

STATO DEL SISTEMA FISCALE ITALIANO

2021

Indice

Introduzione	5
Introduzione alla prima edizione	8
1. Panoramica del sistema fiscale italiano nel 2020	12
1.1 <i>Composizione delle entrate fiscali in Italia nel 2020</i>	12
1.2 <i>L'evoluzione della composizione delle entrate fiscali e della pressione fiscale</i>	15
1.3 <i>Benchmark internazionale del tax mix e della pressione fiscale</i>	16
1.4 <i>Previsione delle entrate e della pressione fiscale nel quadriennio 2021-2024</i>	18
2. I principi per progettare un sistema impositivo ottimale	22
2.1 <i>Criteri di imposizione ottimale</i>	22
2.2 <i>Efficienza</i>	22
2.3 <i>Equità</i>	23
2.4 <i>Semplicità</i>	25
2.5 <i>Sostenibilità e Stabilità</i>	25
2.6 <i>Criteri di imposizione ottimale: crisi e ripartenza, conflitto tra obiettivi di policy nel breve e nel lungo periodo</i>	25
2.7 <i>Riforma del fisco: spunti da esperienze di riforma in ambito nazionale ed internazionale</i>	26
2.8 <i>Un fisco più trasparente e semplice per migliorare la tax compliance</i>	33
3. Analisi delle singole imposte alla luce dei criteri di imposizione ottimale	36
3.1 <i>Imposta sul valore aggiunto (IVA)</i>	36
3.2 <i>Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF)</i>	39
3.4 <i>Imposta sui Redditi delle Società (IRES)</i>	42
3.5 <i>Fiscalità Finanziaria: Redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria</i>	43
4. Contesto strutturale e sfide del sistema fiscale italiano	46
4.1 <i>Evasione fiscale e tax gap</i>	47
4.2 <i>Impatto della digitalizzazione sui modelli imprenditoriali</i>	54
4.3 <i>Invecchiamento della popolazione</i>	55
4.4 <i>Facilità di fare business</i>	56
4.5 <i>Bassa produttività e divario regionale</i>	58
4.6 <i>Sostenibilità e cambiamenti climatici</i>	67
4.7 <i>La macchina organizzativa</i>	70
4.8 <i>La riforma del processo tributario</i>	71
Annex - Trasparenza fiscale e tax compliance	73

L'opera è stata redatta con il supporto dell'unità di Tax Policy and Economics Analysis di PwC TLS Avvocati e Commercialisti (PwC TLS) e curata da Fabrizio Acerbis, Gianluigi Bizioli, Luca Lavazza, Flavio Mondello Malvestiti, Barbora Pavlikova, Aldo Radice e Dario Sencar. PwC TLS è uno dei principali Studi professionali italiani nell'ambito del diritto e dell'economia d'impresa. I suoi dipartimenti tributari rappresentano la practice maggiore, per dimensione e fatturato, nel Paese.

Introduzione

“Il sistema tributario deve sostenere la ripresa e contribuire alla crescita dell’economia e potrà farlo se assicura un prelievo equo, efficiente, stabile e trasparente”¹.

La seconda edizione dello “Stato del Sistema Fiscale Italiano” nasce alla vigilia di un periodo di riforme fiscali annunciato, con contorni ancora da definire. La missione di rendere il fisco italiano più equo, efficiente, stabile e trasparente è resa ancor più ambiziosa dal mutato contesto della pandemia che ha esacerbato le sfide preesistenti ed introdotto nuovi vincoli per il legislatore. Il presente lavoro si pone essenzialmente tre obiettivi.

Il **primo obiettivo** è quello di restituire un’istantanea del sistema fiscale italiano nel 2020. Individuiamo i fattori che hanno influenzato i movimenti dei principali aggregati fiscali e valutiamo dunque l’evoluzione del *tax mix*. Questa analisi non può prescindere da considerazioni circa gli impatti che il COVID 19 ha avuto sugli aggregati macroeconomici e, di riflesso, sul dibattito di politica fiscale nazionale. La fotografia che emerge quest’anno è di grande rilevanza, perché costituisce la base di partenza del percorso di riforma fiscale annunciato dal Governo. Si cercherà, con ovvia necessità di sintesi, di indirizzare l’attenzione sulla necessità di scindere i trend preesistenti che hanno influenzato il *tax mix*, da quelli innescati dalla pandemia, auspicando che il legislatore faccia altrettanto nel calibrare gli strumenti da utilizzare per il proprio intervento.

Il **secondo obiettivo** è quello di riaffermare l’importanza e la centralità dei criteri di imposizione ottimale, che è opportuno, a nostro giudizio, fungano da elemento centrale e guida nelle valutazioni di *policy*. Un’ulteriore considerazione riguarda l’utilità di osservare alcuni casi di successo nel processo di implementazione di riforme fiscali in altri Paesi, certamente non sempre replicabili, ma tali da fornire elementi di *best practice*. Da questi emerge un secondo punto di attenzione, che riteniamo critico non sottovalutare, al pari del riferimento ai criteri di tassazione ottimale: le riforme hanno successo tanto più è solido e adeguatamente comunicato il processo che ne sta alla base. Senza un percorso ben disegnato, con obiettivi dichiarati e realizzato attraverso azioni chiare e costantemente comunicate le riforme, anche quelle sulla carta migliori, presentano elevati rischi. Accogliamo con favore, al riguardo, la pubblicazione di un dossier sulla tassazione da parte dei Servizi Studi delle due Camere, nonché l’avvio di indagini conoscitive preordinate alla riforma fiscale. Certo la strada da percorrere è ancora lunga e a tratti scarsamente illuminata, ma la direzione è corretta.

Il **terzo obiettivo** è quello di contribuire, per quanto possibile, al dibattito offrendo la visione di quanto la volatilità delle variabili macroeconomiche incida sulle priorità di politica fiscale e quanto tale accresciuta volatilità abbia reso più sfidante il raggiungimento di un sistema fiscale vicino a quanto prescritto dai criteri di imposizione ottimale. È necessario comprendere come la crisi abbia modificato il punto di partenza della riforma fiscale, provocando un ulteriore distanza del sistema nel suo complesso rispetto alle potenziali opzioni di riforma considerate prima della pandemia.

Nel 2020, la **sostenibilità** del sistema fiscale italiano è stata **messa a dura prova dalla crisi sanitaria e poi economica**. Le misure di sostegno varate dal Governo, 110 mld² nel 2020, hanno accresciuto il deficit di 7,9 punti percentuali³. Per scongiurare crisi di liquidità diffuse, il rinvio e cancellazione di alcuni versamenti, oltre all’impatto dovuto alla congiuntura economica sfavorevole, ha provocato una depressione del gettito fiscale del 6,4%. Il rapporto debito-PIL è arrivato al 155,8% nel 2020 e raggiungerà, in previsione, il 160% nel 2021, il rapporto più alto degli ultimi 100 anni⁴. Il finanziamento di tale deficit sarebbe stato molto più costoso se la banca centrale europea non avesse attuato il suo piano di acquisto di titoli di Stato: durante le prime settimane dall’inizio della pandemia, e prima dell’intervento di politica monetaria, il tasso sui titoli di Stato nazionali è aumentato vertiginosamente, sintomo della **necessità di un sistema fiscale più stabile e sostenibile** che possa garantire spazio di manovra fiscale senza dover per questo far scaturire reazioni negative dei mercati finanziari.

L’attenzione alla stabilità del sistema fiscale è quanto mai più necessaria, considerando che all’inizio del 2023 cesseranno le clausole di salvaguardia dei Trattati europei e verranno reintrodotti i parametri di Maastricht. È ipotizzabile, e auspicabile, che l’impatto positivo delle risorse provenienti dal piano *Next EU Generation* e dalla riforma fiscale inneschi un circolo virtuoso di crescita economica che faccia letteralmente “crescere il Paese fuori dal debito”. Tuttavia, **sperare che la riduzione del debito sia affidata interamente alla crescita economica presenta un elevato profilo di rischio**. Se questo non dovesse verificarsi, l’impatto delle riforme potrebbe volatilizzarsi, rendendo necessaria una repentina ed aspra politica di austerità; compromettendo ulteriormente la ripresa. **Inaspettate misure restrittive impatterebbero negativamente sull’efficienza del sistema fiscale** a causa di un conseguente aumento della pressione impositiva, muovendo il sistema in direzione opposta rispetto a quanto previsto dai criteri di imposizione ottimale.

1. Indagine conoscitiva sulla riforma dell’imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario - audizione del Direttore generale delle finanze prof.ssa Fabrizia Lapecorella, Roma, 26 marzo 2021 https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/316/901/Audizione_Dip._delle_finanze.pdf

2. Nel 2020 (più 32+40 nel 2021)

3. Effetto misure, il deficit totale è pari al 9,5%

4. Nel 1920 il livello del debito era pari al 159,5% del PIL

Considerando l'impatto della congiuntura macroeconomica sull'efficienza del sistema fiscale, è importante notare la necessità di promuovere e mantenere gli investimenti privati innovativi per non far diminuire ulteriormente il PIL potenziale dell'Italia e rendere il Paese più competitivo. Gli incentivi fiscali nel campo dell'industria e della transizione 4.0 rappresentano un esempio di come migliorare l'efficienza del sistema fiscale per raggiungere un'allocazione di risorse altrimenti difficile da ottenere. L'OCSE ha infatti stimato che il sistema fiscale italiano ha uno degli impatti più favorevoli all'incentivazione degli investimenti. Nel 2019, l'aliquota effettiva media⁵ è pari al 20,7% e l'aliquota effettiva marginale⁶ è addirittura negativa pari al -56,3%, indicando una ricaduta estremamente positiva del sistema fiscale sul rendimento degli investimenti privati.⁷ Nonostante la diminuzione di risorse disponibili per le riforme, è necessario trovare un equilibrio per mantenere ed espandere queste misure.

La distanza più critica ed urgente da colmare, rispetto alle potenziali riforme pre-pandemia, riguarda certamente l'efficienza del sistema e l'equità. Questi profili sono, in diversa misura, toccati dalla riforma dell'imposizione del reddito e, in particolare, dell'IRPEF. Nella condizione pre-crisi, la ridefinizione dell'IRPEF poteva avere come obiettivo principale un abbassamento del carico fiscale, fulcro del dibattito di *policy* fino all'arrivo della crisi sanitaria. Il nuovo contesto che accompagna la riforma rende ancora più pressanti interventi di natura strutturale volti a rendere più efficace la progressività e attraverso di essa uno dei cardini di equità del sistema. Ad esempio, una reale progressività impone una meditata riflessione su elementi strutturali dell'attuale sistema, in particolare l'anomala incidenza del *tax gap* e l'esistenza di diversi regimi sostitutivi dell'IRPEF ordinaria. L'abbattimento della prima dev'essere perseguito senza esitazioni, la riduzione dei regimi sostitutivi, compatibilmente con gli obiettivi di ridefinizione delle basi imponibili e vincoli specifici (si pensi alla tassazione dei redditi di capitale), deve essere considerata.

Sotto altro profilo, non si può a nostro avviso riformare il sistema fiscale senza porsi il tema delle imposte societarie. Osserviamo quanto la riforma dell'Imposta sul Reddito delle Società (IRES) sia sempre più influenzata, in forma sia diretta che indiretta, da dinamiche internazionali e, in particolare, dai lavori dell'OCSE e del G7, che hanno quale obiettivo il contrasto della progressiva riduzione delle aliquote - c.d. *race to bottom* - derivante dalla competizione internazionale. È facile osservare quanto i modelli di creazione del valore siano impattati dalla progressiva digitalizzazione dell'economia. È un fenomeno a carattere globale ed è certamente auspicabile che il sistema di tassazione si adegui ridefinendo le basi imponibili, ancor prima che le aliquote applicabili. Analogamente alla riflessione auspicata sui sistemi sostitutivi IRPEF, per quanto attiene alle imposte societarie assume inoltre rilevanza la stabilità dei regimi premiali, e in generale la capacità del sistema post riforma di lanciare un preciso messaggio agli investitori, domestici e soprattutto internazionali: le regole che conoscete e sulle quali avete fatto i vostri calcoli di convenienza hanno (diversamente dal passato, verrebbe di dire) un'efficacia nel tempo chiara e definita, e su questo il legislatore si impegna pubblicamente.

Alcune considerazioni di carattere più generale sulle riforme attese:

- la semplicità del sistema fiscale è una preconditione per la certezza nell'applicazione delle norme e coerenza dell'impianto impositivo;
- la necessità di una riforma organica (ampia e articolata) è una preconditione per rendere il sistema fiscale complessivo coerente; la moltiplicazione di micro-interventi è alla base della complessità dell'attuale sistema e un sistema troppo complesso, oltre a disincentivare la *compliance* fiscale e ridurre la capacità di controllo da parte della amministrazione, produce distorsioni in termini di equità.

Nell'ambito dell'equità e della stabilità del sistema è importante tornare sul problema dell'evasione fiscale. L'Italia ha un *tax gap* del 19,7% nel 2018 (ultimo dato disponibile - si noti, ante pandemia). Nonostante il miglioramento rispetto all'anno precedente (-1,3 punti percentuali), rimane una parte significativa di gettito da recuperare, il cui peso è accentuato dalla crisi. È bene ricordare che in un sistema contraddistinto da una quota rilevante di economia sommersa, le crisi economiche accentuano sempre lo stimolo ad operare senza rispettare le regole.

Una riforma fiscale che muova nella direzione di un maggiore allineamento ai criteri di imposizione ottimale (in particolare, facilità attraverso la semplificazione e livello di equità percepito) è ragionevole abbia effetti positivi sulla riduzione del *tax gap*. Come ampiamente già espresso nel dibattito di *policy*, anche l'evoluzione tecnologica costituisce un elemento rilevante di riduzione del *tax gap*.

L'utilizzo e l'incrocio efficiente delle informazioni esistenti nelle molte banche dati, sempre presente negli annunci e mai pienamente attuato, è in grado di far emergere situazioni anomale, potenzialmente indice di evasione.

⁵ L'aliquota effettiva media riflette il carico fiscale medio in capo all'impresa relativamente ad un progetto di investimento profittevole. Aliquota effettiva media è utilizzata come strumento di confronto per scegliere sia la localizzazione dell'investimento sia tra più progetti alternativi

⁶ L'aliquota effettiva marginale misura l'incidenza dell'imposta sui profitti societari in termini di tasso di rendimento lordo dell'investimento necessario per raggiungere il pareggio (break-even). Viene utilizzata per analizzare come l'imposta societaria influenza quanto investire

⁷ https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS_ETR

Chi scrive ritiene indispensabile che l'impiego crescente della tecnologia vada di pari passo con l'adozione e il rafforzamento di norme rigorose a tutela del cittadino, che ha diritto a vedere impegnata la pubblica amministrazione al rispetto (sostanziale e non solo formale) della *privacy* e della riservatezza nella gestione delle informazioni che lo riguardano. Ancora, appare utile continuare su strade analoghe a quella della fatturazione elettronica e sui disincentivi all'utilizzo del contante, per contrastare la componente più elevata del *tax gap* italiano, relativo all'IVA.

Il quadro emerso dall'analisi degli aggregati macroeconomici, considerando il loro impatto sulla distanza del sistema fiscale ottimale e le ambizioni - giuste e ineludibili - di riforma, proiettano il legislatore in una situazione che rende gli interventi di politica fiscale non facili. La necessità di reperimento del gettito utilizzato per incentivare in modo selettivo alcune attività richiede decisioni su come reperire ed allocare risorse. È inevitabile, in questi processi, il ripensamento della struttura impositiva alterando l'impatto attuale della fiscalità su alcune categorie di contribuenti rispetto ad altre. Per questo motivo, l'impatto delle riforme deve essere chiaramente illustrato e condiviso con tutti gli attori interessati lungo tutto il percorso di riforma e deve essere indicato altrettanto chiaramente come la crescita economica e sociale del sistema Paese, a beneficio di tutti, viene perseguita.

Come emerso dall'analisi di alcune riforme fiscali estere, un processo di *policy* trasparente ed inclusivo, che tenga conto delle esigenze degli operatori economici e dei cittadini, ha risvolti estremamente positivi sugli esiti delle riforme. Nel caso della Danimarca è risultata utile l'istituzione di un consiglio di esperti (espressione del mondo accademico, di *business*, delle categorie lavorative e dei sindacati, così da cogliere la visione e le sensibilità di tutti gli attori economici). Questo aspetto, se ben condotto, è rilevante per aumentare la fiducia dei cittadini del Paese nei confronti del legislatore. Oltre a questo, come nel caso delle annunciate riforme della Gran Bretagna nell'ultima legge di bilancio, è utile l'istituzione (adeguatamente comunicata) della *roadmap* di riforma. Il legislatore, comunicati gli obiettivi della riforma e gli strumenti presi in considerazione, potrebbe anche indire una consultazione pubblica, i cui esiti dovrebbero essere esaminati tenendo evidentemente conto degli impatti economici attesi rispetto alle diverse opzioni. Una volta presentato un *assessment* preliminare delle misure, corredate da un impatto sulla distribuzione dei redditi delle famiglie italiane, si potrebbe rendere pubblico l'insieme delle consultazioni ricevute, alla luce delle quali produrre l'azione di *policy* definitiva corredata nuovamente da un *assessment* economico/finanziario definitivo e l'analisi distributiva. Benché queste dinamiche siano già instaurate in una certa misura, una maggiore sistematicità nel processo di *policy* aumenta e consolida la fiducia nell'azione del legislatore, collegata primariamente alla percezione fondata di trasparenza.

Un dibattito che abbia al centro i criteri di imposizione ottimale favorisce risultati di qualità. Anche se i tempi sono estremamente incerti, efficienza, equità, semplicità e, da ultimo, sostenibilità e stabilità sono necessari per assicurare una ripresa resiliente e sostenibile. L'impiego ottimale delle risorse disponibili (di qualunque fonte) è condizione necessaria per neutralizzare gli effetti della pandemia sull'economia e sul debito pubblico ed evitare incrementi di pressione fiscale nel medio-lungo periodo. La riforma fiscale, se ben attuata, può rispondere all'esigenza di stimolare la crescita economica, garantire un gettito adeguato, semplificare e rendere più trasparente e semplice il sistema attuale. Può rilanciare il Paese, riaccendendo la scintilla per far partire la crescita economica, ferma da oltre vent'anni.

•

Nel **capitolo 1** si fornisce una rappresentazione sintetica del sistema tributario italiano, attraverso l'illustrazione di come si compone il gettito (*tax mix*) e di come si sono evoluti nel tempo gli indicatori della pressione fiscale. Si offre un confronto con i dati di alcuni dei principali Paesi europei.

Nel **capitolo 2** si illustrano i criteri che governano l'imposizione ottimale, tenendo presente i concetti generali e il contesto di crisi attuale. Alla luce della stagione di riforme, si forniscono alcuni suggerimenti per disegnare la riforma fiscale, basati sulle esperienze di riforma in ambito internazionale.

Nel **capitolo 3** si offre un'analisi delle singole imposte alla luce dei criteri di imposizione ottimale esposti nel capitolo 2.

Nel **capitolo 4** si illustrano i principali *megatrend* socio-economici e alcuni elementi strutturali del Paese, che impattano sul sistema fiscale e che è fondamentale considerare nel processo di *policy making*.

Si forniscono, infine, nell'Annex una sintetica panoramica sugli attori e processi di *policy* di alcuni Paesi europei con un focus sulla trasparenza del percorso di *policy making* adottato.

Maggio 2021,

Fabrizio Acerbis
Managing Partner
PwC TLS Avvocati e Commercialisti

Introduzione alla prima edizione

La pubblicazione “Stato del Sistema Fiscale Italiano” che qui vede la luce promossa da PwC TLS, si prefigge alcuni obiettivi, definiti qualche mese prima della pandemia COVID-19, e forse resi oggi addirittura più attuali.

Il **primo obiettivo**, il principale, nasce da un’osservazione. Il dibattito intorno ai criteri di imposizione ottimale evolve. A questi criteri, il legislatore nazionale dovrebbe sempre fare riferimento negli interventi, grandi e piccoli, sul proprio sistema fiscale. È quindi utile, riteniamo, un richiamo a questi criteri formulato in modo sintetico e chiaro.

Il **secondo obiettivo** costituisce, forse, una provocazione. Quanto si considera nel dibattito politico, cioè quanto il legislatore pesa nella fase che precede l’analisi propriamente tecnica delle possibili riforme, la struttura attuale del nostro sistema fiscale, la composizione del gettito, e la comparazione con quella dei principali Paesi con cui è costante il confronto? È utile un richiamo ai dati, per tutti disponibili in quanto pubblici, di confronto fra sistemi fiscali?

Il **terzo obiettivo**, quello da cui abbiamo preso avvio, riguarda la volontà di dare un contributo alla discussione intorno alla domanda cruciale: come migliorare il nostro sistema, avvicinandolo il più possibile ai criteri di imposizione ottimale?

Il taglio delle pagine che seguono è, volutamente, non scientifico. Certamente, da una finestra privilegiata guardiamo la difficoltà con cui la professione economico-giuridica di cui facciamo parte svolge il proprio compito, cioè quello di interpretare le norme che ci sono. Il dibattito intorno alle norme che verranno non può quindi lasciarci indifferenti. Una bussola per orientarsi risiede nei criteri di imposizione ottimale applicati alla nostra realtà.

L’interesse a riformare, invece, se mai ci fosse ancora bisogno di riflettere su questo aspetto, discende da una semplice considerazione: i sistemi fiscali sono in competizione fra loro e costituiscono una delle leve di competitività e attrattività. La pandemia ha accelerato questa consapevolezza. Le regole di funzionamento dello Stato, da migliorare costantemente attraverso riforme, impongono un dibattito sempre acceso, informato ed efficace nel suo tradursi in scelte concrete e attuabili. È di tutta evidenza che nessuno, da solo, è in grado di portare una visione conclusiva. Tutti gli operatori economici e i cultori della materia fiscale hanno la responsabilità di provare a dare un contributo di pensiero.

La recessione dell’economia mondiale, provocata dalla pandemia COVID-19, rappresenta una sfida economica senza precedenti. In tempi di bassa inflazione e tassi di interesse ai minimi storici, la politica fiscale è sotto i riflettori per mitigare gli effetti della crisi e rilanciare le economie mondiali. Molti Paesi, compresa l’Italia, sono stati colpiti dall’epidemia in un momento in cui preesistevano al contempo bassa crescita economica ed elevato debito pubblico. Il Fondo Monetario Internazionale (FMI) prevede che l’impatto economico sul nostro Paese sarà di dimensioni imponenti. Nel 2020, il PIL dovrebbe crollare del -12,8% per poi ricominciare a crescere del 6,3% nel 2021, recuperando pertanto solo parzialmente il terreno perso. Basti pensare che il PIL italiano, nel 2019, non era ancora tornato ai livelli reali pre-crisi finanziaria del 2007. La stagnazione della produttività e degli investimenti e il debito pubblico hanno contribuito ad una crescita anemica del Paese negli ultimi 20 anni, con conseguenze importanti per il potenziale di crescita stesso.⁸

Rispondere alla crisi è quindi fondamentale. Utilizzare tutti gli strumenti a disposizione, a partire dalle leve fiscali, è un passaggio naturale, che impone valutazioni, ad esempio, intorno alle riforme di tipo strutturale e all’allocazione di risorse comunitarie, come il MES, il fondo SURE e quelle derivanti dal nuovo bilancio europeo pluriennale. Cosa vuol dire questo per le finanze pubbliche italiane? L’Italia si ritroverà nel 2020, secondo il FMI, con un deficit del 12,7% e un debito pubblico che salirà di oltre 30 punti percentuali attestandosi al 166,1% del PIL.⁹

Vista la straordinarietà della situazione in cui ci troviamo e la simmetria dello shock su scala globale, vi è il rischio che si registri un aumento di deficit e debito, estraneo – se carente di *policy* - ad una visione articolata del sistema a tendere. Invece è essenziale che l’allocazione delle risorse avvenga in un contesto di piena consapevolezza sugli effetti attesi, che devono essere per quanto possibile strutturali. In questo momento storico, la nazione ha un’opportunità per pensare a come proiettarsi nel futuro, per darsi una visione di sé che orienti l’investimento delle risorse per crescere la competitività e combattere le debolezze storiche del Paese.

Il dibattito è aperto. Si dovrà ragionare, ad esempio e come si è iniziato a fare, su infrastrutture, a partire da quella digitale, sulle grandi opere, su ricerca e sviluppo, sanità, rilancio della domanda interna, reale riduzione delle forme di evasione, su politiche del lavoro attive che diano dignità e prospettiva ai lavoratori. Solo se si impiegheranno in maniera ottimale le risorse, si potranno neutralizzare gli effetti della pandemia sull’economia e sul debito pubblico senza incrementare la pressione fiscale.

8 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

9 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

Nel **capitolo 1** si fornisce una rappresentazione sintetica del sistema tributario italiano, attraverso l'illustrazione di come si compone il gettito (*tax mix*) e di come si sono evoluti nel tempo gli indicatori della pressione fiscale. Si offre un confronto con i dati di alcuni dei principali Paesi europei.

Nel **capitolo 2** si illustrano i criteri, condivisi da chi scrive, che governano l'imposizione ottimale, e cioè efficienza, equità, semplicità e, da ultimo, sostenibilità e stabilità.

Nel **capitolo 3** si svolgono alcune considerazioni intorno alle nozioni di *tax (non) compliance* e *tax gap*, con riferimento specifico al caso italiano. Inoltre, si porta l'attenzione sulla qualità del sistema fiscale come fattore di attrattività dei Paesi.

Nel **capitolo 4** si offre un'analisi delle singole imposte alla luce dei criteri di imposizione ottimale esposti nel capitolo 2.

Nel **capitolo 5** si illustrano le ragioni per cui, nell'ambito dei processi di *policy*, diviene sempre più critico dotarsi di un sistema rafforzato di monitoraggio dei rischi associati ad una depressione delle entrate.

Si fornisce, infine, nell'Annex, una stima sull'impatto della digitalizzazione e della semplificazione del rapporto Fisco-Contribuente nel nostro Paese.

Agosto 2020

1

Panoramica del sistema
fiscale italiano
nel 2020

Panoramica del sistema fiscale italiano 2020

Alla luce della stagione di riforme annunciate dal Governo, il sistema fiscale deve essere inquadrato nella sua dimensione incentivante e disincentivante dell'attività economica, di re-distribuzione delle risorse e nella dimensione strategica e competitiva improntata alla crescita economica. Rinnoviamo quindi l'invito ad evitare la visione del sistema fiscale come un mero insieme di norme che stabiliscono il livello del prelievo dello Stato nei confronti degli operatori economici. Gli impatti sul comportamento economico, sull'allocazione delle risorse tra diversi utilizzi e sull'organizzazione e quantificazione della spesa pubblica devono essere visti alla luce dei criteri di imposizione ottimale, per fare sì che la riforma fiscale possa sostenere una ripresa economica robusta e duratura, basata sulle priorità strategiche del sistema paese.

Questi obiettivi sono precisati dal Governo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e nel DEF 2021:

Strategia di uscita dalla crisi e di ritorno allo sviluppo economico

- Continuare a sostenere le famiglie e le imprese più danneggiate dalle misure sanitarie che si sono rese necessarie
- Conseguire una crescita economica rispettosa dell'ambiente e compatibile con i *target* di riduzione dell'inquinamento
- Realizzare una crescita che offra maggiori opportunità di lavoro e sviluppo personale e culturale ai giovani, realizzi la parità di genere e riduca gli squilibri territoriali
- Rilancio degli investimenti pubblici e privati incentrati sull'innovazione e sulla sostenibilità

Strategia di miglioramento della sostenibilità della finanza pubblica delineata nel DEF 2021

- Contrasto all'evasione fiscale
- Tassazione ambientale e delle multinazionali
- Graduale riduzione del deficit e del debito pubblico
- Semplificazione del sistema fiscale e del quadro normativo

1.1 COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE FISCALI IN ITALIA NEL 2020

Utilizziamo l'espressione entrate fiscali per tradurre, nel loro insieme, le entrate tributarie e le entrate contributive, qualunque ne sia la fonte – statale, regionale o locale – e il meccanismo di riscossione. La composizione quantitativa delle entrate totali del sistema fiscale italiano, i.e. entrate fiscali, fornisce una prima idea di come e, da chi, la pubblica amministrazione raccoglie le risorse per finanziare la spesa pubblica in senso ampio. La scomposizione delle entrate tributarie e delle entrate contributive ci permette di fare le seguenti, principali, considerazioni sul sistema fiscale:

1. Considerazioni economiche: efficienza del cosiddetto *tax mix* (composizione delle entrate tributarie e sua relazione con la quota di contribuzione sociale)
2. Considerazioni distributive: incidenza legale ed incidenza economica dei tributi
3. Considerazioni fiscali: analisi delle attività economiche che producono le maggiori entrate per la pubblica amministrazione. Determinazione economica delle basi imponibili.

Le entrate fiscali registrano nel 2020 valori significativamente inferiori a quelli del 2019 (-6,4%) a causa della crisi economica e delle politiche espansive adottate per farne fronte. Per sottolineare la gravità dell'impatto, durante la crisi nel 2009, il calo delle entrate fiscali è stato molto meno pronunciato, pari al -2,5%. La variazione negativa riflette sia il peggioramento del quadro macroeconomico sia gli effetti dei provvedimenti di sostegno all'economia adottati dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria, e, in particolare, quelle misure che hanno sospeso o hanno ridotto i versamenti di alcuni tributi per specifiche categorie di contribuenti.¹⁰ Il totale delle entrate fiscali si attesta a €711.055 milioni ed è composto per il 38,4% dalle imposte dirette (l'IRPEF rappresenta il 24,4% del totale delle entrate fiscali, l'addizionale regionale all'IRPEF rappresenta l'1,7%, l'addizionale comunale rappresenta lo 0,7%, l'IRES rappresenta il 4,9% e l'IRAP rappresenta 2,8%)¹¹, per il 32,2% dalle imposte indirette, per il 29,4% dai contributi sociali e per lo 0,1% dalle imposte in conto capitale.¹²

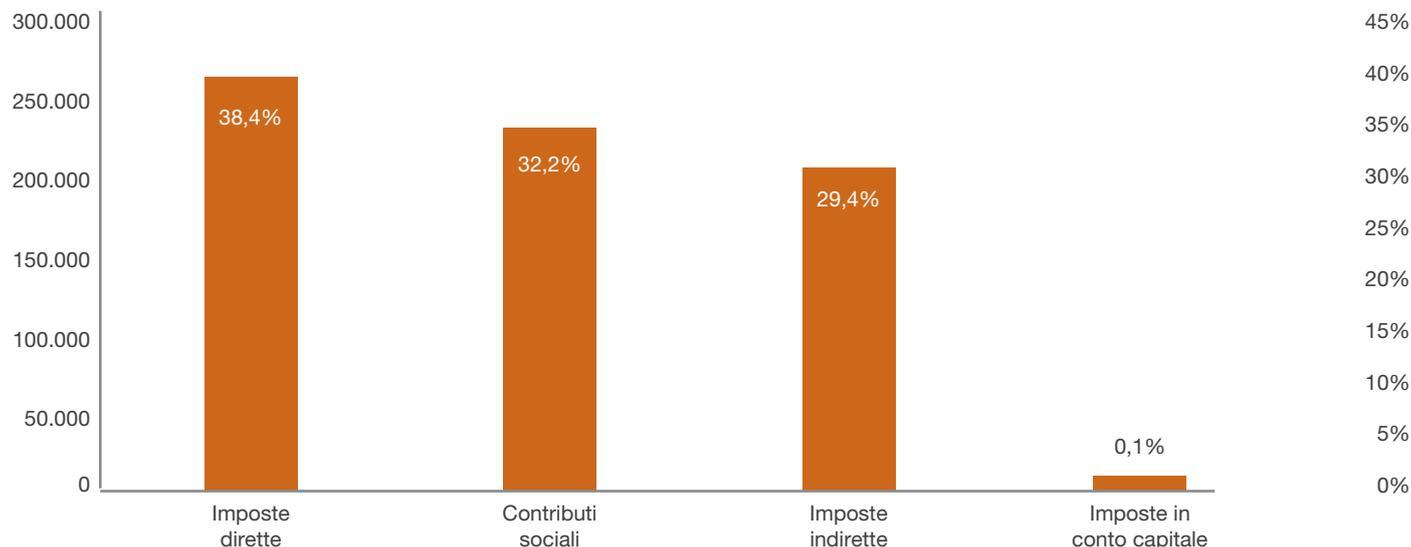
10 <https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2021/Entrate-tributarie-nel-2020-gettito-di-446.7-miliardi/>

11 Si noti che ISTAT e MEF considerano l'IRAP un'imposta indiretta. Per essere più precisi, in questa parte del capitolo consideriamo l'IRAP un'imposta diretta. Nella parte relativa al *benchmark* internazionale e l'evoluzione del *tax mix* ci atteniamo alla metodologia ISTAT e MEF

12 <http://dati.istat.it/?lang=it&SubSessionId=bc69910b-bc11-4dbc-b6dc-f90b418e4356>

Dato il calo dell'attività economica e dei consumi delle famiglie, la quota del *tax mix* attribuibile all'IRPEF è relativamente più alta rispetto alle altre basi imponibili, segno che maggiori risorse provengono dal lavoro dipendente. La quota dell'IRPEF sul totale delle entrate aumenta di 1 punto percentuale dal 23,4% nel 2019 al 24,4%, mentre la quota di IVA diminuisce di 0,7 punti percentuali dal 14,7% al 14,0%.

Entrate fiscali 2020 (valore assoluto in milioni € e percentuale delle entrate fiscali)

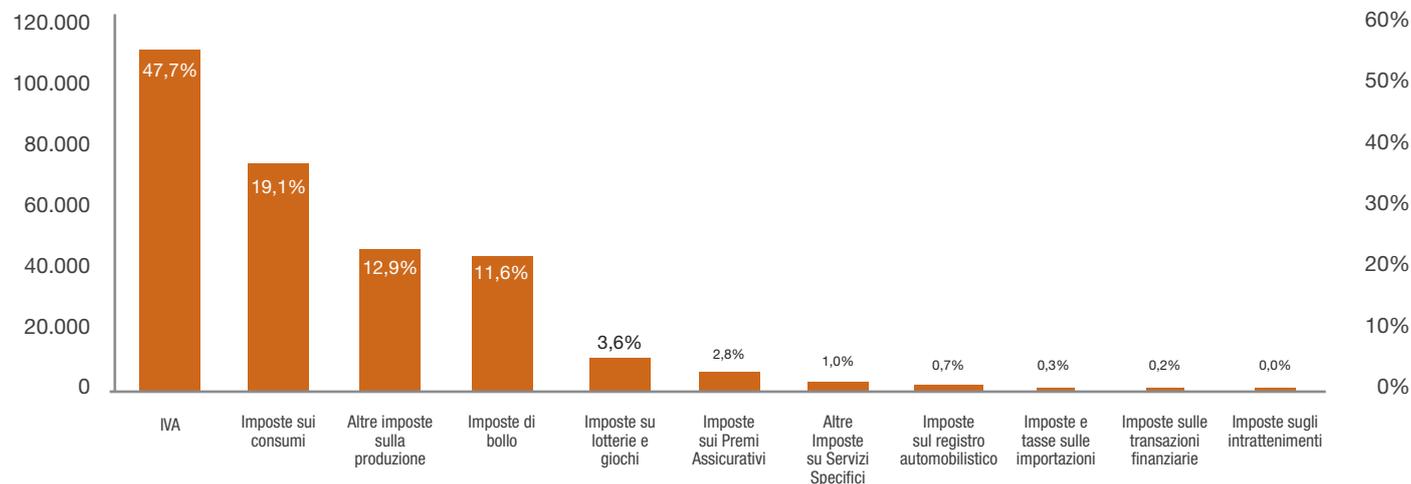


A causa del calo dei consumi delle famiglie (-9,1% rispetto al 2020), le imposte indirette sono calate dell'11,2% rispetto all'anno precedente e nel 2020 ammontano a €208.704 milioni.

Sono composte per il 47,7% dall'IVA, per il 19,1% da altre imposte sui consumi - tra cui imposta sugli oli minerali e derivati, imposta sui gas incondensabili, imposta sul gas metano ecc.-, per il 12,9% da altre imposte sulla produzione - tra cui imposte su terreni e immobili, imposte sull'inquinamento ecc.-, per l'11,7% dalle imposte di bollo, per il 3,6% dalle imposte sulle lotterie, giochi a premi e scommesse, per il 2,8% dalle imposte sui premi assicurativi, per l'1,0% da altre imposte su servizi specifici, per lo 0,7% dalle imposte sul registro automobilistico, per lo 0,3% dalle imposte e tasse sulle importazioni, per lo 0,2% dalle imposte sulle transazioni finanziarie ed, infine, per lo 0,04% dalle imposte sugli intrattenimenti. Nel 2020 il *tax mix* è quindi andato nella direzione opposta a quella auspicabile, tenuti in considerazione i criteri di imposizione ottimale.

