



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Scienze delle finanze

La Flat Tax:
Uno sguardo sul dibattito in corso

Relatore:

Prof. Mauro Marè

Candidato:

Gianvittore Di Fazio

Matricola: 211381

Anno Accademico: 2018/2019

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO I - LE PRINCIPALI IMPOSTE DEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO	5
1.1 - I PRINCIPI DI RIPARTIZIONE DEL CARICO TRIBUTARIO.	5
<i>1.1.1 – I principi del beneficio e dell'equità fiscale.</i>	5
<i>1.1.2. – Vantaggi e Svantaggi.</i>	5
<i>1.1.3. – Equità orizzontale e verticale.</i>	6
1.2. - STRUTTURA DEL SISTEMA TRIBUTARIO.	7
<i>1.2.1. – Imposte.</i>	8
<i>1.2.2. – Tasse.</i>	9
<i>1.2.3. - Contributi</i>	9
1.3. - ANALISI DELLA STRUTTURA DELL'IMPOSTA SUL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE.	9
<i>1.3.1 – Imposte dirette, personali e progressive.</i>	10
<i>1.3.2. - Come si calcola L'Irpef?</i>	10
<i>1.3.3 – Come e quando si paga.</i>	11
CAPITOLO II - LA FLAT TAX	12
2.1 - LA FLAT TAX E IL SISTEMA ECONOMICO.	12
<i>2.1.1. – Flat tax e sistema economico.</i>	12
<i>2.1.2. – I vincoli dell'Europa.</i>	12
<i>2.1.3. – Argomenti a favore e contro la flat tax.</i>	14
<i>2.1.4. – Il confronto con un'altra proposta.</i>	17
2.2 – LA FLAT TAX ITALIANA.	23
<i>2.2.1 – La Costituzione.</i>	23
CAPITOLO III - GLI EFFETTI DELLA FLAT TAX	27
3.1 – EFFETTI ECONOMICI DELL'IMPOSTA.	27
<i>3.1.1. – La semplificazione.</i>	27
<i>3.1.2. – Confronto fra gli effetti economici dell'imposta.</i>	30
<i>3.1.3. – Una nuova proposta.</i>	34
CONCLUSIONE	36
BIBLIOGRAFIA	37
SITOGRAFIA	39

INTRODUZIONE

La scelta di concentrare l'attenzione di questa ultima fase del mio corso di studi in Economia e Management sul tema della flat tax deriva principalmente dall'interesse per le trasformazioni politiche ed economico-sociali che hanno investito in questi ultimi anni la società italiana nel suo complesso. L'idea che un singolo provvedimento di legge possa spostare equilibri politici e ridisegnare un nuovo profilo non soltanto del sistema produttivo e degli operatori più direttamente toccati dalle nuove norme, ma anche del cittadino meno addentrato nelle questioni fiscali e forse neppure in quelle politiche, ma comunque sensibile all'onere quotidiano delle tasse e alla decurtazione dei suoi guadagni in qualsiasi modo conseguiti, mi appariva come un'avvincente e sufficiente motivazione a intraprendere un approfondimento della tematica, ben sapendo che nella mia futura attività, seppure oggi sia portato ad escludere una mia prossima specializzazione nel ramo della fiscalità, non potrei comunque sottrarmi alla comprensione e alla padronanza dei meccanismi minimi indispensabili di calcolo delle imposte sul mio futuro reddito. La contingenza politica che vede proprio nella flat tax uno degli argomenti, se non il principale, del dibattito fra le forze in campo ha completato il quadro delle motivazioni. La flat tax dunque, sebbene ancora non sia stata presentata una proposta definitiva, ma ogni giorno emergano nuovi elementi nella disputa, è l'oggetto di questo lavoro la cui unica pretesa è quella della chiarezza e della accessibilità a chi voglia – oggi – essere informato sullo stato di avanzamento della proposta. Il lavoro prende le mosse dai concetti chiave della fiscalità esposti sinteticamente nel primo capitolo e prosegue nel secondo con qualche cenno storico sull'origine della proposta di una tassa piatta (flat tax), dei vincoli che la condizionano, degli argomenti a favore e contro in generale e più in particolare nel nostro paese. Sulla flat tax italiana è imprescindibile un riferimento alla Costituzione e ad alcuni suoi articoli prima di un breve excursus sulla sua vita politica e parlamentare. Nel terzo capitolo si entra nel vivo argomentando la necessità di semplificare il sistema tributario considerandone però anche i possibili effetti economici. Le ultime considerazioni riguardano una recentissima ipotesi di un ibrido flat tax/Irpef che sembra capovolgere la precedente impostazione. Insomma è evidente che alla complessità del problema in sé, oggetto di una lunga disputa tra scuole e teorie economiche di diverso orientamento, si aggiunge la difficoltà che proviene dal non poter esaminare un testo preciso, che è un po' come dover navigare in mare aperto avendo sott'occhio tutte le carte e gli strumenti necessari alla navigazione senza però ancora conoscere il porto dell'approdo. E senza neppure poter escludere l'eventualità di dover rientrare alla base con un nulla di fatto.

CAPITOLO I - LE PRINCIPALI IMPOSTE DEL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO

1.1 - I principi di ripartizione del carico tributario.

1.1.1 – I principi del beneficio e dell’equità fiscale.

È noto che esistono due principi dai quali dipende definitivamente la ripartizione del carico tributario per il finanziamento della spesa pubblica:

- Principio della controprestazione.
- Principio del beneficio.

Secondo il primo di questi principi, bisogna adeguare la ripartizione delle imposte in modo che il beneficio che ne viene ai cittadini che liberamente lo prescelgono sia un corrispondente equo del prezzo che sono disposti a pagare.

Il tributo non potrà mai risultare superiore al beneficio valutato dal contribuente, poiché quest’ultimo non lo richiederà.

1.1.2. – Vantaggi e Svantaggi.

Vantaggi:

- Considera congiuntamente la tassazione e la spesa pubblica
- Possono essere più adeguatamente ed efficacemente applicate a livello locale
- Porta il settore pubblico e il sistema economico verso livelli di produzione efficienti

Svantaggi:

- Non applicabile a spese redistributive
- Non applicabile ai beni pubblici (free rider)
- Effetto distributivo dipende dall’elasticità della domanda al reddito e ai prezzi–imposta

Il principio della capacità contributiva stabilisce invece che l’onere fiscale venga ripartito tra i cittadini dello stato secondo la capacità contributiva di ognuno degli stessi cittadini.

In base all’art 53 della costituzione italiana:

“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.”

1.1.3. – Equità orizzontale e verticale.

Il finanziamento delle politiche redistributive, oltre a quello dell'offerta di beni e servizi pubblici, è tra le finalità di questo principio.

Il reddito e il patrimonio sono gli indici diretti della (produttività) base imponibile, mentre il consumo e i trasferimenti sono indiretti.

Perché il prelievo sia equo occorre fare riferimento alla capacità contributiva del soggetto e pertanto dovrà essere incentrato su 2 criteri essenziali:

- Equità orizzontale, per garantire uguale trattamento ad eguali condizioni.
- Equità verticale, per tassare progressivamente soggetti in condizioni diverse.

Occorre però stabilire come misurare la capacità di pagare le imposte e quale tipo di imposta applicare. Gli economisti hanno predisposto una teoria interpretativa denominata "del sacrificio". Secondo questa teoria sarebbe l'operatore pubblico a stabilire per ogni soggetto economico la sua capacità contributiva che viene collegata alla categoria di sacrificio a seconda della utilità per lo stesso soggetto economico quando venga introdotta un'imposta.

Il reddito di un soggetto è il primo indicatore della sua capacità contributiva se il soggetto rinuncia al reddito pur di non pagare le imposte rinuncia anche a una sua utilità (sacrificio). Pertanto bisognerà ripartire l'onere in modo tale che eguagli il sacrificio del contribuente.

Principio del sacrificio: uguale sacrificio assoluto

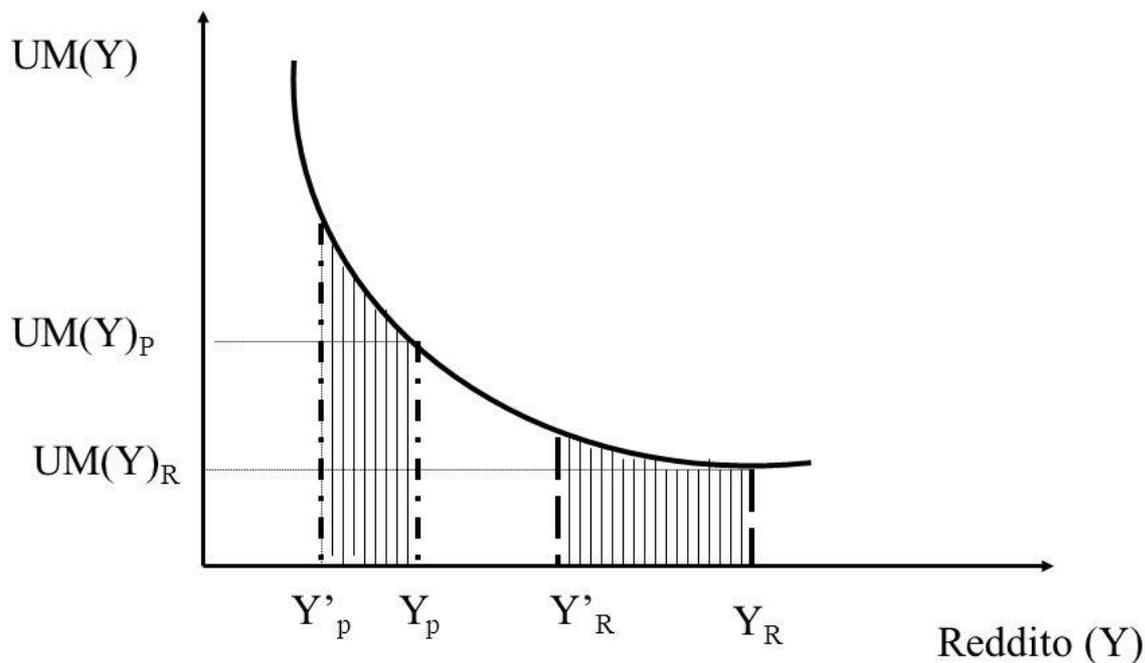


Figura 1, fonte, *Criteri di ripartizione del carico tributario*, Cristiano Pasini

Il principio dell'uguale sacrificio assoluto fu inizialmente formulato da J.S. Mill e prevede che debba colpire in modo uguale ogni contribuente, riducendone proporzionalmente l'utilità.

