



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle Finanze

FLAT TAX:

FONDAMENTI TEORICI E SVILUPPI FUTURI.

RELATORE: Prof.ssa Roberta De Santis

CANDIDATO: Alessandro Stella

Matr.: 198521

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I La Flat Tax: fondamenti teorici e problemi definitivi.....	4
1.1 Cenni storici.....	4
1.2 La curva di Laffer	7
1.3 Problemi definitivi.....	9
CAPITOLO II La Flat Tax: un confronto internazionale.....	12
2.1 La Flat Tax nell'Est Europeo.	12
2.2 La Flat Tax in Russia.	16
2.3 L'appiattimento delle aliquote negli Stati Uniti.	18
CAPITOLO III La Flat Tax in Italia	21
3.1 L'attuale imposta sul reddito: l'IRPEF.	22
3.2 La "contaminazione" degli elementi "flat" nel nostro ordinamento.	26
3.3 Le recenti proposte di Legge.	31
3.4 Il dibattito politico italiano sulla Flat Tax.	34
3.4.1 La proposta della Lega.....	35
3.4.2 La proposta di Noi Con l'Italia e Forza Italia.....	38
3.4.3 La proposta dell'Istituto Bruno Leoni.	40
3.5 Gli indirizzi di Governo.....	44
CONCLUSIONI.....	47
BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.....	49

INTRODUZIONE

La flat tax è stata oggetto di studio della teoria economica per tutta la seconda metà del Novecento, per poi essere messa in atto solo sul finire del XX secolo, perlopiù nei paesi dell'Europa Orientale. Sebbene in Italia non sia mai stato adottato un modello ad aliquota piatta, il tema si è acceso, specialmente negli ultimi anni, sotto la spinta delle forze politiche di centrodestra e dell'Istituto Bruno Leoni.

In questa analisi si cercherà di affrontare il tema della flat tax, definendone dapprima i fondamenti teorici; dopodiché si analizzeranno le varie applicazioni della flat tax nel contesto internazionale e da ultimo ci si concentrerà sul dibattito politico italiano, andando a mettere in luce i punti di forza e di debolezza del sistema di tassazione attualmente in vigore.

La tesi è strutturata come segue. Nel primo capitolo si esporranno prima le proposte dei più importanti teorici della flat tax, tra cui Milton Friedman, Robert Hall, Alvin Rabushka e Anthony Atkinson, per poi analizzare gli effetti di una riduzione della pressione fiscale facendo riferimento alla cosiddetta curva di Laffer. Infine, si affronteranno i problemi definitivi della flat tax, cercando di fornire una descrizione esaustiva.

Argomento di discussione del secondo capitolo sarà l'applicazione della flat tax nel contesto internazionale. In particolare, si analizzerà in primis come i paesi dell'Est Europeo abbiano adottato un modello di imposizione fiscale di tipo flat, approfondendo poi il caso russo, il quale è da considerarsi come l'esempio storico di maggior successo. Il capitolo si concluderà con una trattazione delle riforme statunitensi che hanno portato ad un appiattimento della scala delle aliquote, evidenziandone le relative ripercussioni.

Nel terzo e ultimo capitolo il focus si sposterà sul nostro Paese. In un primo momento si cercherà di dare una inquadratura del sistema fiscale oggi in vigore, analizzando la struttura dell'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche (IRPEF) e mettendo in luce gli elementi "flat" che già oggi la caratterizzano. Dopodiché si esporranno le proposte di legge che sono state avanzate nei lavori parlamentari in tempi recenti. Si passerà quindi ad un approfondimento delle proposte che hanno alimentato il recente dibattito politico italiano, con riferimento alle proposte di Lega, di Noi Con l'Italia e Forza Italia e dell'Istituto Bruno Leoni. Infine, l'analisi si concluderà con una esposizione della proposta di riforma fiscale che sarà portata avanti molto probabilmente dal Governo nei prossimi mesi.

CAPITOLO I

La Flat Tax: fondamenti teorici e problemi definitivi.

1.1 Cenni storici.

La Flat Tax, nonostante sia tornata in auge solo negli ultimi mesi, in particolare nella campagna elettorale italiana 2018, è un'idea vecchia di 62 anni.

La sua prima formulazione moderna si deve infatti a Milton Friedman, premio Nobel per l'economia nel 1976, il quale nel 1956 la menzionò per la prima volta durante una conferenza presso il Claremont College in California e successivamente, nel 1962, nel suo *Capitalismo e Libertà*, propose per iscritto un primo modello di tassazione "piatta", a scapito del tradizionale modello fiscale con progressività per aliquota. Afferma, infatti, Friedman in quest'opera: «Tutto considerato, la struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche che mi sembra migliore sarebbe un'imposta ad aliquota unica (flat tax) applicata a qualsiasi reddito superiore a una somma esentata da imposta, definendo il reddito in termini assai ampi e permettendo esclusivamente la detrazione delle spese, rigorosamente definite, incorse al fine di guadagnare il reddito stesso. Affiancherei questo sistema all'abolizione dell'imposta sul reddito delle società e all'obbligo per queste ultime di attribuire il proprio reddito agli azionisti, i quali avrebbero a loro volta l'obbligo di inserire tali somme nella propria dichiarazione annuale dei redditi»¹.

Milton Friedman argomenta successivamente con numeri alla mano che il gettito fiscale degli Stati Uniti dei primissimi anni '60 si sarebbe potuto ottenere anche applicando un'aliquota unica del 23,5% sull'imponibile complessivo, anziché ricorrere al meccanismo complicato della scala delle aliquote. Anzi, Friedman fa un'affermazione ancora più forte: «In realtà, anche senza modificare le altre disposizioni in campo fiscale, questa aliquota unica produrrebbe un gettito superiore a quello attuale, giacché verrebbe dichiarato un ammontare superiore di reddito imponibile. Ciò avverrebbe per tre ragioni: vi sarebbe un minore incentivo ad avvalersi di sistemi, legali ma onerosi, miranti a ridurre il reddito dichiarato (la cosiddetta elusione fiscale); vi sarebbe un minore incentivo a non dichiarare il proprio reddito (evasione fiscale); l'eliminazione degli effetti disincentivanti dell'attuale sistema fiscale produrrebbe un uso più efficiente delle risorse ed un reddito più elevato».²

¹ M. Friedman, *Capitalismo e Libertà*, IBL Libri, 2010 (1962).

² *Ibidem*.

Si può evincere, dunque, che secondo Friedman, a parità di gettito, un sistema fiscale improntato sulla Flat Tax procurerebbe maggiori benefici perché consentirebbe di contrastare al meglio l'elusione e l'evasione fiscale e pertanto dovrebbe essere maggiormente desiderabile. Il concetto è abbastanza agevole da comprendere: con un sistema seguente il modello della scala delle aliquote, gli individui sarebbero incentivati a mettere in atto comportamenti che permettano loro di collocarsi nello scaglione dell'aliquota più basso possibile, pagando così meno tasse. Ciò non sarebbe invece possibile con un sistema di Flat Tax.

Friedman, sempre in *Capitalismo e Libertà*, parla anche dei benefici derivanti da un'imposta negativa sul reddito come misura di contrasto alla povertà: «I vantaggi di questo sistema sono evidenti: sarebbe orientato specificamente al problema della povertà; offrirebbe un aiuto nella forma più utile agli individui, ossia in denaro contante; avrebbe efficacia generale e potrebbe sostituire la congerie di misure attualmente in vigore; opererebbe al di fuori del mercato. [...] Aspetto ancora più importante, se il metodo dell'imposta negativa andasse a sostituire il coacervo di misure attualmente dirette al medesimo fine, non v'è dubbio che gli oneri amministrativi complessivi si ridurrebbero».³ Pertanto si può concludere che le ragioni per cui Milton Friedman, ideatore moderno della Flat Tax, sia assolutamente favorevole ad un sistema fiscale di questo tipo siano sia di efficienza, sia di semplicità, sia infine di redistribuzione del reddito e di lotta alla povertà.

Le idee di Milton Friedman furono riprese 25 anni dopo, nel 1981, quando due economisti della Stanford University, Robert Hall e Alvin Rabushka, pubblicarono un articolo per il *The Wall Street Journal*, dal titolo "*A proposal to Simplify our Tax System*". Hall e Rabushka riproposero in seguito le loro idee nel 1985, in un libro intitolato *The Flat Tax*, dal quale si può trarre un'analisi dettagliata dei costi diretti ed indiretti e dei benefici derivanti dall'introduzione di un'imposta ad aliquota unica, raffrontandoli con il sistema fiscale allora vigente negli Stati Uniti d'America. La proposta dei due economisti può essere sintetizzata in cinque punti⁴:

1. riduzione delle imposte personali e sulle imprese al 19%;
2. sostituzione degli ammortamenti pianificati con un'unica quota di ammortamento al primo anno, in modo che le imprese siano tassate in base ai propri flussi di cassa;
3. eliminazione di tutte le deduzioni e crediti d'imposta sia personali sia per le imprese in modo da stabilire un'imposta *consumption-based*, ossia su cosa gli individui spendono o

³ Ibidem.

⁴ [http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0110-e.htm#A BRIEF HISTORICAL OVERVIEW\(txt\)](http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0110-e.htm#A BRIEF HISTORICAL OVERVIEW(txt))

sottraggono dall'economia. Per le imprese ciò significa che le tasse siano calcolate sul reddito netto d'esercizio; per gli individui significa che la base di calcolo sia pari al totale tra salari, stipendi e redditi da pensione percepiti meno un'esenzione base;

4. eliminazione della doppia tassazione di dividendi e *capital gains*. Gli individui non pagherebbero più imposte né sui dividendi né sui *capital gains* poiché essi sarebbero già tassati a livello di imposte societarie;
5. creazione di una larga base di esenzione in modo da rendere il sistema fiscale progressivo.

Secondo Hall e Rabushka, un sistema fiscale così costruito non sarebbe solo più semplice, ma anche più efficiente e maggiormente in grado di sostenere la crescita di lungo periodo, togliendo il posto ad un sistema troppo complesso e mal pensato, capace di creare effetti negativi ed inaspettati. La crescita di lungo periodo sarebbe infatti dovuta agli incentivi sugli investimenti, sia grazie all'ammortamento in un'unica soluzione al primo anno, sia per il calo dei tassi d'interesse conseguente all'aumento dell'offerta di risparmi che la Flat Tax implicherebbe.

Infine, tra i teorici della Flat Tax deve essere ricordato Sir Anthony Barnes Atkinson, il quale ci fornisce un quadro di riferimento sull'imposta ad aliquota piatta nel suo *Per un nuovo welfare state: la proposta reddito minimo/imposta unica*. Sebbene egli stesso ammetta nelle conclusioni che l'intenzione della sua opera non fosse quella di argomentare a favore o contro la proposta di reddito minimo e aliquota unica, il suo contributo risulta essere estremamente importante per i filoni di ricerca affrontati: tassazione ottimale del reddito, scelte collettive, analisi dell'incidenza fiscale in equilibrio generale, modelli di tasse e benefici, studi econometrici degli incentivi.

L'obiettivo di Atkinson è invero quello di dare una risposta al perché i sostenitori del reddito minimo/aliquota unica (RM/AU) non siano riusciti a convincere i governi ad adottare una tale misura. Per lui, infatti, gli argomenti a favore della *flat tax* sono tali da far convergere le posizioni liberali con quelle socialiste. In particolare, Atkinson individua quattro argomenti a sostegno:

1. Il reddito minimo aiuterebbe i lavoratori a bassa retribuzione i quali non ricevono dal sistema delle detrazioni quei benefici di cui godono invece i lavoratori maggiormente retribuiti;

2. Il sistema RM/AU sarebbe del tutto indipendente: tutti i contribuenti riceverebbero il reddito minimo a prescindere dal loro stato civile e dalle condizioni economiche del proprio partner e tutto il reddito sarebbe tassato con la stessa aliquota senza il bisogno di dover necessariamente definire un soggetto fiscale. Da questo punto di vista si può considerare che lo schema RM-AU riduca le disuguaglianze di genere;
3. Il sistema RM/AU non dipenderebbe dalla condizione lavorativa del singolo contribuente. Non ci sarebbe alcun sussidio specifico per i disoccupati: *«un soggetto che riprende a lavorare, a tempo parziale o a tempo pieno, non perderebbe benefici e scomparirebbe la "trappola della disoccupazione".»*;
4. Il sistema RM/AU ridurrebbe alcuni costi amministrativi legati all'obbligatorietà dei test di reddito necessari per il calcolo delle ricezioni dei benefici fiscali. Eliminerrebbe, inoltre, la doppia tassazione implicita nel pagamento contestuale di imposte sul reddito e contributi sui guadagni. L'aliquota unica sarebbe più agevole e trasparente da applicare rispetto al sistema ad aliquote differenziate.⁵

1.2 La curva di Laffer

La curva di Laffer è un concetto economico che viene spesso associato alla Flat Tax. Essa mette in relazione due variabili fondamentali: l'aliquota fiscale di un'imposta (asse delle ascisse) con le entrate fiscali che l'imposta stessa genera (asse delle ordinate). L'assunto di base della curva di Laffer è che l'imposta non genera gettito né quando l'aliquota è nulla né quando essa è pari al 100% e pertanto il gettito sarà massimo per un'aliquota compresa tra 0 e 1 per il teorema di Rolle (vedi Figura 1)⁶.

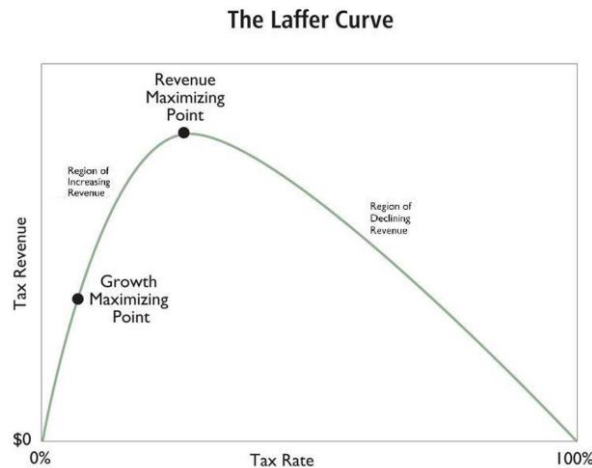
Secondo Laffer, infatti, nel modello confluiscono due tipi di effetti: uno aritmetico e uno economico. L'effetto aritmetico assume che il gettito aumenti all'aumentare dell'aliquota. Ciò è ovvio: ipotizzando di avere un'aliquota fiscale t , una base imponibile B ed un gettito G , avremo che $G = B \times t$, pertanto, a parità di B , al crescere di t aumenterà anche G . L'effetto economico prevede invece che superato una quota di gettito massima, all'aumentare di t il gettito anziché aumentare comincerà a diminuire. Questo effetto è dovuto al fatto che quando la pressione fiscale è troppo elevata, il contribuente tenta di diminuire la propria base

⁵ A. B. Atkinson, Per un nuovo welfare state: la proposta di reddito minimo/imposta unica, Laterza, 1998.

