

ECONOMIA
ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

2020/1

 **LUISS**

CASMEF Centro Arcelli
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore
CESPEM

Centro Studi di Politica economica
e monetaria "Mario Arcelli"

Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

COMITATO SCIENTIFICO

(Editorial board)

CO-EDITORS

GIUSEPPE DE ARCANGELIS - Sapienza, Università di Roma

ALBERTO PETRUCCI - LUISS Guido Carli

PAOLA PROFETA - Università Bocconi

MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

GIUSEPPE DI TARANTO,

LUISS Guido Carli

STEFANO FANTACONE

Centro Europa Ricerche

GIOVANNI FARESE

Università Europea di Roma

EMMA GALLI

Sapienza, Università di Roma

PAOLO GIORDANI

LUISS Guido Carli

ENRICO GIOVANNINI

Università di Roma "Tor Vergata"

MARCO MAZZOLI

Università degli Studi di Genova

ANDREA MONTANINO

Cassa Depositi e Prestiti

SALVATORE NISTICÒ

Sapienza, Università di Roma

FRANCESCO NUCCI

Sapienza, Università di Roma

ANTONIO ORTOLANI

AIDC

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

BENIAMINO QUINTIERI

Università di Roma "Tor Vergata"

PIETRO REICHLIN

LUISS Guido Carli

FABIANO SCHIVARDI

LUISS Guido Carli

MARCO SPALLONE

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

FRANCESCO TIMPANO

Università Cattolica del Sacro Cuore

GIOVANNA VALLANTI

LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE: GIOVANNI PARRILLO

ADVISORY BOARD

PRESIDENTE

PAOLO GUERRIERI - SAPIENZA, UNIVERSITÀ DI ROMA

CONSIGLIO

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

CARLO COTTARELLI, Università Cattolica del Sacro Cuore

SERGIO DE NARDIS, Sep-LUISS

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia

ROBERTA PALAZZETTI, British American Tobacco Italia

VLADIMIRO GIACCHÈ, Centro Europa Ricerche

MAURO MICILLO, Banca IMI

STEFANO MICOSI, Assonime

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

LUCA PETRONI, DELOITTE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

ALBERTO TOSTI, Sara Assicurazioni

Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



numero 1/2020

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni Parrillo, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

Simona D'Amico (*coordinamento editoriale*),

Francesco Baldi,

Guido Traficante,

Ugo Zannini.

(Pubblicità inferiore al 70%)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0392-775X

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

I *saggi* della parte monografica sono a invito o pervengono a seguito di call for papers e sono valutati dall'editor del numero.

I *contributi* vengono valutati anonimamente da due referee individuati dagli editor o dai membri del Comitato Scientifico.

Le *rubriche* sono sottoposte al vaglio della direzione/redazione.

Finito di stampare nel mese di marzo 2020 presso Press Up, Roma.

www.economiaitaliana.org

Editrice Minerva Bancaria srl

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma
redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.
presso P&B Gestioni Srl, Viale di Villa
Massimo, 29 - 00161 - Roma -
Fax +39 06 83700502
amministrazione@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

Sommario

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

EDITORIALE

- 5 Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia:
dalla teoria alla policy
Emma Galli e Paola Profeta

SAGGI

- 11 Le riforme dell'Irpef: uno sguardo attraverso 45 anni di storia
Simone Pellegrino, Paolo M. Panteghini
- 95 Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano
Massimo Baldini, Leonzio Rizzo
- 135 Carico fiscale sul lavoro dipendente in Italia: come alleggerirlo e
incentivare il lavoro
Piergiorgio Carapella, Giovanna Labartino, Francesca Mazzolari,
Lorena Scaperrotta
- 165 Irpef, (in)equità e (in)efficienza: un'analisi strutturale basata sul
modello di microsimulazione BIMic
Nicola Curci, Pietro Rizza, Marzia Romanelli, Marco Savegnago
- 193 Trasparenza e collaborazione nel rapporto tributario: Il nuovo
volto della semplificazione fiscale
Pietro Selicato
- 239 Alcune riflessioni sul sistema tributario italiano
Paolo Liberati

INTERVENTI

- 267 I gender gap nell'economia italiana e il ruolo delle politiche pubbliche. Introduzione al convegno
Ignazio Visco

RUBRICHE

- 271 Efficacia della norma tributaria e certezza del diritto nei principi costituzionali dello Statuto del contribuente
Antonio Ortolani, Paola Piantedosi
- 285 Gli incentivi fiscali del programma Industria 4.0 e le ricadute sul sistema economico
Riccardo Gabrielli
- 295 La carbon tax: dare un prezzo alle emissioni che alterano il clima
Edo Ronchi, Toni Federico
- 305 Pagamenti elettronici: la sfida per la creazione dell'Italia Digitale
Liliana Fratini Passi

Effetti distributivi della flat tax: il caso italiano

Massimo Baldini*

Leonio Rizzo**

Sintesi

Il lavoro è dedicato alla discussione della flat tax, intesa come una possibile strada per riformare l'imposta sul reddito. Dopo una presentazione delle caratteristiche generali del modello della flat tax, se ne considerano le recenti applicazioni in alcuni paesi. La seconda parte del saggio si concentra sull'Italia, dapprima considerando le caratteristiche e i problemi dell'Irpef, quindi valutando i possibili effetti distributivi dell'applicazione, sui redditi delle famiglie italiane, di alcune proposte di flat tax recentemente presentate.

* Università di Modena e Reggio Emilia, massimo.baldini@unimore.it

** Università di Ferrara, leonio.rizzo@unife.it & IEB.

Abstract - Distributional impact of the flat tax: the Italian case

The paper discusses the flat rate tax, intended as a potential comprehensive reform of the personal income tax. After a presentation of the broad characteristics of the flat tax model, we consider its applications that have taken place so far in some countries. The second part of the work focuses on the Italian case, first considering the characteristics and problems of the current personal income tax, then assessing the possible distributional effects of the application, on Italian households' incomes, of some recently presented flat tax reform proposals.

JEL Classification: H22; H24.

Parole chiave: Flat Tax; Imposta Personale sul Reddito.

Keywords: Flat Rate Tax; Personal Income Tax.

1. Introduzione

Negli ultimi anni in Italia si è molto discusso di flat tax, sia nel dibattito accademico che in quello politico. Il passaggio dell'Irpef all'aliquota unica ha rappresentato infatti il principale punto dei programmi elettorali di Forza Italia e Lega durante la campagna per le elezioni del 4 marzo 2018. Dopo il voto, la coalizione Lega-M5s inserì una "quasi" flat tax con due aliquote molto vicine tra loro, 15% e 20%, tra i principali obiettivi del programma del nuovo esecutivo. Il governo è poi caduto ben prima di poter realizzare questa promessa, facendo comunque un primo passo in quella direzione con l'aliquota opzionale del 15% sul reddito dei lavoratori indipendenti con fatturato fino a 65mila euro. In Italia l'interesse per la flat tax ha una lunga storia: già nel 1994 Silvio Berlusconi, appena sceso in campo, promise un'aliquota unica al 33%, traendo ispirazione anche da recenti campagne presidenziali statunitensi. Qualche anno dopo, nel primo "contratto" con gli italiani della nostra storia politica, firmato nel 2001 durante una trasmissione televisiva, il leader di Forza Italia propose due aliquote, 23% fino a 100 milioni di lire e 33% oltre. Nello stesso anno anche la sinistra fece la sua proposta in questa direzione: due aliquote, attorno al 30-33% la prima e al 37-40% la seconda, associate ad un trasferimento universale per ottenere maggiori effetti distributivi. Malgrado le nette vittorie elettorali del 2001 e del 2008, i governi di centro-destra non riuscirono a realizzare la flat tax. Ci si fermò ad un primo modulo di riforma con l'introduzione dell'aliquota base al 23%. L'ultima riforma strutturale dell'Irpef risale al 2007, in direzione lontana dalla flat tax. Dopo un decennio di oblio dovuto anche alle urgenze della crisi economica, la flat tax è infine riemersa nel dibattito accademico e politico.

Nella prima parte di questo lavoro discutiamo le caratteristiche generali di una flat tax. Passiamo poi a descrivere le applicazioni che questo modello ha avuto all'estero, con i loro effetti. Mentre in Italia, come negli altri paesi occidentali, la flat tax è ancora solo una suggestione, molti paesi dell'Europa dell'Est l'hanno adottata nel corso degli ultimi venticinque anni. Studiare la

loro esperienza fornisce l'occasione per rispondere ad alcune domande che potrebbero avere un interesse anche per noi, relative in particolare agli effetti del passaggio alla flat tax su gettito, distribuzione del reddito ed evasione fiscale, tenendo presenti le grandi differenze tra le condizioni socio-economiche dei paesi dell'ex blocco sovietico e quelle dell'Italia. Si considera anche il trend verso la riduzione del numero degli scaglioni e del livello delle aliquote marginali più alte che ha coinvolto negli ultimi decenni l'area Ocse. Passando al contesto italiano, è utile discutere delle conseguenze di un eventuale passaggio alla flat tax partendo dalla situazione attuale dell'Irpef. Nella quarta sezione si affrontano questi aspetti, con particolare riguardo ai suoi effetti distributivi e distorsivi. Si passa quindi a descrivere e valutare le proposte di flat tax presentate in Italia negli ultimi tempi, simulandone anche i possibili effetti distributivi tra classi di reddito. La sezione conclusiva propone alcune riflessioni di sintesi.

2. Cos'è la flat tax

Nella sua versione più semplice la flat tax è un'imposta che moltiplica con una sola aliquota l'intera base imponibile, del tipo

$$T = tY$$

dove T è l'imposta in euro, t è l'aliquota unica e Y il valore della base, che assumiamo sia una qualche misura del reddito complessivo del contribuente. Questa imposta è proporzionale, ma è sufficiente introdurre una deduzione, cioè una riduzione del reddito prima dell'applicazione dell'aliquota, o una detrazione, cioè una riduzione dell'imposta dovuta, per rendere progressiva, ovvero con incidenza che aumenta all'aumentare del reddito, anche un'imposta ad aliquota unica. Le proposte di flat tax presentate ultimamente in Italia

sono progressive per deduzione. Anche in gran parte dei paesi dell'Europa orientale che adottano la flat tax essa è in genere progressiva, raramente proporzionale. L'equazione che meglio descrive la flat tax di cui di solito si discute è quindi

$$T = t(Y - D)$$

dove D è la deduzione e $Y-D$ il reddito imponibile. La deduzione potrebbe dipendere dalle caratteristiche del contribuente, ad esempio dal numero dei familiari. Se il reddito è inferiore alla deduzione, nulla è dovuto. L'importo della deduzione potrebbe essere scelto in modo da esentare l'area della povertà dal pagamento dell'imposta. Se ad esempio $t=20\%$ e $D=8$ mila euro, allora fino a questa cifra l'imposta è zero, poi l'aliquota del 20% si applica alla differenza tra il reddito Y e la deduzione stessa. L'aliquota media è 4% su 10mila euro, 16% su 40mila: aumenta al crescere del reddito, come richiesto dal requisito della progressività. Nell'esempio l'aliquota media è 0 fino ad D , poi continua a salire e in corrispondenza di redditi molto elevati tende all'aliquota marginale del 20%, senza raggiungerla mai. L'incidenza sale molto velocemente appena si supera la soglia esente, mentre su redditi medio-alti cresce più lentamente. La flat tax con deduzione quindi è molto progressiva sui redditi medio-bassi (dove l'aliquota marginale t è molto più alta dell'aliquota media) e non è lontana dalla proporzionalità, ovvero l'aliquota media è sostanzialmente costante al crescere del reddito, nella parte alta della distribuzione. Nell'esempio, nel passaggio da 10mila a 20mila euro di reddito l'incidenza sale da 4% a 12%, mentre tra 40mila e 50mila aumenta solo da 16% a 16.8%.

