Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

N. 2866

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori QUAGLIARIELLO, ARACRI, AUGELLO, BILARDI, BONFRISCO, COMPAGNA, DAVICO, DI GIACOMO, FUCKSIA e GIOVANARDI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GIUGNO 2017

Nuovo patto fiscale. Delega al Governo per l'introduzione dell'aliquota unica al 20 per cento sui redditi delle persone fisiche e l'ampliamento della *no tax area* con modulazione basata sui carichi di famiglia

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Perché l'Italia possa davvero ripartire è necessario un nuovo patto fiscale. Un patto nel quale il rapporto fra lo Stato e i cittadini sia ridefinito in termini di chiarezza, di semplicità, di trasparenza e di sostenibilità. Un patto nel quale lo Stato si impegni a garantire ragionevolezza nelle proprie pretese, equità sociale nel sistema impositivo e attenzione alle esigenze della famiglia, cellula essenziale del nostro sistema sociale. A fronte di questo impegno, lo Stato potrà assicurarsi un elevato livello di adesione spontanea al sistema, sconfiggendo finalmente quell'endemico fenomeno di evasione fiscale di massa che contraddistingue il nostro Paese. Obiettivo del presente disegno di legge è dunque un radicale ripensamento del modello di tassazione del reddito delle persone fisiche attraverso l'abbattimento delle aliquote, la semplificazione delle procedure e la centralità del «fattore famiglia».

L'attuale sistema fiscale italiano presenta da un lato un meccanismo di ben cinque scaglioni e aliquote dal livello quasi espropriativo e dall'altro una pletora di agevolazioni e benefici dal costo elevatissimo per il bilancio dello Stato, dal frequente e paradossale effetto regressivo, farraginoso per i contribuenti e per l'amministrazione finanziaria. Il presente disegno propone un nuovo patto fiscale attraverso il quale, a parità di gettito, all'introduzione di un'aliquota unica (la cosiddetta «*flat tax*», fissata al 20 per cento rispetto al 23 per cento dell'attuale aliquota minima) corrisponderebbe l'abolizione di tutte le agevolazioni riconosciute ai fini dell'imposta personale sui redditi, con l'ulteriore pregio di colmare le disparità tra diverse tipologie di lavoratori o percettori di reddito e di valorizzare l'incidenza dei carichi familiari ai fini del calcolo delle imposte.

Una sostenibile progressività del sistema sarebbe garantita dalla previsione di una *no tax area* più estesa di quella attuale, omogenea per le diverse tipologie di reddito (superando la vigente e irrazionale differenziazione delle detrazioni per reddito da lavoro dipendente, lavoro autonomo o pensione), modulata sulla base della consistenza dei nuclei familiari e applicata in misura degressiva (ovvero in funzione inversa rispetto al crescere del reddito del soggetto fiscale: piena per i redditi più bassi, parziale per i redditi medi, fino ad annullarsi del tutto per i redditi alti).

La proposta in particolare prevede:

– aliquota unica (*flat tax*) pari al 20 per cento (rispetto al 23 per cento dell'attuale aliquota minima);

– riconoscimento di una *no tax area* di 7.000 euro per anno in modo uniforme per le diverse tipologie di reddito;

– riconoscimento di una *no tax area* modulata sulla base dei carichi di famiglia in modo assai più significativo di quanto accada con le attuali detrazioni per carichi di famiglia (una famiglia bireddito con tre figli godrebbe di un'area di completa esenzione fiscale di 22.500 euro l'anno!);

– riconoscimento dell'agevolazione della *no tax area* in modo degressivo, fino ad un valore di reddito di 100.000 euro l'anno, per introdurre nel sistema quei criteri di progressività richiesti dalla nostra Costituzione.

Per garantire attraverso adeguate coperture la tenuta dei conti pubblici e il rispetto

del pareggio del bilancio, si prevede in primo luogo la soppressione delle agevolazioni fiscali sull'imposta personale sul reddito, al netto di quelle finalizzate a evitare una doppia imposizione (si esentano redditi che già assolvono in altro modo l'obbligo tributario). Si tratta di un ammontare enorme di risorse. Secondo i dati del Ministero dell'economia e delle finanze, nel nostro sistema si contano 230 *tax expenditures*, di cui quelle in favore delle persone fisiche hanno un valore di oltre 100 miliardi di euro. Anche se non tutte possono essere abolite, e anche se il riconoscimento della *no tax area* aumentata rispetto alle attuali detrazioni base e per carichi di famiglia comporta oneri maggiori rispetto ad oggi, è chiaro che si tratta di una ingente somma di risorse.

