

ECONOMIA
ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

2020/1

 **LUISS**

CASMEF Centro Arcelli
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore
CESPEM

Centro Studi di Politica economica
e monetaria "Mario Arcelli"

Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

COMITATO SCIENTIFICO

(Editorial board)

CO-EDITORS

GIUSEPPE DE ARCANGELIS - Sapienza, Università di Roma

ALBERTO PETRUCCI - LUISS Guido Carli

PAOLA PROFETA - Università Bocconi

MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

GIUSEPPE DI TARANTO,

LUISS Guido Carli

STEFANO FANTACONE

Centro Europa Ricerche

GIOVANNI FARESE

Università Europea di Roma

EMMA GALLI

Sapienza, Università di Roma

PAOLO GIORDANI

LUISS Guido Carli

ENRICO GIOVANNINI

Università di Roma "Tor Vergata"

MARCO MAZZOLI

Università degli Studi di Genova

ANDREA MONTANINO

Cassa Depositi e Prestiti

SALVATORE NISTICÒ

Sapienza, Università di Roma

FRANCESCO NUCCI

Sapienza, Università di Roma

ANTONIO ORTOLANI

AIDC

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

BENIAMINO QUINTIERI

Università di Roma "Tor Vergata"

PIETRO REICHLIN

LUISS Guido Carli

FABIANO SCHIVARDI

LUISS Guido Carli

MARCO SPALLONE

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

FRANCESCO TIMPANO

Università Cattolica del Sacro Cuore

GIOVANNA VALLANTI

LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE: GIOVANNI PARRILLO

ADVISORY BOARD

PRESIDENTE

PAOLO GUERRIERI - SAPIENZA, UNIVERSITÀ DI ROMA

CONSIGLIO

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

CARLO COTTARELLI, Università Cattolica del Sacro Cuore

SERGIO DE NARDIS, Sep-LUISS

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia

ROBERTA PALAZZETTI, British American Tobacco Italia

VLADIMIRO GIACCHÈ, Centro Europa Ricerche

MAURO MICILLO, Banca IMI

STEFANO MICOSI, Assonime

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

LUCA PETRONI, DELOITTE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

ALBERTO TOSTI, Sara Assicurazioni

Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



numero 1/2020

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni Parrillo, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

Simona D'Amico (*coordinamento editoriale*),

Francesco Baldi,

Guido Traficante,

Ugo Zannini.

(Pubblicità inferiore al 70%)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0392-775X

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

I *saggi* della parte monografica sono a invito o pervengono a seguito di call for papers e sono valutati dall'editor del numero.

I *contributi* vengono valutati anonimamente da due referee individuati dagli editor o dai membri del Comitato Scientifico.

Le *rubriche* sono sottoposte al vaglio della direzione/redazione.

Finito di stampare nel mese di marzo 2020 presso Press Up, Roma.

www.economiaitaliana.org

Editrice Minerva Bancaria srl

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma
redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.
presso P&B Gestioni Srl, Viale di Villa
Massimo, 29 - 00161 - Roma -
Fax +39 06 83700502
amministrazione@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

Sommario

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

EDITORIALE

- 5 Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia:
dalla teoria alla policy
Emma Galli e Paola Profeta

SAGGI

- 11 Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia
Simone Pellegrino, Paolo M. Panteghini
- 95 Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano
Massimo Baldini, Leonzio Rizzo
- 135 Carico fiscale sul lavoro dipendente in Italia: come alleggerirlo e
incentivare il lavoro
Piergiorgio Carapella, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari,
Lorena Scaperrotta
- 165 Irpef, (in)equità e (in)efficienza: un'analisi strutturale basata sul
modello di microsimulazione BIMic
Nicola Curci, Pietro Rizza, Marzia Romanelli, Marco Savegnago
- 193 Trasparenza e collaborazione nel rapporto tributario: Il nuovo
volto della semplificazione fiscale
Pietro Selicato
- 239 Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano
Paolo Liberati

INTERVENTI

- 267 I gender gap nell'economia italiana e il ruolo delle politiche pubbliche. Introduzione al convegno
Ignazio Visco

