



*Dipartimento di Economia e Management*

*Cattedra di Scienze delle Finanze*

Argomento trattato: **RIFORMA IRPEF, FLAT TAX E SOSTENIBILITÀ**

Anno accademico 2018/2019

RELATORE:

Prof. Angelo Cremonese

CANDIDATO:

Bruno Jemma

Matricola 215061

# RIFORMA IRPEF, FLAT TAX E SOSTENIBILITÀ

Indice

**Premessa**

**Prime fasi del dibattito**

**La Legge di Bilancio 2020**

## **Capitolo 1**

- 1.1 Nascita delle imposte e il concetto di imposta
- 1.2 Anni 70 la grande riforma tributaria
- 1.3 Principi cardine sistema fiscale: Adam Smith
- 1.4 Equità → progressività  
Efficienza → semplificazione sistema

## **Capitolo 2**

- 2.1. Cos'è la Flat Tax - Definizione e principi
- 2.2 Riforma Irpef: cos'è e come funziona
- 2.3 Flat Tax già in essere:
  - Partita Iva
  - Flat Tax tutti i contribuenti

## **Capitolo 3**

- 3.1 Sostenibilità finanziaria
- 3.2 Minor gettito
- 3.3 Spaccato degli incassi
- 3.4 Conseguenze sul Welfare

## **Conclusioni**

Bibliografia

Sitografia

## **Premessa**

Lo scopo di questo elaborato è quello di analizzare le caratteristiche peculiari della Flat Tax, un'imposta che è protagonista di un intenso dibattito economico e politico nel nostro paese e che sarà al centro della nuova riforma del sistema tributario italiano. Il tema della Flat Tax rappresenta oggi il principale elemento di confronto tra economisti e politici alla ricerca di un punto di equilibrio tra lo sviluppo e i costi dello stato. È indubbio che quando Milton Friedman nel 1956 ideò la Flat Tax probabilmente non immaginava come 64 anni dopo, all'interno di tutte le economie mondiali tale progetto sarebbe stato ancora di grande attualità. Si deve a questo economista, infatti, premio Nobel per l'economia nel 1976, la prima formulazione del modello di tassazione "piatta" al posto del tradizionale impianto fiscale progressivo. Flat Tax, significa alla lettera "imposta piatta" e intende una imposta sul reddito con una sola aliquota, quindi molto distante dall'Irpef attuale che applica aliquote crescenti a scaglioni più alti di reddito. Flat Tax è però una espressione ambigua che nasconde vari possibili significati e ammette strutture dell'imposta sul reddito molto diverse tra loro. Nel momento in cui scrivo, non è detto che la tassa piatta entrerà nella manovra d'autunno. Il clima di instabilità di questi ultimi mesi culminato nella crisi di governo rende più incerte le manovre annunciate dalle forze politiche. Certo il tema è all'ordine del giorno così come è sotto i riflettori anche un altro argomento: quello delle crescenti diseguaglianze economiche. Pertanto, alcune delle domande alle quali cercherò di dare una risposta con questo mio lavoro riguardano una idea di paese in cui qualsiasi riforma, in questo caso la riforma delle imposte, non venga progettata e approvata senza guardare agli effetti che avrebbero sulla vita delle persone e senza tenere conto che senza crescita non può esistere felicità. Laddove per felicità intendo quella relazione di scambio tra Stato e Cittadino in cui l'imposta si configura come il prezzo che deve essere pagato per usufruire dell'attività dello stato. Le domande a cui i vari governi che si sono succeduti tentano di dare una risposta potrebbero essere formulate così:

Come inciderebbe la Flat Tax sulle diseguaglianze?

Come possono coesistere l'obiettivo di tagliare il prelievo fiscale e quello di ridurre i divari sociali crescenti?

Il dibattito che da molti mesi ormai domina in Italia può essere riferito a diverse ragioni e al fine di poter trattare l'argomento in maniera più esaustiva, nel primo capitolo si è partiti dalla nascita delle imposte per affrontare poi in particolare proprio l'imposta sul reddito, la sua storia, la sua evoluzione. Prima di entrare nel cuore della Flat Tax si è pensato fosse utile riprendere il pensiero di Adam Smith per capire da dove discendono i principi su cui lo Stato si poggia per fare scelte di tipo fiscale, per poi ripercorrere le tappe della riforma degli anni 70 in tema di imposte, come sono nate e in quale contesto socio economico. Un breve excursus, utile, come pretesto per spiegare la fase che sta vivendo il nostro tempo, il cui centro, è la "riduzione della pressione fiscale", ma anche la qualità dei servizi che lo Stato propone in cambio della contribuzione insieme al sistema di tutela per le fasce deboli, che nel nostro paese sono, paradossalmente, i giovani, che non trovano lavoro e gli anziani. Nel secondo capitolo, ci si è agganciati alla definizione e alle motivazioni, diverse a seconda della forza politica e in ultimo anche della coalizione di Governo, che hanno favorito l'elaborazione della Flat Tax, sottolineando come questo tipo di imposta non sia una novità né in Italia né in Europa. La descrizione di alcune delle proposte in campo hanno chiudono la parte descrittiva della Flat Tax. Terminata questa fase di analisi, sempre nel secondo capitolo ci si è soffermati sugli effetti che tale riforma potrebbe ottenere sulla redistribuzione della ricchezza e sulla propensione al consumo. Per affrontare questi aspetti si sono valutate le posizioni di chi sostiene che la crescita trarrebbe impulso da tale riforma, unitamente a quelle di chi afferma che invece le diseguaglianze economiche sarebbero notevolmente accentuate. Sicuramente la pressione fiscale italiana, tra le maggiori nel mondo, gioca un ruolo importante. Il carico tributario inoltre non è ben distribuito a causa dei diffusi fenomeni di evasione ed erosione che producono forti violazioni del principio di equità e riducono l'efficienza del sistema economico. La Flat Tax in questo contesto secondo alcuni analisti economici, può essere considerata una via d'uscita verso un sistema fiscale meno pesante e più equo e riflette anche il desiderio, quando non la necessità, di un sistema amministrativo semplice e comprensibile, con meno casi particolari, poche imposte con aliquote ragionevoli. Si può ipotizzare che alla base del successo della Flat Tax vi sia l'impressione che i servizi pubblici non sempre corrispondano alle elevate imposte pagate. Si pagano molte tasse per avere in cambio pochi servizi non perfettamente rispondenti al bisogno sociale. Qualcuno vorrebbe pagare di meno, disinteressandosi della riduzione della

spesa sociale che molto probabilmente risulterebbe dal passaggio ad una Flat Tax con bassa aliquota. Altri certamente, vedono nella Flat Tax uno strumento con cui ridimensionare l'intervento pubblico, per arrivare a un nuovo rapporto tra Stato e cittadini in una economia più libera e con meno vincolo. Altri, ancora, sostengono che bisogna prendere atto del fatto che il sistema tributario sia già caratterizzato da tante imposte di tipo flat, cioè proporzionali, e che sottoporre solo i redditi da lavoro e da pensione a una elevata progressività, è sempre più ingiusto e meno tollerabile. Le posizioni più ostili alla prospettiva di una Flat Tax ritengono inaccettabile che buona parte del minor carico fiscale affluisca alla minoranza già benestante, contribuendo ad accentuare la tendenza verso la crescita della diseguaglianza. Tutto ciò tenendo presente la coincidenza tra l'elaborazione di del presente lavoro e il succedersi degli eventi politici che hanno svelato se possibile ancora di più, lo stato di difficoltà in cui ci si trova attualmente. In questo quadro molto forte e sentito è il tema delle diseguaglianze crescenti o al contrario dell'equità, intesa come obiettivo indispensabile per una tassazione ottimale. Appare evidente che il dibattito ancora acceso tra le forze politiche sul tema della Flat Tax e più in generale su come ridurre la pressione fiscale non trovi ancora una soluzione di sbocco. Tale incertezza, al di là dell'analisi descrittiva delle diverse posizioni, sono evidenziate nel presente lavoro con la precisazione che tutto è in movimento, così tanto da poter modificare proposte e progetti qui analizzati.

## **Prime fasi del dibattito**

Le prime fasi del dibattito ci dicono che se anche il nuovo governo, composto da Movimento Cinque Stelle e Partito Democratico, abbandonerà il progetto di tassa piatta sull'Irpef, vale a dire un'aliquota fissa al 15% o al 20%, certamente non interverrà sul regime forfettario introdotto lo scorso anno per le partite Iva, che analizzerò nei paragrafi successivi. In verità è stato annunciato il mantenimento della aliquota al 15% per chi ha ricavi fino a 65 mila, laddove per la Flat Tax che nella legge di bilancio 2019 era prevista per il 2020 e destinata ai contribuenti con oltre i 65 mila euro, il Governo si è espresso nel senso di un incremento". Di certo ancora non c'è l'autorizzazione della Commissione Europea. Si sottolinea, alla luce di queste novità, che il percorso disegnato dal precedente governo, prevedeva che tutti i contribuenti arrivassero a pagare il 15% di tasse. Interrompere tale processo avrebbe significato, in pratica, confrontarsi, da un lato con circa 2 milioni di partite Iva che con 65 milioni di fatturato hanno aderito alla Flat Tax e dall'altro con lavoratori dipendenti e pensionati che con redditi di molto inferiori hanno ancora oggi un prelievo parte dal 23%. Si affronterà quindi, analizzando le diverse teorie e posizioni il punto a partire dal quale si può davvero tentare di ridare equità a un sistema di tassazione di redditi sempre più caratterizzato da imposte sostitutive e regimi speciali, introducendo così agli argomenti oggetto del terzo capitolo, in cui si affronterà la sostenibilità finanziaria del progetto di riforma e le sue conseguenze sul Welfare State, vale a dire su quel sistema che dovrebbe garantire felicità ai cittadini, sollevandoli dal peso delle imposte perché ben soddisfatte da servizi efficienti e puntuali.

## **La Legge di Bilancio 2020**

La Legge di Bilancio è la legge con la quale il Parlamento il 31 Dicembre di ogni anno approva il bilancio preventivo presentato dal Governo. Rappresenta questo un momento di grande trasparenza per la vita dello Stato in quanto tale atto permetterà alla Camere di esercitare una funzione di controllo sull'attività finanziaria del Governo. La legge di Bilancio è un documento di grande importanza e normalmente provoca una grande attesa. Quest'anno, in particolare, molto importante sarà il documento 2020, il primo del nuovo Governo e che nel momento in cui si scrive è in fase di definizione. Il dibattito politico, riguarda ormai da molti mesi, le misure che ne costituiranno i progetti strategici e in generale quali saranno le linee guida su cui il nuovo Governo punterà per delineare il prospetto ipotetico che formerà l'ossatura del progetto di bilancio 2020. La prima tappa prevista entro la fine di settembre e i primi giorni di ottobre è l'approvazione della NaDEF, la "Nota al Documento di Economia e Finanza". La manovra dovrebbe essere di circa 30 miliardi di euro, di cui 23 miliardi solo per bloccare gli aumenti di Iva e 5 miliardi per le cosiddette spese indifferibili. Il governo, proprio in queste ore, ha annunciato i capisaldi della manovra della quale la principale voce di finanziamento è la lotta all'evasione fiscale, dalla quale dovrebbero entrare 7,2 miliardi. Tra le proposte in campo, il taglio del cuneo fiscale a cui fa da contraltare la lotta all'evasione, il riordino delle agevolazioni fiscali e nessun aumento dell'Iva. L'ambizione, che è insieme anche la sfida, è una riforma che se da un lato semplificherà dall'altro dovrebbe tendere alla riduzione della pressione fiscale. In questa direzione, per quanto riguarda l'Irpef, si ipotizza una riduzione graduale delle aliquote da cinque a tre proprio nella direzione di sostenere i redditi medi e bassi, in linea con la progressività della tassazione. Il prossimo documento di bilancio, nelle intenzioni, si propone di avere valenza triennale, vale a dire di impostare da oggi in avanti un lavoro tecnico che programmi l'intervento sul sistema fiscale e sulla spending review, non in modo provvisorio, ma in modo strutturale, attaccando le note aree di inefficienza, come l'evasione fiscale, la spesa per interessi sul debito. Sarà questo il vero banco di prova, fare in modo che il patto che l'attuale coalizione propone ai cittadini, produca risorse per investimenti e welfare, agendo quindi su una diminuzione delle tasse.