Imposte indirette 2020 (valore assoluto in milioni € e percentuale delle imposte indirette)

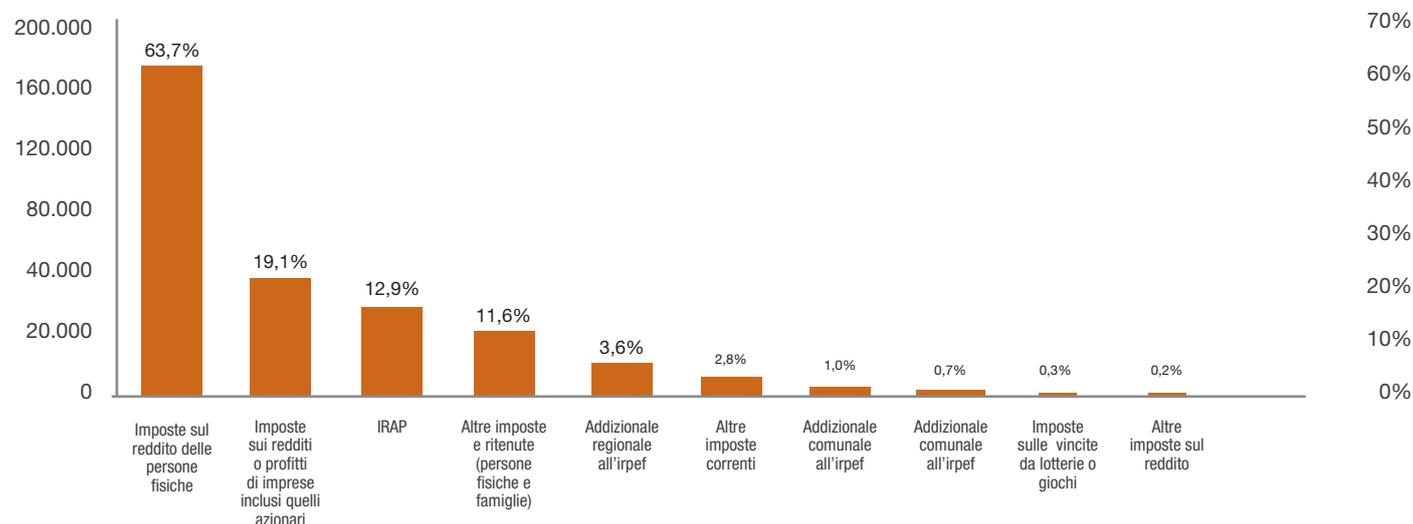
Elaborazione PwC TLS su dati ISTAT



Nel 2020, le imposte dirette ammontano a €272.751 milioni. Sono composte per l'82,6% dalle imposte sul reddito delle persone fisiche o famiglie - di cui IRPEF (63,7%), addizionale regionale all'IRPEF (4,3%), addizionale comunale all'IRPEF (1,8%), imposte sui guadagni di capitali delle persone fisiche o famiglie (1,1%) e ritenute a titolo d'imposta e da altri regimi sostitutivi (5,4%)-, per il 12,7% dall'IRES, per il 7,4% dall'IRAP, per il 3,1% da altre imposte correnti - tra cui imposte correnti sul capitale, licenze pagate dalle famiglie, ecc.-, per lo 0,3% dalle imposte sulle vincite da lotterie o giochi ed infine per lo 0,01% da altre imposte sul reddito.

Imposte dirette 2020 (valore assoluto in milioni € e percentuale delle imposte dirette)

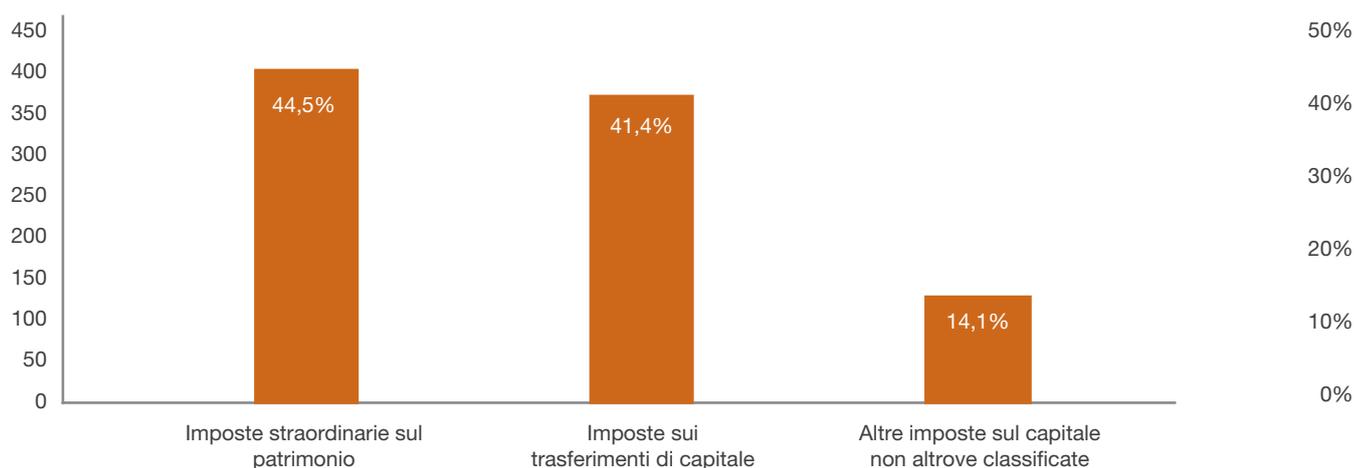
Elaborazione PwC TLS su dati ISTAT



Nel 2020, le imposte in conto capitale ammontano a €957 milioni (calo di 23,5% rispetto a 2019). Sono composte per il 44,5% dalle imposte straordinarie sul patrimonio, per il 41,4% dalle imposte sui trasferimenti di capitale e per il 14,1% da altre imposte sul capitale.¹³

Imposte in conto capitale 2020

Elaborazione PwC TLS su dati ISTAT

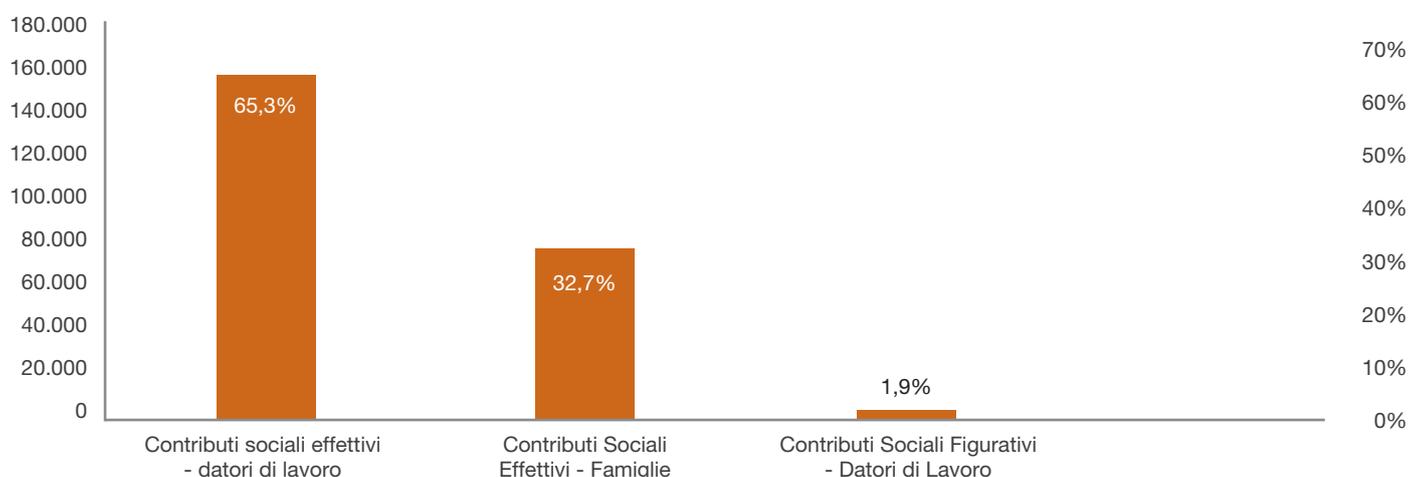


¹³ Le imposte in conto capitale sono imposte percepite ad intervalli irregolari, e solo saltuariamente, sul valore delle attività o del patrimonio netto posseduti dalle unità istituzionali, ovvero sul valore dei beni trasferiti tra le unità istituzionali per effetto di lasciti, donazioni o altri trasferimenti. <http://dati.istat.it/?lang=it&SubSessionId=bc69910b-bc11-4dbc-b6dc-f90b418e4356>

Nel 2020, i contributi sociali sono diminuiti del 5,6% rispetto all'anno precedente e ammontano a €228.643 milioni. Sono composti per il 65,3% da contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro, per il 32,7% da contributi sociali effettivi a carico delle famiglie e, infine, per l'1,9% da contributi sociali figurativi - datori di lavoro.¹⁴

Contributi sociali 2020 (milioni €)

Elaborazione PwC TLS su dati ISTAT



1.2 L'EVOLUZIONE DELLA COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE FISCALI E DELLA PRESSIONE FISCALE

Nel 1995, i contributi sociali erano la componente maggiore delle entrate (34,9%), rispetto alle imposte dirette (34,5%) e alle imposte indirette (29,2%). Nel 2020, invece, le imposte dirette sono diventate la componente maggiore (35,5%), seguite dalle imposte indirette (32,2%) e dai contributi sociali (32,2%). Le imposte in conto capitale contribuiscono dello 0,1%. La letteratura empirica recente ritiene che le imposte sui consumi e sul patrimonio siano meno distorsive in termini di riduzione del PIL pro capite a lungo termine e, quindi, con effetti meno incisivi sulla crescita economica rispetto alle imposte sul reddito delle persone fisiche ed alle imposte sul reddito delle società. Le imposte che hanno un minore impatto negativo sulle decisioni economiche dei singoli e delle imprese sono meno negative per la crescita economica.¹⁵

Ciò nonostante, l'evoluzione delle entrate fiscali a favore delle imposte indirette è soggetta al classico *trade-off* equità-efficienza, in cui la progressività viene meno per favorire imposte economicamente più efficienti. Benché ci sia una significativa produzione accademico-scientifica su questa tematica, non è ancora del tutto evidente come si possa attuare una modifica della composizione delle entrate che ne aumenti l'efficienza senza gravare sull'equità.¹⁶

La pressione fiscale indica la capacità del settore pubblico di raccogliere risorse dall'attività economica, espressa dal rapporto entrate fiscali/PIL. Qualitativamente, si può anche esprimere come il grado di pressione fiscale che viene esercitata dallo Stato (comprensivo delle Regioni e degli enti locali). L'evoluzione di questo quoziente può essere dovuta a:

1. *Tax policy*: aumenti o diminuzioni discrezionali di *policy* che impattano il quoziente attraverso il numeratore
2. Ciclo economico: la depressione economica comporta sia una diminuzione del numeratore (entrate) che del denominatore (PIL). A seconda della struttura del sistema fiscale e del sistema di ammortizzatori sociali, la diminuzione del numeratore potrebbe risultare maggiore rispetto a quella del PIL, e quindi in tempi di rallentamento economico, questo rapporto tende a diminuire
3. Trend economici: il quoziente entrate/PIL viene influenzato da trend economici di lungo periodo, come ad esempio trend che determinano un'instabilità di alcune basi imponibili. Ad esempio, il numero decrescente di fumatori può rappresentare una diminuzione strutturale di accise e IVA sul tabacco - dal 2001 il numero di fumatori è diminuito del 16,4%.¹⁷

14 <http://dati.istat.it/?lang=it&SubSessionId=bc69910b-bc11-4dbc-b6dc-f90b418e4356>

15 <https://www.oecd.org/berlin/46391708.pdf> PP 21

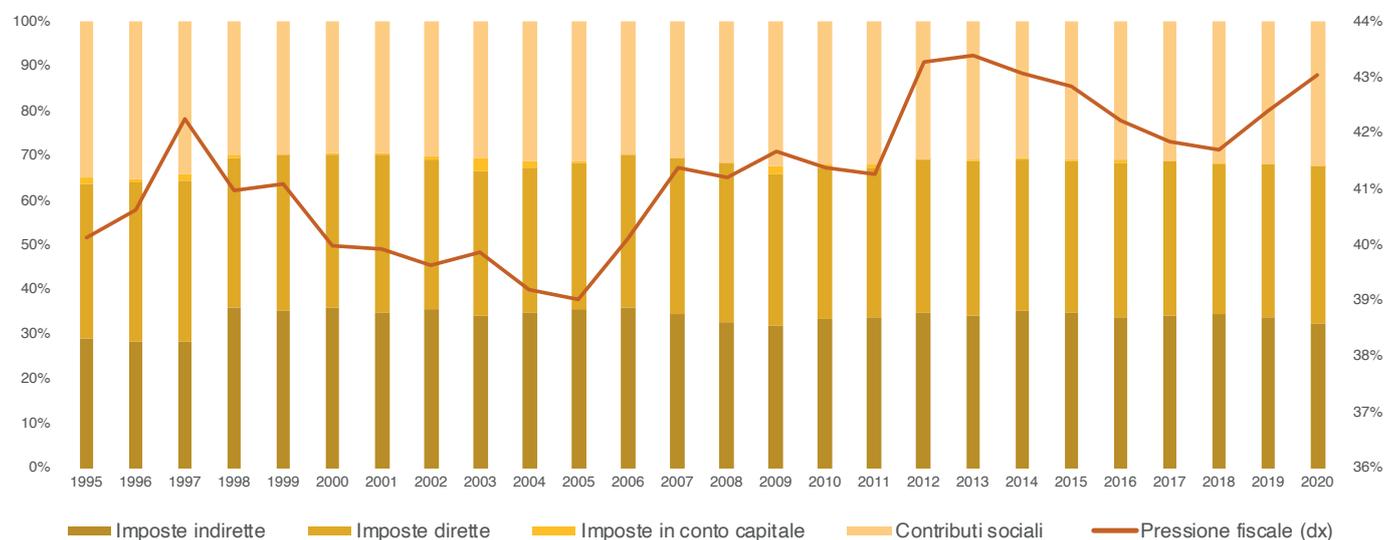
16 <https://www.lavoce.info/archives/63360/rischi-del-piu-iva-e-meno-irpef/>

17 <http://dati.istat.it/?lang=it&SubSessionId=32fc7835-3e28-4f6d-ac0e-561fc9aa315d> - "Aspetti della vita quotidiana: Abitudine al fumo - età dettaglio"

Tra il 1995 ed il 2020, la pressione fiscale è aumentata di 3 punti percentuali rispetto al PIL, dal 40,1% al 43,1%.¹⁸ Con un iniziale aumento di 2,12 punti percentuali tra il 1995 ed il 1997, la pressione fiscale diminuisce gradualmente fino al 2005 quando raggiunge quota 39,02%. Nel 2012, la pressione fiscale cresce di 3 punti percentuali raggiungendo 43,3%, Nel 2013, viene raggiunto il picco pari a 43,4%, per poi diminuire gradualmente fino al 2017. Dal 2018 la pressione fiscale inizia a crescere attestandosi a quota 43,1 nel 2020%.¹⁹

Evoluzione della composizione delle entrate fiscali in Italia 1995-2020

Elaborazione PwC TLS su dati ISTAT



Il tax mix e la crisi pandemica

La **stabilità** del *tax mix* osservata nel tempo è parzialmente derivante dalla stabilità delle basi imponibili. La pandemia ha accelerato però alcune tendenze preesistenti come la digitalizzazione ed il lavoro da remoto, in aggiunta ad altri trend influenti come il cambiamento climatico. Queste tendenze hanno un impatto importante sulle basi imponibili esistenti con impatti potenzialmente grandi sulla capacità di reperire gettito e la composizione generale del *tax mix* nel futuro prossimo. Vi sono inoltre, i trend su cui il legislatore dovrà agire proattivamente per impedire che le ricadute negative di tali fenomeni (come il cambiamento climatico) inaspriscano le disuguaglianze e gravino sulla crescita sociale ed economica del Paese. Per contrastare tali fenomeni il legislatore dovrà ripensare alla composizione delle entrate, introducendo e o rimodulando imposte esistenti, con un impatto rilevante sulla composizione delle entrate e quindi sull'efficienza complessiva del sistema.

1.3 BENCHMARK INTERNAZIONALE DEL TAX MIX E DELLA PRESSIONE FISCALE

Analisi comparativa internazionale sulla composizione delle entrate fiscali

Nel 2020, la pressione fiscale media dei paesi europei (UE 27) è pari a 40,9 punti percentuali. In media, contributi sociali costituiscono la maggior parte delle entrate fiscali. In Germania e Spagna i contributi sociali costituiscono una percentuale particolarmente alta rispetto agli altri paesi europei, pari rispettivamente a 43,8% e 38,7%. Nel Regno Unito i contributi sociali costituiscono un importo pari al 24%. In Italia i contributi sociali contribuiscono per quasi un terzo (32,2%). Il secondo maggior gettito nei Paesi europei è costituito dalle imposte indirette (32,1%). Le imposte indirette costituiscono la maggior parte delle entrate tributarie per la Francia (35,8%).

¹⁸ Pressione Fiscale: è il rapporto tra la somma dei tributi T (imposte dirette e indirette) e dei contributi sociali obbligatori (C) con il reddito (Y). La pressione fiscale differisce dalla pressione tributaria. Pressione Tributaria: La pressione tributaria è il rapporto tra i tributi T (imposte dirette e indirette) e il reddito (Y). https://www.okpedia.it/pressione_fiscale

¹⁹ Analisi PwC TLS su Dati ISTAT

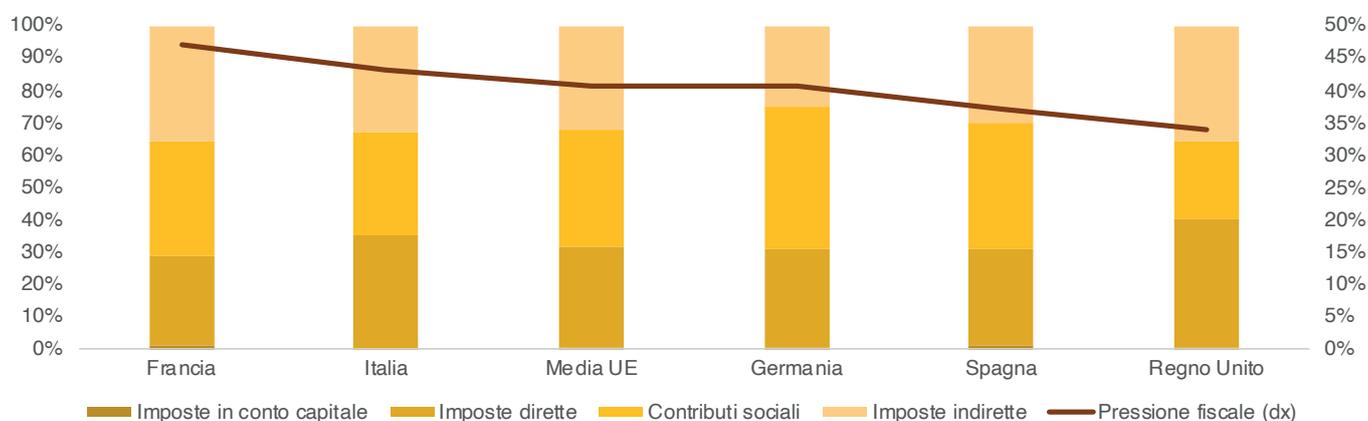
In Germania il gettito delle imposte indirette è relativamente minore (24,6%). In Italia le imposte indirette costituiscono la stessa quota dei contributi sociali (32,2%). Le imposte dirette, invece, costituiscono la maggior parte delle entrate fiscali nel Regno Unito (39,7%) e in Italia (35,0%).

La quota media europea del gettito delle imposte dirette è pari a 31,3%. Infine, le imposte in conto capitale costituiscono la parte residuale delle entrate fiscali in tutti i paesi analizzati: Francia (1,4%), Germania (0,5%), Italia (0,3%), Regno Unito (0,7%) e Spagna (1,3%).²⁰ È importante considerare la distribuzione delle imposte e dei contributi sociali nell'ambito delle entrate fiscali, dal momento che il loro equilibrio influenza in modo duraturo la prosperità generale di un'economia e la distribuzione del reddito e dei beni tra le famiglie.²¹

Cambiare il *mix* delle entrate fiscali mantenendo costante la dimensione del prelievo aumenta tipicamente la produzione pro capite a lungo termine, quando comporta tagli al cuneo fiscale sul lavoro al di sotto o al di sopra dei redditi medi, tagli alle imposte sul reddito delle società o aumenti delle imposte sugli immobili. Gli effetti relativi sul reddito della riduzione del cuneo fiscale sul lavoro, neutre dal punto di vista delle entrate, comportano un miglioramento della condizione di coloro che ne beneficiano. In termini assoluti, tuttavia, quasi tutta la distribuzione del reddito beneficia di riduzioni del cuneo fiscale sul lavoro, sia che si concentrino sui redditi inferiori che su quelli medi.²²

Composizione delle entrate fiscali benchmark internazionale 2020

Elaborazione PwC TLS su dati ISTAT



Analisi comparativa internazionale sulla pressione fiscale

Secondo i dati della Commissione europea (AMECO), nel 2020, tra i cinque paesi analizzati, la Francia è il primo paese per pressione fiscale (47,3%), seguita da Italia (43,1%), Germania (40,9%), Spagna (37,1%) e Regno Unito (34,1%)²³ La media europea (UE 27) della pressione fiscale è 40,9%. La pressione fiscale media europea dimostra un trend relativamente stabile negli ultimi 25 anni.

La pressione ha raggiunto un picco di 41,6% nel 1999, per poi diminuire gradualmente fino al suo minimo storico di 39,1% nel 2010. Negli ultimi dieci anni si osserva un trend crescente. Il trend crescente è particolarmente rilevante per Francia, Spagna e Germania, dal 2010 fino al 2019 la pressione è aumentata rispettivamente di 3,2, 3,1 e 2,9 punti percentuali.²⁴

20 Elaborazione dati AMECO

21 https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-effects-of-the-tax-mix-on-inequality-and-growth_c57eaa14-en

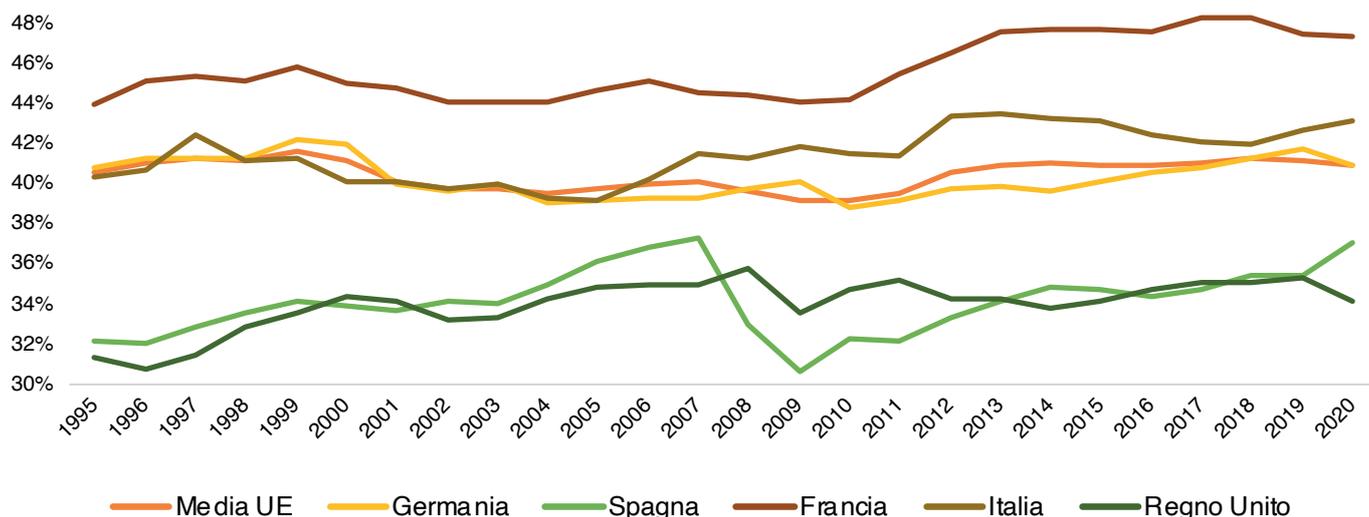
22 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/c57eaa14-en.pdf?expires=1593338608&id=id&accname=guest&checksum=C4F8CD071C0B7DE9F-1806811DC591220>

23 <https://stats.oecd.org/>

24 Dati AMECO

Trend storico della pressione fiscale 1995-2020, benchmark internazionale

Elaborazione PwC TLS su dati ISTAT



1.4 PREVISIONE DELLE ENTRATE E DELLA PRESSIONE FISCALE NEL QUADRIENNIO 2021-2024

Il DEF 2021 stima un andamento crescente delle entrate fiscali per tutto il periodo di previsione 2021-2024. Particolarmente significativo appare l'incremento delle stime indicato per il 2022 (+5,2%) rispetto al quale si evidenzia la coerenza con l'evoluzione della congiuntura economica, che dovrebbe produrre effetti positivi sulle entrate anche negli anni successivi.

Nel 2021, è previsto un aumento delle imposte indirette dell'8,3%, a seguito della ripresa economica post COVID-19. La crescita, pur relativamente rallentata, si prevede anche negli anni successivi.

Per quanto riguarda le imposte indirette, la crescita in termini assoluti dovrebbe essere più accentuata rispetto alla crescita delle imposte dirette; tale trend riflette alcune misure fiscali della legge di bilancio 2021 che comprendono, fra l'altro, la messa a regime del taglio del cuneo fiscale (c.d. "bonus 100 euro") e l'estensione ai lavoratori autonomi e agli incapienti dell'assegno unico per i figli a carico. Nel 2021, è prevista una crescita delle imposte dirette pari allo 0,6% rispetto al 2020.

Con riferimento ai contributi sociali, le previsioni indicano, nel 2021 rispetto al 2020, un decremento dello 0,4 per cento (227,6 miliardi rispetto ai 228,6 nel 2020). La dinamica prevista sconta la sospensione degli adempimenti 2020 disposta per fronteggiare l'emergenza epidemiologica, con differimento dei termini di versamento. Nel periodo 2022-2024 si stima un andamento crescente che raggiunge 258,7 miliardi nel 2024.²⁵

	2020	2021	2022	2023	2024
Imposte dirette	252.565	254.106	260.203	271.137	279.085
Imposte indirette	228.890	248.000	263.391	271.683	278.885
Imposte in conto capitale	957	1.305	1.324	1.335	1.245
Totale	482.412	503.411	524.918	544.155	559.215
Contributi sociali	228.643	227.623	244.234	252.045	258.702
Totale entrate correnti	785.341	808.778	849.455	875.134	896.255

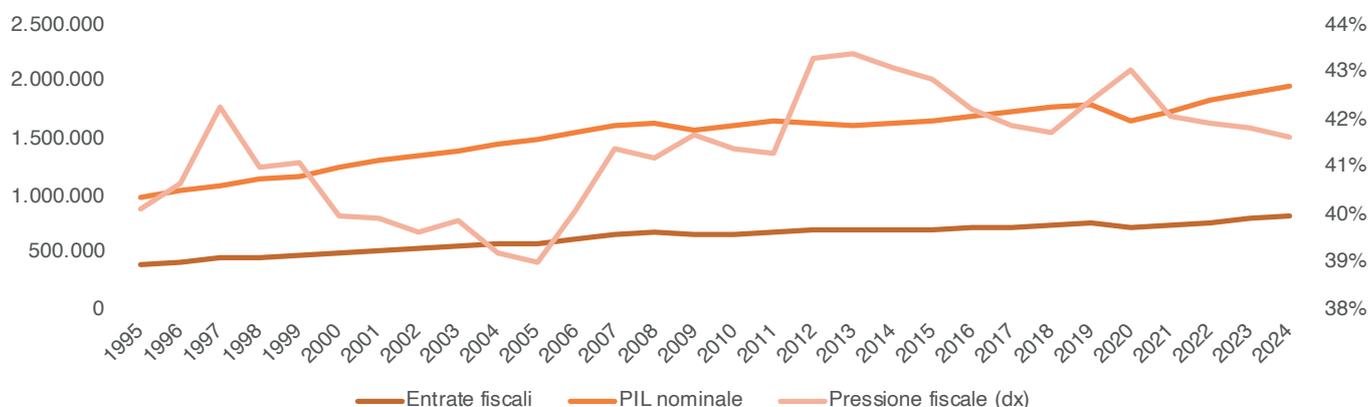
La pressione fiscale presenta un andamento decrescente per tutto il periodo di previsione (da 43,1 punti percentuali nel 2020 fino a 41,6 punti percentuali nel 2024).

25 http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP27.pdf?_1619076792582

Questo trend riflette, oltre al già menzionato taglio del cuneo fiscale e l'effetto dell'estensione della misura dell'assegno unico per i figli a carico, anche la totale disattivazione degli aumenti IVA e accise (c.d. "clausola di salvaguardia") a partire dal 1° gennaio 2021 e la rapida crescita del PIL.

Pressione fiscale in Italia, trend storico e previsione

Elaborazione PwC TLS su dati ISTAT



In rapporto al PIL, le imposte indirette nel 2021 registrano un incremento di 0,4 punti percentuali rispetto al 2020 (da 13,9 nel 2020 a 14,3 nel 2021), per effetto principalmente della ripresa economica, e rimangono stabili al 14,3 per cento del PIL negli anni 2021-2023. Nel 2024 l'aggregato registra una lieve contrazione al 14,2 per cento per effetto di una più efficace crescita, in valore assoluto, del PIL rispetto a quella delle imposte indirette.

Le imposte dirette in rapporto al PIL si riducono, rispetto al 2020, di 0,7 punti percentuali, collocandosi al 14,6 per cento del PIL nel 2021, e al 14,2 per cento nel 2022, rimanendo stabili su questo livello fino al 2024.

In rapporto al PIL, i contributi sociali si riducono al 13,1 per cento nel 2021 (rispetto al 13,8 per cento del 2020), per poi crescere al 13,3 per cento nel 2022 e stabilizzarsi al 13,2 per cento negli anni 2023 e 2024.

2

I principi per
progettare un
sistema impositivo
ottimale

I principi per progettare un sistema impositivo ottimale

2.1 CRITERI DI IMPOSIZIONE OTTIMALE

Alla luce della stagione di riforme che ci apprestiamo ad affrontare, è opportuno richiamare l'attenzione del lettore alla definizione teorica di quei principi fondamentali che dovrebbero orientare il dibattito economico e le azioni di *policy*:

- **Efficienza:** minimizzare l'impatto negativo sull'efficienza economica e l'allocazione delle risorse
- **Equità:** assicurarsi che l'onere fiscale rifletta la capacità di pagare del contribuente e che sia basato sul criterio della progressività
- **Semplicità:** assicurarsi che l'adempimento ed il controllo siano i più semplici possibile in modo da ridurre al minimo l'onere e favorire la *compliance* spontanea
- **Sostenibilità e stabilità:** assicurarsi che il sistema fiscale sia sostenibile e stabile nel lungo periodo assicurando risorse appropriate per la spesa pubblica ed i relativi obiettivi strategici, economici e sociali

I principi che informano un'imposizione ottimale sono il frutto di un lungo dibattito accademico-scientifico articolatosi nel tempo. Sono presi a riferimento dalle diverse istituzioni internazionali, come il FMI e l'OCSE, per promuovere riforme che favoriscano la crescita economica in maniera equa e sostenibile. Per affrontare la stagione di riforme al meglio, il sistema fiscale italiano dovrebbe informare le proprie politiche fiscali ai principi dell'imposizione ottimale.

Al fine di incrementare la fiducia nel processo di *policy* e fare sì che le riforme riflettano pienamente le implicazioni dei criteri di imposizione ottimale, il processo di *policy* fiscale nazionale, che porterà alla riforma fiscale nel 2021, dovrebbe evolvere in chiave di:

- maggior **trasparenza**
- maggiore **coinvolgimento degli stakeholders**, attraverso un sistema strutturato di consultazione (anche permanente)
- maggiore **utilizzo di dati** (*data driven policy making*) e loro esposizione in chiave divulgativa ed informativa.

2.2 EFFICIENZA

Le entrate fiscali garantiscono la sostenibilità della finanza pubblica. Il sistema fiscale dovrebbe minimizzare l'impatto negativo sull'efficienza economica e di conseguenza sull'allocazione delle risorse private.²⁶

I prezzi giocano un ruolo centrale nell'economia, come segnali che riflettono e guidano le decisioni dei consumatori e dei produttori. In un ipotetico mondo senza imposte, gli individui consumerebbero beni scegliendo quelli dal cui consumo, per aspettativa o per esperienza, sono in grado di trarre la massima soddisfazione. In questo caso, l'allocazione delle risorse proprie di un individuo verrebbe effettuata tra diversi beni, in maniera tale da massimizzare l'utilità derivante dal consumo di tali beni pagati ad un certo prezzo.

Nel momento in cui un'imposta viene applicata ad uno di questi beni, interviene una perturbazione di tale scelta in quanto l'imposta causa un cuneo tra il prezzo pagato dall'acquirente e il prezzo ricevuto dal venditore, di fatto, condizionando la scelta ottimale iniziale di beni consumati dall'individuo.

Questa alterazione causa ciò che gli economisti chiamano "eccesso di pressione tributaria". Eccesso che rappresenta una perdita netta di benessere da parte dell'individuo, la cui scelta è stata modificata dall'introduzione dell'imposta, quindi determinando un nuovo *mix* di beni scelti dall'individuo che apportano un livello di soddisfacimento minore rispetto a quello scelto nell'ipotetico mondo senza imposte.

26 <https://www.aicpa.org/advocacy/tax/downloadabledocuments/tax-policy-concept-statement-no-1-global.pdf>

L'eccesso di pressione fiscale può essere più o meno gravoso al variare di alcuni fattori. Ad esempio, più è grande la propensione di un individuo a scegliere altre tipologie di beni, quando il prezzo del bene iniziale aumenta, maggiore sarà la perdita netta di benessere totale, dato che l'introduzione dell'imposta scaturirà nella diversa scelta di beni che comportano un'utilità minore. In maniera analoga, un aumento dell'aliquota applicata al bene consumato comporta un'ulteriore perdita di benessere, in quanto l'impatto dell'imposta sui prezzi relativi dei beni scelti originariamente è incisa dall'introduzione dell'imposta.

In generale, l'imposizione fiscale modifica il comportamento degli individui attraverso due modalità principali:

- L'effetto di reddito: l'applicazione di un'imposta sottrae reddito al contribuente trasferendolo allo Stato. Questo comporta una perdita di reddito per il contribuente, che non potrà più godere dello stesso quantitativo di beni scelto prima dell'imposizione fiscale. Ciononostante, questo effetto non provoca un eccesso di pressione tributaria perché la scelta del contribuente rispetto a due beni rimane inalterata, potrà semplicemente consumarne meno di entrambi.
- L'effetto di sostituzione: quando l'imposta altera i prezzi relativi di due beni, il contribuente sostituisce il consumo del bene tassato con uno non tassato, producendo una perdita di efficienza economica e quindi un eccesso di pressione fiscale che distorce le scelte ottimali degli individui, provocando una perdita di benessere generale.

Non tutte le imposte causano un eccesso di pressione impositiva, come ad esempio le imposte capitarie che prevedono il pagamento di un importo stabilito indipendentemente dalla ricchezza del contribuente. Tali imposte sono efficienti, ma inapplicabili perché inique. Le imposte che alterano i prezzi relativi e di conseguenza alterano le decisioni del consumatore generano eccessi di pressione.

La struttura del sistema fiscale dovrebbe mirare a ridurre il più possibile le perdite di benessere sociale, tenendo conto del *trade-off* tra equità ed efficienza.²⁷

Che cosa determina l'efficienza di un'imposta rispetto ad un'altra

Un'imposta è maggiormente distorsiva, rispetto ad un'altra, quando incide su più processi decisionali. L'impatto distorsivo di tale imposta, quindi, avrà una ricaduta maggiore sull'attività economica generale, grazie al concatenarsi delle distorsioni attraverso più processi decisionali. Per esempio, tassare gli *input* della produzione è inefficiente in quanto l'effetto negativo dell'imposta si ripercuote a cascata sull'intero processo di produzione - ad ogni suo passaggio. La distorsività di un'imposta dipende, tra le altre cose, dal livello dell'aliquota iniziale. L'effetto distorsivo è maggiore più elevata è l'aliquota iniziale (oggetto di incremento). Ciò è dovuto al fatto che aliquote fiscali più elevate sono proporzionalmente più distorsive poiché gli operatori economici tendono a cercare beni alternativi o decidono di non acquistare i beni maggiormente tassati. Pertanto, se viene ulteriormente innalzata l'aliquota fiscale di imposte che avevano un'aliquota preesistente già elevata, le entrate fiscali vedono una diminuzione del loro aumento potenziale.

La necessità di un'imposta efficiente

È essenziale considerare l'efficienza delle imposte all'interno del sistema fiscale poiché un'imposta inefficiente ha conseguenze negative per l'economia. A fronte di una situazione economica avversa, come la crisi finanziaria del 2008, molti governi si sono trovati a dover sviluppare una politica di consolidamento fiscale, azione che presuppone un'adeguata conoscenza degli impatti delle imposte sull'efficienza del sistema fiscale.

