

PRIMARIE PD – 30 APRILE 2017



Nuova economia e fisco amico

*Seminario n° 8
Lingotto – 10/12 Marzo 2017*





8. Nuova economia e fisco amico

Da almeno un ventennio l'Italia è uno dei paesi al mondo con la crescita economica più bassa ed è andata molto peggio del resto dell'Eurozona. Dal 1995 ad oggi, in termini di PIL pro capite, la crescita media annua dell'Eurozona, al netto dell'Italia, è stata pressoché identica a quella degli Stati Uniti (1,4%); quella dell'Italia è stata appena sopra lo zero. L'Unione Europea ha molti problemi, ma non possiamo attribuire i nostri problemi all'Europa. Il problema siamo noi.

Se dal 1995 ad oggi il nostro tasso di crescita fosse stato uguale a quello medio dell'Unione Europea, oggi il nostro PIL sarebbe più elevato di quasi un quarto (23%). Nelle casse dello Stato sarebbero entrati ben 180 miliardi di euro in più, avremmo raggiunto, e di slancio superato, l'obiettivo del pareggio di bilancio, il nostro debito sarebbe da decenni in discesa e avremmo avuto comunque una gran quantità di risorse, da utilizzare per rafforzare il nostro sistema di welfare e l'offerta di beni pubblici in generale.

Il nostro problema non è una crescita squilibrata, ma una crescita che è mancata per troppo tempo. La "decrecita" la conosciamo bene e sappiamo cosa significa: giovani disoccupati, lavori precari e sotto pagati, scuole che cadono a pezzi, dissesto idrogeologico e milioni di persone che vivono in condizioni di povertà assoluta. Le **diseguaglianze ci sono e permangono**. Ha ragione chi lamenta che i salari sono bassi, ma ha anche ragione chi dice che sono bassi i profitti. La semplice verità è che quando la crescita si interrompe ne soffrono gli uni e gli altri, ma le diseguaglianze non si risolvono, si ossificano. Viviamo un apparente paradosso di bassi salari e, insieme, di una perdita di competitività rispetto alla Germania che abbiamo accumulato dal 1999 al 2014.

L'azione del Partito Democratico deve continuare ad essere finalizzata alla riduzione della pressione fiscale senza mettere in pericolo il percorso di riduzione del debito pubblico. Per questo la nostra leva di cambiamento è la crescita economica. Dobbiamo porci una domanda: perché allora il sistema fiscale italiano è stato utilizzato come cassa di compensazione delle ambiguità della finanza pubblica invece che leva di sviluppo? Questa prospettiva è frutto di un pregiudizio: il sistema tributario non ridistribuisce solamente il finanziamento della spesa pubblica con l'obiettivo dell'equità, ma determina gli incentivi ad investire sul lavoro. Dobbiamo fare un passo indietro, se vogliamo pensare a come rendere l'azione del Partito Democratico ancora più incisiva nel fare del fisco una leva di cambiamento anziché lasciare che operi da ostacolo.



Ci sono almeno tre aspetti che dobbiamo cambiare nel nostro sistema fiscale per poterne fare una concreta molla di sviluppo. Il primo è renderlo ancor più favorevole al lavoro, sostenendo con una efficace **riduzione delle tasse** chi vive grazie ad esso. Il secondo è strutturarlo in maniera più equa, sostenendo innanzi tutto chi sarà cruciale per il cambiamento: i giovani e le donne. Il terzo è renderlo più giusto nella sua ordinaria amministrazione verso il contribuente e più efficace nel raggiungere un'economia sempre più "senza territorio" a cui si sovrappone un sistema di tassazione che nel territorio continua ad avere il suo termine di riferimento.