La stessa curva dell'aliquota media rispetto al reddito può essere ottenuta usando una detrazione al posto della deduzione: in tal caso la formula della flat tax sarebbe

$$T = tY - d$$

dove d è la detrazione. Le due formule sono equivalenti quando $d=tD$. Nel no-

stro esempio, $d=0.2*8000=1600$. Tassare al 20% tutto il reddito e poi togliere 1600 euro dall'imposta ottenuta è del tutto equivalente a sottrarre 8mila euro dal reddito, applicando alla differenza l'aliquota del 20%. La flat tax può essere anche regressiva, ad esempio se la sua formula è $T=tY+k$, dove k è un'imposta fissa uguale per tutti. La sua aliquota media è $t + k/Y$, superiore all'aliquota marginale t e decrescente rispetto al reddito.

Quali gruppi di reddito sarebbero avvantaggiati dal passaggio dell'Irpef all'aliquota unica? Una flat tax può essere molto progressiva (Davies e Hoy 2002): dato il vincolo della parità di gettito, quanto maggiore è l'aliquota tanto più ampia può essere l'area esente. Un'aliquota bassa incrementa la diseguaglianza rispetto ad un'imposta con molti scaglioni e uguale gettito (perché bisogna ridurre l'area esente, oppure perché l'aliquota anche se unica è superiore all'incidenza attuale sui redditi medio-bassi), ma un'aliquota alta può ridurre la diseguaglianza nei redditi netti. Il punto chiave è: a quante risorse siamo disposti a rinunciare nel passaggio all'aliquota unica? Quanto maggiore è la riduzione del gettito, tanto minore può essere l'aliquota. Le varie proposte di flat tax avanzate per l'Italia, descritte nella parte finale del lavoro, sono accomunate dalla significativa perdita di gettito, nell'ordine di alcune decine di miliardi all'anno. In linea ipotetica, consideriamo due possibili flat tax:

- a) Aliquota 25% e minor gettito di 50 miliardi rispetto all'Irpef attuale.
- b) Aliquota 35% e parità di gettito con l'Irpef attuale.

In entrambi i casi la base è il reddito familiare e sono escluse dall'imposta le famiglie in povertà relativa (secondo il criterio Eurostat). La prima ipotesi sintetizza le proposte circolate negli ultimi anni in Italia, la seconda mantiene la costanza del gettito. Nel primo caso le famiglie a reddito basso non otterrebbero benefici, dal momento che già ora pagano poca Irpef, la classe media otterrebbe una riduzione di imposta di circa 1000-1500 euro all'anno, mentre il 5% a maggior reddito risparmierebbe circa 12mila euro in media per anno. Se quindi con una flat tax si vuole incrementare, e non di molto, il reddito

disponibile della classe media, è necessario perdere molte risorse. Viceversa, l'aliquota del 35% mantiene costante il gettito ma con essa i redditi medi pagherebbero più di ora, a vantaggio soprattutto dei redditi più alti. Siamo di fronte ad un trade-off: se con l'aliquota unica si vuole avvantaggiare anche la classe media, bisogna rinunciare a molto gettito. Se i margini di bilancio sono modesti, gli unici a guadagnare dal passaggio all'aliquota unica sarebbero i redditi più alti. In Baldini e Rizzo (2019) descriviamo con maggiore dettaglio queste ipotesi. In sintesi, rispetto all'Irpef di oggi, non è possibile passare ad una flat tax che realizzi contemporaneamente questi due obiettivi: parità di gettito e vantaggi significativi per i redditi bassi e medi, a meno di non pensare ad un'aliquota unica estremamente elevata, almeno al 40%, assieme ad un'area esente ancora più ampia. Ma si tratta di un modello di flat tax a cui nessuno oggi pensa. Evidentemente il successo elettorale della flat tax è dovuto alla convinzione di fasce non piccole della popolazione che la sua introduzione sarebbe accompagnata da un significativo calo del gettito e quindi del perimetro d'azione dello Stato.

3. La flat tax negli altri paesi: un trend inarrestabile?

Anche se lo schema dell'aliquota unica più un'ampia deduzione era quello preferito per l'imposta sul reddito da alcuni dei più grandi tra i primi economisti, come A. Smith e J. S. Mill, tranne poche eccezioni la flat tax non caratterizzò i primi casi storici di questa imposta tra la fine del '700 ed i primi decenni dell' 800. Per tutto il corso del XIX secolo, però, le aliquote erano così basse e l'area esente così ampia che il gettito era molto modesto e proveniva da una frazione estremamente contenuta della popolazione. Nelle economie avanzate l'imposta sul reddito diventa la principale fonte di entrata, con aliquote molto progressive fino a valori anche molto elevati, solo a partire dai primi decenni del XX secolo. Gli anni '60 e '70 dello scorso secolo si caratteriz-

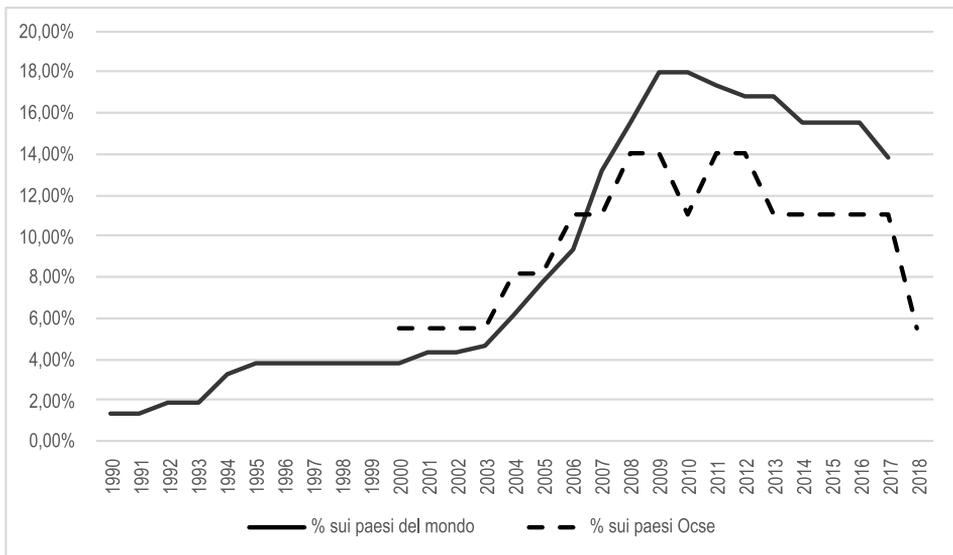
zano per le strutture formali più progressive del tributo. In Italia l'Irpef nasce nel 1974 con 32 scaglioni e con l'aliquota marginale più elevata al 72%. Ma si può dire che l'Irpef nasce già vecchia, perché proprio in quegli anni comincia a maturare, nei paesi anglosassoni, una svolta culturale e politica contraria ad un eccessivo intervento pubblico nell'economia che culminerà con le vittorie elettorali di R. Reagan negli Usa e di M. Thatcher in UK. Questi due paesi negli anni '80 tagliano drasticamente le aliquote marginali più alte, un esempio seguito poi da tutte le economie avanzate nel ventennio successivo. Il trend verso una riduzione della progressività dell'imposta sul reddito pare però essersi arrestato a partire dai primi anni 2000. Gerber et al. (2018) sottolineano anzi come nelle economie avanzate da alcuni anni la progressività dell'imposta sul reddito sia in leggero aumento. Anche la tendenza a ridurre il numero degli scaglioni e il valore delle aliquote marginali più alte, notevole negli anni '80 e '90, è assai rallentata nel periodo più recente. Rispetto agli estremi di 60 anni fa, oggi nei paesi Ocse il numero degli scaglioni è minore e le aliquote più alte sono diminuite, ma nessuno di essi sta pensando di passare alla flat tax, né vi è un significativo dibattito su questo, con l'eccezione dell'Italia.

La flat tax si è invece diffusa negli ultimi decenni in economie ad un minore livello di sviluppo. A parte alcuni casi particolari come Hong Kong¹ nel 1947 e Bolivia e Giamaica rispettivamente nel 1986 e nel 1987, è soprattutto dagli anni '90 che essa conosce una importante affermazione, in particolare nell'ex blocco sovietico (quasi tutti questi paesi ora adottano la flat tax) e in alcune economie poco sviluppate (tra cui Madagascar e Mongolia) o in piccolissime nazioni (Belize, Andorra, Nauru, Grenada, Tuvalu e altri). Non sempre l'introduzione dell'aliquota unica è stata una scelta definitiva nel tempo, infatti alcuni paesi sono tornati sui loro passi. Nella maggior parte dei casi la reintroduzione di un sistema di tassazione diretta progressivo ha fatto parte di un pacchetto di riforme destinate a reagire alla crisi economica e finanziaria (Peichl 2014). La percentuale delle nazioni che hanno adottato un sistema

1 In realtà Honk Kong possiede due sistemi opzionali: un sistema "regolare" con diverse aliquote e un sistema flat al 16%.

di tassazione flat (figura 1) ha subito una crescita fino al 2010 (circa il 18% sul totale delle nazioni recensite da World Bank), dopodiché alcune nazioni hanno abbandonato questo sistema di tassazione e non sono state sostituite da nuove. Infatti sono ritornati ad un sistema progressivo la Serbia e l'Islanda nel 2010, l'Ucraina nel 2011, la Repubblica Ceca, la Slovacchia e il Montenegro nel 2013, l'Albania nel 2014 e la Lettonia nel 2018.

Figura 1 Quota delle nazioni che adottano la flat tax



Fonti: Sternad e Döring (2012), Peichl (2014), Hadler et al. (2007), Keen et al. (2006), World Bank, OCSE

Guardando solamente alle nazioni che appartengono all'area Ocse, la diffusione della *flat tax* ha raggiunto il picco del 14% tra 2008 e 2012, ma si è decisamente ridotta negli ultimi anni. Nel 2018 solo due paesi dell'area Ocse adottavano la *flat tax* sui redditi: Estonia e Ungheria. Il resto delle nazioni Ocse propende per un numero variabile di aliquote, dalle due di Danimarca, Irlanda, Slovacchia e Polonia alle 19 del Lussemburgo. Da nazione a nazione

varia anche il peso dei redditi esenti: nei paesi dell'est con *flat tax* solamente l'Ungheria non prevede una no *tax area* per l'imposta sul reddito. Nei paesi dell'Europa dell'est sono in corso, negli ultimi anni, alcuni ripensamenti. Per essi, la tab. 1 dettaglia le caratteristiche dell'imposta sul reddito nei casi di adozione del modello flat.

