

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
amministr@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

Pagamenti elettronici: la sfida per la creazione dell'Italia Digitale

Liliana Fratini Passi *

1. Il Piano 2025 per l'innovazione tecnologica

La pubblicazione del *Piano di azione '2025 Strategia per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione del Paese* è una importante pietra miliare per attivare una visione strategica comune necessaria per indirizzare il nostro Paese verso la creazione della “società digitale”.¹

Gli obiettivi sono tre - digitalizzazione della società, l'innovazione del Paese, lo sviluppo sostenibile ed etico della società nel suo complesso - *il traguardo è il 2025*. Ciò significa che in cinque anni l'ambizione è quella di traghettare l'Italia verso una maggiore digitalizzazione a partire dalla Pubblica Amministrazione per dare impulso anche alla trasformazione digitale del settore privato, e riuscire così a recuperare il *digital gap* con gli altri paesi europei riposizionandoci come paese moderno e competitivo a livello internazionale.

* Direttore Generale CBI - l.fratinipassi@cbi-org.eu

1 https://innovazione.gov.it/assets/docs/MID_Book_2025.pdf presentato a Roma il 17 dicembre 2019 dal Ministro per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione Paola Pisano.

In particolare, le tre sfide della strategia “2025” sono declinate in venti azioni di innovazione e digitalizzazione.

La creazione della società digitale

La creazione della *società digitale*, ad esempio, ha ulteriori tre obiettivi da perseguire per l'accesso online ai servizi della Pubblica Amministrazione da parte di cittadini e imprese che sono: la digitalizzazione del settore privato trainata dal settore Pubblico; la valorizzazione del patrimonio informativo pubblico e l'incentivo all'utilizzo e alla condivisione dei dati da parte delle amministrazioni e dei privati e passa per alcune azioni chiave tra cui:

- il rilancio dell'identità digitale
- il domicilio digitale per tutti
- il lancio di IO, l'app per i servizi pubblici che permette a chiunque di interfacciarsi con tutti i servizi pubblici attraverso un unico canale
- la ristrutturazione digitale dei servizi pubblici, a partire dai siti internet di Comuni o scuole.

L'innovazione del Paese

Il secondo obiettivo di sistema punta alla costruzione di un Paese innovativo, attraverso “*la progettazione e l'applicazione di nuove tecnologie nel tessuto produttivo italiano e la crescita di settori tecnologici quali la robotica, la mobilità del futuro, l'intelligenza artificiale, cyber security*”. Per raggiungere tale obiettivo e anche aumentare il potenziale innovativo delle città e dei territori, le azioni chiave pertengono:

- la costruzione di “infrastrutture digitali” all'avanguardia sfruttando la replicabilità dei progetti, connesso al riconoscimento del “diritto a innovare” per favorire la nascita di startup
- la promozione di soluzioni di Intelligenza Artificiale

- la creazione di hub tecnologici cross industries – anche attraverso *partnership* pubblico-privato e di “borghi del futuro”, dove creare ecosistemi locali per favorire lo sviluppo dell’innovazione

Lo sviluppo sostenibile ed etico

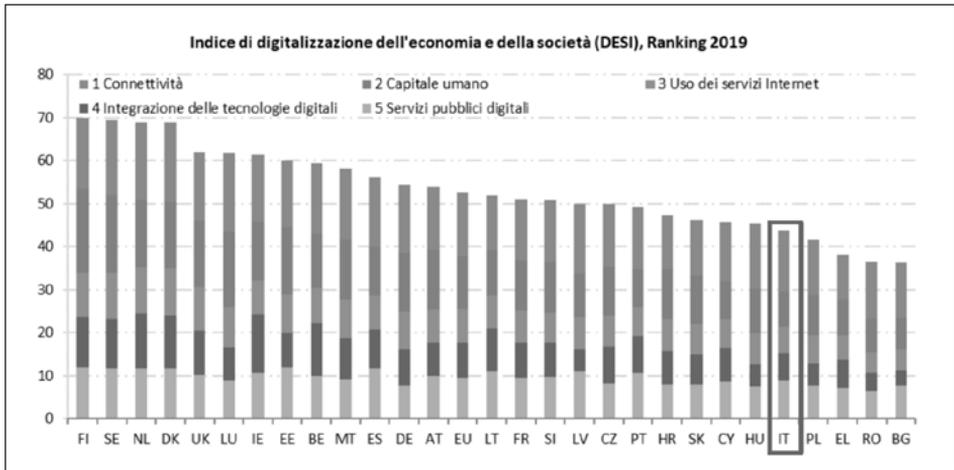
La terza sfida è centrata sullo sviluppo inclusivo e sostenibile, partendo da una “Alleanza per l’intelligenza artificiale sostenibile” che stabilirà principi guida etici per un corretto utilizzo dell’Intelligenza Artificiale e una piattaforma *di e-learning* per l’educazione di base all’intelligenza artificiale, oltre ad altre iniziative affinché l’innovazione possa raggiungere tutta la popolazione - “Un anziano, un tablet e un sorriso per l’inclusione digitale”. L’innovazione deve quindi essere al servizio delle persone, concetto alla base dell’iniziativa “Repubblica Digitale” che ha l’obiettivo di rendere i servizi pubblici digitali accessibili a tutti attraverso la creazione di “un hub di formazione” per abbattere completamente il *digital divide*.

