



Dipartimento di Economia e Management
Cattedra di Scienze delle Finanze

FLAT TAX:

Tra necessità di equità fiscale e rilancio dell'economia

RELATORE

Chiar.mo Prof. Angelo Cremonese

CANDIDATO

Carolina Cianni

matr. 203021

ANNO ACCADEMICO 2017 / 2018

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO I - IL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO	
I.1 Concetto di imposte	6
I.2 Principi fondamentali del sistema tributario italiano	6
I.2.1 Principio di legalità.....	7
I.2.2 Principio del beneficio.....	8
I.2.3 Principio di capacità contributiva.....	8
I.2.4 Principio di progressività.....	10
I.3. Principali imposte del sistema italiano	11
I.3.1 Irpef.....	11
I.3.2 Ires.....	13
CAPITOLO II - FLAT TAX	
II.1 Introduzione al concetto della Flat tax	14
II.1.1 Definizione di “flat tax”.....	14
II.1.2 Fondamenti storici.....	14
II.1.3 Curva di Laffer.....	17
II.1.4 Vantaggi della Flat tax.....	19
II.2 Proposte per una Flat Tax in Italia	24
II.2.1 Proposta della Lega Nord.....	25
II.2.2 Proposta della Fondazione Magna Carta.....	26
II.2.3 Proposta del gruppo parlamentare Federazione della Libertà-Idea.....	27
II.2.4 Proposta dell’Istituto Bruni Leoni.....	30

II.2.5 Dibattito successivo alla proposta dell'Istituto Bruni Leoni.....34

II.3 Contratto di governo.....39

II.4 Legge Bilancio 2019.....41

CAPITOLO III - PANORAMA ESTERO

III.1.1 L'America.....43

III.1.2 L'Unione Europea.....45

III.1.3 Il resto del mondo.....46

CONCLUSIONI.....51

INTRODUZIONE

Il sistema tributario è un organismo essenziale all'interno dell'amministrazione di un Paese, costituisce un tassello fondamentale per l'equilibrio dell'economia. Dalla necessità di acquisire entrate per lo Stato, per poter garantire l'erogazione dell'offerta di beni e servizi pubblici, nasce il concetto di imposta.

La nostra Costituzione, all' art. 2, dopo aver fatto riferimento agli "inviolabili" diritti dei cittadini, fa richiesta dell'adempimento, tra gli altri, dei "...doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale". Dunque la contribuzione è, da parte dei singoli, siano essi lavoratori dipendenti o autonomi, un dovere imprescindibile, un atto dovuto.

Sta di fatto che il fenomeno della evasione fiscale, riferendoci all' Italia, si è manifestato con forme sempre più accentuate a gravare sul bilancio dello Stato, già segnato da una spesa e da un debito pubblico molto ingenti, e sono stati prospettati nel tempo, da varie parti politiche e da economisti, diversi modelli fiscali. Tra questi modelli, quello che ha assunto un'importanza preminente, è stato quello relativo alla "flat tax", definizione che, alludendo a "una tassa piatta", fa riferimento a un sistema fiscale proporzionale fondato su un'aliquota costante e non marginale, crescente all'aumentare del reddito (o del consumo), su una determinata (e variabile) base imponibile.

Oggetto di varie proposte in sede politica, l'ultima delle quali avanzata dal governo Movimento Cinque Stelle- Lega Nord, l'argomento relativo alla "flat tax" è ora parte della Legge di Bilancio 2019, approvata il 30 dicembre 2018 dal Senato, e attiva da 1 gennaio 2019.

A presupposto di qualsiasi provvedimento legislativo, vanno tenuti presenti alcuni principi fondamentali che, nel caso dell'Italia, sono sanciti in maniera netta dalla nostra Costituzione. Anche relativamente alla formulazione di provvedimenti in materia economica e, nella fattispecie, di ordine fiscale, sono essenziali, alcuni fondamentali principi ai quali si è fatto riferimento nel I capitolo, quali quello di "legalità", del "beneficio", di "capacità contributiva", di "progressività". Quanto proprio al concetto di "progressività", in relazione al quale l'articolo 53, sempre della nostra Costituzione, recita che "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a caratteri di progressività", vedremo che sarà uno dei punti intorno ai quali è stata, sensatamente, incentrata la discussione sulla "flat tax", precedente e successiva all' approvazione dei provvedimenti ora parte della Legge di Bilancio.

Il tema della “flat tax”, tanto discusso in Italia, nasce da presupposti che si riallacciano a una discussione pregressa molto ampia, di carattere internazionale, nella quale parte essenziale ha avuto il contributo di Milton Friedman, economista statunitense, premio Nobel per l’ economia nel 1976, il quale proponendo un sistema tributario fondato su di un’ aliquota unica, piuttosto che su diverse aliquote progressive, è considerato l’ ideologo per eccellenza di questo innovativo sistema di tassazione. Di questi argomenti si è discusso nel II capitolo, dove, delineando un sintetico quadro storico, sono stati analizzati i contributi di Robert Hall e Alvin Rabushka della Stanford University, considerati i continuatori ideali della tradizione di studi inaugurata da Friedman, e dell’ inglese Anthony Barnes Atkinson della Cambridge University. Si è fatto cenno anche ad un altro importante economista statunitense, Arthur B. Laffer, ai cui studi si lega la, poi battezzata, “curva di Laffer”, modello grafico utilizzato per dimostrare come un decremento della pressione fiscale avrebbe potuto giovare alle casse degli Stati Uniti.

Si è poi proceduto a delineare, sempre nel II capitolo, un profilo della storia della “flat tax” in Italia, citando, in prima istanza, le proposte avanzate da Silvio Berlusconi e dall’ allora ministro dell’ economia Antonio Martino (2004), e da altri schieramenti e partiti politici come i Radicali (2005), la Destra-Fiamma Tricolore (2008), Italia Nuova (2014), Lega Nord (2014).

Più dettagliatamente sono poi state analizzate le proposte della Fondazione Magna Carta, espresse attraverso il testo del 2012 di Emanuele Canegrati, e quelle del gruppo parlamentare Federazione della Libertà-Idea, che si è fatto promotore di un disegno di legge presentato in Senato nel giugno del 2017. Sono state poi indicate le linee sostenute dall’ Istituto Bruno Leoni, confluite nell’ articolato testo di Nicola Rossi edito nel 2017, che ha dato avvio a un successivo, intenso dibattito, a cui hanno partecipato i più esperti e accreditati economisti italiani dando apporti estremamente significativi in merito a un tema che, sia pur nello spirito innovativo e correlato all’ urgenza di una riforma fiscale che da tempo si attendeva, non manca tuttora - a Legge di Bilancio approvata -, di dare adito a diverse perplessità, di cui si è cercato di dare dettagliatamente conto nel lavoro.

Da ultimo, nel III capitolo, è stato delineato un quadro generale della situazione estera, quanto a proposte ed eventuali, specifiche, applicazioni con breve cenno alle eventuali ricadute sull’ economia locale, relativamente degli Stati Uniti, dei Paesi dell’Unione Europea e delle altre realtà del mondo.

CAPITOLO I

IL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO

I.1 Concetto di imposta

Lo Stato ha bisogno di entrate per finanziare la propria attività. Queste possono essere, in primo luogo, concepite come contropartita dell'offerta di beni e servizi pubblici. Quando il vantaggio dei servizi prodotti corrisponde ad un interesse generale, la forma di entrata idonea è l'imposta. L'imposta è quindi un prelievo coattivo che non ha un legame diretto con la prestazione di un servizio. È la forma di finanziamento appropriata per servizi offerti indipendentemente dalla domanda dei cittadini e i cui vantaggi sono indivisibili.

Nell'ambito di un più esteso concetto di tributo, l'imposta è la prestazione patrimoniale coattiva acausale, dovuta da un soggetto in base a un presupposto dimostrativo di forza economica, che escluda qualunque relazione specifica con un'attività dell'ente pubblico riferita al soggetto o da cui quest'ultimo possa trarre un vantaggio. In tal senso l'imposta si distingue dalla tassa, il cui presupposto è, di contro, costituito dalla richiesta di un atto, ovvero dal compimento di un'attività pubblica specificamente riguardante un determinato soggetto, quale l'emanazione di un provvedimento o la prestazione di un pubblico servizio. L'imposta è l'espressione classica legata al concetto del potere di imposizione, in quanto, per la sua struttura semplice, può essere riferita a ogni tipo di presupposto economico ed essere utilizzata secondo ogni esigenza politica o economica del paese¹.

Per definire un'imposta occorre specificare quattro caratteristiche essenziali: il presupposto, il soggetto passivo, la base imponibile e l'aliquota.

- 1) Il presupposto dell'imposta è quella particolare situazione di fatto, quale il percepimento di un reddito, o il consumo di un bene, a cui la legge ricollega l'obbligo di pagare l'imposta.
- 2) Il soggetto passivo è la persona fisica o giuridica che ha l'obbligo di pagare l'imposta.
- 3) La base imponibile è la traduzione quantitativa del presupposto. Essa può essere espressa:
 - in termini monetari (ad esempio il valore monetario del patrimonio, ad una certa data, nel caso di un'imposta patrimoniale), e l'imposta sarà allora definita "ad valorem";
 - in termini fisici (ad esempio litri di benzina, nel caso di un'imposta di fabbricazione sugli oli minerali), e l'imposta sarà allora definita "specifica" (o anche accisa).

¹ Le indicazioni sono tratte da R. PALADINI, *ad vocem* "Imposta", in *Dizionario di Economia e Finanza*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 2012.

- 4) L'aliquota indica, di fatto, ciò che è dovuto dal contribuente per ogni unità di base imponibile. Nelle "imposte ad valorem" essa è fissata in termini percentuali, nelle "imposte specifiche" invece è stabilita in unità monetarie per ogni unità di base imponibile.

Il prodotto fra aliquota e base imponibile determina il debito d'imposta del contribuente.

A livello aggregato il prodotto fra aliquota e base imponibile costituisce il gettito d'imposta.

In relazione all'andamento di tali aliquote è possibile individuare quattro diverse tipologie di imposte:

- 1) "fisse", qualora le aliquote siano stabilite in misura invariabile ovvero in relazione a parametri prestabiliti (peso, volume ecc.)
- 2) "proporzionali", quando l'aliquota media resta costante per qualsiasi livello di reddito;
- 3) "progressive", quando l'aliquota media aumenta all'aumentare del reddito o del patrimonio;
- 4) "regressive" quando l'aliquota media decresce all'aumentare del reddito o del patrimonio,

Le imposte possono anche essere divise in "dirette" e "indirette". Le prime coinvolgono manifestazioni dirette di capacità contributiva (reddito, patrimonio); le seconde, invece, colpiscono manifestazioni indirette di capacità contributiva (consumi, produzione, trasferimenti)².

I.2 Principi fondamentali del sistema tributario italiano

I.2.1 Principio di legalità

Come primo aspetto, ci si soffermerà su alcuni punti di base, preliminari, che riguardano il sistema fiscale nel suo complesso e che ne costituiscono l'ossatura portante. E' indispensabile, in tal senso, fare riferimento alla Costituzione italiana. Innanzitutto può citarsi l'articolo 23, che esprime il principio di legalità dell'imposta, nel quale si dichiara che "nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge"³. Questo articolo, riprendendo il noto principio affermato dal reverendo Jonathan Mayhew, nel 1750 a Boston, durante la rivoluzione americana, "No taxation without representation", prevede una riserva relativa di legge nell'esercizio della potestà impositiva da parte dello Stato con il preciso scopo di evitare che a carico dei cittadini possa essere arbitrariamente (e senza il presupposto legislativo) imposto dal potere esecutivo alcun onere personale. Dal momento che riguardo la libertà personale o il patrimonio dei cittadini si può esercitare un potere limitativo soltanto per superiori esigenze della collettività, spetta unicamente all'organo che rappresenta l'intera nazione (il parlamento attraverso lo strumento legislativo), e non

² Le indicazioni riportate sono tratte da *Corso di Scienza delle Finanze*, a cura di Paolo Bosi, Bologna 2015 (VIII ed.), pp. 138-140.

³ *Costituzione della Repubblica Italiana*, a cura del Servizio dei resoconti e della comunicazione istituzionale, Senato della Repubblica, Ufficio delle informazioni parlamentari, dell'archivio e delle pubblicazioni del Senato, Tipografia del Senato, Roma 2012.

ad altri, il potere di stabilire il contenuto minimo di tali sacrifici secondo i principi applicativi che, nel caso dei tributi, vengono determinati dall'art.53 nel rispetto del principio di uguaglianza dei cittadini.

In termini generali, la ripartizione del carico tributario dipende fondamentalmente da due fattori:

- 1) La finalità che si assegna all'imposizione;
- 2) L'interpretazione che si dà dell'equità del prelievo o, più in generale, l'idea di giustizia alla quale si aderisce.

In relazione alla valutazione dei fattori ai quali abbiamo ora fatto cenno, è possibile distinguere due principali criteri normativi di distribuzione del carico tributario: il principio del beneficio e il principio della capacità contributiva.

I.2.2 Il principio del beneficio

Si tratta del criterio di ripartizione del carico fiscale, in relazione al quale ogni contribuente dovrebbe versare un'imposta pari al beneficio marginale, ricavato dal consumo di beni e servizi pubblici. Il principio del beneficio è conosciuto anche come principio della "controprestazione". Come nel caso dello schema di Lindahl⁴, con il principio del beneficio si accetta un'impostazione contrattualistica che vede, alla base del versamento dell'imposta, il pagamento di un prezzo per un bene e servizio pubblico di cui si usufruisce.

Questo principio è riconducibile alle teorie dello scambio volontario, secondo le quali esiste un rapporto di scambio (di controprestazione) fra ciò che il cittadino paga allo Stato e ciò che riceve in termini di beni e servizi, e tale scambio è attuato sulla base di una libera scelta da parte dei soggetti⁵.

I.2.3 Il principio di capacità contributiva

L'articolo 53 dichiara invece che "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a caratteri di progressività"⁶. Il "Tutti" ad inizio frase esprime l'accoglimento del principio di "universalità" dell'imposta. L'obbligo del pagamento delle imposte infatti, si estende a tutti i soggetti (persone fisiche e giuridiche) detti "contribuenti" in quanto producono ricchezza nel territorio dello Stato. Coerentemente con l'art. 2

⁴ E. LINDAHL, E. *Just Taxation – A Positive Solution* (translate from German by Elisabeth Henderson), in R. A. MUSGRAVE, ET AL., *Classics in the Theory of Public Finance*, International Economic Association 1958, pp. 168-176.

⁵ Le definizioni sono tratte da A. CASTALDO, *ad vocem* "Beneficio, principio del", in *Dizionario di Economia e Finanza*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 2012.

⁶ *Costituzione della Repubblica Italiana* cit.

della Costituzione che recita: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, vige il principio della contribuzione fiscale. In particolare l’articolo 53 costituisce la disposizione principale della cosiddetta “Costituzione fiscale”, la cui esigenza di imporre tributi in funzione redistributiva e proporzionale ai redditi è insopprimibile e, come ha osservato la Corte Suprema degli Stati Uniti d’America, “è tanto necessaria alla vita e alla prosperità della nazione, quanto l’aria alla vita dell’uomo”. È questa una necessità crescente dello Stato sociale per consentirgli di acquisire le risorse finanziarie per garantire la sopravvivenza e lo sviluppo della collettività. Gli introiti che lo Stato ricava dalle tasse devono rispondere a criteri di giustizia distributiva ed eguaglianza del carico tributario tenendo conto dei principi di capacità contributiva dell’imposizione.

Nei suoi termini essenziali il principio della capacità contributiva si articola in tre assunti fondamentali:

- 1) Equità orizzontale: gli individui con uguale capacità contributiva calcolabile non solo in base al reddito, ma anche rilevabile da altre situazioni personali e familiari, devono pagare la stessa imposta;
- 2) Equità verticale: individui con maggiore capacità contributiva devono pagare più imposte.
- 3) Preclusione di un’aliquota marginale superiore all’unità: tale principio richiede che si preservino, o almeno non si ribaltino, le posizioni relative dei contribuenti nella scala distributiva⁷.

Ciò significa che più il soggetto passivo avrà un alto reddito, più significativa dovrà essere la sua partecipazione alle spese pubbliche. Il principio in esame discende dal fatto che il singolo contribuente deve sottostare, oltre che ai doveri inderogabili di solidarietà economica e sociale sanciti dal citato articolo 2 della Costituzione, anche al principio di “eguaglianza sostanziale” (e non solo formale) che implica una maggiore apporto alla “causa comune” da parte dei soggetti più abbienti.

I.2.4 Principio di progressività

Il secondo comma del già indicato articolo 53 della Costituzione afferma che “...Il nostro sistema tributario è informato a criteri di progressività”. Si tratta del criterio generale a cui secondo l’articolo

⁷ *Corso di scienza delle finanze*, a cura di Paolo Belli, Bologna 2015 (settima ed.; I ed. 1996), p. 159.

53, co. 2, della Costituzione, si ispira il sistema tributario. Tale principio deve essere inteso come una particolare accezione del criterio di eguaglianza sostanziale, di cui all'art. 3 della Costituzione⁸, in quanto contribuisce a eliminare, all'interno della comunità statale, tutti gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno sviluppo della persona umana. In base a esso, infatti, il sistema tributario dovrebbe prediligere i tributi progressivi, vale a dire quelli che incidono in misura superiore sui soggetti che mostrano una maggiore attitudine alla contribuzione (nelle imposte progressive l'aliquota aumenta con il crescere della base imponibile). Un sistema tributario caratterizzato dalla progressività determina, pertanto, un depauperamento più che proporzionale nei soggetti dotati di maggior ricchezza e meno che proporzionale nei soggetti più poveri; ciò comporta una redistribuzione della ricchezza stessa, con riduzione del divario tra le situazioni economiche dei consociati. Il principio non determina l'obbligo per il legislatore di istituire esclusivamente imposte progressive, potendosi ammettere anche tributi proporzionali e regressivi, senza compromettere la progressività complessiva del sistema. Il carattere della progressività è inoltre riferito al sistema tributario nel suo complesso, non a specifici tributi o a singoli profili degli stessi; in sostanza, si richiede che ai tributi a struttura progressiva sia assegnato valore caratterizzante del sistema. La dottrina dominante e la giurisprudenza costituzionale, interpretando la disposizione che sancisce la mera «ispirazione» a tale criterio, affermano che si tratti di un principio di portata programmatica, volto cioè a indicare una direttiva al legislatore ordinario ai fini della costruzione del sistema tributario, e non di una norma avente natura precettiva⁹.

I metodi per attuare la progressività dell'imposta sono diversi. Ricordiamo i principali:

- 1) Progressività continua: l'aliquota media viene espressa come funzione continua e crescente del reddito imponibile.
- 2) Progressività per classi: si ottiene suddividendo il reddito in diverse fasce cui sono associate aliquote crescenti, e applicando a tutto il reddito l'aliquota relativa alla più elevata classe raggiunta.