Tabella 1 Le aliquote dei paesi dell'Europa post comunista che hanno adottato la flat tax

	Anno del passaggio alla flat tax	Aliquote prima del passaggio	Aliquota dopo il passaggio	Aliquote oggi
Estonia	1994	16-35	26	20
Lituania	1994	18-33	33	15
Lettonia	1997	10-25	25	20-23-31.4 FT abolita dal 2018
Russia	2001	12-20-30	13	13
Serbia	2003		14	20-25 FT abolita nel 2010
Rep. Slovacca	2004	10-38	19	19-25 FT abolita nel 2013
Ucraina	2004		13	18 (+1.5% temporaneo per spese militari)
Georgia	2005	12-20	12 senza area esente	20 senza area esente
Romania	2005	18-40	16	10
Albania	2007	1-20	10	13-23 FT abolita nel 2014
Macedonia	2007	15-24	12	10
Rep. Ceca	2008	12-32	15	15-22 FT abolita nel 2013
Bulgaria	2008	10-24	10 senza area esente	10 senza area esente
Bosnia-Erzegovina	2009	10-15	10	10
Bielorussia	2010	9-30	12	13
Ungheria	2013	17-32	16 senza area esente	15 senza area esente

Fonte: Peichl (2014) e vari siti internet, in particolare Oecd Tax Database

Nel corso dell'ultimo decennio solo due paesi sono passati all'aliquota unica, la Bielorussia e l'Ungheria, mentre vi sono cinque casi di ritorno all'imposta sul reddito con più di uno scaglione: Lettonia, Serbia, Repubblica Slovacca, Albania e Repubblica Ceca. La crisi globale iniziata nel 2008 ha indotto diversi paesi ad aumentare il prelievo sulla fascia più benestante della popolazione, quella che si può permettere di pagare di più in tempi difficili. Il governo lettone ha ad esempio motivato l'abbandono della flat tax dal 2018 con gli obiettivi di introdurre una maggiore equità nel prelievo e di reperire risorse per finanziare la spesa pubblica. Fuori dall'Europa orientale, l'Islanda aveva adottato la flat tax nel 2007 (aliquota 22.75%), ma già nel 2010 è tornata alla progressività con 2 scaglioni e aliquote molto alte: 37% e 46%. Anche le principali economie in via di sviluppo sono molto lontane dalla flat tax. In Cina, per esempio, l'imposta sul reddito ha 7 scaglioni, con aliquote da 3% a 45%. In India gli scaglioni sono 4 con l'aliquota più alta al 30%, il Brasile ha 5 scaglioni con aliquota marginale più alta al 27.5%, la Corea del Sud 7 scaglioni fino al 42%.

Passiamo ai possibili effetti dell'introduzione della flat tax. Nella tabella 2 sono riportati alcuni indicatori economici e fiscali per i paesi che hanno adottato la flat tax² tra il 2003 e il 2014, tre anni prima e tre anni dopo il passaggio all'aliquota unica. L'aumento medio del pil pro capite è stato significativo (circa il 25%) anche se bisogna considerare che i fattori che lo hanno potuto influenzare sono diversi (passaggio ad un'economia di mercato, sviluppo del mercato dei capitali, investimenti diretti esteri, ecc.). Per quanto riguarda invece la progressività del sistema di tassazione, utilizzando come indicatori le percentuali di reddito detenute dal 10% della popolazione più ricco e dal 10% più povero, non si notano grossi scostamenti dopo l'introduzione

2 I paesi considerati nell'analisi sono i seguenti, tra parentesi l'anno di adozione della flat tax: Albania (2007), Bielorussia (2009), Belize (2009), Bosnia Erzegovina (2009), Bulgaria (2008), Georgia (2005), Grenada (1994), Islanda (2007), Kazakistan (2007), Kirghizistan (2006), Macedonia (2007), Madagascar (2008), Mauritius (2007), Mongolia (2007), Montenegro (2007), Nauru (2014), Paraguay (2006), Repubblica Ceca (2008), Romania (2005), Russia (2001), Serbia (2003), Seychelles (2010), Slovacchia (2004), Timor-Est (2008), Trinidad e Tobago (2006), Turkmenistan (2005), Ucraina (2004) e Ungheria (2011).

dell'aliquota unica. Quanto alle entrate statali, il gettito, misurato come totale delle entrate sul PIL, ha subito un incremento e la struttura delle entrate sembrerebbe aver visto un aumento della quota derivante dalla tassazione su redditi, profitti e capital gains contrapposto ad una diminuzione della quota di entrate da tassazione su beni e servizi. Anche in tal caso non è però facile identificare quanto questo effetto sia dovuto all'introduzione della flat tax e quanto al passaggio ad un sistema di controlli più stringente ed efficace.

Tabella 2 Variazione dei principali indicatori economici e fiscali dopo l'introduzione della flat tax, nei paesi che hanno adottato la flat tax

Variabile	3 anni dopo la flat tax	3 anni prima della flat tax	differenza (dopo-prima)
Prodotto Interno Lordo in dollari pro capite	7.794	6.191	1.603
Percentuale di reddito detenuto dal 10% della popolazione più ricca	26,69	26,23	0,46
Percentuale di reddito detenuto dal 10% della popolazione più povera	3,07	3,11	-0,03
Entrate totali sul PIL (al netto dei trasferimenti)	29,36	28,08	1,28
Quota di entrate derivanti da tassazione sui redditi, profitti e capital gains	19,01	16,93	2,08
Quota di entrate tassazione su beni e servizi	35,29	36,58	-1,29

Fonte: rielaborazione degli autori su dati World Bank

Malgrado l'elemento comune dell'aliquota unica, le varie flat tax adottate da paesi dell'Europa dell'est presentano numerose differenze. Non sempre, ad esempio, la progressività dell'imposta sul reddito è diminuita. I paesi baltici infatti scelsero a metà anni '90 di fissare l'aliquota unica al livello della più

alta tra le aliquote della precedente imposta a scaglioni, o vicina alla più alta: 33% in Lituania, 25% in Lettonia, 26% in Estonia. Negli anni 2000 invece le aliquote sono state collocate decisamente più in basso: 13% in Russia, 12% in Georgia, 15% in Ungheria. Oggi l'aliquota unica è quasi ovunque inferiore alla precedente aliquota massima. Nella maggioranza dei casi il passaggio all'aliquota piatta si è accompagnato, proprio per recuperare progressività, ad una significativa estensione dell'area esente per non aumentare il carico sui redditi più bassi. Ma anche qui vi sono eccezioni, perché alcuni paesi hanno scelto un'imposta completamente proporzionale fin dalla prima unità di base imponibile. Spesso si è colta l'occasione per ampliare la base, riducendo deduzioni o detrazioni, o riportando in essa forme di reddito prima tassate separatamente, in particolare i redditi da capitale. Il taglio delle tax expenditures dovrebbe incrementare la progressività, perché esse sono sfruttate soprattutto dai redditi più alti. D'altra parte, l'aumento delle imposte indirette, a cui spesso si è fatto ricorso per recuperare gettito, può ulteriormente ridurre la progressività del carico fiscale.

I casi sono molto vari ed è difficile riassumerli con alcune regole generali, al di là dell'aliquota unica. È anche problematico stabilire a priori se la progressività sia diminuita o no. Ciò dipende non solo dall'aliquota, ma anche dall'area esente: un suo ampliamento potrebbe compensare la minore progressività derivante dalla struttura delle aliquote. Nella Repubblica Slovacca, ad esempio, la riforma del 2004 ha aumentato la progressività perché il forte aumento dell'area esente ha compensato il calo dell'aliquota (Remeta et al. 2015). Nonostante la maggiore progressività, l'effetto redistributivo dell'imposta sul reddito non è cresciuto.

In generale è molto difficile stabilire se l'introduzione della flat tax abbia determinato nelle economie dell'Est gli effetti che alcuni auspicavano, come una maggiore semplificazione, l'aumento dell'offerta di lavoro e il calo dell'evasione, e quelli che altri temevano, come il calo del gettito e l'aumento della disuguaglianza. Quasi sempre, infatti, la flat tax è stata solo una delle tante riforme che nello stesso periodo hanno modificato il disegno dell'imposta

sul reddito e la struttura complessiva del sistema tributario. Inoltre gli ultimi decenni sono stati un periodo di generale crescita economica per i paesi di quell'area, molti dei quali hanno tratto grande giovamento dallo sviluppo del commercio mondiale, grazie al basso costo del lavoro, ed anche dall'arrivo dei fondi di sviluppo comunitari, per chi fa parte dell'UE. Isolare l'impatto della flat tax in un periodo così denso di cambiamenti istituzionali e globali è un'impresa davvero difficile. Il problema è reso ancor più complicato dalla carenza di dati di buona qualità sui contribuenti nel periodo pre-riforma. Gli studi disponibili dicono che l'effetto della flat tax è stato in generale piuttosto modesto. In Russia, ad esempio le entrate da tassazione su redditi personali sono aumentate dal 2,4 per cento del GDP nel 2000 al 2,9 per cento nel 2001 (Gaddy e Gale, 2006). Tuttavia Chua (2003) ha stimato che in assenza di effetti dovuti al ciclo economico positivo le entrate da tassazione sui redditi personali sarebbero diminuite dello 0,2 per cento del GDP. Gorodnichenko et al. (2009), utilizzando dati sui consumi, hanno associato un'ampia e significativa riduzione dell'evasione fiscale nella Federazione russa all'introduzione dell'aliquota unica, soprattutto per i contribuenti che hanno beneficiato di una maggiore riduzione del prelievo. L'analisi svolta da Ivanova et al. (2005) non mostra alcuna evidenza empirica che la riforma della tassazione in Russia abbia avuto evidenti effetti sul mercato del lavoro, né in termini di reddito prodotto né di numero di ore lavorate. Nello stesso lavoro gli autori non trovano un'evidenza significativa dell'aumento della compliance. Duncan (2014), confrontando l'Indice di Gini pre e post riforma, costruito su un campione rappresentativo di contribuenti, suggerisce che l'impatto sulla distribuzione dei redditi della riforma sia stato minimo. In generale sembra che la compliance sia aumentata in molti paesi, ma più per la maggiore efficienza e severità dell'amministrazione che per la flat tax in sé. La stessa complessità dei sistemi tributari non sarebbe diminuita significativamente. Essa dipende solo in piccola parte dalla presenza di una sola aliquota, e molto di più dalle regole che definiscono non tanto le aliquote, quanto soprattutto le basi imponibili delle varie imposte, e dalla presenza di regimi particolari.

I paesi con flat tax difficilmente possono rappresentare un modello per quelli dell'Europa occidentale anche perché si trovano ad uno stadio di sviluppo economico ancora molto diverso, malgrado i progressi degli ultimi 20 anni. Il paese più ricco dell'Europa orientale, l'Estonia, ha infatti un pil pro-capite ancora inferiore a quello della Grecia, che presenta il più basso reddito pro-capite tra i paesi dell'Europa occidentale. Stadi di sviluppo così lontani producono anche una diversa domanda di spesa pubblica in generale e sociale in particolare. L'incidenza della spesa pubblica è infatti oggi mediamente del 35% nei paesi europei con flat tax, di quasi 12 punti percentuali inferiore alla media dei paesi dell'Europa occidentale con imposta progressiva sul reddito. Anche la spesa sociale è decisamente più alta nell'Europa dell'ovest. È dunque logico che anche le entrate presentino un'incidenza sul pil assai inferiore – mediamente di 10 punti di pil - nei paesi orientali. Una flat tax a bassa aliquota riesce – assieme alle altre imposte - a finanziare i bisogni di spesa sociale di questi paesi proprio perché essi sono ancora contenuti. Dove invece la spesa pubblica è molto elevata, come in Italia, l'adozione di una flat tax ad aliquote basse come quelle di cui si discute potrebbe rendere impossibile finanziare gli attuali livelli di spesa pubblica e costringere a tagli significativi. Infine i paesi dell'est ci dicono anche che il passaggio alla flat tax non riduce per forza il cuneo fiscale sul lavoro dipendente, dato dalla differenza tra il costo del lavoro pagato dall'impresa e il salario netto ricevuto dal lavoratore. L'Italia ha un cuneo fiscale tra i più alti al mondo: nel 2018 per un dipendente senza figli raggiunge il 47.9% del costo del lavoro. Ma in Ungheria, che pure ha una flat tax al 15%, il cuneo è del 45.0%, superiore a quello della Svezia (43.1%), che ha un'imposta sul reddito molto progressiva.