1. Tagliare le tasse: favorire il lavoro, sostenere i giovani e le donne

Per ridurre il cuneo fiscale sul lavoro è necessario un intervento sull'Irpef che sia in continuità con gli interventi fatti negli ultimi anni, e che preveda la riduzione delle aliquote marginali e la rimodulazione delle detrazioni. L'obiettivo è duplice: aumentare il reddito netto da lavoro, partendo da chi ha redditi bassi, e sostenere i giovani e le donne. È quindi venuto il momento di una riforma complessiva della tassazione dei redditi come quella che fu fatta durante l'introduzione della tassazione sul reddito delle persone fisiche all'inizio degli anni '70. Questa nuova riforma complessiva deve poggiare su due pilastri: il sostegno al **lavoro dei giovani e delle donne**. Solo così potremo perseguire con efficacia l'obiettivo di riformare la struttura progressiva della tassazione riducendo il carico fiscale sul lavoro.

1.1 Sostenere l'autonomia dei giovani, aumentare il reddito da lavoro

L'entrata nel mercato del lavoro è un momento cruciale: incertezza e fragilità si sovrappongono e trasformano, a volte, una transizione così importante in uno scivolamento nella precarietà invece che in un accesso pieno alla società attiva.

La politica dimentica spesso quanto difficile possa essere questo passaggio.

In Italia esistono circa 1 milione di occupati sotto i 25 anni e 5 milioni sotto i 35 anni; molti altri fanno il loro ingresso nel mercato del lavoro ancora più tardi. A tutti questi lavoratori dobbiamo offrire un sostegno fiscale con una tassazione ridotta e drasticamente semplificata per chiunque inizia a lavorare. Non si tratta di una semplice scelta di equità, ma di un concreto sostegno alla centralità del lavoro, sia per chi lavora in proprio sia per chi lo fa come dipendente.

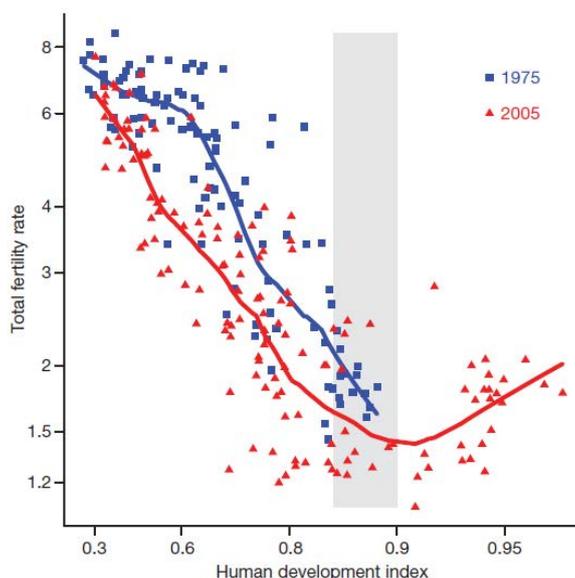
1.2 Il lavoro delle donne e il sostegno della famiglia

Gli interventi proposti dal Partito Democratico a sostegno della famiglia passano attraverso il sostegno al lavoro di entrambi i coniugi e quindi, in particolare, all'occupazione femminile.



Il confronto internazionale mostra che i paesi avanzati che hanno alta fecondità sono riusciti a raggiungerla perché difendono la parità di genere. In questi paesi ci sono livelli alti di istruzione delle donne, una partecipazione femminile al mercato del lavoro di livello analogo a quella maschile e una divisione del lavoro di cura e di casa fra i coniugi più egualitaria (sintetizzati nel grafico sotto dall'indice di sviluppo umano).

Tasso di fecondità e Indice di sviluppo umano (ISU) - 1975 e 2005



Fonte: Myrskylä et al. (2009), Nature.

In Italia gli strumenti di sostegno alle famiglie con figli sono frammentati e differenziati per lavoratori autonomi e dipendenti. I principali sono gli assegni familiari e le detrazioni Irpef articolate in base al reddito, al numero di figli e alla loro età. Questi interventi devono essere razionalizzati e disegnati in maniera tale da contrastare la povertà minorile e favorire la permanenza delle donne sul mercato del lavoro. Si tratta di due obiettivi distinti per i quali vanno adottati strumenti distinti.

