

# **Il sistema tributario in Italia: proposte di revisione, autonomia finanziaria e tracciabilità dell'evasione**

di Agnese Sacchi\*

## **Sommario**

Questo numero speciale ha l'obiettivo di esaminare le caratteristiche e le criticità del sistema tributario in Italia, fornendo alcune proposte di revisione dell'attuale impianto che vede Irpef e Iva come protagoniste, seguite dall'imposizione sul patrimonio immobiliare, tipicamente di competenza locale. Perciò, si analizza anche il sistema di finanza territoriale, che sarà inevitabilmente coinvolto in ogni tentativo di revisione del sistema tributario centrale. Un altro tema centrale nel dibattito riguarda la tassazione delle imprese digitali, con relative implicazioni nel contesto internazionale. Infine, poiché il fenomeno dell'evasione fiscale è costantemente al centro dell'agenda politica, ci si concentra su questa con l'idea che conoscerla meglio possa contribuire anche a ridurla.

*Parole chiave:* sistema tributario; Italia

*Classificazione JEL:* H20, H26, H71; H87; R38

## **The Italian tax system: proposals for revision, fiscal autonomy, and the traceability of tax evasion**

### **Abstract**

This paper provides an introduction to the special issue whose aim is to study the main features and challenges of the Italian tax system, also providing some proposals for revision of the current structure where the personal income tax and the value added tax represent leading taxes, followed by the immovable property tax. In this regard, the territorial fiscal system is also analyzed, which will inevitably be involved in any attempt of revising the central tax system. Another crucial issue in the debate concerns the taxation of digital firms, with relevant implications in the international context. Finally, as the phenomenon of tax evasion is constantly at the heart of the political agenda, we focus on that since knowing better it can also help to reduce it.

*Keywords:* tax system; Italy

*JEL Classification:* H20, H26, H71; H87; R38

---

\* Università di Roma La Sapienza, Roma. E-mail: agnese.sacchi@uniroma1.it

## Introduzione al numero speciale

Questo numero speciale raccoglie cinque articoli che consentono di analizzare le caratteristiche e, allo stesso tempo, le criticità principali del sistema tributario in Italia, fornendo anche alcune proposte di revisione dell'attuale impianto che vede Irpef e Iva, tra le altre, come imposte protagoniste, seguite dall'imposizione sul patrimonio immobiliare. In relazione a quest'ultima, il crescente interesse verso questo strumento fiscale nel nostro paese è dovuto alla convinzione che, a parità di gettito complessivo, una equilibrata distribuzione dell'onere del prelievo tra reddito e patrimonio potrebbe di per sé produrre un contesto più favorevole alle scelte di risparmio, investimento e imprenditorialità e, in definitiva, alla crescita economica, consentendo anche il raggiungimento di una maggiore equità sociale. Inoltre, il fatto che il patrimonio sfugga con maggiore difficoltà del reddito ai controlli fiscali porta con sé un beneficio considerevole per il nostro Paese che soffre di un alto tasso di evasione fiscale (e contributiva).

Questo ci porta inevitabilmente ad occuparci anche dell'evasione e degli aspetti fondamentali per conoscerla e tracciarla all'interno di questo numero. Non a caso, nel Programma Nazionale di Riforma allegato al Documento di Economia e Finanza 2020, una delle priorità del Governo è il contrasto all'evasione fiscale anche mediante maggiori investimenti in tecnologia e *big data*, con l'obiettivo di rendere il sistema fiscale più equo e orientato alla crescita. Ridurre l'evasione fiscale al fine di creare un sistema di tassazione più equo e sostenibile è anche obiettivo centrale nel nuovo "EU Tax Package" della Commissione Europea. Va detto che misurare l'evasione fiscale è un compito non privo di difficoltà applicative data la natura invisibile - o quasi - delle attività intraprese per evadere le imposte e data la necessità di reperire informazioni puntuali su individui/contribuenti e imprese. Tuttavia, conoscere le caratteristiche, le cause e le conseguenze dell'evasione fiscale è un presupposto fondamentale per poter progettare le opportune politiche di contrasto che siano anche efficaci nel tempo.

Oltre al tema sempreverde dell'evasione, nel nostro Paese resta alta l'attenzione mediatica e politica sull'attuazione del progetto di devoluzione istituzionale e fiscale avviato nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, che appare ancora oggi incompiuto e pericolosamente a metà del guado. In relazione a ciò, il numero contiene un focus sull'autonomia finanziaria dei livelli inferiori di governo alla luce delle recenti istanze di alcune regioni (in particolare, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna) che hanno avviato formalmente un processo di intese con il governo al fine di ottenere ulteriori spazi di autonomia e risorse finanziarie addizionali,

compatibili con uno schema di federalismo asimmetrico di cui è necessario tenere conto anche alla luce dei principi di coordinamento della finanza pubblica vigenti nel nostro Paese.

