



DIPARTIMENTO DI IMPRESA E MANAGEMENT

CATTEDRA DI SCIENZE DELLE FINANZE

La flat tax in Italia e nel contesto internazionale

RELATORE:

Prof.ssa Roberta De Santis

CANDIDATO:

Gioia Angelini
Matr. 226591

ANNO ACCADEMICO: 2018/2019

*A mamma e papà,
da sempre la mia forza
e la mia più grande fortuna.*

INDICE

Introduzione.....	4
CAPITOLO 1 La <i>flat tax</i>: definizione e caratteristiche normative.....	6
1.1 Flat tax: da Friedman alla proposta Hall-Rabushka	6
1.2 La <i>supply side economics</i>	9
1.3 I pro e contro della <i>flat tax</i>	10
 CAPITOLO 2 Principali esperienze internazionali.....	 14
2.1 La <i>flat tax</i> in Europa.....	14
2.2 La <i>flat tax</i> negli Stati Uniti.....	18
2.3 Principali differenze e punti in comune tra i paesi che hanno adottato la <i>flat tax</i>	20
 CAPITOLO 3 La <i>flat tax</i> in Italia: proposte e provvedimenti attuati.....	 23
3.1 Il sistema tributario italiano: un breve inquadramento storico.....	23
3.2 L'evasione in Italia.....	27
3.3 Principali proposte per la <i>flat tax</i> in Italia e provvedimenti attuati.....	31
 Conclusioni.....	 37
Bibliografia e sitografia.....	39

Introduzione

Questa tesi analizza le proposte e l'effettiva implementazione della Flat Tax in Italia e nel contesto internazionale.

L'idea di una tassazione piatta è oggetto da sempre di un acceso dibattito tra economisti e politici. Infatti, se da un lato la flat tax potrebbe semplificare il sistema tributario italiano dall'altro potrebbe presentare forti problemi di copertura finanziaria da parte dello Stato. Inoltre, gli effetti in termini di redistribuzione ed equità sono di difficile quantificazione. In questa tesi si affronterà il tema della *flat tax*, partendo da un inquadramento teorico, per poi passare a esaminare le diverse esperienze internazionali di applicazione fino ad arrivare loro proposte di legge e ai provvedimenti attuati

La tesi è suddivisa in tre capitoli nei quali verranno trattati diversi argomenti. Nel primo capitolo si ha un inquadramento generale della *flat tax* con la sua definizione e i suoi fondamenti teorici: dalla prima formulazione da parte dell'economista Milton Friedman alla proposta Hall-Rabushka, fino alla *supply side economics* di Arthur Laffer, il quale per primo ha intuito che un'eccesso di pressione fiscale poteva avere l'effetto perverso di ridurre il gettito. Nell'ultima parte del capitolo sono sintetizzati quelli che vengono generalmente considerati i pro e i contro relativi all'introduzione di questo tipo di tassazione. Ci soffermeremo soprattutto su una delle maggiori critiche mosse alla *flat tax* nel nostro paese, quella dell'incostituzionalità, e vedremo come tuttavia l'articolo 53 della Costituzione chiarisca che il concetto di progressività si debba intendere a livello di sistema tributario e non di singola tassazione.

Nel secondo capitolo, la discussione si sposta sull'applicazione della tassazione piatta a livello internazionale. In particolare, si analizzeranno i primi paesi che hanno adottato la *flat tax*, come Estonia, Lettonia e Lituania, per poi passare al caso degli Stati Uniti. Gli Stati Uniti hanno vissuto un periodo di riforme durante la presidenza di Ronald Reagan, le cui politiche economiche portarono a un appiattimento del sistema tributario americano attraverso l'applicazione dell'*Economy Recovery Tax Act* (ERTA) nel 1981 e il *Tax Reform Act* nel 1986. Saranno inoltre approfondite anche le correlazioni tra evasione fiscale e tassazione piatta e tra la diminuzione della tassazione e l'aumento del gettito, sebbene quest'ultima non si possa considerare sempre una conseguenza diretta.

Il terzo e ultimo capitolo fornirà un breve inquadramento storico del sistema tributario italiano e delle principali riforme messe in atto dai vari governi, con approfondimenti circa il tema dell'evasione fiscale, sempre più di rilievo, e i vari provvedimenti attuati volti a garantire trasparenza e *compliance* tra contribuenti e Stato. Infine verranno analizzate le proposte dei maggiori partiti relative alla *flat tax*, con i relativi effetti che scaturirebbero dalla loro applicazione.

Capitolo 1

La *Flat tax*: definizione e caratteristiche normative

1.1 *Flat tax*: da Friedman alla proposta Hall-Rabushka

Con l'espressione *flat tax*, si intende un'imposta con un'aliquota unica. Questo implica che tutti i cittadini siano tenuti a pagare la stessa percentuale di reddito indipendentemente dalla loro capacità contributiva. In tale tipologia di imposta l'aliquota marginale non è quindi crescente all'aumentare del reddito o consumo oggetto di tassa. A prescindere da quanto ogni cittadino guadagna dovrà versare sempre la stessa percentuale dei propri guadagni¹. Questo sistema è poco sviluppato nelle economie capitalistiche avanzate, nelle quali vige il sistema progressivo. Con l'espressione *flat tax* si indica comunemente un tipo di tassazione proporzionale, dove tutti pagano la stessa percentuale di tasse sulla base imponibile in questione e non un'aliquota marginale crescente all'aumentare del reddito o consumo oggetto di tassa. Esistono tanti tipi di *flat tax* quanti sono i proponenti e i paesi che l'hanno applicata. Nessuno di essi ha mai proposto una *flat tax* pura come quella descritta prima; al contrario, le ipotesi di riforme tributarie in tal senso sono sempre integrate da vari tipi di deduzioni (ad esempio come viene applicata). La *flat tax* è stato il solo e unico metodo di tassazione per parecchi secoli. Soltanto con l'avvento del socialismo cattedratico tedesco e i contributi di Karl Marx, la società ha teso la mano alla visione progressiva dell'imposta che trova la sua ragion d'essere più su questioni morali, di contrasto alla ricchezza della classe borghese, che non in una vera e propria giustificazione scientifica. La moralizzazione della tassazione, quindi, e non motivi di semplicità ed efficienza hanno portato all'introduzione di una tassazione progressiva.

Il primo economista che ha ipotizzato una *flat tax* è stato il premio Nobel per l'economia (nel 1976) Milton Friedman. L'economista statunitense è stato uno dei massimi esponenti del monetarismo, teoria economia secondo cui i massicci interventi pubblici non portano a un tasso di crescita economica equilibrato e non inflazionistico, bensì al libero mercato. La banca centrale deve assicurare la stabilità economica, facendo crescere l'offerta a un tasso costante e non crescente o decrescente. Friedman è stato anche un grande teorico del capitalismo

¹ Possiamo prendere ad esempio in considerazione le tasse sul reddito: adesso l'IRPEF è caratterizzato da scaglioni, chi guadagna di più paga di più; con la *flat tax* si pagherebbe un'aliquota unica, ad esempio il 25% dell'imponibile. L'imposta sui redditi delle persone passerebbe da progressiva per scaglioni a proporzionale. Tuttavia possono essere associate anche delle detrazioni o deduzioni. In alcuni casi si associa alla *flat tax* la "*no tax area*", ovvero un'area nella quale le persone con redditi inferiori a una certa soglia sono esentate del tutto dalla tassazione.

affermando che opera meno disuguaglianze. Definito l'anti-Keynes, sostiene che lo Stato costa più di quanto rende. Il modello keynesiano, caratterizzato da tassazione progressiva, non porta a un processo "espansivo" del sistema economico. Attraverso una profonda analisi, Friedman ha riscontrato parecchie criticità nell'imposizione progressiva: da un lato crede che abbia prodotto una maggiore disuguaglianza dei redditi, disincentivando gli individui a intraprendere attività ad alto rischio e rendimento in quanto sarebbero esposti a maggiore tassazione. Dall'altro ha portato a una diminuzione delle aliquote effettive d'imposta rispetto a quelle normali, creando elusione fiscale. Un aumento delle spese governative, anche se accresce il reddito, non porterà a un aumento dei consumi in quanto quest'ultimo verrà assorbito dalle spese organizzative. Il tutto porterà a una diminuzione dei consumi privati e a un aumento della tassazione.

Secondo Friedman, a parità di gettito un sistema basato sulla *flat tax* porterebbe a maggiori benefici. Proprio nella sua celebre opera "Capitalismo e Libertà"² (1962) Friedman criticò i metodi applicati dai governi per modificare la distribuzione del reddito, cioè le imposte progressive sul reddito e le tasse di successione. Per l'economista sarebbe molto meglio un'imposta ad aliquota unica in cui sia ammessa solo la deduzione delle spese che hanno concorso a formare il reddito e la presenza di un tributo negativo simile a un sussidio nel caso in cui il reddito del soggetto sia inferiore alla soglia della "*no tax area*". Ad esempio se la soglia fosse 800 euro e il reddito dell'individuo fosse 600 euro, con aliquota negativa del 30%, tale soggetto percepirebbe 60 euro di sussidio. Il 10 dicembre 1981 Robert Hall e Alvin Rabushka ripresero l'idea di una tassa bassa, semplice, appunto "piatta", sul *Wall Street Journal*. L'articolo era abbinato a una cartolina postale, poi destinata a diventare emblematica della *flat tax*. Si prospettava un sistema atto a semplificare il fisco al punto tale da poter compilare la dichiarazione dei redditi su un modellino formato cartolina, non solo per i singoli contribuenti ma anche per intere imprese. Negli anni successivi negli Stati Uniti la *flat tax* trovò il consenso di grandi figure, quali Ronald Reagan. La proposta Hall-Rabushka ha l'obiettivo di trattare tutti i tipi di reddito allo stesso modo, cioè con un'aliquota del 19% che possa garantire le stesse entrate di un sistema progressivo e creare una larga base di esenzione, in modo da rendere il sistema fiscale progressivo eliminando la doppia tassazione di dividendi e *capital gains*. Il

² M. Friedman, Capitalismo e Libertà, IBL Libri, 2010 (1962).

progetto si fonda su un'idea semplice: tutti i redditi vanno tassati una volta sola in modo da eliminare i sistemi volti a rientrare negli scaglioni più bassi per essere meno tassati³.

La *flat tax* è basata su criteri di efficienza, semplicità e progressività. Un sistema a scaglioni genera differenze e carichi tributari diversi originando fenomeni di elusione fiscale. La “tassa piatta” invece non impone alcuna tassazione sui risparmi, ma sui consumi. L'economia è più vicina al consumo in quanto i risparmi sono assoggettati a imposte spropositate, tanto che il Congresso USA ha esentato i contributi e gli accantonamenti a fini pensionistici dalle tasse. Nella proposta HR (si intende Hall-Rabushka) si prevede anche una sostituzione degli ammortamenti pianificati con un'unica quota di ammortamento al primo anno, in modo da incentivare gli investimenti e favorire una crescita di lungo periodo. Tutto questo porterebbe a un piano molto semplice nel quale governo e imprese si risparmierebbero la distinzione dei vari investimenti e spese correnti poiché la *flat tax* non contempla differenze. Questo sistema, contrapponendosi a uno complesso, può creare una “collaborazione” tra cittadini ed erario, sopprimendo l'elusione fiscale. Secondo Hall-Rabushka la *flat tax* verrebbe applicata sia alle persone fisiche che giuridiche prendendo in considerazione due tipi di reddito: quello da attività autonoma e quello da attività subordinata. Le aliquote sono le stesse per entrambi i tipi di reddito, ma l'imposta sui salari da attività subordinata prevede misure atte a garantire la progressività. Questa differenziazione serve a tassare efficientemente le due tipologie di reddito senza però creare differenze, trattandosi di un sistema integrato⁴.