La riforma dell'Irpef, potrebbe rimodulare le aliquote fiscali senza alterare il principio della progressività della tassazione. Vale la pena sottolineare che uno dei profili attraverso i quali si valuta un progetto di bilancio, è costituito anche dai suoi rapporti con la precedente legge di bilancio. Sarà interessante tra qualche mese fare questo tipo di confronto, con la legge di bilancio 2020 e valutare come e se sarà mutato il rapporto tra contribuente e Stato. In questo senso un cambiamento già si annuncia rispetto la legge di bilancio 2019, che aveva proprio nella Flat Tax il suo progetto di punta. Quanto questo cambiamento corrisponda ad un reale mutamento della visione complessiva di tipo non solo politico ma anche sociale si potrà valutare da qui in avanti. Si parla di una “fase riformatrice” in cui crescita e contrasto alla disuguaglianza ne dovrebbero essere le direttrici, unite ad altre due altre parole, investimenti e opportunità, che rappresentano già a esprimerle un manifesto di intenzioni ambizioso oltreché necessario.



## CAPITOLO 1

### 1.1 La nascita delle imposte e il concetto di imposta

I tributi sono prelievi di ricchezza che lo Stato impone ai cittadini per finanziare i servizi pubblici. Il sistema tributario italiano prevede i seguenti tributi:

- imposta
- tassa
- contributo

Già a partire dagli ordinamenti della Roma imperiale fino alla nascita degli stati costituzionali e democratici il tributo è stato vissuto come una istituzione “*odiosa*” ancorché necessaria e fatalmente inevitabile.

In ordinamenti siffatti il concetto di tributo è scolpito dalla celebre definizione di Bartolo di Sassoferrato, grande giurista del xiv secolo, che ha definito l'imposta come un peso che “*necessario subimus lege vel mero imperio eius qui habet potestatem*”, in sintesi, come un sacrificio economico fondato sul rapporto di potere incondizionato e incontrollabile tra il sovrano e ciascun suddito.

È evidente come in ordinamenti tributari aventi basi autoritarie il problema della giustizia tributaria non avesse alcuna ragion d'essere.

Al riguardo è necessario tenere presente che il problema di ciò che sia giustizia e di come realizzare la giustizia si è posto alla riflessione dell'uomo fin dal sorgere dei primi ordinamenti giuridici evoluti. Ciò è accaduto, ad esempio, nell'antico diritto romano dove il diritto è stato concepito e costruito subito come un organismo al servizio della giustizia, dedicato alla missione di realizzare la giustizia essendo – lo ius – *ars boni et aequi*.

Lo stesso fenomeno non poteva ripetersi per il diritto tributario che per secoli e secoli è stato percepito come un viluppo e groviglio di odiose appropriazioni non aventi altra fonte di legittimazione che la potestà di impero del sovrano assoluto (quando non, addirittura, del nemico occupante).

In tali contesti il problema della ricerca della giustizia tributaria non si pose mai e da Bartolo fino a scrittori a noi prossimi si continuò a ripetere lo stesso principio agnostico che

il tributo altra base non ha all'infuori di quella, puramente formale, della legge. Concezione questa, che rende del tutto superfluo il problema della natura della giustizia tributaria e dei modi per realizzarla.

Là dove è la volontà libera del principe, del tiranno o di una oligarchia a decretare presupposti e limiti del prelievo coattivo non c'è posto per la giustizia.

Per iniziare a farsi avanti il problema della giustizia occorre che emerga una nuova concezione dell'imposta. Ciò accade, con la caduta dell'assolutismo regio e con la nascita delle democrazie costituzionali e con lo spostamento integrale della sovranità sul "*popolo*", che, come si legge nell'art. 1 della Costituzione italiana del 1948, la esercita nelle forme e limiti previsti dalla Costituzione.

In ragione di una così radicale trasformazione, risalente alla Rivoluzione francese, anche l'imposta "sembra" destinata a cambiare natura. Usiamo una formula incerta perché l'antica concezione non può essere dichiarata del tutto tramontata e ancor oggi non pochi studiosi contestano una mutazione genetica dell'essenza dell'imposta.

Comunque sia, a un certo punto l'imposta cambia pelle e diventa "*contribuzione*", vale a dire obbligazione di concorso alla comune spesa. Nell'imposta fondata sul potere assoluto del sovrano essa era un rapporto bilaterale e il problema fondamentale dei sudditi contribuenti consisteva nel contenimento del potere assoluto dell'organo di imposizione. La formula escogitata a partire dalla *Magna Charta* e il principio di riserva di legge in materia di tributi è, per l'appunto, l'argine costruito nei secoli, con battaglie cruente per frenare l'arbitrio del sovrano impositore sia sul versante del *quantum* da versare, sia sul versante delle utilizzazioni o destinazioni di esso. In questa fase storica, all'interesse del sovrano di ottenere il massimo di tributo con il minimo di vincoli circa il suo utilizzo, si contrappone l'interesse dei sudditi-contribuenti a che l'imposta sia ridotta al minimo e sottoposta a vincoli stringenti quanto al suo utilizzo.

Nei nuovi ordinamenti democratici l'imposta è (o dovrebbe essere) strutturata come rapporto "*complesso*" nel quale il conflitto non è riferito più esclusivamente, alla contrapposizione tra soggetto passivo ed organo dell'imposizione, ma si espande su altri versanti, con ricadute riguardanti l'intera platea dei soggetti passivi della comune contribuzione. Resta ben vivo, invece, il primo conflitto tra l'interesse dell'ente pubblico e quello comune dei contribuenti quantunque un approccio superficiale potrebbe indurre a

ritenerlo assorbito ed estinto con l'assunzione di tutta la sovranità, quella finanziaria inclusa, da parte del "popolo" e il suo esercizio attraverso i vari organi di autogoverno previsti dalla Costituzione.

Sotto l'influsso, più o meno manifesto, delle idee propagandate dalla Rivoluzione Francese i nostri scrittori di diritto amministrativo della seconda metà dell'Ottocento, definiscono l'imposta nel modo seguente, come ricaviamo da un testo di Lorenzo Meucci: «è una prelevazione sulla ricchezza nazionale che riveste l'indole di un obbligo del contribuente, di natura morale e giuridica. È giustificata, dunque, la sua generale definizione: quota di valori dovuta allo Stato per sostenere i pubblici carichi». E inoltre: «Qui basterà ancora osservare come, essendo titolo dell'imposta la stessa socialità, è vietato il concetto della odiosità della tassa. La imposta, come mezzo sociale, rappresenta l'ordine, la giustizia, l'onore della patria».

La mutazione genetica nel 1885 è, dunque, interamente avvenuta e dall'odioso bruco è nata una farfalla che si deve alimentare per amor di patria e spirito di solidarietà.

Ed è sempre Meucci che instaura un rapporto tra la contribuzione che il privato dà allo stato come opere (il servizio militare) o come beni (le imposte sulla ricchezza) e quanto al fondamento dell'imposta, elabora concetti che a noi appaiono, a più di cento anni di distanza, di estrema attualità.

*«La idea della imposta è essenzialmente connessa a quella dello Stato. Il quale, come comunanza legale di persone e di volontà per la vita comune, importa, per necessità di sua sussistenza, un fondo comune che non può risultare se non dagli averi de' soci. Il tributo è la posta sociale, e il suo fondamento, come quello dello Stato, sta nella socialità, cioè nel dovere sociale. Quindi il dovere dell'imposta, morale, politico, giuridico, che corrisponde al diritto statale dell'imposta. La imposta appartiene alla giustizia, ma non commutativa, sibbene distributiva<sup>5</sup>, in quanto allo Stato; in ordine poi al contribuente è un dovere morale e giuridico, interno ed esterno; checchè ne pensino i lassisti della morale, i quali del pagare il tributo fan questione di astuzia e di forza o di azzardo, punto di coscienza. E un grande ausilio avranno procacciato le finanze degli Stati quando avran fatto penetrare questo concetto del dovere morale dell'imposta nella coscienza de' popoli».*

Tutte queste idee confluiranno, a oltre mezzo secolo di distanza, nella Costituzione repubblicana nella quale l'imposta è una manifestazione della solidarietà politica. L'art. 53

viene collocato sotto il titolo iv, dedicato a regolare i “*rapporti politici*” e si affianca all’art. 52. Quest’ultimo recita che “*la difesa della Patria è sacro dovere del cittadino*”; l’articolo successivo, il 53 afferma che “*un dovere è pure il concorrere a coprire le spese pubbliche*”. I due doveri vengono affiancati quasi in conformità all’inquadramento sistematico proposto dai nostri giurispubblicisti della seconda metà dell’Ottocento.

## **1.2 Riforma tributaria anni 70**

L’Irpef è nata con la Grande Riforma tributaria del 1973. Dopo anni di studi e di analisi per modificare il vecchio sistema tributario, si giunse alla conclusione di emanare una legge che stabilisse i punti essenziali di una radicale riforma tributaria e i criteri per la sua realizzazione, demandando poi all’amministrazione del Ministero delle Finanze la stesura dei singoli provvedimenti nella forma dei decreti delegati. La legge n. 825 del 9 ottobre 1971, fu così emanata dal governo per divulgare le disposizioni occorrenti per attuare le riforme “secondo i principi costituzionali del concorso di ognuno in ragione della propria capacità contributiva e della progressività”. Il governo predispose, inoltre, il testo dei singoli decreti delegati, sentito il parere di una commissione parlamentare. Inizialmente furono pubblicati diciannove decreti, tutti in data 26 ottobre 1972, che introdussero l’imposta sul valore aggiunto e l’imposta comunale sull’incremento di valore degli immobili nonché modificarono le imposte di registro, successioni ipotecarie e catastali bollo, contenzioso tributario, imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, imposta sugli spettacoli e tasse sulle concessioni governative. Il 1° gennaio 1973, entrarono in vigore tali provvedimenti, salvo quello sulla riforma del contenzioso tributario, che trovò faticosa applicazione solo nei primi mesi del 1974. Furono poi emanate la disposizione sulle imposte dirette. La loro entrata in vigore ebbe luogo il 1° gennaio 1974, con la sostituzione delle vecchie imposte reali e personali (complementare sul reddito, imposta di famiglia), con le nuove sul reddito delle persone fisiche (Irpef) e delle persone giuridiche (IRPEG) (D.P.R. 29 settembre 1973, nn. 597 e 598) nonché locale sui redditi (ILOR) (D.P.R. 29 settembre 1973, n. 599). Un apposito provvedimento (D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600) raccolse norme comuni in materia di accertamento delle imposte sul reddito, mentre con altri decreti

delegati furono dettate le linee fondamentali delle agevolazioni tributarie (D.P.R. n. 601), furono riformati la riscossione delle imposte dirette e i servizi relativi, nonché furono stabilite disposizioni sulla revisione degli estimi e del classamento del catasto terreni e fabbricati. Fu creata, infine, l'Anagrafe tributaria. C'è da dire che l'Italia arrivò quasi ultima alla creazione dell'imposta personale sul reddito complessivo del contribuente. Infatti mentre le grandi economie occidentali si erano dotate di una imposta personale sul reddito complessivo già all'inizio del Novecento, l'Italia un cinquantennio dopo non c'era ancora riuscita. La presenza di una pluralità di imposte che gravavano sulle basi imponibili e di molti regimi speciali impedivano la realizzazione del requisito della progressività previsto dalla nostra Costituzione, tanto che il Parlamento, nel 1962, istituì una commissione di studio per la riforma del sistema fiscale. Pertanto dopo un dibattito durato circa un decennio, tra il 1973 e il 1974 viene finalmente realizzata la grande riforma del sistema tributario italiano e nascono le prime imposte che ancora oggi lo caratterizzano: Iva, Irpeg, (oggi Ires) e appunto l'Irpef, l'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'Irpef, per l'appunto, nel 1974, quando la situazione economica del mondo ricco sta mutando con la fine del boom economico che dal 1945 al 1975 ha fatto seguito alla Seconda Guerra Mondiale. L'imposta personale sul reddito è stata come un tributo obbligatorio destinato a contribuire alla costituzione delle entrate statali. L'imposta consiste in un prelievo coattivo dal contribuente, le entrate che derivano dalle imposte sono definite gettito fiscale e servono a finanziare i pubblici esercizi. Le imposte, dunque, sono costituite da quattro elementi chiave: un presupposto, che risulta essere la causa della nascita del tributo, una base imponibile, ovvero la quantità di ricchezza su cui viene calcolata l'imposta, l'aliquota, ovvero il tasso da applicare alla base imponibile, ed un soggetto passivo, chiamato contribuente. Presupposto fondamentale, della sua partecipazione al gettito fiscale, è che questo sia residente nel paese in cui eroga il pagamento e che ottenga un guadagno da attività o da rendita economica. L'imposta personale sul reddito è da sempre considerata uno strumento fondamentale sia per le politiche statali interne, ovvero per la gestione dei servizi di pubblica utilità, sia per quanto riguarda le relazioni con l'estero. L'imposta sul reddito rappresenta ancora oggi uno dei pilastri della sovranità degli stati membri dell'Unione Europea, malgrado che nel corso del tempo, la volontà di procedere verso un'unificazione della disciplina civilistica comunitaria, abbia comportato un veloce adeguamento dei sistemi giurisprudenziali