2.3 EQUITÀ

È molto difficile trovare una definizione unanime del concetto di equità, dal momento che c'è un alto grado di soggettività in ragione dei diversi punti di vista e della percezione che una determinata cultura ha del concetto di eguaglianza. Nel dibattito accademico vi è comunque un'attenzione particolare anche al concetto di disuguaglianza, espresso sotto forma numerica, attraverso diversi indicatori. La funzione redistributiva e la composizione del sistema fiscale, attraverso il concetto di progressività delle imposte, sono dirette a migliorare, o anche solo attenuare, questi indicatori di disuguaglianza. In termini più ampi, la disuguaglianza si manifesta in diverse forme, come ad esempio, la disuguaglianza di genere, territoriale e generazionale.

27 http://www.unikore.it/phocadownload/userupload/c14c74b877/Scienza%20delle%20Finanze_2015-2016_5.pdf

Queste sono tutte dimensioni in cui il sistema fiscale può giocare un ruolo importante per cercare di attenuare le disuguaglianze. L'ISTAT, nel suo ultimo rapporto annuale 2020²⁸, dedica un capitolo intero all'analisi dei diversi tipi di disuguaglianza che investono il Paese e conclude che la crisi socio-economica generata dalla pandemia COVID-19 può essere fonte di ulteriore aggravio delle disuguaglianze in Italia, acuendo le differenze di genere, di opportunità e territoriali preesistenti. Un monito simile è stato espresso anche dal governatore della Banca d'Italia Visco il quale, durante la presentazione del rapporto²⁹ annuale 2019, ha sottolineato come, nel primo trimestre 2020, il 20% di nuclei familiari con redditi più bassi abbia subito una riduzione doppia del proprio reddito, rispetto alla perdita subita dalle famiglie appartenenti al quinto più elevato. Inoltre, nello stesso rapporto, è dimostrato come la disuguaglianza misurata attraverso il coefficiente di Gini³⁰ sia peggiorata di oltre due punti percentuali nello stesso trimestre, evidenziando il livello più alto dal 2009.

L'importanza dei concetti di eguaglianza ed equità sono tali che alcuni Paesi accompagnano le proprie leggi di bilancio con analisi sull'impatto delle misure fiscali sulla distribuzione del reddito delle famiglie. Ad esempio, nel Regno Unito, il Ministero del Tesoro (*HM Treasury*) pubblica l'analisi "*Impact on Households*"³¹ in cui vengono presi in esame gli effetti distributivi di tutte le misure adottate nelle leggi di bilancio. Lo stesso fa il Governo irlandese, prendendo in esame gli impatti distributivi delle proprie politiche fiscali.³²

Il regolamento³³ 473/2013 dell'UE, impone agli Stati membri, ogni anno entro il 15 ottobre, di trasmettere alla Commissione e all'Eurogruppo un progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo. Tale progetto di documento programmatico di bilancio deve essere coerente con le raccomandazioni formulate nel contesto del Patto di Stabilità e di Crescita e, ove applicabile, con le raccomandazioni formulate nel contesto del ciclo annuale di sorveglianza, anche per quanto concerne la procedura relativa agli squilibri macroeconomici istituita dal regolamento (UE) n. 1176/2011 e con i pareri sul programma di partenariato economico. Tale documento deve essere accompagnato da informazioni pertinenti riguardanti le spese delle amministrazioni pubbliche per funzione, anche per quanto concerne l'istruzione, la sanità e l'impiego, nonché, ove possibile, le indicazioni sull'effetto distributivo previsto delle principali misure sul fronte delle spese e delle entrate.

Ad oggi, il Governo non produce in maniera sistematica analisi riguardanti l'impatto distributivo delle misure fiscali come ad esempio l'impatto delle misure tributarie e di spesa pubblica contenute nelle annuali leggi di bilancio sui decili della distribuzione del reddito delle famiglie italiane. Questa operazione consentirebbe di aumentare l'*accountability* e la trasparenza del processo decisionale accrescendo la fiducia dei cittadini nella cosa pubblica.

Equità orizzontale e verticale

Nell'evoluzione del dibattito accademico intorno al principio della capacità contributiva sono emersi due concetti che servono da utile riferimento ai *policy makers*, quello di equità orizzontale e di equità verticale.

Il principio della capacità contributiva stabilisce che le imposte devono essere basate sulla forza economica dei soggetti, cioè coloro che hanno un reddito (o un patrimonio) maggiore dovrebbero pagare più imposte e sopportare un onere maggiore. L'equità del prelievo si ottiene mediante l'esclusivo riferimento alla capacità contributiva del soggetto in quanto la finalità dell'imposta non è solo il finanziamento dell'offerta di beni e servizi pubblici, ma anche il finanziamento di politiche redistributive.³⁴

Equità orizzontale implica che i soggetti con uguale capacità contributiva debbano corrispondere lo stesso ammontare di imposta. Lo stesso principio suggerisce anche che i contribuenti con la stessa capacità contributiva siano soggetti alla stessa imposta. Questo principio è spesso disatteso (per diversi motivi) per ragioni extrafiscali, quali la semplicità del prelievo, che suggerisce di tassare alla fonte i redditi di capitale, o le diverse condizioni familiari e personali di due contribuenti che manifestano identica capacità contributiva.³⁵

28 <https://www.istat.it/storage/rapporto-annuale/2020/capitolo3.pdf>

29 <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2019/index.html>

30 L'indice di Gini misura la disuguaglianza nella distribuzione all'interno di una data collettività di un elemento trasferibile (generalmente il reddito). È espresso nella forbice compresa fra 0 e 1, ove la tendenza a 0 indica che il carattere (reddito) è equamente distribuito, mentre 1 la massima disuguaglianza.

31 https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/443229/PU1822_Distributional_Analysis.pdf

32 <http://www.budget.gov.ie/Budgets/2020/Documents/Budget/Budget%202020%20Distributional%20Analysis%20for%20publication%20final.pdf>.

Si vedano anche gli studi dell'Unione europea, l'ultimo dei quali è quello relativo ai redditi riferibili alle famiglie: European Commission, Taxation of Household Capital in EU Member States. Impact on Economic Efficiency, Revenue and Redistribution, 13 August 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/economic-and-financial-affairs-publications_en

33 http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_programmazione/analisi_programmazione_economico/Reg_UE_473_2013_.pdf

34 <http://www.data.unibg.it/dati/corsi/65017/26785-Criteri%20di%20ripartizione%20del%20carico%20tributario.pdf>

35 https://www.academia.edu/7060479/TAXATION_AND_EQUIITY_Introduction_Equity_and_Fairness_Desirable_Attributes_for_a_Tax_System

Equità verticale implica che i soggetti con maggiore capacità contributiva debbano corrispondere un ammontare maggiore di imposta. Nella tradizione utilitaristica l'indicatore di capacità contributiva maggiormente utilizzato è il reddito. La rinuncia al reddito per pagare le imposte determina una perdita di utilità (sacrificio). Di conseguenza, l'onere deve essere ripartito in modo da uguagliare il sacrificio che deve essere sopportato dai contribuenti (principio del sacrificio). Gli individui con livelli di reddito di sussistenza non dovrebbero essere soggetti a imposizione perché necessitano di tutte le loro risorse per provvedere a sé stessi e alle loro famiglie. Al di sopra del livello di sussistenza o di povertà del reddito, l'equità verticale suggerisce che tutti i cittadini dovrebbero pagare un ammontare di imposte che aumenta all'aumentare del reddito. Seppur non unanimemente condivisa, l'equità verticale è alla base della tassazione progressiva del reddito.³⁶

2.4 SEMPLICITÀ

Il sistema fiscale dovrebbe essere il più possibile semplice e stabile nel tempo, in modo da ridurre al minimo i costi di adempimento e di accertamento. Sono necessarie leggi fiscali semplici, affinché i contribuenti comprendano le regole e possano rispettarle correttamente ed in modo efficiente, in termini di tempi e costi. Regole complesse portano ad errori e alla riduzione della *compliance* del contribuente. La semplicità è importante sia per migliorare il processo di adempimento spontaneo sia per consentire ai contribuenti di comprendere meglio le conseguenze fiscali delle transazioni che intraprendono o in cui intendono impegnarsi, sia da ultimo per consentire un adeguato controllo da parte delle autorità pubbliche.

Sia le imprese sia i consumatori vogliono che il loro rapporto con il sistema fiscale sia facile, veloce e il più semplice possibile. L'onere di adempimento richiesto da un sistema fiscale complesso è una questione importante per tutte le parti sociali, in particolare per le piccole imprese su cui grava una parte significativa dell'onere: danneggia la produttività e funge da barriera all'ingresso di nuove imprese.

2.5 SOSTENIBILITÀ E STABILITÀ

Il sistema fiscale deve garantire allo Stato flussi finanziari sostenibili e stabili nel tempo. Le imposte, infatti, possono ridurre l'efficienza economica e creare distorsioni, diminuendo indebitamente la capacità produttiva di un'economia. È compito della politica fiscale ridurre al minimo questi effetti.³⁷

Quanto più il sistema fiscale genera flussi sostenibili e stabili nel tempo, tanto minore è la necessità di intervenire con misure che apportino maggiori entrate fiscali per sopperire al declino di basi imponibili ed entrate volatili. Di conseguenza, quando si parla di sostenibilità fiscale, le tendenze demografiche, economiche, sociali e ambientali hanno una rilevanza cruciale.

Nel contesto di politiche governative invariate, il cambiamento demografico è la fonte principale di pressione a lungo termine sulle finanze pubbliche.³⁸ Altri fenomeni che incidono sulla sostenibilità del sistema fiscale sono l'elusione fiscale (nazionale e internazionale) e la concorrenza fiscale dannosa tra Stati, dal momento che sono fonte di riduzione della base imponibile.

2.6 CRITERI DI IMPOSIZIONE OTTIMALE: CRISI E RIPARTENZA, CONFLITTO TRA OBIETTIVI DI *POLICY* NEL BREVE E NEL LUNGO PERIODO

La pandemia da COVID-19 ha messo in seria difficoltà migliaia di imprese e famiglie gettando l'intera economia in una profonda crisi, ben peggiore di quella scaturita dalla crisi finanziaria del 2008. La contrazione economica dell'8,9 per cento, anno su anno, è stata la più grave dalla Grande Depressione degli anni '30. La perdita di PIL reale ha riportato il livello dell'attività economica a quello del 1998, l'Italia ha perso più di vent'anni di crescita economica ma le sfide che deve affrontare sono aumentate. La stagnazione economica ventennale, la bassa produttività, la decrescita demografica per citarne alcuni fra i più noti problemi strutturali del Paese, non sono di certo imputabili solamente alle disfunzioni del sistema fiscale italiano. Ciononostante, un sistema complesso e poco trasparente, in continuo cambiamento ed opaco, non può che peggiorare l'allocazione delle risorse economiche e creare un ulteriore freno per l'attività economica già severamente impattata dalla crisi sanitaria.

³⁶ https://www.academia.edu/7060479/TAXATION_AND_EQUIITY_Introduction_Equity_and_Fairness_Desirable_Attributes_for_a_Tax_System

³⁷ <https://www.aicpa.org/advocacy/tax/downloadabledocuments/tax-policy-concept-statement-no-1-global.pdf>

³⁸ Vedi Capitolo 4

Per questo motivo, considerando che ci accingiamo ad affrontare un importante periodo di riforme, è fondamentale tenere a mente (e mettere in pratica) i criteri di imposizione ottimale.

Dato il quadro descritto, i criteri di imposizione ottimale sono una guida per allineare le priorità di lungo periodo preesistenti con le esigenze immediate scaturite dalla crisi economica attuale. Nel perseguire obiettivi di breve periodo bisogna calibrare politiche che non creino conflitti con gli obiettivi strategici di lungo periodo e non ne compromettano il raggiungimento.

Affrontare l'emergenza richiede un attento esercizio di allineamento tra:

- obiettivi di convergenza verso i criteri di imposizione ottimale
- obiettivi strategici (prevalentemente preesistenti alla pandemia)
- obiettivi di gestione delle criticità portate dalla crisi sanitaria e poi economica post-pandemia

2.7 RIFORMA DEL FISCO: SPUNTI DA ESPERIENZE DI RIFORMA IN AMBITO NAZIONALE ED INTERNAZIONALE

L'instabilità politica, caratteristica storica del sistema italiano degli ultimi decenni, ha evitato il determinarsi di un terreno fertile per le riforme. Il susseguirsi di obiettivi spesso in contrasto tra loro, a seconda della forza politica in carica al momento, ha determinato un immobilismo che oggi si riflette in un sistema fiscale complesso e spesso poco organico. I repentini cambi di direzione nelle *policy* adottate hanno provocato incertezza negli investitori residenti ed internazionali, frenando gli investimenti e riducendo l'efficienza della allocazione delle risorse economiche. Basta pensare agli annunci e ai cambiamenti di *policy* nell'ambito pensionistico o alla rimodulazione della politica degli incentivi fiscali nel 2018, cambiata e ri-cambiata nel giro di un anno, provocando confusione negli investitori. In questo momento di grande crisi, ma anche di grandissime opportunità, il sistema fiscale deve essere protagonista nell'indirizzare e nel favorire attività economiche che sostengano la ripresa, rilancino l'economia e costruiscano il potenziale dell'economia del futuro: che si sta ridisegnando intorno agli aggettivi digitale, ecologica, equa e sostenibile.

Affrontare le questioni introdotte poc'anzi richiede un ripensamento del merito e del metodo delle riforme piuttosto che solo dei contenuti, molto spesso non replicabili in contesti differenti dove le priorità, sensibilità e culture sono differenti. Guardando ad esperienze internazionali ritenute *best practice* emerge un chiaro approccio alla politica fiscale avente l'obiettivo di costruire un sistema fiscale più prevedibile, stabile e semplice.

Confrontando alcune esperienze internazionali di riforme fiscali, si può mettere in evidenza come i criteri di imposizione ottimale siano stati presi in considerazione ed abbiano guidato tali riforme. Nello specifico, riteniamo che la grande riforma tributaria degli anni 70' in Italia, l'esperienza danese del 2008 e l'ultima legge di bilancio del Regno Unito siano degli esempi virtuosi sia da un punto di vista metodologico di riforma, sia dal punto di vista della considerazione dei principi ottimali impositivi. Tutti e tre gli esempi hanno le seguenti caratteristiche:

- Illustrazione degli obiettivi di natura economica e fiscale da perseguire
- Ripensamento generale della struttura impositiva
- Richiamo esplicito dei criteri di imposizione ottimale

La grande riforma tributaria degli anni 70

La legge n. 825 del 9 ottobre 1971 fu emanata dal Governo per stabilire le disposizioni necessarie per attuare la riforma fiscale, alla luce dei criteri di imposizione ottimale. Il processo di *policy making* basato **su uno studio della commissione di esperti** istituita con lo scopo di elaborare un sistema tributario moderno grazie all'introduzione di un'imposta unica, personale e progressiva sul reddito delle persone fisiche (criterio della semplificazione ed efficienza) che sostituisse il complesso insieme di imposte dirette reali e personali (con relative addizionali e sovrainposte) esistenti e di elaborare una nuova imposta sulle società. Il cambiamento era allineato con lo sviluppo della teoria tributaria e con quanto previsto dai criteri di imposizione ottimale. Proprio i principi ottimali fungevano da capisaldi del nuovo sistema tributario: manovrabilità del sistema tributario (semplicità), progressività del sistema impositivo (equità), riorganizzazione dell'azione dell'Amministrazione finanziaria e chiarezza del sistema dei tributi al fine di evitare fenomeni di doppia imposizione e duplicazione dei tributi (efficienza ed equità) e consentire così una maggior facilità per il contribuente della determinazione dell'imposta dovuta (stabilità e trasparenza).

Un altro punto saliente della riforma riguarda la riorganizzazione e il rafforzamento dell'azione dell'Amministrazione finanziaria che dimostrava un'eccessiva lentezza e disorganizzazione dell'azione.

Purtroppo, il sistema politico cominciò, fin da allora, a smontare l'impianto ed il senso della riforma introducendo nuove esenzioni e le più diverse erosioni delle basi imponibili, il che ha minato la reputazione di stabilità e prevedibilità del sistema. Ad esempio, già nel 1974 venne introdotta la cedolare secca sugli utili di impresa nell'illusione, commentò lo stesso Visentini, di fare rientrare in Italia i capitali fuggiti all'estero. Come è noto, modifiche delle norme tributarie sono spesso motivate da interessi di parte ed esigenze particolari come quelle elettorali.

La riforma danese nel 2008

La riforma fiscale danese, iniziata nel 2008, si basa su un insieme di politiche tributarie, tra cui spiccano la riduzione delle aliquote dell'imposta personale del reddito da lavoro e l'allargamento di alcune basi imponibili. L'impostazione iniziale, simile alla riforma italiana degli anni '70, riguarda la formazione di un *pool* di esperti, "consiglio di esperti", per studiare in maniera tecnico-scientifica l'impatto delle proposte normative. La commissione, indipendente da qualsiasi controllo governativo, ha poi prodotto un parere pubblico sull'impatto delle riforme proposte. Il legislatore ha inoltre indicato come gli strumenti di politica fiscale fossero collegati ad obiettivi strategici di lungo periodo che la Danimarca perseguiva, quindi partendo da una solida base di evidenza e analisi dati.

Ogni azione di riforma è stata inoltre accompagnata da una valutazione sul raggiungimento dei criteri di imposizione ottimale prestando attenzione agli impatti sulla transizione dal sistema fiscale di partenza a quello desiderato tenendo conto dell'evoluzione di importanti variabili come quelle macroeconomiche. Ad esempio, alcune misure comportanti l'abbassamento della pressione impositiva generale sono state rimandate per non compromettere la stabilità del sistema in un momento di congiuntura sfavorevole come quella del contesto post-crisi finanziaria, prioritizzando l'abbassamento dell'aliquota sull'imposizione personale dei redditi per favorire l'ingresso e la progressione nel mercato del lavoro e alimentare gli investimenti.

Il primo elemento caratteristico del complesso di riforma è l'indicazione specifica da parte del legislatore degli obiettivi da perseguire tramite la riforma fiscale:

- Incentivare la partecipazione intensiva ed estensiva al mercato del lavoro;
- Mitigare gli impatti dirompenti della crisi finanziaria nel breve periodo;
- Aumentare la stabilità del sistema fiscale;
- Perseguire obiettivi strategici di lungo periodo nei campi dell'energia, del clima, della sanità e dell'ambiente.

Il secondo elemento caratterizzante della riforma è l'orizzonte temporale lungo su cui questo percorso è stato ipotizzato. Le norme previste all'interno della riforma sono state introdotte in un lasso di tempo che va dal 2010 al 2019. Questo elemento ha consentito al legislatore di:

- Ripensare il sistema fiscale nel suo complesso senza stravolgere repentinamente le fonti di entrata e senza impattare in maniera brusca i comportamenti economici, accompagnandoli in un graduale percorso di riforma;
- Essere flessibile nella risposta a cambiamenti di contesto come importanti *shock* macroeconomici e/o introduzione di tecnologie estremamente innovative e trend emergenti nell'assetto dell'attività economica;
- Prioritizzare gli interventi principali per rispondere alle esigenze di breve periodo e gradualmente impostare norme per indirizzare le necessità di lungo periodo.

Un altro elemento interessante è la particolare attenzione alla stabilità del sistema, presa in considerazione attraverso un processo di neutralità fiscale delle misure adottate.

Il terzo elemento caratteristico è l'utilizzo estensivo di analisi economiche e della distribuzione del reddito rispetto all'impatto atteso delle misure contenute nelle riforme. Così facendo, il legislatore ha potuto far coincidere l'impatto delle riforme con gli obiettivi dichiarati. Inoltre, l'utilizzo trasparente ed *ex-ante* di tali analisi, ha prodotto un effetto di responsabilità rispetto all'azione di Governo.

Nello specifico, l'analisi sulla riforma dell'imposta personale sui redditi è stata corredata dall'analisi della distribuzione dei redditi in generale, sul numero di famiglie colpite positivamente e negativamente e sull'impatto delle norme proposte sui diversi tipi di nuclei familiari.

Nel suo complesso, la riforma fiscale danese ha comportato spostamenti di risorse corrispondenti a circa l'1,5% del PIL

(30 miliardi di DKK) per lo più indirizzate nell'ambito dell'efficienza del sistema attraverso la sostanziale riforma della tassazione dei redditi da lavoro e da capitale.

Le riforme nel Regno Unito 2021 - "il sistema fiscale tra 10 anni"

Il Regno Unito è storicamente esempio di trasparenza ed inclusività del processo pubblico di *policy making*, oltre ad essere teatro di importanti dibattiti innovativi sulla teoria della politica fiscale. Nel 2010 è stata presentata la conclusione della nota "*Mirrlees review*", che ha riunito un gruppo di esperti internazionali di alto profilo per identificare le caratteristiche di un buon sistema fiscale adatto alle esigenze delle economie sviluppate e aperte del 21esimo secolo e, inoltre, valutare la misura in cui il sistema fiscale del Regno Unito fosse conforme a questi principi e suggerire come realisticamente riformare il sistema in quella direzione. In questa occasione vengono formalizzati i criteri di imposizione ottimale.

A seguito di questa pubblicazione, sono avvenuti importanti cambiamenti nell'ambito di *policy*:

- 1) L'istituzione dell'OBR (equivalente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio), ufficio indipendente per le proiezioni economiche e fiscali e per la valutazione del rispetto delle regole di bilancio
- 2) L'OTS (*Office for Tax Simplification*), l'ente per la semplificazione preposto alla valutazione indipendente sulla semplificazione del sistema fiscale del Regno Unito e ad incoraggiare un'interazione sempre più semplice tra fisco e contribuenti.
- 3) La formalizzazione di un processo di *policy making* in cui viene instaurato l'obbligo del Governo di consultare tutti gli attori economici interessati prima di introdurre una *policy*³⁹

Dal 2010, la consultazione pubblica è una caratteristica imprescindibile del sistema fiscale britannico. Diversi *stakeholders* come professionisti, accademici, imprese ed esperti vengono coinvolti e possono inviare al Ministero del Tesoro, *HM Treasury* considerazioni rispetto a diverse opzioni di *policy*. In base alle risposte, *HM Treasury* rielabora la propria posizione iniziale identificando e valutando gli impatti economici e distributivi che vengono considerati dai ministri nelle loro decisioni finali.

L'ultimo esempio di tale processo deriva dall'annunciato piano di riforma dell'Amministrazione fiscale e dall'ultima legge di bilancio "sulla via della ripresa", in cui emergono degli importanti aspetti metodologici che possono essere presi in considerazione dal legislatore nazionale.

Nel luglio 2020, il Governo ha annunciato la sua strategia decennale di riforma dell'Amministrazione fiscale, attraverso la pubblicazione di un indirizzo di *policy* intitolato "*Building a trusted, modern tax administration system*". La strategia è quella di migliorare la resilienza e l'efficacia del sistema fiscale del Regno Unito nel prossimo decennio, tenendo il passo con il rapido cambiamento sociale, economico e tecnologico. La strategia si concentra sulla realizzazione di un sistema fiscale completamente digitale, che sia equo e si instauri su una sempre maggior fiducia nel rapporto tra fisco e contribuente.

Per raggiungere questi obiettivi, la strategia decennale ha delineato una serie di riforme. L'introduzione del processo "*Making Tax Digital*" nel 2019 è stato il primo step verso la modernizzazione e digitalizzazione del sistema fiscale. Nella legge di bilancio 2021 il Governo britannico ha annunciato l'ulteriore estensione del processo. *Making Tax Digital* semplifica la *tax compliance* da parte dei contribuenti, ne riduce i costi, rafforza il rapporto tra fisco e contribuente e rende il sistema fiscale più efficiente trasparente e semplice. Inoltre, il Governo intende ridurre al minimo gli oneri amministrativi e burocratici relativi al pagamento di alcune imposte.

Nella recente legge di bilancio, il legislatore britannico ha indirizzato la necessità di assistere l'economia nel breve periodo attraverso misure di sostegno per gli attori economici maggiormente colpiti dalla crisi. Oltre a ciò ha affrontato la questione della sostenibilità e dell'efficienza del sistema fiscale. Il Governo ha prodotto una *roadmap* indicando le misure per aumentare le entrate e riportare il deficit ed il debito a livelli più sostenibili.

Per bilanciare la necessità di aumentare le entrate con l'obiettivo di avere un sistema fiscale competitivo a livello internazionale e comunque mantenere un livello di efficienza elevato, l'aliquota della *corporate tax* aumenterà al 25% dal 2023 mentre sono stati introdotti ingenti incentivi per gli investimenti materiali ed immateriali per non compromettere l'efficienza persa con l'aumento dell'aliquota. Inoltre, l'aumento dell'aliquota riguarda soltanto le imprese più "redditizie" con ricavi sopra £250,000, mentre per le piccole e medie imprese rimane l'aliquota del 19%.

39 Ovviamente ciò non avviene per quelle misure che sono soggette al cosiddetto effetto di anticipazione, come ad esempio misure per contrastare l'evasione o che possono avere gravi ripercussioni sui mercati innescando comportamenti non-economici.

Come nel caso della Danimarca, le misure non sono entrate in vigore in momenti di congiuntura sfavorevole, ed inoltre sono state annunciate per tempo in maniera da consentire un processo di consultazione strutturato.

Riforma danese nel 2008

- Commissione per lo studio della riforma
- Riduzione aliquote marginali (riduzione aliquote IRPEF)
- Riduzione oneri amministrativi e burocratici
- Digitalizzazione del sistema fiscale (e-Income Register)

Riforma nel Regno Unito 2021

- Consultazioni (esperti, accademici, imprese)
- Digitalizzazione del sistema fiscale
- Riduzione oneri amministrativi e burocratici

Obiettivi della riforma fiscale

- Commissione per lo studio della riforma
- IRPEF progressiva
- Riorganizzazione e semplificazione dell'amministrazione finanziaria

Lezioni apprese

I contenuti delle riforme fiscali estere possono indicare una via su come un determinato paese abbia più o meno avvicinato il proprio sistema fiscale nella direzione indicata dai criteri di imposizione ottimale. Comunque sia, **non si può guardare ad esperienze internazionali come ad un libro di ricette.**

Pertanto, lasciamo da parte qualsiasi tipo di conclusione particolare su modifiche di aliquote o tecnicismi vari, ma ci **soffermiamo su quegli elementi di contesto e di metodo che però hanno impatti sostanziali sulla riuscita delle riforme.**

Dall'analisi dell'esperienza danese e di quella britannica emerge una versione comune riguardo al processo di riforma: per progettare un sistema fiscale che promuova uno sviluppo economico e sociale sostenibile e che goda di un ampio sostegno pubblico, è essenziale che le proposte di riforma fiscale siano attentamente valutate, analizzate quantitativamente e qualitativamente e discusse apertamente.

Se sono contemplati importanti cambiamenti strutturali al sistema fiscale, è auspicabile la creazione di una commissione indipendente di esperti (professionisti, *leader* commerciali e accademici).

La commissione dovrebbe eseguire analisi quantitative e qualitative rigorose, sistematiche e obiettive, basate su metodologie trasparenti e aggiornate (che devono essere rese disponibili pubblicamente in modo che possano essere replicate e controllate da *stakeholder* esterni). Tra le analisi utili per il dibattito di *policy* indichiamo:

- analisi sull'impatto del gettito in questione
- analisi delle spese fiscali
- analisi distributiva
- analisi dell'impatto economico
- analisi costi-benefici

La commissione indipendente dovrebbe prendere in considerazione la sensibilità di tutte le parti coinvolte, compresi i funzionari del Parlamento e del Governo, le imprese, le organizzazioni sindacali e il pubblico in generale, per garantire un processo di riforma fiscale solido che riceva un ampio sostegno pubblico.

Sulla base dei fatti e dell'analisi oggettiva dei dati, la commissione indipendente dovrebbe fornire sostanza al dibattito di *policy*, mantenere la supervisione per assicurare l'integrità del sistema fiscale, e dovrebbe svolgere un ruolo critico nell'informare in modo non politicizzato tutte le parti interessate. Il Governo potrebbe anche stabilire un organismo permanente di revisione o un comitato consultivo fiscale, che osservi ed analizzi lo stato del sistema fiscale e il suo impatto sull'economia. L'organo dovrebbe poi riferire i principali risultati e fornire suggerimenti pertinenti.

Per evitare il rischio di conflitto di interessi dei membri di tale organo, dovrebbero essere stabilite regole di *governance* che esonerino i membri dal deliberare su questioni in cui hanno un interesse diretto.⁴⁰

Più nello specifico, la riforma danese presenta degli elementi caratteristici nell'individuazione di un *pool* di esperti indipendenti con la finalità di consigliare il legislatore sugli strumenti più appropriati per raggiungere gli obiettivi di politica fiscale ed economica. Senza entrare nel dettaglio, la riforma dell'imposta personale sul reddito danese prevede una riduzione delle aliquote ed un allargamento della base imponibile, perfettamente in armonia con quanto prescritto dai criteri di imposizione ottimale. Sempre nel caso della Danimarca, è presente un forte legame sinergico tra obiettivi strategici di politica economica e strumenti di politica fiscale. Si pensi all'introduzione di imposte relative all'ambiente per affrontare tematiche relative al cambiamento climatico e l'utilizzo di queste fonti per efficientare l'imposizione sui profitti delle aziende colpite dalle imposte anti-inquinamento.

In tempi in cui scrutinare l'azione del legislatore diventa sempre più semplice e di uso comune, la trasparenza del processo di riforma e l'inclusività devono essere al centro di un progetto di riforma. La condivisione degli obiettivi rappresenta l'unica possibilità di attuare una riforma che possa avere effetti nel lungo periodo, fornire certezza ed avere una base di condivisione molto ampia, anche a fronte di scelte difficili. Inoltre, fornire certezza diventa imperativo in un contesto competitivo globale come quello odierno.

È altrettanto necessario che il legislatore possa attuare degli strumenti di auto-valutazione che indichino come gli obiettivi enunciati siano in linea con gli effetti delle *policy* adottate nel processo di riforma. Monitorare l'eventuale disallineamento

40 <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/HowToNotes/howtonote1707.ashx>

tra obiettivi ed impatti fornisce dinamicità al processo di *policy*. Per questo motivo, il legislatore potrebbe pensare di rendere più visibili le attività dell'Ufficio parlamentare di bilancio e di allinearne le responsabilità a quelle dell'OBR britannico.

Il legislatore potrebbe introdurre un processo di *policy making* strutturato sulla base del modello britannico creando una comunicazione apposita e dei siti facilmente reperibili contenenti tutti gli strumenti necessari per l'interazione pubblico-privato.

Sia nel caso britannico che in quello danese, sono presenti molti elementi di *accountability*. I legislatori di entrambi i paesi prevedono la pubblicazione di dettagliate analisi di impatto su:

- aggregati macroeconomici
- costo delle misure
- impatto sulla distribuzione del reddito delle famiglie

Benché queste analisi d'impatto siano presenti anche in Italia, queste potrebbero essere effettuate con più sistematicità ed in un processo inclusivo e strutturato di *policy making* con scadenza annuale.

In sintesi, dall'analisi di queste esperienze internazionali e delle considerazioni poc'anzi espresse emerge come l'attuale sistema fiscale italiano evidenzii i seguenti punti di debolezza:

- mancanza di una coerenza organica tra norme ed obiettivi strategici del sistema paese;
- consultazione sporadica e solo in fase molto avanzata del processo di *policy making*;
- complessità della normativa fiscale;
- incertezza rispetto alla durata dei cambiamenti normativi e obiettivi di *policy* in costante mutamento;

Il legislatore nazionale potrebbe dunque apportare dei miglioramenti nelle aree di criticità sopra enunciate:

- instaurando un processo di *policy* strutturato e condiviso per definire degli obiettivi stabili e duraturi nel tempo;
- aumentando la prevedibilità delle azioni di Governo attraverso delle vere e proprie *roadmap* di *policy* che non vengano modificate a seconda della sensibilità politica del momento per considerazioni elettorali, ma per reali necessità di risposta a situazioni di crisi o profondi cambiamenti;
- allineando gli strumenti di politica fiscale alle ambizioni di politica economica e strategica del paese;
- ripristinando la stabilità del sistema fiscale, semplificando il corpus normativo di riferimento.

Indirizzando i punti sopra illustrati, il legislatore potrà riconoscere il valore che le parti interessate/coinvolute dalla normativa traggono dall'efficacia della consultazione, per orientare obiettivi di *policy* stabili e duraturi nel tempo ed aumentare la fiducia e quindi la riuscita delle azioni di Governo. Per questo motivo, illustriamo un eventuale processo di *policy roadmap* che possa elevare il grado di trasparenza ed inclusività del processo:

Roadmap della politica fiscale e del ciclo di riforma:

Ciclo di <i>policy making</i>	Obiettivo vs "as is"	Criteri di imposizione ottimale sottostanti	Impatto atteso	Pubblicazione dei dati sottostanti
Proposte normative	Produce una nota divulgativa che spieghi l'obiettivo del cambiamento normativo e perché lo <i>status quo</i> non sia mantenibile e che risultati qualitativi e quantitativi si vogliono ottenere.	Individuare i criteri di imposizione ottimale sottostanti la necessità di riforma, i.e. un sistema più equo, più efficiente, più trasparente etc.	Introdurre un <i>impact assessment</i> preliminare che illustri: a) Impatto statico e comportamentale sul gettito atteso rispetto alla <i>baseline</i> . b) Impatto macroeconomico atteso sugli indicatori macroeconomici principali. c) Impatto sulla distribuzione del reddito delle famiglie italiane. d) Impatto sui criteri di imposizione ottimale. Come migliora il sistema rispetto allo <i>status quo</i> .	Fornire un <i>database</i> con tutte le stime ed i dati connesse con la misura. Bisognerebbe raccogliere in un documento unico tutte le proposte, i <i>costing</i> delle proposte nell'arco previsionale di tutte le misure adottate nelle leggi di bilancio ed aggiornarlo ad ogni legge di bilancio.
Consultazioni	Publicare un <i>green paper</i> con opzioni di <i>policy</i> che gli <i>stakeholders</i> possano considerare e sulle quali possano esprimere un parere da prendere in considerazione nel processo legislativo.	Gli <i>stakeholders</i> possono indicare come le proposte normative verrebbero recepite, come potrebbero essere modificate alla luce dei criteri di imposizione ottimale.	Idealmente, anche gli <i>stakeholders</i> dovrebbero poter presentare un'analisi di impatto rispetto alle richieste di modifiche normative. Ad esempio, dovrebbero fornire l'impatto sul gettito ed una stima di impatto, qualora rilevante, dell'effetto sugli aggregati macroeconomici principali.	La consultazione deve, in maniera trasparente, illustrare le assunzioni tecnico/qualitative dietro le proposte di modifiche normative. Il Governo si impegna a pubblicare un riassunto delle consultazioni elencando le principali preoccupazioni emerse durante il processo.
Risposta + <i>impact assessment</i>	Il Governo si impegna a tenere in considerazione le opinioni degli <i>stakeholders</i> rilevate durante il periodo di consultazione. Il Governo deve rispondere al processo di consultazione con le proposte finali ed un <i>white paper</i> in cui viene annunciata la <i>policy</i> conclusiva.	Il Governo dovrebbe dimostrare al pubblico le evidenze sui problemi con l'attuale sistema fiscale e motivare il cambiamento proposto, assicurando così la chiarezza e la certezza della direzione futura del sistema fiscale.	Una proposta legislativa basata sull'analisi dettagliata e sulla consultazione efficace aiuterà a migliorare la qualità della sistema fiscale. Assicurerà che i cambiamenti siano ben mirati e senza conseguenze indesiderate garantendo la stabilità del sistema fiscale.	Il Governo si impegna ad illustrare in una nota tecnica ad hoc in annex al <i>white paper</i> come la proposta finale migliori il sistema fiscale.
Proposta finale	La proposta finale deve essere in linea con gli obiettivi impositivi ottimali, si deve basare sull'esperienza e sull'opinione delle parti interessate e tenere conto dell'impatto sul sistema fiscale, sull'economia e sul <i>welfare</i> sociale.	La proposta finale basata su uno studio attento ci si attende migliori il sistema fiscale alla luce dei criteri di imposizione ottimale e vada incontro alle principali aree di dubbio espresse nelle consultazioni.	Per garantire l'equità del sistema fiscale, il Governo dovrebbe pensare attentamente a come combinare varie misure per aiutare a compensare coloro che potrebbero perdere. Il Governo deve anche pensare attentamente a come e quando le misure vengono attuate.	Il Governo dovrebbe pubblicare le bozze fiscali, per consentire il controllo pre-legislativo.
Valutazione	Per mantenere l'integrità del codice fiscale, il Governo dovrebbe valutare l'impatto dei cambiamenti significativi dopo l'attuazione.	Un controllo più efficace richiede livelli maggiori di trasparenza sulla logica e sull'impatto dei cambiamenti della politica fiscale.	Garantire che la valutazione venga condotta in modo trasparente e, se del caso, politiche o agevolazioni che non soddisfano l'obiettivo originale saranno riviste.	Il Governo introdurrà una valutazione fiscale su misura con una serie di modifiche: miglioramento dell'analisi dell'impatto; pubblicazione di maggiori dettagli sui costi della politica fiscale; miglioramento della documentazione di supporto.