⁶ Il concetto espresso dalla curva di Laffer era in realtà già stato proposto, sebbene non adeguatamente formalizzato, da altri economisti tra i quali D. Hume e A. Smith. Il termine curva di Laffer fu coniato nel 1974 dal giornalista del *The Wall Street Journal* Jude Wanniski a seguito di una cena a cui erano presenti il personale dell'amministrazione Ford e Arthur Laffer. Quest'ultimo, lamentandosi dell'aumento delle imposte varato dalla presidenza Ford, disegnò la curva sopra un tovagliolo per spiegare come un decremento della pressione fiscale avrebbe potuto essere benefico per le casse statunitensi.

imponibile, o riducendo la propria offerta di lavoro e percependo in questo modo un reddito inferiore, o utilizzando dei metodi di "cosmesi fiscale" per evadere o eludere il fisco. Pertanto, superata la soglia di gettito massimo, l'effetto di riduzione della base imponibile è maggiore dell'effetto di aumento dell'aliquota e le entrate fiscali cominciano a diminuire fino ad annullarsi.

Figura 1.1: La curva di Laffer



Fonte: Daniel J. Mitchell, "The Laffer Curve Shows that Tax Increases Are a Very Bad Idea -- even if They Generate More Tax Revenue", *Forbes*, 15 Aprile 2012.

Stabilire quale sia l'aliquota che massimizzi il gettito fiscale non è un compito affatto semplice. Negli anni, diversi studiosi hanno provato a dare una risposta a questo quesito tramite prove empiriche. Ad esempio, Y. Hsing, osservando il sistema fiscale americano tra il 1959 e il 1991 concluse che l'aliquota dovesse essere posta tra il 32,67% e il 35,21%⁷. Un altro studio, condotto sotto l'amministrazione Obama nel 2010, confermò i calcoli di Hsing e mostrò che l'aliquota dovesse essere fissata al 33%⁸. Comunque, lo studio dell'aliquota che massimizza il gettito deve essere effettuato paese per paese, esaminando il singolo sistema fiscale. Non esiste infatti un'aliquota perfetta in senso assoluto, ma bisogna distinguere caso per caso. Lo stesso Laffer, inoltre, ha affermato che la sua curva non dovrebbe essere l'unica base per decidere se abbassare o aumentare la pressione fiscale. Tuttavia, il concetto chiave che Arthur Laffer ci lascia è molto forte: talvolta per aumentare il gettito è necessario ridurre l'aliquota anziché incrementarla.

⁷ Y. Hsing, "Estimating the Laffer Curve and Policy Implications", *Journal of Socio-Economics*, 1996.

⁸ C. D. Romer, "The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks", 2010.

Arthur Laffer riuscì con il suo contributo ad influenzare Ronald Reagan circa la necessità di una riduzione della pressione fiscale. La cosiddetta *Reaganomics*, la quale fu frutto delle idee della *supply-side economics*, in campo fiscale prese forma attraverso l'adozione di due provvedimenti importantissimi: l'*Economic Recovery Act* del 1981 e il *Tax Reform Act*⁹ del 1986. Entrambe le riforme avevano come obiettivo quello di ridurre l'aliquota e la pressione fiscale. Il primo in particolare ridusse l'aliquota marginale più alta dal 70% al 50% e la più bassa dal 14% all'11%. Il secondo invece rese maggiormente piatto l'intero sistema fiscale abbassandone al contempo le aliquote. Il risultato finale del *Tax Reform Act* fu quello di passare da una scala delle aliquote a cinque gradini (in precedenza erano addirittura quattordici) a una a tre gradini (15%, 28%, 33%), abbassando ulteriormente l'aliquota marginale più elevata dal 50% al 38,5% nel primo anno e dal 38,5% al 33% a partire dal 1988, ma aumentando contestualmente quella più bassa dall'11% al 15%. L'effetto sulle entrate fiscali fu in un primo momento preoccupante, visto il declino del gettito in termini di PIL dal 19,6% del 1981 al 17,3% del 1984, ma successivamente ebbe una ripresa e il rapporto gettito/PIL si assestò al 18,4% nel 1989.

La curva di Laffer è spesso utilizzata come argomento a favore dai sostenitori della Flat Tax. Essi, infatti, associano all'introduzione di una "tassa piatta" una riduzione della pressione fiscale con conseguente aumento del gettito, ipotizzando dunque che il proprio sistema tributario si trovi in una situazione di partenza a destra dell'apice della curva di Laffer. Per questo motivo, per i suoi sostenitori, Flat Tax significa emersione di redditi nascosti e lotta all'evasione.

Per concludere occorre fare un'ultima precisazione: il fatto che l'aliquota individuata dalla curva di Laffer massimizzi il gettito non significa che questa sia un'aliquota ottimale. L'aliquota è ottimale, infatti, quando rispetta il criterio dell'efficienza, cioè se minimizza gli effetti distorsivi sui comportamenti e sulle scelte dei contribuenti¹⁰.

1.3 Problemi definitivi.

La Flat Tax può essere definita come un sistema fiscale che prevede che il debito d'imposta del singolo contribuente sia determinato tramite l'applicazione di un'aliquota costante su una

⁹ Erroneamente alcuni sostenitori della Flat Tax affermano che un modello del genere fu sperimentato durante la presidenza Reagan (1980-1988). In realtà, come visto, le riforme fiscali della *Reaganomics* resero sicuramente il sistema fiscale statunitense più piatto, senza però mai arrivare ad un modello ad aliquota unica.

¹⁰ L'unica imposta che non genera effetti distorsivi è l'imposta in somma fissa, ma nella pratica è impossibile da applicare in quanto richiede una conoscenza delle funzioni di utilità di ogni singolo contribuente.

determinata base imponibile. Come si può facilmente evincere, se la Flat Tax non fosse accompagnata da un insieme di deduzioni e detrazioni, essa si configurerebbe come un sistema di imposizione di tipo proporzionale. L'introduzione, pertanto, di deduzioni, detrazioni e una soglia di minimo vitale (una cosiddetta *no tax area*) sono condizione necessaria affinché la Flat Tax sia un'imposta di tipo progressivo anziché proporzionale. In questo modo, sebbene l'aliquota legale sia costante, l'aliquota effettiva sarebbe progressiva, cioè crescerebbe più che proporzionalmente all'aumentare del reddito.

Per quanto riguarda il minimo vitale¹¹, esso può essere definito come la quota di reddito non tassata, al di sotto della quale si considera impossibile condurre un'esistenza familiare dignitosa. Tale soglia non solo esenta i contribuenti incapienti, ma costituisce anche un sussidio nei loro confronti pari al prodotto tra l'aliquota fiscale e la distanza del reddito del cittadino dalla soglia di minimo vitale.

Deduzioni e detrazioni, infine, già presenti nel nostro ordinamento, sono chiamate comunemente *spese fiscali*. Tale nome deriva dal fatto che esse possono essere viste come una mancata entrata per l'Erario. Le deduzioni servono per calcolare la cosiddetta base imponibile, cioè vengono sottratte dal reddito prima dell'applicazione dell'aliquota fiscale; le detrazioni diminuiscono l'imposta lorda per ottenere l'imposta netta che il contribuente deve liquidare. La ratio di queste spese fiscali è da ricercarsi nel fatto che esse costituiscono delle agevolazioni fiscali per il contribuente e pertanto la volontà del legislatore potrebbe essere quella di incentivare alcuni comportamenti, di non aggravare ulteriormente il consumo di alcuni beni o di introdurre ulteriore progressività nel sistema.

È utile ricordare, al fine fornire una definizione dell'impianto teorico, che ogni imposta dovrebbe rispettare i criteri dell'equità orizzontale e verticale. La prima richiede che individui identici sotto tutti gli aspetti rilevanti siano trattati allo stesso modo, aprendo di fatto un duplice problema: stabilire quali siano gli aspetti rilevanti e cosa significhi "trattare allo stesso modo". La seconda si ha invece quando chi ha maggiore capacità contributiva paga effettivamente più tasse. Il principio dell'equità verticale implica quindi il problema di stabilire il metodo per calcolare la capacità contributiva dell'individuo e cioè quale sia la base imponibile da scegliere in un sistema tributario. In particolare, il principio di equità orizzontale è presente nella nostra Costituzione all'articolo 3, comma 1: «Tutti i cittadini

¹¹ Il minimo vitale può essere chiamato anche reddito di cittadinanza, ma non lo si deve confondere assolutamente con il reddito di inclusione. Quest'ultimo viene applicato solamente in presenza di alcune condizioni di disagio socio-economico con la finalità di protezione della povertà e peraltro condizionato alla frequenza di corsi di studio o di formazione. Il reddito di cittadinanza è invece universale e incondizionato.

hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali». Il principio di equità verticale è invece contenuto nell'articolo 53, comma 1: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva».

In sintesi, la Flat Tax a livello teorico può essere vista come la combinazione di un sussidio uniforme in somma fissa erogato a tutti gli individui e di un'imposta proporzionale sul reddito. Per i contribuenti con reddito superiore alla *no tax area*, l'imposta è pagata sulla sola quota di reddito eccedente la soglia di esenzione; per gli individui con reddito inferiore invece l'imposta sarebbe negativa, cioè configurerebbe un sussidio pari al prodotto dell'aliquota per la differenza tra soglia di esenzione e reddito dell'individuo.

Tuttavia, non bisogna fare confusione pensando che la Flat Tax sia una riforma specifica, quando nella pratica proposte di riforma fiscale che seguano un modello ad aliquota piatta possono essere declinate in una moltitudine di modi differenti. Si può infatti discutere sull'entità dell'aliquota, sulla soglia di *no tax area*, sulle deduzioni e detrazioni. Ancora si potrebbe discutere su quali interventi di spesa pubblica accompagnare ad un regime di Flat Tax. Il bilancio statale infatti, come ogni bilancio, si compone sia di un attivo che di un passivo e pertanto è importante che i criteri per un sistema tributario ottimo siano valutati sia quando lo Stato dà sia quando lo Stato raccoglie.

In questa analisi si analizzeranno in seguito le proposte specifiche di Flat Tax in Italia e nel mondo. La definizione generale assunta è pertanto quella sopra citata, cioè di un sistema tributario caratterizzato da un'aliquota legale costante, la quale può essere accompagnata da alcuni strumenti (deduzioni, detrazioni, minimo vitale) che permettano di rendere il sistema progressivo e verticalmente equo¹².

¹² In realtà a livello teorico si potrebbe avere una Flat Tax c.d. pura, cioè non accompagnata da strumenti correttivi e pertanto puramente proporzionale, ma ciò la renderebbe incostituzionale nel nostro ordinamento poiché non rispetterebbe l'Art. 53.

CAPITOLO II

La Flat Tax: un confronto internazionale

2.1 La Flat Tax nell'Est Europeo.

All'estero la Flat Tax è stata perlopiù adottata da paesi facenti parte dell'ex blocco sovietico, oltre a Madagascar, Bolivia e Arabia Saudita. Inoltre alcuni stati degli Stati Uniti d'America hanno in vigore a livello federale un sistema di tassazione ad aliquota piatta; parliamo di: Colorado, Illinois, Indiana, Massachusetts, Michigan, New Hampshire, North Carolina, Pennsylvania, Tennessee, Utah.

Gli Stati Uniti, sebbene abbiano dato i natali ai più importanti teorici della Flat Tax, come Friedman, Hall e Rabushka, non hanno mai sperimentato un regime di imposizione ad aliquota piatta. Il tentativo che si è avvicinato maggiormente, come già ricordato, si deve alla riforma fiscale dell'amministrazione Reagan. Di recente, le riforme fiscali varate dall'amministrazione Trump (si veda il *Tax Cuts*) possono rientrare in un'ottica di appiattimento della scala delle aliquote, sebbene il modello ad aliquota unica sia ancora molto lontano.

Appare paradossale, ma tale sistema di imposizione, "inventato" per l'appunto in America, è stato applicato nel concreto prettamente da paesi dell'ex Unione Sovietica. Tra le altre cose, dopo mezzo secolo di Guerra Fredda, è proprio la Russia il paese dove la Flat Tax ha avuto maggior successo.

Il primo paese in assoluto ad introdurre un'imposta ad aliquota unica sui redditi delle persone fisiche è stata la Bolivia nel 1986. Successivamente, la Flat Tax è stata adottata in Europa dai paesi membri dell' ex Unione Sovietica. Come si può evincere dalla tabella 2.1, si possono distinguere due ondate di introduzione della Flat Tax: una prima ondata, tra il 1994 e il 1995 vede coinvolte le tre repubbliche baltiche (Lettonia, Estonia e Lituania); una seconda ondata, nei primi anni 2000, ha come protagonisti Russia, Serbia, Ucraina, Repubblica Slovacca, Georgia e Romania. Inoltre, si può osservare come la prima ondata abbia comportato l'introduzione di un'aliquota unica abbastanza elevata, più prossima all'aliquota marginale maggiore della struttura previgente, mentre la seconda ondata ha previsto aliquote uniche più lievi, più vicine invece all'aliquota marginale inferiore della scala delle aliquote ante-riforma.

Tabella 2.1: Aliquota e anno di introduzione della Flat Tax nei paesi europei.

Paese	Aliquota	Anno di introduzione
Estonia	26%	1994
Lituania	33%	1994
Lettonia	25%	1995
Russia	13%	2001
Serbia	14%	2003
Ucraina	13%	2004
Slovacchia	19%	2004
Georgia	12%	2005
Romania	16%	2005

Fonte: "The case for Flat Taxes", *The Economist*, 14 Aprile 2005.

Si deve poi precisare che Estonia, Lettonia, Repubblica Slovacca e Romania hanno accompagnato la riforma della tassazione individuale ad un'analoga riforma dell'imposta sul reddito delle società, scegliendo la stessa aliquota unica. L'obiettivo ovviamente era quello di non creare distorsioni nel sistema economico, incentivando gli individui a costituire una società di persone piuttosto che una società di capitali o viceversa, attraverso una pressione fiscale differente. In particolare, Estonia, Lettonia e Repubblica Slovacca hanno anche eliminato la doppia tassazione dei dividendi, rendendo la Flat Tax molto simile a quella teorizzata da Hall e Rabushka, sebbene la spesa per investimenti non sia totalmente dedotta in unica soluzione, ma sia soggetta al classico meccanismo di ammortamento.¹³

L'Estonia è stato il primo paese in Europa ad introdurre la Flat Tax, ad un'aliquota pari al 26%, ridotta successivamente a più riprese, fino al 20% nel 2015. Come già accennato, anche l'imposta sul reddito delle società è stata scelta con un'aliquota pari a quella dell'imposta sul reddito individuale. Tuttavia, questa peculiarità del sistema fiscale estone è stata introdotta solo nel 2000, cioè sei anni dopo la riforma fiscale del '94. Inoltre, il reddito delle società non è tassato al momento della realizzazione, ma al momento della distribuzione. Queste caratteristiche hanno reso il sistema fiscale estone molto competitivo, tant'è che la Tax Foundation ha premiato l'Estonia inserendola al primo posto secondo l'indice internazionale di competitività fiscale.¹⁴ Tale indice misura il grado con cui i paesi dell'OCSE riescono ad incentivare gli investimenti e a garantire la neutralità attraverso il proprio sistema fiscale. Ciò detto, bisogna comunque considerare che l'introduzione della Flat Tax in Estonia ha generato

¹³ Si veda paragrafo 1.2

¹⁴ <https://taxfoundation.org/estonia-has-most-competitive-tax-system-oecd>

un leggero abbassamento delle entrate derivanti dalla tassazione dei redditi individuali rispetto ai livelli ante-riforma.¹⁵

Anche la Lituania ha introdotto la Flat Tax nel 1994, ad un'aliquota pari al 33%, la più alta dell'ordinamento previgente. L'imposta sul reddito delle società è stata mantenuta ad un'aliquota pari al 29%, mentre l'imposta societaria è stata ridotta fino a raggiungere il livello del 15%. Le entrate derivanti dalla tassazione dei redditi delle persone fisiche sono cresciute grazie all'introduzione della Flat Tax, sebbene siano diminuite le entrate dal lato dell'imposta societaria. Tuttavia, dal 2002 in Lituania si sta portando avanti un dibattito a proposito di un ritorno al sistema di tassazione a scaglioni, con lo scopo di ridurre il livello di disparità sociale ed economica. Nel 2012, il primo ministro lituano Algirdas Butkevičius ha dichiarato impossibile tale soluzione a causa dei livelli di reddito troppo bassi e degli effetti negativi che si ripercuoterebbero sulle casse dello Stato, ribadendo inoltre che la Flat Tax, contemplando una soglia di *no tax area*, garantisce comunque il principio di progressività e non è pertanto uno strumento incentivante la crescita della diseguaglianza economica.¹⁶ L'aliquota è stata infine abbassata nel 2009 al 15%.