Per fare ciò la strategia 2025 definisce chiaramente anche il piano tattico a supporto, accompagnato dalle costanti attività di monitoraggio per verificare lo stato di sviluppo delle azioni e l’eventuale inserimento di nuove per rimodellare il piano e consentire alla strategia di essere resiliente e adattiva al mutare delle assunzioni iniziali. Completano il piano l’identificazione delle azioni prioritarie e il coinvolgimento attivo di tutti gli stakeholder sotto la guida di una “cabina di regia” ben identificata. *Last but not least* la chiara identificazione dei fondi per effettuare gli investimenti necessari.

Sembrano quindi esserci tutti gli ingredienti che hanno portato con successo gli altri Paesi Europei a essere più *digitali*, dopo aver seguito per anni un chiaro percorso strategico sostenuto dalla politica con vari step.

2. A che punto è l'Italia

Per dare una dimensione di quanta strada dobbiamo ancora percorrere in tema di digitalizzazione, si ricorda che anche nel 2019 l'Italia si è collocata in 24esima posizione - fra i 28 Stati membri dell'Ue - nell'indice di digitalizzazione dell'economia e della società, (DESI 2019), uno strumento mediante il quale la Commissione Europea monitora la competitività digitale degli Stati membri dal 2015, e cioè solo prima di Polonia, Grecia, Romania e Bulgaria. ²



In Italia, ben tre persone su dieci non utilizzano ancora Internet abitualmente e più della metà della popolazione non possiede competenze digitali di base. Tale carenza di accessibilità alle competenze digitali si riflette anche in un minore utilizzo dei servizi online, dove si registrano ben pochi progressi. E da ciò si comprende l'importante sfida per abbattere il *digital divide*.

² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/italy> - results of Digital Economy and Society Index (DESI). V. Anche diffusamente Economia Italiana n 1/2019, *Le sfide dell'economia digitale*.

Per recuperare questo gap con i paesi virtuosi in ambito europeo, la strada tracciata appare pertanto la più idonea, anche sfruttando le opportunità portate dagli strumenti di pagamento elettronici per ottenere importanti benefici in termini di maggiore sicurezza delle transazioni, riduzione dei costi del contante – non così evidente ma di importante impatto sul PIL - emersione dell'economia sommersa e nuovo stimolo ai consumi e al commercio.

È necessario infatti evidenziare che, senza volere entrare nel merito della diatriba che si è attivata a seguito della recente lettera che la Banca Centrale Europea ha inviato al Governo italiano in relazione agli interventi legislativi previsti sulla limitazione dei pagamenti in contanti³, è indubbio che il contante abbia un costo per il sistema Paese stimato in oltre 10 miliardi di euro l'anno, ovvero più di mezzo punto di PIL⁴, connessi alla produzione, distribuzione e sicurezza delle banconote (ad esempio la produzione e lo spostamento delle banconote, la sicurezza degli operatori, la vigilanza, le assicurazioni, i sistemi antifalsificazione). Tali costi non sono evidenti e percepiti dal cittadino perché inclusi nel prezzo del servizio/prodotto o del tributo che viene pagato, e ciò porta alla diffusa “illusione” che pagare *cashless* sia più oneroso per l'impresa e l'utente finale, in quanto è palese la commissione/costo applicato, quando invece i pagamenti elettronici sono maggiormente trasparenti in tutte le loro componenti di costo.

3. Il supporto dell'industria finanziaria italiana alla digitalizzazione

Le imprese bancarie italiane, che lavorano da tempo a fianco del Governo e delle imprese per la creazione di strumenti di pagamento innovativi, hanno

3 https://www.ecb.europa.eu/ecb/correspondence/pdf/ecb.lf.cor20191213_IT.it.pdf Lettera di Yves Mersch, Membro del Comitato esecutivo della BCE ai Presidenti delle Camere della Repubblica Italiana e al Ministro del 13 dicembre 2019.

4 <https://www.ambrosetti.eu/ricerche-e-presentazioni/cashless-society-rapporto-2018/>

investito fortemente nella digitalizzazione e offerta di servizi altamente evoluti e nella comunicazione trasparente alla propria clientela.

La Pubblica Amministrazione ha certamente un ruolo trainante in questo processo di modernizzazione. Così come per la fattura elettronica si è partiti dall'obbligo verso le Pubbliche Amministrazioni per approdare all'obbligo nel rapporto tra imprese, che sta semplificando e digitalizzando i processi di pagamento in ambito business, molto sta facendo pagoPA⁵ per la digitalizzazione dei pagamenti.