Il modello della flat tax sembra dunque essersi affermato finora in un'area piuttosto delimitata, caratterizzata da economie molto diverse da quelle dell'Europa occidentale. Anche dal punto di vista politico alcuni dei paesi che hanno adottato la flat tax sono sistemi democratici molto immaturi e con preoccupanti tendenze involutive, ben lontani dal poter costituire un punto di riferimento. La crisi dell'ultimo decennio, come abbiamo visto, ha inter-

rotto l'espansione della flat tax e dato via in diversi casi ad un ripensamento. Prevedere cosa accadrà alla flat tax nei prossimi anni è difficile, ma alcune tendenze sembrano andare in direzione contraria alle prospettive di espansione del modello ad aliquota unica. Le società europee stanno tutte invecchiando rapidamente, e lo faranno ancora di più se prevarrà la tentazione di chiudersi ai flussi migratori. L'invecchiamento comporterà una crescente domanda di risorse per finanziare le pensioni e la sanità. In risposta a queste dinamiche, è probabile che i governi cercheranno di raccogliere gettito dove è meno doloroso farlo, cioè sui redditi medio-alti. Inoltre, se nei paesi dell'est continuerà la fase di crescita economica, la classe media aumenterà i propri ranghi e diventerà politicamente più influente, esercitando maggiori pressioni verso un incremento della tassazione sui redditi alti. Un'altra tendenza in atto che scoraggia già oggi il passaggio alla flat tax nei paesi ricchi, e che con più forza dovrebbe farlo in futuro, è l'aumento della disuguaglianza nella distribuzione del reddito e/o della povertà all'interno di molte realtà nazionali, assieme ad una crescente attenzione verso temi distributivi e di giustizia sociale. Queste preoccupazioni redistributive – che non di rado danno origine a reazioni apertamente populiste – riflettono il peggioramento delle condizioni delle famiglie a reddito basso e medio, che reggono a fatica l'urto dei cambiamenti indotti da globalizzazione e progresso tecnologico. Anche nei paesi dell'Est sembra aumentare l'attenzione ai temi distributivi. Secondo dati della World Values Survey, ad esempio, nell'ultimo decennio è molto aumentata la quota di cittadini russi che approvano la frase “i redditi dovrebbero essere resi più eguali”, mentre è diminuita quella di chi condivide l'idea che “abbiamo bisogno di maggiori differenze di reddito come incentivi allo sforzo individuale”.

4. I problemi dell'Irpef

La suggestione della flat tax ha riscosso in Italia molto successo anche perché l'Irpef di oggi è lontana dal rappresentare un efficace strumento per raccogliere gettito nel rispetto dei principi base dell'efficienza e dell'equità. I problemi riguardano, più che la struttura delle aliquote, la definizione della base imponibile. Fin dal 1974 quasi tutto il reddito da capitale finanziario percepito da persone fisiche è escluso dall'imposta e sottoposto a regimi sostitutivi. I dividendi rimasero inclusi integralmente nella base imponibile tra il 1974 e 1977. Hanno poi attraversato alterne vicende, ed oggi sono sottoposti a cedolare secca, quindi con ritorno alla doppia tassazione degli utili distribuiti (prima Ires al 24% a carico della società, poi imposta sostitutiva al 26% sul socio). Ciò significa che un utile distribuito ad una persona fisica subisce una tassazione del 43.8% (su 100 euro di utile, 24 di Ires + il 26% dell'utile distribuito di 76), di fatto corrispondente alla più alta aliquota marginale dell'imposta progressiva. Le ragioni che hanno portato ad escludere i redditi da capitale finanziario dall'imposizione progressiva hanno origine nella maggiore mobilità dei capitali rispetto ad altre fonti di reddito, nella crescente concorrenza fiscale internazionale e nella maggiore semplicità nell'accertamento. L'aliquota particolarmente bassa sugli interessi dei titoli pubblici è finalizzata inoltre a rendere attraente questa forma di investimento. Molti paesi escludono i redditi da capitale dall'imposta progressiva, ma molti altri – Usa, Canada, Australia e Nuova Zelanda ad esempio - continuano a includerli. L'imposta sostitutiva colpisce comunque anche la parte del reddito da capitale che dovrebbe compensare l'erosione del valore reale del patrimonio dovuta all'inflazione. Anche la rendita catastale sulle abitazioni principali è totalmente deducibile dal 2001, senza essere soggetta ad alcuna imposta sostitutiva.

L'Irpef è molto erosa anche da un continuo e crescente ricorso a tax expenditures. Esse esistono da sempre per incrementare la progressività dell'imposta e per realizzare obiettivi di equità orizzontale, riducendo ad esempio il carico sui nuclei con figli o altri familiari a carico. Ma nel corso del tempo a queste

grandi deduzioni o detrazioni se ne sono aggiunte molte altre, con perdite di gettito più o meno piccole, ma decisive per particolari settori. La tendenza sembra essersi accentuata negli ultimi anni. Molto costose sono ad esempio le detrazioni per ristrutturazioni edilizie o risparmio energetico, anche se hanno sicuramente ridimensionato aree di economia sommersa. Gli incentivi fiscali al welfare aziendale possono creare iniquità tra lavoratori dipendenti, con effetti sull'universalità dei servizi che andrebbero valutati attentamente. Il processo di erosione ha recentemente ripreso vigore: nuove componenti di reddito sono sottratte alla progressività per confluire in regimi sostitutivi con aliquote proporzionali. Nel 2012 vengono esclusi i redditi fondiari soggetti ad Imu, con eccezioni. Altri esempi sono la tassazione al 10% dei premi di produttività del settore privato per redditi da lavoro dipendente fino a 80000 euro, o la tassazione al 21% dei canoni di affitto su abitazioni percepiti da persone fisiche (10% su canoni concordati). Soprattutto quest'ultima scelta ha determinato un importante calo della progressività del tributo, perché la proprietà immobiliare diversa dalla prima casa si concentra sui redditi medio-alti. La perdita di gettito dovuta al trattamento fiscale particolare degli affitti e dei premi di produttività sarebbe attorno ai 2 miliardi all'anno, una frazione piuttosto contenuta del gettito Irpef totale (Boscolo 2019). Ma il caso più interessante di erosione della base è recentissimo e riguarda il regime dei contribuenti "minimi" (autonomi o imprese individuali). Fino al 2018 riservato ai contribuenti con fatturato inferiore a soglie variabili da 30mila a 50mila euro a seconda dei settori, è stato esteso nel 2019 a tutti gli indipendenti sotto i 65mila euro di ricavi. La base imponibile dell'imposta sostitutiva si ottiene in modo forfettario applicando ai ricavi coefficienti di redditività variabili per settore. Su questa base si applica l'aliquota del 15% (5% per le nuove imprese) per ottenere un'imposta sostitutiva di Irpef (incluse addizionali locali), Iva e Irap. La manovra di bilancio per il 2020 ha abolito il passaggio, deciso dalla precedente manovra, all'imposta sostitutiva del 20% per autonomi e imprese individuali con fatturato tra 65mila e 100mila euro, ed ha posto vincoli più stringenti alla possibilità di accedere alla flat tax al 15%, ma si stima comun-

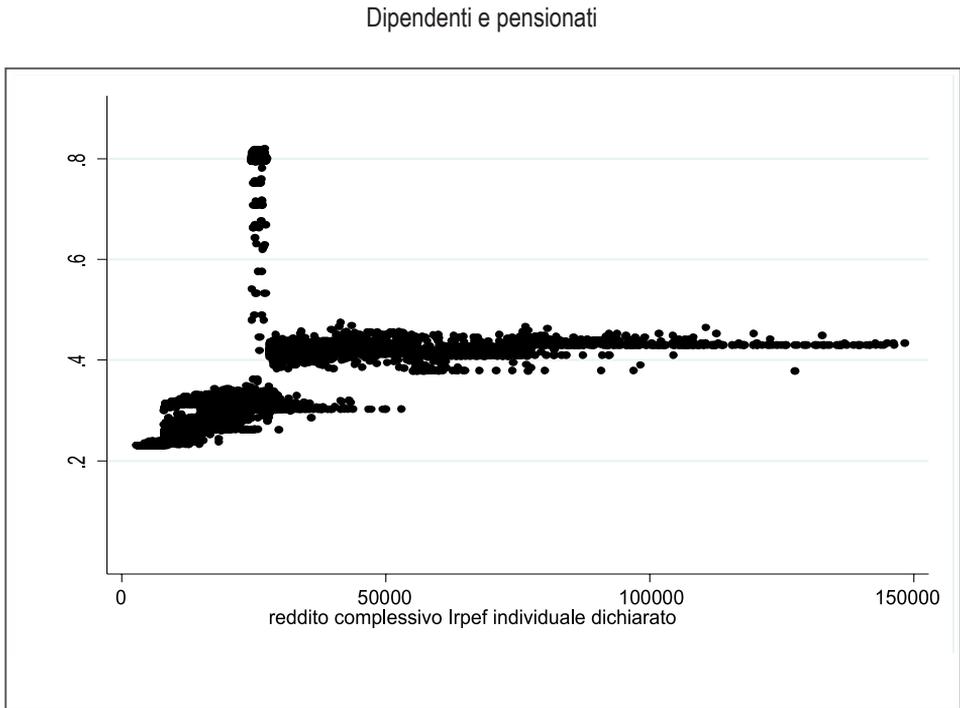
che quasi metà del totale degli indipendenti eviterà l'Irpef progressiva. La quota del reddito totale della categoria sottratta all'Irpef salirebbe dal 7% con il precedente regime dei minimi al 40% circa (Upb 2018).

L'equità dell'Irpef è seriamente ridimensionata anche dall'evasione fiscale, che riguarda soprattutto i redditi dei lavoratori indipendenti. Secondo la Commissione incaricata della redazione della Relazione annuale sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, presieduta da E. Giovannini, nel 2016 il reddito da lavoro dipendente e da pensione che è sfuggito all'Irpef rappresentava il 4% del suo valore massimo potenziale, una percentuale che sale al 68% per il reddito da lavoro autonomo. La perdita di gettito Irpef dovuta all'evasione ammonta a circa 39 miliardi all'anno.