nazionali, e conseguenzialmente quelli tributari, proprio per uniformarsi alle direttive europee vigenti in materia. La possibilità per gli Stati di utilizzare l'imposta per raggiungere determinati traguardi, pertanto, risulta un aspetto fondamentale. La scelta del metodo di prelievo, considerati tutti i fattori, si può differenziare in due macro categorie: quella progressiva ad aliquota marginale crescente e quella progressiva ad aliquota marginale costante. L'Irpef viene varata con un ampio ventaglio di aliquote che raggiungono valori anche molto alti e prevedeva 32 scaglioni di cui ciascuno comprendeva un piccolo intervallo di reddito, con variazioni di aliquota gradualmente. La progressività dell'imposta sul reddito si realizza con aliquote crescenti per scaglioni e con deduzioni e detrazioni commisurate alla situazione del nucleo. La base imponibile era data, nel 1974, dal reddito totale della famiglia, non da quella individuale di ogni componente del nucleo. Era prevista, inoltre, una detrazione di 36.000 lire fissa per tutti a cui si aggiungeva la deduzione di 42.000 lire sui redditi più bassi. Oggi, invece, gli scaglioni sono cinque e le aliquote associate molto più distanti tra loro. Particolarmente forte risulta il salto tra la seconda (27%) e la terza (38%). Queste percentuali e queste differenze indicano alcune riflessioni sulla progressività e sulla tesi corrente che ritiene che l'Irpef quando fu introdotta fosse veramente progressiva, mentre oggi lo è meno a causa della riduzione delle aliquote marginali più alte. Nel primo decennio di vita la struttura dell'Irpef non conosce modifiche sostanziali. Già nel 1983 si assiste ad un primo intervento di riforma, con la riduzione degli scaglioni a nove, anche se l'aliquota più elevata rimase molto alta 65%, oltre 500 milioni. In pratica il sistema fiscale viene affrontato solo con correzioni occasionali ma non in modo strutturale. Nel corso degli anni '80 ci si concentra sul contrasto all'evasione dei lavoratori autonomi, realizzando qualche passo in avanti. Tuttavia il debito pubblico aumentava e la competitività delle imprese italiane diminuiva. La crisi finanziaria del 1992 spinge il governo ad una manovra di bilancio per il 1993 nettamente restrittiva, includendo anche un significativo inasprimento delle aliquote dell'Irpef. Nel 2003, comunque, il Parlamento approva una legge delega per la riforma del sistema fiscale che conferisce al governo Berlusconi e al suo ministro Giulio Tremonti margini molto ampi, per modificare l'imposta sul reddito. Il fulcro centrale del progetto prevedeva che la base imponibile sarebbe rimasta individuale includendo deduzioni per la situazione familiare e il numero di figli. Il progetto di riforma, così come era stato disegnato, annunciava il cambio del nome dell'imposta, da Irpef ad Ire, vale a dire "Imposta

sul Reddito” delineando così un modello che si avvicinava alla Flat Tax. Due, infatti sarebbero state le aliquote: 23% fino a 100.000 euro di reddito, 33% oltre, individuando già nella prima quella a cui si sarebbero riferiti la maggior parte dei contribuenti.

### **1.3 Principi cardine del sistema fiscale: Adam Smith**

L'economia politica moderna poggia le sue basi nel trattato pubblicato da Adam Smith, “la Ricchezza delle Nazioni”, nel 1776, definito da J.B. Say, “un gran caos di idee giuste”, in cui l'autore affronta temi come quello del ruolo dello Stato, sostenendo in sintesi che i talenti individuali hanno bisogno, per essere messi a frutto, di un contesto socio-economico caratterizzato da istituzioni stabili e imparziali, da forti investimenti nel capitale umano e nella ricerca, da mercati ben regolati, da disponibilità di capitali a buon mercato. Pertanto, una persona diventa ricca anche perché lo Stato garantisce le condizioni di fondo in cui poterlo diventare. Il ragionamento porta a concludere che i ricchi, che devono molto alla presenza di uno stato efficiente, sono tenuti non solo a restituire quanto ricevuto ma potrebbero, addirittura, altruisticamente avere a cuore il benessere dei poveri, concludendo che se una spesa pubblica è finalizzata a questi ultimi, essa produce un aumento di benessere per i ricchi, che dovrebbero così essere chiamati a finanziarla. Bellissima teoria per la quale bisognerebbe ipotizzare una quantità davvero elevata di altruismo per spiegare con la logica del principio del beneficio la forte attività di redistribuzione che caratterizza i moderni sistemi di welfare. Questo ragionamento serve ad introdurre il sistema fiscale ipotizzato da Adam Smith, cercando di tratteggiare quelli che in quel momento e da allora in poi, rientrano a pieno titolo tra i principi giusti per una sana tassazione. In generale, gli economisti concordano sull'idea che una sana politica fiscale debba mirare a raggiungere specifici scopi, uno far tutti, le tasse dovrebbero distorcere il meno possibile i prezzi derivanti dall'interazione tra domanda e offerta sul mercato. La politica fiscale deve, secondo tale pensiero, cercare di trovare una posizione di neutralità tra investimento e consumo e tra i vari prodotti e settori produttivi. Lo Stato, da parte sua, non dovrebbe utilizzare il suo potere al fine di alterare i prezzi per favorire questo o quel settore produttivo o uno specifico produttore. Nel periodo storico in cui Adam Smith scrisse “La ricchezza

delle nazioni”, le entrate dello Stato erano riconducibili a due categorie e precisamente al profitto o all’ interesse derivante dal possesso di terre o capitali del sovrano oppure alle imposte sui redditi della popolazione. Il punto era che gli Stati non erano efficienti come i privati e per questa ragione i possedimenti fondiari e monetari gestiti dai governi erano meno redditizi. Questa situazione, ebbe come conseguenza, l’aumento delle imposte e la soluzione che Adam Smith trovò, fu quella di vendere le terre di proprietà del Sovrano, così che potessero essere acquistate dai privati, producendo due vantaggi fondamentali: una immediata liquidità per saldare i debiti pubblici e un aumento della produttività dei terreni che avrebbero consentito l’aumento del benessere della comunità. Tuttavia tale programma, non fu sufficiente, tanto che l’unico modo per finanziare la spesa pubblica non poteva che essere quella di imporre al popolo di contribuire con una parte del reddito privato all’entrate pubbliche della nazione. Tutto il secondo capitolo del quinto libro della “Ricchezza delle Nazioni” descrive, appunto, come, con quale peso, le imposte dovessero gravare sul reddito, sul profitto e sui salari e ipotizzò una sana imposizione fiscale su quattro principi:

- 1) Perequazione: le persone con maggiore possibilità economica devono contribuire in modo proporzionale.
- 2) Certezza: il quantum, il tempo, e il modo in cui il suddito doveva pagare l’imposta doveva essere certo e non deciso arbitrariamente dall’esattore.
- 3) Comodità di pagamento: riscossione dell’imposta nei tempi più comodi per il contribuente.
- 4) Economia di esazione: l’imposta deve essere progettata in modo che gravi il meno possibile sia sullo Stato che sul contribuente.

Si deduce, in particolare dal primo principio, quello della perequazione, che l’economista fosse favorevole alle imposte e fosse favorevole alla progressività, ma fosse, di contro, ben consapevole di quanto fossero “mortificanti e vessatorie le visite degli esattori delle tasse” tanto da enunciare i quattro criteri sopra elencati.

Riteneva infatti che proprio a causa di leggi “incerte e fluttuanti” gli esattori potessero comportarsi secondo un’ampia discrezionalità privilegiando l’interesse personale in forza della carica pubblica che rappresentavano. Infine il principio della proporzionalità è coerente sia con quello dell’equità verticale, vale a dire, aumentando la base imponibile, aumenta il debito d’imposta, che con il principio di equità orizzontale che a parità di base



imponibile produce la stessa imposta. Manca lo Stato, che secondo alcuni dovrebbe fare in modo che aumentando la base imponibile, il debito d'imposta aumenti in modo da ottenere più dai ricchi che dai poveri, realizzando così un'imposizione progressiva che diventa anche lo strumento con cui redistribuire i redditi e contrastare le diseguaglianze tra i contribuenti.

#### **1.4 Equità (progressività) ed Efficienza (semplificazione sistema)**

Il tema dell'equità non è, di per sé, argomento strettamente economico tanto che possono coesistere tra loro opinioni molto diverse su una stessa imposta senza che sia possibile stabilire dove si trovi la ragione. Pertanto la scelta di un criterio di equità diventa un problema normativo, cioè della ricerca del modello o dello strumento più idonei a definire valori determinati a priori. Diventa, altresì, anche tema dell'analisi positiva che, in particolare in economia, si pone l'obiettivo di spiegare i nessi causali che producono effetti economici senza dire se siano giusti o sbagliati. Si deduce, quindi, che se anche la Flat Tax risulta compatibile con una progressività elevata, si distingue, per una incidenza media molto inferiore alle imposte progressive sul reddito attualmente in vigore in Europa e per un basso grado di progressività. In particolare, secondo alcuni analisti economici, in Italia il passaggio dall'Irpef alla Flat Tax, produrrebbe una riduzione della progressività e del gettito dell'imposta sul reddito. C'è da chiedersi, però, se davvero esista un grado ottimale di progressività, anche perché, un'imposta può anche rispettare l'obiettivo distributivo ma se provoca reazioni forti, vuol dire che forse non è stata pensata in maniera ottimale. Senza contare che occorrono altri criteri, oltre quello dell'equità, a cui una imposta ottimale deve rispondere, come l'efficienza e la semplicità. Da sempre, i due principi alternativi che si confrontano per quanto riguarda la giusta ripartizione delle imposte sono il principio del beneficio e il principio delle capacità contributive. Il principio del beneficio, afferma che le imposte dovrebbero essere ripartite tra i cittadini a seconda dei benefici, appunto, che riceve dalla Stato. Il principio della capacità contributiva stabilisce, invece, che l'imposta dovrebbe essere commisurata alla capacità di una persona di poterla pagare. Tale principio pertanto trova le sue radici proprio nella sua abilità di perseguire la redistribuzione di spesa tra i contribuenti. Essendo strettamente correlato, pertanto, a ragioni di equità fiscale, si deduce

che cresce in maniera proporzionale all'aumentare della base imponibile. In definitiva il principio di equità si può classificare in:

1. Equità orizzontale, vale a dire eguale capacità, eguale imposta.
2. Equità verticale, vale a dire a maggiore capacità maggiore imposta.

Principi già citati da Adam Smith, nella “Ricchezza delle Nazioni” che però parla di quattro criteri: equità, certezza, comodità di pagamento e economicità del prelievo. La caratteristica del principio del beneficio è lo stretto collegamento tra i due lati del bilancio pubblico, le entrate e le uscite, sottolineando contemporaneamente la relazione tra Stato e Cittadino: pago un'imposta perché ricevo beni o servizi.

