PwC TLS Avvocati e Commercialisti

Stato del Sistema Fiscale Italiano

2022

www.pwc-tls.it

Indice

Introduzione **5**

Introduzione alla terza edizione **5**

1. Alle radici di un sistema impositivo ottimale **9**
1.1. I canoni dell'imposizione ottimale: equità ed efficienza 9
1.2. Semplicità 9
1.3. Sostenibilità e stabilità 10
1.4. La rivisitazione dei principi alla luce delle crisi di inizio XXI secolo 10

2. Il sistema tributario italiano. La dimensione quantitativa **13**
2.1. La composizione delle entrate fiscali in Italia 14
2.2. L'evoluzione della composizione delle entrate fiscali e della pressione fiscale 15
2.3. Benchmark *internazionale del* tax mix *e della pressione fiscale* 17
2.4. Previsione delle entrate e della pressione fiscale 2021-2025 18

3. Il sistema tributario italiano. La dimensione qualitativa **20**
3.1. L'imposizione del reddito 21
3.1.1. IRPEF 21
3.1.2. Allineamento dell'IRPEF ai criteri di imposizione ottimale 23
3.1.3. IRES 26
3.1.4. Allineamento dell'IRES ai criteri di imposizione ottimale 27
3.2. L'imposizione sui consumi 29
3.2.1. IVA 29
3.2.2. Allineamento dell'IVA ai criteri di imposizione ottimale 31
3.2.3. L'imposizione sui trasferimenti 32
3.2.4. Allineamento dell'imposta sulle successioni e sulle donazioni ai criteri di imposizione ottimale 32
3.3. L'imposizione regionale e locale 33
3.3.1. Imposizione ottimale nei tributi regionali e locali 34

4. I *trend* globali *(Megatrends)* **35**
4.1 Cambiamento climatico 36
4.2 Disruption *tecnologica* 37
4.3 Movimenti demografici 38
4.4 Verso un mondo multinodale 39
4.5 Instabilità sociale 40

5. Le sfide per i sistemi fiscali lanciate dai *trend* globali **41**
5.1 Cambiamento climatico 42
5.1.1. La leva fiscale a servizio delle istanze ESG 42
5.1.2. Le istanze della eco-sostenibilità ed, in particolare, la transizione energetica 42
5.1.3. Le istanze riferite ai fattori "S" e "G" della sostenibilità 44
5.1.4 Sostenibilità e fiscalità: dalla "E", alla "S" e "G", una traccia per la tax policy 46
5.2 Disruption *tecnologica e digitalizzazione dell'economia* 48
5.3 Movimenti demografici e fenomeni migratori 53
5.4 Verso un mondo multinodale - la competizione fra teatri regionali e fra sistemi Paese 56
5.5 Instabilità sociale e crescita delle disuguaglianze economiche 58

6. Il contesto italiano: profili di attenzione **60**
6.1. Evasione fiscale e tax gap 61
6.2. Facilità nell'intraprendere (l'iniziativa economica) 65
6.3. Bassa produttività e divario nord-sud 65
6.4. La macchina organizzativa statale

7. Appendice - Il disegno di legge delega per la riforma fiscale **71**
Il recepimento dei criteri di tassazione ottimale nella delega di riforma fiscale 72
L'imposizione del reddito 72
- IRPEF 72
- IRES 73
L'imposizione sui consumi 74
- IVA 74
- L'imposizione sui trasferimenti 74

La presente opera è stata curata da Fabrizio Acerbis, Gianluigi Bizioli e Marco Lio. I curatori ringraziano l'Osservatorio Attrattività Italia (OATT) dell'Università degli Studi di Bergamo e, in particolare, Roberto Scalia e Federico Bertocchi. Si ringraziano inoltre Flavio Mondello Malvestiti e Barbora Pavlikova. 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 ALLA TERZA EDIZIONE

La **terza edizione** dello "Stato del Sistema Fiscale Italiano" vede la luce in un periodo di profondi cambiamenti avvenuti in un arco temporale relativamente breve. Sul lento defluire della crisi pandemica globale si è innestata una crisi economico-finanziaria causata dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, con effetti sulle filiere di approvvigionamento, a partire da quelle energetiche. Seppure a macchia di leopardo, le imprese si sono trovate ad affrontare nuove sfide e forti tensioni, cui hanno contribuito le spinte inflazionistiche e il rialzo dei tassi, specialmente in alcuni Paesi.

Sul fronte interno, le elezioni politiche hanno visto il prevalere della coalizione di centro-destra guidata da Giorgia Meloni che, prima donna nella storia istituzionale del Paese, è stata nominata Presidente del Consiglio lo scorso 22 ottobre.
La stagione di riforme, in particolare in relazione alla riforma fiscale, considerata imminente in fase di stesura dell'edizione precedente di questa pubblicazione (giugno 2021), dopo una fase di stallo appare aver ripreso vigore con importanti novità attese nei prossimi mesi.

Il contributo che segue, aggiornato e rivisto anche grazie alla collaborazione instaurata con l'Osservatorio Attrattività Italia (OATT) dell'Università di Bergamo, muove da concetti ormai acquisiti nel corso delle edizioni precedenti e che ci sembra opportuno ribadire.

Quali sono i pilastri delle "buone" riforme in materia fiscale? A nostro giudizio, essenzialmente tre: un costante riferimento ai criteri di tassazione ottimale come bussola per gli interventi riformatori, l'individuazione e il monitoraggio dei *trend* globali per valutarne l'impatto sulle *policy*, la rimozione delle debolezze strutturali che, a livello Paese, minano la piena efficacia degli interventi pianificati.

Innanzitutto, **la centralità dei criteri di tassazione ottimale (equità, efficienza, semplicità, sostenibilità e stabilità) come riferimento esplicito e continuo lungo il processo di riforma.**

A differenza delle singole norme, quasi inevitabilmente giudicate "giuste" o "sbagliate" in funzione del ruolo che chi commenta ha nel processo riformatorio, del credo politico e di valutazione di convenienza di cittadini e imprese (*ci guadagno o ci perdo?*) i criteri di tassazione ottimale - nelle loro varie declinazioni - non hanno di per sé effetti "giusti" o "sbagliati". Sono la bussola che consente che un processo riformatore porti ad un risultato di qualità, con benefici per tutti. Sottoporre quindi le varie ipotesi di riforma al vaglio di questi criteri, misurando per quanto possibile l'allineamento con essi, rappresenta un fattore di igiene utile, se non imprescindibile. Alcuni Paesi hanno incorporato stabilmente nei propri processi i criteri di tassazione ottimale e ne danno evidenza pubblica.

In secondo luogo, bisogna tenere conto della rilevanza, sempre crescente, dei *trend* globali.

I sistemi fiscali si progettano immaginando un futuro e cercando, attraverso le scelte di *policy*, di disegnarlo. Ma il futuro non è una pagina bianca. È sempre più influenzato da dinamiche fuori dal controllo del legislatore/regolatore nazionale, si pensi alle dinamiche demografiche e ai flussi migratori, ma anche alle politiche industriali globali in materia di transizione energetica. È quindi (più) elevato il rischio che le attese, a partire da quelle di base che riguardano il gettito, non trovino pieno riscontro nei dati consuntivi. Identificare e monitorare i *trend* globali ed il loro impatto sul Paese equivale a scoccare la freccia delle riforme fiscali mirando là dove il bersaglio sarà quando la freccia lo deve colpire, e non dove si trova ora.

In terzo e ultimo luogo, i Paesi devono lavorare per **rimuovere le debolezze strutturali** che attenuano l'efficacia delle scelte di *policy*.

Alcune di queste debolezze, che costituiscono altrettanti vincoli al pieno dispiegarsi di una stagione di riforme, sono naturalmente impattate (in positivo) da un corretto riferimento ai criteri di tassazione ottimale. Per fare un esempio, un sistema fiscale che vira verso la semplificazione di regola registra una riduzione del livello di evasione *(tax gap)*. Altre debolezze di natura strutturale impongono invece, per essere attenuate, riforme specifiche, si pensi ad esempio all'articolazione della macchina amministrativa.

E' velleitario attendersi effetti importanti da una stagione di riforme, portata avanti nel rispetto dei canoni di tassazione ottimale, senza che a questa si colleghi un piano di interventi volto a rimuovere, o quanto meno attenuare, le debolezze strutturali del Paese e a mettere a fattore gli impatti prevedibili derivanti dai *trend* globali.

Esula dallo scopo del presente lavoro avanzare, o giudicare in modo compiuto, singole proposte di riforma. Sentiamo però la responsabilità di partecipare al dibattito, nell'ulteriore, decisiva consapevolezza che **è in atto, non destinata ad attenuarsi, una competizione tra sistemi regionali e, all'interno dei sistemi regionali, di sistemi Paese** il cui esito

sperabile è una maggiore prosperità globale. In questa competizione, che vedrà economie "più" vincenti di altre, **la fiscalità resterà una leva di competitività e attrattività** la cui rilevanza sarebbe un grave errore sottovalutare.

Nel **capitolo 1** si richiamano i criteri che governano l'imposizione ottimale, sistematizzati, rispetto all'edizione precedente, alla luce del dibattito in dottrina. Si forniscono inoltre alcuni riferimenti a processi di riforma avviati negli anni in altri Paesi, ispirati dai criteri di tassazione ottimale.

Nei **capitoli 2 e 3** si fornisce una rappresentazione sintetica del sistema tributario italiano nella sua dimensione quantitativa e qualitativa, offrendo anche un commento delle singole imposte alla luce dei criteri di tassazione ottimale.

Nei **capitoli 4 e 5** si identificano alcuni fra i principali *trend* globali di natura socio-economica *(megatrends)* e li si declina in termina di sfida per il nostro Paese.

Nel **capitolo 6** si identificano alcuni punti di attenzione specifici del contesto italiano.

Infine, in **Appendice** si svolgono alcune riflessioni sulla **bozza di delega** alla riforma fiscale resa pubblica mentre il lavoro di aggiornamento della presente edizione di "Stato del Sistema Fiscale Italiano" era in fase di chiusura. Alcuni commenti sulla bozza di delega sono contenuti, inoltre, nei capitoli 5 e 6.

Aprile 2023

Fabrizio Acerbis
Presidente PwC TLS
Avvocati e Commercialisti

1

Alle radici di un sistema impositivo ottimale

Alle radici di un sistema impositivo ottimale

"*In order to make fundamental tax reforms happen, policy makers have to be aware of the major challenges they are likely to face during the tax reform process*"[1]

I sistemi impositivi sono un elemento essenziale per ogni Stato. L'imposizione consente agli Stati di ottenere le risorse necessarie per la realizzazione dei valori e il perseguimento degli obiettivi fissati dalle costituzioni. Tuttavia, imposte e tasse non costituiscono il valore di scambio fra beni e servizi pubblici e denaro, al pari di ciò che avviene sul mercato, bensì un prelievo coattivo di ricchezza privata a favore del settore pubblico. Il problema dell'imposizione si riduce, dunque, all'individuazione di uno o più criterio/i di riparto *equo* e *ottimale*.

Come è facile intuire, l'**equità di un sistema tributario** dipende dalle scelte valoriali (o politiche) adottate o, secondo i canoni della filosofia politica, da un approccio normativista[2].

Diversamente, la tassazione ottimale è quella che minimizza le distorsioni (economiche e sociali) prodotte dai tributi (si può dire che miri a un obiettivo *second best*). Qualsiasi tributo, infatti, influenza il comportamento dei contribuenti: non esistono tributi a effetto neutro, solo quelli che promuovono distorsioni economiche giustificate (se, naturalmente, si escludono le imposte capitarie o *poll tax*, che sono irrealizzabili per ragioni di equità). Si pensi, ad esempio, alle imposte sul reddito, che tendono a disincentivare lo svolgimento di attività lavorative e - più in generale - la produzione del reddito da lavoro[3]; oppure, all'imposizione sui consumi, che ha l'effetto di favorire il risparmio.

In generale, quindi, l'imposizione fiscale modifica il comportamento degli individui attraverso

- un **effetto reddito**: l'applicazione di un'imposta sottrae reddito al contribuente e lo trasferisce allo Stato, comportando una diminuzione del reddito disponibile per il contribuente, che consumerà meno beni o servizi;
- un **effetto sostituzione**: l'imposizione (indiretta) determina l'alterazione del prezzo dei beni e/o dei servizi, inducendo il contribuente a consumare quelli incisi in maniera minore.

Diversamente dall'obiettivo dell'equità, condizionato da scelte assiologiche prevalentemente esogene alla scienza economica, la tassazione *ottimale* si propone quale obiettivo la minimizzazione delle distorsioni economiche dell'economia privata al fine di assicurare efficienza del sistema produttivo e di quello della riscossione dei tributi. Proprio perché l'imposizione tributaria rappresenta un elemento fondamentale per lo Stato, è più che mai opportuno cercare di ottimizzarne la struttura, favorendo una maggiore efficienza del sistema tributario.

La teoria economica da anni lavora alla costruzione di un complesso di principi e linee guida - generalmente definiti quali *best practice* - fondanti un sistema impositivo *ottimale*[4], ossia di un sistema in grado di produrre un incremento del benessere generale a fronte delle minime distorsioni causate dall'imposizione fiscale.

L'obiettivo che si propone questo capitolo non è di ripercorrere i fondamenti e le proposte della tassazione ottimale, bensì di individuare alcuni principi che sono largamente riconosciuti[5] come indispensabili per la costruzione di ogni sistema tributario. Sebbene consapevoli che i sistemi tributari statali siano profondamente diversi fra loro, condizionati dalla storia, dall'economia e dal contesto sociale e territoriale specifici, alcuni obiettivi hanno superato indenni la prova "*del tempo*" e sono (stati) stabilmente adottati quali elementi costitutivi (o quali elementi cui tendere) almeno a far data dalla prima Rivoluzione industriale.

In questo senso, un sistema semplice, neutrale e stabile è sicuramente più desiderabile di un sistema complesso, distorsivo e che muta frequentemente. Come è stato correttamente osservato, "*simplicity, neutrality, and stability are desirable because they promote these ultimate outcomes, not in their own right*" [6].

---

1 B. Brys, Making Fundamental Tax Reform Happen, in OECD Taxation Working Papers No. 3, 2011, p. 4.

2 L'equità dei sistemi tributari è misurata in ragione delle teorie della giustizia che, in termini largamente approssimativi, possono classificarsi come libertaria (Nozick), gradatamente egualitarie (da Rawls, passando per Dworkin fino a Marx) o utilitariste (Mill e Bentham).

3 L'effetto disincentivante deve essere bilanciato con il consumo di beni e servizi pubblici che sono serviti a produrre tale ricchezza. In questo contesto, l'imposizione sul reddito ha un minor impatto negativo sui contribuenti.

4 È utile osservare che la teoria della tassazione ottimale trova le proprie radici negli studi sugli effetti (riprovevoli) e (lodevoli) delle imposte sui redditi devoluti a risparmio (A.C. Pigou, A Study in Public Finance, London, 1928 e A. Marshall, Principle of Economics, Book V, London, 1920).

5 Di "near-universal support" parla anche il documento elaborato dall'IFS, Tax by Design, 2011, p. 22 https://ifs.org.uk/sites/default/files/output_url_files/taxbydesign.pdf (visitato il 29 dicembre 2022).

6 IFS, supra nota 5, p. 23.

1. I CANONI DELL'IMPOSIZIONE OTTIMALE

1.1. EQUITÀ ED EFFICIENZA

Le caratteristiche desiderabili di un sistema fiscale sono **equità**, **efficienza**, **semplicità**, **sostenibilità** e **stabilità**.

Della prima si è già accennato sopra. Ai fini di questo lavoro è sufficiente aggiungere che la scienza economica considera quali principi etici fondamentali quello dell'equità verticale e di quella orizzontale. Il primo richiede che ciascun individuo contribuisca al finanziamento del settore pubblico in ragione della propria capacità contributiva. Il principio dell'equità orizzontale impone che individui con identica capacità contributiva siano trattati in maniera identica dalla legge tributaria.

Quanto all'efficienza, l'introduzione di qualsiasi tributo genera una perturbazione del mercato poiché 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 produce ciò che gli economisti chiamano "*eccesso di pressione tributaria*", che rappresenta una perdita netta di benessere da parte dell'individuo, la cui scelta è stata modificata dall'introduzione dell'imposta, 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.

L'eccesso di pressione fiscale può essere più o meno gravoso al variare di alcuni fattori. Ad esempio, maggiore è 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 si riflette 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.

Non tutte le imposte causano un eccesso di pressione impositiva. Le imposte capitarie, che prevedono il pagamento di un importo fisso indipendentemente dalla ricchezza del contribuente, non producono alcun eccesso di pressione. Tali imposte sono efficienti, ma inapplicabili perché contrarie ai principi di equità verticale e orizzontale. 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.

Un'imposta è maggiormente distorsiva, rispetto a 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, a ogni suo passaggio. Il carattere distorsivo 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 già avevano un'aliquota preesistente elevata, le entrate fiscali subiranno una diminuzione del loro aumento potenziale.

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, molti governi si trovano a dover sviluppare una politica di consolidamento fiscale, azione che presuppone un'adeguata conoscenza degli impatti delle imposte sull'efficienza del sistema fiscale.

1.2. SEMPLICITÀ

Le esigenze organizzative di un sistema impositivo nazionale non ne consentono un'eccessiva semplificazione. Tuttavia, un sistema "semplice" è maggiormente trasparente e meno oneroso per i contribuenti e più efficiente per la riscossione volontaria dei tributi.

Analogamente a quanto diremo a proposito della "neutralità", un sistema impositivo improntato alla semplicità previene e limita eventuali comportamenti abusivi posti in essere dai contribuenti poiché minori sono le deroghe (o differenziazioni)

previste ai fini impositivi rispetto a fattispecie similari. La semplicità ha riflessi sulla neutralità e, per converso, più un sistema è neutrale, più sarà semplice. In conclusione, la maggiore complessità dei sistemi impositivi favorisce gli abusi; una maggiore semplificazione, li previene.

Come anticipato, poi, i sistemi fiscali complessi sono anche più costosi: ingenti risorse vengono stanziate al fine di prevenire e perseguire le pratiche illegali poste in essere dai contribuenti, che sfruttano la complessità generale del sistema. In tale contesto, pertanto, l'eliminazione di anomalie e la rivisitazione di taluni tributi in chiave semplificatoria potrebbe determinare un incremento in termini di efficienza del sistema impositivo.

Ebbene, quanto sopra consente di evidenziare come siano necessarie leggi fiscali semplici, che permettano ai contribuenti di comprenderne il funzionamento e agevolino il loro rispetto. La semplificazione, quindi, favorisce il processo di adempimento spontaneo dei soggetti passivi, che riescono a intuire meglio la finalità e il funzionamento del sistema fiscale che sono tenuti ad applicare. Tale fatto, inoltre, favorisce controlli più efficienti da parte dell'Amministrazione finanziaria.

Al pari dei consumatori, anche le imprese preferiscono un sistema fiscale semplice: l'onere di adempimento richiesto da un sistema fiscale complesso, infatti, è un elemento di disvalore che tutti gli *stakeholders* valutano nell'ambito della propria legittima pianificazione fiscale (cd. *compliance cost*).

Un sistema impositivo complesso, quindi, danneggia la produttività, i cittadini e sfavorisce l'intrapresa di nuove attività produttive nel territorio nazionale.

1.3. SOSTENIBILITÀ E STABILITÀ

Le ultime caratteristiche di un sistema impositivo ottimale sono la sostenibilità e la stabilità. Il sistema fiscale deve garantire allo Stato flussi finanziari sostenibili e stabili nel tempo.

Le imposte, in primo luogo, potendo ridurre l'efficienza economica e creare distorsioni, riducono la capacità produttiva del settore economico privato. È compito della politica fiscale ridurre al minimo questi effetti.

In aggiunta, una legislazione fiscale stabile assicura una maggiore e più efficace prevedibilità del gettito che il sistema è in grado di garantire. In principio, dunque, meno modifiche il sistema subisce, tanto maggiore è la stabilità del gettito.

Pur essendo un valore, tuttavia, la stabilità non può, e non deve, condurre alla immobilità del sistema. Poiché dipendente da fattori economici e sociali esterni, il sistema tributario deve essere in grado di cogliere rapidamente i cambiamenti che producono conseguenze sulle basi imponibili. Un'imposizione non adeguata alle condizioni economiche produce conseguenze negative sia in termini di gettito, sia sul tessuto economico.

Il caso paradigmatico è rappresentato dalle misure agevolative. L'efficacia di tali misure dipende dalla loro tempestività, come la fase pandemica ha evidenziato. Allo stesso tempo, la definizione di tali misure richiede cautela e accuratezza perché esse ingenerano nel contribuente (cittadino) un effetto affidamento che lo Stato, se vuole preservare il patto sociale, deve essere in grado di mantenere nonostante le esigenze di finanza pubblica.

Tutto quanto sopra illustrato, che afferisce alle caratteristiche che un sistema impositivo dovrebbe avere al fine di essere considerato "ottimale", consente il raggiungimento e il mantenimento di un migliore rapporto Fisco-contribuente.

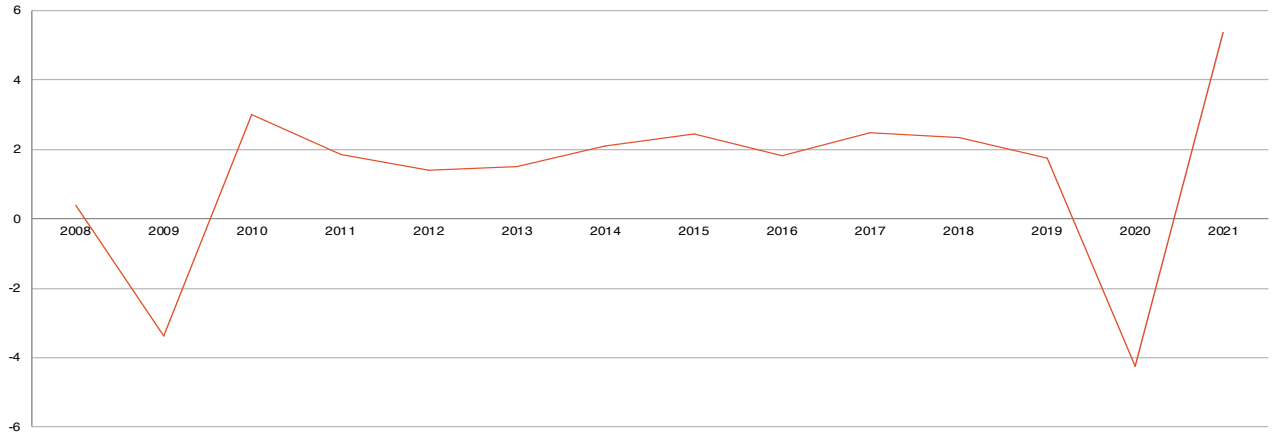
Tale elemento, pertanto, determina una maggiore efficienza del sistema impositivo, minori costi e - infine - maggiori entrate tributarie, a beneficio dell'interesse pubblico e, indirettamente, dei contribuenti.

1.4. LA RIVISITAZIONE DEI PRINCIPI ALLA LUCE DELLE CRISI DI INIZIO XXI SECOLO

L'inizio del XXI secolo è stato investito da due crisi che hanno messo a dura prova i sistemi tributari statali e, in particolare, l'ammontare delle risorse disponibili. La contrazione della crescita economica innescata, dapprima dalla crisi finanziaria statunitense divenuta ben presto globale (2008) e poi dalla crisi sanitaria da COVID19 (2020), ha prodotto una significativa riduzione delle entrate tributarie e, contestualmente, un'esplosione dei *deficit*, prima, e dei debiti pubblici, poi.

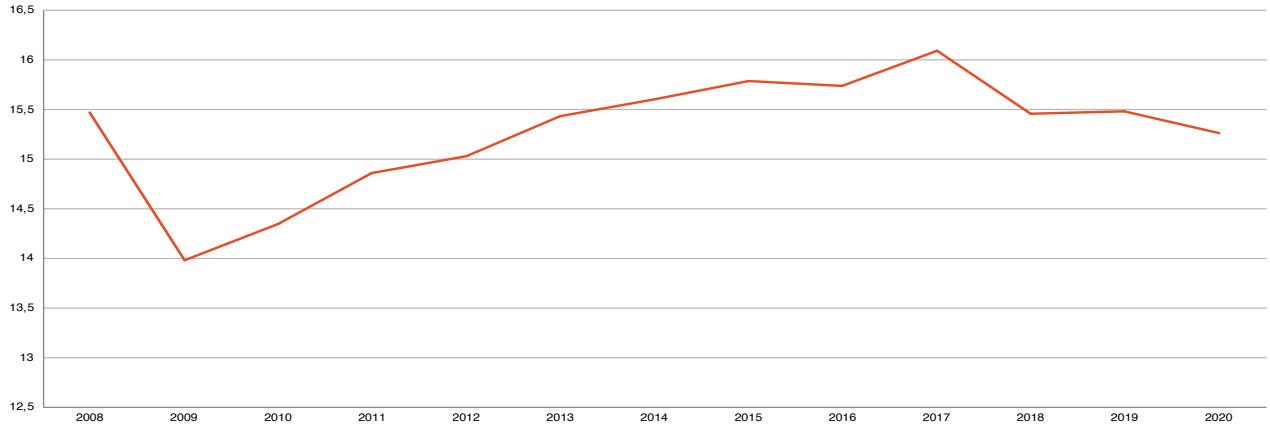
Si ripropongono i seguenti grafici, che rappresentano l'andamento dell'economia mondiale e delle entrate tributarie nel periodo oggetto di analisi.

GDP growth (annual %)



Fonte: *International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook and data files, and World Bank and OECD GDP estimates.*

Tax Revenues (% of GDP)



Fonte: *International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook and data files, and World Bank and OECD GDP estimates.*

L'instabilità causata da singoli eventi di portata globale (la crisi finanziaria americana nel 2008, la pandemia nel 2020) ha reso più complesso il perseguimento delle riforme anche fiscali che gli Stati si erano prefissati. Tuttavia, le riforme sono state attuate, dimostrando come sia stato possibile, nonostante tutto, avviare iniziative aventi riferimento esplicito ai canoni di tassazione ottimale[7].

È pur vero che la crisi economica del 2008, prima, e quella sanitaria del 2020, hanno ridotto, si direbbe inevitabilmente,

---

7 *Nella riforma fiscale danese, iniziata nel 2008, per gestire la maggiore complessità fu formato un pool di esperti incaricati di analizzare, con un approccio tecnico-scientifico, l'impatto economico-sociale delle modifiche alla legislazione fiscale che si volevano porre in essere. Parallelamente, fu avviato un procedimento di monitoraggio e valutazione dell'effettivo perseguimento di un'imposizione ottimale. L'analisi sulla riforma dell'imposizione personale fu corredata da uno studio sulla distribuzione dei redditi in generale, sul numero di famiglie che sarebbero state coinvolte, con impatti positivi e negativi, da tale nuovo assetto impositivo. Tale approccio ha rappresentato un modus operandi conforme ai criteri di imposizione "ottimale". Nel Regno Unito, nel 2010, fu promossa una valutazione sul grado di conformità del sistema fiscale inglese rispetto ai criteri impositivi "ottimali". Proprio a seguito di tale analisi furono avviati importanti cambiamenti nell'ambito del processo di policy making inglese, che hanno determinato:*

- *l'istituzione dell'Office for Budget Responsibility, un ufficio indipendente per le proiezioni economiche e fiscali e per la valutazione del rispetto delle regole di bilancio.*
- *la creazione dell'Office for Tax Simplification, ovvero un ente indipendente preposto alla valutazione del livello di semplicità del sistema fiscale del Regno Unito;*
- *la realizzazione di un processo di formazione delle leggi che prevede l'obbligo, in capo al Governo, di previa consultazione del maggior numero di attori interessati.*

Si tratta di un esempio di processo pubblico di policy making allineato ai criteri di tassazione ottimale, reso strutturato e trasparente. A partire dal 2010 la consultazione pubblica è divenuta una caratteristica imprescindibile del sistema fiscale britannico. Tale fatto ha anche consentito a diversi stakeholders (come professionisti, accademici, imprese ed esperti) di essere coinvolti nel processo di riforma fiscale, potendo inviare al Ministero del Tesoro le proprie osservazioni in merito.

l'allineamento tra tassazione ottimale e azione posta in essere dai legislatori nazionali, impegnati a interventi continui volti ad agevolare famiglie e imprese attraverso esenzioni, rateazioni e dilazioni dei debiti tributari. Ciò ha prodotto una legislazione emergenziale che ha generato significative distorsioni fra situazioni contigue, ove le esigenze dell'imposizione ottimale hanno assunto una posizione recessiva.

In tali casi, la deviazione rispetto ai principi dell'imposizione ottimale ha trovato giustificazione nell'esigenza di intervenire rapidamente per attenuare gli effetti negativi di crisi economiche (e sociali) senza precedenti, i cui effetti, sebbene abbiano colpito in prevalenza specifici settori economici, hanno avuto una portata generale. Tuttavia, nella fase del ritorno alla normalità, i principi sopra indicati devono tornare a costituire la stella polare del Legislatore nell'affrontare la stagione delle riforme.

È facilmente intuibile che l'invasione russa iniziata più di un anno fa, con i numerosi impatti diretti e indiretti sulle singole economie, non ha certamente aiutato il lento, ma progressivo, ritorno alla situazione pre-pandemica.
Ciò non esclude che un progressivo orientamento verso i canoni ottimali debba essere la via maestra per segnare un ritorno alla normalità.

2

Il sistema tributario italiano. La dimensione quantitativa

Il sistema tributario italiano. La dimensione quantitativa

2.1. LA COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE FISCALI IN ITALIA

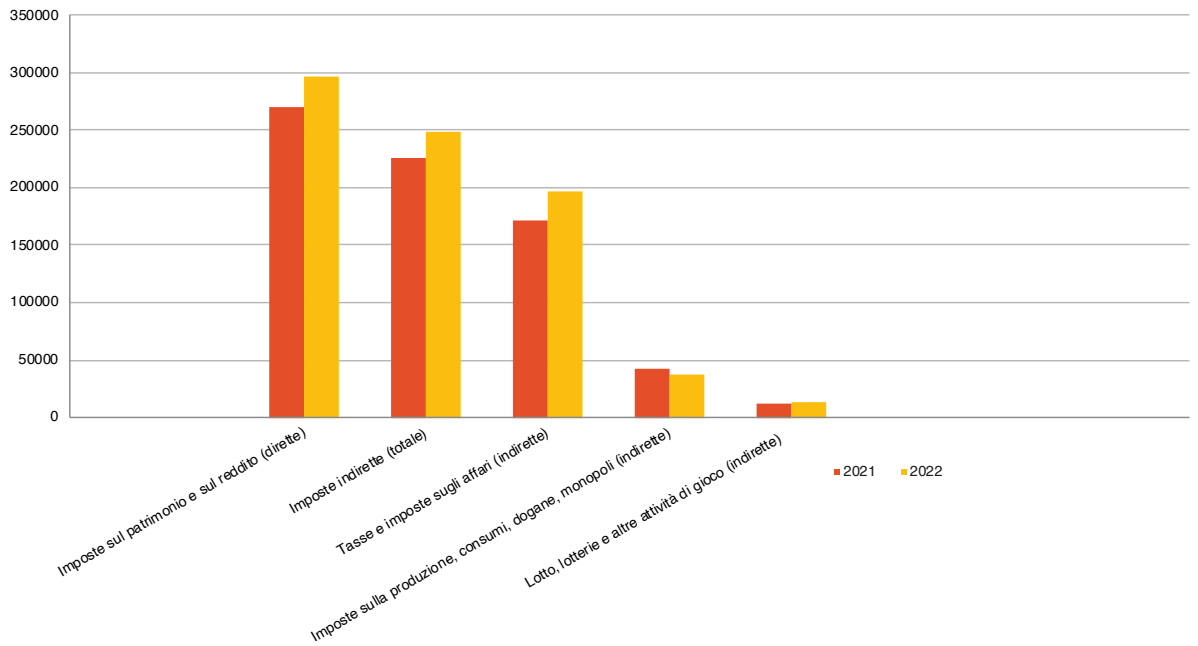
Utilizziamo l'espressione "entrate fiscali" per individuare, nel loro insieme, le entrate tributarie e le entrate contributive, qualunque ne sia la fonte - statale, regionale o locale - e il meccanismo di riscossione. La composizione quantitativa delle entrate totali del sistema fiscale italiano, *i.e.* le entrate fiscali, consente di evidenziare come e da chi, lo Stato raccoglie le risorse per finanziare la spesa pubblica.
L'ulteriore distinzione delle entrate tributarie dalle entrate contributive permette di formulare le seguenti, principali, considerazioni sul sistema fiscale:

1. considerazioni economiche: relative all'efficienza del cosiddetto *tax mix* (composizione delle entrate tributarie e sua relazione con la quota di contribuzione sociale);
2. considerazioni distributive: relative all'incidenza giuridica e a quella economica dei tributi[8];
3. considerazioni fiscali: concernenti l'analisi delle attività economiche che producono le maggiori entrate per la pubblica amministrazione e la determinazione economica delle basi imponibili.

Dall'analisi dei dati 2022[9], è possibile osservare che le entrate fiscali hanno registrato una crescita rispetto al 2021 (+9,8%). La variazione positiva riflette il miglioramento del quadro macroeconomico dopo la crisi pandemica. Il totale delle entrate fiscali di competenza giuridica dell'anno si attesta a € 544.528 milioni ed è composto per il 54,4% dalle imposte dirette (l'IRPEF rappresenta il 37,8% del totale delle entrate fiscali, l'addizionale regionale all'IRPEF rappresenta il 2,3%, l'addizionale comunale rappresenta lo 0,9%, l'IRES rappresenta l'8,2% e l'IRAP rappresenta il 5,2%), per il 45,6% dalle imposte indirette. Infine, i contributi sociali ammontano a € 250.790[10].

Nel 2022, l'attività economica ha registrato una significativa ripresa a seguito dall'aumento dell'occupazione, delle retribuzioni e delle pensioni. La quota dell'IRPEF sul totale delle entrate aumenta di quasi 4 punti percentuale rispetto al 2021 mentre la quota di IVA aumenta di 16 punti percentuali rispetto al 2021.

Composizione del gettito per categorie di bilancio



Fonte: *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Bollettino delle entrate tributarie 2022, p. 3.*

8 *Con incidenza giuridica si intende l'onere, che incombe ex lege su un soggetto, di riscuotere un tributo; mentre con incidenza economica si intende l'onere economico che grava sul soggetto passivo di un tributo.*

9 *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Bollettino delle entrate tributarie 2022, Marzo 2023.*

10 *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto sulle entrate - Dicembre 2022, par. 1.*

In particolare, le imposte indirette sono aumentate di € 23.464 milioni, per un totale di € 248.450[11]. Il gettito IVA sugli scambi interni mostra una maggiore dinamicità per effetto del significativo incremento dei prezzi al consumo così come l'IVA sulle importazioni ha segnato un aumento (+7.275 milioni di euro, +47,3 per cento) trascinata dall'aumento del costo dei beni energetici[12].

Più specificamente, il gettito complessivo derivante dalle imposte indirette è composto per il 68% dall'IVA, per il 15% da altre imposte sulla produzione, per il 7,2% da altre imposte sui consumi - tra cui l'imposta sugli oli minerali e derivati, imposta sui gas incondensabili, imposta sul gas metano ecc.-, per il 3% dalle imposte di bollo, per il 5,2% dalle imposte sulle lotterie, giochi a premi e scommesse, per il 1,6% dalle imposte sui premi assicurativi ed infine per lo 0,1% dalle imposte sul registro automobilistico. Nel 2021, il *tax mix* è quindi andato nella direzione auspicabile, tenuti in considerazione i criteri di imposizione ottimale.

Nel 2022, le imposte dirette ammontano a € 296.078 milioni. Si registra un aumento delle imposte dirette di 9,7% rispetto al 2021[13].

Principalmente, le imposte dirette sono composte per 69,5% da IRPEF , addizionale regionale all'IRPEF (4,3%), addizionale comunale all'IRPEF (1,7%)[14], per l'15,4% dall'IRES, per il 9,7% dall'IRAP[15].

Nel 2022, i contributi sociali sono aumentati del 6,4% rispetto all'anno precedente e - come anticipato - ammontano a € 250.790 milioni. L'aumento è attribuito prevalentemente all'andamento positivo del quadro congiunturale e del mercato del lavoro[16].

2.2. L'EVOLUZIONE DELLA COMPOSIZIONE DELLE ENTRATE FISCALI E DELLA PRESSIONE FISCALE

Nel 1995, i contributi sociali erano la componente maggiore delle entrate pubbliche (34,9%), rispetto alle imposte dirette (34,5%) e alle imposte indirette (29,2%). Nel 2021, invece, le imposte dirette sono diventate la componente maggiore (34,6%), seguite dalle imposte indirette (33,5%) e dai contributi sociali (31,7%). Le imposte in conto capitale concorrono nella misura dello 0,2%.

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 e 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[17].

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 composizione delle entrate che ne aumenti l'efficienza senza gravare sull'equità[18].