Inoltre, a maggiore garanzia dell'equilibrio del bilancio dello Stato, si propone anche un intervento sui servizi pubblici divisibili e sulle prestazioni assistenziali, e la previsione che i soggetti al di sopra di una determinata soglia reddituale, definita in modo progressivo in base all'effettiva situazione economica e patrimoniale dei nuclei familiari, possano essere chiamati a corrispondere al costo di determinate prestazioni o beneficiarne in modo selettivo. Ciò non solo al fine di reperire risorse da destinare al finanziamento della riduzione dell'imposta sul reddito, ma anche per contribuire a ridisegnare un sistema di *welfare* maggiormente improntato a principi di equità e a migliorare i servizi stessi. La pretesa di garantire gratuitamente «tutto a tutti», infatti, non solo ha posto nel tempo problemi di sostenibilità economica, ma ha finito anche per peggiorare l'intensità e la qualità della prestazione o del servizio nei casi in cui maggiore sarebbe il bisogno di protezione sociale, impedendo al contempo di ridurre gli attuali insopportabili livelli di pressione fiscale.

I livelli di compartecipazione al costo dovrebbero in ogni caso risultare di entità inferiore al costo *standard* del servizio erogato e al suo prezzo corrispondente nel mercato privato, fugando in tal modo il rischio di una dequalificazione e marginalizzazione dei servizi pubblici.

Il sistema disegnato nella presente proposta determinerebbe enormi vantaggi: sarebbe enormemente più semplice per i contribuenti; più facile da gestire per l'amministrazione finanziaria che potrebbe concentrare le proprie risorse umane sulla lotta all'evasione; più equo rispetto alle diverse categorie di contribuenti; più sensibile alle esigenze della famiglia che, rappresentando il nucleo fondamentale di produzione del reddito, dovrebbe essere considerata come l'unità fondamentale ai fini del calcolo della capacità contributiva; più favorevole alla produzione di ricchezza e quindi allo sviluppo del Paese, considerato che le attuali aliquote fortemente progressive rappresentano un potente disincentivo alla produzione di reddito. Si tratta, infine, di un sistema rispettoso del criterio di progressività del sistema fiscale che non deve essere inteso come espropriazione del ricco ma come ragionevole modulazione dei carichi fiscali in relazione al crescere del reddito e in considerazione della consistenza dei nuclei familiari.

In conclusione, un sistema siffatto rappresenterebbe la migliore premessa per una efficace lotta all'evasione, i cui margini di «convenienza» si ridurrebbero notevolmente. E se è vero che l'abbattimento delle aliquote rappresenta il migliore strumento di lotta all'evasione; se è vero che la radicale semplificazione del sistema tributario libererebbe una ingente quantità di personale dell'amministrazione finanziaria che potrebbe essere dedicata ad una più efficace lotta al sommerso; se è vero tutto ciò, è allora ragionevole immaginare che una riforma del genere potrebbe determinare una significativa emersione di base imponibile. Immaginando un'emersione del 15 per cento o del 10 per cento, l'aliquota di equilibrio (quella

che consente l'invarianza del gettito fiscale complessivo) potrebbe scendere ulteriormente. E il nostro disegno vincola lo Stato a destinare il maggior gettito che deriverebbe dall'emersione spontanea della base imponibile e dalla maggiore crescita economica ad una ulteriore riduzione dell'aliquota dell'imposta sui redditi. Aliquota che potrebbe facilmente raggiungere l'incredibile livello del 18 per cento.

Ciò di cui l'Italia ha bisogno è un rinascimento fiscale basato sulla razionalità e sull'equità del prelievo da un lato, e sulla lealtà e sulla fiducia dall'altro.

Il disegno di legge è costituito da un solo articolo. Con il comma 1 il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni per la riforma del sistema d'imposizione sui redditi delle persone fisiche dirette a realizzare un nuovo patto fiscale tra lo Stato e i cittadini orientato a favorire la crescita, a garantire l'equità e a tutelare le esigenze delle famiglie. Il comma 2 prevede che i decreti legislativi siano adottati, nel rispetto dei princìpi costituzionali, in particolare di quelli di cui agli articoli 3, 31 e 53 della Costituzione, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi: *a)* previsione di un'imposizione sui redditi delle persone fisiche con aliquota unica del 20 per cento; *b)* previsione di una *no tax area* comune per le diverse tipologie di reddito da lavoro dipendente e assimilati, da pensione e da lavoro autonomo, diretta ad esentare integralmente dal prelievo fiscale la quota di reddito necessaria per i bisogni primari della persona e del suo nucleo familiare; *c)* previsione in particolare che la predetta *no tax area* sia non inferiore a euro 7.000 per ciascun soggetto passivo d'imposta e che tale valore sia incrementato di euro 4.500 per il primo familiare a carico, di ulteriori euro 3.000 per il secondo familiare a carico e di altri euro 2.000 per i successivi familiari a carico; *d)* previsione, al fine di garantire una equa progressività del sistema fiscale, che la *no tax area* sia riconosciuta in modo degressivo al crescere del reddito familiare imponibile, e che la stessa non sia applicabile oltre una soglia reddituale non superiore a 100.000 euro.