⁸ L' Art. 3 della Costituzione dice: "Tutti i cittadini 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. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese."

⁹ Le indicazioni sono tratte da R. PALADINI, *ad vocem* "Progressività", in *Dizionario di Economia e Finanza*, Istituto dell' Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 2012.

- 3) Progressività per scaglioni: si stabilisce che il reddito venga suddiviso in scaglioni, ma a differenza del metodo precedente, la porzione di base imponibile, rientrante in ciascun scaglione, viene moltiplicata per l'aliquota a esso relativo.
- 4) Progressività per deduzione e detrazione: si ottiene decurtando con una cifra fissa la base imponibile (deduzione) o l'imposta (detrazione), e applicando alla base un'aliquota costante.

Con l'utilizzo di questo principio, infatti, l'imposta, oltre che ad assolvere al suo ruolo principale di finanziamento della produzione pubblica di beni e servizi va ad assolvere un altro scopo che è quello della redistribuzione della ricchezza, che ha come fine ultimo quello di evitare un eccessivo squilibrio di ricchezza all'interno della popolazione.

I.3 Principali imposte del Sistema italiano

I.3.1 Irpef

Nel nostro ordinamento, l'imposta che grava sul reddito dei singoli contribuenti è l'Irpef (Imposta Sul Reddito delle Persone Fisiche), introdotta nel 1974 ai sensi del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597; è l'imposta che maggiormente incide sul gettito del nostro Stato, pari al 37% delle entrate totali. Questa imposta è un'imposta personale e progressiva che colpisce il reddito delle persone fisiche¹⁰. Viene definita personale in quanto la determinazione quantitativa della base imponibile è fortemente influenzata dalle caratteristiche proprie del soggetto passivo tenendo conto non solo di tutti i redditi posseduti dall'individuo, ma anche dei suoi bisogni essenziali e della sua situazione personale e familiare. Il connotato di progressività invece, come visto prima, fa sì che al crescere del reddito a disposizione del contribuente si incrementi anche l'incidenza percentuale del prelievo, poiché le aliquote dell'imposta sono graduate in misura più che proporzionale al crescere della ricchezza.

Il presupposto dell'imposta è il possesso di redditi, in denaro o in natura, attribuibili al soggetto passivo, rientranti in una delle seguenti sei categorie di reddito: redditi fondiari, redditi di capitale, redditi di lavoro dipendente, redditi di lavoro autonomo, redditi d'impresa, redditi diversi. (Art. 6 T.U.I.R.). Il reddito complessivo è alla somma algebrica di tali categorie.

I soggetti passivi invece, sono le persone fisiche residenti (per i redditi posseduti all'interno e all'estero) e non residenti (limitatamente ai redditi prodotti nel territorio dello Stato).

La base imponibile è costituita dalla somma di tutti i redditi del soggetto passivo.

Dall'imponibile sono esclusi:

- 1) Redditi che, pure essendo classificati fra quelli da assoggettarsi ad Irpef, sono poi ricondotti a regimi sostitutivi di tale imposta (in particolar modo i redditi delle attività finanziarie);

¹⁰ I dati sono tratti da R. PALADINI, *ad vocem* "Irpef (Imposta sul reddito delle Persone Fisiche)", in *Dizionario di Economia e Finanza*, Istituto dell' Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 2012.

- 2) Redditi assoggettati a tassazione separata (arretrati di stipendi, TFR,);
- 3) Redditi esenti (ad esempio borse di studio e assegni di ricerca corrisposti da università).

Nella determinazione dell'IRPEF su base unitaria, al fine di garantire la personalità dell'imposta, sono previste deduzioni e detrazioni.

Le deduzioni previste sono: Spese mediche per assistenza a disabili; Assegni periodici per il coniuge o altri soggetti; Contributi assistenziali o previdenziali, versati per se stessi o badanti; Contributi versati a fondi di previdenza complementare; Contributi o erogazioni verso ONLUS, ONG, associazioni no-profit o enti di ricerca.

Le principali detrazioni invece sono quelle per :Interessi su mutuo prima casa o mutui agrari; Spese di intermediazione mobiliare o provvigioni; Canoni di locazione della prima casa; Ristrutturazioni edilizie, risparmio energetico o misure antisismiche; Impianti di sicurezza; Spese per figli o coniuge a carico; Spese mediche e sanitarie, per portatori di handicap o disabili, e veterinarie; Spese scolastiche; Spese per attività sportive dei figli; Erogazioni di natura liberale; Spese per studenti fuori sede; Spese per badanti; Spese funebri.

In Italia è in vigore un sistema con 5 aliquote e altrettanti scaglioni Irpef che prima della Legge di Bilancio 2019 era così concepita:

- Il 1° scaglione comprende i contribuenti con un reddito compreso **tra 0 e 15.000 euro** l'anno e presuppone un'**aliquota Irpef del 23%**. Viene prevista anche una no-tax area.
- Il 2° scaglione comprende i contribuenti con un reddito compreso **tra 15.001 euro e 28.000 euro** l'anno e presuppone un'**aliquota Irpef del 27%** per la parte eccedente ai 15.000 euro.
- Il 3° scaglione comprende i contribuenti con un reddito compreso **tra 28.001 euro e 55.000 euro** l'anno e presuppone un'**aliquota Irpef del 38%** per la parte eccedente ai 28.000 euro.
- Il 4° scaglione comprende i contribuenti con un reddito compreso **tra 55.001 euro e 75.000 euro** l'anno e presuppone un'**aliquota Irpef del 41%** per la parte eccedente ai 55.000 euro.
- Il 5° e ultimo scaglione comprende i contribuenti con un **reddito superiore ai 75.000 euro** e presuppone un'**aliquota Irpef del 43%** per la parte eccedente ai 75.000 euro.

Con la legge n. 289 del 2002, è stata introdotta per l'IRPEF una no tax area, disciplinata agli articoli 11 e 13 del TUIR.

I.3.2 Ires

L'imposta sul reddito delle società (IRES) è una imposta proporzionale e personale che si ottiene tramite applicazione di un'aliquota unica, la cui entità, variata nel corso degli anni, è fissata al 24%, dalla Legge di stabilità del 2016.

Il reddito delle società di capitali è tassato con l'imposta sul reddito delle Società (IRES)¹¹.

I soggetti passivi dell'IRES sono le società per azioni e in accomandita per azioni, le società a responsabilità limitata, le società cooperative e di mutua assicurazione, gli enti pubblici e privati diversi dalle società, le società e gli altri enti non residenti sul territorio dello Stato ma che operano stabilmente in esso. La base imponibile è data dal reddito d'impresa, definito come l'utile netto risultante dal conto economico. Nel calcolo dell'utile netto le poste positive sono:

- 1) I ricavi derivanti dalla cessione di beni o servizi alla cui produzione e scambio è diretta l'attività d'impresa;
- 2) Le variazioni delle rimanenze, ossia delle scorte;
- 3) Le plusvalenze patrimoniali per i beni dell'impresa, diversi da quelli alla cui produzione o scambio è dedicata l'attività di impresa;
- 4) Le sopravvenienze attive, ossia proventi a fronte di costi sostenuti in altri esercizi o costi divenuti insussistenti;
- 5) I dividendi e gli utili derivanti da partecipazioni in altre società, come pure gli interessi passivi su capitali dati a prestito.

Sono componenti negative invece, quindi da sottrarre:

- 1) I costi di esercizio, tra cui fondamentali sono il costo del lavoro e gli acquisti di beni e servizi necessari all'attività dell'impresa;
- 2) Le minusvalenze;
- 3) Le sopravvenienze passive;
- 4) Gli interessi passivi;
- 5) Una deduzione forfettaria pari al 10% dell'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive) pagata su interessi passivi e spese per personale dipendente;
- 6) Gli ammortamenti¹².

¹¹ Dal gennaio 2004 L'Ires ha sostituito la preesistente Irpeg, imposta sul reddito delle persone giuridiche.

¹² I dati sopra citati sono tratti da ROSEN, H. S. – GAYER, T., *Scienza delle Finanze* (titolo orig. *Public Finance*, Mc Graw-Hill Education, 2014, 10th edition), edizione italiana a cura di Chiara Rapallini, Milano 2014, p. 338.

CAPITOLO II

FLAT TAX

II.1 Introduzione al concetto di Flat tax

II.1.1 Definizione di “Flat tax”

Con il termine “flat tax”, tassa piatta, si intende un sistema fiscale proporzionale fondato su un aliquota costante e non marginale, crescente all’aumentare del reddito (o del consumo), su una determinata (e variabile) base imponibile.

Il sistema della flat tax può essere attenuato attraverso la previsione di deduzioni, detrazioni ed aree di non tassabilità, ovvero il cosiddetto “minimo vitale”, una “no tax area”.

La presenza di questa “no tax area” consente di mantenere all’interno del sistema fiscale caratteristiche improntate alla progressività. Quest’ultima infatti è strettamente connaturata al principio costituzionale di capacità contributiva (art.53, co.1) e a quello di “solidarietà economica” (art.2), oltre a rispondere al dettato costituzionale secondo cui “ il sistema tributario è informato a criteri di progressività” (art.53, co.2).

Il minimo vitale si può definire come la quota di reddito non tassata, al di sotto della quale si considera impossibile condurre un’esistenza familiare dignitosa.

II.1.2 Fondamenti storici

L’ideologo della “flat tax” è considerato l’economista statunitense di origini ebraiche, Milton Friedman, premio Nobel per l’economia nel 1976. Lo studioso la menzionò per la prima volta durante una conferenza, tenuta nel 1956 presso il Claremont College in California, e dedicata alla distribuzione del reddito (*The Distribution of Income*). Venne riproposta poi nel 1962, nel suo fondamentale *Capitalism and Freedom*¹³, dove propose un primo modello di tassazione piatta, alternativo al tradizionale modello fiscale con progressività per aliquota. Friedman lanciò una proposta che allora apparve provocatoria: passare da un sistema tributario basato su molte aliquote rapidamente progressive ad un sistema fondato su una sola aliquota, appunto una “flat tax”. L’economista sosteneva che la struttura migliore dell’imposta sul reddito delle persone fisiche fosse un’imposta ad

¹³ M. FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, Chicago (University of Chicago Press), 1962, trad. ital. , *Capitalismo e Libertà*, con prefazione di Antonio Martino, (IBL Libri), Roma 2010.

aliquota unica 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 incorse al fine di guadagnare il reddito stesso. Accanto a questo sistema Friedman riteneva che si sarebbe dovuto dar luogo “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 dei redditi”¹⁴.

L’economista americano sostenne che si sarebbe potuto ripristinare il gettito fiscale degli Stati Uniti dei primi anni ‘60 anche applicando un’aliquota unica del 23,5% sull’imponibile complessivo anziché ricorrere al meccanismo eccessivamente complicato della scala delle aliquote.

Friedman riteneva con forza, optando per una soluzione ancor più avanzata che: “ 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”¹⁵.

Un sistema fiscale basato sulla flat tax quindi potrebbe creare maggiori benefici perché permetterebbe di contrastare in maniera più efficace l’elusione e l’evasione. Il concetto è facilmente comprensibile: con un sistema come quello legato al modello della scala delle aliquote, i cittadini sarebbero incentivati ad assumere atteggiamenti che permettano loro di inserirsi nello scaglione dell’aliquota più bassa possibile, pagando così meno tasse. Ciò non sarebbe invece possibile con un sistema di flat tax.

Le idee di Friedman furono riprese nel 1981, quando due economisti della Stanford University, Robert Hall¹⁶ e Alvin Rabushka¹⁷, pubblicarono nel 1961 un articolo per il *The Wall Street Journal*, dal titolo: “*A proposal to Simplify our Tax System*”¹⁸. Hall e Rabushka riproposero le loro idee nel 1985 in un

¹⁴ Le citazioni di Milton Friedman sono tutte tratte dal testo *Capitalismo e Libertà* cit..

¹⁵ *Capitalismo e Libertà* cit., p. 84.

¹⁶ Robert Hall è un economista americano, collega di Robert e Carol McNeil alla Hoover Institution della Stanford University.

¹⁷ Alvin Rabushka è anch’esso un economista americano appartenente, come Hall, alla Hoover Institution. I suoi studi sono ritenuti particolarmente importanti per l’economia italiana. Celebre il suo incontro nel 2014 ad Arcore con Silvio Berlusconi. Successivamente a quell’episodio partecipò a un convegno organizzato dalla Lega nella sala Orlando del Centro Congressi della Confcommercio di Milano. L’accademico statunitense, che con il sostegno di numerose slide spiegò ai presenti i benefici dell’aliquota unica, incominciò dalla sua azione di contrasto all’evasione. Rabushka oggi si vanta di aver convinto più di 30 paesi ad adottare il sistema iper-semplificato.

¹⁸ R. HALL, A. RABUSHKA, *A proposal to Simplify our Tax System*, in “*The Wall Street Journal*”, 1981.

libro intitolato *Flat Tax*¹⁹. In questo testo è presente un'analisi capillare dei costi diretti e indiretti e dei benefici legati all'introduzione di un'imposta ad aliquota unica, che sono messi a confronto con il sistema fiscale vigente allora degli Stati Uniti. La teoria proposta si distingue rispetto alle precedenti dal momento che è prospettata come un'imposizione sui consumi. La proposta di Hall e Rabushka può essere sintetizzata nei punti che seguono:

- Riduzione delle imposte personali e sulle imprese al 19%;
- 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;
- Eliminazione di tutte le deduzioni e crediti d'imposta sia personali sia per le imprese in modo da stabilire un'imposta *consumption-based*, ovvero basata su quello che gli individui spendono o sottraggono all'economia.

Per le imprese ciò equivale a dire che le tasse sono calcolate sul reddito netto d'esercizio. Per gli individui tutto questo comporta che la base di calcolo è pari al totale tra salari, stipendi e redditi da pensione percepiti, dai quali va sottratta un'esenzione base;

- 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;
- Creazione di un largo bacino di esenzione, in modo da far sì che il sistema fiscale sia progressivo.

Per Hall e Rabushka un sistema basato su questi criteri garantirebbe non solo la semplicità ma anche un sistema efficiente e sarebbe in grado, con maggior forza, di sostenere la crescita di lungo periodo. Infine, tra i teorici della flat tax si deve ricordare Sir Anthony Barnes Atkinson²⁰, il quale, nel suo "*Per un nuovo welfare state: la proposta reddito minimo/imposta unica*²¹", traduzione italiana della sua fondamentale opera²², ci fornisce un quadro di riferimento sull'imposta ad aliquota piatta.

¹⁹ R. HALL, A. RABUSHKA, *Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford 1985.

²⁰ Anthony Barnes Atkinson (Caerleon, 4 settembre 1944 – Oxford 2017) è stato un Professore di economia politica alla Cambridge University. Ha rivestito la carica di governatore al Nuffield College di Università di Oxford dal 1994 al 2005. È stato Presidente della Royal Economic Society, della Econometric Society, della European Economic Association e della International Economic Association.

²¹ A.B. ATKINSON, *Per un nuovo welfare state: la proposta reddito minimo/imposta unica*, Bari 1998.

²² A.B. ATKINSON, *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State* 1999.

L'obiettivo di Atkinson è quello di dare una risposta al perché i sostenitori del reddito minimo/aliquota unica non siano riusciti a convincere i governi ad adottare una tale misura. In particolare egli individua quattro argomenti a sostegno della flat tax:

“ Un importante argomento è che il reddito minimo aiuterebbe i lavoratori a bassa retribuzione, i quali attualmente non ottengono dal sistema delle detrazioni quei benefici che ne ricavano quelli pagati meglio.(...) Una seconda caratteristica del reddito minimo che è stata sottolineata è che esso sarebbe un sistema del tutto indipendente: tutti gli adulti lo riceverebbero a prescindere dal loro stato civile e dalle condizioni economiche del proprio partner. Anche l'imposta ad aliquota unica sarebbe completamente indipendente: poiché il reddito è tassato con la stessa aliquota non c'è alcun bisogno di definire un soggetto fiscale. Come si è notato sopra, tra coloro che beneficiano direttamente ci sono le donne sposate senza un lavoro remunerato, e da questo punto di vista si può considerare che lo schermo reddito minimo-aliquota unica riduca le disuguaglianze di genere.(...) Un terzo aspetto del reddito minimo che trova consensi è che esso non dipenderebbe dalla condizione lavorativa. Non ci sarebbe alcun sussidio specifico per i disoccupati, come avviene nell'attuale sistema di previdenza e assistenza sociale. Un soggetto che riprende a lavorare, a tempo parziale o a tempo pieno, non perderebbe benefici e scomparirebbe la “trappola della disoccupazione”. (...) Un quarto gruppo di argomenti si basa sulla riduzione dei costi amministrativi per il governo e per i contribuenti. Il reddito minimo eliminerebbe i complicati benefici legati ai test di reddito. L'eliminazione dei test obbligatori per la ricezione benefici offrirebbe gli stessi risparmi amministrativi che si avrebbero riducendo le differenze nelle quantità di benefici. Le persone non dovrebbero più pagare insieme imposte sul reddito e contributi sui guadagni, evitando così una doppia tassazione. L'aliquota unica sarebbe più agevole da applicare dell'attuale sistema ad aliquote differenziate.”²³

II.1.3 Curva di Laffer

La curva di Laffer è un concetto economico che viene spesso associato alla flat tax.²⁴

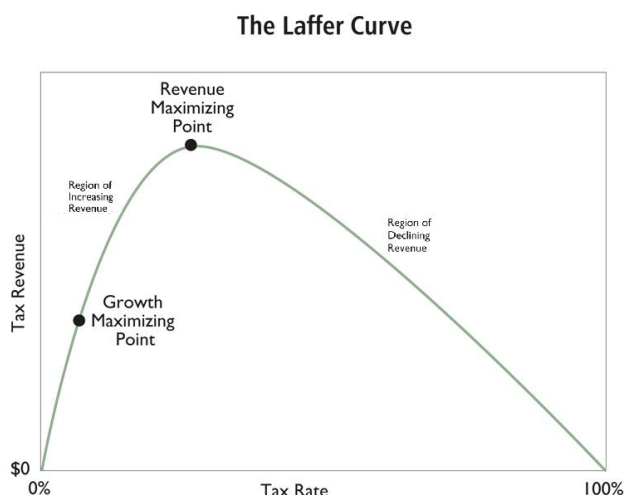
Arthur B. Laffer è un economista liberista americano, nato nel 1940 e sostenitore della *Supply side economics*, letteralmente economia dell'offerta, del libero mercato e dell'assenza di qualunque intervento regolatore dello Stato²⁵.

²³ A.B. ATKINSON, *Per un nuovo welfare state: la proposta reddito minimo/imposta unica*, Bari 1998, p. 58.