Dopo una prima fase promettente della *flat tax*, la reale possibilità che venisse applicata andò via via diminuendo. Nel 1990 il presidente degli Stati Uniti H.W. Bush promulgò una riforma in ambito fiscale denominata *Omnibus Budget Reconciliation Act*, con la quale venne introdotta un'aliquota supplementare fissata al 31%, con lo scopo di tassare i “ricchi”. Tale processo di reintegrazione di un sistema composto da una pluralità di aliquote e di scaglioni proseguì anche negli anni successivi. Nel 1995, venne ridata importanza politica alla *flat tax*.

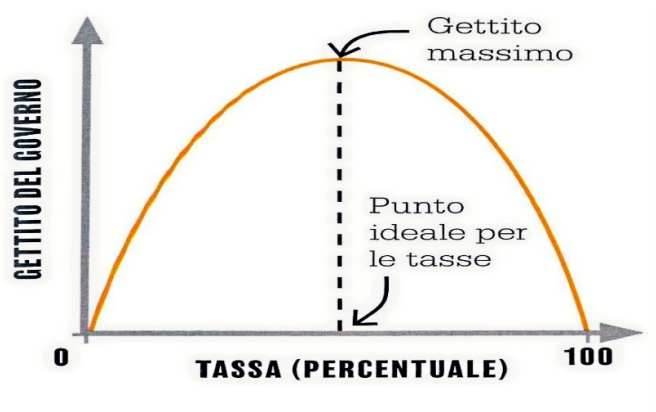
³ Ad esempio ci potrebbero essere: i) società che retribuiscono i propri dividendi con *stock option* tassate con aliquota più bassa rispetto all'imposta sul *capital gain*; ii) scrittori che fanno in modo di introitare i diritti d'autore l'anno in cui sanno che faranno parte di scaglioni più bassi.

⁴ Il formato per entrambe le tipologie è la cartolina postale. La base imponibile è calcolata come segue:
fatturato lordo dalla vendita di enti e servizi
meno
spese per enti e servizi acquistati da altre aziende
meno
stipendi e salari corrisposti ai dipendenti e contribuzione versata per il personale
meno
acquisto di impianti e attrezzature.

1.2 La *supply side economics* di Laffer

A livello intuitivo si può pensare che un aumento delle tasse possa aumentare il livello dei servizi pubblici. Tuttavia, alcuni economisti hanno affermato che non è sempre così. È proprio Arthur Laffer uno dei massimi esponenti di questo pensiero. Laffer nacque nel dicembre del 1940 e fu autore di diversi libri tra cui *Supply Side Economics: Financial Decision-Making for the 80's*. Studiò varie tematiche tra cui la gestione dei fondi pensione e le istituzioni bancarie. Fu anche membro del Comitato del Consulto di Politica Economica di Reagan (1981-89). Inconsapevolmente Laffer gettò le basi per quella che poi sarà denominata *flat tax*. Presentò al repubblicano Reagan una curva, in seguito denominata curva di Laffer, per convincerlo a diminuire la pressione fiscale.

Figura 1.1: La curva di Laffer



Fonte: "Arthur Laffer's curve Theory on tax cuts comes to life once more" – The New York Times, 2017.

L'economista voleva spiegare attraverso questa curva molto semplice e intuitiva che le imposte possono sì creare ricavi, ma oltre un certo livello di aliquota porterebbero solo a peggioramenti dell'attività economica. Oltre un certo punto critico l'attività economica non ha più i risultati desiderati, bensì il gettito fiscale tende a diminuire per fenomeni come: i) elisione ii) evasione e iii) elusione.

Quando l'aliquota è del 100% la produzione cessa perché le persone non sono più incentivate a lavorare in quanto tutto ciò che guadagnano viene prelevato dallo Stato. Con aliquota allo 0% invece lo Stato non avrebbe ricavi e le imprese massimizzerebbero le loro attività. Un aumento della produzione dovuto a una diminuzione del gettito porta al fenomeno dell'elisione (questo avviene facendo riferimento alla parte destra del grafico precedente rispetto al punto di gettito

massimo). Il fenomeno dell'elisione nasce dalla volontà del contribuente di fronteggiare l'aumento della tassazione per mantenere il tenore di vita che aveva prima. Questo comportamento prende anche il nome di "rimozione positiva". Al contrario, un aumento della tassazione con conseguente diminuzione del gettito fiscale porta al fenomeno dell'elusione (questo avviene nella parte destra del grafico successiva al punto di gettito massimo). L'elusione è il fenomeno per cui il contribuente si sottrae al pagamento di imposte e contributi utilizzando in modo scorretto gli istituti giuridici e si distingue dall'evasione che consiste in un illecito della materia giuridica. La tesi di questa teoria non è quindi scontata, poiché afferma che una diminuzione della tassazione porta a un aumento delle entrate fiscali. Questa teoria influenzò Reagan e la sua idea di ridurre la tassazione. Venne così applicata la cosiddetta "*Reaganomics*". Essa prevedeva: i) la deregolamentazione dell'attività finanziaria; ii) la riduzione della spesa pubblica, iii) tagli alle aliquote di imposta sui guadagni da capitale e sui redditi, iv) il controllo dell'inflazione tramite una riduzione dell'offerta. Tuttavia è importante ricordare che non esiste una tassazione ottimale ma che un'aliquota sotto il livello di soglia critica potrebbe portare a una crescita economica.

1.3 I pro e contro della *flat tax*

L'introduzione della *flat tax* portò alla nascita di parecchi benefici, come la semplificazione e la maggiore redditività del lavoro, ma allo stesso tempo di problematiche legate all'efficienza o alla costituzionalità o meno della riforma. In seguito verranno descritti in dettaglio i pro e i contro di questa imposta ad aliquota fissa, sintetizzati nella tabella 1.1. Alcuni svantaggi, come l'accusa di essere incostituzionale, sono stati poi chiariti dai sostenitori della *flat tax*. Più precisamente l'articolo 53 della Costituzione italiana dispone: "*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.*"

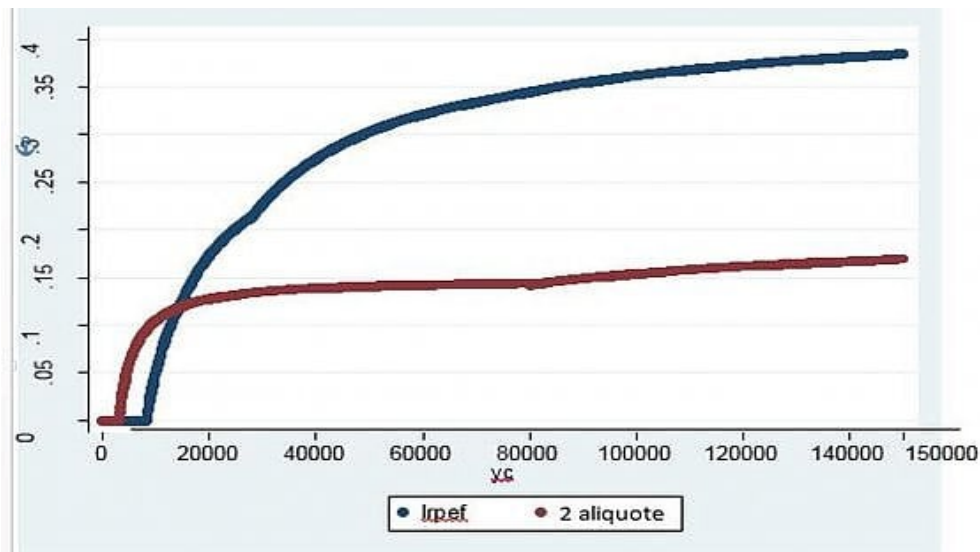
La tassazione piatta quindi sembrerebbe violare la nostra Costituzione. Il sistema tributario deve garantire equità su due livelli: i) orizzontale: gli individui con stesse capacità contributive devono pagare lo stesso ammontare; ii) verticale: individui con capacità contributiva diversa devono essere tassati in misura diseguale.

Tabella 1.1: Pro e contro della *flat tax*

	PRO	CONTRO
Semplificazione	L'introduzione della <i>flat tax</i> potrebbe davvero semplificare un disegno ad oggi complesso; permettere a imprese e professionisti di abbandonare complessi obblighi fiscali	Il problema alla base, sollevato da alcuni critici, è che alcune di queste norme, seppur ostiche, siano quasi indispensabili per il calcolo della base imponibile e che quindi non potranno essere eliminate facilmente.
Lotta contro l'evasione fiscale	Una riduzione delle aliquote porterebbe a carichi fiscali minori che potrebbero essere sopportati in maggior misura dai contribuenti.	Senza un controllo rigido delle dichiarazioni dei redditi potrebbe esserci un rischio di evasione più alto.
Effetti economici	È possibile che questo tipo di tassazione porti ad una maggiore crescita data dalla semplificazione della burocrazia e dalla diminuzione dei costi amministrativi, garantendo un'allocatione degli investimenti più efficiente.	Non si può affermare con certezza che l'introduzione della <i>flat tax</i> assicuri una crescita economica perché ad oggi è difficile quantificare questi aspetti.
Equità	Un concetto spesso associato alla <i>flat tax</i> è proprio quello di equità in quanto una tassazione piatta per tutti può essere più equa di una progressiva che grava soprattutto sui più abbienti spingendoli all'evasione.	Ad oggi i più ricchi si trovano a pagare un'imposta elevata; con l'introduzione della <i>flat tax</i> avrebbero dei vantaggi non indifferenti. La classe medio-bassa sopporterebbe più di tutte il carico fiscale, creando a lungo forti disuguaglianze.
Incentivi alla produttività	Coloro che creano ricchezza come aziende e imprenditori non saranno più demotivati dalla forte tassazione. Tutti i cittadini sarebbero incentivati a pagare le tasse, e tutti pagherebbero meno tasse.	
Tassi di interesse	Uno degli effetti dell'applicazione della tassa piatta va ad agevolare i debitori che non dovranno più farsi carico di ingenti interessi passivi e favorisce l'attività di investimento.	
Incostituzionalità		Secondo alcuni critici di questo tipo di tassazione, la <i>flat tax</i> violerebbe l'articolo 53 della Costituzione.
Fattibilità politica		La "tassa piatta", pur avendo dal punto di vista teorico numerosi vantaggi, ha ancora un consenso politico controverso.

In particolare alcuni critici hanno obiettato a questa affermazione che sarebbe l'intero sistema tributario a dover essere progressivo e non la singola aliquota sui redditi. Per quanto riguarda invece la presunta crescita economica, ad oggi non è possibile affermarla con certezza, anche se alcuni Paesi dopo l'introduzione della *flat tax* hanno registrato una crescita.

Figura 1.2: Un confronto tra la tassazione progressiva e proporzionale



Fonte: “L’incidenza media delle due imposte, irpef attuale e *flat tax* con due aliquote, per un dipendente single.”
- Massimo Baldini, 18 maggio 2018.

