



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI

"M.FANNO"

CORSO DI LAUREA IN ECONOMIA

PROVA FINALE

"FLAT-RATE INCOME TAX:

DIBATTITO POLITICO ED ECONOMICO IN ITALIA"

RELATORE:

CH.MO PROF. DOSI CESARE

LAUREANDO: CORRIAS DANIELE

MATRICOLA N. 1138326

ANNO ACCADEMICO 2018 – 2019

INDICE

INTRODUZIONE	2
Capitolo 1 Flat tax: cenni storici ed esperienze internazionali	3
1.1 Le origini: Milton Friedman e Hall-Rabushka.....	3
1.2 Le esperienze nell'Europa centro-orientale.....	5
1.2.1 Semplificazione.....	7
1.2.2 Gettito fiscale.....	7
1.2.3 Evasione fiscale e autofinanziamento.....	9
1.2.4 Distribuzione del reddito ed equità.....	10
1.2.5 Crescita economica.....	11
1.3 Flat tax nei Paesi occidentali: può funzionare?.....	13
Capitolo 2 Il dibattito in Italia	15
2.1 L'imposta sui redditi in Italia.....	15
2.2 Flat tax: le promesse elettorali dal 1994 ad oggi.....	17
2.3 Elezioni 2018: le proposte del centro-destra.....	18
2.4 Il governo Conte e la "quasi" flat tax.....	20
2.5 Legge di bilancio 2019: la flat tax per i professionisti.....	23
Capitolo 3 La proposta dell'Istituto Bruno Leoni	26
3.1 La flat tax e il minimo vitale.....	26
3.2 Il dibattito e le critiche.....	28
CONSIDERAZIONI FINALI	30

INTRODUZIONE

La riforma del sistema fiscale e, in particolare, della tassazione dei redditi, è da anni oggetto di dibattito politico ed economico in Italia. Tra le proposte avanzate, la flat tax è indubbiamente la più drastica e rivoluzionaria revisione del regime fiscale vigente.

L'imposta sul reddito con aliquota unica è stata oggetto di studi durante la seconda metà del secolo scorso, ma solo a partire dagli anni '90 ha trovato applicazione in numerosi Paesi dell'Europa centro-orientale che un tempo facevano parte del blocco sovietico.

In Italia, negli ultimi anni, la flat tax è tornata ad essere tema centrale del confronto politico: divenuta il punto principale del programma elettorale della Lega, è stata successivamente inserita nel "contratto di governo" dall'attuale maggioranza parlamentare. Da qui l'interesse per un tema che, visto il successo elettorale conseguito, alimenterà il dibattito ancora a lungo.

L'obiettivo del presente lavoro è valutare se, anche alla luce delle esperienze internazionali, la flat tax possa avere un impatto positivo sull'economia italiana.

L'elaborato è articolato in tre capitoli. Nel primo capitolo innanzitutto si analizzeranno le prime proposte di flat tax, concentrandosi sui contributi di Friedman e Hall-Rabushka, per poi descrivere l'applicazione della flat tax e i risultati conseguiti in alcuni Paesi dell'Est Europa, contestualizzandoli e cercando di trarre conclusioni con riferimento alla situazione economica dell'Europa occidentale. Nel secondo capitolo, dopo aver brevemente descritto l'attuale imposta sui redditi delle persone fisiche, si procederà ad un excursus storico delle promesse elettorali di "tassa piatta" dal 1994 ad oggi, analizzando dettagliatamente le proposte avanzate dalla Lega e da Forza Italia. L'analisi si concluderà con lo studio della "quasi flat tax" prevista nel programma economico dell'attuale governo. Infine, nel terzo e ultimo capitolo verrà illustrata la proposta formulata dall'Istituto Bruno Leoni e il dibattito che ne è seguito.

Capitolo 1

Flat tax: cenni storici ed esperienze internazionali

1.1 Le origini: Milton Friedman e Hall-Rabushka

Nella letteratura economica, il primo modello di imposta sul reddito con aliquota unica può essere attribuito all'economista Milton Friedman, che ne espose le caratteristiche e i potenziali benefici nel 1962 in *Capitalism and Freedom*.

Con riferimento al sistema fiscale degli Usa, il Premio Nobel criticò gli scarsi risultati ottenuti e gli effetti distorsivi causati dall'uso delle imposte progressive come mezzo per la redistribuzione del reddito. Infatti, a fronte di aliquote nominali di imposta elevate e caratterizzate da forte progressività, la presenza di *tax expenditures* e “scappatoie” fiscali offerte dalla legislazione rendevano le aliquote effettive considerevolmente inferiori a quelle nominali, complicando il sistema di tassazione e rendendo l'incidenza delle imposte incerta ed iniqua (Friedman, 2010).

Secondo Friedman, un'efficace alternativa a tale complessa struttura di imposizione fiscale era rappresentata da una flat tax da applicare al reddito delle persone fisiche e delle società, permettendo esclusivamente la detrazione delle spese che concorrono a formare il reddito stesso e prevedendo una fascia di reddito esente da imposte. Sulla base dei dati dell'anno fiscale 1959, l'aliquota unica in grado di determinare un gettito fiscale corrispondente a quello allora vigente¹ venne individuata pari al 23,5% del reddito imponibile.

I principali vantaggi individuati dall'autore come conseguenti all'auspicata applicazione della flat tax comprendevano la riduzione dell'elusione e dell'evasione fiscale e una maggiore efficienza nell'uso delle risorse. Ciò avrebbe determinato un aumento del reddito imponibile dichiarato e prodotto quindi un gettito fiscale superiore.

Le considerazioni di Milton Friedman furono riprese, alcuni anni dopo, da Robert Hall e Alvin Rabushka, membri dell'*Hoover Institution* presso *Stanford University*. Nel 1981 il *Wall Street Journal* pubblicò un loro articolo dal titolo *A proposal to Simplify our tax system*, al quale seguì nel 1985 un saggio in cui esposero dettagliatamente la rivoluzione fiscale da loro proposta. Essa consisteva nel tassare uniformemente qualsiasi tipologia di reddito attraverso un'aliquota del 19%, eliminando tutte le detrazioni e deduzioni (ad eccezione della deduzione relativa al nucleo familiare) e garantendo la progressività dell'imposta tramite l'esenzione dall'imponibile di una somma fissa.

Il sistema di tassazione ideato si fondava su tre capisaldi (Hall e Rabushka, 1995):

¹ Le aliquote in vigore nel 1959 variavano dall'aliquota minima del 20% a quella massima del 91%.

- la neutralità, garantita dal fatto che l'aliquota unica tende a ridurre le distorsioni dei prezzi (relativi) di mercato;
- l'equità o imparzialità, in quanto tramite la flat tax ogni individuo avrebbe contribuito in pari percentuale alla tassazione;
- la semplicità e la trasparenza del fisco, in quanto il contribuente avrebbe potuto compilare la dichiarazione dei redditi senza l'ausilio di un professionista, riducendo così l'aggravio in termini di costo e di tempo.

Una delle principali critiche mosse dagli autori alla progressività delle imposte era incentrata sul ruolo dell'aliquota marginale, che influenza le scelte lavorative del contribuente. Nella maggior parte dei sistemi fiscali l'aliquota marginale è infatti superiore all'aliquota media, e ciò produce effetti indesiderabili sull'offerta di lavoro.

La flat tax, al contrario, “massimizza gli incentivi al lavoro, al risparmio, all'investimento e all'assunzione del rischio d'impresa, favorendo così la crescita economica”²(Rabushka, s.d., p.11).

Il principale fondamento teorico sul quale si fonda il modello di Hall e Rabushka è noto come “effetto Laffer”, dal nome dell'economista Arthur Laffer che, durante gli anni '80, fu uno dei maggiori consiglieri economici di Ronald Reagan (Fugazzi, 2017). Secondo Laffer all'aumentare dell'aliquota d'imposta il gettito fiscale corrispondente aumenta in modo decrescente fino a raggiungere un livello oltre il quale un ulteriore inasprimento della pressione fiscale può comportare una riduzione del gettito stesso (Pelligra, 2019). Sulla base di questa teoria, asserendo che in un determinato Paese al tempo t l'aliquota media ecceda il livello “ottimale”, l'introduzione di una flat tax con aliquota unica relativamente bassa provocherebbe l'aumento del gettito fiscale. Tuttavia risulta complesso applicare il presente modello teorico ad una realtà concreta in quanto tale passaggio richiederebbe l'individuazione del livello dell'aliquota, oltre il quale il gettito subisce un decremento. Inoltre le analisi econometriche (Lackó, 2009, si veda Ambrus, 2012, pag.49) non hanno riscontrato alcuna evidenza empirica del modello proposto da Laffer.

² Il *Paper*, redatto dall'IBL, traduce alcune considerazioni espresse da Rabushka durante un convegno.

1.2 Le esperienze nell'Europa centro-orientale

I casi concreti di implementazione della flat tax che verranno descritti nel presente elaborato riguardano alcuni Paesi delle regioni balcaniche e dell'ex blocco sovietico.

I primi Stati che introdussero un'imposta sui redditi caratterizzata da un'unica aliquota in sostituzione del precedente sistema fiscale furono Estonia (1994), Lituania (1994) e Lettonia (1995), ai quali seguì, nei primi anni del XXI secolo, una seconda ondata di Paesi tra i quali possiamo citare³ Russia (2001), Slovacchia (2004), Ucraina (2004) e Georgia nel 2005 (Ambrus, 2012).

Tutte le esperienze sopra menzionate, oltre a divergere dal modello teorico originale di *Flat-rate Income Tax* proposto da Hall e Rabushka, presentano tra loro notevoli differenze strutturali in riferimento alla scelta dell'aliquota, della base imponibile e dell'eventuale soglia al di sotto della quale il reddito è esente da imposte. Ciò è almeno parzialmente spiegato dai diversi contesti storici in cui la riforma è stata attuata, oltre che dalla previgente struttura fiscale di ciascuno Stato (Saavedra, 2007).

Un elemento che accomuna le riforme adottate in questi Paesi è stata la scelta di un'aliquota unica relativamente alta: in Lituania il livello prescelto (33%) corrispondeva all'aliquota marginale più elevata del precedente sistema fiscale progressivo, mentre in Lettonia, dove invece vigeva una struttura fiscale regressiva con la maggiore aliquota pari al 20%⁴, l'imposta sui redditi delle persone fisiche venne fissata al 25% (Ambrus, 2012).

Come evidenziato nella Tabella 1, i Paesi che adottarono solo in un secondo momento tale sistema scelsero aliquote uniche considerevolmente inferiori. Alcuni, in particolare, ossia Georgia, Romania, Macedonia, Montenegro, Bulgaria e Ungheria, fissarono l'aliquota ad un livello pari o inferiore a quella minima della precedente struttura progressiva d'imposta (Ambrus, 2012).

³ Gli Stati citati sono esclusivamente quelli su cui si concentrano le analisi empiriche menzionate nel presente elaborato. Per un elenco completo v. Tabella 1.

⁴ La BCE (2007) indica l'aliquota più elevata del sistema pre-riforma pari al 25%. Nonostante il dato discordante, il concetto espresso rimane il medesimo.