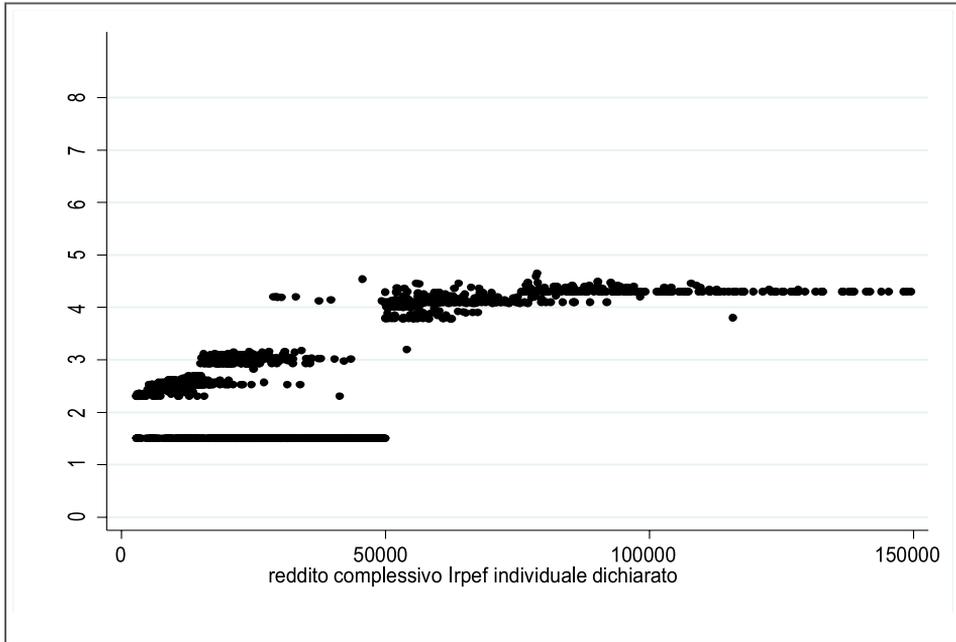
Su alcune categorie di reddito l'imposta è molto pesante e decisamente progressiva, ed anche sotto questo punto di vista il numero degli scaglioni ci dice poco. Gli Stati Uniti, ad esempio, hanno un'imposta sul reddito che per struttura ricorda molto quelle europee, con 7 scaglioni e aliquota marginale più alta che arriva al 37% (prima della riforma Trump era al 39.6%), a cui bisogna aggiungere le addizionali locali. Ma i redditi medio-bassi ricadono in scaglioni interessati da aliquote marginali assai inferiori agli standard europei. Un single con 50mila dollari di reddito, ad esempio, è sottoposto all'aliquota marginale del 22%, mentre per un dipendente italiano con reddito di 45mila euro l'aliquota marginale legale è del 38%. La differenza tra le aliquote marginali statunitensi e quelle tipiche dei paesi europei è dovuta in parte alla minore spesa per il welfare pubblico. L'Irpef italiana si distingue comunque per alte aliquote marginali fin da redditi modesti. La fig. 2 mostra l'aliquota marginale effettiva per un campione di contribuenti, assumendo un aumento di 1 euro del reddito complessivo. Il grafico considera anche l'effetto delle detrazioni decrescenti per tipo di reddito e per famigliari a carico, nonché le addizionali locali. A sinistra è mostrata l'aliquota marginale effettiva per dipendenti e pensionati, a destra per gli indipendenti. Si nota, nel grafico di sinistra, l'elevatissimo livello dell'aliquota marginale nell'intervallo in cui il bonus di 80 euro al mese si riduce. Nel caso degli autonomi si distingue

la nuova aliquota del 15% introdotta con la legge di bilancio per il 2019 e le aliquote marginali effettive si radunano attorno a 4 gruppi. Nel caso dei dipendenti e dei pensionati, che contribuiscono alla quota nettamente prevalente del gettito Irpef, è evidente che oggi l'Irpef per loro non è molto lontana da una struttura con 3 aliquote marginali: attorno al 25% per i contribuenti sopra l'area dell'incapienza, quindi circa 30%-35%, poi un salto di una decina di punti a 45%. Semplificando ancora, non si è lontani dal vero se si conclude che oggi per dipendenti e pensionati l'Irpef ha sostanzialmente due aliquote marginali (oltre allo 0 per i contribuenti più poveri): attorno al 30% e attorno al 45%, con la seconda aliquota che scatta a partire da 28mila euro. Al di là della forma, per gran parte dei contribuenti già oggi il numero delle aliquote effettive è dunque basso, eppure l'imposta è molto progressiva.

Figura 2 **Aliquota marginale effettiva dell'Irpef**



Indipendenti



Fonte: nostre elaborazioni su dati Silc

Un altro degli aspetti maggiormente problematici dell'Irpef attuale è il suo forte peso sui redditi. La tabella 3 presenta l'incidenza dell'imposta personale sul reddito imponibile da lavoro dipendente nei principali paesi europei, al variare del reddito del contribuente. Queste incidenze sono state ottenute sfruttando il tax-benefit calculator dell'Ocse³. Nel caso della coppia, si assume che i partner abbiano lo stesso reddito e 2 figli di 4 e 6 anni. L'incidenza tiene conto anche di eventuali family benefits. Assieme alla Germania, l'Italia presenta l'incidenza più elevata sia sui redditi medi che su quelli alti.

3 <http://www.oecd.org/social/benefits-and-wages/tax-benefit-web-calculator>.

Tabella 3 **Incidenza dell'imposta personale sul reddito imponibile in alcuni paesi europei**

Salario in % del salario medio	single			coppia		
	70%	100%	150%	70%	100%	150%
Francia	16%	19%	25%	9%	15%	23%
Germania	18%	24%	31%	10%	17%	26%
Italia	15%	24%	32%	9%	21%	31%
Spagna	12%	16%	20%	9%	14%	19%
UK	12%	15%	22%	9%	13%	22%

L'Irpef oggi è diventata quindi un'imposta molto progressiva che colpisce soprattutto, e in modo pesante, i dipendenti e i pensionati. I principi di equità verticale e orizzontale sono seriamente messi a repentaglio. Chi ritiene che i fenomeni globali che portano alla continua erosione dell'Irpef siano ineliminabili, o chi pensa che l'evasione comprometta in modo irreversibile l'equità dell'imposta, propone come rimedio una semplificazione della struttura delle aliquote e una riduzione dell'incidenza dell'imposta sui redditi medi e alti, con la flat tax come caso estremo: in questo modo si ridurrebbero le iniquità di trattamento tra diversi tipi di reddito e tra evasori e contribuenti onesti. Ciò permetterebbe di avere una base imponibile di fatto unica, con esenzione universale sui redditi minimi per garantire la progressività. Si passerebbe dall'attuale sistema erratico e irrazionale ad un'imposta più nitida, semplice e comprensibile, con benefici sul fronte dell'efficienza e dell'equità almeno orizzontale (Liberati 2018; Stevanato 2017). La progressività del sistema di tax/benefit pubblico si realizzerebbe soprattutto attraverso i trasferimenti in denaro e in servizi (in particolare sanità e istruzione), che già oggi producono in tutte le economie avanzate la maggior parte dello sforzo redistributivo effettuato dal bilancio pubblico (Causa ed Hermansen 2019).

5. Le proposte di flat tax in Italia

In questo paragrafo presentiamo le più recenti proposte di flat tax nel nostro paese. Ci concentriamo in particolare su due casi: la flat tax contenuta nel programma della Lega per le elezioni del 2018, poi trasformata in una quasi flat tax a due aliquote nel contratto del governo Lega-M5S, e la proposta dell'Istituto Bruno Leoni. Alla loro descrizione segue la quantificazione degli effetti sulla distribuzione del reddito e sul gettito.

La proposta dell'Istituto Bruno Leoni

L'Istituto Bruno Leoni (Ibl) di Milano ha formulato, sotto la guida di Nicola Rossi, un ambizioso progetto (Rossi 2018) che rivede radicalmente non solo l'Irpef, ma anche altri tributi come l'Iva e le cedolari sui redditi di capitale, le principali forme di entrata di regioni ed enti locali, nonché alcuni pilastri fondanti del welfare. La base imponibile dell'Irpef diventerebbe familiare e sarebbe tassata al 25%. La stessa aliquota si applicherebbe all'Iva (conservando le attuali aliquote ridotte), alle imposte sostitutive e sulle società.

Con un esplicito riferimento al modello dell'imposta negativa di Friedman, la nuova Irpef sarebbe ancora progressiva grazie ad una deduzione sempre capiente: se il reddito familiare è inferiore alla deduzione, l'imposta si trasforma in un trasferimento che colma la differenza tra soglia di povertà e reddito. A tutti i poveri viene così garantito un reddito minimo, differenziato per regioni così da riflettere il costo della vita locale: vale 7000 euro per una persona sola residente nelle regioni settentrionali, 6000 euro al Centro e 5100 al Sud. Per famiglie di diversa composizione queste cifre sono moltiplicate per la scala di equivalenza dell'Isee. Sono previste deduzioni per tipo di reddito e per particolari tipologie familiari. Tutte le detrazioni attuali verrebbero abolite.

Il minimo vitale dovrebbe rimpiazzare tutti gli attuali trasferimenti assistenziali, indirizzando meglio la spesa sociale ai veri poveri. Vi sarebbero

importanti risparmi nei costi amministrativi associati alla presenza dei molti attuali strumenti di contrasto alla povertà. Una riforma così radicale susciterebbe inevitabilmente la reazione di chi può perdere nel passaggio, ed ha quindi praticabilità immediata piuttosto bassa. Va considerata come un disegno strategico di lungo periodo.

Per coprire il buco di bilancio indotto dal taglio dell'Irpef e dal minimo vitale non basta riformare la spesa assistenziale e aumentare l'Iva. Si prevede quindi una spending review molto pesante (circa 30 miliardi) e l'introduzione di un contributo sanitario a carico delle famiglie più "abbienti" (18 miliardi di gettito), che potrebbero evitarlo uscendo dalla sanità pubblica verso le assicurazioni private. La sanità cesserebbe di essere un servizio universale, e sorte analoga potrebbe interessare la spesa per l'università delle famiglie ricche. La soglia per essere considerati abbienti è piuttosto bassa: attorno a 35mila euro per una persona sola, 70-80mila euro per una famiglia.

L'obiettivo dichiarato, come nel modello di Friedman, è la ridefinizione del rapporto tra Stato e cittadini, nel segno di una minore intrusione nei bilanci delle famiglie e nel funzionamento dei mercati. Il welfare state non avrebbe più ispirazione universale e sarebbe destinato alle famiglie con redditi bassi e medi, mentre i ricchi farebbero da sé. Il rischio di creare un sistema duale, quello pubblico di bassa qualità per la penuria di risorse, quello privato invece ad alti standard perché finanziato dai più abbienti, è notevole. L'aliquota unica del 25% su tutte le principali imposte serve anche a legare le mani del governo: quel numero diventerebbe un impegno a cui sarebbe molto difficile venire meno senza suscitare la reazione degli elettori.

