



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

**FLAT TAX NEL SISTEMA TRIBUTARIO
ITALIANO: RIFORMA EPOCALE O MISURA
INEFFICACE?
FLAT TAX IN THE ITALIAN TAX SYSTEM:
EPOCHAL REFORM OR INEFFECTIVE
MEASURE?**

Relatore:
Prof.ssa Santolini Raffaella

Rapporto Finale di:
Zaini Micaela

Anno Accademico 2020/2021

*A mamma e papà,
la ragione più profonda di ogni mio gesto*

RINGRAZIAMENTI

Prima di iniziare con la trattazione vorrei dedicare qualche riga a tutte quelle persone che ritengo indispensabili e che hanno contribuito a migliorare questo percorso.

Non credo di riuscire a trovare le parole giuste per ringraziare i miei genitori, mi limito a dire che questo traguardo raggiunto è un po' anche vostro che mi avete dato la possibilità di arrivare fin qui e non avete mai smesso di credere in me.

Ringrazio Zia Rita, ti ho sentita vicina passo dopo passo, esame dopo esame, sei come una seconda madre per me.

A nonno Mario e nonna Luciana, i miei amori grandi, e ai miei nonni che mi proteggono da lassù.

Al mio fidanzato, Andrea, mi hai dato tanta forza nella parte finale di questo percorso, non smetterò mai di ringraziarti per tutto ciò che fai per me...avrei voluto incontrarti prima.

Un ringraziamento speciale a Meli, il mio punto di riferimento all'inizio di questa esperienza; è grazie a te se mi sono sentita sempre a casa, sei più di una sorella.

A Gioggi, siamo giunte alla fine di questo nostro primo traguardo insieme, sostenendoci l'una con l'altra, ci immagino così in tutti gli altri obiettivi che ci prefiggeremo.

Grazie a Sofia, la mia piccolina, da sempre al mio fianco, non c'è stato un momento in cui non ho potuto contare su di te, sei fondamentale.

Grazie a Franci che con il suo modo di essere ha portato spensieratezza in momenti difficili.

Ringrazio Lorenzo, che ha sopportato tutti i miei "non so niente" prima di ogni esame, ti voglio bene.

Grazie ad Asia e Martina, le mie amiche da una vita.

A Benedetta e Danila, grazie a voi perché avete reso piacevole ogni lezione passata insieme, non avrei mai pensato di affezionarmi così tanto a qualcuno in questi tre anni, siete speciali.

E per concludere, un Grazie a chiunque è qui al mio fianco perché evidentemente ha voluto condividere con me questo piccolo successo e, oggi più che mai, posso dire che non è poi così scontato.

INDICE

Introduzione.....	5
Capitolo 1 Il sistema tributario italiano.....	7
1.1 Evoluzione del sistema tributario.....	7
1.2 Il sistema tributario italiano.....	13
1.3 I principi fondamentali del sistema tributario italiano.....	15
1.4 Deduzioni e detrazioni.....	17
1.5 Le entrate tributarie nel bilancio dello stato.....	18
1.6 Le principali imposte del sistema tributario italiano.....	19
1.6.1 L'Irpef.....	20
1.6.2 L'Iva.....	23

Capitolo 2 Flat tax in Italia.....	27
2.1 Flat tax.....	27
2.2 Le origini.....	28
2.3 Flat tax: esperienze applicative.....	29
2.4 Le proposte di flat tax in Italia.....	32
2.4.1 Le proposte della Lega e Forza Italia.....	33
Conclusioni.....	36
Bibliografia.....	38
Sitografia.....	39

INTRODUZIONE

Il sistema tributario può essere definito come l'insieme delle norme e degli strumenti organizzativi di uno Stato che regolano i tributi, intesi come entrate dello Stato e degli altri enti pubblici, prelevati ai cittadini contribuenti. Il sistema tributario italiano è da tempo oggetto di critiche ed è protagonista di numerosi dibattiti politici ed economici. Uno dei temi al centro della polemica è sicuramente l'erosione della progressività di un sistema tributario basato proprio sulla stessa secondo quanto affermato dall'articolo 53 della Costituzione della Repubblica italiana. Non è sicuramente questo l'unico problema che presenta l'attuale sistema tributario italiano, in quanto si rileva anche un'assenza di organicità e una pesante complessità della disciplina tributaria che, come conseguenza più importante, comporta un'eccessiva evasione fiscale, caratteristica presente ormai da anni. Sono diverse le riforme proposte per risolvere tali problemi ma, sicuramente, la proposta più drastica e rivoluzionaria è la flat tax che, negli ultimi anni, è tornata ad essere tema centrale del confronto politico.

Questi temi sono oggetto di studio della seguente tesi, in particolare nel primo capitolo si cercherà di dare una panoramica generale del sistema tributario italiano, partendo dalla sua evoluzione e dalle principali riforme attuate dalla sua nascita fino ad oggi. Si passerà poi all'analisi del sistema tributario italiano nel suo complesso, con particolare riferimento ai suoi principi fondamentali e alle principali imposte

che lo caratterizzano. Nel secondo capitolo, invece, l'attenzione verrà spostata sulla flat tax con l'obiettivo di valutare, se l'introduzione della stessa, possa portare un esito favorevole sull'economia italiana. In particolare, dopo un approfondimento sul funzionamento di tale sistema, si farà riferimento ai suoi principali studiosi Milton Friedman, Robert Ernest Hall e Alvin Rabushka. Nella seconda parte del capitolo si procederà ad un excursus storico delle promesse elettorali di "tassa piatta" dal 1994 ad oggi analizzando, in particolar modo, le proposte avanzate dalla Lega e da Forza Italia.

Capitolo 1

IL SISTEMA TRIBUTARIO ITALIANO

1.1 Evoluzione del sistema tributario italiano

L'unificazione dei sette Stati che hanno dato luogo al Regno d'Italia è avvenuta il 17 marzo 1861 e da quel momento in poi si è deciso di introdurre nel Paese anche un sistema fiscale che unificasse gli ordinamenti tributari prevalenti negli stati preunitari. Il primo sistema tributario è stato quello Piemontese recepito completamente dallo Stato Italiano.¹

È possibile suddividere l'evoluzione storica del sistema tributario italiano in tre periodi:

1. dal 1861 alla prima riforma Meda del 1923;
2. dal 1923 alla riforma Vanoni del 1951;
3. dal 1951 alla riforma del sistema tributario del 1971-74.