La forma della funzione della utilità marginale del reddito determina conseguentemente il tipo di imposta da applicare:

Se la funzione dell'utilità marginale è costante l'imposta sarà regressiva.

Se invece è decrescente allora l'imposta da applicare sarà condizionata dalla variazione del reddito.

1.2. - Struttura del sistema tributario.

Il sistema tributario è l'insieme delle norme che disciplinano l'attività con la quale lo Stato impone i tributi ai cittadini a procedere al relativo prelievo.

In particolare, il sistema tributario italiano, è costituito da 3 diversi tributi principali:

Imposte, tasse e contributi.

1.2.1. – Imposte.

L'imposta è un prelievo coattivo di ricchezza effettuato al fine di realizzare opere o servizi di pubblica utilità che sono a beneficio di tutta la popolazione.

Per tali servizi non è possibile stabilire una corrispondenza diretta tra il tributo pagato e il servizio reso dallo stato, ciò vuol dire che il contribuente paga l'imposta senza avere da parte dello stato una controprestazione immediata e specifica.

Imposte dirette e imposte indirette

Dirette, che colpiscono il reddito e il patrimonio, ossia gli indici diretti della capacità contributiva, e

Indirette, che colpiscono la ricchezza quando viene utilizzata.

Le principali imposte dirette attualmente in vigore sono:

- **L'IRPEF**, Imposta sul **R**eddito delle **P**ersone **F**isiche, che colpisce il reddito complessivo percepito in un anno solare dalle persone fisiche e dagli enti non commerciali.
- **L'IRES**, Imposta sul **R**eddito delle **S**ocietà, che colpisce il reddito prodotto in un determinato periodo d'imposta delle persone giuridiche.
- **L'IRAP**, Imposta **R**egionale sulle **A**ttività **P**roductive, che si applica sul valore della produzione netta delle imprese o dei lavoratori autonomi derivante dall'attività svolta sul territorio della regione.
- **L'ICI**, Imposta **C**omunale sugli **I**mmobili, che grava sui proprietari terreni e fabbricati e viene riscossa dal Comune in cui si trovano gli immobili.

Le principali imposte indirette attualmente in vigore sono:

L'IVA, Imposta sul **V**alore **A**ggiunto, che grava sui consumatori finali quando acquistano beni o servizi; di tale imposta e riveste particolare importanza nelle operazioni commerciali.

- **L'imposta di fabbricazione**, dovuta dalle imprese che producono determinati beni.
- **L'imposta sulle successioni e donazioni**, che si applica sul valore dei beni trasferiti.
- **L'imposta di bollo**, che si applica al momento della compilazione di determinati documenti o dall'effettuazione di specifiche operazioni.

Imposte personali e imposte reali

Le imposte personali sono caratterizzate dal fatto che tengono a colpire la manifestazione della capacità contributiva rapportata alla situazione personale del titolare.

Le imposte reali sono quelle che colpiscono la stessa ricchezza in maniera regressiva indipendentemente da ogni riferimento di tipo soggettivo.

Imposte proporzionali e imposte progressive

Proporzionali, il prelievo aumenta alla stessa proporzione dell'imponibile

Progressive, il prelievo aumenta sempre più all'aumentare dell'imponibile.

Imposte Erariali e imposte Locali

Erariali, il cui gettito è destinato allo stato.

Locali, il gettito è destinato agli enti territoriali locali.

1.2.2. – Tasse.

Le tasse rappresentano il corrispettivo per un servizio reso dalla Pubblica Amministrazione, ma di cui beneficia in particolare un soggetto o un gruppo di soggetti. Si tratta, cioè, di un servizio divisibile e prestato dietro domanda dell'interessato. La misura della tassa è normalmente inferiore al valore del servizio prestato, dal momento che si tratta pur sempre di qualcosa di utile per la collettività.

Quando si pagano le tasse si va a sostenere il costo delle cosiddette spese divisibili, ovvero quel tipo di spese per le quali è chiaramente determinabile quale sia il servizio erogato al cittadino.

In ognuno di questi si può con certezza determinare per quale tipo di servizio fornito è stato prelevato denaro.

1.2.3. - Contributi

I contributi sono un prelievo coattivo di ricchezza al quale sono assoggettate determinate persone che si avvantaggiano particolarmente di un'opera o di un servizio pubblico.

Tra di essi rientrano anche i Contributi Speciali che sono dei prelievi obbligatori sui soli redditi da lavoro destinati al finanziamento di trasferimenti e servizi sociali, quali le pensioni, gli interventi assistenziali, le indennità di disoccupazione e di infortunio.

1.3. - Analisi della struttura dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

1.3.1 – Imposte dirette, personali e progressive.

L'Irpef è l'imposta sul reddito delle persone fisiche, il cui pagamento deve essere effettuato da parte di tutti i cittadini e in alcuni casi anche da società. Ha la caratteristica di essere diretta, personale e progressiva.

Diretta, in quanto colpisce direttamente il reddito.

Personale, perché versata da tutti gli individui residenti in Italia che producano ricchezza.

Progressiva, in quanto è strutturata in modo tale per cui la quota percentuale che l'imposta stessa assorbe si accresce proporzionalmente al reddito, elemento che ne definisce per l'appunto la progressività, quindi varia in base agli scaglioni di reddito in cui si rientra.

Nella tabella 1 è riportato l'imposta applicata alla progressività del reddito.

<i>Reddito imponibile</i>	<i>Aliquota progressiva</i>	Imposta per scaglione di redditi
<15.000€	23%	23% del reddito
15.001€ – 28.000€	27%	3.450 + 27% sulla parte oltre i 15.000
28.001€ – 55.000€	38%	6.960 + 38% sulla parte oltre i 28.000
55.001€ – 75.000€	41%	17.220 + 41% sulla parte oltre i 50.000
>75.000€	43%	25.420 + 43% sulla parte oltre i 75.000

Tabella 1, imposta lorda applicata secondo il reddito complessivo, fonte: sole 24 ore

A partire dal secondo scaglione in poi, l'aliquota Irpef corrispondente si applica solo sulla parte di reddito eccedente quella dello scaglione precedente.

Gli scaglioni IRPEF servono anche per calcolare le detrazioni fiscali che spettano al contribuente.

1.3.2. - Come si calcola L'Irpef?

La deduzione comporta una diminuzione del reddito imponibile al quale applicare le aliquote crescenti dell'Irpef, Per determinare le spese il Fisco riconosce una deduzione del reddito complessivo per esentare temporaneamente o permanentemente tale spesa.

Con la deduzione si ottiene un risparmio fiscale pari all'aliquota marginale Irpef per l'importo dedotto dal contribuente. Le detrazioni vengono sottratte dall'imposta dovuta. La detrazione comporta, una

diminuzione dell'Irpef lorda. Per determinate spese (spese sanitarie, per ristrutturazioni edilizie) il Fisco riconosce una detrazione pari ad una determinata percentuale (19, 36 o 55 per cento) dell'onere sostenuto. Con la detrazione si ottiene un risparmio fiscale pari alla percentuale detraibile della spesa effettuata.

1.3.3 – Come e quando si paga.

Come si paga?

Il sistema tributario italiano prevede che il contribuente assolva gli adempimenti relativi all'IRPEF con il meccanismo dell'autotassazione. Egli, quindi, deve presentare annualmente la dichiarazione dei redditi, nella quale evidenzia i redditi conseguiti nell'anno solare precedente e determina L'IRPEF dovuta.

Il nostro sistema tributario prevede il pagamento dell'IRPEF attraverso:

- Il meccanismo della ritenuta d'acconto;
- Il versamento degli acconti e dell'eventuale saldo.

Quando si paga?

L'IRPEF è un'imposta che si applica in diversi modi a seconda delle diverse tipologie di reddito.

Nell'ambito dei rapporti di lavoro dipendente si attua un prelievo mensile in busta paga e nei mesi tra marzo e giugno si procede alla liquidazione del saldo e del versamento dell'acconto IRPEF per l'anno successivo.

Nel caso invece dei redditi di lavoro autonomo, quanto dovuto si deve versare entro il 16 giugno distinguendo tra saldo IRPEF dell'anno e acconto IRPEF per l'anno successivo il primo acconto è pari al 40% del saldo riferito all'anno precedente mentre entro il 30 novembre si pagherà il secondo ed ultimo acconto pari al restante 60%.

Quando è stata introdotta?

Il passaggio dalle imposte reali a quelle personali iniziò dal Regno Unito nel 1840. Da lì in poi seguono gli Stati Uniti (1919), Germania (1920), Francia (1960) fino ad arrivare in Italia che fu l'ultimo dei paesi avanzati ad adottare questo sistema di imposte personali (1974).

In pochi anni L'Irpef divenne il tributo più considerevole del sistema fiscale italiano.

CAPITOLO II - LA FLAT TAX

2.1 - La flat tax e il sistema economico.

2.1.1. – Flat tax e sistema economico.

Il primo a parlare della flat tax fu Milton Friedman, uno dei esponenti principali della scuola di Chicago¹.

Milton Friedman considera la moneta quasi come se fosse un bene di lusso, dato che consente l'utilizzo di scambi di beni e servizi e cresce in proporzione al reddito. Quindi il movente principale nella domanda di moneta per chi ha redditi bassi è quello del consumo dei beni primari. E chiaro che quando il reddito cresce considerevolmente, l'utilità di possedere moneta si traduce soprattutto in risparmi e investimenti.

Quindi la domanda di moneta è funzione di ricchezza e dei rendimenti sulle attività finanziarie e reali alternative alla moneta.

Principalmente Friedman criticò le imposte progressive sul reddito, in quanto il carico fiscale sarebbe talmente elevato da non potere fuggire all'elusione fiscale² di molte persone.