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 sul quoziente modificando il numeratore;
2. Ciclo economico: la depressione economica comporta sia una diminuzione del numeratore (entrate fiscali), sia

---

11 Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto sulle entrate, supra nota 10, par. 1.1.

12 Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto sulle entrate, supra nota 10.

13 Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto sulle entrate, supra nota 10.

14 Ministero dell'Economia e delle Finanze, Bollettino delle entrate tributarie 2022, supra nota 9, p. 3 ss.

15 Ministero dell'Economia e delle Finanze, Bollettino delle entrate tributarie 2022, supra nota 9, p.10 ss.

16 Ministero dell'Economia e delle Finanze, Rapporto sulle entrate, supra nota 9, par. 3.

17 OECD, Tax Policy Reform and Economic Growth, 2010, p. 21 https://www.oecd.org/berlin/46391708.pdf (visitato il 29 settembre 2022).

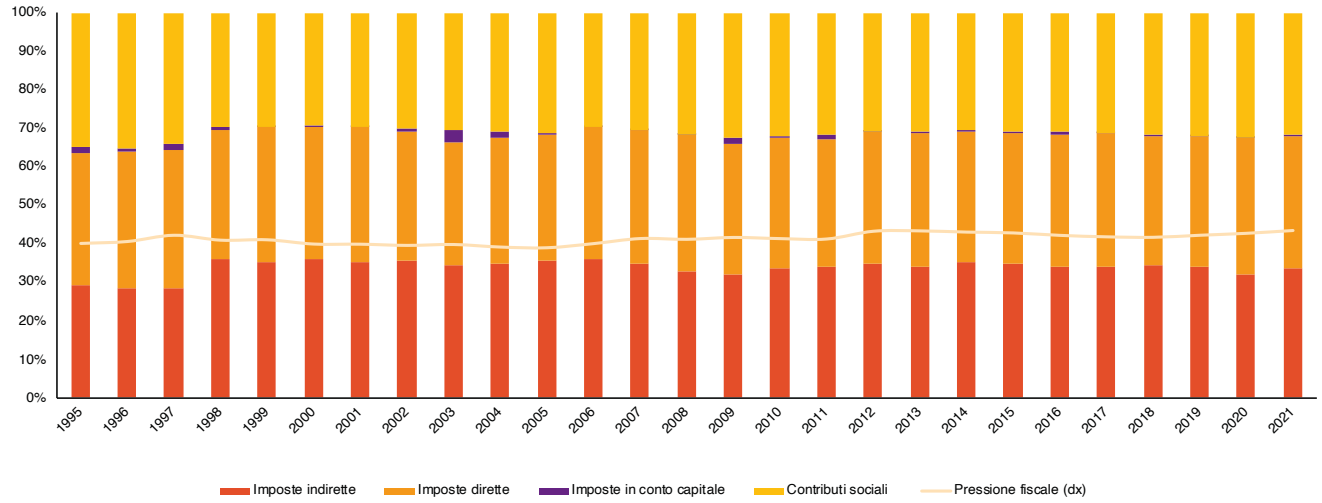
18 S. Pellegrino, Cosa si rischia con (più Iva e meno Irpef), in Lavoce.info, 7 febbraio 2020 https://www.lavoce.info/archives/63360/rischi-del-piu-iva-e-meno-irpef/ (visitato il 29 settembre 2022).

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 al 2021 il numero di fumatori è diminuito del 14,2%[19].

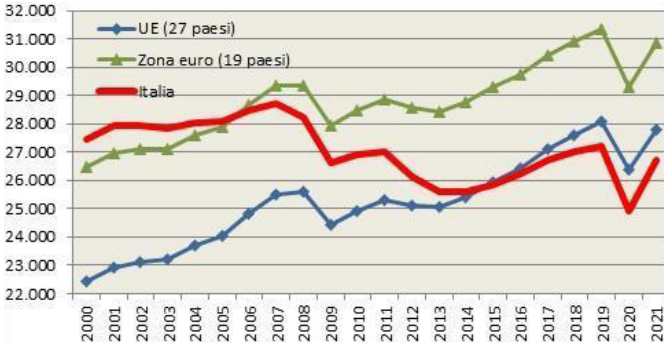
Tra il 1995 ed il 2021, la pressione fiscale è aumentata di 3,4 punti percentuali rispetto al PIL, dal 40,1% al 43,5%. Con un iniziale aumento di 2,12 punti percentuali tra il 1995 e il 1997, la pressione fiscale diminuisce gradualmente fino al 2005 quando raggiunge quota 39,02%. Nel 2012, la pressione fiscale cresce di 3 punti percentuali raggiungendo 43,3%. Nel 2013, viene raggiunto il valore di 43,4%, per poi diminuire gradualmente fino al 2017. Dal 2018 la pressione fiscale è in continua crescita e nel 2021 raggiunge il picco di 43,5%[20].

Evoluzione della composizione delle entrate fiscali in Italia 1995-2021



Parallelamente all'incremento della pressione fiscale, è utile analizzare l'evoluzione del reddito *pro capite* degli italiani.
In senso assoluto si può osservare come dall'inizio del XXI secolo fino al 2007 si sia registrata una crescita del reddito medio annuo degli italiani di circa un punto percentuale.
Diversamente, dal 2008 fino al 2014 il reddito *pro capite* ha subito una flessione maggiore del punto percentuale annuo.
Dal 2014 al 2018, invece, si assiste ad un nuovo periodo di crescita del reddito medio degli italiani, che torna sostanzialmente al livello pre crisi (i.e. 2007). Tale periodo, tuttavia, subisce un nuovo arresto: infatti, dal 2018 fino al 2020, si registra un brusco calo del reddito medio e tale flessione non è stata pienamente compensata con l'aumento registrato nel 2021.

Evoluzione del reddito procapite (media per abitante in euro, Eurostat)



Fonte: *Elaborazione DIPE su dati Eurostat.*

19 Dati ISTAT http://dati.istat.it/?lang=it&SubSessionId=068ae5f2-e182-40bc-a4e7-f1c4fcf5f5b8# (visitato il 29 settembre 2022).

20 La Pressione Fiscale: è il rapporto tra la somma dei tributi T, imposte dirette e indirette, e dei contributi sociali obbligatori (C) con il reddito nazionale (Y). La pressione Fiscale differisce dalla Pressione Tributaria che è il rapporto tra i tributi T, imposte dirette e indirette ed il reddito (Y).

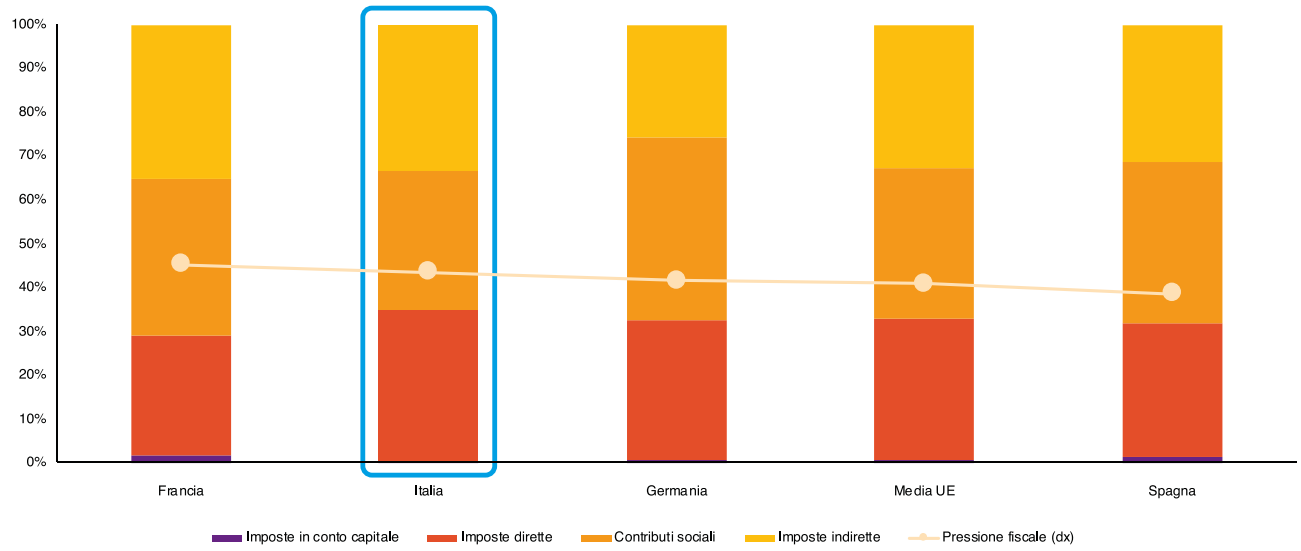
2.3. *BENCHMARK* INTERNAZIONALE DEL *TAX MIX* E DELLA PRESSIONE FISCALE

Nel 2021, la pressione fiscale media dei paesi europei (UE 27) è stata pari a 41.7% punti percentuali (rispetto al reddito nazionale). In media, i contributi sociali e le imposte dirette costituiscono la maggior parte delle entrate fiscali dei Paesi OCSE (concorrono, rispettivamente, per il 26% e il 23% del totale)[21]. Sebbene con incidenze differenti, il peso dei contributi sociali è particolarmente significativo nei Paesi dell'Unione europea, attestandosi - mediamente - al 34,3% del totale[22]. Sostanzialmente allineata è, diversamente, la distribuzione del gettito delle imposte indirette per gli stessi Paesi[23], che costituiscono gran parte delle entrate tributarie per la Francia (27,1%)[24].

In Germania il gettito delle imposte indirette è relativamente minore (26,6%)[25] ed in Italia le imposte indirette costituiscono la quota pari al 28,1%[26]. Le imposte dirette, invece, costituiscono la maggior parte delle entrate fiscali in Italia (30,3%)[27]. La quota media europea del gettito delle imposte dirette è stata pari al 41.7%[28].

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[29].

Composizione delle entrate fiscali *benchmark* internazionale 2021



Secondo i dati della Commissione europea (AMECO), nel 2021, tra i quattro paesi analizzati, la Francia è il primo paese per pressione fiscale (45,2%), seguita da Italia (43,4%), Germania (41,5%) e Spagna (38,5%). La media europea (UE 27) della pressione fiscale è 40,8%.

La pressione fiscale media europea dimostra un *trend* relativamente stabile negli ultimi 26 anni. La pressione ha raggiunto il 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[30].

---

21 OECD, Tax Policy Reforms 2022, 2022.

22 Fonte: Eurostat - Tax revenue statistics 2022.

23 OECD, supra nota 21.

24 OECD, Tax on goods and services - indicator, 2023.

25 OECD, supra nota 21.

26 OECD, supra nota 21.

27 Fonte: OECD, Tax on personal income - indicator, 2023.

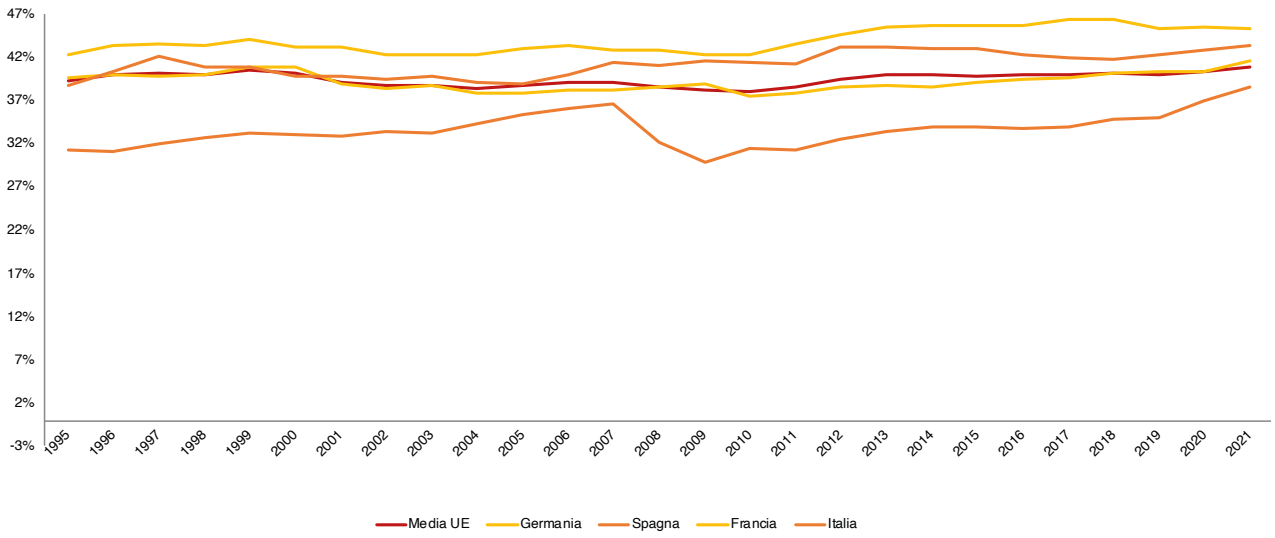
28 Rapportato al PIL. Fonte: Eurostat, Main national accounts tax aggregates (online data code: GOV_10A_TAXAG).

29 O. Akgun, B. Cournède, J. Fournier, The effects of the tax mix on inequality and growth, in OECD Economics Department Working Papers No. 1447, 2017 https://www.oecd-ilibrary.org/economics/the-effects-of-the-tax-mix-on-inequality-and-growth_c57eaa14-en (visitato il 29 dicembre 2022).

30 Il valore espresso dalla pressione fiscale risente, ovviamente, sia del valore assoluto delle entrate fiscali, sia del valore assoluto del prodotto nazionale lordo. L'aumento di tale valore, quindi, può derivare sia da un incremento delle entrate, ma anche dalla diminuzione del prodotto nazionale lordo nel periodo di tempo considerato.

Nel 2021 la pressione fiscale in Unione Europea ha raggiunto il suo picco storico. Il trend crescente è particolarmente rilevante per Spagna e Germania, dove dal 2010 fino al 2021 la pressione è aumentata rispettivamente di 7 e 4 punti percentuali[31].

***Trend* storico della pressione fiscale 1995 - 2021, *benchmark* internazionale**



2.4. PREVISIONE DELLE ENTRATE E DELLA PRESSIONE FISCALE 2021-2025

Il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2022 stima un andamento crescente delle entrate fiscali per tutto il periodo di previsione 2022-2025. Particolarmente significativo appare l'incremento delle stime indicato per il 2022 (+4,1%) rispetto al quale si evidenzia la coerenza con l'evoluzione della congiuntura economica, che dovrebbe produrre effetti positivi sulle entrate anche negli anni successivi.

Le imposte dirette registrano un incremento delle previsioni, in valore assoluto, per tutto il periodo, passando da 270,4 miliardi nel 2022 (267,1 miliardi nel 2021) a 289,1 miliardi nel 2025. Nel 2025 si prevede una crescita di 3,7%. Le imposte dirette in rapporto al PIL si riducono, nel periodo di previsione, di 0,7 punti percentuali, collocandosi al 14,4% del PIL nel 2022, al 14% nel 2023, per poi attestarsi al 13,7% nel 2024 e nel 2025.

Per quanto riguarda le imposte indirette, la crescita in termini assoluti dovrebbe essere più accentuata rispetto alla crescita delle imposte dirette. Nel 2022, è prevista una crescita delle imposte dirette pari allo 5,5% rispetto al 2021. Nell'anno successivo si prevede una crescita ancora più rapida pari al 6,3%. In rapporto al PIL, il valore nel 2022 rimane stabile rispetto al 2021 (14,5% del PIL), per poi salire al 14,7% nel 2023 come effetto della ripresa economica, e quindi tornare a scendere fino al 14,5% nel 2025.

Con il riferimento ai contributi sociali, le previsioni indicano, nel 2022 rispetto al 2021, un incremento del 7,4%. In tutto il periodo 2022-2025 si stima un andamento crescente che raggiunge 291,6 miliardi nel 2025. La dinamica crescente dei contributi sociali riflette il miglioramento del quadro economico congiunturale e la ripresa dei versamenti contributivi dopo la sospensione del 2020 per l'emergenza epidemiologica da COVID, nonché le entrate correlate al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, in particolare per l'anno 2022. In rapporto al PIL, le previsioni relative ai contributi sociali indicano una percentuale del 14% nel 2022; tale percentuale resterà stabile nel 2023 per poi scendere lievemente fino al 13,9 nel 2024 e al 13,8% nel 2025[32].

---

31 Dati AMCO, https://dashboard.tech.ec.europa.eu/qs_digit_dashboard_mt/public/sense/app/667e9fba-eea7-4d17-abf0-ef20f6994336/sheet/f38b3b42-402c-44a8-9264-9d422233add2/state/analysis/ (visitato il 29 dicembre 2022).

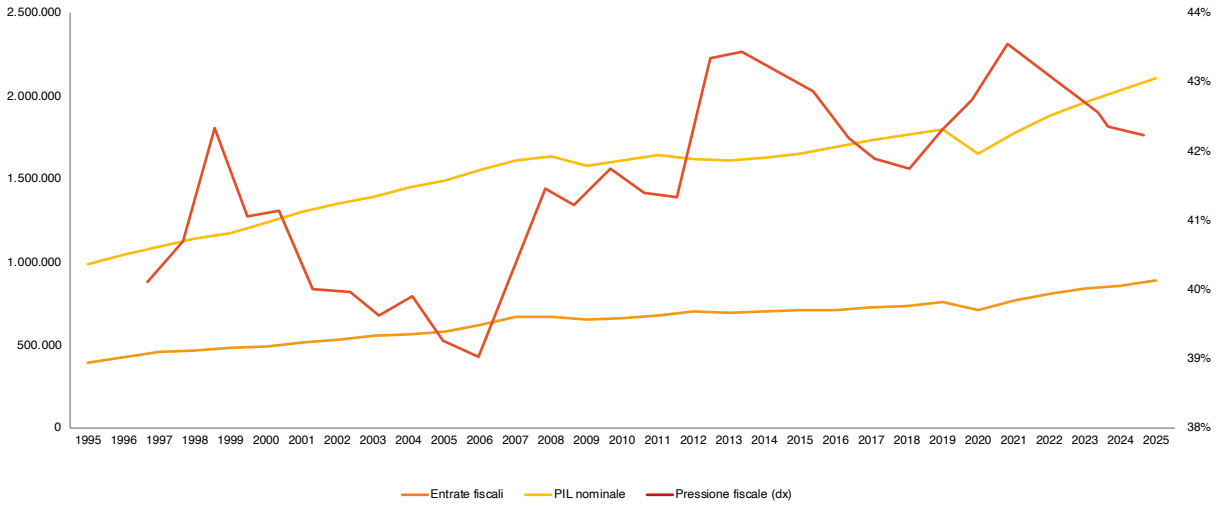
32 Camera dei Deputati, Documento di Economia e Finanza, Aprile 2022, http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/DFP31.pdf?_1652784006307 (visitato il 29 dicembre 2022).

(milioni €)	2021	2022	2023	2024	2025
Imposte dirette	267.140	270.409	274.460	278.735	289.121
Imposte indirette	258.308	272.618	289.848	298.455	306.363
Imposte in conto capitale	1.602	5.569	1.609	1.624	1.638
Tributarie	**527.050**	**548.596**	**565.917**	**578.814**	**597.122**
Contributi sociali	245.025	263.186	275.360	283.104	291.550
Totale entrate correnti	**850.401**	**894.644**	**933.987**	**950.701**	**974.316**

Nel 2022 la pressione fiscale dovrebbe aver raggiunto il picco storico di 43,5%. Tuttavia, la pressione fiscale presenta un andamento discendente per tutto il periodo di previsione (43,1% nel 2022, rispetto al 43,5% del precedente anno, 42,8% nel 2023, 42,3% nel 2024 e 42,2% nel 2025).

La graduale riduzione della pressione fiscale deve essere attribuita, tra altri fattori, alle riforme programmate volte alla progressiva riduzione dell'incidenza del carico fiscale e, in particolare, alla revisione dell'IRPEF (rimodulazione delle aliquote e dei corrispondenti scaglioni), con decorrenza 2022[33], e alle modifiche alle detrazioni d'imposta per le principali tipologie di contribuenti, aumentando l'importo e ampliandone la platea di riferimento. I redditi fino a € 15.000 continuano a percepire il trattamento integrativo (cd. "bonus IRPEF da 100 euro"), mentre quelli da € 15.000 a 28.000 lo ricevono in base all'ammontare delle detrazioni spettanti. A partire da questa soglia il trattamento integrativo viene incorporato nella detrazione dell'imposta che si riduce progressivamente a zero in corrispondenza di un livello di reddito pari a € 50.000[34].

Pressione fiscale in Italia, *trend* storico e previsione



In rapporto al PIL, le imposte indirette nel 2022 rimangono invariate rispetto al 2021 (pari al 14,5%), e crescono di 0,2 punti percentuali al 14,7 per cento del PIL nel 2023. Nel 2024 e 2025, l'aggregato registra una lieve contrazione, rispettivamente al 14,6 e 14,5%, 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 2021, di 0,6 punti percentuali, collocandosi al 14,4% del PIL nel 2022, si riducono ulteriormente al 14% nel 2023 e al 13,7% nel 2024.

In rapporto al PIL, i contributi sociali registrano una crescita al 14% nel 2022 (rispetto al 13,8% del 2021), per poi diminuire lievemente e ritornare al livello di 13,8% nel 2025.

33 Nello specifico, le aliquote IRPEF passano da cinque a quattro, restando inalterati i livelli di quella minima (23%) e di quella massima (43%, la cui soglia di applicazione si riduce da € 75.000 a € 50.000). È ridotta di due punti l'aliquota relativa al secondo scaglione (dal 27% al 25%) e di tre punti quella del terzo scaglione (dal 38% al 35%), il cui limite superiore scende da € 55.000 a € 50.000. Viene eliminata l'aliquota del 41%.

34 Camera dei Deputati, Camera dei Deputati supra nota 32.

3

Il sistema tributario italiano. La dimensione qualitativa

Il sistema tributario italiano. La dimensione qualitativa

Le entrate tributarie sono composte da un insieme di tributi variamente denominati (imposte, tasse, contributi e monopoli fiscali). La finalità principale delle entrate tributarie è quella di finanziare la spesa pubblica che è ripartita fra i vari livelli di governo (statale, regionale e locale). Mediante le entrate tributarie si possono perseguire anche finalità redistributive (riequilibrando la distribuzione della ricchezza), solidaristiche (eliminando gli ostacoli alla realizzazione dell'individuo e della famiglia) e promozionali (stimolando anche la trasformazione sociale e tecnologica).

La definizione dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso deve contemperare questi obiettivi con i suindicati principi dell'imposizione ottimale. La struttura delle norme impositive, la selezione dei fatti a contenuto economico da assoggettare a imposta, la composizione e l'ampiezza della base imponibile, gli oneri deducibili, il livello e il numero delle aliquote, ecc. e le norme strumentali che disciplinano gli adempimenti dei contribuenti e i poteri dell'Amministrazione finanziaria, influenzano le decisioni sul risparmio, sugli investimenti, sulla intrapresa e sull'allocazione delle risorse nelle attività economiche, sulla produzione e sulla creazione di posti di lavoro.

In questo capitolo si elencano le principali imposte e si svolgono alcune considerazioni ponendo le stesse a confronto con i canoni dell'imposizione ottimale.

3.1. L'IMPOSIZIONE DEL REDDITO

3.1.1. IRPEF

Nel sistema tributario italiano, l'IRPEF (Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche) rappresenta il tributo più importante, principalmente:

- per la platea di soggetti coinvolti nel prelievo (riguardando circa 41,5 milioni di contribuenti[35]),
- per il gettito che ne deriva alle casse erariali (e, per via delle addizionali, per le casse delle regioni e degli enti locali), e
- perché suo tramite si realizza la "progressività" del sistema tributario conformemente all'art. 53, comma 2, della Costituzione.

Nei primi 10 mesi del 2022, le entrate dell'Irpef hanno registrato un aumento di 5.874 milioni di euro (+3,7%) dato, in particolare dall'aumento delle ritenute sui *(i)* redditi dei dipendenti del settore privato (+1,7%) laddove le ritenute sui redditi dei dipendenti del settore pubblico hanno registrato una diminuzione pari a (-0,6%) e *(ii)* sui redditi di lavoro autonomo (+7,8%). Segna un incremento anche il gettito derivante dall'imposizione sostitutiva sui *(i)* redditi da capitale e sulle plusvalenze (+96,6%) e *(ii)* sul valore attivo fondi pensioni (+103,3%)[36].

Entrate IRPEF 2021 (milioni di euro)	198.203
% del gettito dell'IRPEF 2021	38%
% del PIL 2021	11%
Previsione delle entrate IRPEF 2022 (milioni di euro)	194.002
Previsione delle entrate IRPEF 2023 (milioni di euro)	194.315
Previsione delle entrate IRPEF 2024 (milioni di euro)	200.121

Elaborazione PwC su dati MEF e ISTAT

35 *Dati Ministero dell'Economia e delle Finanze https://www1.finanze.gov.it/finanze/analisi_stat/public/index.php?tree=2020AAPFTOT010101 (visitato il 29 dicembre 2022).*

36 *Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Bollettino delle entrate tributarie 2022, dicembre 2022 https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2022/Bollettino-entrate-Ottobre2022.pdf (visitato il 6 marzo 2023).*

L'IRPEF è un tributo di carattere personale, periodico, che grava con aliquote progressive per scaglioni di reddito. Le aliquote IRPEF attualmente in vigore sono:

Reddito complessivo	Aliquota	Numero contribuenti
Fino a 15.000 euro	23%	circa 18 milioni
Da 15.001 fino a 28.000 euro	25%	circa 14 milioni
Da 28.001 fino a 50.000 euro	35%	circa 7 milioni
Oltre 50.000 euro	43%	circa 2,5 milioni

Elaborazione PwC su dati MEF e ISTAT

L'IRPEF si basa sulla nozione di reddito "prodotto" valorizzando la fonte di produzione (*i.e.*, capitale, lavoro, attività, beni immobili, ecc.) del reddito, assoggettando a imposta i soli redditi che rientrino in una delle seguenti sei **categorie**:

a. redditi fondiari
b. redditi di capitale
c. redditi di lavoro dipendente
d. redditi di lavoro autonomo
e. redditi d'impresa
f. redditi diversi

Si tratta di una elencazione "chiusa" di fattispecie, non essendo ammesso che siano assoggettati a imposta redditi che non rientrino in una di queste categorie. Ciononostante, la categoria dei "redditi diversi" (all'interno dei quali rientrano anche i redditi derivanti dagli obblighi di "fare di non fare o permettere") può comprendere un insieme affatto ampio di fattispecie.

I redditi rientranti in una delle sei categorie sono **qualificati** con metodi differenti:

- in alcuni casi prevedendo una **definizione** (ad esempio, redditi fondiari, d'impresa, di lavoro dipendente e di lavoro autonomo) che rinvia a categorie civilistiche;
  - recependo senza alcuna variazione categorie contemplate dal diritto comune (es., rinvio alla legislazione sul lavoro in relazione al "lavoro a domicilio", nel reddito di lavoro dipendente) ovvero,
  - adottando nozioni che in parte si discostano dalle prime (es., la nozione di imprese commerciali nel reddito d'impresa).
- In altri casi, viceversa, manca una definizione ed è prevista una **elencazione** di fattispecie sulla scorta di
  - criteri omogenei (è questo il caso della maggior parte delle fattispecie incluse nei redditi di capitale), ovvero
  - eterogenei (redditi diversi).

Il sistema dell'IRPEF si basa su un fitto intreccio di **rinvii** contenuti nelle regole definitorie che consentono di stabilire se un dato elemento di reddito rientri in una o altra categoria reddituale:

- al ricorrere di un dato requisito (*i.e.*, in presenza dell'"abitualità" il reddito di un lavoratore autonomo è incluso fra i redditi "di lavoro autonomo" e non fra i "redditi diversi"),
- ovvero in assenza di un dato elemento (se un immobile non è localizzato in Italia il reddito ricadrà tra i redditi diversi anziché nella categoria dei redditi fondiari) o, ancora,
- al superamento di soglie quali-quantitative (è il caso dei redditi derivanti da date attività agricole e di allevamento, posti a cavallo fra redditi fondiari e d'impresa).

Soggetti passivi dell'IRPEF sono le persone fisiche, **residenti** e **non residenti** che vengono assoggettate ad imposta, rispettivamente:

- su tutti i redditi ovunque prodotti; la loro tassazione è, quindi, globale, onnicomprensiva, personale e rispecchia appieno la capacità contributiva del soggetto passivo, ovvero
- sui soli redditi che abbiano fonte in Italia, secondo un criterio, pertanto, di carattere "reale". L'individuazione della fonte "italiana" del reddito è fondata su criteri diversi a seconda della categoria reddituale, valorizzando la localizzazione del cespite (fondiari), dell'investimento (di capitale), dell'attività (di lavoro) o dell'organizzazione (d'impresa).

Per quanto concerne la tassazione delle persone fisiche **residenti**, l'IRPEF adotta, per le singole categorie di reddito, **diversi criteri** per quanto concerne:

- l'imputazione al periodo d'imposta (cassa, cassa "allargata" e competenza),
- il criterio di calcolo della base imponibile (*i.e.*, al netto o al lordo dei costi, con metodi forfetari, opzionali, ecc.),
- i metodi di tassazione (inserimento nella dichiarazione, effettuazione di ritenute alla fonte a titolo d'acconto o a titolo d'imposta), nonché
- l'assolvimento di oneri strumentali (in particolar modo, obblighi di tenuta contabilità e documentazione inerente attività commerciali).

La tassazione dei **non residenti** segue regole differenti in quanto (tendenzialmente e ove possibile) l'imposizione dei redditi prodotti nel territorio dello Stato avviene mediante l'effettuazione di ritenute alla fonte a titolo d'imposta, trattandosi di redditi che, nella generalità dei casi, non confluiscono in una dichiarazione dei redditi del soggetto passivo non residente. Fanno eccezione i redditi d'impresa prodotti nel territorio dello Stato da imprenditori non residenti mediante stabili organizzazioni nel territorio dello Stato che concorrono a formare il reddito della stabile organizzazione (dell'imprenditore non residente) e sono tassati secondo le regole proprie della categoria (per competenza ed al netto dei costi).

Il **reddito complessivo lordo** è dato dalla somma dei redditi rientranti nelle singole categorie al quale vengono sottratte le perdite relative al reddito di lavoro autonomo (mentre regole particolari si applicano per le perdite delle società di persone). Dal reddito complessivo così calcolato si deducono gli oneri concessi per spese sostenute dal contribuente giungendo al **reddito complessivo netto**. Si tratta di **oneri** che incidono sulla capacità contributiva del soggetto passivo d'imposta come quelle mediche (es., spese per assistenza specifica in caso si grave invalidità), per oneri corrisposti *ex lege* (es., assegno corrisposto al coniuge in conseguenza della separazione) o altre spese (es., somme corrisposte al proprietario di immobile locato al conduttore per la perdita dell'avviamento).

Al reddito complessivo netto si applicano le **aliquote** progressive (dal 23 al 43%), per i diversi scaglioni di reddito (da quello 0-15.000 a quello oltre 50.000 Euro) giungendo, così, alla **imposta lorda**. All'imposta lorda si applicano le **detrazioni** determinando, infine, all'**imposta netta.** Si tratta, in particolare, di importi che tengono conto della situazione personale e familiare del contribuente (**detrazioni soggettive**) ovvero connesse a determinate categorie di reddito - di lavoro dipendente o autonomo - o a spese di particolare natura - detrazioni connesse all'abitazione principale, agli interventi di riqualificazione energetica degli edifici (**detrazioni oggettive**). Il sistema delle detrazioni è basato su un meccanismo che determina una diminuzione della detrazione all'aumentare del reddito (sino ad annullarsi quando il reddito raggiunge una data soglia).

3.1.2. ALLINEAMENTO DELL'IRPEF AI CRITERI DI IMPOSIZIONE OTTIMALE

L'IRPEF è stata introdotta con la riforma degli anni ´70 con l'obiettivo di dar vita a un sistema di tassazione fondato sulla personalità e progressività del prelievo sul "reddito complessivo" netto, ossia destinato a gravare sulla somma di tutte le categorie di reddito.
Il sistema dell'IRPEF ha gradualmente assunto le caratteristiche di un sistema di tassazione sempre meno spiccatamente progressivo e sostanzialmente cedolare per il concomitante concorso:

- di una graduale riduzione del numero di aliquote marginali più elevate[37], causa di una evidente inefficienza del sistema[38] ;
- della lenta evoluzione del sistema verso un sistema di tassazione "duale"[39], tassando con aliquote progressive i

---

37 Cfr., fra gli altri, R. Bernardi, L'Irpef: ragioni di una riforma e analisi di una proposta, in Riv. dir. fin. e sc. fin., 1995, I, p. 449 e U. Herr, Evoluzione e aspetti quantitativi dell'Irpef, in Riv. dir. fin. e sc. fin., 1995, I, p. 485.

38 In questo senso si esprime l'Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario (VI Commissione permanente (Finanze), 30 giugno 2021, p. 70 http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2021/06/30/leg.18.bol0614.data20210630.com06.pdf (visitato il 6 marzo 2023)) affermando che: "da un lato, aliquote marginali effettive elevate o altamente variabili possono spingere i contribuenti di alcune fasce di reddito a sottrarre reddito all'imposizione fiscale o a svolgere la propria attività interamente in nero, determinando in entrambi i casi un danno al sistema economico. Il ciclo di audizioni ha confermato in maniera chiara e inequivocabile che la struttura delle aliquote marginali effettive presenti nel nostro sistema imposte-benefici è altamente inefficiente nonché dannosa per la crescita economica".

39 In realtà già presente sin dalla riforma degli anni ´70 (come osserva il Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale - Relazione finale (coord. dal Prof. Giulio Tremonti), Roma, 22 novembre 2011, p. 7) e considerato uno degli elementi cardine della futura evoluzione del sistema disegnato nella Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario (supra nota 38) ove "la Commissione concorda che il sistema di imposizione sul reddito dovrebbe evolvere verso un modello tendenzialmente duale, in cui il livello delle aliquote sui redditi da capitale (nonché degli regimi sostitutivi cedolari) sia sufficientemente prossimo all'aliquota applicata al primo scaglione Irpef".

redditi derivanti da attività (di lavoro dipendente, di lavoro autonomo e d'impresa) e mediante aliquote proporzionali, con meccanismi di sostituzione alla fonte, i redditi di capitale (più in generale le rendite finanziarie);
- dell'introduzione e graduale ampliamento dei regimi di tassazione del reddito d'impresa, alternativi[40], derogatori (sia sul fronte delle regole sostanziali - si pensi alla graduale estensione della regola della tassazione "per cassa" -, sia in riferimento a quelli strumentali - come la recente introduzione del registro incassi/pagamenti per le imprese minori) e di carattere forfettario e;
- criteri di tassazione alternativi, basati su esenzioni e agevolazioni di vario genere e con differenti finalità.

Per quanto concerne l'evoluzione verso un sistema "duale" si può osservare che l'aver preservato la **progressività** del prelievo per i soli **redditi di lavoro** ha comportato, come conseguenza, il mancato raggiungimento dell'obiettivo di assicurare una distribuzione più equa del reddito e, di conseguenza, dei consumi. Se l'IRPEF è efficiente, infatti, permette di ridurre le disuguaglianze tra fasce della popolazione con diverso reddito e, quindi, promuovere anche i consumi delle famiglie con redditi più bassi[41.] Tale assetto del sistema impositivo dei redditi (proporzionale per le rendite finanziarie e, in parte, per i redditi d'impresa e progressivo per quelli di lavoro) produce anche l'ulteriore effetto indesiderato di distorcere le decisioni individuali di fornire lavoro e rende più onerosa la scelta delle imprese di investire nel capitale umano.

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 e 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, producendo una riallocazione degli *input* all'interno delle singole imprese e/o di settori economici specifici, avendo effetti di crescita transitori. Un aumento del costo del lavoro potrebbe condurre a 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)*.

Il mancato coordinamento della disciplina IRPEF sulla tassazione del **lavoro dipendente** con la normativa giuslavoristica, oggetto di numerosi interventi nel corso degli anni (da ultimo, con la Legge di Bilancio 2022) e la mancata considerazione delle nuove forme di svolgimento di attività tradizionali (*smart working*) e dei "nuovi" lavori creati dall'economia digitale, può rappresentare un ulteriore fattore di distorsione del mercato del lavoro.

Analizzando l'altro versante del sistema "duale" (*i.e.*, il fronte della tassazione delle **rendite finanziarie**), il prelievo con ritenute alla fonte è stato unificato prevedendo un'unica aliquota del 26% (con alcune eccezioni, come la tassazione dei titoli di Stato, assoggettati a imposta con aliquota del 12,5% e il risultato di gestione delle forme di previdenza complementare, assoggettate a un'aliquota d'imposta del 20%), eliminando, in larga parte, i profili distorsivi che connotavano il sistema previgente[42].

Il sistema di tassazione dei redditi di capitale manifesta tuttavia alcuni segni del tempo.

