

Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di SCIENZA DELLE FINANZE

*Alterazione del welfare dovute all'introduzione della flat tax*

RELATORE

Prof. Angelo Cremonese

CANDIDATO

Ludovica Lucidi

Matricola 226611

ANNO ACCADEMICO 2018/2019

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO I      Il Welfare state</b>	<b>5</b>
1. Welfare State: cenni introduttivi	5
1.1. Evoluzione Storica	6
2. La spesa pubblica: definizione, classificazione, voci più significative in Italia	7
3. Il Welfare state in Italia	9
3.1. Il nostro sistema pensionistico, sua evoluzione temporale, sua situazione attuale	11
3.2. Il nostro sistema sanitario, sua evoluzione temporale, l'attuale quadro	15
4. Copertura finanziaria	18
<b>CAPITOLO II      La Flat tax</b>	<b>21</b>
1. Origine e definizione	21
1.1. Definizione	21
1.2. Teorie economiche	21
1.3. Diffusione della flat tax nel mondo	24
2. Attuale sistema fiscale in Italia	26
2.1. Aspetti generali	26
2.2. Le imposte dirette e l'Irpef in particolare	27
2.3. Le altre imposte "fisse"	29
3. La flat tax in Italia	30
4. Differenza nei vari paesi in Europa	32
4.1. La Flat tax in Europa	32
4.2. Flat tax ed evasione fiscale	34

<b>CAPITOLO III</b>	<b>Correlazioni tra Welfare e Flat tax</b>	<b>36</b>
1.	Introduzione	36
2.	Analisi dei parametri	37
3.	Evoluzione prevedibile del PIL	39
4.	Evoluzione presumibile del debito pubblico	41
5.	Evoluzione presumibile delle entrate e della spesa pubblica	42
6.	Conclusioni	44
	BIBLIOGRAFIA	45
	SITOGRAFIA	46

## INTRODUZIONE

La legislatura iniziata nel 2018 si va caratterizzando per l'adozione di provvedimenti economici profondamenti innovativi del panorama nazionale tanto da stimolare tutta l'opinione pubblica e gli osservatori più qualificati che si sono soffermati e dilungati con analisi, riflessioni e commenti.

Le nuove disposizioni già entrate in vigore e quelle che il nostro governo si appresta a varare stanno avendo, e sicuramente avranno anche nel futuro, un impatto decisamente forte nella vita dei cittadini e proprio per questo si sono conquistati le attenzioni di tutti, anche tra i non addetti ai lavori.

La nostra economia già molto sofferente per scelte del passato poco lungimiranti e, da ultimo, per una recessione ed una stagnazione che sta colpendo il nostro Paese in maniera decisamente più incisiva rispetto quanto meno a tanti altri Paesi della Comunità Europea, rischia di risentire in maniera eccessiva per questi cambiamenti, con la remota possibilità di arrivare persino a condizionare la propria indipendenza economica.

Con questo elaborato si vogliono illustrare alcuni aspetti di tale quadro: il welfare state e la flat tax cercando di sviluppare alcuni ragionamenti che portino ad individuare le possibili interazioni tra questi due argomenti.

Un modello di welfare state moderno e funzionante è l'ambizione di molti governanti illuminati e la speranza di tutti i cittadini; ma un sistema del genere ha dei costi elevati e proprio per questo spesso il comparto finisce per trovarsi in prima linea quando un Paese deve mettere ordine nei propri conti.

Un sistema fiscale semplice e poco oneroso è il sogno di tutti i contribuenti, ma tra i grandi problemi dell'economia italiana c'è quello di una troppo ampia economia sommersa che è rimasta tale, e anzi è diventata sempre più rilevante, anche a dispetto di tante manovre economiche del passato, tendenti a comprimerla e a far uscire allo scoperto tanta ricchezza accumulata e sfuggita ad ogni tassazione.

L'ambizione di poter garantire agli italiani il rispetto delle loro aspettative per questi temi, e quindi una minore pressione fiscale senza incidere sui servizi e sull'assistenza, è decisamente forte e purtroppo, alla luce delle analisi, riflessioni e commenti di cui si parlava all'inizio, rischia di diventare un'utopia.

L'elaborato ha voluto illustrare i due temi partendo dai principi ispiratori e raccontando come welfare e flat tax siano adottati in Italia e in alcuni paesi stranieri, commentando come siano cambiati nel nostro Paese nel corso del recente passato e, da ultimo, come si intreccino neanche tanto occasionalmente i loro destini.

## CAPITOLO I

### Il Welfare state

**SOMMARIO:**    **1. Welfare state: cenni introduttivi.** 1.1. Evoluzione storica. – **2. La spesa pubblica: definizione, classificazione, voci più significative in Italia** – **3. Il Welfare state in Italia:** 3.1. Il nostro sistema pensionistico, sua evoluzione temporale, sua situazione attuale. 3.2 Il nostro sistema sanitario, sua evoluzione temporale, l'attuale quadro. – **4. Copertura finanziaria.**

#### **1. Il Welfare state: cenni introduttivi**

Per consentire ai propri cittadini il raggiungimento di un dignitoso livello di vita sociale è necessario che uno Stato preveda una politica economica che comunemente prende il nome di “Welfare State”; ciò normalmente avviene attraverso una serie di interventi economici che possono anche prevedere una redistribuzione del reddito rispetto alla situazione verificatasi per effetto delle forze del mercato.

Il Welfare quindi comprende una serie di politiche economiche attuate dallo Stato tendenti a migliorare la vita dei cittadini in tutti quei settori che consentono loro di godere di un maggiore livello qualitativo di vita.

L'attuale espressione Welfare State nasce in Gran Bretagna intorno alla metà del secolo scorso, termine che si è diffuso, come spesso accade per i termini economici, anche in Paesi di lingua diversa.

In Italia in particolare la traduzione di Welfare State è “Stato del benessere” o “Stato sociale”, ma a volte è stato avvicinato al concetto di “Stato assistenziale” che a volte si presta a valutazioni negative.

Nel corso del tempo vari studiosi hanno coniato delle definizioni più circostanziate, indicando i settori verso i quali l'intervento pubblico dovrebbe mirare, anche se, dovendo i provvedimenti del welfare rivolgersi tendenzialmente ad un miglioramento generalizzato del tenore di vita della popolazione, detti accorgimenti normalmente sono indirizzati principalmente ad assicurare alcuni servizi essenziali quali la sanità, la previdenza, l'istruzione, la sicurezza e il supporto in particolari circostanze di necessità dei cittadini.

Il raggiungimento degli scopi del welfare viene normalmente ottenuto attraverso diverse modalità:

- a) erogazione in denaro;
- b) previsione di adeguate politiche fiscali tendenti a riconoscere detrazioni e benefici, in presenza di particolari requisiti del contribuente e di particolari situazioni in cui questo si trova;
- c) erogazione gratuita di servizi “sociali” per le situazioni di maggiore necessità da parte della popolazione;
- d) normative tendenti a favorire l'inserimento nel tessuto produttivo delle categorie più deboli (es. invalidi) ovvero tendenti a agevolare il soddisfacimento di bisogni primari (es. locazione di case a cittadini poco abbienti).

Nel corso del tempo i provvedimenti normativi e finanziari ricollegabili alle politiche di Welfare State, nonché gli obiettivi raggiunti, sono tendenzialmente aumentati e sono stati, ovviamente, fortemente condizionati sia dal particolare momento macroeconomico, sia dagli obiettivi politici individuati dai governanti dei singoli Paesi. Appare infatti evidente che in un periodo di sviluppo economico, le maggiori risorse di denaro pubblico consentono di destinare maggiori risorse anche a questi scopi, e analoga conseguenza si può verificare in presenza di un governo particolarmente sensibile al raggiungimento di tali obiettivi.

Una forte espansione del welfare si registra dopo la fine del secondo conflitto mondiale, e ciò trova anche una sua logica spiegazione nel desiderio di favorire una crescita del benessere comune, facendo leva sulle drammatiche conseguenze che la guerra appena conclusa aveva causato.

### 1.1. Evoluzione storica

Il Welfare State trova le sue origini dall'affiorare delle contraddizioni dell'economia capitalistica, il venir meno della civiltà contadina e della conseguente solidarietà tipica dei piccoli villaggi, la nascita del proletariato, l'urbanizzazione, i movimenti migratori (emigrazione ed immigrazione), l'estensione del diritto di voto e l'avvento al potere di partiti meno autoritari. Tali trasformazioni socio-economico-politiche fecero emergere nuove sacche di povertà, con difficoltà crescenti per le famiglie a provvedervi in modo adeguato. Il susseguirsi di periodiche recessioni economiche, accompagnate da elevati tassi di disoccupazione, la necessità di provvedere alle esigenze di persone socialmente più deboli quali vedove, orfani e di tutti coloro che per vari motivi mancavano delle risorse necessarie per vivere - invalidi, anziani, e così via - fece sorgere l'esigenza di un coinvolgimento diretto dello Stato. Alla fine del XIX secolo in Germania, Otto von Bismarck istituì un sistema di leggi sociali a tutela dei ceti più bisognosi; va precisato che tali iniziative legislative furono prese anche in Inghilterra nel XVII secolo con le poor law, "leggi per i poveri" che però furono successivamente soppresse, e solo nei primi decenni del secolo scorso tali misure raggiunsero un'estensione e un'organicità tali da poter parlare di vere e proprie politiche sociali. Un passaggio fondamentale nella costruzione dello Stato sociale fu il Social Security Act, "Atto per la Sicurezza Sociale", promulgato negli Stati Uniti d'America nel 1935.

In Europa la normativa sul welfare trovò un forte impulso subito dopo la fine del secondo conflitto mondiale e ciò grazie ad una rapida e forte crescita economica data dalla ricostruzione, ma anche da una maggiore sensibilità verso i temi sociali. Tutti i paesi capitalisti diedero quindi una spinta alle politiche sociali e, in tale ambito, si distinsero la Svezia e i paesi nordici. Anche in Italia tale impulso venne avvertito e, a partire dagli anni '60 si assistette ad una forte proliferazione di leggi, istituzioni e politiche che configurarono un vero e proprio Stato sociale. Il culmine fu raggiunto alla fine degli anni '70 quando i ritmi di espansione del Welfare State - accompagnati dall'aumento della pressione fiscale e da disavanzi di bilancio e debito pubblico in crescita esponenziale - diventarono incompatibili con un contesto economico profondamente segnato dalla recessione. Negli anni '80 il sistema di sostegni si stabilizzò, ma i costi per sostenere il sistema

non riuscirono a diminuire, anche a causa di un insostenibile aumento del disavanzo finanziario, della crescita del debito pubblico e del maggior carico di oneri finanziari per l'aumento dei tassi e per l'aumento, appunto, del disavanzo.

## **2. La spesa pubblica**

### Definizione

Le spese pubbliche sono tutti gli impegni di ricchezza che vengono fatti dai soggetti attivi dell'attività finanziaria per la produzione dei beni e servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni pubblici. Si tratta quindi di uscite finanziarie dello Stato e degli altri enti all'uopo preposti, e quindi una passività nel loro bilancio alla cui copertura si fa fronte con l'imposizione fiscale ovvero con i contributi di organismi esterni (per esempio per i Paesi dell'Eurozona, i contributi comunitari).

### Classificazione

La spesa pubblica può essere classificata in base a vari fattori; in base allo specifico ente che la sostiene e quindi si avranno spese statali quando sono sostenute dallo Stato e dai suoi apparati, ovvero spese locali, sostenute per i loro scopi istituzionali dagli enti pubblici territoriali. Ovviamente ognuna delle due voci può ulteriormente essere suddivisa a seconda della specifica finalità a cui è rivolta e quindi, a titolo esemplificativo, spese per il funzionamento degli apparati costituzionali, spesa per la sicurezza, per l'istruzione per la giustizia, ecc.

Altro tipo di classificazione può essere fatta:

- in relazione alla loro ripetibilità nel tempo, e quindi spese "correnti" per la soddisfazione dei pubblici servizi ordinari e le spese di gestione, appunto corrente, della pubblica amministrazione, e le spese "in conto capitale" se riferite ad investimenti ovvero sostenute in circostanze imprevedibili e alla cui copertura si provvede attraverso il prelievo da un fondo speciale;
- in relazione alle norme giuridiche che le regolano, e quindi spese "obbligatorie" che devono perciò essere sostenute in ogni caso dall'ente in quanto riferite a servizi indispensabili con importi stabiliti dalla legge, e le spese "facoltative" nel caso in cui il governo sia libero di sostenerle o meno e di stabilirne l'importo;
- in relazione alla loro produttività distinguendo le spese di amministrazione generale, di sicurezza, di giustizia, da quelle destinate alla costruzioni di infrastrutture come trasporti e viabilità, da quelle sostenute per i servizi assistenziali.

Tra le principali voci di bilancio di spesa pubblica si ritrovano:

- spesa per servizi pubblici primari o essenziali quali infrastrutture pubbliche e trasporti;
- spesa per i servizi pubblici offerti al cittadino dalla pubblica amministrazione (es. governo, parlamento, ministeri, tribunali, regioni, province, comuni, aziende sanitarie, comunità montane);
- spesa per la pubblica istruzione, spesa assistenziale (sanità pubblica) e previdenziale;

- spesa per armamenti, difesa militare e sicurezza interna;
- spesa per finanziamento di ricerca e sviluppo scientifico-tecnologico dei rispettivi enti pubblici di ricerca (Università, CNR, ENEA, ecc.).
- spesa per finanziamento, gestione e manutenzione di beni artistici e culturali, proprietà statali e degli enti locali;
- spese per eventuali disastri, calamità naturali e ambientali.
- spesa per copertura e interessi sul debito pubblico in scadenza;
- spesa eventuale in fatto di politica industriale.

### Voci più significative di spesa pubblica in Italia

Da quanto sopra illustrato appare evidente come le voci di spesa pubblica dello Stato sono numerose, ma ormai da anni le voci più rilevanti si sono concentrate in poche voci (fonte “Il Bilancio semplificato dello Stato per il triennio 2017 – 2019” edito dal MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Finanza Pubblica) e tutte ricollegabili alle cosiddette “spese correnti”:

1. reddito da lavoro dipendente;
2. trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche, importi che per circa il 50% sono ascrivibili ai trasferimenti agli enti di previdenza ed assistenza sociale;
3. Interessi passivi e redditi da capitale sul debito pubblico.