2.8 UN FISCO PIÙ TRASPARENTE E SEMPLICE PER MIGLIORARE LA TAX COMPLIANCE

Dall'esercizio di comparazione internazionale delle riforme fiscali abbiamo ritenuto utile approfondire la relazione tra trasparenza, fiducia nel sistema fiscale e *tax compliance*. Emerge che quanto più un sistema fiscale è semplice, trasparente ed inclusivo, più alto è il grado di *compliance* e quindi minore il *tax gap*. La propensione alla *compliance*, quindi alla contribuzione alla cosa pubblica, è guidato da diversi fattori come: il senso di appartenenza ad una comunità e la partecipazione attiva ai suoi obiettivi ed ambizioni.

Uno degli aspetti fondamentali della propensione alla *compliance* è la fiducia nell'abilità, onestà e capacità del legislatore di spendere le risorse reperite in maniera efficiente, a beneficio della comunità. Dalle analisi del *corruption perception index*⁴¹, dell'indice di fiducia nel Governo⁴² e del *tax gap* in diversi paesi europei è evidente che vi sia una correlazione positiva tra *tax compliance* e fiducia percepita da parte dei contribuenti nel legislatore. Benché la nostra analisi non pretenda di dimostrare un nesso di causa-effetto in questa fase iniziale, riteniamo che l'indicazione di *policy* di tale correlazione sottolinei l'importanza del metodo con il quale vengono portate avanti le riforme fiscali.

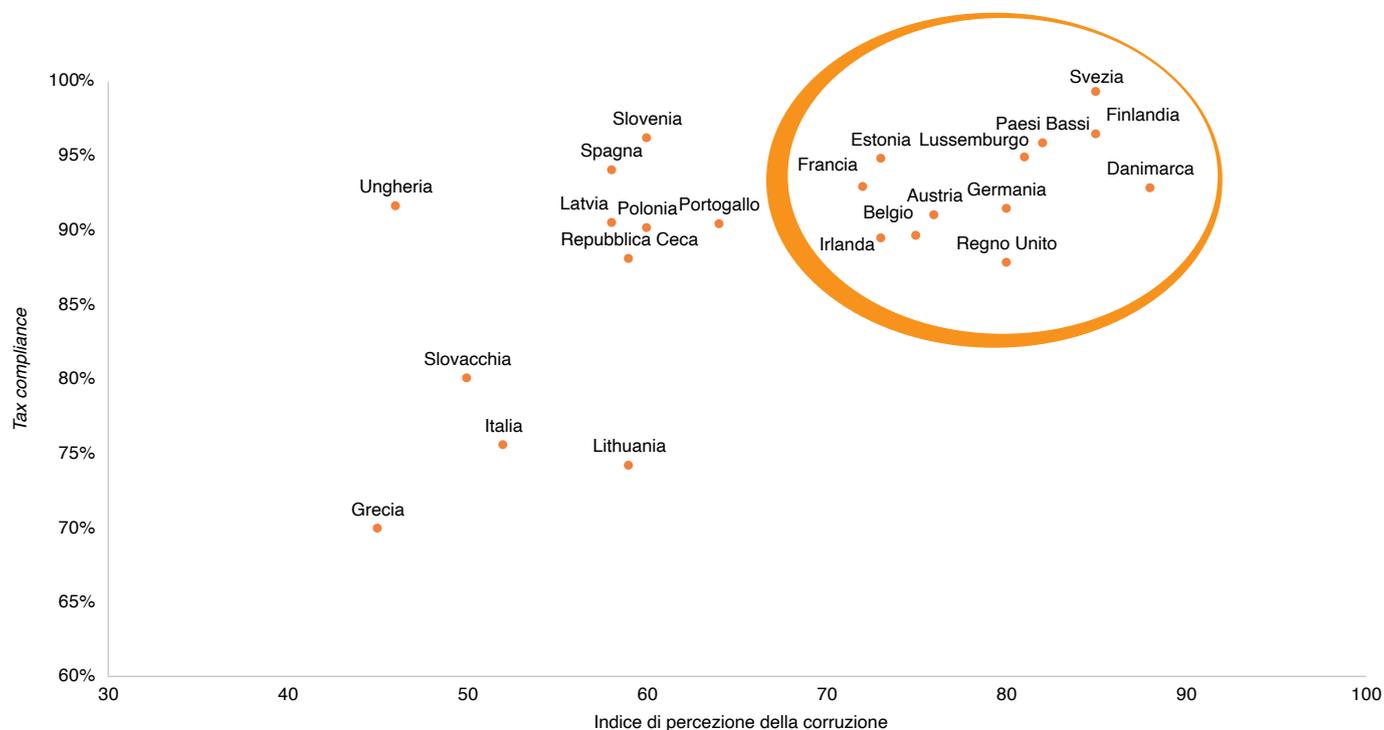
Più il metodo di riforma è inclusivo e trasparente, più il contribuente è propenso a contribuire verso la cosa pubblica ed avere fiducia nella capacità del legislatore di utilizzare tale contributo.

Per quanto riguarda la riforma fiscale italiana, il legislatore dovrebbe concentrarsi sull'allineamento tra le intenzioni di riforma comunicate (in termini di obiettivi di *policy*), le azioni da esso intraprese (strumenti di *policy*) e la percezione che i contribuenti hanno di tali impatti. Per mostrare come il metodo della riforma fiscale abbia un grande ruolo nella riuscita della riforma stessa, abbiamo analizzato il processo di *policy making* (vedi l'annex) di diversi paesi.

Abbiamo individuato come la presenza di organi indipendenti che giudichino la politica fiscale, presentando analisi di impatto delle politiche adottate, abbia un importante ruolo nel rafforzare la fiducia dei contribuenti nei confronti del legislatore.

Pressione fiscale in Italia, trend storico e previsione

Elaborazione PwC TLS su dati ISTAT



41 L'indice di Percezione della Corruzione (CPI) misura la percezione della corruzione nel settore pubblico e nella politica in numerosi Paesi di tutto il mondo. Lo fa basandosi sull'opinione di esperti e assegnando una valutazione che va da 0, per i Paesi ritenuti molto corrotti, a 100, per quelli "puliti".

42 La fiducia nel Governo si riferisce alla percentuale di persone che riferiscono di avere fiducia nel Governo nazionale. I dati riportati riflettono la percentuale di intervistati che rispondono "sì" alla domanda del sondaggio: "In questo paese, ha fiducia nel Governo nazionale?"

3

Analisi delle singole

imposte alla luce

dei criteri

di imposizione

ottimale

Analisi delle singole imposte alla luce dei criteri di imposizione ottimale

Le entrate tributarie servono essenzialmente a finanziare la spesa pubblica. Inoltre, sono utilizzate anche per promuovere altri obiettivi, come correggere l'inequiva distribuzione della ricchezza, promuovere la trasformazione sociale e tecnologica e riequilibrare l'andamento dei cicli economici. Esse devono essere istituite e disegnate in modo tale da ridurre al minimo i costi, sia di adempimento dei contribuenti sia di gestione e controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria o e scoraggiare l'evasione e l'elusione fiscale. La composizione dei tributi, i fatti economici tassati e il livello delle aliquote, nonché la modalità di riscossione e accertamento, influenzano le decisioni di risparmio, di fornitura di manodopera e di investimento in capitale umano delle famiglie, le decisioni sulla produzione, sulla creazione di posti di lavoro e sulla ricerca e sviluppo da parte delle imprese e le decisioni degli investitori sull'utilizzo di un particolare canale di risparmio⁴³

In questo capitolo si riassumono le principali imposte, la loro efficienza in termini di tassazione ottimale e le riforme recenti che sono state implementate per ognuna di esse. Per un elenco più completo che comprende tutte le imposte che compongono il sistema fiscale italiano, si può fare riferimento al dossier del Senato pubblicato lo scorso gennaio.⁴⁴

3.1 IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO (IVA)

La legislazione IVA è basata sulla Direttiva 2006/112/UE. La Direttiva è attuata, ove necessario, da altri atti dell'Unione europea e interpretata dalle sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea che sono direttamente applicabili, a certe condizioni, negli Stati membri. Ogni Stato membro fissa le proprie aliquote, nonché, compatibilmente con i principi dell'Unione, le modalità di accertamento e di riscossione. Ogni paese dell'Unione europea ha un'aliquota ordinaria, che si applica alla fornitura della maggior parte dei beni e dei servizi. Questa non può essere inferiore al 15%.⁴⁵

L'IVA colpisce (tramite un sistema di detrazioni di imposta da imposta) solo la parte di incremento di valore che il bene o il servizio subisce nelle singole fasi di produzione e distribuzione. L'unico soggetto inciso dal tributo, cioè reale destinatario dell'imposta, è il consumatore finale, colui che acquista un bene o un servizio gravato dall'IVA e non la può detrarre o chiedere a rimborso.

Attualmente in Italia sono in vigore le seguenti aliquote:

Aliquota IVA	Esempio
Ordinaria 22%	Tutti i beni e servizi non soggetti ad aliquota ridotta, minima o forfettaria
Ridotta 10%	Tra gli altri, birra, caffè, carne, alberghi
Minima 4%	Tra gli altri, burro, canone radio e TV
Beni e servizi soggetti all'aliquota del 5%	Alcune prestazioni di servizi rese da cooperative sociali e consorzi, cessioni di basilico, rosmarino e salvia, alcuni trasporti urbani e tartufi

L'IVA rappresenta una delle principali forme di entrate tributarie nel bilancio dello Stato. Nel 2020, le entrate IVA sono risultate pari a 123.636 milioni di euro⁴⁶ (una diminuzione di 9,7% rispetto al 2019). Esse costituiscono il 28% delle entrate tributarie totali. Inoltre, l'IVA è una risorsa propria del bilancio dell'Unione europea: una percentuale del gettito IVA stimato degli Stati membri è infatti trasferita all'Unione.⁴⁷

43 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/241216205486.pdf?expires=1593100140&id=id&accname=guest&checksum=23C7C-7B747802978550E065062757B45>

44 reference: <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/FI0141.pdf>

45 https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_en.htm

46 Bollettino delle entrate tributarie 2020 - dati preconsuntivi

47 https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2020/Bollettino-entrate-Dicembre2020.pdf?v=201710

Entrate IVA 2020 (milioni di euro)	123.636
% del gettito dell'IVA 2020	28%
% del PIL 2020	7%
Previsione delle entrate IVA 2021 (milioni di euro)	153.039
Previsione delle entrate IVA 2022 (milioni di euro)	161.433
Previsione delle entrate IVA 2023 (milioni di euro)	167.296

Elaborazione PwC su dati MEF e ISTAT

Di seguito, le principali caratteristiche dell'IVA⁴⁸:

Ratio del tributo	L'IVA prende origine dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (articolo 113) che delega al Consiglio dell'Unione europea l'armonizzazione delle legislazioni relative alle imposte sulla cifra di affari al fine di instaurare il mercato interno, evitando distorsioni della concorrenza.
Riforme recenti e programmate	Anticipazione dei termini per il recupero dell'IVA in caso di mancato pagamento del fornitore Lotteria degli scontrini Fatturazione elettronica Cashback
Come funziona	L'IVA è un'imposta sul consumo, riscossa sul valore aggiunto in ogni fase della produzione di beni e servizi ("forniture").
Chi paga	Sono soggetti passivi di imposta gli imprenditori, gli artisti e professionisti.
Tax gap	33.259 milioni €
Propensione al tax gap	24,00%

Allineamento dell'IVA ai criteri di imposizione ottimale

Si ritiene che l'IVA abbia un'influenza meno negativa, rispetto alle imposte sul reddito, sulle decisioni delle famiglie e delle imprese e quindi sul PIL pro capite.⁴⁹ Tuttavia, questo beneficio deve essere bilanciato con il concetto di equità, dal momento che l'IVA è un'imposta regressiva rispetto al reddito.⁵⁰ Se l'IVA fosse correlata al reddito bisognerebbe prevedere l'esibizione della dichiarazione dei redditi al momento dell'acquisto e calcolare l'importo dell'IVA addebitabile. Ciononostante, è possibile ridurre la progressività dell'imposta, esentando o applicando aliquote più basse per beni e servizi essenziali. Per ridurre le disuguaglianze, molti paesi dell'OCSE utilizzano imposte di consumo differenziate, ovvero applicano esenzioni e aliquote ridotte su determinati beni e servizi, ad esempio i generi alimentari di base.

La diminuzione di efficienza derivante dalla politica fiscale di esenzioni IVA o di aliquote ridotte su alcuni beni e servizi deve essere soppesata rispetto ai benefici che da essa derivano. Alcuni studi mostrano che i trasferimenti diretti alle famiglie in base alle loro caratteristiche socio-economiche sono più efficaci in termini sia di equità sia di efficienza rispetto alle esenzioni e/o alle aliquote ridotte dell'IVA.⁵¹ Le famiglie ad alto reddito, infatti, consumano una quantità relativamente maggiore

48 https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Aggiornamento_relazione_finale_051220.pdf

49 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/241216205486.pdf?expires=1594737686&id=id&accname=guest&checksum=A7AA5992514E1EF744F-09428F1D03FB0 PP 18>

50 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/241216205486.pdf?expires=1592571532&id=id&accname=guest&checksum=1C50F5FA9CBA077BA4B-1CD1F10EC3D23>

51 Vedi Deaton e Stern <http://personal.lse.ac.uk/sternn/038nhs.pdf>

di beni ad aliquote ridotte, quindi, ricevono un beneficio maggiore - in termini di quota - rispetto alle famiglie a basso reddito.

L'IVA con un'aliquota elevata incoraggia invece alcune attività facilmente occultabili a passare all'economia sommersa. Per questo motivo, alcuni Paesi hanno ritenuto che fosse opportuno applicare un'aliquota più bassa ai beni e ai servizi prodotti dalle attività maggiormente occultabili.⁵² Tuttavia, è difficile identificare con precisione i beni e i servizi che rientrano in questa categoria, dal momento che molti acquisti possono essere effettuati in contanti. Inoltre, si sottolinea come anche l'economia sommersa paga un'aliquota IVA che non è pari a zero, in quanto non si è in grado di recuperare l'IVA pagata sugli *input* della produzione. Di conseguenza, è possibile inferire che per contrastare l'incentivo ad entrare nell'economia sommersa è più efficace evitare di utilizzare aliquote IVA eccessivamente elevate e avere un programma di controlli mirati.

Riforme recenti

Le riforme recenti volte ad aumentare il livello di allineamento dell'IVA ai criteri di imposizione ottimale sono:

- L'articolo 18 del Decreto-legge n. 73 del 25 maggio 2021 è volto ad anticipare il recupero dell'IVA sui crediti insoluti nei confronti di clienti soggetti a procedure concorsuali. In particolare, la facoltà di recupero dell'IVA si applica anche in caso di mancato pagamento del corrispettivo da parte del cessionario o committente, a partire dalla data in cui quest'ultimo è assoggettato a una procedura concorsuale mentre l'attuale disposizione prevede la possibilità di recuperare l'IVA in uno stadio molto avanzato della procedura.
- Per contrastare l'evasione IVA da omessa (o infedele) dichiarazione, a partire dal 1° gennaio 2019, è entrato in vigore l'obbligo della fatturazione elettronica tra tutti i soggetti IVA (B2B) e nei confronti dei consumatori finali (B2C), obbligo introdotto con la Legge di Bilancio 2018. Con questo provvedimento, l'obbligo di fatturazione elettronica, già previsto dal 2015 per le operazioni commerciali con la Pubblica Amministrazione (B2G) e dal 1° luglio 2018 per i subappalti pubblici e il settore degli oli minerali, risulta esteso a pressoché tutti i rapporti ricadenti nella disciplina IVA. La fatturazione elettronica obbligatoria, attraverso il Sistema di Interscambio, consente all'Amministrazione finanziaria di acquisire in tempo reale le informazioni contenute nelle fatture emesse e ricevute tra operatori, permettendo alle autorità tributarie di effettuare controlli tempestivi e automatici della coerenza fra l'IVA dichiarata e quella versata e imprimendo un impulso alla digitalizzazione e alla semplificazione amministrativa. Prima dell'introduzione di tale obbligo servivano almeno circa 18 mesi all'Amministrazione fiscale per accertare l'esistenza di un operatore inadempiente e contrastare per questa via le frodi IVA. La disponibilità immediata delle fatture elettroniche consente, in linea di principio, di ridurre notevolmente questo lasso di tempo, in modo tale da poter contrastare più rapidamente, rispetto al passato, le possibili frodi ed evasioni di imposta.
- A partire dal 1° gennaio 2021, i cittadini maggiorenni e residenti in Italia possono partecipare alla c.d. "lotteria degli scontrini" effettuando un acquisto di beni o servizi (fuori dall'esercizio di attività di impresa, arte o professione) di importo pari o superiore a €1, esibendo all'esercente il proprio "codice lotteria". In particolare, per ogni scontrino elettronico trasmesso all'Agenzia delle Entrate, il c.d. "sistema lotteria" genera un determinato numero di biglietti virtuali, secondo specifiche regole, indicando la relativa data di partecipazione. Ogni euro speso darà diritto a un biglietto virtuale, fino ad un massimo di 1.000 biglietti per un acquisto pari o superiore a 1.000 euro. Le regole relative al funzionamento della lotteria degli scontrini sono contenute nel Provvedimento dei Direttori dell'Agenzia delle Entrate e dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli n. 80217/2020.⁵³ Inoltre, con il Provvedimento n. 245885 del 30 giugno 2020, è stato prorogato il termine per effettuare l'adeguamento dei registratori telematici in uso, al fine di eseguire gli adempimenti connessi alla partecipazione alla lotteria degli scontrini al 31 dicembre 2020.
- Infine, con un Provvedimento di prossima emanazione (attualmente al vaglio del Garante della *privacy*) verranno definite le regole dell'estrazione aggiuntiva "zero contanti" riservata a chi esegue gli acquisti con pagamenti elettronici (per esempio, carte di credito e bancomat). I premi saranno ancora più alti e ad essere premiato sarà anche l'esercente.

52 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/241216205486.pdf?expires=1594737686&id=id&accname=guest&checksum=A7AA5992514E1EF744F-09428F1D03FB0 PP 19>

53 <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/2369228/5.3.2020-DETERMINA+ADM-ADE+prot.+per+pubbl.ne.pdf/eeb9cc67-2cbe-43f8-8c28-b0d73557b232>

3.2 IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (IRPEF)

L'IRPEF (Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche) è l'imposta più importante, in termini qualitativi e quantitativi, del sistema tributario italiano e riguarda circa 41,4 milioni di contribuenti.⁵⁴

Assoggetta a imposizione sia i residenti italiani sia le persone fisiche non residenti, i primi per i redditi ovunque prodotti (in Italia e nel mondo), i secondi solo i redditi di fonte interna.

Aliquote IRPEF attualmente in vigore:

Reddito complessivo	Aliquota	Numero contribuenti
Fino a 15.000 euro	23%	Circa 18 milioni
Da 15.001 fino a 28.000 euro	37%	Circa 14 milioni
Da 28.001 fino a 55.000 euro	38%	Circa 6 milioni
Da 55.001 fino a 75.000 euro	41%	Circa 1 milione
Oltre 75.000 euro	43%	Circa 1 milione

Nel 2020, le entrate IRPEF sono risultate pari a 187.436 milioni di euro (-2,2% rispetto all'anno precedente). Esse costituiscono il 42% delle entrate tributarie.⁵⁵

Entrate IRPEF 2020 (milioni di euro)	187.436
% del gettito dell'IRPEF 2020	42%
% del PIL 2020	11%
Previsione delle entrate IRPEF 2021 (milioni di euro)	203.606
Previsione delle entrate IRPEF 2022 (milioni di euro)	215.014
Previsione delle entrate IRPEF 2023 (milioni di euro)	222.282

⁵⁴ https://www1.finanze.gov.it/finanze3/analisi_stat/index.php?tree=2019AAPFTOT020601

⁵⁵ https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2020/Bollettino-entrate-Dicembre2020.pdf?v=201710
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/30/19G00165/sg>

Di seguito, le principali caratteristiche dell'IRPEF⁵⁶:

Ratio del tributo	L'imposta sul reddito delle persone fisiche costituisce una fonte importante di entrate per le casse dello Stato.
Riforme recenti e programmate	Riduzione del cuneo fiscale 2020 Esenzione IRPEF redditi dominicali e agrari coltivatori diretti e IAP Rimodulazione oneri detraibili in base al reddito Tracciabilità delle detrazioni Regime forfettario 2020 Detrazione IRPEF spese scuole di musica
Come funziona	<p>“L'imposta sul reddito viene applicata sul reddito annuo complessivo di una persona fisica soggetto all'imposta sul reddito. Il reddito complessivo comprende diverse categorie di reddito (lavoro dipendente, pensione, lavoro autonomo, reddito d'impresa, reddito di partecipazione, reddito da fabbricato, reddito da capitale).</p> <p>I redditi sono soggetti all'imposta sul reddito dopo aver tenuto conto delle detrazioni e degli sgravi. Esiste una struttura unificata per il calcolo del debito d'imposta di un individuo, che comprende le detrazioni personali, gli sgravi fiscali e le diverse aliquote d'imposta per i dividendi.</p> <p>L'Irpef è un'imposta progressiva, la quota percentuale di reddito assorbita dall'imposta aumenta in proporzione al reddito stesso.”</p>
Chi paga	Sia i residenti italiani che le persone fisiche non residenti sono soggetti all'IRPEF in Italia, ma su una base diversa. Chi risiede in Italia paga sui redditi prodotti in patria o all'estero, mentre i non residenti pagano per i redditi prodotti nel territorio italiano.
Tax gap	32.690 milioni €
Propensione al tax gap lavoro autonomo e impresa	67,60%
Propensione al tax gap lavoro dipendente	2,80%
Propensione al tax gap adizionali locali	7,10%

Allineamento dell'IRPEF ai criteri di imposizione ottimale

L'imposta sul reddito delle persone fisiche è un'imposta progressiva che, a seguito dell'evoluzione nel corso degli anni, grava quasi esclusivamente sui redditi di lavoro e imprese. Ha un ruolo fondamentale nel raggiungimento di una distribuzione più equa del reddito e, di conseguenza, dei consumi. Se l'imposta sul reddito delle persone fisiche è efficiente permette di ridurre la disuguaglianza di reddito e, quindi, promuovere i consumi delle famiglie con redditi più bassi.⁵⁷ Tuttavia, la progressività di questa imposta ha anche l'effetto indesiderato di distorcere le decisioni individuali di fornire lavoro e di investire in capitale umano.

⁵⁶ Si ricorda che l'IRPEF comprende tutte le categorie di reddito. In realtà quasi tutti i redditi di capitale non vengono inclusi nel reddito complessivo.

⁵⁷ <https://link.springer.com/article/10.1007/s13209-019-00202-3>

L'imposta sul reddito delle persone fisiche può avere effetti negativi sul mercato del lavoro, incidendo sull'offerta e sulla domanda di lavoro. L'IRPEF influenza l'offerta di lavoro sia per quanto riguarda la decisione di lavorare (il margine esteso) sia per quanto riguarda la media delle ore lavorate (il margine intensivo). Una diminuzione delle imposte sul lavoro può avere un effetto sostitutivo ed un effetto sul reddito, dal momento che modifica la partecipazione al mercato del lavoro e le ore lavorate, avendo un effetto diretto sull'offerta di lavoro.

Le imposte sul lavoro hanno un impatto anche sul costo del lavoro a carico delle imprese. La riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche riduce il costo del lavoro, incoraggiando le imprese ad aumentare la domanda di manodopera. L'imposta sul reddito delle persone fisiche può incidere in maniera più o meno significativa sul costo del capitale, portando ad una riallocazione degli *input* all'interno delle singole imprese e/o a settori economici specifici, avendo effetti di crescita transitori.

Un aumento del costo del lavoro potrebbe portare ad un minore utilizzo di questo fattore di produzione all'interno di un'impresa e/o settore economico. È possibile che questo *input* non utilizzato venga ri-allocato all'interno di imprese e/o settori economici meno produttivi, riducendo l'efficienza nell'uso degli *input* di produzione, ovvero riducendo la crescita della produttività totale dei fattori (TFP - *Total Factor Productivity*).

Per come strutturata, l'imposta è distorsiva rispetto ai redditi di capitale, soggetti a un'aliquota proporzionale del 26% in ragione di un regime sostitutivo.

L'imposta è utilizzata altresì per attrarre lavoratori qualificati non residenti e *high net wealth individuals* non residenti, sempre attraverso l'impiego di imposte sostitutive.

Riforme recenti

Le riforme recenti sono:

- L'articolo 85 della Legge di bilancio 2020 ha introdotto l'obbligo di pagare mediante mezzi di pagamento tracciati la grande maggioranza degli oneri che danno diritto a detrazioni fiscali. Si tratta di una norma che si applica a tutte le spese che danno diritto alla classica detrazione del 19%, con le sole eccezioni delle spese per medicinali, dispositivi medici o sostenute presso strutture pubbliche o strutture private accreditate.
- L'articolo 5 della Legge di Bilancio 2020 ha previsto l'istituzione di un Fondo per la riduzione del carico fiscale sui lavoratori dipendenti, con una dotazione di €3 miliardi per il 2020 e di €5 miliardi per il 2021. La data di partenza è fissata al 1° luglio 2020. Il bonus dal taglio al cuneo fiscale interesserà i lavoratori nella fascia di reddito tra gli 8.174 euro ed i 40.000 euro.
- La Legge di Bilancio 2020 ha esteso al 2020 l'esenzione ai fini IRPEF (già prevista per il triennio 2017-2019) dei redditi dominicali e agrari relativi ai terreni dichiarati da coltivatori diretti e imprenditori agricoli professionali, iscritti nella previdenza agricola. Per l'anno 2021 gli stessi redditi concorrono alla base imponibile IRPEF nella misura del 50%.
- Sono state introdotte nuove regole per le detrazioni fiscali per i contribuenti con redditi superiori a 120.000 euro. Nello specifico, per i redditi oltre a 120.000 euro, la percentuale di detraibilità è data dal rapporto tra l'importo di 240.000 euro, diminuito del reddito complessivo, e l'importo di 120.000 euro. Sono escluse dal tetto sulle detrazioni tutte le spese sanitarie, spese per patologie esenti dalla partecipazione alla spesa sanitaria pubblica, interessi passivi su prestiti e mutui agrari e mutui ipotecari per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione dell'abitazione principale.
- A partire dal 1° gennaio 2020, il regime forfettario si applica ai titolari di reddito d'impresa o di lavoro autonomo che abbiano ricavi o compensi non superiori a € 65.000 e che sostengono spese per compensi ai collaboratori di importo superiore a 20.000 euro.
- È stata pubblicata in Gazzetta ufficiale la legge di conversione del decreto-legge 5 febbraio 2020, n. 3 "Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente". Si tratta della legge 2 aprile 2020, n. 21, che disciplina punto per punto il nuovo taglio del cuneo fiscale, in vigore dal 5 aprile 2020. Il decreto legge ha esteso la platea dei beneficiari dell'attuale bonus Renzi di €80, abrogato a partire dal 1° luglio 2020 per fare posto al Bonus fiscale 2020. La misura andrà a vantaggio dei lavoratori e lavoratrici dipendenti con redditi fino a 40 mila euro: un massimo di 600 euro in più in busta paga per 6 mesi, da luglio fino a dicembre 2020, per chi guadagna fino a 28 mila euro. Dopodiché la cifra andrà calando all'aumentare del reddito, fino a raggiungere i 40 mila euro.⁵⁸

58 <https://www.leggioggi.it/2020/04/06/stipendi-piu-alti-come-funziona-taglio-cuneo-fiscale-2020/>

3.4 IMPOSTA SUI REDDITI DELLE SOCIETÀ (IRES)

L'IRES è un'imposta proporzionale con un'aliquota del 24%, che colpisce il reddito delle società e degli enti (pubblici e privati, compresi *trust*, consorzi e associazioni) residenti in Italia e le società ed enti (di ogni tipo, compresi i *trust*) non residenti in Italia, per i soli redditi *ivi* prodotti.⁵⁹ Nel 2020, le entrate IRES sono risultate pari a 33.564 milioni di euro (una diminuzione di 0,5% rispetto al 2019). Le entrate IRES rappresentano l'8% delle entrate tributarie.⁶⁰

Entrate IRPEF 2020 (milioni di euro)	33.564
% del gettito dell'IRPEF 2020	8%
% del PIL 2020	2%
Previsione delle entrate IRPEF 2021 (milioni di euro)	32.453
Previsione delle entrate IRPEF 2022 (milioni di euro)	35.246
Previsione delle entrate IRPEF 2023 (milioni di euro)	36.611

Di seguito, i principali elementi che caratterizzano l'IRES:

Ratio del tributo	L'imposta sul reddito delle società costituisce una fonte di entrata per le casse dello Stato. In più ha una funzione di 'backstop' rispetto alla tassazione sul reddito personale.
Riforme recenti e programmate	Nuovo Credito d'imposta. Aiuto alla Crescita Economica (ACE) .
Come funziona	"L'imposta sulle società viene riscossa sui redditi delle società, quali le SRL, SRLS, SPA, SAPA e sugli enti. L'aliquota di imposta IRES è proporzionale e fissata al 24%."
Chi paga	Società di capitali, società cooperative e società di mutua assicurazione, residenti in Italia (SRL, SRLS, SPA, SAPA, le società europee e le società cooperative europee). Enti pubblici ed enti privati, diversi dalle società, nonché i trust, residenti nel territorio dello Stato, che hanno come oggetto l'esercizio di attività commerciali. Enti pubblici ed enti privati, diversi dalle società, nonché i trust, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno come oggetto l'esercizio di attività commerciali. Società ed enti di qualsiasi tipo, compresi i trust, con o senza personalità giuridica, non residenti nel territorio dello Stato (essi pagano IRES unicamente per i redditi prodotti in Italia).
Tax gap	8.695 milioni €.
Propensione al tax gap	23,40%.

Allineamento dell'IRES ai criteri di imposizione ottimale

L'imposta sul reddito delle società, quale tipica imposta sul reddito d'impresa, può influenzare il tasso di accumulazione del capitale e quindi il PIL pro capite. Poiché le decisioni di investimento delle imprese sono guidate dal costo e dal rendimento atteso dei progetti di investimento, l'IRES può avere un effetto negativo sugli investimenti delle imprese, riducendo il rendimento al netto delle imposte. L'entità di questo effetto può, a sua volta, dipendere dal grado di apertura dell'economia: più un'economia è aperta, maggiore è l'impatto dell'aliquota dell'IRES.

59 https://www.theitaliantimes.it/economia/aliquota-ires-calcolo-imposta-reddito-societa-f24-codice-tributo_130220/

60 https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2020/Bollettino-entrate-Dicembre2020.pdf?v=201710
<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/12/30/19G00165/sg>

L'IRES ha un impatto anche sugli investimenti diretti esteri (IDE). L'effetto dell'IRES sulla formazione di capitale attraverso gli IDE può anche dipendere dalle dimensioni dell'economia, con economie più grandi in grado di attrarre IDE destinati a rifornire i loro mercati anche se mantengono aliquote fiscali relativamente elevate. L'effetto proporzionato degli IDE sul capitale azionario nazionale può essere maggiore nelle economie più piccole.

L'effetto dell'IRES sugli investimenti può dipendere anche da altre politiche e istituzioni. Ad esempio, le rigide regolamentazioni del mercato dei prodotti e l'elevato onere amministrativo che grava sulle imprese possono rendere le decisioni di investimento delle imprese meno reattive ai tagli dell'aliquota IRES poiché questi ostacoli amministrativi e normativi aumentano il costo di adeguamento del capitale.

Ci sono diversi canali attraverso i quali l'IRES può influenzare la produttività totale dei fattori. In primo luogo, come nel caso delle imposte sul lavoro, l'IRES può distorcere i prezzi dei fattori relativi, con una conseguente riallocazione delle risorse verso settori possibilmente meno produttivi, riducendo la produttività totale dei fattori. In secondo luogo, la complessità della disciplina può causare elevati costi di adempimento fiscale per le imprese ed elevati oneri amministrativi per i governi, assorbendo risorse che potrebbero essere utilizzate per attività produttive e quindi causando perdite di produttività e di efficienza. In terzo luogo, la recente evoluzione normativa dell'IRES mostra frequenti interventi sulla base imponibile, nella forma di misure agevolative (soprattutto) in tema di R&S. Se la riduzione del carico fiscale per incentivare gli investimenti volti all'aumento della produttività dell'impresa è da accogliere con sicuro favore, deve essere valutata criticamente la natura frammentaria e temporanea delle misure incentivanti, che non consente un'adeguata pianificazione degli investimenti. In quarto luogo, nella misura in cui riduce gli IDE e la presenza di imprese multinazionali straniere, l'IRES può ostacolare i trasferimenti di tecnologia e ricadute di conoscenza (*knowledge spillovers*) sulle imprese nazionali. Un recente studio dell'OCSE ha rilevato che gli incentivi fiscali potrebbero contribuire ad aumentare la spesa per la R&S e l'attività innovativa.

L'IRES distorce le decisioni di finanziamento delle imprese, favorendo l'indebitamento rispetto al capitale proprio, a causa della deducibilità degli interessi (ancorché parziale) dagli utili imponibili. Questo può influenzare la produttività totale dei fattori, distorcendo la ripartizione degli investimenti tra i vari settori, favorendo quelli che hanno più facilità ad ottenere finanziamenti per il debito e penalizzando quelli che devono fare maggiore affidamento sul capitale proprio, come i settori basati sulla conoscenza (*knowledge-based industries*) che investono in beni immateriali.⁶¹

Riforme recenti

Le riforme recenti per aumentare il livello di allineamento dell'IRES ai criteri di imposizione ottimale sono:

- Il Decreto Crescita 2019 ha sostituito l'agevolazione Mini IRES al 15%, introdotta con la Legge di Bilancio 2019, con l'applicazione di una nuova aliquota agevolata IRES. La Legge di Bilancio 2020 ha eliminato il regime di Mini IRES introdotto l'anno precedente e ha sostituito quest'ultimo con la reintroduzione dell'Aiuto alla Crescita Economica (ACE). Si tratta di un aiuto alla capitalizzazione delle imprese, finalizzato a riequilibrare il trattamento fiscale tra quelle che si finanziano con debito e quelle che si finanziano con capitale proprio. L'ACE è una deduzione applicabile al reddito netto imponibile di un ammontare pari al rendimento figurativo degli incrementi di capitale avvenuti dal 2011 in poi.
- La Manovra 2020 ha sostituito il Super ammortamento 2020 e l'Iper ammortamento 2020 con il nuovo Credito d'imposta 2020 per gli investimenti. Dal 2020 alle imprese spetta un Credito d'imposta del 6% per l'acquisto di beni strumentali effettuati tra il 1° gennaio 2020 fino a 31 dicembre 2020, ovvero entro il 30 giugno 2021, a condizione che entro la data del 31 dicembre 2020 il relativo ordine risulti accettato dal venditore e sia avvenuto il pagamento di acconti in misura almeno pari a 20% del costo di acquisizione.

3.5 FISCALITÀ FINANZIARIA: REDDITI DI CAPITALE E REDDITI DIVERSI DI NATURA FINANZIARIA

In linea di principio, al fuori dal reddito d'impresa, quando si parla di investimenti finanziari occorre distinguere tra i redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria.

61 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/241216205486.pdf?expires=1593766696&id=id&accname=guest&checksum=370BDF5FB5A-C663E38C087BB6FEFAD57>

Redditi di capitale

I redditi da capitale sono privi di una vera e propria definizione legislativa, limitandosi l'art. 44 del TUIR a un'elencazione di situazioni che danno origine a redditi tassabili e a una definizione residuale.

I redditi di capitale sono quegli incrementi di ricchezza che derivano, in generale, da impieghi di capitale (finanziamenti, azioni, fondi comuni, pronti contro termine ecc.) o da altre fattispecie (es: garanzie), certi nella loro manifestazione, sebbene incerti nella misura, che il legislatore ha raggruppato nell'ambito di un regime in cui la base imponibile è determinata al lordo dei costi per la produzione ed il prelievo viene operato secondo il criterio di cassa e, tendenzialmente, tramite ritenuta a titolo d'imposta operata dal pagatore (o dall'intermediario finanziario che interviene nella riscossione).

Nell'attuale sistema, in generale, i redditi di capitale sono soggetti ad imposizione all'aliquota del 26%. Fanno eccezione i redditi di capitale derivanti da titoli di stato o similari per cui l'aliquota è del 12,5%.

Redditi diversi di natura finanziaria

I redditi diversi di natura finanziaria, in termini generali, comprendono le plusvalenze/minusvalenze derivanti dalla negoziazione/cessione o rimborso di strumenti finanziari (azioni, obbligazioni, derivati etc.) o dalla detenzione di valute estere.

I redditi diversi di natura finanziaria hanno natura differenziale e sono caratterizzati da incertezza in merito alla loro manifestazione, oltre che nella misura, nel senso che l'investimento del capitale può produrre perdite e, quindi, una erosione dello stesso capitale investito.