La Lettonia ha adottato la Flat Tax nel 1997, con un'aliquota pari al 25%, passando da una struttura insolitamente regressiva, in cui l'aliquota applicata allo scaglione di reddito inferiore era pari al 25%, mentre quella applicata allo scaglione superiore si attestava al 10%. La Lettonia è stata uno dei pochi stati, se non l'unico, che ha visto crescere il debito d'imposta dei redditi più elevati grazie alla Flat Tax. Inoltre, è stata ridotta la soglia di *no tax area* con la riforma del '97, pur rimanendo comunque ad un livello elevato (pari circa al 19% del PIL pro capite). Senza sorprese, tale riforma ha avuto effetti positivi sulle entrate fiscali lettoni, dal momento che sono state ridotte le spese fiscali e contestualmente è stato aumentato il debito d'imposta dei cittadini con redditi più elevati. Nel 2017, l'aliquota è stata abbassata al 20%.¹⁷

In Ucraina è stata introdotta la Flat Tax sui redditi delle persone fisiche, con aliquota pari al 13%, rettificata successivamente fino a raggiungere il livello attuale del 18%. Il sistema previgente prevedeva aliquote che andavano dal 10% al 40%. Allo stesso tempo è stata allargata la base imponibile ricomprendendo i dividendi, precedentemente esentati,

¹⁵ M. Keen, Y. Kim, e R. Varsano, The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence, IMF, September 2006.

¹⁶ J. Bardauskas, "Experts crush the idea of progressive taxes". Delfi.lt. Retrieved 26 October 2015

¹⁷ M. Keen, Y. Kim, e R. Varsano, The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence, cit.

eliminando alcune deduzioni e allargando il campo di definizione dei *capital gains*. Tuttavia l'effetto netto sulle entrate statali è stato negativo.¹⁸

Nel 2004 la Repubblica Slovacca ha implementato un'ampia rivoluzione fiscale, stabilendo un'unica aliquota pari al 19% non solo per l'imposta sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle società, ma anche per l'IVA. La riforma sostituiva le cinque aliquote marginali precedentemente previste per gli scaglioni IRPEF, tutte comprese tra il 10% e il 38%. Gli introiti dalla tassazione dei redditi delle persone fisiche sono diminuiti dello 0,7% del PIL, comunque meno di quanto era stato previsto dalle autorità (1,2%).¹⁹ Nel 2013, la Repubblica Slovacca ha deciso di abbandonare definitivamente la Flat Tax, adottando un sistema a due scaglioni con aliquote pari al 19% e al 25%. La riforma del 2004 non è stata infatti in grado di aumentare la platea dei contribuenti o di ridurre sufficientemente le spese fiscali, generando solo effetti negativi per le entrate statali. Il caso della Repubblica Slovacca è ricordato come esempio di fallimento del sistema ad aliquota piatta.

In Georgia, nel 2005, è stata introdotta la Flat Tax sul reddito delle persone fisiche al 12%, sostituendo il precedente schema che prevedeva aliquote pari al 12%, 15%, 17% e 20%. La Georgia rappresenta l'unico caso in cui la Flat Tax non è accompagnata da una soglia di *no tax area*, rendendo l'imposta puramente proporzionale. Tuttavia, il livello di esenzione di base ante-riforma era talmente esiguo (pari a circa il 5% del PIL pro capite) da non suscitare scalpore nel dibattito politico-economico georgiano. Per compensare almeno parzialmente il calo delle entrate fiscali dovuto alla riduzione dell'aliquota, sono state eliminate numerose deduzioni e detrazioni precedentemente in vigore. Allo stesso tempo, il governo georgiano ha deciso di lasciare inalterata l'imposta sul reddito delle società (con aliquota pari al 20%), pur riducendo il livello di contribuzione sociale e l'aliquota IVA (dal 20% al 18%). Data l'adozione di queste misure, sarebbe stata plausibile una riduzione delle entrate fiscali. In realtà, negli anni immediatamente successivi è stata registrata una perdita degli introiti minore di quella attesa dal lato della tassazione personale, compensata da un contestuale incremento del gettito proveniente dalla tassazione delle società.²⁰ Dal 2009 l'aliquota dell'imposta sul reddito delle persone fisiche è stata aumentata fino al 20%, mentre nel 2008 l'aliquota dell'imposta sul reddito delle società è stata abbassata al 15%. I risultati della riforma

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

mostrano una risalita del sistema fiscale georgiano lungo la curva di Laffer: il gettito è infatti cresciuto dal 13,9% rispetto al PIL nel 2003 al 24,9% nel 2008.²¹

Nella maggior parte dei casi, la riforma fiscale di tipo *flat* è stata accompagnata da un incremento della *no tax area*, con lo scopo di evitare di aggravare eccessivamente la condizione dei cittadini meno abbienti, e allo stesso tempo da un abbattimento delle esenzioni, per rinfoltire la base imponibile. Ad eccezione di Lettonia, Lituania e Russia, la riforma *flat* ha comportato una diminuzione delle entrate provenienti dalla tassazione personale. Per concludere, spesso l'introduzione della Flat Tax è stata seguita da una riduzione dell'imposizione sul reddito delle società e da un aumento dell'imposizione indiretta sui consumi.

2.2 La Flat Tax in Russia.

All'inizio del 2001, Vladimir Putin decise di riformare l'intero sistema fiscale russo introducendo per la prima volta una Flat Tax con aliquota al 13%, unificando le precedenti aliquote del 12%, 20% e 30%. I risultati immediati furono impressionanti: solo nell'anno successivo la quota delle entrate provenienti dalla tassazione sui redditi personali crebbe del 46% (26% in termini reali).²² Se la si osserva da vicino, in realtà, la riforma fiscale russa del 2001 non proponeva propriamente un'unica aliquota, dal momento che alcuni redditi venivano tassati al 35% (per esempio premi, vincite di lotterie, pagamenti assicurativi, proventi da prestiti erogati a tassi inferiori di quelli del mercato, interessi bancari). Anche i dividendi non erano tassati al 13%, bensì al 30%. La riforma riguardò inoltre anche il calcolo della base imponibile: furono eliminate alcune deduzioni legate al servizio militare e fu introdotto un sistema semplificato di deduzioni, che permise di ampliare la base imponibile.

I cambiamenti non coinvolsero esclusivamente l'imposta sul reddito delle persone fisiche, ma fu rivoluzionato anche l'intero sistema di contribuzione sociale. Prima della riforma, i contributi sociali erano pagati separatamente ai fondi pensione, sociali, sanitari e di occupazione ad un'aliquota unica, per tutti i livelli di reddito, del 38,5% a carico del datore di lavoro e dell'1% a carico dell'impiegato. Dopo la riforma, fu introdotta una singola "imposta sociale unificata" a carico del datore di lavoro, ad aliquote marginali che andavano dal 35,6% al 5%, con la più bassa aliquota marginale applicabile agli stipendi superiori ai 600.000 rubli.

²¹The Georgian Taxation System - An Overview, Transparency International Georgia, May 2010.

²²M. Keen, A. D. Klemm e A. Ivanova, The Russian Flat Tax Reform, IMF, January 1 2005.

Sotto i 100.000 rubli (circa il 254% del salario medio!), il tasso marginale e medio della tassa di assicurazione sociale scese di 7,3 punti. Per coloro che inizialmente pagavano le imposte sul reddito personale ad un tasso inferiore al 12%, l'effetto netto delle riforme del 2001 si tradusse in una riduzione del tasso marginale combinato dell'imposta sul reddito personale e dell'assicurazione sociale di circa 1,3 punti percentuali. Proprio la grande riforma del sistema di contribuzione sociale rende molto difficile, se non impossibile, misurare quali siano stati gli effetti della sola introduzione della Flat Tax nell'economia russa, poiché entrambe le riforme hanno provocato comportamenti simili. Appare quindi molto complicato scindere gli effetti dei due interventi.

I dati sulle entrate dello Stato russo negli anni prima e dopo la riforma del 2001 mostrano che, sebbene le entrate provenienti dalla *personal income taxation* siano quelle che hanno registrato le performance migliori, la crescita delle entrate statali ha coinvolto quasi tutte le fonti. Gran parte della crescita di queste voci può essere spiegata tenendo conto della contemporanea crescita dei prezzi dell'energia: sia il prezzo del gas naturale sia quello del petrolio, infatti, crebbero tra il 2000 e il 2003. Come ci si potrebbe aspettare, ovviamente, tale impennata dei prezzi del settore energetico ebbe effetti diretti su entrate quali accise, imposte sul commercio, imposte sul reddito delle società, imposte sulle materie prime. Tuttavia, ciò non spiega come si sia generata una tale crescita del gettito derivante dalla tassazione del reddito delle persone fisiche.

Le ragioni dell'aumento di questa voce delle entrate fiscali sono riscontrabili nell'ampliamento della base imponibile, testé citato, e nell'emersione di redditi precedentemente sommersi. Le stime infatti dimostrano un aumento della quota di reddito dichiarato dalle persone colpite dalla riforma fiscale pari al 16%. Sebbene il dato sia soltanto una stima, e perciò debba essere considerato con cautela, non si può negare che ci sia stato un effetto significativo a favore della lotta all'evasione. Non è dimostrabile se questa emersione di reddito sommerso sia dovuta esclusivamente ad un cambiamento effettivo nel comportamento dei cittadini russi, ossia che una riduzione dell'aliquota dell'imposta sul reddito personale abbia fatto sì che essi dichiarassero una quota maggiore di reddito. Potrebbe infatti essere dovuta anche alla semplificazione del sistema fiscale, la quale ha permesso di risparmiare energie e risorse alle agenzie delle entrate russe, consentendo loro di inasprire i controlli in sede di dichiarazione dei redditi. Quale che sia la causa, l'esperienza russa dimostra come l'adozione di un sistema fiscale ad aliquota piatta non comporti necessariamente una perdita di gettito. In accordo con la tesi della curva di Laffer, infatti, il

caso russo dimostra come un alleggerimento del peso fiscale possa essere più che compensato da un allargamento della base imponibile dovuto all'emersione di redditi prima nascosti.²³ Si può pertanto affermare che la Russia rappresenti un importante caso di successo della Flat Tax, tant'è che è stata ed è tuttora modello di ispirazione per i sostenitori della tassazione piatta.

2.3 L'appiattimento delle aliquote negli Stati Uniti.

Come già accennato, durante l'amministrazione Reagan, gli Stati Uniti adottarono un sistema fiscale più prossimo a quello teorizzato da Hall e Rabushka. Nonostante non sia stata mai adottata una Flat Tax vera e propria, le riforme fiscali reaganiane hanno contribuito ad "appiattare" il sistema tributario americano. Esse sono: l'*Economic Recovery Tax Act* (ERTA) del 1981 e il *Tax Reform Act* del 1986.

L'ERTA ridusse l'aliquota marginale più elevata dal 70% al 50% e la più bassa dal 14% all'11%. La legge prevedeva inoltre una misura per indicizzare le aliquote degli scaglioni a partire dal 1984: al crescere dei redditi dei contribuenti, gli scaglioni si sarebbero mossi proporzionalmente, in modo tale che i contribuenti che avessero goduto di un lieve incremento dei redditi percepiti sarebbero rimasti circa nello stesso scaglione. L'ERTA introdusse anche il sistema di recupero accelerato dei costi (*accelerated cost recovery system, ACRS*) il quale modificò il periodo di ammortamento dalla "vita utile" ad un ammontare deciso dall'*Internal Revenue Service*, più coerente con le idee di Hall e Rabushka. L'ACRS fu in seguito modificato dal *Tax Act* del 1986 per ridurre l'impatto sulle entrate federali.²⁴

Il *Tax Reform Act*²⁵ (TRA) del 1986 aveva l'obiettivo di semplificare il codice fiscale, allargare la base imponibile ed eliminare i numerosi scudi fiscali previsti dall'ordinamento dell'epoca. Il TRA sancì il passaggio da una scala delle aliquote a quattordici gradini ad una a due gradini, riducendo la più elevata aliquota marginale fino al 28% e incrementando contestualmente la più bassa al 15%.²⁶ Il TRA pose fine alle misure che permettevano ai contribuenti di dedurre gli interessi e assoggettò i *capital gains* alla medesima aliquota, i quali in precedenza erano sottoposti ad un regime preferenziale. Tuttavia, tale disposizione

²³ Si veda paragrafo 1.2

²⁴ D. D. Schein, *Economic Recovery Tax Act of 1981*, www.britannica.com, 2018.

²⁵ Per un approfondimento sul *Tax Reform Act* si faccia riferimento a <http://www.jct.gov/jcs-10-87.pdf>

²⁶ A. Radman e B. Walsh, *This Day in History: President Ronald Reagan Signs the Tax Reform Act of 1986*, www.atr.org, 2013.

incrementò al contempo le esenzioni personali e altre deduzioni, indicizzandole all'inflazione. Secondo i dati elaborati dall'Internal Revenue Service (si veda la Tabella 2.2), l'effetto del TRA smentì l'opinione dei detrattori della Flat Tax, i quali affermavano che una tale riforma avrebbe aggravato la condizione dei contribuenti delle fasce di reddito inferiori: in realtà, infatti, si verificò che i contribuenti appartenenti alle fasce di reddito più alte dovettero affrontare un carico fiscale maggiore negli anni seguenti le riforme fiscali reaganiane.

Tabella 2.2: Distribuzione del carico tributario totale (in percentuale) dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per reddito lordo rettificato tra il 1980 e il 1991.