Si veda al proposito la tabella 1 pubblicata nella predetta pubblicazione – e sotto riprodotta - dove gli importi sono esposti in milioni di euro e al netto delle regolazioni contabili e debitorie:

**Tabella 1.1**

SPESE CORRENTI	LB 2017		LB 2018		LB 2019	
	CP	CS	CP	CS	CP	CS
Redditi di lavoro dipendente	89.917	89.974	90.367	90.338	90.245	90.214
Consumi intermedi	11.987	12.730	11.741	11.840	11.742	11.846
IRAP	4.791	4.792	4.775	4.775	4.760	4.761
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche	259.975	267.031	262.759	263.259	262.274	260.906
- ad Amm.ni centrali	9.727	9.787	9.612	9.612	9.601	9.601
- ad Amm.ni locali	129.755	133.408	129.703	129.985	129.150	127.311
- Regioni	112.725	116.496	112.370	112.965	111.826	110.326
- Enti locali	9.186	9.040	9.206	8.893	9.185	8.846
- Altre	7.844	7.872	8.127	8.127	8.139	8.139
- Enti prev.li e ass.li	120.493	123.836	123.444	123.662	123.523	123.994
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	14.369	14.684	13.733	13.733	13.629	13.629
Trasferim correnti ad imprese	6.684	7.099	6.315	6.293	5.963	5.939
Trasferimenti correnti estero	1.601	1.603	1.406	1.407	1.411	1.411
Risorse proprie UE	17.800	17.800	18.900	18.900	19.600	19.600
Interessi pass e redditi capitale	79.287	79.209	78.694	78.614	76.835	76.753
Poste correttive e compensative	69.621	70.502	69.403	69.389	69.397	69.326
Ammortamenti	1.021	1.021	1.105	1.105	1.105	1.105
Altre uscite correnti	8.404	15.379	7.289	14.295	7.350	13.549
<b>TOTALE SPESE CORRENTI</b>	<b>565.457</b>	<b>581.824</b>	<b>566.487</b>	<b>573.948</b>	<b>564.311</b>	<b>569.039</b>
<b>SPESE IN CONTO CAPITALE</b>						
Investimenti fissi lordi	3.989	4.103	4.095	4.284	4.302	4.361
Contrib. Invest. ad Amm.ni Pubb.	17.513	17.415	18.710	18.099	16.525	16.343
- Amministrazioni centrali	12.995	12.160	13.200	12.839	11.442	11.132
- Amministrazioni locali	4.518	5.255	5.510	5.260	5.083	5.211
- Regioni	1.068	1.644	2.016	1.772	1.894	1.994
- Enti Locali	2.811	2.868	2.936	2.907	2.684	2.683
- Altre	639	743	558	581	505	534
Contributi investimenti ad imprese	9.382	10.340	11.990	11.990	9.310	9.060
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	104	104	33	33	99	99
Contributi agli investimenti a estero	468	498	437	437	406	406
Altri trasferimenti in conto capitale	7.041	7.403	8.945	8.165	7.707	8.001
Acquisizione di attività finanziarie	2.598	4.068	2.536	2.571	2.803	2.803
<b>TOTALE SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>41.095</b>	<b>43.931</b>	<b>46.746</b>	<b>45.579</b>	<b>41.152</b>	<b>41.073</b>
<b>SPESE FINALI</b>	<b>606.552</b>	<b>625.756</b>	<b>613.233</b>	<b>619.527</b>	<b>605.463</b>	<b>610.112</b>
<b>RIMBORSO PASS FINANZIARIE</b>	<b>254.496</b>	<b>253.925</b>	<b>227.236</b>	<b>226.642</b>	<b>240.899</b>	<b>240.305</b>
<b>SPESE COMPLESSIVE</b>	<b>861.048</b>	<b>879.681</b>	<b>840.469</b>	<b>846.169</b>	<b>846.362</b>	<b>850.417</b>

### 3. Il welfare in Italia

In Europa sono presenti sistemi assistenziali organizzati in maniera diversa a seconda, ad esempio, della ripartizione tra le varie voci di spesa che si intendono privilegiare e delle differenti forme di finanziamento

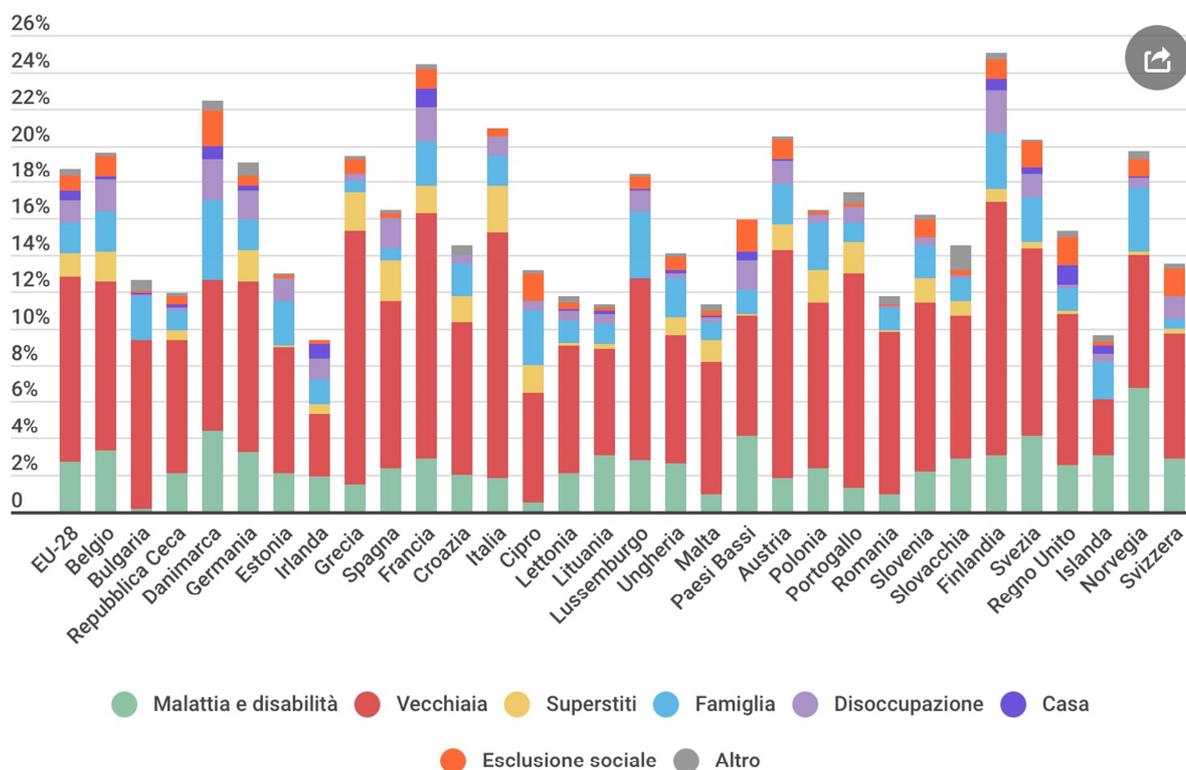
che si intendono perseguire. Ogni Paese infatti nel corso del tempo ha individuato differenti obiettivi di protezione sociale anche se, tendenzialmente, gli obiettivi hanno sempre mirato ad aumentare la coesione sociale, consentire l'accesso generalizzato ai servizi essenziali (assistenza sanitaria, previdenza) limitando quindi i rischi di contrapposizioni sociali.

Ogni sistema di welfare deve comunque prevedere un sistema di finanziamento e un sistema di regolamentazione, il primo da attuarsi prevalentemente attraverso versamenti contributivi e prelievo fiscale, ed il secondo che deve tener conto delle interferenze del mercato. I sistemi di welfare differiscono inoltre anche per l'ammontare di risorse devolute al raggiungimento degli obiettivi.

Ad ogni modo il welfare è comunque la voce di bilancio più rilevante nei Paesi dell'Unione Europea, comprendendo in tale ambito non solo la previdenza e l'assistenza sanitaria, ma anche i sussidi alle famiglie e più in generale gli interventi contro la povertà.

Il costo complessivo nel 2017 per la UE è stato di 2.890 miliardi di euro (fonte sito [www.truenumbers.it](http://www.truenumbers.it), vedi tabella 1.2. sotto riportata, fonte Eurostat); il Paese che ha destinato più risorse è stata la Finlandia (25% del PIL) seguita dalla Francia (24,3%) e dalla Danimarca (22,4%) e subito dopo l'Italia con il 20,9%. Dalla stessa tabella si evidenzia come, all'interno della più generale spesa per il welfare, la voce più rilevante è sempre e comunque quella per le pensioni di vecchiaia e, ad una adeguata distanza, seguono le spese per i malati e i disabili e le spese a supporto delle famiglie.

**Tabella 1.2**



Ma una così elevata incidenza della spesa assistenziale nei bilanci pubblici non è certo garanzia di un'adeguata parità sociale e di diritti; in Italia, in particolare, l'Inps non riesce ad avere una sua autonomia finanziaria e necessita ogni anno di interventi da parte dello Stato.

### 3.1 Il nostro sistema pensionistico

Come si evidenzia anche nella tabella 2 sopra riportata, in Italia il Welfare State non è molto diverso dagli standard europei, ma si distingue per la particolare composizione interna della spesa. Infatti gran parte della spesa sociale del nostro Paese è assorbita dal sistema pensionistico che nel 2017 ha inciso per il 13,4% oltre al 2,6% per le pensioni di reversibilità (in totale il 75% delle spese per il nostro welfare!). Le altre forme tipiche di spesa sociale volte a tutelare la famiglia, a limitare la disoccupazione, a prevedere la possibilità di avere abitazioni sociali appaiono decisamente sottodimensionate.

Proprio per cercare di contenere questa distorsione nel corso degli ultimi trenta anni il sistema previdenziale italiano è stato interessato da riforme strutturali finalizzate:

- al progressivo controllo della spesa pubblica per pensioni, che andava assumendo dimensioni eccessive rispetto al Prodotto Interno Lordo;
- all'istituzione di un sistema di previdenza complementare che si affiancasse a quello pubblico.

Il nostro sistema pensionistico pubblico è strutturato in maniera tale per cui i contributi versati agli istituti previdenziali dai lavoratori e dalle aziende sono destinati a pagare le pensioni di coloro che hanno maturato il diritto, anche se una corretta gestione del sistema dovrebbe prevedere un avanzo finanziario per favorire la creazione di riserve. Infatti in mancanza di questo, se il sistema non dovesse presentare un flusso di entrate (i contributi) in equilibrio con il flusso delle uscite (le pensioni pagate), verrebbe meno la possibilità di rispettare gli impegni presi.

#### Evoluzione temporale

In Italia negli ultimi decenni il rallentamento della crescita economica che ha causato la diminuzione delle entrate contributive e l'aumento della vita media che richiede il pagamento di pensioni per tempi medi più lunghi, ha reso indispensabile una serie di riforme tutte orientate a cercare di riportare sotto controllo la spesa pensionistica.

Con successivi provvedimenti è allora cambiato il sistema di rivalutazione delle pensioni in pagamento, collegandolo all'andamento dell'inflazione, sono stati modificati i requisiti per poter accedere al regime pensionistico (età anagrafica e anzianità contributiva), sono state create le basi per la creazione e un'adeguata diffusione dei fondi di pensione complementare per permettere ai sottoscrittori di incrementare la loro pensione ed attenuare i rischi, nella denegata ipotesi di un default del sistema pensionistico.

Questi i passaggi più significativi di tale recente percorso:

- ✓ Fino al 1992 la pensione era rapportata alla retribuzione percepita negli ultimi anni di lavoro, con un particolare meccanismo che, nel caso di 40 anni di contribuzione, arrivava fino all'80% dell'ultimo

stipendio (alcune categorie “particolarmente fortunate” arrivavano al 100%), con rivalutazioni successive sulla base dell’aumento dei prezzi e dei salari reali.

- ✓ Con il Decreto Legislativo n. 503/1992 (cosiddetta “riforma Amato”) venne innalzata l’età per il pensionamento di vecchiaia, venne modificato, rendendolo meno generoso, il calcolo per la determinazione della pensione, venne modificato anche il calcolo per le rivalutazioni degli anni successivi. Con il Decreto Legislativo n. 124/1993 nacque inoltre la normativa sui fondi complementari.
- ✓ Con la Legge n. 335/1995 (cosiddetta “riforma Dini”) ci fu il fondamentale passaggio dal sistema retributivo al sistema contributivo. Il cambiamento per il settore fu, ed è tuttora, sostanziale: il primo comporta la determinazione della pensione su regole rapportate allo stipendio del lavoratore, in particolare quello degli ultimi anni e quindi – presumibilmente – quelli con la più alta remunerazione; il secondo si basa sui contributi versati dal lavoratore nel corso della sua vita lavorativa; una sorta di “salvadanaio” per cui al pensionato si attribuisce una rendita vitalizia determinata ripartendo il denaro da lui stesso versato.

Il passaggio tra i due metodi è avvenuto con gradualità, nel senso che **a**) i lavoratori che al momento dell’entrata in vigore del cambiamento avevano maggiore anzianità di servizio (oltre 18 anni) hanno mantenuto il vecchio regime, **b**) coloro che hanno iniziato a lavorare dopo l’entrata in vigore delle nuove regole seguivano da subito il nuovo metodo di calcolo, **c**) per la residua parte si prevedeva un differente calcolo pro-rata che contemperava in differenti porzioni i due criteri di calcolo.

Il nuovo conteggio prevedeva una consistente diminuzione del cosiddetto “tasso di sostituzione”, cioè del rapporto tra l’ultimo stipendio e la prima rata di pensione, diminuzione che da subito fu ancora più sensibile per i lavoratori autonomi; inoltre per i successivi adeguamenti si prevedeva una correlazione al solo tasso di inflazione.

- ✓ La Legge n. 243/2004 (cosiddetta “riforma Maroni”) introdusse lo "scalone" con l'inasprimento dei requisiti per la pensione di anzianità e l’innalzamento dell’età anagrafica - a partire dal primo gennaio 2008 - da 57 a 60 anni. Per le donne rimase la possibilità di andare in pensione di anzianità a 57 anni di età e 35 anni di contribuzione, a patto di accettare il calcolo integrale con sistema contributivo. Per incentivare i lavoratori a proseguire la loro attività era previsto un super bonus di circa un terzo dello stipendio per chi rinviava la pensione di anzianità.
- ✓ La Legge n. 247/2007 (cosiddetta “riforma Prodi”) introdusse delle modifiche alle quote di accesso alla pensione di anzianità, determinate dalla somma dell’età del lavoratore e degli anni lavorati; nel 2009 la quota da raggiungere era 95 (con almeno 59 anni di età) fino ad arrivare a 97 nel 2013 (con almeno 61 anni di età).
- ✓ Il Decreto Legge n. 201/2011 (il cosiddetto “decreto salva Italia” o meglio conosciuto come “riforma Fornero”) varato dal Governo Monti portò ulteriori cambiamenti al sistema tra i quali **a**) il sistema contributivo veniva esteso a tutti i lavoratori, anche a coloro che con la riforma Dini potevano ancora

fruire del calcolo retributivo, e **b**) veniva innalzata l'età minima per la pensione e in tal senso le donne venivano equiparate agli uomini.

- ✓ Da ultimo con il Decreto Legge n. 4/2019 (la cosiddetta “quota 100”) sono mutate diverse regole per poter andare in pensione. Le modifiche prevedono l'introduzione, appunto, della “quota 100”, che deve essere data dalla somma degli anni di età del lavoratore (con un minimo di 62 anni) e gli anni di contributi versati (con un minimo di 38 anni). Vengono anche previste norme agevolative per il riscatto degli anni di laurea, la “pensione di cittadinanza”, la stretta all'indicizzazione per le pensioni di maggiori importo e l'inasprimento del già presente contributo di solidarietà per i trattamenti superiori a € 100.000 lordi annui.

#### La situazione attuale

Come già evidenziato nella tabella 1 la spesa pensionistica è una delle voci più rilevanti delle spese pubbliche e, secondo uno studio del Centro Studi Unimpresa di quest'anno, nel triennio 2019-2021 è destinata a salire di quasi 63 miliardi di euro. Questo aumento porterà purtroppo il nostro Paese ai primi posti nella classifica dei paesi con il maggior rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo, con un aumento fino al 15,4% secondo solo a quello della Grecia a quota 16,9% e ben al di sopra della media OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) (7,5%). Sui conti pubblici italiani le uscite destinate agli assegni pensionistici si sono attestate a 263 miliardi nel 2017 e a 269 miliardi nel 2018; nei prossimi tre anni, tale voce salirà a 281 miliardi, 290 miliardi e 298 miliardi e quindi il totale della spesa previdenziale (pensioni e prestazioni sociali) crescerà di oltre 92 miliardi nel prossimo triennio.