Per un verso, la distinzione fra redditi di capitale e redditi finanziari (diversi) costituisce, ormai da anni, oggetto di studio e di proposte di unificazione nella direzione della semplificazione. La distinzione teorica alla base, quella fra reddito "prodotto" e reddito "entrata", infatti, non parrebbe più in grado (per i cennati studi) di giustificare le distorsioni provocate dal sistema. In relazione specifica alla tassazione delle rendite finanziarie, in secondo luogo, si continuano a prevedere regimi (dichiarativo, risparmio amministrato e risparmio gestito) che evidenziano asimmetrie applicative quanto al momento del prelievo e alle regole di determinazione della base imponibile. Sul primo aspetto, i regimi si basano alternativamente, sul *(i)* criterio del "realizzo": nel regime della dichiarazione, regime del "risparmio amministrato" ovvero sul *(ii)* criterio della "maturazione": "regime del risparmio gestito".

---

40 Si ricorda la breve esperienza dell'IRI (L. n. 232/2016) immediatamente abrogata.

41 José Alves, António Afonso, Tax structure for consumption and income inequality: an empirical assessment, in SERIEs, 2019, 10 https://link.springer.com/article/10.1007/s13209-019-00202-3 (visitato il 6 marzo 2023).

42 Sulla "complessità, scarsa trasparenza e iniquità" del previgente sistema, cfr. M. C. Guerra, La tassazione dei redditi di capitale in capo alle persone fisiche: problemi e prospettive, in Riv. dir. fin.. sc. fin., 1995, I, p. 283.

Le differenze riguardano, altresì, la formazione della base imponibile in quanto per i regimi della *dichiarazione* e del *risparmio amministrato*, i redditi di capitale rimangono distinti dai redditi diversi, mentre, viceversa, nel regime del *risparmio gestito* la tassazione avviene sul risultato netto annuo della gestione.

Le criticità emerse in relazione al mercato del lavoro si sono gradualmente estese anche alle altre forme di reddito "da attività" (di lavoro autonomo e **impresa**) man mano che mutava la considerazione della tassazione delle imprese da parte del legislatore. Sistemi di tassazione forfettari (derogatori rispetto alla tassazione "al netto" dei redditi di lavoro autonomo e d'impresa) sono stati introdotti con diversi obiettivi come, ad esempio, diminuire il carico fiscale nei primi anni di attività e rendere meno gravosi gli adempimenti strumentali sotto una data soglia di ricavi e di organizzazione. L'imposizione con aliquote proporzionali dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo ha contribuito a erodere ulteriormente la (base imponibile destinata ad essere sottoposta alla) progressività dell'imposta, creando conseguenze in termini di equità del sistema tributario.

Per quanto riguarda, infine, altri elementi che incidono sulla progressività del sistema, si deve segnalare il sempre più ampio ricorso a **metodi alternativi di tassazione** (ordinari e straordinari) e, in particolare:

- esenzioni di carattere soggettivo (es., esenzione imposizione sui redditi di terreni e fabbricati dello Stato, regioni, enti locali, comuni, relativi consorzi) e oggettivo (es., esenzione sui Piani Individuali di Risparmio);
- agevolazioni aventi obiettivi essenzialmente extrafiscali (efficientamento energetico; c.d. *superbonus* 110%);
- metodi di tassazione cedolare inseriti con intento di semplificazione ed emersione del sommerso (cedolare secca sugli affitti).

L'evoluzione del sistema impositivo verso una sempre più spiccata "fuga dalla progressività", che caratterizza l'IRPEF sin dalle origini, ha visto un'ulteriore espansione in ragione di due fattori coevi ma nettamente distinti, quanto a cause ed effetti.

Il **primo** può ricondursi alla volontà di rendere il sistema impositivo italiano più attrattivo per diverse categorie di soggetti produttori di redditi di lavoro residenti all'estero, incentivando il loro **trasferimento in Italia**. Con una serie di misure, che prendono avvio dal c.d. "**rientro dei cervelli**" (finalizzato a incentivare l'immigrazione dei soli soggetti con elevate capacità e titoli di studio), le misure incentivanti sono state gradualmente estese a una platea sempre più ampia di lavoratori (con regimi differenziati per le regioni del sud Italia e le isole), inclusi infine i produttori di reddito d'impresa (**regime degli impatriati**). In questo contesto, si collocano anche quelle misure volte ad attrarre i **pensionati** stranieri. Allo stesso obiettivo (attrarre nuovi contribuenti residenti all'estero) deve ricondursi anche la disciplina dei c.d. **neo-residenti** che determina l'applicazione di una tassazione *flat* per i c.d. *high net-worth individuals* (pari a € 100.000) per tutti redditi (potendo ulteriormente estendere il regime anche ai familiari). Sebbene destinato a una platea significativamente meno ampia dei regimi descritti in precedenza, appaiono evidenti gli effetti negativi che detto regime provoca sul corretto funzionamento della progressività del sistema (e i relativi effetti redistributivi).

L'evoluzione del sistema verso forme di tassazione forfettizzate ha visto un'ulteriore espansione con la **Legge di Bilancio 2023**, con la quale sono state introdotte e modificate nuove ipotesi di imposizione sostitutiva.

Il **regime forfetario** (per imprenditori e professionisti) è stato esteso innalzando la soglia da € 65.000 a 85.000 (con cessazione del regime nell'anno stesso in cui viene raggiunta la soglia di € 100.000). In un sistema impositivo che adotta il principio di tassazione "per cassa" nel caso del reddito di lavoro autonomo, ciò potrà determinare facilmente la scelta di rinviare, ove possibile, gli incassi all'anno successivo per non pregiudicare la fruizione del regime forfettario. Per scongiurare questo effetto, è stato associato al regime forfettario un nuovo istituto (in vigore per il solo 2023) della c.d. ***flat tax* incrementale**, che si concretizza nella tassazione con aliquota agevolata del 15% del maggior reddito prodotto nel 2023 rispetto a quello più elevato prodotto negli anni dal 2020 al 2022. Tale beneficio può essere fruito per un importo che non supera 40.000 Euro (al quale viene dedotto forfettariamente un importo pari al 5%), evidenziando, così, una connessione fra soglie del regime forfettario e regime della *flat tax* incrementale.

Il **secondo** fattore che ha inciso sulla deviazione rispetto al modello teorico originario dell'IRPEF è dato dal profluvio di agevolazioni fiscali introdotte nel sistema, anche in ragione delle diverse crisi (economiche) succedutesi.

Una misura che più di altre (per platea di contribuenti interessati - destinatari diretti e indiretti della misura - e per volume d'affari complessivo) ha influito sulle scelte dei contribuenti è stato il c.d. ***superbonus 110%***. La misura (che si somma ad altre finalizzate a ottenere un efficientamento degli edifici) è stata strutturata in modo da consentire al destinatario di godere immediatamente degli effetti benefici del credito d'imposta, fruendo di uno "sconto in fattura" da parte del fornitore. La cessione dei crediti d'imposta a terzi (banche e intermediari finanziari) ha determinato l'effetto ulteriore, opposto e inatteso, del raggiungimento di una soglia oltre la quale i crediti in oggetto non hanno più, quasi del tutto, alcun mercato. Le imprese edilizie (e le altre interessate dal regime in oggetto) si sono così trovate a disporre di elevati crediti d'imposta ma senza disporre di mezzi finanziari, il che ha portato a una progressiva diminuzione del "valore di mercato" di tali crediti.

Con riguardo alla **crisi pandemica**, la risposta del legislatore è stata articolata. Per sostenere le imprese, sono stati adottati diversi crediti d'imposta: (i) in relazione alla locazione di negozi e botteghe; (ii) per il sostenimento di maggiori costi dati dalla sanificazione di ambienti e strumenti; (iii) per l'adeguamento degli ambienti di lavoro; ecc.. Per far fronte ai bisogni sociali emersi a causa delle misure imposte dalla crisi pandemica e, al contempo, supportare il settore turistico, è stato anche concesso un credito d'imposta per le vacanze (*tax credit* vacanze) a sostegno delle fasce meno abbienti della popolazione (la cui platea, tuttavia, è molto ampia: ISEE non superiore a € 40.000).

Da ultimo, un articolato regime di **tassazione delle cripto-attività**, per tener conto del fenomeno in rapida diffusione, è stato introdotto, con l'intento di porre rimedio alle criticità date dalle difficoltà di inquadramento che si sono determinate con riferimento a questi beni/attività.

Il quadro descritto mette in evidenza una tensione fra il dato normativo e i canoni dell'imposizione ottimale. Tralasciando la legislazione emergenziale, caratterizzata da fattori esogeni ed eccezionali, il principale fattore di tensione è quello della progressività, la cui incidenza residua esclusivamente sui redditi di lavoro dipendente (e autonomo e d'impresa superiori alla soglia di euro 85.000). Ciò, evidentemente, produce effetti iniqui sul sistema complessivo, che si riverbera altresì sui costi delle imprese. Le proposte di un ritorno a una base imponibile complessiva con una forte semplificazione del numero delle aliquote ha generato una decisa, a volte ideologica, presa di posizione negativa del mondo politico e sociale. La riforma che il nuovo Governo si appresta a presentare al Parlamento deve considerare, in primo luogo, questo profilo, a cui si aggiunge quello di una organica riforma delle agevolazioni fiscali in direzione di semplicità e stabilità. In secondo luogo, un sistema permeato da regimi sostitutivi e da numerose agevolazioni fiscali produce complessità e poca trasparenza, che si riflette, in termini economici, in distorsioni e, quindi, nell'inefficienza del sistema.

3.1.3. IRES

L'IRES è un'imposta proporzionale che grava con un'aliquota del 24% sulla generalità degli enti collettivi. Società di capitali residenti, enti (pubblici e privati, diversi dalle società, compresi *trust*, consorzi e associazioni) commerciali e non commerciali residenti in Italia e società ed enti (di ogni tipo, compresi i *trust*) non residenti in Italia, per i soli redditi ivi prodotti, sono i soggetti passivi dell'imposta.

Anche nel sistema dell'IRES, la tassazione è costruita sulla bipartizione fra soggetti passivi residenti e non residenti, limitando la tassazione su base mondiale (*worldwide income taxation*) solo per i primi, mentre i secondi sono tassati in Italia per i soli redditi prodotti nel territorio dello Stato.

L'IRES, a distanza di quasi vent'anni dalla sua introduzione (2003), continua a presentarsi essenzialmente suddivisa in **due insiemi** di regole rivolte, da un lato agli enti "lucrativi" (società di capitali ed enti cui oggetto esclusivo o prevalente sia commerciale) e, dall'altro, agli enti "non lucrativi" (nei quali l'elemento della "commercialità" non può esser prevalente)[43]. Tale struttura comporta una divaricazione fra sistema di tassazione dei soggetti **commerciali**, il cui utile è destinato a essere distribuito a favore dei soci (e, quindi, comporta il tendenziale coordinamento fra i due livelli di tassazione della società e del socio) e quello dedicato ai soggetti **non commerciali** il cui reddito non è destinato alla distribuzione in favore dei soci. Solo nel primo caso - stante la progressività dell'IRPEF - assume rilevanza il sistema di **eliminazione della doppia imposizione** del reddito prodotto dalla società che - nel 2003 - fu modificato eliminando il sistema del "credito d'imposta" e introducendo il regime dell'esenzione, in forza del quale il reddito è assoggettato ad imposizione in capo alla società e sono detassate (pur secondo criteri differenti a seconda della natura del percettore) le successive distribuzioni di utili.

Il sistema di tassazione degli **enti non commerciali** che, storicamente, vedeva una disciplina generale nel TUIR e una molteplicità di regole, sia nel TUIR che in leggi speciali, per le diverse tipologie di enti del c.d. "terzo settore" (organizzazioni di volontariato, associazioni sportive dilettantistiche, onlus, etc.) ha vissuto un'imponente stagione di riforma nell'ultimo lustro. In attuazione della Legge delega per il "terzo settore" (L. n. 106/2006), sono state introdotte *(i)* la disciplina dell'"**impresa sociale**" (D. Lgs. 112/2017) e (ii) quella degli "**Enti del Terzo Settore**" (ETS) nel c.d. "Codice del Terzo Settore" ("CTS", D. Lgs. 117/2017). Entrambi i testi hanno comportato una modifica dell'impianto preesistente, prevedendo una normativa organica di questi enti nella quale trova ingresso anche la disciplina relativa alla tassazione dei redditi[44] e norme complementari inerenti la tassazione diretta dei sovvenzionatori[45] e finanziatori[46] di questi enti.

---

43 La Riforma fiscale del 2003 - rimasta inattuata in questa parte - prevedeva l'inclusione degli "enti non commerciali" tra i soggetti passivi dell'IRE (cfr. art. 3, comma 1, lett. a), L. n. 80/2003).

44 Cfr. art. 18, D. Lgs. 112/2017 (per l'impresa sociale) e art. 79 e ss. CTS (per gli ETS).

45 Cfr. disciplina delle detrazioni prevista nel CTS per finalità specifiche (social bonus ex art. 81 CTS) e generali (art. 83 CTS).

46 Si considerino, ad esempio, le regole sulla tassazione dei redditi ritratti dagli investitori nei c.d. "titoli di solidarietà" (art. 7, comma 9, CTS).

Il reddito degli enti commerciali si basa sul principio di derivazione (essendo determinato sulla base del risultato del conto economico (utile o perdita) al quale sono effettuate le variazioni in aumento e in diminuzione previste dalle norme fiscali. La disciplina impositiva degli **enti commerciali**, dal 2005 in avanti, ha subito anch'essa una stagione di riforma che ha determinato l'emersione di **sottoinsiemi** accomunati dal regime contabile adottato, distinguendo, sul piano soggettivo:

a. soggetti c.d. *IAS adopter*;
b. soggetti che adottano i principi contabili nazionali (distinguendo, ulteriormente quelli che redigono il bilancio in forma ordinaria o abbreviata)
c. c.d. micro-imprese (*ex* art. 2435-ter, c.c.)

Nel sistema dell'IRES sono presenti norme e discipline caratterizzate da esigenze ed obiettivi di vario genere:

- sistematiche (si pensi alla indeducibilità dei dividendi - esenti in capo ai soci - e alla deducibilità degli interessi - tassati in capo ai percettori);
- antielusive (ad es. le disciplina sulle c.d. esterovestizioni societarie, la norma sulle "controllate estere", alcune norme che limitano la fruizione delle perdite);
- disincentivanti (le società c.d. "di comodo" vengono tassate in ragione di indici patrimoniali e con la maggiorazione dell'aliquota IRES);
- indirizzate ad ottenere effetti positivi extrafiscali come la capitalizzazione delle imprese (si pensi al regime della c.d. mini-IRES introdotta con la Legge di Bilancio 2019, abrogato dalla Legge di Bilancio 2020) il rafforzamento (ad es., misura come il super-ammortamento) o la modernizzazione (credito d'imposta ricerca e sviluppo) dell'apparato produttivo;
- congiunturali (si pensi alla *Robin Hood Tax* ed all'imposta sui sovraprofitti delle imprese del settore energetico)

Nel 2021, le entrate IRES sono risultate pari a 31.864 milioni di euro (una diminuzione di 5,1% rispetto al 2020). Le entrate IRES rappresentano il 6% delle entrate tributarie[47].

Entrate IRES 2021 (milioni di euro)	31.864
% del gettito dell'IRES 2021	6%
% del PIL 2021	2%
Previsione delle entrate IRES 2022 (milioni di euro)	22.587
Previsione delle entrate IRES 2023 (milioni di euro)	37.270
Previsione delle entrate IRES 2024 (milioni di euro)	38.187

3.1.4. 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.

L'IRES ha un impatto anche sugli investimenti diretti esteri (IDE)[48]. 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.

---

47 *Ministero dell'Economia e delle Finanze, https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2021/Bollettino-entrate-Dicembre2021.pdf e https://www.gazzettaufficiale.it/do/atto/serie_generale/caricaPdf?cdimg=21G00256006000101100001&dgu=2021-12-31&art.dataPubblicazioneGazzetta=2021-12-31&art.codiceRedazionale=21G00256&art.num=1&art.tiposerie=SG (visitati il 29 dicembre 2022).*

48 *Cfr. R. Gropp, K. Kostial, FDI and Corporate Tax Revenue: Tax Harmonization or Tax Competition?, 2001 https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/06/gropp.htm (visitato il 6 marzo 2023) e A. Bénassy-Quéré, How Does FDI React to Corporate Taxation?, 2004 https://www.oecd.org/economy/public-finance/36986898.pdf?TSPD_101_R0=ed85e7adba295716fb4a56e986873775nQ40000000000000009d215f3bffff0000000000000000000000000005a995a3c00d562e3de (visitato il 6 marzo 2023).*

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.

Sono diversi i 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, causando quindi perdite di produttività e di efficienza. A questo proposito, effetti positivi stanno producendo gli interventi sul fronte delle norme strumentali volte a rafforzare la certezza delle conseguenze fiscali degli investimenti come *(i)* il regime di ***cooperative compliance*** (riservato ad una platea oggi più ampia grazie all'abbassamento della soglia di ricavi a € 1 miliardo) e *(ii)* l'**interpello per i nuovi investimenti** (previsto dall'art. 2, D. Lgs. 147/2015) che l'Agenzia delle entrate intende rendere ancor più attrattivo, chiarendo nuovi indirizzi interpretativi su temi, sin qui, controversi (cfr. la recente Circolare 28 marzo 2023, n. 7/E). Sul fronte delle norme finalizzate a dare attuazione alle linee guida elaborate in sede OCSE, è stata (unitamente alla reintroduzione della disciplina della indeducibilità dei **costi "*black list*"**) contestualmente prevista la modifica della disciplina degli interpelli preventivi relativi alle imprese con attività internazionale.

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.** La riduzione del carico fiscale è un intervento in grado di incidere direttamente sulla promozione degli investimenti volti all'aumento della produttività (e, quindi, l'efficienza) dell'impresa; diversamente, qualche criticità si deve rilevare in merito alla frammentarietà e temporaneità delle misure incentivanti, che non consente un'adeguata determinazione del carico fiscale *ex ante* e produce complessità. All'interno di questo settore, appaiono coerenti con i canoni dell'imposizione ottimale l'evoluzione normativa dello strumento del super-ammortamento e il rinnovato c.d. *patent box* (che comporta la maggiorazione di alcune spese deducibili).

Misure di sostegno di questo tipo possono perseguire altri obiettivi, come quello di favorire la capitalizzazione delle imprese. In questo senso si orienta la Legge di Bilancio 2023 che ha introdotto una disciplina transitoria, volta ad agevolare la **capitalizzazione** delle società italiane con controllate estere con riserve di utili distribuibili, assoggettando tali utili a imposizione sostitutiva con aliquota del 9% che può essere ridotta di 3 punti percentuali (quindi con aliquota del 6%) nel caso in cui gli utili percepiti siano accantonati per un periodo non inferiore a due periodi d'imposta in una riserva non distribuibile.

In quarto luogo, l'attuale modello IRES, al pari di tutte le imposte sui redditi societari, genera la distorsione delle decisioni di finanziamento delle imprese, favorendo l'indebitamento rispetto al capitale proprio, a causa della **deducibilità degli interessi** (ancorché parziale) dagli utili imponibili nella misura in cui detti interessi possano fruire di regimi di parziale o totale detassazione in capo al percettore (scenario sempre meno frequente in ragione delle regole interne, internazionali ed europee aventi ad oggetto la tassazione degli strumenti finanziari ibridi). Questo può influenzare l'efficace allocazione dei fattori produttivi alle condizioni previste dal mercato, 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[49]. Il tema è comune agli altri Stati membri dell'Unione Europea, che si sta muovendo in direzione dell'adozione di una direttiva, comunemente denominata DEBRA *(Debt-Equity Bias Reduction Allowance),* il cui scopo è quello di generare neutralità nella scelta fra *equity* e debito nell'investimento societario.
L'IRES può agire sul fronte delle misure di sostegno da adottare per contrastare gli effetti negativi che si determinano nei periodi di congiuntura economica. La Legge di Bilancio 2023, ad esempio, è stata varata nel contesto di un periodo di bassa crescita e innalzamento dei tassi d'interesse, connessa alle vicende belliche recenti e che ha visto, come effetto principale, l'aumento del costo dell'energia.

49 Å. Johansson et al., Taxation and Economic Growth, in OECD Economics Department Working Papers No. 620, 2008 , https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/241216205486pdf?expires=1593766696&id=id&accname=guest&checksum=370BDF5FB5AC663E38C087BB6FEFAD57 (visitato il 29 dicembre 2022).

Le misure a sostegno delle imprese sono state differenziate a seconda della platea di beneficiari (*i.e*. *(i)* a forte consumo di energia elettrica, *(ii)* a forte consumo di gas e *(iii)* diverse da quelle *sub (i)* e *(ii)*) e si tratta di **crediti d'imposta** pari ad importi dal 30 al 45% delle spese sostenute per l'acquisto di energia. A questi si sommano altri crediti d'imposta concessi per l'acquisto di carburanti in determinati settori, come nella pesca e nell'agricoltura. Con l'obiettivo di incentivare la transizione ecologica è stato introdotto un credito d'imposta per l'acquisto di materiali riciclati provenienti dalla raccolta differenziata.

Per fronteggiare l'aumento dei prezzi dell'energia, con il c.d. Decreto Ucraina (D.L. n. 21/2022, conv. in L.n. 51/2022) è stato introdotto un *"**contributo solidaristico straordinario**"* per il **2022**, sugli **extraprofitti del settore energetico** (gravante, fra gli altri, in capo ai produttori e distributori di energia elettrica e gas metano e gas naturale), calcolato sull'incremento del saldo tra le operazioni attive e le operazioni passive (rilevanti ai fini IVA) del periodo intercorrente tra il 1° ottobre 2021 e il 30 aprile 2022 rispetto al saldo dello stesso periodo dell'anno precedente. Il contributo, che non è dovuto in caso di saldo negativo ovvero qualora l'incremento sia inferiore al 10%, si applica nella misura del 25 per cento (nei casi in cui il suddetto incremento sia superiore a euro 5.000.000). Come avvenuto in passato con prelievi simili, è stato previsto un meccanismo di controllo ed accertamento volto a contrastare, *a posteriori*, la traslazione del costo sui consumatori.

Tale prelievo ha preceduto la proposta europea (COM(2022)743 *final* del 14.9.2022) di un *"contributo di solidarietà temporaneo"* [50] che, pur avendo il medesimo obiettivo, si basa su differenti: *(i)* base di calcolo (data dagli "utili imponibili"), *(ii)* misura dell'incremento tassabile (quello eccedente il 20%) e, infine; *(iii)* periodo di 'sorveglianza' (il triennio a far data dal 1° gennaio 2019). L'aliquota deve essere almeno pari al 33% dell'incremento.

La persistente crisi energetica ha portato, con la Legge di Bilancio 2023 (cfr. art. 1, commi 115-116) all'introduzione di un nuovo *"**contributo di solidarietà temporaneo**"* per il **2023** sugli extraprofitti del settore energetico gravante sulla stessa platea di soggetti incisi dal prelievo in vigore per il 2022, con alcune rilevanti eccezioni (come, ad esempio, i soggetti che svolgano l'attività di organizzazione e gestione di piattaforme per lo scambio dell'energia elettrica, del gas o dei certificati ambientali e dei carburanti).

Il nuovo prelievo - che grava con aliquota del 50% ed è indeducibile dalle imposte sul reddito - si conforma alla proposta europea assumendo come base di calcolo la *"quota del reddito complessivo"* rilevante ai fini dell'IRES (del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023) che eccede per almeno il 10% la media dei redditi complessivi conseguiti nei quattro periodi d'imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2022, prevedendo, al contempo, un tetto massimo al prelievo in funzione del valore del patrimonio netto dell'impresa (*i.e.* non superiore al 25% del p.n.).

La Legge di Bilancio 2023 ha anche previsto delle modifiche alla disciplina del contributo straordinario per il 2022 e la possibilità di compensare le minori imposte dovute per il 2022 (in ragione dell'applicazione della nuova disciplina) con quelle relative al prelievo straordinario per il 2023.

Diversamente dall'IRPEF, l'IRES presenta minori problemi di adeguatezza ai canoni dell'imposizione ottimale. Uno dei problemi centrali resta quello degli incentivi, la cui frammentarietà genera complessità del sistema e incertezza e, quindi, instabilità del sistema di tassazione degli utili societari.

3.2. L'IMPOSIZIONE SUI CONSUMI

3.2.1. IVA

L'IVA è un'imposta che grava sulle operazioni imponibili (cessioni di beni e prestazioni di servizi) effettuate da imprese e lavoratori autonomi e sulle importazioni da chiunque effettuate. Si tratta di un tributo introdotto in Italia con la Riforma degli anni '70 (nel DPR 633/72) e che trova la propria disciplina nella Direttiva 2006/112/UE (c.d. *Recast Directive*). La disciplina dettata della Direttiva è attuata, ove necessario, da altri atti e interpretata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. 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 va dal 17 e 18% (rispettivamente di Lussemburgo e Malta) a quella del 25% (Danimarca, Croazia e Svezia) e aliquote ridotte per determinati beni. Nel sistema dell'IVA le cessioni di beni e prestazioni esenti (per esempio nel settore bancario e finanziario, nel settore sanitario) condizionano la neutralità del tributo.

---

50 Cfr. Proposta di Regolamento del Consiglio relativa a un intervento di emergenza per far fronte al rincaro dei prezzi dell'energia, 14 settembre 2022 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0473&from=EN (visitato il 6 marzo 2023).

L'IVA è un tributo neutrale perché non grava sul "soggetto passivo" di diritto ossia l'imprenditore o lavoratore autonomo. Questi soggetti devono addebitare in rivalsa l'IVA calcolata sul corrispettivo delle cessioni e prestazioni da essi effettuate in favore dei clienti e committenti (c.d. IVA a debito perché deve essere versata all'Erario). Dall'importo di questa IVA essi possono però detrarre l'importo dell'IVA sulle operazioni passive (c.d. IVA a credito perché configura un "credito" verso l'Erario). Mediante questo sistema di detrazione dall'imposta a debito (sulle operazioni attive) dell'imposta a credito (dalle operazioni passive) si realizza la neutralità del tributo perché, in definitiva, l'imposta grava sul solo "valore aggiunto" creato dal soggetto passivo. Se il tributo è neutrale per i soggetti passivi "di diritto", non lo è per i consumatori finali (c.d. soggetti passivi di fatto) in quanto questi sopportano il peso del tributo senza poter detrarre l'IVA sugli acquisti (né chiederne il rimborso).

La neutralità si realizza solo in relazione alle operazioni imponibili e per quelle ad aliquota zero. Viceversa, nel caso delle operazioni esenti, la detrazione dell'IVA non è concessa.

La disciplina IVA negli scambi internazionali deve esser suddivisa fra operazioni verso Stati terzi (esportazioni ed importazioni) e operazioni da e verso Stati europei (operazioni intracomunitarie).

Il regime dell'IVA si basa su puntuali adempimenti formali, prevedendo che i soggetti passivi IVA: *(i)* si identifichino all'avvio di un'attività economica (richiedendo l'attribuzione di una "Partiva IVA"); *(ii)* tengano due registri per le operazioni attive e per quelle passive; *(iii)* emettano un documento in relazione alle operazioni effettuate (la fattura) e *(iv)* si identifichino anche ai fini degli scambi intracomunitari (iscrizione al VIES). L'adempimento degli obblighi comporta anche la presentazione di dichiarazioni periodiche e di una dichiarazione annuale.

Attualmente in Italia sono in vigore le seguenti aliquote:

Aliquota IVA	Esempio
Ordinaria 22%	Tutti i beni e servizi non soggeti as 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 2021, le entrate IVA sono risultate pari a 147.981 milioni di euro[51] (una crescita di 19,7% rispetto al 2020). 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[52].

Entrate IVA 2021 (milioni di euro)	147.981
% del gettito dell'IVA 2021	28%
% del PIL 2021	8%
Previsione delle entrate IVA 2022 (milioni di euro)	155.328
Previsione delle entrate IVA 2023 (milioni di euro)	161.643
Previsione delle entrate IVA 2024 (milioni di euro)	167.174

Elaborazione PwC su dati MEF e ISTAT

51 *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Bollettino delle entrate tributarie 2021 - dati preconsuntivi.*

52 *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Bollettino delle entrate tributarie 2021, 2021 https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/entrate_tributarie_2021/Bollettino-entrate-Dicembre2021.pdf (visitato il 29 dicembre 2022).*

3.2.2. 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*[53]. Tuttavia, questo beneficio deve essere bilanciato con il concetto di equità, dal momento che l'IVA è un'imposta regressiva rispetto al reddito[54].

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. L'esenzione per i prodotti alimentari è prevista anche nel sistema disegnato dalla Direttiva dell'Unione, nell'Allegato III.

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[55]. Le famiglie ad alto reddito, infatti, consumano una quantità relativamente maggiore 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[56].
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 a entrare nell'economia sommersa è più efficace evitare di utilizzare aliquote IVA eccessivamente elevate e avere un programma di controlli mirati.

Le più recenti riforme testimoniano l'esigenza di raggiungere il risultato di assicurare il gettito IVA (tanto in scenari patologici quanto in scenari fisiologici) senza pregiudicare l'obiettivo di rendere la disciplina IVA meno onerosa per i soggetti passivi e adattare la disciplina all'economia digitale.

Sul fronte del contrasto all'erosione del gettito IVA, la UE ha previsto (Direttiva 890/2022) l'estensione del meccanismo dell'**inversione contabile** (o *reverse charge*) sino al 2026 in determinati settori considerati ad alto rischio di frodi IVA come quello del commercio di telefoni cellulari, *tablet, pc,* quote di emissione di gas a effetto serra, cessione di metalli grezzi e semilavorati, etc. Nello stesso provvedimento viene prevista anche l'estensione del meccanismo di reazione rapida (c.d. QRM) per frodi improvvise e massicce che potrebbero causare perdite di gettito gravi e irreparabili.

L'obiettivo di adattare la disciplina IVA ha condotto all'ambizioso progetto *VAT in the Digital Age* ("VIDA")[57] di riforma della Direttiva n. 2006/112/UE (Proposta 8 dicembre 2022, COM 2022/701 final) che si articola su tre pilastri: *(i)* modernizzazione degli obblighi dichiarativi; *(ii)* disciplina delle sfide della c.d. *"platform economy"* e; *(iii)* risolvere il problema delle plurime registrazioni ai fini IVA[58].

---

53 *A. Johansson et al., supra nota 49, p. 18.*

54 *Id.*

55 *Vedi Deaton e Stern, Optimally uniform commodity taxes, taste differences and lump-sum grants, in Economic Letters, 1973, p. 20 http://personal.lse.ac.uk/sternn/038nhs.pdf (visitato il 29 dicembre 2022).*

56 *A. Johansson et al., supra nota 49, p. 19 .*

57 *Cfr. Commission staff working document executive summary of the impact assessment report accompanying the documents proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards Vat rules for the digital age proposal for a Council Regulation amending Regulation (EU) no 904/2010 as regards the Vat administrative cooperation arrangements needed for the digital age proposal for a Council implementing Regulation amending implementing Regulation (EU) no 282/2011 as regards information requirements for certain Vat schemes https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/SWD(2022)394_0/090166e5f6229c1f?rendition=false (visitato il 6 marzo 2023).*

58 *Council Directive, Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules for the digital age (COM(2022) 701 final, 8 dicembre 2022) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0701 (visitato il 6 marzo 2023)*

3.2.3. L'IMPOSIZIONE SUI TRASFERIMENTI

Nell'ambito delle imposte sui trasferimenti (facendo rientrare all'interno di questo insieme tutti i trasferimenti, onerosi e gratuiti, *inter vivos* e *mortis causa*) si possono ricondurre l'imposta di registro, le imposte ipocatastali e l'imposta sulle successioni e donazioni.

L'**imposta di registro** è destinata a gravare sulla registrazione degli *(i)* atti soggetti a registrazione (atti formati per iscritto formati in Italia o formati all'estero ma che comportano il trasferimento di diritti su beni immobili o aziende esistenti nel territorio dello Stato) e a *(ii)* quelli presentati volontariamente per la registrazione. L'imposta (che si distingue in principale, suppletiva e complementare) grava sugli atti *(i)* da presentare per la registrazione entro un dato termine ("in termine fisso") o *(ii)* in caso d'uso (i.e. quando depositati presso una pubblica amministrazione) in misura fissa o con aliquota proporzionale.

Le **imposte ipotecarie** gravano le formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione, etc. eseguite nei pubblici registri immobiliari mentre quelle **catastali** gravano sulle volture catastali.

L'**imposta sulle successioni e donazioni** (reintrodotta nel 2006) disciplina la tassazione dei trasferimenti di beni e diritti nelle successioni per causa di morte o per donazione o altra liberalità tra vivi. L'imposta grava sul valore dell'attivo ereditario includendo alcuni valori (es. beni mobili posseduti dal defunto) ed escludendone altri (es. crediti contestati giudizialmente) e la base imponibile viene calcolata applicando regole *ad hoc* a seconda del bene o diritto (*i.e.* beni immobili, aziende o azioni, obbligazioni e titoli). Il calcolo della base imponibile tiene conto di alcune passività deducibili (come spese mediche e funerarie, debiti del defunto).
Per quanto riguarda l'**imposta di registro**, il recente Decreto semplificazioni (D.L. 73/2022) è intervenuto prevedendo una estensione del termine entro il quale richiedere la registrazione in termine fisso (passando da 20 a 30 giorni). Estensione che si applica anche nel caso della denuncia di eventi successivi alla registrazione.
Con la Circolare n. 34/2022, l'Agenzia delle entrate ha recepito l'orientamento consolidatosi in giurisprudenza della tassazione ai fini dell'imposta sulle successioni e donazioni dei beni segregati in *trust* al momento del definitivo passaggio degli stesso al beneficiario finale.

3.2.4. ALLINEAMENTO DELL'IMPOSTA SULLE SUCCESSIONI E SULLE DONAZIONI AI CRITERI DI IMPOSIZIONE OTTIMALE

La limitata rilevanza quantitativa sul gettito complessivo dell'imposta di registro consente di trascurare l'analisi dei criteri di imposizione ottimale. Si tratta di un'imposta dotata di storia secolare, ma che ha assunto un ruolo marginale con l'aumento della necessità di risorse per finanziare il *welfare State* e le connesse esigenze redistributive.

Diversamente, il dibattito intorno all'imposta sulle successioni e sulle donazioni assume in alcuni Paesi, inclusa l'Italia, un ruolo significativo (nonostante, nella maggior parte dei casi, la scarsa rilevanza del relativo gettito). Riportandone i confini entro i canoni della tassazione ottimale, i risultati dell'analisi dipendono dalla natura che si assegna all'imposta.

Se, come è da ritenersi preferibile, l'imposta sulle successioni e sulle donazioni è considerata come un tributo volto a colpire l'incremento di patrimonio degli eredi o dei donatari, la misura dell'equità del tributo deve essere valutata congiuntamente all'efficacia dell'imposizione sul reddito. Quanto più efficace è il sistema impositivo dei redditi, ovverosia, quanto minore è il *gap* fra gettito teorico e gettito effettivo, tanto meno necessaria sarà tale imposta in termini di perseguimento dell'obiettivo dell'equità orizzontale. All'opposto, ove l'imposizione sul reddito lasci ampi margini di evasione, tale imposta finisce per fungere da strumento sussidiario, trovando la sua giustificazione in una patologia pregressa (il *tax gap*, di per sé in grado di alterare l'efficacia di politiche aventi l'obiettivo del rispetto dei canoni di tassazione ottimale).

Diversamente, se si considera l'imposta sulle successioni e sulle donazioni quale imposta che colpisce il trasferimento, la valutazione in termini di equità sarà prevalentemente politica, nel senso che si dovrà assegnare importanza (o meno) all'esigenza di mantenere il patrimonio all'interno della famiglia che lo ha prodotto.

In termini di efficienza, si deve ricordare che vi sono certe categorie di beni e diritti - es., gioielli, opere d'arte, strumenti finanziari - che sfuggono all'accertamento o, quanto meno, che presentano significative difficoltà all'atto della pratica attuazione del tributo.

3.3. L'IMPOSIZIONE REGIONALE E LOCALE

Il sistema di finanziamento regionale, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, prevede differenti regole per le regioni a statuto ordinario e per quelle a statuto speciale (resta inattuato, sin qui, l'art. 116 Cost. che prevede forme speciali di autonomia per le regioni a statuto ordinario).

Sebbene la Riforma del Titolo V abbia trovato attuazione con la Legge delega in materia di federalismo fiscale (L.n 42/2009) cui è seguito il D.Lgs. 68/2011 (sul federalismo regionale), il sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario è ancora quello precedente a tale Decreto (la completa attuazione del nuovo regime, attuato solo in parte, è stata rinviata, da ultimo, con il D. L. 137/2020, fissando la scadenza del 2023).

L'autonomia finanziaria per le regioni a statuto ordinario è realizzata, distinguendo le fonti di finanziamento delle spese in: *(i)* tributi e *(ii)* compartecipazioni al gettito di tributi erariali. Per queste ultime (compartecipazioni) la L. n. 42/2009 prevede che debbano provenire «in via prioritaria» dal gettito dell'IVA, non escludendo, tuttavia, altre forme di compartecipazione.