Quale deve essere pertanto, il grado di progressività? Potrebbe essere questa una domanda cruciale. Il problema di come dovrebbe essere strutturata l'imposta sul reddito capace di produrre il gettito giusto per massimizzare il benessere sociale, ha occupato gli economisti per decenni. La teoria della tassazione ottimale cerca di determinare quali siano le caratteristiche di un sistema di prelievo che possa conciliare le esigenze di efficienza con quelle di equità. In pratica si presuppone che il benessere sociale sia caratterizzato dalla combinazione di fattori utili per le persone. Già nel 1927 Frank Ramsey, si chiese come, in una società, dovessero essere tassati beni e servizi per raccogliere il gettito modificando il meno possibile i comportamenti dei contribuenti. L'imposta migliore, dal punto di vista dell'efficienza è quella che raccoglie un dato gettito modificando il meno possibile le scelte di consumo. Il pensiero che Frank Ramsey detta nella “Teoria della tassazione ottimale”, si pose come obiettivo quello di minimizzare le inefficienze e le distorsioni economiche. In sintesi, le aliquote sui beni dovrebbero essere inversamente proporzionali alla elasticità della domanda, riferendosi ai beni a domanda rigida, vale a dire quelli il cui consumo varia poco o niente e che quindi dovrebbero essere tassati di più.

Inoltre secondo Ramsey nei beni di lusso individua i beni sui quali esercitare maggiormente la pressione fiscale, perché hanno una elasticità di domanda più elevata. La sua teoria, pur molto importante, non considera che gli individui sono diversi tra loro e che è possibile valutare l'ipotesi di tassare il reddito da lavoro oltre quello dei consumi. Inoltre il suo modello non soddisfa il criterio di equità in quanto una parte dei contribuenti avrebbe un carico di imposte in condizioni di diseguaglianza.

Nel 1971, James Mirrlees ha formulato un modello a sostegno delle tassazioni di tipo Flat, che possiamo sintetizzare con queste parole: “La caratteristica più sorprendente dei risultati è la vicinanza alla linearità della funzione delle imposte”, laddove per imposta lineare intendeva una Flat Tax con aliquota unica associata a un trasferimento uniforme. In sostanza, il clima culturale stava mutando e le decisioni erano indirizzate verso riforme fiscali più leggere, le cui variabili assunte come chiave del modello erano: forma della distribuzione dei redditi, valore dell’elasticità della offerta di lavoro, contrasto alla diseguaglianza. Temi che tutt’oggi sono al centro della ricerca della riforma ottimale, purtroppo molto condizionata dalla stabilità dei nostri governi. In conclusione, nell’analisi di un sistema tributario, vengono considerati due elementi chiave: efficienza ed equità dello stesso. Il primo è riferito alla capacità del sistema di generare entrate, mentre il secondo alla predisposizione nel ridistribuire il carico fiscale all’interno della popolazione. Il concetto stesso di equità è ambiguo; assume ed ha assunto sfaccettature diverse durante il secolo XX. I criteri di ripartizione del carico tributario generalmente riconosciuti e utilizzati oggi sono, abbiamo detto, il principio del beneficio e il principio della capacità contributiva. Il secondo in particolare è quello impiegato oggi e attraverso il quale le imposte vengono applicate al fine di finanziare le spese pubbliche e le politiche redistributive. Ulteriore distinzione all’interno della capacità contributiva dei cittadini viene effettuata tra i concetti di equità orizzontale ed equità verticale. Nel primo caso i contribuenti, a parità di capacità, devono sostenere lo stesso carico fiscale. L’applicazione della Flat Tax (espressione dell’equità orizzontale) prevede un’imposta che sia proporzionale al reddito del contribuente; per tutte le famiglie il cui reddito non superi una certa soglia, non è previsto alcun pagamento da effettuare. L’equità verticale prevede che ad una maggiore capacità contributiva corrisponda un’imposta superiore. In genere, le aliquote più elevate risultano essere eccessivamente pesanti nei confronti di chi percepisce redditi alti. Di conseguenza, è solita l’introduzione di un sistema di agevolazioni, deduzioni e detrazioni. La percezione collettiva è quella di vivere in un mondo rischioso e senza certezze ed è evidente che di fronte alla possibilità di eventi imprevedibili i cittadini, le comunità aumentino il senso di diffidenza. Questo sentimento che diventa poi un comportamento valutabile secondo variabili quantitative oltre che qualitative, richiama il principio che dovrebbe essere quello di rendere migliori le condizioni di chi sta peggio e richiama il tema delle diseguaglianze che possono essere

tollerate solo se lo Stato si mobilita per migliorare le condizioni di chi sta in coda. In questo assunto, la progressività dovrebbe essere elevata e l'attività redistributiva da parte dello Stato riorganizzata più equamente.

## CAPITOLO 2

### 2.1 Cos'è la Flat Tax - Definizione e principi

La Flat Tax, vale a dire l'idea della tassa piatta, un'aliquota unica e indipendente dal livello del reddito prodotto, si fonda su una intuizione resa popolare da Arthur Laffer, secondo cui al crescere dell'aliquota fiscale, il gettito raccolto aumenta in misura decrescente, fino a un punto oltre il quale ulteriori incrementi della tassazione porteranno ad una riduzione del gettito. L'idea è che se le tasse sono troppo alte, le persone tenderanno ad evaderle, pertanto se si riducono saranno indotte a pagarle. Questo ragionamento viene sintetizzato da Laffer in un grafico che la leggenda racconta sia stato disegnato nel 1974, su un tovagliolo durante una cena con Dick Cheney e Donald Rumsfeld. Il grafico è poi diventato noto come la "Curva di Laffer" in quanto ha la forma di "U" rovesciata che rappresenta come all'aumentare dell'aliquota il gettito prima cresce poi si riduce. Come ho anticipato nella premessa la Flat Tax fu pensata già nel 1956 da Milton Friedman e ancora oggi resta in campo come una forma di tassazione progettata per non tassare il risparmio. Nel suo libro *"Capitalismo e Libertà"*, Friedman delinea la caratteristica principale della Flat Tax nel superamento della tassazione per aliquota progressiva imponendo la stessa aliquota a tutti indipendentemente dal proprio reddito. I redditi particolarmente bassi sarebbero comunque salvaguardati attraverso la previsione di soglie al di sotto delle quali si configurerebbe una "no tax area", vale a dire l'esenzione totale. Tale modello secondo alcuni sarebbe completamente diverso e più efficace dal modello di tassazione vigente, detto "a scaglioni" che prevede appunto l'aumento progressivo dell'aliquota. La critica più frequente che viene mossa in Italia al sistema dell'aliquota unica riguarda la sua presente incostituzionalità, laddove il comma 2 dell'art. 53 della Costituzione sancisce che il sistema tributario "è informato a criteri di progressività" sbarrando la strada ad ogni possibile sistema alternativo. Molti giuristi considerano la previsione ex art. 53 Cost. come norma di indirizzo politico priva quindi di una propria portata giuridica. La realtà giuridica potrebbe essere diversa. La Costituzione prevede infatti un sistema che sia solo "complessivamente" progressivo non impedendo quindi che singole imposizioni fiscali, quali sono le imposte sul reddito possono

essere improntate alla progressività. Per poter definire meglio la Flat Tax e analizzare successivamente le proposte in campo, partiamo dal concetto che la stessa è stata concepita come un sistema fiscale che prevede che il debito d'imposta del singolo contribuente sia determinato in un'aliquota fissa calcolata su una certa base imponibile. Completano lo schema un sistema di deduzioni e detrazioni e una soglia di minimo vitale, la no tax area, che qualificano la Flat Tax come una imposta di tipo progressivo e non proporzionale. In questo modo nonostante che l'aliquota legale sia costante, quella effettiva sarebbe progressiva vale a dire proporzionale al reddito. Le deduzioni e le detrazioni sono "spese fiscali", laddove le prime sono necessarie per calcolare la cosiddetta base imponibile, le seconde diminuiscono l'imposta lorda che ricade sul contribuente. Gli ultimi due concetti che vorrei introdurre sono quelli dell'equità orizzontale e quello dell'equità verticale. Ogni imposta dovrebbe rifarsi a questi due principi. La prima, l'equità orizzontale richiede che gli individui identici siano trattati allo stesso modo, imponendo così una riflessione concreta su quali siano gli elementi rilevanti. Tale principio è sancito dall'art. 3 al primo comma della Costituzione, che recita "tutti i cittadini hanno pari dignità sociale, sono uguali di fronte alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali". L'equità verticale, invece, contenuta nell'articolo 53 al primo comma della Costituzione, sancisce che "tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva". Con ciò si vuole sottolineare il principio che chi possiede di più, paghi più tasse, introducendo quindi la necessità di individuare il metodo per calcolare la base imponibile intorno alla quale costruire un sistema tributario equo per tutti.

## **2.2 Riforma Irpef: cos'è e come funziona**

L'imposta che grava sui cittadini, sappiamo, si chiama Irpef, (imposta sul reddito delle persone fisiche). Nasce nel 1974 ai sensi de DPR 29 settembre del 1973 n. 597 ed è indubbiamente l'imposta che incide maggiormente sul gettito del nostro paese in quanto è pari al 37% delle entrate locali. Si vedrà, per introdurre l'argomento centrale di questo elaborato, come siano già presenti nell'attuale formulazione dell'Irpef, elementi Flat e come

la sua caratteristica principale, quella della progressività venga in taluni casi, molto attenuata. Tali elementi sono stati introdotti per il raggiungimento di vari obiettivi, come la lotta all'emersione, o il contrasto all'evasione o in altri casi per esigenze di competitività con ordinamenti di altri paesi. Questa varia formulazione dell'Irpef e questa sua flessibilità a adattarsi a situazioni diverse nella realtà ha prodotto una tale stratificazione di soluzioni incidendo sia sulla trasparenza amministrativa, sia sulla sua comprensione da parte del contribuendo e aggravando più che risolvere comportamenti distorsivi ed elusivi. L'Irpef, dunque, è una imposta progressiva per scaglioni che colpisce il reddito complessivo conseguito nell'anno solare dal contribuente, detto anche soggetto passivo. Le sue principali caratteristiche sono rinvenibili nella progressività che ha diviso il reddito in fasce che vanno da minimi a massimi determinati facendo in modo che l'aliquota applicabile a uno scaglione sia maggiore di quella che colpisce lo scaglione minore e minore di quella dello scaglione superiore. Insieme all'Ires, per le società di capitali e all'Iva, concorre a formare circa il 70% del gettito per lo Stato italiano. L'Irpef riguarda quindi la totalità dei redditi fondiari, da capitale, da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, d'impresa, fondiari o altri, vale a dire non rientranti nelle precedenti categorie elencate.

L'aliquota per queste categorie di reddito varia dal 10% al 25%. L'ammontare del reddito complessivo, pertanto, permette di individuare l'aliquota per la determinazione dell'imposta, che come si diceva è progressiva a seconda degli scaglioni di reddito, che sono cinque.

<b>REDDITO IMPONIBILE</b>	<b>ALiquOTA</b>	<b>IRPEF (LORDA)</b>
fino a 15.000 euro	23%	23% del reddito
oltre 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

Se ne ricava che dal combinato dell'aliquota marginale con la base imponibile si calcola l'imposta lorda che insieme alle detrazioni produrrà la somma che il contribuente dovrà versare allo Stato. L'obiettivo di tale imposta è tassare il reddito monetario effettivo ed individuale del contribuente tanto che la legge n. 289 del 2002, ha introdotto per l'Irpef *una no tax area*, di cui agli articoli 11 e 13 del TIUR che individua la soglia di esenzione per redditi molto bassi, vale a dire al di sotto del minimo vitale.