Nella Tabella 1.3 sotto riportata i dettagli dello Studio Unimpresa:

**Tabella 1.3**

<b>ANDAMENTO SPESA PREVIDENZIALE</b>						
	2017	2018	2019	2020	2021	VARIAZIONE 2019-21 su 2018
<b>Pensioni</b>	263.661	269.230	281.420	290.390	298.780	62.900
<b>Altre prestazioni sociali</b>	77.747	80.550	88.851	90.322	91.914	29.437
<b>Totale spesa previdenziale</b>	<b>341.408</b>	<b>349.780</b>	<b>370.271</b>	<b>380.712</b>	<b>390.694</b>	<b>92.337</b>
<b>Pil</b>	1.724.954	1.767.575	1.822.695	1.886.983	1.946.306	
<b>Rapporto Spesa Pensioni / Pil</b>	15,3%	15,2%	15,4%	15,4%	15,4%	
<b>Rapporto Spesa previdenziale / Pil</b>	19,8%	19,8%	20,3%	20,2%	20,1%	

Fonte. Elaborazioni Centro studi di Unimpresa su dati Ragioneria generale dello Stato 25 febbraio 2019



E' proprio per far fronte a questo andamento decisamente preoccupante, le cui origini sono remote, che si sono succeduti i vari provvedimenti degli ultimi decenni senza peraltro riuscire a provocare una decisa inversione di tendenza.

Ogni provvedimento legislativo, ha infatti bisogno di tempi lunghi per spiegare i suoi effetti – sempre che poi questi siano quelli sperati – e c'è sempre purtroppo il rischio di condizionamenti politici che influiscono sulle scelte adottate.

Anche l'ultimo intervento, la cosiddetta "quota 100" entrata in vigore nel 2019 dovrà fare i conti con alcune dinamiche economiche che, nello specifico scenario previdenziale, prevede spese sempre certe – per effetto della maggior spesa a causa dell'aumento delle persone che lasceranno il lavoro – e i probabili benefici che ci si augura possano essere collegati, dati dalle maggiori assunzioni con giovani destinati a contribuire per lungo tempo con versamenti contributivi, tutti da verificare. Il tutto però in una fase della congiuntura economica che continua a non essere positiva e che condiziona fortemente la possibilità di creare nuovi posti di lavoro; si consideri inoltre che il nuovo sistema introdotto non consentirà a chi andrà in pensione di continuare a lavorare, quantomeno nell'immediato, e quindi, sia questa limitazione, sia la difficoltà di nuova occupazione, potrebbe contribuire ad uno scenario con un aumento dei pensionati ma non dei lavoratori.

### 3.2 Il nostro sistema sanitario

#### Evoluzione temporale

Prima del 1978 il sistema di assistenza sanitaria del nostro Paese era condizionato dalla esistenza di un rapporto di lavoro, e non era quindi un diritto di ogni cittadino; esistevano una molteplicità di Casse Mutue, gli enti assicurativi che garantivano l'accesso alle cure, la cui origine risale ad oltre un secolo fa, e al di fuori di tali organizzazioni rimaneva solo la possibilità di accedere alle cure di enti assistenziali religiosi.

Nacque quindi l'esigenza dei lavoratori di aggregarsi, raccogliendo risorse – veri e propri contributi – per organizzare tra loro un'assistenza sanitaria ed assicurarsi contro rischi di malattie ed infortuni.

Nel corso del tempo le Casse Mutue, sempre più numerose e distinte per categorie di attività economiche, passarono dalla iniziativa di piccoli gruppi di lavoratori a quelle delle organizzazioni sindacali e politiche; rimaneva però di fondo una disparità di trattamento tra gli aderenti, in quanto il livello delle prestazioni era commisurato alla quantità di contributi versati, e quindi inevitabilmente al tipo di lavoro svolto. Accadeva quindi che i disoccupati e i lavoratori a basso reddito, con i loro familiari, avevano maggiori difficoltà di accedere a cure ed assistenze adeguate.

La Legge n. 833 del 23 dicembre 1978 segnò un fondamentale cambiamento nel welfare sanitario italiano con l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, incentrato sul principio della solidarietà secondo cui l'assistenza e la copertura sanitaria veniva estesa a tutti i cittadini e non più circoscritta a singole categorie di lavoratori, finanziando tale servizio con la fiscalità generalizzata.

Successivamente venne introdotto il “ticket” sui medicinali e sulle prestazioni sanitarie, una forma di compartecipazione del cittadino alla spesa sanitaria che quindi faceva venir meno la completa gratuità dell'assistenza sanitaria e quindi mal sopportata dalla collettività, specialmente all'inizio, quasi fosse una “tassa sulla salute”.

Con il Decreto Legge n. 517/93 varato dal Governo Ciampi iniziò una riorganizzazione del sistema sanitario, che prevedeva sempre più poteri ed autonomia nel settore alle Regioni che quindi, di fatto, diventavano responsabili della politica sanitaria locale. L'attività sanitaria veniva organizzata con criteri imprenditoriali creando delle vere e proprie aziende pubbliche, le ASL, Aziende Sanitarie Locali, con la loro autonomia imprenditoriale, gestite da veri e propri manager del settore con parametri che dovevano essere di efficienza e produttività, anche se nell'ambito di un servizio sociale quale la sanità. Veniva anche prevista la possibilità di prestare assistenza sanitaria alle strutture private mediante il sistema dell'accreditamento che, di fatto, rendeva le predette strutture un sostegno fondamentale del Sistema Sanitario Nazionale, creando inoltre concorrenza e competizione tra le aziende pubbliche e quelle private convenzionate.

Con il Decreto Legislativo n. 229/1999, la cosiddetta “riforma Bindi” furono apportate alcune modifiche al sistema sanitario e, tra l'altro, furono introdotti i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) che dovevano essere garantiti a tutti i cittadini.

## L'attuale quadro

Negli ultimi trenta anni si è quindi creata una decentralizzazione dei modelli sanitari con un ruolo dello Stato sempre meno rilevante, pur permanendo la responsabilità centrale del finanziamento del sistema.

Questo però non ha portato ad una omogeneità del servizio in tutte le Regioni del Paese con evidenti differenze di percezione di buona assistenza tra il Nord ed il Sud; i LEA, introdotti con la riforma Bindi, sono stati recentemente rivisti per cercare di garantire quella uniformità delle cure che il regionalismo non è stato in grado di dare.

Purtroppo anche con tale intervento non è stato raggiunto l'obiettivo perché non sempre le prestazioni sanitarie riescono ad essere erogate con il giusto rapporto tra qualità del servizio e relativo costo, ed è anche per questo che è nata nel tempo la cosiddetta "migrazione sanitaria" che, se per certe patologie rare può trovare una sua giustificazione, non lo è per un'assistenza di base che però continua ad essere diversa (anche sensibilmente) nelle diverse Regioni, e spinge quindi i cittadini a curarsi lontano da casa.

Nei nostri conti pubblici la spesa sanitaria è tra le voci più significative, così come peraltro accade in tanti altri Paesi; secondo le stime diffuse dall'OCSE in Italia la spesa pubblica e privata rappresenta il 6,6% del PIL, in linea con la media degli altri Paesi del Gruppo ed è rimasto stabile rispetto all'anno precedente.

Questi i dati:

**Tabella 1.4**

<b>SPESA SANITARIA PUBBLICA</b>					
Incidenza sul PIL					
<b>Country</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Germany	9,2	9,2	9,3	9,4	9,6
France	8,7	8,9	8,8	9,6	9,5
Sweden	9,3	9,3	9,2	9,1	9,1
Japan	9,1	9,1	9,1	9,1	9,0
Norway	7,6	8,0	8,8	8,9	8,8
Denmark	8,6	8,6	8,6	8,7	8,6
Netherlands	8,8	8,8	8,4	8,4	8,2
Belgium	8,0	8,1	7,9	7,9	7,9
Switzerland	7,3	7,3	7,5	7,7	7,7
Austria	7,6	7,7	7,7	7,7	7,7
United Kingdom	7,8	7,7	7,8	7,8	7,8
Canada	7,1	7,0	7,3	7,4	7,3
New Zealand	7,5	7,5	7,4	7,3	7,1
Iceland	6,8	6,8	6,7	6,8	7,0
Finland	7,1	7,1	7,3	7,0	6,7
Italy	6,8	6,8	6,7	6,7	6,6
Spain	6,4	6,4	6,5	6,4	6,3
Australia	5,9	6,1	6,4	6,3	6,3
Slovenia	6,2	6,0	6,1	6,2	6,0
Portugal	6,1	6,0	5,9	6,0	6,0
Czech Republic	6,5	6,3	6,0	5,9	5,8
Slovak Republic	5,6	5,5	5,5	5,8	5,7
Ireland	7,3	6,8	5,3	5,3	5,2
Greece	5,2	4,6	4,8	5,2	5,1
Estonia	4,5	4,7	4,9	5,1	5,1
Luxembourg	5,4	5,3	5,1	5,0	5,0
Chile	4,4	4,6	4,9	5,0	4,9
Hungary	4,8	4,8	4,8	4,9	4,8
Israel	4,5	4,6	4,6	4,6	4,6
Poland	4,5	4,4	4,4	4,6	4,6
Korea	3,9	4,0	4,2	4,3	4,4
Latvia	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4
Turkey	3,5	3,4	3,2	3,4	3,3
Mexico	3,1	2,9	3,0	2,9	2,8
United States	8,0	13,4	13,8	14,0	-
<b>MEDIA OCSE</b>	<b>6,5</b>	<b>6,6</b>	<b>6,6</b>	<b>6,7</b>	<b>6,4</b>

Fonte: elaborazione Quotidiano Sanità su dati OCSE giugno 2018

La spesa sanitaria pubblica per ogni cittadino, considerando parità di potere di acquisto, nel 2017 ammontava a US \$ 2.622, in aumento rispetto agli anni precedenti, ma decisamente al di sotto della media dei Paesi OCSE che è di US \$ 2.927. Questi i dati:

**Tabella 1.5**

<b>SPESA SANITARIA PUBBLICA</b>					
Pro capite a parità potere d'acquisto (US Dollari)					
<b>Country</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Luxembourg	5.593,9	5.858,3	5.744,9	5.642,8	5.755,1
Norway	5.083,8	5.251,8	5.335,6	5.257,0	5.399,0
Switzerland	4.360,2	4.499,0	4.796,3	4.911,8	5.030,4
Germany	4.141,8	4.354,2	4.465,3	4.612,3	4.869,4
Sweden	4.227,7	4.321,2	4.393,5	4.465,5	4.606,4
Netherlands	4.299,7	4.257,5	4.171,9	4.239,5	4.377,7
Denmark	4.004,0	4.102,1	4.209,8	4.268,8	4.363,4
France	3.456,2	3.569,0	3.566,1	3.956,7	4.068,4
Austria	3.647,9	3.744,6	3.824,2	3.908,3	4.043,5
Japan	3.544,8	3.571,0	3.723,5	3.863,3	3.970,6
Ireland	3.491,3	3.476,8	3.635,4	3.796,1	3.954,5
Belgium	3.492,7	3.607,9	3.598,1	3.672,2	3.760,7
Iceland	2.913,1	3.046,8	3.204,0	3.429,6	3.758,0
Canada	3.148,6	3.193,9	3.267,1	3.319,1	3.382,0
United Kingdom	3.057,4	3.152,5	3.240,2	3.311,8	3.341,4
Australia	2.823,6	2.896,6	3.008,7	3.083,4	3.109,5
Finland	2.946,2	2.943,9	3.070,8	3.042,5	3.053,4
New Zealand	2.715,7	2.793,9	2.783,5	2.862,6	2.894,2
Italy	2.460,1	2.458,9	2.455,8	2.553,7	2.622,0
Spain	2.090,0	2.141,6	2.263,6	2.320,0	2.385,7
Czech Republic	1.989,9	2.041,7	1.996,7	2.034,4	2.149,9
Slovenia	1.836,1	1.857,5	1.914,0	2.014,0	2.088,3
Portugal	1.697,1	1.713,9	1.753,1	1.846,4	1.924,8
Slovak Republic	1.558,4	1.603,3	1.616,2	1.752,6	1.826,9
Israel	1.544,6	1.554,2	1.659,7	1.703,3	1.760,4
Korea	1.264,9	1.345,9	1.461,6	1.589,9	1.666,7
Estonia	1.249,3	1.340,8	1.406,2	1.504,0	1.616,2
Greece	1.364,5	1.241,9	1.275,0	1.388,1	1.423,4
Hungary	1.183,6	1.214,7	1.244,9	1.302,6	1.365,1
Poland	1.113,5	1.130,4	1.180,7	1.245,7	1.352,2
Chile	988,1	1.045,2	1.096,0	1.152,4	1.164,4
Turkey	766,2	809,1	803,9	857,0	934,2
Latvia	734,9	776,4	798,3	865,7	933,4
Mexico	547,8	528,7	541,2	533,9	533,3
United States	4.207,1	7.345,9	7.778,1	8.047,3	..
<b>MEDIA OCSE</b>	<b>2.672,7</b>	<b>2.822,6</b>	<b>2.893,8</b>	<b>2.981,6</b>	<b>2.927,2</b>

Fonte: elaborazione Quotidiano Sanità su dati OCSE giugno 2018

#### **4. Copertura finanziaria**

Vista la rilevanza che la spesa per il welfare ha nel nostro Paese, altrettanto importante è la ricerca delle relative coperture.

Si è già detto in precedenza che la spesa per la previdenza è la voce più importante all'interno della spesa assistenziale e come quest'ultima a sua volta rappresenti una voce molto rilevante all'interno della spesa pubblica; in teoria, un sistema previdenziale equilibrato, che tenga quindi conto di tutte le variabili gestionali quali il rendimento del capitale, l'andamento dei flussi finanziari, le variazioni demografiche e le speranze di

vita della popolazione, dovrebbe essere autosufficiente, nel senso che i versamenti fatti dovrebbero coprire le prestazioni (pensioni) erogate; ma si è anche visto che così non è.

Da una pubblicazione del “Centro Studi e Ricerche Itinerari Previdenziali” del 2018 e precisamente “Dichiarazione dei redditi ai fini Irpef 2016 per importi, tipologia di contribuenti e territori e analisi Irap” del Prof. Alberto Brambilla e il Dott. Paolo Novati, emerge che per far fronte alle necessità di cassa per pensioni, sanità ed assistenza, oltre ad utilizzare le entrate derivanti dai versamenti di contributi sociali, si sono dovute utilizzare le risorse derivanti da tutte le imposte dirette (Irpef, Ires, Irap, addizionali regionali e comunali, imposte sostitutive) e da una parte delle indirette (vedi sotto Tabella 1.6).

Lo scenario è quindi preoccupante anche in considerazione del fatto che nell’anno considerato, il 2016, dovrebbero trovare già spazio i primi effetti positivi della “riforma Fornero”, mentre il più recente provvedimento della “quota 100”, come si è detto in precedenza, dovrebbe portare ad un sicuro immediato aumento dei pensionati – e quindi delle uscite finanziarie –, ma un aumento dei lavoratori – e quindi delle entrate per versamenti contributivi – tutto da verificare stante la congiuntura economica ancora non positiva che ostacola la creazione di nuovi posti di lavoro.