% contribuenti appartenenti alla fascia di reddito più elevata					
Anno	1%	5%	10%	25%	50%
1980	19,3	37,9	49,5	73,1	92,9
1981	17,9	35,4	48,2	72,4	92,6
1982	19,3	35,4	48,8	72,6	92,7
1983	20,7	37,7	50,1	73,3	92,9
1984	21,8	38,6	51,1	73,8	92,7
1985	22,3	39,3	51,9	74,3	92,9
1986	25,8	42,7	54,9	76,0	93,5
1987	24,8	43,3	55,5	76,9	93,9
1988	27,6	45,8	57,3	77,8	94,3
1989	25,2	43,9	55,8	77,2	94,2
1990	25,6	44,0	55,7	77,2	94,3
1991	24,7	43,5	55,4	77,3	94,5

Fonte: C. Garibotto, La Tassazione Efficiente - Un modello di simulazione ad agenti per il confronto tra sistemi tributari, 2012.

Tuttavia, la riforma fiscale di Reagan ebbe vita breve, dal momento che sotto l'amministrazione Bush la più elevata aliquota marginale fu aumentata dal 28% al 31% e successivamente il Presidente Clinton la portò addirittura al 39,6%, per far fronte all'aumento del deficit pubblico. Di recente, nel 2017, l'amministrazione Trump ha varato una nuova ampia riforma del sistema fiscale statunitense tramite l'emanazione del Tax Cuts and Job Act, portando molte novità dal punto di vista delle tasse sugli individui. Occorre però precisare che quasi tutti i provvedimenti introdotti dalla riforma fiscale per le persone fisiche non sono permanenti: sono entrati in vigore l'1 gennaio 2018 e scadranno il 31 dicembre 2025. In primo luogo, a differenza di quanto era stato ipotizzato nelle fasi preliminari, la riforma di legge ha mantenuto l'attuale struttura di sette fasce di imposta sui redditi delle persone fisiche, anziché ridurla a quattro. Tuttavia, per la maggior parte dei livelli è stata ridotta l'aliquota: il tasso

massimo è sceso dal 39,6% al 37%, la fascia del 25% al 22% e così via. L'aliquota prevista per lo scaglione reddituale minore rimane, invece, al 10%.²⁷

²⁷ <http://www.icpartners.it/tax-cuts/>

CAPITOLO III

La Flat Tax in Italia

Definiti gli strumenti preliminari per un'analisi del sistema tributario e avendo fornito una nozione di base della Flat Tax, si può procedere con una valutazione della fattibilità dell'introduzione dell'imposta ad aliquota unica all'interno del nostro ordinamento. In primis, è utile comprendere quale sia la struttura vigente dell'imposta sul reddito, sottolineandone le insite debolezze. In secondo luogo, si analizzeranno gli elementi "flat" già presenti all'interno dell'attuale sistema tributario e le proposte di Flat Tax presentate in Parlamento negli anni passati. Infine si osserveranno le proposte di Flat Tax introdotte nel recente dibattito politico italiano, specialmente negli ultimi mesi in concomitanza con le elezioni parlamentari 2018. In particolare, farò riferimento a tre modelli di Flat Tax: quello della Lega, quello del centrodestra (Forza Italia e Noi Con l'Italia) e quello del Professor Nicola Rossi.

Preliminarmente è necessario però aprire una parentesi riguardo all'impianto costituzionale. Come già detto, l'equità orizzontale e verticale sono sancite rispettivamente agli articoli 3 e 53 della nostra Costituzione²⁸. Tuttavia bisogna ricordare anche il secondo comma dell'art. 53: «Il sistema tributario è informato a criteri di progressività». Questo comma è stato di fatto tradotto in una progressività per aliquota per ciò che riguarda l'imposta sul reddito delle persone fisiche. In verità, quindi, la nostra Costituzione non vieta l'adozione di una progressività diversa, quale sarebbe la progressività per deduzione implicita nei vari modelli di Flat Tax. Anzi, il comma 2 dell'Art. 53 non impone neanche che una singola imposta debba essere "informata a criteri di progressività", bensì il sistema tributario valutato nel suo complesso. La ratio della norma, infatti, deve essere compresa in relazione al sistema tributario italiano previgente l'insediamento dell'Assemblea Costituente. La natura regressiva dei tributi indiretti, cozzante con il criterio di equità verticale, rendeva necessaria l'introduzione di una cosiddetta "progressività compensativa" che controbilanciasse la regressività del sistema tributario di allora, senza imporre un'inapplicabile progressività ad ogni singolo tributo²⁹.

²⁸ Si veda paragrafo 1.3

²⁹ D. Stevanato, Dalla crisi dell'IRPEF alla Flat Tax, Il Mulino, 2016.

3.1 L'attuale imposta sul reddito: l'IRPEF.

Nel nostro ordinamento l'imposta che grava sul reddito dei singoli contribuenti è l'IRPEF (Imposta sul Reddito delle PErsone Fisiche). L'IRPEF, introdotta nel 1974 ai sensi del DPR 29 settembre 1973 n. 597, è l'imposta che incide maggiormente sul gettito del nostro Stato in quanto è pari al 37% delle entrate totali.

L'IRPEF è caratterizzata dalla progressività per aliquota la quale le conferisce una struttura a scaglioni. Come si può osservare dalla tabella 3.1, gli scaglioni di reddito individuati dall'IRPEF sono cinque:

Tabella 3.1: Scaglioni e aliquote IRPEF.

Scaglione	Aliquota
Da 0 a 15.000€	23%
Da 15.000€ a 28.000€	27% (sul reddito eccedente i 15.000€)
Da 28.000€ a 55.000€	38% (sul reddito eccedente i 28.000€)
Da 55.000€ a 75.000€	41% (sul reddito eccedente i 55.000€)
Oltre i 75.000€	43% (sul reddito eccedente i 75.000€)

Fonte: A. Losito, "Scaglioni IRPEF 2018: aliquote, soglie di reddito e calcolo imposta", www.guidafisco.it, 14 Maggio 2018.

Con la Legge n. 289 del 2002, è stata introdotta per l'IRPEF una *no tax area*, disciplinata agli articoli 11 e 13 del TUIR³⁰. Tale soglia di esenzione, rivista e modificata quasi ogni anno, è diversificata a seconda delle fonti di reddito. Per il soggetto passivo d'imposta la *no tax area* oggi è pari a:

- 8.000€ per redditi esclusivamente da pensioni e individui con più di 75 anni di età;
- 8.000€ per redditi da lavoro dipendente o assimilati;
- 4.800€ per redditi da lavoro autonomo occasionale o diritti d'autore;
- 500€ per redditi da terreni, redditi agrari, redditi dei fabbricati;
- 185,92€ per redditi esclusivamente da terreni;
- 28.158,28€ per compensi da attività sportive dilettantistiche.

La ratio della norma è quella di non aggravare eccessivamente la situazione economica dei contribuenti più deboli, in particolar modo coloro i quali appartengono al primo scaglione di

³⁰ Il TUIR (Testo Unico delle Imposte sui Redditi) è entrato in vigore attraverso il DPR 22 dicembre 1986 n. 917.

reddito. Inizialmente la soglia di esenzione era stata pensata come deduzione da applicare antecedentemente il calcolo dell'IRPEF lorda attraverso una mera formula matematica. Successivamente la *no tax area* è stata trasformata in una serie di detrazioni che ho testé elencato. Ovviamente le detrazioni possono al massimo annullare il debito d'imposta dell'individuo, ma in nessun caso possono tradursi in un'imposta negativa o un credito d'imposta. Inoltre, vista la ratio del provvedimento, le detrazioni sono piene fino alla soglia di 15.000€. Superato tale livello di reddito le detrazioni diventano regressive fino ad annullarsi una volta raggiunto un reddito complessivo di 55.000€. La *no tax area* dell'IRPEF fornisce dunque maggiore progressività all'imposizione sul reddito. Accanto alla soglia di esenzione esistono poi altre *tax expenditures* (deduzioni e detrazioni)³¹ che permettono di alleggerire ulteriormente il debito d'imposta del contribuente.

Il soggetto passivo dell'imposta è il singolo individuo e non il nucleo familiare come invece avviene in altri ordinamenti. Invero, bisogna precisare che nella sua prima formulazione il soggetto passivo dell'imposta era il nucleo familiare. Agli albori dell'IRPEF per le coppie sposate, infatti, aveva luogo il cosiddetto "cumulo" dei redditi: il reddito della moglie era attribuito interamente al marito secondo il presupposto per il quale quest'ultimo ne avrebbe goduto della disponibilità. Tale provvedimento dava luogo a disparità ingiustificate dal momento che le coppie non sposate godevano di aliquote più basse rispetto alle coppie sposate, creando in ultima analisi un evidente disincentivo al matrimonio, oltre soprattutto a non rispettare il criterio di equità orizzontale sancito all'Art. 3 della nostra Costituzione. Il sistema del "cumulo" del reddito fu in seguito abolito grazie alla sentenza n. 179/1976 della Corte Costituzionale e l'unità impositiva divenne definitivamente il singolo individuo. Tuttavia anche questa scelta a livello teorico crea evidenti distorsioni: a parità di reddito familiare, una famiglia monoreddito sarebbe penalizzata rispetto a una bireddito in quanto quest'ultima godrebbe delle minori aliquote progressive applicabili a ciascun reddito. Per ovviare a questo problema, alcuni ordinamenti hanno adottato un cosiddetto *splitting* legale dei redditi e l'applicazione delle aliquote corrispondenti ai singoli redditi così "normalizzati". In particolare, il legislatore francese ha creato l'istituto del "quoziente familiare", il quale si configura come uno *splitting* corretto attraverso dei coefficienti stabiliti in base alla condizione socio-economica del nucleo familiare. Sia lo *splitting* sia il "quoziente familiare" tuttavia generano disincentivi al lavoro e al matrimonio per il coniuge che percepisce un reddito inferiore in quanto comunque pagherebbe un debito d'imposta superiore al caso in cui

³¹ Si veda paragrafo 1.2 per la differenza tra deduzioni e detrazioni.

avesse deciso di vivere da solo. Il nostro ordinamento, invece, non prevede nessuna forma di *splitting* e gli unici provvedimenti che tengono conto dell'unità familiare riguardano detrazioni per carichi di famiglia, come ad esempio quelle per figli a carico. Ciò non significa che il nostro sistema sia esente da fenomeni distorsivi. Il fatto che l'IRPEF non contempli appropriatamente l'unità familiare genera comportamenti elusivi attraverso *splitting* spontanei per far sì che il debito d'imposta totale pagato dai due coniugi sia il più basso possibile. Lo Stato pertanto è dovuto intervenire per fermare questi fenomeni di *splitting* erosivo, attraverso norme antielusive che spesso eccedono il reale intento, a danno sia dell'efficienza sia della semplicità amministrativa. In questo senso, ad esempio, deve essere letta la norma che prevede l'indeducibilità dei compensi pagati dall'imprenditore per il lavoro prestato dal coniuge o dai figli.

Infine, si deve ricordare che il soggetto passivo d'imposta può essere:

1. il residente in Italia con reddito prodotto in patria o all'estero;
2. il non residente in Italia con reddito prodotto in Italia;
3. le società di persone oppure le società di capitali adottanti il cosiddetto "regime di trasparenza".

Il reddito oggetto di tassazione deve appartenere a una delle seguenti categorie:

1. **Redditi fondiari:** In questa categoria rientrano i redditi da terreni e i redditi da fabbricati. I primi si suddividono a loro volta in redditi dominicali e redditi agrari. Il reddito dominicale non concorre alla determinazione della base imponibile IRPEF, se non nel caso in cui sia affittato. Entrambi comunque vengono determinati attraverso una tariffa d'estimo catastale, la quale tuttavia sottovaluta l'effettiva produttività di questi fondi, determinando una tassazione più lieve rispetto ad altri redditi. I redditi da fabbricati invece possono essere figurativi e pertanto non concorrenti alla determinazione della base imponibile, nel caso in cui il fabbricato sia adibito all'abitazione del proprietario, oppure effettivi se oggetto di un contratto di locazione con terzi. In questo secondo caso, il canone di locazione viene assoggettato al regime IRPEF, decurtandone il 5% per le spese di ordinaria amministrazione, oppure può essere soggetto ad una *cedolare secca* pari al 21% del canone tra le due parti.
2. **Redditi da capitale:** Appartengono a questa categoria i proventi derivanti dall'attività finanziaria, purché al di fuori dell'esercizio dell'attività d'impresa. In realtà i redditi da capitale possono essere suddivisi in molte fattispecie le quali prevedono dei regimi di tassazione sostitutivi all'IRPEF. In sostanza dunque, salvo poche eccezioni, i redditi da capitale non

concorrono alla determinazione della base imponibile³². Inoltre, i proventi dall'impiego di capitale i quali possono assumere la natura di utile o perdita a seconda del verificarsi o meno di un evento incerto, sono ricompresi nella categoria dei redditi diversi³³.

3. Redditi da lavoro dipendente: Questi redditi sono definiti come i compensi in denaro e in natura percepiti nel periodo d'imposta in dipendenza del rapporto di lavoro, al netto dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro e di quelli a carico del lavoratore. Anche i cosiddetti redditi assimilati fanno parte di questa categoria: essi possono essere definiti generalmente come tutti quei compensi percepiti in relazione a rapporti di collaborazione per prestazioni svolte senza vincolo di subordinazione, nel quadro di un rapporto unitario e continuativo senza impiego di mezzi organizzati e con retribuzione periodica prestabilita. Ovviamente tutti questi redditi non devono rientrare nell'oggetto di arti o professioni, nel qual caso farebbero parte della categoria dei redditi da lavoro autonomo. Inoltre, il reddito da lavoro dipendente, valutato secondo il criterio di cassa, è un reddito lordo in quanto non sono previste deduzioni per i costi di produzione. Infine dal 2008 è previsto un regime sostitutivo (aliquota proporzionale al 10%) per le retribuzioni erogate a livello aziendale per premi di risultato.

4. Redditi da lavoro autonomo: Il reddito da lavoro autonomo può essere definito come il reddito derivante dall'esercizio abituale, ancorché non esclusivo, di arti e professioni le cui attività siano diverse da quelle orientate alla produzione di redditi di impresa. Il reddito imponibile, a differenza dei redditi da lavoro dipendente, è valutato secondo il criterio di reddito netto di cassa, cioè quindi al netto delle spese sostenute per la produzione del reddito stesso.

5. Redditi di impresa: Questi redditi sono quelli prodotti nell'ambito dell'esercizio di imprese commerciali. Sono assoggettate al regime IRPEF tutte le società di persone e le società di capitali che decidono di adottare il "regime di trasparenza". Il reddito viene calcolato attribuendo a ciascun socio la quota di reddito prodotta dall'impresa in proporzione alla rispettiva quota di partecipazione agli utili, indipendentemente dalla distribuzione dell'utile, ed in osservanza del criterio di competenza.

6. Redditi diversi: Quest'ultima è una categoria residuale la quale comprende tra gli altri le plusvalenze e i cosiddetti *windfall gains*.