Il primo periodo a cui è possibile ricondurre l'evoluzione del sistema tributario è, come anticipato, quello successivo all'Unità d'Italia e può essere esteso fino alla Riforma Meda del 1923. Questo periodo risulta esser caratterizzato dalla compresenza di imposte indirette, tra cui si ricordano le imposte sui consumi e le imposte sugli affari, e dirette, in particolare l'imposta fondiaria su terreni e

¹ Ferlazzo Natoli, L. Il sistema tributario italiano, G. Giappichelli, Torino (2001).

l'imposta di ricchezza mobile sui redditi da capitale e da lavoro. L'imposta di ricchezza mobile può essere considerata come la prima forma di prelievo sui redditi introdotta nel Regno d'Italia ed è di tipo personale, mobiliare, diretta, reale, proporzionale e residuale sui redditi da lavoro e da capitale. Anche l'imposta sui terreni e fabbricati è diretta e reale: nel caso dei fabbricati la base imponibile è il reddito percepito (o presuntivamente percepito) dal proprietario dell'immobile, invece, per i terreni la base imponibile viene determinata con il ricorso al vecchio sistema catastale preunitario.

Il secondo periodo fa riferimento alla cosiddetta Riforma Meda², con la quale viene introdotta in Italia l'imposta personale a carattere complementare sul modello dell'*income tax* (tassa sul reddito) inglese il cui scopo è quello di ridurre le imposte dirette presenti. Un altro aspetto fondamentale di tale riforma è il coordinamento tra il sistema tributario centrale e quello locale. Per quanto riguarda le imposte indirette, durante il periodo fascista, è stata introdotta l'IGE (Imposta generale sull'entrata) rimasta in vigore fino al 1972, anno di nascita dell'IVA (imposta sul valore aggiunto). Quindi, in questo periodo, il sistema tributario italiano vede la compresenza di imposte dirette e indirette e un dualismo tra fiscalità centralizzata e periferica.

² Legge 7 agosto 2015 n. 124, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 13 agosto 2015 n. 187.

Di particolare importanza è, sicuramente, l'introduzione della Costituzione Repubblicana nel 1948 ed è per questo che è sorta la necessità di una riforma, considerando che il sistema tributario vigente risulta incompatibile con la nuova impostazione costituzionale. Da questa considerazione parte l'idea della Riforma Vanoni³ del 1951, con la quale ha inizio il terzo periodo, le cui principali innovazioni sono l'introduzione della dichiarazione annuale dei redditi, la riduzione delle aliquote e la progressività per classi. Tale riforma, è detta anche "perequazione tributaria", poiché ha lo scopo di eliminare la sperequazione tra persone fisiche, che pagano l'imposta di ricchezza mobile ed imposta complementare, e le società di capitali, che pagano solo l'imposta di ricchezza mobile, e per questo ha istituito nel 1954 l'imposta sulle società.

Tra la riforma Vanoni e la legge delega n.825 del 1971⁴, con la quale è stata varata l'ultima riforma tributaria, vi è stata l'approvazione del Testo Unico sulle leggi delle imposte dirette (T.U.) nel 1958. Il T.U. ha lo scopo di rendere più chiara la tassazione.

Gli anni '70 si aprono con l'esigenza di riformare profondamente il sistema tributario in chiave moderna poiché, basato fondamentalmente su un'impostazione ottocentesca caratterizzata da una forte presenza di imposte indirette.

³ Legge n. 25 dell'11 gennaio 1951 pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 25 del 31 gennaio 1951.

⁴ Legge n. 825 del 9 ottobre 1971 pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 263 del 16 ottobre 1971.

La riforma del 1971-1974 è preceduta dai lavori della Commissione Cosciani istituita nel 1962 la quale ha fondamentalmente un obiettivo: realizzare i due principi di equità distributiva e progressività contenuti nella Costituzione.

Con la legge delega n. 825 del 1971 il Parlamento fornisce al Governo la delega per realizzare tale riforma, il quale emana, per effetto della delega, una serie di decreti relativi alle imposte indirette e altri a quelle dirette. Il primo decreto delegato che è stato varato, per l'imposizione diretta riguarda l'IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche), un'imposta a carattere personale e progressiva sul reddito prodotto dalle persone fisiche con finalità distributive. Per quanto riguarda le imposte indirette, particolarmente importante è l'introduzione dell'IVA che sostituisce l'IGE. Altra importante novità apportata da tale riforma, in tema di imposizione, riguarda la modifica della disciplina dell'imposta sulle società introducendo, al posto del tributo previgente, l'IRPEG (l'imposta sul reddito delle persone giuridiche). Inoltre, nel periodo in esame, sono state introdotte anche l'imposta sui redditi locali (ILOR) e sull'incremento del valore degli immobili (INVIM). Tuttavia, tale riforma presenta innumerevoli problemi, tra i principali si può nominare: il mancato aggiornamento dell'Amministrazione finanziaria, l'elevata evasione ed elusione delle imposte dirette e una crescita del prelievo concentrata sull'Irpef, in particolare sul reddito da lavoro dipendente.

È anche per tali ragioni, che nel 1998 nasce una nuova riforma, nota come Riforma Visco⁵. Gli obiettivi che essa si è posta sono diversi, tra i quali, ad esempio: riduzione della pressione fiscale sulle imprese, decentramento fiscale, semplificazione del sistema. Sono stati utilizzati diversi strumenti per raggiungere tali obiettivi, primo tra tutti, l'introduzione della DIT (*Dual Income Tax*) ovvero un'imposta sulle società che ha lo scopo di discriminare i profitti realizzati dalle imprese a seconda della redditività degli investimenti. In secondo luogo, è stata sostituita l'ILOR con l'IRAP (l'imposta regionale sulle attività produttive) e il suo beneficio in termini fiscali consiste nella riduzione della relativa aliquota dal 16,2% al 4,25%.