**Tabella 1.6 Entrate contributive e fiscali per gli anni dal 2012 al 2016**  
(dati in milioni di euro)

Titologia Entrate/anni	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Entrate da contributi sociali (1)</b>	<b>172.323</b>	171.911	172.800	176.303	181.225
<b>Entrate tributarie</b>					
<b>DIRETTE (3)</b>					
Irpef ordinaria (imposta lorda bonus 80€)	152.270	152.238	151.185	155.429	156.047
<b>Irpef ordinaria (dal 2014 imposta ala netto bonus 80€)</b>	<b>152.270</b>	<b>152.238</b>	<b>145.108</b>	<b>146.193</b>	<b>146.679</b>
<b>Ires</b>	33.333	31.107	32.486	33.332	35.373
<b>Imposta sostitutiva (Isost)</b>	9.227	10.747	10.083	11.123	9.022
<b>TERRITORIALI (3)</b>					
Addizionale regionale	10.730	11.178	11.383	11.847	11.948
Addizionale comunale	3.234	4.372	4.483	4.709	4.749
Irap	34.342	34.767	30.468	29.370	22.773
<b>TOTALE entrate contributive e imposte dirette</b>	<b>415.459</b>	<b>416.320</b>	<b>406.811</b>	<b>412.878</b>	<b>411.769</b>
<b>INDIRETTE (3)</b>	246.110	238.675	248.207	249.324	250.000
<b>altre Entrate</b>	110.162	117.028	121.571	121.839	127.622
<b>Entrate totali</b>	<b>771.731</b>	<b>772.023</b>	<b>776.589</b>	<b>784.041</b>	<b>789.391</b>
<b>Spesa totale per prestazioni sociali (per memoria)</b>	<b>436.064</b>	<b>442.254</b>	<b>445.402</b>	<b>447.403</b>	<b>451.903</b>

(1) Entrate contributive dalla produzione senza i trasferimenti da Stato e altri enti ;

(2) Calcolate per differenza dal resto delle altre entrate rispetto al totale delle entrate (non coincidono con DEF); contengono i contributi Inail (11,625 mld. nel 2016) e GPT (gestione prestazioni temporanee Inps pari per il 2016 a circa 20,8 miliardi)

(3) *Dati desunti da MEF:*

[http://www.finanze.it/export/sites/it/.content/Documenti/entrate\\_tributarie\\_anno/RETeC-pdf;da](http://www.finanze.it/export/sites/it/.content/Documenti/entrate_tributarie_anno/RETeC-pdf;da)  
*Mostacci.it*

Tutto ciò premesso nel breve periodo non si possono ipotizzare coperture diverse: le entrate contributive non dovrebbero registrare significativi incrementi se si considera che negli ultimi mesi, sulla base dei comunicati stampa diffusi sul tema dall'Istat, non si registrano variazioni degne di nota per il numero degli occupati, né si registrano importanti variazioni nel gettito delle imposte dirette, stando al comunicato n. 45 dell'Ufficio Stampa del MEF che segnala un aumento di un modesto 0,8% dell'intero comparto, anche se, analizzando l'andamento dei singoli tributi, emerge un aumento dell'Irpef (3,8%) con particolare riferimento alle ritenute sul reddito di lavoro dipendente.

Si tratta di modesti miglioramenti che, come detto, non consentono al "comparto welfare" di alleggerire la sua rilevanza all'interno della spesa pubblica.

## CAPITOLO II

### La Flat tax

**SOMMARIO:**     **1. Origine e definizione:** 1.1 Definizione. 1.2 Teorie economiche. 1.3 Diffusione della flat tax nel mondo. – **2. Attuale sistema fiscale in Italia** 2.1 Aspetti generali. 2.2 Le imposte dirette e l'Irpef in particolare. 2.3 Le altre imposte “fisse”. - **3. La flat tax in Italia – 4. Differenze nei vari Paesi in Europa** 4.1 La Flat Tax in Europa. 4.2 Flat Tax ed evasione fiscale.

#### **1. Origine e definizione**

##### 1.1 Definizione

La flat tax - “tassa piatta” - è un modello impositivo che prevede l'applicazione di un'unica aliquota di imposta diretta, non variabile a prescindere dai diversi livelli della base imponibile, al netto di eventuali deduzioni o detrazioni fiscali applicabile al reddito personale dei contribuenti; l'applicazione di tale sistema non è quindi compatibile con un sistema di aliquote progressive quali, ad esempio quelle previste attualmente in Italia dalla vigente disciplina dell'Irpef.

##### 1.2 Teorie economiche

Nonostante in Italia sia un argomento tornato di attualità solo negli ultimi anni grazie alla recente proposta di riforma fiscale presentata dal nuovo Governo; in realtà è un concetto molto datato, come dimostrato dagli studi e dagli scritti del Professore Kurt Leube della Stanford University e Liechtenstein Academy, il quale documenta in un saggio sulla storia della progressività fiscale come per secoli la flat tax sia stato l'unico modello di tassazione utilizzato.

Il diffondersi della teoria socialista con gli studi di Karl Marx fecero perdere interesse a tale teoria impositiva per ricercare una più equa ripartizione delle risorse economiche anche attraverso un'imposizione fiscale progressiva. Quest'ultima veniva vista come un sistema con un livello morale superiore e fu proprio questo, e non quindi esigenze di efficienza e/o semplicità a far sì che anche la nostra Costituzione abbia sposato il principio di progressività.

Dopo la fine della seconda guerra mondiale il premio Nobel per l'economia Milton Friedman riprese e approfondì gli studi su tale sistema fiscale; nel 1962 nel suo libro “Capitalism and Freedom” (Capitalismo e Libertà) l'autore propose un modello impositivo con un numero molto ridotto di aliquote (una o al massimo due) criticando aspramente i principali modelli impiegati in quel periodo, in particolar modo le imposte

progressive e le tasse di successione. Lo stesso Friedman, infatti, scriveva nella sua opera *«Tutto considerato, la struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche che mi sembra migliore sarebbe un'imposta ad aliquota unica (flat tax) applicata a qualsiasi reddito superiore a una somma esentata da imposta, definendo il reddito in termini assai ampi e permettendo esclusivamente la detrazione delle spese, rigorosamente definite, incorse al fine di guadagnare il reddito stesso. Affiancherei questo sistema all'abolizione dell'imposta sul reddito delle società e all'obbligo per queste ultime di attribuire il proprio reddito agli azionisti, i quali avrebbero a loro volta l'obbligo di inserire tali somme nella propria dichiarazione annuale dei redditi»*.

Le finalità di tale sistema sono duplici: innanzi tutto un disincentivo all'evasione per effetto di un minor carico fiscale, ed inoltre, godendo i contribuenti di una maggiore disponibilità finanziaria per effetto della minor tassazione, si avrebbe da parte degli stessi una maggiore spinta ai consumi, con inevitabili ulteriori effetti positivi in termini di produzione dell'intero sistema economico e con l'avviarsi quindi di un processo virtuoso.

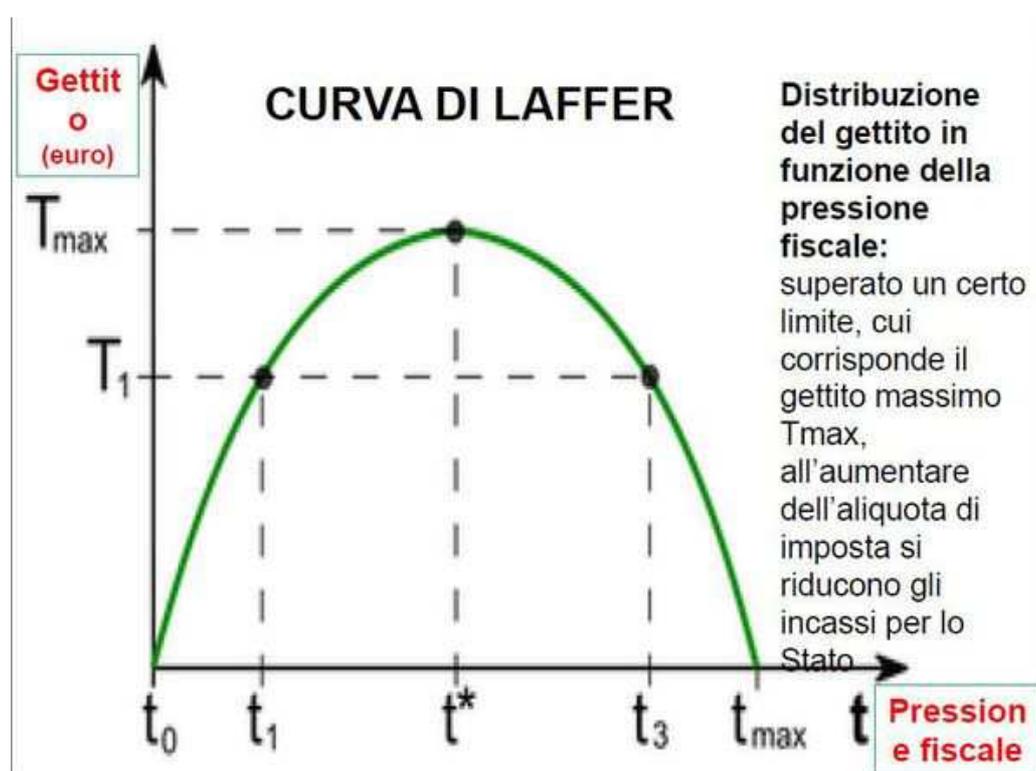
L'idea di Friedman venne ripresa successivamente negli anni '80 da due economisti statunitensi dell'Università di Stanford, Robert E. Hall e Alvin Rabushka, i quali con riferimento al sistema fiscale americano, evidenziarono tutti i vantaggi che l'applicazione della flat tax comportava quali la semplicità applicativa, l'economicità, l'efficienza e la tendenza a creare dei meccanismi positivi per l'economia. I due economisti nel loro libro "Flat tax, la rivoluzione fiscale" pubblicato per la prima volta nel 1985 affermavano che *« con la "Flat tax" la dichiarazione dei redditi rientrerebbe in un modellino formato cartolina postale. Un sistema fiscale semplice e trasparente richiede pochi conteggi elementari, al contrario dell'exasperante garbuglio di moduli e supplementi previsti per l'imposta sul reddito vigente.»* Hall e Rabushka proponevano, infatti, un nuovo sistema fiscale che prevedeva l'applicazione di un'unica aliquota fissata al 19% da applicare ai vari tipi di reddito, e ciò avrebbe permesso di mantenere sostanzialmente inalterate le entrate tributarie rispetto al sistema all'epoca vigente, in considerazione della consistente base imponibile complessiva.

Il modello impositivo proposto da Hall e Rabushka si presentava piuttosto semplice e perfettamente comprensibile per i singoli contribuenti e arrivavano a sostenere *«agirebbe in maniera molto simile all'imposta sui consumi per la quale gli individui vengono tassati per quello che sottraggono all'economia e non per quello che vi apportano»*.

Uno degli intenti a cui i due economisti mirava era quello di far rispettare quel principio amministrativo che prevedeva che i redditi venissero tassati una volta sola e quanto più possibile vicino alla fonte, obiettivo che non viene certo rispettato con il sistema di tassazione progressiva.

Rabushka riprese il tema della flat tax anche in un articolo pubblicato dall'Istituto Bruno Leoni "Semplicità ed equità: le virtù della flat tax", nel quale affermava tra l'altro che questo modello impositivo ha come

obiettivo quello di aumentare la libertà individuale permettendo ad ogni lavoratore di mantenere per sé una quantità maggiore del proprio salario. A differenza degli altri sistemi fiscali, la flat tax, si basa sui principi economici della cosiddetta “supply side economics”, scuola economica di pensiero diffusasi a cavallo degli anni settanta e ottanta, la quale sosteneva l’opportunità di stimolare l’iniziativa privata per ottenere una più corretta allocazione delle risorse. Secondo tali principi il sostegno dell’offerta deve avvenire attraverso l’effetto-incentivo di una minore tassazione, tale riduzione stimolerebbe i risparmi e gli investimenti, riuscendo comunque a garantire un aumento delle entrate fiscali a dispetto della diminuzione delle aliquote. Tale teoria trova una chiara rappresentazione nella curva di Laffer:



Come si può vedere dall’andamento del grafico, partendo da un livello di tassazione zero, alla quale corrisponde gettito zero, aumentando le aliquote dell’imposta si registra un ovvio aumento del gettito, ma arrivati ad una determinata soglia (aliquota  $T_{max}$ ), il gettito inizia a diminuire per il venir meno dell’interesse del contribuente a produrre maggior reddito. Si arriva alla esasperazione di tale concetto nel caso di aliquota sul reddito pari al 100% con la conseguenza di imposte uguali al reddito prodotto e una conseguente totale mancanza di stimoli a produrre. Si tratta quindi di riuscire a determinare il livello intermedio di tassazione che produca il massimo gettito, condizione che, come illustra la curva, non si rispetta con livelli elevati di aliquote fiscali.

### 1.3 Diffusione della flat tax nel mondo

Il pensiero di Friedman, decisamente liberista, fece proseliti in Paesi con Governi a forte spinta liberista e a seguire le sue teorie furono anche i Governi della Signora Thatcher in Gran Bretagna e Nixon e Reagan negli Stati Uniti; durante gli anni ottanta la politica economica reganiana divise l'opinione degli economisti dell'epoca tra chi l'accoglieva con entusiasmo e chi ne prevedeva conseguenze devastanti.

La teoria economica vide ampliare i suoi orizzonti dopo la caduta del muro di Berlino; negli anni novanta infatti molti paesi dell'Europa orientale decisero di abbandonare il sistema di tassazione progressiva, privilegiato dalla filosofia socialista, e decisero sia l'introduzione di un'imposta con aliquota unica per qualunque livello reddituale, sia la drastica riduzione delle agevolazioni fiscali. Si assistette quindi alla adozione della flat tax in Russia, Repubbliche Baltiche, Ucraina, Georgia, Slovacchia, Romania e Serbia.

Nel resto dell'Europa al contrario la "tassa piatta" non ha invece trovato un gran seguito: in vari Paesi si sono succeduti studi e stime per prevederne i risultati in caso di applicazione, ma un po' ovunque sono rimasti schemi di tassazione crescente seppure con diversi livelli di progressività.

Per completezza qui di seguito l'elenco dei Paesi che nel mondo hanno adottato un regime fiscale di tipo flat tax, secondo quanto riportato dai media o da riviste professionali del settore economico. In alcuni Paesi esiste un margine di progressività dell'imposta col reddito, ma in tutti i casi si è riportata soltanto l'aliquota media nazionale (fonte Wikipedia.it)

<b>Paese o territorio</b>	<b>Aliquota percentuale media</b>
Abkhazia	10%
Belize	25%
Bielorussia	13%
Bolivia	13%
Bosnia ed Erzegovina	10%
Bulgaria	10%
Estonia	20%
Georgia	20%
Giamaica	25%
Groenlandia	da 36% a 44% (variabile a seconda della municipalità)
Guernsey	20%
Guyana	33.33%
Jersey	20%
Kazakistan	10%
Kirghizistan	10%
Lituania	15%
Macedonia	10%
Madagascar	20%
Mauritius	15%
Mongolia	10%
Nagorno-Karabakh	5%
Ossezia del sud	12%
Romania	16%
Russia	13%
Seychelles	15%
Timor Est	10%
Transnistria	10%
Trinidad e Tobago	25%
Turkmenistan	10%
Turkmenistan	10%
Tuvalu	30%
Ucraina	15%
Ungheria	15%

E' opportuno precisare che alcuni Stati che hanno sperimentato la flat tax hanno successivamente deciso di tornare indietro, al sistema proporzionale; tra questi l'Islanda, l'Albania, la Slovacchia, la Lettonia.

## **2. Attuale sistema fiscale in Italia**

### **2.1 Aspetti generali**

Prima di analizzare l'attuazione della flat tax in Italia e come a ciò si sia arrivati nel tempo, si ritiene opportuno descrivere il sistema di tassazione vigente in Italia prima delle più recenti modifiche.

Il sistema tributario italiano si è ispirato da sempre al principio di progressività fissato dall'art. 53 della Costituzione, in base al quale all'aumentare del reddito il prelievo di ricchezza esercitato dallo Stato aumenta in modo più che proporzionale, e al principio della capacità contributiva secondo il quale il cittadino partecipa alle spese pubbliche in funzione della ricchezza posseduta.