²⁴ Le indicazioni che seguiranno sono tratte da F. STELLA, A. STELLA, *Flat Tax. Origini, percorsi e prospettive*, Bologna 2018.

²⁵ Arthur B. Laffer, è un economista americano collaboratore dell'amministrazione Reagan come membro del Comitato consultivo di politica economica (1981-'89). E' stato uno dei quattro economisti che fungevano da consiglieri per la campagna di Donald Trump del 2016 per le elezioni presidenziali. E' autore, tra gli altri, assieme a Stephen Moore di un recente libro, *Trumponomics: Inside the America First Plan to Revive Our Economy*, 2018.

Il termine 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 ed Arthur Laffer. Quest’ultimo, lamentandosi dell’aumento delle imposte varato dalla presidenza Ford, tracciò su di un tovagliolo la curva per spiegare come un decremento della pressione fiscale avrebbe potuto essere benefico per le casse statunitensi, traducendo in un grafico a campana l’andamento del volume delle entrate fiscali in funzione del tasso di imposizione:



Questo modello econometrico mette in relazione due variabili fondamentali: aliquota fiscale di un’imposta (asse delle ascisse) con le entrate fiscali che l’imposta stessa genera (asse delle ordinate). L’assunto di base 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.

Secondo Laffer, nel modello confluiscono due tipi di effetti: uno aritmetico e uno economico. L’effetto aritmetico assume che il gettito aumenti all’aumentare dell’aliquota: 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 superata una quota di gettito massima, all’aumentare di t il gettito, anziché aumentare, cominci a diminuire.

Come si può infatti notare dal grafico presentato, se ci si sposta verso destra, dapprima il gettito aumenta (fase ascendente della curva) e poi, superato un certo livello, inizia a decrescere (fase discendente della curva).

L’effetto economico è conseguenza del fatto che quando la pressione fiscale è troppo elevata, il contribuente tenta di diminuire la propria base 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 ed 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.

Stabilire quale sia l'aliquota che massimizzi il gettito fiscale non era cosa semplice e lo stesso Laffer ebbe modo di affermare come la sua "curva" non dovesse essere considerata come l'unica base per le decisioni di politica economica. Ma il concetto che la curva di Laffer esprimeva era cosa forte: talvolta, infatti, per aumentare il gettito è necessario ridurre l'aliquota anziché incrementarla.

II.1.4 Vantaggi della Flat tax

Il vantaggio legato a un'eventuale applicazione delle norme relative alla flat tax dovrebbe essere, in primo luogo, quello di fare in modo che il sistema fiscale si snellisca e acquisisca carattere di maggiore trasparenza, riducendo i costi di adempimento. L'aliquota relativa alla tassazione sarebbe di prassi stabilita a un livello che genererebbe la riduzione della pressione fiscale. Questi dati potrebbero incrementare l'efficienza del sistema economico e potrebbero contribuire a ridimensionare il fenomeno dell'evasione fiscale²⁶.

Si possono analizzare nel dettaglio i diversi aspetti della questione.

Uno dei dati più significativi del progetto legato alla flat tax è inerente il meccanismo della semplificazione. In Italia, dove vige un sistema di tassazione molto articolato, le difficoltà legate a un semplice funzionamento del meccanismo, è connesso soprattutto alla complessità della base imponibile delle imposte di reddito. Quest'ultimo sistema riflette una quantità forse eccessiva di agevolazioni varie (spese fiscali o *tax expenditures*), che si sono sommate nel tempo senza ispirarsi a un progetto coerente e che creano anomalie di segno negativo e sperequazioni nel trattamento dei diversi soggetti di imposta. Si potrebbe dunque approdare a uno snellimento semplificante del sistema della tassazione sui redditi mantenendo aliquote differenziate per diversi ambiti di reddito. Esplicitate queste considerazioni, certamente bisogna osservare che l'applicazione di una flat tax potrebbe costituire il veicolo principale per la semplificazione fiscale, finora resasi inattuabile in virtù del sistema vigente.

Dal rapporto della banca mondiale e PWC Paying Taxes nel 2016²⁷, riguardo alla pressione fiscale sulle imprese, emerge in maniera chiara infatti come il sistema tributario italiano si caratteri per il

²⁶ Molte delle indicazioni che seguono sono tratte dalle considerazioni presenti in *Flat tax, teoria e pratica*, in "Osservatorio CPI, Università Cattolica del Sacro Cuore", 16 gennaio 2018.

²⁷ A. PACKMAN, A. LOPEZ-CLAROS, *Paying Taxes 2016*, World Bank Group, Washington (10th edition).

maggior dispendio di risorse, in termini di ore, per l'assolvimento degli obblighi fiscali, oltre che per il numero di obblighi effettivi relativi alle stesse imprese.

Paese	Ore necessarie	Procedure burocratiche
Italia	269	14
Gran Bretagna	110	8
Francia	132	7
Germania	218	9
Spagna	167	8
Media europea	173	11,5

In Italia le imprese hanno dedicato nel 2014 circa 269 ore (più di 11 giorni) per regolare la propria posizione contributiva, a fronte di una media europea pari a 173 ore, quindi oltre il 55% in più rispetto al tempo medio europeo. Anche con riferimento al numero di adempimenti, lo studio evidenzia una differenza significativa tra la media europea (11,5) ed il numero degli adempimenti nazionali (14), oltre il 20% in più.

Tale complessità negli adempimenti fiscali oltre a riguardare le imprese ricade anche sulle persone fisiche, lavoratori attivi e pensionati. Un tentativo di rendere più agevole il meccanismo è stato operato dal legislatore fiscale attraverso la previsione del c.d. modello 730 precompilato, introdotto nel 2015, attraverso l'utilizzo, da parte delle agenzie fiscali, dei dati provenienti dall'anagrafe tributaria.

La articolata fisionomia delle imposte sui consumi (l'IVA) è connessa di frequente dall'applicazione di diverse aliquote a prodotti diversi, il che causa, in molte circostanze, poca chiarezza se non addirittura vera e propria confusione sull'aliquota da doversi realmente applicare (sulla base di definizioni non nette e chiare delle merceologie di prodotti). In queste circostanze, quindi, l'unificazione delle aliquote costituirebbe un importante elemento di snellimento e semplificazione del sistema, anche per quel che concerne aspetti di tipo amministrativo. Si argomenta il ricorso alle aliquote agevolate (o più elevate di quella standard) con la necessità di introdurre un elemento di progressività nella tassazione indiretta, ma queste stesse implicano una anomalia, talora, comportando un sussidio per gli acquisti di certi prodotti anche da parte consumatori più abbienti. Sarebbe certamente preferibile unificare le aliquote e compensare chi ha reddito più basso con trasferimenti diretti. Tuttavia, le proposte di flat tax avanzate in Italia non coinvolgono l'IVA, tranne quella dell'Istituto Bruno Leoni, che mantiene, in ogni caso, le aliquote agevolate più basse.

Analizziamo ora alcuni tra i potenziali effetti della flat tax:

a) Effetti sulla crescita economica

I sostenitori principali della flat tax ritengono che questa iniziativa economica incrementi la crescita economica principalmente secondo una duplice modalità: la prima, relativa al minor livello di tassazione che farebbe sì che il sistema economico possa assumere caratteri di maggiore efficienza, dal momento che ridimensionerebbe le distorsioni causate dalla tassazione. Il secondo aspetto, inerente la semplificazione del sistema, ridimensionerebbe il costo degli adempimenti burocratici. È complesso calcolare gli effetti della flat tax sulla crescita reale. Non sono stati redatti lavori scientifici che si occupino di questo aspetto e i Paesi che hanno adottato la flat tax sono poco simili al nostro. Questi stessi Paesi hanno realmente preso atto di un elevato tasso di crescita dopo l'introduzione della flat tax, ma non è semplice dimostrare con criteri empirici il legame effettivo tra maggiore crescita e sistema di tassazione innovativo. È anche complesso applicare i possibili risultati, relativi ad economie in transizione, a paesi come l'Italia.

Un legittimo interrogativo legato a queste questioni è inerente alla domanda: una maggiore crescita può essere generata attraverso un terzo canale, ossia la riduzione del grado di progressività del sistema di tassazione? Tale riduzione potrebbe generare un aumento del monte ore di lavoro svolto dai lavoratori più qualificati (ad alta produttività quindi) che acquisirebbero benefici maggiori traendo maggiormente vantaggio dalla riduzione delle aliquote marginali e della progressività del sistema. In ogni caso, così come si considera in un recente lavoro del Fondo Monetario Internazionale:

“Non esiste una forte evidenza empirica che mostri che la progressività è dannosa alla crescita...l'evidenza empirica riguardo il legame diretto tra progressività della tassazione e crescita è mista...la maggioranza delle specificazioni [negli studi empirici] non riporta effetti della progressività sulla crescita...Questo risultato non elimina la possibilità di un impatto negativo sulla crescita di sistemi di tassazione estremamente progressivi, come le aliquote di quasi il 100 per cento in Svezia o nel Regno Unito negli anni '70, ma suggerisce che non ci siano prove chiare che i livelli di progressività visti finora nei paesi OECD siano stati dannosi alla crescita in maniera dimostrabile.”²⁸

Premesse queste considerazioni è plausibile che la flat tax generi una più consistente crescita, prendendo avvio da un sistema di tassazione complesso e non efficace, ma i dati non supportati da certezze definitive relativamente agli effetti relativi suggerisce un atteggiamento prudente,

²⁸ “There is no strong empirical evidence showing that progressivity has been harmful to growth...empirical evidence on the direct link between tax progressivity and growth is mixed ...most specifications [in empirical studies] yield no effect of progressivity on growth ... This outcome does not rule out the possibility of a negative growth impact of extremely progressive tax systems, like the tax rates of nearly 100 percent in Sweden or the United Kingdom in the 1970s, but it suggests that there is no clear evidence that progressivity levels seen since in OECD countries have been demonstrably harmful to growth.” (IMF, Fiscal Monitor, October 2017, p. 13).

astenendosi dal considerare che la flat tax possa essere sostenuta e “autofinanziata” dai proventi della maggiore crescita.

b) Effetti sull'evasione fiscale

Spesso si sostiene l'idea che aliquote di tassazione ridimensionate, meno pressanti, riducano la tendenza a evadere, in considerazione del presunto, valido, principio che, vigendo tasse minori, ci sia un minor vantaggio rispetto all' evasione (data l'avversione al rischio). In effetti se la multa, nel caso si sia scoperti rispetto a un'ipotetica evasione, è proporzionale alle tasse che si sarebbero dovute pagare (come è al momento in Italia), una riduzione di imposta comporterebbe in linea coerente una multa minore, che a sua volta potrebbe incentivare una più intensiva evasione a causa della penale inferiore che sarebbe applicata. In casi più complessi che tengano conto di situazioni verosimili, l'effetto del livello di tassazione sul grado di evasione si colora di toni piuttosto ambigui²⁹.

Sono pochi gli studi che tenendo conto di ricerche empiriche siano stati condotti relativamente agli effetti della flat tax che riguardino l'aspetto degli adempimenti ai doveri fiscali. I risultati di cui si dispone non approdano a conclusioni definitive e interpretabili con chiarezza, tranne che per la Russia dove il grado di adempimento sembrerebbe effettivamente essersi incrementato³⁰. In ogni caso, non è chiaro se questo incremento della *compliance* possa correlarsi a un mutamento di tipo comportamentale o se, piuttosto, sia da legarsi ad altri aspetti, quali l'intensificarsi delle procedure di controllo.

²⁹ Il caso più evidente nella sua semplicità è quello nel quale la scelta sia binaria (o pago completamente le tasse o evado completamente) e la tassazione sia proporzionale. Nel caso in cui le tasse siano pagate, il costo per il contribuente è tY , dove t è il livello di tassazione e Y è il reddito. Nel caso in cui le tasse non siano pagate, la penalità nel caso in cui si sia scoperti è, in percentuale delle tasse evase, d e la probabilità di essere scoperti è p , il costo atteso è $p(Yt)(1+d)$. Il contribuente evaderà se $Yt > p(Yt)(1+d)$ che dipende solo dalla probabilità di essere scoperti e dal livello percentuale della penalità, ma non dal livello di tassazione. Considerando invece la discussione condotta da Michael G. Allingham e Agnar Sandmo di cui ricordiamo l' importante *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis* (in “Journal of Public Economics, I, 1972, pp. 323-338), l'evasione fiscale diminuisce se o la probabilità di essere scoperti o la penale aumentano, mentre la relazione tra livello dell'aliquota ed evasione dipendono dall'avversione al rischio. La rilevanza o meno del livello di tassazione dipende in realtà dalle caratteristiche dei costi che devono essere affrontati in caso di evasione, come discusso in Keen, Kim and Varsano in *The FlatTax (es)’: Principles and Evidence*, International Monetary Fund, IMF Working Paper, WP)06/218, 2006. In termini empirici, un recente lavoro del Fondo Monetario Internazionale sui fattori che influenzano l'evasione dell'IVA non trova una significatività del livello dell'aliquota standard dell'IVA sul grado di evasione (International Monetary Fund (2015), *Appendix*).

³⁰ A tale proposito si veda Y. GORODNICHENKO – J. MARTINEZ-VAZQUEZ – K. S. PETER, *Myth and Reality of the Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia*, in “Journal of Political Economy, 117 (3), 2009, pp. 504-554. Lo stesso lavoro indica però anche un effetto molto ridotto della flat tax sulla produttività.

Traendo delle conclusioni, non si può escludere che una ridimensionamento nel livello della tassazione media e marginale, che si legherebbe coerentemente all'introduzione di una flat tax, possa produrre una evasione fiscale meno diffusa, ma non è un effetto, come viene detto nella relazione *Flat tax, teoria e pratica*, in "Osservatorio CPI, Università Cattolica del Sacro Cuore", 16 gennaio 2018 "su cui si possa contare ex ante, compreso per individuare possibili coperture per il finanziamento dei costi fiscali della flat tax"³¹. Analizzando invece altre situazioni potenziali generanti l'evasione, un posto significativo può essere rivestito dalla possibilità in sé di evadere³²: la percentuale di reddito evaso è sensibilmente più elevato se il contribuente provvede a dichiarare in via autonoma il proprio reddito. Nel caso di un lavoratore dipendente invece, per il quale una terza parte ne riporta il reddito, il tasso di evasione fiscale è molto più contenuto. Questo atteggiamento suggerisce che se tutti i contribuenti fossero autonomi relativamente alle proprie dichiarazioni dei redditi, il rischio di evasione si intensificherebbe sensibilmente, in luce della ovvia constatazione che la possibilità di farlo aumenterebbe. La proposta della Lega, che tiene conto di queste considerazioni, auspica una riduzione dell'evasione grazie all'abbassamento della aliquota e alla semplificazione del sistema, senza tenere però considerare a fondo le ricadute che l'abolizione di sostituto di imposta e ritenuta d'acconto potrebbe avere effettivamente sul reddito dichiarato.

c) Effetto sulla progressività

Un'altra situazione che genererebbe, secondo molti, l'applicazione della flat tax, sarebbe relativa alla riduzione della progressività del sistema di tassazione, anche se un'analisi complessiva dell'effetto della riforma dovrebbe essere valutato anche tenendo conto delle possibili riforme che verrebbero considerate dal punto di vista della spesa (nella proposta dell'Istituto Bruno Leoni, per esempio, l'intero sistema di welfare andrebbe rivisto). Le implicazioni di specifiche proposte sul grado di progressività del sistema richiedono quindi un'analisi dettagliata delle proposte. Detto questo, l'introduzione di una flat tax spesso comporta uno spostamento della distribuzione del reddito verso i decili più bassi e più alti della distribuzione del reddito (i più "poveri" e i più "ricchi"), a discapito della classe media che non gode della diminuzione delle aliquote (più o meno l'aliquota marginale della classe media è simile alla flat tax) e beneficia meno della no-tax area (che beneficia i più poveri).

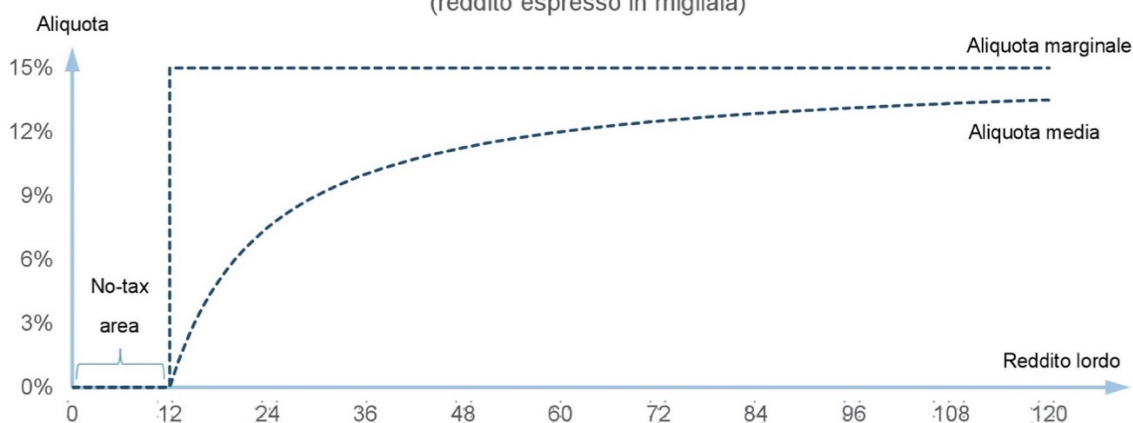
³¹ *Flat tax, teoria e pratica*, in "Osservatorio CPI, Università Cattolica del Sacro Cuore", 16 gennaio 2018.

³² A tale proposito si veda H.J. KLEVEN, M.B. KNUDSEN, C.T. KREINER, S.PEDERSEN, – E. SAEZ, , *Unwilling or Unable to Cheat? Evidence From a Tax Audit Experiment in Denmark*, in "Econometrica. Journal of the Econometric Society", 79, 3, May 2011, pp. 651-692.

È comunque utile notare due punti. In prima istanza anche una flat tax comporta un elemento di progressività se sussiste una “no tax-area”, ovvero una esenzione del versamento del dovuto relativamente alla tassa per la prima parte del reddito (v. fig. 3).

In secondo luogo, come già osservato, nel contesto dei parametri di progressività ora esistenti nei Paesi OCSE, non è assodato che un livello di progressività più intenso generi di conseguenza disincentivi in grado di apportare danni al sistema economico. In effetti l’opzione sul grado di progressività dovrebbe costituire il riflesso in prima istanza delle motivazioni politiche affiancate a quelle economiche.