Nella figura 1.2 sono rappresentati il reddito (ascisse) e il peso delle tasse (ordinate). Se la curva cresce al crescere del reddito, si parla di tasse progressive, se invece resta ferma al decrescere del reddito e appare piatta, le tasse sono proporzionali. Si può quindi evincere che ci si preoccupa che lo Stato non riceva entrate sufficienti. Un abbassamento dell’aliquota sui redditi fiscali e l’allargamento della base imponibile potrebbero portare a una recessione. I sostenitori della *flat tax* propongono diversi argomenti a favore di tale riforma, quali la riduzione della complessità del sistema fiscale e dei costi amministrativi o la riduzione delle inefficienze nell’economia riducendo le distorsioni indotte dalle tasse. Altri punti a favore sono la maggiore equità e l’incentivo alla partecipazione alla forza lavoro e una maggiore conformità da parte dei contribuenti. L’efficienza economica è da sempre una preoccupazione dei politici: meno una tassa influisce sul comportamento economico, maggiore è l’efficienza. I sostenitori della *flat tax* affermano che un’aliquota forfettaria su tutti i tipi di reddito possa evitare la doppia imposizione e dovrebbe avere effetti minori sulle decisioni di investimento. In contrapposizione a ogni vantaggio ci sono però dei contro sollevati dai critici. Alcuni sostengono che le varie indennità compromettono la semplicità e complicano l’amministrazione. È difficile comprendere se questa tassa piatta abbia degli effetti reali sulla partecipazione al lavoro; anzi, si pensa che tassi proporzionali possano influenzare negativamente la partecipazione da parte delle fasce più basse se non sono in atto meccanismi per esentare dalla tassa, almeno in parte, i

meno abbienti. È importante ricordare che non si può generalizzare e che ogni vantaggio e svantaggio deve essere valutato singolarmente in base al Paese preso in considerazione. Ogni paese si differenzia dall'altro sotto ogni aspetto ed è difficile quindi prevedere i risultati basandosi su quelli di un'altra nazione.

Capitolo 2

Principali esperienze internazionali di *flat tax*

2.1 La *flat tax* in Europa

La *flat tax* nel corso degli anni è stata applicata sia in Europa che nell'Asia Centrale. L'applicazione varia in modo significativo da paese a paese, ma il fine è ovunque lo stesso, quello di migliorare la condizione economica del momento. Alcuni paesi hanno implementato la tassa piatta solo sulle persone fisiche, altre anche sulle persone giuridiche. La *flat tax* ha rappresentato un'alternativa alla tassazione progressiva, nella quale le fasce di reddito più elevate sono tassate con tassi più elevati e le diverse esenzioni riducono la responsabilità fiscale. La prima nazione ad aver introdotto un sistema fiscale di natura "*flat*" fu l'Estonia nel 1994, fissando un'aliquota al 26% poi ridotta al 21%. Vennero così abrogate le tasse sul reddito delle persone fisiche e l'imposta sulle persone giuridiche. In seguito anche gli altri Paesi Baltici adottarono una loro *flat tax*. La riforma ha catturato l'attenzione mondiale con l'attuazione anche da parte della Russia di un tasso forfettario a partire dal 2001. Hanno seguito poi paesi come l'Ucraina, la Georgia e la Romania nel 2005.

Tabella 2.1: La *flat tax* in Europa

Paese	Anno di adozione	Aliquota % prima dell'introduzione	Aliquota % dopo l'introduzione
Estonia	1994	16-33	26
Lituania	1994	18-33	33
Lettonia	1995	25-10	25
Russia	2001	12-30	13
Ucraina	2004	10-40	13
Slovacchia	2004	10-38	19
Georgia	2005	12-20	12
Romania	2005	18-40	16

Fonte: "Flat tax in selected EU Member States and neighboring countries"- European Central Bank, settembre 2017.

Tuttavia, nessuna delle varianti applicate è una "tassa fissa" nella sua forma più teorica. Le riforme si sono concentrate su tassi piatti (o proporzionali) per il PIT (*personal income tax*) e

su un tasso fisso sul CIT (*corporate income tax*), anche se alcuni paesi (come Ucraina e Russia) non hanno allineato i tassi PIT e CIT allo stesso livello, e alcuni si sono concentrati solo sul primo e non sul secondo. Inoltre, le riforme hanno spesso introdotto indennità esentasse o deduzioni speciali per determinate categorie di individui. Il tasso PIT più basso è stato applicato in Georgia (12%), seguita dall'Ucraina (13%).

Dopo aver ottenuto l'indipendenza, i Paesi Baltici, per prima l'Estonia, operarono la scelta chiave di introdurre la *flat tax*. Registrarono una crescita notevole che venne poi fermata dalla crisi che si manifestò a livello globale. In particolare Estonia e Lettonia nei primi anni del 2000 furono i protagonisti di una crescita inaspettata. In Lettonia i salari raddoppiarono e il PIL aumentò. L'Estonia è caratterizzata da un contesto fertile per lo sviluppo di imprese e ha un sistema di tassazione semplice e organizzato. Nel 2015 l'Estonia è diventata ancora più competitiva con un'aliquota del 25% sui profitti distribuiti dalle società e una *flat tax* del 20% sul reddito degli individui.

La poca ingerenza del governo sulle attività economiche, la prudenza e l'apertura al mondo hanno reso l'Estonia una delle economie più libere. Il *Wall Street Journal* recentemente ha dichiarato l'Estonia all'ottavo posto nella graduatoria dei paesi più liberi al mondo. La Lettonia resta tra i paesi con tassazione più bassa in Europa. La tassa sul reddito d'impresa è stabile al 15% (CIT), così come la *flat tax* sul reddito di persone fisiche (PIT).

Anche la Russia ha introdotto un'aliquota unica per il PIT nel 2001, passando da tassi progressivi del 12, 20 e 30% al 13%. Nell'anno successivo i ricavi del PIT sono aumentati del 46% (circa il 26% in termini reali) e di un quinto rispetto al PIL. Questo successo delle entrate ha attirato molta attenzione e ha innescato l'emulazione della riforma nell'Europa orientale. Gli studiosi però hanno scoperto che la stessa riforma non ha guidato la crescita dei ricavi del PIT, anzi i ricavi sono diminuiti per tutti i gruppi ad eccezione di quelli che pagavano basse aliquote e non erano interessati dalla riforma. Sicuramente è aumentata la conformità per i contribuenti a reddito più elevato ed è rimasta invariata la situazione di chi ha un reddito inferiore. Non si può negare quindi che la *flat tax* abbia apportato dei miglioramenti, ma neanche che altri sviluppi, come il *boom* dei prezzi dell'energia, abbiano contribuito alla crescita della Russia. La Slovacchia è forse il paese che più si è avvicinato alla proposta HR con un'aliquota del 19% per le persone fisiche e del 25% per le imprese e ampliando la *no tax area*. Come la Russia, ha visto inizialmente un *boom* economico che anche in questo caso non può di certo essere attribuito solo alla *flat tax*, ma in seguito ha registrato un accumulo di deficit che l'ha portata

ad indietreggiare e a ritornare alla tassazione progressiva nel 2014. Per quanto riguarda gli altri paesi è possibile fare una breve sintesi nella tabella successiva.

Tabella 2.2: Principali caratteristiche della *flat tax* nei paesi europei

ESTONIA	Fu la prima ad adottare la <i>flat tax</i> , le sue aliquote sia sulle persone fisiche che giuridiche vennero poi abbassate. L'aliquota di imposta sulle società è passata dal 35% al 26% e l'indennità personale è aumentata.
LETTONIA	Con l'implementazione della <i>flat tax</i> la Lettonia ha vissuto una grande crescita, il PIL aumentò, così come le entrate relative sia al PIT che al CIT.
LITUANIA	L'aliquota relativa alla <i>flat tax</i> in Lituania era la più alta dei paesi del gruppo (33%). Le entrate relative al PIT sono aumentate, mentre il CIT non ha verificato miglioramenti; anzi, ci sono state delle diminuzioni nelle entrate.
RUSSIA	La Russia ha introdotto un'aliquota relativa al PIT del 13% e i suoi ricavi sono aumentati di parecchio. L'aliquota massima di imposta sulle società invece è aumentata.
UCRAINA	A partire dal 2004 è stato sviluppato il sistema basato sulla <i>flat tax</i> che prevede l'applicazione di un'aliquota unica. L'aliquota per i residenti è fissata al 18%. Per i non residenti, per i redditi provenienti da dividendi, investimenti, <i>capital gain</i> e simili, l'aliquota applicata è invece al 15%. L'aliquota per le persone giuridiche è ferma al 18%.
GEORGIA	Nel 2005 è stata introdotta la <i>flat tax</i> . Il tasso PIT è diminuito dal 20% al 12% provocando minori entrate, mentre il tasso CIT è rimasto invariato al 20%. Tuttavia la diminuzione del gettito derivante dall'imposta sui redditi delle persone fisiche fu compensata dal gettito dell'imposta sul reddito delle società, dalle imposte indirette e dalle maggiori accise; il risultato fu un'importante crescita economica.
ROMANIA	Nel 2005 la Romania ha introdotto una <i>flat tax</i> del 16% mentre le aliquote IVA sono rimaste le stesse. Con l'introduzione di questa tassazione la Romania ha subito delle perdite che si sono tradotte in un punto percentuale in meno del PIL.
SLOVACCHIA	La Slovacchia ha attuato una sola aliquota sia per il PIT che per il CIT e ha ampliato la <i>no tax area</i> creando delle perdite nelle entrate che sono però state compensate dalle entrate derivanti dalla tassazione indiretta.

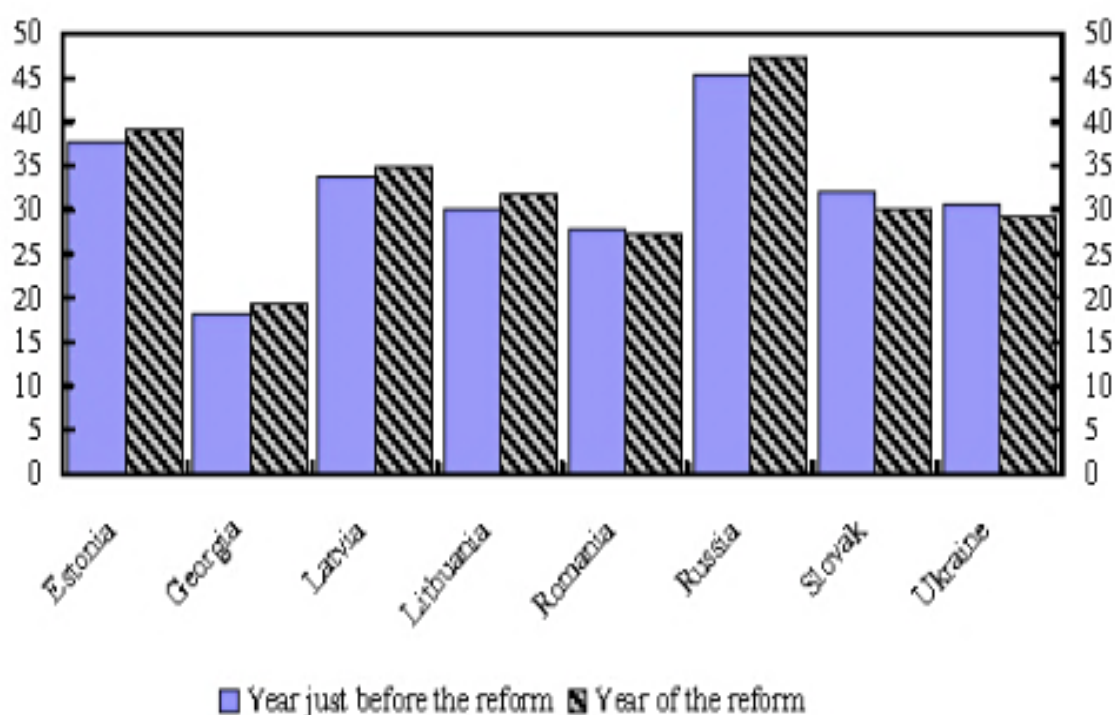
⁵Sebbene il comportamento delle entrate fiscali vari dopo l'attuazione delle riforme, in media queste ultime non sembrano di per sé avere un impatto significativo sulle entrate, sia positivo che negativo. Ci sono una numerose variabili che influenzano i risultati delle entrate, inclusi i

⁵ Pablo Saavedra with contributions from Anton Marcincin and Juraj Valachy: Flat Income Tax Reforms.

tassi. Nella maggior parte dei casi, i responsabili delle politiche non volevano che le entrate diminuissero drasticamente, e quindi in alcuni paesi i tassi e le quote sono stati selezionati per avere un effetto di entrate neutrali.