Come si può ben vedere, dunque, l'attuale IRPEF presenta dei punti di criticità che ne inficiano i criteri di equità ed efficienza. Per quanto riguarda l'equità, si è mostrato come la

³² Si veda paragrafo 3.2

³³ Ad esempio le plusvalenze e i proventi dei prodotti derivanti.

fonte del reddito sia una discriminante rilevante per il contribuente. Il fatto che il proprio reddito provenga per la maggior parte da una categoria piuttosto che da un'altra determina disparità di trattamento rilevanti, per via delle numerose agevolazioni fiscali riservate esclusivamente ad alcune tipologie di reddito. Le stesse deduzioni e detrazioni, le quali non sono state approfondite, pur accrescendo la progressività del tributo perché decrescenti al crescere del reddito, sono spesso strumenti che detassano alcune fonti di reddito e agevolano in ultima analisi alcuni contribuenti. Si può dunque affermare che l'IRPEF presenti un deficit di equità orizzontale. Per quanto riguarda l'efficienza, abbiamo mostrato come la scelta dell'individuo come unità impositiva incentivi comportamenti distorsivi da parte dei contribuenti. Inoltre, l'esistenza di categorie di reddito differenti, alle quali vengono applicati regimi di tassazione diversi, e la stessa struttura a scaglioni dell'aliquota spingono gli individui a ricomporre il proprio reddito in modo da minimizzare il proprio debito d'imposta, minando l'efficienza dell'intero sistema economico. Infine, vi è un evidente problema anche in termini di trasparenza e di semplicità amministrativa. La natura articolata dell'IRPEF, infatti, rende molto difficoltoso sia per il contribuente riuscire a calcolare il proprio debito d'imposta sia per l' "esattore" verificare il corretto adempimento dei contribuenti, drenando risorse all'importantissima "lotta all'evasione".

3.2 La "contaminazione" degli elementi "flat" nel nostro ordinamento.

Come si è potuto constatare, numerose sono le eccezioni alla progressività presenti nel regime dell'attuale imposta sul reddito delle persone fisiche. Molte tipologie di reddito non contribuiscono infatti alla formazione della base imponibile IRPEF, essendo assoggettate ad imposte sostitutive o godendo di particolari *favor* del legislatore. Come afferma Dario Stevanato, professore ordinario di diritto tributario presso l'Università di Trieste: «La tassazione dei redditi, in Italia, appare in realtà conformata a un assetto "schedulare" in cui proliferano regimi di eccezione e logiche derogatorie, che compromettono non solo la leggibilità degli indirizzi dell'ordinamento, ma altresì la sua equità, orizzontale e verticale».³⁴ Viene meno di fatto il principio di tassazione del reddito *complessivo*, sancito all'Art. 3 del TUIR³⁵, inficiando la trasparenza stessa dell'imposta. Lo schema teorico della Flat Tax, invece, contemplerebbe la tassazione del reddito globale dell'individuo, senza o con

³⁴ D. Stevanato, Dalla crisi dell'IRPEF alla flat tax, Il Mulino, 2016.

³⁵ Il c. 1, art. 3, TUIR dice: «L'imposta si applica sul reddito complessivo del soggetto, formato per i residenti da tutti i redditi posseduti al netto degli oneri deducibili indicati nell'articolo 10 e per i non residenti soltanto da quelli prodotti nel territorio dello Stato», salvo poi precisare al c. 2: «In deroga al comma 1 l'imposta si applica separatamente sui redditi elencati nell'articolo 16, salvo quanto stabilito nei commi 2 e 3 dello stesso articolo»

pochissime eccezioni, dimostrandosi molto più conforme ai principi di equità orizzontale ed equità verticale.

Risulta utile pertanto osservare come il nostro ordinamento in materia di imposizione fiscale sui redditi delle persone fisiche sia già "contaminato" da elementi "flat", implicando uno scostamento dallo schema della progressività per aliquota. Si può allora affermare che la nostra IRPEF conosca già aliquote proporzionali e che l'idea di Flat Tax non sia così rivoluzionaria come si crede. Si procede dunque con una rassegna degli elementi "flat" presenti nell'attuale ordinamento dell'IRPEF.

I redditi finanziari non concorrono alla determinazione della base imponibile IRPEF: essi appartengono alla categoria dei redditi da capitali, se hanno ad oggetto interessi o altri frutti periodici derivanti dall'impiego di capitale, o alla categoria dei redditi diversi, se prodotti tramite plusvalenze o altri differenziali positivi derivanti dalla negoziazione di titoli.³⁶ Scontano pertanto cedolari secche o ritenute alla fonte a titolo d'imposta, sfuggendo di diritto alla progressività, indipendentemente dall'entità dell'ammontare percepito. La ratio della norma può essere compresa alla luce dell'esigenza da parte dello Stato di concorrenza e competizione legate alla mobilità internazionale dei capitali. Tuttavia, ciò non toglie i deficit di fondo che fanno sì che "la tassazione di redditi finanziari e frutti del risparmio ad aliquota proporzionale metta sullo stesso piano piccoli risparmiatori e titolari di ingenti rendimenti maturati su capitali di grande ammontare, mentre sul versante dell'equità orizzontale si verifichi una disparità di trattamento rispetto ai redditi, come quelli di lavoro, inclusi nell'IRPEF progressiva".³⁷

I dividendi rappresentano una tipologia di redditi per la quale è piuttosto complicato formulare un'imposta che sia in grado di rispettare i criteri di equità ed efficienza. Infatti, il problema che emerge nella tassazione dei dividendi riguarda il coordinamento tra l'IRPEF e l'imposta sui redditi delle società (IRES). Una soluzione per evitare la "doppia tassazione" potrebbe essere quella di esentare in toto i dividendi dal regime IRPEF. Ciò però implicherebbe la perdita di neutralità da parte dell'imposta sul reddito poiché il singolo socio potrebbe in questo caso preferire costituire una società di persone piuttosto che una società di capitali, giacché a seconda dei casi l'aliquota marginale personale potrebbe essere maggiore o minore dell'aliquota societaria. Si deve infatti notare che l'attuale aliquota IRES è pari al 24%, appena superiore all'aliquota applicata al primo scaglione di reddito (23%). Risulta pertanto

³⁶ Si vedano Artt. 44 (redditi da capitali), 67 (redditi diversi) e 68 (plusvalenze), TUIR.

³⁷ D. Stevanato, Dalla crisi dell'IRPEF alla flat tax, Il Mulino, 2016.

da scartare l'ipotesi dell'esenzione in toto. Il problema tecnico del coordinamento tra i due regimi fiscali è stato risolto nel nostro ordinamento con il cosiddetto *imputation system*: in questo sistema i soci tenevano conto dei dividendi percepiti ai fini del calcolo della base imponibile IRPEF, salvo poi scomputare a titolo di credito d'imposta un ammontare pari all'imposta pagata dalla società in sede IRES. In pratica, il credito d'imposta rappresentava un "acconto" dell'imposta progressiva dovuta dai soci. Tuttavia, l'*imputation system* è stato abbandonato nel 2004 per passare ad un sistema misto. Oggi l'ordinamento distingue tra dividendi da partecipazioni non qualificate (che incorporano un diritto di voto inferiore o pari al 20% o al 2% se relative a società quotate in borsa) e dividendi da partecipazioni qualificate (che incorporano diritti di voto superiori alle soglie precedentemente indicate). Le prime sono soggette ad una ritenuta d'imposta pari al 26%; le seconde vengono contemplate ai fini della determinazione dell'imponibile IRPEF, ma solo nella misura del 58,14% del dividendo. In questo modo, i dividendi da cosiddette partecipazioni minori scontano una *cedolare secca* con aliquota pari al 46,35%, addirittura al di sopra dell'aliquota applicata al più alto scaglione di reddito.

A differenza dei dividendi, i *capital gains* appartengono alla categoria dei redditi diversi (Art. 67 del TUIR). Tuttavia, questa tipologia di reddito è tassata con un meccanismo analogo a quello dei dividendi: le plusvalenze da partecipazioni qualificate concorrono in parte alla determinazione dell'imponibile IRPEF; le plusvalenze da partecipazioni non qualificate sono soggette ad una cedolare secca del 26%. La scelta del legislatore di non distinguere tra la durata delle partecipazioni generanti il *capital gain* ha come conseguenza quella di parificare gli investimenti meramente speculativi ad investimenti azionari di medio-lungo periodo. Se per i secondi si può comprendere il *favor* del legislatore in un'ottica di tutela dell'iniziativa economica³⁸, per i primi è molto più complicato.

Tra i redditi diversi possiamo trovare poi anche i cosiddetti *windfall gains*, cioè i proventi derivanti dalla sorte (lotterie, giochi di abilità, scommesse,...).³⁹ L'aliquota applicata a questi tipi di redditi può andare dal 10% al 25%, costituendo un vantaggio fiscale rilevante per il cittadino. Anche in questo caso dunque risulta molto arduo comprendere la ratio della norma, poiché questo tipo di introiti non derivano da un contributo dato alla società e configurano a pieno titolo una categoria di redditi "immeritati", guadagnati senza alcuno sforzo, per non entrare in argomentazioni di carattere sociale ed etico riguardanti il gioco d'azzardo.

³⁸ La libertà dell'iniziativa economica privata è sancita all'Art. 41 della Costituzione Italiana.

³⁹ Si veda Art. 69 (premi, vincite e indennità), TUIR.

Come già accennato precedentemente, inoltre, i redditi fondiari derivanti dal possesso di fabbricati locati ad uso abitativo fuoriescono dal regime progressivo dell'IRPEF, scontando una cedolare secca pari al 21%. La ratio della norma può essere spiegata alla luce della semplicità con la quale questa fonte reddituale può essere celata al Fisco, inducendo il legislatore a favorirne l'emersione tramite un alleggerimento dell'onere fiscale. Anche le plusvalenze immobiliari possono godere di una fiscalità agevolata grazie all'applicazione di un'aliquota pari al 20%, optata in sede di stesura dell'atto di compravendita. Se a ciò si aggiunge il problema della sottostima delle rendite catastali (determinate in base alla legge catastale n. 589 del 1939) e la mancata imposizione del reddito figurativo dell'abitazione principale, è palese come anche il settore immobiliare, oltre a quello finanziario, sia lontano dal principio di progressività.

Di recente introduzione, sempre in un'ottica *flat*, sono le misure per l'attrazione degli investimenti esteri in Italia, attraverso agevolazioni fiscali e finanziarie, dei cosiddetti *high net worth individual* ed i diversi interventi nei riguardi degli "impatriati", adottate tramite il comma 152, dell'articolo 1, della legge di Bilancio 2017, che ha inserito nel TUIR l'articolo 24-bis: «Opzione per l'imposta sostitutiva sui redditi prodotti all'estero realizzati da persone fisiche che trasferiscono la propria residenza fiscale in Italia». La normativa introduce un'imposta sostitutiva forfettaria sui redditi prodotti all'estero: le persone fisiche che trasferiscono la residenza fiscale in Italia possono optare per l'applicazione di una imposta sostitutiva sui redditi prodotti all'estero, calcolata forfettariamente, a specifiche condizioni. La disposizione prevede, quindi, un regime opzionale, estendibile anche ai familiari, con l'intento di favorire gli investimenti in Italia da parte di soggetti non residenti. Si tratta di un regime fiscale speciale riservato alle persone fisiche che trasferiscono la residenza fiscale nel territorio dello Stato, purché non siano state residenti in Italia, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del TUIR, in almeno nove dei dieci periodi d'imposta che precedono l'inizio del periodo di validità dell'opzione. In buona sostanza, il regime consente di versare un'imposta sostitutiva dell'IRPEF, relativamente ai redditi prodotti all'estero, pari ad euro centomila per ciascun anno d'imposta cui si riferisce l'opzione, nonché venticinquemila per ciascuno dei familiari ai quali sono estesi gli effetti. Ai fini del perfezionamento dell'opzione, i soggetti interessati possono aderire al nuovo regime al momento della presentazione della dichiarazione dei redditi riferita al periodo d'imposta in cui è stata trasferita la residenza fiscale in Italia, ovvero in quello successivo. Viene, altresì, riconosciuta agli interessati la facoltà, ma non l'obbligo, di presentare apposita istanza di interpello ai fini dell'accesso al regime opzionale, indicando

la sussistenza degli elementi necessari per il riscontro delle condizioni richieste ai fini dell'accesso al regime stesso, compilando un'apposita check list e fornendo eventuale documentazione di supporto.

Il Legislatore fiscale, di fronte all'esigenza di concedere una tassazione "piatta" circoscritta può, tuttavia, tecnicamente optare per un intervento sulla base imponibile. Si pensi a tal proposito ai diversi provvedimenti volti ad incentivare il rientro nel nostro Paese di lavoratori operanti all'estero, il cosiddetto rientro dei "cervelli in fuga". Come detto, si tratta di incentivi, di natura prettamente fiscale, non direttamente riferiti all'aliquota, ma che prevedono l'abbattimento, in misura variabile, della base imponibile; siamo quindi di fronte ad una tassazione piatta impropria, di cui si ritiene tuttavia utile fare cenno a dimostrazione di due diversi approcci concettuali del Legislatore a fronte della medesima esigenza. L'agevolazione, originariamente introdotta dall'articolo 3 del decreto-legge n. 269 del 2003, viene poi riproposta dall'articolo 44 del decreto-legge n. 78 del 2010, da ultimo modificato per effetto dell'articolo 1, comma 14, della legge n. 190 del 2014, la legge di Stabilità 2015. L'articolo 44 prevedeva un'agevolazione fiscale, operante ai fini sia IRPEF che IRAP, per incentivare i ricercatori ed i docenti residenti all'estero ad esercitare in Italia la loro attività. La misura consiste nell'esclusione dalla formazione del reddito di lavoro dipendente o autonomo, a fini IRPEF (e dalla base imponibile IRAP, ai sensi del comma 2), del novanta per cento degli emolumenti percepiti dai docenti e dai ricercatori che, ove siano in possesso di titolo di studio universitario o equiparato e non occasionalmente residenti all'estero, abbiano svolto documentata attività di ricerca o docenza all'estero presso centri di ricerca pubblici o privati o università per almeno due anni continuativi e che, a partire dalla data di entrata in vigore del decreto, il 31 maggio 2010, ed entro i sette anni solari successivi, acquisiscano la residenza fiscale in Italia. Il comma 149, all'articolo 1, della legge di Bilancio 2017, eliminando all'articolo 44 il riferimento temporale dei sette anni, ha reso le norme applicabili a tutti i docenti e ricercatori trasferitisi dopo il 31 maggio 2010, senza termine finale. La manovra del 2017 rende, quindi, permanente l'agevolazione fiscale volta a favorire il rientro in Italia di docenti universitari e ricercatori residenti all'estero, che altrimenti si sarebbe esaurita nel 2017. Con l'agevolazione i redditi percepiti sono tassati per il 10 per cento del totale, mentre il restante 90 per cento è esente.

A partire dal 2017, inoltre, i lavoratori ad alta specializzazione o manager che trasferiscono la residenza in Italia e si impegnano a rimanervi, non versano le imposte sul 50% del reddito prodotto nel nostro Paese. Il beneficio è esteso anche ai cittadini di Stati diversi da quelli

appartenente all'Unione Europea, con i quali siano in vigore convenzioni sullo scambio di informazioni in materia fiscale.