Figura 3: Aliquota marginale e media seguendo la proposta della Lega, famiglia di 4 persone (reddito espresso in migliaia)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI - Unicatt

II.2 Proposte per una Flat tax in Italia

La prima proposta relativa all’introduzione della flat tax in Italia si deve associare a Silvio Berlusconi e al suo stretto collaboratore Antonio Martino, ministro degli Affari Esteri e della Difesa nei due governi Berlusconi, economista liberale della scuola di Chicago, che nella campagna elettorale del 1994 propose di introdurre una aliquota irpef del 33% per tutti, con una no tax area per i soggetti più poveri, al posto dell’Irpef progressiva. Questa idea non ha mai trovato concreta realizzazione essendo rimasta in vigore l’imposta progressiva sul reddito delle persone fisiche, così come disegnata dal Dpr. 22.12.1986, n. 917, sia nel testo originario (art.11), in vigore dal primo gennaio 1988, sia quello post riforma del 2004. Nel 2005 è stata la volta dei Radicali di Marco Pannella che hanno lanciato l’idea di una flat tax con aliquota unica del 20%. Nel 2008 fu la Destra-Fiamma Tricolore, guidata da

Daniela Santanché, a proporre una flat tax sul reddito delle persone fisiche e su quello delle persone giuridiche con la stessa aliquota del 20%. Nel 2011 invece Armando Siri, presidente del Partito Italia Nuova, propose un'aliquota unica al 15%. Nel 2014 lo stesso Siri invitò in Italia il prof. Alvin Rabushka, di cui abbiamo già parlato in precedenza³³, organizzando una conferenza pubblica che riscosse un discreto impatto mediatico. Pochi mesi dopo, la rivista Panorama pubblicò un articolo sul prof. Rabushka e sulla flat-tax, dedicando all'argomento addirittura la copertina del numero di agosto. Precedentemente a questo episodio, il Popolo della libertà aveva realizzato uno studio che era confluito nel libro dell'economista Emanuele Canegrati, *Una flat-tax per l'Italia*³⁴, testo nel quale fu avanzata la proposta di introdurre una flat tax con aliquota del 23%, unita a detrazione d'imposta per tutti i contribuenti variabile in funzione del numero dei familiari a carico che poteva raggiungere il livello di 21 mila euro per le famiglie con oltre quattro figli. Poi nel 2014 anche la Lega Nord, essendo in quel momento segretario Matteo Salvini, accolse l'idea di una flat tax in Italia, in un primo momento con aliquota del 20% e successivamente del 15%.

Nel giugno 2017 il gruppo Federazione della Libertà-Idea ha presentato in Senato un disegno di legge intitolato *“Nuovo patto fiscale. Introduzione dell'aliquota unica al 20% sui redditi delle persone fisiche e ampliamento della no tax area con modulazione basata sui carichi di famiglia”*. Un'ulteriore proposta, di cui si parlerà più diffusamente più avanti è stata avanzata dall'Istituto Bruno Leoni, attraverso un articolo di Nicola Rossi pubblicato su il Sole 24 ore nel 2017.

Vediamo ora nel dettaglio le caratteristiche delle principali proposte sulle flat tax.

II.2.1 Proposta della Lega Nord

La Lega ha avanzato una proposta relativa a un'aliquota unica ammontante al 15% legato al reddito del nucleo familiare, ipotizzando una deduzione del reddito imponibile pari a 3000 euro per ciascun componente dello stesso nucleo familiare. La flat tax, secondo i rappresentanti della Lega, dovrebbe comportare l'abbandono di tutte le vecchie detrazioni e deduzioni varate nelle precedenti leggi economiche. In ogni caso la proposta di cui si discute non considera ipotesi che riguardino il coinvolgimento dei redditi delle imprese, anche se si è lasciato intendere che in un futuro prossimo

³³ Alvin Rabushka, così come si è già segnalato, è autore di un significativo numero di contributi sulla “flat tax”, tra i quali possiamo citare il libro scritto assieme a Robert Hall, *Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford 2007 II ed. La sua importanza relativamente alle iniziative economiche sulla flat tax intraprese in Italia, sono molto significative come sottolinea Eugenio Occorsio *Alvin Rabushka il “profeta” della flat tax che ispira Lega e FI*, in “Repubblica”, 26 febbraio 2018.

³⁴ E. CANEGRATI, *Una flat tax per l'Italia, Proposte per un rinascimento fiscale*, Roma 2017.

una forma di flat tax potrebbe essere applicata anche in questo ambito. La valutazione della spesa (ossia il calo di gettito) di questa manovra si sarebbe dovuta aggirare, secondo le valutazioni della Lega stessa, intorno ai 40 miliardi, assumendo un recupero nullo dall' evasione fiscale. Le coperture deriverebbero, in una fase di poco successiva, dalla possibilità di una ulteriore rottamazione delle cartelle esattoriali che sarebbero stabilite una *tantum*, e nel medio periodo, da un recupero di gettito da maggiore crescita e riduzione dell' evasione. Il progetto prevedeva anche l'abolizione della ritenuta d' acconto dell'istituto d' imposta, immaginando che ogni utile, ogni compenso, sia per intero versato al lavoratore che, in via autonoma, dovrà provvedere a pagare l'eventuale tassa. Anche i lavoratori dipendenti avrebbero dovuto parimenti provvedere a versare il dovuto riguardo alle tassazioni previste. Queste circostanze potrebbero ingenerare, tuttavia, un più difficoltoso controllo da parte delle istituzioni erariali.

II.2.2 Proposta della Fondazione Magna Carta

Nel 2012 è stato pubblicato dalla Fondazione Magna un testo dell'economista Emanuele Canegrati, *“Una flat-tax per l'Italia”*³⁵. La prefazione del libro è stata curata dal prof. Rabushka, al quale si è fatto più volte riferimento, che illustra i vantaggi dell'applicazione di questo sistema di imposizione all'economia italiana. All' interno del testo vi è poi un contributo critico del prof. Kurt Leube.

Il libro di cui discutiamo ha la finalità di illustrare questo sistema fiscale basato su una tassazione con aliquota proporzionale del reddito personale e un vantaggio fiscale pensato su base familiare. Un'idea senz'altro originale e concepita in attenzione agli essenziali criteri di efficienza, equità e semplicità ai quali ogni sistema tributario accreditato dovrebbe rispondere.

Per un periodo molto prolungato l'urgente necessità di revisionare in maniera razionale e coerente il sistema fiscale in Italia non è stata recepita, la questione è stata rinviata e i diversi tentativi di riforma che si sono susseguiti nel corso degli anni, si sono risolti o in qualcosa che non ha visto poi una definizione ultima, o si sono perduti funzionalmente a meccanismi estranei ai rigorosi criteri che dovrebbero sovrintendere alla disciplina economica vera e propria, con ingerenze di carattere essenzialmente politico. Queste circostanze hanno generato conseguenze piuttosto pesanti per l'economia italiana, che ha subito forti penalizzazioni che vanno da un livello davvero ingente della pressione fiscale attuale, all' insorgere di imposte distorsive che hanno causato una significativa riduzione dell'occupazione e degli investimenti. Anche il progetto legato alla redistribuzione è naufragato, nonostante la Costituzione, riconoscendo la progressività dell'imposta, avrebbe dovuto assicurare risultati opposti a quelli poi realmente ottenuti.

³⁵ E. CANEGRATI, *Una flat-tax per l'Italia* cit..

La *Fondazione Magna Carta*, consapevole di questo fallimento, ha riflettuto, con la collaborazione di economisti di fama internazionale appartenenti, in qualità di docenti, a istituzioni di prestigio assoluto come la *Hoover Institution* la *Stanford University*, come il già citato Alvin Rabushka e Kurt Leube, sulle opportunità di adottare una modalità di tassazione per le famiglie e per le imprese italiane che offrisse effettivi vantaggi. La necessità primaria è legata all'efficienza, in maniera da incentivare le attività delle imprese per consentire di assumere e permettere ai lavoratori di poter esercitare la propria attività lavorativa. E' essenziale che si rispetti l'equità in modo tale che non siano generate disparità di trattamento tra i diversi contribuenti, riducendo in questo modo, in maniera sostanziale l'evasione fiscale, che - è opinione comune - può essere incentivata proprio della elevata tassazione. I provvedimenti poi devono essere formulati in maniera chiara e lineare per permettere a ogni contribuente di avere consapevolezza della misura delle tasse da pagare senza doversi avvalere, come oggi tendenzialmente, si è costretti a fare, di burocrati e fiscalisti.

La proposta avanzata nel testo di Canegrati era relativa all'introduzione di una tassa proporzionale al 23%, da effettuarsi a gettito invariato, con la possibilità che potesse scendere fin sotto la soglia del 20%, nella circostanza di un significativo recupero di evasione fiscale, ingenerato proprio in virtù agli effetti positivi della tassa, e con una detrazione significativa garantita a tutti gli individui e che si incrementa in proporzione all'aumento del numero di persone a carico, fino a raggiungere, per famiglie con oltre 4 figli, il livello di 21.000 Euro. L'esistenza di una unica detrazione garantisce la progressività continua del sistema fiscale lungo tutto lo spettro dei redditi, in pieno rispetto dell'art. 53 della Costituzione. Si tratta, in buona sostanza, di una riforma con la potenziale capacità di poter far riattivare il motore imprenditoriale italiano e sollecitare l'attenzione da parte di investitori stranieri, e che rivolge una attenzione speciale anche agli aspetti demografici, mortificati generalmente da un sistema che penalizza i nuclei familiari. Come viene argomentato chiaramente nel testo, "un nuovo Rinascimento fiscale è davvero possibile"³⁶.

II.2.3 Proposta del gruppo parlamentare Federazione della Libertà-Idea

Oltre allo studio dell'economista Emanuele Canegrati, nel giugno del 2017 il gruppo parlamentare Federazione della Libertà-Idea ha presentato in Senato il disegno di legge n.2866, nominato *Nuovo patto fiscale. Introduzione dell'aliquota unica del 20 per cento sui redditi delle persone fisiche e*

³⁶ E. CANEGRATI, *Una flat tax per l'Italia, Proposte per un rinascimento fiscale*, Roma 2017, p. 30.

ampliamento della no tax area con modulazione basata sui carichi di famiglia, a firma dei senatori Quagliariello, Aracri, Bilardi, Bonfrisco, Compagna, Davico, Di Giacomo, Fucksia, Giovanardi.

La relazione al disegno di legge proponeva di rigenerare il rapporto tra Stato e cittadini fondandolo sulla chiarezza, semplicità, trasparenza e sostenibilità e sull'impegno da parte dello Stato "a garantire ragionevolezza nelle proprie pretese, equità sociale nel sistema impositivo e attenzione alle esigenze della famiglia, cellula essenziale del nostro sistema sociale". Secondo i firmatari della proposta, questo patto consentirebbe allo Stato di "assicurarsi un elevato livello di adesione spontanea al sistema, sconfiggendo finalmente quell'endemico fenomeno di evasione fiscale di massa che contraddistingue il nostro Paese. Obiettivo del presente disegno di legge è dunque un radicale ripensamento del modello di tassazione del reddito delle persone fisiche attraverso l'abbattimento delle aliquote, la semplificazione delle procedure e la centralità del "settore famiglia".

La proposta parte da un presupposto, rappresentato dalla sintesi delle caratteristiche dell'attuale sistema fiscale, ritenuto avere aliquota d'imposta "dal livelli quasi espropriativo" e "una pleora di agevolazioni e benefici dal costo elevatissimo per il bilancio dello Stato, dal frequente e paradossale effetto regressivo, farraginoso per i contribuenti e per l'amministrazione finanziaria"³⁷. All'introduzione della flat tax sarebbe corrisposto l'abolizione di tutte le agevolazioni riconosciute ai fini dell'imposta personale sul reddito.

I contenuti tecnici della flat tax delineata dal gruppo parlamentare Federazione e Libertà-Idea, sono i seguenti:

- Aliquota unica del 20%;
- Una no tax area di 7000 euro l'anno uniforme per le diverse tipologie di reddito;
- Una no tax area modulata sulla base dei carichi di famiglia, pari a 4500 euro per il primo familiare a carico, 3000 euro per il secondo, 2000 euro per il terzo e ulteriori 2000 euro per ciascuno dei familiari a carico successivi;
- Il riconoscimento dell'agevolazione della no tax area in modo degressivo, al crescere del reddito familiare fino ad un valore di reddito di 100 mila euro l'anno;

Questa proposta prevede una serie di misure volte a garantire la copertura delle minori entrate che una riduzione dell'aliquota di imposizione prevedibilmente comporterebbe.

Il primo di questi provvedimenti consiste nell'abolizione delle agevolazioni fiscali sull'imposta personale sul reddito (le cosiddette *tax expenditures* che la relazione, attingendo ai dati del Ministero dell'Economia, esprime in 230 per un valore di 100 miliardi di euro) "al netto di quelle finalizzate a

³⁷ Le indicazioni sono tratte sempre dal "Disegno di legge *Nuovo patto fiscale. Introduzione dell'aliquota unica al 20 per cento sui redditi delle persone fisiche e ampliamento della no tax area con modulazione basata sui carichi di famiglia*" pubblicato sul sito della Fondazione Magna Carta.

evitare una doppia tassazione (si esentano redditi che già assolvono in altro modo l'obbligo tributario)"³⁸.

La relazione prevede che non tutte le misure agevolative siano abolite, ma solo quelle contenute nell'elenco 2 allegato alla L. 27 dicembre 2013, n.147 ³⁹.

Le agevolazioni presenti in nota fanno riferimento all'esercizio di attività imprenditoriali.

“Inoltre, a maggiore garanzia dell'equilibrio del bilancio dello Stato, si propone anche un intervento sui servizi pubblici divisibili e sulle prestazioni assistenziali, e la previsione che i soggetti al di sopra di una determinata soglia reddituale, definita in modo progressivo in base all'effettiva situazione economica e patrimoniale dei nuclei familiari, possano essere chiamati a corrispondere al costo di determinate prestazioni o beneficiarne in modo selettivo. Ciò non solo al fine di reperire risorse da destinare al finanziamento della riduzione dell'imposta sul reddito, ma anche per contribuire a ridisegnare un sistema di welfare maggiormente improntato a principi di equità e a migliorare i servizi stessi. La pretesa di garantire gratuitamente “tutto a tutti”, infatti, non solo ha posto nel tempo problemi di sostenibilità economica, ma ha finito anche per peggiorare l'intensità e la qualità della prestazione o del servizio nei casi in cui maggiore sarebbe il bisogno di protezione sociale, impedendo al contempo di ridurre gli attuali insopportabili livelli di pressione fiscale. I livelli di compartecipazione al costo dovrebbero in ogni caso risultare di entità inferiore al costo standard del servizio erogato e al suo prezzo corrispondente nel mercato privato, fugando in tal modo il rischio di una dequalificazione e marginalizzazione dei servizi pubblici”⁴⁰.

L'illustrazione di tale proposta si conclude con un elenco dei vantaggi che la flat tax potrebbe determinare: maggiore semplificazione per il contribuente, alla quale si accompagnerebbe una riduzione della complessità gestionale, per l'amministrazione finanziaria che potrebbe in tal modo liberare risorse per una più efficace lotta all'evasione. Questa proposta si rivela più sensibile alle esigenze della famiglia che rappresenta il nucleo fondamentale di produzione del reddito, “si rivela ancora più favorevole alla produzione di ricchezza e quindi allo sviluppo del Paese, considerato che

³⁸ Il testo è parimenti tratto dalla fonte citata alla nota 32.

³⁹ Le agevolazioni contenute nell'elenco allegato sono le seguenti: credito per il pagamento d'imposta mediante cessione dei beni culturali e opere; credito d'imposta per l'erogazione di borse di studio a studenti universitari; credito d'imposta agevolazione titolari di licenza taxi-noleggio con conducente; credito d'imposta agevolazione sul gasolio per autotrazione degli autotrasportatori; credito d'imposta per l'acquisto di veicoli alimentati a metano o Gpl o a trazione elettrica o per l'installazione di impianti di alimentazione a metano e Gpl; credito d'imposta esercenti sale cinematografiche; credito d'imposta agevolazione sulle reti di teleriscaldamento; credito d'imposta fruiti dalle imprese armatrici per la salvaguardia dell'occupazione della gente di mare; credito d'imposta sui costi sostenuti per attività di sviluppo, produzione, digitalizzazione e promozione di registrazioni fonografiche o videografiche musicali; credito di imposta a favore delle imprese che finanziano progetti di ricerca, in Università ovvero enti pubblici di ricerca; credito d'imposta agevolazione nuove iniziative imprenditoriali; credito d'imposta a favore di imprese produttrici prodotti editoriali; crediti d'imposta per investimenti in agricoltura; credito d'imposta settore agricolo aree svantaggiate; credito d'imposta sugli acquisti di beni strumentali; credito d'imposta per le imprese nel Mezzogiorno.

⁴⁰ I testi sono sempre tratti dal “Disegno di Legge” cit..

le attuali aliquote, fortemente progressive, rappresentano un potente disincentivo alla produzione di reddito”, secondo quanto sempre detto nel medesimo Disegno di Legge .

Nel testo si dice infine che “si tratta di un sistema rispettoso del criterio di progressività del sistema fiscale che non deve essere inteso come espropriazione del ricco ma come ragionevole modulazione dei carichi fiscali in relazione al crescere del reddito e in considerazione della consistenza dei nuclei familiari”.

Alla fine nel testo si conclude: “...un sistema siffatto rappresenterebbe la migliore premessa per una efficace lotta all’evasione, i cui margini di “convenienza” si ridurrebbero notevolmente. E se è vero che l’abbattimento delle aliquote rappresenta il miglior strumento di lotta all’evasione; se è vero che la radicale semplificazione del sistema tributario libererebbe una ingente quantità di personale dell’amministrazione finanziaria che potrebbe essere dedicata ad una più efficace lotta al sommerso; se è vero tutto ciò, è allora ragionevole immaginare che una riforma del genere potrebbe determinare una significativa emersione di base imponibile. Immaginando un'emersione del 15% o del 10%, l’aliquota di equilibrio (quella che consente l’invarianza del gettito fiscale complessivo) potrebbe scendere ulteriormente. E la nostra proposta vincola lo Stato a destinare il maggior gettito che deriverebbe dall'emersione spontanea della base imponibile e dalla maggiore crescita economica ad una ulteriore riduzione dell'aliquota dell'imposta sui redditi. Aliquota che potrebbe facilmente raggiungere l'incredibile livello del 18%. Ciò di cui l'Italia ha bisogno è un rinascimento fiscale basato sulla razionalità e sull’equità del prelievo da un lato, e sulla lealtà e sulla fiducia dall’altro.”

II.2.4 Proposta Istituto Bruno Leoni

Una delle proposte più significative di cui bisogna tener massimo conto è quella avanzata dall’Istituto Bruno Leoni, confluita, in modo esteso, nel libro a cura dell’ economista Nicola Rossi, direttore dello stesso Istituto, *Venticinque % per tutti. Un sistema fiscale più semplice, più efficiente, più equo*, pubblicato nel 2017⁴¹.