Le imposte dirette sono quelle che gravano sulle manifestazioni più evidenti della capacità contributiva (come il reddito e il patrimonio) e attualmente le principali sono l'Irpef e l'Ires – la cui fonte normativa è costituita dal D.P.R. n. 917 del 22 dicembre 1986, Testo Unico delle imposte sui redditi (TUIR) e tutte le sue numerose modificazioni successive – l'Irap (il cui gettito è a vantaggio delle Regioni), l'Imu (il cui gettito è prevalentemente a vantaggio dei Comuni) e le imposte sostitutive. Le imposte indirette, invece, sono quelle che colpiscono le manifestazioni meno evidenti della capacità contributiva (come i consumi e i trasferimenti) e la più importante di esse è l'IVA (Imposta sul valore aggiunto), disciplinata dal D.P.R. n.633 del 26 ottobre 1972 e le sue numerose modificazioni successive.

Dai dati pubblicati dal MEF si evidenzia che l'Irpef e l'Iva da sole costituiscono i due terzi del totale delle entrate pubbliche e che l'Irpef, da sola, costituisce un terzo del gettito totale.

Nella tabella \_\_\_ riportata qui di seguito i dati relativi alle entrate pubbliche agli anni 2017, 2018 e la previsione per il 2019 (fonte "Il Bilancio semplificato dello Stato per il triennio 2017 – 2019" edito dal MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Finanza Pubblica).

**SEZIONE 2 Analisi delle entrate**

Tavola 2.1 - Sintesi delle entrate - Previsione Legge di Bilancio 2017-2019

(dati in milioni di euro)

	2017		2018		2019	
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>490.916</b>	<b>463.051</b>	<b>512.613</b>	<b>485.495</b>	<b>524.725</b>	<b>497.607</b>
<b>IMPOSTE DIRETTE</b>	<b>264.689</b>	<b>251.471</b>	<b>260.165</b>	<b>247.385</b>	<b>264.012</b>	<b>251.232</b>
IRPEF	193.076	186.188	190.238	183.604	194.222	187.588
IRES	41.689	35.371	39.937	33.719	41.091	34.873
Ritenute sui redditi di capitale	9.148	9.148	9.265	9.265	9.359	9.359
Ritenuta sui dividendi	951	951	963	963	976	976
Sostitutive art. 3 legge 662/96	2.609	2.609	2.686	2.686	2.769	2.769
Sostitutive di tributi diretti	-	-	-	-	-	-
IMU riserva erariale	3.613	3.613	3.613	3.613	3.613	3.613
Altre imposte dirette	13.604	13.592	13.464	13.536	11.981	12.053
<b>IMPOSTE INDIRETTE</b>	<b>226.227</b>	<b>211.580</b>	<b>252.448</b>	<b>238.110</b>	<b>260.713</b>	<b>246.375</b>
AFFARI	166.101	151.454	190.779	176.441	197.548	183.210
IVA (*)	143.928	129.446	168.231	154.058	174.680	160.507
Registro, bollo e sostitutiva	12.192	12.027	12.391	12.226	12.553	12.388
Altre entrate da affari	9.981	9.981	10.157	10.157	10.315	10.315
PRODUZIONE	34.880	34.880	36.041	36.041	37.129	37.129
Oli minerali	26.203	26.203	27.280	27.280	28.256	28.256
Altre entrate da produzione	8.677	8.677	8.761	8.761	8.873	8.873
MONOPOLI	11.055	11.055	11.363	11.363	11.692	11.692
Tabacchi	11.050	11.050	11.358	11.358	11.687	11.687
Altre entrate da monopoli	5	5	5	5	5	5
LOTTO, LOTTERIE ED ALTRE ATTIVITA' DI GIOCO	14.191	14.191	14.265	14.265	14.344	14.344
Lotto	8.202	8.202	8.202	8.202	8.202	8.202
Altre entrate da lotto, lotterie ed altre attività di gioco	5.989	5.989	6.063	6.063	6.142	6.142
<b>ENTRATE EXTRATRIBUTARIE</b>	<b>74.526</b>	<b>57.608</b>	<b>70.866</b>	<b>54.116</b>	<b>69.612</b>	<b>52.865</b>
Proventi speciali	972	972	945	945	915	915
Contributi sociali	387	387	387	387	387	387
Vendita beni e servizi	4.488	4.258	2.425	2.195	2.424	2.194
Redditi da capitale	7.151	5.065	6.935	4.869	6.804	4.738
Poste correttive e compensative	5.909	5.909	6.059	6.059	6.308	6.308
Trasferimenti correnti	52.894	38.292	52.753	38.299	52.100	37.649
- da Regioni ed enti locali	13.485	13.485	13.632	13.632	13.331	13.331
- da Famiglie	23.148	15.389	23.165	15.456	22.938	15.229
- da Imprese	11.647	4.804	11.601	4.856	11.593	4.851
- altri trasferimenti correnti	4.614	4.614	4.355	4.355	4.238	4.238
Altre entrate extratributarie	2.725	2.725	1.362	1.362	674	674
<b>ALIENAZ. ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIM. E RICOSSIONE DI CREDITI</b>	<b>2.511</b>	<b>2.511</b>	<b>2.504</b>	<b>2.504</b>	<b>2.499</b>	<b>2.499</b>
Rimborso di anticipazioni e riscossione di crediti	1.345	1.345	1.354	1.354	1.361	1.361
Ammortamento di beni	1.021	1.021	1.105	1.105	1.105	1.105
Altre entrate da alienazione	145	145	45	45	33	33
<b>TOTALE ENTRATE FINALI LORDE</b>	<b>567.953</b>	<b>523.170</b>	<b>585.983</b>	<b>542.115</b>	<b>596.836</b>	<b>552.971</b>

(\*) Le previsioni risultano al netto della quota da destinare alla U.E. pari a mln. di euro 2.200, 2.300 e 2.400 rispettivamente per gli anni 2017, 2018 e 2019, che è considerata tra le "poste correttive e compensative"  
 NB: eventuali scostamenti sono derivanti da arrotondamenti.

**2.2 Le imposte dirette e l'Irpef in particolare**

L'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) è un'imposta diretta, personale, progressiva per scaglioni e generale che colpisce il reddito complessivo conseguito nell'anno solare dal soggetto passivo persona

fisica. Inizialmente introdotta nel nostro ordinamento dal D.P.R. n. 597 del 29 settembre 1973 e successivamente disciplinata dal TUIR, prevedeva all'inizio ben nove scaglioni di tassazione:

Scaglioni di reddito (importi in lire)	Scaglioni di reddito (importi in euro)	Aliquota
fino a 6.000.000	fino a 3.098,27	12%
6.000.000 - 11.000.000	3.098,27 - 5.681,03	22%
11.000.000 - 28.000.000	5.601,03 - 14.460,79	27%
28.000.000 - 50.000.000	14.460,79 - 25.822,85	34%
50.000.000 - 100.000.000	25.822,85 - 51.645,69	41%
100.000.000 - 150.000.000	51.465,69 - 77.468,53	48%
150.000.000 - 300.000.000	77.468,53 - 154.937,07	53%
300.000.000 - 600.000.000	154.937,07 - 309.874,14	58%
oltre 600.000.000	oltre 309.874,14	62%

Nel corso degli anni, tra i numerosi cambiamenti intervenuti nella disciplina dell'imposta, sono state modificate più volte le aliquote, sia per adeguarle ai mutati valori reali in considerazione dell'inflazione – che specialmente nei primi decenni era rilevante – sia per esigenze di semplificazione.

Nel 2018 queste le aliquote applicate:

Scaglioni di reddito	Aliquota
fino a € 15.000	23%
€ 15.000 - € 28.000	27%
€ 28.000 - € 55.000	38%
€ 55.000 - € 75.000	41%
oltre € 75.000	43%

In tema di tassazione del reddito, per completezza occorre segnalare quanto segue:

- ✓ sul reddito delle società di capitali si applica l'Ires in misura fissa con un'aliquota che attualmente è del 24% e, a decorrere dal 2019, scenderà al 15% per la parte di reddito non distribuito ai soci.
- ✓ A decorrere dal 1998 è stata introdotta l'Irap (imposta regionale sulle attività produttive, istituita dal Decreto Legislativo n. 446 del 15 dicembre 1997) il cui gettito è a favore delle Regioni e che colpisce i redditi di lavoro autonomo e d'impresa al lordo del costo del lavoro e dei risultati della gestione finanziaria. Le aliquote sono differenziate a seconda delle varie Regioni – mediamente del 4-5% - ed inoltre l'imposta, molto contestata sin dalla sua istituzione per configurarsi come una sorta di ulteriore imposta sul reddito, non si applica ai piccoli contribuenti, cioè coloro che non sono autonomamente organizzati, senza impiego di beni strumentali eccedenti il minimo indispensabile e senza impiegare lavoro altrui.
- ✓ Sul reddito delle persone fisiche vanno applicate anche le addizionali Irpef regionali e comunali che, ovviamente, sono tributi destinati agli specifici enti territoriali, e variano a seconda del Comune e della

Regione di residenza. Proprio a causa di ciò non è possibile definire un carico fiscale fisso, ma complessivamente i due tributi non superano il 5% del reddito complessivo.

### 2.3 Le altre imposte “fisse”

Nel nostro sistema tributario esistono da parecchi anni imposte dirette che prevedono un'unica aliquota; il loro gettito – come desumersi dalla tabella 2.1 sopra riportata – non è rilevante se si considera che l'Irpef da sola costituisce il 75% circa del gettito di tutte le imposte sul reddito, ma la cui esistenza ha probabilmente costituito un presupposto per applicazioni più diffuse.

Questi alcuni esempi di redditi già tassati con aliquota fissa da alcuni anni:

- a) per il solo 2018 era stata introdotta l'Iri che prevedeva anch'essa un'aliquota unica del 24% per la parte dei redditi delle imprese individuali non prelevata dall'imprenditore; per questa parte, infatti, era previsto l'assoggettamento alle normali aliquote Irpef
- b) sui redditi di capitale quali, a titolo esemplificativo, gli interessi sui prestiti, sulle obbligazioni e sui conti correnti, è dovuta un'imposta sostitutiva dell'Irpef e delle relative addizionali attualmente pari al 26%; se gli interessi sono dovuti dallo Stato per i titoli del suo debito l'imposta è del 12,50%;
- c) sui dividendi azionari – cioè sulla parte di utili distribuiti dalle società di capitali (al netto della tassazione Ires che, come detto in precedenza, ha un'aliquota fissa), è dovuta un'imposta sostitutiva del 26%, con regole attualmente ancora differenziate per adeguamenti con i precedenti sistemi impositivi;
- d) identico carico fiscale sulle plusvalenze derivanti da cessioni di titoli azionari, obbligazionari o simili;
- e) per i redditi immobiliari derivanti da contratti di locazione ad uso abitativo (anche ad uso commerciale dal 2019), si può optare per una tassazione forfettaria del 21% del canone annuo oppure del 10% se si applica il cosiddetto “canone concordato”.

### Il regime dei “minimi” e dei “forfettari”

A partire dal 2008 era stato introdotto nel nostro sistema fiscale il cosiddetto regime dei “minimi”; il nuovo regime era destinato per un massimo di cinque anni - e sempre che il contribuente non superasse i 35 anni di età - alle imprese individuali e ai lavoratori autonomi che rispettavano le seguenti condizioni:

- nel corso dell'anno precedente avevano conseguito ricavi - ovvero incassato compensi - non superiori a 30 mila euro, non avevano effettuato esportazioni e non avevano sostenuto spese per dipendenti o collaboratori;
- nei tre anni precedenti non avevano acquistato beni strumentali per un importo complessivo superiore ai 15 mila euro;
- non si avvalevano di regimi speciali;
- non facevano parte di società di persone o associazioni;

- tramite la loro attività non effettuavano esclusivamente o prevalentemente cessioni di fabbricati, di terreni edificabili e mezzi di trasporto

A coloro che, avendone i requisiti, optavano per questo sistema, si applicavano queste regole:

- a. imposta sostitutiva di Irpef, Irap e addizionali del 5% sul reddito (ricavi/compensi meno spese) al netto dei contributi previdenziali pagati nel periodo di imposta;
- b. esenzione Irap e pertanto si era esonerati dal presentare la relativa dichiarazione annuale;
- c. esonero dalla verifica di congruità dei compensi prevista dalla normative sugli studi di settore e parametri;
- d. conservazione dei documenti di acquisto e delle fatture emesse, senza tenuta contabilità, con conseguente esonero dalla registrazione dei corrispettivi, degli acquisti e delle fatture emesse;
- e. fatture emesse senza addebito dell'Iva;
- f. impossibilità di detrarre l'Iva sugli acquisti;
- g. conseguente esonero ai fini Iva della liquidazione e del versamento dell'imposta e, sempre conseguenziale, esonero sempre ai fini Iva dall'obbligo di presentazione della dichiarazione e comunicazione annuale.

Dal 2016 il predetto regime è stato sostituito da quello dei “forfettari”, tuttora vigente, il cui funzionamento è analogo al primo: a differenza del regime dei “minimi”, vengono però previste soglie di ingresso diverse per i soli imprenditori (€ 50.000) e la base imponibile viene determinata utilizzando dei coefficienti di redditività distinti in base all'attività esercitata, con un'imposta fissa al 15% ridotta al 5% per i primi cinque anni di attività.

Appaiono evidenti le finalità della normativa che hanno ispirato l'introduzione prima dell'uno e poi dell'altro regime: il legislatore ha voluto fortemente alleggerire i contribuenti di più modeste dimensioni, sia per gli adempimenti formali che per quelli sostanziali, con poche procedure un carico fiscale molto contenuto. Si tratta di regimi che negli anni hanno facilitato l'ingresso nel mondo del lavoro dei più giovani rendendolo semplice e poco oneroso, ma ha anche consentito a chi aveva un lavoro (non subordinato) svolto non a tempo pieno di poterlo esercitare senza particolari gravami.

### **3. La flat tax in Italia**

Anche in Italia i sostenitori di questo modello impositivo vedevano, e vedono tuttora, nella flat tax l'occasione di semplificare il sistema fiscale rispetto a quello attuale, che prevede un sistema multi aliquota ed un numero elevatissimo di agevolazioni fiscali che permettono una diminuzione dell'imponibile sulla base della situazione soggettiva del contribuente. Nel medio e lungo termine un'unica aliquota porterebbe ad una diminuzione dell'evasione fiscale e ad una riduzione dell'elusione, con conseguente aumento del gettito fiscale dello Stato attraverso il recupero del sommerso, proprio perché l'aliquota bassa e uniforme

prestabilita renderebbe meno conveniente i predetti comportamenti. Coloro che non condividevano, e non condividono tuttora, questo modello principalmente fanno leva sia sul fatto che l'applicazione della flat tax comporterebbe un'insostenibile diminuzione delle entrate fiscali, sia sul fatto che il nuovo sistema non sarebbe in grado di garantire un gettito sufficiente per l'attuazione delle politiche sociali finendo per far pesare tali spese maggiormente sui contribuenti economicamente più deboli; inoltre una tassazione con unica aliquota sarebbe in contraddizione con il principio di progressività sancito dall'art 53 della Costituzione.

Nel giugno del 2017 l'Istituto Bruno Leoni di Torino ha pubblicato e diffuso una serie di spot e articoli del Prof. Nicola Rossi, nei quali si proponeva una flat tax con aliquota al 25% per tutti, con illustrazione dei conseguenti benefici. Gli articoli furono pubblicati anche su Il Sole 24 Ore sviluppando un ampio dibattito tra gli studiosi e gli economisti; in molti casi venivano evidenziati i possibili effetti positivi di una tassazione più contenuta, e quindi maggiore disponibilità per le famiglie, maggiori consumi, un fisco più semplice, maggiori possibilità per l'Amministrazione Finanziaria di disporre di personale da dedicare alla lotta all'evasione. Non mancavano però i dubbi e le critiche da parte di chi sosteneva una eccessiva diminuzione immediata di entrate tributarie a fronte di maggiori entrate per emersione del sommerso e per i maggiori consumi tutte da verificare e, non ultima, la circostanza che tra i Paesi che hanno adottato la flat tax non ce n'è nessuno dei grandi Paesi occidentali con la naturale difficoltà ad immaginare gli effetti su un'economia come quella italiana.