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

Tale soglia viene aggiornata ogni anno e vorrebbe tutelare in particolare i soggetti che appartengono al primo scaglione, quello da 8.000 euro per redditi esclusivamente da pensioni. Per quanto riguarda i principi di equità ed efficienza, l'attuale Irpef presenta dei punti di criticità in quanto vede nella fonte del reddito una discriminante rilevante per il contribuente. Il fatto che il proprio reddito provenga per la maggior parte da una categoria



piuttosto che da un'altra determina disparità di trattamento rilevanti, per via delle numerose agevolazioni fiscali riservate esclusivamente ad alcune tipologie di reddito. Le stesse deduzioni e detrazioni, pur accrescendo la progressività del tributo perché decrescenti al crescere del reddito, sono spesso strumenti che detassano alcune fonti di reddito e agevolano in ultima analisi alcuni contribuenti. Si può dunque affermare che l'Irpef presenti un deficit di equità orizzontale. Anche il principio di efficienza sembrerebbe non essere realizzato appieno. Infatti l'esistenza di categorie di reddito differenti, alle quali vengono applicati regimi di tassazione diversi, e la stessa struttura a scaglioni dell'aliquota spingono gli individui a ricomporre il proprio reddito in modo da minimizzare il proprio debito d'imposta, minando l'efficienza dell'intero sistema economico. Comportamento che trascina con sé un problema anche di trasparenza e di semplicità amministrativa che non riesce ad incidere sulla tendenza molto diffusa dei cittadini a cercare metodi per evadere l'imposta, piuttosto che produrre comportamenti virtuosi lungo tutta la "filiera" del lavoro e della produzione. Su questo punto è la stessa articolazione dell'Irpef a creare difficoltà sia per il contribuente che non riesce a calcolare il proprio debito d'imposta e sia per l'"esattore" che non sa o non può verificare la correttezza dell'adempimento. Si può affermare che già siano presenti elementi "Flat" nell'imposta Irpef.

### **2.3 Flat tax già in essere: → Partita Iva → Flat tax tutti i contribuenti**

Sono diverse le ragioni del successo politico e sotto certi aspetti, anche suggestivo, della Flat Tax e anche se al momento sembra avere un destino incerto, resta interessante capire quali sono state e sono ancora le posizioni in campo. Si è già detto come la Flat Tax non sia certo una novità e si è detto anche che alcuni elementi Flat sono già presenti nel corpo della imposta sul reddito, l'Irpef, appunto. Si analizzerà nelle pagine che seguono la Flat Tax introdotta dal bilancio 2019 destinata al "popolo" delle Partite Iva e che, a partire dal 2020 avrebbe interessato anche gli altri contribuenti. Una delle fantasie più forti, che tale imposta provoca, riguarda proprio alcune considerazioni inerenti il nostro sistema fiscale attuale, ritenuto troppo pesante, non ben distribuito a causa di differenti elementi che producono violazioni del principio di equità e inficiano l'efficienza del sistema economico. In questo

quadro la Flat Tax è vista da alcuni come una via d'uscita verso un sistema fiscale meno pesante e più equo e introduce anche alla possibilità di un sistema amministrativo più semplice con poche imposte e meno casi particolari. Durante la campagna elettorale per le elezioni europee di appena qualche mese la proposta della Lega prevedeva una aliquota unica del 15 % prendendo il reddito totale della famiglia come base imponibile. Proponeva inoltre una progressività garantita attraverso una deduzione di 3.000 euro per ciascun componente sotto il 35.000 euro di reddito familiare e 3.000 euro per ogni familiare a carico nel caso di reddito compreso tra 35.000 e 50.000. Nel contratto di governo tra Lega e Movimento Cinque Stelle, invece le aliquote diventano due, 15% e 20%, facendo in modo che non si potesse più parlare di Flat Tax secca, ma di una imposta che somigliava alla Flat Tax. La Legge di Bilancio 2019 Titolo 1, Capo I il cui titolo è "Riduzione della pressione fiscale", introduce per le partite Iva, imprese e società, la cosiddetta Flat Tax, un sistema fiscale caratterizzato da un'aliquota fissa, non progressiva. Le nuove aliquote e le agevolazioni previste dal nuovo sistema vanno dall'estensione del regime forfettario fino all'imposta agevolata al 20% per ricavi fino a 100 mila euro e fino all'imposta sostitutiva al 15% per ripetizioni e lezione private. La manovra 2019 estende il regime forfettario al 15% a tutte le partite Iva fino a 65.000 euro di reddito, insieme alle agevolazioni fiscali previste per i contribuenti al minimo, come l'esonero dalla fatturazione elettronica. La Flat Tax al 15% per le partite Iva che percepiscono redditi annui fino a 65.000 euro è stato un progetto fortemente voluto dalla Lega che si sarebbe dovuto evolvere nel prossimo anno, con aliquota al 20% (anziché al 15%) per chi percepisce redditi tra 65.000 e 100.000 euro annui. Vi era poi il progetto di una Flat Tax anche per le famiglie, ovvero per le persone fisiche. La "tassa piatta" al 15% per chi percepisce redditi fino a 65 mila euro ha dato un ulteriore slancio all'apertura delle partite Iva. I dati pubblicati dal Sole 24 ore, dicono che sono più di 411mila le partite Iva che hanno aderito al nuovo regime forfettario con aliquota agevolata al 15%. Nel primo quadrimestre 2019 sono stati 126mila i lavoratori che hanno aperto una nuova partita Iva, mentre circa 285mila sono arrivati da un altro regime Irpef, come quello ordinario. La Flat Tax è sempre stata mal vista da Movimento 5 Stelle e dal Partito Democratico, poiché considerata un progetto che favoriva i più ricchi, non dando così quel giusto criterio di proporzionalità tra chi guadagna di più e chi guadagna di meno. Secondo questo punto di vista, chi percepisce più reddito paga meno tasse (in proporzione)

di chi ne percepisce di meno. E se fino a pochi sembrava certo che l'evoluzione della Flat Tax non ci sarebbe stata nel 2020, o per lo meno sarebbe stata ridimensionata, oggi si pensa ad una sua estensione. L'apertura di nuove partite Iva e l'adesione al nuovo regime potrebbe giocare nel secondo senso, mentre il ridimensionamento rischierebbe conseguenze a lungo termine per chi aprisse oggi una partita Iva sapendo che ogni anno cambiano le cose. Dunque, è probabile che chi percepisce fino a 65 mila euro annui può aderire al nuovo regime forfettario e approfittare dell'aliquota agevolata al 15% (5% per chi avvia una nuova attività) anche nel 2020. Chi non ce l'ha fatta quest'anno e ha intenzione di aprire una nuova partita Iva nel 2020 aderendo al nuovo regime forfettario deve infatti conoscere le condizioni richieste, ovvero non lavorare in prevalenza per l'ex datore di lavoro (o per un soggetto che lo è stato nei 2 anni precedenti all'apertura della partita Iva), non avere quote di partecipazione in società di persone, associazioni o imprese familiari e non avere controllo diretto o indiretto su S.r.l. o associazioni. La Legge prevede poi che dal 2020 le persone fisiche con attività d'impresa, arti o professioni che nell'anno precedente abbiano conseguito ricavi fino a 100.000 euro, possono applicare al reddito d'impresa o lavoro autonomo, l'imposta sostitutiva al 20%. È ovvio che non ci sarebbe discussione intorno alla Flat Tax se, la sua applicazione, oltre ai tanti vantaggi sopra elencati, non presentasse anche alcuni rischi ben precisi. Nel caso specifico, secondo alcune analisi condotte confrontando altri regimi fiscali europei, sono stati evidenziati due tipi di limiti. Il primo mette in gioco le competenze professionali degli stessi contribuenti. In tanti infatti, hanno deciso di lanciarsi in determinate attività lavorative, solo perché prevedono l'opzione della Flat Tax, senza opportune competenze e innescando tra l'altro il meccanismo dei ribassi dei prezzi. Fenomeno, questo, che potrebbe determinare sul lungo periodo un preoccupante abbassamento della qualità dei servizi offerti. Il secondo rischio invece, chiama in causa il limite di introiti, superato il quale, scatta la normale tassazione, che spesso rappresenta un aggravio economico molto pesante. Una circostanza questa che potrebbe spingere molte piccole partite Iva a limitare volontariamente la propria attività, con danni evidenti per la crescita complessiva dell'economia nazionale. Problemi che bisognerà affrontare con attenzione, se si dovesse decidere di estendere la Flat Tax a tutti i contribuenti italiani. Il primo ostacolo che la tassa piatta incontra sulla propria strada è, per i suoi denigratori, di carattere giuridico. Esiste infatti l'art 53 della Costituzione, che stabilisce che "il sistema

tributario è informato a criteri di progressività”. In altre parole, la legge suprema dello Stato italiano stabilisce che chi guadagna di più deve pagare una quota di tasse maggiori. Dunque, se venisse introdotta la Flat Tax, qualcuno farebbe di sicuro il possibile per sollevare dubbi di costituzionalità su questa nuova imposta, rimettendosi al parere della Consulta per farne dichiarare l’illegittimità. Chi propone l’aliquota unica, però, ribatte prontamente sostenendo che, pur essendoci un prelievo fisso del 25% per tutti i contribuenti, poveri e ricchi, la Flat Tax si accompagna a un sistema di deduzioni fiscali che premia chi guadagna meno e garantisce dunque il principio della progressività delle imposte. Tralasciando la Costituzione, però, c’è un altro motivo che probabilmente è il principale ostacolo all’arrivo dell’aliquota unica. E sono gli stessi calcoli fatti dall’Istituto Bruno Leoni a metterlo in evidenza, che stima infatti che la Flat Tax farebbe perdere ben 72 miliardi di euro di entrate dell’Irpef, che possono essere compensate con un aumento dell’Iva (portandola al 25%) e soprattutto con un bel po’ di tagli alle prestazioni assistenziali fino a un massimo di quasi 60 miliardi, a cui può aggiungersi una seria spending review, una revisione della spesa corrente dello Stato di cui si parla da anni. Per introdurre la Flat Tax, insomma, ci vorrebbe un imponente riduzione alle spese. Ed è proprio qui il fulcro della questione: se cambiare una tassa o unificare le aliquote di un’imposta appare in teoria facilissimo, tagliare la spesa in Italia resta invece una missione impossibile, per qualsiasi governo di qualunque colore politico.

## CAPITOLO III

### 3.1 Sostenibilità finanziaria

Quello della sostenibilità finanziaria è il tema più acceso su cui si confrontano le forse politiche quando si parla di riforma fiscale.

Sulla Flat Tax in particolare, argomento di questo elaborato, si discute in queste ore se mantenerla, implementarla o viceversa archivarla.

Sul tappeto il tema delle risorse necessarie e la direzione da dare ad una profonda riforma fiscale.

Tuttavia, realisticamente, senza volere esprimere opinioni in una direzione piuttosto che in un'altra, con gli attuali vincoli internazionali e di sostenibilità finanziaria, una proposta che veda una così significativa riduzione del gettito ha scarse possibilità di essere implementata se non a prezzo di tante e tali modifiche da snaturarla. Un pregio deve essere, comunque, riconosciuto alla proposta: quello di aver aperto la discussione, non più differibile, sulla riforma complessiva del sistema fiscale e sul modello ottimale di imposizione.

Sulla carta la Flat Tax avrebbe un duplice scopo: da un lato stimolerebbe la crescita e lo sviluppo economico (i soldi risparmiati dai contribuenti sarebbero in buona parte spesi), dall'altro servirebbe ad abbattere l'evasione in quanto risulterebbe meno conveniente evadere. Gli intenti vanno nel senso di un miglioramento ma questa scelta porta con sé alcune problematiche di non poco conto.

Il primo problema è la copertura economica. La Flat Tax, nei termini proposti, potrebbe avere un costo collettivo altissimo. Occorre trovare la copertura finanziaria che sembra possibile solo proponendo un condono oppure l'ennesima rottamazione delle cartelle esattoriali.

Il secondo problema è l'efficacia del sistema nella lotta all'evasione. La Flat Tax, per essere sostenibile, dovrebbe essere pagata da tutti su tutto il reddito. L'evasione, negli intenti dei decisori, dovrebbe sparire o risultare fortemente ridotta. Il problema è che il nostro sistema fiscale «convive» con l'evasione e lo Stato ha spesso alzato bandiera bianca dichiarando che l'evasione è strutturale e proponendo strumenti che, spesso, consentono vie d'uscita agli

evasori. Nell'ottobre del 2015, ad esempio, sono state innalzate alcune «soglie», solamente oltre le quali gli omessi versamenti configurano un reato penale (ad esempio la soglia di punibilità per l'omesso versamento dell'Iva è passata da 50.000 agli odierni, e non pochi, 250.000 euro).

Sembra quindi difficile che la sola proposta di un'aliquota conveniente scoraggi l'evasione. Occorrerebbe un consistente inasprimento delle sanzioni, anche penali. Lo Stato dovrebbe proporsi come un alleato del contribuente onesto trattando con il pugno di ferro il contribuente disonesto; purtroppo ad oggi non avviene né l'una né l'altra cosa.