In questo contesto l'industria bancaria italiana, tramite infrastrutture collaborative come quella gestita da CBI S.c.p.a., ha messo a disposizione un servizio per la visualizzazione e pagamento online degli avvisi di pagamento pagoPA (ad esempio ticket sanitari, bollo auto, multe, tributi, tasse, cartelle esattoriali) nonché di utenze domestiche, abbonamenti, ticket ed altro ancora. Si tratta di CBILL (www.cbill.it), il servizio offerto sugli internet banking dalla maggior parte delle banche italiane e disponibile anche su mobile banking, ATM e sportello bancario di alcune di esse.

Con CBILL i due milioni di cittadini che le hanno già scelto (per un totale di 25 milioni di pagamenti) hanno potuto pagare un avviso di pagamento pagoPA online in pochi semplici passi, quindi in qualsiasi momento della giornata e in qualsiasi posto si siano trovati, con la certezza che il proprio pagamento sia stato immediatamente registrato dall'Ente che ha emesso l'avviso.

5 pagoPA è stato realizzato dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) in attuazione dell'art. 5 del Codice dell'Amministrazione Digitale e del D.L. 179/2012, come convertito in legge. Il successivo D.L. 135/2018 ne ha affidato la gestione alla Presidenza del Consiglio, attraverso il Commissario straordinario per l'attuazione dell'agenda digitale, disponendo la costituzione di PagoPA S.p.a. partecipata dallo Stato che opera sotto l'indirizzo del Presidente del Consiglio. pagoPA è una *“nuova modalità per eseguire, tramite i Prestatori di Servizi di Pagamento (PSP) aderenti, i pagamenti verso la Pubblica Amministrazione in modalità standardizzata. Si possono effettuare i pagamenti direttamente sul sito o sull'applicazione mobile dell'Ente o attraverso i canali sia fisici che online di banche e altri Prestatori di Servizi di Pagamento (PSP), come ad esempio le agenzie di banca, gli home banking, gli sportelli ATM, i punti vendita SISAL, Lottomatica e Banca 5 e presso gli uffici postali”* Descrizione riportata nell'home page del sito <https://www.pagopa.gov.it/>

Questo vantaggio è molto importante per il cittadino, perché esso avrà la certezza di aver chiuso la propria posizione debitoria con l'Ente, senza quindi correre il rischio di essere poi ricontattato per mancate riconciliazione, e per l'Ente stesso che può gestire meglio tutta la riscossione e avere chiare le risorse a disposizione e, in prospettiva, controllare ancora di più l'evasione.

Gli interventi legislativi, di cui si sta discutendo nel decreto fiscale, insieme alle iniziative delle industrie private, quali quelle del settore finanziario, potranno certamente incoraggiare l'uso degli strumenti di pagamento alternativi al contante, ma essi da soli non bastano.

A questo è necessario affiancare anche investimenti a favore dell'ampliamento delle infrastrutture a supporto: se si considera che in Italia molte zone non sono coperte da collegamenti internet ad alta performance, queste zone sono escluse dalla possibilità di usare strumenti finanziari digitali.

È parimenti necessario sostenere il processo di apprendimento dei cittadini e lo sviluppo, in generale, di una più ampia cultura dei pagamenti digitali alternativi al contante, anche nell'uso quotidiano.

Se infatti giriamo lo sguardo verso l'e-commerce, nessuno mette in dubbio il fatto che per procedere con un acquisto online non si possa pagare in contanti. E non solo il valore complessivo dell'e-commerce è in continua crescita - il valore degli acquisti online supera nel 2018 i 27,4 miliardi di euro, con un incremento del 16% rispetto al 2017 - ma in occasioni particolari come il *Black Friday* si registra anche un aumento significativo del numero delle transazioni online, pagate quindi con strumenti *cashless* (+48% nei pagamenti e-commerce rispetto al venerdì precedente e +37% rispetto al weekend del "Black Friday" 2018). Ciò a testimonianza che se c'è una forte motivazione (come lo sconto sui prodotti e/o incentivi particolari) gli italiani sapranno usare i pagamenti elettronici.

Pertanto, anche in linea con la terza sfida del Piano per l’Innovazione 2025, appare necessario informare ed accompagnare il cittadino in questo processo di conoscenza dei nuovi strumenti di pagamento e dei vantaggi che da essi derivano, anche tenendo conto che siamo pienamente inseriti nell’era dell’open banking dove la creazione di microservizi digitali, da parte di PSP tradizionali e nuovi attori del mercato tra cui le big tech e le fintech, può essere la chiave di volta per traghettare anche il nostro Paese verso una maggiore digitalizzazione per recuperare il gap e riposizionarci a livello internazionale come paese moderno e competitivo.

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.