RUBRICHE

- 271 Efficacia della norma tributaria e certezza del diritto nei principi costituzionali dello Statuto del contribuente
Antonio Ortolani, Paola Piantedosi
- 285 Gli incentivi fiscali del programma Industria 4.0 e le ricadute sul sistema economico
Riccardo Gabrielli
- 295 La carbon tax: dare un prezzo alle emissioni che alterano il clima
Edo Ronchi, Toni Federico
- 305 Pagamenti elettronici: la sfida per la creazione dell'Italia Digitale
Liliana Fratini Passi

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

Emma Galli*

Paola Profeta**

Un sistema di tassazione equo ed efficiente, che sia anche efficace nel contrasto all'evasione, rappresenta un obiettivo fondamentale per la crescita equilibrata del Paese. Le riforme fiscali sono infatti tra i temi prioritari nell'agenda dei governi e oggetto di raccomandazioni in sede europea ed internazionale. Il nostro paese non fa eccezione: l'attuale governo italiano ha avviato lo studio della riforma del nostro sistema di tassazione, in particolare dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (Irpef), già presente nell'agenda dei governi precedenti, con l'obiettivo di alleggerire la pressione fiscale sui contribuenti, in particolare i lavoratori dipendenti.

Le questioni sul tavolo sono molteplici e complesse. Come alleggerire alcune categorie di contribuenti - i redditi più bassi, il ceto medio - e soddisfare gli obiettivi di equità orizzontale e verticale dell'imposta, già fortemente minati dal continuo svuotamento della base imponibile? Come semplificare la struttura del sistema fiscale? Come ridurre gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro legati a un'elevata tassazione dei redditi medi? Come recuperare gettito e ridurre l'evasione fiscale? La *flat tax* (e le sue diverse articolazioni) è una

* Sapienza, Università di Roma, emma.galli@uniroma1.it

** Università Bocconi, paola.profeta@unibocconi.it

possibile risposta a queste esigenze?

Decenni di letteratura economica su tassazione e riforme fiscali aiutano ad orientarsi. Le teorie della tassazione ottimale, seguendo un approccio normativo, forniscono elementi per il disegno ottimale degli strumenti fiscali in base ai criteri dell'efficienza e dell'equità. La letteratura più recente di *political economy* della tassazione (si vedano, tra le altre, le review di Hettich and Wiener; Galli e Profeta; Profeta e Scabrosetti; Castanheira, Nicodème, Profeta) ci fornisce un'interessante prospettiva di analisi all'insegna della *realpolitik* sostenendo che, per poter essere adottate, le riforme fiscali devono essere politicamente – non solo economicamente – realizzabili. Non basta infatti soddisfare gli obiettivi di efficienza ed equità per realizzare una riforma fiscale; è necessario un supporto politico sufficientemente ampio (non necessariamente in termini numerici) che sia in grado di generare un equilibrio politico favorevole alla riforma. Ed è proprio per questi motivi che le riforme fiscali rimangono spesso lettera morta.

Questa chiave di lettura ci permette di affrontare alcune questioni centrali, tra cui la redistribuzione e la semplificazione.

Il grado di redistribuzione del sistema fiscale emerge dunque come equilibrio politico tra le preferenze dei contribuenti-votanti e la modalità di aggregazione di tali preferenze. In un classico modello di votazione a maggioranza, il sistema fiscale riflette le preferenze dell'elettore mediano, che risulta decisivo, e maggiore redistribuzione ne è il risultato dal momento che l'elettore mediano ha un reddito inferiore al reddito medio della distribuzione dei redditi. I modelli di voto probabilistico permettono di spiegare l'esistenza di più aliquote nella tassazione sul reddito, come equilibrio tra gruppi di contribuenti con diverso reddito, numerosità e potere di attrarre l'attenzione dei *policy-makers*. In questo caso, per esempio, gli elettori indecisi risultano il *target* più influente per le riforme: il loro consenso è essenziale per la realizzazione della riforma stessa.