Il terzo problema è rinvenibile nella progressività dell'imposizione fiscale, sancita anche dalla nostra Costituzione. Come si può conciliare un sistema di tassazione proporzionale (e quindi non progressivo) con il dettato dell'articolo 53? Secondo alcuni economisti l'unica strada è quella di ridurre progressivamente le detrazioni fiscali.

C'è da sottolineare come le detrazioni siano ben poca cosa rispetto all'imposizione fiscale. Il risultato sarà che il soggetto che guadagna 30.000 lordi con figli a carico e spese mediche subirà una tassazione effettiva ad esempio del 22%; il contribuente, invece, che guadagna 500.000, con lo stesso numero di familiari a carico e spese mediche, perderà le detrazioni pagando, ad esempio, il 23%.

Pertanto, dovendo già reperire 23,2 miliardi di euro per bloccare l'aumento dell'Iva, già reperire 23,2 miliardi di euro per bloccare l'aumento dell'Iva, si può affermare che ogni costo in più legato alla riforma del fisco, diventi particolarmente irrealizzabile. Dati questi vincoli già nei mesi scorsi si era cominciato a discutere di altre ipotesi, al fine di avviare la riforma, o quanto meno comunicare all'opinione pubblica di averlo fatto, e non pesare troppo sulle casse dello Stato.

Una recente analisi del Centro studi di Confindustria ha prodotto una stima di quanto sarebbe costata ciascuna delle proposte che nei mesi scorsi erano state avanzate. L'ipotesi della Lega mirava a tassare il reddito familiare al 15% fino a un totale di 55mila euro. Quest'ipotesi, secondo alcuni, avrebbe favorito i nuclei monoreddito e avrebbe scoraggiato la dichiarazione di redditi superiori ai 55mila euro (con ripercussioni negative sugli incentivi alla partecipazione delle donne alla forza lavoro). Il costo dell'opzione con due scaglioni e due aliquote, inclusa nel patto di governo, era stato stimato dalla Lega in circa 12-15 miliardi di euro. Potrebbe costare fino a 17 miliardi.

L'altra ipotesi valida, proponeva un'aliquota unica del 15% non sul totale dei redditi, ma solo sui redditi aggiuntivi dichiarati fra un anno e l'altro. Ad esempio nel caso in cui una dipendente privata avesse dichiarato 530 mila euro all'anno, se l'anno successivo arrivasse ad incassare 100 mila euro in più, pagherebbe su questo reddito addizionale solo 15 mila euro di imposte aggiuntive – anziché 43 mila, come attualmente previsto. Questa misura, avrebbe permesso di varare la riforma del fisco senza sforare i vincoli di bilancio – in quest'ultima versione, la riforma costerebbe appena 2 miliardi. L'aspetto critico di tale ipotesi era quello di intaccare la progressività delle imposte, facendo diventare quella principale – l'Irpef – regressiva, favorendo inoltre il contribuente meno scrupoloso consentendogli di dichiarare di meno nell'anno in corso al fine di usufruire di un sostanzioso sconto l'anno successivo. Inoltre, sarebbe solo un regalo per pochi, pagato da tutti. Si permetterebbe, infine, a persone che guadagnano lo stesso reddito di pagare imposte diverse, violando il principio dell'equità orizzontale di trattamento.

L'altra ipotesi, avanzata dal Movimento Cinque Stelle, prevedeva tre aliquote e non una o due: un'aliquota al 23% fino a 28 mila euro, 37% da 28 a 100 mila, e 42% oltre. Questa ipotesi appare più ragionevole, e avrebbe effetti redistributivi più omogenei fra le classi di reddito. Tuttavia, ha un costo stimato in circa 23 miliardi di euro. Il costo si potrebbe ridurre significativamente abrogando il bonus fiscale di 80 euro in busta paga (costo stimato a circa 9 miliardi), ma questo renderebbe la proposta politicamente inaccettabile, perché tutti i redditi inferiori ai 20 mila euro finirebbero per pagare più imposte.

Conseguenza da valutare è quella degli effetti distributivi dell'attuale e complesso sistema di esenzioni, deduzioni familiari, detrazioni e regimi speciali. Ad esempio, a seguito della ristrutturazione della prima casa si possono oggi chiedere detrazioni fiscali, che rappresentano una riduzione delle imposte da pagare negli anni successivi. Allo Stato, queste detrazioni costano circa 8 miliardi di euro. Nel suo complesso, invece, il sistema di tutte queste cosiddette "spese fiscali" vale circa 130 miliardi di euro ed è qui che il governo pensa di attingere per trovare, in parte e come illustrato per l'esempio del bonus 80 euro, le risorse necessarie a finanziare la riforma del fisco.

Tuttavia, secondo uno studio della Corte dei Conti, il 62,5% delle spese fiscali si concentra principalmente sulle fasce di reddito più basse, quelle con redditi inferiori ai 28 mila euro.

Tutto ciò per dire che certamente si può eliminare o ridurre alcune di queste spese fiscali ma bisognerebbe scegliere con cautela per evitare un costo redistributivo ancora più alto.

Inoltre, se nella Costituzione si è voluto inserire il principio della progressività delle imposte, è perché il sistema delle imposte e dei trasferimenti, cioè tutto ciò che i cittadini ricevono dallo stato, in denaro o “natura” gioca un ruolo cruciale nella redistribuzione dei redditi e della ricchezza, nella riduzione delle disuguaglianze.

Sarà questo l'altro argomento di questo capitolo, quello inerente allo Stato Sociale, “il Welfare State”, appunto. Già tra la prima e la seconda guerra mondiale, sono stati gli Stati Uniti a guidare l'introduzione, in tutte le economie occidentali, di imposte sui redditi estremamente progressive, con l'obiettivo anche, di finanziare le necessarie misure di sicurezza sociale come pensioni di disabilità, anzianità e disoccupazione. L'Italia ha seguito, con un certo ritardo, quest'onda, introducendo, come abbiamo visto, solo nel 1973 l'Irpef, e istituendo solo nel 1978 il “Sistema Sanitario Nazionale”. Progressività e Stato Sociale hanno contribuito enormemente a contrastare, diminuendole, le disuguaglianze, così come sperimentato dalla gran parte dei paesi europei nei cosiddetti “trenta gloriosi” seguiti alla seconda guerra mondiale.

Per inciso, appena pochi anni dopo, Reagan e Thatcher invertiranno la direzione contro imposte e welfare, e le disuguaglianze torneranno ad aumentare.

Come funziona, quindi, la redistribuzione? In primo luogo, alterando meccanicamente la distribuzione dei redditi, così come generata “spontaneamente” dal mercato. Un sistema che preveda di aumentare proporzionalmente l'imposta all'aumentare del reddito, prende di più a chi ha di più; allo stesso tempo, lo stato sociale redistribuisce queste risorse tramite benefici monetari, come le pensioni, ma anche con l'erogazione gratuita di servizi pubblici (sanità, istruzione, mense scolastiche, alloggi popolari, infrastrutture). È bene ricordare infatti che conviene parlare di imposte cercando di individuare le spese che si vogliono finanziare, dato che tali trasferimenti andranno, almeno in teoria, in misura maggiore a chi ha di meno.

L'altra domanda alla quale si tenta di dare una risposta è quella che riguarda la ricerca del punto d'incontro tra la realtà e la teoria. Nel mondo la redistribuzione riduce le disuguaglianze e lo fa maggiormente in quei paesi dove le tasse sono progressive e il welfare universalistico e generoso. In Svezia, ad esempio, l'indice di Gini, che segna 0 nel



caso in cui tutti i cittadini guadagnano la stessa cifra, e 100 nel caso in cui un solo ricco concentra tutto il reddito nelle proprie mani, scende da 43 a 27 grazie all'azione dello Stato. Anche in Italia, con tutti i limiti ben noti, le disuguaglianze sarebbero molto peggiori senza il ruolo della tassazione e della spesa pubblica: se il mercato genera disuguaglianze uguali a quelle, da noi lo Stato le porta più vicine ai livelli nordici di quanto non faccia oltreoceano. Se poi guardiamo oltre confine, scopriamo che la Repubblica Ceca, la Slovacchia e l'Islanda hanno abbandonato la Flat Tax mentre altri Paesi hanno dovuto, per esigenze di bilancio, aumentare le aliquote, dimostrando che tale tipo di imposta funziona lì dove la tassazione non è un problema (ad esempio nei paradisi fiscali) ed in quelli nei quali se evadi rischi pene severissime, ad esempio in Russia.

### **3.2 Minor gettito**

Per Gettito Fiscale s'intende il volume di entrate statali derivante dalla riscossione delle imposte e delle tasse.

L'ammontare delle risorse che in questo modo vengono accumulate dallo Stato, riferito al PIL, (Prodotto interno Lordo), determina il concetto di pressione fiscale.

Pertanto il Gettito Fiscale complessivo è la risultante delle entrate che affluiscono all'erario, attraverso l'imposizione diretta, indiretta e dei tributi minori.

Il dibattito sull'adozione in Italia di una Flat Tax è intenso e ancora incerto e vede ancora posizioni contrapposte, senza contare che al momento non sembra neanche sicura la sua sostenibilità.

Secondo alcuni introdurre un regime di Flat Tax sarebbe rischioso proprio dal punto di vista del gettito complessivo, nel senso che il passaggio alla riduzione delle aliquote a due o tre, prevedendo la *no tax area* per i redditi bassi, avrebbe conseguenze negative.

Il sistema vigente, prevede che sopra i 55mila euro si applicano per le parti di reddito eccedente due aliquote, pari al 41% fino a 75mila euro, e al 43% sopra quella cifra. Se si passasse a due aliquote del 15% fino a 50mila euro e del 20% sopra quella soglia, non solo crollerebbero le entrate tributarie italiane ma il beneficio dello sgravio fiscale sarebbe decisamente concentrato sia in termini sociali sia in quelli geografici.

L'impatto, sarebbe tanto marcato da incidere sulla tenuta dello Stato sociale in molte zone del Paese e da costringere a un vero e proprio ripensamento dell'idea stessa di cittadinanza nelle forme in cui si è sviluppata negli ultimi cinquant'anni. Si tratterebbe, peraltro, di un'impostazione in netto contrasto con l'andamento della spesa sociale, così come definita nell'ultima Legge di Bilancio che ha registrato un aumento secco della spesa corrente pari a 16 miliardi rispetto al "consolidato" del 2018, a cui si dovrebbe aggiungere un ulteriore incremento di altri 8 miliardi di euro entro la fine del triennio 2019-2021.

Senza voler esprimere opinioni, sembra rischioso pensare di tagliare le imposte e continuare a far crescere la spesa (compresa quella improduttiva). Inoltre proprio dalla legge di Bilancio 2019 si deduce che i tagli alla spesa dei ministeri sono stimati in poco più di 800 milioni di euro e, ad oggi, non hanno avuto inizio o per lo meno sono ancora in discussione. Pertanto con un minore gettito fiscale, con una spesa corrente che sale e con pochi tagli, l'unica soluzione praticabile resta quella di far ricorso all'indebitamento pubblico.

Inoltre sembrerebbe non ci sia una stretta correlazione tra un'imposta di questo tipo e la crescita, quando è proprio la variazione della crescita generata dalla riforma che ne determina il successo o l'insuccesso.

Si sostiene che in mancanza di altre coperture, soltanto una variazione adeguata del PIL potrebbe infatti compensare la perdita di gettito derivante da un taglio delle tasse e rendere il sistema sostenibile. Alternativamente, il rischio è di dover procedere in tempi brevi a una "controriforma" per mantenere l'equilibrio dei conti.

Inoltre non viene trattato adeguatamente il tema della variazione del benessere sociale conseguente all'impatto di una (quasi) Flat Tax sulla distribuzione del reddito che dipende dalle preferenze dei cittadini, che nelle democrazie rappresentative significano preferenze elettorali e successive scelte politiche dei partiti di governo. Gli effetti distributivi saranno analizzati, dato che l'impatto di una riforma sulla crescita economica dipende non solo dall'ammontare di risorse messe in gioco per la riduzione del carico fiscale, ma anche dalla distribuzione dei risparmi fiscali tra classi di reddito.