I tributi, invece, vengono suddivisi in:

- -tributi propri, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale;
- -tributi propri derivati, che sono istituiti e regolati da leggi statali ma il cui gettito è attribuito alle regioni e rispetto ai quali le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni, nel rispetto della normativa statale e comunitaria;
- -addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali, rispetto alle quali, le Regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale.

Il D.Lgs. 68/2011 ha trasformato in tributi propri regionali:

- -la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale;
- -l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo;
- -l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile;
- -la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali;
- -l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili.

I tributi dei comuni e delle province, sono stabiliti dalla legge statale (che definisce i presupposti, i soggetti passivi e le basi imponibili). Le aliquote di riferimento fissate dalla legge che, nel rispetto dell'autonomia regolamentare, ne garantisce un'adeguata flessibilità.

Il sistema della fiscalità comunale poggia su imposte (i cui presupposti, soggetti passivi e base imponibile sono individuati con legge statale o regionale) e, in particolare, su:

- -l'imposta municipale propria-Imu (nella quale è confluita la Tasi);
- -la tassa sui rifiuti-Tari;
- -l'addizionale comunale all'Irpef.

a cui si aggiungono altri tributi minori (l'imposta di soggiorno o il contributo di sbarco; l'addizionale comunale sui diritti di imbarco; etc.). L'istituzione della imposta di soggiorno ha rappresentato una fonte di gettito particolarmente rilevante, considerati i dati aggregati (passando a 162 milioni di euro nel 2012 primo anno di applicazione, ai 248 nel 2013 e 428 nel 2015 quando solo l'11,7% dei comuni italiani aveva istituito il prelievo) anche se continua a presentare criticità connesse alla forma di riscossione del tributo che prevede l'intervento, quali sostituti d'imposta, dei gestori delle strutture ricettive.

3.3.1. ALLINEAMENTO DEI TRIBUTI REGIONALI E LOCALI AI CRITERI DI IMPOSIZIONE OTTIMALE

Nell'ambito dei tributi regionali le possibilità di manovra sulla leva fiscale sono limitate.

Alle Regioni a statuto ordinario è riconosciuta la facoltà di ridurre le aliquote dell'IRAP (tributo proprio derivato) fino ad azzerarle, e disporre deduzioni dalla base imponibile nel solo caso in cui la maggiorazione dell'addizionale IRPEF non sia superiore a 0,5 punti percentuali. Le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario sono assicurate principalmente dall'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), dall'addizionale IRPEF e dalla cosiddetta tassa automobilistica mentre altri prelievi (ivi inclusi l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale e il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi) rappresentano una piccola parte dell'intero gettito. Altra entrata rilevante è quella costituita dalla compartecipazione regionale al gettito dell'Iva.

In relazione ai tributi locali la flessibilità è notevolmente limitata posta la riserva di legge che regge la materia tributaria, disponendo i comuni esclusivamente di potestà regolamentare. I Comuni possono determinare periodicamente il valore delle aree edificabili, disporre il rimborso dell'IMU per le aree successivamente divenute inedificabili o stabilire il differimento del versamento del tributo in situazioni particolari.

4

I *trend* globali *(Megatrends)*

I *trend* globali

L'avvio di una stagione di riforme della materia fiscale deve necessariamente tenere conto di quei fenomeni, nella maggior parte dei casi di portata globale, che - legati a dinamiche economico-sociali - sono in grado di influenzare l'impatto delle decisioni di *policy*, in Italia come negli altri Paesi.
Avvalendoci delle analisi sui *global trends* (*Megatrends*) di PwC[59], identifichiamo 5 fenomeni che stanno ridisegnando il mondo in cui viviamo:

-Cambiamento climatico
-*Disruption* tecnologica
-Movimenti demografici
-Verso un mondo multinodale
-Instabilità sociale

I 5 *global trends* individuati stanno cambiando il mondo e continueranno a farlo per molti anni a venire. Ciascuno di essi porta con sé questioni esistenziali e ha il potenziale per portare l'umanità a punti di non ritorno.
Ma è l'interazione tra questi *trend* globali che rende particolarmente complesso rapportarsi ad essi. Il tempo a disposizione per reagire, certamente, è un ulteriore elemento di complessità, rispetto al quale le sensibilità tra macro aree regionali e singoli Paesi sono assai diverse. Nel capitolo successivo formuliamo considerazioni in relazione al loro effetto sui processi di *policy* fiscale.
È evidente che fenomeni economico-sociali in grado di avere un impatto sulle riforme sono numerosi (ben più numerosi dei *Megatrends*) e possono dispiegarsi su base globale ma con effetto più limitato nel tempo oppure su base regionale o locale. Senza pretesa di esaustività proveremo a tenere conto di ciò nel capitolo 5 dedicato agli effetti sulla fiscalità.

4.1 CAMBIAMENTO CLIMATICO

Il cambiamento climatico sta impattando su tutti gli aspetti delle nostre vite in modo crescente. Mentre l'umanità cerca di individuare il modo di ridurre le emissioni e gli effetti sull'atmosfera, la temperatura globale si sta innalzando e fenomeni atmosferici estremi stanno diventando più frequenti e i loro effetti più severi.
Le possibili implicazioni per i Paesi, le Organizzazioni e i singoli individui si possono riassumere nella seguente tabella.

Implications for individuals

- **Loss of housing:** climate change increases the severity and frequency of flooding, storms, and wildfires destroying people's lives and livelihoods. This is no longer restricted to certain countries and regions – it is happening everywhere and is affecting people of all walks of life.
- **Increased cost of living:** rising temperatures and extreme weather events destroy harvests, lead to droughts, and interrupt supply chains, making food, water, energy, and other supplies more insecure and expensive. Efforts to decarbonise the economy are also costly and exacerbate the issue.
- **Increased violence:** with food, water, and energy supplies increasingly scarce, conflicts are growing – within and between communities and countries.
- **Healthcare risks:** thawing of permafrost may unlock deadly diseases from the distant past that could take pandemic extent; with certain parts of the globe becoming unlivable, humans and wildlife are moving closer together, increasing the risk of zoonotic diseases; diseases (e.g., malaria) are at risk of spreading to regions previously not affected.

Implications for organisations

- **Business failure:** businesses may not survive unless they fundamentally rethink what they do, reconfigure how they do things, and actively manage their ecosystems, e.g., how will they make their products sustainable, how will they make sure their supply chains are resilient so they can deliver what they promise when it's expected?
- **Resource insecurity and cost increase:** energy, water, rare earth elements, sand, and many other critical raw materials are getting increasingly scarce, driving prices up.
- **Supply chain disruption:** extreme heat, flooding, storms, and wildfires are destroying production sites, warehouses, assets, and transportation routes.
- **Job creation through investments in climate tech:** just like digital transformation created many jobs in IT-related areas, green transformation is creating a wealth of new jobs in areas we don't yet understand, know how to teach, or are helping people to learn.

Implications for nation states

- **Looming financial catastrophe:** countries most affected by climate change face many challenges, including huge cost for protecting their land and infrastructure against extreme weather events and/or repairing it, lost revenue and jobs in agriculture and related sectors, and reduction in foreign investment because multinationals redesign supply chains.
- **Threat to global food security and agricultural exports:** extreme weather events put harvests at risk, leading to food crises at national – and increasingly international – levels.
- **Mass migration:** with climate change destroying people's lives and livelihoods in countries most affected, mass migration toward countries less affected is going to accelerate, generally from the south to the north and from coastal to mountainous regions.
- **New economic dependencies:** with climate change driving the fundamental reconfiguration of how people move around, feed themselves, build things, manufacture things, and many other activities, economic relationships are changing, e.g., weaker dependency on countries exporting oil and gas and stronger dependency on countries exporting hydrogen, lithium, nickel, or cobalt.

59 *PwC, Megatrends - five global shifts reshaping the world we live in, October 2022 https://pwcplus.de/en/article/235978/megatrends-five-global-shifts-reshaping-the-world-we-live-in/ (visitato il 30 marzo 2023).*

4.2 *DISRUPTION* TECNOLOGICA

Le trasformazioni tecnologiche portano con sé un'enorme creazione di valore. Le nuove tecnologie - muovendosi trasversalmente in aree assai diverse quali l'intelligenza artificiale (AI), la robotica, lo stoccaggio di energia, il sequenziamento del DNA, la blockchain, le scienze dei materiali - sono destinate a raggiungere in un arco temporale breve la fase in cui la riduzione drastica del loro costo libererà domanda da parte di tutti i settori, nelle varie aree geografiche del mondo, con l'effetto di incoraggiare un'ulteriore spinta all'innovazione.

Da un *focus* sull'efficienza ci si sposterà rapidamente verso applicazioni in grado potenzialmente di rivoluzionare interi settori. Le possibili implicazioni per i Paesi, le Organizzazioni e i singoli individui si possono riassumere nella seguente tabella.

Implications for individuals

- **Significant capacity enhancement:** technology is making information more available, processing information and collaboration smoother and more effective, boosting sensorial input, improving operations, helping self-actualisation, thereby allowing individuals and teams to achieve more, with less effort.
- **Massive disruption of work:** a significant share of jobs is at risk of automation. And although AI will likely create many new jobs, the transition will be disruptive for many people, requiring them to upskill to maintain employability.
- **Loss of privacy:** the value of data is further increasing given the pressure to feed AI with real-life data, and the technology to capture, process, and combine data in real time is ubiquitous, making it more difficult for people to protect their digital identities.
- **Increasing disinformation and misinformation:** distinguishing truth from fiction gets more difficult in a world where everyone can publish content and social media algorithms feed people with what they want to hear or what others may want them to believe.
- **Growing mental health issues:** the prevalence of digital technology in all aspects of our lives will accentuate its harmful effects on brain health, including attention-deficit symptoms, impaired emotional and social intelligence, technology addiction, social isolation, stunted brain development and disrupted sleep.

Implications for organisations

- **Competitive differentiation:** organisations can differentiate from the competition and grow significantly by redefining the value they are going to create for their customers and society at large – and using the full power of technology to do so.
- **Business failure:** businesses that aren't able to digitally transform and speed up their execution may fail, becoming less relevant to stakeholders and losing customers.
- **Concentration of power:** many small businesses are going to struggle, unable to benefit from network effects and afford the huge technology investment needed to compete in the digital world. Job loss from automation will drive the development of some local businesses — but they will have a hard time competing against their larger counterparts.
- **Mismatch between required and available skills:** organisations are increasingly struggling to find enough talent to help them become fit for the digital age, making the war for talent in Science, Technology, Engineering, and Mathematics (STEM) areas even fiercer. At the same time, they have many people with legacy skills on their payroll whose jobs are going to be automated.
- **Increased cyber risk:** vast Internet of Things (IoT) environments attract sabotage, 5G and 6G connectivity drive more sophisticated attacks, and "everything as a service" turns cloud providers into hugely lucrative targets for cyber-attackers.

Implications for nation states

- **Governments struggling to evolve:** institutions designed to provide stability in the world are struggling to keep up with the pace of technological change. Many are trying to replicate what has worked in a legacy world rather than designing for the digital world – and risk falling short of expectations.
- **Creation of technology-based institutions:** struggling to make legacy institutions fit for the digital age, governments will create new technology-based institutions to deal with the looming challenges.
- **Pressure to mitigate unintended consequences of technology:** governments are issuing new regulations to contain the harmful effects of technology, but are often running behind, lacking talent and funds to keep up with big tech companies.
- **Changing economic dependencies:** access to critical technologies (e.g., 5G/6G technology, climate tech, nanotechnology) is becoming as important as access to natural resources and is therefore driving new alliances, protectionist moves, and fractures in the world.

4.3 MOVIMENTI DEMOGRAFICI

Numerosi fattori demografici inclusi il genere, l'etnia e l'origine geografica hanno un impatto, per esempio modificando la composizione della popolazione attiva o portando a fenomeni di polarizzazione. Ma ci sono due fattori che emergono come forze in grado di accelerare le dinamiche degli altri *Megatrends*: l'età e la crescita della popolazione.

L'età media in tutti i Paesi del globo si sta innalzando, ma ad una velocità assai differente e partendo da posizioni altrettanto differenti. I fenomeni migratori che interessano in particolare alcune aree del pianeta possono avere un impatto, anche in questo caso dipendente da numerosi fattori, incluse le politiche tradizionalmente applicate dai singoli governi.
Le possibili implicazioni per i Paesi, le Organizzazioni e i singoli individui si possono riassumere nella seguente tabella.

Implications for individuals

- **Unaffordable retirement:** with social welfare systems being challenged like never before, people in countries with high median age can no longer expect their pension to pay for a decent living. And with the younger population in countries with low median age increasingly leaving the family home in pursuit of job opportunities, the traditional model of the young looking after the older population is on the decline. People either need to start saving money from an early age, or work longer – and many have to do both. Poverty among older population is growing rapidly.
- **Shortage of essential services**: as workforces in countries with high median age decrease, there's a shortage of services, especially those that are geared toward the older generation and that are therefore in higher demand (e.g., home care) and those that are essential but haven't had a lot of influx (e.g., construction) because young nationals have been pushed toward university or knowledge-based jobs. The situation will be exacerbated by the fracturing world, e.g., restrictions on visas that will make it more difficult for immigrants to help cover the need.
- **Massive youth unemployment:** in countries with low median age, millions of additional people every year will be of an age to enter the workforce. Many will not have received the education that matches the needs of the economy. Independent of the education these individuals will have achieved, job opportunities will be few, and youth unemployment will be chronically high.
- **Extreme poverty:** given high unemployment, many families will fall into extreme poverty, not being able to afford food, basic commodities, or education for their children or younger siblings.

Implications for organisations

- **Competitive differentiation:** organisations can differentiate from the competition and grow significantly by redefining the value they are going to create for their customers and society at large – and using the full power of technology to do so.
- **Business failure:** businesses that aren't able to digitally transform and speed up their execution may fail, becoming less relevant to stakeholders and losing customers.
- **Concentration of power:** many small businesses are going to struggle, unable to benefit from network effects and afford the huge technology investment needed to compete in the digital world. Job loss from automation will drive the development of some local businesses — but they will have a hard time competing against their larger counterparts.
- **Mismatch between required and available skills:** organisations are increasingly struggling to find enough talent to help them become fit for the digital age, making the war for talent in Science, Technology, Engineering, and Mathematics (STEM) areas even fiercer. At the same time, they have many people with legacy skills on their payroll whose jobs are going to be automated.
- **Increased cyber risk:** vast Internet of Things (IoT) environments attract sabotage, 5G and 6G connectivity drive more sophisticated attacks, and "everything as a service" turns cloud providers into hugely lucrative targets for cyber-attackers.

Implications for nation states

- **Governments struggling to evolve:** institutions designed to provide stability in the world are struggling to keep up with the pace of technological change. Many are trying to replicate what has worked in a legacy world rather than designing for the digital world – and risk falling short of expectations.
- **Creation of technology-based institutions:** struggling to make legacy institutions fit for the digital age, governments will create new technology-based institutions to deal with the looming challenges.
- **Pressure to mitigate unintended consequences of technology:** governments are issuing new regulations to contain the harmful effects of technology, but are often running behind, lacking talent and funds to keep up with big tech companies.
- **Changing economic dependencies:** access to critical technologies (e.g., 5G/6G technology, climate tech, nanotechnology) is becoming as important as access to natural resources and is therefore driving new alliances, protectionist moves, and fractures in the world.

4.4 VERSO UN MONDO MULTINODALE

L'ordine mondiale sta mutando. Un numero più elevato di nazioni compete con l'obiettivo di sviluppare autonome aree di influenza creando su più livelli sfere di interesse comune intorno alle quali allineare altri Paesi. Fratture geostrategiche è probabile continuino ad evolvere su fronti multipli con un ampio raggio di conseguenze politiche, economiche e sociali.

Due distinti tipi di attori con obiettivi geopolitici si affermeranno, gli *"influencers"* e *"destabilisers",* con molti Paesi nella necessità di disegnare una propria strategia cercando di limitare la forza di attrazione esercitata dai Paesi appartenenti alle due prime tipologie. Le possibili implicazioni per i Paesi, le Organizzazioni e i singoli individui si possono riassumere nella seguente tabella.

Implications for individuals

- **Declining personal safety due to conflicts:** civilians are harmed in armed conflicts or terrorist acts, forced to flee, or threatened because they don't comply with the party line of the country in which they live.
- **People's local concerns become more acute:** geopolitical tensions and conflicts create severe (and country-specific) challenges in each country, which take focus from global issues that seem too overwhelming to address, such as the climate crisis.
- **Loss of freedoms and transparency in more countries:** in more countries, people's freedoms are being limited (e.g., freedom of press, opinion and expression, taking part in the government, free movement) by governments seeking to control the narrative and strengthen their country's position vis a vis enemy states.
- **Increase in human rights abuses:** human rights are lost in times of conflict, e.g., the right to security of person, freedom of movement, education, property.

Implications for organisations

- **Pressure for boycotts and taking a stand on issues:** governments and other stakeholders pressure companies to use levers of economic warfare (e.g., withdrawal of investment and other capital flow). Organisations will have to decide where and how to operate and be agile in how they take a stand or comply with stakeholder requests.
- **Disruption of global supply chains:** discontinuation of operations in areas of armed conflicts but also politically motivated import or export restrictions disrupt supply chains – the more globally distributed they are, the bigger the risk.
- **Difficulty of doing business in a world of conflicting rules and regulations:** staying up to date on ever changing regulations, tariffs, and sanctions adds burden to businesses. In some cases, following the laws of one country makes organisations violate the rules of another.
- **Pressure for global businesses to be deeply embedded in key countries:** with the fracturing world making it more difficult to run a global business, there is increased pressure for companies to maintain intimate connections with their local communities, to have a home to which they feel morally obligated to protect and sustain, to deliver public goods, and support local development.

Implications for nation states

- **Rise in international conflict, insecurity, and migration, and increasingly struggling multilaterals:** the number of international conflicts – armed, economic, cyber, or other – is increasing and involving a growing swath of countries. Multilaterals are increasingly inefficient at avoiding or resolving conflicts because of a less clear basis of international cooperation in which they can operate.
- **Countries and regions destabilised by the rise of sub-national proxies and shadow actors:** competing dominant powers, rather than confronting each other directly, engage in proxy conflicts (e.g., in Africa, Middle East, East Asia), providing shadow actors with weapons, infrastructure, commodities, and financial aid which leads to more, longer, and deadlier local and regional conflicts.
- **Increasingly parochial political decisions:** with the world increasingly dividing into spheres of influence, the political discourse focuses more narrowly on optimising the country's own sphere, often at the expense of others, making it all the more difficult to tackle enormous global challenges like climate change or mass migration.
- **Pressure to increase defence budgets:** in times of conflict, nation states tend to increase defence budgets at the expense of other areas, e.g., education, healthcare, or international aid. The reduction of international aid is particularly troublesome because it risks leading to further fracturing between countries.

4.5 INSTABILITÀ SOCIALE

Le questioni sociali stanno divenendo più rilevanti e pervasive, influenzando in misura crescente le modalità con cui gli individui organizzano la propria vita e si rapportano con gli altri. Fra le questioni sociali che stanno assumendo peso crescente nel dibattito mondiale vi sono le crescenti disuguaglianze economiche e di accesso all'educazione e alla formazione, i conflitti generazionali, la fiducia nelle istituzioni, in costante declino. Le possibili implicazioni per i Paesi, le Organizzazioni e i singoli individui si possono riassumere nella seguente tabella.

Implications for individuals

- **Declining ability to afford a decent life:** with labour wages stagnating, people increasingly can't afford to buy a house/flat or other assets, precluding them from the security once enjoyed by the middle class.
- **Shrinking upward mobility:** people who can just about make ends meet can't accumulate wealth and therefore can't benefit from the higher returns on wealth (e.g., increase of house/flat prices, stock market, private equity) to fuel their social rise.
- **Difficulty to understand and trust other people:** increasing asymmetry of wealth, different worldviews among different demographic groups, growing polarisation fuelled by social media and other factors make it more difficult for people to find common ground that could form the basis of trust.
- **Declining personal safety due to unrest:** social insecurity increases the danger of social unrest and political instability. Civil war, looting, and increasing violence are probable consequences.

Implications for organisations

- **Necessity to reconcile divergent needs of multiple stakeholders:** leaders of organisations today need to balance a much broader set of factors than just financial returns. They need to deliver value to customers, invest in employees, deal fairly and ethically with suppliers, drive for environmental sustainability, and support the communities in which they work, all while generating long-term value for shareholders.
- **Pressure to increase transparency while managing reputational risk:** stakeholders want to know how organisations are addressing their concerns, pressuring them to expand their reporting to the areas that matter to them. While a helpful tool for organisations to stay focused and show progress, these reports may result in some less than desirable revelations.
- **Increased responsibility to take care of all needs of employees:** with social safety nets reduced by financially stretched governments and institutions increasingly struggling to take care of their people, organisations will be relied on to make sure their employees can make a decent living, afford healthcare, and save toward their retirement.
- **Greater need to invest in the creation of trust:** stakeholders have many concerns (e.g., product safety, fair pay, climate change) and organisations need to provide confidence that they are trustworthy in these areas. Almost any organisation will need to reconfigure to remain relevant amidst disruption and they need to build a foundation of trust with their ecosystem to be able to transform successfully; since trusted companies tend to enjoy higher market value, organisations need to manage trust as an asset.

Implications for nation states

- **Erosion of the middle class:** with labour wages stagnating and people not able to accumulate wealth nor afford a decent life, nation states increasingly lose the middle class as solvent consumers and the backbone of their economy.
- **Mass poverty in certain nation states:** nation states that are most affected by the Megatrends – for example, those that are most impacted by climate change, that are losing the technology battle, that can't serve their rapidly ageing or massively growing populations, or that find themselves caught in the middle of the fracturing world – increasingly face a financial catastrophe and mass poverty as a result.
- **Real risk for social unrest and political instability:** the gap between people, regions, and generations is larger than ever before, to the point where peace is at risk in many more places.
- **Continuing devaluation of institutions:** people increasingly lose trust in institutions that are unable to adapt to an age of fast technological change, have difficulty reaching consensus in an increasingly polarised world, and struggle to combat corruption – and that loss of trust makes it even more difficult for them to remain relevant.
- **Rising scepticism getting in the way of driving meaningful change:** with people perceiving governments to fail them by not preventing the worst implications of the Megatrends, they become increasingly sceptical and cynical, which makes it even more difficult for governments to drive the required change and may give rise to populist movements.

5

Le sfide per i sistemi fiscali imposte dai *trend* globali

Le sfide per i sistemi fiscali imposte dai *trend* globali

5.1 CAMBIAMENTO CLIMATICO

5.1.1. LA LEVA FISCALE A SERVIZIO DELLE ISTANZE ESG

Ambiente, tematiche sociali e buona *governance* - i fattori dello sviluppo sostenibile, racchiusi nell'acronimo ESG - rappresentano, ad un tempo, rischi ed opportunità prioritari, tenuti in conto da *policy maker* e legislatori, nel tracciare le linee evolutive degli ordinamenti sovranazionali e statali, e ben presenti, di riflesso – ma non solo – agli operatori economici, che si muovono sotto lo sguardo di analisti, ONG, investitori, editorialisti ed *influencers*.

La leva fiscale, nelle forme di incentivo o disincentivo, diviene strumento, fra i più importanti, per influenzare i comportamenti del cittadino, orientandoli verso obiettivi di sostenibilità, in particolare quelli rubricati sotto il fattore "E" del trinomio ESG. È questo un fenomeno conosciuto e indagato da decenni che, tuttavia, registra un'attenzione del tutto nuova nelle scelte di politica fiscale, estendendosi progressivamente su scala globale.

5.1.2. LE ISTANZE DELLA ECO-SOSTENIBILITÀ ED, IN PARTICOLARE, LA TRANSIZIONE ENERGETICA

Tra le istanze ESG, è evidente la correlazione tra la crescente attenzione verso le tematiche ambientali e le politiche fiscali, avendo i legislatori fatto ampio uso dello strumento delle imposte per incentivare o disincentivare i comportamenti, in funzione dei relativi impatti sull'ambiente. La fiscalità si presta ad entrare in gioco:

i) *quale elemento premiale - quando gli incentivi fiscali intendano promuovere comportamenti con esternalità ecosostenibili positive, come ammodernare gli edifici per ridurne l'impatto ambientale, in forza delle previsioni del* Inflation Reduction Act 2022 *degli Stati Uniti d'America (IRA)*[60]*, o come sostenere le attività produttive nei settori* green*, secondo quanto previsto dal piano di agevolazioni fiscali per gli investimenti in impianti di produzione in settori strategici a zero emissioni, contenuto nel* Green Deal Industrial Plan *dell'Unione europea*[61]*;*

ii) *o quale elemento dissuasivo di condotte contrarie alla tutela dell'ambiente – si pensi al sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra, previsto dall'Unione europea (*Emissions Trading System - *ETS)*[62]*, e, più di recente, al meccanismo in corso di adozione che mira a prevenire la rilocalizzazione delle emissioni in Paesi terzi, impon*endo un prelievo in ingresso per determinati prodotti importati non soggetti al sistema degli ETS (*Carbon Border Adjustment Mechanism* - CBAM)[63] o, ancora, ai progetti di una *plastic tax* più volte rinviati.

Il connubio tra fiscalità ed ecosostenibilità può essere agevolmente osservato, con particolare riguardo alla transizione energetica quale *trend* globale[64]. Per transizione energetica si intende la necessità di favorire lo sviluppo e l'utilizzo di risorse "pulite", quali il vento, il sole, l'idrogeno, il gas e le bioenergie in generale[65].

La giusta misura di incentivi e disincentivi *green* (anche di matrice fiscale) è una chiave di successo nelle politiche (anche fiscali), non solo europee, di sostegno della competitività, all'interno dei mercati globali, nella transizione energetica e nella

---

60 *Public Law 117-169, 136 Stat. 1818 (August 16, 2022). Parte consistente dell'IRA è rappresentata da misure fiscali, tra cui i crediti di imposta per spese che migliorano l'efficienza energetica degli edifici o che abilitano l'utilizzo di energia di fonte rinnovabile. Per una preliminare disamina delle misure in commento, si vedano le indicazioni dell'Internal Revenue Service https://www.irs.gov/pub/taxpros/fs-2022-40.pdf (visitato il 31 gennaio 2023). Più in generale, sui contenuti dell'IRA, si rinvia a https://www.whitehouse.gov/cleanenergy/?utm_source=www.cleanenergy.gov (visitato il 6 marzo 2023).*

61 *Presentato dalla Commissione europea il 1 febbraio 2023, il Piano si pone l'obiettivo di contrastare le misure attrattive previste da Paesi terzi, in primis gli Stati Uniti d'America, introdotte dall'IRA.*

62 *Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 ottobre 2003.*

63 *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2021)564 final.*

64 *OECD, Consumption tax trends 2022, 2022, p. 200 ss.; IMF, Fiscal policy from pandemic to war, 2022, p.14 ss.; OECD, supra nota 21, p. 127 ss.*

65 *IEA, The cost of capital in clean energy transitions - Report, 2021 https://www.iea.org/articles/the-cost-of-capital-in-clean-energy-transitions (visitato il 18 gennaio 2023).*

corsa alla tecnologia *green*[66]. L'opportunità della transizione emerge non solo dal periodo storico corrente, nel quale i prezzi dell'energia da combustibili fossili (largamente impiegati) hanno avuto forti impatti negativi sull'economia ed i bilanci nazionali[67]; bensì, appare rilevante anche sotto altri profili. Da un lato, infatti, vi è la necessità di ridurre l'inquinamento determinato dalle energie fossili, favorendo un maggiore controllo dei cambiamenti climatici[68]; dall'altro, sussiste il bisogno di gestire e programmare la produzione (quindi, anche il consumo) di fonti che risultano in esaurimento[69].
Muovendo da tali necessità, la transizione energetica appare rilevante anche al fine di favorire lo sviluppo tecnologico, quale motore per la crescita di un Paese: maggiori investimenti nella transizione energetica, ad esempio, creano nuovi posti di lavoro e consentono il raggiungimento di un'economia maggiormente sostenibile nel tempo, capace di ridurre la povertà e migliorare le condizioni del Pianeta[70].

Ebbene, da un lato la fiscalità si presta all'utilizzo delle proprie leve (sotto forma di incentivi/disincentivi) nel quadro più ampio dell'obiettivo di orientare i comportamenti dei cittadini in funzione ecosostenibile. Ciò, evidentemente, ha l'effetto di introdurre fattori di rigidità (assunti in linea di principio temporanei, ma la temporaneità può essere di lungo periodo!) negli strumenti di *policy* e in ultimo nel gettito atteso.

Dall'altro lato, fattori del tutto esogeni alla dimensione fiscale, attinenti all'impatto delle valutazioni ESG su interi settori produttivi e/o su singole aziende, possono produrre effetti materiali - persino in uno scenario di totale assenza di riforme - sul gettito, nella misura in cui modificano il quadro competitivo creando vincitori e vinti nella partita della sostenibilità.

Con gradazioni evidentemente diverse da Paese a Paese, figlie dei diversi assetti costituzionali e legislativi e delle diverse sensibilità ai temi ambientali e sociali, la transizione energetica è un perfetto esempio di una dimensione nella quale la *policy* fiscale sarà guidata (anche) da scelte di strategia industriale dei singoli Paesi e dalla necessità di contribuire a formare comportamenti coerenti da parte dei cittadini e delle imprese rispetto a tale strategia, da un lato, e dotarsi di strumenti di analisi predittiva per misurare gli effetti della transizione (con vincitori e vinti) sul proprio gettito, dall'altro lato.

E' generalmente accettata la visione che il legislatore nazionale dovrebbe adottare politiche favorevoli ad agevolare la transizione energetica, sostenendo gli investimenti sia privati che pubblici, privilegiando in questo il profilo degli incentivi piuttosto che quello, altrettanto diffuso, della penalizzazione per i comportamenti non ecosostenibili[71]. Quindi, la fiscalità viene individuata come leva idonea al perseguimento di tali obiettivi: il riconoscimento di crediti d'imposta per l'attività di ricerca a tal fine necessaria; la previsione di agevolazioni per l'assunzione del personale ad elevata specializzazione nel settore della transizione energetica (che consentano una diminuzione dell'imposizione fiscale gravante sui relativi redditi); la diminuzione dell'imposizione gravante sui dividendi generati dalle imprese che operano in tale settore (favorendo così maggiori investimenti), possono rappresentare alcune delle misure idonee a favorire la transizione energetica[72] [73].

---

66 *Si pensi a come Stati Uniti d'America (attraverso il discusso production tax credit introdotto dall'IRA) e Cina stiano sovvenzionando gli operatori economici con sussidi volti a incoraggiare le imprese europee a delocalizzare le attività economiche nei propri territori. In particolare l'IRA - Inflation Reduction Act 2022 prevede, inter alia, il riconoscimento di un credito di imposta pari al 10 per cento del costo di produzione di critical minerals utilizzati nei processi di generazione di energie rinnovabili, se prodotti in territorio statunitense (aluminium, antimony, barite, beryllium, cerium, caesium, chromium, cobalt, dysprosium, europium, fluorspar, gadolinium, germanium, graphite, indium, lithium, manganese, neodymium, nickel, niobium, tellurium, tin, tungsten, vanadium, yttrium).*

67 *Banca d'Italia, Relazione annuale - 2021, 2022, p. 118 https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale/2021/rel_2021.pdf (visitato il 5 marzo 2023).*

68 *Si consideri il settore energetico, dominato dai combustibili fossili, che è responsabile del 73% delle emissioni di gas serra causate dall'uomo (UN, Theme report on energy transition, 2021, IV).*

69 *IEA, World energy outlook, 2021, p. 333; OECD, Tax policy report 2022, 2022, p. 103 ss.*

70 *Il nesso fra transizione digitale e trasformazione digitale (analizzato anche nel par. 4.2., infra) viene messo in evidenza anche nel documento OECD, Measuring the Environmental Impacts of Artificial Intelligence Compute and Applications - The AI Footprint, in OECD Digital Economy Paper No. 341, 2022, p. 5 (https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/measuring-the-environmental-impacts-of-artificial-intelligence-compute-and-applications_7babf571-en (visitato il 6 marzo 2023)) ove, con specifico riferimento al tema dell'Intelligenza Artificiale si afferma che "artificial intelligence (AI) has the potential … to help achieve global sustainability goals. AI-enabled products and services are creating significant efficiency gains, helping to manage energy systems and achieve the deep cuts in greenhouse gas (GHG) emissions needed to meet net-zero targets. However, training and deploying AI systems can require massive amounts of computational resources with their own environmental impacts.".*

71 *UN, supra nota 68, p. 2.*

72 *In tal senso, cfr. UN, supra nota 68, p. 18 ss.; IMF, Countering the cost-of-living crisis, 2022, p. 71 ss.*

73 *Si veda sulle implicazioni della transizione energetica IPCC (UN), Global warming of 1-5 °C, 2018. Sebbene la transizione energetica verso fonti sostenibili rappresenti un tassello importante per lo sviluppo ed il futuro dell'umanità, è necessario anche evidenziarne i costi. In merito, si stima che, a livello mondiale, l'ammontare annuo degli investimenti effettivamente necessari per un'adeguata ed efficace transizione energetica si aggiri intorno ai 2.38 trilioni di dollari. A tal fine, parallelamente ai finanziamenti pubblici, gli Stati dovrebbero favorire anche quelli dei privati, in quanto le sole risorse pubbliche non sarebbero sufficienti a perseguire gli obiettivi necessari: un maggior flusso di risorse, quindi, favorirebbe un'efficace transizione ecologica. La mancanza di un'adeguata pianificazione degli investimenti renderebbe, perciò, il processo di transizione energetica non efficiente: i relativi costi sarebbero più elevanti e si riverberebbero sulla fascia di popolazione più debole, così come sulle regioni a più bassa densità abitativa. Inoltre, la concorrenza internazionale tra imprese potrebbe essere coinvolta dagli effetti negativi di una transizione energetica inefficace. Ad esempio, potrebbero essere favorite solo talune imprese, in quanto collocate negli Stati che hanno investito maggiormente nel settore energetico "pulito" e non altre, che - invece - si trovano in Paesi che non hanno posto in essere un'adeguata politica di transizione energetica (ma si sono limitati a ridurre l'accesso - ed utilizzo - alle fonti energetiche tradizionali).*

5.1.3. LE ISTANZE RIFERITE AI FATTORI "S" E "G" DELLA SOSTENIBILITÀ

Al di là della dinamica incentivi/disincentivi fiscali legati alla "E" di ESG, vale la pena investigare se le sfide legate allo sviluppo sostenibile, in termini più generali, siano destinate a lasciare le proprie tracce nel percorso evolutivo della fiscalità contemporanea. Vi è generale consenso sul collegamento tra sostenibilità delle attività economiche e futuro accesso sia al mercato dei capitali (debito ed *equity*), sia all'albo fornitori delle imprese di grandi dimensioni (catene del valore).

Sotto il primo profilo – mercato dei capitali – il legislatore europeo (e non solo) ha inteso orientare i flussi dei capitali verso investimenti sostenibili, per assicurare il raggiungimento dei 17 obiettivi dell'*Agenda 2030*, condivisa nel 2015 in seno alle Nazioni Unite, per garantire al mondo uno sviluppo sostenibile (SDGs)[74].

In questo sforzo, dando attuazione al *Piano d'azione* per la finanza sostenibile[75], il quadro normativo della vigilanza prudenziale degli intermediari finanziari sta inserendo i fattori ESG delle controparti all'interno dei processi decisionali di credito e investimento, nelle relative valutazioni di rischio e nella *disclosure* ai mercati; in continuità, al fine di alimentare la base dati con cui occorre svolgere queste analisi, l'evoluzione normativa conduce a rafforzare le regole di comunicazione delle informazioni che incorporano gli aspetti ESG delle imprese *target* che intendano presentarsi ai mercati come sostenibili.

Quanto al secondo aspetto - catene del valore, espresse nelle filiere tradizionali e nelle nuove filiere orizzontali - pur se occorrerà che la disciplina europea in corso di formazione si sia sedimentata, per una valutazione conclusiva, il quadro normativo in divenire vedrà le grandi imprese chiamate a valutare gli impatti negativi sui fattori di sostenibilità, derivanti non solo dall'attività propria, ma anche da quella delle imprese di piccole e medie dimensioni che con le prime intrattengano rapporti d'affari consolidati.
I nuovi doveri, previsti dalla proposta di direttiva europea sulla *due diligence* di sostenibilità (*Corporate Sustainability Due Diligence Directive* - CSDD)[76] ed accollati in capo alle imprese di maggiori dimensioni[77], comporteranno l'articolazione di un sistema di valutazione anche degli operatori economici, pur se di minori dimensioni, che intervengano lungo la catena del valore dei *big player*.

Se, dunque, appare fondata la previsione per cui l'impresa sostenibile sarà quella che si potrà rivolgere (più agevolmente) al mercato dei capitali e quella che potrà presentarsi, con le carte (maggiormente) in regola, nel processo di selezione dei fornitori delle grandi imprese, per comprendere come questo indirizzo del legislatore (non solo) unionale potrà incidere anche sulle politiche fiscali occorre esaminare due aspetti: *(i)* se vi siano dei canoni di riferimento che un'impresa debba rispettare, per essere considerata sostenibile; *(ii*) e, in caso positivo, se tra questi canoni, rientri anche la fiscalità ed in che termini.