Questo schema di riforma ha una differenza importante rispetto al modello dell'imposta negativa: l'aliquota marginale effettiva per chi riceve il minimo vitale sarebbe molto più alta, al 100%. Si prevede infatti che il trasferimento si riduca di 1 euro per ogni euro in più guadagnato sul mercato, almeno fino a quando non si esce dalla povertà. Nell'imposta negativa, invece, se un

povero inizia a lavorare il suo reddito netto aumenta, quindi l'aliquota marginale è inferiore al 100%. Vediamo con un esempio la differenza tra imposta negativa e minimo vitale. Ipotizziamo di avere un individuo con reddito di 300, e che viga un'imposta con aliquota al 20% e deduzione di 1000 e sia ammessa imposta negativa, ovvero quando la deduzione è superiore al reddito il contribuente paga un'imposta negativa (riceve un trasferimento) pari al reddito meno la deduzione moltiplicato l'aliquota d'imposta: $-700 \cdot 0,2 = -140$, quindi il trasferimento è pari a 140. Nel caso di minimo vitale si prevede che sotto il livello di 1000 il contribuente riceva un trasferimento pari alla differenza tra 1000 e il suo reddito, ovvero 700. Se il reddito cresce di 100, nel primo caso l'imposta negativa diventa $-600 \cdot 0,2 = -120$, ovvero un trasferimento di 120. Quindi a fronte di un incremento del reddito di 100 vi è un decremento del trasferimento di 20: siamo di fronte ad un'aliquota marginale pari a $20/100 = 0,2$. Nel caso di minimo vitale il trasferimento passa da 700 a $1000 - 400 = 600$: il trasferimento quindi diminuisce di 100 a fronte di un incremento di reddito di 100: siamo di fronte ad un'aliquota marginale pari a $100/100 = 1$. Ciò solleva il delicato tema di una possibile trappola della povertà, perché non ci sarebbe convenienza a lavorare in attività poco retribuite, visto che queste non sarebbero di fatto remunerate. Con il rischio di incentivare il lavoro nero. Sono problemi molto simili a quelli che attualmente si discutono a proposito del Reddito di Cittadinanza. Il contributo addizionale che i ricchi dovrebbero pagare per sanità e università è poi assimilabile ad un'ulteriore aliquota. Quindi lo schema dell'Ibl non è ad aliquota unica, ma ha in effetti quattro aliquote marginali: 100% per chi percepisce il minimo vitale, 0% per chi è sopra il minimo vitale ma non abbastanza benestante per pagare l'imposta sul reddito (la soglia esente è infatti superiore al minimo vitale), 25% per i contribuenti a reddito medio-basso e 25% più il costo della sanità e dell'università per i redditi medio-alti. Se si supera anche di poco la soglia oltre la quale si è considerati "abbienti" si deve pagare in toto la sanità e forse anche l'università. È un'altra sorta di trappola che induce non a restare in povertà, ma a restare con un reddito medio, estesa però all'intera popolazio-

ne, non solo ai poveri. Questo schema è comunque più favorevole ai redditi alti rispetto ad un'imposta progressiva per scaglioni, perché il contributo per sanità e università è fisso, mentre in un'imposta come l'Irpef l'onere aumenta sempre se il reddito cresce.

I poveri ottengono il minimo vitale, che vale circa 35 miliardi secondo l'Ibl, ma vengono cancellati tutti i trasferimenti assistenziali attuali (non i sussidi di disoccupazione). La spesa assistenziale non cresce tanto, ma diventa molto più selettiva e concentrata sui redditi più bassi. Qualcuno perderà sicuramente. Le indennità di accompagnamento non sono ad esempio sottoposte a verifica dei mezzi economici e sono sparpagliate sull'intera distribuzione del reddito. Si può discutere se sia giusto o no, ma la sola ipotesi di sottoporle ad Isee è in grado di far cadere un governo. Vi sono risparmi per molte famiglie, visto che la riforma non è a parità di gettito. La classe media dovrebbe risparmiare poco, perché il 25% non è particolarmente basso. I ricchi guadagnerebbero sicuramente sull'Irpef, ma dovrebbero pagarsi una polizza sanitaria e forse l'università.

La proposta della Lega

Durante la campagna per le elezioni di marzo 2018 la flat tax ha rappresentato il principale cavallo di battaglia del programma della Lega. Non è semplice delineare i contorni precisi della proposta, formulata per lo più con generiche suggestioni. Un disegno di legge depositato al Senato nel luglio 2015 fornisce alcuni dati. La Lega proponeva di passare all'aliquota unica del 15% su una base costituita dal reddito totale della famiglia, con progressività garantita da una deduzione di 3000 euro per ciascun componente se il reddito familiare è inferiore a 35mila euro, 3000 euro per ciascun familiare a carico per redditi compresi tra 35mila e 50mila euro, zero oltre. Ciò significa che l'imposta diventa proporzionale dai 50mila euro in su. Questa deduzione sostituirebbe tutte le attuali deduzioni e detrazioni, con l'eccezione degli inte-

ressi passivi sui mutui per la prima casa. È prevista una clausola di salvaguardia a favore dei redditi modesti che consente loro di calcolare l'imposta secondo le attuali regole, se più convenienti. La riduzione dell'Irpef è considerata necessaria per rilanciare l'attività economica dopo la grande crisi iniziata nel 2008. Permetterà anche un recupero dell'evasione e la semplificazione delle regole fiscali. Nel sito della Lega si trovano altri aspetti della proposta. Ad esempio, si prevede l'abolizione del sostituto d'imposta e della ritenuta d'acconto, che oggi anticipano il pagamento dell'imposta trattenendo mensilmente una quota dello stipendio o della pensione. L'idea è quella di semplificare al massimo gli adempimenti, concentrando in un unico momento annuale il versamento. Anche i redditi da capitale sarebbero sottoposti alla stessa aliquota.

Nel contratto di governo stipulato nel maggio 2018 tra Lega e Movimento 5 Stelle c'è una novità: le aliquote diventano due, 15% e 20%. Il contratto continua a parlare di flat tax, ma è più corretto parlare di quasi flat tax. La differenza tra una e due aliquote non è piccola. Il contratto non specifica a partire da quale soglia si inizierebbe a pagare il 20%, ma dichiarazioni di vari esponenti della Lega hanno fatto riferimento alla cifra di 80mila euro. A differenza della proposta dell'Istituto Bruno Leoni, quella della Lega riguarda solo i principali tributi, tutti uniformati al 15%-20%, e non anche il welfare. Gli estensori della proposta sono consapevoli che essa produrrebbe una significativa perdita di gettito. La copertura principale consiste nell'emersione di base imponibile evasa, a cui si aggiunge il gettito delle imposte sui consumi provocato dalla maggiore domanda, conseguenza dell'incremento del reddito disponibile. Si prevede poi un nuovo condono sulle cartelle esattoriali da cui ci si attende un gettito molto alto nei primi due anni della riforma. Negli anni successivi l'incremento delle entrate da maggiore attività economica prenderà il posto dei condoni nel garantire l'equilibrio dei conti.

L'impatto distributivo delle proposte di flat tax

Se consideriamo che nel contratto del governo Lega-M5S l'altro punto centrale era il Reddito di Cittadinanza, poi effettivamente introdotto, allora gli schemi di flat tax descritti in questa sezione hanno due punti in comune: una flat tax con perdita di gettito e un reddito minimo contro la povertà. In questa sede ci concentriamo sulla sola parte relativa all'imposta.

L'Irpef attuale vale circa 167 miliardi di gettito (considerando anche le addizionali locali e il bonus). Il gettito della quasi flat tax del contratto di governo sarebbe di 116 miliardi (includendovi 16 miliardi di addizionali), con una perdita di 51 miliardi all'anno. Per la proposta Ibl (senza sussidio), sempre includendo le addizionali, il gettito stimato vale 130 miliardi, con una perdita di 37 miliardi. Le due proposte di flat tax (o quasi flat), quindi, vedrebbero il gettito ridursi in modo consistente.

Gli effetti distributivi sono piuttosto chiari considerando l'impatto su una figura tipo. La tab. 4, relativa ad un dipendente single senza carichi familiari, mostra che entrambe le proposte produrrebbero guadagni significativi a partire circa da 30mila euro, crescenti poi all'aumentare del reddito, sia in assoluto che percentuale. I valori relativi alla proposta Ibl (25% e deduzione) sono stati ottenuti usando il calcolatore online messo a disposizione dai suoi autori (www.25xtutti.it). La tabella non considera gli eventuali incrementi di altre imposte o la riduzione di spesa pubblica che potrebbero essere necessari per evitare l'esplosione del deficit. Sul sito indicato l'Ibl propone anche l'effetto dell'aumento dell'aliquota ordinaria Iva, che riduce i guadagni.

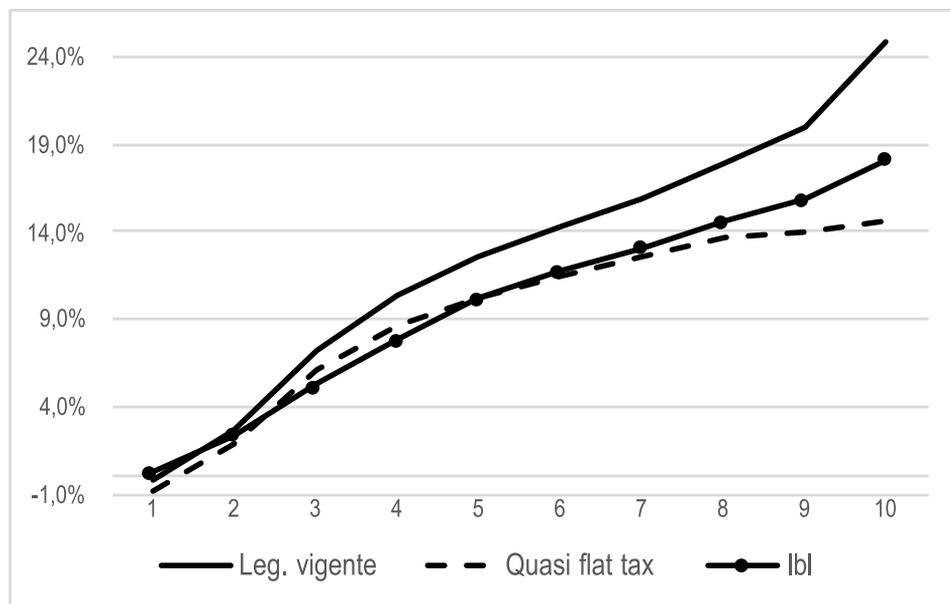
Tabella 4 Risparmio di imposta sul reddito per un dipendente single con le proposte di flat tax

Reddito imponibile	Quasi flat tax 15%-20%		Flat tax 25%	
	Risparmio in euro	Risparmio in % del reddito	Risparmio in euro	Risparmio in % del reddito
15.000	86	1%	-45	0%
20.000	911	5%	400	2%
30.000	2.764	9%	2.454	8%
40.000	4.977	12%	3.974	10%
50.000	7.639	15%	5.392	11%
100.000	20.170	20%	14.190	14%

Fonte: nostre elaborazioni e www.25xtutti.it

Verifichiamo ora come cambia l'incidenza dell'imposta sull'intera collettività nazionale, in particolare per decili di reddito complessivo familiare (Fig. 3). Le curve dell'incidenza delle due proposte sono quasi sovrapposte: le due versioni della flat tax realizzano sostanzialmente lo stesso tipo di redistribuzione per gran parte delle famiglie. Sui redditi più alti l'incidenza è maggiore per la versione Ibl grazie alla più alta aliquota.

Figura 3 Incidenza dell'Irpef sul reddito complessivo, per decili di reddito complessivo equivalente familiare



Fonte: nostre elaborazioni su dati Silc

In entrambi i casi una parte significativa dello sgravio fiscale va al decimo decile (Tab. 5): il 47% per la proposta IBL, il 53% per quella M5S-Lega. Le classi medie – diciamo dal quinto all’ottavo decile – otterrebbero circa il 25-20% del minor gettito, mentre al 40% più povero andrebbe solo il 4-7% del totale. Circa due terzi del risparmio d’imposta vanno al 20% più benestante delle famiglie. La riduzione dell’Irpef vale circa il 2-3% del reddito per la classe media, il 6-10% per i redditi più alti.