Tabella 1 - Introduzione della *flat-rate personal income tax*

Paese	Anno di adozione flat tax	Sistema fiscale pre-riforma	Sistema fiscale post-riforma
Estonia	1994	16-33	26
Lituania	1994	18-33	33
Lettonia	1995	10-20	25
Russia	2001	12-30	13
Serbia	2003	10-20	14
Slovacchia	2004	10-38	19
Ucraina	2004	10-40	13
Georgia	2005	12-20	12
Romania	2005	18-40	16
Macedonia	2007	15-24	12
Montenegro	2007	16-24	15
Bulgaria	2008	10-24	10
Repubblica Ceca	2008	12-32	15
Ungheria	2011	17-32	16

Fonte: Ambrus, 2012 (ns. elaborazione)

In alcuni casi l'adozione della flat tax non ha riguardato esclusivamente i redditi delle persone fisiche, ma anche i redditi societari: Estonia, Romania, Lettonia e Macedonia hanno infatti adottato la medesima aliquota per entrambe le tipologie di reddito, mentre Russia, Ucraina e Lituania hanno optato per aliquote differenti. Interessante il caso della Slovacchia, che ha applicato la medesima aliquota anche ai consumi (Imposta sul valore aggiunto), contribuendo a costituire un sistema di tassazione uniforme (Ambrus, 2012).

La maggior parte dei Paesi che hanno attuato la flat tax ha mantenuto un sistema di deduzioni e detrazioni e una soglia di esenzione fiscale, nota col termine *No Tax Area*. A tal proposito risulta emblematico delle differenze applicative il confronto tra la Slovacchia e la Georgia: nel primo caso l'entità delle *tax expenditures* è raddoppiata in termini reali rispetto ai livelli pre-riforma al fine di rafforzare la progressività del sistema, mentre nel secondo caso, a fronte di un'aliquota relativamente bassa (12%), l'introduzione della flat tax ha comportato la completa abolizione di qualsiasi forma di deduzione, detrazione e soglia di esenzione fiscale (Saavedra, 2007).

Nel seguito del presente capitolo cercheremo di comprendere, sulla base degli studi accademici e delle evidenze empiriche, quali sono stati gli effetti e le conseguenze dell'adozione della flat tax sui seguenti fattori economici: semplificazione dei rapporti tra fisco e contribuenti, gettito fiscale, evasione fiscale, equità verticale e, infine, crescita economica.

1.2.1 Semplificazione

Come ricordato in precedenza, uno dei vantaggi evidenziati da Hall e Rabushka risiedeva nella semplicità, che nelle intenzioni dei due accademici avrebbe dovuto portare ad una maggiore trasparenza nel rapporto tra contribuente e amministrazione tributaria, oltre che ad una riduzione dei costi amministrativi e al miglioramento della competitività (BCE, 2007). Tuttavia la complessità che spesso caratterizza la tassazione dei redditi nei sistemi fiscali informati a criteri di progressività non è da attribuire alla presenza di più aliquote, bensì alla definizione della base imponibile e all'esistenza di un macchinoso sistema di agevolazioni fiscali (Saavedra, 2007).

Le evidenze empiriche sugli effetti semplificativi derivanti dall'implementazione della flat tax forniscono risultati contrastanti e mostrano una realtà eterogenea. Alcuni studi econometrici realizzati (si veda ad es. Saavedra, 2007) hanno analizzato, con riferimento al caso slovacco per il 2004 e il 2005, l'elasticità delle entrate fiscali derivanti da imposte sul reddito delle persone fisiche sulla crescita dei salari nell'economia e l'elasticità delle entrate fiscali derivanti da imposte societarie sulla crescita del PIL. L'evidenza di un'elasticità superiore ad 1 è stata ritenuta un buon indicatore del fatto che la crescita del gettito fiscale, essendo superiore a quella dei salari nominali e del PIL, fosse da attribuire alla maggiore conformità fiscale conseguente alla semplificazione del sistema. La Slovacchia, infatti, pur raddoppiando in termini reali l'entità delle agevolazioni fiscali, ha portato avanti un'opera di semplificazione, ridefinendo la base imponibile ed eliminando numerose tipologie di agevolazioni e "scappatoie fiscali". Il principale risultato ottenuto è stato che il numero di dichiarazioni dei redditi presentate da lavoratori autonomi è cresciuto del 14,6% nel primo anno di attuazione della flat tax (Saavedra, 2007). Invece, per quanto riguarda l'Ucraina, nonostante l'introduzione di un modello unico per la dichiarazione dei redditi e la realizzazione di un sistema più trasparente, le analisi empiriche non hanno riscontrato miglioramenti altrettanto evidenti nella conformità fiscale. Altri studi hanno evidenziato effetti marginali della riforma in termini di semplicità, riscontrando come in numerosi Paesi i reali elementi di complessità del sistema siano stati mantenuti anche dopo il passaggio all'aliquota unica (Keen et al., 2006, si veda BCE, 2007, pag.82).

1.2.2 Gettito fiscale

Sulla base delle analisi effettuate (si veda in particolare Saavedra, 2007) è possibile affermare che l'applicazione della flat tax non ha avuto un impatto significativo sulle entrate fiscali derivanti dalla tassazione dei redditi delle persone fisiche.

A tal proposito risulta interessante analizzare le esperienze che hanno avuto luogo in Lituania e Russia, dove si è verificato un aumento del livello delle entrate fiscali rispetto al PIL. Nel primo caso, la crescita, poi ridottasi dopo il primo anno, è diretta conseguenza della scelta di un'aliquota unica corrispondente alla maggiore fra le aliquote marginali che caratterizzavano il sistema progressivo anteriormente in vigore (Saavedra, 2007).

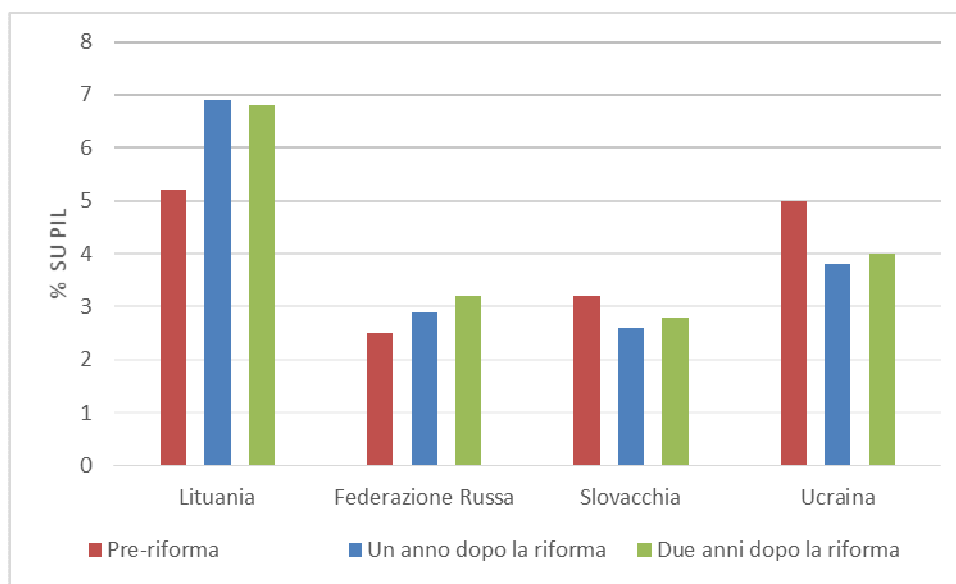
Il caso russo risulta invece più complesso da analizzare: l'introduzione della flat tax nel 2001 ha comportato l'adozione di un'aliquota unica pari al 13% e l'ampliamento della soglia di esenzione fiscale sino a 4800 rubli (Balogh et al., 2010, si veda Ambrus, 2012, pag.50), in sostituzione del precedente sistema progressivo caratterizzato dalla presenza di tre aliquote (12%, 20%, 30%) con un'aliquota media del 14% (Osservatorio CPI, 2018). A partire dal 2001 le entrate fiscali aumentarono in misura superiore rispetto agli aumenti del PIL, determinando un incremento dell'1% del rapporto tra gettito fiscale e PIL tra il 2000 e il 2003. Tuttavia, quanto all'aumento del PIL, esso è da considerare solo marginalmente conseguente all'introduzione della flat tax, in quanto fu determinato prevalentemente dal boom del settore energetico (Fugazzi, 2017) e dal conseguente aumento del prezzo degli idrocarburi (Osservatorio CPI, 2018).

Alcuni Paesi, al contrario di Lituania e Russia, hanno registrato una riduzione delle entrate fiscali in seguito all'applicazione della flat tax (si veda [Figura 1](#)). I dati macroeconomici (Saavedra, 2007) evidenziano che in Slovacchia, nell'anno di introduzione della riforma fiscale (2004), il gettito derivante dalla tassazione dei redditi delle persone fisiche è diminuito dello 0,8% in rapporto al PIL, con un parziale recupero nell'anno successivo. Nel 2013 la Slovacchia, all'interno di un programma strutturale di *austerità* per superare la crisi economica, ha reintrodotto un sistema fiscale progressivo con più aliquote che ha comportato un aumento del gettito fiscale dal 34% del PIL nel 2012 al 40% del PIL nel 2015 (Fugazzi, 2017)

Nella vicina Ucraina l'andamento è simile: dopo una riduzione delle entrate fiscali dell'1,3% in rapporto al PIL, si è verificato un miglioramento nel 2005 (raggiungendo un gettito del 4,1%) senza però riuscire a tornare ai livelli pre-riforma (Saavedra, 2007).

E' doveroso infine sottolineare come, in generale, sia difficile trarre conclusioni sugli effetti del sistema *flat-rate* sul gettito fiscale, in quanto studi relativi a singoli Paesi sono giunti a risultati discordanti (Halmosi, 2008, si veda Ambrus, 2012, pag.51).

Figura 1 -Variazione nelle entrate fiscali da tassazione sui redditi delle persone fisiche



Fonte: Saavedra, 2007 (ns. elaborazione)

1.2.3 Evasione fiscale e autofinanziamento

Nella prima parte del presente elaborato è stato evidenziato come Friedman (1962) ritenesse che la flat tax avrebbe scoraggiato sia l'elusione che l'evasione fiscale, determinando così un incremento del reddito imponibile dichiarato.

In realtà non è mai stata chiaramente dimostrata l'esistenza di una correlazione tra livello di tassazione e grado di evasione fiscale (Osservatorio CPI, 2018). Secondo Allingham e Sandmo (1972, si veda Osservatorio CPI, 2018, pag.3) tale relazione dipende dall'avversione al rischio del contribuente, mentre altri studi hanno constatato che il grado di evasione dipende esclusivamente dalla probabilità di essere scoperti e dall'entità della sanzione o penalità prevista. Pertanto, se da un lato la riduzione dell'onere fiscale gravante sul contribuente, considerata la sua avversione al rischio, ne disincentiverebbe il ricorso all'evasione fiscale, dall'altro la presenza di una penalità proporzionale alle imposte che si sarebbero dovute pagare potrebbe accrescere il beneficio atteso dall'evasione (Osservatorio CPI, 2018).

Relativamente ai Paesi dell'Est Europa, dagli studi di Gorodnichenko et al. (2009, si veda Osservatorio CPI, 2018) risulta un aumento del grado di *compliance* in Russia, mentre altre analisi già citate nel presente elaborato (si veda 1.2.1) hanno evidenziato nella Repubblica Slovacca un considerevole incremento del numero di dichiarazioni dei redditi da parte dei lavoratori autonomi (Saavedra, 2007).

Salvo i casi appena menzionati, in generale non è possibile giungere a conclusioni univoche sull'effetto della flat tax nei confronti dell'evasione fiscale e, pertanto, è da considerare

imprudente l'implementazione di un progetto di riforma fiscale che intenda coprire le eventuali perdite attraverso un ipotetico "autofinanziamento" tramite la riduzione dell'economia sommersa (Osservatorio CPI, 2018).