I governi successivi al 1998 sostanzialmente proseguono la strada intrapresa con la riforma Visco attraverso tutta una serie di interventi volti al riammodernamento del sistema tributario.

Nel 2003 è stata introdotta la "Riforma Tremonti"⁶, la cui legge delega è stata attuata soltanto in parte. In particolare, l'IRES (Imposta sul reddito delle società) ha sostituito l'IRPEG a partire dal 2004 e, inoltre, ha realizzato una parziale riforma

⁵ Decreto Legislativo n. 506 del 23 dicembre 1999, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 306 del 31 dicembre 1999.

⁶ Legge n. 80 del 7 aprile 2003, pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 91 del 18 aprile 2003.

dell'IRPEF per effetto del Decreto Legge 282/2002⁷. Tale riforma è rimasta per lo più incompiuta.

Tra il 2008 e il 2011, con il governo guidato da Silvio Berlusconi, si è cercato di riavviare la produzione e sostenere i consumi attraverso diversi interventi tra i quali l'abolizione dell'ICI (Imposta comunale sugli immobili) sulla prima casa.

Ma, il successivo governo con premier Mario Monti, ha reintrodotto la tassazione sulla prima casa e, attraverso un atto normativo (il cosiddetto "Salva Italia"), ha introdotto l'IMU (Imposta Municipale Unica), in sostituzione della precedente ICI.

Il governo guidato da Matteo Renzi, tra il 2014 e 2015 si è posto come obiettivo la riduzione del cuneo fiscale ed ha nuovamente abolito la tassa sulla prima casa IMU e TASI.

Dunque, si può notare, come in questi anni il tema fondamentale sia la riduzione della "pressione fiscale" e fino ad oggi si è proseguito sulla stessa strada. Tuttavia, il sistema tributario italiano, essendo da sempre caratterizzato da un'alternanza di politiche fiscali, non è riuscito nel perseguimento degli obiettivi di efficienza ed equità da sempre richiamati.

⁷ Decreto Legge n. 282 del 24 dicembre 2002, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 301 del 24 dicembre 2002.

1.2 Il sistema tributario italiano

Il sistema tributario di un Paese è costituito dall'insieme dei tributi che sono in vigore in un determinato momento. Il prelievo fiscale persegue diverse finalità che possono essere distinte in: finalità fiscali (finanziamento della spesa pubblica in beni e servizi) e finalità extra-fiscali (regolare la distribuzione del reddito, stabilizzazione ed incentivazione economica, correzione di distorsioni o inefficienze del sistema economico).

I tributi che compongono il sistema tributario italiano possono essere classificati in⁸:

- **tassa**: il prezzo di beni o servizi offerti dallo Stato domandati volontariamente dai cittadini e i cui vantaggi si estendono all'intera collettività;
- **contributo**: prelievo coattivo da parte dello Stato ad un gruppo di persone che si avvantaggia di un'opera o un servizio pubblico;
- **imposta**: anch'essa è un prelievo coattivo che, a differenza del contributo, non ha necessariamente corrispondenza con la prestazione del bene o servizio offerto.

Le imposte possono essere:

⁸ Bosi, P. Corso di scienza delle finanze (2019), il Mulino.

- generali o speciali: generali se colpiscono tutti i rami dell'attività economica e tutti i contribuenti, speciali se colpiscono soltanto alcuni rami dell'attività economica o alcune categorie di contribuenti;
- dirette o indirette: dirette quando colpiscono manifestazioni immediate della capacità contributiva (reddito o patrimonio), indirette quando colpiscono manifestazioni mediate della capacità contributiva (i trasferimenti, gli scambi e i consumi);

Le imposte dirette, a loro volta, possono essere reali quando colpiscono l'oggetto dell'imposta senza tener conto delle caratteristiche socio-economiche del soggetto tassato o personali quando ne tengono conto.

Gli elementi costitutivi di un'imposta sono: presupposto d'imposta (la situazione di fatto cui la legge ricollega l'onere di pagare l'imposta), soggetto passivo (colui che ha l'obbligo di pagare l'imposta), base imponibile (la traduzione "quantitativa" del presupposto d'imposta), aliquota (ciò che è dovuto dal contribuente per ogni unità di base imponibile) e debito d'imposta (il prodotto tra aliquota e base imponibile).⁹

⁹ Bosi, P. Corso di scienza delle finanze (2019), il Mulino.

1.3 I principi fondamentali del sistema tributario italiano

Il sistema tributario italiano si caratterizza per esser ispirato ad alcuni principi i quali vengono delineati essenzialmente negli articoli 23 e 53 della Costituzione. L'articolo 23 afferma che *“nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge”*. Da tale articolo deriva il primo principio fondamentale: il principio della legalità in base al quale i tributi possono essere imposti solo in base a norme di legge. Gli altri principi discendono dall'articolo 53 il quale afferma che *“tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva”* e che *“il sistema tributario è informato a criteri di progressività”*. Da qui¹⁰:

- principio dell'universalità dell'imposta: tutti i cittadini sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche;
- principio dell'equità: i cittadini devono contribuire alle spese pubbliche in base alle loro condizioni economiche;
- principio della progressività: l'imposizione fiscale cresce all'aumentare della capacità contributiva.¹¹

¹⁰ Marongiu, G. Marcheselli, A. “Lezioni di diritto tributario”, Torino, Giappichelli Editore, 2013.

Dalla combinazione del principio di uguaglianza e quello di capacità contributiva nasce il principio di uguaglianza tributaria per il quale *“la legge tributaria deve trattare in modo uguale i fatti economici che esprimono uguale capacità contributiva; ed in maniera diversa i fatti che esprimono diversa capacità contributiva”*¹².

Per comprendere meglio il principio della progressività sopra enunciato, è necessario attuare un’ulteriore classificazione delle imposte. A seconda di come varia l’aliquota media (data dal rapporto tra debito d’imposta e base imponibile) si ottiene:¹³

- un’imposta proporzionale se all’aumentare della base imponibile l’aliquota media rimane costante;
- un’imposta regressiva se all’aumentare della base imponibile l’aliquota media diminuisce;

¹¹ Per capacità contributiva si intende la capacità economica del contribuente di pagare l’imposta e, inoltre, quella considerata nell’art. 53 della Costituzione, deve essere effettiva (il tributo deve incidere su una ricchezza esistente, concreta) e attuale (la ricchezza deve sussistere al momento in cui è pagato il tributo).