Come si è già detto in apertura di paragrafo, gli elementi "flat" presenti nel nostro ordinamento sono tanti e la progressività pura viene spesso messa da parte, talvolta per esigenze di competitività con ordinamenti esteri, altre volte per incoraggiare alcuni comportamenti, altre volte ancora per favorire l'emersione, altre volte infine per ragioni apparentemente non comprensibili. Se da un lato ciò dimostra come l'idea di aliquota piatta non sia poi così distante dall'attuale schema dell'IRPEF, dall'altro evidenzia la difficoltà di comprensione dell'intera normativa, fatta di continui "strappi alla regola", nuocendo sia al principio di semplicità amministrativa sia al principio di trasparenza che dovrebbero regolare un buon sistema tributario. Queste argomentazioni sono spesso riproposte dai sostenitori della Flat Tax, aggiungendo, come già visto in precedenza, che aliquota piatta non significa necessariamente violazione del principio costituzionale di progressività.

3.3 Le recenti proposte di Legge.

Nel corso dell'ultima Legislatura, la XVII, si segnalano due importanti disegni di legge, entrambi di iniziativa parlamentare, che costituiscono un primo tentativo di introduzione di una flat tax generalizzata nel nostro ordinamento; si tratta degli atti:

- Camera n. 2764, di iniziativa della deputata Gelmini, concernente l'introduzione di una aliquota unica per l'imposta sul reddito delle persone fisiche e dell'area di esenzione dal prelievo fiscale per i redditi di lavoro dipendente, autonomo e di pensione, nonché delega al Governo per l'adeguamento dell'ordinamento tributario;
- Senato n. 2866, di iniziativa a prima firma del Senatore Quagliariello, concernente un nuovo patto fiscale, ovvero una delega al Governo per l'introduzione dell'aliquota al 20 per cento sui redditi delle persone fisiche e l'ampliamento della no tax area con modulazione basata sui carichi di famiglia.

I due disegni di legge non sono stati mai calendarizzati all'esame delle Commissioni, sicché sono rimasti relegati a mere ipotesi legislative mai esplorate. Tuttavia è opportuno esaminarne sinteticamente i contenuti.

Atto Camera 2764. Il disegno di legge in esame, presentato dalla deputata Gelmini il 3 dicembre 2014, prevedeva l'introduzione di una aliquota unica per l'imposta sul reddito delle

persone fisiche e dell'area di esenzione dal prelievo fiscale per i redditi di lavoro dipendente, autonomo e di pensione; conferiva, inoltre, delega al Governo per l'adeguamento dell'ordinamento tributario.

Il testo comprende solo quattro articoli. L'articolo 1 prevede l'istituzione di una aliquota unica, pari al 20 per cento della base imponibile dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, al fine, dichiarato, di semplificare gli obblighi contabili e dichiarativi dei contribuenti. Si segnala anche un richiamo agli articoli 3 e 53 della Costituzione, avuto riguardo alla tutela del principio di progressività delle aliquote, ed ai principi dello statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge 27 luglio 2000, n. 212. L'articolo 2 individua l'area di esenzione, escludendo interamente dal prelievo fiscale i redditi di lavoro dipendente ed assimilati, di pensione e di lavoro autonomo inferiori o pari a 12.000 euro. L'articolo 3 conferisce delega al Governo, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, per l'adozione di uno o più decreti legislativi per l'adeguamento dell'ordinamento tributario ad indicati criteri direttivi.⁴⁰ L'articolo 4 prevede, in ultimo, la copertura finanziaria, laddove si prevede che agli oneri derivanti si provveda con i risparmi di spesa derivanti dall'attuazione dei decreti delegati, con particolare riferimento alle agevolazioni fiscali per le imposte sui redditi ed alle maggiori entrate derivanti dal maggior gettito proveniente dall'emersione spontanea della base imponibile. Il disegno di legge, mai calendarizzato dall'Assemblea, non ha neanche iniziato l'esame in Commissione.

Atto Senato 2866. Il disegno di legge in esame, a prima firma del Senatore Quagliariello, prevedeva un nuovo patto fiscale, nonché la delega al Governo per l'introduzione dell'aliquota unica al 20 per cento sui redditi delle persone fisiche e l'ampliamento della no tax area con una modulazione basata sui carichi di famiglia. Il provvedimento era stato assegnato, in sede referente, alla 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro), con richiesta di pareri alle commissioni 1^a (Affari costituzionali), 5^a (Bilancio) e 11^a (Lavoro).

La proposta prevedeva in sintesi:

- una aliquota unica pari al 20 per cento;

⁴⁰ Il Governo attua la delega attraverso l'approvazione preliminare, poi, definitiva di decreti legislativi; tali decreti, prima dell'esame definitivo, devono essere sottoposti all'esame delle Commissioni assegnatarie della Camera dei Deputati e del Senato, si tratta di documenti non legislativi.

- il riconoscimento di una no tax area, di tipo uniforme per le diverse tipologie di reddito, pari a 7.000 euro annui, ed altre modulate, in modo più accentuato rispetto alle attuali detrazioni, sulla base dei carichi di famiglia;
- il riconoscimento, infine, dell'agevolazione della no tax area in modo degressivo, fino ad un valore di reddito di 100.000 euro l'anno, per introdurre nel sistema quei criteri di progressività richiesti dalla Costituzione.

Nel dettaglio, il testo è costituito da un solo articolo, con dieci commi complessivi. Il comma 1 conferisce delega al Governo ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni per la riforma del sistema d'imposizione sui redditi delle persone fisiche, un "patto fiscale" tra lo Stato ed i cittadini. Il comma 2 prevede che i decreti legislativi siano adottati, nel rispetto dei principi costituzionali, in particolare di quelli di cui agli articoli 3, 31 e 53 della Costituzione, secondo individuati principi e criteri direttivi. Il comma 3, al fine di garantire la copertura finanziaria, anche indipendentemente dall'aumento delle entrate fiscali derivanti dalla maggiore crescita economica e dall'emersione spontanea di base imponibile che deriverà dalla riforma fiscale, prevede che insieme ai decreti attuativi, di cui al comma 1, il Governo sia altresì delegato ad adottare disposizioni dirette a:

- sopprimere il complesso delle agevolazioni fiscali relative alle imposte sui redditi delle persone fisiche, indicate nell'elenco 2 allegato alla legge 27 dicembre 2013, n. 147, che non siano quelle dirette ad evitare situazioni di doppia imposizione;
- introdurre meccanismi di compartecipazione al costo standard dei servizi pubblici, secondo criteri progressivi in funzione della effettiva situazione economica dei soggetti beneficiari;
- prevedere modalità selettive per l'accesso e la fruizione delle prestazioni sociali in denaro di carattere assistenziale.

Il comma 4 delega il Governo ad adottare un decreto legislativo per la ulteriore riduzione dell'aliquota dell'imposta sui redditi delle persone fisiche in misura pari agli eventuali aumenti del gettito tributario connessi ai processi di crescita economica e di emersione spontanea di base imponibile conseguenti alla riforma fiscale in esame. Il comma 5 dispone che gli schemi dei decreti legislativi, corredati di relazione tecnica, siano trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Il comma 6 prevede che le relazioni tecniche, allegare agli schemi di

decreto legislativo, indichino, per ogni ipotesi di intervento, l'impatto sul gettito, gli effetti distributivi sui contribuenti, le implicazioni in termini di finanza locale e gli aspetti amministrativi e gestionali per il contribuente e per l'amministrazione. Il comma 7 prevede che il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, debba trasmettere nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni, con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati. Il comma 8 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi previsti dal disegno di legge, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con le stesse modalità previsti dal disegno di legge. Il comma 9 dispone che dall'attuazione della delega non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Qualora eventuali nuovi o maggiori oneri derivanti da un decreto legislativo non trovino compensazione nell'ambito del medesimo decreto, il decreto è emanato solo successivamente alla data di entrata in vigore di un provvedimento legislativo che stanzi le occorrenti risorse finanziarie. Il comma 10 afferma, infine, che la revisione del sistema fiscale debba perseguire l'obiettivo della riduzione della pressione tributaria sui contribuenti, anche attraverso la crescita economica, nel rispetto del principio di equità, compatibilmente con il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione nonché degli obiettivi di equilibrio di bilancio e di riduzione del rapporto tra debito e prodotto interno lordo stabiliti a livello europeo. Anche in questo caso il disegno di legge non ha mai iniziato l'esame in Commissione.

Seppure i due principali disegni di legge non abbiamo mai iniziato l'esame parlamentare, non è tuttavia tramontata l'idea di introdurre una forma di tassazione flat generalizzata, come dimostrato dal recente dibattito politico che ha animato in buona parte le elezioni 2018.

3.4 Il dibattito politico italiano sulla Flat Tax.

In tempi recenti, l'attenzione politica sulla tassazione ad aliquota piatta si è fatta più intensa, tant'è che uno degli argomenti principali delle ultime elezioni politiche è stata propria la Flat Tax. Le forze politiche di centrodestra, in particolare, hanno caratterizzato la propria campagna elettorale puntando molto su questo tema, sebbene con alcune differenze le une dalle altre. In effetti, la proposta di Flat Tax portata avanti dalla Lega è molto differente da

quella presentata da NCI (Noi Con l'Italia) e Forza Italia. Tra le varie proposte non si deve dimenticare inoltre quella dell'Istituto Bruno Leoni⁴¹, portata avanti attraverso le sue recenti pubblicazioni da Nicola Rossi, professore ordinario presso l'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", nonché ex presidente dell'Istituto Bruno Leoni, Deputato nella XIV e XV Legislatura e Senatore nella XVI.

3.4.1 La proposta della Lega.

La Lega è uno dei partiti che ha maggiormente fatto leva sulla Flat Tax durante la recente campagna elettorale. La proposta prevede un'aliquota unica fissata al 15% con annesso "smantellamento" di tutte le spese fiscali attualmente in vigore nel regime IRPEF, le quali verrebbero sostituite da un'unica deduzione fissa di 3.000€. La grande novità è inoltre quella di spostare il soggetto fiscale dal singolo cittadino al nucleo familiare, con l'intento di venire incontro anche alle famiglie più numerose con meno reddito. Più precisamente sono previsti tre scaglioni di reddito ad ognuno dei quali verrebbe applicata la deduzione fissa in maniera differente:

1. Redditi fino a 35.000€: deduzione di 3.000€ per ogni componente del nucleo familiare compresi i contribuenti.
2. Redditi da 35.000€ a 50.000€: deduzione di 3.000€ per ogni familiare a carico.
3. Redditi superiori ai 50.000€: nessuna deduzione.

Altro provvedimento che affiancherebbe la rivoluzione "flat" sarebbe la riduzione delle aliquote IRES al 15%, in modo tale da non creare distorsioni nei comportamenti degli individui, nella scelta del modello giuridico societario da adottare. La riforma fiscale non intaccerebbe, inoltre, le categorie di reddito attualmente esonerate dal pagamento dell'imposta diretta (la cosiddetta *no tax area*).

L'introduzione di un'aliquota unica minore delle attuali per scaglioni comporterebbe, intuitivamente una perdita di gettito. Si stima, a titolo esemplificativo, che con un'aliquota unica al 15% si avrebbe una perdita pari a 48.551,729 milioni di euro per l'IRPEF, mentre l'abbassamento dell'aliquota IRES causerebbe una riduzione di 14.844,548 milioni di euro

⁴¹ L'Istituto Bruno Leoni è un centro studi che prende il nome dal filosofo Bruno Leoni e che ha l'obiettivo di promuovere le idee liberali in Italia e in Europa.

per un totale di 63.356,277 milioni di euro. Una perdita ingente, specie se rapportata, in termini assoluti, al totale di imposte prodotte con il sistema vigente pari a 184.056,595 milioni di euro, con una perdita presunta, quindi, di circa un terzo del totale.

Certamente, tale effetto negativo va in parte a compensarsi con i vantaggi che il nuovo sistema "flat" consentirebbe. In primis, un aumento del gettito IVA dovuto ai maggiori consumi da parte delle famiglie, ovviamente nel presupposto macroeconomico che un maggior reddito si traduca in un aumento della domanda. È evidente come l'incremento della domanda da parte delle famiglie costituisca una variabile di difficile quantificazione, con una differenziazione comportamentale in ragione delle fasce di reddito. Diversamente, le imprese dovrebbero utilizzare le maggiori risorse in investimenti, movimentando, quindi, anche il mercato del lavoro, con effetti autoperturbanti sul reddito delle famiglie stesse. Altre imprese, invece, che hanno delocalizzato in passato in paesi con regimi fiscali più "favorevoli" sarebbero incentivate a ripristinare la sede legale nel nostro paese. Inoltre, sono previste maggiori entrate derivanti dall'emersione del sommerso, con una stima intorno ai 28,5 miliardi di euro per il primo anno.⁴² Infine, un sostegno importante alla copertura delle risorse necessarie all'avvio della riforma "flat" leghista arriverebbe dall'iniziativa cosiddetta "saldo e stralcio" delle cartelle Equitalia. Come riporta l'On. Armando Siri, i crediti inesigibili che lo Stato ha nei confronti dei contribuenti ammontano a circa 600 miliardi. Siccome tali crediti non possono essere recuperati in toto dallo Stato e lasciano i contribuenti in una forma di indegnità sociale, l'iniziativa "saldo e stralcio" prevedrebbe un accordo tra Stato e contribuente in modo tale da recuperare almeno una parte dei crediti inesigibili, in ragione delle difficoltà specifiche di ogni singolo cittadino. Tali interventi sanatori riguardanti i crediti inesigibili non si riferiscono a fenomeni evasivi/elusivi, ma di pagamenti non effettuati per impossibilità dei contribuenti a farvi fronte a causa della situazione economica; misure – per altre finalità – nel tempo già attuate dal Legislatore fiscale, con un onere reale effettivo trascurabile a fronte del vantaggio economico indiretto. Secondo le stime leghiste, l'iniziativa "saldo e stralcio" frutterebbe alle casse statali circa 35 miliardi di euro per il primo anno.⁴³

Riguardo la proposta della Lega si potrebbe avanzare un dubbio di costituzionalità riguardante la progressività della riforma fiscale. Dal momento che, come visto, superata la soglia dei 50.000€ non sono previste deduzioni fisse, ogni contribuente con un reddito

⁴² Riguardo questo dato è prevista una clausola di salvaguardia con conguaglio del 5% sull'aliquota IRES del 15% in caso di mancato raggiungimento del target.