Pertanto, contrariamente a quanto sostenuto ripetutamente nella retorica della semplificazione, la complessità dei sistemi tributari non è affatto una pa-

tologia ma il risultato fisiologico del processo politico. Quest'ultimo conduce ad equilibrio fiscale politicamente ottimale tra le preferenze dei contribuenti, la cui eterogeneità economica e sociale nonché la diversa consistenza numerica e influenza politica dei gruppi trovano espressione in un elevato livello di articolazione delle imposte e nella personalizzazione dei tributi attraverso il sistema delle aliquote, deduzioni, detrazioni, agevolazioni fiscali. I costi di gestione e di riscossione dei tributi dell'amministrazione finanziaria e i costi privati della consulenza fiscale a carico dei contribuenti spingono invece verso la semplificazione. Un orientamento di questo tipo ci aiuta a comprendere perché i sistemi fiscali delle democrazie contemporanee non possono che essere complessi, anche in considerazione del fatto che il "gioco" tra politici e elettori-contribuenti avviene in un ambiente dinamico e mutevole per cui i governi variano e integrano continuamente la legislazione tributaria per catturare il consenso degli elettori.

Partendo dall'idea che gli obiettivi di efficienza, equità e di equilibrio politico guidano il disegno e la realizzazione delle riforme fiscali, i contributi di questo volume speciale di *Economia Italiana* forniscono una lettura critica del sistema fiscale italiano, delle sue debolezze, delle necessità di riforma e un'elaborazione attenta e articolata delle possibili riforme e dei conseguenti scenari. Particolare attenzione è dedicata all'Irpef e alla necessità di ridurre gli effetti distortivi, concentrandosi sull'impatto distributivo e sulla necessità di semplificazione.

La lettura storica di Paolo Panteghini e Simone Pellegrino ripercorre le tappe fondamentali dell'IRPEF dalla sua istituzione nel 1974 a oggi. Numerosi sono stati negli anni i cambiamenti della struttura impositiva, nella definizione di reddito e nella disciplina di deduzioni, scala delle aliquote e detrazioni. Emerge con chiarezza dall'analisi il ruolo fondamentale svolto dagli aspetti di *political economy* nelle riforme che si sono succedute. Risulta inoltre evidente come l'attuale sistema, frutto di un susseguirsi di cambiamenti spesso non coerenti e disordinati, abbia dato luogo alle criticità che abbiamo sottolineato in precedenza: perdita di gettito, sostanziale stabilità dell'impatto redistribu-

tivo dell'imposta e una faticosa complessità, che è all'origine di numerose controversie.

Una possibile risposta alle esigenze di riforma è il passaggio alla *flat tax*, che si è imposta in Italia all'attenzione del dibattito accademico e politico recente. Massimo Baldini e Leonzio Rizzo ne descrivono le caratteristiche e le applicazioni nei paesi dell'Europa dell'Est e si soffermano sul potenziale impatto che la *flat tax* può avere nel contesto italiano in termini di gettito, redistribuzione e evasione fiscale. Le analisi proposte dagli autori suggeriscono che lo “shock della *flat tax*” non sia la risposta migliore alle esigenze del nostro Paese, poiché il nuovo schema costringerebbe a scegliere tra una riduzione del gettito o della redistribuzione. Una “progressività ragionevole” - nelle parole degli autori - è invece una strada più percorribile.

Proposte di riforma dell'Irpef alternative alla *flat tax* sono elaborate nei contributi di Piergiorgio Carapella, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Lorena Scaperrotta e di Nicola Curci, Pietro Rizza, Marzia Romanelli e Marco Savegnago.

Il lavoro dipendente dei redditi medi è quello più tassato dall'Irpef e più penalizzato rispetto ai regimi sostitutivi delle altre forme di reddito. Partendo da questa evidenza, il contributo di Piergiorgio Carapella, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari e Lorena Scaperrotta utilizza il modello di microsimulazione EUROMOD su un campione rappresentativo della popolazione italiana per stimare l'impatto distributivo e i costi per lo Stato di due interventi volti a ridurre la tassazione dei redditi medi da lavoro dipendente: una rimodulazione delle aliquote Irpef (in particolare, riduzione sugli scaglioni bassi) e il ridisegno del bonus “80 euro”, con estensione in entrata (*phase in*) e in uscita (*phase out*).