Nel nostro Paese, come in tutto il mondo e come quasi sempre accade per le questioni economiche e fiscali, la flat tax è stato un argomento particolarmente sponsorizzato specialmente durante le campagne elettorali.

Ed infatti in Italia si cominciò a parlare diffusamente di questo argomento nel 1994 durante la propaganda elettorale che portò poi Silvio Berlusconi a formare il suo primo Governo; con il contributo del Professor Antonio Martino, allievo proprio di Milton Friedman che aveva sostenuto il nuovo sistema fiscale per gli Stati Uniti; fu proposto di sostituire l'imposta dell'Irpef progressiva di allora con un'aliquota fissa pari al 33% con l'aggiunta di una "no-tax area" nei confronti dei contribuenti meno abbienti. Il progetto non venne attuato, ma più volte negli anni successivi si è tornati a parlare e a proporre l'argomento senza peraltro mai riuscire ad attuare il cambiamento, ma in ogni caso c'è sempre stato un impegno da parte dello Stato nel cercare di diminuire il livello dell'imposizione fiscale sui redditi.

Il tema venne riaffrontato ripetutamente negli anni successivi da varie forze politiche: dai Radicali di Marco Pannella che nel 2005 proposero una flat tax con aliquota al 20%, dalla Destra-Fiamma Tricolore che anch'essa nel 2008 indicava come livello ottimale di aliquota unica il 20% sia sulle persone fisiche sia su quelle giuridiche. Nel 2012 il Popolo della Libertà pubblicò uno studio proponendo una flat tax al 23% ed illustrandolo nel libro dell'economista Emanuele Canegrati "Una flat tax per l'Italia" edito dalla Fondazione Magna Carta di Roma con la prefazione del professor Alvin Rabushka e con il contributo del professor Kurt Leube che, come si è detto in precedenza, sono stati tra i precursori del sistema.

Nel 2014 la Lega si è più volte espressa a favore della flat tax, ed anche nel 2018 durante la campagna elettorale di tutto il centro-destra è stato sostenuto con forza che solamente una drastica semplificazione e riduzione del carico fiscale, combinate con un rafforzamento dei controlli, possono incentivare il pagamento delle tasse. Va precisato che, all'interno della coalizione di centro-destra, venivano proposti due aliquote diverse da applicare: Forza Italia proponeva inizialmente un'aliquota al 23% per poi abbassarla successivamente, mentre la Lega la proponeva direttamente al 15%.

Subito dopo la formazione dell'attuale Governo, e in particolare in vista della preparazione della Legge di Stabilità per il 2019 e tutti i provvedimenti alla stessa collegati, è stata resa nota la proposta di legge del governo Conte in merito alla introduzione di un'imposta unica, nella misura del 15%, da applicare ad imprese e lavoratori autonomi con un fatturato inferiore ad euro 65.000. Il provvedimento è poi diventato Legge (la n. 145 del 30 dicembre 2018) attraverso l'estensione del regime forfettario già in vigore dal 2016 che, come detto in precedenza, prevedeva una tassazione forfettaria per coloro che operano al di sotto di fatturati compresi tra € 25.000 e € 50.000 a seconda del tipo di attività svolta, limiti di fatturato aumentati a € 65.000 con le nuove norme.

Va precisato che è stato previsto per il 2020 la possibilità di applicare il predetto regime anche a imprese e lavoratori autonomi con fatturati fino a € 100.000, seppure con una maggiore aliquota del 20% ed inoltre, in vista della prossima Legge di stabilità, si sta valutando l'opportunità e la possibilità di estendere una tassazione generalizzata con aliquote fisse, al fine di favorire l'imposizione anche di famiglie e singoli contribuenti con altri tipi di reddito.

#### **4. Differenze nei vari Paesi d'Europa**

##### **4.1 La Flat Tax in Europa**

Come detto in precedenza (vedi 1.3) nel mondo la flat tax è stata utilizzata prevalentemente in Paesi economicamente non rilevanti, mentre nel nostro continente è stata adottata più che altro nei Paesi dell'est europeo.

Gli economisti si sono soffermati ad analizzare i principali motivi di tali scelte e, a ben vedere, appare evidente come il modello della flat tax si sia affermato in paesi con livelli di Pil molto inferiori a quelli delle economie occidentali, dove quindi anche la domanda di spesa sociale è nettamente contenuta. Da un punto di vista politico, invece, i Paesi con flat tax sono spesso democrazie fragili che di norma hanno una minore domanda di spesa sociale; inoltre, per ciò che riguarda i Paesi appartenenti all'ex blocco sovietico, questi sono stati spinti ad adottare il nuovo sistema per inviare un segnale di radicale cambiamento politico ed economico, fissando in maniera evidente il passaggio da una economia più "centralizzata" ad una ispirata al mercato.

Non in tutti i Paesi l'introduzione di un'imposta ad aliquota fissa ha dato gli stessi risultati e diverse, pertanto, sono state le scelte successive alla iniziale adozione.

In Russia, sicuramente l'unica grande economia ad introdurre il nuovo sistema, la flat tax per le persone fisiche è stata introdotta nel 2001 da Vladimir Putin passando da un sistema con quattro aliquote comprese tra il 12% e il 30%, ad una singola al 13%. Le entrate tributarie russe sono decisamente aumentate negli ultimi due decenni, ma va detto che altri fattori hanno contribuito a tale risultato: nello stesso periodo infatti, una decisa spinta verso un'economia liberista, ha provocato un aumento delle entrate di imposte indirette per il forte aumento del costo dell'energia, ma anche una consistente emersione di redditi che prima di allora sfuggivano alla tassazione. Non è facile attribuire un'unica causa a tale fenomeno che, quindi, può essere ascritto ad una semplificazione del sistema fiscale che ha consentito una più efficace lotta all'evasione, un concreto cambiamento nell'atteggiamento dei contribuenti russi indotti, grazie ad una minore imposizione, a dichiarare maggiori redditi; in ogni caso il risultato di tale cambiamento è stato ed è tuttora oggettivamente positivo e il modello russo è ancora oggi preso come riferimento dai sostenitori di tale sistema.

Tra i primi Paesi ad adottare la "tassa piatta" sono stati Estonia, Lituania e Lettonia che nel 1994 introdussero la nuova imposta anche se nel corso degli anni adottarono degli aggiustamenti in ordine alle aliquote applicate; l'Estonia passando dall'iniziale 26% al 20%, la Lituania dal 33% - decisamente alta per definirsi "tassa piatta" - all'attuale 15% e la Lettonia che dall'aliquota del 25% è tornata a partire dal 2018 alle aliquote progressive.

Anche la Slovacchia è tornata sui suoi passi: dopo aver introdotto la flat tax nel 2004, è poi tornata al sistema a più aliquote nel 2014. In realtà il Paese aveva avuto una importante crescita nei primi di applicazione del nuovo sistema con l'introduzione di un'aliquota del 19% per i redditi delle persone fisiche (prima esistevano tre aliquote dal 10 al 38%), e l'ampliamento di una no tax area con pochissime deduzioni; poi a partire già dal 2008, probabilmente a causa della più generale crisi economica internazionale, il Governo fu costretto a ritornare sui suoi passi e a riproporre, nel 2014, il sistema delle imposte progressive.

In Ucraina e in Georgia invece la flat tax continua ad essere adottata: nel primo Paese si è passati da aliquote che variavano dal 10% al 40% ad un'unica percentuale che oggi è del 15%, nel secondo accorpando le precedenti aliquote ad un'unica percentuale attualmente pari al 20%.

Al contrario, tra gli altri insuccessi della "tassa piatta" si segnalano la Serbia passata dal solo livello del 14% a tre aliquote (10%, 20% e 35%), la Repubblica Ceca dal 15% alle percentuali 15% e 22% e l'Albania dal 10% al binomio 10% e 25%.

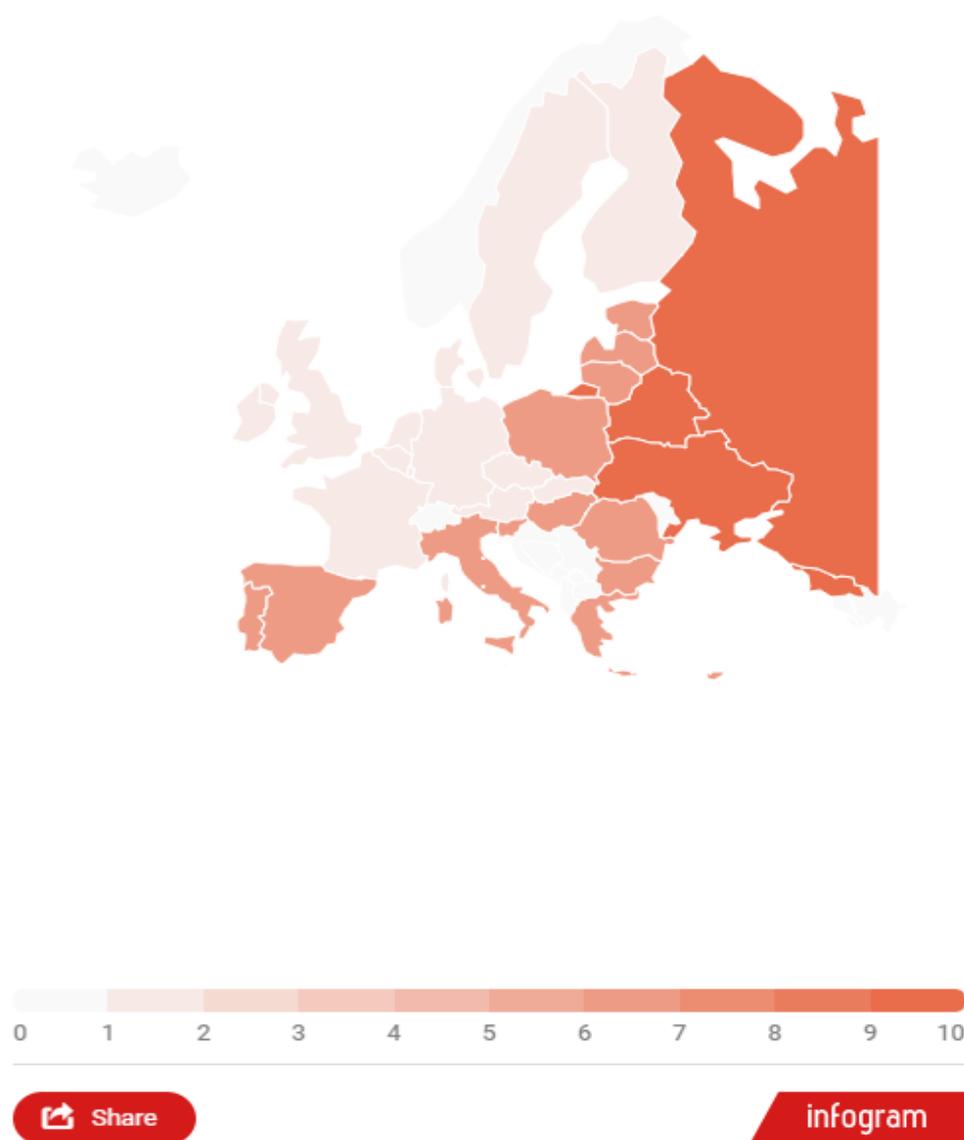
Tra i Paesi dell'ex blocco sovietico c'è da notare che la Polonia, decisamente un Paese economicamente importante, non ha mai adottato il regime della flat tax e attualmente il suo sistema prevede due aliquote (18% e 32%).

Alla verifica con il mondo reale, quindi, non si può non evidenziare come nei Paesi europei in cui la flat tax è stata introdotta il sistema non abbia avuto ovunque un inequivocabile successo.

#### 4.2 Flat Tax ed evasione fiscale

E' interessante notare come la flat tax abbia agito sul recupero dell'economia sommersa: infatti una delle conseguenze positive sostenuta dai fautori di questo sistema fiscale è proprio la riduzione, più o meno consistente, del fenomeno dell'evasione fiscale.

Nella mappa che segue i Paesi colorati in rosso sono quelli in cui l'evasione fiscale supera il 50% del Pil. Mano a mano che il colore si attenua ci si attesta tra il 22% (la media europea) e il 50%; con il 27% l'Italia si trova in questo gruppo. Le nazioni con colori ancora più chiari hanno un'evasione inferiore alla media europea del 22%, mentre quelle in bianco sono quelle di cui non sono disponibili dati.

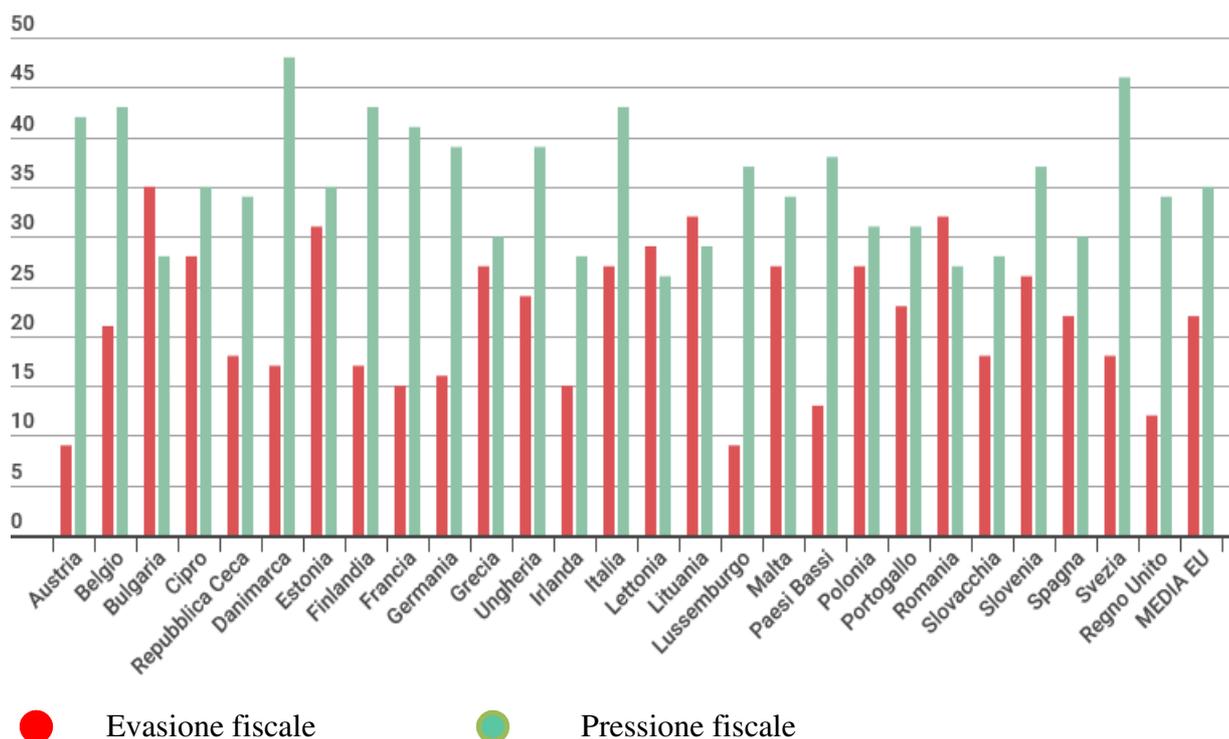


Appare quindi evidente che l'evasione maggiore tocca molti dei Paesi in cui la flat tax è stata adottata. La Georgia, ad esempio ha un'evasione altissima, attorno al 72,5% del Pil, mentre in Ucraina arriva al 58,1% e

in Russia al 52%. Anche i Paesi aderenti dell'Unione Europea (dove in media l'evasione fiscale incide sul 22,1% del Pil) che hanno adottato la flat tax registrano risultati migliori: l'Estonia ha il 31,2% di evasione rispetto al suo Pil, la Lituania il 32% e la Romania con il 32,6%.