⁴³ A. Siri, www.tassaunica.it

superiore a tale soglia sarebbe soggetto alla stessa aliquota effettiva, pur percependo redditi diversi. Si può pertanto affermare che il sistema di progressività per deduzione implicito in questa proposta sia valido fino al limite dei 50.000€ di reddito. Tuttavia, risulta più complesso invocare un deficit di costituzionalità poiché comunque una forma di progressività, seppur limitata, è prevista dalla riforma, ma soprattutto perché, come già affermato in apertura di capitolo, il c. 2 dell'Art. 53 della nostra Costituzione sancisce la progressività del sistema tributario e non della singola imposta.⁴⁴

Tabella 3.2: Proiezioni delle entrate al 1° anno di Flat Tax al 15%

Introito persone fisiche con aliquota 15%	103 mld
Introito società di capitali con aliquota 15%	18 mld
Nuove imposte da economia sommersa	28,5 mld
Incasso aggiuntivo IVA	6 mld
Imposte nuovi occupati	1,5 mld
Imposta aggiuntiva incremento PIL	1,3 mld
Iniziativa "saldo e stralcio"	35 mld

Fonte: Armando Siri, www.tassaunica.it

Un'altra problematica è stata sollevata dagli economisti Francesco Daveri e Luca Danielli circa la capacità di copertura della riforma fiscale leghista: «A parità di base imponibile, la flat tax della Lega Nord –se inclusiva della cancellazione dell'IRAP– provocherebbe una perdita di circa 75 miliardi di euro. Il recupero della base contributiva conseguente alla riforma non sembra essere in grado di scalfire in modo significativo queste stime. In base all'esperienza passata, il rientro dei capitali rappresenta una fonte di entrate incerta e comunque di tipo *una tantum* (cioè non ripetibile). Prendendo gli studi sul caso russo, la riemersione dei redditi potrebbe attenuare la perdita, lasciando comunque una riduzione di entrate fiscali di 70,5 miliardi di euro per la proposta della Lega. Rimane che la proposta della Lega è lontana dall'autofinanziarsi.»⁴⁵

Infine, un'ultima critica viene mossa a proposito dei vantaggi che offrirebbe tale riforma fiscale ai contribuenti italiani. Secondo i detrattori della proposta leghista, la riforma peggiorerebbe la situazione economica in termini di imposte dovute allo Stato dei contribuenti appartenenti al ceto medio. La Lega, non smentendo questa posizione, ha previsto nel proprio

⁴⁴ Si veda l'apertura del capitolo 3.

⁴⁵ F. Daveri e L. Danielli, "Ecco i dettagli sui conti della Flat Tax", www.lavoce.info, 2014

programma di riforma fiscale, per quei contribuenti che vedrebbero peggiorata la propria condizione, la facoltà di essere assoggettati all'attuale sistema di imposizione dei redditi delle persone fisiche. Una soluzione di questo genere sarebbe di difficile attuazione e sarebbe lontano dall'obiettivo di semplificazione del sistema fiscale in vigore.

3.4.2 La proposta di Noi Con l'Italia e Forza Italia.

La proposta avanzata da Noi Con l'Italia e Forza Italia nell'ultima campagna elettorale si discosta sensibilmente da quella leghista, sebbene tutti e tre i partiti si siano presentati alle elezioni (assieme anche a Fratelli d'Italia) nella stessa coalizione.

L'aliquota unica della proposta forzista sarebbe fissata al 23%, cioè pari all'aliquota applicata allo scaglione di reddito più basso nell'attuale struttura IRPEF. La proposta prevedrebbe l'eliminazione di tutte le deduzioni e detrazioni di lavoro dipendente, autonomo e da pensione, le quali verrebbero sostituite completamente dal nuovo meccanismo della *no tax area*, fissata a 12.000€. Sarebbero previsti tre scaglioni di reddito ai quali applicare la cosiddetta progressività per deduzione⁴⁶:

1. Fino a 28.000€ di reddito: applicazione in toto della *no tax area* di 12.000€;
2. Dai 28.000€ ai 55.000€ di reddito: *no tax area* decrescente fino ad azzerarsi;
3. Oltre i 55.000€ di reddito: nessuna deduzione applicata.

Dal programma della proposta si evince inoltre che verrebbero confermate le attuali detrazioni per carichi di famiglia, fino ad azzerarsi superata la soglia dei 95.000€ di reddito, con un aumento delle detrazioni per figli a carico con più di 3 anni di età a 1.000€ e per figli a carico con meno di 3 anni a 2.000€.

Secondo le simulazioni di Noi Con l'Italia, ogni categoria di contribuente riceverebbe un beneficio dall'introduzione della "flat tax" in termini di minori imposte pagate. In particolare, viene evidenziato un maggior vantaggio per coloro il cui reddito deriva prevalentemente da lavoro autonomo o da pensione rispetto ai lavoratori dipendenti. La differenza di trattamento sarebbe dovuta a un riassorbimento delle disparità che negli anni si è generata a seguito

⁴⁶ Ci si riferisce a contribuenti che percepiscono la maggior parte del reddito da lavoro dipendente, autonomo oppure pensione.

dell'introduzione del bonus 80€ soltanto a favore dei lavoratori dipendenti. Tuttavia, dal momento che secondo tali simulazioni ogni contribuente sarebbe avvantaggiato, i sostenitori della "flat" smentiscono in questo modo i detrattori che asseriscono che una tale riforma fiscale sarebbe a vantaggio esclusivo dei cittadini più abbienti. Anzi, il vantaggio maggiore, secondo Noi Con l'Italia, sarebbe a favore del ceto medio (individuato nello scaglione di reddito tra i 28.000€ e i 55.000€), il quale è soggetto attualmente a un'aliquota IRPEF del 38%.

Il piano attraverso il quale verrebbe attuata una rivoluzione fiscale di tale portata prevede una serie di interventi progressivi. Il primo passo (primo triennio) è l'abolizione dell'aliquota del 38%, che assoggetterebbe i redditi nella fascia tra i 28.000€ e i 55.000€ all'aliquota del 27%, e l'introduzione della nuova *no tax area* a 12.000€. I costi previsti per questo primo intervento ammontano a 20 miliardi di euro di cui 10 miliardi sarebbero coperti dall'abolizione delle deduzioni e detrazioni per i redditi da lavoro. I costi eccedenti sarebbero finanziati da una nuova emersione del sommerso e dagli effetti della crescita economica sul gettito IVA e da entrate fiscali straordinarie frutto di provvedimenti di pace fiscale sul pregresso. Il secondo passo (secondo triennio) prevede l'abolizione dell'aliquota del 41% sui redditi da 55.000€ a 75.000€ ed il seguente allineamento al 23% delle restanti due aliquote del 27% e del 43%.⁴⁷

Per quanto riguarda la progressività, analogamente a quanto osservato per la proposta leghista, pare che l'imposta effettiva sia progressiva esclusivamente nella fascia di reddito compresa tra i 12.000€ e i 55.000€: l'aliquota è infatti nulla sotto la soglia di *no tax area* fissata a 12.000€; cresce al crescere del reddito fino ai 55.000€; oltre i 55.000€ l'aliquota si attesta al 23%. Valgono pertanto le stesse considerazioni fatte in precedenza, ovvero si può affermare che la progressività sia limitata, ma è sicuramente più difficile invocare il deficit di costituzionalità.

Anche per ciò che riguarda le coperture, la conclusione pare essere la stessa di quella leghista. Sempre secondo gli economisti Francesco Daveri e Luca Danielli, la "flat tax" forzista provocherebbe una perdita di gettito di 95 miliardi di euro e, pur considerando una riemersione del sommerso analoga al caso russo, il costo complessivo ammonterebbe ancora a

⁴⁷ <https://www.facebook.com/enricozanettiofficialpage/videos/946577252167949/>

circa 89 miliardi di euro. La conclusione a cui arrivano i due economisti è che anche questa proposta di tassazione piatta è ben lontana dall'autofinanziamento.⁴⁸

3.4.3 La proposta dell'Istituto Bruno Leoni.

La proposta di riforma fiscale dell'Istituto Bruno Leoni (IBL) ha come portavoce l'ex Senatore e Deputato Nicola Rossi. In *Venticinque % per tutti* Nicola Rossi delinea quelli che sono i principi guida della proposta dell'IBL:

1. introduzione di una sola aliquota pari al 25% per tutte le principali imposte del sistema tributario italiano: IRPEF, IRES, IVA⁴⁹;
2. abolizione dell'IRAP, dell'IMU e della TASI e sostituzione di quest'ultima con una Imposta per i Servizi Urbani (ISU) di esclusiva competenza comunale con base imponibile indipendente da elementi patrimoniali o reddituali ma strettamente legata a indicatori della intensità di fruizione dei servizi offerti in termini omogenei dal singolo Comune nonché alla qualità della fornitura degli stessi;
3. introduzione di un trasferimento monetario -il "minimo vitale"- differenziato geograficamente, indipendente dalla condizione professionale dei singoli ma non incondizionato e contestuale abolizione della vigente congerie di prestazioni assistenziali;
4. ridefinizione delle modalità di finanziamento di alcuni servizi pubblici mantenendo fermo il principio della gratuità del servizio per la gran parte dei cittadini ma imputandone, ai soli cittadini più abbienti, il costo e garantendo loro contestualmente il diritto di rivolgersi al mercato (*opting out*).

Concentrandoci su quanto concerne l'IRPEF, l'appiattimento delle aliquote verrebbe affiancato dall'introduzione di una deduzione di base pari a 7.000€ annui nel caso di nuclei familiari composti da un solo adulto e pari allo stesso ammontare opportunamente incrementato tramite una scala di equivalenza⁵⁰ nel caso di nuclei familiari di maggiori dimensioni. La nuova IRPEF avrebbe quindi le seguenti caratteristiche:

⁴⁸ F. Daveri e L. Danielli, "Ecco i dettagli sui conti della Flat Tax", www.lavoce.info, 2014

⁴⁹ Già prevista tra l'altro dalle clausole di salvaguardia per il 2018, che prevedono anche l'innalzamento dell'aliquota agevolata dal 10% al 13%.

⁵⁰ Ad esempio una scala di equivalenza è oggi in uso nel nostro paese per il calcolo dell'ISEE.

1. base imponibile estesa fino a ricomprendere i redditi attualmente soggetti a cedolare secca sui canoni di locazione, le plusvalenze immobiliari e i redditi catastali di tutti gli immobili non locati, comprese le abitazioni di residenza;
2. specifiche deduzioni per oneri di produzione del reddito e la corrispondente eliminazione delle cosiddette "spese fiscali";
3. imposta negativa (rimborso fiscale) per i contribuenti incapienti pari al prodotto dell'aliquota unica per la differenza tra reddito familiare e complesso delle deduzioni;
4. abolizione delle addizionali comunali e regionali IRPEF e devoluzione ai Comuni del gettito dell'imposta sulle persone fisiche relativo ai redditi derivanti da proprietà immobiliari;
5. concentrazione dell'autonomia impositiva di Regioni ed Enti locali sulla emersione e determinazione delle basi imponibili piuttosto che sull'aliquota.

Dalle simulazioni riportate da Nicola Rossi, si evince che questa proposta di rivoluzione fiscale avrebbe un costo netto pari a 31,2 miliardi di euro, frutto di minori entrate pari a 95,4 miliardi e minori uscite pari a 64,2 miliardi. Dal momento che, inoltre, nel 2016 è stata abolita la TASI, il costo della riforma ammonterebbe a circa 27 miliardi (11 miliardi nell'ipotesi più prudentiale di mantenimento delle addizionali locali IRPEF). Per quanto riguarda le coperture, la proposta IBL non fa riferimento a fonti di natura incerta, come potrebbero essere l'emersione del sommerso o l'incremento del gettito IVA frutto di una crescita dei consumi. La copertura sarebbe effettuata tramite ulteriori opere di *spending review*. In particolare, facendo riferimento alle valutazioni effettuate dagli economisti Carlo Cottarelli⁵¹ e Roberto Perotti⁵², si riportano nella tabella seguente le stime della portata degli interventi di revisione della spesa pubblica.

Per quanto riguarda le ultime due voci il ragionamento fatto da Nicola Rossi è il seguente: il minimo vitale andrebbe a sostituire alcuni istituti previdenziali, comportandone l'eliminazione.⁵³

Data la portata della proposta, l'Istituto Bruno Leoni individua una fase transitoria, al fine di evitare ogni ripercussione indesiderata sul bilancio pubblico e consentire un graduale

⁵¹ C. Cottarelli, La lista della spesa, Feltrinelli, 2015.

⁵² R. Perotti, Status Quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo), Feltrinelli, 2016.

⁵³ N. Rossi, Venticinque% per tutti, IBL Libri, 2017

adattamento di istituzioni e cittadini al nuovo regime. Il primo passo viene individuato nella ridenominazione di molti degli istituti che costituiscono prestazioni di carattere assistenzialistico: il percettore di un assegno sociale o di una pensione di invalidità riceverebbe lo stesso identico importo, ma ridenominato "minimo vitale".

Tabella 3.3: *Ipotesi di interventi di revisione della spesa pubblica.*

Voci	Valori (mld di €)
Acquisti di beni e servizi	5,0
Autovetture per il trasporto di funzionari pubblici	0,5
Soppressione di enti pubblici non economici	0,5
Ulteriore riordino delle partecipate degli enti locali	2,0
Organi istituzionali e a rilevanza costituzionale, costi della politica	1,0
Sussidi alle imprese	1,0
Bonus cultura	0,4
Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione	3,0
Totale parziale	13,4
Abolizione della componente non contributiva dei sussidi di disoccupazione	4,0
Abolizione della componente non contributiva dei trattamenti ai superstiti	10,0
Totale	27,4

Fonte: N. Rossi, *Venticinque% per tutti*, p. 99, IBL Libri, 2017

Questa fase, ovviamente priva di effetti sul bilancio pubblico, sarebbe preliminare all'impostazione del processo di revisione strategica della spesa pubblica. A fronte dei primi risultati della *spending review*, si procederebbe a rivedere la curva delle aliquote, senza introdurre ancora l'imposta negativa per i contribuenti incapienti e lasciando inalterate le addizionali locali IRPEF. In questa fase il contributo sanitario sarebbe obbligatorio almeno per un triennio, e solo in un momento successivo si darebbe luogo all'*opting out*. Successivamente si prevede l'erogazione del "minimo vitale" nella forma della Carta acquisti⁵⁴ (già sperimentata in Italia nel 2008 e nel 2014). Infine, l'abolizione delle addizionali IRPEF regionali e comunali interverrebbe solo nel momento in cui fossero tangibili gli effetti delle misure di *spending review*.⁵⁵

⁵⁴ La Carta Acquisti, già sperimentata una prima volta nel 2008 (vecchia Carta Acquisti) e una seconda volta nel 2014 (nuova Carta Acquisti), è una normale carta di pagamento elettronico prepagata, utilizzabile presso supermercati appartenenti a specifici circuiti nonché per l'acquisto di prodotti farmaceutici e parafarmaceutici, per il pagamento delle utenze o dei canoni di affitto di case popolari.

⁵⁵ N. Rossi, *Venticinque% per tutti*, IBL Libri, 2017

Da un punto di vista delle coperture finanziarie, la proposta dell'IBL è meno aggredibile rispetto alle precedenti perché, come evidenziato in precedenza, non si basa su fonti di natura aleatoria, bensì sono individuate con precisione fonti certe. Tuttavia, Nicola Rossi afferma che l'Italia non deve «disperdere le poche risorse disponibili in mille inutili rivoli».⁵⁶

Una forte critica viene invece mossa a proposito della diversificazione geografica del "minimo vitale". Secondo i sostenitori della proposta IBL, il minimo vitale differenziato a livello geografico è tuttavia una condizione necessaria per ripristinare condizioni di parità fra residenti in aree diverse: il potere d'acquisto cambia, infatti, da regione a regione e pertanto l'eventuale aggravio provocato dalla riforma fiscale nei confronti dei residenti di alcune aree sarebbe esclusivamente in termini nominali e non in termini reali.