Per risolvere queste problematiche riscontrate Milton Friedman, durante la conferenza tenuta presso il Claremont Collage nel 1956, propose per la prima volta la flat tax.

2.1.2. – I vincoli dell'Europa.

Il rapporto del Fondo Monetario Internazionale “Tackling Inequality” (Ottobre 2017) contiene indicazioni di politica economica per le economie avanzate che, dopo la recente crisi, vogliono contrastare l'aumento delle disuguaglianze:

- Accrescere e garantire l'efficienza e l'efficacia delle misure già previste in una rete di sicurezza sociale.
- Assicurare i benefici della spesa pubblica nei versanti dell'istruzione e della sanità.
- Aumentare la progressività dei sistemi fiscali per i contribuenti delle classi abbienti.

E tuttavia da una lettura attenta del rapporto emerge come queste indicazioni non possano essere riferite all'Italia e ai paesi che già adottano elevati tassi di imposta e sono gravati da un alto debito

¹ È chiamato così il gruppo di giovani economisti (Scuola di Chicago) con una marcata preferenza per il libero mercato che tuttavia ammettono la possibilità di un intervento statale in particolari situazioni. Principali esponenti Milton Friedman e George Stigler. I loro precetti di orientamento neoliberalista ebbero ascolto nei governi di Ronald Reagan e Margaret Thatcher.

² Mentre l'evasione fiscale tende a occultare e a contrastare il prelievo fiscale, l'elusione fiscale consiste in comportamenti e azioni che mirano a aggirare le norme configurando pertanto un vero e proprio abuso.

pubblico. E' invece imprescindibile una modifica della attuale imposizione che grava in misura minore sui redditi da rendita e da capitale che sui redditi da lavoro o da pensione.

L'idea di una unificazione dei sistemi tributari degli stati europei non è stata mai presa in seria considerazione come assolutamente irrealizzabile per le diverse specificità della realtà economica e delle normative vigenti negli stati membri.

Fin dal 2001³ è stata però prospettata la possibilità di uniformare e armonizzare almeno alcuni elementi decisivi dei diversi sistemi tributari e innanzitutto il calcolo della base imponibile comune e consolidata per la tassazione societaria CCCTB (Common Consolidate Corporate Tax Base⁴).

Un gruppo di esperti fu incaricato nel 2004 dalla Commissione Europea di redigere una proposta di direttiva per la determinazione di una tale base.

La proposta formulata nel 2011 prevede un sistema impositivo facoltativo e complementare ai regimi dei singoli stati.

In sintesi la proposta contiene nuove norme su:

- Esenzione dei dividendi
- Principio di residenza
- Ammortamento
- Differimento delle perdite
- Deducibilità delle spese

Successivamente nel 2015 veniva formulato un piano d'azione⁵ per la definizione di un regime "equo e efficace" nella determinazione dell'imposta societaria all'interno della UE, sulla base di una regola improntata su attività, lavoro e fatturato nel luogo di produzione del reddito.

La proposta agevolava il riconoscimento dei casi di concorrenza fiscale dannosa garantendo maggiore trasparenza nell'ambito delle diverse aliquote nei diversi regimi fiscali, che restano pertanto la peculiare diversità rispetto a una identica base imponibile.

Nello stesso piano d'azione si stabilivano le due principali direttrici che avrebbe dovuto seguire la successiva proposta del 2016 e cioè l'obbligatorietà e la gradualità delle nuove norme in precedenza facoltative e con decorso immediato.

La proposta del 2016⁶ definisce solo la base imponibile comune senza preoccuparsi del consolidamento e della sua ripartizione, ma con alcune innovazioni rispetto alla proposta del 2011:

³ E. Longobardi, (2017), *Economia Tributaria*, Mc Graw Hill.

⁴ Consiste in un unico insieme di regole per calcolare gli utili imponibili delle società nell'UE. Con queste regole le società transnazionali dovranno uniformarsi solo ad un unico sistema dell'UE per il calcolo del reddito imponibile.

⁵ European Commission, 2015a, b. in Longobardi op. cit. pag 405.

⁶ European Commission, 2016a, b. in Longobardi op. cit. pag 406. (Regole per chiarire la base imponibile comune).

- Introduzione di nuove deduzioni per R&S (Ricerca e Sviluppo) e per ACE (Crescita e Investimenti).
- Limitazione della deducibilità degli interessi.

Nuovi problemi sono emersi nella imposizione di beni e servizi non materiali in un ambito mondiale globalizzato rendendo imprescindibile una nuova strategia nello scambio di informazioni per contrastare la tendenza all'evasione, elusione e frode fiscale.

Le direttive europee pongono particolare attenzione allo scambio di informazioni in tre diverse modalità: su richiesta, per scambio automatico e per scambio spontaneo.

La direttiva 2014/107UE ha introdotto ulteriori categorie di reddito cui si applica lo scambio automatico e cioè interessi, dividendi e plusvalenze su partecipazioni, abolendo così la “direttiva risparmio del 2003”

La direttiva 2015/2376UE aggiunge inoltre gli accordi preventivi fra stati e imprese agli oggetti di scambio di informazioni.

Riguardo alla politica di contrasto all'elusione fiscale la direttiva 2016/1164UE prevede⁷

1. *Limitazione alla deducibilità degli interessi.*
2. *Contrasto al capital shifting attraverso l'imposizione in uscita.*
3. *Introduzione di norme antiabuso.*
4. *Variazione delle norme sulle società controllate estere.*
5. *Contrasto alla doppia deduzione per disallineamento da ibridi.*

2.1.3. – Argomenti a favore e contro la flat tax.

Una delle più accreditate proposte della flat tax proviene dall'Istituto Bruno Leoni (IBL) che l'ha formulata nel 2017 suscitando un ampio dibattito sulla stampa e negli ambienti accademici.

In attesa di una proposta governativa che seguirà l'iter parlamentare, è utile conoscere gli assi portanti di questa proposta ben presentata nel testo di Nicola Rossi, Presidente dello stesso istituto, e in particolare le obiezioni e le risposte in una breve rassegna tratta dal capitolo del libro *Flat Tax, aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*.⁸

Non poche obiezioni sono state presto sollevate da voci anche molto autorevoli alle quali l'autore risponde puntualmente.

⁷La direttiva è stata emanata per contrastare il fenomeno della elusione fiscale nei casi in cui questa incide direttamente sul funzionamento del mercato interno.

⁸Nicola Rossi, (2018).

Sul Sole 24 Ore l'ex ministro delle finanze, Vincenzo Visco, rimprovera l'aumento dell'IVA al 25% in un nuovo sistema fiscale solo apparentemente modificato.

Ma la proposta in realtà si limita ad ipotizzare “che non vengano disinnescate le clausole di salvaguardia già previste nel 2018”, riducendo così di gran lunga il numero delle pagine dedicate alle istruzioni.

Tra gli altri Romano Prodi osserva che l'Italia sarebbe l'unico paese occidentale ad adottare una flat tax. Ma nella realtà tra tutte le tipologie impositive del nostro sistema fiscale solo l'IRPEF sui redditi non elevati di lavoratori dipendenti, pensionati e autonomi è davvero esente da un sistema di flat tax.

In tutti gli altri casi la flat tax c'è già (utili societari, redditi da attività finanziarie, settore immobiliare, redditi delle piccole imprese, partecipazioni, fondi di investimento, grandi patrimoni, redditi elevati).

Alberto Bisin afferma che la proposta “limita fortemente la progressività delle imposte”⁹. Ma - in realtà – la progressività dell'attuale sistema fiscale italiano è compensata e forse vanificata dalla gratuità dei servizi pubblici. Potrebbe allora risultare maggiormente progressivo un sistema fiscale basato sulla flat tax accompagnata dalla copertura dei reali costi di servizi pubblici, come la sanità e l'istruzione universitaria, per le classi abbienti.

Il fatto che nei paesi occidentali non sia stata ancora introdotta la flat tax risponde, secondo Bisin, al clima di resistenza al cambiamento opposto da una società prevalentemente stabile, diversamente da quanto accadde nei paesi dell'est Europa (Estonia, Lettonia, Lituania; Bulgaria, Russia, ecc...) che uscivano da un radicale cambiamento dopo la caduta dei regimi comunisti.

Secondo Rossi è verosimile che un rovesciamento dell'impianto logico del sistema contribuisca a un guadagno di equità dello stesso.

Una evidenza di questa condizione potrebbe essere il consenso dell'elettorato delle classi più abbienti al mantenimento dello status quo come risulterebbe dalle ultime consultazioni elettorali. Infatti “i redditi da lavoro, da pensione e da proprietà immobiliari sarebbero tassati con aliquote crescenti comprese fra lo 0 e il 25% e i redditi da impresa e/o da attività finanziarie sarebbero gravati dall'aliquota massima prevista per gli altri redditi”¹⁰. Risulta quindi evidente una maggior capacità redistributiva del nuovo sistema.

⁹ Nicola Rossi op. cit. pag. 73

¹⁰ Nicola Rossi, op. cit. pag. 68

Secondo Alberto Zanardi¹¹, seppure fosse possibile l'applicazione di una flat tax che risponda alla sentita esigenza di cambiamento che anche in Italia riguarda le norme fiscali, la sua l'introduzione non corrisponderebbe comunque a criteri ottimali nella teoria economica.

La stessa convinzione sembrerebbe muovere le recenti indicazioni del FMI¹² sotto la guida di Christine Laguarde e la supervisione di politica economica del prof. Blanchard. Ma l'autorevolezza della fonte non ne assicura la certezza delle conseguenze come del resto è già più volte accaduto nel passato. Al contrario molti studi lasciano intendere che l'effetto combinato della flat tax e di deduzioni base generalizzate potrebbe risultare davvero ottimale anche nello svolgimento dei presupposti teorici.

La critica più rilevante alla proposta dell'IBL è posta in termini informali da diversi economisti ed ha un solido fondamento. Chi ci perde? Chi ci guadagna?