Dalla figura 2.1 si può evincere che il gettito è aumentato per alcuni paesi come l'Estonia nel breve periodo, ma si pensa appunto che nel lungo periodo possa creare situazioni di disuguaglianza più marcate.

Figura 2.1: Gettito totale (in percentuale al PIL), prima e dopo la riforma



Fonte: www.Informazionefiscale.it

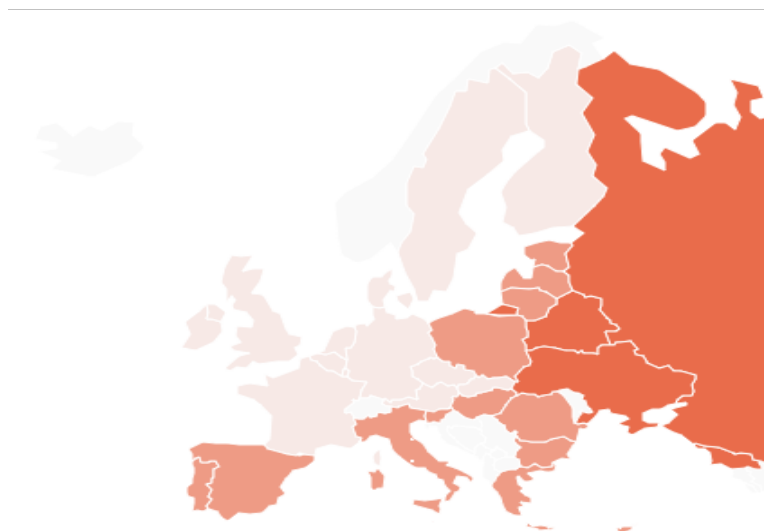
Un altro aspetto importante da analizzare è la correlazione tra *flat tax* e l'evasione.

Nella figura 2.2 i paesi in rosso sono quelli con più elevata pressione fiscale (supera il 50%) mentre le aree più chiare rappresentano i paesi con evasione tra il 22% e il 50% del PIL. I paesi in bianco invece sono quelli per i quali non sono disponibili dati. Da questo semplice grafico si può evincere che non sempre una minore pressione fiscale porta a un aumento degli introiti legati a una minore evasione.

Va sottolineato come la Slovacchia, dopo aver attuato la *flat tax*, impose subito un'aliquota del 19% che le era stata sconsigliata in quanto troppo azzardata. Non ci fu infatti nel breve-medio

periodo un aumento del gettito dovuto a un maggior numero di contribuenti come si era stimato. Dopo soli nove anni, nel 2013, il nuovo governo ritornò alla tassazione progressiva.

Figura 2.2: Flat tax ed evasione



Fonte: Evasione fiscale in Europa – La Presse, Febbraio 2018.

2.2 La flat tax negli Stati Uniti

Reagan nella sua carriera politica venne ispirato dall'allora giovane Arthur Laffer e dalla sua teoria economica. Si narra che Laffer spiegò la sua teoria all'allora presidente USA disegnando la curva su un tovagliolo di un ristorante. Essa prevedeva un taglio delle tasse. Con un disegno molto semplice ebbe contro molti economisti che avevano ideato modelli complicati basati su complicate equazioni differenziali. Le riforme di Reagan, ovvero l'applicazione dell'*Economy Recovery Tax Act* (ERTA) nel 1981 e del *Tax Reform Act* nel 1986, hanno così appiattito il sistema tributario americano.

Nel 1981 venne revisionata la legge fiscale federale. L'economia degli Stati Uniti era in stasi e stava vivendo la stagflazione, cioè poca crescita economica, con alta disoccupazione e alta inflazione. La *Tax Reform Act* è stata proposta come un modo per stimolare l'economia. Il suo approccio era basato sull'economia dal lato dell'offerta, che sostiene l'aumento delle risorse. Per la prima volta il Congresso ridusse drasticamente le imposte. Gli obiettivi della legge, come esposti nel rapporto del Comitato finanziario del Senato degli Stati Uniti, erano: assicurare la

crescita economica in futuro; potenziare la base industriale del paese; stimolare la produttività e l'innovazione; abbassare le imposte sul reddito personale; controllare la crescita del governo federale; ripristinare la certezza nel processo decisionale economico; e fornire una solida base per la ripresa economica. Le imprese hanno apprezzato i benefici di ERTA e hanno effettuato ingenti investimenti di capitale. Nonostante questo risultato, ERTA non ha inasprito in modo significativo le differenze esistenti nelle aliquote fiscali tra le imprese di diversi settori. Venne innalzata la soglia relativa alla *no tax area* ed eliminate molte agevolazioni fiscali. L'aliquota marginale più alta venne abbassata dal 70% al 50% mentre la più bassa subì una riduzione dal 14% all'11%. Sui *capital gain* venne introdotta per tutti la stessa imposta del 28%, attuando così un trattamento imparziale. Un'altra novità fu l'*accelerated cost recovery system* (recupero accelerato dei costi). I principali provvedimenti attuati si possono così sintetizzare:

1. Diminuzione generale della tassazione attraverso aliquote anche di gran lunga inferiori a quelle esistenti.
2. Introduzione del recupero accelerato dei costi: questo sistema ha cambiato il metodo di valutazione delle detrazioni di ammortamento passando da un sistema basato sulla vita utile per arrivare a una collocazione delle attività in categorie di 3, 5, 10, 15 anni di vita.
3. Allargamento della soglia per i redditi facenti parte della *no tax area*.
4. Eliminazione del trattamento preferenziale sui *capital gain*.

Anche se dal punto di vista teorico l'*Economy Recovery Tax Act* presentava degli indiscutibili vantaggi, nella pratica non ebbe però il successo aspettato. Nel gennaio 1984 Ronald Reagan mise in moto il processo che alla fine portò al passaggio al *Tax Reform Act* del 1986. Importante è capire perché lo sforzo di Reagan ha funzionato⁶.

Nel 1986 venne introdotto un nuovo metodo di tassazione, il *Tax Reform Act* (TRA). Questa riforma invertì il calo delle aliquote fiscali causato da ERTA. Ci fu un aumento delle aliquote fiscali e le imprese che beneficiarono dell'esigua tassazione con ERTA hanno visto aumentare la loro aliquota in modo importante. Inoltre, TRA sembra aver ridotto alcune delle variazioni

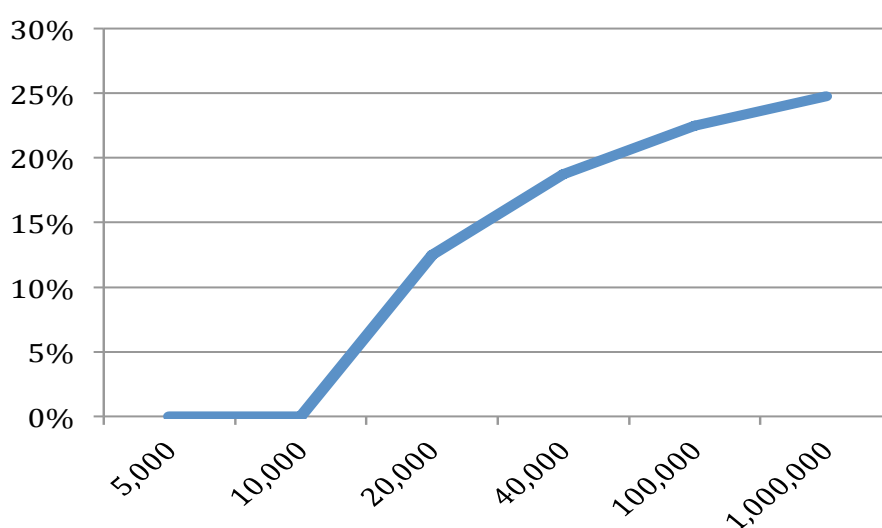
⁶ Nel suo discorso del 1984 disse: "Andiamo avanti con una riforma storica per equità, semplicità e incentivi per la crescita. Chiedo al Segretario Don Regan un piano di azione per semplificare l'intero codice fiscale, in modo che tutti i contribuenti, grandi e piccoli, siano trattati in modo più equo. E credo che un piano del genere potrebbe tradursi in un'economia sotterranea portata alla luce del rispetto onesto delle tasse. E potrebbe ampliare la base imponibile, quindi le aliquote fiscali personali potrebbero scendere, non salire. Ho chiesto che raccomandazioni specifiche, coerenti con tali obiettivi, mi vengano presentate entro il dicembre 1984."

delle aliquote d'imposta effettive esistenti tra le imprese di diversi settori. Venne aumentata l'aliquota più bassa fino al 15%, mentre la più alta venne abbassata fino al 28%.

La *flat tax* può essere resa "progressiva" anche se utilizza un unico tasso positivo, se prevede anche un'esenzione o esenzioni. Nel grafico sottostante, sull'asse delle ascisse si trovano i dollari (espressi in migliaia) mentre sulle ordinate si trova la percentuale del reddito totale.

Nella figura 2.3 si può osservare l'andamento delle aliquote d'imposta medie su un singolo contribuente. Prima dei 10.000 dollari l'aliquota risulta pari allo 0% mentre dopo i 10.000 dollari si ha un'aliquota progressiva.

Figura 2.3: La *flat tax* come tassazione progressiva



Fonte: Flat Tax, Consumption Tax, Consumption-Type Income Tax Proposals in the United States: A Tax Policy Discussion of Fundamental Tax Reform, John K. McNulty, December 2000.

La presenza di una singola aliquota semplificherebbe il sistema della dichiarazione dei redditi. Tuttavia il vantaggio principale di una tassa unica è che, eliminando qualsiasi graduazione, o almeno una graduale graduazione, dei tassi, si tende a precludere la progressione a tassi elevati e preclude implicitamente tassi differenziali su varie categorie di contribuenti o redditi.

2.3 Principali differenze e punti in comune tra i paesi che hanno adottato la *flat tax*

Dopo questa trattazione sui paesi che hanno adottato la *flat tax* risulta necessario comprendere quali siano le principali differenze e i punti in comune di questi sistemi fiscali. Le grandi

differenze nei tassi da paese a paese possono far riferimento al *timing* della riforma. I paesi baltici hanno attuato questa riforma in un periodo di rigide restrizioni fiscali a metà degli anni '90, e il pericolo di avere un calo ingestibile delle entrate ha spinto i governi verso tassi più elevati. Erano in vigore aliquote elevate in alcuni casi pari alle aliquote esistenti prima della riforma. I paesi più ritardatari invece, cioè quelli che hanno attuato la riforma a partire dai primi anni del 2000 hanno goduto di tassi di crescita più sostenuti nelle loro economie al momento dell'attuazione. Si nota un'altra differenza per quanto riguarda i redditi da patrimonio: in Lettonia non sono tassati, mentre in Estonia è presente un'aliquota specifica abbastanza bassa; i paesi che l'hanno introdotta dopo il 2000, invece, utilizzano aliquote equivalenti a quelle della *flat tax*.

In Estonia, Slovacchia, Lettonia e Romania al momento dell'introduzione della *flat tax* l'aliquota sulle persone fisiche e quella sulle persone giuridiche sono state eguagliate per cercare di annullare eventi nei quali gli individui attuavano una struttura societaria o meno pur di evitare una tassazione più alta. Questo concetto di *flat tax* inoltre era molto simile a quello teorizzato dalla proposta Hall-Rabushka. Per di più la Lettonia ha abbassato molto l'aliquota sul CIT, mentre l'Estonia ha unito la CIT andando a tassare solo i dividendi. La Romania, anche se all'inizio sembrava favorevole a questa unica aliquota, poi non ha messo in atto tale strategia. Nella tabella sottostante si possono evidenziare le maggiori differenze e i punti in comune tra i paesi che hanno adottato la *flat tax*.