Sul primo aspetto, consolidare un chiaro impianto definitorio della nozione di impresa sostenibile è uno degli intendimenti primari perseguiti dal legislatore europeo - e, più in generale, è uno sforzo globale - al fine di evitare scivoloni che conducano a qualificare come *sostenibili* attività economiche che non lo sono affatto (c.d. *greenwashing*).

Nel marcare il perimetro dell'*investimento sostenibile*, nella normazione europea, ed in particolare nella relativa definizione, contenuta nel *Sustainable Finance Disclosure Regulation* (SFDR)[78], si è dato rilievo a due fattori entrambi imprescindibili: *(i)* che l'attività economica dell'impresa contribuisca ad uno degli obiettivi ambientali o sociali declinati nella regolamentazione unionale (senza, contestualmente, arrecare un danno significativo a nessuno di tali obiettivi)[79]; *(ii)* che l'impresa stessa operi

---

74 *L'Assemblea Generale dell'ONU, risoluzione del 25 settembre 2015 https://sdgs.un.org/2030agenda (visitato il 31 gennaio 2023).*

75 *Comunicazione COM(2018)97 final, del 8 marzo 2018.*

76 *Proposta della Commissione europea del 23 febbraio 2022, contenuta nel documento COM(2022) 71 final.*

77 *Gli obblighi prevista dalla proposta di CSDD trovano applicazione nei riguardi delle imprese che soddisfino, nell'ultimo esercizio per il quale è stato redatto il bilancio d'esercizio, congiuntamente due requisiti: i) più di 500 dipendenti in media; ii) fatturato netto, a livello mondiale, superiore a Euro 150 milioni. Le imprese che operano in settori ad elevato impatto (es. settore tessile, agricoltura, estrazione di risorse minerali) rientrano nel perimetro degli obblighi della proposta di CSDD se, nell'ultimo esercizio per il quale è stato redatto il bilancio, hanno, in media, più di 250 dipendenti, ed un fatturato netto superiore a Euro 40 milioni, di cui almeno il 50 per cento sia stato generato in uno o più settori ad elevato impatto. Anche le società costituite in Paesi terzi, con presenza significativa nell'Unione europea, ricadono nella proposta CSDD (in sintesi: fatturato in UE superiore ad Euro 150 milioni o superiore ad Euro 40 milioni ed inferiore a 150 milioni, se il 50 per cento del fatturato è generato, in UE, in uno dei settori ad elevato impatto).*

78 *La definizione di investimento sostenibile è stata introdotta, per la prima volta, nell'ordinamento giuridico europeo, dal Regolamento 2019/2088 del 27 novembre 2019 e successive modifiche (c.d. SFDR), all'art. 2, n. 17).*

79 *Gli obiettivi ambientali ruotano intorno ai cambiamenti climatici, alle risorse idriche, all'economia circolare, all'inquinamento ed alla biodiversità (art. 9 del Regolamento 2020/852 del 18 giugno 2020 - c.d. Regolamento Tassonomia), mentre quelli sociali sono la lotta contro la disuguaglianza, la coesione sociale, l'integrazione sociale e le relazioni industriali, la promozione del capitale umano o di comunità economicamente o socialmente svantaggiate (art. 2, n. 17) della SFDR).*

in conformità alle prassi di buona *governance*: queste ultime rappresentano le garanzie minime di salvaguardia perché un investimento, che persegua obiettivi "E" od "S" del mondo ESG possa accreditarsi, in termini di "G", quale attività economica sostenibile[80].
Possiamo quindi concludere, quanto al primo aspetto, confermando che esiste e si sta consolidando una definizione europea di impresa sostenibile, che fa perno sugli obiettivi perseguiti (valorizzando la "E" e la "S") e sulle garanzie minime di salvaguardia (che accendono i fari sulla "G").

Venendo al secondo aspetto - ovvero se, tra i canoni di sostenibilità tenuti in conto nella declinazione normativa unionale, sia ricompresa la fiscalità - tra i princìpi di buona *governance* che devono essere rispettati da un'impresa per potersi presentare come sostenibile, è espressamente annoverato e richiesto dalla definizione recata nella SFDR anche il rispetto degli obblighi fiscali[81]. Nell'ulteriore percorso di messa a fuoco dei contorni definitori della sostenibilità, i lavori in corso sulla Tassonomia Europea identificano la gestione della fiscalità tra i quattro *core topics* intorno ai quali devono essere assicurati i presidi delle garanzie minime di salvaguardia: in particolare, l'impresa sostenibile deve valorizzare "*tax governance and compliance as important elements of oversight* (omissis) *and adequate tax risk management strategies and processes*"[82].

Si può quindi concludere che l'impresa, per essere valutata come sostenibile, sarà misurata, in termini di *governance*, anche sulla gestione del rischio fiscale. La fiscalità, dunque, incrocia le politiche di sostenibilità non solo sotto la "E", ma anche rispetto alla "G".

E in particolare, se un'impresa abbia integrato, nel proprio assetto organizzativo, i fattori di *governance* ESG, comprensivi degli aspetti fiscali, sarà oggetto di analisi da parte sia dagli operatori dei mercati finanziari, nel processo di erogazione del credito o di investimento, sia dalle grandi imprese, nell'accreditamento al proprio albo fornitori.

Quanto al primo profilo, la vigilanza bancaria prudenziale (non solo europea, derivando quest'ultima dal Comitato di Basilea)[83] ha inserito nel proprio mirino la gestione di rischi di sostenibilità di controparte e sta progressivamente sviluppando gli opportuni strumenti sia di valutazione dei rischi ESG per l'assorbimento di capitale (Primo Pilastro della vigilanza), sia di *risk management* per tenerne conto nei processi di investimento e di credito (Secondo Pilastro), sia di opportuna *disclosure* ai mercati (Terzo Pilastro).

Nei lavori di aggiornamento del *framework* di vigilanza bancaria, la gestione della fiscalità è così oggi annoverata tra i fattori di rischio di controparte: le Banche dovranno pertanto fornire informazioni sul modo in cui integrano le analisi sulla *governance* delle controparti nei propri sistemi di *risk management*, e dovranno includere, in tale contesto, anche le informazioni sugli obblighi fiscali e sui versamenti di imposte delle proprie controparti[84].

Venendo alla catena del valore, per quanto ad oggi il perimetro soggettivo della *due diligence* di sostenibilità non possa dirsi ancora definitivo - essendo la definizione stessa di catena del valore e dei rapporti d'affari consolidati diretti o indiretti, all'interno della stessa catena, uno dei punti su cui la proposta di CSDD creerà maggior dibattito politico interno all'Unione europea - il contenuto oggettivo delle analisi che le grandi imprese dovranno svolgere sulle proprie controparti al momento è delimitato ai comportamenti che possano avere impatti negativi in tema di diritti umani ed ambiente, apparentemente tagliando fuori i temi di *governance*.

---

80 Le garanzie minime di salvaguardia sono modellate, nell'art. 18 del Regolamento Tassonomia - avendo a termine di paragone standard internazionali di governance, quali i Principi Guida delle Nazioni Unite su imprese e diritti umani (2011) e le Linee Guida OCSE per le imprese multinazionali (2011): è utile ricordare come queste ultime considerino le tematiche connesse alla tax governance ed alla tax compliance delle imprese quali "important elements of their oversight and broader risk management systems".

81 Si veda ancora l'art. 2, n. 17, della SFDR. Nello staff working document che accompagnava la proposta della SFDR, la tax strategy era espressamente menzionata tra i fattori di governance rilevanti ai fini ESG.

82 Il riferimento è tratto dal Final Report della Piattaforma sulla finanza sostenibile sui Minimum Safeguards, rilasciato ad ottobre 2022. Non sfuggirà come i lavori europei abbiano tratto ispirazione, anche dal punto di vista testuale, dalle linee guida OCSE del 2011. Gli altri tre core topics attengono a diritti umani, corruzione e concorrenza sleale.

83 Il framework europeo della vigilanza prudenziale, secondo le indicazioni del Comitato di Basilea, è fondato su tre pilastri: i requisiti patrimoniali minimi (Primo Pilastro), il processo di controllo prudenziale introdotto, distinto nel self assessment della banca e nella revisione e valutazione dell'autorità competente (Secondo Pilastro), gli obblighi di trasparenza informativa (Terzo Pilastro). I principi di Basilea sono stati rifusi nel diritto europeo dalla Direttiva n. 2013/36/UE del 26 giugno 2013 e successive modificazioni (Capital Requirements Directive - CRD) e dal Regolamento 2013/575 del 26 giugno 2013 e successive modificazioni (Capital Requirements Regulation - CRR).

84 Regolamento di esecuzione (UE) 2022/2453, adottato dalla Commissione europea il 30 novembre 2022, in attuazione del mandato sull'aggiornamento della disciplina di disclosure di Terzo Pilastro sui rischi ESG, contenuta nella CRR 2 (che ha integrato l'art. 449-bis del CRR, in combinato disposto con l'art. 434-bis). Si precisa che la proposta del 27 ottobre 2021 della Commissione europea, nel pacchetto CRD 6 (COM/2021/663 final) e CRR 3 (COM/2021/664 final) di ulteriore revisione del quadro regolatorio estenderà il perimetro della disclosure ESG a tutte le banche, indipendentemente dalle loro dimensioni, secondo un approccio di proporzionalità, che tenga conto della complessità operativa, dimensionale e organizzativa del singolo intermediario, unitamente alla natura dell'attività svolta.

Occorrerà verificare se, considerati gli assetti definitori ormai consolidati in tema di sostenibilità, la radiografia delle catene del valore verrà estesa anche alla buona *governance* fiscale, prescritta tra le garanzie minime di salvaguardia delle attività economiche sostenibili, che, come tale, si è detto includa l'analisi degli assetti di governo della fiscalità.

Per abilitare gli operatori economici a leggere i fattori di sostenibilità delle proprie controparti - tanto in sede di erogazione del credito e di investimento, quanto per le analisi sulla catena del valore – soccorrono gli obblighi di informativa non finanziaria[85]: la rilevanza della fiscalità nelle valutazioni di sostenibilità trova riscontro nel fatto che i più diffusi *standard* internazionali di *reporting* comprendano anche l'informativa sulla gestione della fiscalità, sia in termini di strategia fiscale e processi di *tax risk management*, sia quanto alla rappresentazione delle imposte pagate nei Paesi e territori in cui l'impresa è presente e quindi, attraverso le imposte, contribuisce ai bisogni delle collettività dove opera - integrando anche la lettera "S" dei fattori ESG[86].

Il legislatore europeo ha peraltro recentemente novellato la normativa di riferimento, sia estendendo in modo significativo la platea dei soggetti obbligati alla comunicazione non finanziaria (così da allargare la base dati per chi deve valutare la sostenibilità di controparte), sia introducendo standard europei di reportistica di sostenibilità, che abiliteranno investitori e imprese a chiavi di letture quanto più uniformi possibili dei fattori ESG delle controparti, anche sugli aspetti connessi alla gestione della fiscalità[87].

5.1.4 SOSTENIBILITÀ E FISCALITÀ: DALLA "E", ALLA "S" E "G", UNA TRACCIA PER LA *TAX POLICY*

Volendo provare a tirare le fila. Pare acclarato come la sostenibilità sia destinata a giocare un ruolo da protagonista tra i fattori di cambiamento della fiscalità, nella misura in cui i sistemi tributari ed i contribuenti dovranno adeguarsi ai canoni della fiscalità sostenibile: il processo evolutivo riguarda, in modo più chiaro, le misure di fiscalità a supporto degli obiettivi di sostenibilità ambientale (fattore "E": in positivo, nelle politiche che gemmano gli incentivi fiscali; in negativo, attraverso i disincentivi fiscali). In modo meno diretto, la sostenibilità condiziona la politica fiscale indirizzando gli sviluppi normativi che prescrivono adeguati assetti di *governance*, per assicurare l'etichetta di impresa sostenibile, agevolata nell'ingresso nel mercato dei capitali e negli albi fornitori dei grandi operatori economici.

Rispetto ad altri *trend* identificati come globali, la crescente attenzione verso la sostenibilità offre al legislatore nazionale opportunità e vincoli. Si tratta di un *trend* che si tradurrà (il processo è già in corso) in norme e *standard*, che se da un lato costituiscono quadro di riferimento anche per gli ordinamenti nazionali, dall'altro impongono di ragionare tenendo conto di un perimetro ben definito entro il quale lo stesso legislatore interno dovrà muoversi. Le *policy* fiscali e il loro ridisegno non potranno sfuggire a questo assetto regolatorio più generale.

---

85 *Il riferimento è a quanto prescritto, a livello unionale, dalla Non Financial Reporting Directive (NFRD) che, per gli esercizi finanziari che hanno inizio dal 1° gennaio 2017, ha introdotto l'obbligo di predisporre una comunicazione di informazioni di carattere non finanziario (Direttiva n. 2014/95/UE, del 22 ottobre 2014, che ha novellato, introducendo tra l'altro gli articoli 19-bis e 29-bis, la Direttiva 2013/34/UE, del 26 giugno 2013, che reca la disciplina di bilanci di esercizio, bilanci consolidati e relative relazioni).*

86 *Lo standard setter più seguito dalle imprese europee tenute agli obblighi di non financial reporting è il Global Reporting Initiative (GRI), che, con l'adozione dello standard GRI 207, dalle comunicazioni per l'esercizio 2020, prescrive alle imprese la pubblicazione di informazioni sulla fiscalità nei termini di cui si è detto: approccio nella gestione della fiscalità (GRI 207-1), governance e modello di controllo dei rischi fiscali (GRI 207-2), relazione con gli stakeholders tra i quali l'autorità fiscale (GRI 207-3), rendicontazione delle informazioni fiscalmente rilevanti, Paese per Paese, dove l'impresa opera (GRI 207-4).*

87 *La novella è contenuta nella Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD), recentemente approvata dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo (n. 2022/2464 del 14 dicembre 2022). L'EFRAG, incaricato di supportare la Commissione europea nella predisposizione degli standard europei di reporting di sostenibilità (ESRS), a novembre 2022 ha rilasciato i draft dei primi 12 standard; al momento, la fiscalità non è entrata direttamente negli ESRS in draft, se non ESRS S3 - in tema social, in particolare Affected Communities – dove occorre dare disclosure dell'impatto e dell'interazione della propria strategia e del proprio modello di business sulle comunità locali e l'ente deve dare conto di (aggressive strategies to minimise taxation, particularly with respect to operations in developing countries". Le aspettative degli operatori e delle stesse istituzioni europee coinvolte nei lavori in corso sugli ESRS confermano che questi ultimi potranno dare ulteriore riconoscimento al ruolo della fiscalità: il Final Report della Piattaforma sulla finanza sostenibile sui Minimum Safeguards (2022), citato sopra, precisa al riguardo che "it can reasonably be concluded that tax matters are to fall under 'sustainability impacts, risks and opportunities', which makes them reportable under ESRS and will allow investors to form a view on an undertaking's self-assessment of MS-alignment".*

Il legislatore italiano ha già sviluppato un tessuto normativo, ispirato alle migliori pratiche internazionali, nel recepire nel nostro sistema tributario i meccanismi di interlocuzione evoluta tra Fisco e contribuenti – che vanno sotto il nome di *co-operative compliance*, tradotto nella versione italiana dell'adempimento collaborativo – fondati sul possesso da parte delle imprese di idonei sistemi di controllo interno del rischio fiscale (*Tax Control Framework* – TCF)[88].

Il nostro ordinamento ha, in tal modo, già disegnato un *framework* dedicato alle (grandi) imprese che intendano esporre nella teca della sostenibilità il trofeo di buona *governance* della variabile fiscale e di una relazione trasparente e proattiva con l'Autorità fiscale. Per questa via, seppur migliorabile, i contribuenti possono essere in controllo del rischio di *compliance* fiscale (TCF) e ottenere certezza preventiva sulle posizioni potenzialmente dubbie (adempimento collaborativo).

E per i gruppi multinazionali, ulteriore supporto è dato dall'adesione dell'Italia agli strumenti multilaterali di *tax risk prevention*, approntati dall'OCSE e dall'Unione europea: ci riferiamo al progetto *International Compliance Assurance Programme* (ICAP), nato nel 2018 nel contesto OCSE, quale strumento di *risk assessment* multilaterale volontario e preventivo, ed al neonato esperimento unionale, chiaramente di ispirazione e matrice ICAP, dell'*European Trust and Cooperation Approach* (ETACA). Le dotazioni di bordo per una navigazione sicura, nella relazione rafforzata Fisco-contribuente, potranno essere di certo migliorate, come peraltro dichiarato anche recentemente dal Governo in vista della riforma fiscale che ci attende, andando così a consolidare la posizione delle imprese che percorrano questa rotta, per qualificarsi come sostenibili nella gestione della fiscalità[89]: oltre che ampliando la platea di riferimento (abbassando la soglia dimensionale per l'accesso), soprattutto assicurando maggiori garanzie rispetto alla risposta sanzionatoria in caso di rischi fiscali condivisi in via preventiva (eliminando le sanzioni amministrativo tributarie e quelle penali tributarie, con l'effetto di rimuovere il presupposto di quelle che colpiscono l'ente per difetto di organizzazione) e abbreviando i termini di decadenza per l'esercizio dell'azione di controllo da parte del Fisco.

Da un lato, quindi, si estenderà il numero delle società chiamate a dialogare e dare garanzie in tema di sostenibilità ai propri *stakeholder* (banche, investitori, capofila di filiera). Ciò avverrà anche riguardo alla gestione della fiscalità. Dall'altro lato, ci si attende che la premialità espanda il perimetro di riferimento, includendo nella rete di protezione forme di *good tax governance* (nell'ambito più generale della *good governance*) diverse dalle strutture del TCF e più adatte al tessuto connettivo della media impresa italiana, vero cuore pulsante del nostro Paese.

Per essere riconosciute come "fiscalmente sostenibili", anche queste forme di impresa dovranno dotarsi di adeguati assetti di *governance* in generale e di gestione del rischio fiscale in particolare, che proprio nell'essere adeguati saranno modulati diversamente dal TCF di grandi imprese[90].

Benefici sanzionatori, riduzione dei termini di accertamento, esecuzione di controlli a distanza valorizzando la condivisione del patrimonio di informazioni nativamente digitali, accelerazione dei rimborsi: sono alcuni dei percorsi normativi che potranno valorizzare il controllo dei rischi da parte delle imprese di medie dimensioni, che intenderanno avviare questo percorso virtuoso, seguendo nuove strade per la definizione di una *good tax governance*, appropriate e proporzionali rispetto alle relative realtà aziendali[91].

---

88 Il regime di adempimento collaborativo è disciplinato dal Titolo III (art. 3-7) del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 128, adottato in attuazione dell'art. 6 della legge 11 marzo 2014, n. 23, che delegava il Governo, tra l'altro, ad introdurre forme di comunicazione e cooperazione rafforzata tra i contribuenti e l'Amministrazione finanziaria, secondo l'esperienza maturata in seno OCSE. L'art. 4 del decreto legislativo n. 128 del 2015 subordina l'accesso al regime all'implementazione di un efficace sistema di rilevazione, misurazione, gestione e controllo del rischio fiscale, inserito nel contesto del sistema di governo aziendale e di controllo interno: la relazione illustrativa al decreto precisa infatti come la presenza di tale sistema "costituisce il presupposto per attivare forme più evolute di operatività dell'Agenzia delle entrate mirate a valutare la posizione fiscale del contribuente anche attraverso la verifica del sistema di gestione e di controllo dei rischi fiscali".

89 Il riferimento è alla prolusione del Viceministro dell'Economia e delle Finanze, On. Maurizio Leo, all'evento Telefisco, del 26 gennaio 2023. La registrazione dell'intervento è pubblicamente disponibile, all'indirizzo https://stream24.ilsole24ore.com/video/norme-e-tributi/leo-telefisco-moratoria-estiva-lettere-e-avvisi/AEgZRqaC (minuto 8 e seguenti (visitato il 23 febbraio 2023)).

90 La centralità delle tematiche di sostenibilità, nella prospettiva degli amministratori e degli assetti di governance, è confermata dai contributi elaborati da un apposito Gruppo di lavoro, istituito in ambito Assonime: il rapporto (Doveri degli amministratori e sostenibilità" del 18 marzo 2021 ed il rapporto "Evoluzione dell'organo amministrativo tra sostenibilità e trasformazione digitale" del 23 gennaio 2023. Quest'ultimo documento, in particolare, ha chiaramente delineato l'impatto dell'evoluzione normativa in tema di sostenibilità sull'organo amministrativo e sull'assetto organizzativo delle imprese.

91 Questo auspicio è anche fatto proprio da Assonime ed Assonext, nello studio, pubblicato il 16 febbraio 2022, dal titolo (La sfida della sostenibilità per le PMI quotate su Euronext Growth Milan. Evoluzione del quadro normativo e nuove opportunità". In linea con le considerazioni che abbiamo svolto in queste pagine, le analisi di impatto contenute nello studio prevedono che le PMI italiane saranno indirettamente coinvolte dalle istanze ESG, come ricaduta dei vincoli normativi che saranno progressivamente imposti agli operatori finanziari (mercato dei capitali) ed alle catene del valore (filiere). L'esigenza evidenziata dallo studio è la medesima riportata nel nostro testo, che traduca la sostenibilità in termini di good governance proporzionata per le PMI: "riflettere su come il sistema di governance si debba attrezzare per rispondere a queste sfide sia in termini di ridefinizione dei processi produttivi e prestazione di servizi sia in termini di adeguati assetti organizzativi", che dovranno essere declinati secondo "il principio cardine (omissis) di proporzionalità che deve realizzare (omissis) un'implementazione dei profili ESG efficiente ed equilibrata".

5.2 *DISRUPTION* TECNOLOGICA E DIGITALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA

Il secondo pilastro della cosiddetta ***Twin Transition*** (*Green and Digital*) è rappresentato dalla digitalizzazione dell'economia.

La trasformazione digitale della società, nel suo complesso, è un fenomeno irreversibile in tutti gli Stati, pur con modalità diverse a seconda del contesto socio-economico in cui avviene.

Come per l'altro pilastro costituito dalla sostenibilità, siamo in presenza di un fenomeno trasversale, dai numerosi punti di contatto con la maggior parte dei fenomeni globali, ad esempio quello della transizione energetica (in termini sia positivi[92] che negativi[93]), delle migrazioni e delle pandemie[94] che ha imposto ad a individui, imprese e governi un'accelerazione imprevista e inarrestabile della digitalizzazione di taluni servizi[95].
Il tema della digitalizzazione della società (e, quindi, dell'economia) rappresenta una delle maggiori sfide per tutti gli Stati e le Organizzazioni internazionali che, da un lato, *(i)* ne riconoscono l'importanza e intendono assicurarne la crescita senza, tuttavia, rinunciare a *(ii)* contrastare tutti i fenomeni che possano pregiudicarne lo sviluppo, *(iii)* ma, d'altro canto, intendono assicurare che l'evoluzione del fenomeno non possa determinare, esso stesso, un *vulnus* per i valori fondanti delle società democratiche[96]. La digitalizzazione dell'economia, nelle sue dinamiche già evidenti e in quelle (a partire dall'intelligenza artificiale) che si prevede portino a fasi ulteriori di *disruption*, impattano sulla fiscalità sotto molteplici aspetti.

Innanzi tutto, si rende necessario ripensare ai canoni della fiscalità internazionale, che si accompagnano ad una ridefinizione delle modalità con cui il valore si genera, viene allocato spazialmente, viene misurato e poi tassato. Il processo di fissazione delle nuove regole di fiscalità internazionale è, come noto, caratterizzato da grande complessità, accelerazioni e brusche frenate, condizionamenti di tipo politico e sociale o dettati dai rapporti di forza degli attori al tavolo (sarebbe meglio dire ai tavoli, si pensi al contesto OECD e UN, espressione di attori e interessi in parte diversi).

Ai fini che qui rilevano, i legislatori nazionali sono chiamati a contribuire al dibattito partendo dalla constatazione che l'economia novecentesca ha lasciato il posto ad un quadro profondamente mutato e destinato a mutare ulteriormente quanto a portatori di interesse, bisogni da soddisfare, modalità di generazione di ricchezza lungo l'asse del tempo e dello spazio. Con l'obiettivo di adeguare gli strumenti della fiscalità ai mutamenti in atto, i legislatori nazionali cercheranno di influenzare il dibattito internazionale e di fare *policy* nazionale nell'ambito di manovra (più ristretto) che avranno a disposizione. I gruppi multinazionali rivedranno le proprie scelte di localizzazione in base alla "nuova conformità", provando ad arbitrare tra le diverse legislazioni, nella misura in cui ciò sarà consentito dalle nuove norme.

Alcuni dei riflessi sul piano della fiscalità internazionale toccheranno anche i singoli contesti nazionali, con riferimento alle imprese esclusivamente domestiche. Anche qui, le norme dovranno adeguarsi ai meccanismi di funzionamento di un'economia progressivamente digitalizzata.

In secondo luogo, gli strumenti a disposizione dei cittadini/imprese (per adempiere agli obblighi di conformità) e delle amministrazioni finanziarie (per selezionare e controllare la correttezza dei comportamenti adottati in tema di conformità dai contribuenti) stanno evolvendo.

---

92 Si consideri, ad esempio, il contributo delle piattaforme digitali al riutilizzo dei materiali. Cfr. World Bank, Policies from Europe's Circular Economy Transition, 2022, p. 155.

93 La digitalizzazione dell'economia, infatti, pur rappresentando un fattore positivo nel generale contesto della transizione digitale, comporta delle esternalità negative che incidono sulla sua 'impronta ambientale'. Con specifico riferimento alla AI, si afferma che "AI applications already support the green transition. But AI systems also raise sustainability concerns linked to the natural resources they consume … and the carbon emissions they produce." (COP27 Virtual Session, What is the environmental footprint of artificial intelligence?, 15 novembre 2022, description). Sul punto, cfr. OECD, Measuring the Environmental Impacts of Artificial Intelligence Compute and Applications - The AI Footprint, in OECD Digital Economy Paper No. 341, 2022.

94 L'impatto delle pandemie sul mercato del lavoro si manifesta in diverse forme, come, ad esempio, il maggior ricorso al lavoro 'da remoto' (ed alla maggiore digitalizzazione di talune forme di impiego da svolgersi in presenza) che impongono un reskilling digitale (cfr. IMF, World Economic Outlook - War Sets Back to Global Recovery, April 2022, Executive Summary, xvii). D'altro canto, le pandemie possono essere contrastate più efficacemente anche attraverso l'utilizzo dell'IA (cfr. OECD, Using Artificial Intelligence to combat COVID-19, updated April 2020).

95 OECD (OPSI - Observatory of Public Sector Innovation), Embracing Innovation in Government - Global Trends 2020, July 2020, p. 11 ove si osserva che "[g]overnments often have to imagine contingencies for scenarios such as "what happens if the website goes down?". The COVID-19 crisis has forced them to confront the question 'what happens if physical offices and schools go down?'".

96 In questo senso, si esprimono, di recente, gli Stati membri dell'OCSE (nella dichiarazione Declaration on a Trusted, Sustainable and Inclusive Digital Future, 25 dicembre 2022) ove si legge che gli Stati "condemn disinformation campaigns, government-imposed Internet shutdowns, … attacks on … communication infrastructures" ma, al contempo "reiterate … unambiguous commitment to human rights and freedoms, peace, democracy, and the rule of law" (nel solco della fondamentale dichiarazione sull'IA del OECD Council dal titolo Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, 22 maggio 2019).

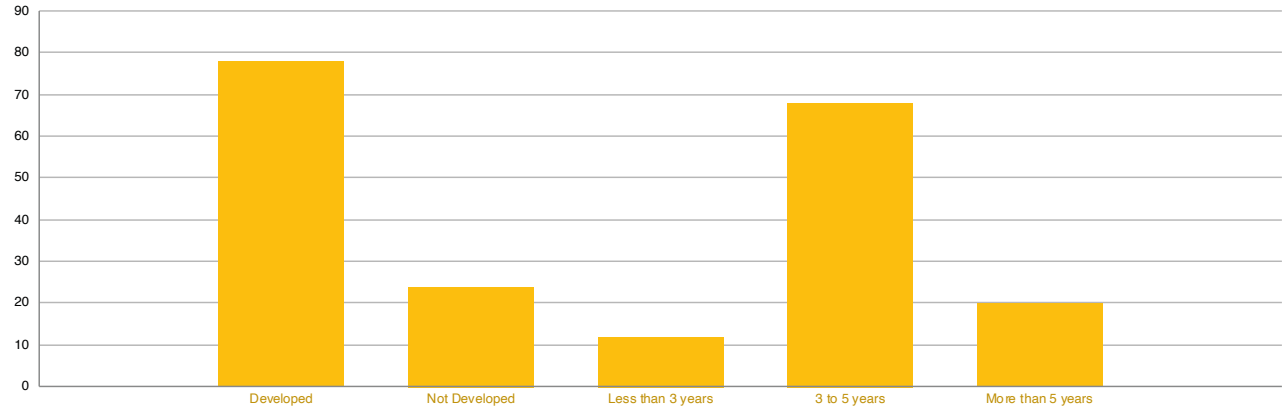
Rispetto al tema precedente, sempre esistito ma che sta assumendo risvolti del tutto originali - che potremmo definire "la realtà accelera assai più velocemente e si lascia indietro il quadro normativo di riferimento" - la questione degli strumenti a disposizione è comune e trasversale ai cittadini / imprese e alle amministrazioni nazionali. Si tratta, per tutti, di acquisire nuove competenze e, attraverso di esse, aumentare l'efficienza e l'efficacia nei propri obiettivi, speculari tra privato e pubblico, connessi alla conformità.

L'impatto che la digitalizzazione ha per gli Stati è evidente in diversi settori e, in ambito fiscale, nelle diverse fasi: *(i) compliance*, *(ii)* accertamento e riscossione e *(iii)* eventuale contenzioso.

La trasformazione digitale del settore pubblico ha visto una radicale accelerazione nell'ultimo biennio a causa della pandemia e, più in dettaglio, vi è stata una riduzione del 55% dei contatti in presenza ed un contestuale aumento (+30%) dei rapporti digitali tra Amministrazione finanziaria e contribuenti[97]. Ciò ha determinato, come automatico corollario, un inatteso e rapido fenomeno di *upskilling* digitale per i funzionari dell'Amministrazione finanziaria[98].

Circa il 75% delle amministrazioni finanziarie ha sviluppato un progetto di trasformazione digitale e la maggior parte di questi progetti ha una durata tra 3 e 5 anni (cfr. Tabella sotto).

Existence of a strategy for digital transformation in tax administration, 2022



Fonte: *OECD, Tax Administration 2022 - Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, 2022, p. 23.*

Molti di questi progetti implementano alcuni *standard* comuni che hanno un rilevante impatto sul fronte della *compliance* come: *(i)* l'introduzione di un più ampio ricorso al sistema di trasmissione di dati da parte di intermediari finanziari, altri intermediari, altre parti della amministrazione, altre amministrazioni finanziarie; *(ii)* l'adozione di più affidabili sistemi di trasmissione dichiarativi (es. digitalizzazione del sistema di fatturazione, registri di cassa *online*, *(iii)* l'introduzione delle regole fiscali di base nei *software* di contabilità; *(iv)* individuazione di modelli di *risk-assessment* per l'individuazione di ipotesi di infedeltà fiscale; *(v)* il miglioramento dei servizi resi ai contribuenti anche attraverso sistemi di *e-filing, e-payment,* strumenti *online self service* e *online live chats*[99].

Da un lato, si è perseguito un rafforzamento della semplificazione dei rapporti fisco-contribuenti cui hanno contribuito, fra gli altri, il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID) ed il nodo dei pagamenti elettronici della PA (PagoPA)[100]. D'altro canto, si è inteso valorizzare il patrimonio informativo impiegando, più puntualmente, i dati in possesso dell'Amministrazione finanziaria (fatturazione elettronica, dichiarazione precompilata) con diversi obiettivi, fra cui, *(i)* supportare maggiormente l'ampliamento dei servizi digitali offerti ai contribuenti[101] e *(ii)* contrastare l'evasione fiscale.

---

97 OECD, Tax Administration 2022 - Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, 2022, p. 22 https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2022_1e797131-en (visitato il 6 marzo 2023).

98 Sull'upskilling digitale del personale della pubblica amministrazione, cfr. OECD, Embracing Innovation and Government - Global Trends 2020 - Upskilling and Investing in People, 2020, pp. 38-39.

99 OECD Forum on Tax Administration, Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration, 2020, p. 10.

100 Agenzia delle entrate, Piano della Performance 2021-2023, p. 57. https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/3164760/Piano+della+performance+2021-2023.pdf/9a499bad-95a5-1b7f-2ad4-fee3fafba6f7 (visitato il 6 marzo 2023).

101 Id., p. 48.

La digitalizzazione dell'Amministrazione finanziaria coinvolge anche il c.d. *digital workplace* (valorizzando le esperienze di *smart working* sviluppate nel periodo della pandemia)[102]. Un profilo di particolare rilievo nella riorganizzazione dei servizi dell'Amministrazione finanziaria è quello della gestione della *cybersecurity* che interessa, peraltro, la stessa riservatezza (*privacy*) dei dati gestiti dall'Amministrazione finanziaria. Come paradigma di quanto si sta prospettando, è utile svolgere alcune considerazioni specifiche sul tema dell'intelligenza artificiale (AI nell'acronimo inglese).

L'AI è destinata ad avere un impatto determinante in numerosi ambiti[103], alcuni dei quali evidenziati come *global trends* a sé stanti (cfr., ad esempio, par. 5.1). L'impiego di sistemi di AI nel settore della domotica, ad esempio, consente di conseguire più efficacemente obiettivi di efficientamento energetico, cui mirano le politiche di transizione energetica illustrate in precedenza[104].

Parimenti, l'impiego dell'IA nel settore sanitario può consentire di contrastare più efficacemente nuove pandemie. Gli effetti dello sviluppo della AI sulla vita degli individui sono particolarmente rilevanti. Un profilo sul quale porre l'attenzione riguarda il mercato del lavoro ed il sempre più vasto impiego di sistemi di AI[105] capaci di replicare competenze e capacità (*skills and abilities*) umane anche in contesti 'non routinari'[106] che comporterà la graduale riorganizzazione dei processi produttivi[107].

Il *trend* globale mostra che – con riferimento agli impieghi suscettibili di esser maggiormente condizionati dall'evoluzione digitale – assumono particolare rilevanza alcune variabili e, segnatamente, *(i)* il genere (uomo o donna) del lavoratore; *(ii)* periodo della vita lavorativa (giovani o anziani) e *(iii)* grado di istruzione del lavoratore, ponendo, peraltro, altri problemi *(iv)* relativi all'organizzazione del lavoro dipendente ed alla *(v)* salvaguardia dei diritti individuali come, su tutti, quello della riservatezza dei dati personali dei lavoratori[108]. Tale rivoluzione impone un processo di *skilling* (o *re-skilling*) digitale del quale devono tener conto le politiche fiscali volte a incentivare e sostenere la digitalizzazione delle fasce più esposte della popolazione (donne, anziani e persone con minore grado di istruzione)[109]. Su questo fronte si muovono le politiche volte ad incentivare l'offerta formativa specialistica[110].

Sul piano del gettito fiscale, si affacciano le prime riflessioni[111] sulla potenziale tassazione dell'AI (o dei '*robot*', tentando di antropomorfizzare un "soggetto" passivo del tributo), valutando la possibilità di assoggettare ad imposta un reddito pari a quello che avrebbe percepito il lavoratore incaricato di svolgere le medesime funzioni (ovvero pensando di agire sulla determinazione della base imponibile dell'impresa, del datore di lavoro, contemplando, *(i)* a fronte di maggiori deduzioni per gli investimenti in R&D e immobilizzazioni nel settore delle nuove tecnologie, *(ii)* una minore deduzione di costi corrispondenti al minor impiego di manodopera).

---

102 Id., p. 51.

103 Le ricadute positive connesse all'impiego di sistemi di IA sono numerosissime e in differenti ambiti. Si pensi, ad esempio, agli effetti positivi sulla sicurezza stradale (Cfr. European Strategy and Policy Analysis System, Global Trends to 2030 - Challenges and Choices for Europe, April 2019) o all'impiego della biometrica nel campo delle cure e servizi alle persone affette da autismo (cfr. OECD, Embracing Innovation in Government - Global Trends 2020 - Public Provider versus Big Brother, November 2020, pp. 30-31).

104 World Bank, supra nota 92, p. 15 e UN, supra nota 68, p. 21.

105 Il presente lavoro tiene in considerazione l'inquadramento del tema della IA nello spettro della tassonomia individuata dall'OCSE (OECD Framework for the Classification of AI systems, in OECD Digital Economy Papers, No. 323, February 2022) che distingue: (i) People & Planet, (ii) Economic Context, (iii) Data & Input, (iv) AI Model, (v) Task & Output (nel solco dei valori e principi e raccomandazioni contenuti nel OECD Council, supra nota 96).