Gran parte dei contributi raccolti è frutto dell'esperienza diretta e indiretta degli autori che, a vario titolo, hanno preso parte al processo di discussione e revisione del nostro sistema tributario, fornendo un prezioso contributo, in termini scientifici e pratici, al decisore politico e al dibattito pubblico.

In dettaglio, il primo lavoro (di Paolo Liberati) discute alcuni elementi critici dell'attuale sistema tributario italiano, con particolare attenzione rivolta al funzionamento dell'imposta personale sul reddito. L'idea di fondo proposta è che l'aver trascurato lo stretto legame che deve prevalere tra capacità contributiva e spesa pubblica abbia contribuito, nel tempo, a rafforzare il ruolo dell'imposta come strumento di riduzione delle disuguaglianze, piuttosto che come strumento per raggiungere un'adeguata ripartizione degli oneri di finanziamento della spesa pubblica. In questa prospettiva, il peso dell'Irpef sul Prodotto interno lordo (Pil) appare elevato soprattutto se posto in relazione all'imposta sul valore aggiunto (Iva). Il lavoro prosegue fornendo alcune indicazioni di revisione dell'assetto e della struttura dei due tributi, volte a favorire una ricomposizione del prelievo nel nostro Paese. Da ultimo, si suggerisce anche una profonda manutenzione del sistema di finanza territoriale, che si caratterizza come propedeutica a qualsiasi tentativo di revisione del sistema tributario centrale.

A questo proposito, il secondo contributo (di Chiara Agnoletti, Chiara Bocci, Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo) analizza le criticità dell'attuale sistema di tassazione sul patrimonio immobiliare, che vede l'imposta su tale base imponibile come la principale fonte di entrata degli enti locali in molti Paesi europei, tra cui l'Italia. L'adozione di tale imposta trova piena giustificazione nel principio del beneficio nella misura in cui le politiche pubbliche e l'erogazione di servizi pubblici da parte dei governi locale generano un incremento del valore degli immobili fornendo, quindi, anche un beneficio ai contribuenti. In questo contesto, le autrici mettono in evidenza come il nostro sistema di tassazione sul patrimonio immobiliare presenti un significativo elemento di iniquità, sostanzialmente legato alla sedimentazione storica della base imponibile. Come illustrato nel lavoro, l'aggiornamento dei valori immobiliari è, però, un'operazione molto controversa anche sul piano politico. In relazione a ciò, le autrici offrono una simulazione degli effetti territoriali e redistributivi delle politiche pubbliche in questo ambito. In dettaglio, vengono stimati gli esiti che potrebbero derivare dalla rivalutazione dei valori immobiliari, sia in termini

di gettito sia di differente onere tributario sui contribuenti nelle diverse aree del Paese. Il risultato principale delle simulazioni è che la rivalutazione della base imponibile rappresenta lo strumento che può ristabilire la *ratio* fiscale dell'imposta sul patrimonio immobiliare, con anche effetti significativi sul piano redistributivo.

Dopo il *focus* sulla principale forma di imposizione a livello locale, il numero prosegue mantenendo la lente di ingrandimento sulla finanza pubblica territoriale e contribuendo al recente dibattito italiano sul federalismo asimmetrico. Nell'ultimo decennio, infatti, l'autonomia finanziaria di entrata delle regioni (misurata come rapporto tra entrate proprie o devolute dallo Stato e il totale delle entrate correnti regionali) è stata erosa da un combinato disposto di (ri)accentramento di capacità fiscale verso lo Stato - per fronteggiare gli effetti prolungati della crisi economica - e da una serie di interventi del Governo volti a contenere la spesa pubblica e a diminuire l'indebitamento netto. Tali interventi hanno ridotto sia l'autonomia delle regioni sui tributi cosiddetti "propri", sia la base imponibile del relativo gettito (ne sono un esempio l'erosione della base imponibile dell'Irap). In quest'ottica, il terzo lavoro (di Andrea Filippetti e Fabrizio Tuzi) offre una trattazione dello stato dell'arte sul tema dell'attuazione del Titolo V della Costituzione riformato nel 2001. In particolare, gli autori analizzano il finanziamento del federalismo asimmetrico sulla base delle recenti proposte avanzate da Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto, con una simulazione rivolta all'identificazione e quantificazione delle voci di entrata che sarebbero da trasferire dal bilancio dello Stato ai bilanci delle regioni. In particolare, viene illustrata la metodologia seguita per la valorizzazione delle richieste regionali, riportando a titolo esemplificativo il caso della tutela dell'ambiente. Infine, il saggio mostra i passi ancora da definire per una concreta attuazione dell'autonomia finanziaria regionale e propone alcuni criteri per il finanziamento dell'asimmetria.