1.2.4 Distribuzione del reddito ed equità

La principale critica mossa al modello teorico di flat tax ideato da Hall e Rabushka riguardava il fatto che una sua applicazione avrebbe comportato una minore progressività del sistema di tassazione (Osservatorio CPI, 2018). In realtà, come più volte evidenziato dai due accademici, per rendere un sistema fiscale progressivo non è necessaria la presenza di più aliquote da applicare a diversi scaglioni di reddito, ma è sufficiente prevedere una soglia al di sotto della quale il reddito è esente da imposte. In questo modo, benché l'aumento tende a ridursi al crescere della base imponibile, l'aliquota media risulta comunque lievemente crescente.

Le analisi empiriche riguardanti gli effetti distributivi della flat tax nei Paesi dell'Europa orientale non sempre evidenziano una riduzione del grado di progressività del sistema fiscale: tali risultati sono influenzati dal fatto che ogni Paese, discostandosi parzialmente dal modello teorico originale, ha adottato una specifica tipologia di riforma fiscale *flat-rate* (BCE, 2007). Come evidenziato precedentemente, queste differenze rispecchiano le condizioni pre-riforma e gli obiettivi politici ed economici dei vari governi (Saavedra, 2007). In Lettonia, ad esempio, l'introduzione di un'aliquota unica al 25% in sostituzione della previgente struttura fiscale regressiva (20%-10%), accompagnata dalla riduzione della *No Tax Area*, ha causato l'aumento del carico fiscale gravante sui contribuenti meno abbienti e quindi un conseguente decremento del grado di progressività (BCE, 2007).

La Slovacchia, invece, a partire dal 2004 ha avviato una complessa riforma strutturale che ha interessato, oltre alla tassazione dei redditi delle persone fisiche e delle società, anche il sistema dei trasferimenti pubblici, facenti parte del cosiddetto *Welfare State*. La precedente struttura fiscale progressiva (10%-38%) venne sostituita da un'aliquota unica al 19%, la base imponibile fu ridefinita, l'area di esenzione fiscale fu ampliata e i trasferimenti vennero mediamente ridotti del 16% (Banca Mondiale, 2005, si veda Saavedra, 2007, pag.260). Nonostante quest'ultimo dato, gli studi effettuati mostrano che si è verificato un aumento del reddito disponibile della maggior parte delle famiglie alle quali, nel sistema previgente, erano indirizzati sussidi e trasferimenti pubblici e, di conseguenza, un rafforzamento della progressività. Nella positiva esperienza slovacca ha giocato un ruolo fondamentale anche la consistente opera di riduzione delle "scappatoie fiscali" che ha migliorato l'equità generale, in

quanto generalmente le lacune del sistema vengono sfruttate più efficacemente dai contribuenti più abbienti (Saavedra, 2007).

In sintesi è possibile affermare che la flat tax, qualora preveda aliquote estremamente basse a fronte di una precedente struttura progressiva d'imposta, riduce il grado di progressività della tassazione, salvo i casi in cui siano previsti elementi correttivi quali, ad esempio, un sistema di detrazioni e deduzioni o una *No Tax Area*. Questi meccanismi "complementari" rischiano tuttavia di complicare il sistema (Ambrus, 2012), riducendo gli effetti semplificativi attribuiti alla flat tax. Inoltre l'equità del sistema deve essere analizzata secondo una prospettiva più ampia, in quanto non dipende esclusivamente dal grado di progressività della tassazione dei redditi, ma anche da quello insito nei trasferimenti pubblici e nel *Welfare State* (Saavedra, 2007).

1.2.5 Crescita economica

I sostenitori della flat tax ritengono che l'adozione di questo modello di tassazione aumenterebbe l'efficienza economica attraverso la riduzione dei costi di adempimento fiscale e delle distorsioni fiscali generate dalla progressività del sistema (Osservatorio CPI, 2018). In particolare, Hall e Rabushka (1995) sostenevano che le elevate aliquote marginali disincentivassero la partecipazione dei lavoratori maggiormente qualificati al mercato del lavoro. In realtà le analisi empiriche effettuate sulle esperienze di alcuni Stati baltici non hanno riscontrato nella flat tax un incentivo ad incrementare le ore lavorate (BCE, 2007).

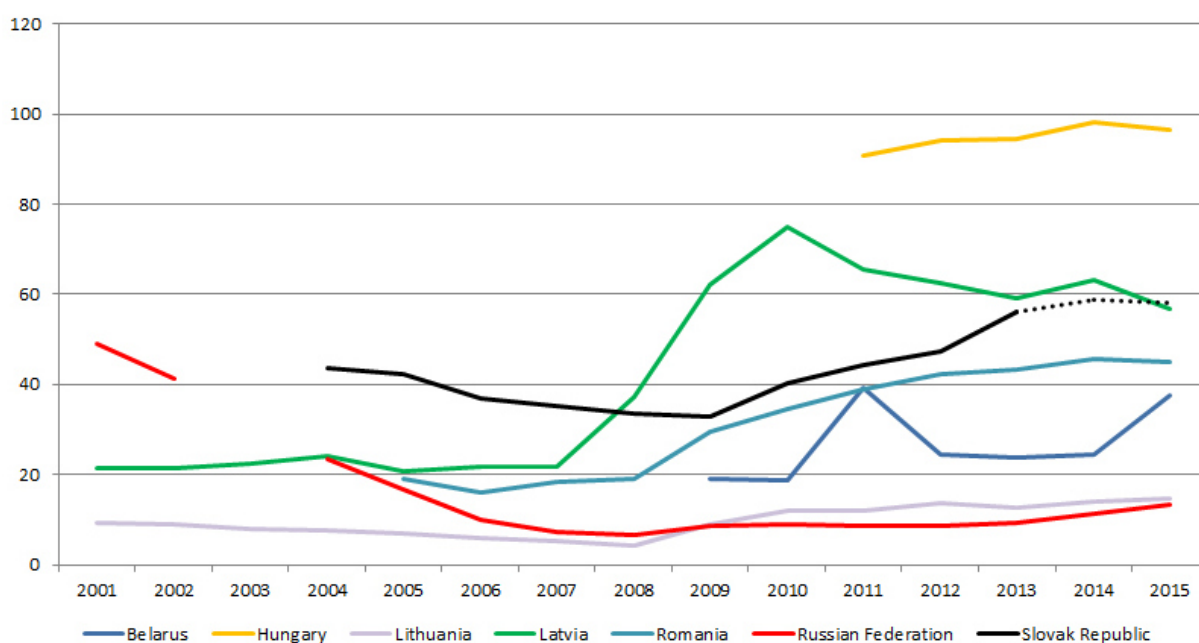
Altri studi si sono invece concentrati sul potenziale beneficio in termini di aumento del tasso di risparmio e degli investimenti come conseguenza di una riduzione delle aliquote e di una maggiore efficienza economica (Erdős, 2006, si veda Ambrus, 2012). Per quanto concerne gli investimenti, in un contesto di crescente integrazione economica europea e forte mobilità dei fattori produttivi (lavoro e capitale), l'adozione di un'aliquota relativamente bassa per la tassazione dei redditi delle persone fisiche e dei redditi societari potrebbe attrarre capitale umano e tecnologico da altri Paesi (BCE, 2007).

A tal proposito appare interessante il caso della Slovacchia, dove l'incremento degli investimenti diretti esteri (IDE) ha trainato la ripresa economica dei primi anni 2000 e la riduzione del tasso di disoccupazione. Tuttavia non è chiaro se l'adozione della flat tax (2004) possa aver accelerato l'arrivo dei capitali esteri che, per esempio, nel settore automobilistico si era già registrato prima della riforma fiscale (Pogátsa, 2009, si veda Ambrus, 2012).

E' dunque complesso stabilire una relazione causa-effetto tra riforma fiscale *flat-rate* e crescita economica nell'Est Europa a causa della concomitanza di altri fattori (BCE, 2007). In

Russia tra il 2001 e il 2008 il Prodotto Interno Lordo ha registrato un aumento medio annuo del 6,6% ma tale risultato, come già sottolineato, è da attribuire prevalentemente alle conseguenze dell'aumento del prezzo del petrolio (Fugazzi, 2017). Inoltre, nonostante agli inizi del XXI secolo numerosi Stati dell'ex blocco sovietico abbiano vissuto un vero e proprio boom economico, il loro rapporto debito pubblico/PIL è cresciuto notevolmente (si veda Figura 2) a partire dall'applicazione della flat tax. Tali problematiche sono state accentuate dalla crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 che ha costretto alcuni Paesi, tra i quali Slovacchia e Romania, a ritornare ad un sistema progressivo con più aliquote fiscali. Nel caso della Lettonia è stato lo stesso Fondo Monetario Internazionale a suggerire l'abolizione della flat tax (Figyelő, 2009, si veda Ambrus, 2012, pag.50).

Figura 2- Debito pubblico/PIL dopo l'introduzione della flat tax



Fonte: Fugazzi, 2017

Pertanto la riforma non sembra aver avuto un ruolo trainante nella crescita economica (Fugazzi, 2017) e il Fondo Monetario Internazionale (2017, si veda Osservatorio CPI, 2018, pag.3), fatti salvi casi estremi⁵, non ha riscontrato alcuna chiara evidenza empirica della correlazione negativa tra grado di progressività del sistema di tassazione e crescita economica sostenuta dagli ideatori della flat tax.

⁵ In alcuni Paesi come Svezia e Regno Unito, negli anni '70, sull'ultimo scaglione di reddito gravava un'aliquota vicina al 100% (FMI, 2017, si veda Osservatorio CPI, 2018).

1.3 Flat tax nei Paesi occidentali: può funzionare?

Alcuni studi hanno simulato l'adozione della flat tax nei Paesi dell'Europa occidentale (Fuest et al., 2007, si veda BCE, 2007, pag.82) e sono giunti alla conclusione che tale riforma, sebbene possa rendere più efficiente il sistema economico, causerebbe un aumento delle disuguaglianze sociali, qualsiasi sia la tipologia di flat tax considerata. Tale risultato confermerebbe l'esistenza di un *trade-off* tra efficienza ed equità nell'implementazione di una riforma del fisco (Saavedra, 2007).

Per meglio comprendere se l'introduzione di un sistema *flat-rate* possa essere compatibile con le caratteristiche strutturali delle economie occidentali è utile analizzare l'esperienza della Slovacchia, l'unico tra i Paesi che hanno applicato la flat tax a far parte dell'Unione Monetaria, avendo adottato l'Euro come valuta ufficiale nel 2009. Come già evidenziato, la Slovacchia è tornata ad un sistema fiscale progressivo nel 2013, registrando miglioramenti in numerosi indicatori macroeconomici, compreso il rapporto tra gettito fiscale e PIL (Fugazzi, 2017).

Il caso menzionato porta a considerare il rischio che l'appartenenza all'Eurozona e la flat tax siano incompatibili: infatti i trattati europei sulla stabilità (come il Fiscal Compact) mal si conciliano con l'incertezza sulle entrate fiscali che genererebbe una riforma di questo tipo (Fugazzi, 2017).

La possibilità di estendere all'Europa occidentale l'esperienza di flat tax di alcuni Paesi delle regioni balcaniche e dell'ex URSS si scontra inoltre col differente stadio di sviluppo economico nelle due aree, di cui si deve necessariamente tenere conto. E' possibile confrontare i diversi livelli di sviluppo e il conseguente fabbisogno di spesa sociale, finanziato principalmente mediante le entrate fiscali, attraverso le considerazioni dell'economista americano Peter Lindert (2004, si vedano Baldini, Rizzo, 2019) secondo il quale la spesa sociale in rapporto al PIL sarebbe aumentata durante il Novecento a causa dell'espansione della democrazia, dell'aumento del reddito medio e dell'invecchiamento della popolazione.