Al fine di garantire la copertura finanziaria del disegno di legge, anche indipendentemente dall'aumento delle entrate fiscali derivanti dalla maggiore crescita economica e dall'emersione spontanea di base imponibile che deriverà dalla riforma fiscale, il comma 3 prevede che insieme ai decreti legislativi di cui al comma 1 il Governo sia altresì delegato ad adottare disposizioni dirette a:

a) sopprimere il complesso delle agevolazioni fiscali relative alle imposte sui redditi delle persone fisiche, indicate nell'elenco 2 allegato alla legge 27 dicembre 2013, n. 147, che non sono dirette ad evitare situazioni di doppia imposizione;

b) introdurre, fermo restando il carattere universalistico del sistema di protezione sociale, meccanismi di compartecipazione al costo *standard* dei servizi pubblici divisibili modulati secondo criteri progressivi in funzione della effettiva situazione economica dei soggetti beneficiari da valutare sulla base di un nuovo indicatore della effettiva situazione economica equivalente dei nuclei familiari idoneo a misurare i valori reddituali e patrimoniali degli stessi tenendo conto dei pesi e della composizione dei nuclei medesimi;

c) prevedere modalità selettive per l'accesso e la fruizione delle prestazioni sociali in denaro di carattere assistenziale, modulate secondo criteri progressivi in funzione inversa rispetto alla effettiva situazione economica equivalente dei soggetti beneficiari, da valutare secondo i medesimi criteri di cui alla lettera *b)*.

Con il comma 4 il Governo è altresì delegato, entro quattro anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui ai commi precedenti, ad adottare un decreto

legislativo per la ulteriore riduzione dell'aliquota dell'imposta sui redditi delle persone fisiche in misura pari agli eventuali aumenti del gettito tributario connessi ai processi di crescita economica e di emersione spontanea di base imponibile conseguenti alla riforma fiscale di cui alla presente legge.

Il comma 5 dispone che gli schemi dei decreti legislativi, corredati di relazione tecnica, siano trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari; essi sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono chiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di venti giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero dei decreti legislativi. Qualora la proroga sia concessa, i termini per l'emanazione dei decreti legislativi sono prorogati di venti giorni. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque adottato.

Il comma 6 prevede che le relazioni tecniche allegate agli schemi di decreto legislativo indichino, per ogni ipotesi di intervento, l'impatto sul gettito, gli effetti distributivi sui contribuenti, le implicazioni in termini di finanza locale e gli aspetti amministrativi e gestionali per il contribuente e per l'amministrazione.

Il comma 7 prevede che il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, debba trasmettere nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni, con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

In base al comma 8 il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi previsti dal disegno di legge, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi e con le stesse modalità previsti dal disegno di legge.

Il comma 9 dispone che dall'attuazione della delega non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Qualora eventuali nuovi o maggiori oneri derivanti da un decreto legislativo non trovino compensazione nell'ambito del medesimo decreto, il decreto è emanato solo successivamente alla data di entrata in vigore di un provvedimento legislativo che stanzi le occorrenti risorse finanziarie.

Il comma 10 afferma infine che la revisione del sistema fiscale prevista dal disegno di legge debba perseguire l'obiettivo della riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, anche attraverso la crescita economica, nel rispetto del principio di equità, compatibilmente con il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione nonché degli obiettivi di equilibrio di bilancio e di riduzione del rapporto tra debito e prodotto interno lordo stabiliti a livello europeo.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni per la riforma del sistema d'imposizione sui redditi delle persone fisiche dirette a realizzare un nuovo patto fiscale tra lo Stato e i cittadini orientato a favorire la crescita, a garantire l'equità e a tutelare le esigenze delle famiglie.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, nel rispetto dei princìpi costituzionali, in particolare di quelli di cui agli articoli 3, 31 e 53 della Costituzione, secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) previsione di un'imposizione sui redditi delle persone fisiche con aliquota unica del 20 per cento;