¹² Tesaro, F. “Istituzioni di diritto tributario. Vol. 1: Parte generale”, Roma, Utet, 2012.

¹³ Bosi, P. Corso di scienza delle finanze (2019), il Mulino.

- un'imposta progressiva se all'aumentare della base imponibile l'aliquota media aumenta.

Nello specifico, la progressività, si applica alle imposte personali ed essa può essere ottenuta attraverso un sistema di progressività continua, cioè quando l'aliquota media viene posta come funzione continua e crescente del reddito imponibile. Ma la stessa può essere realizzata anche, come avviene nel sistema tributario italiano, attraverso una progressività per scaglioni: il reddito complessivo viene suddiviso in scaglioni a cui corrispondono aliquote via via crescenti.

1.4 Deduzioni e detrazioni

È possibile ottenere la progressività anche attraverso un'aliquota legale (l'ammontare dovuto dal contribuente determinato dalla legge) costante, ma, utilizzando due strumenti: le deduzioni e le detrazioni. Per deduzione si intende una riduzione del reddito complessivo (il reddito del contribuente rilevante ai fini dell'applicazione dell'imposta) al fine di ottenere il reddito imponibile a cui applicare l'aliquota. La detrazione può essere definita come un abbattimento dell'imposta, ed infatti si può distinguere tra imposta lorda (l'imposta sul reddito complessivo) e imposta netta (imposta al netto della detrazione).

Se l'aliquota legale è costante allora gli effetti distributivi prodotti da una progressività per deduzione o per detrazioni sono uguali e possono essere considerati come “*due strumenti alternativi per perseguire le medesime finalità*”¹⁴.

Nel caso in cui l'aliquota d'imposta non fosse costante, ma crescente e per scaglioni di reddito, allora vi sarà una differenza sugli effetti distributivi e il sistema per detrazioni viene ritenuto più equo rispetto a quello per deduzioni.¹⁵

L'importo della deduzione va a definire la *no tax area*, vale a dire quella parte del reddito complessivo che non viene sottoposto ad imposta.

Deduzioni e detrazioni vengono utilizzate anche per perseguire altre finalità, oltre che rendere progressiva l'imposta: discriminare qualitativamente i redditi, incentivare specifici impieghi del reddito e personalizzare l'imposta.

1.5 Le entrate tributarie nel bilancio dello Stato

Il bilancio dello Stato è, innanzitutto, un documento contabile con il quale il Parlamento autorizza (la funzione di autorizzazione è prevista dall'articolo 81 della Costituzione) il governo ad erogare le spese ed incassare le entrate.

¹⁴ Bosi, P. Corso di scienza delle finanze (2019), il Mulino, pag. 158.

¹⁵ Bosi, P. Corso di scienza delle finanze (2019), il Mulino.

Le entrate dello stato sono suddivise in quattro titoli: entrate tributarie, extra-tributarie, per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti ed entrate da accensione dei prestiti. Le entrate nel bilancio dello Stato sono caratterizzate da tre momenti:¹⁶

- l'accertamento che può esser definito come il momento in cui sorge l'obbligazione a riscuotere;
- la riscossione che consiste nel momento in cui l'agente incaricato della riscossione da parte dello Stato riceve effettivamente il pagamento da parte del debitore;
- il versamento che può esser definito come il momento in cui l'agente addetto alla riscossione versa le somme alla Tesoreria dello Stato.

1.6 Le principali imposte del sistema tributario italiano

Il sistema tributario italiano, come è stato affermato, vede la compresenza di imposte dirette e indirette che interessano diversi livelli di Governo (Stato, Regioni, Province, Comuni). È opportuno andare ad analizzare le due principali imposte (IRPEF per quelle dirette e IVA per quelle indirette) che lo compongono.

¹⁶ Bosi, P. Corso di scienza delle finanze (2019), il Mulino.

1.6.1 L'Irpef

L'imposta sul reddito delle persone fisiche occupa un ruolo centrale in tutte le economie avanzate, sia per l'importante gettito che essa realizza sia per il suo ruolo redistributivo. Mentre le altre economie occidentali si erano dotate di un'imposta sul reddito già agli inizi del '900, l'Italia riesce a vedere la comparsa della stessa solamente nel 1974 per effetto della Grande Riforma del sistema tributario.¹⁷

L'IRPEF è la principale imposta diretta ed è personale, progressiva a base individuale e la sua disciplina è contenuta nel D.P.R 917 del 22 dicembre 1986¹⁸ chiamato Testo Unico delle imposte sul Reddito (TUIR). Ai fini del calcolo dell'IRPEF il TUIR distingue sei diverse categorie di reddito a cui corrispondono diversi criteri di accertamento: redditi fondiari, da capitale, da lavoro dipendente, da lavoro autonomo, di impresa e diversi.

La base imponibile viene calcolata considerando il reddito complessivo del contribuente a cui vengono sottratte alcune deduzioni.

¹⁷ S. Pellegrino, P. Panteghini, M. Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia, 16 gennaio 2020.

¹⁸ Decreto del Presidente della Repubblica n.917 del 22 dicembre 1986 pubblicato in Gazzetta Ufficiale n.302 del 31 dicembre 1986.

Il soggetto passivo dell'imposta ai fini IRPEF è costituito da tutte le persone fisiche residenti e non sul territorio dello Stato che possiedono redditi in natura o in denaro rientranti nelle categorie enunciate nel TUIR. Il soggetto attivo è lo Stato.