I redditi diversi di natura finanziaria positivi (plusvalenze) possono essere compensati con i redditi diversi di natura finanziaria negativi (minusvalenze) conseguiti nello stesso periodo d'imposta o successivi, ma non oltre il quarto. Le minusvalenze non sono, invece, compensabili con i redditi di capitale. Sono determinati come differenza tra il corrispettivo percepito ed il valore di acquisto originario, con esclusione degli interessi passivi. La modalità di tassazione è oggetto di opzione da parte del contribuente, in base a diversi regimi.

Allineamento dell'imposta sui redditi di natura finanziaria ai criteri di imposizione ottimale

La tassazione del reddito di capitale (e dei redditi di natura finanziaria) è giustificata da ragioni di eguaglianza, ponendosi il legislatore quale obiettivo di colpire qualsiasi manifestazione di "novella" ricchezza. In termini di effetti economici, il problema è analogo a quello che l'imposta sul reddito pone sull'offerta di lavoro. La tassazione del reddito di capitale riduce il rendimento del risparmio e induce il contribuente a cercare altri mercati (o altre tipologie di investimento) o a risparmiare di più, o di meno, a seconda che prevalga l'effetto di sostituzione fra il consumo presente e quello futuro (cioè, il risparmio) o l'effetto di reddito.

In questo senso, l'esenzione delle plusvalenze può generare opportunità di elusione fiscale permettendo di trasformare il reddito imponibile in plusvalenze esenti da imposta, mentre l'applicazione della tassazione può scoraggiare o produrre distorsioni (agli investimenti). Anche alla luce di evidenze empiriche profondamente contrastanti, non sorprende quindi che i Paesi OCSE abbiano sistemi di tassazione dei *capital gains* notevolmente differenti.

L'interazione tra l'imposta sui dividendi (quali redditi da capitale) e l'imposta sulle società (quale l'IRES) può influenzare l'accesso delle imprese ai finanziamenti, che a sua volta può influire sull'assunzione di rischi e sulla produttività totale dei fattori. Nella maggior parte dei Paesi OCSE, gli utili sono tassati prima a livello societario e poi a livello personale quando sono distribuiti come dividendi. La doppia tassazione può creare una tendenza a finanziare gli investimenti con il debito piuttosto che con il capitale proprio, portando, a sua volta, a discriminare quelle imprese che hanno meno accesso al finanziamento tramite debito.⁶²

Nel contesto del reddito *cross-border*, infine, seguendo il Modello OCSE di Convenzione i redditi di capitale sono soggetti a tassazione sia nello stato della fonte ove risiede il debitore (di solito tramite ritenute a titolo d'imposta sull'importo lordo ad opera del debitore-finanziato) che nello stato della residenza del creditore-finanziatore (ove viene riconosciuto il credito per imposte estere) mentre i redditi diversi di natura finanziaria sono soggetti a tassazione solo nello stato di residenza dell'investitore. In tale contesto si assiste spesso alla previsione di vari regimi di esenzione da parte degli stati della fonte sui redditi di capitali al fine di attrarre capitali di finanziamento o comunque per ridurre il costo per le imprese finanziate (su cui di solito tramite le clausole di *gross-up* si manifesta l'incidenza della tassazione alla fonte).

62 <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/241216205486.pdf?expires=1592571532&id=id&accname=guest&checksum=1C50F5FA9CBA077BA4B-1CD1F10EC3D23>

4

Contesto strutturale

e sfide

del sistema

fiscale italiano

Contesto strutturale e sfide del sistema fiscale italiano

Il contesto strutturale di riferimento, diverso da paese a paese, impatta inevitabilmente sulle scelte di politica fiscale. Inoltre, trend globali spesso di natura macroeconomica (*megatrend*) hanno anch'essi diverso impatto, rappresentando opportunità e rischi, in Italia rispetto a quanto accade all'estero.

In generale, il materializzarsi di rischi non adeguatamente gestiti può comportare un aumento repentino della spesa pubblica, una perdita di efficienza del sistema fiscale nel suo complesso e porre sfide inattese per il legislatore.

Specialmente nei momenti interessati da riforme strutturali, un rischio rilevante per i *policy maker* è costituito dallo scarso controllo sulla dimensione e stabilità nel tempo delle basi imponibili.

Fra gli elementi di contesto socio-economico e *megatrend* in grado di influenzare la volatilità esogena delle basi imponibili riteniamo particolarmente rilevanti i seguenti:

- **Evasione fiscale e tax gap** (par. 4.1) - la rilevanza del fenomeno in Italia rende la necessità di affrontare questo elemento di contesto ineludibile.
- **Impatto della digitalizzazione sui modelli imprenditoriali** (par. 4.2) - la maggior parte dei governi è chiamato ad affrontare un tema comune - che interseca risposte sovranazionali a risposte nazionali - costituito dal cambio nei modelli di business portato dalla digitalizzazione dell'economia.
- **Invecchiamento della popolazione e movimenti demografici** (par. 4.3) - senza specifiche politiche volte a riequilibrare l'andamento demografico (tenendo anche conto dei fenomeni migratori netti) e l'invecchiamento della popolazione, l'effetto sulla riduzione delle basi imponibili tenderà ad amplificarsi sempre di più.
- **Facilità di fare business (Doing Business Agility)** (par. 4.4) - secondo i più accreditati rapporti internazionali, l'Italia è in grave ritardo nell'implementazione di politiche di attrazione strutturale degli investimenti esteri attraverso la creazione di un contesto stabile favorevole a tali investimenti (in alternativa a politiche congiunturali basate su incentivi).
- **Bassa produttività e divario regionale** (par. 4.5) - con rilevanti eccezioni, l'Italia rimane un paese con indici di produttività più bassi rispetto ai *peers* e con fortissime differenze territoriali (non solo riferibili al divario Nord-Sud).
- **Sostenibilità e cambiamenti climatici (SCC - Sustainability and Climate Change)** (par. 4.6) - un fenomeno che vede coinvolti i governi di tutto il mondo nell'attuare politiche volte ad influenzare i comportamenti attraverso la leva fiscale (incentivi/disincentivi con finalità di tipo ambientale e di sostenibilità in genere).

Inoltre, è opportuno ricordare che la qualità di un sistema fiscale non è determinata solamente dalle norme che lo compongono ma anche dalla struttura disegnata dal legislatore per la macchina amministrativa deputata a garantirne il funzionamento.

- **La macchina organizzativa** (par. 4.7) - l'articolazione dell'amministrazione pubblica deve evolvere in modo organico con le riforme che interessano l'impianto normativo a rilevanza fiscale. Sistema delle norme e sistema organizzativo costituiscono un unicum in tutti i sistemi fiscali di qualità.
- Oltre alla struttura della macchina organizzativa assume rilevanza l'insieme delle norme che governano il **processo tributario** (para 4.8). Nel contesto delle riforme in corso, quella del processo tributario è un pilastro nella costruzione dell'intero sistema.

4.1 EVASIONE FISCALE E TAX GAP

L'evasione fiscale incide negativamente sui principi di equità, sostenibilità ed efficienza del sistema impositivo.⁶³ In tempi di riforma fiscale, come quelli annunciati dal Governo, le spese emergenziali per fare fronte alla pandemia COVID-19 e l'evasione fiscale influenzano fortemente la conduzione della politica fiscale, soprattutto in Paesi con un alto debito e risorse già limitate. Questo è maggiormente amplificato nel momento in cui **misure pro-crescita prevedono un ingente stanziamento di risorse volte a promuovere e sostenere il rilancio dell'attività economica.**

Inoltre, in tempi di crisi economica quali quelli attuali, la mancanza di risorse a favore della pubblica amministrazione porta ad un inasprimento degli impatti della crisi, con conseguenze importanti sulla redistribuzione ed un aggravio delle disuguaglianze sociali, vista la difficoltà di finanziare la fornitura di servizi e beni pubblici. In definitiva, e massimamente in questo contesto, si può dire che l'evasione fiscale incrina il patto sociale⁶⁴ che esiste tra il contribuente e l'autorità fiscale e, più in generale con lo Stato.

L'aspetto psicologico rischia di essere ampliato nel momento in cui le risposte anti-evasione non sempre sono efficaci al 100%. Questo lascia un senso di ingiustizia in quei contribuenti che sono in posizioni passive "forzate", in quanto assoggettati ad una *compliance "by design"*; basti pensare all'universo dei dipendenti soggetti alla ritenuta alla fonte dell'IRPEF da parte dei datori di lavoro.

Per questi motivi, ridurre l'evasione ed aumentare gli indici di *compliance* spontanea dei contribuenti è necessario per reperire risorse, (ri)stabilire una fiducia crescente nello Stato e favorire un percorso virtuoso di crescita economica. In questo ambito si delinea anche la correlazione tra evasione e facilità di fare impresa - "*ease of doing business*".

Correlazione con caratteristiche strutturali sistemiche su cui la progettazione ed il disegno della politica fiscale, pro-crescita, sulla base delle risorse stanziabili, deve incidere positivamente migliorando la facilità di compiere attività economiche e stimolare la fuoriuscita dal sistema economico sommerso e l'ingresso in quello emerso - non solo grazie alla riduzione della pressione fiscale, da distribuire equamente - ma anche agli impatti delle ulteriori misure fiscali attuabili grazie alle risorse recuperate⁶⁵. L'abbassamento della pressione fiscale in tutte le aree impositive aumenterebbe l'efficienza del sistema e fornirebbe un ulteriore incentivo a non utilizzare forme di economia sommersa.

Un ulteriore meccanismo che incentiva la riduzione dell'economia sommersa è collegato ad un altro principio ottimale impositivo: il principio della semplicità. La semplicità della norma impositiva, della relazione con l'autorità fiscale e in generale degli adempimenti è fondamentale per alimentare quella dimensione di fiducia tra contribuente e Amministrazione fiscale ma anche tra cittadino e Stato.⁶⁶ Più elevata è la complessità o la vaghezza della norma, più elevato è il rischio interpretativo. Più elevato è il rischio interpretativo, più elevato è il rischio di mancata conformità. Più il sistema nel suo complesso è caratterizzato da profili sanzionatori elevati e non sempre chiara demarcazione tra effetti amministrativi e penali derivanti da non conformità associata a profili interpretativi, più la sensazione di iniquità si diffonde. La gestione della *non compliance* in un quadro siffatto diviene oltremodo difficoltosa e la capacità attrattiva del Paese si riduce.

La tax compliance e il tax gap⁶⁷

Nel 2018⁶⁸, il valore aggiunto generato dal sommerso economico ha subito una flessione, attestandosi a 191,8 miliardi di euro, oltre 3 miliardi in meno dell'anno precedente. L'incidenza sul PIL scende di 0,4 punti percentuali al 10,8%.

Nel 2018, l'evasione tributaria e contributiva è diminuita di 3,1 miliardi di euro (-2,9% rispetto all'anno precedente). La riduzione dell'evasione tributaria è pari a 3,7 miliardi (-3,9% rispetto al 2017), l'evasione contributiva è aumentata di 578 milioni (+4,9% rispetto al 2017). Si registra una riduzione dell'evasione IVA di 3,7 miliardi di euro e dell'evasione IRES di circa 104 milioni di euro. Viceversa si osserva un incremento del *tax gap* dell'IRPEF di circa 709 milioni di euro, di cui 111 milioni per i lavoratori dipendenti irregolari e 598 milioni per i lavoratori autonomi e le imprese.

63 <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc109629.pdf>

64 L'evasione fiscale mina il rapporto tra lo Stato e i contribuenti (equità orizzontale) e indebolisce la natura redistributiva del sistema fiscale e previdenziale (equità verticale)

<https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc109629.pdf>

65 <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/paying-taxes/why-matters>

66 Pontus Braunerhjelm, and Johan E. Eklund. 2014. "*Taxes, Tax Administrative Burdens and New Firm Formation.*"

67 https://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Aggiornamento_relazione_finale_051220.pdf

68 In base all'articolo 10-bis.1, comma 4, lett. b) della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, il MEF effettua la misurazione dell'evasione tributaria e contributiva (*tax gap*) utilizzando una metodologia *top down*. Le stime *top down* hanno un ritardo di circa 2 anni a causa della disponibilità dei dati di contabilità nazionale, e richiedono revisioni quando i conti nazionali sono rivisti.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018 - 17
IRPEF lavoro dipendente (Ld)	3.975	5.149	5.465	5.350	-	3.975	111
IRPEF lavoro autonomo e impresa	30.175	33.396	32.661	33.936	32.062	32.215	598
Addizionali Locali IRPEF (Ld)	643	715	780	696	-	643	1
IRES	10.437	8.875	7.424	8.584	8.162	8.399	-104
IVA	34.918	36.591	34.961	36.051	37.176	35.038	-3.664
IRAP	8.383	8.395	5.618	5.633	5.550	8.544	-32
LOCAZIONI	760	736	1.265	831	655	739	-33
CANONE RAI	942	977	1.008	240	225	942	13
Accise sui prodotti energetici	1.169	1.306	1.430	1.611	2.077	1.169	-587
IMU	5.160	5.140	5.113	4.989	4.872	5.160	-3
TASI	-	-	-	251	247	-	19
Totale Entrate Tributarie (netto TASI)	96.561	101.278	95.724	97.921	90.779	96.824	-3.700
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.362	2.602	2.800	2.780	-	2.376	26
Entrate contributive carico datore di lavoro	7.659	8.688	8.830	8.412	-	7.906	553
Totale Entrate Contributive	10.021	11.290	11.630	11.192	-	10.282	578
Totale Entrate Tributarie e Contributive (netto TASI)	106.582	112.568	107.354	109.113	-	107.106	-3.122

Per quanto riguarda la *tax compliance* e in generale la performance del sistema tributario, le stime per l'anno 2018 risultano ottimistiche. La propensione al *gap* per le imposte e i contributi si riduce di 1,3 punti percentuali dal 21,0% al 19,7%. L'andamento riflette soprattutto una diminuzione della propensione al *gap* IVA pari a 3,3 punti percentuali, dell'IRPEF per il lavoro autonomo (riduzione di 2,2 punti percentuali).

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Differenza 2018 - 17
IRPEF lavoro dipendente (Ld)	3,0%	3,0%	2,9%	2,8%	2,9%	2,8%	0,0
IRPEF lavoro autonomo e impresa	66,5%	67,6%	67,8%	67,9%	69,8%	67,6%	-2,2
Addizionali Locali IRPEF (Ld)	6,6%	7,1%	7,3%	7,1%	7,3%	7,1%	-0,2
IRES	30,4%	28,0%	22,6%	23,8%	24,0%	23,4%	-0,7
IVA	27,2%	27,9%	27,1%	26,6%	27,2%	24,0%	-3,3
IRAP	22,7%	22,2%	20,1%	18,8%	19,1%	19,2%	0,1
LOCAZIONI	9,1%	9,1%	14,8%	9,4%	8,8%	8,4%	-0,4
CANONE RAI	34,4%	35,6%	36,6%	9,9%	10,3%	10,8%	0,5
Accise sui prodotti energetici	6,2%	6,9%	7,5%	8,4%	10,7%	7,7%	-3,0
IMU	27,0%	26,9%	26,5%	26,3%	25,8%	25,8%	0,0
TASI	-	-	-	26,9%	26,5%	26,2%	-0,3
Totale (netto lavoro dipendente e TASI)	31,3%	31,6%	30,9%	30,7%	30,9%	29,0%	-1,9
Totale (netto TASI)	22,1%	22,4%	21,3%	21,0%	21,0%	19,7%	-1,3

Gap IVA

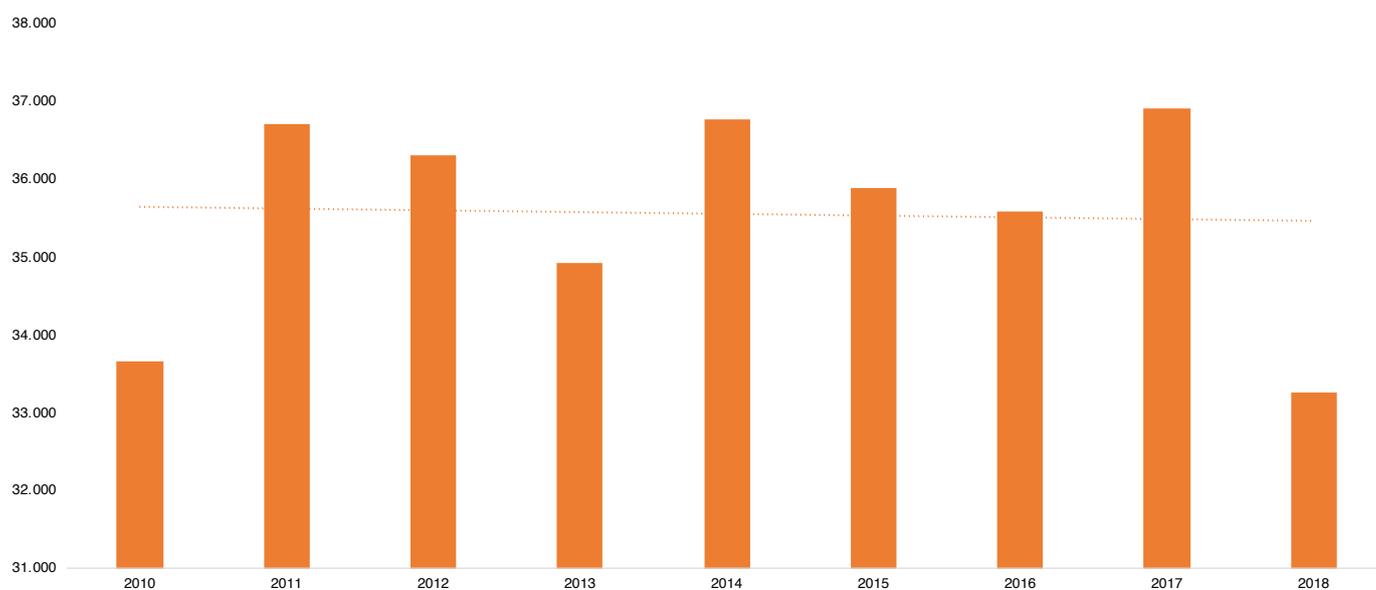
Il *tax gap* IVA, derivante principalmente da omessa fatturazione, omessa dichiarazione, omesso versamento e frodi fiscali in materia di IVA, è diminuito del 9,9% nel 2018 rispetto all'anno precedente. **L'IVA rimane comunque l'imposta più evasa in Italia.** Il rapporto tra *gap* e imposta potenziale, cioè indicatore della *compliance*, oscilla tra 27,9% riportato nel 2014 e 24,0%. Nel 2018, il rapporto tra *gap* e imposta potenziale esprime la riduzione più rilevante nel periodo considerato, pari a -2,8 punti percentuali.

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gap IVA in milioni di euro	Non dichiarato	26.496	27.532	26.483	25.559	26.518	23.886
	Non versato	8.422	9.244	9.404	10.029	10.406	9.373
	Complessivo	34.918	36.776	35.887	35.588	36.923	33.259
Gap IVA in % dell'imposta potenziale	Non dichiarato	20,6%	20,9%	20,0%	19,1%	19,6%	17,2%
	Non versato	6,6%	7,0%	7,1%	7,5%	7,7%	6,8%
	Complessivo	27,2%	27,9%	27,1%	26,6%	27,2%	24,0%
Gap IVA in % del PIL	Non dichiarato	1,6%	1,7%	1,6%	1,5%	1,5%	1,3%
	Non versato	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%
	Complessivo	2,2%	2,3%	2,2%	2,1%	2,1%	1,9%

Nel periodo 2010-2018 la media del *gap* in valore è pari a €35,6 miliardi. Nel 2018 si riporta il valore minimo di €33,2 miliardi dopo aver raggiunto un importo massimo pari a €37,2 miliardi nell'anno precedente.

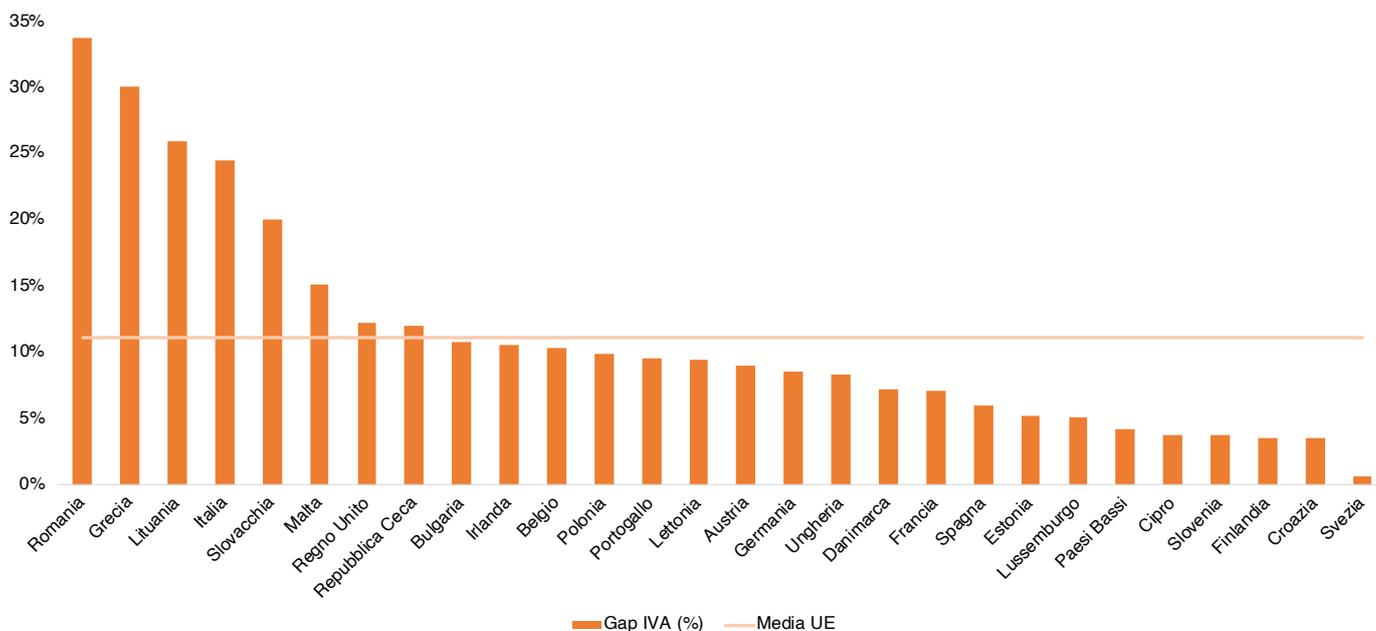
Gap IVA (milioni €)

Elaborazione PwC su dati MEF



Il gap IVA dell'Italia risulta pari al doppio della media europea. Secondo le stime della Commissione europea, nel 2018 i valori del *gap* IVA stimati variano dall'1% in Svezia al 33,8% in Romania. L'Italia è il quarto paese europeo con il *gap* IVA più elevato.⁶⁹

⁶⁹ Il *tax gap* IVA italiano nel *benchmark* internazionale differisce da quello mostrato precedentemente dal momento che viene calcolato in modo differente. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1579



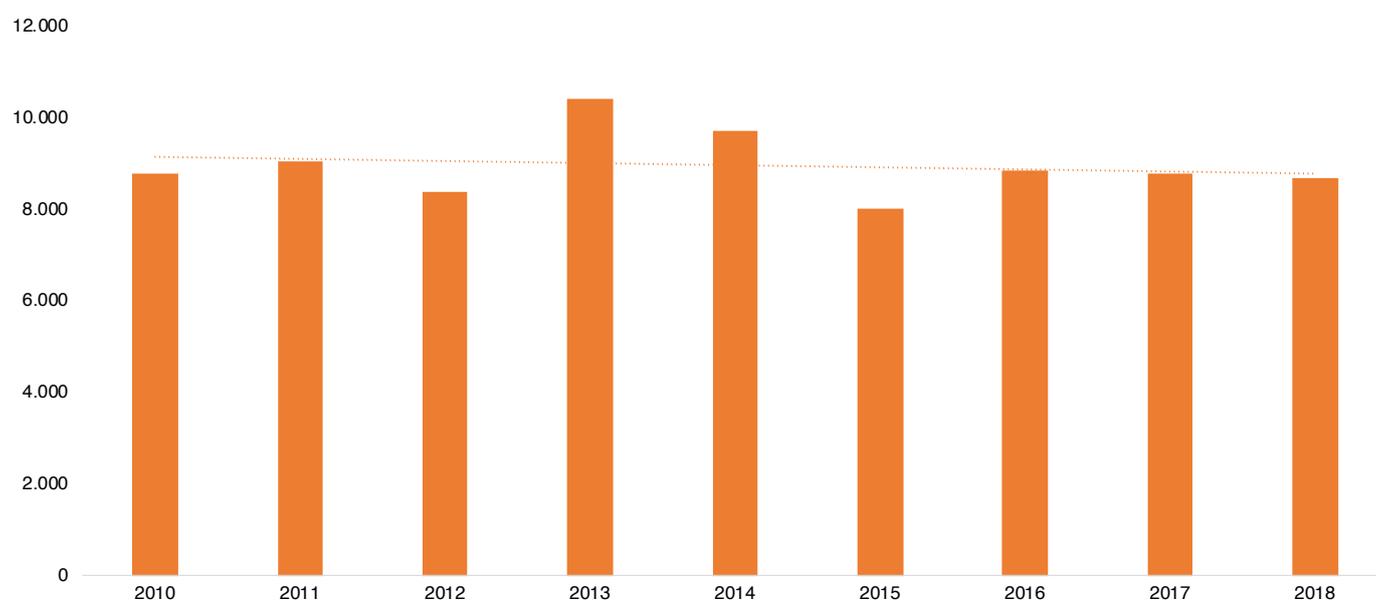
Gap IRES

Nel 2018, il *gap* IRES interrompe l'andamento crescente osservato negli ultimi anni. Nel 2018 il *gap* IRES è diminuito dell'1,2% rispetto all'anno precedente, come anche la propensione all'evasione dell'IRES in diminuzione di 0,6 punti percentuali nel 2018.

Elaborazione PwC su dati MEF

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gap IVA in milioni di euro	Non dichiarato	9.014	8.306	6.511	7.326	7.261	7.175
	Non versato	1.422	1.424	1.518	1.551	1.537	1.519
	Complessivo	10.437	9.729	8.029	8.877	8.798	8.695
Gap IVA in % dell'imposta potenziale	Non dichiarato	26,3%	23,9%	18,3%	19,7%	19,8%	19,3%
	Non versato	4,1%	4,1%	4,2%	4,2%	4,2%	4,1%
	Complessivo	30,4%	28,0%	22,6%	23,8%	24,0%	23,4%
Gap IVA in % del PIL	Non dichiarato	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
	Non versato	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	Complessivo	0,6%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%	0,5%

Nel periodo 2010-2018 la media del *gap* IRES in valore è pari a €9 miliardi. Nel 2011 l'ammontare del *gap* per l'IRES ha raggiunto €9 miliardi. Il valore minimo osservato negli ultimi anni - pari a €8 miliardi - è stato registrato nel 2015.



Gap IRPEF

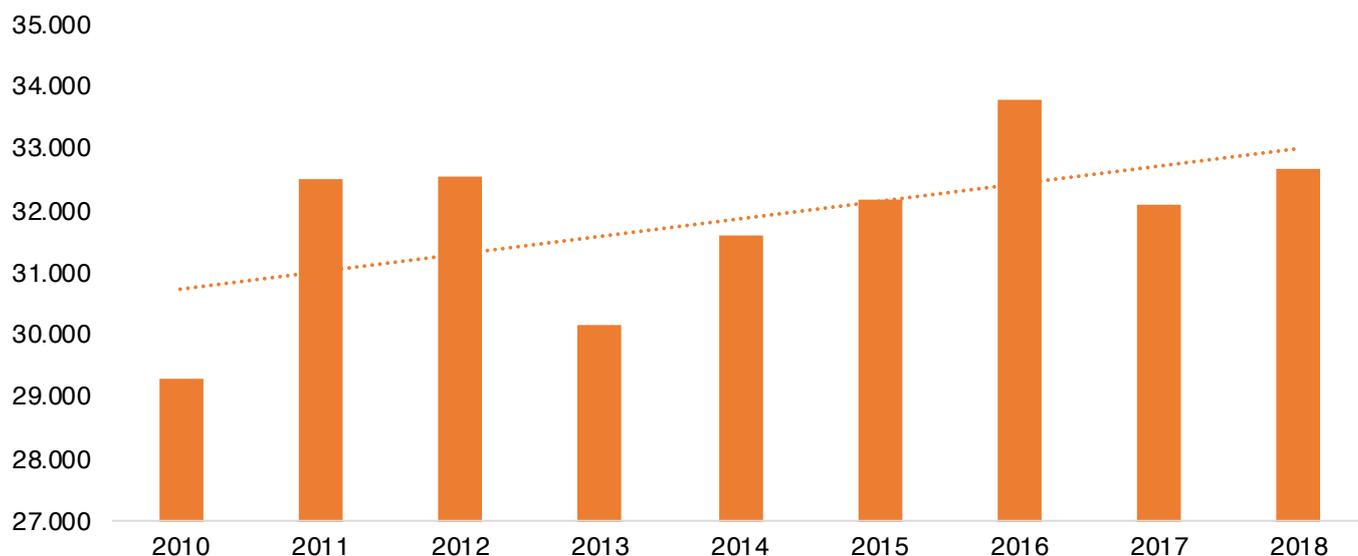
Nella seguente tabella è riportato il *gap* IRPEF da redditi di lavoro e d'impresa dal 2013 al 2018. Il *gap* è aumentato dell'1,9%. La propensione al *gap* però è diminuita di 2 punti percentuali.

La propensione al *gap* da omessa dichiarazione e omesso versamento presenta un andamento crescente, dal 66,5% del 2013 al 69,8% del 2017. Nel 2018 si registra un miglioramento della *compliance* di 2,2 punti percentuali.

Elaborazione PwC su dati MEF

		2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gap IVA in milioni di euro	Non dichiarato	28.508	29.862	30.384	31.961	30.335	30.900
	Non versato	1.667	1.734	1.804	1.851	1.757	1.789
	Complessivo	30.175	31.596	32.188	33.812	32.092	32.690
Gap IVA in % dell'imposta potenziale	Non dichiarato	62,9%	63,9%	64,0%	64,1%	65,9%	63,9%
	Non versato	3,7%	3,7%	3,8%	3,7%	3,8%	3,7%
	Complessivo	66,5%	67,6%	67,8%	67,9%	69,8%	67,6%
Gap IVA in % del PIL	Non dichiarato	1,8%	1,8%	1,8%	1,9%	1,7%	1,7%
	Non versato	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
	Complessivo	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	1,8%	1,8%

Nel periodo 2010-2018 la media del *gap* in valore è pari a €31,9 miliardi. Nel 2016 l'ammontare del *gap* per l'IRPEF ha raggiunto quasi €34 miliardi. Il valore minimo - pari a €29 miliardi - è stato registrato nel 2010.

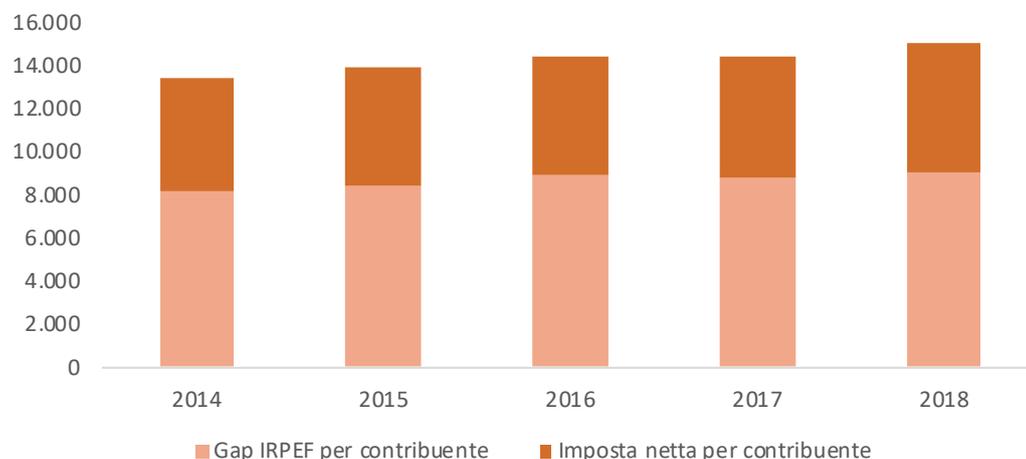


La tax (non)compliance: Caso titolari partita IVA

Nel 2018 i titolari di partita IVA che hanno presentato dichiarazione sono oltre 3,6 milioni, in lieve flessione rispetto all'anno precedente (-0,5%).

In media, nel 2018 il contribuente titolare di partita IVA ha effettivamente versato €6.048, cioè meno della metà del suo onere fiscale. Mentre l'ammontare di IRPEF derivante dall'omessa dichiarazione è pari a €9.040.

IRPEF verstata vs. IRPEF omessa



Interventi per contrastare l'evasione fiscale

Nel 2019, il Governo ha perseguito una strategia di contrasto all'evasione. La maggior parte delle azioni ha avuto lo scopo di rendere più plausibile una riduzione del carico fiscale per i contribuenti che adempiono agli obblighi fiscali, rafforzando gli incentivi al lavoro e al *doing business*. Nello specifico, l'Amministrazione finanziaria ha proseguito, tra l'altro, le seguenti azioni:

- l'intensificazione della collaborazione con altre Autorità pubbliche nazionali, europee e internazionali, rafforzando lo scambio di informazioni
- il potenziamento del coordinamento e della complementarità tra le diverse componenti dell'Amministrazione finanziaria, da un lato favorendo la specializzazione

- il rafforzamento della certezza del diritto e miglioramento dei rapporti tra Fisco e contribuenti
- l'ottimizzazione della qualità dei controlli

Le azioni sopra indicate hanno contribuito a migliorare la performance dell'Amministrazione finanziaria e la *compliance* fiscale direttamente attraverso l'ammontare delle somme versate a seguito della presentazione di dichiarazioni (i.e. diminuzione del *gap* e la propensione al *gap* IVA e IRES).

Fatturazione elettronica – analisi di impatto

La legge di bilancio 2019 ha introdotto l'obbligo della fatturazione elettronica (FE), a partire dal 1° gennaio 2019 per tutte le cessioni di beni e prestazioni di servizi, certificate da fattura, effettuate tra soggetti residenti o stabiliti in Italia.

Nel corso dell'anno 2019 si è osservato un incremento del gettito IVA derivante da scambi interni superiore a €2,9 miliardi, segnatamente maggiore a quello atteso in base all'evoluzione del ciclo economico. Al fine di verificare se tale incremento sia imputabile alla fatturazione elettronica è stato adottato sia un approccio di tipo macro, che un modello controfattuale basato su dati micro. L'analisi tabellare evidenzia un residuo positivo non spiegato dal ciclo economico il cui ammontare è compreso tra 1,7 e 2,0 miliardi di euro.

Elaborazione PwC su dati MEF

	“Gennaio-Dicembre 2018 (*)”	“Gennaio-dicembre 2019”	“Differenza assoluta”	“Variazione percentuale”
IVA lorda t	108.120	111.106	2.987	2,8%
di cui: competenza t-1	4.944	5.539	595	12,0%
competenza t	103.176	105.567	2.392	2,3%
Compensazioni	17.513	17.356	-157	-0,9%
di cui: competenza anni precedenti	14.199	14.486	287	2,0%
di cui: competenza t	3.314	2.87	-444	-13,4%
Rimborsi	6.661	7.396	735	11,0%
IVA netta di competenza (c-f-g)	93.201	95.301	2.100	2,3%
Stima ampliamento regime forfetari	-	832	832	-
IVA netta di competenza a parità di legislazione (i+j)	93.201	96.133	2.932	3,1%
Evoluzione gettito dovuta al ciclo economico (hyp. Minima)	93.201	94.077	876	0,9%
Evoluzione gettito dovuta al ciclo economico (hyp. Massima)	93.201	94.405	1.204	1,3%
Residuo non spiegato (Hyp massima=k-l)	-	2.057	2.057	-
Residuo non spiegato (Hyp minima=k-m)	-	1.728	1.728	-

Gli indirizzi del triennio 2020-2022

Il Governo intende proseguire la revisione della struttura organizzativa e funzionale dell'Amministrazione fiscale per migliorare la sua performance nella prospettiva di contrastare l'evasione e ridurre il *tax gap*, favorendo la riduzione della pressione fiscale sui contribuenti *compliant*.