Una famiglia, un assegno - Assegno Familiare Universale. Dai soli dipendenti a tutti, dipendenti e autonomi. Con questo intervento si possono superare due disparità di trattamento presenti nel nostro sistema. La prima è l'incapienza: coloro che sono disoccupati o che hanno redditi molto bassi non beneficiano delle detrazioni per figli a carico perché non pagano l'imposta. La seconda è la differenza di trattamento tra lavoratori dipendenti e autonomi, divenuta più iniqua date le modifiche avvenute negli ultimi anni nel mercato



del lavoro. Il DDL Lepri ha già delineato i tratti salienti di questo intervento: l'assegno deve essere commisurato al numero di figli a carico e al reddito ISEE del nucleo familiare, con progressiva riduzione per scaglioni di reddito successivi fino all'azzeramento (oltre i 70 mila euro di reddito familiare ISEE). Il riferimento all'ISEE familiare consente di tener conto sia del reddito sia della ricchezza dei nuclei con minori a carico.

Parità fiscale - Detrazione per figli a carico crescente in base al numero di percettori di reddito da lavoro. Oggi le rette degli asili nido e le spese di cura per i bambini possono essere detratte dall'Irpef. La misura di queste detrazioni deve crescere per le famiglie in cui entrambi i coniugi lavorano, riducendo così l'aliquota effettiva pagata da questi nuclei. Un intervento di questo tipo non ha vizi di incostituzionalità, che sono invece presenti nel caso della tassazione differenziata per genere o della tassazione familiare, implicita nel quoziente familiare. Esso ha l'obiettivo di rendere la scelta delle madri di continuare a lavorare, negli anni che seguono la nascita dei figli, un'opzione concreta e fattibile. Solo così, infatti, le coppie disporranno delle risorse, che solo un'occupazione può assicurare, per decidere di avere un secondo, se non un terzo figlio.

Tempo ritrovato - Portabilità della detrazione per lavoro dipendente. Rendere possibile per il coniuge che abbia seguito la cura dei figli l'utilizzo, anche negli anni successivi, delle detrazioni da lavoro dipendente maturate nel periodo di astensione dal lavoro. In questo modo il lavoratore o la lavoratrice che, per la cura dei figli, non abbia partecipato per un certo periodo di tempo al mercato del lavoro può comunque contare su una tassazione favorevole nel momento in cui rientra al lavoro. Il fisco restituisce al lavoratore, in termini monetari, il tempo che ha dedicato alla sua famiglia.

2. Pagamenti elettronici

Oggi nel nostro paese l'80 per cento delle transazioni avviene in contanti. La riduzione del volume di pagamenti in contanti è un passaggio fondamentale per la modernizzazione del paese. Inoltre, come suggerito dall'Ocse, il pagamento elettronico favorirebbe l'emersione del nero ed è quindi sicuro strumento di contrasto all'evasione. Allo stesso tempo, potrebbe contribuire all'estensione della dichiarazione precompilata ad altri settori.

I pagamenti elettronici renderebbero l'Italia più moderna sotto diversi aspetti: sarebbe più accogliente per i turisti, più sicura (riducendo i rischi di furti e rapine), la Pubblica Amministrazione potrebbe ricevere il pagamento immediato dei servizi offerti; i dati per il sostegno agli investimenti per il rinnovamento industriale, come il pacchetto Industria 4.0, sarebbero immediatamente disponibili.

Il governo del Partito Democratico ha fatto in pochi anni importanti passi avanti, ma ci sono



ancora alcuni ostacoli da rimuovere. In particolare, è necessario ridurre ulteriormente i costi, aumentare la sicurezza e rafforzare la fiducia in questa modalità di pagamento.

3. Lotta all'evasione fiscale, Fisco Amico e certificazione per gli onesti

L'evasione fiscale è un fenomeno complesso, con più cause: etica tributaria fragile, struttura economica frammentata, *tax design* imperfetto, sistema di leggi confuso, organizzazione amministrativa problematica, pressione fiscale sentita come eccessiva rispetto ai servizi offerti. Anche la soluzione non può che essere articolata: spiegazioni e rimedi parziali non sono sufficienti; quelli presentati come istantanei (contrasto d'interessi, misure repressive, ecc.) possono contribuire, ma presi per sé soli sono illusori.