Come mostrato nella Tabella 2, i Paesi dell'Europa orientale presentano livelli di PIL pro capite considerevolmente inferiori rispetto a quelli degli Stati occidentali. Seguendo la tesi sopra menzionata, è possibile constatare come questi due differenti gradi di sviluppo economico comportino differenze notevoli nei livelli di spesa pubblica: il rapporto spesa pubblica/PIL negli Stati dell'Est Europa è pari al 35%, dato inferiore di 12 punti percentuali rispetto ai Paesi occidentali, il che giustifica un rapporto entrate fiscali/PIL mediamente inferiore di 10 punti percentuali (Baldini e Rizzo, 2019).

Tabella 2: Principali voci del bilancio pubblico in Paesi con e senza flat tax nel 2016

	Pil pro capite	Spesa pubblica/pil	Spesa sociale/pil	Entrate/pil
Russia	9,3	35,8	12,4	36,7
Ucraina	2,2	38,3	15,9	38,5
Georgia	3,9	26,9	10	28,5
Lituania	14,9	33,9	12,7	34,2
Lettonia	14,1	37	11,5	36,8
Estonia	17,7	38,1	13,9	39,4
MEDIA PAESI CON FLAT TAX	10,3	35	12,7	35,7
Austria	44,8	50,8	23,3	49,6
Belgio	41,3	52,7	25,2	50,2
Germania	42,2	43,7	24	44,4
Grecia	17,9	49,5	22,4	49,7
Lussemburgo	100,7	39,5	19,4	42,8
Paesi Bassi	45,6	42,7	21,5	42,9
Portogallo	19,8	45,7	18,9	42,4
Spagna	26,6	42,2	18,2	37,2
Gran Bretagna	40,4	41	16,1	39
Francia	36,9	56,3	25,8	52,9
Italia	30,7	49,6	22,8	46,6
MEDIA PAESI SENZA FLAT TAX	40,6	46,7	21,6	45,3

Fonte: Baldini, Rizzo, 2019 (ns. elaborazione)

I dati riportati nella Tabella 2 evidenziano che il gettito fiscale ottenuto in seguito all'introduzione di una flat tax con aliquota unica relativamente bassa non sarebbe in grado di sostenere la domanda di spesa sociale presente nell'Europa occidentale in virtù del grado di sviluppo economico da essa raggiunto (Baldini e Rizzo, 2019).

Capitolo 2

Il dibattito in Italia

2.1 L'imposta sui redditi in Italia

Prima di analizzare le proposte di flat tax che negli ultimi anni hanno animato il dibattito politico ed economico in Italia, è opportuno contestualizzare tali progetti di riforma, presentando sinteticamente le caratteristiche principali del sistema tributario italiano, con particolare riguardo alla tassazione dei redditi.

La principale forma di tassazione gravante sui redditi, istituita nel 1974, è l'imposta sul reddito delle persone fisiche, nota con l'acronimo IRPEF. L'introduzione dell'IRPEF segnò un profondo cambiamento della struttura tributaria poiché consentì di aumentare considerevolmente il peso delle imposte dirette rispetto a quelle indirette, caratteristica già presente nella maggior parte dei Paesi facenti parte della Comunità Economica Europea (CEE), di cui l'Italia era Stato membro.

L'IRPEF è un'imposta diretta, personale e progressiva che, nell'anno in corso, presenta le seguenti caratteristiche:

- il presupposto dell'imposta, rappresentato dal possesso di redditi riconducibili alle categorie dei redditi fondiari, redditi di capitale, redditi di lavoro dipendente, redditi di lavoro autonomo, redditi di impresa, redditi diversi (D.P.R., 1986);
- cinque scaglioni di reddito in corrispondenza dei quali si applicano aliquote crescenti pari rispettivamente al 23%, 27%, 38%, 41%, 43%, nei termini evidenziati nella Tabella 3 (Informazione Fiscale, 2019);
- una *No Tax Area* che varia a seconda della categoria professionale a cui appartiene il contribuente; per i redditi da pensione o da lavoro dipendente tale soglia arriva sino a 8.174 euro;
- un consistente numero di detrazioni e deduzioni fiscali che rendono l'aliquota effettiva inferiore a quella nominale per la maggior parte dei contribuenti.

Tabella 3- Normativa IRPEF 2019

Scaglioni IRPEF 2019	Aliquota IRPEF 2019	Imposta dovuta
fino a 15.000 euro	23%	23% del reddito
da 15.001 fino a 28.000 euro	27%	3.450,00 + 27% sul reddito che supera i 15.000 euro
da 28.001 fino a 55.000 euro	38%	6.960,00 + 38% sul reddito che supera i 28.000 euro
da 55.001 fino a 75.000 euro	41%	17.220,00 +41% sul reddito che supera i 55.000 euro
oltre 75.000 euro	43%	25.420,00 +43% sul reddito che supera i 75.000 euro

Fonte: Informazione Fiscale, 2019 (ns. elaborazione)

Analizzando quest'ultimo aspetto, è necessario evidenziare che l'Italia risulta il primo Paese europeo e il secondo al mondo dopo l'Australia per peso delle *tax expenditures*⁶ in rapporto al PIL: tale indicatore nel 2016 risultava pari all'8% del PIL, cifra ragguardevole se confrontata con il dato della Francia (2%) e della Germania (0,8%). In particolare, prendendo in considerazione il medesimo anno, il sistema tributario italiano presentava 799 agevolazioni fiscali (molte delle quali riferibili all'IRPEF), per un ammontare complessivo pari a 313,1 miliardi (Corriere della Sera, 2018). Inoltre, il confronto di questi dati con quelli relativi al 2011 non registra alcuna inversione di tendenza, poiché in cinque anni risulta incrementato sia il numero delle voci (+10,97%), sia l'entità complessiva delle stesse (+23,41%).

I progetti di riforma che nel seguito del presente capitolo verranno analizzati partono dal presupposto che l'IRPEF presenta limiti strutturali tali da renderla inefficiente qualora confrontata con sistemi di tassazione simili a quello italiano. Il *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica* della Corte dei Conti (2014, si vedano Liberati e Scialà, 2015) ha evidenziato che i principali limiti dell'imposta sono rappresentati dal tasso di evasione della stessa e dal fatto che essa si è discostata dal carattere di omnicomprensività insito nell'originale intenzione del legislatore.

Per quanto concerne quest'ultimo importante aspetto, il Rapporto evidenzia che nel corso degli anni l'IRPEF è divenuta un'imposta "speciale" gravante prevalentemente sui redditi da pensione e da lavoro dipendente (83%). Con riferimento all'evasione dell'imposta, il rapporto Giovannini (2018) rileva che nel 2016 l'ammontare del Tax gap IRPEF riguardante imprese e lavoratori autonomi ammontava al 67,9% dell'imposta potenziale dovuta: in generale è possibile constatare che il tasso di evasione da parte dei lavoratori autonomi in Italia è sensibilmente superiore a quello presente in altri Paesi OCSE con un sistema fiscale simile, come per esempio i Paesi scandinavi (Liberati, Scialà, 2015).

Al netto dei limiti appena citati, l'IRPEF rimane il tributo che apporta il maggior ammontare di risorse nelle casse dello Stato: nel 2018 il gettito IRPEF è risultato pari a 187,45 miliardi di euro, corrispondenti al 40% delle entrate tributarie complessive (MEF, 2018). Pertanto, le proposte di revisione del sistema dovrebbero tenere conto di questo aspetto e prevedere, quindi, un articolato sistema di coperture finanziarie tali da salvaguardare la tenuta dei conti pubblici. Come si avrà modo di constatare, non sempre i programmi presentati negli ultimi anni contemplavano questo requisito essenziale, in generale, ed in particolare per un Paese afflitto da un elevato debito pubblico.

⁶ In base alla definizione de Il Sole 24 ORE, l'espressione si riferisce all'insieme di agevolazioni volte a ridurre il peso della tassazione per alcuni contribuenti: detrazioni, deduzioni, crediti d'imposta, aliquote ridotte ed imposte sostitutive.

Nel paragrafo successivo verrà sinteticamente presentato un excursus storico relativo alle proposte di flat tax in Italia, propedeutico alla successiva analisi di quelle più recenti.

Prima di addentrarci nell'analisi delle singole proposte occorre però precisare che le semplificazioni tipiche della comunicazione politica hanno indotto i contribuenti a considerare la flat tax da un lato come sinonimo di riduzione della pressione fiscale, dall'altro come un'agevolazione nei confronti delle classi più abbienti. Tuttavia, entrambe le affermazioni non sono necessariamente vere: ogni modello *flat-rate*, a seconda delle scelte in termini di aliquota, *no tax area*, deduzioni e detrazioni, presenta conseguenze differenti sia sulla distribuzione del reddito che sugli indicatori macroeconomici (Baldini e Rizzo, 2018 c).

2.2 Flat tax: le promesse elettorali dal 1994 ad oggi

La prima proposta di flat tax presentata in Italia risale alla campagna elettorale del 1994, quando l'economista Antonio Martino, allievo di M. Friedman, si occupò di redigere il programma economico della nascente Forza Italia, formazione politica fondata da Silvio Berlusconi. Tra i punti più innovativi del programma vi era l'introduzione di un'aliquota unica al 33% per la tassazione dei redditi delle persone fisiche, associata a una soglia di esenzione fiscale che consentisse di tutelare la progressività del sistema (come richiesto dalla stessa Costituzione) e le fasce meno abbienti della popolazione (Rizzo, 2010). E' importante rammentare che negli anni in cui Berlusconi è stato Presidente del Consiglio⁷, Martino ha ricoperto ruoli di governo solo in dicasteri non economici (Difesa nel 1994 ed Esteri nel periodo 2001-2006), mentre ad indirizzare la politica economica dell'esecutivo fu prevalentemente Giulio Tremonti, il quale già nel 1994 criticò la flat tax definendola "miracolo economico" (Rizzo, 2010).

Durante la campagna elettorale del 2001, il tema della riduzione della pressione fiscale attraverso una revisione del numero di aliquote e dei corrispondenti scaglioni di reddito tornò al centro del dibattito politico: Silvio Berlusconi firmò in diretta televisiva il cosiddetto *Contratto con gli Italiani*⁸, il quale prevedeva, in sostituzione del sistema vigente, l'introduzione di una soglia di esenzione fiscale fino a 22 milioni di lire annui e di due aliquote pari rispettivamente al 23% per i redditi fino a 200 milioni di lire annui e al 33% per i redditi superiori (Berlusconi, 2001). Nel corso della legislatura seguente il Parlamento approvò una Legge Delega contenente le proposte sopra elencate, ma il Governo non varò mai

⁷ I Governo Berlusconi 1994, II e III Governo Berlusconi 2001-2006, IV Governo Berlusconi 2008-2011.

⁸ Noto a livello giornalistico col termine "contratto", esso non ha alcun valore giuridico, e rappresenta semplicemente un programma di governo sintetizzato in cinque punti.

i decreti legislativi attuativi a causa di divergenze interne alla maggioranza in materia fiscale (Rizzo, 2010).