Nella direzione di migliorare la *tax compliance* e sostenere la competitività delle imprese e la crescita del Paese saranno proseguite, tra l'altro, le seguenti attività:

- l'intensificazione dei rapporti tra Fisco e contribuenti, attraverso il potenziamento e la semplificazione nell'accesso ai servizi telematici e la riduzione dei tempi nell'erogazione dei rimborsi fiscali
- monitoraggio ed ulteriore evoluzione della fatturazione elettronica attraverso il Sistema di Interscambio
- consolidamento delle attività di analisi della *tax non compliance* al fine di indirizzare l'attività di prevenzione e contrasto in modo più mirato

- incentivo dei pagamenti elettronici nell’ottica della digitalizzazione dei processi fiscali con lo scopo di razionalizzare gli adempimenti degli operatori IVA anche per ottenere in via semplificata agevolazioni fiscali o incentivi
- miglioramento della qualità dei controlli effettuati dall’Amministrazione finanziaria, ottimizzando l’utilizzo dei dati derivanti dallo scambio di informazioni anche al livello internazionale (es: *Country-by-Country reporting*)

4.2 IMPATTO DELLA DIGITALIZZAZIONE SUI MODELLI IMPRENDITORIALI

La trasformazione dei modelli imprenditoriali, guidata dalla globalizzazione e dalle nuove tecnologie, rappresenta una delle sfide più importanti per i sistemi fiscali statali. La digitalizzazione dell’economia ha comportato, da un lato, lo sviluppo delle tradizionali forme di *business* attraverso i canali informatici e, dall’altro lato, la rapida crescita di nuovi modelli di *business*, espressi nel paradigma delle piattaforme multilaterali online (*multi sided online platforms*). Le piattaforme multilaterali online facilitano la fornitura di beni e servizi tra venditori ed acquirenti al di fuori delle tradizionali strutture commerciali e, sono in grado di creare “valore” dall’interazione degli utenti, a differenza di quanto accade nelle forme tradizionali di *business*. La sfida principale deriva dalla dematerializzazione dell’attività economica i cui risultati, in termini di reddito, prescindono dalla presenza fisica in uno specifico territorio. Ciò necessita secondo i più, come si dirà oltre, un ripensamento dei criteri di tassazione basati sulla presenza fisica, alla base dell’attuale tassazione, in quanto messi a dura prova dalla digitalizzazione dell’economia. A ciò si aggiunge, la corsa al ribasso (“*race to the bottom*”) dell’imposizione fiscale dovuta, principalmente, alla persistente concorrenza tra Stati, che attuano politiche fiscali sempre più “favorevoli” al fine di attrarre investimenti e la pianificazione fiscale aggressiva posta in essere da parte di alcune imprese multinazionali al fine di minimizzazione il proprio carico fiscale globale. Anche se l’imposta sui redditi delle società ha un peso relativamente modesto rispetto al gettito complessivo generato dai paesi con una fiscalità più avanzata, la stessa si configura come centrale, nell’arena della competizione economica tra Paesi, quale leva di politica economica ed emblema della sovranità statale.

L’OCSE ha cercato di affrontare tali temi dapprima nell’ambito del progetto c.d. *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) e, a seguito dell’assenza di un risolutivo consenso o dell’insoddisfazione per i risultati raggiunti, a partire da gennaio 2019 ha avviato un ulteriore piano di lavoro disegnato attorno a due pilastri (*Pillar*) volto a favorire la formazione di un consenso su scala globale. Lo scorso 15 gennaio 2021 si è conclusa la consultazione pubblica organizzata dall’OCSE in relazione ai progressi dei lavori nell’ambito della tassazione internazionale d’impresa nel contesto della digitalizzazione dell’economia⁷⁰. I Paesi si sono impegnati a proseguire le discussioni al fine di raggiungere una soluzione entro la metà del 2021.⁷¹ Una volta raggiunto il consenso, le legislazioni fiscali nazionali saranno integrate e/o modificate al fine di recepire gli esiti dei lavori OCSE.

L’approccio perseguito per la tassazione dell’impresa multinazionale nel contesto della digitalizzazione dell’economia si è articolato su due pilastri (*Pillars*):

Il Pillar 1, concepito al fine di adattare le regole di tassazione internazionale ai nuovi modelli di *business* della *digital economy* e, più in generale al fenomeno “digitalizzazione dell’economia”, attraverso l’introduzione di un nuovo criterio territoriale di collegamento del reddito. Più precisamente, l’impianto originario è basato su una “espansione” dei *taxing right* (diritti di imposizione) delle *market jurisdictions* nei casi in cui il gruppo multinazionale sia caratterizzato da modelli di *business* rientranti nell’ambito degli *automated digital services* (ADS) o dei *consumer facing business* (CFB) e con un coinvolgimento significativo e sostenuto nell’economia di una giurisdizione di mercato.

Il Pillar 2 ha invece come obiettivo l’introduzione di un livello minimo effettivo di tassazione (*global minimum tax*) per gruppi operanti a livello internazionale e fissa principalmente quattro regole di tassazione tra loro coordinate da una specifica gerarchia, che attribuiscono alle varie giurisdizioni dove il gruppo multinazionale opera il diritto di assoggettare ad un ulteriore livello di tassazione il reddito prodotto, quando altre giurisdizioni non hanno esercitato la propria potestà impositiva o il reddito è soggetto a tassazione al di sotto un predefinito livello impositivo.

Nel corso del 2021 sono continuate le negoziazioni volte a riformare la tassazione internazionale nel solco dei 2 *Pillars* sopra brevemente descritti. Un punto di svolta, nel contempo, ha preso l’avvio negli Stati Uniti ove l’amministrazione Biden ha avviato un ambizioso progetto di riforma fiscale che, tra l’altro, vorrebbe limitare la capacità delle società multinazionali di trasferire i profitti all’estero, ponendo le basi per un accordo storico su una *minimum tax* mondiale. Il piano di Biden è visto come un cambiamento significativo. La più grande economia del mondo ha a lungo resistito alle richieste dell’OCSE, necessarie per assicurare che le grandi società multinazionali pagassero la loro *fair share*. Secondo il piano promosso da Washington, esposto in un documento inviato a 135 paesi OCSE nell’aprile 2021, i grandi gruppi multinazionali (compresi quelli tecnologici) sarebbero costretti a pagare le imposte ai governi nazionali in base alle vendite generate in ogni paese, indipendentemente dalla loro sede. L’amministrazione Biden ha anche sostenuto il lavoro per stabilire un’aliquota fiscale

⁷⁰ Si veda Stato del Sistema Fiscale Italiano 2020 – PwC TLS

⁷¹ <https://www.finanze.gov.it/inevidenza/Lavori-OCSE-in-materia-di-tassazione-delleconomia-digitale-Aggiornamento/>

minima globale, che vedrebbe alcune delle più grandi economie del mondo concordare un'aliquota minima di imposta sui profitti delle aziende. Al momento, dopo l'iniziale livello del 21%, il Governo statunitense ha aperto al compromesso sulla base di un'aliquota non inferiore al 15%. In sintesi, i piani dell'amministrazione Biden sostengono le riforme di base già redatte dall'OCSE.⁷²

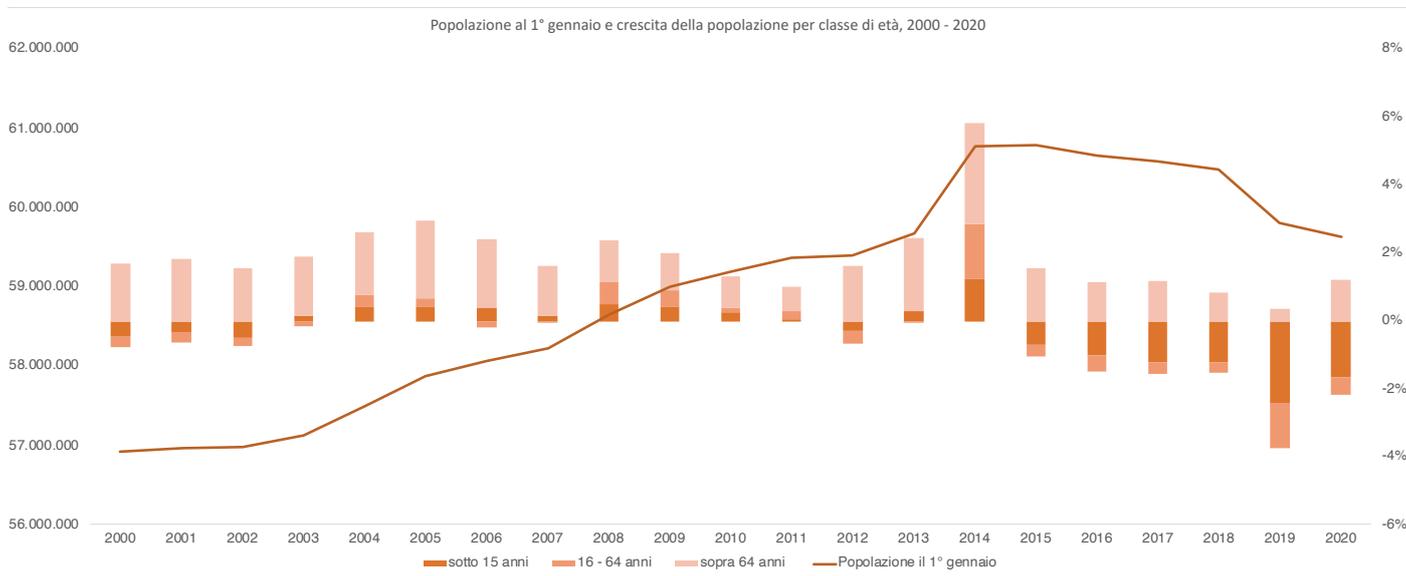
Nel frattempo, la Commissione Europea ha pubblicato una Comunicazione⁷³ ("Business Taxation for the 21st Century") che, tra l'altro, annuncia oltre all'adesione ai risultati del descritto progetto OCSE ed all'introduzione di una c.d. *digital levy* anche la definizione di una base imponibile comune europea (c.d. *rule book*) per i gruppi e l'adozione del *formulary apportionment* (in luogo del *arm's length principle* su cui si basa l'attuale *transfer pricing*). Da ultimo, in data 5 maggio, ad esito del G7 di Londra⁷⁴, il *Treasury UK*⁷⁵ ha stato annunciato il raggiungimento dell'accordo politico di massima per la "riforma globale della tassazione". Tale accordo, in sintesi, prevede una "ambiziosa soluzione globale basata su 2 Pilastri (*Pillars*) per affrontare le sfide fiscali derivanti da un'economia globale sempre più globalizzata e digitale." Nell'ambito del primo pilastro, secondo il G7, le multinazionali più grandi e più redditizie saranno tenute a pagare le imposte nei paesi in cui operano e non solo dove hanno la loro sede. Le regole si applicheranno alle imprese globali con almeno un margine di profitto del 10% e prevedono che il 20% di ogni profitto superiore al margine del 10% sia attribuito e quindi soggetto a tassazione negli altri paesi in cui operano. Nell'ambito del secondo pilastro, il G7 ha raggiunto il consenso circa un'imposta globale minima sulle società del 15% operante paese per paese in modo da porre un freno alla concorrenza tra Stati ed all'elusione fiscale.

4.3 INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE

La popolazione in Italia ha raggiunto l'apice nel 2015 con 60.795.612 abitanti. Dal 2015 ad oggi è iniziato un decremento costante della popolazione, soprattutto determinato dal saldo naturale negativo della popolazione residente. Al 1° gennaio 2021 la popolazione residente in Italia ammonta a 59.257.566 unità (-0,6% meno rispetto all'anno precedente). Inoltre, più del 23% della popolazione è over 65. Si prevede che nel prossimo futuro la situazione peggiori. Nel 2065 la percentuale della popolazione di 65 anni e oltre dovrebbe raggiungere una quota di oltre 33%.

Gap IVA - benchmark internazionale (2018)

Elaborazione PwC su dati MEF



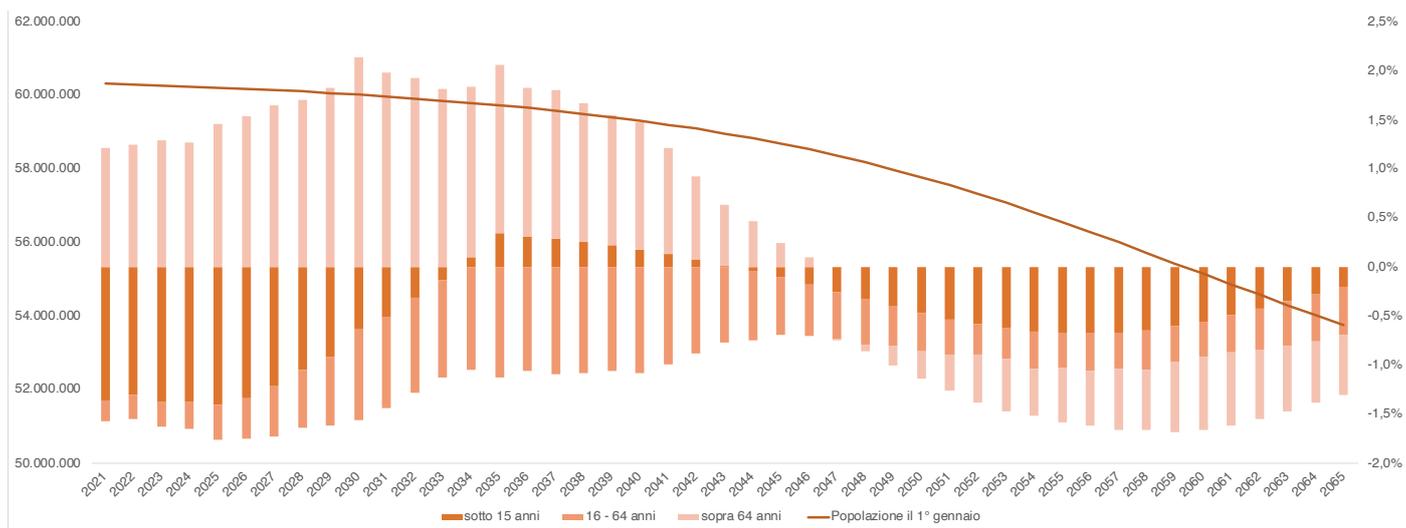
Una popolazione che invecchia e diminuisce ha implicazioni importanti per l'economia di un paese. Un numero inferiore di lavoratori significa che la produttività deve aumentare ogni anno solo per impedire che l'economia si contragga. Nel frattempo, una percentuale più elevata di pensionati all'interno della società significa più persone che utilizzano servizi pubblici, come la sanità e i trasporti, senza contribuire alle entrate del Governo attraverso la tassazione.

72 <https://www.theguardian.com/business/2021/apr/08/biden-proposes-global-reforms-to-end-profit-shifting-to-tax-havens>

73 Si veda COM(2021) 251 final (file:///C:/Users/dsencar00/Downloads/18.05.21COMMUNICATION%20FROM%20THE%20COMMISSION%20TO%20THE%20EUROPEAN%20(1).pdf)

74 si veda: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/991640/FMCBGs_communique_-_5_June.pdf

75 si veda: <https://www.gov.uk/government/news/g7-finance-ministers-agree-historic-global-tax-agreement>



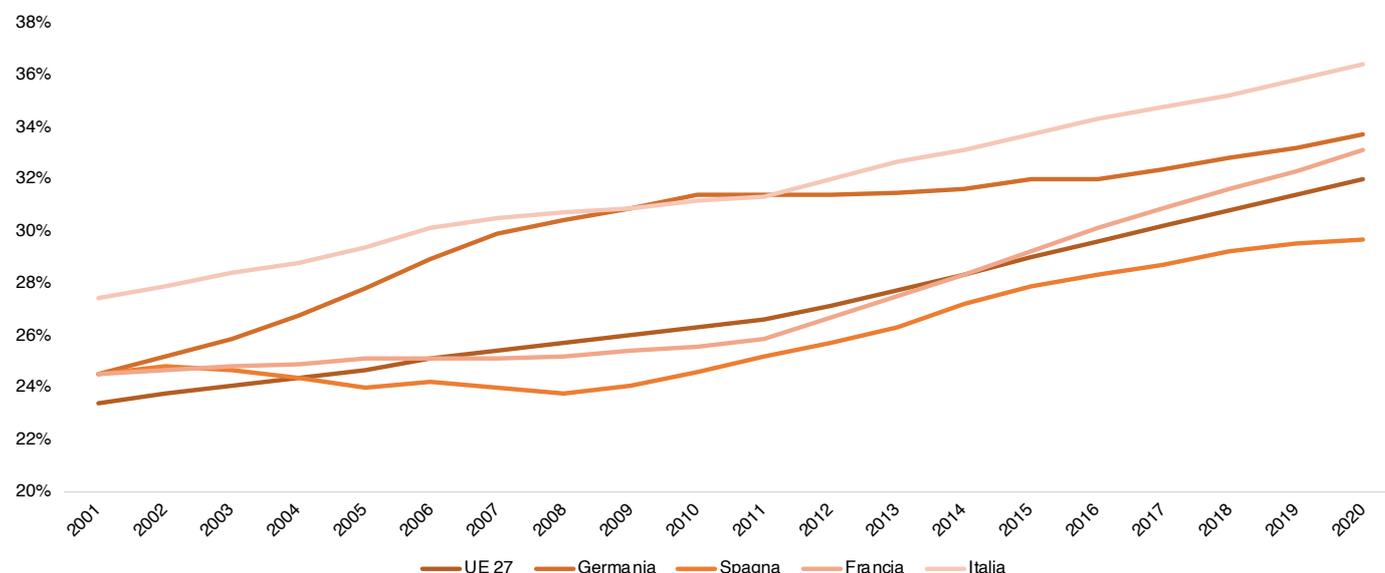
Indice di dipendenza degli anziani

L'indice di dipendenza degli anziani è un rapporto tra il numero di persone anziane in un'età in cui sono generalmente inattive economicamente (cioè a 65 anni e oltre), rispetto al numero di persone in età lavorativa (cioè 15-64 anni). Il valore è espresso per 100 persone in età lavorativa.⁷⁶

La popolazione europea sta gradualmente invecchiando e la popolazione italiana ancora di più. Nel 2019, l'indice di dipendenza degli anziani è salito, raggiungendo il picco del 35,7%, ben di sopra della media europea di 31,0%. Al giorno d'oggi approssimativamente un europeo su cinque ha più di 65 anni e per ogni anziano ci sono circa tre persone in età lavorativa.⁷⁷

Indice di dipendenza degli anziani - benchmark internazionale, 2019

Elaborazione PwC su dati EUROSTAT



4.4 FACILITÀ DI FARE BUSINESS

Negli ultimi anni, l'Italia ha introdotto diverse misure per migliorare il proprio contesto imprenditoriale. Nel 2012, l'Italia ha approvato lo *Startup Act*, che ha facilitato la creazione di imprese innovative e ha sostenuto le piccole e medie imprese (PMI) che si sono integrate nella *green economy*. Dal 2017, l'Italia ha introdotto più di 30 modelli di autorizzazione standardizzati per snellire i processi aziendali. Anche la digitalizzazione della pubblica amministrazione ha mostrato significativi progressi, con iniziative come il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID).

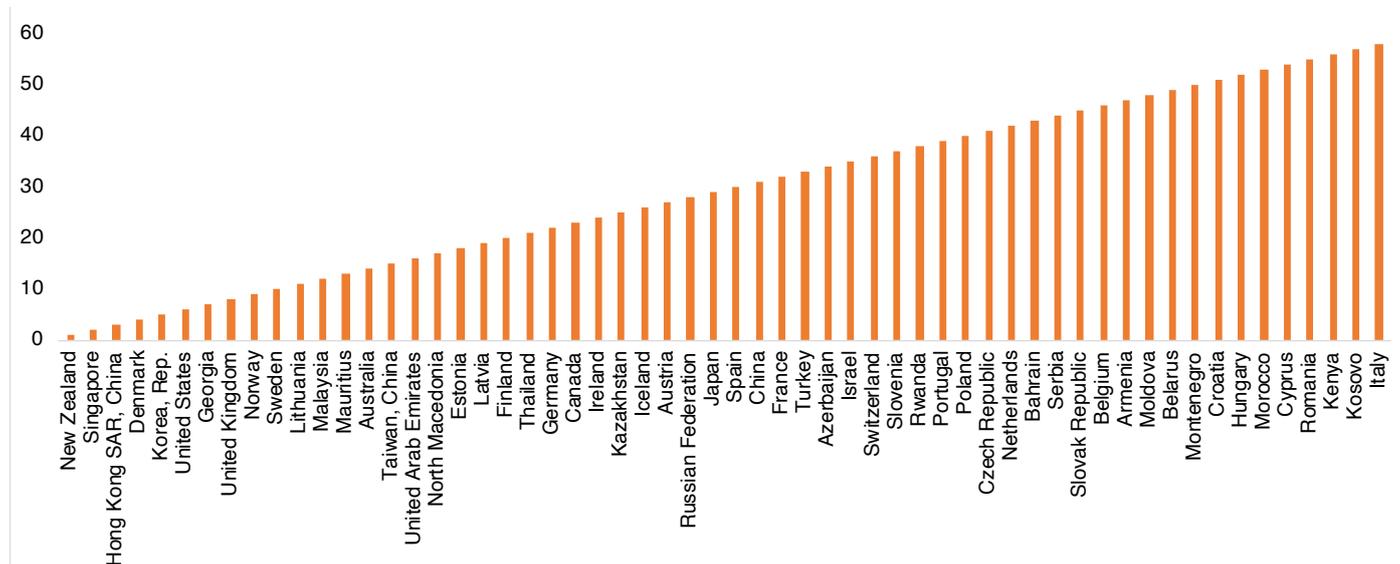
⁷⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Total-age_dependency_ratio

⁷⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/download.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tps00198>

Nonostante gli importanti miglioramenti, il contesto per fare impresa in Italia rimane difficile. Rispetto al *ranking* 2019, l'Italia ha perso otto posizioni nella classifica del rapporto annuale "Ease of Doing Business", redatto ogni anno dalla Banca Mondiale, scendendo dal 51° al 59° posto in classifica. Il Paese si colloca al di sotto della media dei paesi membri dell'Unione Europea, per quanto riguarda la facilità di fare *business*.

Ease of Doing Business 2020, Ranking

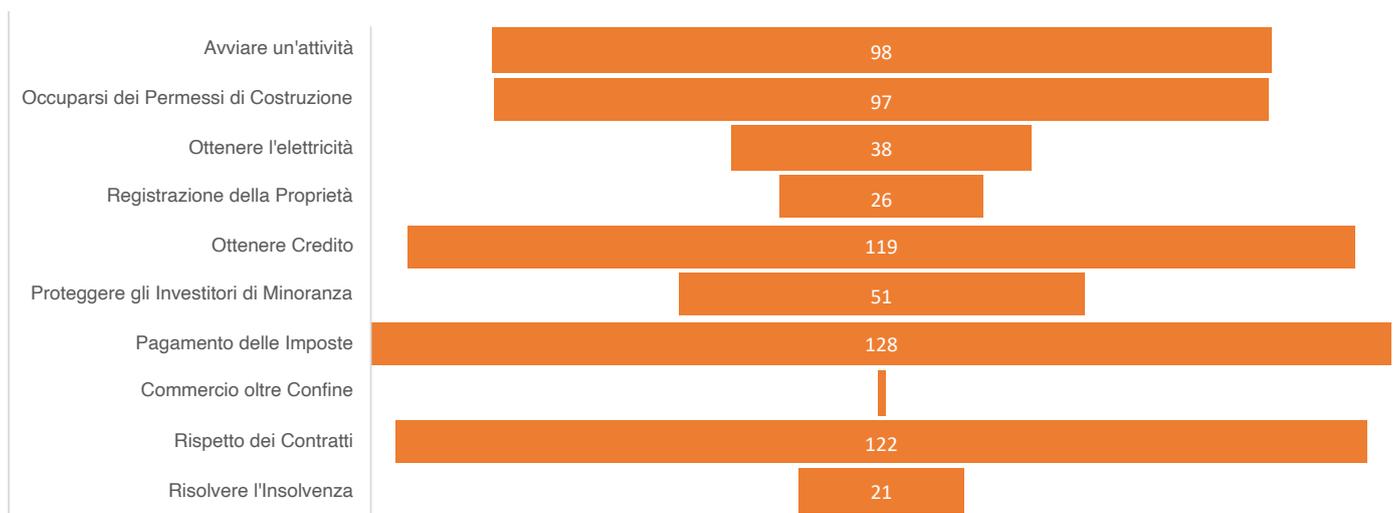
Elaborazione PwC TLS Su Dati Banca Mondiale



Se alla frammentazione del tessuto produttivo si aggiunge un'eccessiva regolamentazione, si limita la capacità delle imprese di raggiungere la dimensione minima necessaria per essere competitive, riducendo la loro possibilità di aumentare la produttività, di operare a livello internazionale, di attrarre investimenti esteri e di investire in innovazione nell'era della digitalizzazione.⁷⁸ Questo può rappresentare un problema serio: se la nota affermazione "piccolo è bello" applicata alla dimensione delle imprese può, per certi aspetti, essere considerata ancora corretta (da molto piccoli si dipende meno dalle debolezze del Paese!), sotto altri aspetti non vi è nulla, oggi, di più falso. Il "piccolo=bello" si misura su una scala completamente differente dal passato: se non cresci, comprando i rischi insiti nella crescita, la tua capacità competitiva nel tempo probabilmente decresce. Il piccolo=bello si associa oggi ad una dimensione ottimale più grande rispetto a ieri.

Ranking Doing Business per Tematica (1-190), Italia

Elaborazione PwC TLS Su Dati Banca Mondiale



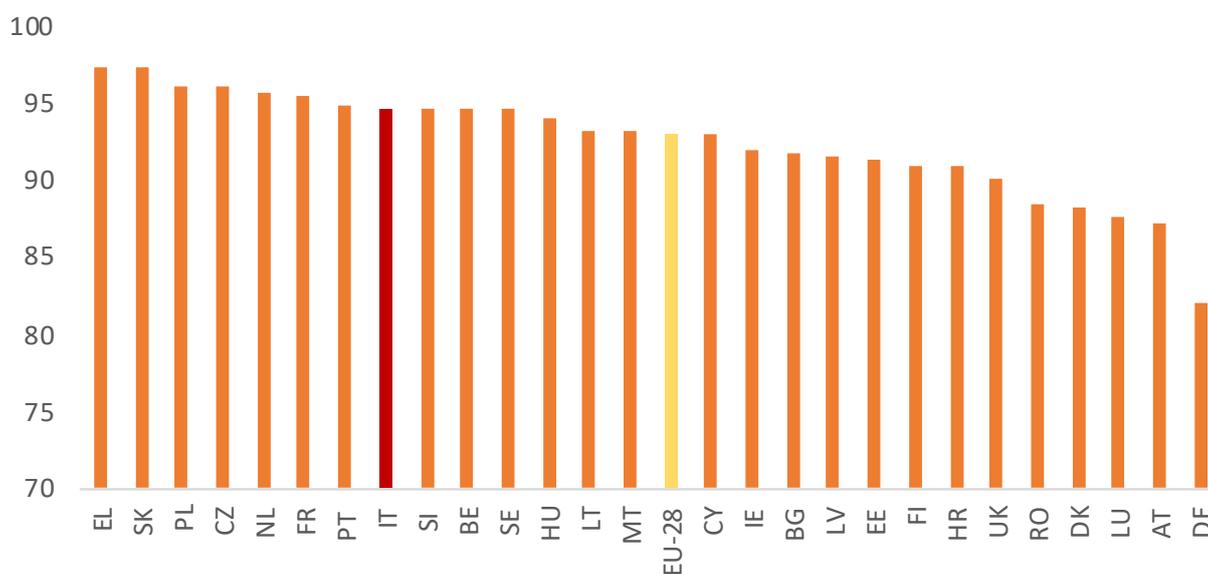
78 <http://documents.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>

Inoltre, l'Italia si colloca al di sotto della media UE in otto principi dello *Small Business Act* dell'Unione europea⁷⁹. L'Italia ha uno dei punteggi più bassi dell'Unione europea per quanto riguarda l'indicatore della reattività dell'amministrazione pubblica - che misura la capacità di risposta delle pubbliche amministrazioni alle esigenze delle PMI -, l'indicatore sugli aiuti di Stato e gli indicatori sugli appalti pubblici e sull'imprenditorialità. I risultati in termini di imprenditorialità e di mercato unico sono ulteriormente peggiorati rispetto al precedente periodo di riferimento. L'Italia ha ottenuto risultati in linea con la media UE per quanto riguarda le competenze e l'innovazione e al di sotto della media UE per quanto riguarda l'accesso ai finanziamenti. Sono state adottate circa 25 nuove misure di *policy*, che rispondono a tutti i 10 principi dello *Small Business Act*.⁸⁰

Una regolamentazione chiara, semplice e coerente è la base per fornire le regole stabili e prevedibili di cui le imprese hanno bisogno per funzionare in modo efficace, incoraggiando la crescita a lungo termine e lo sviluppo economico sostenibile. Al contrario, un eccesso di regolamentazione può limitare la capacità delle imprese di raggiungere la dimensione minima necessaria per essere competitive, riducendo le loro possibilità di diventare più produttive, di operare a livello internazionale e di attrarre investimenti esteri.

Percentuale di micro, piccole e medie imprese, 2018

Elaborazione PwC su dati Commissione Europea



4.5 BASSA PRODUTTIVITÀ E DIVARIO REGIONALE

Il contesto della politica italiana in materia di tassazione è cambiato radicalmente nell'ultimo anno. Il coronavirus ha influenzato profondamente le società e l'economia in Italia, Europa e nel mondo. La crisi sanitaria si è trasformata nella crisi economica più drastica dal secondo dopoguerra con profondi impatti sociali e crescenti disuguaglianze.

La pandemia si è verificata contemporaneamente a forze preesistenti impattanti la nostra economia e società, come ad esempio l'invecchiamento della popolazione, il cambiamento climatico, la globalizzazione e la trasformazione del mercato del lavoro ed una crisi profonda della produttività. La pandemia ha accelerato alcune tendenze preesistenti come la digitalizzazione, con un numero crescente di persone e aziende che fanno acquisti, lavorano, interagiscono e fanno affari online. Queste tendenze hanno un impatto importante sulle basi imponibili esistenti e richiedono una riflessione seria per indirizzare l'evoluzione del sistema fiscale in chiave di sostenibilità ed equità.

Produttività totale dei fattori

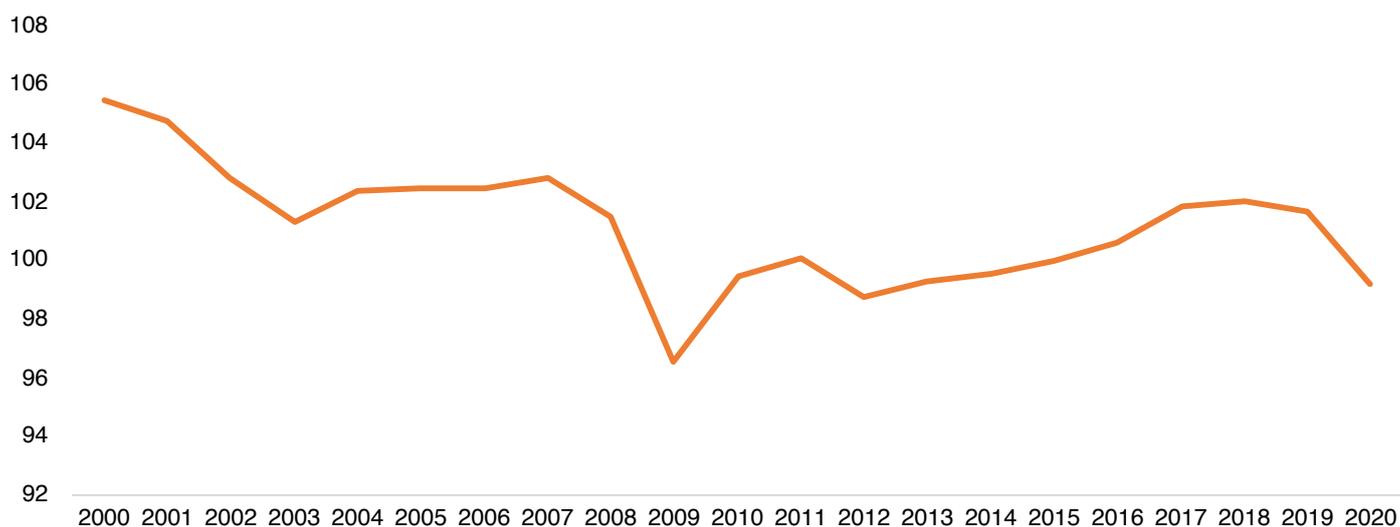
La produttività riflette la capacità di un'impresa di produrre di più, combinando meglio i vari fattori della produzione, ovvero il capitale ed il lavoro, attraverso nuove idee ed innovazioni tecnologiche. Una produttività debole diminuisce il potenziale di crescita economica di un paese e rallenta il miglioramento degli standard di vita. Nel periodo 2000 - 2020, la produttività totale dei fattori dimostra un trend decrescente. Dal 2009, l'anno in cui l'indice di produttività ha raggiunto il minimo del 96,6, il trend della produttività è migliorato e in dieci anni è cresciuto di 5,5 punti percentuali. La crisi causata dal COVID-19 ha causato calo di quasi 3 punti percentuali dell'indice di produttività totale dei fattori, l'Italia ha perso otto anni di crescita della produttività.

⁷⁹ *Small Business Act - European Union*

⁸⁰ 2019 SBA Fact Sheet

Produttività totale dei fattori

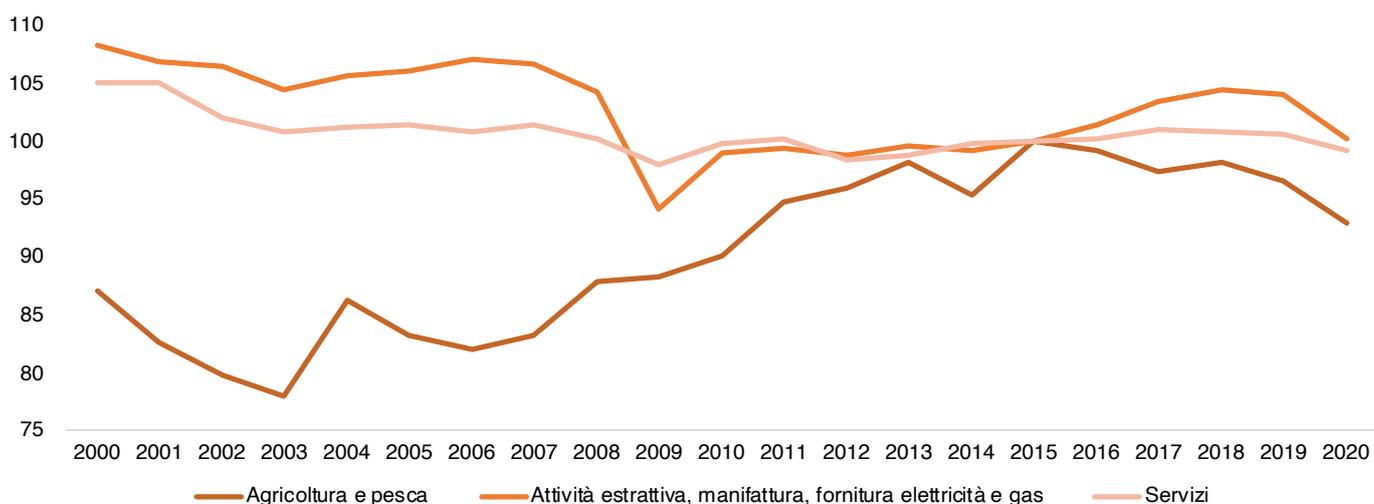
Elaborazione PwC su dati ISTAT



Le attività estrattive e manifatturiere mostrano la produttività più alta rispetto agli altri settori. Tuttavia, queste attività sono state particolarmente colpite dalla crisi nel 2009 ma da quel momento hanno segnalato una ripresa graduale, dal 2009 al 2018 loro indice di produttività totale dei fattori è cresciuto di quasi 10 punti percentuali. Nel 2020, la crisi causata da COVID-19 ha riportato l'indice di produttività ai suoi livelli del 2015.