Un altro tema del dibattito sul nostro sistema tributario riguarda la tassazione delle imprese digitali. Anche fuori dai confini nazionali, si osserva come il processo promosso dall'OECD e dal G20 e diretto al raggiungimento di un accordo a livello internazionale su più efficienti ed equilibrate regole di tassazione dei profitti delle imprese digitali abbia avuto un'accelerazione nel corso del 2020<sup>1</sup> e sembri ormai vicino al compimento. A questo proposito, il quarto contributo (di Bruno Bises) prende in esame le problematiche fiscali internazionali poste dalla crescente

---

<sup>1</sup> Si pensi al recentissimo *Blueprint* dell'OECD approvato dai paesi del G20 il 14 ottobre 2020.

digitalizzazione del sistema economico e dallo sviluppo di attività e servizi la cui natura è prevalentemente, o esclusivamente, digitale. Si pone quindi il problema di rivedere le regole generali di tassazione per tenere conto delle profonde modificazioni che derivano dal processo di digitalizzazione del sistema economico e, eventualmente, di introdurre apposite imposte sui settori digitali. In realtà, la questione della tassazione dei servizi digitali si colloca all'interno di quella più ampia delle imprese le cui attività economiche si svolgono in più paesi e delle regole per determinare il diritto di ciascuno di essi a tassare i profitti generati da quelle attività. In quest'ottica, vengono esaminate le possibili basi imponibili alternative o integrative dell'imposta sul reddito delle società di capitali e le iniziative intraprese dall'OECD e dall'Unione Europea dirette a modificare le regole internazionali di attribuzione della "materia imponibile" ai diversi paesi in ragione della quota di valore aggiunto che in essi viene creata. Da ultimo, viene messo in evidenza come la fornitura di servizi "a distanza" e di quelli erogati attraverso le piattaforme digitali abbia determinato l'acuirsi dei fenomeni di perdita di gettito ed elusione fiscale.

Poiché il tema dell'elusione e, ancora di più, quello dell'evasione fiscale sono costantemente al centro dell'agenda politica dei Governi nazionali e del dibattito pubblico nel nostro Paese, l'ultimo contributo (di Paolo Di Caro e Marco Manzo) del numero speciale si concentra appunto sul tema dell'evasione fiscale con l'idea che conoscerla meglio possa anche contribuire a ridurla. In dettaglio, il lavoro discute l'importanza delle informazioni di dettaglio di tipo *big administrative data* per comprendere il fenomeno complesso dell'evasione fiscale e contribuire a disegnare strategie di contrasto più efficaci. Vengono illustrati i risultati dei miglioramenti informativi ottenuti in ambito Irpef, con l'utilizzo di microdati amministrativi per costruire un nuovo modello di stima *bottom-up* dell'evasione dei lavoratori autonomi e degli esercenti d'impresa. Infine, vengono descritte le conseguenze in termini di acquisizione delle informazioni riconducibili ai principali interventi di contrasto dell'evasione Iva adottati in Italia negli ultimi anni, come lo *split payment* e la fatturazione elettronica. In sintesi, il contributo degli autori si concretizza in un triplice obiettivo: i) fornire una descrizione delle misure utilizzate per descrivere l'evasione fiscale al fine di distinguere in modo chiaro il perimetro della stessa rispetto ad altri concetti presenti nel dibattito pubblico (es., elusione, erosione, economia sommersa); ii) presentare e discutere i miglioramenti in termini di conoscenza dell'evasione fiscale in Italia ottenuti grazie ad alcuni recenti progetti di studio e analisi sviluppati dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze; iii) discutere dettagliatamente il fenomeno dell'evasione fiscale in

ambito Iva e illustrare il nuovo set informativo legato ai dati ricevuti dall'Amministrazione finanziaria a seguito di interventi quali la trasmissione telematica dei corrispettivi e la fatturazione elettronica.

Arrivati a questo punto, senza togliere ulteriore spazio ai singoli contributi del numero speciale, auguriamo una buona lettura delle restanti pagine tenendo a mente che: “*we pay taxes not because the state protect us, or because we get any benefits from the state, but simply because the state is part of us*” (Seligman 1915, p. 72).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Seligman, E.R.A. (1915). *Essays in Taxation*. London, MacMillan.