La valutazione degli effetti macroeconomici è per una riforma della tassazione dei redditi di individui e famiglie, determinante per capire se quella riforma funziona oppure no. Il dato principale è costituito dalla variazione dei consumi che consegue alla variazione del reddito disponibile. Nel caso di una manovra espansiva, bisogna capire quanta parte del maggior

reddito disponibile viene spesa dalle famiglie, posto che i consumi delle famiglie rispondono in modo molto più forte a variazioni delle imposte, percepite come permanenti, piuttosto che temporanee. Inoltre la reazione dei consumatori a uno shock di reddito cambia a seconda del livello di reddito (e di ricchezza). Pertanto per massimizzare l'efficacia di una riforma fiscale in termini di stimolo dei consumi, è necessario che i decisori definiscano e comunichino obiettivi e tempi in maniera chiara, in modo che i cittadini percepiscano le modifiche.

In ultimo il problema dell'evasione che con una quasi Flat Tax come quella qui ipotizzata l'evasione potrebbe diminuire grazie a:

- un aumento della semplificazione, insito in un sistema più lineare e meno complesso;
- una riduzione dell'incentivo a evadere per l'abbassamento del livello della tassazione (media e marginale).

Questo secondo effetto comportamentale è tanto maggiore quanto più elevata è l'avversione al rischio degli individui. Ciò implica che per massimizzare il recupero dell'evasione è auspicabile affiancare a una semplificazione del sistema anche procedure di controllo chiare ed efficaci.

Le previsioni che il Centro Studi di Confindustria costantemente produce per monitorare l'andamento del nostro paese, dicono senza esprimere giudizi di valore sulla riforma "migliore", d'altronde ancora in discussione che la riforma del sistema fiscale appare una priorità. A partire dall'Irpef, che ha in sé molte criticità. Il suo peso sul totale delle entrate tributarie è del 28% nel 2017 contro il 22,9% nella media Eurozona.

Alle aliquote nominali si affianca un sempre più complesso sistema di spese fiscali (ben 121 nel 2018). È tra le imposte più evase, derivazione diretta dell'eccessiva complessità, e ciò ne riduce l'efficacia redistributiva oltre a distogliere ingenti somme dalle casse dello Stato (38,5 miliardi nel 2015).

L'Irpef è dunque un'imposta che non funziona più. L'introduzione e l'implementazione di una Flat Tax potrebbe andare nella direzione di risolvere tali questioni, nonostante le criticità dal punto di vista distributivo: potrebbe semplificare il sistema, ridurre i costi di adempimento. Ma sarebbe poi in grado di generare effetti positivi sulla crescita economica?

Tale domanda ci suggerisce l'importanza delle decisioni in materia di riforma fiscale e quanto sia cruciale per il nostro Paese, il Documento di Economia e Finanza, preludio alla manovra di bilancio 2020, che il nuovo Governo a breve presenterà.

Vale la pena ricordare, la solennità di questo momento e quanto ci riguardi, visto che la legge di bilancio attuale, introdotta nel 2012 a seguito dell' unione delle precedenti leggi di bilancio e di stabilità, esprime, nella sezione normativa, le misure quantitative necessarie per realizzare gli obiettivi di finanza pubblica indicati nella sezione successiva, quella contabile che riporta le previsioni delle entrate e delle spese del bilancio dello Stato, in ottemperanza della normativa vigente e coerenti con la precedente legge di bilancio.

Come si vede la posta in gioco è molto alta e vale la pena sottolineare che ha a che fare con la vita delle persone, delle famiglie e delle comunità, in una parola con la crescita del nostro Paese, che deve tenere conto della diversità che lo costituisce e degli ostacoli che oggi si frappongono, tra l'essere una persona realizzata, capace di provvedere a sé e non solo e l'essere, un cittadino ricompensato per gli sforzi.

### **3.3 Lo spaccato degli incassi**

Il Bilancio dello Stato, da un punto di vista strettamente contabile, è un documento che registra il complesso dei capitoli di entrata e di spesa che, in un certo periodo, fanno capo ai singoli ministeri: è infatti composto da una serie di tabelle o stati di previsione: una tabella generale per le entrate, e tante tabelle quanti sono i ministeri con portafoglio, compresa la Presidenza del Consiglio. Dal 1998 i criteri di classificazione risultano profondamente modificati con l'introduzione delle unità previsionali di base, organizzate in una aggregazione di capitoli che insieme costituiscono l'oggetto sul quale il Parlamento è dal 1998 chiamato a esprimere la sua autorizzazione.

Il Bilancio dello Stato è di previsione se riporta le spese e le entrate che si prevede di realizzare nel corso dell'esercizio immediatamente futuro, può essere consuntivo se si riferisce ai risultati di una gestione che si è conclusa (rendiconto consuntivo). Inoltre il bilancio può essere di competenza o di cassa. Nel primo sono iscritte le entrate che lo Stato ha diritto di accertare e le spese che si impegna a effettuare, ovvero quei movimenti per i

quali nel corso dell'esercizio sorge un'obbligazione, indipendentemente dalla effettiva riscossione delle entrate e dall'effettivo pagamento delle spese. Nel bilancio di cassa, invece, sono registrate le entrate riscosse e le spese pagate nel corso di un determinato esercizio, indipendentemente dal momento in cui il diritto ad accertare le entrate e a impegnare le spese è maturato. Le entrate rappresentano l'insieme delle risorse che permettono allo Stato di finanziare le proprie attività, sia quelle connaturate all'apparato amministrativo sia quelle destinate alla collettività.

La principale forma di entrate per lo Stato è data dalle entrate tributarie, il cosiddetto gettito tributario, costituite dall'insieme degli introiti derivanti dalla imposizione fiscale diretta e indiretta.

Date queste premesse è facile dedurre che la vita di una amministrazione pubblica, parliamo dello Stato Italiano, è strettamente condizionata dall'andamento delle entrate tributarie che a loro volta sono legate all'andamento economico del paese.

Analizzando, quindi, le entrate ci si accorge che sono tra loro diversificate per provenienza e a livello assoluto ad essere centrali sono l'Irpef e l'Iva che nel 2016 ad esempio pesavano rispettivamente, 166,8 e 103,1 miliardi.

Sempre prendendo l'anno 2016 come riferimento, si vede come dei 788,2 miliardi raccolti, circa 247,8 provenivano dalle imposte dirette, ovvero soprattutto l'Irpef e a seguire l'Ires e dalle altre imposte minori: 242,7 miliardi da quelle indirette, come Iva innanzitutto, Irap e le accise sulla benzina, IMU, tabacchi e i vari bolli, laddove i contributi sociali netti, pagati da lavoratori e soprattutto imprese, ammontavano a 221,5, mentre solo 76,2 miliardi sommano altre entrate, come gli interessi attivi e i dividendi seguite a lunga distanza, viene l'Ires, l'imposta principale sulle imprese, seguita dall'Irap.

Dati questi numeri e definita l'incidenza delle tasse "forti" del nostro sistema fiscale, Irap e Iva, si comprendono la natura e le ragioni che rendono difficili le decisioni da parte delle istituzioni competenti. Dopo, ma a lunga distanza, viene l'Ires, l'imposta principale sulle imprese, seguita dall'Irap.

Anche l'Imu che in vari periodi è stata in prima pagina, incide meno ora, solo 19,1 miliardi, pur essendo indispensabile soprattutto per i comuni.

In ogni caso, per il 2016, la differenza tra entrate e uscite è stata di circa 52 miliardi pertanto, svolgono il loro ruolo anche le imposte relativamente minori, come quelle sui tabacchi, che producono circa 10,8 miliardi, o le tasse sull'auto, circa 5 miliardi.

Si può dire quindi, ritornando al tema di questo paragrafo dedicato alle entrate dello Stato, che nella situazione attuale dei conti pubblici, con l'obbligo di ridurre il debito pubblico e di conseguenza il deficit che lo genera, ogni manovra che modifichi appena l'ammontare delle entrate, assume estrema importanza.

L'analisi del gettito è interessante perché permette di ottenere una fotografia precisa di come è distribuita la tendenza di reddito tra le varie categorie di contribuenti suddivise tra le varie categorie.

Lo si può vedere dai conti del 2018 in cui le entrate derivanti dalle tasse hanno raggiunto un valore complessivo di 463.296 milioni di euro, registrando un incremento dell'1,7%, rispetto all'anno precedente.

Tale aumento sarebbe imputabile alle ritenute Irpef da lavoro dipendente e da pensione. Stesso andamento per le imposte indirette, in crescita del 2,7% rispetto al 2017, e pari a 215.665 milioni di euro, spinto proprio dal "gettito derivante dall'Iva nella componente di prelievo sugli scambi interni". Così nella nota del Mef, Ministero Economia e Finanza.

E sempre il MEF nella nota di marzo 2019, dichiara: "Le entrate tributarie del bilancio dello Stato incassate nel periodo ammontano a 92.169 milioni di euro in aumento di 514 milioni di euro rispetto allo stesso periodo del 2018 (+0,6 per cento). In flessione le imposte dirette (-641 milioni di euro, -1,2 per cento) mentre le imposte indirette registrano un aumento (+1.155 milioni di euro, +2,9 per cento). Su queste ultime incide principalmente la variazione positiva del gettito dell'IVA (+1.322 milioni di euro, pari al +5,4 per cento)".

Si comprende quindi come appare sempre una grande scommessa qualsiasi riforma che tenda a ridurre le tasse e che comporti per conseguenza un mutamento nel comportamento dello Stato di fronte alle problematiche della collettività.

È possibile tentare alcune stime sulla base dei dati disponibili del Dipartimento delle Finanze. L'anno scorso l'Irpef ha garantito allo Stato 194,3 miliardi su un totale di 480,5 miliardi di entrate tributarie. Questa tassa è il cuore delle entrate dello Stato, la locomotiva che permette alla scuola o alla sanità pubbliche di andare avanti. E quei 20,6 milioni di italiani fra i 15mila e i 50mila euro di reddito, il ceto medio italiano, sono i contribuenti

essenziali all'intero sistema: da loro arrivano circa 110 miliardi l'anno di gettito Irpef, un euro ogni quattro delle entrate tributarie dello Stato. Una Flat Tax al 15% rappresenta, per gli oppositori, un taglio effettivo dell'imposta di circa il 40% se si ipotizza che per quei venti milioni di italiani l'aliquota media effettiva sia di circa il 25%. In altri termini, a prima vista, con la tassa piatta il gettito medio crollerebbe di circa 44 miliardi e il deficit pubblico esploderebbe fuori controllo. Servono dunque meccanismi che mitighino l'effetto. In particolare alcune forze politiche hanno fatto capire che le famiglie dovranno scegliere: se vogliono la Flat Tax, devono rinunciare a tutte le attuali deduzioni e detrazioni che esistono per loro. Se si sommano, però, gli assegni familiari (1,8 miliardi), il bonus di Renzi (8,9 miliardi) e altri sgravi del genere, si arriva a circa 11 miliardi di economie. Il divario della Flat Tax sarebbe dunque ancora forte, oltre trenta miliardi. Tutto questo, prima ancora di trovare che servono per coprire reddito di cittadinanza e pensioni anticipate a «quota 100» nei prossimi due anni.

Il problema è anche che il nostro sistema di Welfare si trova in una condizione di crescente difficoltà, tanto da non riuscire a rispondere a molti dei bisogni sociali vecchi e nuovi che stanno emergendo negli ultimi anni. Nonostante alcuni tentativi di “ricalibratura” della spesa sociale avviati dall'inizio degli anni Novanta, l'Italia ad oggi sconta gli squilibri di un sistema di protezione sociale disfunzionale in termini di copertura dei rischi e dei beneficiari e di ripartizione della spesa per settori. Le ragioni che spiegano tale inadeguatezza riconducibili all'articolazione interna della spesa, alla scelta dei destinatari degli interventi nonché alle difficoltà nel valutare l'impatto generato dalle riforme, come quella fiscale.

### **3.4 Conseguenze sul Welfare**

Per Welfare State s'intende un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo specifici diritti sociali e specifici doveri di contribuzione.

La storia della sua nascita e ancora di più della sua evoluzione può essere schematizzata in cinque fasi:

- Instaurazione, che va dal 1880 al 1920;

- Consolidamento, dal 1920 al 1945;
- Espansione, dal 1945 ai primi anni del 1970;
- Crisi, dalla metà degli anni 70 all'inizio del 1990;
- Riforma: anni 90.