Rossi ha sottolineato l’urgenza di ripensare il rapporto tra Stato e cittadini, oggi sensibilmente segnato, in senso negativo, dal peso eccessivo di una “fitta selva di norme e da innumerevoli trattamenti di favore che finiscono per agevolare l’evasione⁴²”, allo scopo di renderlo più trasparente ed equo. Lo stesso economista dichiara che “Anche il Presidente della Repubblica ci ha recentemente ricordato l’importanza di una riforma fiscale «per rendere il nostro sistema più semplice ed efficiente». E con lui il Fondo monetario internazionale. Il sistema fiscale italiano costituisce ormai un freno non più sostenibile per l’economia italiana. Per la sua straordinaria complessità, per il suo peso eccessivo, per la sua strutturale inefficienza e, come se non bastasse, per la sua limitata portata

⁴¹ *Venticinque % per tutti. Un sistema fiscale più semplice, più efficiente, più equo*, a cura di Nicola Rossi, Torino 2017.

⁴² N. ROSSI, *Flat tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*. Venezia 2018.

redistributiva: non riusciamo ad aiutare chi davvero è rimasto indietro, come dimostrano i dati sempre più preoccupanti sulla diffusione della povertà.”⁴³.

I punti della proposta di riforma sono così sintetizzabili:

- una sola aliquota - pari al 25% - per tutte le principali imposte del nostro sistema tributario (IRPEF, IRES, IVA, sostitutiva sui redditi da attività finanziarie);
- abolizione dell'IRAP e dell'IMU;
- introduzione di un trasferimento monetario – il “minimo vitale” – differenziato geograficamente, indipendentemente dalla condizione professionale dei singoli ma non incondizionato, e contestuale all'abolizione della vigente congerie di prestazioni assistenziali o prevalentemente assistenziali;
- ridefinizione delle modalità di finanziamento di alcuni servizi pubblici (ed in particolare del sistema sanitario nazionale), mantenendo fermo il principio della gratuità del servizio per la gran parte dei cittadini ma imputandone ai soli cittadini più abbienti, il costo (in termini assicurativi) e garantendo loro contestualmente il diritto di rivolgersi al mercato (*opting out*).

In questo quadro complessivo il progetto colloca la nuova disciplina dell'IRPEF, trasformata in una imposta sul reddito su base familiare (che si tratti di un matrimonio o di un'unione civile), con un'unica aliquota – pari al 25%, come si è detto – ed una deduzione base di ammontare pari ad euro 7.000 annui nel caso di nuclei familiari composti da un solo adulto (opportunamente incrementati attraverso l'uso di una scala di equivalenza nel caso di nuclei familiari di dimensioni superiori o con diverse caratteristiche).

La nuova Irpef:

- 1) Prevedrebbe la propria base imponibile estesa fino a ricomprendere i redditi attualmente soggetti a cedolare secca sui canoni di locazione e i redditi catastali di tutti gli immobili non locati, comprese le abitazioni di residenza;
- 2) Prevedrebbe per i redditi da lavoro dipendente e i redditi da pensione specifiche deduzioni per oneri di produzione del reddito e la corrispondente eliminazione delle cosiddette “spese fiscali”;
- 3) Tratterebbe equamente i contribuenti incapienti integrandone il reddito;
- 4) Introdurrebbe una progressività per deduzione accentuata dal fatto che per i redditi familiari superiori a cinque volte il “minimo vitale”, il complesso delle deduzioni di ridurrebbe gradualmente fino ad azzerarsi.

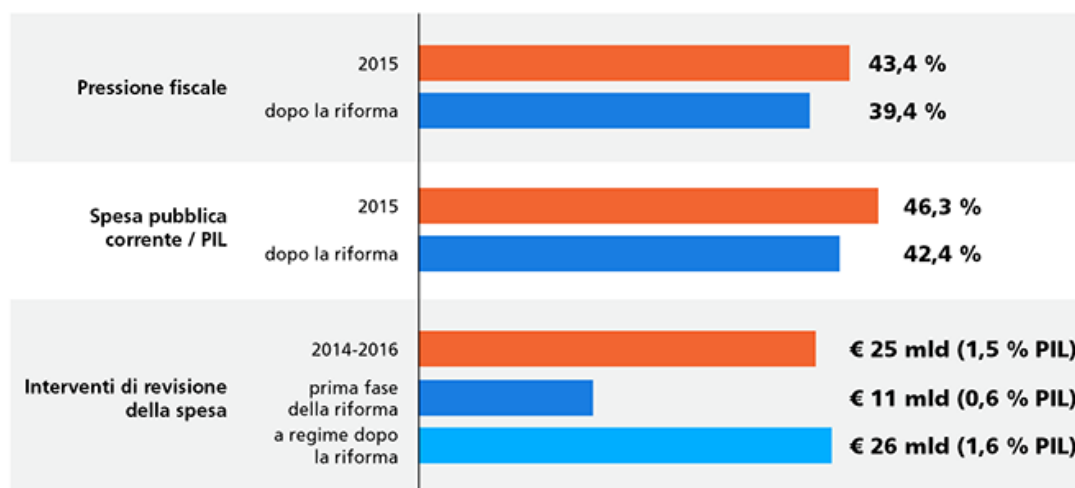
Sotto il profilo delle grandezze macroeconomiche la proposta ridurrebbe significativamente sia la pressione fiscale sia il peso della spesa pubblica sui prodotti, ridimensionando ambedue di circa 4 punti percentuali a regime (si veda il primo grafico qui sotto riportato). Sotto il solo vincolo

⁴³ N. ROSSI, *Una falt tax al 25%, via Irap-Imu: fisco più complice e più equo*, “IL Sole 24 Ore”, 25 giugno 2017, Dossier, n. 19.

(imprescindibile) di effetti nulli sul bilancio dello Stato, sarebbe compatibile con interventi puntuali sul fronte della revisione della spesa di dimensioni praticabili, e pari a regime all'1,6% del Pil (ridotti allo 0,6% del Pil nella fase iniziale del progetto la cui compiuta realizzazione sarebbe strettamente dipendente dai risultati dell'attività di revisione della spesa).

Figura 1: I numeri della riforma

Pressione fiscale, rapporto fra spesa pubblica e prodotto, entità degli interventi di revisione della spesa pubblica previsti



Il grafico è tratto da N. ROSSI, *Una flat tax al 25%, via Irap-Imu: fisco più complice e più equo*, "IL Sole 24 Ore", 25 giugno 2017, Dossier, n. 19.

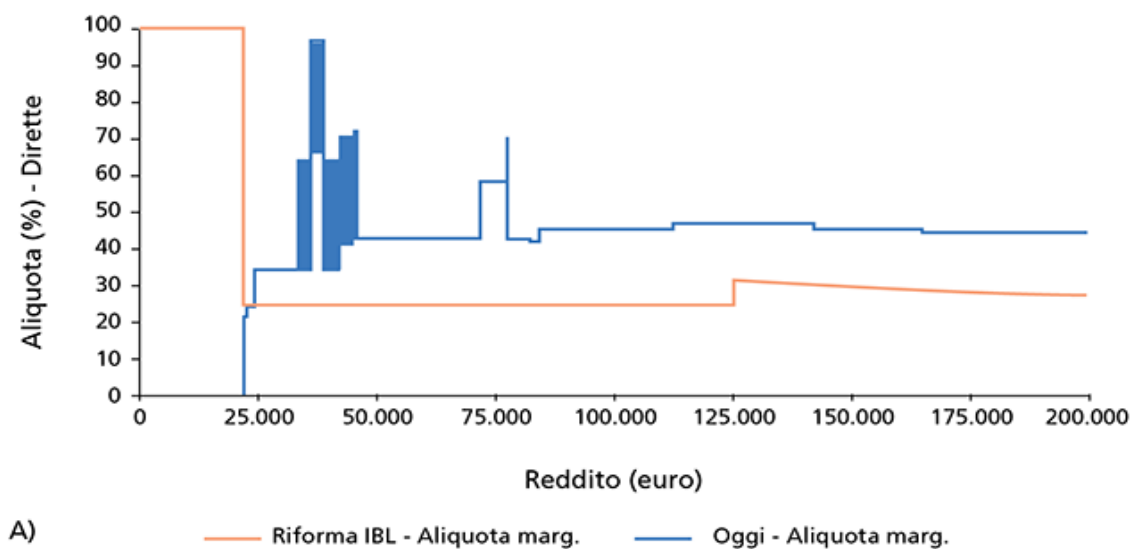
Sotto il profilo distributivo, verrebbe rivisitata radicalmente la fisionomia delle imposte e dei benefici senza per questo ridimensionare, ma anzi, per molti versi, intensificando la tutela dei ceti della popolazione più svantaggiati.

Per quel che concerne l'efficacia dei risultati, questo sarebbe altrettanto chiaro grazie al superamento dell'attuale distorsiva fisionomia delle aliquote marginali (si veda il grafico riportato in questa

pagina) , e al parziale spostamento del carico tributario dalle imposte dirette alle imposte indirette.

Figura 3: Aliquote marginali (A) e medie (B) prima e dopo la riforma

Nel caso di un nucleo familiare con quattro componenti (due percettori di reddito ambedue lavoratori dipendenti e due figli di cui uno o una minore). È immediatamente evidente l'andamento erratico delle aliquote marginali implicite nel sistema vigente (riquadro A, in blu).



Il grafico è tratto da N. ROSSI, *Una flat tax al 25%*, via *Irap-Imu: fisco più complice e più equo*, “IL Sole 24 Ore”, 25 giugno 2017, Dossier, n. 19.

“L’obiettivo è rimpiazzare l’intera congerie di strumenti assistenziali che fanno capo all’attuale sistema di sicurezza sociale nel contesto di una profonda riforma della imposizione personale sui redditi”⁴⁴

Una flat tax, dunque. All’interno di una proposta ambiziosa. Perché non mira a rendere un po’ più efficiente o un po’ più equo il sistema vigente. Non ha natura “incrementale” ma strategica. Non aggiunge strumento a strumenti ma si propone, invece, di rimpiazzare l’intera congerie di strumenti assistenziali che fanno riferimento all’attuale sistema di sicurezza sociale all’interno di una profonda riforma della imposizione personale sui redditi. Non comporta un aumento della pressione fiscale oggi (come nel caso di alcune proposte relative al reddito di cittadinanza) o domani (come nel caso di alcune proposte sulla flat tax che si accompagnerebbero a un aumento dell’indebitamento) ma, al contrario, mira a ridurre significativamente tanto la pressione fiscale quanto il peso della spesa pubblica. “Last but not least”, non guarda alle clausole di salvaguardia previste per il 2018 ed il 2019 dalla legge di bilancio per il 2017 come ad un rischio, ma soprattutto come ad una opportunità.

⁴⁴ N. ROSSI, *Una flat tax al 25%* cit.

Si tratta di un'ipotesi di lavoro il cui obiettivo di fondo è quello di un sistema di imposte e benefici equo, trasparente, semplice, in grado di non indurre equivoci, e articolato secondo modalità diverse da quelle adottate negli ultimi vent'anni (con risultati certamente deludenti). Presuppone una scelta di campo: la vera riforma della pubblica amministrazione è attuabile solo mediante un'essenziale operazione di revisione "strategica" (e non funzionale) della spesa. Diventa necessario, essenziale, interrogarsi su cosa lo Stato debba produrre e secondo quali modalità, e non limitarsi a esigere che faccia un po' meglio quello che già fa. In via indubbia, la combinazione di un minimo vitale con un'imposta sul reddito proporzionale può generare più di qualche riserva legata alle modalità di attuazione e agli eventuali effetti indiretti della stessa riforma. Come recita la versione integrale della proposta, a molte di queste perplessità si pensa che sia possibile dare risposta. Siamo però convinti che non sia sensato giustificare ancora la validità del sistema vigente di imposte e benefici, se non per difenderne le tante connesse a posizioni di rendita.

II.2.5 Dibattito successivo alla proposta dell'Istituto Bruno Leoni

La proposta dell'Istituto Bruno Leoni ha acceso un lungo dibattito, approfondito sulle pagine del Sole 24. I più significativi interventi, per lo più già editi sul "Il Sole 24 ore" nel corso , sono confluiti nel testo *Venticinque % per tutti. Il dibattito* pubblicato nel 2018. Citeremo solo alcuni di questi contributi alla discussione.

A proposito del meccanismo della "progressività", Dario Stevanato ha sostenuto che "Trasformare l'Irpef in un tributo ad aliquota proporzionale con esenzione alla base (Flat tax) significherebbe, oggi, riaffermare i principi costituzionali della tassazione: l'uguaglianza tributaria, l'esenzione del minimo vitale, la fine della perversa "discriminazione qualitativa" a rovescio dei redditi di lavoro, senza rinunciare a una mite progressività del prelievo. Quest'ultima verrebbe raggiunta esentando il reddito minimo, su base personale o familiare, e concedendo eventuali ulteriori deduzioni legate alle condizioni socio-economiche del contribuente o dei suoi familiari (età, disabilità, condizioni di salute, ecc.). La Costituzione italiana prescrive che il sistema tributario sia informato a "criteri di progressività", senza tuttavia imporre tributi ad aliquote graduate, né un livello minimo di progressione: la progressività per deduzione è dunque uno dei criteri utilizzabili allo scopo"⁴⁵. Ma ciò che ostacola la transizione a un'aliquota unica e uguale per tutti, come sottolinea il docente di

⁴⁵ D. STEVANATO, *Flat tax tra progressività e deduzioni*, in "Il Sole 24 Ore", 27 giugno 2017, ora in *Venticinque % per tutti. Il dibattito*, Torino, 2018, pp. 14-15.

diritto tributario, è il fatto che la stessa graduazione delle aliquote legali trovi giustificazione nel diverso sacrificio che il prelievo fiscale provoca sui redditi di differenze ammontare, l'introduzione della flat tax.

Ancora in merito al tema della "progressività", che resta cruciale per il nostro sistema fiscale, Enrico De Mita scrive in un articolo significativamente intitolato *La progressività resta cruciale* sottolineando che: "Una tassazione è insopportabile sia quando diventa causa di propensione all'evasione sia quando neutralizza l'interesse della produzione di un *maggiore* reddito. Ma la progressività va conservata e migliorata soprattutto per il rispetto della parità di trattamento: un reddituario che ha 10 non si può dire che abbia la stessa forza economica di chi ha 100 e ciò per il principio economico della utilità marginale. I meno abbienti devono essere ragionevolmente più avvantaggiati dall'imposta rispetto alle persone più ricche". L'idea di Enrico de Mita è che l'introduzione della flat tax non farebbe i conti con la realtà, e che "una imposta unica con aliquota del 25% può esistere solo nella mente di persone non attente alla realtà"⁴⁶.

Vincenzo Visco sottolinea la penalizzazione che nell'ipotesi dell'applicazione della flat tax coinvolgerebbe il ceto medio, asserendo: "Vi è poi l'imposta "piatta" che è il punto forte ideologico della proposta, strutturata come imposta negativa, e quindi con un trasferimento monetario a beneficio degli incapienti, soluzione che può essere condivisibile se opportunamente integrata con altre forme di integrazione del reddito per i più poveri. Quello che non è condivisibile invece è l'aliquota unica, per giunta molto bassa. Tassare un reddito di 10mila euro e uno di un milione con la stessa aliquota sarebbe di difficile comprensione per molti, e poco importa che le deduzioni sono in grado di ridurre l'incidenza media per i redditi più bassi; il fatto è che lo straordinario dell'operaio e il premio di produzione del manager sarebbero tassati ambedue al 25%. La progressività assicurata dalle deduzioni sarebbe molto moderata, ma soprattutto i più ricchi beneficerebbero di un tetto al prelievo quale che fossero i loro redditi complessivi, che difficilmente potrebbe essere considerato equo dalla maggior parte delle persone sensate.⁴⁷". Sottolinea poi che la caratteristica fondamentale delle imposte piatte, è che a parità di gettito, rispetto ad una tradizionale imposta a scaglioni, penalizza le classi medie. In questo modo, secondo lo stesso economista, la proposta ignorerebbe il dibattito millenario che esiste in materia di progressività e su cui si trovano indicazioni sin dal Vecchio Testamento dove è evidenziato come il principio del sistema fiscale possa e debba essere più penalizzante per i ricchi. L'articolo si conclude facendo riferimento al fatto che le imposte non

⁴⁶ E. DE MITA, *La progressività resta cruciale*, in "Il Sole 24 ore", 27 giugno 2017, ripubblicato col titolo *Perché il principio della progressività resta cruciale per il nostro sistema fiscale*, in *Venticinque % per tutti* cit., pp. 16-17.

⁴⁷ V. VISCO, *Flat tax, un conto pesante per i ceti medi*, in "Il Sole 24 ore", 28 giugno 2017, ora ripubblicato col titolo *Un fardello pesante per i ceti medi*, in *Venticinque % per tutti* cit., pp. 22-23.

concernono solo una questione economica, ma anche un problema etico e di giustizia, e questo – sottolinea con forza – “non bisognerebbe dimenticarlo”⁴⁸.

Alberto Zanardi, intitolando un suo intervento *Penalizzate le classi centrali dei redditi*, allineandosi quindi, in via sostanziale, alle idee di Visco, afferma “La flat rate tax ha soprattutto il difetto, come già sottolineato da Vincenzo Visco, di penalizzare (in termini relativi, ma talvolta anche assoluti) i contribuenti delle classi centrali dei redditi, che stanno uscendo dalla crisi già fortemente indeboliti. Quale sostegno politico potrà avere una riforma che rispetto a oggi penalizza in alcuni percentili di reddito anche il 15-17% dei contribuenti pur costando ben 72 miliardi di minor gettito complessivo”⁴⁹

Anche Franco Gallo torna sull’ argomento, già trattato da Visco e Zanardi relativo a una, a suo avviso, eccessiva penalizzazione, nell’ articolazione di una flat tax, che colpirebbe le classe medie : “Un ridisegno, cioè, realizzato in modo che le classi meno abbienti risultino ragionevolmente più avvantaggiate o meno svantaggiate rispetto a quelle più ricche e, nel contempo, queste ultime siano assoggettate ad aliquote superiori a quella nominalmente piatta. In momenti di crisi come quelli che stiamo vivendo bisognerebbe, in altri termini, ricostruire una curva della progressività che rimedi allo strutturale eccesso di pressione fiscale sui redditi di una classe media sempre più impoverita; non favorisca chi più ha; sia, comunque, accompagnata da una sorta di imposta negativa sotto forma di trasferimento o sussidio per i contribuenti più bisognosi (gli “incapienti”). Alla difficoltà, poi, di differenziare sgravi e agevolazioni in proporzione alla situazione economica familiare si dovrebbe porre rimedio con appropriate politiche della spesa attraverso l’attribuzione selettiva di assegni ai nuclei familiari con minori e anziani non autosufficienti.”⁵⁰

C’è ancora chi ha sottolineato, come Vito Tanzi, che l’obiettivo del 25% sarebbe stata per tutti, pur con qualche riserva, la scelta migliore, riconoscendo che la soluzione proposta, nel suo insieme, è comunque, preferibile all’ allora contemporanea attuale. Conclude il suo intervento sottolineando con forza l’inadeguatezza del meccanismo fiscale vigente, dicendo, in maniera inequivocabile che

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ A. ZANARDI *Penalizzate le classi centrali dei redditi*, in “Il Sole 24 ore”, 14 luglio 2017, ora ripubblicato in *Venticinque % per tutti. Il Dibattito* cit., pp. 55-56.