Negli anni seguenti la flat tax scomparve dal dibattito politico, che si concentrò prevalentemente sulla riduzione del cuneo fiscale proposta dal centro-sinistra e sull'abolizione dell'ICI avanzata dal centro-destra. Tuttavia, a partire dal 2014, il leader della Lega Nord Matteo Salvini ha rispolverato il progetto di aliquota unica concepito dal giornalista e futuro sottosegretario Armando Siri in collaborazione con Alvin Rabushka e divenuto in seguito tra i principali punti del programma leghista durante la campagna elettorale che ha preceduto le elezioni del 2018.

2.3 Elezioni 2018: le proposte del centro-destra

La proposta di flat tax avanzata dalla Lega e inserita nel programma elettorale ufficiale del 2018 prevedeva un'aliquota unica al 15% con base imponibile rappresentata dal reddito familiare, in sostituzione del vigente sistema di aliquote, deduzioni e detrazioni. Nello specifico, la flat tax proposta dalla Lega presentava le seguenti caratteristiche (Anon, 2018):

- una deduzione fissa pari a 3.000 euro spettante ad ogni componente del nucleo familiare in presenza di redditi familiari non eccedenti i 35.000 euro e ai soli familiari a carico nel caso di redditi compresi tra i 35.000 e i 50.000 euro; oltre i 50.000 euro la deduzione non era prevista;
- una *No Tax Area* fino a 7.000 euro;
- una clausola di salvaguardia per i redditi familiari non eccedenti i 15.000 euro, in modo tale da consentire l'applicazione del regime fiscale vigente nei casi in cui la flat tax fosse risultata penalizzante.

Nelle intenzioni della Lega, la presenza di una deduzione per scaglioni di reddito e di una soglia di esenzione fiscale avrebbe consentito il rispetto dell'art. 53 comma 2 della Costituzione, in base al quale il sistema tributario deve essere "informato a criteri di progressività".

Il modello *flat-rate* proposto ha subito forti critiche, sia riguardo alla perdita di gettito fiscale che ai suoi effetti distributivi. Analizzando il primo elemento, lo studio condotto da Baldini e Rizzo (2018 b) ha stimato una riduzione del gettito pari a 58 miliardi di euro rispetto al sistema in vigore: tale dato risulta notevolmente superiore alla perdita stimata di gettito IRPEF causata da evasione (circa 35 miliardi) che nelle intenzioni della Lega avrebbe dovuto rappresentare la principale fonte di copertura finanziaria della riforma. Pertanto, anche ipotizzando un recupero completo dell'evasione dell'imposta come conseguenza dell'introduzione della flat tax, rimarrebbe un problema di copertura del minor gettito stimato.

A parità di base imponibile e tenendo conto della clausola di salvaguardia, l'aliquota unica necessaria per ottenere un gettito fiscale corrispondente a quello del sistema attuale sarebbe pari al 35%, ovvero superiore di 20 punti percentuali rispetto a quanto indicato nella proposta leghista (Baldini e Rizzo, 2018 b).

All'interno della coalizione di centro-destra anche Forza Italia presentava tra i punti del programma elettorale un modello di flat tax, il quale prevedeva l'applicazione di un'aliquota unica al 23%, l'ampliamento della *No Tax Area* fino a 12.000 euro, il mantenimento delle sole detrazioni per i carichi familiari e per gli interessi passivi sul mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale e delle sole deduzioni per le spese mediche (Berlusconi, 2018). Nelle previsioni del leader Silvio Berlusconi (2018), ribadite all'interno del documento programmatico elettorale, la riforma avrebbe comportato una riduzione della pressione fiscale per famiglie e imprese⁹, una maggiore semplificazione del rapporto tra contribuenti e fisco e infine un aumento del gettito fiscale dovuto agli effetti positivi su crescita, sviluppo, lavoro e investimenti, tali da determinare sia un maggior numero di contribuenti, sia un incremento della base imponibile degli stessi.

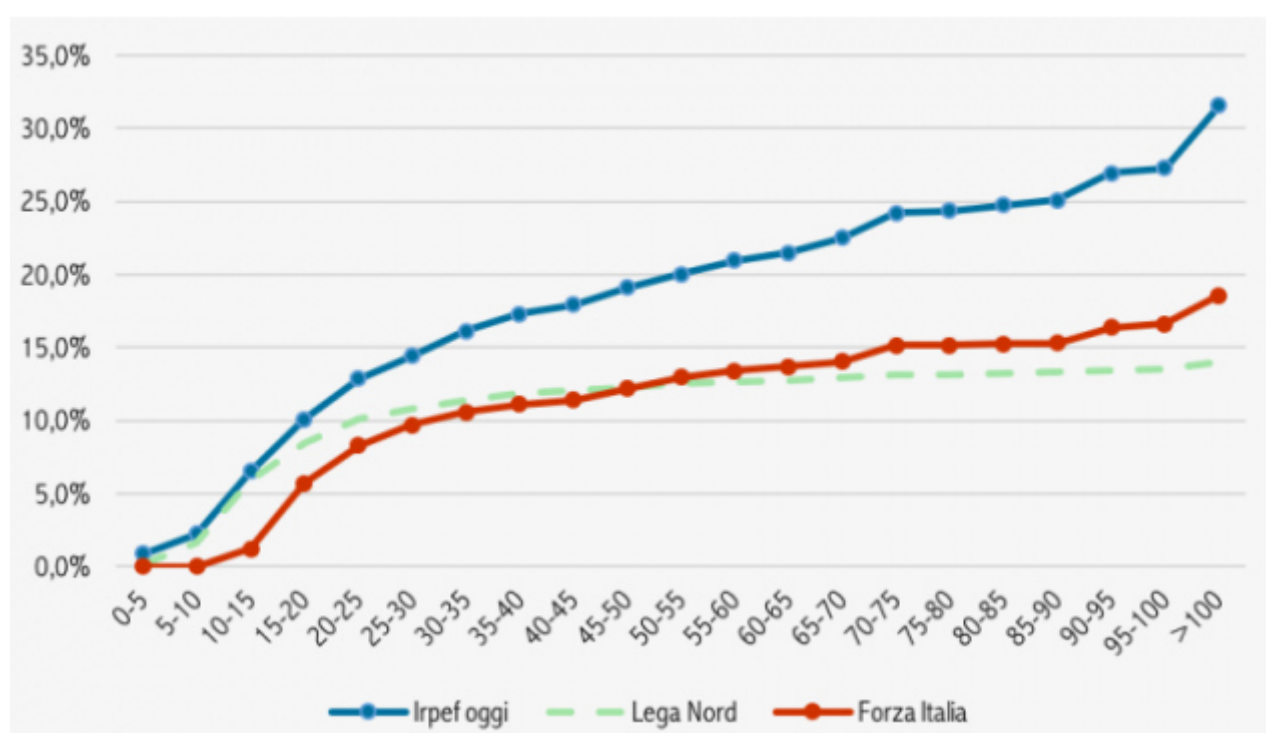
Quanto alle coperture finanziarie, il progetto di riforma stimava un recupero di 40 miliardi dall'abolizione del sistema di detrazioni e deduzioni legate all'IRPEF, mentre le restanti risorse necessarie per adottare la flat tax sarebbero giunte dalla riduzione dell'economia sommersa (evasione ed elusione fiscale) e dalla chiusura dei contenziosi tributari in essere. Le analisi effettuate hanno evidenziato come la perdita di gettito sarebbe molto simile a quella relativa alla proposta leghista: anche in questo caso, assumendo che la base imponibile rimanga costante, l'aliquota unica in grado di ottenere il medesimo gettito dell'attuale sistema IRPEF (37%) risulta ben lontana da quella prevista nel programma di Forza Italia (Baldini e Rizzo, 2018 a).

Entrambe le proposte della Lega e di Forza Italia, oltre a creare un problema di copertura finanziaria, ridurrebbero la progressività del sistema ed aumenterebbero le disuguaglianze sociali, in quanto la ripartizione dei risparmi stimati è fortemente sbilanciata in favore dei contribuenti più abbienti (Baldini e Rizzo, 2018 a). Dividendo infatti i contribuenti in decili di reddito, dalle stime effettuate risulta che adottando la flat tax leghista gli ultimi due decili, corrispondenti alle fasce di reddito più elevate, otterrebbero il 72,1% del risparmio complessivo, quota che scenderebbe al 59,5% considerando invece la proposta di Forza Italia. Come evidenziato nella Figura 3, quest'ultimo modello di flat tax ridurrebbe meno la progressività del sistema grazie alla maggiore soglia di esenzione e ad un'aliquota unica più

⁹ La proposta di Forza Italia prevedeva l'applicazione dell'aliquota unica al 23% anche per i redditi societari. L'imposta sui redditi delle società (IRES) è già un'imposta proporzionale, con aliquota unica attualmente al 24%.

elevata, risultando maggiormente vantaggiosa per le classi medio-basse rispetto alla proposta leghista. E' importante però precisare che l'obiettivo dichiarato da entrambi i partiti di "dare respiro" al ceto medio attraverso la riforma fiscale non trova alcun riscontro nelle stime degli economisti, vista l'esigua quota del risparmio complessivo di cui tale classe sociale godrebbe in entrambi i casi mostrati. Osservando la [Figura 3](#), si potrebbe trarre la conclusione che tutti i decili di reddito, seppur con enormi differenze quantitative, aumenterebbero il loro reddito disponibile: un'eventuale considerazione di questo tipo non terrebbe però conto delle conseguenze negative sul *welfare state* causate dalle minori entrate tributarie complessive.

Figura 3 - Incidenza sul reddito complessivo familiare (migliaia di euro): confronto tra sistema vigente (2018) e modelli di flat tax proposti da Forza Italia e Lega



Fonte: Baldini, Rizzo, 2018 a

2.4. Il governo Conte e la "quasi" flat tax

Nel 2018, la coalizione di centro-destra, forse grazie anche alle promesse in materia fiscale, è risultata vincente ma non ha ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento. Dopo alcuni mesi di consultazioni, la Lega ha trovato un accordo politico col Movimento Cinque Stelle, suggellato attraverso un programma firmato da Salvini e Di Maio e noto a livello giornalistico col termine "Contratto di governo".

Tale contratto, nelle intenzioni dei due *leader* politici, avrebbe dovuto rappresentare il confine entro il quale il Governo Conte, composto da ministri appartenenti ad entrambi i partiti, si

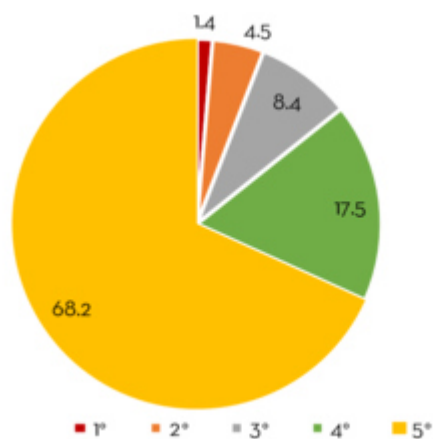
sarebbe potuto muovere nel legiferare. Esso rappresenta un punto di incontro tra due visioni politiche ed economiche differenti, e contiene elementi dei programmi con cui la Lega e il Movimento Cinque Stelle pochi mesi prima si erano presentati alle elezioni.

Per quanto concerne la riforma del fisco, l'accordo prevede l'adozione di una "quasi" flat tax, ovvero il passaggio dalle attuali cinque aliquote ad un sistema a due aliquote, pari rispettivamente al 15% sui redditi fino a 80.000 euro e al 20% sui redditi superiori a questa cifra; inoltre include un sistema di deduzione fissa identico a quanto presente nella proposta originale della Lega, una base imponibile rappresentata dal reddito familiare e non più da quello individuale e una clausola di salvaguardia a tutela dei contribuenti che non trarranno beneficio dall'adozione della "quasi" flat tax (Di Maio e Salvini, 2018).