Produttività totale dei fattori per settore

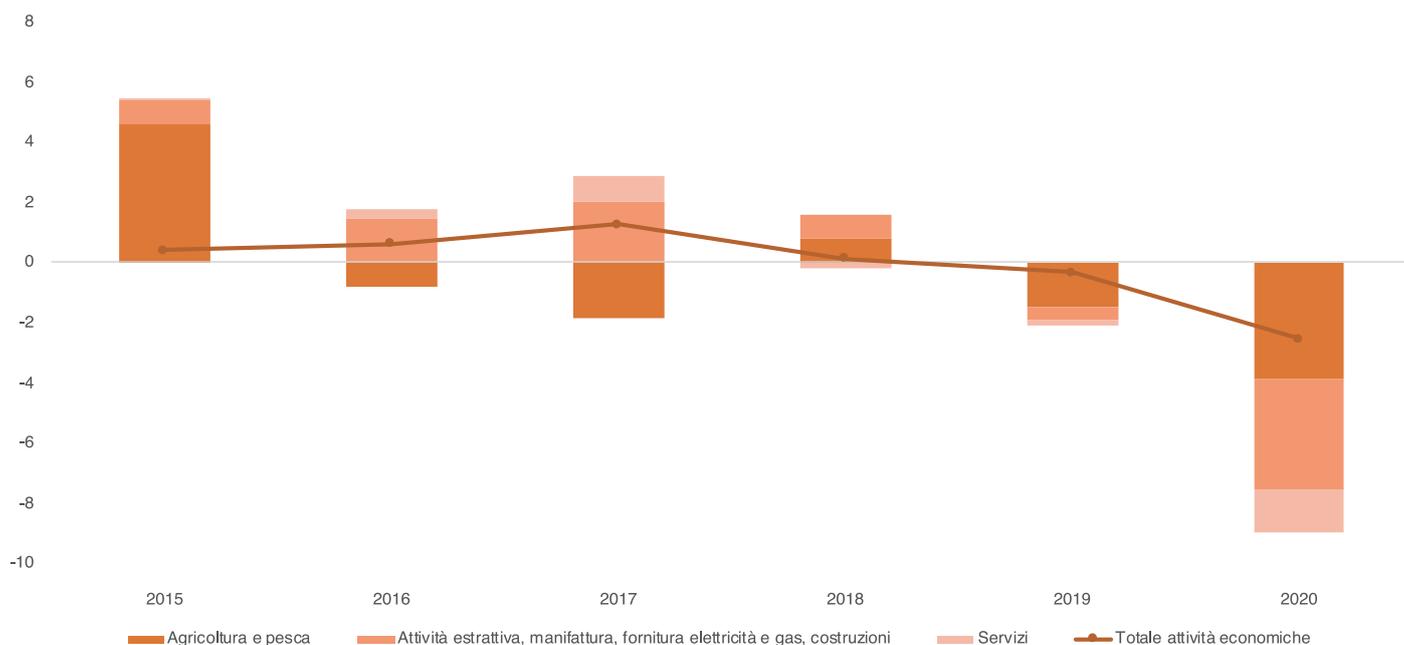
Elaborazione PwC su dati ISTAT



Nel 2020, le attività estrattive e manifatturiere, insieme ad agricoltura e pesca, hanno contribuito significativamente alla riduzione del PIL, rispettivamente di 3,7 e 3,8 punti percentuali. Il contributo del settore terziario alla riduzione del PIL è relativamente minore data la compensazione del contributo di alcune attività, come servizi di informazione e comunicazione che hanno contribuito positivamente alla crescita economica di quasi 5 punti percentuali.

Contributo della produttività totale dei fattori alla crescita del valore aggiunto

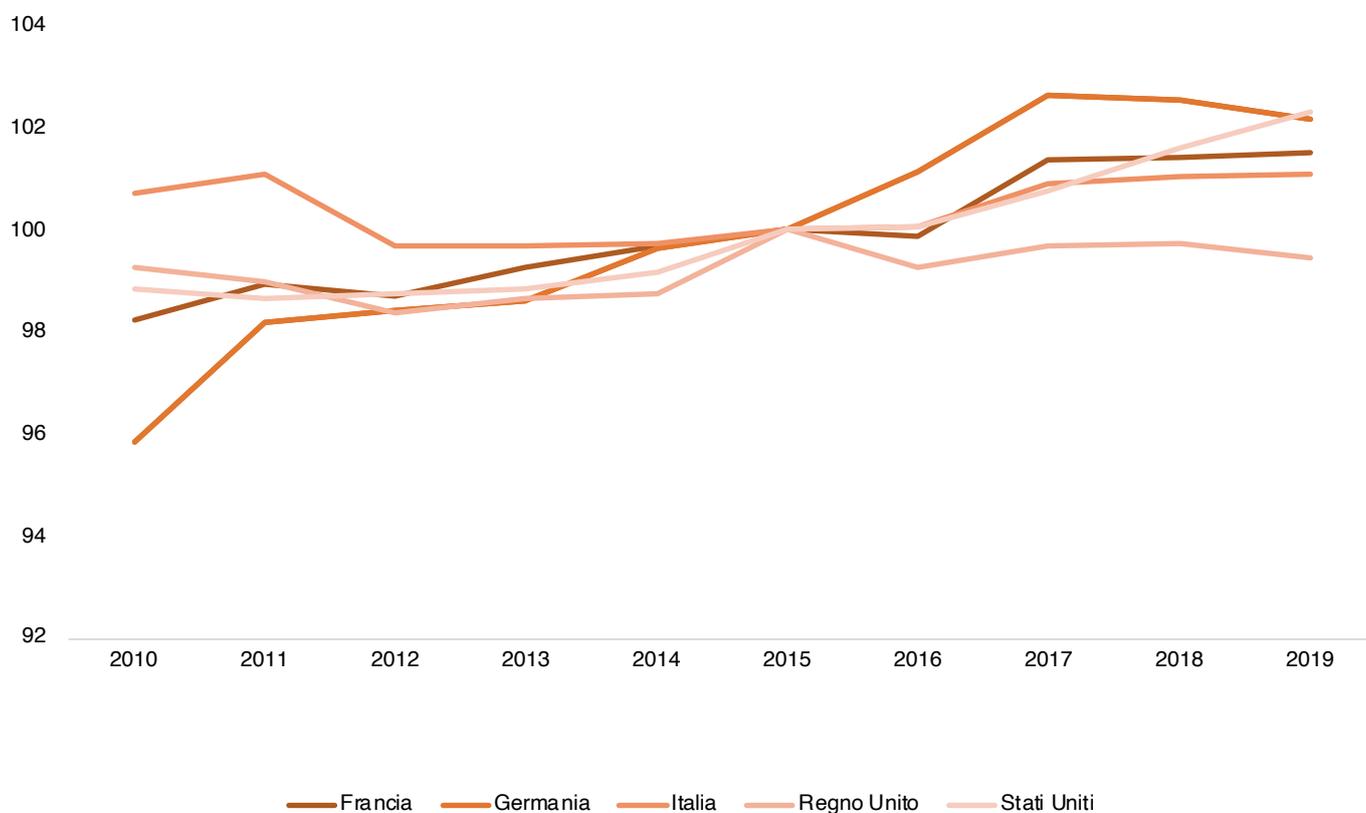
Elaborazione PwC su dati ISTAT



Tra i suoi *peers*, dopo il Regno Unito, l'Italia ha la più bassa produttività totale dei fattori. Nell'ultimo anno osservato, l'indice di produttività totale dei fattori dell'Italia è inferiore di 1,1 punti percentuali rispetto alla Germania.

Produttività totale dei fattori benchmark internazionale (indice, 2015=100)

Elaborazione PwC su dati OCSE



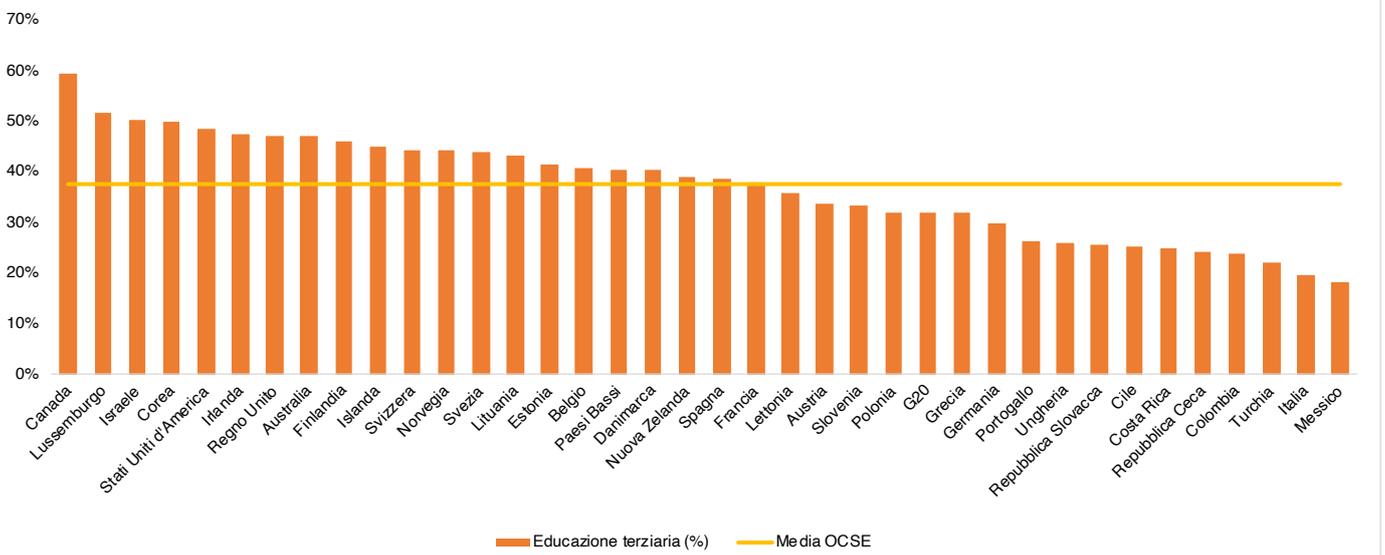
La relativamente bassa produttività dell'Italia è riconducibile a molteplici fattori, tra i quali: basso livello di competenze, *Skills Mismatch* e migrazioni all'estero, carenze strutturali ed il divario Nord-Sud o basso livello di spesa per ricerca e sviluppo.

Basso livello di competenze, Skills Mismatch e migrazioni all'estero

Tra i paesi dell'OCSE, dopo il Messico, l'Italia è quello con la più bassa percentuale di laureati. In Italia, solo il 19,6% della popolazione tra 25 e 64 anni ha ottenuto un livello di istruzione terziaria, rispetto alla media dell'OCSE del 37,7%. Tuttavia, nel 2019 la percentuale delle persone con l'istruzione terziaria è cresciuta di 3 punti percentuali rispetto all'anno precedente.

Livello di istruzione terziaria 2019 (% persone tra 25 - 64)

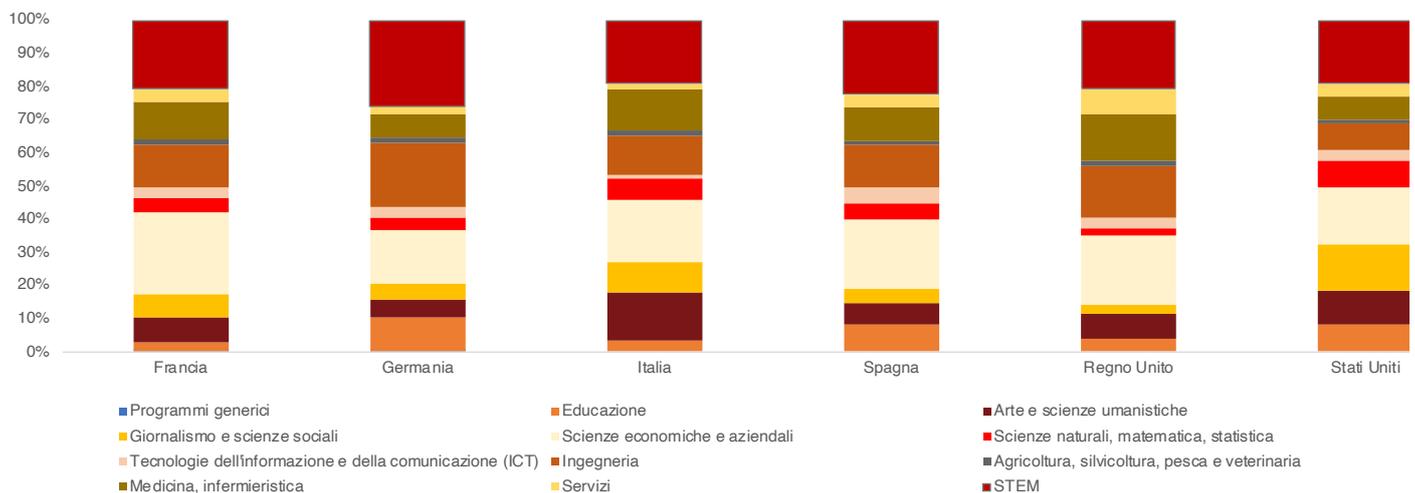
Elaborazione PwC su dati OCSE



Tra le persone che hanno ottenuto un livello di istruzione terziaria, soltanto 1,6% si laurea in ambito di tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Nel confronto con i paesi peers, è inferiore anche la percentuale di laureati nelle materie STEM e in ambito ingegneristico. La bassa percentuale dei laureati specializzati in queste materie rispecchia il basso livello di digitalizzazione e innovazione e di conseguenza anche crescita economica. Dall'altro lato, l'Italia ha la più alta percentuale di laureati in arte e scienze umanistiche.

Percentuale dei laureati per tipo di programma 2019

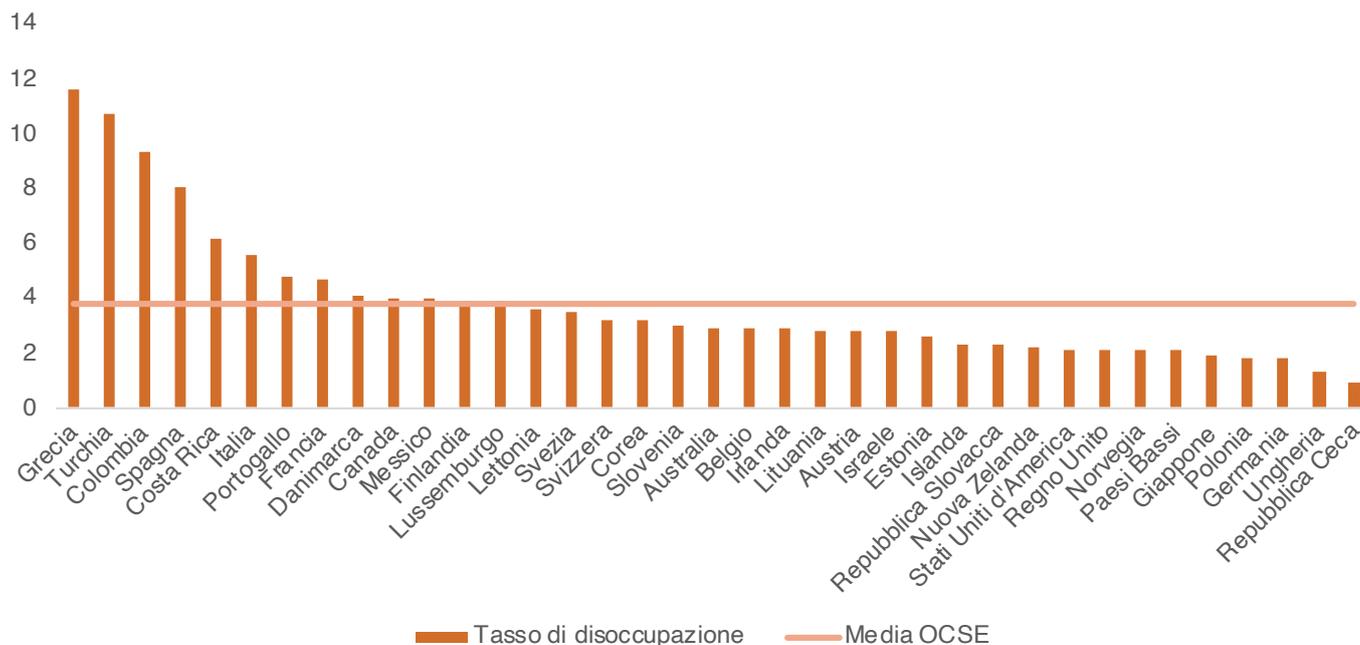
Elaborazione PwC su dati OCSE



In Italia il tasso di disoccupazione delle persone laureate è pari a 5,6% nel 2019 ed è uno di tassi di disoccupazione più alti tra i paesi dell'OCSE.

Tasso di disoccupazione dei laureati 2019

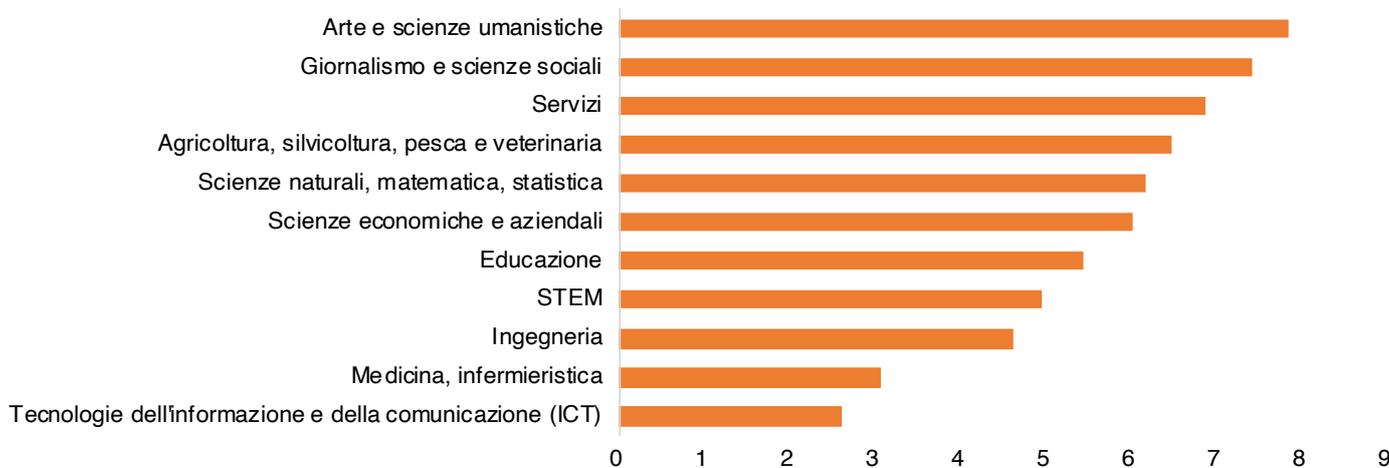
Elaborazione PwC su dati OCSE



Si riporta il tasso di disoccupazione: è più alto per i laureati in arte e scienze umanistiche pari a 7,8%, mentre nell'ambito di tecnologie dell'informazione e della comunicazione il tasso di disoccupazione è tre volte più basso pari a 3%.

Tasso di disoccupazione dei laureati per programma di studi, 2019

Elaborazione PwC su dati OCSE



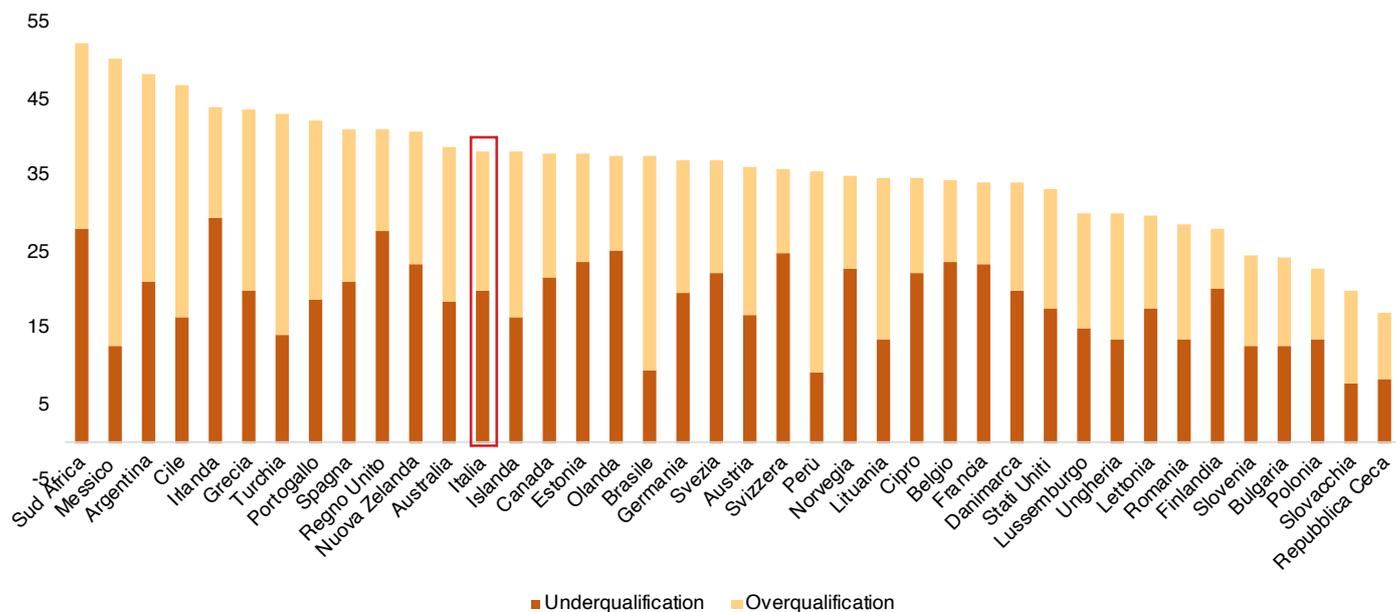
Il relativamente alto tasso di disoccupazione delle persone laureate può essere, tra gli altri fattori, dovuto all'alto tasso del cosiddetto *skills mismatch*, un disallineamento tra i percorsi di studio scelti dai giovani e le esigenze del mercato del lavoro, causando scarsa corrispondenza tra la domanda di lavoro e l'offerta di lavoro in termini di competenze.⁸¹ Secondo gli ultimi dati dell'OCSE, rispetto al numero totale dei lavoratori, il 20% è "underqualified" ed il 18.2% è "overqualified". Esiste una scarsa corrispondenza tra la domanda di lavoro e l'offerta di lavoro in termini di competenze.⁸²

81 <https://www.fondazionergo.it/upload/pdf/qa1-2017-analisiproduttivita-min.pdf>

82 <https://www.fondazionergo.it/upload/pdf/qa1-2017-analisiproduttivita-min.pdf>

Skills Mismatch

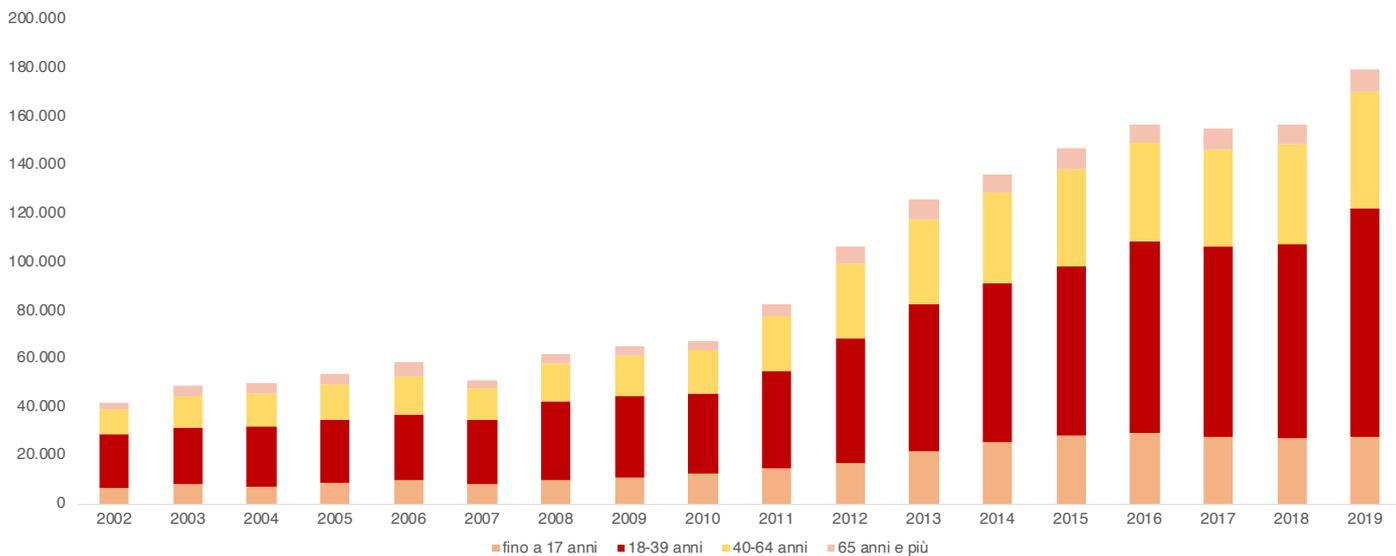
Elaborazione PwC su dati OCSE



La situazione sul mercato del lavoro, oltre ad altri fattori socio-economici, spinge molti Italiani ad emigrare all'estero. La maggior parte degli emigrati dall'Italia è di età produttiva tra i 18 - 39 anni. Dal 2002 il numero degli emigrati si è quadruplicato, attestandosi a quasi 180 mille persone (0,3% della popolazione italiana), oltre la metà sono le persone tra i 18 - 39 anni.

Migrazione all'estero per classe di età, 2019

Elaborazione PwC su dati ISTAT



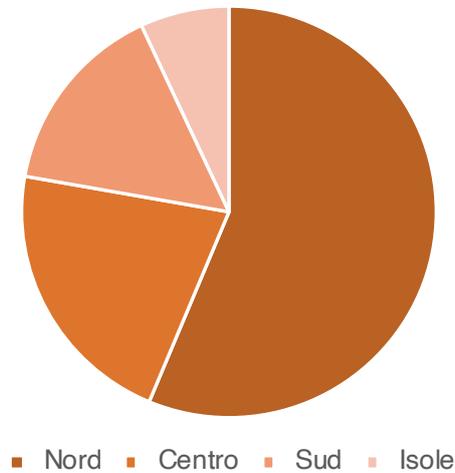
La struttura produttiva a basso valore aggiunto ed i livelli salariali sotto la media dei principali Paesi *peers* spinge molti italiani tra i 18-39 anni ad emigrare all'estero, diminuendo le risorse necessarie per poter aumentare la competitività dell'Italia. Tra il 2002 ed il 2018, gli italiani tra i 18 - 39 anni emigrati all'estero sono aumentati del 268,46%.

Carenze strutturali e divario Nord-Sud

In Italia, il divario tra Nord e Sud continua ad aggravarsi nonostante le specifiche politiche adottate sia al livello nazionale che europeo. In termini di valore aggiunto, il Nord contribuisce di oltre 56%, seguito dal Centro (21,5%) e dal Sud (15,3%). Le Isole producono poco meno del 7% del valore aggiunto nazionale.

Valore aggiunto per regione, 2019

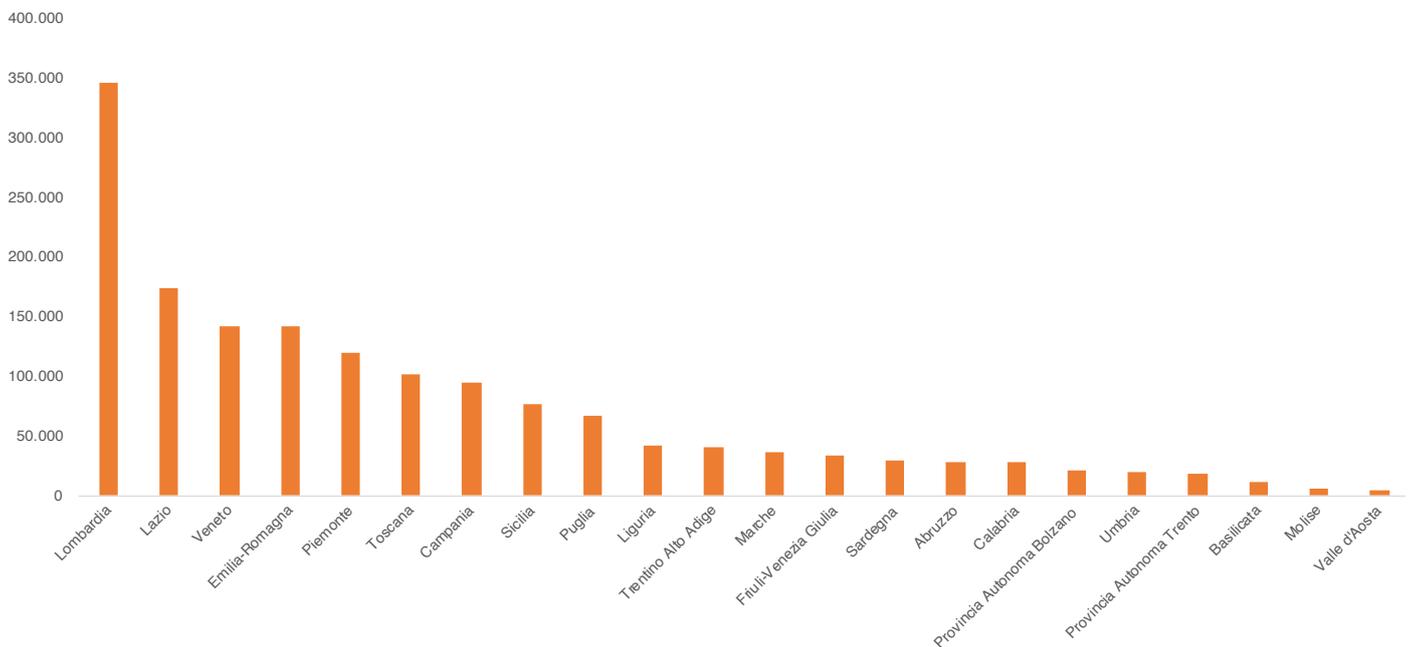
Elaborazione PwC su dati ISTAT



Tra le regioni più performanti c'è al primo posto la Lombardia, che contribuisce al valore aggiunto nazionale di oltre un quinto (22,5%). L'11,2% è prodotto nella regione Lazio e il 9,2% in Veneto ed Emilia Romagna. Insieme le quattro regioni producono oltre la metà dell'intero valore aggiunto.

Valore aggiunto per regione, 2019

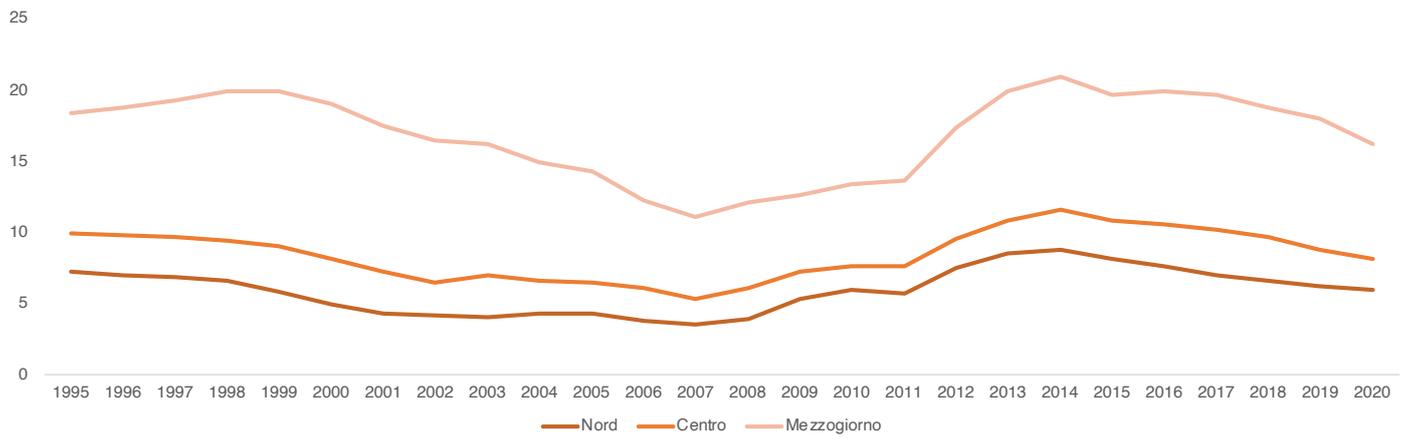
Elaborazione PwC su dati ISTAT



Il divario tra il Nord e il Sud si riflette anche nel tasso di disoccupazione che al Sud è quasi tre volte più alto rispetto al Nord. Nel 2020, il tasso di disoccupazione al Sud è pari al 16,2%, 6% al Nord e 8,2% al Centro. Tuttavia, dal 2015 il tasso di disoccupazione mostra un trend crescente.

Tasso di disoccupazione per regione, 1995 - 2020

Elaborazione PwC su dati ISTAT



Il tasso di disoccupazione dei giovani tra 15 e 24 anni è elevato in tutta Italia. Tuttavia, nelle regioni di Mezzogiorno risulta particolarmente alto, nel 2019 il tasso di disoccupazione giovanile al Sud è pari a 43,3%, in centro 29,5% e al Nord è pari a 20,8%.

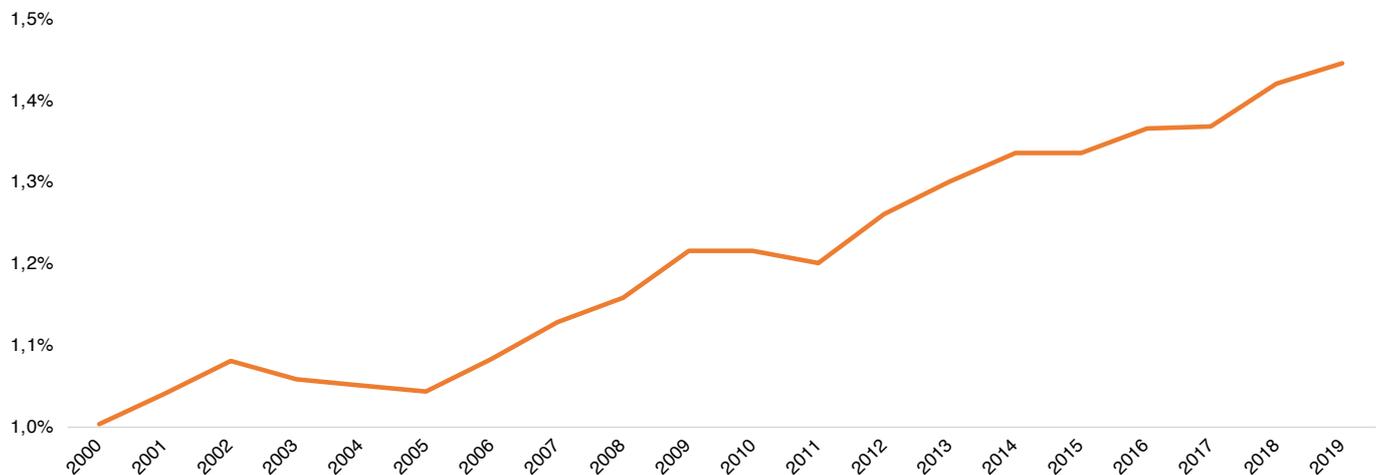
Livelli di spesa in ricerca e sviluppo, evoluzione della competitività digitale

Spesa per R&S

Negli ultimi dieci anni la spesa per la ricerca e sviluppo a livello nazionale⁸³ in percentuale del PIL è cresciuta di 0,5 punti percentuali. Nel 2019, la spesa per R&S ammonta all'1,5% del PIL.

R&S (% del PIL)

Elaborazione PwC su dati OCSE

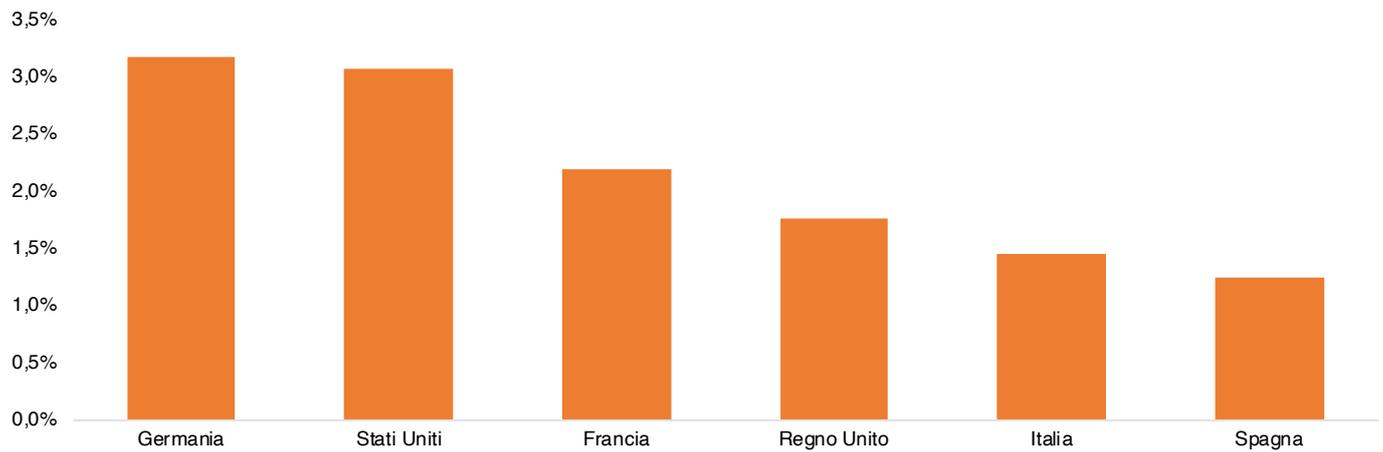


Ciononostante, la spesa in Ricerca e Sviluppo continua ad essere inferiore rispetto ad altri paesi membri dell'OCSE: Germania (3,2%), Stati Uniti (3,1%) e Francia (2,2%), Regno Unito (1,8%).

⁸³ La spesa per la R&S è definita come la spesa totale per la R&S effettuata da tutte le imprese residenti, istituti di ricerca, laboratori universitari e governativi, ecc. in un Paese.