Altra problematica più importante riguarda quella che viene comunemente chiamata dagli economisti "trappola della povertà". Attraverso il meccanismo del "minimo vitale", ad ogni euro in più guadagnato da una famiglia incapiente corrisponderà un euro in meno di trasferimenti, ovvero un prelievo fiscale pari al 100%. Si configurerebbe pertanto un disincentivo formidabile per le famiglie con redditi molto bassi o nulli ad integrare il bilancio familiare cercando una qualche occupazione. La proposta IBL scongiura l'ipotesi di "trappola della povertà" attraverso un'erogazione del "minimo vitale" non incondizionata. In primo luogo, il "minimo vitale" sarebbe limitato ai soli nuclei familiari i cui membri maggiorenni fossero legalmente residenti in Italia da almeno cinque anni. Verrebbero inoltre esclusi in automatico dal beneficio del "minimo vitale" tutti gli evasori e i soggetti che non optassero per il regime della dichiarazione per quanto riguarda i redditi da attività finanziarie. L'erogazione del "minimo vitale" sarebbe inoltre condizionata all'osservanza dell'obbligo scolastico da parte dei minori appartenenti al nucleo familiare e alla frequenza di programmi di lingua e cultura italiana nel caso di soggetti del nucleo familiare non in possesso della cittadinanza italiana. La proposta prevede infine che il "minimo vitale" sia erogato in toto per un numero limitato di mesi e che successivamente sia erogato in proporzione crescente sotto forma di un voucher contributivo non cedibile e utilizzabile da qualunque datore di lavoro a fronte dei suoi obblighi contributivi e fiscali derivanti dall'assunzione del beneficiario del "minimo vitale". In questo modo si eviterebbe che i contribuenti incapienti fossero incentivati

⁵⁶ N. Rossi, Flat Tax, Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo, Marsilio, 2018.

a mantenere lo *status quo* della propria condizione economica, senza essere spinti a collocarsi sul mercato del lavoro.⁵⁷

Altro argomento fortemente criticato è il passaggio dall'individuo al nucleo familiare come soggetto dell'imposta. Si è già parlato in precedenza della passata esperienza italiana circa l'ipotesi di far coincidere il soggetto d'imposta con il nucleo familiare, evidenziando allo stesso tempo le controindicazioni insite nella scelta attuale di tassare il singolo individuo.⁵⁸ La tesi del disincentivo al matrimonio, provocato dal vantaggio fiscale che due individui avrebbero scegliendo di non sposarsi, può essere smentita alla luce delle cosiddette economie di scala familiari. Due individui, infatti, scegliendo di vivere assieme, scelgono allo stesso tempo di condividere alcuni costi. Pertanto, non tenere conto delle economie di scala familiari provocherebbe un indebito vantaggio a favore dei nuclei familiari. Si può concludere dunque che entrambe le scelte presentino necessariamente delle controindicazioni.⁵⁹

Infine, la critica più importante viene mossa a proposito degli effetti redistributivi che comporterebbe la riforma IBL. Secondo gli studi portati avanti dall'IBL, l'impatto redistributivo legato al trasferimento verso i meno abbienti ("minimo vitale"), più che compensa l'impatto redistributivo connesso al trasferimento di risorse verso i contribuenti più abbienti implicito nel meccanismo dell'aliquota unica. Ciò viene dimostrato dalle stime dell'indice di concentrazione di Gini dei redditi post-imposta, il quale passa da un valore pari a 0,378 ad un valore pari a 0,349 con la riforma fiscale, dimostrando un effetto di redistribuzione dei redditi a livello aggregato.⁶⁰ Tuttavia, rimane il problema che, sebbene la riforma sia a vantaggio delle fasce più povere della popolazione, essa ha un impatto negativo sul ceto medio ed in particolare sugli individui residenti nel Meridione.⁶¹ Quest'ultimo effetto, come già osservato, è giustificato secondo Nicola Rossi da un costo della vita più basso nelle regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali.

3.5 Gli indirizzi di Governo.

Le elezioni politiche del 2018 hanno dato luogo alla formazione di un Governo di coalizione tra Movimento5Stelle e Lega. I "cavalli di battaglia" portati avanti dai due partiti durante la campagna elettorale sono stati rispettivamente reddito di cittadinanza e flat tax al

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ Si veda il paragrafo 3.1.

⁵⁹ N. Rossi, Flat Tax, Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo, Marsilio, 2018.

⁶⁰ N. Rossi, Venticinque% per tutti, IBL Libri, 2017

⁶¹ Per maggiori approfondimenti circa l'impatto sui singoli casi specifici si veda: M. Baldini e S. Giannini, "Chi guadagna e chi perde con la flat tax", www.lavoce.info, 2017.

15%.⁶² Nel tentativo di interpretare quelle che saranno le riforme future che il nuovo Governo vorrà portare avanti nel corso del suo mandato, si riporta di seguito una nuova proposta di riforma fiscale "piatta".

La proposta di riforma tributaria che sta balenando negli ultimi giorni sulle prime pagine dei quotidiani non configura l'introduzione di una flat tax vera e propria, ma piuttosto di una cosiddetta *dual tax*, dal momento che prevedrebbe due aliquote in luogo delle cinque attuali, fissate al 15% e al 20%, e cioè entrambe inferiori all'attuale aliquota IRPEF più bassa. La strada che si vuole percorrere prevede tre stadi: nel primo anno saranno ridotte le imposte sulle imprese, le quali pagheranno un'aliquota pari al 15%; nel secondo e terzo anno la riforma intaccherà le cosiddette "famiglie fiscali", le quali pagheranno un'aliquota pari al 15% fino agli 80.000€ di reddito e un'aliquota pari al 20% oltre questa soglia. La progressività dell'imposta diminuirà e sarà garantita solo in parte dalla *no tax area* e dal sistema delle deduzioni: 3.000€ per ogni componente della famiglia fiscale fino ai 35.000€ di reddito familiare; 3.000€ per ogni familiare a carico nella fascia tra i 35.000€ e i 50.000€ di reddito; nessuna deduzione oltre i 50.000€.⁶³

Per quanto riguarda le coperture, come già visto in precedenza, si propone di reperire risorse tramite l'iniziativa "saldo e stralcio"⁶⁴, la quale secondo Armando Siri porterebbe una cifra intorno ai 35 miliardi di euro nelle casse dello Stato solo nel primo anno. A prescindere dalla veridicità o meno della previsione, il problema che rimane è quello di finanziare la riforma fiscale negli anni seguenti, dal momento che tale iniziativa rimane comunque una soluzione *una tantum*.⁶⁵

Inoltre, un sistema di questo tipo, senza correttivi, produrrebbe degli "scaloni fiscali": «A un reddito da 79.999 euro la *dual tax* chiederebbe 11.999 euro, ma basterebbe un euro in più di reddito per far volare il conto a quota 16mila euro (4mila euro in più). In una famiglia con due lavoratori e due figli a carico, un reddito da 34.999 euro produrrebbe un'imposta da 3.450 euro, e uno da 35mila euro si tradurrebbe in 900 euro di tasse in più. Un sistema del genere,

⁶² Si veda paragrafo 3.4.1.

⁶³ A. Corbi, "Flat Tax, il piano in tre fasi ai più ricchi solo nel 2021 e slitta la "pace fiscale", La Repubblica, 8 Giugno 2018.

⁶⁴ Si veda paragrafo 3.4.1.

⁶⁵ A. Corbi, "Flat Tax, il piano in tre fasi ai più ricchi solo nel 2021 e slitta la "pace fiscale", La Repubblica, 8 Giugno 2018.

oltre a sollevare problemi di equità, si trasformerebbe in un disincentivo all'aumento del reddito». ⁶⁶

Un'altra problematica riguarderebbe il disincentivo al matrimonio: «Con 60mila euro di reddito complessivo, la *dual tax* darebbe uno sconto fiscale del 53% a un single, ma il beneficio si ridurrebbe al 31% nel caso di famiglia con due redditi e un figlio. Se i figli sono due, il taglio scende ancora al 27%, e si riduce al 22% con tre figli. La differenza si spiega con l'attuale sistema di detrazioni per i famigliari a carico, che hanno un raggio d'azione molto più ampio di quello previsto per la deduzione da 3mila euro.». ⁶⁷

⁶⁶ M. Mobili G. Trovati, " Pace fiscale, no tax area e bonus: si complicano i conti della «dual tax»", *IlSole24Ore*, 8 Giugno 2018.

⁶⁷ *Ibidem*.

CONCLUSIONI

Dall'analisi condotta sono emerse una serie di evidenze. In primo luogo il fatto che la progressività per aliquota non è l'unico tipo di progressività esistente: accompagnare un modello ad aliquota unica ad una *no tax area* o ad un sistema di deduzioni consente di rendere comunque l'aliquota effettiva progressiva. Con l'introduzione della *flat tax*, dunque, il principio di progressività sancito all'Art. 53 della Costituzione Italiana non verrebbe violato, purché ovviamente la tassazione piatta non sia pura. Si può discutere sul fatto che essa comporti una riduzione della progressività, ma è da escludere la possibilità di invocare un deficit di costituzionalità aprioristico.

Nella pratica, sistemi di tassazione dei redditi individuali ad aliquota unica sono stati adottati esclusivamente in paesi appartenenti all'ex blocco sovietico, oltre ad alcuni altri casi isolati. Ciò non consente di avere a disposizione un *benchmark* adeguato per effettuare delle comparazioni tra la nostra economia e quelle che hanno introdotto la *flat tax*. Di fatto, l'economia maggiormente avanzata che ha adottato un sistema di imposizione fiscale ad aliquota unica è la Russia, la quale ha comunque caratteristiche molto differenti da quelle del nostro paese. Inoltre, i risultati derivanti dall'introduzione della *flat tax* sono da ritenersi contrastanti e dipendenti dal contesto economico del singolo paese oggetto di studio.

Tuttavia, l'adozione di un sistema ad aliquota unica può comportare una semplificazione del sistema fiscale, consentendo alle agenzie delle entrate di allocare maggiori risorse alla lotta all'evasione. Inoltre, essendo la *flat tax* spesso accompagnata da un alleggerimento del carico fiscale sui contribuenti, essa può provocare un incentivo alla riduzione del livello di evasione fiscale, in accordo con la tesi della Curva di Laffer.

Un altro spunto importante che si può trarre da questa analisi riguarda l'efficienza del sistema di imposizione dei redditi delle persone fisiche attualmente in vigore in Italia. Si è notato infatti come la vigente struttura dell'IRPEF porti con sé alcune contraddizioni per quanto riguarda sia il principio di equità orizzontale, sia quello di equità verticale, sia infine lo stesso principio di progressività. La normativa appare inoltre confusa e non trasparente, frutto di una serie di norme aggiunte ai principi fondamentali di questa imposta nel corso degli anni. Le eccezioni al principio di progressività, come si è visto, sono molteplici: numerose sono le fonti di reddito soggette ad una cedolare secca piuttosto che concorrere alla formazione della base imponibile.

Appare per queste ragioni necessaria una riforma del sistema di imposizione fiscale dei redditi delle persone fisiche, che sia in grado di ripristinare i principi di equità e progressività i quali non sembrano oggi sempre garantiti dal regime IRPEF. La flat tax avrebbe l'indubbio vantaggio di semplificare il sistema fiscale rendendolo più trasparente e allo stesso tempo potrebbe funzionare da disincentivo all'evasione grazie all'alleggerimento del carico fiscale. Il prezzo da pagare potrebbe essere d'altra parte quello di una minore progressività e una grossa problematica potrebbe riguardare il finanziamento di una riforma fiscale di questa portata.

Non si deve pertanto né escludere a priori un modello di tassazione basandosi su stereotipi o falsi miti né tentare di riformare il sistema tributario, il quale ha la fondamentale funzione di redistribuire le risorse tra gli individui di una società, senza soppesare pro e contro o senza avere le risorse sufficienti e necessarie al finanziamento. Le proposte di riforma fiscale dovrebbero per questa ragione indicare coperture plausibili, pena la violazione della costituzionalità: «Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.».⁶⁸

⁶⁸ Art. 81, c.3 della Costituzione Italiana

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.

BIBLIOGRAFIA.

- Atkinson, *Per un nuovo welfare state: la proposta di reddito minimo/imposta unica*, Laterza, 1998.
- Baldini e Giannini, *Chi guadagna e chi perde con la flat tax*, www.lavoce.info, 2017.
- Bardauskas, *Experts crush the idea of progressive taxes*, Delfi.lt. Retrieved 26 October 2015
- Corbi, *Flat Tax, il piano in tre fasi ai più ricchi solo nel 2021 e slitta la "pace fiscale"*, La Repubblica, 8 Giugno 2018.
- Cottarelli, *La lista della spesa*, Feltrinelli, 2015.
- Daveri e Danielli, *Ecco i dettagli sui conti della Flat Tax*, www.lavoce.info, 2014
- Friedman, *Capitalismo e Libertà*, IBL Libri, 2010 (1962).
- Garibotto, *La Tassazione Efficiente - Un modello di simulazione ad agenti per il confronto tra sistemi tributari*, 2012.
- Hsing, *Estimating the Laffer Curve and Policy Implications*, Journal of Socio-Economics, 1996.
- Keen, Kim, e Varsano, *The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence*, IMF, September 2006.
- Keen, Klemm e Ivanova, *The Russian Flat Tax Reform*, IMF, January 1 2005.
- Losito, *Scaglioni IRPEF 2018: aliquote, soglie di reddito e calcolo imposta*, www.guidafisco.it, 14 Maggio 2018.
- Mitchell, *The Laffer Curve Shows that Tax Increases Are a Very Bad Idea -- even if They Generate More Tax Revenue*, Forbes, 15 Aprile 2012.
- Mobili e Trovati, *Pace fiscale, no tax area e bonus: si complicano i conti della «dual tax»*, IlSole24Ore, 8 Giugno 2018
- Perotti, *Status Quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*, Feltrinelli, 2016.

Radman e Walsh, *This Day in History: President Ronald Reagan Signs the Tax Reform Act of 1986*, www.atr.org, 2013.

Romer, *The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on a New Measure of Fiscal Shocks*, 2010.

Rossi, *Flat Tax, Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*, Marsilio, 2018.

Rossi, *Venticinque% per tutti*, IBL Libri, 2017

Schein, *Economic Recovery Tax Act of 1981*, www.britannica.com, 2018.

Siri, *Flat Tax, la rivoluzione fiscale in Italia è possibile*, Passaporta, 2016.

Siri, www.tassaunica.it

Stevanato, *Dalla crisi dell'IRPEF alla Flat Tax*, Il Mulino, 2016.

SITOGRAFIA.

<http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0110-e.htm#A> BRIEF HISTORICAL OVERVIEW(txt)

<https://taxfoundation.org/estonia-has-most-competitive-tax-system-oecd>

<https://www.economist.com/node/3860731>

<https://www.facebook.com/enricozanettiofficialpage/videos/946577252167949/>

<http://www.icpartners.it/tax-cuts>

http://www.transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/Taxation%20in%20Georgia%20_ENG_final_0.pdf