Il retroterra storico del moderno welfare affonda le sue radici nelle misure di assistenza ai poveri nate prima in Inghilterra e a seguire nelle diverse realtà europee, a partire dal XVII secolo, rivolte ai poveri, agli indigenti, ai mendicanti, con modalità in verità repressive.

Nel XIX secolo, la mobilitazione operaia e la nascita dei primi partiti socialisti produsse l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria in quasi tutti i paesi europei, contro i rischi sociali cui i lavoratori erano esposti nelle industrie.

Fu, questo un passaggio decisivo nella strutturazione del sistema di welfare che da occasionale, divenne un sistema in cui erano interessati i datori di lavoro e i lavoratori.

Fu questo un passaggio decisivo che introdusse l'altro schema, quello della disoccupazione, passando dalla concezione della stessa come responsabilità individuale alla considerazione del rischio sociale collegato ai processi di mercato.

Dalla metà degli anni '70 le economie occidentali entrano in crisi: crescita di deficit e debito pubblico, quando il welfare state era stato pensato e costruito su modelli di società industriali nei quali le logiche fordiste erano predominanti (consumi e produzione di massa e forza lavoro maschile occupata prevalentemente nelle fabbriche).

Facendo un salto storico, arriviamo ai trent'anni successivi alla seconda guerra mondiale, caratterizzata da una costante estensione e un miglioramento della protezione offerta dallo Stato.

Parallelamente alla ricchezza dei paesi, cresce e molto anche la spesa sociale, grazie alla razionalizzazione delle modalità di prelievo di imposte e contributi e alla capacità di governare i flussi redistributivi.

Dalla metà degli anni 70 le economie centrali entrano in crisi: crescita di deficit e debito pubblico.

Si modificano le strutture familiari anzi viene meno la stabilità delle famiglie e prende forma un modello post industriale articolato in nuovi modelli produttivi e crescita dei servizi, decentramento produttivo, flessibilità del lavoro, consumi differenziati.



I differenti modelli di welfare facevano riferimento a modelli di sviluppo più equilibrati. Aumentano gli anziani, diminuiscono le nascite, aumentano i fenomeni migratori.

Cambia il mondo. Mutano i riferimenti socioculturali. Aumentano le aspettative che crescono determinando un moltiplicarsi della spesa sociale.

Fino a poco tempo prima si faceva riferimento alla centralità dello Stato come istituzione regolatrice oggi tale funzione è venuta meno fino ad erodere la propria funzione politica istituzionale.

Anche questo specifico periodo, che dura non da ora, ha in sé una serie di variabili che certamente non aumentano le certezze né la stabilità del processo di cambiamento.

La stessa Flat Tax, argomento di questo elaborato, non appare ancorata ad un saldo ragionamento.

Una delle ombre che l'avvolgono è proprio quella che riguarda la sua capacità di incidere positivamente sul benessere delle persone.

Nel cuore della Flat Tax si annidano due esiti estremamente negativi. Il primo è una drammatica alterazione della distribuzione del reddito, già tanto diseguale e squilibrata, a ulteriore favore dei ricchi e a danno dei ceti medi. Il secondo esito negativo è una perdita di gettito di tale entità sottraendo le risorse necessarie a finanziare servizi pubblici e prestazioni sociali.

Per alcuni la Flat Tax non funziona nel merito, perché iniqua e rivolta contro il senso di responsabilità collettiva e le istituzioni con le quali essa si esercita, cioè i servizi pubblici e il welfare state.

Un conto, si dice, è pensare a una riforma del sistema fiscale per contrastare l'enorme evasione e ridurre la pressione sul tassato lavoro dipendente, altro è mirare a demolire, intaccando la connessione entrate/servizi, la rete di solidarietà e di responsabilità collettiva (sociali). Non è per caso che l'embrione di Flat Tax già introdotto non risulti un progetto strategico, innovatore, in uno spirito a favore di un mondo autonomo trascurando la grande impresa, gli investimenti in ricerca e innovazione, la scuola e l'Università e, affidando il rilancio dello sviluppo prevalentemente al Nord.

In gioco, dunque, c'è più che un problema di costi: si punta a minare profondamente il senso di responsabilità collettiva che sostiene le politiche pubbliche e che si esprime attraverso le istituzioni collettive. Non si deve dimenticare che la Flat Tax ha conosciuto il suo trionfo

all'epoca di Reagan, quando lo slogan era “meno tasse, meno regole, meno stato, più mercato”, associando l'idea che la tassazione sia intrinsecamente dannosa, alla volontà di ridurre al “minimo” il ruolo degli stati e dei governi. Il dibattito di questi mesi ha evidenziato che, anche nelle proposte più moderate attuali, la perdita di gettito sarebbe finanziata in grande misura con l'abolizione di molte detrazioni esistenti e con altri tagli di funzioni pubbliche.

La conflittualità della riflessione pubblica ha prodotto quel fenomeno generalizzato per cui le scelte di politica fiscale sembra riassumibile nel generico “diminuire le tasse” perdendo di vista che il significato e il ruolo della tassazione non sono valutabili in se stessi, ma si commisurano al livello e alla qualità dei servizi di cui una società ha bisogno, i quali a loro volta, esprimono la qualità e la natura dei “beni collettivi” e dei “legami di cittadinanza” propri di quella stessa società.

Il dibattito sul livello e la struttura della tassazione è centrale per il processo democratico così come le decisioni conseguenti hanno bisogno disegnare e offrire servizi di alta qualità, favorendo legami coesivi tra cittadini e legami di fiducia tra cittadini e stato, l'indebolimento dei quali è, invece, provocato dalla delegittimazione della tassazione.

È necessario ricordare che finanziare spesa corrente fatta di tagli fiscali, decontribuzioni, invece che spesa in investimenti produttivi porta alla paralisi e alla recessione, così come in un certo senso è accaduto in questi ultimi anni in Europa. Quello che oggi urge è un rovesciamento di linguaggio e di etica pubblica che sposti l'attenzione sugli investimenti pubblici per un modello di sviluppo di elevata qualità e ad alta intensità di lavoro, soprattutto per i giovani e le donne la cui mancata occupazione rimane ancora molto alta.

## CONCLUSIONI

Il presente elaborato ha come suo focus principale la Flat Tax, la sua dinamica di funzionamento e il perché proprio intorno ad essa si sia concentrato il dibattito politico istituzionale.

È evidente quanto sia necessaria al nostro paese una riforma del sistema tributario italiano.

Sono molti mesi ormai che i decisori politici così come il mondo economico sembra aver legato la crescita del nostro paese a nuove scelte di politica economica non disgiunte da quelle in materia fiscale.

All'ordine del giorno, semplificazione ed efficienza.

La Flat Tax, secondo i suoi sostenitori, avrebbe dovuto rispondere a questi criteri e senz'altro le va riconosciuto il merito di aver aperto la strada a provvedimenti più netti.

Nel momento in cui si conclude il presente lavoro, è stata presentata la Nota di Aggiornamento al DEF vale a dire il Documento di Economia e Finanza, che riporta i numeri su cui l'Esecutivo si baserà per mettere a punto la legge di bilancio 2020 che diventa da questo momento in poi la lente d'ingrandimento attraverso la quale monitorare l'azione del nuovo Governo.

Il ragionamento che si è tentato di portare avanti in queste pagine, non poteva prescindere dalle discussioni prodotte dalla difficoltà, per il Governo, di redigere una legge di bilancio 2020, che fosse indicativa di qualcosa di più di un "progetto" e che abbia in se una forza mobilitante, ha cercato di non esprimere opinioni, pur essendo nato nel pieno della crisi e di conseguenza nel centro del ciclone, vale a dire di scelte di politica fiscale diverse. Si è cercato di riprendere le diverse proposte e di evidenziarne i punti critici, così come quelli a favore.

È indubbio che il fascino esercitato dalla "imposta piatta" è dovuto anche al convincimento generatosi tra i cittadini e alcune forze politiche che il tanto annunciato rinnovamento del sistema fiscale sarebbe dovuto passare proprio dalla Flat Tax.

Sappiamo che non tutti hanno questa opinione e se Banca d'Italia registra un aumento della diseguaglianza in Italia nella percentuale di circa il 23% di famiglie e giovani con un reddito

inferiore al 60% di quello mediano, c'è chi sostiene che proprio questa situazione drammatica richieda una inversione totale rispetto al passato.

Il tema resta comunque tutto da scrivere e la scommessa richiama con sé, fortemente, il concetto della responsabilità collettiva e individuale, forse antico, ma potente se davvero si vuole produrre una riforma fiscale, che davvero incida sulle diseguaglianze, ostacoli l'evasione e produca investimenti tali da rimettere in moto occupazione e fiducia.

## **Bibliografia**

Amatucci F. (2018), “Principi e nozioni di Diritto Tributario”.

Bosi P. (a cura di), (2015), “Corso di scienze delle Finanze”, Il Mulino.

Rossi N. (2018), “Flat Tax Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo”, Marsilio.

Istituto Milton Friedmann (2018), “Tra riforma del fisco e Flat Tax, prospettive di applicazione in Italia”.

Controcampus 2019 “Flat tax 2019, requisiti di accesso, come funziona e a chi conviene”.

Baldini M., Rizzo L. (2019) “Flat Tax, parti uguali tra diseguali?” Il Mulino.

Corso di Politiche Sociali (2012) “Facoltà di Scienze della Formazione”, Università Milano Bicocca.

Friedmann M. (2010), “Capitalismo e Libertà” Ibl.

Guicciardini F. (1867), “La decima scalata” in: “Opere inedite, ricordi autobiografici e di famiglia e scritti vari”, Firenze.

Gerelli E., Valiani R. (a cura di) (1984), “La crisi dell'imposizione progressiva sul reddito”, Milano Angeli.

Stevenato D. (2017), “Dalla crisi dell'Irpef alla Flat Tax”, Il Mulino.

## Sitografia

[www.centrostudiconfindustria.it](http://www.centrostudiconfindustria.it)

[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it)

[www.finanze.it](http://www.finanze.it)

[www.sole24ore.it art/notizie 20187109/20](http://www.sole24ore.it/art/notizie/20187109/20)

[www.linkiesta.it](http://www.linkiesta.it)

[www.blitzquotidiano.it](http://www.blitzquotidiano.it)

[www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it)

[www.corrieredellasera.it](http://www.corrieredellasera.it)

[www.quotidiani.net/economia](http://www.quotidiani.net/economia)

<https://www.ilsole24ore.com/art/flat-tax-irpef-quasi-dimezzata-3-milioni-italiani-e-quoziante-familiare-ACfiIGX>

<http://www.brunoleoni.it/op-11-semplicita-ed-equita-le-virt-della-flat-tax->

<https://www.informazionefiscale.it/riforma-fiscale-flat-tax-riduzione-aliquote-Irpef-Legge-di-Bilancio-2020>

<https://www.pmi.it/impresa/contabilita-e-fisco/307022/la-flat-tax-e-un-condono-fiscale-i-calcoli-della-cgil.html>

<https://www.ilsole24ore.com/art/la-flat-tax-sara-opzionale-si-potra-mantenere-vecchia-irpef-arrivo-piano-fiscale-salvini-ACxV5vJ>

<https://quifinanza.it/fisco-tasse/riforma-fiscale-il-governo-prepara-la-legge-di-bilancio-2020-flat-tax-e-riduzione-aliquote-irpef/289646/>

<https://www.finanze.it/opencms/it/il-dipartimento/fisco-e-storia/i-tributi-nella-storia-ditalia/1973-irpef-imposta-sul-reddito-delle-persone-fisiche/>

[https://www.theitaliantimes.it/economia/flat-tax-cos-e-come-funziona-domanda-durata-opzione\\_011019/](https://www.theitaliantimes.it/economia/flat-tax-cos-e-come-funziona-domanda-durata-opzione_011019/)

[https://www.theitaliantimes.it/economia/flat-tax-imprese-aliquote-15-20-societa-professionisti-partite-iva\\_021019/](https://www.theitaliantimes.it/economia/flat-tax-imprese-aliquote-15-20-societa-professionisti-partite-iva_021019/)