Valore aggiunto per regione, 2019

Elaborazione PwC su dati OCSE



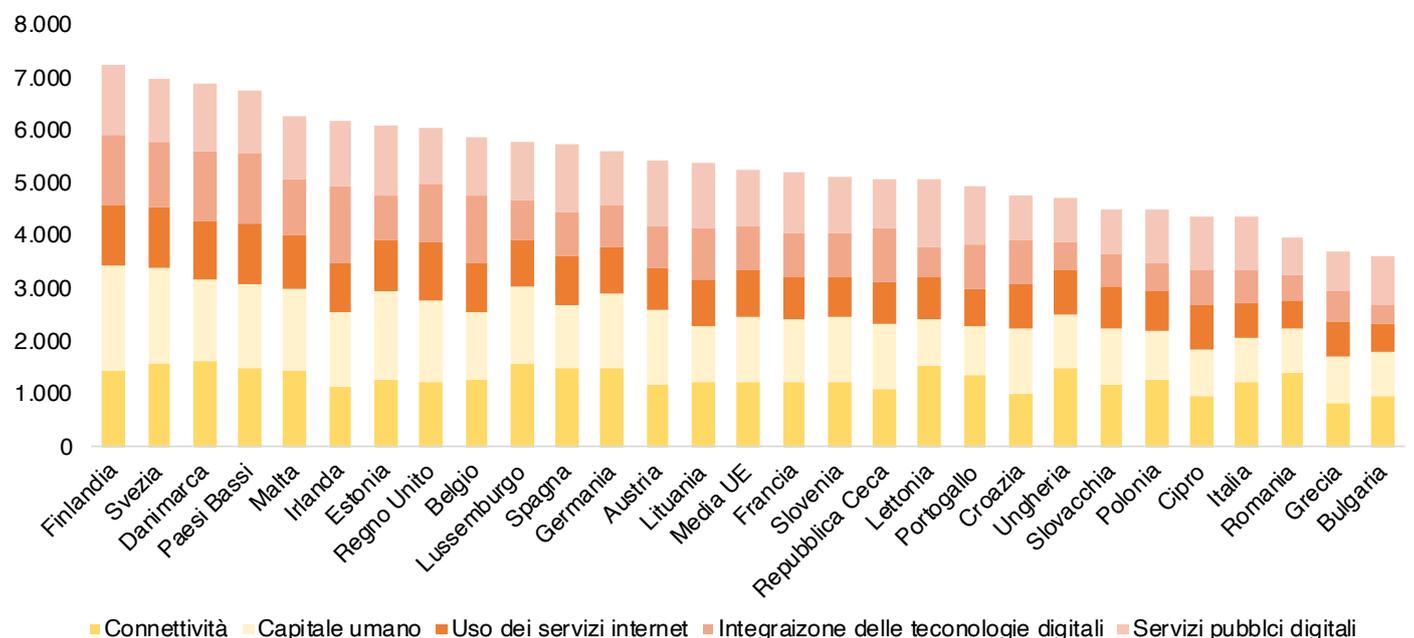
Digitalizzazione

L'attuale pandemia di COVID-19 ha dimostrato quanto le risorse digitali siano diventate importanti per l'economia e come le reti e la connettività, i dati, l'intelligenza artificiale e il supercalcolo, come pure le competenze digitali di base e avanzate, sostengano l'economia e società, rendendo possibile la prosecuzione del lavoro, monitorando la diffusione del virus e accelerando la ricerca di farmaci e vaccini.

Rispetto alla media UE, l'Italia registra livelli di competenze digitali di base e avanzate molto bassi. Nel 2020, l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) l'Italia si colloca al 25° posto fra i 28 Stati membri dell'UE.

Valore aggiunto per regione, 2019

Elaborazione PwC su dati Commissione Europea



Per quanto riguarda le componenti dell'indice, in termini di connettività, l'Italia si posiziona al 17° posto tra gli Stati membri dell'UE.

Nel 2020 l'Italia ha perso due posizioni rispetto al 2019 e si colloca all'ultimo posto nell'UE per quanto riguarda la dimensione del capitale umano. Solo il 42% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni possiede almeno competenze digitali di base (58% nell'UE) e solo il 22% dispone di competenze digitali superiori a quelle di base (33% nell'UE). Il Governo ha introdotto diverse misure a sostegno delle competenze digitali, come il credito d'imposta per la "Formazione 4.0" attivato nel 2018. Tuttavia, i dati relativi ai primi anni di attuazione mostrano che il ricorso al credito d'imposta è stato significativamente inferiore alle aspettative, a causa dei vincoli normativi.

Il basso livello delle competenze digitali riflette anche lo scarso uso di Internet. Il 17% delle persone che vivono in Italia non ha mai utilizzato Internet, tale cifra è pari a quasi il doppio della media UE e colloca il Paese al 23° posto nell'UE in termini di indice di uso dei servizi internet.

L'Italia si colloca al 22° posto nell'UE per quanto riguarda l'integrazione delle tecnologie digitali come *social media*, *big data*, *cloud*, etc.

Per quanto riguarda i servizi pubblici digitali, l'Italia è al 19° posto nell'UE. La bassa posizione nella classifica generale è dovuta allo scarso livello di interazione online tra le autorità pubbliche e il pubblico in generale. Solo il 32% degli utenti italiani online usufruisce attivamente dei servizi di *e-Government* (rispetto alla media UE del 67%). Questo dato è addirittura diminuito tra il 2018 e il 2019.

4.6 SOSTENIBILITÀ E CAMBIAMENTI CLIMATICI⁸⁴

Il prossimo vertice ONU sul clima, COP26, è stato descritto come l'evento più importante dopo l'accordo di Parigi del 2015, in cui i paesi partecipanti hanno stabilito la necessità di contenere il riscaldamento globale entro la soglia di sicurezza di +1,5 gradi centigradi, rispetto ai livelli preindustriali.

Visto il progresso insufficiente nel perseguimento di tale obiettivo, e considerando l'assenza di progressi nell'ultimo vertice COP25 di Madrid, la COP26 rappresenta un momento decisivo nel quale i *leader* possono raggiungere un accordo sulle azioni da intraprendere per raggiungere quanto stabilito nell'accordo di Parigi. I *leader* mondiali sembrano dimostrare unità d'intenti, anche grazie alla crescente attenzione pubblica sulle ricadute in ottica di sostenibilità delle azioni dei governi e delle aziende.

Gli obiettivi che Regno Unito e Italia, co-responsabili per l'evento COP26, hanno formulato sono i seguenti:

1. Assicurare il raggiungimento di zero emissioni nette (*net zero*) di gas serra entro il 2050, per non superare la soglia critica di +1,5 gradi centigradi del riscaldamento atmosferico. Ai paesi viene chiesto di presentare ambiziosi obiettivi di riduzione delle emissioni per il 2030, in linea con il raggiungimento del *net zero* entro la metà del secolo. Per raggiungere questi obiettivi i paesi dovranno:
 - a. accelerare l'eliminazione graduale dell'utilizzo del carbone (in tutti gli ambiti della produzione)
 - b. ridurre la deforestazione
 - c. accelerare il passaggio ai veicoli elettrici
 - d. incoraggiare gli investimenti nelle energie rinnovabili
2. Proteggere le comunità e gli habitat naturali già soggetti ad effetti devastanti a causa del cambiamento climatico.
3. Indirizzare le risorse finanziarie verso gli investimenti responsabili (ESG).
4. Rafforzare la collaborazione internazionale sulla transizione energetica, e favorire la mobilità sostenibile.

Per raggiungere gli obiettivi che la COP26 persegue è necessaria una **collaborazione tra governi, imprese e società**.

La posizione dell'Italia va inquadrata nella dimensione europea. La strategia dell'UE per il raggiungimento degli obiettivi climatici e di sostenibilità internazionali è riassunta nel *Green New Deal*: una serie di iniziative legislative che tendono a trasformare l'economia dell'Unione per garantire un futuro sostenibile, modificando il comportamento dei produttori, consumatori e di tutti gli operatori economici in ottica sostenibile.

Limitare il riscaldamento atmosferico entro la soglia stabilita dall'accordo di Parigi richiede uno sforzo enorme in termini di riduzione delle emissioni di gas serra. L'UE ha tradotto questa ambizione in legge attraverso il regolamento: *EU Climate Law*, che obbliga gli Stati membri a contribuire alla riduzione delle emissioni di gas serra del 55% entro il 2030 ed il raggiungimento del *net zero* entro il 2050. Tale *commitment* richiede la revisione di tutte le politiche comunitarie in ambito climatico e, pertanto verrà presentato un pacchetto di dodici proposte di *policy* entro Luglio 2021. Le azioni comunitarie saranno accompagnate dalle iniziative dei **singoli Stati membri che potranno modificare i comportamenti inquinanti di aziende e consumatori attraverso la regolamentazione e la fiscalità**.

84 <https://www.oecd.org/going-digital/topics/tax/tax-and-digitalisation.pdf>

L'obiettivo è quello di tassare le attività inquinanti, così da promuovere un comportamento più sostenibile ed introdurre incentivi per favorire la transizione ecologica. È possibile, quindi, attendersi nel futuro prossimo uno spostamento del *tax mix* che diminuisca il peso dell'imposizione sul lavoro e sul capitale, per aumentare quello sulle attività inquinanti.

In aggiunta, la Commissione Europea ha sottolineato l'importanza del ruolo che il settore privato gioca per il raggiungimento degli obiettivi climatici, attraverso le attività delle aziende, soprattutto in chiave di investimenti. L'UE ha adottato una strategia per la finanza sostenibile intesa come la necessità di considerare aspetti ambientali, sociali e di *governance* (ESG) quando si prendono decisioni di investimento nel settore finanziario, indirizzando quindi le risorse verso progetti sostenibili.

Nel contesto politico dell'UE, la finanza sostenibile è, quindi intesa, come finanziamento per sostenere la crescita economica riducendo le pressioni sull'ambiente e tenendo conto degli aspetti sociali e di *governance* che le aziende sono chiamate a segnalare tramite la reportistica non finanziaria.

Le aziende sono quindi stimolate ad intraprendere un processo di trasparenza nell'individuazione di rischi legati a fattori ESG, che possono avere un impatto sul reperimento delle risorse finanziarie e la mitigazione di tali rischi attraverso la *governance* appropriata nella gestione delle attività aziendali.

Nell'ambito internazionale, ancora poco definito della reportistica non finanziaria, l'UE ha presentato la Direttiva per il *Corporate Sustainability Reporting* (CSRD), che va a modificare l'ambito di applicazione e gli attuali requisiti previsti dalla *Non Financial Reporting Directive* (NFRD), proprio per migliorare il flusso di informazioni sulla sostenibilità nel mondo delle imprese rendendo più coerente il *reporting* sulla sostenibilità da parte delle aziende.

Focus finanza sostenibile

Nel valutare un investimento, sempre più frequentemente, vengono presi in considerazione anche i cosiddetti criteri ESG. Criteri che si utilizzano in ambito economico per analizzare un investimento non solo da punto di vista puramente economico, ma anche aspetti di natura ambientale, sociale e di *governance*.⁸⁵

Oggi, il tema di ESG è un argomento caldo nel mercato dei capitali. Gli investitori percepiscono l'importanza delle questioni legate al ESG ed il loro impatto sulla creazione di valore delle aziende.

Per stimolare ulteriormente gli investimenti sostenibili, nell'aprile 2021 la Commissione europea ha adottato un pacchetto ambizioso di misure per contribuire a migliorare il flusso di denaro verso attività sostenibili in tutta l'Unione europea. Consentendo agli investitori di riorientare gli investimenti verso tecnologie e imprese più sostenibili, queste misure saranno determinanti per raggiungere l'obiettivo di zero emissioni entro il 2050.

Il pacchetto comprende:

- L'Atto Delegato che integra il Regolamento (UE) 2020/852 (*Taxonomy Regulation*), contenente i criteri di vaglio tecnico intesi a definire quali attività economiche contribuiscono, in modo sostanziale, alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici, senza arrecare un danno significativo.
- La proposta di Direttiva per il *Corporate Sustainability Reporting* (CSRD), che va a modificare ambito di applicazione e attuali requisiti previsti dalla *Non Financial Reporting Directive* (NFRD). Tale proposta mira a migliorare il flusso di informazioni sulla sostenibilità nel mondo delle imprese. Renderà più coerente il *reporting* sulla sostenibilità da parte delle aziende, in modo che le società finanziarie, gli investitori e il pubblico in generale possano utilizzare informazioni comparabili e affidabili sulla sostenibilità.
- Infine, sei Atti Delegati, modificativi, relativi ai doveri fiduciari e alla consulenza in materia di investimenti e assicurazioni, che garantiranno che le imprese finanziarie - ad esempio i consulenti, i gestori di attivi o gli assicuratori - includano la sostenibilità nelle loro procedure e nella consulenza in materia di investimenti fornita ai clienti. I suddetti atti saranno esaminati dal Parlamento e dal Consiglio europeo (tre mesi prorogabili di altri tre mesi) e dovrebbero applicarsi a partire da ottobre 2022.⁸⁶

85 <https://quifinanza.it/green/esg-cose-significato-sostenibilita/453104/>

86 https://www.ania.it/documents/35135/339289/ANIA+Trends+Sostenibilit%C3%A0_n8-2021.pdf/669db108-1139-7ac0-21bb-135aac1fca7d?t=16191026881

Focus ESG e la rendicontazione non finanziaria

La rendicontazione non finanziaria accompagna ormai sempre più spesso il *reporting* finanziario, non soltanto per un obbligo di carattere normativo. La rendicontazione non finanziaria si focalizza su fattori extra-finanziari, primi fra tutti quelli ESG. A livello Europeo, tale pratica è regolata dalla Direttiva 2014/95/UE, cosiddetta *Non Financial Reporting Directive* (NFRD), recepita in Italia con il Decreto Legislativo 254/2016. Il decreto sancisce nell'ordinamento italiano l'obbligo di redigere e pubblicare una Dichiarazione di carattere non finanziario per gli enti di interesse pubblico di grandi dimensioni.

Nel 2020, la Commissione europea si è impegnata a rivedere l'NFRD in quanto la normativa al momento vigente costituisce solo un primo passo, valido ma non sufficiente, per consentire agli investitori di acquisire tutte le informazioni necessarie ad integrare le valutazioni ESG nella propria valutazione del rischio e nelle scelte di investimento.

La Commissione ha adottato una proposta di Direttiva per il *Corporate Sustainability Reporting* (CSRD), che va a modificare gli attuali requisiti di rendicontazione della NFRD. Tra le novità più importanti, l'estensione dell'ambito di applicazione a tutte le imprese di grandi dimensioni (quotate o meno) e a tutte quelle quotate, escludendo le microimprese. Secondo le stime della Commissione il numero delle imprese a cui si applicherebbe la nuova CSRD dovrebbe passare da 11 mila a circa 50 mila.

La nuova CSRD mira a ridurre i costi non necessari della rendicontazione non finanziaria e a permettere alle aziende di soddisfare la crescente domanda di informazioni in materia ESG. Fornirà chiarezza e certezza su quali informazioni di sostenibilità riportare e renderà più facile per i preparatori ottenere le informazioni di cui hanno bisogno, ai fini del *reporting* dai loro partner commerciali (fornitori, clienti e società partecipate).

Focus ESG e la rendicontazione fiscale

C'è una crescente consapevolezza che le imposte e le tasse siano strumenti importanti per raggiungere gli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). Il panorama normativo si sta rimodellando con l'introduzione del *Green Deal* europeo e l'obiettivo di zero emissioni entro 2050.

La percezione delle tasse è cambiata negli ultimi anni. Oggi, la società non vede la tassa solo come un costo, ma come uno strumento per creare coesione socio-economica, influenzare comportamenti sostenibili e porre le basi per una prosperità a lungo termine (imposte ambientali).

Gli *stakeholder* usano sempre di più le informazioni in materia ESG, comprese le informazioni fiscali, per valutare il profilo di rischio e la strategia di un'azienda. Una strategia fiscale che fornisce proattivamente un'accurata gestione del rischio fiscale e che presta attenzione anche alle questioni ambientali, sociali e di *governance* può aiutare a migliorare la reputazione di un'azienda.

Per quanto riguarda la rendicontazione di materia fiscale, per ora, solo GRI e IBC si occupano del *reporting* fiscale specifico. GRI 207 *Tax* è il primo standard di *reporting* globale pubblico relativo alle tasse. Include una narrazione obbligatoria sull'approccio alle tasse, la *governance* fiscale, la gestione del rischio e il *reporting* pubblico, paese per paese. L'IBC fornisce una metrica di *reporting* sul totale delle imposte pagate.

4.7 LA MACCHINA ORGANIZZATIVA

Un aspetto centrale del funzionamento di ogni sistema fiscale attiene al profilo istituzionale ed organizzativo delle risorse umane e dei mezzi dedicati alle attività di servizio e di controllo, ossia l'Amministrazione finanziaria. Se la politica fiscale si esprime tramite le decisioni di fondo relative alla direzione, al bilanciamento degli interessi e dei valori, al disegno degli istituti e del loro coordinamento ad unità, è poi l'apparato amministrativo che ha il compito cruciale di mettere a terra in concreto le scelte di *policy* sia attraverso l'implementazione tecnica di dettaglio, tramite normazione secondaria o attività interpretativa, che attraverso l'interazione con i contribuenti nelle varie fasi in cui si articola l'attività di adempimento (dalla dichiarazione, al versamento, al controllo fiscale, al contenzioso, alla riscossione coattiva).

L'efficienza e l'efficacia dell'Amministrazione finanziaria è dunque, se non un fine in sé, un mezzo essenziale per il perseguimento concreto ed appropriato dei fini di ogni sistema fiscale evoluto.

In tal modo l'Amministrazione finanziaria si configura come un attore essenziale di ogni profilo del sistema fiscale sia che si pensi a riforme strutturali del prelievo sia che si pensi alla semplice gestione quotidiana dello stesso.

Negli scorsi anni l'assetto di *governance* ed organizzativo del sistema fiscale italiano è stato oggetto di analisi da parte dell'OCSE⁸⁷ e del Fondo Monetario Internazionale⁸⁸ che ne hanno sottolineato l'eccessiva frammentazione e la possibile assenza di univocità nel perseguimento unitario degli obiettivi di politica fiscale. Numerosi spunti, anche di natura comparata, sono contenuti nei rapporti OCSE e FMI, redatti e pubblicati nel contesto citato, sull'assetto del sistema fiscale italiano, in particolare su due temi rilevanti: la dimensione organizzativa/procedurale e le ragioni alla base del livello di *non compliance*. Inoltre, a livello OCSE nell'ambito del *Forum of Tax Administration* (FTA)⁸⁹, vengono raccolti dati sui profili organizzativi e di performance delle principali amministrazioni dei paesi sviluppati e vengono svolte e pubblicate analisi sulle "*best practices*" e sulle tendenze in corso nei vari ambiti delle aree di attività delle amministrazioni finanziarie.

L'Amministrazione fiscale in Italia è organizzata attraverso competenze distribuite su una pluralità di soggetti, fra i quali:

- Dipartimento delle Finanze nel Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)
- Agenzia delle Entrate-Riscossione
- Agenzia delle Dogane e dei Monopoli
- Guardia di Finanza
- INPS

I servizi tecnologici sono forniti da Sogei, società detenuta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, mentre Sose, società partecipata dal MEF e dalla Banca d'Italia, fornisce ricerche statistiche e servizi di consulenza. I soggetti sopra citati si differenziano per status giuridico, relazione funzionale con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, selezione, inquadramento e politiche di remunerazione del personale.

Gli sforzi per aumentare la *tax compliance* dei contribuenti e rendere più facile l'adempimento spontaneo hanno seguito un percorso coerente fin dalla creazione delle Agenzie. La fornitura di servizi è diventata più efficiente, in particolare per quanto riguarda la facilitazione del rispetto della normativa vigente da parte del contribuente. L'IT è al centro di molti di questi nuovi servizi ed è utilizzato principalmente per la fornitura di nuovi servizi on-line.

Nel complesso l'organizzazione efficiente ed efficace dell'Amministrazione fiscale e l'unitario coordinamento dei vari organi, nel quadro di compiti e responsabilità ben definite ed univoche e di un coerente sistema di misurazione e valutazione delle performance, si configura come elemento essenziale del funzionamento del sistema fiscale sia dal punto di vista del concreto operare delle scelte di *tax policy* adottate sia dal punto di vista dell'attività di servizio a supporto della *compliance* dei contribuenti sia dal punto di vista delle attività di controllo e riscossione, basate su analisi di rischio e proficuità.

Come spesso si nota nell'osservare i processi di riforma, un elemento critico specifico è rappresentato dal rischio che interventi stratificati nel tempo producano un risultato via via meno coerente con il disegno strategico complessivo che si persegue. Paradossalmente, numerose "piccole riforme" amplificano questo rischio.

87 https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/Varie/Rapporto_OCSE_Ita.pdf

88 <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16241.pdf>

89 <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/>

Nell'intervenire sulla macchina amministrativa non si può prescindere dalla costante verifica di coerenza rispetto al disegno complessivo, evitando così il rischio che singoli interventi, di per sé opportuni, abbiano però l'effetto di diminuire l'unica efficienza che conta, che è quella della macchina nel suo complesso.

Una strategia chiara e comunicata, un assetto organizzativo che abilita l'esecuzione della strategia, indici di performance misurabili e allineati con gli obiettivi strategici sono tratti comuni dei sistemi fiscali più performanti.

4.8 LA RIFORMA DEL PROCESSO TRIBUTARIO

In data 12 aprile 2021, i Ministri dell'Economia e della Giustizia hanno congiuntamente deciso l'istituzione di una Commissione al fine di elaborare proposte per la riforma del processo tributario, anche per far fronte all'arretrato e per la riduzione della durata delle controversie.

Dal punto di vista organizzativo e normativo, i punti critici dell'attuale assetto della giustizia tributaria sono sostanzialmente due. Per un verso, la presenza di giudici "non professionisti", sia fra i "togati" sia fra i laici, che, almeno astrattamente, si riflette sulla disponibilità di tempo per un'adeguata preparazione professionale di una materia molto tecnica e decisamente complessa. Per altro verso, l'arretrato presso i giudici di merito appare ancora piuttosto consistente e, soprattutto, in crescita. L'ultimo rapporto del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, relativo al periodo ottobre-dicembre 2020, segnala un residuo di 345.295 controversie da decidere, con un incremento pari a 2,85% rispetto al 31 dicembre 2019.

Il fronte del giudizio di cassazione è ancora più preoccupante. Nonostante il numero dei giudizi in materia tributaria si avvicini al 50% del complessivo contenzioso di cassazione, il numero di sezioni e di organico giudicante in materia è pari a un quarto del totale. I tempi medi per un giudizio si sono assestati, nel 2019, a 48,8 mesi.

Come emerge con evidenza da questi frammentari elementi, il problema principale della giustizia tributaria è di tipo organizzativo, connesso al ruolo dei giudici, all'accesso, al numero e alla loro formazione. Salvo limitati profili, diversamente, le regole del processo hanno dato buona prova (soprattutto, dopo la riforma del 2015).

6

Annex

Trasparenza fiscale e tax compliance

Trasparenza fiscale e tax compliance

In questo annex descriviamo come alcuni paesi Europei ottengono un elevato grado di trasparenza nel processo di politica fiscale, migliorando il rapporto di fiducia fisco-contribuente e di conseguenza la compliance spontanea. Elevati gradi di trasparenza sono raggiunti, nella maggior parte dei casi, grazie all'istituzione di organi indipendenti dal legislatore e processi chiari di coinvolgimento degli stakeholders che garantiscono oggettività nella valutazione delle politiche fiscali, tenendo conto delle diverse sensibilità delle parti sociali. È evidente come l'aumento del rapporto di fiducia tra fisco e contribuente sia una strada da perseguire anche in Italia. Favorire la compliance spontanea contribuirebbe alla riduzione dell'economia sommersa. Per quanto riguarda i processi di consultazione, l'Italia potrebbe prendere spunto in particolar modo dall'esempio britannico dove le politiche fiscali vengono annunciate un anno in anticipo per permettere lo svolgimento di consultazioni con tutti gli stakeholders principali ed interessati prima di annunciare la *policy* finale.

Gli elementi caratteristici che emergono dalle esperienze internazionali sono sostanzialmente due:

- 1) Organo indipendente che valuta le politiche fiscali, fornendo pareri sulle relazioni tecniche dei governi e sulle previsioni economiche che sottostanno ai costi delle misure
- 2) Processo strutturato di consultazione

Danimarca

Il Consiglio economico danese è stato istituito nel 1962. L'obiettivo del Consiglio è di monitorare l'economia e le finanze pubbliche danesi e analizzare lo sviluppo economico a lungo termine. Un altro obiettivo del Consiglio è quello di migliorare il coordinamento tra i diversi interessi economici nella società danese e di rappresentarli al legislatore. Infine, il Consiglio dovrebbe valutare la solidità delle finanze pubbliche e il rispetto dei diversi obiettivi di bilancio relativi alla politica fiscale.

Il Consiglio è composto dal comitato di presidenza e da 17 membri che rappresentano i sindacati, le federazioni dei datori di lavoro, la Banca centrale, il Governo e 3 esperti accademici. I membri sono nominati dalle singole organizzazioni ed indicati dal Ministro degli Affari Economici.

Regno Unito

La progettazione della politica fiscale è formalmente centralizzata nel ministero del tesoro e diretta dal "Cancelliere dello Scacchiere". Il processo di progettazione della politica fiscale è condiviso da *HM Treasury* (HMT) e *HM Revenue and Customs* (HMRC). Ad HMT è affidato il compito di elaborare le politiche fiscali, mentre l'HMRC è responsabile degli aspetti tecnici-operativi della progettazione della stessa politica fiscale.

La maggior parte delle analisi di politica fiscale, dei costi delle riforme, delle valutazioni d'impatto e delle stime delle entrate fiscali è comunque fornita dalla divisione analitica dell'HMRC e verificata indipendentemente dall'*Office for Budget Responsibility* (OBR). Dal 2011, per ogni misura fiscale ed economica adottata dal legislatore nelle leggi di bilancio, HMRC pubblica le relative analisi d'impatto. Queste analisi forniscono ampi dettagli sulle conseguenze economiche e fiscali di ogni misura (TIIN - *Tax Information Impact Note*). Ogni legge di bilancio è corredata da una pubblicazione che indica l'impatto delle misure adottate sulla distribuzione dei redditi delle famiglie.

Dal giugno 2010, è stato introdotto un approccio strutturato di consultazione che prevede il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* interessati a fornire un loro parere su disegni di legge in materia fiscale durante la fase di sviluppo delle varie opzioni di *policy*.

Inoltre, in UK è presente l'*Institute for Fiscal Studies* (IFS), *think tank* indipendente che ha un'importante risonanza pubblica e scruta l'azione del legislatore in profondità, pubblicando diversi report sull'andamento della finanza pubblica in UK.

Austria

Il processo di *policy making* si basa sulle consultazioni con altri ministeri, con accademici, esperti e istituti di ricerca e altri *stakeholders* indipendenti.

Il cosiddetto “partenariato sociale” del secondo dopoguerra richiede la riconciliazione dei diversi interessi delle parti sociali, cioè la Camera Federale dell’Economia austriaca, la Camera dell’Agricoltura, la Camera Federale del Lavoro austriaca e la Federazione Sindacale Austriaca. Ognuno di questi organi ha i propri esperti fiscali che partecipano, attraverso commenti, alla fase di concettualizzazione verso un progetto di legge fiscale. Il processo legislativo deve essere equo e trasparente e deve garantire che il pubblico sia adeguatamente informato.

Finlandia

Il Ministero delle Finanze (MF) è responsabile della progettazione della politica fiscale, compresa l’analisi economica del sistema fiscale. Il Dipartimento delle imposte è l’organo preposto alla formulazione delle politiche fiscali. È responsabile dello sviluppo del sistema fiscale e della valutazione degli effetti della politica fiscale sull’economia. Durante la progettazione della politica fiscale, vengono mantenuti stretti legami con il mondo accademico ed istituti di ricerca. Essi giocano un ruolo importante nella preparazione e nella valutazione delle riforme fiscali. La Finlandia ha anche utilizzato commissioni e comitati, composti da esperti fiscali, per contribuire a importanti iniziative di revisione fiscale strutturale.

Germania

In Germania, il Ministero delle Finanze (MF) è incaricato allo sviluppo delle politiche fiscali. Nel processo di *policy*, il MF consulta l’*Academic Advisory Board*, composto da personalità di eccellenza del mondo accademico, in campo economico e del diritto, che fornisce pareri circa gli impatti delle potenziali misure da adottare. L’autorevole composizione del *Board* conferisce un elevato grado di oggettività alle *policy*. Per quanto riguarda riforme di carattere strutturale, vengono formate delle commissioni fiscali ad hoc i cui membri rappresentano i diversi attori economici (rappresentanti del mondo degli affari, della pubblica amministrazione, del mondo accademico, dei professionisti, dei sindacati e delle autorità locali).

I progetti di revisione fiscale meno complessi si affidano a gruppi di lavoro ad hoc che comprendono esperti del Governo federale e regionale. Riforme fiscali molto complesse, come la riforma dell’imposta sulle società, sono gestite congiuntamente richiedendo gli *input* del Consiglio di esperti economici, insieme al Centro per la ricerca economica europea o l’Istituto Max Planck.

Irlanda

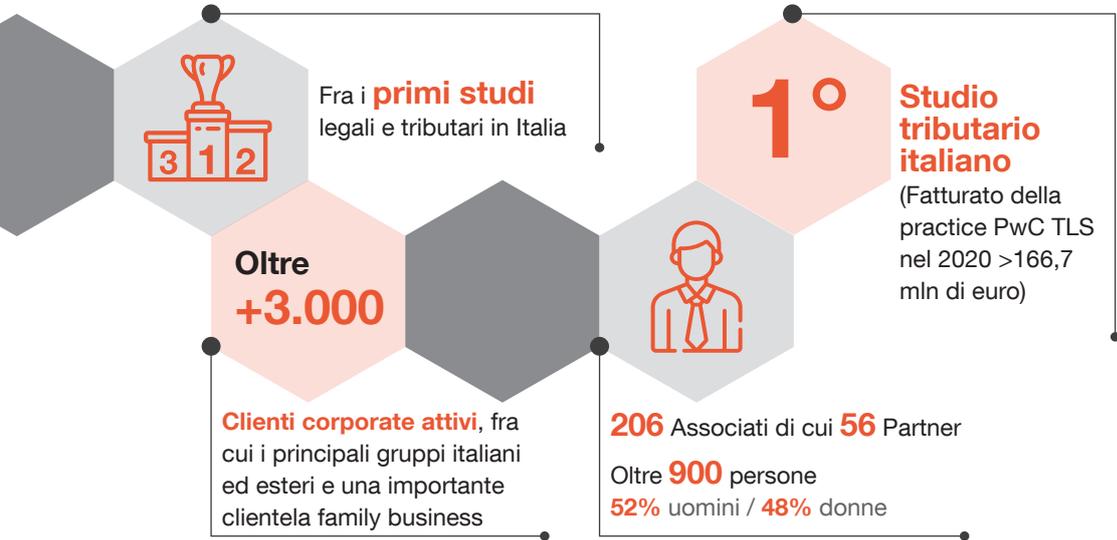
La tax policy unit all’interno del Dipartimento delle Finanze è responsabile per lo sviluppo delle politiche fiscali a sostegno degli obiettivi economici, sociali e ambientali del Governo. La *tax policy unit* collabora strettamente anche con l’OCSE e l’UE e collabora strettamente anche con il *Tax Strategy Group* (una commissione interdipartimentale), presieduto dal Dipartimento delle Finanze. La funzione principale del gruppo è quella di condurre un’analisi dell’impatto economico e delle entrate per le proposte di politica fiscale e redigere la legislazione fiscale necessaria.

Paesi Bassi

Il Ministero delle Finanze (MF) ha un ruolo centrale nel processo di elaborazione della politica fiscale. Uno dei suoi compiti principali è la progettazione e la riscossione delle tasse. Il *Central Planning Bureau* fornisce le previsioni ufficiali e indipendenti delle entrate, che completano la valutazione del MF stesso. Le riforme fiscali sono gestite congiuntamente richiedendo gli *input* della Commissione per la riforma fiscale, che comprendono sia membri indipendenti che parti interessate all’interno del Governo.

Svezia

Un gruppo indipendente di esperti è stato creato dal Governo svedese per condurre le analisi in ambito della finanza pubblica e per esaminare l’impatto delle riforme fiscali con l’accento sull’impatto globale delle politiche fiscali sulla situazione socio-economica. Inoltre, il *National Audit Office* può presentare opinioni indipendenti sulle questioni della finanza pubblica. La Svezia utilizza il modello delle Commissioni per la riforma fiscale per progettare le riforme in modo trasparente in questi comitati e commissioni. Le commissioni comprendono esperti del Ministero delle Finanze, Agenzia delle entrate, membri del Parlamento, esperti internazionali, accademici, rappresentanti delle imprese e altri *stakeholder* specifici.



- **175** avvocati
- **305** dottori commercialisti
- **5** consulenti del lavoro
- oltre **300** praticanti della professione legale e tributaria
- **66** practice support staff
- oltre **20** professionisti in possesso di abilitazioni estere
- oltre **30** professionisti coinvolti in attività accademica

4 Aree tecniche

Servizi legali

- Fusioni e acquisizioni
- Riorganizzazioni societarie e dei gruppi
- Diritto societario
- Segreteria societaria e Servizi di Compliance legale
- Diritto amministrativo e ambientale
- Antitrust e diritto della concorrenza
- Diritto del lavoro
- Diritto bancario e finanziario, diritto dei mercati finanziari, diritto assicurativo
- Mercato dei capitali
- Regolamentazione delle attività bancarie, finanziarie ed assicurative
- Cessione di portafogli e Cartolarizzazioni
- Real estate
- Energy & Utilities
- IP / IT e diritto delle nuove tecnologie
- Protezione dei dati personali
- Decreto Legislativo 231/2001
- Crisi aziendali e ristrutturazione del debito
- Contenzioso

Servizi fiscali

- Fusioni e acquisizioni
- Riorganizzazioni societarie e dei gruppi
- Consulenza ricorrente
- Contenzioso tributario
- Diritto tributario comunitario
- Fiscalità internazionale
- Tax reporting e compliance
- IVA, Imposte indirette e Dogane
- Prezzi di trasferimento
- Incentivi fiscali e finanza agevolata
- Fiscalità delle persone fisiche e servizi di mobilità globale
- Fiscalità delle istituzioni finanziarie
- Fiscalità dei principi contabili
- Consulenza in materia di trasparenza fiscale
- Fiscalità connessa alle politiche ambientali

Servizi Integrati ed evoluzione digitale

- Gestione del rischio fiscale e assistenza su programmi di Cooperative Compliance
- Assistenza nell'evoluzione delle funzioni legali e fiscali in-house
- Nuovi strumenti digitali per i servizi legali e fiscali

Servizi amministrativi e adempimenti

- Gestione contabilità e amministrazione
- Adempimenti fiscali e contributivi del datore di lavoro

3 Dimensioni Organizzative

Sul piano organizzativo, l'attività di PwC TLS è strutturata in tre dimensioni che riflettono:

- **Competenze tecniche di base e specialistiche**
- **Conoscenza dei settori di mercato**
- **Presenza sul territorio e Desk internazionali**

10 Macro Industry globali

- Financial Services (FS)
- Private Equity & Sovereign Investment Funds (PE&SIF)
- Industrial Manufacturing and Automotive (IM&A)
- Consumer Markets (CO)
- Technology, Media & Telecommunication (TMT)
- Energy, Utilities and Resources (EUR)
- Health, Pharma and Bio Sciences (HI)
- Government (GOV)
- Private Companies and Family Business
- Private Clients and High Net Worth Individuals



17 sedi in Italia

- Milano
- Roma
- Bari
- Bergamo
- Bologna
- Brescia
- Firenze
- Napoli
- Novara
- Padova
- Palermo
- Parma
- Torino
- Trento
- Treviso
- Varese
- Verona



I nostri uffici

Milano

Piazza Tre Torri, 2
20145 - Milano
Tel. +39 02 916051

Roma

Largo Fochetti, 29
00154 - Roma
Tel. +39 06 5717851

Bari

Via Abate Gimma, 72
70122 - Bari
Tel. +39 080 5640211

Palermo

Via Marchese Ugo, 60
90141 - Palermo
Tel. +39 091 6268669

Bergamo

Largo Belotti, 5
24121 - Bergamo
Tel. +39 035 229691

Parma

Viale Tanara, 20/A
43100 - Parma
Tel. +39 0521 275911

Bologna

Via Angelo Finelli, 8
40126 - Bologna
Tel. +39 051 6167711

Torino

Corso Palestro, 10
10122 - Torino
Tel. +39 011 592271

Brescia

Viale Duca d'Aosta, 28
25121 - Brescia
Tel. +39 030 3697601

Trento

Viale della Costituzione, 33
38122 Trento
Tel. +39 0461 237004

Firenze

Viale Antonio Gramsci, 15
50121 - Firenze
Tel. +39 055 2482911

Treviso

Viale Gian Giacomo Felissent, 90
31100 Treviso
Tel. +39 0422 425611

Napoli

Via dei Mille, 16
80121 - Napoli
Tel. +39 081 716141

Varese

Via Albuzzi, 43
21100 - Varese
Tel. +39 0332 285039

Novara

Via Fratelli Rosselli 28
28100 - Novara
Tel. +39 02 9160 5015

Verona

Via Francia, 21/C
37135 - Verona
Tel. +39 045 8051411

Padova

Via Vicenza, 4
35138 - Padova
Tel. +39 049 873421