106 A differenza dei computer destinati ad operare in contesti codificati e, quindi, idonei a sostituire l'uomo solo in relazione a funzioni routinarie. Cfr. J. Lassébie, G. Quintini, What skills and abilities can automation technologies replicate and what does it mean for workers? New evidence, in OECD, Social, Employment and Migration Working Papers No. 282, 2022, p. 9 https://dx.doi.org/10.1787/646aad77-en (visitato il 5 marzo 2023).

107 Solo rari i casi di completa sostituzione dell'intervento umano data la presenza, anche nei settori maggiormente esposti alla sostituzione della AI nel lavoro, a causa delle c.d. bottelneck skills and abilities (come osservano Julie Lassébie, Glenda Quintini, supra nota 106, pp. 9-10).

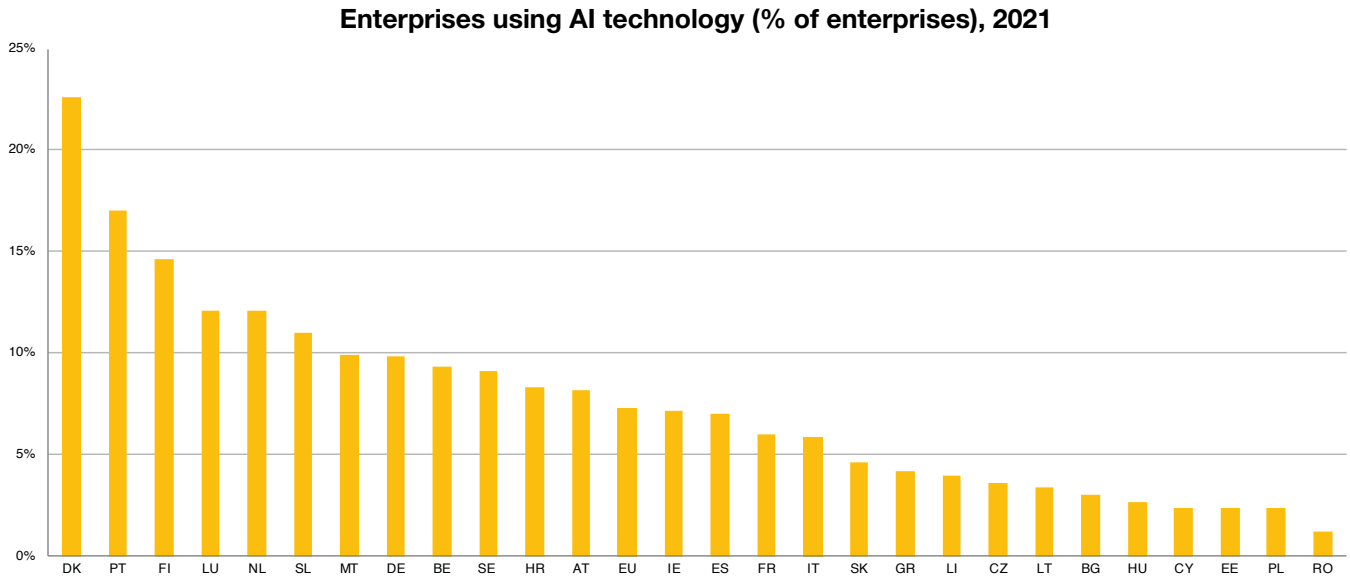
108 Quale profilo particolare di una più ampia riflessione sui temi etici che l'IA pone nel mondo del lavoro, sviluppata, di recente, dall'OCSE con A. Salvi del Pero, P. Wyckoff, A. Vourc'h, Using Artificial Intelligence in the workplace: What are the main ethical risks?, in OECD Social Employment and Migration Working Papers No. 273, July 2022 https://dx.doi.org/10.1787/840a2d9f-en (visitato il 6 marzo 2023).

109 Interessante osservare come l'IA rappresenti, al contempo, una delle soluzioni per incrementare le skills di questa categoria di lavoratori. Cfr., in questo senso, A. Verhagen, Opportunities and drawbacks of using artificial intelligence for training, in OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 266, 2021, par. 3.2.3.

110 Questi elementi indicano chiaramente in quale direzione debba muovere la politica fiscale (con specifico riferimento alla tassazione del reddito di lavoro dipendente), incentivando politiche di reskilling idonee a: (i) consentire ai lavoratori con formazione culturale non elevata una transizione verso altre forme di impiego o (ii) indirizzare in maniera più puntuale (laddove un reskilling non avrebbe senso) la formazione i lavoratori nei primi anni di attività. Il sistema fiscale, in tal senso, può essere modificato prevedendo misure di sostegno all'investimento nella formazione specializzante dei lavoratori nei primi anni di attività anche attraverso forme di incentivi concessi ai datori di lavoro (nei settori maggiormente interessati dalla trasformazione dei processi produttivi grazie all'impiego della AI).

111 Una delle opere più complete sul tema è quella di X. Oberson, Taxing robots: helping the economy to adapt to the use of artificial intelligence, Edward Elgar, 2019.

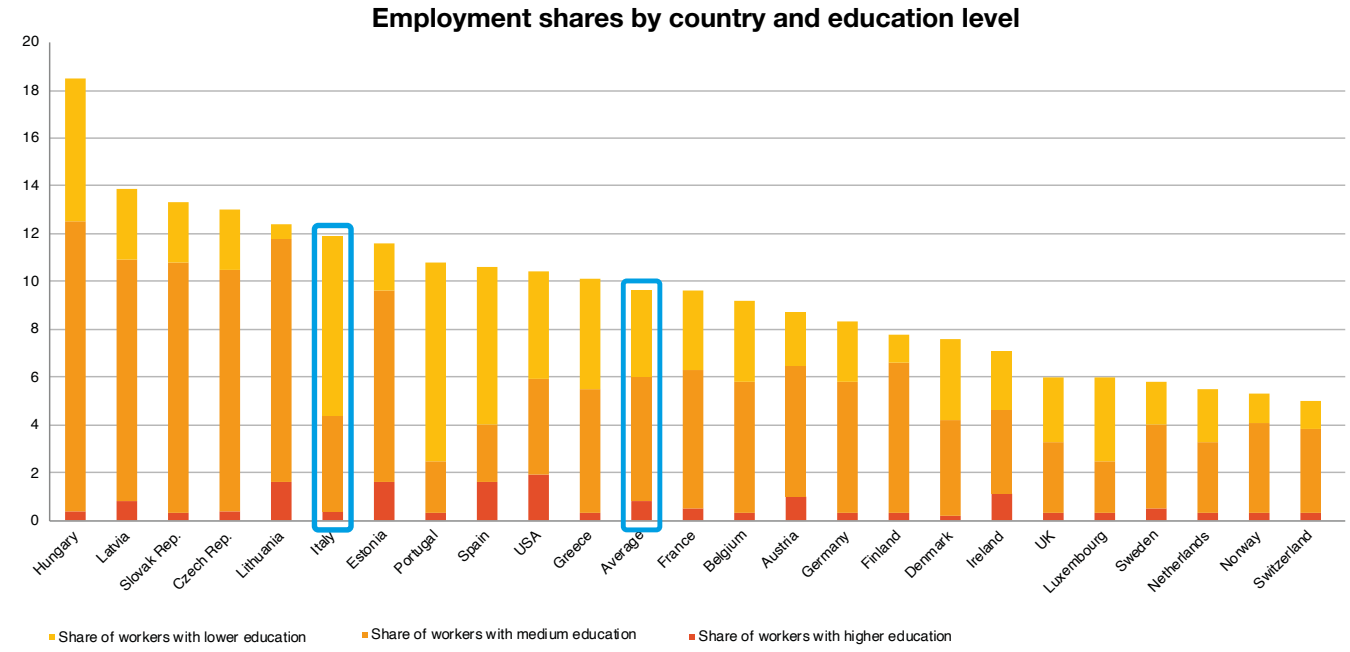
La maggior parte delle piccole e medie imprese (60% circa) ha raggiunto un livello base di intensità digitale (l'utilizzo di servizi *cloud,* in particolare, ha registrato una notevole crescita) ma l'utilizzo dei *big data* e dell'AI è ancora molto ridotto (cfr. Tabella sotto)



Fonte: *European Commission, Digital Economy and Society Index (DESI) 2022 - Thematic chapters*

L'AI rappresenta uno degli ambiti sui quali intende puntare l'Italia, come emerge dal programma ambizioso denominato *Strategic Programme on Artificial Intelligence* 2022-2024[112] ed è destinata ad avere differenti ricadute nei vari ambiti in cui si sviluppa.

Analizzando, più in dettaglio, l'impatto sugli individui nel mondo del lavoro in Italia (e, in particolare, l'impatto sugli impieghi a maggior rischio di automazione), l'AI sarà destinata ad interessare, in misura più rilevante rispetto ai *trend* globali, i lavoratori, *(i)* di sesso maschile; *(ii)* con un basso livello di istruzione (grafico Tabella sotto); *(iii)* nei primi anni di attività.



Fonte: *J. Lassébie, G. Quintini, supra nota 106, Figure 8*

Dove la lettura si allargasse dalla digitalizzazione dell'economia alla digitalizzazione della società, misure di natura fiscale possono essere contemplate, per ridurre alcuni effetti negativi all'orizzonte, che non trovano necessariamente il loro bilanciamento nelle

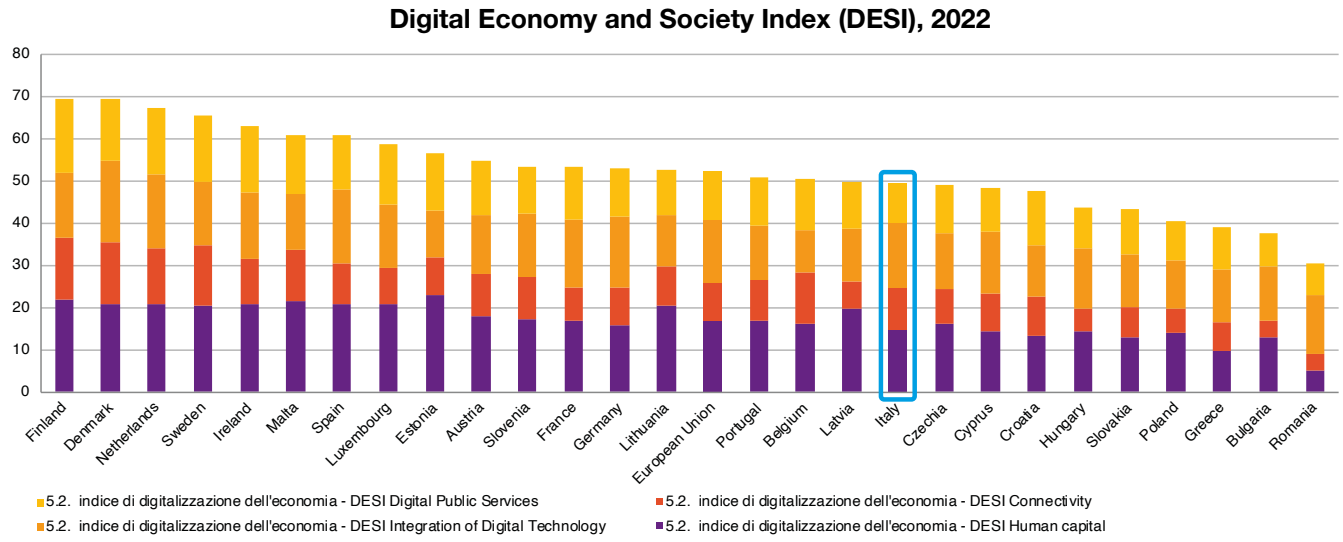
112 *Strategic Programme on Artificial Intelligence 2022-2024, 2021, p. 18 https://assets.innovazione.gov.it/1637777513-strategic-program-aiweb.pdf (visitato il 5 marzo 2023).*

opportunità che si profilano. La leva fiscale può agire nel senso di agevolare imprese virtuose che investano nel rafforzamento dei sistemi di protezione dei dati personali dei clienti e dei dipendenti. Sul piano delle misure di sostegno, il sistema impositivo può agire in diversi modi per venire incontro alla crescente esigenza di supporto dei disturbi e delle patologie connesse all'utilizzo intensivo di dispositivi elettronici[113], nella forma di detrazioni per spese mediche e di sostegno ad enti impegnati in questo specifico settore. Fornendo un altro esempio di ambiti nei quali la digitalizzazione porta un mutamento potenzialmente radicale dell'organizzazione delle imprese è quello della *blockchain* e DLT, che ha trovato espressione, in particolare, nel settore bancario e finanziario e vede un impiego atteso in misura crescente nell'ambito della c.d. tokenizzazione degli *assets*[114]. Fenomeno che vede una graduale espansione anche al di fuori dell'universo dei *financial services*[115].

Sotto un altro e diverso profilo, se cambia la realtà su cui la fiscalità si innesta, se cambia (o dovrà cambiare) l'apparato normativo che a quella realtà fa riferimento, se cambiano gli strumenti a disposizione, divenendo più sofisticati (da entrambi i lati), vi è da attendersi, inevitabile, un mutare del rapporto Fisco-contribuente. Nella migrazione tra il presente semi-digitalizzato e il futuro sempre più digitale assisteremo ad un dialogo tra organizzazioni nel privato e nel pubblico, e soggetti all'interno delle organizzazioni, con un grado di maturità digitale assai diverso, in possesso di strumenti (a partire dalle informazioni disponibili) con maturità altrettanto diversa.

Sia dal lato delle amministrazioni che dal lato dei contribuenti, bisognerà evitare fasi di "dialogo tra sordi", sviluppando un approccio proporzionato alla dimensione organizzativa dell'organo pubblico e privato chiamato a dialogare, trovando anche modalità per sfruttare le reciproche conoscenze digitali per semplificare il più possibile l'interazione.

Nel 2022 l'Italia si posiziona al 18° posto nell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (indice "DESI") e, sebbene si registri un miglioramento rispetto agli anni precedenti[116], nel 2022 incidono ancora negativamente, sul dato aggregato, gli indici di digitalizzazione *(i)* del capitale umano e *(ii)* dei servizi pubblici digitali (cfr. Tabella sotto)[117].



Fonte: *European Commission, Digital Economy and Society Index (DESI) 2022, Country Profile - Italy https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/countries-digitisation-performance* (visitato il 6 marzo 2023)

Il sistema fiscale deve contemplare il tema della **digitalizzazione dei servizi pubblici**, che è ancora insufficiente rispetto agli *standard* europei, nonostante il 40% degli utenti di internet italiani faccia ricorso ai servizi pubblici digitali (mentre la media europea è pari al 65%)[118].

---

113 *La ricaduta negativa, come quella dei crescenti problemi di salute mentale fra i giovani, è analizzata nel documento: PwC, supra nota 59, pp. 9-10.*

114 *Cfr. OECD, Regulatory Approaches to the Tokenisation of Assets, 2021, p. 7 https://www.oecd.org/daf/fin/financial-markets/Regulatory-Approaches-to-the-Tokenisation-of-Assets.pdf (visitato il 6 marzo 2023), ove si legge: "Policy makers in different jurisdictions have approached tokenisation in different ways, either by applying existing financial regulations to tokenised assets; by introducing new tailor-made regulatory frameworks or by adapting existing rules to accommodate the application of DLTs in tokenisation".*

115 *Le norme introdotte con la Finanziaria 2023 (si veda supra Capitolo 3) hanno offerto una regolazione del trattamento ai fini delle imposte dirette. Il legislatore può proseguire nel percorso intrapreso dettando una disciplina ai fini dell'imposta di registro e delle successioni e donazioni. Il percorso diretto a modificare l'IVA presenta delle comprensibili difficoltà date dalla derivazione della disciplina interna da quella europea e dalle profonde incertezze legate alle qualificazioni connesse ai singoli crypto-assets già nel diritto europeo.*

116 *Nel 2021 l'Italia si collocava al 20° posto tra gli Stati membri dell'UE (cfr. Banca d'Italia, supra nota 67, p. 55).*

117 *Commissione Europea, Indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI) 2022 Italia.*

118 *Il dato è in costante crescita (avendo fatto registrare un aumento del 10% nel biennio 2020-22).*

Analizzando, più puntualmente la digitalizzazione dell'Amministrazione finanziaria, si può osservare che tale fenomeno si sia evoluto, in Italia, in diverse direzioni. In alcuni casi, scelte dell'Amministrazione finanziaria italiana sono portate ad esempio positivo da organi internazionali (vedi l'introduzione della fatturazione elettronica)[119].

Riguardando il medesimo fenomeno nella prospettiva delle **imprese**, tra le misure volte ad incentivare la crescita della digitalizzazione del tessuto produttivo, come fattore di competitività, si possono considerare crediti d'imposta: *(i)* per le imprese impegnate nella transizione 4.0 per i profili "STEM"[120] ed *(ii)* in relazione agli *spin-off* ed alle *start-up*[121]. Si può osservare, a tal proposito, che anche altre misure di carattere fiscale possono agire come motore degli investimenti nelle nuove tecnologie agevolando, ad esempio, gli investimenti nella ricerca che, in Italia, si attesta su soglie notevolmente inferiori (1,45% del PIL) rispetto alla media europea (2,38% del PIL)[122]. Si possono prendere in esame, ad esempio, misure agevolative (sotto forma di crediti d'imposta ovvero deduzioni) ed erogazioni liberali a favore di soggetti privati (eventualmente ETS) impegnati nella formazione specialistica rivolta ai profili STEM ovvero forme di detassazione degli utili prodotti *(i)* attraverso investimenti in sistemi di AI o *(ii)* da investimenti in imprese che, a loro volta, investano in sistemi di AI.

Toccando, infine, un'altra dimensione, l'AI può portare, nel tempo, ad una rivoluzione epocale nel settore della giustizia tributaria, con l'ambizioso progetto denominato PRODIGIT[123]. Tale progetto mira ad aumentare il livello di digitalizzazione delle attività interne del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria e si intende realizzare, per la prima volta, un *"modello sperimentale di miglioramento della prevedibilità delle decisioni "giustizia predittiva"* [124]. Alcune questioni essenziali relative alla cd "giustizia predittiva" (controllo democratico delle decisioni sulla giustizia, trasparenza dei sistemi, soprattutto se elaborati da privati, tutela della riservatezza dei dati, etc)[125] – correttamente delineate e che si riflettono nei diritti fondamentali della persona – restano, per il momento, sullo sfondo.

5.3 MOVIMENTI DEMOGRAFICI E FENOMENI MIGRATORI

Il rischio prospettato di imponenti flussi migratori non controllati e l'invecchiamento della popolazione mondiale, particolarmente evidente in alcune aree del pianeta, devono essere presi in esame congiuntamente dal legislatore fiscale. L'aspettativa di vita sempre più lunga, unitamente al calo delle nascite, è un fenomeno che, pur con differente impatto nelle diverse aree del mondo, comporta un inarrestabile e crescente fenomeno di invecchiamento della popolazione mondiale[126] che porterà, nell'arco di pochissimi anni, ad un drastico mutamento della composizione sociale della maggior parte degli stati nel mondo[127].

L'invecchiamento della popolazione comporta l'esigenza degli Stati di adattare i servizi in favore di fasce della popolazione di età avanzata, contemplando un numero di utenti sempre maggiori, prevedendo, al contempo, misure idonee a consentire alle fasce di popolazione in età lavorativa di poter adeguatamente far fronte alle esigenze della popolazione lavorativamente non più attiva.

---

119 *Alcune misure, come l'identità digitale (SPID) e la fatturazione elettronica, sono prese in esame come esempi positivi di digitalizzazione dell'Amministrazione finanziaria nel documento OECD, supra nota 97, pp. 48 e 84.*

120 *Acronimo di Science Technology Engineering and Math. Cfr. Strategic Programme on Artificial Intelligence 2022-2024, 2021, p. 18 https://assets.innovazione.gov.it/1637777513-strategic-program-aiweb.pdf (visitato il 5 marzo 2023), p. 29.*

121 *Supra nota 120, p. 30.*

122 *Vds. Id., p. 11.*

123 *Il progetto Pro.di.gi.t è stato avviato dal Consiglio di presidenza della Giustizia tributaria (CPGT) e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, grazie ad un finanziamento pari a circa 8,3 milioni di euro di risorse PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020.*

124 *PRODIGIT - Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria - PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 https://www.google.com/url?q=http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/prodigit-consiglio-di-presidenza-della-giustizia-tributaria/&sa=D&source=docs&ust=1678102549275650&usg=AOvVaw3qgSGqW8GjfgY6dbB2AF-K (visitato il 6 marzo 2023).*

125 *Cfr. OECD, Artificial Intelligence in Society, 2019 https://www.oecd-ilibrary.org/sites/eedfee77-en/1/2/3/index.html?itemId=/content/publication/eedfee77-en&_csp_=5c39a73676a331d76fa56f36ff0d4aca&itemIGO=oecd&itemContentType=book (visitato il 5 marzo 2023).*

126 *L'aspettativa di vita, passata da 34 anni nel 1913 a 72 anni nel 2022, ha determinato la vertiginosa crescita della popolazione mondiale che solo negli ultimi 12 anni ha registrato un aumentata di un miliardo di persone (passando da 7 a 8 miliardi). Cfr. D. E. Bloom, L. M. Zucker, Population aging is the top global demographic trend; the pandemic can teach us how to prepare for it https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/Series/Analytical-Series/aging-is-the-real-population-bomb-bloom-zucker (visitato il 20 febbraio 2023).*

127 *In Europa, ad esempio, è previsto una leggera diminuzione della popolazione in 40 anni (passando, dal 2019 al 2050, da 446.8 milioni a 441.9 milioni, con un picco di 449.3 milioni nel periodo 2026-2029) ma con un cambiamento significativo della composizione della popolazione che vedrà un incremento della popolazione con età pari o superiore a 65 anni che passerà da 90.5 milioni a 129.8 milioni (evidenziando un incremento del 56.1% di quella con età compresa fra 65-74 anni e del 16.6% di quella con età compresa fra 65-74 anni). La popolazione con età inferiore a 55 anni, viceversa, diminuirà del 13.5%. Cfr. Eurostat, Ageing Europe - statistics on population developments, 2020 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Ageing_Europe_-_statistics_on_population_developments#Older_people_.E2.80.94_global_developments (visitato il 20 febbraio 2023).*

Il dato demografico è, d'altra parte, condizionato, in alcune regioni, dal crescente e inarrestabile fenomeno delle migrazioni internazionali[128] che è destinato a produrre effetti sui bilanci statali, seppure differenti da Stato a Stato[129]. L'Italia, ad esempio, rappresenta, insieme alla Spagna, una delle destinazioni più esposte all'approdo dei migranti che arrivano in Europa (nel 2020) e in entrambi i paesi vi è stato un incremento della popolazione di nuovi nati da genitori stranieri (rapportato ai dati del 2015). A differenza di altri paesi che registrano lo stesso fenomeno (Regno Unito e Spagna) in Italia, tuttavia, vi è un fenomeno di emigrazione proporzionalmente più elevato (cfr. Tabella sotto) e, in particolare, gli emigranti rappresentano il 5,1% della popolazione (circa 3,25 milioni)[130] a fronte di 6,13 milioni di immigrati (pari a circa il 10,1% della popolazione)[131].

Tale elemento viene immediatamente in considerazione nell'esame dei profili fiscali, poiché l'invecchiamento della popolazione comporta, a cascata, un graduale indebolimento del sistema previdenziale che sarà sempre meno in grado di far fronte alle prestazioni previdenziali per vecchiaia esponendo i giovani all'esigenza di programmare una vita lavorativa più lunga[132]. Sul piano fiscale, questa circostanza impone di riflettere sul trattamento impositivo dei redditi di lavoro che diventano un'importante fonte di accumulo di risorse cui il sistema previdenziale non potrà far interamente fronte nel medio-lungo termine.

Nella prospettiva degli Stati, i fenomeni migratori sono destinati ad incidere sul bilancio statale, evidenziando, a parità di contribuzione alle spese pubbliche, una minore spesa sostenuta per i migranti rispetto a quella sostenuta per la popolazione dei cittadini (rispettivamente, nella media europea EU-14, 8.200 euro contro 9.600 euro all'anno)[133].
I fenomeni migratori, che possano bilanciare lo squilibrio generatosi fra domanda di manodopera e invecchiamento della popolazione, possono essere indirizzati da politiche fiscali capaci di determinare le "scelte" dei contribuenti anche nella prospettiva di "attrarre" migranti. Recenti studi evidenziano che *(i)* i fattori extrafiscali (che prescindano, in primo luogo, dal livello delle aliquote marginali) assumono un ruolo determinante nelle scelte dei contribuenti[134] e che occorre, in ogni caso, distinguere i fenomeni migratori a seconda *(ii)* della tipologia di migranti, *(iii)* dell'impatto del regime fiscale relativo, al lavoro, alle rendite finanziarie o al patrimonio, *(iv)* distinguendo, inoltre i flussi di ritorno degli 'espatriati' da quelli dei soggetti che migrino, per la prima volta, in uno stato.

Valorizzando tale prospettiva nella dimensione fiscale, un numero sempre più elevato di Stati disegna norme tributarie specifiche per tipologia di migranti destinatari delle misure (rivolgendosi ad una platea di migranti economici). Si pensi agli sportivi professionisti, attori, inventori (titolari di marchi e brevetti), da un lato, ed agli altri migranti economici dall'altro. I fattori extrafiscali (sistema sociale e previdenziale) che hanno un impatto sul bilancio statale incidono in maniera molto più rilevante sulle scelte della categoria dei migranti economici che percepiscono un reddito di lavoro dipendente rispetto alla prima categoria descritta in precedenza[135][136]

---

128 *Diverse per cause e per area geografiche. Nel 2020, dei 281 milioni di migranti internazionali (che equivalgono a circa il 3,6% della popolazione mondiale); (i) solo il 10 % (26,4 milioni) è formato da rifugiati politici (cfr. UN International Organization for Migration, World Migration Report 2022, 2021, p. 45), mentre la restante parte è mossa da motivazioni differenti (sociali, economiche, legate al cambiamento climatico) e, d'altra parte, (ii) più di un quarto di tutta la popolazione dei migranti a livello globale proviene da poche aree, profondamente diverse tra loro (per contesto sociale, politico ed economico e condizioni climatiche) e, segnatamente, dall'India (oltre 17 milioni), Messico, Russia, Cina (oltre 10 milioni), Siria, Bangladesh, Pakistan, Ucraina, Filippine, Afghanistan e Venezuela (tra 5 e 10 milioni) (cfr. UN International Organization for Migration, World Migration Report 2022, supra, p. 25).*

129 *Analizzando i flussi migratori, per aree di provenienza, si può osservare che il nord Africa rimane uno dei maggiori hub come punto di partenza per i migranti provenienti dalle regioni sub-sahariane che intendano migrare verso l'Europa (o attraversare l'Europa, verso altre destinazioni).*

130 *Evidenziando una lieve crescita rispetto ai dati del 1995 quanto gli emigranti erano il 5,3% della popolazione (3,20 milioni). UN International Organization for Migration, supra nota 128, p. 202, Table 3.*

131 *In questo caso la differenza col dato del 1995 è ben più evidente poiché in quell'anno si registrano 1,7 milioni di immigrati, pari al 3% della popolazione. UN International Organization for Migration, supra nota 128, p. 202, Table 3.*

132 *Cfr. R. Sigg, A Global Overview of Social Security in the Age of Longevity, https://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/9/sigg.pdf (visitata il 19 febbraio 2023) e S. Lin, Reforming the Fiscal System, in D. Dollar, Y Huang, Y. Yao (ed. by), China 2049 - Economic Challenges of a Rising Global Power, Washington, 2020, p. 136.*

133 *Cfr. C. V. Fiorio, T., Frattini, A. Riganti, M. Christl, Migration and public finances in the EU, in European Commission, Joint Research Centre, Working Papers on Taxation and Structural Reforms No. 5/2022, 2022, p. 2 e OECD, The fiscal impact of immigration in OECD countries, in International Migration Outlook 2013, 2013 p. 130 https://www.oecd.org/els/mig/IMO-2013-chap3-fiscal-impact-of-immigration.pdf (visitato il 5 marzo 2023).*

134 *S. Mohapatra, B. Moreno-Dodson, D. Ratha, Migration, Taxation, and Inequality, in Economic Premise, 2012, 80, p. 4 https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10038/684860BRI0EP8000502020120Box367936B.pdf?sequence=1&isAllowed=y (visitato il 6 marzo 2023) i quali osservano che: "[a]ccording to available literature, marginal income tax rates are only one of several factors in the migration and location decisions of highly skilled workers". Cfr. anche H. Kleven, C. Landais, M. Muñoz, S. Stantcheva, Taxation and Migration: Evidence and Policy Implications, in Journal of Economic Perspectives, 2020, 43, 2 https://scholar.harvard.edu/files/stantcheva/files/jep.34.2.119.pdf (visitato il 5 marzo 2023) e A. K. Zvinys, Evidence Suggests that Tax Rates Influence Migration Decisions, 2020, https://taxfoundation.org/evidence-suggests-tax-rates-influence-migration-decisions/ (visitato il 5 marzo 2023).*

135 *Cfr. H. Kleven, C. Landais, M. Muñoz, S. Stantcheva, supra nota 134, pp. 122-123.*

136 *La tipologia di misure fiscali - che siano focalizzate sul reddito di lavoro, sui redditi di natura finanziaria o sul patrimonio - ha un differente impatto a seconda della tipologia di migranti (i.e. se lavoratori dipendenti ovvero high net worth individuals) e contempla un differente coordinamento fra tributi (es. imposte sui redditi, sul patrimonio, imposte donazioni e successioni e ipocatastali) in ragione della composizione e consistenza del patrimonio dei destinatari di dette misure.*

L'aumento dell'età media della popolazione in Italia si presenta in linea con il *trend* europeo (46.2 anni nel 2022)[137] ed è destinata ancora ad aumentare, secondo un *trend* comune a tutti gli Stati europei[138], evidenziando un calo della natalità associato ad una aspettativa di vita che aumenta. Conseguentemente, aumenta il rapporto di "dipendenza" delle persone anziane (+ 65 anni) rispetto alle nuove generazioni[139]. La popolazione più anziana (di età superiore a 65 anni) si concentra in alcune zone del paese con picchi in alcune regioni del nord e del nord est[140].

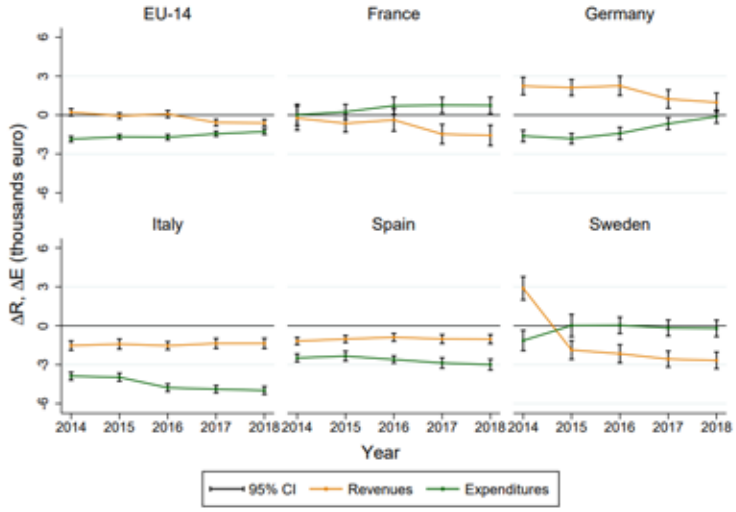
Nell'ultimo "Rapporto Immigrazione" (di Migrantes e Caritas), il primo post-pandemia[141], si registra la ripresa della crescita della popolazione straniera residente in Italia: gli stranieri regolarmente residenti risultano essere, a gennaio 2022, più di 5 milioni con una diversa presenza nelle varie aree del Paese[142]. Dal punto di vista dell'impatto demografico del fenomeno in Italia la popolazione straniera è più giovane di quella italiana. I ragazzi nati in Italia da genitori stranieri sono oltre 1 milione[143] e se si sommano gli stranieri nati all'estero, l'insieme dei minori stranieri (nati in Italia, nati all'estero e naturalizzati) supera quota 1.300.000 e rappresenta circa il 13,0% del totale della popolazione residente in Italia con meno di 18 anni[144].

Rispetto al dato prospettico, tuttavia, questo rapporto evidenzia una sfiducia dei giovani stranieri (per effetto della guerra, povertà o peggioramento delle condizioni economiche) che sognano un futuro in altri Paesi più dei coetanei italiani (59% contro il 42%). Il che impone di riflettere sul potenziale impatto di questo *trend* sulle future politiche demografiche in Italia.

Dal punto di vista fiscale, le considerazioni svolte in termini generali echeggiano anche nell'analisi del *trend* in Italia. Infatti, dal punto di vista dell'apporto dei migranti al bilancio statale, si può immediatamente osservare che *(i)* l'Italia segue il *trend* europeo (con tratti evidentemente più marcati) di minore allocazione della spesa pubblica *pro capite* rispetto a quanto destinato in favore della popolazione dei cittadini (cfr. Tabella 1) e che *(ii)* la composizione delle entrate provenienti dagli stranieri risulta profondamente diversa rispetto a quella degli italiani, evidenziando una più alta percentuale di entrate previdenziali (Tabella 2).

Tabella 1

Figure 13: Annual migrant-native difference in per capita revenues and expenditures, 2014-2018.



Fonte: *C . V. Fiorio, T., Frattini, A. Riganti, M. Christl, supra nota 133, p. 27, Figure 13.*

---

137 *Eurostat, http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_INDDEMOG1# (visitato il 20 febbraio 2023)*

138 *Nei quali l'età media nel 2022 è di 44,4 anni, secondo l'Eurostat.*

139 *Il rapporto di dipendenza delle persone in età avanzata rispetto a quelle in età lavorativa (c.d. old age-dependency ratio) è destinato a raggiungere in Italia il 60.6% (contro il 54% della media europea) nel 2060 e 63.4% (contro il 55.7% della media europea) nel 2080. Cfr. Eurostat, Demographic balances and indicators by type of projection, ultimo aggiornamento 8 febbraio 2021, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/proj_19ndbi/default/table?lang=en (visitato il 20 febbraio 2023).*

140 *L'età media raggiunge il picco di 49.4 anni in Liguria e di 48.1 anni in Friuli Venezia Giulia. Cfr. ISTAT - http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_INDDEMOG1#n (visitato il 20 febbraio 2023).*

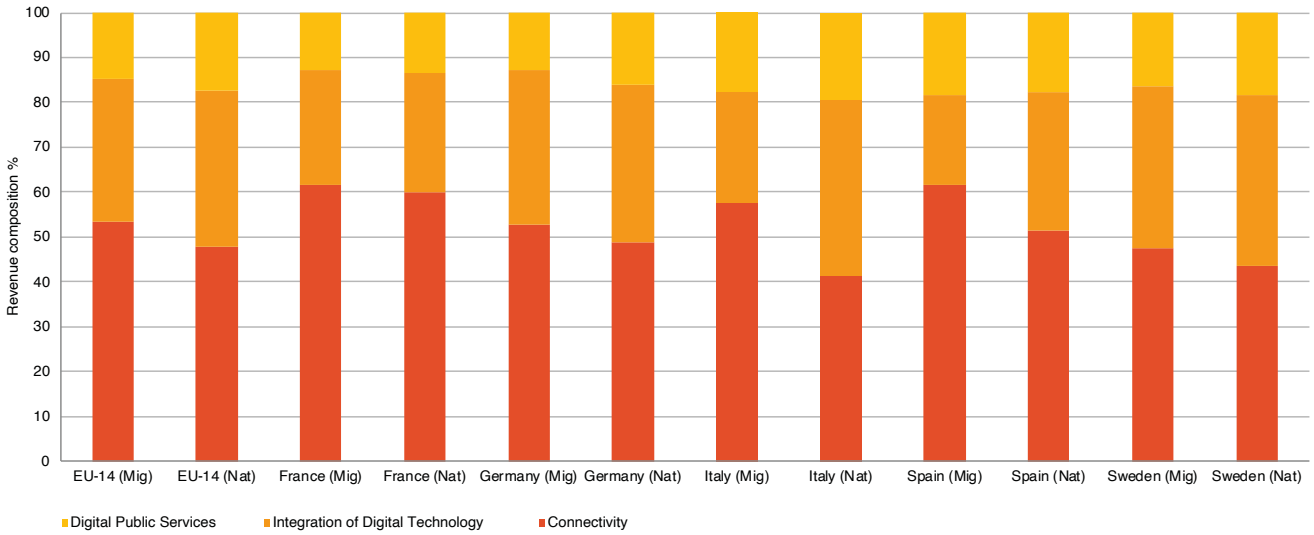
141 *Cfr. XXXI Rapporto Immigrazione 2022 Caritas Italiana e Fondazione Migrantesi https://www.migrantes.it/wp-content/uploads/sites/50/2022/10/Sintesi-XXXI-Rapporto-Immigrazione-2022.pdf (visitato il 6 marzo 2023)*

142 *La Lombardia è al primo posto come numero di immigrati seguita da Lazio, Emilia-Romagna, Veneto, Toscana e Piemonte. Le nazionalità più presenti sono: rumeni (circa 1 milione; il 20,8% del totale), seguiti da albanesi (8,4%), marocchini (8,3%), cinesi (6,4%) e ucraini (4,6%). Si registra un aumento della popolazione residente in regola con il permesso di soggiorno; si è passati, infatti, da circa 3,3 milioni del 2021 a circa 3,9 milioni nel 2022. L'aumento è collegato prevalentemente alla regolarizzazione per motivi di lavoro.*

143 *Di questi il 22,7% ha acquisito la cittadinanza italiana.*

144 *Si vedano anche i dati dell'OECD, International Migration Outlook 2022, https://www.oecd-ilibrary.org/sites/30fe16d2-en/1/3/8/20/index.html?itemId=/content/publication/30fe16d2-en&_csp_=97175d429ae5e4e04cd3cccbbfc84945&itemIGO=oecd&itemContentType=book (visitato il 6 marzo 2023)*

Tabella 2 - Public finance revenue composition by migrant status, 2014-2018



Fonte: *C. V. Fiorio, T., Frattini, A. Riganti, M. Christl, supra nota 133, p. 16, Figure 6.*

Nel 2022 (ultimo trimestre) si è evidenziato un calo del tasso di occupazione dei lavoratori stranieri tra i 20 e i 64 anni, più significativo rispetto a quello registrato tra i lavoratori italiani (+1,5 contro +0,8)[145] e il mercato del lavoro segnala, altresì, delle evidenti criticità date da un incremento delle forme di apprendistato e collaborazioni e dal modesto numero di rapporti a tempo indeterminato (circa l'11% contro oltre il 40%) cui si somma un incremento delle cessazioni dei rapporti di lavoro. Nel quadro d'insieme, un dato rilevante è quello dell'imprenditoria femminile straniera (pari all'11,6% delle attività guidate da donne e al 23,8% delle imprese fondate da immigrati) che, negli ultimi dieci anni, sono aumentate del 42,7% e sono cresciute con un ritmo maggiore rispetto a quelle a conduzione maschile[146].