Tabella 2.3: Elementi comuni e principali differenze tra i paesi che hanno adottato la *flat tax*

Elementi comuni	Principali differenze
Per cercare di non gravare troppo sulle persone con redditi bassi sono stati aumenti gli oneri deducibili personali. Tuttavia questo non è stato applicato da paesi come la Lettonia e la Georgia.	Differenze nel <i>timing</i> della riforma. I paesi baltici che per primi hanno adottato la <i>flat tax</i> hanno avuto aliquote più alte rispetto ai paesi "ritardatari".
Nei paesi in cui l'aliquota fiscale della <i>flat tax</i> era inferiore a quella marginale più elevata prima della riforma, le entrate relative al PIT sono diminuite. In Lettonia e Lituania invece le entrate relative al PIT non sono diminuite, in quanto avevano (come già detto in precedenza) un'aliquota elevata.	Imposizione sui redditi da patrimonio diversa a seconda dei paesi considerati. La Lettonia ad esempio risulta esentasse.

Data la diminuzione dell'aliquota sui redditi, sono aumentate le imposte indirette.	
Questa riforma in linea generale ha eliminato molte esenzioni sia per il PIT che per il CIT.	

Infine si denotano sostanziali differenze anche per quanto concerne l'imposizione dei redditi da patrimonio: in Lettonia essi risultano esentasse, in Estonia i redditi da capitale sono tassati attraverso un'aliquota apposita meno elevata di quella utilizzata per i restanti redditi, mentre nelle nazioni che hanno applicato la *flat tax* negli anni duemila, i *capital gain* sono tassati con aliquote equivalenti a quelle della *flat tax*. L'introduzione della *flat tax* è stata seguita dall'abolizione o diminuzione delle detrazioni precedentemente previste.

L'implementazione della tassa fissa ha generato una riduzione a livello di entrate derivanti dai redditi di persone fisiche, ad eccezione della Lettonia, della Lituania e della Russia (che, da quanto già precedentemente enunciato, avevano provveduto a fissare l'aliquota fiscale della tassa fissa al tasso d'imposta marginale più elevato ante-riforma). Sebbene si sia verificato contemporaneamente una diminuzione dell'evasione fiscale, con conseguente aumento delle entrate della pubblica amministrazione ed un incremento dell'offerta di lavoro, tali fenomeni non sono stati in grado di controbilanciare la diminuzione delle entrate, derivante dalla riduzione delle aliquote applicate ai redditi medio-alti.

In ultima istanza, le riforme adottate dal duemila in poi hanno solitamente associato ad una diminuzione dell'aliquota sui redditi un cospicuo incremento di tutte le imposte indirette (specialmente delle accise).

Capitolo 3

La *flat tax* in Italia: proposte e provvedimenti attuati

3.1 sistema tributario italiano: un breve inquadramento storico

Da sempre ci si interroga su quali siano gli strumenti più adeguati per garantire equità ed efficienza nel sistema fiscale. I tributi sono adattati alla società nella quale sono applicati. Nella società odierna è diffuso il malcontento riguardante la sempre più elevata e pressante tassazione⁷. Basti pensare che il 40% del valore aggiunto di un paese è prelevato da chi ha contribuito a produrlo. Questo provoca effetti sul benessere dei cittadini e sulle loro scelte in ambito economico. L'industrializzazione ha formato un'ampia classe di lavoratori dipendenti tanto da far crescere sempre più le imposte sui redditi da lavoro e da capitale. Per quanto riguarda invece le imposte indirette, esse con l'industrializzazione riguardano in generale le imposte sugli scambi. Alla fine degli anni '80 il modello della *Comprehensive Income Tax* (CIT) è entrato in crisi. L'Italia è arrivata con ritardo rispetto agli altri paesi all'introduzione del CIT: solo negli anni '60 si percepisce il bisogno di rivoluzionare il sistema delle riforme. È stata messa al centro l'imposta progressiva sul reddito complessivo e l'adozione dell'imposta sul valore aggiunto (Iva). Nel 1964 la consapevolezza del bisogno di dover "rivoluzionare" il sistema tributario ha portato l'Italia, sotto la guida di Cossicani, a riformare il sistema tributario.

La realizzazione del programma non è stato affatto facile né veloce. La Commissione per lo studio della riforma tributaria aveva come principali obiettivi la semplicità, la chiarezza e la presenza di una tassazione progressiva. L'imposizione diretta del nuovo ordinamento tributario avrebbe dovuto articolarsi in tre tributi fondamentali quali l'imposta personale sul reddito globale, l'imposta sulle società ed un'imposta ordinaria sul patrimonio. Il disegno di legge ha subito varie modifiche quali la rettifica di alcuni aspetti come l'imposta sulle persone giuridiche e il principio di territorialità (legge n. 1639/1969). L'approvazione è arrivata alcuni anni dopo, precisamente nel 1971, mentre i decreti per le imposte indirette sono entrati in vigore nel 1973 e quelle per le imposte dirette nel 1974. In seguito ci sono state parecchie deviazioni che hanno comunque reso questa riforma di importanza epocale anche se si stava attraversando un periodo di conflitti sociali. Gli effetti non sono stati negativi, anche se non del tutto attribuibili

⁷ I tributi nell'economia italiana, Paolo Bosi – M. Cecilia Guerra, edizione 2017.

all'applicazione della riforma. La crisi finanziaria comunale ha provocato inasprimenti del sistema tributario e forme di controllo severe. Essi possono essere sintetizzati nei seguenti due punti:

- Le imposte dirette aumentano tanto da superare quelle indirette;
- Le imposte indirette perdono di peso, ad esempio diminuiscono l'imposta di registro e le accise.

Sono aumentati, con il passare del tempo, gli aspetti negativi che offuscarono il disegno di legge iniziale. Tra gli effetti più gravi annoveriamo il diffondersi dell'evasione e dell'erosione del sistema tributario. L'impianto della riforma del 1973 è entrato in crisi alla fine degli anni '80: si diffusero comportamenti di irresponsabilità finanziaria che aprirono la strada alla creazione di enti decentrati con un potere impositivo maggiore.

Proprio in questo clima, negli anni '90 sono stati proposti due disegni di legge. Il primo è quello promosso dal governo Prodi nel 1996, il quale affronta problematiche di rilievo come la riformulazione della tassazione dei redditi di impresa e delle attività finanziarie. È stato introdotto gradualmente un modello simile alla *Dual Income Tax* con conseguente abolizione dell'Ilor. L'imposta personale sul reddito è stata adattata agli effetti redistributivi indotti dalla riforma. Dal lato opposto, il centro-destra ha proposto un altro disegno di legge volto alla riduzione della spesa pubblica e quindi della pressione tributaria. Il secondo governo di Berlusconi, precisamente con la riforma Tremonti (approvata nell'aprile 2003), mostrava con chiarezza l'intento di semplificare e diminuire la pressione fiscale. Specificatamente si prevedeva un'imposta *flat* sul reddito con due aliquote, una al 23% per i redditi fino a 100.000 euro e l'altra al 33% per i redditi superiori. Era prevista anche una soglia di povertà esentata da ogni tipo di tassazione. L'idea era quella di mantenere un ordinamento tributario basato da un lato sulle tre grandi imposte erariali preesistenti (Irpef, Irpeg e IVA) e dall'altro su un unico tributo locale comunale, di cui parte finanziato dallo Stato.

Lo Stato avrebbe fornito anche una dotazione patrimoniale alla fiscalità locale contribuendo ai costi della spesa pubblica. L'attuazione di questo disegno non è stata totale, a causa dell'emergere di problemi importanti come la perdita del gettito, stimata intono ai 22 miliardi di euro, e gli effetti redistributivi a favore delle classi più ricche. Tra i principali risultati citiamo la scesa da cinque a quattro aliquote e l'introduzione di un sistema di deduzioni. Rispetto ad altre proposte, la riforma Tremonti era quindi orientata a una maggiore neutralità del sistema di

imposizione. Il governo di centro-destra lasciava un clima molto diverso da quello che aveva trovato e il governo Prodi (2006-2008) ha varato degli interventi in campo fiscale volti a ridurre il cuneo. Il Documento di programmazione economica e finanziaria del 2006 puntava a creare incentivi per la ripresa economica e per la lotta all'evasione. Sia l'imposizione diretta che indiretta hanno subito cambiamenti volti a riequilibrare il gettito. In particolare l'Irpef ha subito importanti modifiche: i) fino al 2006 il tetto massimo era dello 0,5 e l'incremento annuo non poteva essere superiore allo 0,2%, mentre nel 2007 il tetto massimo è stato innalzato fino allo 0,8%; ii) è stato introdotto un versamento del 30% in acconto, calcolato con la nuova aliquota applicabile sulla base imponibile dell'anno precedente.

In base alle analisi statistiche IRPEF per l'anno d'imposta 2006 del MEF, circa 40,8 milioni di soggetti hanno percepito redditi rilevanti ai fini IRPEF tanto da riguardare il 70% della popolazione. Si sono realizzati incassi per circa un terzo delle entrate totali derivanti da imposte dirette. Nel maggio 2008 il successivo governo di centro-destra aveva come scopo la drastica riduzione della pressione fiscale e una riforma assistenziale caratterizzata da tagli severi nel settore, in modo da finanziare le riduzioni fiscali e generare un risparmio di spesa pubblica per 20 miliardi. Questo nuovo disegno di legge diminuiva a tre le aliquote IRPEF, rispettivamente al 20, 30 e 40%. Anche in questa proposta la parola semplificazione era il centro degli obiettivi insieme alla razionalizzazione della tassazione delle rendite finanziarie. Aumenti e revisioni delle aliquote Iva e delle accise avrebbero dovuto coprire le riduzioni di gettito previste da questi provvedimenti. I progetti di riforma sono stati in parte lasciati incompiuti dalla crisi del governo di Silvio Berlusconi nel 2011, ma sono stati ripresi dal governo Monti con il decreto Salva Italia. Il bilancio dello Stato era in deficit di 20 miliardi e per reperire fondi l'Iva ha subito degli aumenti a partire già dall'ottobre 2012. I governi successivi, come i precedenti, hanno avuto come tema centrale la riduzione della pressione fiscale, ma la presenza di vincoli stringenti posti dall'Europa, che stabilisce per l'Italia come per gli altri Paesi una politica fiscale restrittiva, ha comportato un aumento delle imposte. L'insieme delle misure prese tra il 2010 e il 2012 non rappresentano un disegno di legge ben definito. Tra le modifiche più importanti si ha l'indebolimento dell'IRPEF e uno spostamento del prelievo dall'imposizione diretta a quella indiretta. La lentezza dei governi nel realizzare le proposte di legge è giustificata in parte anche dalla presenza di corruzione a livello regionale. Le elezioni del 2013 vedono come dominante la proposta di abolizione della tassazione sulla prima casa, chiamata Imu (governo Monti 2012). Nel biennio 2013-2014 sono state molteplici le proposte di tassazione immobiliare, come MiniImu, Tari e Tasi, che hanno reso incomprensibile la logica del prelievo fiscale.

Il governo Renzi, in carica dal 2014 al 2016, ha adottato azioni volte a confermare gli orientamenti di riduzione della pressione fiscale in modo da incentivare le imprese, attraverso gli interventi di riduzione del cuneo fiscale e le misure di sussidio per l'assunzione previsti dal *Jobs Act*, consistenti nell'abolizione della base imponibile dell'imposta del costo del lavoro a tempo indeterminato. A queste misure si aggiungono un rafforzamento del prelievo sulle attività finanziarie dal 20 al 26% e un bonus di 80 euro mensili per i lavoratori dipendenti e assimilati che si trovano al di sotto di una certa soglia di povertà. In linea generale si conferma un ampio uso delle agevolazioni fiscali accompagnate dal ricorso ad abolizioni selettive, cioè riservate a singoli settori dell'economia e a singoli tributi, come l'annullamento dell'Irap all'agricoltura. Anche la nuova legge delega del 2014 è stata applicata parzialmente, rinunciando ad alcuni temi importanti come la revisione organica dei regimi di agevolazione fiscale. I campi di intervento più affrontati sono stati poi ripresi con la legge di bilancio del 2017, che ha monitorato l'evasione fiscale e revisionato la tassazione per il reddito delle società di persone e il reddito delle imprese individuali. Il contrasto all'evasione fiscale prevede misure riguardanti soprattutto l'Iva, come l'estensione della fattura elettronica.