Rinviando al punto 3.1.2. una analisi più dettagliata della questione possiamo anticipare che ne risulterebbe un sostanziale vantaggio per le classi più abbienti e uno svantaggio per le classi medie e medio alte. E tuttavia l'esito reale di vantaggi/svantaggi potrà essere valutato solo in raffronto alle deduzioni e alla riformulazione dei costi dei servizi pubblici per le diverse fasce di reddito come è mostrato nella tabella

Quel che è certo è che il sistema attuale presenta vari elementi di complessità, ed è inoltre gravemente inefficace.

Diviene difficile dividerne i principi, e perfino gli opinionisti più scettici sulla flat tax non sono riusciti a trovare motivi validi per giustificare il sistema in vigore.

Detto questo quali potrebbero essere altre opzioni possibili diverse da tale sistema?

Sono presenti una moltitudine di proposte e quesiti ancora da esaminare in profondità.

Cominciamo dalla finanza decentrata: il concetto fondamentale è che l'autonomia bisogna meritarsela e non esiste autonomia priva di responsabilità.

Quando, ad esempio, le addizionali regionali e comunali giunsero a sfiorare la soglia massima la popolazione non se ne rese conto per la inestricabile complessità del sistema.

Però immaginando un'ipotetica aliquota piatta al 25%, attraverso una via differente si avrebbe come obiettivo quello di congiungere autonomia con responsabilità.

¹¹ Nicola Rossi op. cit. pag. 73

¹² Fiscal Monitor Reports, (Ottobre 2017) Tackling Inequality, FMI

Le Regioni e i Comuni conserverebbero capacità impositiva sui redditi catastali e sui servizi urbani, con l'obiettivo di un maggiore affioramento degli importi ai quali verranno applicati le imposte e tributi, con maggiore autonomia e responsabilità.

Continuiamo con fisco e previdenza. Per assicurare la sussistenza degli elementi di welfare in condizioni di gestibilità è necessaria una operazione di trasparenza contributiva che separi la previdenza “di tipo assicurativo dalla assistenza” ma perché questo avvenga è ancora una volta imprescindibile una riforma del sistema fiscale e si ipotizza che la flat tax agevoli la realizzazione di questa operazione e riconosca quali siano i margini possibili di una riduzione della aliquota contributiva.

L'impatto distributivo della proposta. Non si ha un quadro chiaro a tutt'oggi capace di ricostruire in maniera adeguata e dettagliata tutte le imposte che gravano sulle singole famiglie per fasce di reddito a confronto con il costo dei servizi erogati. Si conosce invece meglio il sistema del prelievo. Questo fatto rende difficile, se non impossibile, il confronto fra le diverse proposte di riforma del sistema fiscale. Tuttavia è merito di Nicola Rossi aver tracciato un quadro attendibile delle diverse normative riferite ai diversi campi di interesse del sistema fiscale così come risulterebbe dalla proposta IBL e da una ipotetica proposta continuista di cui si tratterà nel prossimo paragrafo.

Contrasto all'evasione. È possibile che la flat tax riduca l'area della evasione fiscale facendo emergere nuova base imponibile e tuttavia la proposta dell'istituto Bruno Leoni non escogita espedienti per ottenere un maggiore gettito che ne garantisca l'efficacia. Neppure prevede il disinnescamento delle clausole di salvaguardia dell'aumento dell'IVA.

La transizione. L'economista Maurizio Leo avanza una interessante proposta sulla fase di transizione che necessariamente dovrà essere governata in attesa di un definitivo regime di applicazione della proposta di flat tax¹³.

2.1.4. – Il confronto con un'altra proposta.

Dando per assodato che il sistema tributario italiano debba essere radicalmente modificato la proposta di introduzione della flat tax merita di essere confrontata con una proposta alternativa.

¹³ In definitiva Leo propone una applicazione graduale della flat tax solo sulla parte eccedente il reddito dell'anno precedente.

L'intreccio dei problemi che rendono inefficiente e complicato l'attuale sistema di imposizione fiscale potrebbe anche essere affrontato, senza introdurre una flat tax, con una sequenza di provvedimenti specifici *ad hoc* senza alterare lo schema a scaglioni e l'impianto legislativo esistente. Nicola Rossi nel suo libro "Flat Tax" denomina quest'ultima una proposta continuista e si interroga su quali dovrebbero essere i principali campi di confronto fra le due proposte, una volta accertato che i costi delle due riforme ipotizzate non differiscono sostanzialmente.

	FLAT TAX AL 25%	PROPOSTA CONTINUISTA
IMPATTO SUL BILANCIO PUBBLICO	Nessun impatto sui saldi; riduzione della pressione fiscale e del rapporto fra spese correnti e prodotto di 4 punti percentuali	Nessun impatto sui saldi; riduzione della pressione fiscale e del rapporto fra spese correnti e prodotto pari a pochi decimi di punto all'interno di una politica di bilancio indirizzata, in primo luogo, alla ricomposizione della spesa pubblica a favore degli investimenti
COSTO DELLA RIFORMA E MODALITA' DI COPERTURA	27 miliardi di euro, <i>spending review</i>	7,5 miliardi di euro per l'intervento sull'Irpef che trovano copertura attraverso l'incremento delle aliquote da applicarsi agli ultimi scaglioni e una <i>spending review</i> residuale; 7 miliardi di euro per l'estensione universalistica sul Reddito di inclusione di cui sono indicate le fonti di finanziamento; 19 miliardi di euro per la disapplicazione delle clausole di salvaguardia da coprire in occasione della prossima legge di bilancio

Tabella 2, confronto tra flat tax e proposta continuista

CITTADINI

UNITA' IMPOSITIVA	Famiglia	Individuo
PROGRESSIVITA'	Per deduzione (con deduzioni decrescenti al crescere dell'imponibile)	Per scaglioni (con detrazioni decrescenti al crescere dell'imponibile)
QUOTA ESENTE E SOSTEGNO AI NUCLEI FAMILIARI	Deduzione base pari a 7 mila euro annui nel caso di nuclei monocomponente residenti al Nord; sostegno al nucleo familiare interno all'imposta personale attraverso l'applicazione alla deduzione base della scala di equivalenza Isee con maggiorazioni per minori e anziani non autosufficienti presenti nel nucleo; deduzione decrescente per imponibili eccedenti 5 bolte il minimo vitale	Quota esente pari a 1200 euro; sostegno ai nuclei familiari esterno all'imposta personale attraverso un assegno per la famiglia definito in base al numero e tipo di componenti (2500 euro per ogni minore o studente, 1250 per altri figli a carico, 750 per altri componenti a carico), decrescente fra i 28 e i 70 mila euro di reddito Isee
ALIQUOTE	Unica al 25%	Sette scaglioni: <ul style="list-style-type: none">• 20% per imponibili fino a 12 mila euro;• 25% fino a 20 mila euro;• 30% fino a 28 mila euro;• 35% fino a 40 mila euro;• 41% fino a 70 mila euro;• 45% fino a 200 mila euro;• 50% oltre i 200 mila euro
SPESE FISCALI	Abolizione di tutte le spese fiscali (con la sola eccezione di quelle relative a eventi	Abolizione delle sole detrazioni per carichi familiari; invarianza delle detrazioni

	pregressi, come le spese per ristrutturazione edilizia); deduzioni per le spese di produzione del reddito per lavoratori dipendenti e pensionati decrescenti per imponibili eccedenti 5 volte il minimo vitale	delle spese di produzione del reddito al variare dell'imponibile (1000 euro per i lavoratori dipendenti, 800 euro per i pensionati, 200 euro per gli autonomi a contabilità semplificata)
IMMOBILI	Abolizione dell'Imu; tassazione in sede Irpef dei redditi soggetti a cedolare secca sui canoni di locazione, delle plusvalenze immobiliari, dei redditi catastali degli immobili non locati e introduzione dell'imposta municipale sui servizi in sostituzione della Tasi	Nessuna modifica
ADDIZIONALI REGIONALI E COMUNALI	Abolite	Sostituite da sovraimposte regionali e comunali
CONTRASTO ALLA POVERTA'	Trasferimento monetario (minimo vitale) differenziato geograficamente (580 euro mensili per il nucleo monocomponente nell'Italia settentrionale, 540 euro mensili nell'Italia centrale, 425 euro mensili nell'Italia meridionale), universale ma non incondizionata e contestuale abolizione delle vigenti prestazioni	Fiscalizzazione dei contributi sociali con un tetto pari a 1000 euro decrescenti fra i 30 e i 90 mila euro lordi; Reddito di inclusione (massimo 485 euro mensili variabili in funzione della numerosità familiare e soggetto alla prova dei mezzi) limitato, per il momento, a famiglie con minori, figli disabili, disoccupati over 55, donne in stato di gravidanza

	assistenziali o a contenuto prevalentemente assistenziale	accertata; l'estensione a tutti i soggetti interessati è legata al reperimento delle relative coperture (pari a 7 miliardi di euro a regime)
IMPATTO DISTRIBUTIVO	Conseguentemente, per quanto riguarda gli incrementi di prelievo, alla differenziazione geografica della quota esente e quindi concentrato sui nuclei familiari meridionali con imponibile immediatamente superiore al totale delle deduzioni	Concentrato, per quanto riguarda gli incrementi di prelievo, sulle coppie monoreddito senza figli

Tabella 3, confronto tra flat tax e proposta continuista: cittadini

IMPRESE		
IMPOSTE E ALIQUOTE	Abolizione dell'Irap; aliquota dell'Ires e dell'Iri al 25%	Abolizione dell'Irap; aliquota dell'Ires compresa fra il 27% e il 28%; aliquota dell'Iri al 24%
SPESE FISCALI	Nessuna modifica	Nessuna modifica
IMPOSTE INDIRETTE	Applicazione delle clausole di salvaguardia in vigore	Disapplicazione delle clausole di salvaguardia in vigore
SERVIZI PUBBLICI	Imputazione ai soli cittadini più abbienti del costo del servizio	Nessuna modifica
TRANSIZIONE	Triennale	Nessuna

Tabella 4, confronto tra flat tax e proposta continuista: imprese

Emerge nel complesso dalla tabella un quadro articolato con ulteriori possibili ramificazioni. Per citare un solo esempio la diversificazione geografica della quota esente imporrebbe ulteriori rilevazioni concernenti il costo della vita regione per regione e le differenze dei salari medi. Si può notare inoltre che non si identifica dalla tabella il ruolo della assistenza alle famiglie svolto ancora in maniera apprezzabile dagli enti locali e solo una drastica ristrutturazione delle norme che regolano la macchina dello stato potrebbe ripristinare una trasparenza dei carichi assistenziali consentendo una motivata valutazione della sua efficacia.