Alcune analisi (Baldini e Rizzo, 2018 b; Casabianca e Giarda, 2018) hanno stimato che l'adozione della "quasi" flat tax genererebbe una riduzione del gettito pari a circa 50 miliardi di euro. Il contratto di governo non esplicita eventuali coperture, se non quelle originate da un "autofinanziamento" dovuto all'aumento della base imponibile tassabile, il quale, secondo i sostenitori, sarebbe uno degli effetti virtuosi che si otterrebbero riducendo drasticamente la pressione fiscale.

Un altro importante aspetto della riforma è legato al fatto che, come nei casi analizzati nel precedente paragrafo, i benefici in termini di minore imposizione fiscale riguarderebbero prevalentemente le fasce di reddito più elevate. Uno studio pubblicato da Prometeia (Casabianca e Giarda, 2018), suddividendo i contribuenti in quintili, ha mostrato come la ripartizione del risparmio sarebbe fortemente diseguale: il quarto e il quinto quintile di reddito accumulerebbero infatti una quota del risparmio complessivo pari all'85,7%, mentre ai quintili di reddito più bassi sono associati risparmi minimi (si veda [Figura 4](#)).

Figura 4 - Ripartizione del risparmio per quintili di reddito familiare



Fonte: Prometeia, 2018 (dati IT-SILC)

Il modello a due aliquote rischia inoltre di rendere marginali gli effetti positivi sulla propensione al consumo e agli investimenti già menzionati da M. Friedman, Hall e Rabushka e ripresi nel contratto di governo. Infatti, poiché sono le classi di reddito più basse a caratterizzarsi per una maggiore propensione al consumo, conseguenze positive sui consumi risulterebbero più evidenti nel caso in cui il risparmio complessivo si concentrasse nei primi quintili di reddito. Poiché invece avviene il contrario, l'effetto sui consumi risulta minimo, trascurabile e non in grado di colmare l'effetto negativo del minor gettito dovuto alla riforma.

Le simulazioni effettuate sui principali indicatori macroeconomici (Caruso e Mazzolari, 2018) hanno evidenziato che nel primo anno di attuazione della riforma i consumi aumenterebbero di circa 35 miliardi. Ipotizzando che una quota del risparmio fiscale non consumato venga investito (5 miliardi), ne conseguirebbe un aumento del PIL dello 0,7 % il primo anno, insufficiente però a compensare gli effetti negativi sulle entrate fiscali, che causerebbero un incremento del rapporto Deficit/PIL pari al 2,4% e un aumento del rapporto Debito pubblico/PIL di 1,5 punti percentuali. Negli anni successivi, come evidenziato nella Tabella 4, l'impatto della riforma su PIL (maggiori consumi e investimenti) e disavanzo (minori entrate) si ridurrebbe, ma a quattro anni dall'introduzione della "quasi flat tax" il rapporto tra Debito pubblico e PIL, a parità di altre condizioni, risulterebbe aumentato del 6,9% (Caruso e Mazzolari, 2018). Sulla base di quanto mostrato risulta quindi evidente che le conseguenze di lungo periodo dell'implementazione di questo modello di flat tax sarebbero incompatibili con la stabilità dei conti pubblici e la permanenza dell'Italia nell'Eurozona. E' chiaro inoltre che la riforma non è in grado di "autofinanziarsi" e che, come precedentemente ribadito, qualsiasi serio progetto di riforma fiscale non può prescindere dalla presenza di valide coperture finanziarie (Caruso e Mazzolari, 2018).

Tabella 4 – Effetti di un'introduzione non graduale della "quasi" flat tax sulle principali variabili macroeconomiche.

Simulazione	Anno 1	Anno 2	Anno 3	Anno 4
PIL (var %)	0,7	0,1	0,1	0,2
Consumi (var%)	2,2	0,6	0,1	0,0
Deficit/PIL (%)	2,4	2,3	2,1	2,0
Debito/PIL (%)	1,5	3,5	5,4	6,9

Fonte: Centro Studi Confindustria, 2018, si vedano Caruso e Mazzolari, 2018 (ns. elaborazione)

Infine, un'ulteriore critica mossa alla "quasi flat tax" riguarda la base imponibile, rappresentata dal reddito familiare. Nel sistema a due aliquote previsto si può constatare infatti che, a parità di reddito, la famiglia monoreddito verrebbe favorita rispetto alla famiglia

con più percettori di reddito: prendendo in considerazione a titolo di esempio una famiglia con un unico reddito di 60.000 euro e un'altra famiglia con due redditi pari a 30.000 euro l'uno, il risparmio fiscale ottenuto nel primo caso rispetto al sistema attuale sarebbe pari al 52%, mentre nel secondo caso scenderebbe al 31% (Marro, 2018). L'effetto risulta inoltre particolarmente accentuato nel caso in cui il secondo reddito causasse il passaggio dall'aliquota al 15% a quella al 20%. Questo elemento della riforma ha subito forti critiche sia giuridiche che economiche. Per quanto riguarda le prime, secondo il giurista Dario Stevanato (2018, si veda Marro, 2018) la differenza di trattamento tra le due tipologie di famiglia a parità di capacità contributiva sarebbe in contrasto con gli articoli 3 e 53 della Costituzione Italiana.

Con riferimento invece alle conseguenze economiche, la scarsa partecipazione femminile al mercato del lavoro rischia di essere accentuata dall'applicazione della "quasi" flat tax (Rossi, 2018, si veda Marro, 2018), dal momento che disincentiva la presenza di più percettori di reddito all'interno del nucleo familiare. I dati mostrano infatti che l'Italia è il penultimo Paese in Europa per numero di donne lavoratrici nella fascia d'età che va dai 20 ai 64 anni¹⁰, e questo fattore rappresenta un ostacolo alla crescita e allo sviluppo sociale ed economico. Sarebbe dunque auspicabile che nel riformare l'attuale IRPEF si tenesse in considerazione tale aspetto, evitandone gli effetti distorsivi.

2.5 Legge di bilancio 2019: la flat tax per i professionisti

L'attuale maggioranza di governo ha dichiarato a più riprese che l'applicazione della "quasi" flat tax è un obiettivo di lungo periodo, raggiungibile nell'arco di una legislatura attraverso un'introduzione graduale. Il primo intervento in tal senso è stato inserito nella Legge di Bilancio 2019 e riguarda l'applicazione della flat tax ai lavoratori autonomi e agli imprenditori individuali: la riforma estende a partire dal 2019 il regime dei minimi già esistente, prevedendo l'introduzione di una flat tax al 15%, sostitutiva di IRPEF, IVA e IRAP, per gli indipendenti il cui fatturato, nell'anno precedente a quello di imposizione, non risulti eccedente i 65.000 euro (Rizzo e Secomandi, 2019). La base imponibile dell'imposta è calcolata forfettariamente attraverso l'uso di coefficienti di redditività variabili a seconda del settore di appartenenza. Inoltre la norma stabilisce per il 2020 l'entrata in vigore di un'imposta sostitutiva del 20% sull'intera base imponibile (quindi non solo per la parte eccedente la soglia) per gli indipendenti il cui fatturato risulti compreso tra i 65.000 e i

¹⁰ La partecipazione femminile al mercato del lavoro nella fascia d'età 20-64 anni risulta pari al 52,5% a fronte di una media dell'Unione Europea del 66,5 % (Marro, 2018).

100.000 euro, mentre sopra i 100.000 euro continuerà ad essere applicato il regime ordinario IRPEF (ibid.).

E' doveroso specificare che già prima dell'insediamento dell'attuale governo esisteva un regime d'imposizione speciale per autonomi con fatturato inferiore ai 30.000 o ai 50.000 euro a seconda del settore di riferimento, ma la quota del reddito totale della categoria sottratta al regime fiscale ordinario era solo del 7%. Con l'introduzione della riforma, secondo i dati dell'Ufficio parlamentare di bilancio (2018, si veda Baldini, 2018), dovrebbe salire al 43%, mentre la quota di lavoratori indipendenti che usufruirà del regime forfettario passerà dal 19% ante riforma al 44% del 2020.

La "quasi" flat tax prevista dalla Legge di Bilancio ha suscitato critiche e preoccupazioni, in particolare con riferimento alle distorsioni che produce nelle propensioni individuali al lavoro e all'evasione fiscale. In primo luogo, i due scalini rappresentati dalle soglie dei 65.000 euro e dei 100.000 euro (quest'ultima dal 2020) presentano aliquote marginali notevolmente superiori al 100%. Un sistema con tali caratteristiche determina quindi un disincentivo ad aumentare il fatturato qualora esso si avvicini alle soglie in questione, considerato che per un professionista che fattura 65.000 euro sarebbe sufficiente aumentare di 1 euro i propri ricavi per causare una riduzione del reddito disponibile di 5.700 euro (Trovati, 2019). Un'alternativa al limitare la produzione per ridurre l'aggravio d'imposta potrebbe essere rappresentata dall'evasione fiscale, che sarebbe incentivata anche dal fatto che imprenditori individuali e lavoratori autonomi con fatturato sino a 65.000 euro non sono soggetti a fatturazione elettronica, il che determina minori costi e un minore controllo da parte dell'Agenzia delle Entrate (Rizzo e Secomandi, 2019).

Alcuni economisti hanno inoltre criticato il fatto che i limiti in termini di fatturato si riferiscono all'anno precedente rispetto a quello di imposizione fiscale, ipotizzando che questo punto della norma possa indurre a semplici tattiche elusive; infatti registrando i ricavi ad anni alterni è possibile ottenere ingenti benefici: per un contribuente che fattura 155.000 euro ogni anno e presenta costi annui pari a 58.900 euro, l'uso del meccanismo di elusione appena menzionato gli consentirebbe di ottenere tra il 2018 e il 2021 un risparmio d'imposta del 47% rispetto al regime ordinario IRPEF, corrispondente a circa 34.000 euro (Rizzo e Secomandi, 2019). Va precisato che il beneficio ottenuto dal regime forfettario ad anni alterni era già presente nel precedente regime dei minimi, ma riguardava una quota inferiore di contribuenti.

Analizzando il sistema della tassazione dei redditi delle persone fisiche nel suo complesso, l'aspetto più problematico della riforma è il mancato rispetto del principio di equità orizzontale, considerato il risparmio d'imposta ottenuto da lavoratori autonomi e imprenditori

individuali rispetto a pensionati e lavoratori dipendenti con medesima capacità contributiva. A tal proposito basti considerare che, secondo i dati dell'Ufficio Parlamentare di bilancio (Trovati, 2019), i contribuenti interessati al nuovo regime forfettario beneficeranno mediamente di 5.300 euro in più all'anno, con un incremento del proprio reddito disponibile del 16,9%. Il sistema di doppia flat tax per una determinata categoria di contribuenti risulta coerente con la tendenza, ormai in atto da anni, a sottrarre dal regime ordinario IRPEF una quota sempre maggiore di contribuenti per assoggettarli a regimi speciali. Tuttavia questo meccanismo, oltre a causare una forte iniquità, è in evidente contrasto col dichiarato obiettivo di semplificare attraverso la flat tax il sistema di tassazione, che subirebbe invece un ulteriore aumento di complessità a causa della riforma.