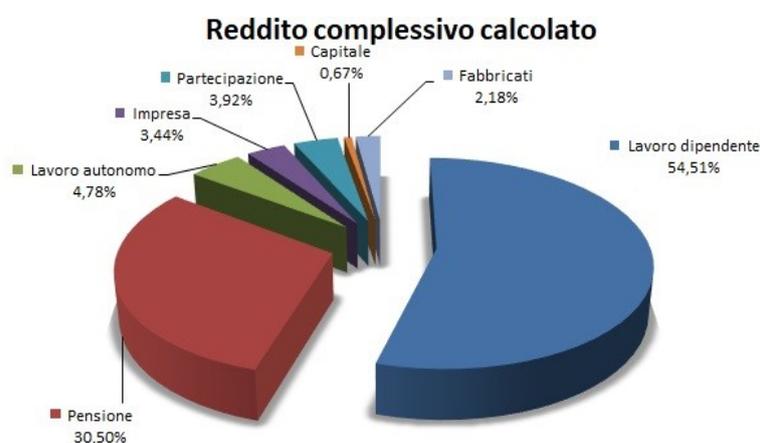
Per l'IRPEF è previsto un sistema di deduzioni e detrazioni. Le deduzioni sono principalmente costituite da: contributi previdenziali e assistenziali obbligatori per legge, contributi versati a fondi di previdenza complementare, spese mediche per assistenza disabili e particolari deduzioni riguardano la rendita catastale dell'immobile adibito ad abitazione. Le detrazioni principali sono quelle per tipo di reddito (da lavoro dipendente, autonomo o pensione) e per carichi familiari (coniuge, figli); esse sono decrescenti rispetto al reddito e quindi permettono di aumentare il grado di progressività dell'imposta.

Per quanto riguarda la liquidazione dell'imposta, l'IRPEF può essere determinata e versata per conto del contribuente da parte del sostituto d'imposta oppure tramite autoliquidazione d'imposta. Il primo caso è particolarmente rilevante per i lavoratori dipendenti, in cui il sostituto d'imposta viene rappresentato dal datore di lavoro che, per legge, trattiene alla fonte le imposte dovute sui salari sostituendosi in pratica al contribuente stesso. Mentre, nel secondo caso, quello dell'autoliquidazione, è il contribuente stesso che deve attivarsi per adempiere al proprio obbligo tributario.

Si può affermare che l'IRPEF è un'imposta piuttosto pesante a causa del suo elevato gettito, il quale però non proviene in egual misura da tutti i redditi, ma

soprattutto da quelli da lavoro dipendente e da pensione. Questo è ben visibile attraverso la Figura 1.1. che segue, il quale ha lo scopo di mostrare la ripartizione dell'IRPEF per le principali fonti di reddito.

Figura 1.1: reddito complessivo calcolato in Italia anno 2017



Fonte: Ministero Economia e Finanza. Composizione e ripartizione dell'imposta, pag.1.

Il fatto che l'IRPEF gravi maggiormente solo su alcune categorie di reddito è conseguenza di vari fenomeni, primo fra tutti quello dell'evasione di particolari categorie di reddito, in particolare quello da lavoro autonomo. Questo dipende soprattutto dalla modalità di versamento dell'imposta che favorisce gli autonomi rispetto ai dipendenti. Ma, oltre al fenomeno dell'evasione, il problema sicuramente

è stato alimentato dalle scelte effettuate dal legislatore sulla composizione della base imponibile.

Dunque, è possibile affermare, che oggi i principi di equità orizzontale e verticale sono stati fortemente messi in discussione ed è proprio da questa base che partirà l'analisi del capitolo secondo, poiché diversi studiosi vedono come soluzione a tutti questi fenomeni, che portano alla progressiva erosione dell'IRPEF, l'applicazione della *Flat Tax* (Tassa Piatta) così da assoggettare tutti i redditi ad un'aliquota unica.

1.6.2 L'Iva

L'Imposta sul valore aggiunto (IVA) è la principale imposta indiretta del sistema tributario italiano, ed è generale su tutti gli scambi di beni e prestazioni di servizi. I soggetti passivi sono i residenti che effettuano cessioni di beni e prestazioni di servizi nell'esercizio di imprese o di arti e professioni e tutti i soggetti che effettuano importazioni.¹⁹ Tali soggetti sono definiti come i contribuenti di diritto dell'Iva, i quali, si contrappongono ai consumatori finali, che invece, sono i contribuenti di fatto in quanto sostengono effettivamente l'onere dell'imposta.

¹⁹ Bosi, P. Corso di scienza delle finanze (2019), il Mulino.

Il funzionamento dell'Imposta sul valore aggiunto prevede l'obbligo, per chi fornisce il bene o presta il servizio nel territorio dello Stato, di addebitare l'imposta al proprio cliente in misura proporzionale al corrispettivo applicato.

Questo obbligo dell'addebito, in gergo tecnico, si chiama "obbligo di rivalsa".

La base imponibile dell'IVA è costituita da tutti quegli elementi che hanno generato un valore aggiunto sulla vendita di un bene o dalla prestazione di un servizio.

Un'operazione rientra nel campo di applicazione dell'IVA quando sussistono contemporaneamente i seguenti tre requisiti:²⁰

1. oggettivo, devono trattarsi di cessioni di beni o di prestazioni di servizi;
2. soggettivo, devono essere effettuate da imprese, artisti o professionisti, nell'esercizio dell'attività;
3. territoriale, devono essere effettuate nel territorio italiano.

L'aliquota ordinaria per l'Imposta sul valore aggiunto, in Italia, è del 22% ma sono previste delle aliquote ridotte per alcuni beni o servizi (4%,5%,10%)²¹. È

²⁰ Soldionline.it, "Iva: cos'è, come funziona e come si paga", articolo a cura di Marco Delugan, 26 marzo 2019.

²¹ Agenzia delle entrate, "come si calcola il fatturato imponibile Iva", 12 dicembre 2020.

interessante analizzare, mediante la tabella 1.1, le diverse aliquote IVA nei paesi dell'Unione Europea.