Per valutare l'efficienza delle due proposte a confronto occorre inoltre tener conto delle ripercussioni che si potrebbero generare nel complesso sistema amministrativo e legislativo dello stato. A tal fine sembra importante individuare dei criteri di efficienza con debito realismo.

Il primo criterio riguarda la selva di imposte e benefici permanenti nell'attuale sistema il cui intrico non è facilmente dipanabile da ciascuna delle due proposte.

Il secondo criterio riguarda la futura stabilità ed efficienza di un nuovo sistema fiscale che sia capace di garantire per un lungo periodo il suo sistema impositivo.

Il primo criterio valorizzerebbe la forza innovativa della flat tax, che risolverebbe il problema di aliquote su redditi da capitale o da impresa inferiori ai redditi da lavoro mentre la proposta continuista rischierebbe di non offrire sostegno adeguato a molte famiglie in povertà assoluta ed inoltre non agevolerebbe la irrinunciabile distinzione fra assistenza e previdenza limitandosi a correzioni marginali delle attuali inefficienze.

Quanto al secondo, l'autore, che ben conosce la realtà sociale e politica del nostro paese, prevede una difficile tenuta della proposta continuista quando sarà inevitabilmente presa di mira da emendamenti specifici di singoli parlamentari o i gruppi politici portatori di interessi particolari, specialmente se in concomitanza con turni elettorali di diverso grado, e cioè, in Italia, quasi sempre. Le imposte quindi, se si seguisse l'ipotesi continuista tornerebbero presto ad essere "tante, complicate e con le addizionali" contro l'indicazione di Luigi Einaudi secondo cui dovrebbero essere "poche, semplici, senza addizionali e senza imbrogli".

2.2 – La Flat Tax Italiana.

2.2.1 – La Costituzione.

Il dibattito che si è sviluppato sulla stampa e negli organi di informazione a proposito della flat tax chiama spesso in causa l'art. 53 della Costituzione Italiana che stabilisce il criterio di progressività cui deve uniformarsi il sistema tributario italiano (nel suo complesso).

La citazione di quell'articolo anche in tutti gli studi specialistici è senz'altro pertinente, ma spesso ne

viene data una interpretazione riduttiva e superficiale.

Vero è che il criterio di progressività deve essere rispettato, ma ciò non toglie che possa esserlo ugualmente - nel suo complesso - con un'imposta piatta mediante alcuni accorgimenti nella normativa di deduzioni dell'imponibile e di detrazioni d'imposta. Proprio in questo senso, ci ricorda lo stesso Nicola Rossi nella quarta di copertina del suo libro, sembra essere pronunciato l'avvertimento di un padre costituente e prestigioso economista Luigi Einaudi, quando era ancora lontano dal varcare la soglia del Quirinale:

“In tempi normali è preferibile l'applicazione del criterio del sacrificio proporzionale che porta ad aliquote moderate, crescenti bensì, ma non in modo rapido, in guisa che anche coloro che hanno un reddito elevato siano indotti ad aumentarlo. Bastano le due premesse, che l'aliquota dell'imposta sia costante e che ci sia un minimo di esenzione, per condurre alla conseguenza dell'imposta moderatamente progressiva¹⁴”

E tuttavia, nel dibattito sulla Flat Tax anche altri articoli della Costituzione meritano di essere citati. Una rilevante attenzione poi concede Nicola Rossi all'art. 81 sul pareggio di bilancio.

Il rilievo delle sue osservazioni sull'art. 81 deriva dalla questione che si potrebbe definire cruciale in qualsiasi proposta di modifica del sistema tributario e, in particolare, della flat tax. Siamo sicuri che non produca un aumento del debito pubblico? Siamo sicuri di poter garantire la prestazione di servizi pubblici essenziali nel nostro paese, come, ad esempio, l'assistenza sanitaria e l'istruzione (in special modo quella universitaria, nei "gradi più alti")?

L'art. 81 nella sua originale formulazione prevede che a “maggiori spese” corrisponda una copertura finanziaria. La chiarezza del testo non lascerebbe dubbi. Un'osservanza scrupolosa di questo principio avrebbe impedito il formarsi di un debito pubblico, e di un debito pubblico di enormi dimensioni come quello italiano. Ma una sentenza della Corte costituzionale del 19 gennaio 1966 concesse spazio alla creazione di questo debito introducendo la più controversa nozione di equilibrio di bilancio. Concetto meno univoco del "pareggio" secondo cui le entrate debbono essere sempre pari alle uscite. Nel concetto di equilibrio invece si dà adito alla inclusione di finanziamenti a debito nella voce entrate rendendo pertanto fittizio il pareggio e dubbia la copertura finanziaria¹⁵.

Quella sentenza del 1966 sarebbe - secondo Rossi - la madre della difficile contingenza economica dell'Italia di oggi.

Dopo l'introduzione dell'euro, e quindi di vincoli europei agli stati membri, e dopo la crisi

¹⁴ Luigi Einaudi, *Principi di Scienza della finanza*, Torino, La riforma Sociale 1932, pp.112-113.

¹⁵ L'argomento è trattato con dovizia di particolari nella appendice del libro di Nicola Rossi (Op. Cit.).

finanziaria ed economica del 2007/08 la questione viene affrontata dall'UE con una direttiva che impone agli stati membri di rispettare - salvo casi eccezionali - il principio del pareggio di bilancio. L'Italia si adegua alla direttiva europea nel 2012 introducendo il vincolo del pareggio di bilancio in Costituzione attraverso una modifica dell'art. 81. A rigore si tratterebbe di una modifica non necessaria se fosse stata ristabilita l'interpretazione autentica del testo originale secondo l'indicazione dei padri costituenti. Questa comunque fu considerata la scelta più congrua alle circostanze e la modifica dell' art. 81 fu approvata a larghissima maggioranza con il sostegno bipartisan e la maggioranza qualificata richiesta.

Di fatto però da quella data non è passato anno senza che il Parlamento abbia concesso deroga, per circostanze eccezionali, all'osservanza di quella nuova norma, ristabilendo quindi la prassi della formazione di nuovo debito.

Sarà la flat tax a impedire che questa deprecabile prassi si rinnovi ogni anno?

Con quali conseguenze sulla fornitura dei servizi nel campo della sanità e dell'istruzione?

Qui entrano in gioco altri importanti articoli della nostra Costituzione.

L'art. 3 impone alla Repubblica di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del paese”. È chiaro dunque che la rimozione di quegli ostacoli richiederà un intervento pubblico oneroso, di cui anche la flat tax dovrà tener conto nella indispensabile limitazione dei costi dei servizi pubblici.

Nell'art. 32 si dice che: “la repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti”.

L’art. 34 stabilisce che “I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie, ed altre provvidenze...”. Si può affermare che il diritto alla salute e alla istruzione fino ai “gradi più alti” pone un vincolo alla riduzione delle spese in quei campi, come del resto in molti altri campi che tralasciamo per brevità¹⁶.

2.2.2 – Cenni storici.

¹⁶ A rigore, oltre al dovuto riconoscimento del dettato costituzionale, si potrebbe citare in proposito anche la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani alla quale dovrebbero essere informate tutte le leggi degli stati parte.

La norma della progressività complessiva del sistema fiscale italiano prevista dall'art. 53 della Costituzione non esclude la possibilità di un'unica aliquota IRPEF in concomitanza a meccanismi di deduzione e detrazione che mantengano la tendenziale progressività.

Il primo alfiere di una flat tax in Italia fu senza dubbio Silvio Berlusconi che ne fece una bandiera del suo programma elettorale del 1994 ad una aliquota del 33% accompagnata da una area di esenzione fiscale per i più poveri.

Ma solo nel suo secondo governo a partire dal 2001 Berlusconi poté avviare un piano di riduzione delle imposte sostenuto da un condono fiscale cosiddetto tombale e da una lievitazione del debito pubblico fino al suo massimo storico del 4,4% andando quindi oltre la soglia convenzionale del 3% stabilita nei parametri di Maastricht.

Altre proposte si sono succedute su iniziativa di Marco Pannella (2005) per i Radicali Italiani (con aliquota al 20%), di Daniela Santanché per la Destra-Fiamma Tricolore (2008) (sempre al 20% per le persone fisiche e giuridiche, ma con precedenza all'IRES), di Emanuele Canegrati per il Popolo della Libertà (con aliquota al 23% eventualmente riducibile fino al 20%).

Più recentemente, nella campagna elettorale dello scorso anno per la XVIII legislatura i due leader del centrodestra Berlusconi e Salvini riproponevano la flat tax, seppure con diverse aliquote, del 23% e del 15% rispettivamente. Senza però indicare esaurientemente le coperture per il minore gettito.

L'estensione della flat tax alle imprese individuali e ai lavoratori autonomi con fatturato fino a 100.000 euro è stata avanzata dalla proposta del governo Conte il 16 agosto 2018, superando le precedenti restrizioni che la contenevano in un intervallo più limitato del fatturato.

CAPITOLO III - GLI EFFETTI DELLA FLAT TAX

3.1 – Effetti economici dell'imposta.

3.1.1. – La semplificazione.

Per chi volesse avere un'idea della complicazione del nostro sistema fiscale e conseguentemente della difficoltà della compilazione delle dichiarazioni dei redditi in Italia non sarebbe davvero necessario risalire al 1974¹⁷ con la istituzione dell'Irpef e seguire poi tutti i provvedimenti che costituiscono l'ossatura dell'attuale sistema fiscale, ma potrebbe essere sufficiente semplicemente scorrere la recente proposta di legge n.1074 presentata il 6 agosto 2018 a prima firma Carla Ruocco e approvata dalla Camera il 16 maggio scorso per incorrere in un fornitissimo elenco di disfunzioni, ritardi, interpretazioni, sanzioni che illustrano in maniera lampante aspetti forse marginali ma molto indicativi della inadeguatezza di questo nostro sistema tributario.