Tabella 5 Risparmio medio annuo dal passaggio a forme di flat tax, per decili di famiglie

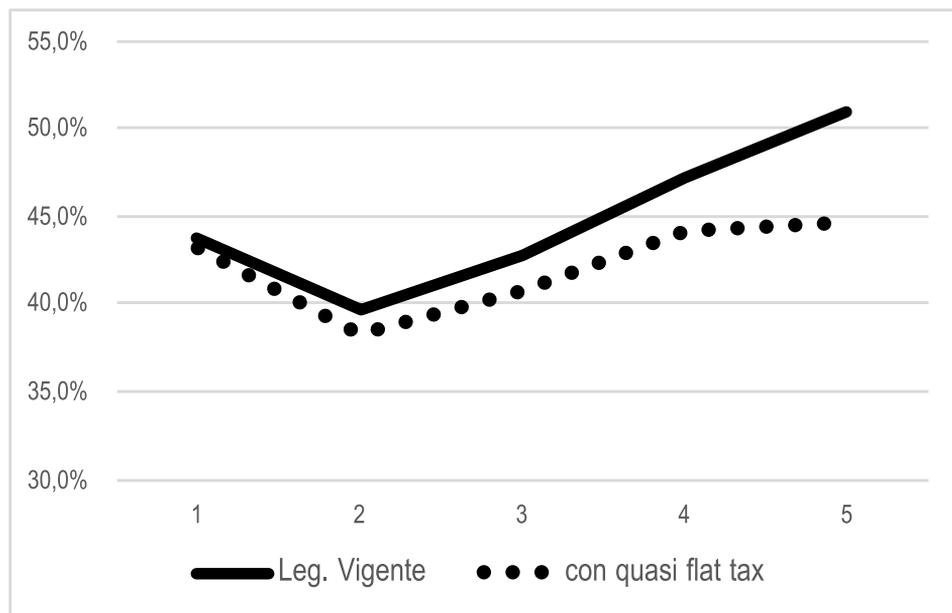
	Quasi flat tax			Ibl		
	Risparmio medio annuo	Incidenza risparmio sul reddito	Ripartizione risparmio totale	Risparmio medio annuo	Incidenza risparmio sul reddito	Ripartizione risparmio totale
1	38	0.7%	0%	0	0.0%	0.0%
2	115	0.8%	1%	57	0.4%	0.4%
3	223	1.1%	1%	361	1.8%	2.5%
4	447	1.8%	2%	613	2.5%	4.2%
5	647	2.3%	3%	674	2.4%	4.6%
6	998	3.0%	5%	878	2.6%	6.0%
7	1.329	3.3%	7%	1.114	2.8%	7.7%
8	2.049	4.2%	10%	1.590	3.3%	10.9%
9	3.485	6.0%	18%	2.449	4.2%	16.8%
10	10.456	10.2%	53%	6.832	6.7%	47.0%
Totale	1.978	5.3%	100%	1.454	3.9%	100%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Silc

Vediamo infine quali conseguenze potrebbe avere il passaggio ad un'imposta sul reddito piatta o quasi sull'effetto redistributivo complessivo del sistema tributario. La fig. 4 contiene, per quintili di reddito, l'incidenza totale delle imposte dirette, indirette e dei contributi sociali, sia secondo la legislazione vigente, che sostituendo la quasi flat tax della Lega all'Irpef attuale. Oggi il sistema fiscale è moderatamente progressivo. L'incidenza diminuisce nel passaggio dal primo al secondo quintile, a causa del peso molto alto delle imposte indirette sui redditi delle famiglie più povere, poi cresce di dieci punti percentuali. Il passaggio ad un'Irpef con aliquote 15% e 20% sarebbe molto evidente soprattutto sul 20% più ricco delle famiglie. La curva dell'incidenza

crescerebbe assai meno di prima, e il 40% più ricco pagherebbe una percentuale del proprio reddito simile a quello del 20% più povero.

Figura 4 **Incidenza sul reddito lordo familiare delle imposte e dei contributi sociali, per quintili**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Silc

6. Prospettive di riforma dell'Irpef: verso una progressività “ragionevole”?

Gli effetti distributivi e di gettito delle proposte di flat tax sono piuttosto chiari, e rappresentano il principale ostacolo all'adozione di un'imposta di questo tipo nei paesi dell'Europa occidentale che vogliono mantenere un welfare state di qualità. Certo l'Italia rappresenta un caso a sé sia perché il motore

della crescita economica si è inceppato da tempo, sia perché l'Irpef è ancora un'imposta particolarmente pesante sui bilanci delle famiglie, decisamente più che in altri paesi europei. Una riduzione delle sue aliquote sarebbe importante sotto molti punti di vista. Potrebbe rilanciare la crescita economica, stimolando sia la domanda aggregata che l'offerta dei fattori produttivi; ridurrebbe il cuneo fiscale; renderebbe l'Irpef più equa tra soggetti che percepiscono redditi di tipo diverso, senza penalizzare come ora i dipendenti e i pensionati. Ma per realizzare questi obiettivi non c'è bisogno dello shock della flat tax, che rischia di mettere in crisi il bilancio dello Stato e la spesa sociale. Meglio procedere con gradualità, ad esempio partendo dal forte divario che separa la seconda (27%) e la terza (38%) aliquota dell'Irpef attuale. Considerando anche le addizionali comunali e regionali, in pratica i redditi anche di poco superiori a 28 mila euro, non certo elevati, sono sottoposti a un'aliquota marginale effettiva che supera il 40 per cento. Al terzo scaglione è associata una base imponibile complessiva di ben 290 miliardi, circa il 33% del totale. Ridurre la terza aliquota marginale (o aumentare la soglia superiore del secondo scaglione) è sicuramente una priorità. Ne trarrebbero beneficio le classi medie e anche i redditi alti, ma non in modo così sproporzionato come con la flat tax.

Abbiamo visto che l'Irpef attuale ha, almeno per dipendenti e pensionati, sostanzialmente due aliquote marginali effettive: attorno al 30% e al 45%, oltre all'aliquota marginale 0 per i redditi bassi. Già oggi quindi l'imposta sul reddito italiana ha poche aliquote, il che conferma che non bisogna enfatizzare eccessivamente il tema del loro numero se si vuole ottenere una progressività anche significativa. C'è però un limite al di sotto del quale è rischioso andare: il caso dell'Irpef conferma che due aliquote marginali sono di fatto sufficienti per realizzare una struttura anche molto progressiva dell'imposta sul reddito. Con una sola aliquota, invece, ciò sarebbe molto più complicato: con aliquota unica e alta vi sarebbe molta progressività ma a scapito della classe media, mentre con aliquota unica e bassa la perdita di gettito potrebbe essere insostenibile. D'altra parte, se si considera importante l'obiettivo di

evitare un salto troppo brusco nell'aliquota marginale, allora è inevitabile il ricorso ad un numero elevato di scaglioni.

Queste considerazioni rimandano ad una domanda più generale: qual è il senso della progressività dell'imposta sul reddito? E' un tema che meriterebbe un'ampia discussione, quindi in questa sede ci limitiamo ad alcune considerazioni. La figura 4 ci dice che un'Irpef con un grado di progressività non marginale rappresenta una necessità se vogliamo rispettare l'art. 53 della Costituzione, che richiede la progressività del sistema tributario. Ma, come abbiamo accennato, è più utile guardare all'effetto redistributivo della combinazione di imposte e trasferimenti, ed in questo senso oggi tutti i paesi dell'area Ocse presentano un sistema di tax-benefit sicuramente redistributivo, in cui però la riduzione della diseguaglianza nel passaggio dai redditi di mercato ai redditi disponibili avviene in gran parte grazie ai trasferimenti (sia in denaro che in natura), e solo in misura secondaria grazie alle imposte. Sembra quindi che il ruolo principale assegnato oggi alle imposte non sia quello di ridurre la diseguaglianza, ma di raccogliere gettito con cui finanziare la spesa pubblica, meglio in grado di contrastare le diseguaglianze sia nei redditi correnti che nelle opportunità. Che senso ha allora un'Irpef progressiva? Distinguiamo alcuni possibili argomenti che inducono a valutare con favore una non marginale progressività dell'imposta sul reddito.

Redistribuzione affidata solo alla spesa pubblica?

Gran parte della redistribuzione dei redditi è effettuata dalla spesa pubblica. Tuttavia, una flat tax con aliquota bassa potrebbe determinare una perdita di gettito tale da impedire il mantenimento dell'universalità del welfare state. Nella proposta dell'Ibl, infatti, gli "abbienti" dovrebbero autofinanziarsi sanità e istruzione superiore. C'è il rischio che un welfare state limitato ai poveri possa diventare un welfare state povero, in un circolo vizioso che condurrebbe anche le classi medie a rivolgersi al privato di qualità e a premere politicamen-

te per una riduzione delle imposte, in modo da avere più risorse disponibili per acquistare servizi di welfare.

Va aggiunto che molti contribuenti in buona salute non beneficiano in un dato anno in modo significativo di sanità o istruzione o trasferimenti monetari. Per essi, in assenza di progressività del prelievo, il sistema di tax-benefit sarebbe sostanzialmente proporzionale. Non è chiaro se questo sia socialmente desiderabile.

Flessibilità: perché legarsi le mani con un'aliquota unica?

Uno degli obiettivi della flat tax consiste proprio nel vincolare il governo al mantenimento di un'aliquota medio-bassa. Ma se crescono le esigenze di gettito, per i più svariati motivi (politiche anticicliche, invecchiamento, tensioni internazionali, emergenza climatica, ecc.), perché togliere allo Stato la possibilità di ottenerlo da chi ne subirebbe il minore sacrificio? In epoca di crescenti incertezze, legarsi le mani non pare una scelta saggia.

Come adattare l'imposta sul reddito ad un mercato del lavoro più incerto e precario?

I cambiamenti in corso nel mercato del lavoro, in particolare l'estensione dell'area dell'in-work poverty e della flessibilità, richiedono un'integrazione tra trasferimenti monetari e imposta sul reddito. Dopo l'introduzione del Reddito di Cittadinanza questa integrazione è ancora più necessaria, anche se ora di fatto assente. Il Reddito di cittadinanza ha alta aliquota marginale ed è disegnato per essere un sussidio alternativo al lavoro, mentre il sistema dei sussidi dovrebbe essere poco distortivo e complementare al lavoro, integrando i redditi molto bassi, anche se provengono da attività lavorative. La crescente flessibilità e precarietà del mercato del lavoro richiede un sistema di tax-bene-

fit più redistributivo verso i redditi bassi in funzione assicurativa. L'imposta sul reddito potrebbe assumere caratteristiche di imposta negativa in corrispondenza dei redditi modesti, integrandoli. Ciò non è in sé incompatibile con la flat tax, come proposto già negli anni '60 da M. Friedman. Il problema è che oggi la distribuzione del reddito è in molti paesi assai cambiata rispetto ai tempi di Friedman.

Come adattare il fisco ad un mondo più disuguale?

La diseguaglianza sta spesso aumentando, in alcuni casi perché crescono i top incomes, in altri perché aumenta la povertà e alcuni gruppi sociali perdono posizione rispetto a chi riesce ad adattarsi meglio a globalizzazione e progresso tecnologico. Una delle poche certezze offerte dalla teoria della tassazione ottimale è che se la diseguaglianza aumenta, allora dovrebbe crescere anche la progressività dell'imposta. Il valore sociale di un 1 euro in più prelevato ad una persona con reddito già alto può essere molto basso, certo inferiore al valore che quello stesso euro potrebbe avere se fosse usato per migliorare la qualità di ospedali o scuole.

Questi spunti inducono a propendere per un'Irpef con una base imponibile più ampia e uniforme rispetto alla sua versione attuale, con un'incidenza minore sui redditi medi, con un numero di scaglioni forse anche inferiore, e con un grado di progressività che, anche se minore di quello attuale, tuttavia dovrebbe essere superiore a quello consentito da un'imposta ad aliquota unica.