Anche il contributo di Nicola Curci, Pietro Rizza, Marzia Romanelli e Marco Savegnago si concentra sugli effetti redistributivi e distorsivi dell'Irpef e sui percettori del bonus Irpef. Utilizzando il modello di microsimulazione BIMIC, lo studio documenta l'esistenza di un effetto distorsivo significativo per il gruppo degli attuali percettori del “bonus Irpef” (con redditi compre-

si tra 24.600 e 26.600 euro), per i quali l'aliquota marginale effettiva può arrivare anche all'80 per cento (quasi 90 per cento se si considerano anche i contributi), con un chiaro effetto di disincentivo all'offerta di lavoro. Gli autori quindi simulano due scenari alternativi di modifica del bonus Irpef e riduzione del cuneo fiscale per questi contribuenti. I risultati delle simulazioni confermano il tradizionale *trade-off* tra equità ed efficienza.

Il lavoro di Paolo Liberati propone una serie di riflessioni relative all'Irpef, all'IVA e alle imposte decentrate in una logica di ripensamento del sistema tributario nel suo complesso. Con riferimento all'Irpef, Liberati sottolinea come la concentrazione della base imponibile sui redditi da lavoro dipendente e sulle pensioni, da un lato, e l'elevato grado di erosione e di evasione fiscale, dall'altro, rappresentino violazioni significative del principio di equità orizzontale, rendendo necessaria una revisione dell'imposta, anche in considerazione del ruolo da attribuire all'IVA. Rispetto a quest'ultimo tributo, Liberati ne propone una rimodulazione sia in termini di numerosità delle aliquote che di peso relativo sul Pil. Propone infine una riflessione sulla stabilità del sistema di prelievo decentrato e sui tributi che sono necessari a tal fine.

Infine il lavoro di Pietro Selicato affronta sotto il profilo giuridico la questione del crescente ricorso a modelli definitivi consensuali nel nostro ordinamento tributario. L'utilizzo di tali strumenti, che rappresentano nelle intenzioni del legislatore una possibile soluzione ai problemi generati dalle incertezze e dalle lungaggini cui è soggetto il procedimento di applicazione dei tributi nell'era della cd. fiscalità di massa, è reso possibile dall'aumento dei livelli di trasparenza, di collaborazione e di fiducia tra fisco e contribuente.

Nelle rubriche, Riccardo Gabrielli propone una interessante ricostruzione del sistema degli incentivi e delle agevolazioni agli investimenti in ricerca e digitalizzazione del sistema produttivo, sottolineando le criticità non tanto per la complessità applicativa quanto per il carattere temporaneo che rende difficile per le imprese programmare investimenti di lungo periodo. Antonio Ortolani e Paola Piantedosi propongono alcune riflessioni critiche sulle modalità di intervento e sulla ratio del legislatore tributario, con riferimento

all'efficacia di alcune disposizioni della legge di bilancio 2020 che appaiono in contrasto sia con il disposto della legge 212/2000 che con i principi costituzionali immanenti nel diritto tributario interno.

Alla luce delle analisi presentate emerge con forza quanto sia importante e urgente per il nostro Paese mettere in atto un'adeguata e ben definita riforma del sistema fiscale. Nel suo insieme il volume fornisce interessanti risposte alle sfide a cui la riforma del nostro sistema di tassazione è chiamata a rispondere: stimolare la crescita economica, garantire un gettito adeguato, operare un'appropriata redistribuzione del reddito, incentivare il lavoro, semplificare e rendere più trasparente il sistema, anche al fine di favorire la *tax compliance* e la *tax morale*. A queste si aggiunge la sfida della digitalizzazione dell'amministrazione finanziaria, che non è oggetto di approfondimento nel volume ma che pure svolge un ruolo rilevante nel rapporto tra fisco e contribuente.