Dall'esame di questi dati appare quindi tutta da verificare la conseguenza che la "tassa piatta" possa garantire di per sé una diminuzione dell'evasione fiscale.

Ma se si giunge a questa conclusione, ad un medesimo risultato si perviene analizzando i paesi con pressioni fiscali superiori a quella esistente nei Paesi con flat tax; anche in questi casi, come dimostra il grafico seguente, i dati europei smentiscono che ci sia una correlazione tra quante tasse si pagano e quante se ne evadono



Alcuni esempi: in Austria la pressione fiscale supera il 40 % con un'evasione al 9,1%; in Danimarca, dove la pressione fiscale è ancora superiore raggiungendo il 48%, l'evasione è al 17,7%. Al contrario in Romania con una tassazione più contenuta al 27% l'evasione raggiunge il 32,6%, in Bulgaria la pressione fiscale è al 28,9% e l'evasione arriva a superare quota 35%: due esempi che in ogni caso non devono certo consolarci per il fatto che in Italia l'evasione è più contenuta anche se la pressione fiscale è ben superiore al 40%.

## CAPITOLO III

### Correlazioni tra Welfare e Flat tax

**SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Analisi dei parametri. – 3. Evoluzione prevedibile del PIL. – 4. Evoluzione presumibile del debito pubblico. – 5. Evoluzione presumibile delle entrate e della spesa pubblica. – 6. Conclusioni.**

#### **1. Introduzione**

Si vuole ora cercare di analizzare quali potrebbero essere le conseguenze nel caso in cui, come attualmente prospettato, il nostro sistema tributario fosse interessato in misura massiccia da una tassazione forfettaria conseguente ad un allargamento della Flat Tax alla totalità dei contribuenti.

Nella ricerca dell'equilibrio finanziario ed economico dell'azienda di erogazione "Stato", come in ogni altro soggetto economico, è necessario analizzare i flussi finanziari per verificare l'esistenza di tale bilanciamento e le sue variazioni significative al variare di uno o più elementi.

Si è già visto nei capitoli precedenti la composizione della spesa pubblica italiana (tabella 1.1 del capitolo 1.2) e delle entrate pubbliche (tabella 2.1 capitolo 2.1).

Qui di seguito si riportano per estratto le due tabelle con l'evidenza del disavanzo finanziario degli ultimi due anni e (di previsione) dell'anno corrente.

**Tabella 3.1** (dati in milioni di euro)

	2017		2018		2019	
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
<b>ENTRATE TRIBUTARIE</b>	<b>490.916</b>	<b>463.051</b>	<b>512.613</b>	<b>485.495</b>	<b>524.725</b>	<b>497.607</b>
- Imposte dirette	264.689	251.471	260.165	247.385	264.012	251.232
- Imposte indirette	226.227	211.580	252.448	238.110	260.713	246.375
<b>ENTRATE EXTRATRIBUTARIE</b>	<b>74.526</b>	<b>57.608</b>	<b>70.866</b>	<b>54.116</b>	<b>69.612</b>	<b>52.865</b>
<b>ALTRE ENTRATE</b>	<b>2.511</b>	<b>2.511</b>	<b>2.504</b>	<b>2.504</b>	<b>2.499</b>	<b>2.499</b>
<b>TOTALE ENTRATE PUBBLICHE</b>	<b>567.953</b>	<b>523.170</b>	<b>585.983</b>	<b>542.115</b>	<b>596.836</b>	<b>552.971</b>
<b>SPESA</b>						
<b>SPESA CORRENTI</b>	<b>565.457</b>	<b>581.824</b>	<b>566.487</b>	<b>573.948</b>	<b>564.311</b>	<b>569.039</b>
- Redditi lavoro dipendente	89.917	89.974	90.367	90.338	90.245	90.214
- Trasferimenti correnti a Amministrazioni Pubbliche, a famiglie e ISP	274.344	281.715	276.492	276.992	275.903	274.535
- Altre spese correnti	201.196	210.135	199.628	206.618	198.163	204.290
<b>SPESA IN CONTO CAPITALE</b>	<b>41.095</b>	<b>43.931</b>	<b>46.746</b>	<b>45.579</b>	<b>41.152</b>	<b>41.073</b>
<b>SPESA COMPLESSIVA</b>	<b>606.552</b>	<b>625.756</b>	<b>613.233</b>	<b>619.527</b>	<b>605.463</b>	<b>610.112</b>
Rimborso passività finanziarie	254.496	253.925	227.236	226.642	240.899	240.305
<b>TOTALE SPESA PUBBLICA</b>	<b>861.048</b>	<b>879.681</b>	<b>840.469</b>	<b>846.169</b>	<b>846.362</b>	<b>850.417</b>
<b>AVANZO (DISAVANZO) FINANZIARIO</b>	<b>- 293.095</b>	<b>- 356.511</b>	<b>- 254.486</b>	<b>- 304.054</b>	<b>- 249.526</b>	<b>- 297.446</b>

## 2. Analisi dei parametri

Sono numerose le grandezze che vanno esaminate per verificare il possibile mutamento delle componenti finanziarie del bilancio dello Stato; tra questi si analizzano qui di seguito i seguenti:

- il PIL, la grandezza che indica il valore di tutti i beni e servizi destinati al consumo, prodotti nel Paese; è in sostanza l'indicatore della ricchezza prodotta dallo Stato, dalla quale possono derivare le conseguenze in termini di gettito per imposte dirette, da applicare al reddito prodotto da cittadini ed imprese, ed indirette, applicate sui consumi;
- il debito pubblico indica l'esposizione finanziaria che lo Stato ha nei confronti di terzi – cittadini e/o operatori nazionali, ma anche esteri – per aver questi acquistato titoli pubblici. Il debito pubblico si forma nel momento in cui, per coprire il disavanzo che si crea quando il gettito derivante dalle imposte non riesce a far fronte alla spesa pubblica, lo Stato inizia a emettere titoli, che oltre al rimborso a scadenza, prevedono il pagamento di un tasso d'interesse;
- il deficit che indica la differenza tra entrate e uscite di cassa dello Stato in un esercizio finanziario.

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi ai predetti indicatori e ai loro rapporti per gli ultimi dieci anni.

**Tabella 3.2** (dati in euro)

<b>Anno</b>	<b>Debito pubblico (euro)</b>	<b>PIL (euro)</b>	<b>Debito / PIL</b>	<b>Deficit/PIL</b>
<b>2008</b>	1.666.603	1.567.761	102,40%	-2,70%
<b>2009</b>	1.763.864	1.519.702	112,50%	-5,30%
<b>2010</b>	1.843.015	1.548.816	115,40%	-4,20%
<b>2011</b>	1.897.900	1.580.220	116,50%	-3,50%
<b>2012</b>	1.989.781	1.613.265	123,40%	-3,00%
<b>2013</b>	2.070.228	1.604.599	129,00%	-2,90%
<b>2014</b>	2.137.322	1.621.827	131,80%	-3,00%
<b>2015</b>	2.173.428	1.652.085	131,60%	-2,60%
<b>2016</b>	2.220.370	1.689.824	131,40%	-2,50%
<b>2017</b>	2.269.010	1.727.382	131,40%	-2,40%
<b>2018</b>	2.321.957	1.756.981	132,20%	-2,00%

Occorre inoltre considerare che il nostro Paese, insieme agli altri della Unione Europea, è tenuto al rispetto del Trattato di Maastricht, sottoscritto nel 1992, con il quale furono stabiliti precisi criteri e parametri economici per l'ammissione (e la permanenza) degli Stati membri all'Unione economica e monetaria (Uem). Ogni Paese ha dovuto assicurare, infatti, un alto grado di sostenibile convergenza, vale a dire un'elevata stabilità economica e finanziaria. I criteri di convergenza sono stati valutati sulla base di alcuni parametri tra i quali *a)* la stabilità dei tassi di interesse per i quali, facendo riferimento ai titoli del debito pubblico a 10 anni, essi non devono superare il 2% della media dei tassi praticati dai 3 Paesi con minore inflazione e *b)* equilibrio della finanza pubblica con un deficit annuale inferiore al 3% del PIL e un debito cumulato inferiore al 60% del PIL.

E' stato previsto che tali criteri debbano essere rispettati anche dopo l'ingresso nell'Unione, attenendosi, per quanto possibile, ad una rigorosa politica di bilancio. In base al Patto di stabilità e di crescita, gli Stati membri hanno l'obbligo di presentare dei programmi di stabilità in cui sono indicati sia gli obiettivi di bilancio a medio termine, sia le previsioni circa l'andamento della loro economia.

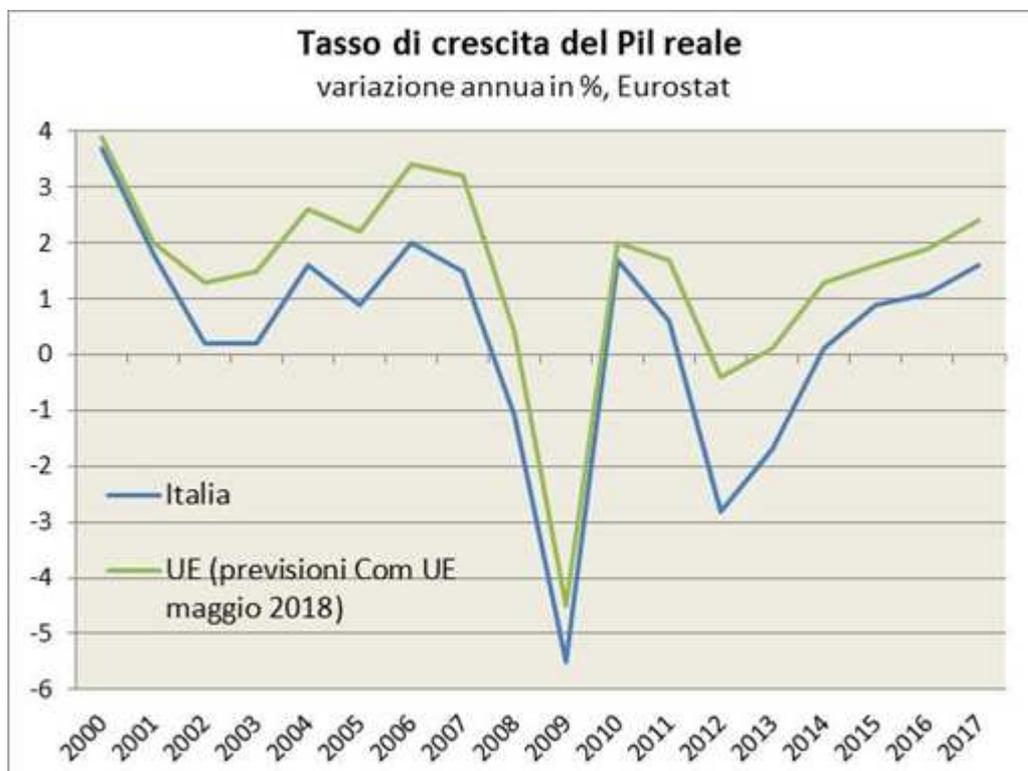
Gli Stati che non rispettano gli impegni assunti vengono sottoposti a sanzioni che si concretizzano in un deposito infruttifero, che viene convertito in ammenda dopo due anni di permanenza dell'eccessivo disavanzo.

### 3. Evoluzione presumibile del PIL

Alla luce dell'attuale quadro dei numeri della nostra economia e dei vincoli ai quali siamo soggetti, si delineano alcuni limiti nelle scelte economiche da assumere per cercare di migliorare, o quanto meno di mantenere, i livelli qualitativi della spesa pubblica e quindi anche del welfare.

Le economie occidentali vivono da oltre un decennio una fase di forte difficoltà; dopo il 2007 si è avuto nel mondo un decennio denso di accadimenti, tutti ruotanti intorno allo scoppio della gigantesca bolla finanziaria che si è prodotta negli Stati Uniti, con la recessione mondiale che ne è seguita. Per effetto di tutto ciò sono rallentati gli scambi commerciali globali, sono aumentate le disuguaglianze nei paesi avanzati, è stata compromessa l'Unione europea. È stata, altresì, minata la fiducia nel futuro, alimentando, in alcuni paesi, una sorta di scoraggiamento e il timore di una stagnazione di lungo periodo. Da ultimo sono emersi, e si vanno rafforzando, rischi geopolitici: il terrorismo, le grandi ondate migratorie, l'uscita della Gran Bretagna dall'Unione europea, il protezionismo del nuovo Presidente degli Stati Uniti.

Il grafico che segue fornisce una immagine chiara delle difficoltà sopra descritte: da livelli di crescita annuale del PIL che nei primi anni di questo secolo ha quasi sempre oscillato intorno al 3%, negli anni 2007 e 2008 fa registrare un tracollo con regressioni annuali arrivate fino al 5%; nel 2009 si è registrata una fase di "rimbalzo", per poi riprendere una regressione dalla quale si va lentamente uscendo negli ultimi anni. L'analisi appena fatta riguarda l'Unione Europea, ma la linea blu dell'Italia segue lo stesso corso sopra descritto, ma sempre con livelli di sofferenza più elevati rispetto agli altri Paesi.



*Elaborazione DIPE su dati Eurostat, Istat e Commissione europea*

Analoghe considerazioni emergono dall'analisi della tabella successiva, nella quale è riportata la produzione industriale dei Paesi dell'Unione e dell'Italia, fatto 100 il valore riferito all'anno 2000; anche in questo caso per i paesi europei si registra un incremento lieve ma costante fino al 2007, negli anni successivi seguono le stesse variazioni sopra indicate. Si noti l'andamento della curva per l'Italia la quale, rispetto al 2000, ha ancora un livello di produzione industriale inferiore del 15%.



*Elaborazione DIPE su dati OCSE*

La nostra economia, pur incolpevole delle cause della crisi mondiale, ne ha pagato e ne continua a pagare un prezzo molto alto, proprio in ragione di una struttura produttiva indebolita dalla frammentazione e dalla poca dinamicità delle sue imprese. Al culmine della crisi, la produzione complessiva e l'apparato manifatturiero avevano subito dei drastici ridimensionamenti, la diminuzione di posti di lavoro è stata di quasi un milione. Per effetto della recessione, la più acuta e lunga dal dopoguerra, la disuguaglianza dei redditi è aumentata e rimane superiore a quella dei principali paesi europei, il dualismo tra Nord e Sud si è accentuato, il debito pubblico è passato dal 100% circa a oltre il 130% del PIL, le banche si sono caricate di un considerevole ammontare di crediti deteriorati e alcune di loro sono in seria difficoltà.

Lo scenario sopra illustrato non lascia quindi grande spazio all'ottimismo per una crescita significativa del PIL nel breve periodo; anche le stime sulla crescita 2019 divergono: l'attuale Governo prevede un aumento dell'1%, la Commissione Ue stima un aumento dello 0,2% (seguito da un aumento dello 0,8% nel 2020), Bankitalia e FMI parlano di un aumento dello 0,6%; più basse le stime di Fitch e S&P con un +0,1% e dell'OCSE che addirittura prevede -0,2% per la stima del PIL 2019.

In particolare la Banca d'Italia già da gennaio di quest'anno ha previsto una crescita del PIL pari allo 0,6%, con una valutazione più prudente rispetto a quanto valutato in precedenza, e rispetto alle ultime stime del Governo. Alla revisione, ha spiegato l'istituto centrale, hanno concorso le rilevazioni sull'attività economica osservati nell'ultima parte del 2018, il ridimensionamento dei piani di investimento delle imprese, le prospettive di rallentamento del commercio mondiale. Queste previsioni sono state recentemente confermate dal Governatore, per giunta con ampi rischi al ribasso.