Il **Fisco Amico** costituisce il perno di questo insieme di soluzioni. L'esperienza italiana e quelle straniere (USA, UK, Olanda, Francia, Germania) insegnano che il fisco-poliziotto, il fisco-magistrato, il fisco-carceriere sono figure che possono essere chiamate in causa, ma per ipotesi estrema gravità. Gli studi sull'evasione fiscale hanno dimostrato che senza l'adempimento volontario dei contribuenti un fisco di massa sarebbe ingestibile. La **lotta all'evasione** si vince incoraggiando il maggior numero possibile di soggetti ad essere volontariamente adempienti.

Per questo il Partito Democratico propone 4 azioni che danno seguito e allargano la portata del Fisco Amico:

Azione n. 1: migliorare l'efficienza dell'amministrazione fiscale

Per la prima volta si dispone di un dato ufficiale che stima lo scostamento tra il potenziale gettito tributario e contributivo e gli incassi effettivi: la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva ha stimato tale gap in **oltre 108 miliardi**. Tali dati, disaggregati, devono essere utilizzati per orientare l'azione amministrativa del fisco e misurarne l'efficacia, verificando quanto si perde nelle singole fasi del procedimento tributario - accertamento, contenzioso, riscossione - e quanto in tutte le fasi per mera inefficienza organizzativa. Ciò richiede stretta integrazione fra tutte le fasi del procedimento e un metodo di lavoro per obiettivi; lavorare per obiettivi richiede a sua volta un'amministrazione che funzioni come un'azienda, con autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria.

Azione n. 2: prevenire e non solo reprimere

I servizi ai contribuenti sono il pilastro principale del Fisco Amico. Il controllo della massa dei contribuenti deve risalire al momento stesso dell'adempimento, trasformando quest'ultimo in servizio. Prendere degli adempimenti (es.: fatturazione), modernizzarli (es.: fatturazione



elettronica) e coniugarli con servizi (es.: tenuta della contabilità IVA) significa porre il fisco accanto al contribuente e non solo dopo, farne il consulente e non solo il controllore; evita errori e non aspetta che si verifichino; previene le omissioni e non le scopre ex post con i controlli.

Azione n. 3: garantire ordine, chiarezza e terzietà

Il primo servizio che il fisco può rendere al contribuente per favorirne l'adempimento è nel momento stesso della creazione della norma e dalla sua interpretazione. Norme applicative, istruzioni, prassi consolidate e facilmente rintracciabili prevengono errori e incertezze, chiudono le possibili scappatoie elusive; unite a una giurisprudenza ben fondata e autorevole riducono il contenzioso inutile e scoraggiano quello pretestuoso. La terzietà del redattore e dell'interprete delle norme e del giudice rispetto all'accertatore e riscossore aumentano la credibilità del sistema fiscale nel suo complesso.

Azione n. 4: incoraggiare gli onesti

Negli anni dal 2011 al 2013 abbiamo visto politiche tributarie volte a incoraggiare i disonesti e scoraggiare gli onesti. Da un lato, nella XIV legislatura (2001-2006) è stata varata una stagione di condoni fiscali, di diversa portata e ampiezza, motivata sostanzialmente dalla necessità di recuperare gettito "a basso costo politico". Dall'altro, il recupero di gettito è stato conseguito, soprattutto dopo la crisi del debito sovrano, attraverso un incisivo intervento di aumento della pressione fiscale, spesso sacrificando l'equità e posticipando opere necessarie di aggiornamento dei valori come quella del catasto immobiliare. Questa strategia ha però causato la disaffezione dell'opinione pubblica e spesso nonostante l'appropriatezza delle scelte operate. Occorre quindi individuare un'altra strada che rovesci tanto la logica del condono quanto quella dell'incremento delle imposte. Si tratta di puntare sui contribuenti onesti e di premiare la correttezza dei comportamenti definendo un percorso certo per coloro che hanno rispettato l'obbligazione tributaria: una certificazione per gli onesti. Su richiesta del contribuente e previa verifica, l'Agenzia delle entrate certifica, anche coinvolgendo CAF e professionisti, per quanto riguarda la piccola e media impresa, il **rispetto puntuale degli obblighi fiscali** (imposte dirette e locali) e contributivi da parte dei contribuenti (lavoratori autonomi e le imprese con fatturato al di sotto di una certa soglia). Questi in cambio avranno più certezza per le loro obbligazioni future e un rapporto privilegiato con il fisco, in particolare, e con la PA, in generale. Come per la dichiarazione precompilata, il rapporto con l'amministrazione finanziaria è di piena fiducia e di affidamento.