⁵⁰ F. GALLO, *Aliquota unica, soluzione sbagliata ai nodi del sistema*, in “Il Sole 24 ore”, 10 luglio 2017, ripubblicato col titolo *Una soluzione sbagliata*, in *Venticinque % per tutti* cit., pp. 44-45.

“bisogna rendersi conto che il problema principale non è l’esistenza o meno di aliquote progressive ma l’assurdità e l’inefficienza del sistema fiscale attuale”⁵¹

Maurizio Leo interviene nel dibattito mostrandosi favorevole all’ introduzione di una flat tax, tuttavia ben calibrata, come recita il titolo eloquente del suo contributo alla discussione: *Una flat tax ma ben temperata*⁵², dove auspica l’ applicazione canoni di equità: “È giunto certamente il momento di un ripensamento complessivo del nostro modello di imposizione dei redditi personali che superi quello attuale, compiendo scelte ormai non più rinviabili, incentrate sulla semplificazione e sulla riduzione della insostenibile pressione fiscale. D’altra parte, il tema di un prelievo equilibrato si pone solo se e nella misura in cui esista un reddito da tassare. Oggi, però, anche in ragione della enormità del carico fiscale, i redditi sono sempre di meno e sempre più esigui. Sembra, quindi, assolutamente essenziale costruire un modello nuovo di imposizione, basato su un’ aliquota unica, in cui la progressività e la redistribuzione vengano garantite con un sistema calibrato di deduzioni, che sostituisca le attuali *tax expenditures* e che tenga conto della presenza di un nucleo familiare, nonché di sussidi per gli incapienti. Si tratterebbe di una vera e propria rivoluzione copernicana che, come tale, va realizzata con la necessaria attenzione e gradualità, passando, cioè, per una fase di progressivo allineamento al nuovo modello.”⁵³

Certamente la proposta di una flat tax ha ottenuto il consenso di altri importanti economisti come Lamberto Dini e Natale d’Amico che esprimono l’apprezzamento per i provvedimenti previsti nel loro contributo dal titolo esplicito *Ma questa volta si tratta di una proposta seria, comprensibile e ben argomentata*⁵⁴. L’obiettivo di questo articolo è sottolineare come l’allora contemporanea situazione fosse insostenibile, e viene attribuito merito alla proposta di Nicola Rossi, che afferma con forza e spiega con efficacia che c’è bisogno di ridiscutere alla radice l’impianto sia del sistema impositivo, sia del sistema dei trasferimenti alle famiglie bisognose. “Quanto ai contenuti, la proposta ha numerosi meriti: l’imposta piatta del 25%, eguale per tutti i

⁵¹ V. TANZI, *Superare l’inefficienza del fisco attuale*, in “Il Sole 24 ore”, 6 luglio 2017, ripubblicato in *Venticinque % per tutti cit.*, pp. 36-37.

⁵² Pubblicato in “Il Sole 24 ore”, 17 luglio 2017, ora riproposto in *Venticinque % per tutti cit.*, pp. 61-2.

⁵³ M. LEO, *Una flat tax ma ben temperata*, in “Il Sole 24 ore”, 17 luglio 2017, ripubblicato in *Venticinque % per tutti cit.*, pp. 61-2.

⁵⁴ Il contributo di Lamberto Dini e Nicola D’Amico *Ma questa volta si tratta di una proposta seria, comprensibile e ben argomentata* che compare in *Venticinque % per tutti cit.*, pp. 18-19, era stato già pubblicato col titolo *Ma il nostro fisco così è insostenibile*, in “Il Sole 24 ore”, 27 giugno 2017.

redditi, compresi quelli oggetto di tassazione cedolare e i redditi societari, ed estesa alle imposte indirette (previa abolizione dell'IRAP), oltre a semplificare drasticamente il sistema fiscale, cancella gli attuali incentivi ad arbitraggi che finiscono per costare cari a contribuenti ed erario. Il ricupero dell'antica idea di progressività ottenuta attraverso il meccanismo delle deduzioni invece che attraverso aliquote crescenti garantisce il rispetto del vincolo fissato nell'art. 53 della Costituzione senza scoraggiare i lavoratori più qualificati. L'introduzione di una soglia esente basata sul reddito familiare, indipendente dalla condizione lavorativa delle persone, appare semplice ed equa. L'ipotesi di una imposta negativa, che riassorbirebbe la gran parte dell'inestricabile coacervo di misure assistenziali oggi in vigore, è coerente con un moderno sistema di welfare che non si trasformi, come oggi è, in un regime dei favori. Ciascun dettaglio andrà approfondito e discusso. Sappiamo che in materia fiscale più che in altre materie, lì si nasconde il diavolo. I circa 30 miliardi di entrate pubbliche che verrebbero meno con la proposta dovranno trovare idonea copertura in tagli mirati alla spesa, anch'essi da discutere. Quel che è certo è che finalmente abbiamo dinanzi a noi una proposta seria, comprensibile, argomentata.”⁵⁵.

Altro contributo significativo è quello di Sebastiano Bavetta che nel suo scritto *Aliquota unica, più libertà personale*⁵⁶ espone la sua posizione del tutto favorevole al progetto relativo alla flat tax. “Realizzando una gigantesca semplificazione del sistema tributario e un incremento di efficienza ed equità, la proposta “25% per tutti” rimette nella sfera delle decisioni personali un'enorme quantità di opportunità sottraendole alla percezione dell'arbitrarietà. Un primo esempio è il sistema di *opt out* in sanità che consente alle persone di scegliere il servizio riportando una dimensione importante della scelta nelle proprie mani. Ma *opt out* non è il solo caso e nemmeno il più interessante. Un punto di forza della proposta è la prevedibilità che un sistema tributario semplice permette di realizzare. Riducendo i rischi di ogni processo decisionale, restituisce al decisore un senso di responsabilità per il proprio destino che oggi non ha basi per esistere. Ancora, immaginate quanto la consapevolezza che il sistema sia giusto possa fare per la percezione che l'elusione fiscale o l'evasione non siano potenti leve di ingiustizia che alterano le posizioni di partenza nel perseguimento del successo economico. Poiché la percezione della libertà di potersi costruire il proprio destino influenza la prosperità materiale e immateriale, favorisce il buon funzionamento delle istituzioni e garantisce il rafforzamento delle altre libertà, quelle economiche già citate, l'Istituto Bruno Leoni ha fatto molto

⁵⁵ L. DINI, N. D'AMICO, *Ma questa volta si tratta di una proposta seria* cit.,

⁵⁶ S. BAVETTA, *Aliquota unica, più libertà personale*, in *Venticinque % per tutti. Il Dibattito* cit., pp. 40-41. Lo scritto era già stato pubblicato col titolo *Un'aliquota unica per un'Italia migliore*, in “Il Sole 24 ore”, 6 luglio 2017.

più di una proposta di riforma radicale del nostro sistema fiscale e di una battaglia di libertà: si è schierato per un'Italia migliore.”⁵⁷

L'esigenza, del tutto sensata, che i provvedimenti in materia fiscale, varati in Italia in connessione con la flat tax, possano articolarsi coerentemente con un sistema condiviso dagli altri Paesi dell'Unione Europea, è poi il tema centrale del contributo di Angelo Cremonese, *Più armonizzazione a livello UE*⁵⁸, significativamente intervenuto nel dibattito. Lo studioso ha, in primo luogo, espresso fondate perplessità sulla ipotesi di un aumento dell'IVA al 25% per bilanciare l'abolizione di IRAP E IMU. Sulla scorta della crisi economica, avviatasi già da tempo, e vigente ai tempi in cui l'intervento è stato scritto e al momento attuale ancora vigente, questa iniziativa potrebbe produrre come effetto una sensibile riduzione dei consumi. Altre riserve sono espresse in merito alle allora ipotesi relative all'eliminazione delle diverse aliquote IRPEF, soprattutto forti perplessità sono esplicitate riguardo a una eccessiva, ad avviso dell'economista, semplificazione derivante dalla prospettiva di una sola aliquota. Si sottolinea soprattutto l'esigenza che ci sia un coordinamento coerente con gli altri Paesi dell'Unione Europea, come viene chiaramente ribadito nel testo, sottolineando che “quello che serve con urgenza è la semplificazione normativa, la riduzione degli adempimenti, la facilità di determinazione dei redditi e, soprattutto, l'armonizzazione europea delle basi imponibili per la tassazione delle imprese, che tanto pesa sulla competitività delle nostre aziende impegnate sui mercati internazionali.”⁵⁹. Il contributo è senza dubbio molto significativo perché sottolinea con equilibrio un duplice aspetto: la necessità di un cambiamento che ostacoli la stasi sul piano delle riforme economiche e, contestualmente, l'indicazione di evitare, per raggiungere questo obiettivo, di ricorrere a “formule di facile impatto”, sottolineando l'esigenza irrinunciabile di applicare un criterio di “gradualità che vada di pari passo con l'attenzione ai problemi di stabilità finanziaria che il nostro Paese deve considerare come prioritari.” Un punto estremamente importante nel discorso del professor Cremonese, è poi quello inerente l'esigenza di evitare con forza, nel quadro di progetti che riguardino aspetti economici nel nostro Paese, disparità sociali. Dovrebbe questo punto costituire un principio irrinunciabile in materia di provvedimenti economici.

II.3 Contratto di governo

Il laborioso negoziato tra Lega e Movimento 5 Stelle per la formazione governo giallo-verde vede, tra le misure più significative del contratto di tra le due forze, la riproposizione della flat tax, l'aliquota unica per la tassazione del reddito.

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ A. CREMONESE, *Più armonizzazione a livello UE*, in in *Venticinque % per tutti. Il Dibattito* cit., pp. 30-31.

⁵⁹ *Ibidem*.

Riportiamo qui di seguito alcuni passi della bozza del 17-05-2018 relativa al “Contratto per Il governo del Cambiamento” del Movimento 5 stelle - Lega Nord⁶⁰:

“In conseguenza dell’elevata pressione fiscale presente in Italia, la capacità di spesa delle famiglie e imprese per consumi e investimenti è inadeguata, con standard quantitativi e qualitativi inferiori alla media europea. Allo stesso tempo, la burocrazia è molto articolata e impegna i contribuenti in eccessivi adempimenti, con rilevanti aggravii economici per essere in regola con il fisco.

Tutto ciò incide negativamente sulla qualità del rapporto tributario con i contribuenti e sulla competitività del comparto produttivo italiano. Il contesto che ci caratterizza rende pertanto necessaria l’adozione di coraggiose e rivoluzionarie misure di riforma, nell’ottica di una riduzione del livello di pressione scale e di un miglioramento del rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuenti.

“Punto di partenza è la revisione del sistema impositivo dei redditi delle persone fisiche e delle imprese, con particolare riferimento alle aliquote vigenti, al sistema delle deduzioni e detrazioni e ai criteri di tassazione dei nuclei familiari. La parola chiave è flat tax, caratterizzata dall’introduzione di aliquote fisse, con un sistema di deduzioni per garantire la progressività dell’imposta in armonia con i principi costituzionali.

In particolare, il nuovo regime fiscale si caratterizza come segue:

- due aliquote fisse al 15% e al 20% per persone fisiche, partita IVA e famiglie;
- per le famiglie è prevista una deduzione fissa di 3.000,00 euro sulla base del reddito familiare;
- un’aliquota fissa al 15% per le società.

La finalità è quella di non arrecare alcun svantaggio alle classi a basso reddito, per le quali resta confermato il principio della no tax area. Una maggiore equità fiscale, dunque, a favore di tutti i contribuenti: famiglie e imprese.

Gli effetti che conseguono sono: maggiore risparmio di imposta, maggiore propensione al consumo e agli investimenti, maggiore base imponibile tassabile grazie anche al recupero dell’elusione, dell’evasione e del fenomeno del mancato pagamento delle imposte. È necessario altresì rifondare il rapporto tra Stato e contribuenti rivedendo i principi e i criteri che regolano l’agire dell’amministrazione finanziaria”.

⁶⁰ Il testo è stato pubblicato sul sito dal quotidiano “Repubblica” e dell’ “Ansa”.

II.4 Legge di Bilancio 2019

La Legge di Bilancio 2019, pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 62/ alla Gazzetta Ufficiale n. 302 del 31 dicembre 2018, è stata nei giorni scorsi (4 gennaio) riproposta, nell' integrità del testo, in forma digitale, dal "Il Sole 24 ore"⁶¹. Uno dei curatori, Mauro Meazza, nella prefazione, significativamente intitolata *Un labirinto di commi dalle molte ambizioni*⁶², ha espresso una serie di considerazioni relative alla notevole complessità dei provvedimenti, facendo riferimento all' "impressionante serpentone di commi", in cui si dipanano i singoli articoli della legge. Meazza indica che: "Partito con molte ambizioni, non solo contabili, a fine settembre, il testo chiamato a guidare tutti noi dal 2019 al 2021 ha dovuto da una parte confrontarsi con i vincoli Ue (per le macro-voci relative a indebitamento e crescita) e dall'altra contemperare le richieste dei due schieramenti al Governo, Lega e M5S. un percorso tormentato e che si è concluso solo il 30 dicembre scorso, con più voti e con la drastica compressione del dibattito parlamentare, tanto che il Ddl è stato discusso nel merito soltanto da un ramo e per di più in una forma che è stata poi modificata per rispettare le cifre concordate con la Commissione europea", concludendo che da tutto questo meccanismo a cui lui stesso fa riferimento "è uscita una legge ostica, pressochè incomprensibile per i non addetti e comunque difficile da decifrare anche per gli specialisti". Tra le cose compiute, sempre secondo Meazza, ci sono, tra le altre, le flat tax estese o introdotte ex novo per le partite Iva.

Per iniziare la prima menzione di flat tax all'interno della Legge di Bilancio 2019 si trova nella parte I, sezione I, dedicata alle misure quantitative per la realizzazione degli obiettivi programmatici. Più precisamente si tratta dei commi 9-11 dell'articolo 1 (Norme differenziali. Norme in materia di entrata e di spesa e altre disposizioni. Fondi speciali). I commi sopra menzionati riguardano la "Flat tax" partite IVA, e specificano che dal 2019 le persone fisiche esercenti impresa, arte o professione, potranno applicare il regime forfettario, con tassa fissa al 15%, se nell'anno precedente i ricavi o i compensi, ragguagliati ad anno, non avranno superato i 65mila euro.

Sempre nell'articolo 1, i commi 17-22 riguardano invece la "Flat tax" da 65 mila euro a 100 mila euro. Dal 2020 saranno due le misure della flat tax:

- 15% per chi avrà ricavi o compensi fino a 65mila euro
- 20% per chi avrà ricavi o compensi oltre i 65mila e fino a 100mila euro.

Dal primo gennaio 2020, le persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni, che nel periodo d'imposta precedente a quello per il quale è presentata la dichiarazione, avranno conseguito

⁶¹ I riferimenti alla "Legge di Bilancio", "Legge n. 148 del 30 dicembre 2018 (manovra 2019). "Bilancio di previsione dello Stato per l' anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 per il 2019 sono tratti da *La manovra 2019. Tutte le novità su fisco, imprese, pensioni, famiglie, pubblica amministrazione*, a cura di Mauro Meazza, Federica Micardi e Matteo Prioschi, Il Sole 24 ore (e-book), Milano 2019.

⁶² M. MEAZZA, *Un labirinto di commi dalle molte ambizioni*, in *La manovra 2019* cit.

ricavi o compensi compresi tra 65.001 euro e 100 mila euro ragguagliati ad anno, potranno applicare al reddito d'impresa o di lavoro autonomo, che deve essere determinato nei modi ordinari, un'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito, delle addizionali regionali e comunali e dell'Irap, con aliquota del 20%. Valgono le stesse preclusioni dettate per i contribuenti con flat tax al 15% (si vedano i commi da 9 a 11).⁶³

⁶³ “Flat Tax” esclusa per esercenti attività d'impresa, arti o professionisti che partecipano contemporaneamente a società di persone, associazioni o a imprese familiari, o che controllano direttamente o indirettamente Srl o associazioni in partecipazione che esercitano attività economiche direttamente o indirettamente riconducibili a quello svolte dagli esercenti attività d'impresa, arti o professioni. Flat tax preclusa anche alle persone fisiche la cui attività è esercitata prevalentemente per datori di lavoro con i quali sono in corso rapporti di lavoro o sono intercorsi rapporti di lavoro nei due precedenti periodi d'imposta, o nei confronti di soggetti direttamente o indirettamente riconducibili ai datori di lavoro.

CAPITOLO III

PANORAMA ESTERO

Nonostante la immediata semplicità contenutistica suggerita dalla denominazione “flat tax”, “tassa piatta”, ci si trova di fronte ad un nuovo approccio alla fiscalità tradizionale. In verità, non esiste una sola tipologia, bensì tanti tipi quanti sono i proponenti ed i Paesi che l’hanno, nel tempo, applicata, anche se nessuno ha, in effetti, mai proposto una “flat tax” “pura”. Al contrario, le ipotesi di riforma si sono sempre caratterizzate per la previsione di aggiustamenti, con l’adozione di più aliquote per fascia di reddito, unitamente ad alcuni accorgimenti che ne garantissero la progressività.

L’obiettivo di questo capitolo è analizzare l’introduzione della flat tax nei vari Paesi, europei e non.