Può essere utile ai nostri fini soffermarci sul testo, o almeno sulla nota illustrativa, di questa proposta di legge che consiste in un lungo elenco di correzioni, più o meno condivisibili, delle norme vigenti per convincerci definitivamente della opportunità di un intervento ordinatore sulla cui indifferibilità si registra peraltro un generale accordo fra gli esperti in materia.

Nell'art. 1 si provvede a eliminare l'obbligo, che era improvvidamente rimasto, della comunicazione a seguito di un adempimento già avvenuto con la nuova fatturazione elettronica.

Nell'art. 2 viene dilatata la scadenza dell'obbligo di presentazione delle fatture.

Nell'art. 3 si fa divieto alle amministrazioni di richiedere dati e informazioni che già possiedono.

Nell'art. 4 si amplia l'ambito dei versamenti con possibilità di compensazione ma nel contempo si rinvia a un nuovo decreto del Ministro dell'economia e finanza (Mef).

Nell'art. 5 si dà una interpretazione autentica della legge n. 431/1998 sulle proroghe biennali dei contratti di locazione e suoi riflessi sulla tassazione.

Nell'art. 6 si introducono semplificazioni dei modelli dichiarativi eliminando dati superflui e nuove misure di contrasto all'evasione.

Nell'art. 7 si cerca di limitare la documentazione cartacea per modeste vincite in tornei sportivi introducendo però nuove sanzioni per i trasgressori.

Nell'art. 8 si propone una semplificazione per gli operatori alle prese con le dichiarazioni di intento relative all'IVA e corrispondenti sanzioni per i trasgressori.

¹⁷ Alla storia dell'introduzione dell'IRPEF nei paesi avanzati e in particolare in Italia è dedicato ampio spazio nel testo di Massimo Baldini e Leonzio Rizzo, (Op. Cit.).

Semplificazioni per l'addizionale comunale all'IRPEF sono introdotte all'art. 9 per migliorare l'applicazione dei principi sanciti dallo statuto dei diritti del contribuente (legge n. 212/2000).

Dello stesso statuto l'art. 10 di questa legge n.1074 modifica l'art. 6 che evidentemente non assolveva al meglio la sua assunzione di tutela dei diritti dello stesso contribuente.

Per tutelare i principi di effettività, realtà e attualità della capacità contributiva, come imposto dallo statuto dei diritti del contribuente, l'art. 11 regola le norme di un contraddittorio preliminare all'atto impositivo.

Nell'art. 12 si estende ad “atti normativi in materia tributaria, creditizia e di giochi pubblici” il divieto di introdurre nuove oneri regolatori senza eliminarne però altri oneri.

L'art. 13 estendono al TARI norme già valide per IMU e TASI.

L'art. 14 limita ai casi essenziali l'obbligo di stampa cartacea dei registri contabili.

L'art. 15 riduce l'identità di sanzioni a seguito di inosservanze della fatturazione elettronica e modifica inoltre l'art. 6 del Decr. Leg. 18 dicembre 1997 n. 472 sulla non sanzionabilità di azioni non gravi.

L'art. 16 intima di buttar via le cose vecchie e inutili presenti nell'anagrafe tributaria.

Nell'art. 17 si alleggerisce il carico dei soggetti tenuti a particolari procedimenti inerenti all'IVA.

L'art. 18 semplifica le annotazioni del registro dell'agenzia delle entrate.

L'art. 19 riduce le sanzioni per omissione nella compilazione degli assegni e per le violazioni alle limitazioni dell'uso del contante.

L'art. 20 uniforma il trattamento relativo alla pignorabilità di somme e crediti.

L'art. 21 introduce l'imposta sul reddito professionale al fine di aumentare il reinvestimento dei profitti nel reddito d'impresa, con l'esclusione dei lavoratori autonomi nel regime forfettario.

L'art. 22 introduce una gradualità negli assegni di natalità graduando i contributi a seconda dell'ISEE.

L'art. 23 ridimensiona il ruolo dei redditi fondiari nella formazione del reddito.

L'art. 24 tende a agevolare il rientro di lavoratori provenienti da un congruo periodo di residenza all'estero esonerandoli parzialmente dal pagamento delle imposte per i primi due anni.

L'art. 25 agevola nuove iniziative imprenditoriali in piccoli comuni che hanno sofferto per la crisi economica o altre cause ecc... con l'esclusione però “degli esercizi commerciali cosiddetti ‘compro oro’ e dei ‘sex shop’ e delle sale giochi”.

Gli art. 26, 27 e 28 definiscono la misura, i soggetti, le procedure delle agevolazioni di cui all'art. 25.

Negli articoli del Capo IV si stabiliscono opportune riduzioni dell'IVA “per i beni e i servizi essenziali all'alimentazione assistenza e cura dei bambini fino a 3 anni, dei disabili, degli anziani, e

in genere delle persone non autosufficienti”. Un limite a questa finalità è però imposto dalla “preventiva autorizzazione della commissione europea, ai sensi dell’art. 108 del Trattato sul funzionamento dell’unione europea, al fine della verifica della compatibilità delle norme introdotte con la disciplina europea in materia di concorrenza”.

Poi, nell’art. 35, per contrastare l’evasione si elimina l’esonero dall’obbligo della “licenza sugli spiriti”, che era stato accordato dalla legge 4 agosto 2017 n. 124 a favore degli esercizi pubblici... e rifugi alpini.

L’art. 36, per ultimo, continua la *semplificazione* con “disposizioni per il contrasto dell’utilizzo di crediti d’imposta inesistenti, impedendo che in tali casi si perfezioni con giuridica efficacia il pagamento delle somme compensate; la misura si aggiunge a quelle già disposte, quali il blocco dei modelli F24 telematici, l’aggravamento delle sanzioni e la richiesta del visto di conformità, rendendo altresì giuridicamente anadempiuta l’obbligazione tributaria”.

Difficile sfuggire, rileggendo l’elenco degli articoli citati dalla nota illustrativa, all’emozione di un ricordo scolastico nella lettura del primo capitolo dei Promessi Sposi, ove la molteplicità delle norme, le *gride* contro i *bravi*, viene addotta a prova della loro inefficacia e inosservanza.

Altrettanto difficile non ricordare ancora una volta a proposito, dopo averlo già fatto nel punto 2.1.5 le lapidarie parole di Luigi Einaudi su come devono essere scritte le norme fiscali “poche, semplici, senza addizionali e senza imbrogli”.

Un autorevole richiamo alla riforma del sistema fiscale viene proprio oggi – mentre scriviamo – dal Governatore della Banca d’Italia nella sua relazione annuale pronunciata lo scorso 31 Maggio:

“In prospettiva il paese ha bisogno di un’ampia riforma fiscale. Dai primi anni Settanta del secolo scorso sono state introdotte nuove forme di tassazione ed è stato progressivamente definito un complesso insieme di agevolazioni e di esenzioni, nell’assenza di un disegno organico e con indirizzi non sempre coerenti. Rivedendo solo alcune agevolazioni o modificando la struttura di una singola imposta si proseguirebbe in questo processo di stratificazione. Bisogna invece interromperlo, per disegnare una struttura stabile che dia certezze a chi produce e consuma, investe e risparmia, con un intervento volto a premiare il lavoro e favorire l’attività di impresa, tenendo conto delle interazioni tra tutti gli elementi del sistema fiscale: fra il livello della tassazione indiretta e quello degli aiuti per i redditi più bassi; tra le aliquote delle imposte dirette e le detrazioni e le deduzioni che le accompagnano; tra il sostegno dei redditi e gli incentivi al lavoro; tra le varie eccezioni al regime generale di tassazione previsto per ciascuna base imponibile; tra tutte queste componenti e il contrasto all’evasione, da attuare sfruttando appieno le tecnologie disponibili”.

3.1.2. – Confronto fra gli effetti economici dell'imposta.

Nella attuale fase politica ad un anno di distanza dal contratto di governo stipulato tra la Lega e il M5S siamo prossimi alla presentazione di un disegno di legge in materia fiscale coerente con il programma elettorale della Lega incentrato sulla flat tax.

Ci fu già una prima proposta depositata alla Camera il 15 giugno del 2015 a prima firma Fedriga che prevede l'aliquota unica del 15% e con base imponibile il reddito familiare, in cui la progressività è garantita da una deduzione di 3.000 euro per ogni componente in caso di reddito inferiore a 35.000 euro, e invece di 3.000 euro per ogni familiare a carico nel caso di reddito fino a 50.000 euro. Per redditi superiori a 50.000 euro non si prevedeva alcuna deduzione e si può quindi facilmente riconoscere che oltre questo limite l'imposta è proporzionale. Rispetto all'Irpef si conservavano le sole deduzioni per gli interessi passivi sulla prima casa e si concedeva facoltà di calcolare l'imposta con le vecchie regole se fossero risultate più convenienti. La proposta traduceva coerentemente l'intento del un recupero di un contrasto all'evasione e di una semplificazione fiscale, che veniva rafforzata in un'unica cadenza annuale del versamento e in un'unica aliquota comprensiva anche dei redditi da capitale.

Un importante cambiamento rispetto alla proposta 2015 si registra nel testo del contratto di governo che formalizza il programma elettorale della Lega¹⁸. Nella nuova versione le aliquote sono due del 15% fino presumibilmente a un reddito di 80.000 euro e del 20% per redditi superiori.