I benefici sono diretti e indiretti:

- **Diretti.** La possibilità di essere tassati in base allo stesso importo, verificato e certificato,



anche per un certo numero di anni successivi; la compensazione dei crediti vantati nei confronti della PA con le imposte dovute; l'immediata e incondizionata esecuzione dei rimborsi; la precedenza nella fruizione di crediti d'imposta e altri incentivi fiscali.

- **Indiretti.** Il soggetto può utilizzare la certificazione per scopi promozionali, esibendo il proprio comportamento socialmente responsabile per vari scopi: finanziamenti agevolati dalle banche; privilegio nel caso di accesso a fondi pubblici comunque denominati, preferenza nei contratti con la pubblica amministrazione, investitori attenti alla responsabilità sociale d'impresa.

4. Lotta all'elusione fiscale internazionale. Tassare i profitti, non l'innovazione: globalizzazione, economia digitale e tassazione

“La tecnologia, la sharing economy, il digitale, la mobilità dei capitali stanno cambiando completamente il modo in cui si fanno e si comprano le cose”. Italo Calvino nelle Lezioni Americane a proposito della Leggerezza prevedeva che la seconda rivoluzione industriale non si sarebbe presentata con le immagini di schiacciati laminatoi o colate d'acciaio, ma come *bits* d'un flusso di informazioni. È stato così e anche la creazione di ricchezza è diventata liquida, o forse sarebbe meglio dire leggera. Anche nelle imprese che mantengono una struttura vera e propria, specie quando l'impresa è multinazionale, capire dove realmente la ricchezza sia creata rimane tema complesso. A questo si aggiunge che molta ricchezza finanziaria si produce e produrrà sempre più spesso in luoghi per definizione difficili da localizzare fiscalmente. Tassare le enormi nuove forme di ricchezza è diventato quindi sempre più complesso ed a temi complessi non ci sono soluzioni facili.

La globalizzazione sta creando, a livello economico, un mondo di flussi e di connessioni (*supply chains*) e ridisegnando i processi di creazione di valore (*value chains*). Essa disloca fasi materiali grazie alle nuove piattaforme digitali, fa crescere di importanza fasi già immateriali (ricerca & sviluppo, progettazione & organizzazione) e genera nuove e redditizie fasi immateriali (la raccolta di informazioni sui potenziali clienti, cd. *Big Data*, e in via più generale la partecipazione di soggetti esterni all'impresa alla creazione di valore caratteristica distintiva della *“platform economy”*), che può collocare dove crede e, in alcuni casi, persino in uno spazio virtuale e astratto.

La rete di questa economia sempre più “senza territorio” si sovrappone a quella del sistema fiscale nazionale ed internazionale che, invece, proprio nel territorio continua ad avere il suo termine di riferimento principale, essendo organizzato, geograficamente, su stati e giurisdizioni territoriali (oltre 200) e, giuridicamente, sull'ancoraggio al territorio delle attività (residenza fiscale e nozione di stabile organizzazione) e delle basi imponibili, nonché



sulla regolazione bilaterale dei rapporti fra stati, mediante migliaia di convenzioni bilaterali. La stessa UE è ancora, per le imposte dirette, un aggregato di 28 sistemi tra loro diversi, legati da quasi 400 trattati e non coordinati neppure nei rapporti con i paesi extra-UE.