III.1.1 L’ America

Riguardo alla realtà americana è essenziale il riferimento a quanto espresso da Alvin Rabushka⁶⁴ nella prefazione a uno dei suoi numerosi scritti sulla “flat tax”:

“Il 10 dicembre del 1981 Robert Hall ed io per la prima volta esponemmo sul Wall Street Journal la nostra proposta di sostituire l’imposta americana sul reddito con una tassa bassa, semplice, appunto “piatta”⁶⁵. L’articolo, intitolato *A Proposal to Simplify our Tax System*, era abbinato ad una cartolina postale, poi destinata a diventare emblematica della “Flat Tax”. Quello da noi prospettato era un sistema atto a semplificare il fisco al punto tale che non solo i singoli contribuenti, ma anche intere imprese sarebbero stati in grado di compilare la dichiarazione dei redditi su un modellino formato cartolina..... Quando poi a partire dal 1995 i “Republicans” sono tornati a prevalere nel Congresso, il leader di maggioranza Dick Arney ha riaccordato priorità politica alla “Flat Tax”. Ma

⁶⁴ Alvin Rabushka, di cui abbiamo già parlato in precedenza, è, ricordiamo, un economista americano, dal 1976 opera alla Hoover Institution della Stanford University, è specializzato e specialista in politica fiscale, analisi comparata dei sistemi fiscali e problemi finanziari complessi delle economie in evoluzione. Ha studiato Politologia alla Washington University, a Saint Louis (MO), ha insegnato fino al 1976 alla University of Rochester (NY) e poi ha assunto il suo incarico all’Hoover Institution della Stanford University. Lì opera quale “David and Joan Traitel Fellow”, affrontando questioni relative ai problemi dello sviluppo e della politica fiscale. Negli anni Ottanta i due autori sono stati i consulenti di punta della “Tax Policy Task Force” del Presidente Reagan. A livello mondiale è noto, assieme a Robert H. Hall, per essere l’ ideatore della “Flat Tax”. Si ricorda ancora una volta, così come segnalato nei capitoli precedenti, l’ importanza dei suoi numerosi studi sull’ evolversi in Italia delle teorie sulla flat tax, così come segnalava il già citato articolo di Eugenio Occorsio *Alvin Rabushka il “profeta” della flat tax che ispira Lega e FI*, in “Repubblica”, 26 febbraio 2018.

⁶⁵ A. RABUSHKA – R. HALL, *A proposal to Simplify our Tax System*, in “The Wall Street Journal”, 1981.

sebbene negli anni successivi la “Flat Tax” fosse propagandata e riproposta a più riprese da Armeij, Steve Forbes e altri politici, di fatto non è più stata messa al vaglio né al Senato, né alla Camera statunitensi”⁶⁶. Gli Stati Uniti, sebbene abbiamo dato i natali ai più importanti teorici della flat tax, non hanno mai sperimentato un regime di imposizione realmente ad aliquota piatta. Ci si è forse avvicinati solamente con l’amministrazione Reagan.

A livello federale, alcuni singoli Stati (Colorado, Illinois, Indiana, Massachusetts, Michigan, New Hampshire, North Carolina, Pennsylvania, Tennessee, Utah) hanno adottato un sistema di tassazione piatta. Nonostante, come detto, non sia stata mai adottata una flat tax vera e propria, le riforme fiscali reaganiane, l’*Economic Recovery Tax Act* (ERTA) del 1981 e il *Tax Reform Act* del 1986, hanno comunque contribuito ad “appiattare” il sistema tributario americano. In particolare l’ERTA, promulgato il 13 agosto 1981, ridusse le aliquote marginali d’imposta sul reddito ordinario delle persone fisiche spostandole da un range del 14%-70% a un range dell’11%-50% dall’anno fiscale 1982. Il Tax Reform Act invece rese maggiormente piatto l’intero sistema fiscale abbassandone al contempo le aliquote. Tale riforma prevedeva il subentrare di due aliquote, una del 15% e l’altra del 28%, in luogo della pluralità di aliquote e scaglioni avuti sino ad allora, di cui quella più alta ammontava addirittura del 50%. La popolarità della Flat Tax sembrò quindi scemare sempre più finché, nel 1990, nel tentativo di compensare almeno parzialmente la mancata realizzazione dei tagli alle spese previsti, il Presidente George H.W. Bush (padre) ha fatto varare la “Omnibus Budget Reconciliation Act” che prevedeva un’aliquota aggiuntiva al 31% per i “ricchi”. Sulla scia di tale controtendenza di ripristino della molteplicità di scaglioni, sotto la presidenza Clinton, il 10 agosto del 1993, la prevalenza di un voto, uno di numero, alla Camera dei Rappresentanti del Congresso ha fatto sì che fosse deliberata l’aggiunta di altre due aliquote: del 36% e del 39,6%⁶⁷.

Di recente però, le riforme fiscali varate dal Presidente Trump possono essere considerate come concepite in un’ottica di appiattimento della scala delle aliquote, sebbene il modello ad aliquota unica sia ancora molto lontano. Nel 2017 infatti, l’amministrazione Trump ha varato una nuova ampia riforma del sistema fiscale statunitense tramite l’emanazione del Tax Cuts and Job Act⁶⁸. Questa riforma, mantenendo la struttura a sette scaglioni della precedente normativa, ha fatto sì che si siano ridimensionate la maggior parte delle aliquote delle imposte sul reddito⁶⁹.

⁶⁶ I passi sono tratti da A. RABUSHKA – R. HALL, *Flat Tax. La rivoluzione fiscale*, traduzione in italiano di Giuseppe Sebastiani e Silvia Scardocci, (tit. originale, *Flat Tax*, Studies in Economic and Social Order, vol. X), European Center of Austrian Economics Foundation, Liechtenstein (ECAEF), 201, p. 5.

⁶⁷ A. RABUSHKA – R. HALL, *Flat Tax* cit.

⁶⁸ Sull’ argomento si veda R. FRYDMAN, K. MURPHY, J. STEIN, S. WHATLEY, *La promessa mancata di Trump*, in “Il Sole 24 Ore”, 6 febbraio 2018

▪ ⁶⁹ Il tasso marginale superiore è stato ridotto al 37% (dal 39,6%).

III.1.2 L'Unione Europea

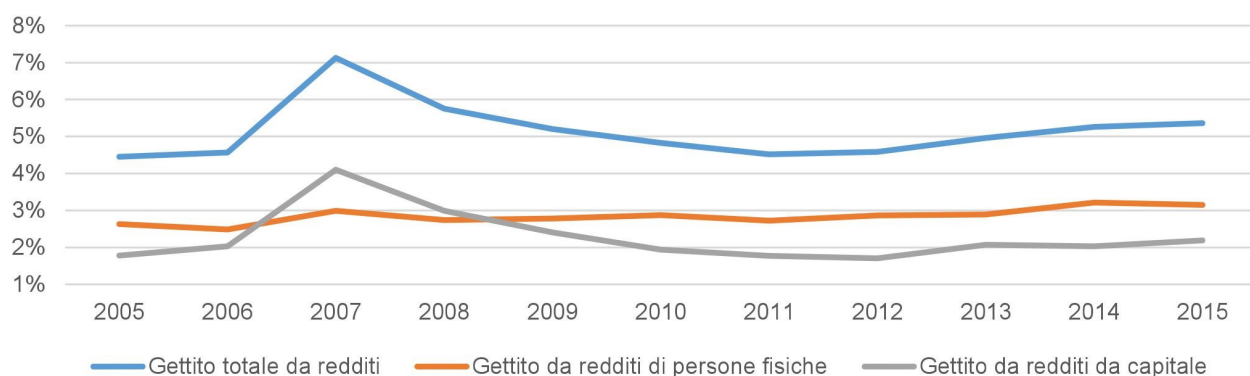
Paese	Aliquota d'imposta (%)
Bulgaria	10
Estonia	24
Lettonia	25
Lituania	33
Romania	16
Repubblica Ceca	23
Ungheria	15

La Bulgaria ha fatto ingresso nell'Unione europea nel 2007, e ha introdotto la flat tax nel 2008. In questo paese si è passati da un sistema progressivo a tre scaglioni (20,22 e 24%) con “no tax area” ad un sistema di flat tax al 10% nel 2008 (e nel 2007 già la stessa aliquota era stata applicata ai redditi da capitale). Questo sistema di flat tax al 10% è stato applicato per, i redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, da pensione e d'impresa, e al quale sono soggetti i cittadini residenti nel Paese e quelli non residenti sui redditi ivi prodotti, inoltre sono state eliminate le precedenti agevolazioni fiscali applicando alcune deduzioni molto circoscritte.

Il gettito da imposta personale sui redditi è diminuito in percentuale di Pil tra 2007 e 2008⁷⁰, per poi mantenersi sufficientemente stabile nel tempo; la percentuale è comunque piuttosto bassa (vedi figura 2): i valori si aggirano intorno al 3 per cento (mentre in Italia il valore degli ultimi anni è stato circa dell'11%). Il gettito totale è invece calato tra 2007 e 2011, per poi cominciare a risalire.

⁷⁰ In una simulazione condotta per la Germania (C. FUEST - A. PEICHL - T. SCHAEFER, *Is a flat tax reform feasible in a grown-up democracy of Western Europe? A simulation study for Germany*, in “International Tax and Public Finance”, October 2008, vol. 15, 5, pp. 620-636), qualsiasi sia la struttura della *flat tax* considerata (considerando che sia intenzione di mantenere il totale delle entrate costante), si osserva un incremento della disuguaglianza del sistema dopo il pagamento delle tasse. Nella simulazione, chi appartiene al decile di reddito più alto trae dei benefici dal nuovo sistema di tassazione a spese delle persone che invece appartengono ad una fascia di reddito medio.

Figura 2: Gettito da imposte sui redditi
(valori in percentuale di Pil)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI – Unicatt su dati IMF

L'Estonia fa invece il suo ingresso nell'Unione nel 2004, ma già nel 1994 ha introdotto la flat tax. L'aliquota attualmente è del 20%. Il principio generale è che è soggetto a tassazione il reddito derivante da qualsiasi fonte di produzione, ciò significa che sono tassati i redditi da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, d'impresa, da pensione, da capitale e diversi in generale.

In Lituania, entrata a far parte dell'Unione europea nel 2004, l'aumento di gettito è legato alla scelta del livello di flat tax adottata nel 1994: è stata, in effetti, applicata una aliquota del 33 per cento, la maggiore fra le imposte marginali sul reddito di persone fisiche presenti prima della riforma.

Lo stesso vale rispetto alla Lettonia dove, prima della riforma, il sistema era regressivo: l'aliquota era del 25 per cento per il primo scaglione e del 10 per cento per i redditi più elevati. Con l'innalzamento di quest'ultima al 25 per cento, il gettito si è ovviamente alzato. La tassazione sui redditi da capitali non fu modificata, ma mantenuta al 25 per cento.⁷¹

III.1.3 Il Resto del mondo

A proposito delle realtà economiche relative ai Paesi del resto del mondo, è utile ricordare quanto detto da Kurt R. Leube nell'introduzione all'opera di Rabushka:

“Come scrive sempre Alvin Rabushka nella prefazione, ‘spesso accade che le idee, seppure a distanza di tempo e magari in contesti o situazioni totalmente inaspettati, si fanno strada da sole e, per così dire, riemergono’. Così parecchie delle ex Repubbliche sovietiche come pure piccoli Stati quali la

⁷¹ *Flat tax, teoria e pratica*, in “Osservatorio CPI, Università Cattolica del Sacro Cuore”, 16 gennaio 2018.

Repubblica insulare delle Mauritius o neostati come il Montenegro nel frattempo hanno introdotto la “Flat Tax” con grande successo o sono in procinto di varare normative che la prevedono. Di fronte a casse dello Stato esangui, palesi fallimenti dello Stato e fasce di elettorato sempre più consapevoli la “Flat Tax” ha trovato di nuovo accesso al dibattito politico”⁷².

Paese	Anno di introduzione	Aliquota d'imposta (%)
Abcasia	2011	10
Albania	2007	10
Belize	2009	25
Bielorussia	2009	12
Bosnia-Erzegovina	2009	10
Georgia	2005	20
Giamaica	1986	25
Grenada	1994	30
Guernsey	1960	20
Hong Kong	1947	16
Iraq	2004	15
Isola di Jersey	1940	20
Kazakistan	2007	10
Kirghizistan	2006	10
Macedonia	2007	10
Mauritius	2007	15
Mongolia	2007	10
Montenegro	2007	9
Paraguay	2010	10
Russia	2001	13
Serbia	2003	10
Seychelles	2010	15
Slovacchia	2004	19
Sud Sudan	2011	10/15
Timor Est	2008	10
Transnistria	2007	10
Trinidad e Tobago	2006	25
Turkmenistan	2005	10
Tuvalu	1992	30
Ucraina	2004	18

La tabella è tratta da F. GHISELLI, *Imposta progressiva versus flat tax. La progressività come strumento di equità sociale*, Reggio Emilia 2018, pp. 54-55.

⁷² K. R. LEUBE, *Introduzione a A. RABUSHKA – R. HALL, Flat Tax cit.*, pp. 9-15: 15.

Proviamo ad analizzare degli elementi di dettagli che non possono essere colti dalla tabella sopra riportata.

L'Albania ad esempio ha una tassazione progressiva con tre aliquote (0,13 e 23%) per i redditi da lavoro dipendente, applicata su altrettanti scaglioni di reddito, unitamente a una lunga serie di deduzioni dal reddito imponibile comuni ad altri sistemi fiscali occidentali come il nostro, e una tassa unica del 15% sugli altri tipi di reddito.

L'Iraq ha una tassazione progressiva sul reddito complessivo che prevede quattro aliquote (per altrettanti scaglioni di reddito) comprese tra il 3 e il 15%.

Il Montenegro applica un'aliquota dell'11% sui redditi che eccedono rispetto all'importo mensile di 720 euro, ma, soprattutto, prevede una tassazione destinata all'ente comunale del 13-15%.

Hong Kong non ha una tassa unica del 16% ma una differenziazione per tipologia di reddito: i redditi da capitale (con esclusione del capital gains) sono tassati al 15%, i redditi immobiliari al 20% e i redditi da lavoro sono soggetti a tassazione progressiva compresa tra il 2 e il 7%. Risale al 1979 la pubblicazione di un libro, sempre dell'economista americano Alvin Rabushka, dove si fa riferimento ai suoi vari soggiorni di studio e docenza ad Hong Kong, testo intitolato *Hong Kong – A Study in Economic Freedom*⁷³. Lo studioso, secondo quanto indica sempre Kurt R. Leube⁷⁴ traccia le connessioni tra liberalizzazione economica, aliquote fiscali basse e crescita. A meno di un anno di distanza documenta il sorprendente successo economico di Hong Kong in un filmato "Hong Kong – A Story of Human Freedom and Progress". Uno degli aspetti più significativi della sua ricerca è l'analisi della "flat rate income tax" (imposta sul reddito forfettario) al 15% esatta ad Hong Kong. L'economista riesce nell'intento di ampliare sostanzialmente l'idea della tassa semplice, proporzionale e paritaria, di offrire ad essa un supporto teorico e di renderla universalmente applicabile.

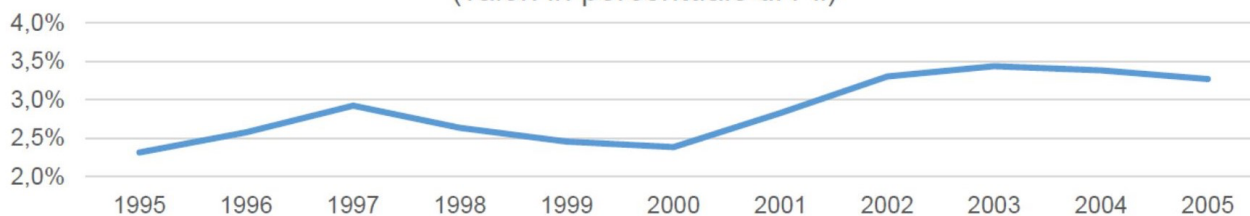
L'esperienza della Russia è quella più interessante. La riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, entrata in vigore nel 2001, comportò il passaggio da tre scaglioni di aliquote (12, 20 e 30 per cento, con una aliquota media al 14 per cento) ad una unica al 13 per cento, insieme ad un ampliamento della no-tax area. Nello stesso anno e nei due anni seguenti, le entrate corrispondenti aumentarono al netto dell'inflazione rispettivamente del 26, 21, e del 12 per cento, a fronte di aumenti del Pil che, seppure molto elevati, erano notevolmente inferiori (5,0, 4,7 e 7,3 per cento). Conseguentemente, il rapporto tra tale gettito e il Pil è aumentato a partire dal 2001, crescendo di un punto percentuale tra 2000 e 2003 (vedi figura 1) (ATT.NE AI NN. FIGURE in rapporto al capitolo specifico). Bisogna però considerare che la riforma comprendeva anche un deciso allargamento della

⁷³ A. RABUSHKA, *Hong Kong – A Study in Economic Freedom*, University of Chicago, Graduate School of Business, 1979.

⁷⁴ K. R. LEUBE, *Introduzione a A. RABUSHKA – R. HALL, Flat Tax cit.*, pp. 9-15: 14.

base imponibile, riducendo deduzioni ed esenzioni⁷⁵. Quanto al Pil, non è chiaro in che misura la sua forte dinamica sia stata influenzata dalla “flat tax”. Probabilmente, l’aumento del prezzo degli idrocarburi ebbe un effetto rilevante (il prezzo del petrolio raddoppiò tra il 1998 e il 2002)”⁷⁶.

Figura 1: Gettito da imposta personale sul reddito
(valori in percentuale di Pil)



Fonte: elaborazione Osservatorio CPI – Unicatt da dati in Gorodnichenko, Martinez-Vazquez e Peter (2009)

La Serbia applica una “flat tax” rate del 10% solo sui redditi da lavoro, mentre le altre tipologie di reddito sono tassate ad aliquote maggiori del 15 o del 20%.

Anche la Slovacchia non ha una tassazione unica secondo i canoni classici della flat tax, perché prevede alcune deduzioni dal reddito per oneri e contributi e un aliquota del 25% sui redditi che eccedono i 35022 euro.

La Transilvania, che in realtà si chiama ufficialmente Repubblica moldava di Pridniestrov, non ha una flat tax del 10% ma due aliquote del 7 e del 18%, in funzione del livello di reddito.

L’Ucraina inoltre, ha due altre aliquote dello 0% e del 5%, per altre tipologie di reddito, e dipendenti da una serie di circostanze previste dalla legge.

Molti paesi riportati nell’elenco appartenevano all’ex blocco sovietico o rientravano comunque nella sua sfera d’influenza, dove non c’era la cultura delle progressività, e altri sono paragonabili come “paradisi fiscali” o a “fiscalità privilegiata” ove la bassa tassazione sulle persone fisiche (e sulle società) rappresenta l’essenza del sistema fiscale, costruito appositamente per incentivare la localizzazione della residenza o della sede sociale dei medesimi soggetti.

In Paesi come la Georgia, dove l’evasione viaggia attorno al 72,5 del Pil, o l’Ucraina, dove arriva al 58 per cento, la flat tax non ha sortito gli effetti sperati. Le aliquote cambiano a seconda del luogo. Albania e Bulgaria, per esempio, hanno fissato l’asticella al 10 per cento, ponendosi agli antipodi della Lituania, che l’ha inchiodata al 33 per cento. Altrove l’idea, una volta applicata alla

⁷⁵ Si veda l’approfondimento di questi aspetti a cura della comunità economica russa, in BANEREJI, A. ET ALII *Selected Issues and Statistical Appendix*, Russian Federation, IMF (international Monetary Fund) Country Report 02/75, April 2002.