In sintesi, la composizione della base sociale e una solida capacità predittiva sulla sua naturale evoluzione sono fattori rilevanti per la *policy* fiscale. Un *trend* di invecchiamento della popolazione e flussi migratori (di entrambi i segni – in ingresso e in uscita) rilevanti cambiano il *mix* fra popolazione attiva e non attiva e costituiscono, se non gestiti adeguatamente, un detonatore in grado di allontanare l'allineamento ai canoni di tassazione ottimale (oltre all'equità, sostenibilità e stabilità su tutti). Politiche sulla natalità, sulla gestione dei flussi migratori (associate necessariamente a politiche sull'integrazione), politiche del lavoro (*mix* tra lavoro dipendente stabile e precario, *mix* generazionale e di genere, lavoro autonomo, politiche di contrasto alla cd "fuga dei cervelli")[147] sono centrali e devono agire a monte delle scelte tecniche in materia fiscale, con evidenti e rilevanti implicazioni in termini di impatto. Per tutte queste politiche, la fiscalità può costituire, limitatamente ad alcuni aspetti e, una volta di più, nella dimensione prevalente incentivi/disincentivi - leva per amplificare l'efficacia degli obiettivi (non fiscali) che si perseguono.

5.4 VERSO UN MONDO MULTINODALE E LA COMPETIZIONE TRA TEATRI REGIONALI E FRA SISTEMI PAESE

I profondi mutamenti economici e sociali determinati dalla recente crisi pandemica e dalla conseguente crisi finanziaria, i nuovi scenari geo-politici venutisi a determinare per effetto del conflitto che vede coinvolti Russia ed Ucraina stanno contribuendo a ridefinire gli scenari competitivi globali. Tra i maggiori rischi identificati nel *18° Global Risk Report*, è stato individuato il *"geoconomis confrontantion"* (che include le sanzioni, guerre commerciali, controllo degli investimenti) come uno dei top-5 *risks* in 42 Stati.

---

145 *Sebbene il dato della disoccupazione evidenzi un gap notevole tra italiani e stranieri (14,4% contro il 9%), nel post pandemia si è avuto un incremento del tasso di occupazione (pari a 1.149.414 unità, di cui 124.230 hanno riguardato la componente extracomunitaria e 35.520 quella comunitaria). L'incremento più significativo delle assunzioni di cittadini stranieri si è avuto nel settore dell'Industria, in particolare nel Nord Italia nonché nei settori Commercio e riparazioni e Costruzioni e altre attività nei servizi.*

146 *Le titolari sono nate all'estero, soprattutto in Cina (34 mila), Germania (10 mila) e Albania (8 mila). Di queste, le donne con background migratorio che fanno impresa in Italia rappresentano circa il 10%.*

147 *I dati esposti in precedenza evidenziano una persistente inadeguatezza della legislazione giuslavoristica (in relazione alle forme di impiego di lavoro dipendente) ed un, per certi aspetti patologico, ricorso alle forme di lavoro più precarie. Il graduale scollamento della disciplina fiscale da quella giuslavoristica (e, ancor prima, di questa disciplina dall'economia reale) evidenzia i propri limiti in relazione ad una mutata composizione della popolazione in età lavorativa che contempla una sempre maggiore percentuale di lavoratori immigrati, precari e, in larga parte dei casi, con scarse competenze digitali.*

Un esempio del rischio citato è costituito dall'inasprimento dei conflitti commerciali in materia di politica energetica: si pensi alla posizione dell'Europa rispetto all'*Inflation Reduction Act* statunitense che introduce crediti d'imposta e sussidi per le società della *green economy* locali, con prevedibili esternalità negative.

L'interdipendenza finanziaria e tecnologica esistente fra i Paesi (e fra blocchi regionali), se individuata come fattore che accentua la vulnerabilità degli Stati, potrebbe comportare la fine di un'era economica caratterizzata da capitali, lavoro, materiali e beni globalizzati e più economici. A cascata, potrebbe determinarsi un ulteriore indebolimento delle esistenti alleanze fra Stati con una non auspicabile "*race to the bottom*"[148].

In tale contesto, si determinerà una naturale maggiore pressione sugli organismi internazionali (e sui sistemi di governance multilaterale) per mitigare questi rischi, rispecchiando quanto accaduto, di recente con l'Organizzazione Mondiale della Sanità durante l'emergenza Covid-19 e con il WTO negli anni più recenti.

La crisi della *supply-chain* può essere un vettore di altre crisi (c.d. *polycrisis*) dal momento che un affidabile ed economico accesso alle risorse fondamentali (cibo, acqua ed energia) assicura la stabilità di qualsiasi collettività.

La pandemia ha ridotto in povertà 200 milioni di persone in più rispetto al 2019 e le persone che nel mondo hanno gravi problemi connessi all'uso dell'elettricità sono circa 774 milioni. Crisi connesse a questi fattori possono portare a una destabilizzazione della società, perdita di vite, violenza diffusa e migrazioni economiche.

La domanda di cibo, acqua e metalli "critici" è sempre più crescente. Per quanto riguarda i metalli critici, la disponibilità di questi è accentrata.

I metalli critici rappresentano una delle aree più rilevanti di confronto geopolitico proprio a causa della loro scarsità e della loro concentrazione geografica. Tali risorse sono essenziali non solo per i sistemi di acquisizione e accumulazione dell'energia ma anche all'interno delle applicazioni industriali anche nei settori tecnologici e militari (l'indio, ad esempio, è parte dei *touch screen*, così come dei pannelli solari, il litio è utilizzato dall'industria farmaceutica, il cobalto ha numerosi impieghi nell'industria aerospaziale ma anche nel campo della produzione dell'idrogeno, etc).

L'entità del fenomeno è chiara se si riflette sulla circostanza che verso la metà del 2020 gli USA erano 100% *net importer* di gallio, grafite naturale, indio e vanadio e la Cina, nello stesso periodo, era produttore, rispettivamente, del 98%, 82%, 58% e 66% dei citati metalli a livello mondiale.

Pertanto, gli impatti negativi che le imprese ed i cittadini potrebbero subire appaiono evidenti. Le prime, ad esempio, potrebbero non riuscire ad insediarsi anche in altri stati, a causa delle misure protezionistiche poste in essere; ovvero, potrebbero essere meno competitive sul mercato internazionale, con conseguenti ricadute economiche. Quanto ai cittadini, tale competizione determina un aumento dei costi dei beni di prima necessità ed una minore facilità ad accedere a taluni servizi garantiti da imprese estere.

In analogia con le considerazioni svolte per il *megatrend* relativo alle dinamiche demografiche, trattato nella sezione precedente, siamo in presenza di un fattore rilevante di instabilità.

L'instabilità, non determinata dalle politiche fiscali, impone, sempre e inevitabilmente, che queste si adeguino per evitare di trovarsi spiazzate. Il rischio è che ciò avvenga in termini di gettito atteso (cambia lo scenario esterno, le assunzioni alla base della politica fiscale vengono meno, scelte del legislatore in precedenza efficaci si rivelano del tutto depotenziate). Non solo, può ridursi anche l'efficacia di politiche *ad hoc* per le quali la fiscalità rappresenta non un obiettivo ma uno strumento di *policy* (per incentivare/disincentivare comportamenti).

In secondo luogo, mantenendo anche qui piena analogia con le considerazioni svolte per il *megatrend* relativo alle dinamiche demografiche, caratteristica di questo e degli altri *global trend* è la limitata capacità dei *policy maker* nazionali di orientarne

---

148 In questo ambito ha assunto un ruolo determinante l'armamento delle potenze economiche, che ha evidenziato la vulnerabilità dei sistemi commerciali, finanziari e tecnologici tanto nel settore pubblico quanto in quello privato. Il conflitto in Ucraina ha portato, ad esempio, in Germania alla imposizione di sanzioni ed espropriazione di quote di raffinerie locali di proprietà russa ed è incrementato anche il rischio connesso ai rapporti commerciali (nonché il rischio reputazionale legato ad eventi particolari, come l'attacco al gasdotto nord stream). Le vulnerabilità emerse a seguito della pandemia, della crisi economica e, adesso, in ragione del conflitto bellico in Ucraina hanno indotto alcuni Paesi a cercare di costruire (mediante sostegni e aiuti di Stato) una maggiore autosufficienza e raggiungere un più solido livello di (sovranità) da contrapporre agli altri Paesi. Si pianificano, in tal senso, politiche di onshoring cui si somma un "friend-shoring" che dovrebbe assicurare una minore vulnerabilità delle supply chains agli eventi globali (pandemie, crisi economiche, guerre, eventi naturali). A tali politiche, in taluni casi, si sommano misure protettive finalizzate a ridurre l'interferenza di potenze straniere in industrie considerate critiche; si tratta di sussidi, più stringenti controlli degli investimenti, politiche di localizzazione dei dati, esclusione di alcuni visti, esclusione di alcune società dai mercati.

l'evoluzione e l'impatto. Servirebbe un'azione sincrona su base globale o quanto meno regionale che è di tutta evidenza lontana dal realizzarsi (facili esempi si possono trovare nelle scelte di *policy* a livello del nostro teatro regionale, a partire da quello istituzionalmente più rilevante, costituito dalla UE).

Compete, tuttavia, al legislatore fiscale monitorare e interpretare le dinamiche competitive e aiutare per quanto possibile le imprese nazionali attenuando le esternalità negative.

5.5 INSTABILITÀ SOCIALE E CRESCITA DELLE DISUGUAGLIANZE ECONOMICHE

Gli approfondimenti di cui sopra hanno posto in evidenza gli effetti che taluni *trend* globali determinano sulle vite e, conseguentemente, sulle scelte dei cittadini, delle imprese e degli Stati. Si tratta, quindi, di eventi che modificano i rapporti sociali e capaci, *pertanto* di destabilizzare le comunità.

Ne sono un chiaro esempio le conseguenze sociali che alcuni dei *trend* analizzati in precedenza sono in grado di determinare, come si è evidenziato trattando delle conseguenze dei cambiamenti climatici[149] e dell'evoluzione tecnologica[150]. Nel presente contesto, assumono pari rilievo le conseguenze derivanti dalla modificazione demografica (anche in ragione della crescente aspettativa di vita, in una con il calo della natalità e dell'immigrazione[151]) e della crescente competizione tra Paesi[152].

L'instabilità, causata dai fenomeni sopra descritti, favorisce l'emersione di problemi sociali, che stanno permeando la maggior parte dei Paesi e che hanno crescente influenza sulle scelte individuali: proprio la rilevanza di tale fenomeno - seppur fortemente condizionato e connesso ai precedenti *trend* - consente di qualificarlo come un *trend* a sé stante, meritevole di attenzione.

Le cause dei problemi sociali più rilevanti originano dalle crescenti disuguaglianze in termini economici e di educazione. In tale contesto rappresenta un problema rilevante la disoccupazione giovanile, che è un fenomeno sempre più rilevante in alcuni Paesi: laddove i giovani non hanno la possibilità di costruirsi un futuro lavorativo, le instabilità sociali si acuiscono.

Parimenti rilevante è il mancato ricambio generazionale nel mondo del lavoro, che determina conseguenze evidenti anche ai fini fiscali. Infatti, la diminuzione di contribuenti passivi determina la diminuzione delle entrate pubbliche, con la conseguenza che la spesa per determinati servizi pubblici deve essere ridimensionata per l'assenza di risorse finanziarie per far fronte alla loro erogazione. Ciò determina le disuguaglianze sociali in quanto le fasce economicamente più abbienti possono accedere a taluni servizi a discapito delle altre fasce di popolazione e, in particolare, di quelle meno abbienti.

Se le disuguaglianze economiche sono in crescita al punto tale da assurgere (nei loro effetti: instabilità sociale e maggiori rischi di conflitto) a *trend* globale, ferme le considerazioni già svolte sulla relazione tra instabilità e fiscalità, cosa possono fare i legislatori nazionali?

I legislatori nazionali sono chiamati ad un compito delicato e complesso insieme. Da un lato, in situazioni di tensione sociale, tutte le politiche – soprattutto quando destinate ad incidere pesantemente in ottica riformatrice - si offrono a censure e ad attacchi anche demagogici da svariati fronti. Con differenze legate alla storia istituzionale e sociale dei singoli Paesi, questo può comportare un innalzamento della tensione (fino a sfociare in manifestazioni di dissenso anche violento) fino ad un sostanziale blocco dei progetti di riforma, quali essi siano. Certamente, le scelte in materia di politica fiscale, assistenziale e previdenziale sono fra quelle che più si prestano a innescare nuova tensione, anziché attenuare l'esistente.

In secondo luogo, il grado di floridità economica complessiva del singolo Paese, assai variegato su base globale, evidentemente incide. Gli strumenti a disposizione per attenuare le disuguaglianze di regola costano e spesso le politiche sono costrette ad orientarsi su scelte "a somma zero", concetto semplice da esprimere ma non facile da realizzare.

---

149 Cfr. supra par. 4.1. e 5.1.1. ss.

150 Cfr. supra par. 4.2. e 5.2

151 Cfr. supra par. 4.3. e 5.3.

152 Cfr. supra par. 4.4. e 5.4.

Quindi, le politiche di contrasto alla disuguaglianza economica, più o meno le stesse a disposizione dei legislatori nazionali[153], trovano limiti ad un loro pieno dispiegamento 1) nella difficoltà a realizzare progetti ambiziosi per insufficienza delle risorse economiche a disposizione rispetto alle risorse economiche necessarie 2) nella forte spinta ideologica (quando non demagogica) che spesso connota i dibattiti interni che precedono l'assunzione di scelte, coinvolte nei singoli Paesi le parti politiche, sociali, i media tradizionali e i social media.

Per quanto attiene alle scelte di politica fiscale, una certa attenuazione di questa difficoltà a procedere verso una stagione riformatrice, potrebbe derivare da un riferimento esplicito ai canoni di tassazione ottimale, adatti a collocare nella giusta relazione una visione alta di *policy* (per sua natura, sempre politicamente connotata) e una visione tecnica, cioè legata alla scelta degli strumenti normativi, alla definizione dei loro contenuti, all'esplicitazione degli effetti attesi.

Volgendo lo sguardo all'Italia, si devono tenere in considerazione le riflessioni svolte sopra. Quindi, quanto dedotto in merito alle conseguenze che si determinano sulla comunità a seguito dei cambiamenti climatici[154], della digitalizzazione[155], dell'evoluzione demografica e dell'immigrazione[156]. Non ultimo, il grado di competitività del Paese[157].

Unitamente ai profili sopra evidenziati, nell'ambito delle cause che determinano l'instabilità della società italiana, si colloca anche il basso indice di natalità ed un'età media più elevata rispetto ad altri Paesi nel mondo.

Inoltre, vi sono aree del Paese in cui l'età media è molto più alta che in altre[158] zone: in alcuni territori (siano essi aree metropolitane o Regioni) risiedono e lavorano fasce della popolazione più giovane, a discapito di altre aree. Tale fatto determina una crescente disuguaglianza tra le varie parti del Paese: mentre in alcune di queste vi sono maggiori opportunità lavorative, che attraggono investimenti e creano ricchezza; altre zone risultano maggiormente depresse e a rischio spopolamento, generalizzato o in relazione a specifiche fasce di età.

Il tema verrà ripreso nel capitolo successivo.

---

153 Se ne citano alcune: maggiori investimenti sull'educazione (anche, ma non solo, nello skilling o reskilling digitale), a favore della fascia di popolazione attiva meno qualificata, inclusi gli immigrati economici; maggiori incentivi all'assunzione dei giovani (disegnando le misure fiscali in funzione degli obiettivi delle imprese in grado di assorbire tale manodopera); ulteriori incentivi alla localizzazione nelle aree depresse del Paese; valorizzazione del ruolo degli enti del terzo settore in funzione di mediatori per l'inclusione sociale etc.

154 Cfr. supra par. 5.1.

155 Cfr. supra par. 5.2.

156 Cfr. supra par. 5.3.

157 Cfr. supra par. 5.4. e infra 6.2. e 6.3.

158 Si veda il Report dell'Istat del 8 aprile 2022 https://www.istat.it/it/files/2022/04/Report-Indicatori-Demografici_2021.pdf (visualizzato il 20 febbraio 2023) e quello del 22 settembre 2022 https://www.istat.it/it/files//2022/09/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE-2021.pdf (visitato il 20 febbraio 2023) dove si analizza l'evoluzione demografica e la collocazione geografica delle diverse fasce d'età della popolazione.

6

Il contesto italiano: profili di attenzione

Il contesto italiano: profili di attenzione

Nei singoli Paesi, l'efficacia delle scelte di *policy* può essere attenuata da debolezze strutturali. Alcune di queste debolezze, che costituiscono altrettanti vincoli al pieno dispiegarsi di una stagione di riforme, sono naturalmente impattate (in positivo) da un corretto riferimento ai criteri di tassazione ottimale.

A conclusione della presente analisi, l'attenzione viene posta su specifici profili ritenuti rilevanti nel contesto italiano, su cui vi è generale consenso e supporto di dati.

Segnatamente, il livello di evasione fiscale e *tax gap*, la (ridotta) facilità di intraprendere un'attività economica, la bassa produttività dei fattori di produzione e il divario regionale e, da ultimo, la complessità della macchina organizzativa della Pubblica Amministrazione sono tutti fattori in grado di influenzare l'efficacia e l'efficienza del sistema fiscale italiano e di incidere sull'impatto di politiche riformatrici.

6.1. EVASIONE FISCALE E *TAX GAP*

L'evasione fiscale incide negativamente sui principi di equità, sostenibilità ed efficienza del sistema impositivo[159].

L'evasione fiscale attenua fortemente le leve di 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.

L'evasione fiscale, specie se accompagnata da una percepita acquiescenza verso livelli elevati del fenomeno, incrina il patto sociale[160] esistente tra il contribuente e l'autorità fiscale (ovvero, lo Stato): ridurre l'evasione ed aumentare gli indici di *compliance* spontanea dei contribuenti appaiono misure necessarie per reperire risorse, (ri)stabilire una fiducia crescente nello Stato e favorire un percorso virtuoso di crescita economica.

In tale ambito si pone anche la correlazione tra evasione e facilità di fare impresa - "*ease of doing business*": l'abbassamento della pressione fiscale, quale conseguenza di una minore evasione fiscale, unitamente ad un sistema impositivo "ottimale"[161], aumenterebbero l'efficienza del sistema e fornirebbero un ulteriore incentivo a non utilizzare forme di economia sommersa.

Fra tutte le debolezze strutturali del "sistema Italia" quella relativa al *tax gap* resta, in ambito di *policy* fiscale, centrale, costituendo la sua riduzione condizione imprescindibile per una politica riformatrice ad ampio raggio.

La *tax* compliance e il *tax gap*

Nel corso del 2019, il valore aggiunto generato dal sommerso economico italiano ha subito una flessione, attestandosi a 183,9 miliardi di euro: l'incidenza sul PIL è scesa di 0,5 punti percentuali, attestandosi al 10,2%[162]. Parimenti, in tale anno, l'evasione tributaria e contributiva è diminuita di 3,7 miliardi di euro: più specificamente, l'evasione tributaria si è attestata a 86,5 miliardi di euro mentre quella contributiva a 12,7 miliardi di euro[163].

Sempre nel 2019, si registra una riduzione dell'evasione IVA di 4,1 miliardi di euro ma si osserva un incremento del *tax gap* dell'IRES (di circa 680 milioni di euro), dell'IRPEF da lavoro dipendente irregolare (per circa 158 milioni di euro) ed una riduzione del *gap* per quanto attiene l'IRPEF da lavoro autonomo e d'impresa (per circa 900 milioni di euro)[164].

---

159 *Barrios, S., Greve, B., Hussain, M. A., Paulus, A., Picos, F. and S. Riscado, Measuring the fiscal and equity impact of tax evasion: evidence from Denmark and Estonia, in European Commission, Joint Research Centre, Working Papers on Taxation and Structural Reforms No. 5/2017, 2017 https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc109629.pdf (visitato il 3 febbraio 2023).*

160 *Id.*

161 *Cfr. supra par. 1.*

162 *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale contributiva - anno 2022, 2022, p. 3.*

163 *Id.*

164 *Id., p. 4.*

Di seguito, un grafico riassuntivo.

GAP delle entrate tributarie e contributive in milioni di euro

Tipologie di imposta	2015	2016	2017	2018	2019	Differenza 2019-2015	Media 2017-2019	2020
Irpef lavoro dipedente (irregolare)	4.204	4.103	4.338	4.431	4.589	385	4.453	N.D.
Irpef lavoro autonomo e impresa	32.206	33.362	33.323	32.958	32.078	-129	32.786	27.650
Addizionali locali Irpef lavoro dipendente	780	768	799	797	803	23	800	N.D.
IRES	8.389	10.293	8.655	8.042	8.720	331	8.473	8.917
IVA	34.957	34.659	35.570	31.823	27.708	-7.249	31.700	32.122
IRAP	5.497	4.946	5.117	5.237	5.026	-471	5.127	4.662
Locazioni	1.275	767	729	693	551	-724	658	487
Canone RAI	977	1.008	240	225	239	-738	235	248
Accise sui prodotti energetici	1.430	1.611	2.077	1.498	1.914	485	1.830	1.722
IMU-TASI	5.113	5.240	4.994	4.997	4.932	-181	4.974	5.200
Totale entrate tributarie	**94.827**	**96.756**	**95.842**	**90.701**	**86.560**	**-8.267**	**91.035**	**N.D.**
Totale entrate tributarie (al netto delle Accise e dell'IMU)	**88.285**	**89.905**	**88.771**	**84.206**	**79.714**	**-8.571**	**84.230**	**N.D.**
Entrate contributive carico lavoratore dipendente	2.784	2.764	2.928	2.940	2.965	181	2.944	N.D.
Entrate contributive carico datore di lavoro	8.516	8.119	8.804	9.317	9.719	1.203	9.280	N.D.
Totale entrate contributive	**11.300**	**10.883**	**11.731**	**12.257**	**12.684**	**1.384**	**12.224**	**N.D.**
Totale entrate tributarie e contributive	**106.127**	**107.639**	**107.574**	**102.958**	**99.244**	**-6.883**	**103.259**	**N.D.**

Le stime relative al 2020 sono provvisorie in attesa della pubblicazione dei dati sull'Economia Non Osservata dell'ISTAT. Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.
*Nell'anno d'imposta 2015 il calcolo riguarda soltanto l'IMU.
Fonte: *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale contributiva - anno 2022, 2022.*

Gap IVA

Per quanto specificamente attiene al *tax gap* IVA esistente in Italia, derivante principalmente da omessa fatturazione, omessa dichiarazione, omesso versamento e frodi fiscali in materia di IVA, nel 2019 ammontava a circa 27,7 miliardi di euro: il dato mostra una continua contrazione del fenomeno, grazie al c.d. *split payment* ed all'introduzione della c.d. *fatturazione elettronica*[165]. Ciò nonostante, l'IVA rimane l'imposta più evasa nel Paese.

Gap IVA in milioni di euro e rapporti rispetto al potenziale (propensione in %) e al pil. 2015-2020

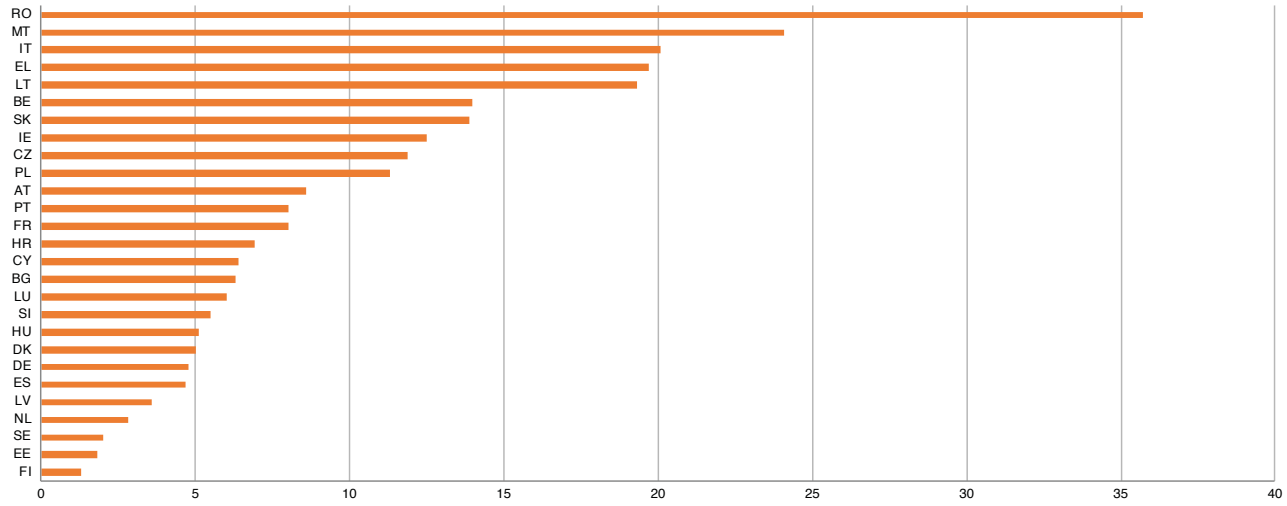
Aggregato	Tipologia	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gap IVA in mln di Euro (IVANV)	Non dichiarato	25.567	24.758	25.210	21.343	18.584	15.508
	Dichiarato e non versato*	9.389	9.900	10.360	10.479	9.124	7.614
	Totale non versato	**34.957**	**34.659**	**35.570**	**31.823**	**27.708**	**23.122**
Gap IVA % dell'imposta potenziale (IVANV/IVAT)	Non dichiarato	19,40%	18,70%	18,80%	15,60%	13,60%	13%
	Dichiarato e non versato*	7,10%	7,50%	7,70%	7,70%	6,70%	6,40%
	Totale non versato	**26,60%**	**26,10%**	**26,60%**	**23,30%**	**20,30%**	**19,30%**
Gap IVA in % del PIL (IVANV/PIL)	Non dichiarato	1,50%	1,50%	1,50%	1,20%	1%	0,90%
	Dichiarato e non versato*	0,60%	0,60%	0,60%	0,60%	0,50%	0,50%
	Totale non versato	**2,10%**	**2,10%**	**2%**	**1,80%**	**1,50%**	**1,40%**

Fonte: *Id. - * Dati desunti dai controlli automatici ai sensi dell'art. 54-bis del Dpr 633/72*

165 Id., p. 28.

Il *gap* IVA dell'Italia risulta pari al doppio della media europea: infatti, secondo le stime della Commissione europea, nel 2019 i valori del *gap* IVA medi si attestano attorno all'11% e l'Italia è al terzo posto (con il 21,8%)[166]

VAT Compliance gap by Member State (as % of VTTL, 2020)



Fonte: *European Commission, VAT gap in the EU - report 2022, 2022.*

Gap IRES

Per quanto concerne l'IRES, nel 2019, il *gap* nel Paese è aumentato dell'1,3% rispetto all'anno precedente: nel periodo 2015-2018 la media del *gap* IRES in valore era pari a €9 miliardi. Il valore minimo osservato negli ultimi anni - pari a €8 miliardi - è stato registrato nel 2018.

Gap IRES in milioni di Euro e rapporti rispetto al potenziale (propensione) e al PIL. Anni 2015-2020

Aggregato	Tipologia	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gap IRES in milioni di Euro (IRESNV)	Non dichiarato	6.883	8.789	7.156	6.394	7.063	7.276
	Dichiarato e non versato*	1.506	1.504	1.499	1.649	1.657	1.640
	Totale non versato	**8.389**	**10.293**	**8.655**	**8.042**	**8.720**	**8.917**
Gap IRES in % dell'imposta potenziale (IRESNV/IRESp)	Non dichiarato	19,20%	22,70%	19,60%	17,30%	18,70%	19,30%
	Dichiarato e non versato*	4,20%	3,90%	4,10%	4,50%	4,40%	4,40%
	Totale non versato	**23,40%**	**26,60%**	**23,70%**	**21,80%**	**23,10%**	**23,70%**
Gap IRES in % del PIL (IRESNV/PIL)	Non dichiarato	0,40%	0,50%	0,40%	0,40%	0,40%	0,40%
	Dichiarato e non versato*	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%
	Totale non versato	**0,50%**	**0,60%**	**0,50%**	**0,50%**	**0,50%**	**0,50%**

(*) I dati delle stime *gap* rispetto all'anno 2020 sono da considerarsi provvisori e quelli relativi al 2019 semi-definitivi

(**) MV = mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2019 e 2020

Fonte: *Ministero dell'Economia e delle Finanze, Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale contributiva - anno 2022*

166 *European Commission, VAT gap in the EU - report 2022, 2022, p. 40.*

Gap IRPEF

Nella seguente tabella è riportato il *gap* IRPEF da redditi di lavoro autonomo e d'impresa, registrato dal 2015 al 2019: la propensione al *gap* da omessa dichiarazione e omesso versamento presenta un andamento crescente (dal 65,1% del 2015 al 68,3% del 2019). Nel 2018, però, si è registrato un miglioramento della *compliance* di 2,5 punti percentuali rispetto all'anno prima. Nel periodo 2015-2019 la media del *gap* in valore era pari a circa €32 miliardi mentre nel 2016 l'ammontare del *gap* per l'IRPEF ha raggiunto quasi €33,3 miliardi.

Ammontare del Gap IRPEF per imprese e lavoratori autonomi e rapporti rispetto alla base potenziale (propensione) e al PIL. Anni 2015-2020

Aggregato	Tipologia	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gap IRPEF imprese e lav aut in mln di Euro (IRPEFnv)	Non dichiarato	30.385	31.497	31.411	30.657	30.263	26.112
	Dichiarato e non versato*	1.821	1.865	1.911	2.300	1.815	1.538
	Totale non versato	**32.206**	**33.362**	**33.323**	**32.958**	**32.078**	**27.650**
Gap IRPEF imprese e lav aut in % dell'imposta potenziale (IRPEFnv/ IRPEFp)	Non dichiarato	61,40%	62,70%	64,10%	62,80%	64,50%	64,90%
	Dichiarato e non versato*	3,70%	3,70%	3,90%	4,70%	3,90%	3,80%
	Totale non versato	**65,10%**	**66,50%**	**68%**	**67,60%**	**68,30%**	**68,70%**
Gap IRPEF imprese e lav aut in % del PIL (IRPEFnv/PIL)	Non dichiarato	1,80%	1,90%	1,80%	1,70%	1,70%	1,60%
	Dichiarato e non versato*	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%	0,10%
	Totale non versato	**1,90%**	**2%**	**1,90%**	**1,90%**	**1,80%**	**1,70%**

(*) I dati delle stime *gap* rispetto all'anno 2020 sono da considerarsi provvisori e quelli relativi al 2019 semi-definitivi
(**) MV = mancati versamenti, sono estrapolati per gli anni 2019 e 2020
Fonte: *Id.*

Interventi per contrastare l'evasione fiscale

Nel periodo di osservazione, la maggior parte delle azioni del Governo 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 italiana ha operato lungo i seguenti obiettivi:

- l'intensificazione della collaborazione con le altre Autorità pubbliche nazionali, europee e internazionali, rafforzando lo scambio di informazioni;
- il potenziamento del coordinamento e della complementarietà tra le diverse componenti dell'Amministrazione finanziaria;
- miglioramento dei rapporti tra Fisco e contribuenti;
- l'ottimizzazione della qualità dei controlli[167].

Gli indirizzi del triennio 2022-2024

Le indicazioni contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) hanno l'obiettivo di continuare a ridurre il *tax gap*, sia mediante il rafforzamento della *compliance* che mediante il potenziamento dei controlli da parte dell'Amministrazione finanziaria; così come attraverso l'efficientamento delle sue *performance*[168].

In particolare, alla luce del PNRR, ci si pone di realizzare una riduzione del *tax gap* attraverso:

- un miglioramento dello strumento della fatturazione elettronica e della trasmissione telematica dei corrispettivi;
- il rafforzamento della *compliance*, adottando un approccio c.d. *customer-oriented*;
- il potenziamento dei pagamenti elettronici;
- la revisione della struttura organizzativa e funzionale dell'Amministrazione fiscale;
- il reclutamento di specifiche professionalità[169].

167 *Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, supra nota 162, p. 53 ss.*

168 *Id., p. 54.*

169 *Id., p. 54 ss.*

6.2. FACILITÀ NELL'INTRAPRENDERE (L'INIZIATIVA ECONOMICA)

Quando 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[170].

L'Italia si colloca al di sotto della media UE in alcuni principi dello *Small Business Act* dell'Unione europea[171]. Infatti, il Paese 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), quello sugli aiuti di Stato così come in merito agli appalti pubblici e all'imprenditorialità.

Sebbene negli anni, l'Italia abbia introdotto diverse misure per migliorare il proprio contesto imprenditoriale[172], resta diffusa la percezione, confermata da diversi indicatori internazionali, che fare impresa nel nostro Paese sia più faticoso e rischioso che nella maggior parte dei Paesi *peers,* simili per dimensione, struttura industriale e area geografica di appartenenza. Una legislazione e una regolamentazione chiare, semplici e coerenti sono la base per favorire l'iniziativa economica. Viceversa, un sistema non "amichevole" (o percepito come tale) può, in presenza di alternative di localizzazione, costituire un ostacolo rilevante all'insediamento di nuove iniziative. Lavorare con obiettivi specifici di miglioramento degli indicatori di attrattività (a partire da quelli sinteticamente richiamati nel concetto di *"doing business")* sta diventando pratica diffusa nelle amministrazioni statali più evolute. È evidente che per fare questo serva rimuovere gli ostacoli che rendono complesso, se non a volte impossibile, il coordinamento tra ambiti (e organi) diversi dell'Amministrazione.

6.3. BASSA PRODUTTIVITÀ E DIVARIO NORD-SUD

Per lo Stato, la capacità di agire in qualità di apparato "sociale" passa attraverso le risorse che può ritrarre dalla fiscalità.

È di tutta evidenza che il legislatore/regolatore nazionale deve quindi operare avendo a mente l'obiettivo di creare le condizioni affinché la fiscalità 1) generi risorse in quantità adeguata e 2) lo faccia con effetti il più possibili limitati sui cittadini/imprese che vengono incisi. Perché le due condizioni siano soddisfatte, serve un Paese in salute, cioè in crescita[173], in grado di sfruttare al meglio i propri *asset*. Oltre all'obiettivo centrale di riduzione del *tax gap* e quello legato al rafforzamento dei fattori *"doing business",* altri fattori che – se migliorati – sono in grado di incidere sulla competitività, sulla crescita e, conseguentemente, rendere più solido il reperimento di risorse attraverso la fiscalità, riguardano:

- la (bassa) produttività[174], riconducibile a molteplici fattori, tra i quali il basso livello di competenze, *skills mismatch* e migrazioni all'estero,
- il divario nord-sud[175].