Bibliografia

- [1] Aaberge, R., Colombino, U., e Strøm, S. (2000), Labor supply responses and welfare effects from replacing current tax rules by a flat tax: Empirical evidence from Italy, Norway and Sweden, *Journal of Population Economics*, 13, pp. 595–621.
- [2] Adam, S. e Browne, J. (2006), Options for a UK flat tax: Some simple simulations, IFS Briefing Note No. 72.
- [3] Baldini M., Rizzo L. (2019), Flat tax. Parti uguali tra disuguali? Bologna, Il Mulino.
- [4] Boscolo S. (2019), Quantifying the redistributive effect of the erosion of the Italian personal income tax base: a microsimulation exercise, *Economia Pubblica*, 2, 39-80.
- [5] Brook, A. e Leibfritz, W. (2005), Slovakia's Introduction of a Flat Tax as Part of Wider Economic Reforms, OECD Economics Department Working Papers, No. 448, OECD Publishing, Paris.
- [6] Caminada, K. e Goudswaard, K. (2001). Does a flat rate individual income tax reduce tax progressivity? A simulation for the Netherlands, *Public Finance and Management*, 1(4), 471–499.
- [7] Causa O., Hermansen M. (2019), Income redistribution through taxes and transfers across Oecd countries, Oecd Economics department working paper n. 1453.
- [8] Chua, D. (2003), Tax Reform in Russia, in Owen D. e Robinson D.O., *Russia Rebounds*, International Monetary Fund, Washington, DC.
- [9] Chren, M. (2004), A Fundamental Tax Reform in Central Europe, in *Tax Issues*, a magazine of the Tax Foundation, Washington D.C, USA.
- [10] Davies J. B., Hoy M. (2002), Flat taxes and inequality measurement, *Journal of Public Economics*, 84, 33-46.
- [11] Duncan, D. (2014). Behavioral responses and the distributional effects of the Russian 'flat' tax, *Journal of Policy Modeling*, Elsevier, vol. 36(2), pp 226-240.
- [12] Durajka, B. (2005), Tax Reform in Slovakia, *The William Davidson In-*

sitate Policy Brief (26).

- [13] Fuest, C., Peichl, A., e Schaefer, T. (2008), Is a flat tax reform feasible in a grown-up democracy of Western Europe? A simulation study for Germany, *International Tax and Public Finance*, 15(5), 620–636.
- [14] Gaddy, C.G. e Gale, W.G. (2005), Demythologizing the Russian flat tax, *Tax Notes International*, 983-988.
- [15] Gaddy, C.G. e Gale W. G. (2006), Russia's Flat Tax: Myths and Facts, CESifo DICE Report 1/2006.
- [16] Gaddy, C.G., e Ickes B.W. (2002), Russia's Virtual Economy, The Brookings Institution Press, Washington, DC.
- [17] Gerber C., Klemm A., Liu L., Mylonas V. (2018), Personal income tax progressivity: Trends and implications, IMF wp 18/246.
- [18] Goliaš, P. (2004), Fundamental Tax Reform in Slovakia, INEKO (Bratislava: Institute for Economic and Social Reforms).
- [19] González-Torrabadella, M., e Pijoan-Mas, J. (2006), Flat tax reforms: A general equilibrium evaluation for Spain, *Investigaciones Económicas*, XXX(2), 317–351.
- [20] Gorodnichenko, Y., Martinez Vazquez, J., e Sabirianova Peter, K. (2009). Myth and reality of flat tax reform: Microestimates of tax evasion response and welfare effects in Russia. *Journal of Political Economy*, 117(3), 504–554.
- [21] Grecu, A. (2004), Flat Tax – The British Case, Adam Smith Institute, London.
- [22] Hadler S., Moloi C., Wallace C. (2007), Flat rate taxes: a policy note, International studies program, working paper 07-06, Georgia State University.
- [23] Hall, R.E. e Rabushka, A. (1985), The flat tax, California, Hoover press edition.
- [24] Ivanova, A., Keen, M. e Klemm, A. (2005), The Russian flat tax reform, IMF Working Paper WP/05/16.
- [25] Ivanova, A., Keen, M., e Klemm, A. (2005). Russia's 'flat tax, *Economic Policy*, p.397–444.

- [26] Keen M., Kim Y., Varsano R. (2008), The “Flat Tax(es)”: Principles and Evidence, *International Tax and Public Finance*, 15 (6) pp.712-751.
- [27] Larsen T. (2011), A Flat Tax in Denmark?, *IB Review*, 40(1-2) pp. 111-118.
- [28] Liberati P. (2018), Sulla progressività limitata della tassazione dei redditi in Italia, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, vol. 1, 30-60.
- [29] Miklos, I., Jakoby M. e Morvay K. (2005), Tax Reform in the Slovak Republic, *CESifo DICE Report* 3 (3), 2005, 53–60.
- [30] Moore, D. (2005), Slovakia’s 2004 Tax and Welfare Reforms, *IMF Working Paper WP/05/133*.
- [31] Nicodeme, G. (2007). Flat tax: Does one rate fit all?, *Intereconomics*, 42(3), 138–142.
- [32] Kuismanen, M. (2000), Labour supply and income tax changes: A simulation study for Finland, *Bank of Finland Discussion Paper 5/2000*.
- [33] Ministero dell’Economia Slovacco (2003), Fundamental Reform of the Slovak Tax System, in *National Report on Economic Reform of the Product and Capital Markets (Cardiff Report)*.
- [34] Paulus, A., e Peichl, A. (2009), Effects of flat tax reforms in Western Europe on income distribution and work incentives, *Journal of Policy Modeling*, 31(5), pp. 620–636.
- [35] Peichl A. (2011), The Distributional Effects of a Flat Tax Reform in Germany - a Microsimulation Analysis *IB Review*, 40(1-2) pp. 90-94.
- [36] Peichl A. (2014), Flat-rate tax systems and their effect on labor markets, *IZA World of Labor*, 2014:61.
- [37] Rabushka, A. (2002), The Flat Tax at Work in Russia, *The Hoover Institution*.
- [38] Rabushka, A. (2005), The Flat Tax Gathers Momentum in Western Europe, *The Russian Economy*.
- [39] Rabushka A. (2011), A Flat Tax for Sloven, *IB Review*, 40(1-2) pp.123-125.
- [40] Remeta J., Perret S., Jares M., Brys B. (2015), Moving beyond the flat

- tax. Tax policy reform in the Slovak republic, Oecd Taxation working papers, n. 22, Oecd publishing.
- [41] Rossi N. (2018), Flat tax. Aliquota unica e minimo vitale per un fisco semplice ed equo, Venezia: Marsilio.
- [42] Saavedra, P., Marcincin, A. e Valachy, J. (2007), Flat income tax reforms, in Grey, C., Lane, T. and Varoudakis, A., Fiscal Policy and Economic Growth. Lessons for Eastern Europe and Central Asia, World Bank.
- [43] Stepanyan, V. (2003), Reforming Tax Systems: Experience of the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, IMF Working Paper WP/03/173.
- [44] Sklenár, P. e Burger, I. (2006), Impact of the Slovak Tax Reform on Firms' Tax Evasion. A Comparative Study of the Czech and Slovak Republics, CERGE.
- [45] Sternad D., Döring T. (2012), Handbook of doing business in South East Europe, Palgrave.
- [46] Stevanato D. (2016). Dalla crisi dell'Irpef alla flat tax: prospettive per una riforma dell'imposta sul reddito. Bologna: il Mulino.
- [47] Teather, R. (2005), A 'flat tax' for the UK – a Practical Reality, London, Adam Smith Institute.
- [48] Trasberg, V. (2011), Personal Income Tax in Estonia – Who's Burden?, Discussions on Estonian Economic Policy No. 2/2011.
- [49] Ufficio parlamentare di Bilancio (Upb, 2018), Audizione del presidente sul disegno di legge di bilancio 2019, 12 novembre 2018.
- [50] Vanasaun, I. (2006), Experience of flat income tax: The Estonian case, IB Review, 40(1-2): 101-106.
- [51] World Bank (2005), The Quest for Equitable Growth in the Slovak Republic. Earning Your Way Out of Poverty: Assessing the Distributional Effects of Recent Slovak Reforms of the Tax and Benefit Systems, World Bank Living Standards Assessment: Policy Note 2, Report No. 32433-S.

PARTNER ISTITUZIONALI



BUSINESS PARTNER



SOSTENITORI

Assonebb

Banca Profilo

Confindustria Piacenza

Kuwait Petroleum Italia

Mercer

Natixis IM

OASI

Oliver Wyman

Pfizer

SACE

Sisal

TIM

Per attivare un nuovo abbonamento
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 36725 UBI Banca
Via Vittorio Veneto 108/b - 00187 ROMA
IBAN IT 47L 03111 03233 000 0000 36725

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

amministrazione@editriceminervabancaria.it

Condizioni di abbonamento ordinario per il 2020

	Rivista Bancaria Minerva Bancaria bimestrale	Economia Italiana quadrimestrale	Rivista Bancaria Minerva Bancaria + Economia Italiana
Canone Annuo Italia	€ 100,00 causale: MBI20	€ 60,00 causale: EII20	€ 130,00 causale: MBEII20
Canone Annuo Estero	€ 145,00 causale: MBE20	€ 80,00 causale: EIE20	€ 180,00 causale: MBEIE20
Abbonamento WEB	€ 60,00 causale: MBW20	€ 30,00 causale: EIW20	€ 75,00 causale: MBEIW20

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 25,00**

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 40,00**

Pubblicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

Editrice Minerva Bancaria
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

ECONOMIA ITALIANA 2020/1

Problemi e prospettive del sistema fiscale in Italia: dalla teoria alla policy

Un sistema di tassazione equo ed efficiente, che sia anche efficace nel contrasto all'evasione, rappresenta un obiettivo fondamentale per la crescita equilibrata del Paese.

Come alleggerire alcune categorie di contribuenti - i redditi più bassi, il ceto medio - e soddisfare gli obiettivi di equità orizzontale e verticale dell'imposta, già fortemente minate dal continuo svuotamento della base imponibile? Come semplificare la struttura del sistema fiscale? Come ridurre gli effetti distorsivi sull'offerta di lavoro legati a un'elevata tassazione dei redditi medi? Come recuperare gettito e ridurre l'evasione fiscale? La *flat tax* (e le sue diverse articolazioni) è una possibile risposta a queste esigenze?

Partendo dall'idea che gli obiettivi di efficienza, equità e di equilibrio politico guidano il disegno e la realizzazione delle riforme fiscali, i contributi di questo numero di *Economia Italiana - editors* le professoresse **Emma Galli** della Sapienza e **Paola Profeta** della Bocconi - forniscono una lettura critica del sistema fiscale italiano, delle sue debolezze, delle necessità di riforma e un'elaborazione attenta e articolata delle possibili riforme e dei conseguenti scenari.

Particolare attenzione è dedicata all'Irpef e alla necessità di ridurre gli effetti distorsivi, concentrandosi sull'impatto distributivo e sulla necessità di semplificazione.

Alla luce delle analisi presentate emerge con forza quanto sia importante e urgente per il nostro Paese mettere in atto un'adeguata e ben definita riforma del sistema fiscale. Nel suo insieme il volume fornisce interessanti risposte alle sfide a cui la riforma del nostro sistema di tassazione è chiamata a rispondere: stimolare la crescita economica, garantire un gettito adeguato, operare un'appropriata redistribuzione del reddito, incentivare il lavoro, semplificare e rendere più trasparente il sistema, anche al fine di favorire la *tax compliance* e la *tax morale*.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria si impegna a riprendere questa sfida e a fare di Economia Italiana il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.