⁷⁶ *Flat tax, teoria e pratica*, in “Osservatorio CPI, Università Cattolica del Sacro Cuore”, 16 gennaio 2018.

realtà, si è tradotta in un fallimento: Slovacchia e Finlandia hanno abbandonato la flat tax tra il 2010 e il 2013.

CONCLUSIONI

La legge di Bilancio 2019, nella quale rientra il sistema flat tax, varata dal governo Movimento 5 Stelle – Lega Nord, approvata in Senato il 30 dicembre 2018 e ormai attiva da 1 gennaio 2019, propone, quanto allo specifico argomento, due sistemi fiscali: il primo con una tassazione fissa e operativo dal 1 gennaio 2019, in relazione ai contribuenti che nell'anno precedente non abbiamo superato il tetto del 65 mila euro lordi di ricavi/compensi annuali, che prevede una imposta sostitutiva al 15%, l'altro, che entrerà in vigore dal 2020, per coloro i quali abbiano oltrepassato questa soglia ma siano rimasti entro il limite di 100 euro, con una tassazione sostitutiva al 20%.

Una dei principi a cui ci si è appellati in Italia, nel sostenere l'applicazione la "flat tax", è stato quello della "semplificazione", funzionale a contenere, il sempre più diffuso fenomeno, dell'evasione fiscale che sarebbe, negli intenti della legge, favorito dal ridimensionamento delle aliquote Irpef.

Se certamente è senza dubbio importante cercare di attivare dei sistemi innovativi in campo economico che tentino di antagonizzare problemi, quali appunto, quelli del mancato versamento da parte dei cittadini delle tassazioni dovute allo Stato, è certamente importante ribadire, come è stato efficacemente sottolineato, che la sola considerazione dell'idea della semplificazione certamente non può, in assoluto, divenire garanzia del contenimento del fenomeno dell'evasione fiscale⁷⁷.

Detto questo, se non c'è provvedimento in materia fiscale che non si delinei con qualche limite, diverse sono le perplessità, a nostro avviso, del tutto condivisibili e esplicitate da numerosi economisti nel dibattito che ha preceduto l'approvazione della legge, e che ha seguito l'approvazione della legge stessa, in merito ai provvedimenti concernenti la "flat tax". In prima istanza valutazioni attente dovrebbe essere fatta relativamente alle ricadute che una tassa unica, di fatto, potrà avere in relazione all'applicazione del principio di progressività e di equità all'interno del sistema fiscale italiano.

Pur essendoci spazio potenziale, come è stato notato, almeno in parte, alla pratica di questi stessi principi attraverso un sistema di detrazioni e deduzioni, opportunamente applicato, rimane fermo il rischio che si creino sperequazioni all'interno delle diverse classi sociali. Ed è questo inalienabile principio che, invece, andrebbe salvaguardato in tutti i provvedimenti in materia fiscale che rispettino un principio, irrinunciabile, sancito dalla nostra Costituzione all'art. 53: "Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a caratteri di progressività"⁷⁸. Di fatto, così come è stato più volte sottolineato,

⁷⁷ A. CREMONESE, *Per combattere l'evasione la semplificazione non basta*, in "Il Sole 24 Ore", 18 giugno 2018.

⁷⁸ Costituzione della Repubblica Italiana cit..

l'applicazione della "flat tax" crea una discrepanza tra lavoratori autonomi e dipendenti e anche tra coloro i quali, essendo titolari dei partita IVA, saranno sottoposti ancora a una tassazione con l'Irpef, e quelli che ne saranno esentati fruendo della "flat tax"⁷⁹.

In linea generale, si dovrebbero varare proposte tese ad alleggerire la pressione fiscale sia in favore delle aziende, per favorirne la crescita, sia per i lavoratori dipendenti, dando loro l'opportunità di poter disporre di una retribuzione meno esigua e poter, in tal modo, incrementare le uscite, contribuendo all'accrescimento del mercato nazionale. Ridimensionare la pressione fiscale, insomma, per creare un meccanismo "virtuoso", grazie a una auspicabile, più intensiva disponibilità e conseguente circolazione di denaro.

Uno dei momenti più significativi della discussione sulla "flat tax" dovrebbe poi coinvolgere l'aspetto relativo alla spesa pubblica del Paese che andrebbe ridimensionata così come andrebbero intraprese iniziative per ridurre in maniera significativa il fenomeno dell'evasione fiscale, come già detto, per arginare il quale andrebbero meditate misure del tutto specifiche e speciali, vistane la vistosità. Dunque più di qualcuno, in maniera del tutto sensata, ritiene che la Flat tax possa essere inefficace se in via prioritaria non si riesce a mettere in atto provvedimenti preliminari che riguardino questi essenziali aspetti⁸⁰.

E' stato osservato poi, in maniera del tutto condivisibile secondo noi, che soprattutto relativamente al tetto dei 100 mila euro in rapporto alla fruizione della imposta sostitutiva al 20% - oltre quella cifra rimane attivo il regime ordinario Irpef -, che sarà applicato nel 2020, sarà probabile che per poter fruire della agevolazione, si verifichino fenomeni di evasione, circostanza che era proprio nello spirito della legge voler contrastare. Potranno verosimilmente crearsi dei disincentivi alla produzione di maggior reddito che potranno favorire o il frazionamento dei ricavi o – situazione più grave – la mancata, effettiva, dichiarazione dei ricavi oltre la soglia detta⁸¹. Dunque si ritornerebbe, inevitabilmente, al fenomeno dell'evasione fiscale.

I dati ora indicati potrebbero disincentivare l'espansione delle attività in favore del mantenimento della contenuta dimensione aziendale, dimenticando come, per competere con i mercati globali, l'ampiezza delle imprese sia un dato assolutamente favorente. Questo è sicuramente uno dei punti fragili della legge ormai in vigore.

⁷⁹ C. DELL' OSTE – G. PARENTE, *La flat tax allarga il divario tra autonomi e dipendenti. A tutto vantaggio dei primi*, in "Il Sole 24 Ore", 27 dicembre 2018.

⁸⁰ Cfr. *Non ignorare il debito, Flat tax fuori dal mondo*, di Giorgio Santilli (intervista a Giampaolo Galli), in "Il Sole 24 Ore", 3 gennaio 2018.

⁸¹ Numerose voci in questi giorni ribadiscono proprio questi concetti, tra le quali, da ultimo, "*Reddito di cittadinanza? Confuso. Ispiratevi alla Lombardia*". Scabbio (*Manpower*): *con la flat tax gettito fiscale a rischio*, di Federico Fubini, intervista a Stefano Scabbio, in "Il Corriere della Sera", 26 gennaio 2019; F. DAVERI, *E invece si poteva fare... qualcosa per lo sviluppo*, in "Corriere della Sera. Economia e Politica", 28-01-2019.

Certamente il fenomeno dell'evasione fiscale rientra in un costume, diffuso nel nostro Paese a cui bisognerebbe, come è stato osservato, in prima istanza, porre un argine, attraverso un accreditamento più significativo da parte delle istituzioni, mediante l'emanazione di leggi chiare nella loro definizione e certamente attraverso un meccanismo di semplificazione e l'applicazione di un sistema tributario più equo⁸². Anche se si tratta di un'impresa non facile, la cultura di una doverosa contribuzione in misura proporzionale alla propria capacità di reddito, dovrebbe essere acquisita in misura più netta da parte dei cittadini. Forse sarebbe utile partire dal piano della formazione scolastica, dando più spazio all'insegnamento dell'educazione civica per fare in modo che la consapevolezza che del proprio vivere in una comunità è parte essenziale e irrinunciabile l'osservanza dei propri doveri, anche fiscali. E' certo che il varo di proposte serie in tema di alleggerimento della pressione fiscale rimane un argomento cardine in ogni caso.

Un altro dei requisiti fondamentali intorno a cui si dovrebbe costruire il sistema fiscale nel nostro Paese dovrebbe essere quello di un'azione coerente con la situazione delle altre nazioni dell'Unione Europea⁸³, utile a non penalizzare troppo le nostre aziende che si cimentano nei mercati internazionali, e alle quali dovrebbe essere data la possibilità, come già accennato, di espandersi per divenire competitive.

⁸² A. CREMONESE, *Per combattere l'evasione* cit..

⁸³ IDEM, *Più armonizzazione a livello UE*, in *Venticinque % per tutti. Il Dibattito*, Torino, 2018, pp. 30-31

BIBLIOGRAFIA

1958

LINDAHL, Erik, *Just Taxation – A Positive Solution* (translate from German by Elisabeth Henderson), in MUSGRAVE, Richard. A. ET AL., *Classics in the Theory of Public Finance*, International Economic Association, 1958, pp. 168-176.

1962

FRIEDMAN, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago (University of Chicago Press), 1962.

1976

ALLINGHAM, Michael G. – SANDMO, Agnar, *Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis*, in “Journal of Public Economics, I (1972), pp. 323-338.

1979

A. RABUSHKA, *Hong Kong – A Study in Economic Freedom*, University of Chicago, Graduate School of Business, 1979.

1981

HALL, Robert - RABUSHKA, Alvin, “*A proposal to Simplify our Tax System*”⁸⁴, in “The Wall Street Journal”, 1981.

1985

HALL, Robert - RABUSHKA, Alvin, *Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford 1985.

1996

Corso di Scienza delle Finanze, a cura di Paolo Bosi, Bologna 2015 (VIII ed.).

1998

ATKINSON, Anthony Barnes, *Per un nuovo welfare state: la proposta reddito minimo/imposta unica*, Bari 1998.

1999

ATKINSON, Anthony Barnes, A.B. *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State* 1999.

2002

BANEREJI, A. ET ALII *Selected Issues and Statistical Appendix*, Russian Federation, IMF (International Monetary Fund) Country Report 02/75, April 2002.

2006

KEEN, Michael, YITAE, Kim, and RICARDO, Varsano. *The FlatTax (es)!: Principles and Evidence*, International Monetary Fund, IMF Working Paper, WP)06/218, 2006.

2007

FUEST, Clemens - PEICHL, Andreas - SCHAEFER, Thilo, *Is a Flat Tax Feasible in a Grown-up Welfare State?*, in "Discussion Paper", n. 3142, Nov. 2007.

HALL, Robert Hall e RABUSHKA, Alvin, *Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford 2007 II ed.).

MARTINO, Antonio, "*Flat Tax. Una e bassa, l'aliquota sana*", in "Liberio" 2 ottobre 2007.

Flat Tax. La rivoluzione fiscale, traduzione in italiano di Giuseppe Sebastiani e Silvia Scardocci di HALL, Robert Hall e RABUSHKA, Alvin, *Flat Tax*, Hoover Institution Press, 2007

2008

FUEST , Clemens - PEICHL, Andreas - SCHAEFER, Thilo, *Is a flat tax reform feasible in a grown-up democracy of Western Europe? A simulation study for Germany*, in "International Tax and Public Finance", October 2008, vol. 15, 5, pp. 620-636.

2009

GORODNICHENKO, Yuriy – MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge – PETER, Klara S., *Myth and Reality of the Flat Tax Reform: Micro Estimates of Tax Evasion Response and Welfare Effects in Russia*, in "Journal of Political Economy, 117 (3), 2009, pp. 504-554.

2010

FRIEDMAN, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago (University of Chicago Press), 1962, trad. ital. , *Capitalismo e Libertà*, con prefazione di Antonio Martino, (IBL Libri), Roma 2010.

2011

KLEVEN, Henrik Jacobsen - KNUDSEN, Martin B. - KREINER, Claus Thustrup - PEDERSEN, Soren - SAEZ, Emmanuel, *Unwilling or Unable to Cheat? Evidence From a Tax Audit Experiment in Denmark*, in "Econometrica. Journal of the Econometric Society", 79, 3, May 2011, pp. 651-692.

2012

Costituzione della Repubblica Italiana, a cura del Servizio dei resoconti e della comunicazione istituzionale, Ufficio delle informazioni parlamentari, dell' archivio e delle pubblicazioni del Senato, Senato della Repubblica, Tipografia del Senato, Roma 2012.

CASTALDO, Angelo, *ad vocem* “Beneficio, principio del”, in *Dizionario di Economia e Finanza*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 2012.

MAIORANO, Paola, *ad vocem* “Imposta”, in *Dizionario di Economia e Finanza*, Istituto dell’ Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 2012.

PALADINI, Ruggero, *ad vocem* “Irpef” (*Imposta sul reddito delle Persone Fisiche*), in *Dizionario di Economia e Finanza*, Istituto dell’ Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 2012.

PALADINI, Ruggero, *ad vocem* “Progressività”, in *Dizionario di Economia e Finanza*, Istituto dell’ Enciclopedia Italiana Treccani, Roma 2012.

2014

ROSEN, H. S. – GAYER, T., *Scienza delle Finanze* (titolo orig. *Public Finance*, Mc Graw-Hill Education, 2014, 10th edition), edizione italiana a cura di Chiara Rapallini, Milano 2014.

2015

Corso di scienza delle finanze, a cura di Paolo Belli, Bologna 2015 (settima ed. della prima edita nel 1996).

2016

FRIEDMAN, Milton, *Capitalismo e Libertà*, con prefazione di Antonio Martino, (IBL Libri), Roma 2016).

PACKMAN, Andrew – LOPEZ-CLAROS, Augusto, *Paying Taxes 2016*, World Bank Group, Washington (10th edition).

2017

BAVETTA, Sebastiano, *Un’ aliquota unica per un’ Italia migliore*, in “Il Sole 24 ore”, 6 luglio 2017.

CANEGRATI, Emanuele, *Una flat tax per l’Italia, Proposte per un rinascimento fiscale*, Roma 2017.

DINI, Lamberto e D’AMICO, Natale. *Ma il nostro fisco così è insostenibile*”, “Il Sole 24 Ore”, 27 giugno 2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Fiscal Monitor*, October 2017.

GALLO, Franco. *Aliquota unica, soluzione sbagliata ai nodi del sistema*, in “Il Sole 24 ore”, 10 luglio 2017.

STEVANATO, Dario, *Flat tax tra progressività e deduzioni*, in “Il Sole 24 Ore”, 27 giugno 2017, ora in *Venticinque % per tutti. Il dibattito*, Torino, 2018, pp. 14-15.

TANZI, Vito. *Superare l'inefficienza del fisco attuale*, in “Il Sole 24 Ore”, 6 luglio 2017.

Venticinque % per tutti. Un sistema fiscale più semplice, più efficiente, più equo, a cura di Nicola Rossi, Torino 2017.

VISCO, Vincenzo, *Flat tax, un conto pesante per i ceti medi*, in “Il Sole 24 ore”, 28 giugno 2017.

ZANARDI, Alberto, *Penalizzate le classi centrali dei redditi*, in “Il Sole 24 ore”, 14 luglio 2017.

2018

BAVETTA, Sebastiano, *Aliquota unica, più libertà personale*, in *Venticinque % per tutti. Il dibattito*, Torino 2018, pp. 40-41.

BRUNETTA, Renato. *Avanzo primario e flat tax per aggredire il debito rispettando il Fiscal Compact*, in “Il Foglio”, 17 gennaio 2018.

CREMONESE, Angelo, *Per combattere l'evasione la semplificazione non basta*, in “Il Sole 24 Ore”, 18 giugno 2018.

DELL' OSTE, Cristiano, *Arriva la “flat tax”: ecco le 5 vie per entrarci*, in “Il Sole 24 Ore”, 26 dicembre 2018.

DELL' OSTE, Cristiano – PARENTE, Giovanni, *La flat tax allarga il divario tra autonomi e dipendenti. A tutto vantaggio dei primi*, in “Il Sole 24 Ore”, 27 dicembre 2018.

DELL' OSTE, Cristiano – MENEGHETTI, Paolo, *Flat tax, dalla prima fattura alle opzioni: cinque vie per il forfait nel 2019*, in “Il Sole 24 Ore”, 26 dicembre 2018.

DILLI, Andrea, *Manovra, regime forfettario e flat tax al 20% incentivano le entrate in nero*, in “Il Sole 24 Ore”, 30 dicembre 2018.

DINI, Lamberto – D' AIUTO, Natale, *Ma questa volta si tratta di una proposta seria, comprensibile e ben argomentata*, in *Venticinque % per tutti. Il dibattito*, Torino, 2018, pp. 18-19.

Flat tax, teoria e pratica, a cura di Silvia Gatteschi, in “Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani Università Cattolica del Sacro Cuore”, 16 gennaio 2018.

FRYDMAN, Roman - MURPHY, Ken - J. STEIN, Jonathan - WHATLEY, Stuart, *La promessa mancata di Trump*, in “Il Sole 24 Ore”, 6 febbraio 2018.

LO CONTE, Marco, *Flat tax, le indicazioni dei commercialisti al Governo*, in “Il Sole 24 Ore”, 15 dicembre 2018

MOBILI, Marco, *Nuove partite Iva, corsa alla flat tax: il 39% sceglie il fisco leggero*, in “IL Sole 24 Ore”, 12 novembre 2018.

Non ignorare il debito, Flat tax fuori dal mondo, di Giorgio Santilli (intervista a Giampaolo Galli), in “Il Sole 24 Ore”, 3 gennaio 2018.

OCCORSIO, Eugenio, *Alvin Rabushka il “profeta” della flat tax che ispira Lega e FI*, in “Repubblica”, 26 febbraio 2018.

STELLA, Francesco - STELLA, Alessandro, *Flat Tax. Origini, percorsi e prospettive*, Bologna 2018.

Venticinque % per tutti. Il dibattito, Torino 2018.

VISCO, Vincenzo, *Un fardello pesante per i ceti medi*, in *Venticinque % per tutti*, Torino, 2018, pp. 22-23, già pubblicato col titolo

2019

DAVERI, Francesco, *E invece si poteva fare...qualcosa per lo sviluppo*, in “Corriere della Sera. Economia e Politica”, 28-01-2019

La manovra 2019. Tutte le novità su fisco, imprese, pensioni, famiglie, pubblica amministrazione, a cura di Mauro Meazza, Federica Micardi e Matteo Prioschi, Il Sole 24 ore (e-book), Milano 2019.

MEAZZA, Mauro, *Un labirinto di commi dalle molte ambizioni*, in *Tutte le novità su fisco, imprese, pensioni, famiglie, pubblica amministrazione*, a cura di Mauro Meazza, Federica Micardi e Matteo Prioschi, Il Sole 24 ore (e-book), Milano 2019.

“Reddito di cittadinanza? Confuso. Ispiratevi alla Lombardia”. Scabbio (Manpower): con la flat tax gettito fiscale a rischio, di Federico Fubini, intervista a Stefano Scabbio, in “Il Corriere della Sera”, 26 gennaio 2019.