---

170 *Vds. World Bank, Doing business, 2020. Si veda anche il focus sull'Italia, elaborato dalla Commissione europea, 2022 SME Country fact sheet, 2022, https://ec.europa.eu/docsroom/documents/50693 (visitato il 4 febbraio 2023).*

171 *Si vedano i dati della European Commission, Small Business Act - Database of good practices https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/sme-best-practices/SBA/index.cfm?fuseaction=practice.list (visitato il 4 febbraio 2023).*

172 *Ad esempio, nel 2012 fu 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, invece, sono stati introdotti più di 30 modelli di autorizzazione standardizzati per snellire i processi aziendali.*

173 *A partire dal 2020 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 innestata su 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 anche 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 sulla possibile evoluzione del sistema fiscale in chiave di sostenibilità ed equità.*

174 *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. In base ai dati ISTAT rilevabili dal Rapporto sulla competitività dei settori produttivi, 2022, 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. 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 il 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 e nel 2021 il fatturato dell'industria ha segnato una risalita continua e robusta, crescendo del 22,6 per cento in media annua e recuperando la caduta dell'11,4 per cento registrata nel 2020; la ripresa sul mercato interno (+24,3 per cento) è stata più vivace di quella sui mercati esteri (+19,2 per cento): l'aumento è stato guidato soprattutto dai beni intermedi e strumentali: metallurgia (+60 per cento circa), legno (+34,6 per cento), altre industrie manifatturiere (+30,8 per cento), chimica (+29,9 per cento).*

175 *Cfr. supra par. 5.5.*

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, nel 2021, solo il 20% della popolazione tra 25 e 64 anni ha ottenuto un livello di istruzione terziaria, a differenza della media dell'OCSE del 41%[176].

Tra le persone che hanno ottenuto un livello di istruzione terziaria, soltanto 2% si laurea in ambito di tecnologie dell'informazione e della comunicazione[177]: 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: nel 2021, si tratta del 20% delle matricole[178].

E' stato osservato che ad un anno dal conseguimento del titolo, il tasso di disoccupazione è pari al 12,9%, per quanto attiene i laureati di primo livello; al 12,5%, per quelli di secondo livello, potendosi comunque evidenziare delle differenze tra i laureati magistrali biennali (13,2%) e quelli a ciclo unico (10,7%)[179].

Il relativamente alto tasso di disoccupazione delle persone laureate può essere, tra gli altri fattori, dovuto all'alto tasso del cosiddetto *skills mismatch*[180]. In particolare, secondo gli ultimi dati dell'OCSE, rispetto al numero totale dei lavoratori, il 20% è "*underqualified*" ed il 18.2% è "*overqualified*": esiste, quindi, una scarsa corrispondenza tra la domanda di lavoro e l'offerta di lavoro in termini di competenze[181].

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: nel 2020 le emigrazioni sono state poco meno di 160.000 (-10,9% sul 2019)[182]; nel 2020 il numero degli emigrati in possesso della laurea si è attestato a 31 mila persone[183].

Divario nord-sud

Per quanto specificamente attiene all'Italia, la competizione può misurarsi nel contesto internazionale e all'interno del Paese. A livello internazionale le dinamiche italiane replicano quelle internazionali. Sul fronte delle conseguenze della pandemia, anche in Italia si registrano persistenti problemi nella *supply chain* seguendo un trend globale. Un dato comune agli altri paesi è, ad esempio, la carenza di trasportatori[184].

I *bottleneck* che si sono verificati durante la (e anche a seguito della) pandemia e che congestionano la *supply chain* non possono essere risolti se non in tempi lunghi e con investimenti ingenti ma la digitalizzazione può senz'altro aiutare a trovare soluzioni nel breve periodo[185]. Nello scenario globale il conflitto in Ucraina ha determinato rilevanti conseguenze sul piano degli investimenti nel settore dell'energia e contribuito alla stipula di nuovi accordi internazionali per la produzione e fornitura di energia[186].

A livello nazionale del divario tra Nord e Sud continua ad aggravarsi nonostante le specifiche politiche adottate sia al livello nazionale che europeo.

---

176 OECD, Education at a glance - Italia, 2022, p. 3.

177 Id., p. 6.

178 Id., p. 6.

179 AlmaLaurea, XXIV Indagine Condizione occupazionale dei Laureati - sintesi, 2022, p. 9 ss.

180 Cfr. supra par. 5.6.

181 Fondazione Ergo, Analisi della Produttività, 2017 https://www.fondazionergo.it/upload/pdf/qa1-2017-analisiproduttivita-min.pdf (visitato il 2 febbraio 2023).

182 Id., p. 1.

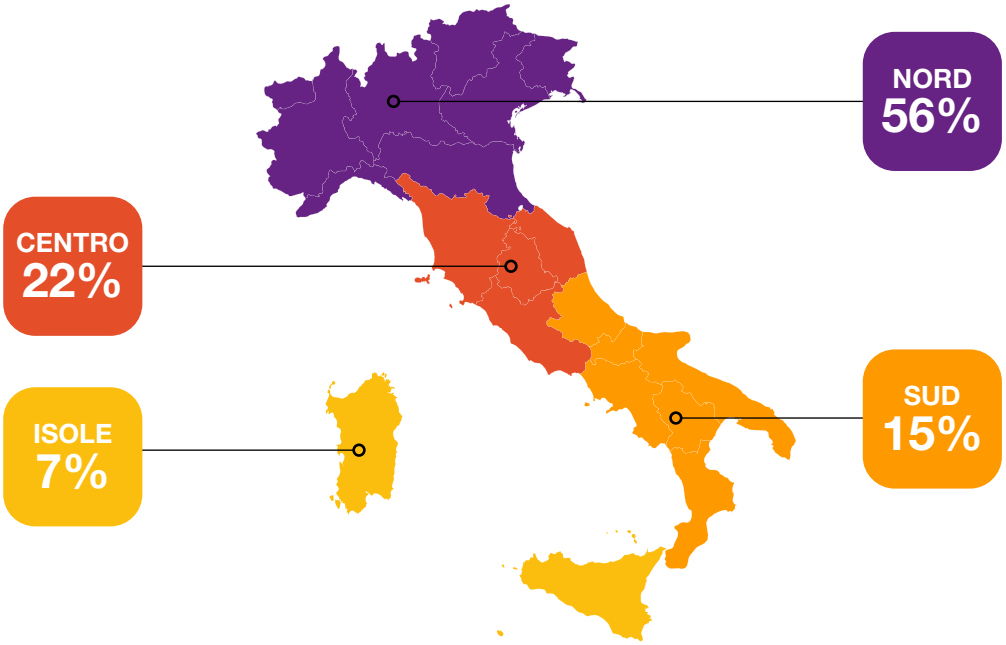
183 ISTAT, Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche - anno 2020, 2022, p. 5.

184 Cfr. Angela Stefania Bergantino, Supply chains sempre sotto stress, in ISPI online, 17 giugno 2022 https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/supply-chains-sempre-sotto-stress-35412 (visitato il 5 marzo 2023).

185 Cfr. dichiarazione di a Giacinto Carullo, Chief Procurement & Supply Chain Officer di Leonardo, Crisi e supply chain: la digitalizzazione e il territorio inesplorato, in ilSole24Ore, 18 agosto 2022.

186 E' del 28 gennaio 2023 l'accordo fra ENI e NOC. Eni launches a major gas development project in Libya.

In termini di valore aggiunto, il Nord contribuisce di oltre 56%, seguito dal Centro (22%) e dal Sud (15 %). Le Isole producono poco meno il 7% del valore aggiunto nazionale.

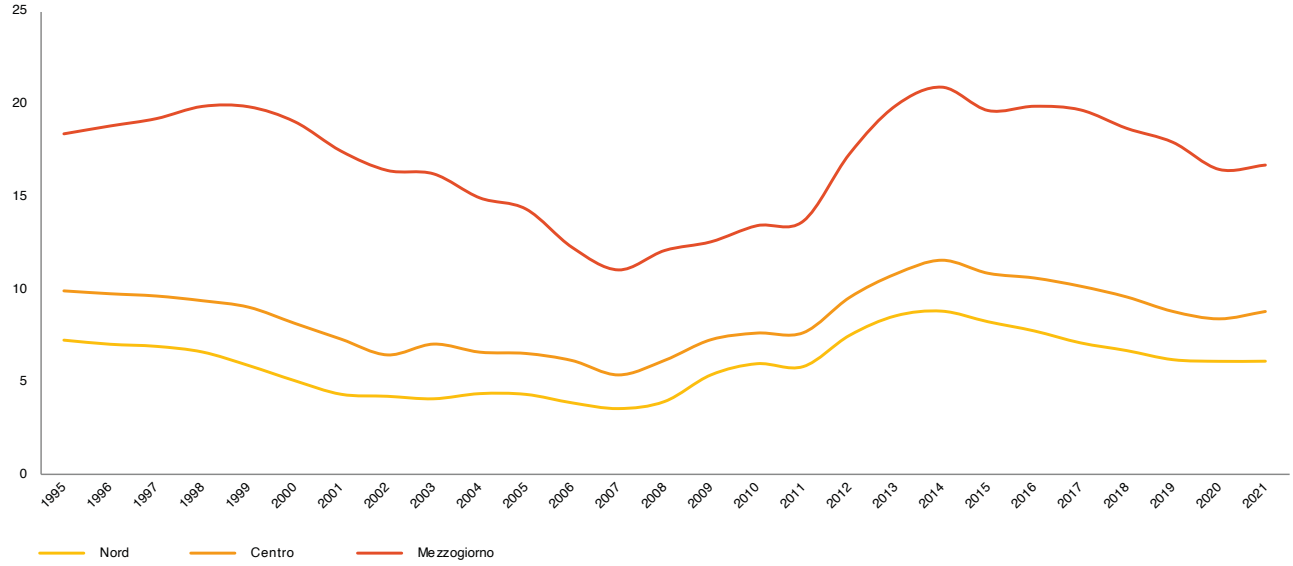


Nel 2020, tra le regioni più performanti c'è al primo posto la Lombardia, che contribuisce al valore aggiunto nazionale di oltre un quinto (21,5%). L'11,0% è prodotto nella regione Lazio e il 9,0% in Veneto ed Emilia-Romagna. Insieme le quattro regioni producono oltre la metà dell'intero valore aggiunto.

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 2021, il tasso di disoccupazione al Mezzogiorno è pari al 16,7% (in aumento di 0,23 punti percentuali rispetto al 2020), 8,8% al Centro (in aumento di 0,4 punti percentuali) e 6,1% al Nord. Tuttavia, dal 2015 il tasso di disoccupazione mostra un *trend* decrescente.

Tasso di disoccupazione per regione, 1995-2021



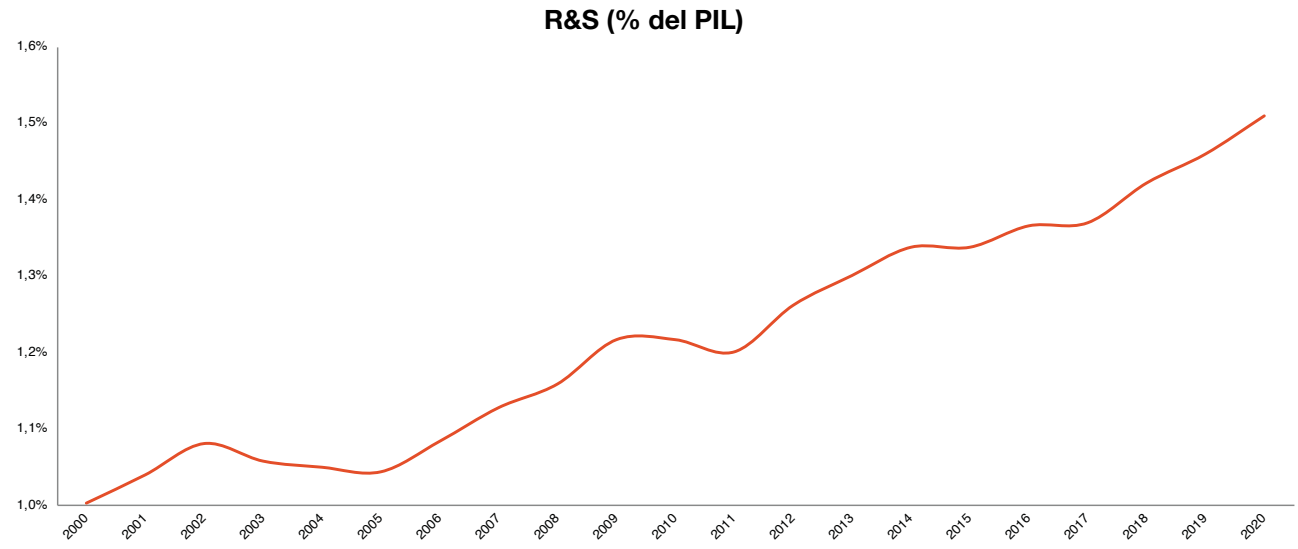
Il tasso di disoccupazione dei giovani è molto elevato in tutta Italia. Il tasso di disoccupazione della classe di età tra 15 e 24 anni risulta particolarmente alto, nel 2021 è pari al 29,7%, di cui 43,1% nel Mezzogiorno, 29,3% al Centro e 21,1 % al *Nord*[187].

Vale la pena sottolineare, da ultimo (sebbene non in termini di importanza), il basso livello di investimenti nel campo della ricerca e sviluppo. In particolare, la spesa media sostenuta a tal fine in Italia si aggira intorno al 1,53%, del PIL laddove la media europea è del 2,32%[188].

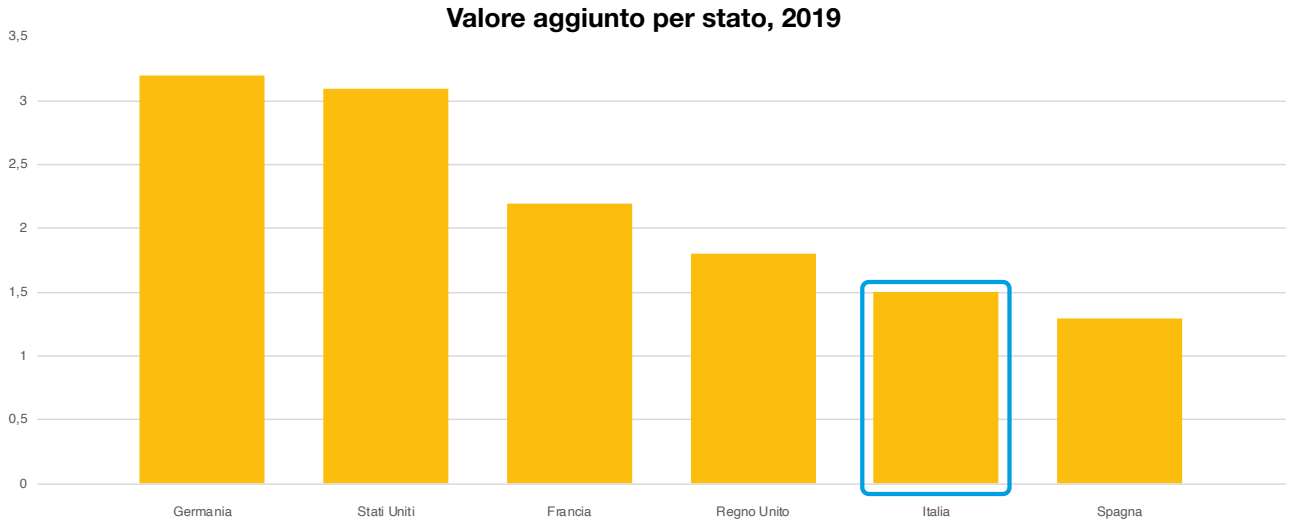
Conseguentemente, le già minori risorse impiegate in tale settore rischiano di essere allocate solo in alcune parti del Paese, alimentando ulteriormente le disuguaglianze interne.

Si prenda ad esempio l'anno 2020, in cui è stata registrata una flessione generalizzata della spesa nazionale in ricerca e sviluppo. In particolare -5,5% nel Nord-est del Paese, -4,6% nel Nord-ovest e nel Centro e -5,0% al Sud. Le peggiori performance sono state registrate in Molise (-17,7%), Marche (-11,8%) e Abruzzo (-11,7%)[189].
Tale caso, sebbene tratti di una contrazione della spesa per ricerca e sviluppo, mostra un divario tra le varie aree del Paese.

In ogni caso, negli ultimi dieci anni la spesa per la ricerca e sviluppo a livello nazionale (i.e. la spesa totale sostenuta da tutte le imprese residenti, istituti di ricerca, laboratori universitari e governativi, ecc.) è cresciuta di 0,5 punti percentuali.



Tale spesa continua ad essere inferiore rispetto a quella rilevata in altri Paesi membri dell'OCSE quali la Germania (3,2%), gli Stati Uniti (3,1%), la Francia (2,2%) ed il Regno Unito (1,8%).



187 Dati ISTAT - http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TAXDISOCCU1# (visitato il 4 aprile 2023)

188 Fonte: World Bank - Research and development expenditure (% of GDP) - European Union, https://data.worldbank.org/indicator/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?locations=EU (visitato il 29 marzo 2023)

189 Fonte: ISTAT - Ricerca e sviluppo in italia, anni 2020-2022, 20 settembre 2022, p. 5.

6.4. LA MACCHINA ORGANIZZATIVA STATALE

I sistemi fiscali sono caratterizzati da un insieme coordinato di norme e da una macchina organizzativa deputata alla loro applicazione. 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 l'apparato amministrativo che ha il compito cruciale di mettere a terra in concreto le scelte di *policy*, sia attraverso l'implementazione della tecnica di dettaglio, tramite normazione secondaria o attività interpretativa, sia attraverso l'interazione con i contribuenti nelle varie fasi in cui si articola l'attività di adempimento e di controllo (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 determinante per il perseguimento concreto ed appropriato dei fini di ogni sistema fiscale evoluto.

Lo Stato è chiamato, da un lato, a far rispettare il dovere costituzionale che tutti hanno di concorrere alle spese pubbliche, dall'altro, spetta allo Stato fare sì che ciò avvenga riducendo al minimo lo sforzo (e il costo correlato) richiesto al cittadino per adempiere, in termini di tempo, innanzitutto, ma non solo, si pensi, ad esempio, alla necessità o meno di farsi assistere da esperti, con l'ulteriore costo correlato. La riduzione del costo implicito di conformità *"compliance burden"* richiesto dallo Stato ai propri cittadini rappresenta un obiettivo generalmente riconosciuto, di cui lo Stato deve farsi carico.

Il livello di *compliance burden* dipende, quindi, da due fattori di base: la struttura in cui si articola il sistema delle norme tributarie (numerosità, complessità e distribuzione temporale degli adempimenti) e l'efficacia ed efficienza dei processi affidati alle autorità fiscali e alle amministrazioni coinvolte. Inoltre, un ulteriore fattore è dato dalla qualità, anche qui in termini di efficacia ed efficienza, dei processi affidati alla giustizia tributaria, per la parte di contenzioso.

Così impostata la questione, tralasciando la qualità dell'assetto normativo e dell'assetto giudiziario[190], in merito all'assetto organizzativo della pubblica amministrazione il contributo più organico di fonte esterna è ancor oggi quello contenuto nei report, commissionati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, redatti sullo stato dell'Amministrazione finanziaria italiana, nel 2016, da OCSE[191] e Fondo Monetario Internazionale[192]:

I documenti citati hanno il pregio di mettere in evidenza, oltre a profili di qualità dell'apparato amministrativo italiano, alcune delle sue principali criticità, costituendo così una linea guida naturale lungo cui muoversi in ottica riformatrice. Ad oltre cinque anni dall'analisi commissionata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, diversi spunti (la maggior parte) sono ancora attuali e meritevoli di attenzione.

Volendo offrire una lista dei principali obiettivi che potrebbero trovare accoglienza in una fase riformatrice che avesse al centro anche la funzione amministrativa, si potrebbe citare:

- riduzione della frammentazione dei soggetti istituzionalmente coinvolti (con competenze talora sovrapposte),
- maggiore univocità (attraverso un sostanziale maggiore coordinamento) dei vari organi nel perseguimento degli obiettivi di politica fiscale,
- ridisegno delle regole di autonomia e *governance* delle agenzie,
- riduzione della disarmonia tra centro e periferia e tra le periferie dell'Amministrazione finanziaria, in termini di capacità di dialogo, soprattutto tecnico, con il contribuente e di qualità della prestazione (a livello territoriale),
- accrescimento della capacità dell'amministrazione (intesa come organo complesso) di svolgere dentro un unico processo la selezione dei soggetti da sottoporre a controlli fiscali, per ridurre le diseconomie di controlli (dannosamente) non proficui per l'erario ed (inutilmente) onerosi per le imprese,
- definizione di strumenti di misurazione delle *performance* interne all'amministrazione misurabili, efficaci (cioè connessi ad obiettivi), in grado di essere posti a base di percorsi di valutazione trasparenti.

Un'ulteriore frammentazione si è aggiunta in questi ultimi anni, nell'attività ermeneutica resa dall'Amministrazione finanziaria. La riorganizzazione interna all'Agenzia delle entrate della funzione e dell'attività di interpretazione, oggi settorializzata per segmento di rilevanza dei contribuenti - i.e. distinguendo la fiscalità di *i)* persone fisiche, lavoratori autonomi ed enti non commerciali; *ii)* piccole e medie imprese; *iii)* grandi contribuenti - unita alla copiosa produzione normativa in materia tributaria

---

190 *Sulla qualità dell'assetto normativo pesa, come più volte sottolineato, la capacità di fare riferimento ai criteri di tassazione ottimale nel delineare e modificare le norme; sulla qualità dell'assetto giudiziario in materia tributaria vale la pena attendere gli effetti della riforma dispiegata nel 2022 con L. 130/22.*

191 *OECD, Italy's tax administration, 2016 https://www.oecd.org/tax/administration/italy-tax-administration-a-review-of-institutional-and-governance-aspects.pdf (visitato il 23 febbraio 2023).*

192 *IMF, Technical assistance report—enhancing governance and effectiveness of the fiscal agencies, 2016 https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16241.pdf (visitato il 2 febbraio 2023).*

hanno sortito l'effetto di rendere veramente complesso per il contribuente orientarsi tra le soluzioni interpretative e maturare un'analisi tecnica pacificamente allineata a quella dell'Autorità fiscale.

A parziale bilanciamento, la fornitura di servizi è diventata più efficiente, soprattutto nella sua dimensione digitale, con servizi *on-line* e iniziative come il Sistema Pubblico di Identità Digitale (SPID)[193] e più trasparente, con la pubblicazione delle posizioni interpretative di prassi dell'Agenzia delle entrate, avendo entrambi questi fattori contribuito ad agevolare il rispetto della normativa da parte del contribuente. Sul fronte dell'utilizzo di strumenti digitali avanzati, importanti investimenti sono stati fatti per sviluppare l'utilizzo della tecnologia nei diversi settori in cui si articola l'attività dell'Amministrazione finanziaria e, in questo ambito, si segnalano le novità a servizio delle attività di analisi del rischio fiscale.

Il riferimento è a concorsi per l'assunzione di *data scientist*[194] banditi dall'Agenzia delle entrate ed all'istituzione di specifiche unità di lavoro dedicate alla progettazione e manutenzione degli strumenti informatici più evoluti per massimizzare le informazioni residenti sulle basi dati relative a fenomeni di evasione/elusione a disposizione dell'Amministrazione finanziaria[195]. Ulteriore spinta alla digitalizzazione dell'Autorità fiscale pare provenire dalla lettura delle prime bozza del disegno di legge delega per la riforma fiscale, che punta a rafforzare l'azione di contrasto all'evasione ed elusione fiscale attraverso la piena utilizzazione dei dati ed il ricorso alle tecnologie digitali e all'intelligenza artificiale (art. 2, comma 1, lett. b, punti 1 e 2 della bozza di disegno di legge delega), nonché l'utilizzo - tecnologicamente efficiente - dei dati ottenuti con lo scambio di informazioni (art. 2, comma 1, lett. c, punto 1)[196].

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 dei sistemi fiscali, determinando il concreto operare delle scelte di *tax policy* adottate, la qualità del servizio a supporto della *compliance* dei contribuenti, l'efficacia delle attività di controllo e riscossione.

---

193 Si rinvia all'apposita pagina web https://www.spid.gov.it/ (visitato il 4 febbraio 2023).

194 Tale profilo viene sviluppato, nella prospettiva internazionale, in OECD, Digital Transformation Maturity Model, 2021, p. 16 ss. https://www.oecd.org/tax/administration/digital-transformation-maturity-model.html (visitato il 5 marzo 2023).

195 Si pensi al Settore Analisi del Rischio e Ricerche per la Tax Compliance, in seno alla Divisione Contribuenti dell'Agenzia delle entrate.

196 L'Amministrazione finanziaria italiana sta, in altre parole, seguendo il percorso di digital transformation posto al centro dei lavori del Forum on Tax Administration, in ambito OCSE, come delineato nei documenti sulla c.d. Tax Administration 3.0 (OECD, supra nota 99).

7

Appendice

La bozza di delega per la riforma fiscale

IL RECEPIMENTO DEI CRITERI DI TASSAZIONE OTTIMALE NELLA DELEGA DI RIFORMA FISCALE

Il disegno di legge delega per la riforma fiscale approvato dal Governo in data 16 marzo 2023 e presentato in prima lettura alla Camera dei Deputati in data 23 marzo 2023[197] (da qui in avanti, la "Delega") si propone di modificare l'intero sistema tributario attraverso interventi che, nelle intenzioni del legislatore, devono ridisegnare: *(i)* i singoli tributi (artt. 5-13), *(ii)* i procedimenti (artt. 14-17), *(iii)* le sanzioni (art. 18), nonché procedere alla predisposizione di un codice tributario (art. 19).

Sebbene il definitivo impatto di questo progetto normativo potrà essere compreso e valutato solo con la definitiva adozione dei decreti attuativi, nelle pagine successive si effettua una valutazione preliminare dei principi e di criteri direttivi contenuti nella Delega in relazione ai criteri della tassazione ottimale.

L'IMPOSIZIONE DEL REDDITO

Nella Delega, fermo restando la centralità del principio di progressività, il dichiarato intento del legislatore è quello di giungere, nel tempo, alla graduale "riduzione" delle aliquote Irpef e all'adozione di una "aliquota unica" (art. 5, co. 1, lett. a), n. 1).

Tale obiettivo deve essere realizzato non soltanto mediante: *(i)* la modifica degli scaglioni e delle aliquote e l'introduzione di un'imposta sostitutiva sull'incremento di reddito rispetto al triennio precedente (art. 5, comma 1, lett. a), n. 2, punto 2.4.) ma anche; *(ii)* mediante il riordino delle deduzioni dalla base imponibile e detrazioni dall'imposta lorda (art. 5, comma 1, lett. a), n. 1); e *(iii)* la progressiva applicazione della *"medesima area di esenzione fiscale e medesimo carico"* Irpef *"indipendentemente dalla natura del reddito prodotto"* (art. 5, comma 1, lett. a), n. 2, punto 2.1.).

IRPEF

L'obiettivo di lungo termine della Delega è quello di realizzare la "*transizione verso l'aliquota impositiva unica*", nel rispetto del principio di progressività. Ciò dovrebbe essere realizzato attraverso il "*riordino delle deduzioni dalla base imponibile, degli scaglioni di reddito, delle aliquote di imposta, delle detrazioni dall'imposta lorda e dei crediti d'imposta*" (art. 5, comma 1, lett. a), n. 1)). A una prima lettura, l'obiettivo principale che muove il Governo pare sia quello della semplificazione del sistema Irpef con l'introduzione di un'unica imposta ed il perseguimento della progressività del prelievo attraverso il sistema delle deduzioni e delle detrazioni d'imposta. Immediata conseguenza di questo obiettivo è la tendenza a privilegiare l'obiettivo dell'equità orizzontale - eguale trattamento di tutti i contribuenti indipendentemente dalla fonte di reddito - rispetto a quella verticale.

Questo è anche il dichiarato obiettivo di medio termine, testimoniato dalla previsione, nelle more dell'attuazione della revisione, del "*graduale perseguimento della equità orizzontale*" (art. 5, comma 1, lett. a), n. 2)).

Principio specifico della revisione della tassazione del reddito di lavoro dipendente è quello della deduzione delle spese sostenute per la produzione dello stesso reddito (art. 5, comma 1, lett. a), n. 2, punto 2.2.).

Parimenti evidente è la volontà di porre rimedio alla frastagliata disciplina dei **redditi di natura finanziaria** prevedendo un'"*unica categoria reddituale"* nella quale sono destinate a confluire le fattispecie attualmente ricadenti, alternativamente, all'interno dei redditi di capitale e dei redditi diversi (art. 5, comma 1, lett. d), n. 1), sebbene il Governo riconosca la necessità di interventi in ambiti specifici, come quello della previdenza complementare (art. 5, comma 1, lett. d), n. 9) o caratterizzati da rilevante complessità e incertezza, come quello dei rapporti finanziari *"basati sull'utilizzo di tecnologie digitali"* (art. 5, comma 1, lett. d), n. 8).

---

197 Atto Camera n. 1038, con informazioni pubblicate sul sito istituzionale della Camera dei Deputati all'indirizzo seguente https://www.camera.it/leg19/126?tab=1&leg=19&idDocumento=1038&sede=&tipo= (accesso 31.3.23). Il presente contributo è stato redatto sulla base dei dati disponibili al 1.4.2023.

È altrettanto rilevante la scelta di prevedere l'introduzione di un regime "opzionale" (nel solco della vecchia "IRI" con assoggettamento del **reddito d'impresa** ad imposizione con aliquota proporzionale (allineata a quella IRES) ma assicurando la progressività del prelievo in capo all'imprenditore e ai soci sugli *"utili prelevati e … distribuiti"* (art. 5, comma 1, lett. g).

Resta sullo sfondo della Delega il tema della molteplicità di regimi derogatori che incidono sulla progressività del prelievo e che riguardano anche il **reddito di lavoro autonomo**, categoria che la Delega mira a modificare solo per taluni specifici aspetti (art. 5, comma 1, lett. f)) trascurando di disciplinare i vigenti regimi opzionali. Questa impostazione, ovviamente, comporta conseguenze sia sul piano della realizzazione dell'obiettivo della semplificazione, sia di quello dell'equità orizzontale.

La Delega evidenzia, in più punti, l'esigenza di rendere più competitivo il sistema fiscale italiano, nel contesto internazionale, e in questa direzione si orienta nel prevedere un'opportuna *"revisione della disciplina della **residenza fiscale** delle persone fisiche … coordinandola con i regimi speciali vigenti per i soggetti che trasferiscono la residenza in Italia"* (art. 3, comma 1, lett. d)) assicurando, così, maggiore certezza nell'interpretazione delle norme del sistema che intendono "attrarre" capitale umano (neo-residenti, impatriati, etc.).

IRES

Gli spazi per la revisione dell'imposizione sul reddito delle società sono piuttosto esigui, soprattutto per quelle di grandi dimensioni. Il regime di queste società, infatti, è condizionato da due fattori esogeni: il primo, normativo, dagli interventi OCSE e UE; il secondo fattuale, dato dalla competizione internazionale e dall'attrazione degli investimenti.

Tenendo conto di questi limiti, la revisione dell'IRES muove nel senso indicato nel Cap. 3 *supra*, prevedendo la **riduzione dell'aliquota IRES** nel caso di *"impiego in investimenti … qualificati"* e *"in nuove assunzioni"* nei due anni successivi alla produzione del reddito (art. 6, comma 1, lett. a)) e con la, opportuna, clausola di chiusura che prevede il *"coordinamento di tale disciplina con altre disposizioni in tema di reddito d'impresa"* (art. 6, comma 1, lett. a)).

La Delega dispone, inoltre, che *"gli **incentivi fiscali** alle imprese e i meccanismi di determinazione e fruizione degli stessi"* debbano essere revisionati e razionalizzati alla luce: *(i)* della prevista riduzione di aliquota di cui sopra per nuovi investimenti e assunzioni (descritta in precedenza) e; *(ii)* di quanto previsto dalla Direttiva 2022/2523 sulla imposizione fiscale minima globale (art. 9, comma 1, lett. d)). La Delega evidenzia l'importanza che occorre attribuire al terzo settore, prevedendo la razionalizzazione e semplificazione della disciplina degli **ETS** (art. 2, comma 1, lett. c), n. 3) anche mediante l'introduzione di una disciplina speciale delle trasformazioni eterogenee (art. 6, comma 1, lett. f)) e disponendo, più in particolare, che i decreti realizzino la semplificazione e razionalizzazione *(i)* dei regimi agevolativi in favore degli ETS che realizzino finalità sociali nel rispetto dei principi di solidarietà e sussidiarietà e, contestualmente, *(ii)* dei diversi regimi di deducibilità delle erogazioni liberali in favore dei soggetti che svolgono o promuovono attività scientifica (art. 9, comma 1, lett. f)).

Nell'intento di far crescere la collaborazione fra Amministrazione finanziaria e contribuenti, la Delega prevede l'ampliamento del regime di ***cooperative compliance***:

- tanto sul fronte dei requisiti di accesso al regime (riducendo la soglia di accesso - cfr. art. 15, comma 1, lett. f), n. 1, punto 1.1. - e consentendo l'accesso anche a società prive dei requisiti di ammissibilità ma che, ciononostante, appartengano a un gruppo di imprese in cui almeno un soggetto soddisfi i requisiti di ammissione - si veda l'art. 15, comma 1, lett. f), n. 1, punto 1.2.);
- quanto sul versante delle regole specifiche relative al funzionamento del regime, estendendo il regime anche a periodi precedenti all'ammissione allo stesso (art. 15, comma 1, lett. f), n. 1, punto 1.4.) e introducendo nuove e più penetranti forme di contraddittorio preventivo e regole per la regolarizzazione (art. 15, comma 1, lett. f), n. 1, punti 1.5 e 1.6.) e
- degli istituti premiali (riduzione delle sanzioni amministrative, penali e riduzione dei tempi di definizione in presenza di attestazione da parte di professionisti qualificati (art. 15, comma 1, lett. f), n. 1, punto 1.9).

La Delega intende, nel solco di questo ampliamento delle forme di collaborazione dedicate ai contribuenti di più grandi dimensioni, ampliare anche gli istituti dedicati al contraddittorio preventivo, introducendo anche un **concordato preventivo** biennale per i contribuenti di minori dimensioni (art. 15, comma 1, lett. f), n. 2).

L'IMPOSIZIONE SUI CONSUMI

IVA

L'intervento della Delega sull'IVA mira, in più parti, a conseguire gli obiettivi della **semplificazione** del tributo, prevedendo, in generale, *(i)* la razionalizzazione del numero e delle aliquote IVA (cfr. art. 7, comma 1, lett. c)) e, *(ii)* con specifico riferimento agli ETS, la razionalizzazione della disciplina (art. 7, comma 1, lett. g)).

Gli obiettivi della **chiarezza e prevedibilità** del sistema devono essere raggiunti, invece, mediante un più puntuale recepimento dei principi del sistema del tributo grazie alla *(i)* ridefinizione dei presupposti dell'imposta; *(ii)* revisione delle operazioni esenti e dei criteri opzionali per l'imponibilità di tali operazioni; *(iii)* adeguamento della detrazione dell'IVA all'*"effettivo utilizzo dei beni e servizi"* impiegati ai fini dello svolgimento delle operazioni soggette all'imposta; *(iv)* armonizzazione della disciplina relativa ai fabbricati a quella europea e *(v)* semplificazione della disciplina del gruppo IVA (art. 7, comma 1, lett. a), lett. b), lett. d) punti 1) e 2) e lett. f)).

L'IMPOSIZIONE SUI TRASFERIMENTI

La riforma del sistema delle imposte sui trasferimenti si articola su previsioni di carattere generale e altre specifiche che riguardano i singoli tributi. L'obiettivo principale della **semplificazione e razionalizzazione** del sistema viene perseguito *(i) "anche mediante l'accorpamento o la soppressione"* delle fattispecie imponibili (art. 10, comma 1, lett. a)); *(ii)* la semplificazione degli adempimenti dichiarativi, di versamento e di riscossione (art. 10, comma 1, lett. b), lett. c), lett. e) e lett. f)) e; *(iii)* l'introduzione di una imposizione sostitutiva (art. 10, comma 1, lett. d)).

PwC TLS Avvocati e Commercialisti

Fra i **primi studi** legali e tributari in Italia

Fatturato della practice PwC TLS nel 2022 > 222 mln di euro

oltre **3.000** Clienti corporate attivi

Fra cui i principali gruppi italiani ed esteri e una importante clientela family business

294 Associati di cui **61** Partner

Oltre **950** persone
51% uomini / **49%** donne

191 avvocati

4 consulenti del lavoro

oltre **300** praticanti della professione legale e tributaria

oltre **20** professionisti in possesso di abilitazioni estere

319 dottori commercialisti

65 practice support staff

oltre **35** professionisti coinvolti in attività accademica

4 Aree tematiche

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
- 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

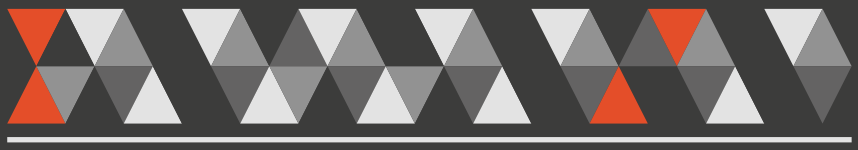
Presenza sul territorio e Desk internazionali

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

18 Sedi in Italia

- Milano
- Roma
- Bari
- Bergamo
- Bologna
- Brescia
- Firenze
- Genova
- 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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Genova
Piazza Piccapietra, 9
16121 - Genova
+39 010 29041

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

pwc-tls.it

© 2023 TLS Associazione Professionale di Avvocati e Commercialisti. All rights reserved.