Tabella 1.1: Aliquote IVA nell'Unione Europea anno 2019

Stato UE	Aliquota ordinaria	Aliquota ridotta
AT - Austria	20%	10/13%
BE - Belgio	21%	6/12%
BG - Bulgaria	20%	9%
CY - Cipro	19%	5/9%
CZ - Repubblica Ceca	21%	10/15%
DE - Germania	19%	7%
DK - Danimarca	25%	-
EE - Estonia	20%	9%
EL - Grecia	24%	6/13%
ES - Spagna	21%	10%
FI - Finlandia	24%	10/14%
FR - Francia	20%	5,5/10%
GB - Regno Unito	20%	5%
HR - Croazia	25%	5/13%
HU - Ungheria	27%	5/18%
IE - Irlanda	23%	9/13,5%
LT - Lituania	21%	5/9%
LU - Lussemburgo	17%	8%
LV - Lettonia	21%	12/5%
MT - Malta	18%	5/7%
NL - Paesi Bassi	21%	9%
PL - Polonia	23%	5 / 8%
PT - Portogallo	23%	6/13%
RO - Romania	19%	5/9%

Fonte: European Commission. Antonio Selvaggio, Fisco 7, pag.1.

Si può notare che il paese con l'aliquota IVA più bassa, è la Svizzera (paese extra UE e applica l'aliquota IVA di solo il 7,7%) seguono poi il Lussemburgo (con un'aliquota al 17%), la Turchia (con un'aliquota al 18%) e la Germania (aliquota al 19%). I paesi con le aliquote IVA più elevate sono l'Ungheria (27%) e alcuni

Stati scandinavi. Al 23%, infine, si trovano Irlanda, Polonia e Portogallo.

L'aliquota IVA media dei paesi europei è del 21,3%.

Capitolo 2

FLAT TAX IN ITALIA

2.1 Flat tax

La flat tax, che letteralmente significa “imposta piatta”, prevede un’aliquota unica che, appunto, appiattisce la progressività dell’imposta. Si potrebbe concludere, in tal modo, che la flat tax sia un’imposta proporzionale, ma è facile renderla progressiva mediante l’introduzione di una deduzione o detrazione. La maggior parte delle ipotesi avanzate in Italia presentano una flat tax progressiva per deduzione. Si propone un esempio a titolo esemplificativo: ipotizzando un’imposta di tipo flat, con un’aliquota al 20% e una deduzione di 10000 euro, è possibile notare come su un reddito di 30000 euro l’imposta sarà pari a 4000 euro, mentre su un reddito di 100000 euro il tributo sarà 18000 euro. Per cui, nel primo caso, l’aliquota media sarà pari a 0.13333, nel secondo 0.18. Si può concludere affermando che, l’aliquota media cresce al crescere del reddito, e che, quindi, la flat tax con deduzione “è molto progressiva sui redditi medio-bassi, mentre nella parte alta della distribuzione non è lontana dalla proporzionalità”.²²

²² Baldini, M. Rizzo, L. Flat tax, parti uguali tra disuguali? Il Mulino, Pag.18.

2.2 Le origini

Milton Friedman, nobel per l'economia nel 1976, propone per la prima volta la flat Tax negli Stati Uniti nel 1956 durante una conferenza presso il Claremont Collage in California. Egli, nel suo libro "Capitalismo e libertà" edito nel 1962, critica i metodi utilizzati dai governi per modificare la distribuzione del reddito giudicando le imposte progressive sul reddito poco efficaci perché volte a favorire le classi di reddito più alte attraverso un elevato numero di deduzioni e detrazioni. Inoltre, secondo Friedman, delle elevate aliquote disincentivano il lavoratore a produrre e, un carico fiscale pesante fa sì che i contribuenti cerchino scappatoie per non pagare. È per questi motivi che lo stesso propone un'imposta ad aliquota unica (secondo i suoi calcoli quella del 23,5% non avrebbe cambiato il gettito) con la possibile deduzione solamente per le spese che hanno contribuito alla formazione di tale reddito.

Nel 1981, Hall e Rabushka, due economisti statunitensi, riprendono la tesi di Friedman e il loro contributo è riassunto nel libro "Flat Tax". Questi ultimi propongono una tassa piatta del 19% eliminando tutte le deduzioni e detrazioni (ad eccezione di quelle per il nucleo familiare) affermando che: "la flat tax con un'aliquota bassa ed unica del 19% potenzierebbe l'efficienza dell'economia americana".²³ I due studiosi sostengono che il principale vantaggio derivante da

²³ Hall, R. Rabushka, A. Flat Tax: la rivoluzione fiscale, Buchausgabe (2011), pag, 109.

questa riforma fiscale sia uno stimolo per l'impresoria poiché in quegli anni, gli Stati Uniti, sono caratterizzati da distorsioni strutturali, tra cui la doppia imposizione sugli utili societari poi distribuiti agli azionisti. Uno dei fondamenti sul quale si basa la teoria di Hall e Rabushka è il cosiddetto "effetto Laffer" dal nome dell'economista Arthur Laffer. Secondo quest'ultimo, quando vi è un'aliquota media molto alta, con un taglio delle aliquote l'economia migliora e aumenta il gettito fiscale. Tuttavia, tale effetto risulta difficilmente verificabile nella realtà, poiché è molto difficile individuare quel livello di aliquota oltre il quale il gettito subisce un decremento.

2.3 Flat tax: esperienze applicative

I casi concreti di applicazione della flat tax è possibile riscontrarli maggiormente nell'Europa centro-orientale. In particolare, essa è stata introdotta inizialmente, tra il 1994 e il 1997, nei tre Stati Baltici: Estonia (1994), Lituania (1994) e Lettonia (1997)²⁴. In seguito, nei primi anni del XXI secolo, la Russia (2001), e molti altri, come ad esempio Ucraina e Slovacchia, introducono l'imposta piatta. È importante sottolineare che, la maggior parte dei Paesi in cui è stata applicata la flat tax, ha mantenuto un sistema di deduzioni e detrazioni e una soglia di esenzione fiscale, nota come *No Tax Area*.

²⁴ Il Sole 24 ore "La Lega sogna la flat tax: tassa piatta in 10 paesi europei", 10 aprile 2019.

Attraverso la tabella 2.1 si vuole mostrare come, nonostante l'elemento comune dell'aliquota unica, le varie flat tax adottate presentino numerose differenze.