Tabella 3.1: Alcune delle riforme attuate dal 1971 ad oggi

1971	Approvata, anche se con modifiche, la legge Cossiga che promuove semplicità, progressività e chiarezza.
1996	Prodi riformula la tassazione dei redditi d'impresa e delle attività finanziarie. Introdotto gradualmente un modello simile alla <i>Dual Income Tax</i> e abolizione dell'Ilor.
2003	Riforma Tremonti. Essa prevede la semplificazione e la diminuzione della pressione fiscale attraverso due aliquote: la prima al 23% per redditi fino a 100.000 euro e la seconda al 33% per redditi superiori.
2006/2008	Prodi attua provvedimenti volti a ridurre il cuneo fiscale, la lotta all'evasione e incentivi all'economia.
2008	Nel maggio 2008 il centro-destra diminuisce le aliquote Irpef a tre (20%, 30% e 40%). Aumenti e revisioni delle aliquote Iva.
2012	Con il governo Monti viene abolita la tassazione sulla prima casa (Imu)
2014/2016	Il governo Renzi riduce il cuneo e la pressione fiscale. Previsti sussidi per l'assunzione (<i>Jobs Act</i>).

3.2 L'evasione in Italia

Il tema della *flat tax* è oggi di grande attualità. Ogni Stato cerca un punto di equilibrio tra crescita economica e i costi ad essa collegati e la *flat tax* rappresenta uno dei temi più discussi tra economisti e politici. Facendo riferimento alla pressione fiscale in Italia, essa attualmente è di quasi cinque punti superiore alla media europea. Ridurla e garantire comunque un miglioramento dell'economia è possibile anche se difficile. La diminuzione della pressione fiscale può infatti favorire un aumento del gettito derivante dalla minore evasione.

Oggi in Italia i due principali tributi sono rispettivamente l'IRPEF⁸ e l'IVA che sommate generano circa il 60% del gettito totale. Ci sono poi altre imposte che generano gettiti minoritari. Tra queste imposte si può fare riferimento all'IRAP (imposta regionale sulle attività produttive), che è un tributo con aliquota fissa, all'IRES (imposta sul reddito delle società), con aliquota fissa e non variabile, all'ISOS (imposta sostitutiva sui redditi da capitale) e all'IMU (imposta municipale propria). Ritornando all'IRPEF, è l'imposta sul reddito dovuta dalle persone fisiche. Aumenta progressivamente con il crescere del reddito imponibile e si calcola applicando aliquote diverse a seconda dello scaglione in cui si colloca lo stesso reddito.

Tabella 3.1: Aliquote, scaglioni di reddito e imposta netta

REDDITO IMPONIBILE	ALIQUOTA	IRPEF(LORDA)
Fino a 15.000 euro	23%	23% del reddito
Oltre a 15.000 e fino a 28.000 euro	27%	3.450 + 27% sulla parte eccedente 15.000 euro
Oltre 28.000 e fino a 55.000 euro	38%	6.960 + 38% sulla parte eccedente 28.000 euro
Oltre 55.000 e fino a 75.000 euro	41%	17.220 + 41% sulla parte eccedente 55.000 euro
Oltre 75.000 euro	43%	25.420 + 43% sulla parte eccedente 75.000 euro

Fonte: IRPEF e dichiarazioni dei redditi, Agenzia delle entrate, 2019.

Dal 2012 l'Irpef non ricade sui fabbricati assoggettati all'Imposta municipale propria (IMU), ad eccezione di quelli concessi in locazione, e sul reddito dominicale dei terreni non affittati. Il sistema fiscale italiano rappresenta ormai un freno non più sostenibile per l'economia italiana. Per la sua straordinaria complessità, per il suo peso eccessivo, per la sua strutturale inefficienza

⁸ Per determinare il reddito imponibile è sufficiente sottrarre dal reddito complessivo gli oneri deducibili (vale a dire tutte le somme indicate nell'articolo 10 del Tuir). Una volta quantificato il reddito imponibile ai fini Irpef, si ottiene l'imposta (lorda) applicando a questo importo le aliquote (seconda colonna dello schema). Si arriva al prelievo Irpef effettivo (imposta netta) diminuendo l'imposta lorda, fino alla concorrenza del suo ammontare, di tutte le detrazioni riconosciute (Agenzia delle entrate).

e per la sua limitata portata redistributiva: la povertà cresce a ritmi sempre più elevati e i dati ne sono una testimonianza. Sono diverse le proposte di legge riguardanti la *flat tax* che sono state ideate dai diversi partiti politici italiani. Alla base di tutti i disegni di legge ci sta però l'intenzione di ridurre l'evasione fiscale e di semplificare il sistema tributario. Come si può evincere dalla tabella seguente, l'Italia è il paese europeo con la più alta percentuale di evasione.

Tabella 3.2: Evasione fiscale nei principali paesi europei⁹

NAZIONI EUROPEE	EVASIONE FISCALE PERCENTUALE PIL
Italia	27%
Spagna	22,5%
Belgio	21,9%
Grecia	NP
Germania	16%
Francia	15%
Olanda	13,2%
Regno Unito	12,5%

Fonte: www.tasseeeconomiaitalia.com

Sicuramente l'evasione fiscale è un problema ben diffuso in tutte le nazioni: essa è legata alla cultura ma anche all'elevata pressione fiscale e alla complessità di molti sistemi tributari. I sostenitori della *flat tax* si propongono proprio di risolvere questi problemi. Il cambiamento volto a semplificare e a ridurre la tassazione genererebbe un cambiamento anche nella psicologia dei cittadini, incoraggiati a pagare di più. Tra le maggiori lamentele si ha proprio quella relativa all'imposta sulle persone fisiche, cioè l'IRPEF, definita come troppo pressante soprattutto per il ceto medio-alto. Alcuni politici ed economisti credono che non basti neanche un leggero cambiamento, ma che anzi il sistema fiscale debba essere drasticamente riformato. Le attività di prevenzione e di contrasto dell'evasione fiscale sono sempre più diffuse, così come le azioni in grado di stimolare l'emersione spontanea delle basi imponibili. Per quanto riguarda il contrasto all'evasione, nel 2017 il risultato annuale per quanto riguarda la riscossione ha presentato +5,8% rispetto al 2016. Gli interventi hanno visto svilupparsi comunicazioni inviate direttamente ai cittadini per incidere positivamente sulla *tax morale*. Esistono due tipi di comunicazione:

- quella inviata con la funzione di “promemoria” per i cittadini che non hanno ancora presentato la dichiarazione nel termine prestabilito o che sono in prossimità della scadenza dei termini;
- quella che indirizza il contribuente ad apportare delle modifiche alla dichiarazione in quanto caratterizzata da anomalie e errori.

Nel 2017 sono state inviate oltre 1 milione di comunicazioni ai contribuenti volte a promuovere l’adempimento spontaneo degli obblighi tributari. I risultati di queste nuove modalità sono molto positivi: le imposte recuperate ammontano a 1,3 milioni di euro. Sono in corso di implementazione misure volte all’automatizzazione dei processi per poter raggiungere un pubblico sempre più ampio di contribuenti. Attività di controllo e di accertamento riguardano anche la circolazione delle merci a livello internazionale (controlli su dazi e IVA). Tra gli organi che supportano la lotta all’evasione fiscale vi è l’INPS (l’Istituto Nazionale della Previdenza Sociale) che attua attività di verifica preventiva volta ad analizzare la posizione di regolarità contributiva dei soggetti e delle aziende. Anche l’INAIL (Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro) ha realizzato un sistema di *Business Intelligence* attraverso il quale vengono svolte analisi mirate a selezionare aziende con potenziale di evasione alto.

Il Parlamento, in particolare, ha sollecitato una radicale riforma del sistema di accertamento e di controllo dei contribuenti¹⁰. La legge di conversione del 21 giugno 2017, n. 96, ha introdotto la disciplina degli indici sintetici di affidabilità fiscale la cui attuazione consente di delineare un rapporto tra fisco e contribuenti volto alla trasparenza e alla *tax compliance*. L’indice sintetico di affidabilità è rappresentato da un numero da 1 a 10 che indica l’affidabilità del contribuente. Il periodo preso in considerazione può essere relativo a ogni arco temporale d’imposta in modo da poter verificare l’andamento in diversi periodi.

I contribuenti con indice sintetico basso hanno la possibilità di migliorare la propria posizione cambiando i propri comportamenti e i loro profili contabili. È stato previsto un meccanismo volto a incentivare e premiare i contribuenti con un punteggio alto: in particolare saranno soggetti a semplificazioni relative agli adempimenti relativi ai rimborsi dei crediti d’imposta. L’obiettivo è indurre spontaneamente i contribuenti ad una maggior *compliance*. In questo modo viene superato il precedente sistema basato sugli studi di settore e parametri anche

¹⁰ Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva, anno 2018.

giuridici. Un'altra misura volta a prevenire e a contrastare l'evasione fiscale è lo *split payment*, introdotto dalla legge di stabilità nel 2015 come misura di contrasto all'evasione IVA. Questa norma prevede il versamento dell'IVA da parte della Pubblica Amministrazione per i beni e servizi da essa acquistati. Attraverso l'applicazione di questa misura si prevedeva un incremento del gettito spontaneo. I risultati sono stati infatti positivi e quantificati in 3,5 miliardi di euro tra il 2015 e il 2016. Nella tabella sottostante si può notare come dopo 13 mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, nel periodo agosto-dicembre 2017 i versamenti effettuati dalle società partecipate e dalle prime trenta quotate nell'indice FTSE MIB sono aumentati. Se si considera il secondo sub-periodo, gennaio-agosto 2018, l'incremento dei versamenti è superiore ai cinque punti percentuali (+138% di incremento tendenziale).

Tabella 3.3: Monitoraggio versamenti e compensazioni dei soggetti interessati dall'estensione dello *split payment*

Versamenti		
	Fornitori Split Payment	Acquirenti
Ago-Dic 2017	17,203	6,467
Ago-Dic 2016	17,964	3,742
Variazione	-761	2,724
Variazione%	-4.2%	72.8%
Gen-Ago 2018	20,543	9,397
Gen-Ago 2017	22,916	3,946
Variazione	-2,373	5,451
Variazione%	-10.4%	138.1%
Compensazioni		
	Fornitori Split Payment	Acquirenti
Ago-Dic 2017	769	24
Ago-Dic 2016	761	37
Variazione	8	-13
Variazione%	1.0%	-35.0%
Gen-Ago 2018	2,338	39
Gen-Ago 2017	1,980	108
Variazione	358	-69
Variazione%	18.1%	-64.1%

Fonte: Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, anno 2018.

La Legge di bilancio 2018 prevede ulteriori miglioramenti del *tax gap* nei prossimi anni. Altra misura attuata per la lotta all'evasione è l'estensione, a partire dal 1° gennaio 2019, dell'obbligo

di fatturazione elettronica per tutte le operazioni commerciali (B2B e B2C)¹¹. Questa nuova tipologia di fatturazione consentirà all'Amministrazione tributaria di controllare in modo istantaneo tutte le fatture e le informazioni in esse contenute. I controlli saranno così automatici e in tempo reale. La fatturazione elettronica presenta diversi vantaggi, tra i quali sistemi di fatturazione collegati ai processi contabili, maggiore trasparenza e controllo del contribuente attraverso dati puntuali. La trasmissione delle fatture limita la possibilità di effettuare “aggiustamenti” contabili dopo che la fattura è stata acquisita dalla controparte. L'eliminazione di questi fenomeni evasivi ha incrementato il gettito per 2,05 miliardi di euro.