Capitolo 3

La proposta dell'Istituto Bruno Leoni

Esaurita la trattazione delle proposte politiche, si è ritenuto utile arricchire il presente elaborato illustrando il progetto di riforma del sistema fiscale presentato dall'Istituto Bruno Leoni (IBL), noto centro di ricerca di ispirazione "liberale e liberista". Nel 2017 l'economista Nicola Rossi ha presentato un modello di flat tax, fatto proprio dall'IBL, nel saggio *Venticinque % per tutti*, che ha contribuito a far chiarezza nel dibattito politico sul tema, considerata la semplificazione comunicativa già espressa nel paragrafo 2.2.

A differenza dei modelli analizzati nel capitolo precedente, il piano dell'IBL si propone di riformare non solo il sistema di tassazione, ma in generale l'intero meccanismo di interventi e trasferimenti pubblici noti col termine *Welfare State*, partendo però dall'obiettivo di preservare l'equilibrio dei conti pubblici.

3.1 La flat tax e il minimo vitale

Lo studio di Rossi (2017 a) descrive anzitutto la struttura fiscale italiana e le differenze con gli altri Paesi europei, evidenziandone i limiti e le principali distorsioni. Utilizzando il 2015 come anno di riferimento, i dati registrano una pressione fiscale in Italia pari al 43,5%, superiore di 2,1 punti percentuali rispetto alla media dell'Eurozona. Proseguendo il confronto, l'Italia è caratterizzata da una maggiore aliquota implicita gravante sui redditi da lavoro e da capitale e da una minore aliquota implicita sui consumi¹¹: poiché le imposte incidenti sul reddito sono quelle che influenzano maggiormente il tasso di crescita nel lungo periodo, si ritiene utile modificare la struttura d'imposta aumentando il peso delle imposte indirette e delle imposte sui patrimoni immobiliari, riducendo al contempo le imposte dirette (Rossi, 2017 a).

L'analisi del sistema vigente si sposta poi sul fronte dei trasferimenti pubblici, con riferimento ai quali si riscontra da un lato un eccesso di politiche assistenziali legate alla vecchiaia (51% delle prestazioni sociali, a fronte del 33% in Germania), e dall'altro l'assenza di misure universalistiche a tutela delle fasce meno abbienti della popolazione, presenti invece in Paesi quali Inghilterra, Francia e Germania.

Dinanzi al quadro presentato, l'articolata riforma proposta dall'IBL prevede:

- un'aliquota unica al 25% per IRPEF, IRES, IVA e imposta sostitutiva sui redditi da attività finanziarie;

¹¹ Per i redditi da lavoro l'aliquota implicita è del 42,8% a fronte di una media europea del 36,1%; per i redditi da capitale l'aliquota implicita è del 37%, mentre in Germania è del 22%; per i consumi l'aliquota implicita è pari al 17,7% a fronte di un dato medio europeo del 19,9% (Rossi, 2017 a).

- abolizione di IRAP e IMU e sostituzione della TASI con un'imposta sui servizi urbani (ISU) di competenza comunale;
- abolizione dell'attuale sistema di trasferimenti assistenziali, sostituiti da un trasferimento monetario su base familiare definito "minimo vitale", erogato dai comuni e ideato in modo tale da considerare differenze territoriali e numero di componenti (partendo da una base di circa 500 euro per i single);
- abolizione delle addizionali comunali e regionali IRPEF;
- revisione della disciplina IRPEF, con il passaggio ad una base imponibile rappresentata dal reddito familiare, con deduzione base pari a 7.000 euro per nuclei familiari composti da un solo adulto e incrementata gradualmente nel caso di nuclei differenti (si osservi la Tabella 5);
- attribuzione alle regioni della facoltà di introdurre un contributo sanitario per i nuclei con redditi familiari superiori a 5 volte la deduzione base, i quali avranno però la possibilità di uscire dal sistema del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e optare (obbligatoriamente) per un'assicurazione sanitaria privata.

Tabella 5 – IRPEF: confronto tra sistema attuale e progetto dell'Istituto Bruno Leoni

ENTRATE	Sistema vigente	Proposta IBL	Variazione di bilancio
Irpef <ul style="list-style-type: none"> • unità impositiva • aliquote • deduzioni 	Individuo da 23% a 43% prima casa	nucleo familiare 25% abolita Principali novità: <ul style="list-style-type: none"> • deduzione base o minimo vitale; es. per famiglia mononucleare: 7000 euro annui (Nord); 6000 annui (Centro); 5100 annui (Sud); • rimborso per incapienti; • adeguamento degli importi secondo scala di equivalenza valida a fini ISEE • deduzione per lavoro dipendente (per spese di produzione del reddito) e pensione (per maggior morbilità anziani). Importi non quantificati nel testo della proposta. • previste maggiorazioni per i nuclei familiari con un solo genitore, per ciascun figlio minore e, in particolare, per ciascun figlio di età pari o inferiore a 3 anni, per i nuclei familiari in cui entrambi i genitori lavorano (quale che sia l'attività), per la presenza nel nucleo di anziani non autosufficienti. Importi non quantificati nel testo della proposta. • l'insieme delle deduzioni così calcolate è decrescente al crescere del reddito (non chiaro se tutte e come, nel testo della proposta) 	-72,0
<ul style="list-style-type: none"> • detrazioni 	<ul style="list-style-type: none"> • per tipologia di reddito (no tax area) • per carichi familiari 	abolite	
<ul style="list-style-type: none"> • spese fiscali (deduzioni e detrazioni) 	150 rilevanti a fini Irpef secondo la Commissione sulle Tax Expenditure	abolite	
Addizionale regionale	1,23% con possibilità di aumento fino a 3,33%	abolite, con recupero di gettito previsto di 36 mid., tranne quelle relative alle ristrutturazioni già in essere (11 mid); vedi tabella 3 testo IBL.	-11,3
Addizionale comunale	fino a +0,8%	abolite	-4,4

Fonte: Baldini e Giannini, 2017

Il saggio stima inoltre gli effetti sui conti pubblici, in termini di maggiori o minori entrate e uscite, dell'eventuale introduzione della riforma proposta. Il progetto genererebbe minori spese per 64,2 miliardi e minori entrate per 95,4 miliardi, causando una riduzione del gettito

complessivo per un ammontare pari a 31,2 miliardi. Secondo l'Istituto, tale saldo negativo potrebbe essere coperto attraverso un programma di revisione della spesa pubblica di entità pari all'1,9% del PIL. La riforma comporterebbe la riduzione della pressione fiscale sino al 37,4%, inferiore di alcuni punti percentuali rispetto alla media della Zona Euro, oltre che una maggiore semplificazione del rapporto tra Amministrazione Tributaria e contribuente. Inoltre, un sistema fiscale di questo tipo risulterebbe più flessibile e trasparente, poiché riuscirebbe a salvaguardare la progressività del sistema attraverso pochi elementi facilmente comprensibili per i contribuenti (Rossi, 2017 a).

3.2 Il dibattito e le critiche

Il modello di flat tax abbinata al minimo vitale, contrariamente a quanto auspicato, non ha suscitato particolari reazioni politiche, innescando un dibattito tra soli economisti. Per quanto concerne gli effetti distributivi della riforma, se da un lato gli indici di Gini e di Reynolds-Smolenski registrano una maggiore progressività rispetto all'IRPEF attuale, dall'altro essa contiene alcuni elementi potenzialmente regressivi, tra i quali l'aumento del peso delle imposte indirette (per esempio l'IVA al 25%) e la riduzione dei trasferimenti assistenziali per 60 miliardi, solo parzialmente compensati dall'introduzione del minimo vitale (Baldini e Giannini, 2017). Alcuni economisti che hanno partecipato al dibattito concordano sul fatto che, nonostante l'organicità della proposta, essa sia carente di alcuni dettagli fondamentali per trarre conclusioni sulla sua realizzabilità: tra questi, ad esempio, il fatto che non siano esplicitate le modalità per compensare minori risorse a comuni e regioni per un ammontare pari a 30 miliardi di euro.

Relativamente al gettito fiscale ha suscitato, inoltre, alcune perplessità la copertura finanziaria della riforma tramite una *spending review* da 31,2 miliardi di euro: l'Istituto Bruno Leoni la considera praticabile, anche se le difficoltà affrontate dagli ultimi governi indurrebbero ad una maggiore cautela (Baldini e Giannini, 2017).

In risposta a queste considerazioni, Nicola Rossi (2017 b) ha specificato che la proposta, pur non essendo del tutto esaustiva e completa in ogni dettaglio, ha contribuito a chiarire alcuni aspetti della flat tax, sottraendola alla semplificazione politica in atto e rendendola una seria alternativa all'attuale sistema, degna di approfondimento e attorno alla quale costruire un serio dibattito costruttivo.

Infine, un ultimo aspetto passato in secondo piano a livello giornalistico ma di fondamentale importanza per comprendere l'organicità della riforma è rappresentato dalla novità del minimo vitale: secondo l'economista Stefano Toso (2017) il tentativo di unire la riforma della tassazione con quella del *Welfare State* configurerebbe di fatto un unico istituto *tax-benefit*,

nel quale il minimo vitale assume la forma di una deduzione base dell'imposta. Partendo da questo presupposto, il sistema consisterebbe quindi nell'integrare al minimo vitale i redditi ad esso inferiori, trasferire ai redditi familiari di valore compreso tra la deduzione base e il sistema di deduzioni applicabili il 25% della differenza tra queste ultime e il reddito familiare e, infine, prelevare il 25% della differenza tra reddito familiare e sistema di deduzioni, qualora positiva.

Considerato il rischio di incompatibilità tra semplicità ed equità, l'ambiziosa creazione di un unico sistema *tax-benefit* attraverso la semplificazione tout court del sistema assistenziale potrebbe avere conseguenze problematiche, vista l'esigenza di tutelare determinate condizioni e categorie indipendentemente dal loro reddito ¹²(Toso, 2017).

Il minimo vitale creerebbe inoltre un forte disincentivo a cercare lavoro: prevedendo infatti il trasferimento al cittadino di una somma corrispondente alla differenza tra la deduzione e il reddito familiare, rischierebbe di creare una "trappola della povertà del 100%" (Toso, 2017). Poiché tra i principali effetti positivi conseguenti all'applicazione della flat tax Rossi menziona anche la maggiore efficienza del sistema (vista l'eliminazione di varie distorsioni che caratterizzano il sistema vigente), la proposta del minimo vitale dovrebbe essere integrata con elementi correttivi in grado di arginare il disincentivo ad entrare nella forza lavoro.

¹² Si pensi per esempio ai non vedenti o a condizioni di non autosufficienza (Toso, 2017).

Considerazioni finali

Nelle pagine precedenti, dopo aver passato in rassegna le principali esperienze internazionali di *flat tax*, abbiamo illustrato alcune ipotesi di riforma fiscale formulate da formazioni politiche e da esponenti del Governo Conte.

Relativamente alle esperienze internazionali, alcuni esiti ipotizzati da Hall e Rabushka di fatto non si sono avverati. In primo luogo, non sempre la *flat tax* ha determinato una semplificazione del sistema fiscale, in quanto la complessità dello stesso non deriva tanto dal numero di scaglioni e aliquote, quanto dai criteri di determinazione della base imponibile e dalla presenza delle *tax expenditures*. Di fatto, sarebbe possibile ottenere comunque una semplificazione attraverso una revisione di entrambe, pur mantenendo una tassazione progressiva con più aliquote.

In secondo luogo, con l'eccezione dell'esperienza russa, contrariamente a quanto previsto dai sostenitori dell'imposta "piatta", nei Paesi che hanno introdotto un'aliquota unica relativamente bassa si è registrata una riduzione delle entrate fiscali in rapporto al PIL.