Tabella 2.1: I principali stati che hanno attuato la riforma

PAESE	ANNO	ALIQUOTE PRIMA DELLA RIFORMA	ALIQUOTE DOPO LA RIFORMA
ESTONIA	1994	16-35	26
LITUANIA	1994	18-33	33
LETTONIA	1997	10-25	25
RUSSIA	2001	12-30	13
SLOVACCHIA	2004	10-38	19
UCRAINA	2004	10-40	13
GEORGIA	2005	12-20	12 senza area esente
ROMANIA	2005	18-40	16
BULGARIA	2008	10-24	10 senza area esente
REPUBBLICA CECA	2008	12-32	15
UNGHERIA	2011	17-32	16 senza area esente

Fonte: Appel H., A. Orenstein, M., "Ideas versus resources: explaining the flat tax and pension privatization revolutions in Eastern Europe and the former Soviet Union", 2013, pagina 136.

È possibile notare come "nella prima ondata" vi sia stata l'introduzione di un'aliquota unica piuttosto alta, vicina all'aliquota marginale maggiore del sistema

previgente. Invece, negli anni Duemila, le aliquote sono decisamente diminuite. I sostenitori della flat tax ritengono che tali Paesi abbiano riscontrato un beneficio economico dall'introduzione dell'aliquota unica, tuttavia, è molto difficile stabilire se tali vantaggi siano strettamente collegati all'introduzione della stessa in quanto, la flat tax, è stata solo una delle riforme che ha portato alla modifica del disegno dell'imposta sul reddito e del sistema tributario. In particolare, è possibile analizzare il caso della Russia in cui, dopo una grave crisi, si è diffusa una grande sfiducia tra i cittadini e si è manifestata la necessità di una riforma fiscale. Così è stata introdotta, nel 2001, una tassa fissa del 13% per tutti, senza distinzione di reddito, seguita da un ampliamento della *no tax area*. Sembra che il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, da allora, sia aumentato del 25% nel 2002 e il PIL del 4,7%.²⁵ Tuttavia, non è possibile confermare che la vera causa della ripresa della Russia sia riconducibile esclusivamente all'introduzione della flat tax poiché, diversi studi, come quello effettuato dal Fondo Monetario Internazionale, hanno potuto constatare come il superamento della crisi sia dovuto soprattutto allo sfruttamento delle risorse energetiche e del petrolio e ad altri fattori particolarmente rilevanti.

Non è quindi possibile attribuire una relazione di causa-effetto tra l'introduzione della flat tax e i benefici da essa derivanti, poiché, nella maggior parte dei casi, il

²⁵Aragona, G. La Russia Post Sovietica, Mondadori (2018).

Governo ha attuato numerosi cambiamenti, oltre la flat tax, volti al rilancio dell'economia.

È importante sottolineare l'impossibilità di effettuare un vero e proprio confronto tra tali esperienze e la prospettica applicazione di una flat tax in Italia a causa delle forti differenze presenti e, soprattutto, per un ulteriore fattore: l'incidenza della spesa pubblica rispetto al PIL. Infatti, mentre le realtà sopra citate presentano un rapporto spesa pubblica/ PIL particolarmente basso in Italia, tale rapporto, supera il 100%²⁶.

2.4 Le proposte di flat tax in Italia

In Italia, la Flat Tax, viene presentata per la prima volta nel 1994 da Forza Italia, una formazione politica fondata da Silvio Berlusconi. Lo stesso, propone una sola aliquota al 33% per la tassazione dei redditi delle persone fisiche associata ad una *no tax area* in grado di conservare una certa progressività del sistema. Tale riforma non è stata mai applicata, ma, dopo la vittoria elettorale del 2001, la coalizione guidata da Berlusconi, avvia un piano di riduzione delle imposte con lo scopo di abbassare la pressione fiscale fino al 40,6 % nel 2005. Per realizzare tale obiettivo si prevede l'introduzione di una soglia di esenzione fiscale fino a 22 milioni di lire annue e di due aliquote pari al 23% e 33%. Tuttavia, nonostante viene approvata

²⁶ Il Sole 24 ore “Debito pubblico italiano in aumento a quasi il 160% nel 2021”, 29 gennaio 2021.

dal Parlamento una legge delega contenente le proposte sopra elencate, il Governo non ha mai varato i decreti legislativi attuativi. Negli anni seguenti, il tema della flat tax sembra esser scomparso, ma, a partire dal 2014, il leader della Lega Nord, Matteo Salvini, rispolvera il concetto di aliquota unica e lo pone come uno dei principali punti della campagna elettorale che ha preceduto le elezioni del 2018.

2.4.1 La proposta della Lega e Forza Italia

La flat Tax, durante la campagna elettorale delle elezioni del 2018, ha rappresentato il cavallo di battaglia della Lega. In particolare, viene proposta un'aliquota unica fissata al 15% da applicarsi alla base imponibile familiare e una deduzione fissa pari a 3 mila euro per ogni componente del nucleo familiare per i redditi familiare non eccedenti i 35 mila euro, e oltre questi ultimi la deduzione non è più prevista. Questo significa che l'imposta diventa proporzionale oltre i 35 mila euro. Inoltre, la riforma fiscale non andrebbe ad intaccare la cosiddetta *no tax area* presente. Viene introdotta anche una clausola di salvaguardia per i redditi che non superano i 15 mila euro, i quali possono applicare la tassazione previgente se risulta più conveniente. Si possono andare ad analizzare gli effetti di tale proposta di riforma partendo innanzitutto dal gettito fiscale. Gli studi di Baldini e Rizzo²⁷ stimano che una riduzione dell'aliquota al 15% causa una riduzione del gettito pari

²⁷ Baldini, M. Rizzo, L. Con la flat tax conti pubblici a rischio? Lavoce.info 19 Gennaio 2018.

a 58 miliardi di euro rispetto al sistema in vigore. Nelle principali intenzioni della Lega, tale perdita stimata dovrebbe esser coperta mediante l'eliminazione, o quantomeno la riduzione, dell'evasione dovuta alla semplificazione del sistema. Tuttavia, secondo la relazione annuale sull'evasione del ministero dell'Economia e delle Finanze, la perdita di gettito IRPEF da evasione ammonta a circa 35 miliardi. Quindi, anche nella migliore delle ipotesi, in cui si possono recuperare tutti, mancherebbero comunque 23 milioni. Ancora secondo Baldini e Rizzo, a parità di base imponibile e tenendo la clausola di salvaguardia, per ottenere lo stesso gettito, l'aliquota unica dovrebbe esser fissata al 35%, perciò di 20 punti percentuali superiore rispetto alla proposta della Lega.