¹⁸ Citiamo qui un passaggio fondamentale del contratto riferito alla flat tax:

“Detassazione e semplificazione per famiglie, imprese e partite IVA In conseguenza dell'elevata pressione fiscale presente in Italia, la capacità di spesa delle famiglie e imprese per consumi e investimenti è inadeguata, con standard quantitativi e qualitativi inferiori alla media europea. Allo stesso tempo, la burocrazia è molto articolata e impegna i contribuenti in eccessivi adempimenti, con rilevanti aggravii economici per essere in regola con il fisco. Tutto ciò incide negativamente sulla qualità del rapporto tributario con i contribuenti e sulla competitività del comparto produttivo italiano. Il contesto che ci caratterizza rende pertanto necessaria l'adozione di coraggiose e rivoluzionarie misure di riforma, nell'ottica di una riduzione del livello di pressione fiscale e di un miglioramento del rapporto tra amministrazione finanziaria e contribuenti. Punto di partenza è la revisione del sistema impositivo dei redditi delle persone fisiche e delle imprese, con particolare riferimento alle aliquote vigenti, al sistema delle deduzioni e detrazioni e ai criteri di tassazione dei nuclei familiari. Il concetto chiave è “flat tax”, ovvero una riforma fiscale caratterizzata dall'introduzione di aliquote fisse, con un sistema di deduzioni per garantire la progressività dell'imposta, in armonia con i principi costituzionali. In particolare, il nuovo regime fiscale si caratterizza come segue: due aliquote fisse al 15% e al 20% per persone fisiche, partite IVA, imprese e famiglie; per le famiglie è prevista una deduzione fissa di 3.000,00 euro sulla base del reddito familiare”.

La perdita di gettito che ne deriva potrebbe essere compensata dalla emersione di base imponibile attualmente occulta, dall'aumento delle imposte sui consumi per effetto di una maggiore domanda conseguente al maggior reddito e da un nuovo condono fiscale per i primi due anni della riforma mentre negli anni successivi ci si aspetta un aumento delle entrate per una maggiore attività economica.

Primi graduali cambiamenti per agevolare l'applicazione iniziale del nuovo regime fiscale sono introdotti già dal 2019 e concernono il cosiddetto regime nei minimi per i contribuenti con fatturato inferiore a 50.000 euro che viene esteso a tutti gli indipendenti con ricavi inferiori ai 65.000 euro. Per ottenere la base imponibile dell'imposta sostitutiva si applicano coefficienti diversi per ogni settore e su questa base si applica l'aliquota del 15% per il calcolo dell'imposta sostitutiva comprensiva di Irpef, Iva e Irap. Per le nuove imprese l'aliquota è invece del 5%.

A partire dal 2020 l'imposta sostitutiva dovrebbe essere del 20% uguale per il reddito di autonomi e di imprese individuali che abbiano fatturato tra i 65.000 e i 100.000.

Sempre a partire dal 2020 le aliquote per le partite IVA saranno rispettivamente del 15% fino a 65.000 euro di reddito (regime forfettario), del 20% per ricavi compresi fra 65.000 e 100.000 euro, mentre per tutti gli altri (superiori a 100.000 euro si applicherà l'IRPEF ordinaria. Tuttociò comporta che verrà sottratta all'IRPEF calcolata con l'attuale regime dei minimi il 43% del reddito totale contro il 7% del regime vigente con una palese erosione della base imponibile dell'IRPEF sempre più relegata alle categorie dei lavoratori dipendenti e pensionati.

Secondo gli analisti questo nuovo sistema potrebbe incentivare imprenditori e lavoratori autonomi a non espandere il fatturato per sfuggire alla progressività dell'IRPEF e inoltre a trasformare in partite IVA fittizie la stipula di effettivi contratti a termine. Il rischio è che ne venga a soffrire il principio di equità orizzontale in quanto i lavoratori autonomi saranno sottoposti ad una flat tax con risparmio di imposta mentre dipendenti e pensionati pagheranno di più.

La proposta di Forza Italia prevedeva invece una flat tax al 23% con una deduzione complessiva di 12.000 euro e base imponibile individuale, anziché familiare.

Il calcolo dell'imposta segue pertanto la seguente formula:

$$\text{IRPEF} = 0,23 \times (\text{Reddito Individuale} - 12.000)$$

La proposta menzionava però anche un reddito di dignità (ancora da quantificare) come misura assistenziale contro la povertà.

Da un punto di vista generale l'effetto della proposta di riforma fiscale prevista nel contratto di governo va compenetrato con l'esito del reddito di cittadinanza proposto dal Movimento 5 Stelle e anche esso incluso nel contratto di governo. E' possibile prevedere infatti che, almeno sulla carta, i due provvedimenti mirino alle aspettative sociali di differenti fasce di elettorato distribuite anche geograficamente anche in aree distinte ma complessivamente in grado di ricoprire l'intero territorio nazionale.

L'Irpef attualmente ammonta a circa 167 miliardi di entrate tributarie, e considerando che il gettito della quasi flat tax proposta dal governo giallo-verde ammonterebbe inizialmente a 116 miliardi si prevede una perdita di almeno 51 miliardi. Invece per quanto riguarda la flat tax proposta dall'IBL (al 25%) si avrebbe un gettito di 130 miliardi con una perdita di circa 37 miliardi.

In tutte e due i casi il trasferimento alle famiglie sarebbe di 29 miliardi.

Ipotizziamo ora i redditi dei singoli individui messi a confronto nelle due proposte. In questo caso il sistema di tassazione ad aliquota unica (o quasi) porterebbe vantaggio a cominciare da 30.000 euro in poi.

La tabella 2 riporta i vari risparmi, a seconda del reddito, che si avrebbe in caso di adozione delle proposte della quasi flat tax:

Reddito Imponibile	Risparmio in Euro (quasi flat tax 15% - 20%)	Risparmio in % del reddito (quasi flat tax 15% - 20%)	Risparmio in euro (flat tax 25%)	Risparmio % del reddito (flat tax 25%)
15.000	86	1%	-45	0%
20.000	911	5%	400	2%
30.000	2.764	9%	2.454	8%
40.000	4.977	12%	3.974	10%
50.000	7.639	15%	5.392	11%
141.000	20.170	20%	14.190	14%

Tabella 5, Risparmio di imposta per un singolo individuo, fonte: dati Silc

Rispetto all'incidenza sul reddito, le due diverse versioni, apparentemente potrebbero sembrare molto simili, visto che le due curve sono quasi sovrapposte. Pertanto si suppone un identico tipo di redistribuzione per molte famiglie come riportato dalla figura 2.

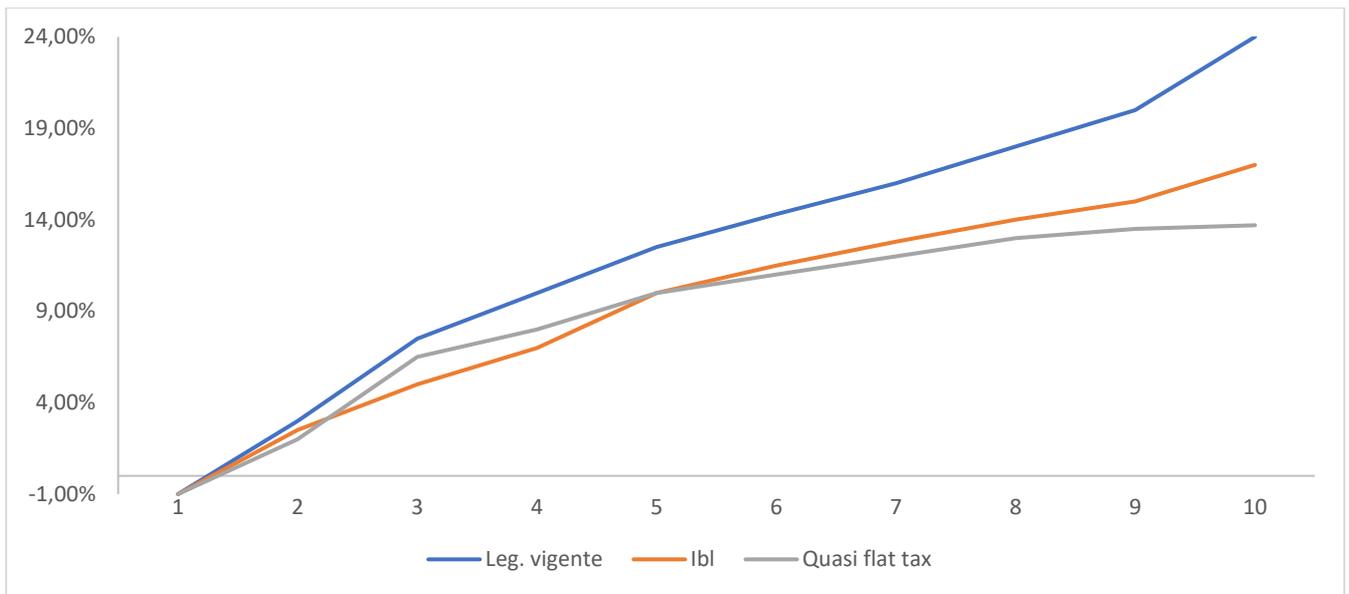


Figura 2, Incidenza dell'IRPEF sul reddito complessivo, fonte: dati Silc

È evidente dalle 3 curve come la parte più significativa dell'alleggerimento fiscale, vicino al 50% nelle due proposte, vada alla parte più ricca della popolazione.

Una conferma di questo viene anche dalla lettura del grafico in figura 3 dove si confrontano per diverse fasce di reddito le quote di imposte dirette, indirette e dei contributi sociali nella normativa vigente e nelle due proposte già esaminate. Si può riconoscere la minore incidenza delle tasse sul proprio reddito del 40% più ricco dei contribuenti.