Anche riguardo all'ipotesi di autofinanziamento della *flat tax* tramite la riduzione dell'evasione fiscale, molti studi hanno evidenziato l'assenza di un'evidente relazione tra livello di tassazione e grado di evasione fiscale.

Sono state, inoltre, parzialmente confermate le perplessità e le obiezioni avanzate negli ambienti politici ed economici in merito agli effetti distributivi della *flat tax*: nei Paesi che hanno introdotto un'aliquota unica inferiore all'aliquota media del precedente sistema progressivo si è verificata una riduzione del grado di progressività del sistema, salvo nei casi in cui sono stati utilizzati elementi correttivi.

In sintesi, pur con le difficoltà di isolare l'effetto del sistema *flat rate* da altri fenomeni che influenzano l'economia nazionale, gli studi che abbiamo preso in considerazione non hanno riscontrato un effetto positivo della *flat tax* sulla crescita economica, evidenziando invece, nella maggior parte dei casi, un peggioramento dei conti pubblici ed un incremento del rapporto Debito/PIL.

E' opportuno precisare che gli effetti della *flat tax* sull'andamento economico dei Paesi dell'Europa orientale non possono indurre a conclusioni in merito alla sua adozione in Italia. Infatti il diverso stadio di sviluppo economico di cui gode l'Italia genera una maggiore domanda di spesa sociale che richiede, di conseguenza, un livello superiore di entrate fiscali in rapporto al PIL.

Relativamente all'Italia, il presente elaborato ha evidenziato i numerosi limiti strutturali del sistema tributario vigente. Tuttavia, le proposte di introduzione della *flat tax* avanzate da

alcune formazioni politiche negli ultimi anni presentano criticità tali da non renderle, a parere di chi scrive, una valida alternativa rispetto all'attuale sistema. Infatti, sia i progetti di riforma ideati da Forza Italia e Lega in occasione delle Elezioni 2018, sia la "quasi" *flat tax* presente nel "Contratto di Governo" verosimilmente causerebbero un significativo calo del gettito IRPEF e, comunque, determinerebbero una riduzione del grado di progressività dell'imposta. Una seria proposta di riforma dovrebbe, infatti, necessariamente individuare le coperture finanziarie e stimare gli eventuali effetti distributivi. Per tale motivo è stato dedicato un capitolo a parte alla proposta dell'Istituto Bruno Leoni che, pur con alcuni limiti, suggerisce come la *flat tax* possa essere modellata in modo da migliorare la progressività dell'IRPEF, garantendo al tempo stesso la stabilità dei conti pubblici. Al contrario, le tre proposte politiche sopra citate sono probabilmente incompatibili con il rispetto dei parametri fissati dai Trattati europei, rischiando di rappresentare per l'Italia un "salto nel buio".

In conclusione, ci chiediamo se, alla luce dei recenti avvenimenti politici, la *flat tax* conserverà un ruolo di primo piano nell'ambito del dibattito politico ed economico.

Infatti l'esperienza di governo della Lega e del Movimento Cinque Stelle si è conclusa il 20 agosto 2019, con le dimissioni rassegnate dal Presidente Conte. Lo stesso Conte, in data 29 agosto 2019, ha accettato con riserva l'incarico di formare un nuovo governo in virtù del possibile accordo politico, al momento incerto, tra Movimento Cinque Stelle e Partito Democratico.

Pertanto, nel caso in cui si dovesse concretizzare l'alleanza tra i due partiti, la *flat tax* lascerebbe probabilmente spazio, nel confronto all'interno del nuovo Governo, ad una riforma meno radicale dell'attuale sistema fiscale, che manterrebbe inalterata la sua struttura negli aspetti fondamentali.

Al contrario, qualora fallisse il tentativo di Conte, l'avvio della campagna elettorale restituirebbe forse centralità (almeno nel dibattito elettorale) alla *flat tax*, che rimane tuttora uno dei principali "cavalli di battaglia", in campo economico, dei partiti di centro-destra.

L'auspicio è che il dibattito politico sul tema si arricchisca di approfondite analisi economiche, stime e previsioni, evitando che slogan elettorali e considerazioni semplicistiche inducano l'elettorato a percepire la *flat tax* da un lato come sinonimo di minore pressione fiscale e dall'altro come mera agevolazione alle classi sociali più abbienti.

Riferimenti bibliografici

AMBRUS, A., 2012. The advantages and backdraws of the flat-rate personal income tax. *Journal of International Studies*, 5(2).

ANON., 2018. Salvini premier La rivoluzione del buon senso. Pag.3. Disponibile su https://www.salvinipremier.it/download/programma_lega-salvinipremier_2018.pdf [Data di accesso: 6/04/2019].

ANON., 2018. Fisco, 799 tra sconti e agevolazioni L'Italia detiene il record europeo. *Corriere della Sera* (Redazione Economia).

BALDINI, M., 2018. Arriva un regalo per autonomi e mini-imprenditori [online]. *Lavoce.info*. Disponibile su <https://www.lavoce.info/archives/56002/chi-guadagna-dalla-riforma-dei-minimi/> [Data di accesso: 17/06/2019].

BALDINI, M., GIANNINI, S., 2017. Flat tax: riforma strategica o salto nel buio? [online]. *Lavoce.info*. Disponibile su <https://www.lavoce.info/archives/47788/flat-tax-riforma-strategica-salto-nel-buio/> [Data di accesso: 6/04/2019]

BALDINI, M., RIZZO, L., 2018. Con la flat tax conti pubblici a rischio? [online]. *Lavoce.info*. Disponibile su <https://www.lavoce.info/archives/50668/con-la-flat-tax-conti-pubblici-a-rischio/> [Data di accesso: 6/04/2019].

BALDINI, M., RIZZO, L., 2018. Anche la “quasi” flat tax costa 50 miliardi [online]. *Lavoce.info*. Disponibile su <https://www.lavoce.info/archives/53078/quasi-flat-tax-la-classe-media-risparmia-poco/> [Data di accesso: 6/04/2019].

BALDINI, M., RIZZO, L., 2018. Se la flat tax può favorire i poveri [online]. *Lavoce.info*. Disponibile su <https://www.lavoce.info/archives/53831/quando-la-flat-tax-e-a-favore-dei-poveri/> [Data di accesso: 6/04/2019].

BALDINI, M., RIZZO, L., 2019. Perché la flat tax non funziona nei paesi occidentali [online]. *Lavoce.info*. Disponibile su <https://www.lavoce.info/archives/56850/perche-la-flat-tax-non-funziona-nei-paesi-occidentali/> [Data di accesso: 6/04/2019].

BANCA CENTRALE EUROPEA, 2007. BOLLETTINO MENSILE SETTEMBRE 2007[online], 86-89. Disponibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/bollettino-bce/bol-bce-2007/boll_bce_09_07.pdf> [Data di accesso:6/04/2019].

BERLUSCONI, S., 2001, Contratto con gli italiani. [Online]. Pag.1. Disponibile su <<https://www.tgcom24.mediaset.it/documenti/contratto.pdf>> [Data di accesso: 6/04/2019].

BERLUSCONI, S., 2018. Ancora in campo per l'Italia [online]. 82-88. Disponibile su <<http://www.berlusconi2018.it/libro/files/downloads/libro.pdf>> [Data di accesso:6/04/2019].

CARUSO, A., MAZZOLARI, F., 2018. I numeri dicono che la flat tax non si finanzia da sola [online]. Lavoce.info. Disponibile su <<https://www.lavoce.info/archives/55488/per-la-flat-tax-lautofinanziamento-e-lontano/>> [Data di accesso: 6/04/2019].

CASABIANCA, E.J., GIARDA, E., a cura di., 2018. “Flat tax”: quanto costa e chi ne beneficia?. Prometeia. Disponibile su <<https://www.prometeia.it/atlante/flat-tax-quanto-costa-chi-ne-beneficia>> [Data di accesso: 12/06/2019]

COSTITUZIONE, art. 53, Titolo IV. Rapporti politici.

DI MAIO, L., SALVINI, M., 2018. Contratto per il governo del cambiamento. Roma. Disponibile su <http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf> [Data di accesso: 6/04/2019].

D.P.R. 22 dicembre 1986, n.917.

FRIEDMAN, M., 2010. Capitalismo e libertà. Torino: IBL Libri.

FUGAZZI, S., 2017. Flat tax flop, la lezione che arriva dall'Est. Il Sole 24 ORE.

GATTESCHI, S., a cura di., 2018. Flat tax, teoria e pratica. Osservatorio conti pubblici italiani. Disponibile su <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Flat_tax_teoria_e_pratica.pdf> [Data di accesso: 6/04/2019].

GIOVANNINI, E., 2018. Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva anno 2018.

GUARASCI, G., 2019. Irpef 2019: aliquote, scaglioni e novità [online]. Informazione Fiscale. Disponibile su <<https://www.informazionefiscale.it/aliquote-scaglioni-irpef-2019>> [Data di accesso: 5/06/2019].

HALL, R.E., RABUSHKA, A., 10/12/1981. A proposal to simplify our tax system. Wall Street Journal.

HALL, R.E., RABUSHKA, A., 1995. The Flat Tax. 2° ed. Stanford: Hoover Institution Press.

LIBERATI, P., SCIALA' A., 2015. L'ingiusta progressività dell'Irpef [online]. Lavoce.info. Disponibile su <<https://www.lavoce.info/archives/32384/lingiusta-progressivita-dellirpef/>> [Data di accesso: 4/06/2019].

MARRO, E., 2018. Perché la “quasi flat tax” rischia di penalizzare il lavoro femminile. Corriere della Sera.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, 2019. Bollettino delle entrate tributarie 2018.

PELLIGRA, V., 2019. Flat tax, tutti gli errori della retorica populista. Il Sole 24 ORE.

RABUSHKA, A., s.d. Semplicità ed equità: le virtù della 'flat tax'[online]. Istituto Bruno Leoni. Disponibile su <<http://www.brunoleoni.it/op-11-semplicita-ed-equita-le-virt-della-flat-tax->> [Data di accesso: 12/06/2019].

RIZZO, L., SECOMANDI, R., 2019. Con la mini flat tax via libera alle strategie elusive [online]. Lavoce.info. Disponibile su <<https://www.lavoce.info/archives/57400/con-la-mini-flat-tax-via-libera-alle-strategie-elusive/>>. [Data di accesso: 4/06/2019].

RIZZO, S., 2010. 1994-2010, promesse tradite sulle tasse. Corriere della Sera.

ROSSI, N., a cura di., 2017. Venticinque % per tutti. Un sistema fiscale più semplice, più efficiente, più equo. 1° ed. Torino: IBL Libri.

ROSSI, N., 2017. Proposta flat tax: è solo l'inizio [online]. Lavoce.info. Disponibile su < <https://www.lavoce.info/archives/47855/proposta-ibl-linizio-un-processo/>> [Data di accesso: 4/06/2019].

SAAVEDRA, P., 2007. "Flat Income Tax Reforms," in Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia. Ed. Cheryl Gray et al. Washington DC: The World Bank, pp.253-280.

TOSO, S., 2017. Che cos'è il minimo vitale abbinato alla flat tax [online]. Lavoce.info. Disponibile su < <https://www.lavoce.info/archives/47906/cose-minimo-vitale-abbinato-alla-flat-tax/>> [Data di accesso: 6/04/2019].

TROVATI, G., 2019. Flat tax, sconto medio di 5.300 euro a lavoratori autonomi e imprenditori. Ma attenti alla "trappola povertà". Il Sole 24 ORE.

9.999 PAROLE