All'interno della coalizione di centro-destra anche Forza Italia presenta tra i punti del suo programma elettorale una proposta di flat tax. A differenza della proposta Leghista però, viene fissata un'aliquota al 23% e deduzione di 12 mila euro, con base imponibile individuale. La perdita di gettito sarebbe simile a quella provocata dalla flat tax proposta dalla Lega però, in questo caso, assumendo che la base imponibile rimanga costante, l'aliquota unica in grado di garantire lo stesso gettito dell'attuale sistema IRPEF sarebbe del 37%.²⁸

Oltre alla copertura finanziaria, attraverso la tabella 2.2 si vuole mostrare l'ulteriore problema generato da entrambe le proposte: l'aumento delle

²⁸ Baldini, M. Rizzo, L. Con la flat tax conti pubblici a rischio? Lavoce.info 19 Gennaio 2018.

disuguaglianze sociali, in quanto, da tali riforme ne trarrebbero vantaggio maggiormente i contribuenti più abbienti.

Tabella 2.2: Risparmio medio per famiglia (euro all'anno) e ripartizione del risparmio totale per decili di reddito familiare anno.

decile	Lega Nord			Forza Italia		
	risparmio medio annuo per famiglia	risparmio in % del reddito	quota del risparmio totale	risparmio medio annuo per famiglia	risparmio in % del reddito	quota del risparmio totale
1	24	0.7%	0.1%	28	0.9%	0.1%
2	102	0.9%	0.5%	106	0.9%	0.5%
3	121	0.8%	0.5%	463	2.9%	2.1%
4	318	1.6%	1.4%	842	4.1%	3.7%
5	628	2.5%	2.8%	1210	4.9%	5.4%
6	990	3.4%	4.4%	1612	5.6%	7.2%
7	1582	4.6%	7.0%	2090	6.1%	9.3%
8	2558	6.2%	11.3%	2744	6.6%	12.2%
9	4131	8.0%	18.2%	3916	7.6%	17.4%
10	12215	14.3%	53.9%	9475	11.1%	42.1%
Media o totale	2266	7.1%	100.0%	2248	7.1%	100%

Fonte: Baldini, Rizzo. Lavoce.info, “Con la flat tax conti pubblici a rischio?”, 2018.

È possibile notare come i risparmi medi d'imposta sono elevati per l'ultimo decile e più contenuti, invece, per i redditi medio-bassi. Quindi, attraverso le stime di tali economisti, si vuole mettere in evidenza come l'obiettivo dichiarato da entrambe le forze politiche di far respirare il ceto medio non trovi riscontro, in quanto a goderne maggiormente sarebbero i contribuenti più abbienti.

CONCLUSIONI

Appare evidente dall'analisi condotta che il sistema tributario italiano necessita di cambiamenti al suo interno in quanto presenta alcuni punti deboli. In particolare, nel presente elaborato, sono stati messi in evidenza con maggior riguardo verso l'Irpef, la quale presenta delle incongruità. Si fa riferimento in particolare modo all'eccessivo livello di evasione che, nonostante i numerosi interventi volti a ridurlo, risulta essere ancora oggi uno dei più alti in Europa. Inoltre, l'eccessiva burocrazia, con riguardo agli adempimenti fiscali, risulta essere un ulteriore problema che mette in evidenza una necessaria semplificazione del sistema. Le proposte avanzate in merito sono numerose ma, certamente, quella della flat tax risulta essere la più rivoluzionaria. Attraverso l'analisi condotta è stato messo in evidenza come la maggior parte dei Paesi che hanno attuato un sistema di tassazione di tipo flat faccia parte dell'Europa Orientale. È difficile, quindi, paragonare i benefici ottenuti da tali economie con quella italiana visto il diverso stadio di sviluppo. Quindi, se da un lato risulta necessaria una riforma del sistema tributario, per tutte le ragioni messe in luce, dall'altro, è possibile concludere che la flat tax ha l'indubbio vantaggio di semplificare il sistema rendendolo più trasparente e allo stesso tempo potrebbe funzionare anche da disincentivo all'evasione, ma il prezzo da pagare potrebbe essere troppo elevato in quanto si traduce in una minore equità

per i contribuenti ed, inoltre, una grossa problematica riguarda il finanziamento di una riforma fiscale di tale portata.

È necessaria, quindi, una riforma che si ponga come obiettivo quello di ottenere una minore pressione fiscale e un contemporaneo aumento del gettito complessivo senza, però, andare incontro ad eccessivi rischi con lo scopo di incrementare il benessere dei contribuenti e risanare il debito pubblico.

BIBLIOGRAFIA

- Aragona, G. (2018) *La Russia post sovietica*, Mondadori.
- Baldini, M, Rizzo, L. (2019) *Flat tax, parti uguali tra disuguali?* Il Mulino.
- Baldini M., Rizzo L., (2018). *Anche la "quasi" Flat tax costa 50 miliardi*, Lavoce.
- Bosi, P. (2019) *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino.
- Ferlazzo Natoli, L. (2001) *Il sistema tributario italiano*, G. Giappichelli, Torino.
- Hall, R., Rabushka, A. (2011) *Flat Tax: la rivoluzione fiscale*, Buchausgabe.
- Marongiu, G., Marcheselli, A. (2013) *Lezioni di diritto tributario*, G. Giappichelli,
Torino.
- Tesauro, F. (2012) *Istituzioni di diritto tributario*, Utet, Roma.

SITOGRAFIA

www.agenziaentrate.gov.it

www.dantonio-consulting.it

www.ilsole24ore.com

www.journals.sagepub.com

www.lavoce.info.it

www.mef.gov.it

www.soldionline.it

www.treccani.it