Il risultato è un mondo in cui la capacità dell'economia di "staccare" dai territori fasi del processo produttivo (facendole per di più, in alcuni casi, "sublimare" nell'immateriale) si accompagna a una spesso sleale concorrenza fiscale fra stati su aliquote e agevolazioni accordate da norme delle legislazioni nazionali o da clausole delle convenzioni. Il sistema fiscale internazionale diventa così un "gruviera" di scappatoie (*loopholes*) e di paradisi fiscali, le prime funzionali al dirottamento artificiale di imponibili e profitti verso i secondi. Neppure l'Unione Europea è immune da tali fenomeni.

Di fronte a tale scenario, occorre evitare gli estremi tanto di un sentimentale e velleitario "ritorno alle frontiere" quanto di una resa incondizionata agli "*animal spirits*" della globalizzazione. Si deve invece operare con realismo, determinazione e razionalità su tre piani: nazionale, europeo e globale.

Sul **piano nazionale**, si deve ripensare la definizione di residenza, tanto delle persone fisiche (in primis per semplificare la situazione degli italiani che lavorano all'estero) quanto delle società. In particolare, per queste ultime occorre rivedere il concetto di "stabile organizzazione" produttiva sul territorio - il criterio fondamentale della individuazione dell'imponibile - aggiornandola alla nuova realtà; sarà così possibile individuare il soggetto tenuto a versare le imposte sulle società, ma anche a identificare il valore aggiunto da sottoporre a tassazione. In alternativa, nuove forme di prelievo, staccate dalla componente reddituale e da quella del consumo, potrebbero essere esplorate quando un'impresa sfrutta le risorse di un territorio (ivi comprese le risorse umane).

Sul **piano europeo**, occorre:

- rafforzare le regole comuni tra gli stati membri per evitare la concorrenza sleale;
- sostenere la creazione di regole comuni sull'elusione (ATAD, *Anti Tax Avoidance Directive*), sull'abuso delle convenzioni (*treaty shopping*) e sui rapporti con i paradisi fiscali;
- attuare pienamente la trasparenza nei confronti delle amministrazioni finanziarie sulle basi imponibili delle imprese che realizzano profitti in più giurisdizioni (CBCR, *Country-By-Country Reporting*) e realizzare l'armonizzazione del prelievo fiscale sulle stesse mediante la definizione di una base imponibile comune (CCTB, *Common Corporate Tax Base*), idea che un'Europa a più velocità renderebbe sicuramente più realizzabile rispetto all'attuale contesto; in prospettiva, sarebbe auspicabile un'imposta unica europea sulle



società basata sui flussi di cassa (*cash flow tax*), sostitutiva delle imposte nazionali e destinata a finanziare il bilancio dell'UE;

- sottoporre a tassazione i profitti generati dai servizi accessori che, pur non costituendo l'attività principale, presentano larghissimi margini di utile (pubblicità e utilizzo delle informazioni rese disponibili dagli utenti); Big Data e la partecipazione degli utilizzatori alla catena di produzione del valore devono diventare il punto di riferimento per la tassazione da parte delle autorità fiscali.

Sul **piano globale**, pieno sostegno deve essere dato alle iniziative Ocse nell'ambito del progetto BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*), traducendole quanto prima possibile in provvedimenti di diritto sia nazionale sia dell'Unione, in particolare per quanto riguarda stabili organizzazioni, *treaty shopping* o le proposte di tassazione dell'economia digitale, nonché alla piena operatività del sistema di scambio automatico di informazioni (AEOI, *Automatic Exchange of Information*). Le proposte di tassazione dell'economia digitale, in corso di sviluppo in sede Ocse & G20, necessitano di una spinta da parte dei Paesi partecipanti attraverso proposte concrete che sappiano guardare non solo al passato ma soprattutto anche al prossimo futuro (robotica, stampanti 3D, intelligenza artificiale, etc.).