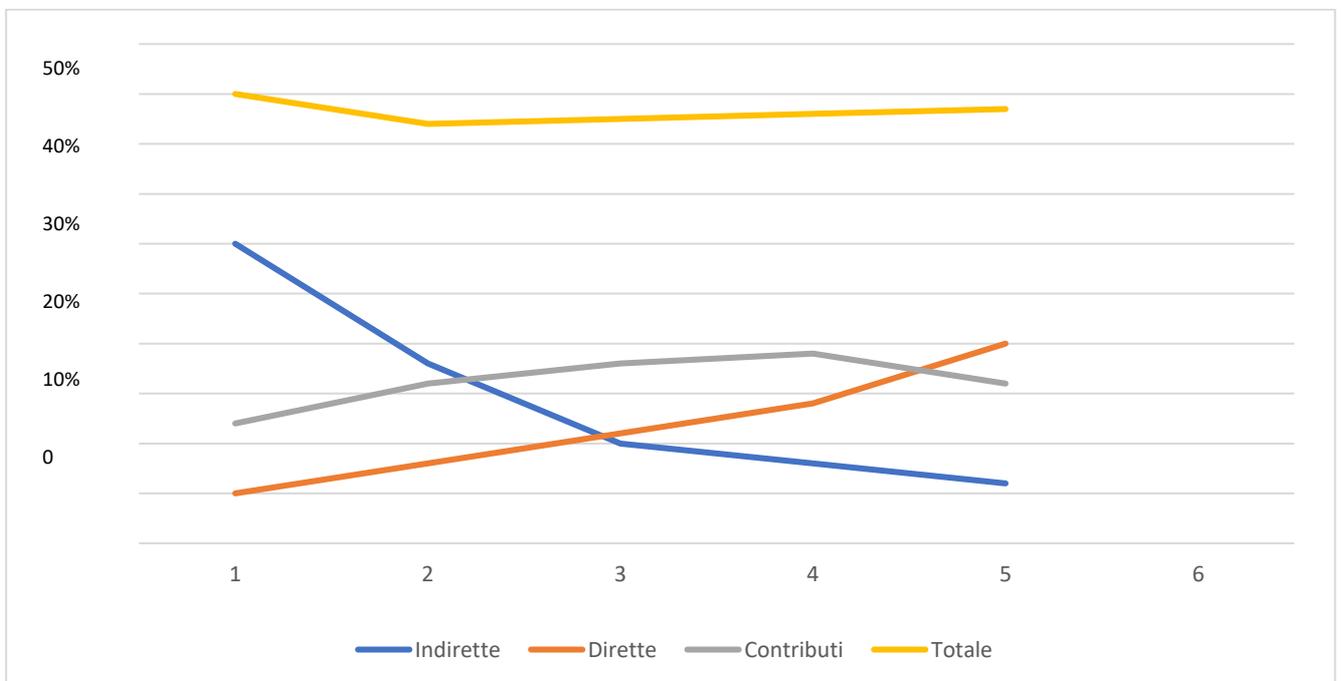


Figura 3, Incidenza sul reddito lordo familiare delle imposte, fonte: dati Silc

3.1.3. – Una nuova proposta.

In attesa di una definitiva formulazione della proposta di legge denominata flat tax, dopo le elezioni europee del 26 maggio, un nuovo vertice di governo avrebbe concordato una ulteriore variante¹⁹.

Superata la prima proposta della Lega con unica aliquota al 15%, per venire incontro ad alcune obiezioni di altre forze politiche si era convenuto uno sdoppiamento della aliquota al 15% per redditi al di sotto degli 80.000 euro e del 20% al di sopra di questa soglia.

In termini di minor gettito la prima proposta aveva un costo di circa 60 miliardi e la seconda di 50 miliardi. Ora la nuova variante prevederebbe una formula ibrida che realizza l'unicità della aliquota al 15% per la fascia imponibile di reddito al di sotto dei 50.000 euro, lasciando inalterata la normativa IRPEF vigente per redditi superiori, con costo per mancato gettito di circa 17 miliardi²⁰.

Questa proposta potrebbe essere un primo passo verso una successiva regolamentazione volta a unificare davvero l'aliquota per tutti i contribuenti con il vantaggio di una più realistica attuabilità per minor costo nella difficile fase di congiuntura economica che l'Italia sta attraversando con il rischio che sia avviata una procedura di infrazione nei suoi confronti dalla UE.

Un altro merito di questa ultima variante consiste nell'alleggerimento del peso fiscale, ancorchè più sensibile per le classi medie che per i più poveri.

Un chiara illustrazione della distribuzione dei vantaggi è data dalla tabella 3 dove sono dati i guadagni medi suddivisi per fasce di reddito che deriverebbero dalla variante in questione.

¹⁹ R. Petrini (2019).

²⁰ Secondo R. Petrini la tendenza dei contribuenti sarà rivolta a contenere il reddito al di sotto della soglia dei 50.000 euro con conseguenti possibili abusi e un rafforzamento delle pratiche elusive.

Classe di reddito familiare	Reddito familiare medio	Irpef media familiare regole attuali	Irpef media familiare con le nuove regole	Guadagno medio	Guadagno medio in % del reddito	Composizione per calssi del reddito
0 – 10.000	4.770	79	45	-35	-0,7%	13,48%
10.000 – 20.000	15.107	1.304	1.117	-187	-1,2%	22,26%
20.000 – 30.000	24.702	3.477	2.669	-808	-3,3%	21,18%
30.000 – 40.000	34.593	6.046	4.508	-1.538	-4,4%	14,83%
40.000 – 50.000	44.711	8.589	6.404	-2.186	-4,9%	9,75%
>50.000	76.151	20.061	20.061	0	0,0%	18,5%

Tabella 1, Chi guadagna con la Flat tax, Fonte: Massimo Baldini - Universtita di Modena

Quali siano i rischi o gli inconvenienti di questa proposta già molti commentatori si affannano a ricordare. E non si tratta di novità. Innanzitutto la vecchia questione della sovrapposizione di norme a norme che finirebbero per incentivare espedienti elusivi e frodi, che invece una flat tax pura scoraggerebbe. Ma non possono essere escluse ricadute di queste norme anche sugli aspetti occupazionali e in particolare sull'occupazione femminile. In una famiglia con doppio reddito familiare, ad esempio, potrebbe risultare più conveniente dichiarare il solo reddito più elevato per godere dell'aliquota più bassa o, alternativamente, decidere che il coniuge meno retribuito, generalmente la donna, abbandoni il lavoro. Queste ed altre considerazioni – forse premature – si leggono nella stampa quotidiana e animano i dibattiti televisivi senza che però ancora oggi il testo tanto atteso possa essere studiato con i criteri della scienza economica.

CONCLUSIONE

Nel breve periodo trascorso nella redazione di questa tesi il dibattito sulla flat tax in Italia ha occupato spesso le prime pagine dei giornali e varie indiscrezioni sulla possibile forma della stesura definitiva della proposta sono trapelate fra gli specialisti della materia.

Da parte nostra, non essendo ancora possibile – allo stato dei fatti – ragionare su un testo definito e depositato nell'ufficialità degli atti parlamentari, come pure speravamo, ci siamo limitati ad esporre qualche argomento tra i più controversi evitando di prendere parte per gli uni o per gli altri in un contesto in cui la saldezza del potere legislativo - e non meno di quello esecutivo, per non parlare di quello giudiziario - appare alquanto pericolante. Quello che si può ribadire con certezza sono quei capisaldi di importanti articoli della Costituzione italiana, delle direttive europee e dei trattati internazionali. Se, nelle condizioni date, una riforma del sistema fiscale riuscirà ad emergere con una prospettiva di lunga durata oppure se non ci sia modo di arrivare a una qualsiasi radicale riforma dello stesso sistema, come si ripete echeggiando l'ormai trito refrain del Gattopardo secondo cui nulla in questo benedetto paese potrà mai cambiare davvero, è difficile dirlo, ma possiamo almeno affermare di aver conseguito quel minimo risultato che ci eravamo proposti e cioè di capire noi stessi e rendere chiari a chi ci legge i termini della questione su cui è lecito dividersi e disputare. Fortunatamente decidere non tocca a noi.

BIBLIOGRAFIA

- Alvin Rabushka, Robert E. Hall, (1985), *The Flat Tax*, Hoover Classics.
- Angelica Recchia, (2018) *La Flat Tax: prospettive di applicazione e confronto europeo e internazionale*, Luiss Thesis.
- Carla Ruocco, (2019), *Proposta di legge n. 1074*, Disposizioni per la semplificazione fiscale, Camera dei Deputati.
- Costituzione, art. 3, Principi Fondamentali.
- Costituzione, art. 32, Rapporti etico-sociali, Il risarcimento al danno della salute.
- Costituzione, art. 34, Rapporti etico-sociali, La scuola è aperta a tutti.
- Costituzione, art. 53, Rapporti politici, Capacità contributiva e progressiva.
- Costituzione, art. 81, La formazione delle leggi, L'equilibrio di bilancio.
- Direttiva 2011/16/UE del consiglio.
- Direttiva 2014/107/UE del consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE.
- Direttiva 2015/2376/UE del Consiglio recante modifica della direttiva 2011/16/UE.
- Economics Foundation, Liechtenstein.
- Ernesto Longobardi, (2017), *Economia Tributaria*, McGraw-Hill Education.
- Fabio Bogo, (2019), *Se la Flat Tax arriva a quota Albania*, La Repubblica.
- Fiscal Monitor Reports, (Ottobre 2017) *Tackling Inequality*, FMI
- Giulia Loru, (2019), *Flat tax rapporti tesi nel governo*, Starting Finance.
- Giuseppe Colombo, (2019), *Confindustria: "Una flat tax risolverebbe molte delle problematiche insite all'Irpef"*, Huffington Post.
- Hall R. E., Rabushka A., (2011). *Flat tax: la rivoluzione fiscale*. European Center of Austrian.
- Ignazio Viscio, (31 maggio 2018), *Relazione annuale*, Banca d'Italia
- Lorena Scaperrotta, *Irpef rotta proviamo con la vera Flat Tax?*, Centri Studi Confindustria.
- Luigi Einaudi, (1932), *Principi di Scienza della finanza*, La riforma Sociale. Marta Ruggeri, (2018), *La Flat Tax: il caso italiano*, Luiss Thesis.
- Massimiliano Fedriga, (15 giugno 2015), *Proposta di legge n. 3170*, Camera dei deputati.
- Massimo Baldini, Leonzio Rizzo, (2019), *Flat Tax parti uguali tra disuguali?*, Il mulino.
- Nicola Rossi, (2018), *Flat Tax aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo*, Marsilio Ancora.

- Roberto Petrini, (2 giugno 2019), Flat tax, Iva, Deficit, il conto della manovra è sempre più alto, La Repubblica.

SITOGRAFIA

- www.bancaditalia.it
- www.brunoleoni.it
- www.camera.it
- www.friedman.it
- www.ilsole24ore.com
- www.imf.org
- www.larepubblica.it
- www.leganord.org
- www.silc.it