Un PIL sostanzialmente invariato nei numeri, ma comunque in ribasso in termini reali, considerando anche l'effetto dell'inflazione anche se molto bassa come quella attuale, comporta come conseguenze:

- un non aumento delle entrate tributarie per imposte dirette: se il PIL non aumenta, non aumentano i redditi di cittadini ed imprese e quindi quanto da loro pagato a tale titolo;
- un non aumento delle entrate tributarie per imposte indirette: se il PIL non aumenta, e quindi non aumentano i redditi dei consumatori, non aumenteranno neanche i consumi e quindi la tassazione indiretta;
- il rapporto Debito pubblico / PIL e quello Deficit / PIL tende ad aumentare con le conseguenze di cui si parlerà più avanti.

#### **4. Evoluzione presumibile del Debito pubblico**

Con l'attuale struttura della finanza del nostro Stato, il debito pubblico non è certamente destinato a diminuire; perché ciò possa avvenire le entrate dovrebbero superare le spese, circostanza questa che, come si evince dalla tabella 3.1 sopra riportata, non solo non accade in termini assoluti, ma il disavanzo finanziario è rilevante anche in termini percentuali rispetto al totale delle entrate.

La conseguenza di ciò è che ogni anno lo Stato, incassando meno di quanto spende - e non volendo (o non potendo) diminuire la spesa pubblica e cioè investimenti, costo del personale, welfare, interessi sul debito pubblico - deve necessariamente aumentare il proprio indebitamento.

Ma questo passaggio, il ricorso cioè ad un maggior debito, non costituisce certo un automatismo; perché un investitore, pubblico o privato, nazionale od estero, sia invogliato a sottoscrivere titoli del nostro debito pubblico, deve ovviamente trovare una sua convenienza che tenga anche conto del "rischio Paese", cioè della possibilità, più o meno remota, che il debitore Italia possa alla scadenza trovarsi nella impossibilità di onorare il suo debito. Se il mercato, e quindi i cittadini italiani che assorbono la maggior parte del debito pubblico, ma anche le banche e gli operatori stranieri, sebbene in misura più contenuta, trovassero difficoltà a credere al debito pubblico italiano, a causa della situazione economica generale e del nostro Paese in particolare, ci si troverebbe davanti ad un problema di default potenziale; per cercare di superare tale situazione fortemente critica, ma senza avere la certezza di riuscirci, dovendo comunque far fronte oltre che

alle spese correnti anche ai rimborsi dei titoli in scadenza, lo Stato sarebbe costretto ad emettere i nuovi titoli ad un tasso di interesse talmente alto da essere costretto a rivedere il sistema delle proprie spese.

Si creerebbe un vero e proprio circolo vizioso perché se ci si trova in una situazione di crisi finanziaria, si è costretti ad aumentare il proprio costo del denaro e questo finisce per comportare un ulteriore aumento della spesa pubblica con un ritorno al punto di partenza.

L'andamento dei tassi del debito pubblico è da qualche anno di stretta attualità, da quando è costantemente un fatto del giorno l'andamento dello "spread"; tale indice è importante perché misura il tasso di rischio di un determinato paese, nel caso specifico il nostro, rispetto ad una controparte considerata affidabile, nel caso specifico la Germania. All'allargarsi del differenziale, cresceranno i rendimenti richiesti per l'acquisto dei titoli pubblici e, quindi, la quota di interessi a cui il paese emittente dovrà far fronte. Per lo Stato italiano, è stato calcolato dalla Banca d'Italia che la crescita di un punto percentuale dei tassi corrisponda ad una spesa per maggiori interessi di circa 20 miliardi di euro in un quadriennio: una cifra molto importante, visto che corrisponde ad una manovra finanziaria.

Per quanto sopra detto, il debito pubblico non solo non è destinato a diminuire in linea capitale per il sistematico disavanzo finanziario della gestione dei conti pubblici, ma anche in linea interessi.

Se l'aumento del debito pubblico è pari o superiore all'aumento del PIL si avrebbe come ulteriore conseguenza, l'aumento del rapporto Debito pubblico / PIL con conseguente rischio di superamento dei parametri di Maastricht con gli esiti che ne derivano.

## **5. Evoluzione presumibile delle entrate e della spesa pubblica**

Il 2019 ha visto l'entrata in vigore di provvedimenti di legge che incideranno notevolmente sulla spesa pubblica del nostro Paese.

*Reddito di cittadinanza* – Si tratta del noto provvedimento che prevede la corresponsione dell'importo fino ad un massimo di 780 euro mensili (9.360 annui) ai cittadini maggiorenni, italiani o comunitari, che risiedono nel territorio nazionale, che non abbiano una occupazione e che abbiano un ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) al di sotto di determinati parametri. Anche se dopo i primi mesi di applicazione di questa norma è stata rilevata una platea di soggetti interessati inferiore alle prime stime, tale misura potrebbe comportare maggiori uscite per oltre 10 miliardi di euro.

*Quota 100* – Il provvedimento – di cui si è già fatto cenno nel capitolo I – prevede la possibilità di richiedere il trattamento pensionistico se, sommando l'età anagrafica e gli anni di contribuzione, si giunge a quota 100. L'applicazione di questa regola prevede una serie di variabili a seconda dell'incidenza dell'età anagrafica

rispetto agli anni di lavoro, e tale incidenza influisce nella determinazione della pensione e, quindi, nella convenienza più o meno immediata per il lavoratore a lasciare il mondo del lavoro. L'esistenza di tutte queste variabili non facilita ovviamente la stima dell'impatto finanziario del nuovo provvedimento; l'INPS ha comunque effettuato alcune simulazioni proprio per valutare quali potrebbero essere le conseguenze delle modifiche al sistema che regola le pensioni nell'arco di dieci anni. Le stime sono arrivate a indicare 1 milione e 172 mila assegni in più all'anno, con un maggior numero di pensioni che, in dieci anni andrebbe dalle 258 mila alle 450 mila.

*Flat tax* – Nel secondo capitolo si è già fatto cenno dell'intendimento dell'attuale Governo di introdurre in misura più ampia la tassazione forfettaria a partire dal 2020. Anche in questo caso, al fine di stabilire, in via presuntiva, come tale provvedimento possa influire sulle entrate dello Stato sono state effettuate varie simulazioni che però, considerato che lo schema impositivo futuro non è stato ancora delineato con certezza, si basano su variabili troppo ampie.

In mancanza di dettagli attendibili per valutare i possibili effetti dell'introduzione della flat tax, si ritiene possa essere utile prendere a riferimento l'ipotesi formulata dall'Istituto Bruno Leoni nel 2017 (nota come "25 per tutti") che prevedeva, appunto, un'unica aliquota Irpef del 25% con una deduzione commisurata al reddito ISEE del nucleo familiare e contestuale abolizione di tutte le deduzioni e detrazioni oggi previste. Gli effetti di questa proposta sono stati stimati dal predetto Istituto e hanno portato ad ipotizzare che una simile flat tax – perché di questo si tratterebbe - avrebbe effetti di forte aumento del reddito disponibile per i livelli reddituali molto bassi e per quelli molto elevati, ma invece conseguenze molto modeste o addirittura sfavorevoli per l'intera fascia di contribuenti con redditi bassi e medio-bassi.

Con tale assunto, e considerando che la propensione al consumo tende a diminuire all'aumentare del reddito, è quantomeno dubbio che l'introduzione della flat tax, se non altro con i meccanismi fino ad ora trapelati, possa portare a forti incrementi dei consumi in grado di controbilanciare gli inevitabili minori introiti per imposte sul reddito. Molto più positivo si potrebbe rivelare l'effetto di una riduzione delle imposte dirette a vantaggio dei redditi medi, di cui pure si è parlato spesso, ma è certamente difficile che questo sia realizzabile nel caso di introduzione di una flat tax propriamente intesa.

In pratica, pur nel convincimento che dei risultati affidabili passano necessariamente attraverso delle rigorose simulazioni, la sensazione è che una manovra di questo tipo potrà avere un impatto quantomeno dubbio sulla futura crescita economica.

Oltre alle predette considerazioni va evidenziato che l'introduzione della flat tax avrebbe un'incidenza molto negativa sul cosiddetto "welfare aziendale", vale a dire quelle iniziative del datore di lavoro volte a incrementare il benessere del lavoratore e della sua famiglia, oltre che sulla previdenza complementare. L'eliminazione di ogni forma di deduzioni e detrazioni dal reddito, infatti, farebbe venir meno l'interesse per

tali tipi di spese. Tale assunto, difficilmente confutabile, potrebbe avere alla lunga effetti da non sottovalutare se l'intero comparto del welfare nazionale dovesse subire delle restrizioni per effetto del nuovo scenario finanziario.

## **6. Conclusioni**

Alla luce di quanto sopra descritto, volendo provare a schematizzare gli effetti finanziari che si genereranno a seguito dei recenti impegni di cui si è fatto carico il Paese per i provvedimenti sopra illustrati, in aggiunta allo scenario già esistente si può affermare:

- i provvedimenti di “quota 100” e del reddito di cittadinanza porteranno ad un aumento della spesa pubblica;
- l'introduzione in misura più ampia della flat tax porterà ad una diminuzione delle entrate per minori imposte, presumibilmente non compensata da maggiori entrate per maggiori consumi. Anche l'ipotesi di un recupero di entrate per una futura emersione di redditi attualmente sommersi, allo stato è tutta da verificare, e di questa quindi non si può tenere conto;
- già prima di queste novità, la gestione finanziaria del Paese era in deficit, con debito pubblico che, a fine 2018, rappresentava oltre il 132% del PIL;
- sulla base di tutte le previsioni dei più autorevoli indicatori il PIL è destinato a crescere nel breve periodo in misura molto contenuta, con analoghe conseguenze per le entrate tributarie;
- alla luce dell'attuale scenario politico europeo, i vincoli esistenti per essere l'Italia parte della UE non paiono destinati ad allentarsi.

Appare evidente che il panorama che si va delineando non lascia spazio all'ottimismo; lo Stato, se vorrà contenere il deficit, non potendo contare sull'aumento delle entrate, dovrà necessariamente indebitarsi in misura superiore all'aumento del PIL; ciò, come già accennato in precedenza, porterà probabilmente a dover aumentare i tassi di interesse per riuscire a collocare i nostri titoli con il rischio, neanche tanto remoto, che non si riesca a far sottoscrivere al mercato la quantità di titoli necessari. E allora, volendo cercare di prevedere il possibile scenario, lo Stato dovrebbe anche cominciare a diminuire le spese e quindi tagliare investimenti, la spesa pubblica un po' per tutti i settori e quindi sicurezza, istruzione, assistenza sanitaria, previdenza, oltre a ipotizzare anche un ridimensionamento della forza lavoro, con riduzione del personale.

Si tratta di tutte misure che genererebbero maggiore povertà, creerebbero instabilità sociale, fenomeni che nel recente passato hanno interessato altri Paesi della Comunità europea; basti ricordare alla Grecia, che soltanto pochi anni fa ha attraversato un periodo di forte instabilità economica e sociale, ma anche il Portogallo e l'Irlanda, tutti Paesi che, proprio per le difficoltà attraversate hanno dovuto subire forti ingerenze da parte dell'Europa, proprio ciò che oggi genera tanta insofferenza.

## BIBLIOGRAFIA

“BILANCIO SEMPLIFICATO DELLO STATO PER IL TRIENNIO 2017 – 2019”, MEF, Ragioneria Generale dello Stato, 1/2017

“IL BILANCIO IN BREVE. 2016/2018”, MEF, Ragioneria Generale dello Stato, 2016.

“Il Bilancio semplificato dello Stato per il triennio 2017 – 2019” edito dal MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Finanza Pubblica

A. Rabushka, “Semplicità ed Equità: le virtù della Flat tax”, Istituto Bruno Leoni, Torino

M. A. Antonelli e V. De Bonis, “I sistemi europei di welfare: dimensioni, struttura, finanziamento”

M. Friedman, “Capitalismo e libertà”, Istituto Bruno Leoni, Torino, 2016

N. Rossi, “Venticinque % per tutti”, Istituto Bruno Leoni, Torino, 2017

R. E. Hall e A. Rabushka, “ Flat Tax: la rivoluzione fiscale”, Vol. X

Spesa Pubblica e Welfare, Giappicchelli, 2016

## SITOGRAFIA

Dossier Flat tax: origini e sviluppi, *Fondazione Magna Charta*, <http://magna-carta.it/articolo/dossier-flat-tax/>

Enciclopedia Treccani, <http://www.treccani.it/enciclopedia/>

“A proposito di una radicale riforma del sistema fiscale italiano – appunti sulla flat tax rate”,  
<https://www.diritto.it/a-proposito-di-una-radicale-riforma-del-sistema-fiscale-italiano-appunti-sulla-flat-rate-tax/>

ISTAT, <https://www.istat.it/>

AMECO database, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en)

MEF, Dipartimento del Tesoro, <http://www.dt.tesoro.it/it/>

Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica,  
<http://www.programmazioneeconomica.gov.it/>

Il Sole24Ore, <https://www.ilsole24ore.com/>

EuroStat, [www.truenumbers.it](http://www.truenumbers.it),

Unimpresa, <https://www.unimpresa.it/>

MEF: [http://www.finanze.it/export/sites/it/content/Documenti/entrate\\_tributarie\\_anno/RETeC-pdf;da](http://www.finanze.it/export/sites/it/content/Documenti/entrate_tributarie_anno/RETeC-pdf;da)

Mostacci.it

“La regionalizzazione della sanità”, Il Corriere della Sera, [https://www.corriere.it/salute/18\\_dicembre\\_02/ssn-regionalizzazione-sanita-31500746-f632-11e8-965d-a4607dea17f7.shtml](https://www.corriere.it/salute/18_dicembre_02/ssn-regionalizzazione-sanita-31500746-f632-11e8-965d-a4607dea17f7.shtml)

“Come si è passati dalle vecchie mutue al sistema sanitario nazionale”, Il Corriere della Sera, [https://www.corriere.it/salute/18\\_dicembre\\_02/vecchie-mutue-sistema-sanitario-nazionale-1b6dfd74-f4b7-11e8-ab5f-9ee20dadd039.shtml](https://www.corriere.it/salute/18_dicembre_02/vecchie-mutue-sistema-sanitario-nazionale-1b6dfd74-f4b7-11e8-ab5f-9ee20dadd039.shtml)

“Mutue alla tedesca, welfare all’inglese e libero mercato USA,” Il Corriere della Sera, [https://www.corriere.it/salute/18\\_dicembre\\_02/mutue-tedesca-welfare-inglese-libero-mercato-usa-9a81cdd6-f4bf-11e8-ab5f-9ee20dadd039.shtml](https://www.corriere.it/salute/18_dicembre_02/mutue-tedesca-welfare-inglese-libero-mercato-usa-9a81cdd6-f4bf-11e8-ab5f-9ee20dadd039.shtml)

“Spesa Sanitaria pubblica: si allarga il gap tra Italia e UE”, [https://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo\\_id=70036](https://www.quotidianosanita.it/studi-e-analisi/articolo.php?articolo_id=70036)

“Pensioni: il 70% del debito pubblico arriva dagli squilibri della previdenza”, Avvenire.it, <https://www.avvenire.it/economia/pagine/il-70-del-debito-pubblico-arriva-dagli-squilibri-della-previdenza>

“L’evoluzione del sistema pensionistico in Italia”, <https://www.avvenire.it/economia/pagine/il-70-del-debito-pubblico-arriva-dagli-squilibri-della-previdenza>

“Le caratteristiche fondamentali del Welfare State Italiano”, Sissco.it, <http://www.sissco.it/articoli/cittadinanza-1075/le-caratteristiche-fondamentali-del-welfare-state-italiano-1086/>

“Pensioni: l’Italia non bada a spese (pubbliche). Ma c’è poco da scherzare”, Today.it, <http://www.today.it/economia/pensioni-quanto-spende-italia.html>