Bibliografia

- [1] Winer, S., Profeta, P. e Hettich, W. (2013) "Political economy of taxation" in "Oxford bibliographies articles: Political Science", *Oxford University Press*.
- [2] E. Galli e P. Profeta (2009) "Tax complexity with heterogeneous voters" *Public Finance and Management* 9(2).
- [3] Castanheira, M., Nicodème, G. and Profeta, P. (2012) "On the Political economics of tax reforms: survey and empirical assessment" *International Tax and Public Finance* 19(4): 598-624.
- [4] Profeta, P. e Scabrosetti, S. (2017) "The political economy of taxation in Europe" *Review of Public Economics* 220: 139-172.

PARTNER ISTITUZIONALI



BUSINESS PARTNER



SOSTENITORI

Assonebb

Banca Profilo

Confindustria Piacenza

Kuwait Petroleum Italia

Mercer

Natixis IM

OASI

Oliver Wyman

Pfizer

SACE

Sisal

TIM

Per attivare un nuovo abbonamento
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 36725 UBI Banca
Via Vittorio Veneto 108/b - 00187 ROMA
IBAN IT 47L 03111 03233 000 0000 36725

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

amministrazione@editriceminervabancaria.it

Condizioni di abbonamento ordinario per il 2020

	Rivista Bancaria Minerva Bancaria bimestrale	Economia Italiana quadrimestrale	Rivista Bancaria Minerva Bancaria + Economia Italiana
Canone Annuo Italia	€ 100,00 causale: MBI20	€ 60,00 causale: EII20	€ 130,00 causale: MBEII20
Canone Annuo Estero	€ 145,00 causale: MBE20	€ 80,00 causale: EIE20	€ 180,00 causale: MBEIE20
Abbonamento WEB	€ 60,00 causale: MBW20	€ 30,00 causale: EIW20	€ 75,00 causale: MBEIW20

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 25,00**

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 40,00**

Publicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

Editrice Minerva Bancaria
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

ECONOMIA ITALIANA 2020/1

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

Un sistema di tassazione equo ed efficiente, che sia anche efficace nel contrasto all'evasione, rappresenta un obiettivo fondamentale per la crescita equilibrata del Paese.

Come alleggerire alcune categorie di contribuenti - i redditi più bassi, il ceto medio - e soddisfare gli obiettivi di equità orizzontale e verticale dell'imposta, già fortemente minate dal continuo svuotamento della base imponibile? Come semplificare la struttura del sistema fiscale? Come ridurre gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro legati a un'elevata tassazione dei redditi medi? Come recuperare gettito e ridurre l'evasione fiscale? La *flat tax* (e le sue diverse articolazioni) è una possibile risposta a queste esigenze?

Partendo dall'idea che gli obiettivi di efficienza, equità e di equilibrio politico guidano il disegno e la realizzazione delle riforme fiscali, i contributi di questo numero di *Economia Italiana - editors* le professoresse **Emma Galli** della Sapienza e **Paola Profeta** della Bocconi - forniscono una lettura critica del sistema fiscale italiano, delle sue debolezze, delle necessità di riforma e un'elaborazione attenta e articolata delle possibili riforme e dei conseguenti scenari.

Particolare attenzione è dedicata all'Irpef e alla necessità di ridurre gli effetti distorsivi, concentrandosi sull'impatto distributivo e sulla necessità di semplificazione.

Alla luce delle analisi presentate emerge con forza quanto sia importante e urgente per il nostro Paese mettere in atto un'adeguata e ben definita riforma del sistema fiscale. Nel suo insieme il volume fornisce interessanti risposte alle sfide a cui la riforma del nostro sistema di tassazione è chiamata a rispondere: stimolare la crescita economica, garantire un gettito adeguato, operare un'appropriata redistribuzione del reddito, incentivare il lavoro, semplificare e rendere più trasparente il sistema, anche al fine di favorire la *tax compliance* e la *tax morale*.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria si impegna a riprendere questa sfida e a fare di Economia Italiana il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.