3.3 Principali proposte per la *flat tax* in Italia e provvedimenti attuati

Ci sono state diverse proposte di *flat tax* e i critici di questo genere di tassazione si dimostrano soprattutto preoccupati dei costi delle coperture. Trovare le coperture adatte a coprire l'introduzione della *flat tax* non è facile¹². Massimo Bordignon ha spiegato che ricorrere al *deficit* non sia una buona idea. Un'alternativa valida potrebbe essere la valutazione e la revisione della spesa pubblica, la cosiddetta *spending review*. Un approccio selettivo che mira a tagliare gli sprechi migliorando la trasparenza e l'efficacia. Dal 2014 il legame tra la revisione della spesa e le clausole di salvaguardia è diventato stretto in quanto queste clausole scattano nel momento in cui non ci siano risparmi adeguati¹³. Anche gli analisti dell'Istituto Bruno Leoni hanno proposto come soluzione la *spending review*, individuando 30 miliardi di euro derivanti da tagli alla spesa pubblica come anche tagli alle prestazioni sociali e alle pensioni dei reduci da guerra e dei loro eredi. Tutto questo accompagnato da un minimo vitale per i più poveri.

L'introduzione di una tassa *flat* genererebbe una perdita di gettito che dovrebbe però essere compensata dall'aumento dei consumi e del gettito derivante dall'Iva. Sia imprese che consumatori più facoltosi aumenterebbero rispettivamente gli investimenti e i consumi, creando un aumento da parte delle imprese della domanda di lavoro. L'abbassamento della pressione fiscale, tuttavia, non provocherà un aumento del gettito immediato. I sostenitori prevedono un aumento del gettito solo dopo circa due anni dall'introduzione. Come vedremo, Berlusconi ha introdotto varie manovre per sostenere il costo della riforma.

¹¹ Business to business e business to consumer.

¹² “Alla ricerca di possibili coperture”, Paolo Balduzzi, 28 giugno 2018.

¹³ “Flat tax, le coperture possibili”, Andrea Telara, 15 gennaio 2018.

Le proposte formulate da Silvio Berlusconi, e quindi dal centro-destra, prevedono l'eliminazione delle imposte dirette quali IRPEF e IRES e l'introduzione di un'aliquota *flat*, in modo da poter riformulare il Testo Unico sulle Imposte Dirette (TUIR).

La prima proposta di *flat tax* in Italia è quella avanzata da Silvio Berlusconi e Antonio Martino nel 1994, che prevedeva un'aliquota del 33% e una *no tax area* per i meno abbienti¹⁴. Questa proposta tuttavia non è mai stata attuata; al suo posto, un nuovo disegno di legge prevedeva due aliquote (23% e 33% a seconda del reddito). Anche la cosiddetta "armonizzazione della tassazione delle rendite finanziarie" (che significava minor prelievo sugli interessi dei conti correnti, minori tasse sui depositi bancarie e aumento dell'imposta del 12,5% sugli investimenti finanziari e le speculazioni di borsa), dopo la prima approvazione parlamentare, come il precedente disegno di legge, non viene approvata e le aliquote IRPEF diventarono quattro. Negli anni sono state fatte parecchie promesse tra cui anche quelle della Lega¹⁵.

Nell'ultima proposta, Salvini ha ripetuto la sua intenzione di attuazione del disegno di legge, con aliquota del 15% accompagnata da una deduzione uguale per tutti pari a 3.000 euro. L'aliquota IRES verrebbe ridotta lo stesso al 15% in modo da non creare distorsioni nella scelta del modello giuridico da adottare, mantenendo sempre in vigore l'esistenza di una *no tax area*. Salvini accerta la presenza di un importante impegno finanziario (tra i 12 e i 15 miliardi di euro). Questi costi in parte dovrebbero essere coperti dalle detrazioni e deduzioni fino ad ora vigenti.

La nuova proposta è disegnata in modo da apportare benefici alle famiglie più numerose con un solo reddito, le quali dovranno pagare un'aliquota più bassa calcolata sui guadagni dell'intero nucleo familiare. La deduzione fissa prevista varia a seconda del reddito. Sono previsti tre scaglioni:

Tabella 3.2: Deduzioni per ogni scaglione di reddito

REDDITO	DEDUZIONI
Fino a 35.000 €	3.000 € per ogni componente della famiglia
Da 35.000 € a 50.000 €	3.000 € per ogni familiare a carico
Superiore a 50.000 €	Nessuna deduzione

¹⁴ "1994-2010 promesse tradite sulle tasse" – Sergio Rizzo – Corriere della Sera, 11 gennaio 2010

¹⁵ "Flat tax, ecco come funziona la proposta della Lega: 15% per le famiglie fino a 50 mila euro". Il Messaggero, 8 aprile 2009.

Il fatto che non siano previste deduzioni per i redditi superiori a 50.000 euro è stata fonte di critiche da parte di chi non è concorde all'introduzione della *flat tax*. I contribuenti con reddito superiore a quella soglia sarebbero tutti soggetti alla stessa aliquota andando contro al principio di costituzionalità. Questa critica però non ha trovato molto riscontro per il semplice fatto, già discusso in precedenza, che l'articolo 53 della Costituzione parla di progressività del sistema tributario e non della singola imposizione fiscale.

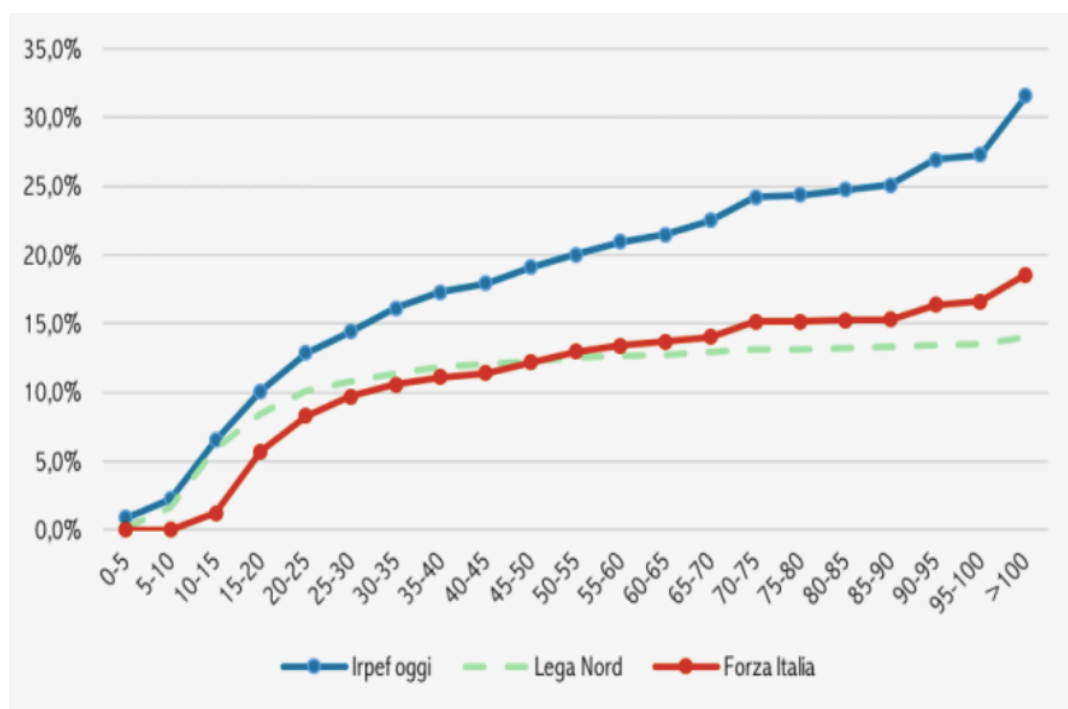
La *flat tax* per le famiglie potrebbe valere 14,5 miliardi di sconto fiscale per circa 8 milioni di persone, con uno sgravio medio di circa 1.800 euro l'anno a contribuente, secondo la Confesercenti. La perdita complessiva si aggirerebbe attorno ai 63 milioni di euro, in parte compensati dal previsto aumento dei consumi generato dalla diminuzione della tassazione. Un supporto alla copertura dei costi è dato dall'iniziativa proposta dall'onorevole Armadi Siri detta "saldo e stralcio", che prevede che i crediti considerati inesigibili verranno in parte pagati dai contribuenti. In questo modo lo Stato recupera almeno una parte di quei crediti che altrimenti non avrebbe mai riscosso a causa delle situazioni economiche di alcuni cittadini. Nonostante queste proposte la situazione di alcuni cittadini risulterebbe comunque peggiorata, ma essi avrebbero la possibilità di essere sottoposti all'attuale sistema di imposizione dei redditi delle persone fisiche.

Nell'ultima proposta Forza Italia e Noi con l'Italia hanno ribadito che la *flat tax* migliorerebbe le condizioni di ogni cittadino, soprattutto quella dei contribuenti con reddito compreso tra i 28.000 euro e i 55.000 euro, i quali vedrebbero abolita l'aliquota al 38%. Per i redditi da 55.000 euro a 75.000 euro sarebbe abolita l'aliquota al 41% per lasciare spazio a un'imposizione al 23%. Tra gli obiettivi più importanti c'è l'introduzione di una *no tax area* a 12.000 euro nella quale non è prevista alcuna aliquota. I costi sarebbero coperti dall'eliminazione di deduzioni e detrazioni per i redditi da lavoro, dalla spinta alla crescita economica e dall'emersione del sommerso. Proprio come nella proposta precedente tra le maggiori critiche resta quella dell'incostituzionalità e non progressività, ma questo è giustificato dall'articolo 53 Costituzione¹⁶. La base imponibile in questo caso sembra essere individuale e non familiare come nella proposta della Lega Nord. La formula è quindi $Irpef = 0.23 * (\text{reddito individuale} - 12000)$. Il grafico sottostante, anche se in modo non del tutto corretto perché non considera la parità di gettito, mostra l'incidenza dell'Irpef sul reddito familiare. Si evidenzia il forte calo

¹⁶ "Con la *flat tax* conti pubblici a rischio?", Massimo Baldini e Leonzio Rizzo, 19 gennaio 2018.

della progressività con una lenta crescita, soprattutto nella proposta della Lega, dell'aliquota media. La riduzione della tassazione causa una perdita di gettito. La perdita di gettito si riflette quindi in una forte riduzione dell'incidenza. La *flat tax* di Forza Italia, invece, incide meno sui redditi bassi a causa della maggiore deduzione su quelli alti per mezzo di un'aliquota superiore.