b) previsione di una *no tax area* comune per le diverse tipologie di reddito da lavoro dipendente e assimilati, da pensione e da lavoro autonomo, diretta ad esentare integralmente dal prelievo fiscale la quota di reddito necessaria per i bisogni primari della persona e del suo nucleo familiare;

c) previsione in particolare che la predetta *no tax area* sia non inferiore a euro 7.000 per ciascun soggetto passivo d'imposta e che tale valore sia incrementato di euro 4.500 euro per il primo familiare a carico, di euro 3.000 per il secondo familiare a carico, di euro 2.000 per il terzo e di ulteriori euro 2.000 per i successivi familiari a carico;

d) previsione, al fine di garantire un'equa progressività del sistema fiscale, che la *no tax area* sia riconosciuta in modo degressivo al crescere del reddito familiare imponibile, e che la stessa non sia applicabile oltre

una soglia reddituale non superiore a 100.000 euro.

3. Al fine di garantire, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, la copertura finanziaria della presente legge, anche indipendentemente dall'aumento delle entrate fiscali derivanti dalla maggiore crescita economica e dall'emersione spontanea di base imponibile che deriverà dalla riforma fiscale, con i decreti legislativi di cui al comma 1 il Governo è altresì delegato ad adottare disposizioni dirette a:

a) sopprimere il complesso delle agevolazioni fiscali relative alle imposte sui redditi delle persone fisiche, indicate nell'elenco 2 allegato alla legge 27 dicembre 2013, n. 147, che non sono dirette ad evitare situazioni di doppia imposizione;

b) introdurre, fermo restando il carattere universalistico del sistema di protezione sociale, meccanismi di compartecipazione al costo *standard* dei servizi pubblici divisibili modulati secondo criteri progressivi in funzione dell'effettiva situazione economica dei soggetti beneficiari da valutare sulla base di un nuovo indicatore dell'effettiva situazione economica equivalente dei nuclei familiari, idoneo a misurare i valori reddituali e patrimoniali degli stessi tenendo conto dei pesi e della composizione dei nuclei medesimi;

c) prevedere modalità selettive per l'accesso e la fruizione delle prestazioni sociali in denaro di carattere assistenziale, modulate secondo criteri progressivi in funzione inversa rispetto all'effettiva situazione economica equivalente dei soggetti beneficiari, da valutare secondo i medesimi criteri di cui alla lettera *b)*.

4. Il Governo è altresì delegato ad adottare, entro quattro anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, un decreto legislativo per l'ulteriore riduzione dell'aliquota dell'imposta

sui redditi delle persone fisiche in misura pari agli eventuali aumenti del gettito tributario connessi ai processi di crescita economica e di emersione spontanea di base imponibile conseguenti alla riforma fiscale di cui alla presente legge.

5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al presente articolo, corredati di relazione tecnica, sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione. Le Commissioni possono chiedere al Presidente della rispettiva Camera di prorogare di venti giorni il termine per l'espressione del parere, qualora ciò si renda necessario per la complessità della materia o per il numero dei decreti legislativi. Qualora la proroga sia concessa, i termini per l'emanazione dei decreti legislativi sono prorogati di venti giorni. Decorso il termine previsto per l'espressione del parere o quello eventualmente prorogato, il decreto può essere comunque adottato.

6. Le relazioni tecniche allegate agli schemi di decreto legislativo adottati ai sensi della delega di cui alla presente legge indicano, per ogni ipotesi di intervento, l'impatto sul gettito, gli effetti distributivi sui contribuenti, le implicazioni in termini di finanza locale e gli aspetti amministrativi e gestionali per il contribuente e per l'amministrazione.

7. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni, con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

8. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposi-

zioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui alla presente legge, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei princìpi e criteri direttivi previsti dalla presente legge e con le modalità di cui al presente articolo.

9. Dall'attuazione della delega di cui alla presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Qualora eventuali nuovi o maggiori oneri derivanti da un decreto legislativo non trovino compensazione nell'ambito del medesimo decreto, il decreto è emanato solo successivamente alla data di entrata in vigore di un provvedimento legislativo che stanzi le occorrenti risorse finanziarie.

10. La revisione del sistema fiscale di cui alla presente legge persegue l'obiettivo della riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, anche attraverso la crescita economica, nel rispetto del principio di equità, compatibilmente con il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione nonché degli obiettivi di equilibrio di bilancio e di riduzione del rapporto tra debito e prodotto interno lordo stabiliti a livello europeo.

11. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00