di tale soglia comporterebbe un salto di imposta estremamente elevato). Servono anche interventi a favore delle nuove imprese e delle *start-up* sostenendo una specifica fiscalità di vantaggio per le nuove imprese, i loro titolari e per i loro investitori.

### **La tassazione dei redditi finanziari**

Dobbiamo poi chiederci se l'attuale sistema di tassazione dei redditi finanziari sia quello che fornisce maggiori incentivi alla crescita. Attualmente parte dei redditi derivanti dal possesso di attività finanziaria (interessi e dividendi) sono tassati in una categoria ("redditi da capitale"), mentre altra parte (le plusvalenze) all'interno di un'altra ("redditi diversi di natura finanziaria"). E anche il criterio di determinazione della base imponibile non è uniforme, poiché il passaggio dal "maturato" al "realizzato" non è stato completato. Queste difformità distorcono le scelte di investimento e di allocazione del capitale, e non aiuta la trasparenza. Occorre valutare di uniformare le categorie "redditi da capitale" e "redditi diversi di natura finanziaria" in un'unica categoria "redditi finanziari" la cui base imponibile sia in tutti i casi determinata dai redditi realizzati, e non maturati. La scelta di questo criterio avrebbe altresì come desiderabile effetto collaterale la modifica della tassazione sui contributi della previdenza complementare (attualmente tassati anche in fase di maturazione, contrariamente a quanto accade in quasi tutta Europa), il cui trattamento fiscale potrebbe essere concentrato nella sola fase di erogazione al fine di permettere la formazione di un montante contributivo più elevato, e una minor distorsione nella fase di maturazione. In questo senso occorre sostenere una cultura del risparmio attenta alle opportunità ma consapevole dei rischi mediante l'educazione finanziaria a scuola e l'incentivazione di forme di canalizzazione del risparmio privato verso l'economia reale, come fatto dal Governo Renzi con l'introduzione dei PIR, i Piani Individuali di Risparmio.

### **La finanza degli enti locali**

E' tempo di riordinare con decisione il sistema di finanziamento degli enti territoriali, e al contempo operare una netta separazione delle fonti, al fine di costruire un sistema di tassazione perfettamente *accountable*, in cui il cittadino sa a quale livello di governo paga le tasse, e su cosa. Proponiamo di abolire le addizionali Irpef regionali e comunali e di stabilire quindi il principio che tutte le imposte

sul reddito sono di competenza statale. Al contempo, tutte le imposte sul patrimonio immobiliare attualmente esistenti (e che non hanno assolutamente bisogno di essere aumentate, ma solo razionalizzate) devono essere assegnate al livello comunale, con un efficace sistema perequativo che accorci l'orizzonte (attualmente previsto al 2030) entro cui il Fondo di Solidarietà Comunale verrà integralmente distribuito secondo fabbisogni standard e capacità fiscale, dicendo addio una volta e per tutte al criterio della spesa storica. Questa complessa operazione deve avvenire a parità di gettito per ogni ente locale.

**Il governo ha annunciato, sulla base del documento conclusivo del lavoro delle commissioni Finanze, la presentazione entro il 31 luglio di una legge delega in grado di riformare complessivamente il sistema fiscale. L'ultima legge delega (facente riferimento al sistema fiscale nella sua interezza e poi effettivamente realizzata) fu approvata dal consiglio dei ministri un mese prima dello sbarco dell'uomo sulla Luna. Le forze politiche di questo Parlamento hanno quindi un'opportunità storica: quello di adeguare il fisco italiano a questo secolo, e non a quello precedente.**

**Le donne e gli uomini di Italia Viva nella scorsa legislatura sono stati protagonisti di una riduzione di pressione fiscale nei fatti e non a parole: il bonus 80 euro, la riduzione dell'Irap, l'abolizione della Tasi sulla prima casa, la riduzione del canone-Rai, il super-ammortamento e l'iper-ammortamento per le imprese, la riduzione dell'Ires, la riduzione delle tasse nel settore agricolo.**

**Ora Italia Viva vuole essere protagonista della stagione in cui una ulteriore e necessaria riduzione della pressione fiscale avvenga nel quadro di una riforma organica e strutturale, che abbia come stella polare l'incentivo alla crescita, la massiccia riduzione di peso fiscale sui fattori produttivi e la forte semplificazione del sistema.**