Figura 3.1: Incidenza dell'Irpef attuale e delle due proposte di *flat tax* sul reddito complessivo familiare (in migliaia di euro)

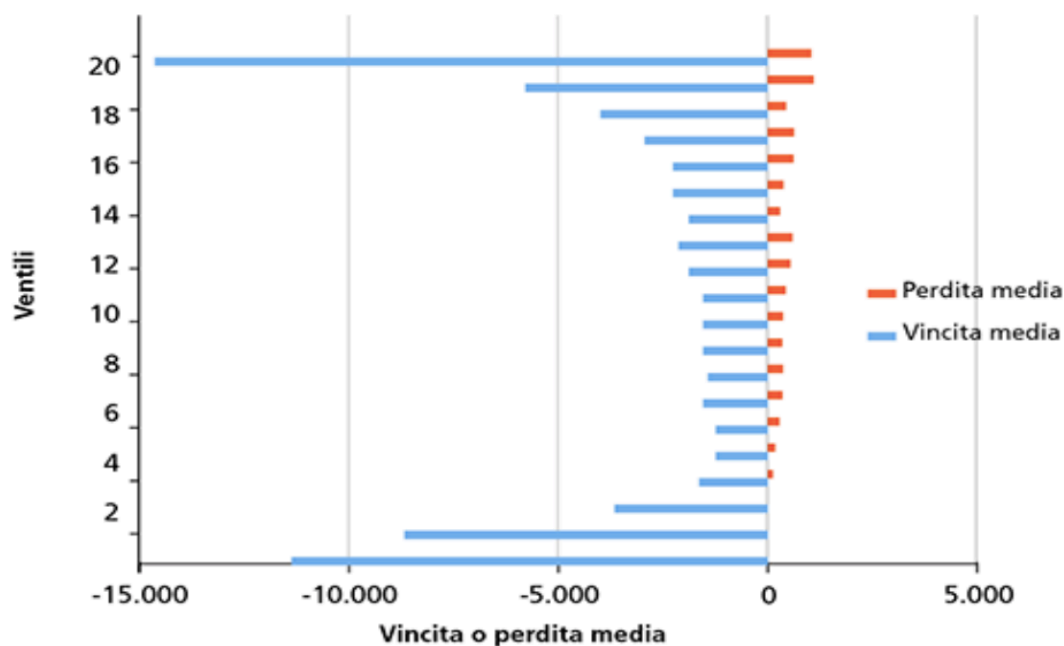


Fonte: www.lavoce.info

Merita particolare importanza la proposta dell'Istituto Bruno Leoni, che ha contribuito all'idea di una riforma radicale del sistema delle imposte, considerato ormai totalmente malato. Interventi piccoli senza una logica generale, cosiddetti “navigazione senza rotta”, di cui hanno recentemente scritto Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra, caratterizzano ormai il nostro sistema. Questa proposta sottolinea l'idea che esistano tanti tipi di progressività fiscale e non una da preferirsi alle altre. L'Istituto Bruno Leoni ha elaborato una proposta di riforma sintetizzabile in alcuni semplici punti: (i) una singola aliquota, pari al 25%, per tutte le principali imposte del sistema tributario, tra cui IRPEF, IRES e IVA; (ii) abolizione dell'IRAP e dell'IMU; (iii) introduzione di un trasferimento monetario, il “minimo vitale”, differenziato geograficamente e abolizione delle prestazioni assistenziali; (iv) ridefinizione delle modalità di finanziamento di

alcuni servizi pubblici, come la sanità. Dal punto di vista macro questa proposta ridurrebbe la spesa pubblica e la pressione fiscale di circa quattro punti percentuali. Come si può evincere dalla figura sottostante, dal punto di vista distributivo verrebbero tutelati i segmenti meno abbienti della popolazione.

Figura 3.2: Impatto distributivo della proposta



Fonte: Istituto Bruno Leoni

L'aliquota Irpef al 25% prevede anche una deduzione base di 7.000 euro per i nuclei familiari con un solo adulto. Una proposta quindi efficiente che supererebbe le aliquote marginali presenti e che punta a ridurre significativamente il peso della spesa pubblica e la pressione fiscale.

Nel documento di Economia e finanza del 2019, il governo ha analizzato i risultati conseguiti in dieci mesi di attività e sta tracciando le linee guida per il programma futuro. Gli obiettivi principali restano quelli di ridurre il *gap* di crescita con gli altri paesi europei e il rapporto debito/PIL. Tra gli altri fattori resta centrale l'azione di riforma fiscale progressiva di un sistema di *flat tax*, attuato per garantire una crescita delle imposte bilanciata e lo snellimento relativo agli adempimenti riguardanti al pagamento. Si intende quindi, per quanto riguarda la *flat tax*, un processo di riforma delle imposte sui redditi volto a semplificare il sistema fiscale, alleviando l'imposizione a carico dei ceti medi. Si prevede anche una riforma sulle deduzioni

e detrazioni, gli investimenti verranno incentivati attraverso una riduzione dell'aliquota IRES¹⁷. In attuazione della proposta della *flat tax* verranno anche alzate le soglie minime per l'imposizione sulle piccole imprese, professionisti e artigiani. Per quanto riguarda la legge di bilancio 2019 il reddito per il regime dei minimi è stato innalzato a 65.000 euro con aliquota del 15% e l'imposta sui redditi d'impresa per le aziende è stata diminuita in modo da incentivare gli investimenti e l'occupazione. Resta il dubbio sul fatto che il regime *flat* non possa garantire un'adeguata copertura, ma questa dovrebbe essere compensata da una riduzione delle spese fiscali. La *flat tax* applica coefficienti di redditività differenti in base all'attività economica svolta, in sostituzione di IRPEF e IRAP. Chi aderisce a questo regime è esentato anche dal versamento dell'Iva. Per il 2020 i soggetti con ricavi tra i 65 e i 100 mila euro saranno sottoposti a un'aliquota del 20%. Si prospetta che la *flat tax* creerà un clima favorevole alla crescita.

¹⁷ Nota di aggiornamento del Def 2018

CONCLUSIONI

Da questa analisi sulla *flat tax* emergono alcuni aspetti rilevanti. In particolare, tale tipologia di imposta presenta tra i suoi principali vantaggi la semplificazione dell'applicazione con possibili ritorni positivi in termini di lotta all'evasione. Tra i principali svantaggi vi è invece la possibile mancata copertura finanziaria e una perdita di progressività che andrebbe a scapito del principio di equità.

Per quel che riguarda la semplificazione del sistema tributario che ne deriverebbe. Ad oggi si parla ormai di un sistema fin troppo complesso caratterizzato da deduzioni, detrazioni e molteplici scaglioni. Sicuramente questa semplificazione genererebbe una perdita di gettito, però colmata dalla continua lotta all'evasione e dalle varie misure messe in atto soprattutto negli ultimi anni. Tra queste si elencano l'introduzione della fatturazione elettronica e l'utilizzo di indici sintetici che possono in tempo reale controllare la situazione di ogni contribuente. Anche lo *split payment*, che prevede il versamento dell'IVA da parte della Pubblica Amministrazione per i beni e servizi da essa acquistati, genererebbe un incremento del gettito spontaneo. Altro grande vantaggio risulta essere la diminuzione del carico fiscale che grava su ogni contribuente. Relativamente al fatto che questo tipo di imposta possa avvantaggiare i redditi alti senza migliorare la situazione delle classi più povere non emergono indicazioni chiare. L'introduzione della *flat tax* potrebbe infatti portare un incentivo all'economia e agli investimenti; al costo di una minore progressività (sebbene in parte garantita dalla presenza di una *no tax area*) e della perdita di gettito nel breve periodo. Di fatto si ritorna al ben noto trade off tra equità ed efficienza.

Dal punto di vista empirico le varie esperienze internazionali di *flat tax* hanno portato a risultati eterogenei anche se tutti guidati dall'obiettivo della semplificazione. I paesi dell'Europa dell'Est sono stati gli unici ad adottare un'aliquota unica, oltre ad altri casi meno evidenti. In Estonia, Lettonia, Lituania e Romania si è verificato un aumento del gettito anche se il livello di evasione fiscale è alto, in qualche caso anche superiore alla media europea. Non si ha quindi una diretta correlazione tra il miglioramento del comportamento dei contribuenti e l'introduzione della tassazione "piatta". In Russia invece, l'iniziale successo che si era attribuito alla *flat tax* è stato poi smentito e posto invece in relazione al boom delle risorse di energia. Gli Stati Uniti hanno riformato il loro sistema fiscale attraverso l'influenza dell'economista Laffer, applicando prima l'*Economy Recovery Tax Act* nel 1981 e in seguito il *Tax Reform Act* nel 1986, con lo scopo di semplificare e stimolare l'economia. Si deduce quindi che non è possibile

arrivare a una conclusione univoca. Le differenze nell'applicazione e negli effetti dipendono molto anche dal *timing*. Ogni paese si differenzia dall'altro sotto ogni aspetto ed è difficile quindi prevedere i risultati basandosi su quelli di un'altra nazione.

In Italia si sono susseguite diverse proposte riguardanti la *flat tax*. Tutti i disegni di legge hanno come tema centrale la semplificazione e la riduzione dell'eccessiva onerosità del sistema tributario. La Legge di Bilancio 2019 prevede l'avvio della *flat tax* professori al 15% per ripetizioni e lezioni private e *flat tax* per i pensionati Sud al 7%. E' prevista anche una *flat tax* per le Partite Iva con ricavi e compensi fino a 65.000 euro e una *flat tax* per le *start up* per i giovani under 35 e over 55. Attualmente la *flat tax* è difficilmente applicabile per le casse dello Stato italiano che si trova in una situazione critica. Il debito pubblico è elevato e l'Italia non ha tutti i mezzi necessari per far fronte a un calo del gettito dovuto dall'applicazione di questa tassa.

In conclusione, è importante sottolineare che la trattazione di questo argomento ha sollevato un importante tema, cioè quello della complessità del nostro sistema tributario. È necessario che vengano apportate delle semplificazioni per permettere al nostro paese di allinearsi agli standard europei ma anche che tale revisione strutturale sia graduale. L'obiettivo, in questo modo, diventerebbe quello di ottenere una minore pressione fiscale e un contemporaneo aumento del gettito complessivo senza, però, andare incontro ad eccessivi rischi, con il fine di aumentare il benessere dei contribuenti e a risanare le casse dello Stato.

BIBLIOGRAFIA

Agenzia delle entrate, *IRPEF e dichiarazioni dei redditi*, 2019.

Andrea Telara : “*Flat tax, le coperture possibili*”, 15 gennaio 2018.

Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 31 dicembre 2018.

Bruce Bartlett : *The Roots of the Tax Reform Act of 1986*, gennaio 2014.

European Central Bank: “Flat tax in selected EU Member States and neighboring countries”, settembre 2017.

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

Istituto Bruno Leoni: *La rivoluzione della flat tax in Europa dell’Est*, 2017.

John K. McNulty, “*Flat Tax, Consumption Tax, Consumption-Type Income Tax Proposals in the United States: A Tax Policy Discussion of Fundamental Tax Reform*”, December 2000.

La Presse: *Evasione fiscale in Europa* Febbraio, 2018.

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

Massimo Baldini e Leonzio Rizzo : “*Con la flat tax conti pubblici a rischio?*”, 19 gennaio 2018.

Massimo Baldini: “*L’incidenza media delle due imposte, irpef attuale e flat tax con due aliquote, per un dipendente single.*”, 18 maggio 2018.

Ministero dell’economia e delle finanze, *Nota di aggiornamento del documento di economia e finanza*, 27 settembre 2018.

Osservatorio CPI: *Flat tax, teoria e pratica*, 16 gennaio 2018.

Pablo Saavedra (with contributions from Anton Marcincin and Juraj Valachy): “Flat Income Tax Reforms”, World Bank Group, 2007.

Paolo Baluzzi, “*Alla ricerca di possibili coperture*”, 28 giugno 2018.

Paolo Bosi e M. Cecilia Guerra: *I tributi nell’economia italiana*, Il Mulino edizione 2017.

Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva, anno 2018.

Robert E. Hall, Alvin Rabushka: “*Flat Tax La rivoluzione fiscale*”, European Center of Austrian Economics Foundation, Liechtenstein, 2011.

Sergio Rizzo: “*1994-2010 promesse tradite sulle tasse*”, Corriere della Sera, 11 gennaio 2010.
The New York Times : “Arthur Laffer’s curve Theory on tax cuts comes to life once more”, 2017.

SITOGRAFIA

- www.agenziaentrate.gov.it
- www.brunoleoni.it
- www.ilmessaggero.it
- www.ilsole24ore.com
- www.informazionefiscale.it
- www.lavoce.info.it
- www.mef.gov.it
- www.repubblica.it