

ISSN 1825-9871

InnovazioneDiritto

Quarterly Review of Tax and Economic Law

Pubblicazione
04 • 2022



Università degli studi di Napoli Federico II

Innovazione e Diritto – Rivista trimestrale on line fondata nel 2005 dal prof. Raffaele Perrone Capano, autore e responsabile scientifico del Progetto di informatizzazione diffusa della Facoltà di Giurisprudenza, e di catalogazione in formato digitale della Biblioteca storica, a supporto della ricerca e della didattica.

Il Progetto, approvato dal MIUR nel 2004, per un importo complessivo di 1.350.00 €, era stato finanziato per il 70% dall'UE, per il 26% dalla Facoltà, attraverso il riconoscimento delle spese effettuate nel settore informatico nel biennio precedente, e per il restante 4% dal MIUR.

Innovazione e Diritto è stata, fin dalla nascita, una rivista ad accesso libero, a supporto delle attività dei dottorati di ricerca e dei giovani studiosi della Facoltà. L'adesione di numerosi colleghi, professori e ricercatori di altre Università italiane, ne ha consolidato in breve tempo la dimensione nazionale.

Dal 2012, in seguito alla trasformazione delle Facoltà in Dipartimenti, la Rivista ha proseguito l'attività, per l'impegno di un gruppo di professori e ricercatori di numerose Università italiane che hanno assicurato il regolare flusso di contributi scientifici di elevata qualità. Il nuovo assetto editoriale ha favorito l'estensione degli interessi scientifici della Rivista ai settori più direttamente investiti dalla crisi finanziaria del 2008, la più grave dal dopoguerra. L'orizzonte più ampio ha comportato una parallela specializzazione della produzione scientifica, e ne ha amplificato la diffusione e l'impatto.

Un primo punto di svolta ha preso avvio all'inizio del 2018, con la scelta della cadenza trimestrale, per lasciare spazio alla pubblicazione di numeri speciali, di Atti di convegno e di altre iniziative promosse dalla Rivista, affiancata dall'indicazione nel sottotitolo di: "Rivista di Diritto tributario e dell'Economia". Un secondo punto si è concretizzato in una nuova partenza, basata su una piattaforma digitale avanzata, coerente con le indicazioni dell'ANVUR per le riviste di classe A e con gli standard definiti da Google per la massima diffusione internazionale dei contenuti.

Contratto sociale, redistribuzione ed efficienza: Il caso per la Flat Tax. Una tassa da terza via?

di Bepi Pezzulli

Avvocato; Attorney at Law (New York); Solicitor (England & Wales)

ABSTRACT

The public discourse on the Flat Tax emphasizes the redistributive effects of the tax system. But in doing so, it fails to address its goals with respect to simplification, efficiency and transparency, as convoluted progressive taxes fuel frictions on savings and investment. Additionally, there exists an opportunity to build incentives against government spending inflation. This essay explains the costs, benefits, and micro and macro effects of the possible tax reform, from an economic efficiency perspective.

SINTESI

Il discorso pubblico sulla Flat Tax si focalizza sugli effetti redistributivi dell'impianto tributario. Ma così facendo omette di considerarne gli obiettivi di semplificazione, efficienza e trasparenza, mentre una convoluta progressività fiscale alimenta frizioni su risparmio e investimenti. Esiste inoltre una opportunità per costruire incentivi contro l'inflazione della spesa pubblica. Questo saggio illustra costi, benefici ed effetti micro e macro della possibile riforma fiscale, da un punto di vista dell'efficienza economica.

SOMMARIO

1. Introduzione - 2. Un po' di storia - 3. Le tax expenditures: una giungla - 4. Progressività, welfare, ingiustizia: i miti da sfatare - 5. Quale aliquota

- **6.** Effetti negativi dell'eccesso di risorse - **7.** I vantaggi di una tassazione più efficiente - **8.** Conclusioni

1. Introduzione

Il dibattito pubblico sulla flat tax viene resuscitato con una certa puntualità in concomitanza con la chiamata alle urne. Ma ad ogni tornata elettorale, assume toni sempre meno analitici. La dicotomia tra favorevoli e contrari, o meglio miracolisti contro catastrofisti, è basata su ragioni di posizionamento politico più che su metodologie di data analytics e studi accademici e, pertanto, non si focalizza sulla valutazione di costi, benefici ed effetti micro e macro della possibile riforma fiscale. Tuttavia, la flat tax, in quanto strategia di finanza pubblica, è una misura tecnica. Per poter essere compresa, essa necessita di un contesto storico, teorico ed accademico, senza il quale la proposta finisce col perdere credibilità e, di conseguenza, suscettibilità di trasposizione in policy-making.

2. Un po' di storia

L'idea di un prelievo fisso sui membri della comunità, proporzionato alla capacità contributiva individuale, per far fronte alle esigenze condivise del popolo esiste da 6.000 anni. L'idea di un prelievo progressivo, crescente al crescere del reddito, da appena 130. Emanuele Canegrati ha ragione: ad ogni tornata elettorale viene scoperto un istituto millenario; concettualmente, la flat tax non è cosa di oggi.¹

Nell'antichità, il prelievo su base proporzionale rispetto agli averi costituiva la forma più immediata di tassazione diretta. La Torah imponeva al popolo d'Israele il versamento di una "decima" in natura sul raccolto dalla terra - sulle primizie del grano, sul frumento, sul vino, sull'olio, sul miele e su tutti i prodotti dei campi (Levitico 27:30-32). Il popolo aveva la responsabilità di provvedere al

¹ EMANUELE CANEGRATI, UNA FLAT TAX PER L'ITALIA (2017).

sostentamento dei sacerdoti della tribù di Levi (Cronache 31:5). Nella divisione della terra di Canaan conquistata dal popolo di Israele, i Leviti non ricevettero un proprio territorio (Numeri, 18:20). Ciò perché “Il Signore è la loro parte” (Deuteronomio, 10:9; 18:2). I Leviti, infatti, non esercitavano né la pastorizia né l'agricoltura o altra attività lucrosa, ma, addetti al culto per tradizione familiare e per legge, vivevano dei proventi del santuario, di offerte della comunità e dei servizi di culto.²

A fronte del servizio sacerdotale, il popolo d'Israele offriva ai Leviti un tributo. A loro volta, i Leviti offrivano un decimo di quanto ricevuto al Signore (Numeri 18:26). La decima levita veniva depositata nella stanza del tesoro presso la Prima Tenda del Tempio (Neemia 10:39).

Agli albori della Repubblica Romana, le casse del tesoro venivano finanziate con imposte fisse sulle proprietà possedute. Per i cittadini romani, l'aliquota fiscale in circostanze normali era pari all'1% del valore delle proprietà, e poteva salire fino al 3% in tempi di guerra.³ La tassa fissa veniva applicata a terreni, abitazioni, schiavi, animali, gioielli e patrimonio in moneta. Nel 167 a.C., le tasse interne vennero abolite, poiché Roma poteva finanziarsi con le ricchezze acquisite dalle province conquistate.⁴ Successivamente, dopo l'espansione del I secolo, Cesare Augusto introdusse un'imposta universale pari a circa l'1% del censo, e un'imposta fissa su ogni cittadino adulto.⁵

La decima fu formalizzata nel diritto civile dai re franchi. Il maggior precedente storico, è il Capitolare di Paderborn (anno 785) con cui Carlo Magno ne fissava l'obbligo giuridico del pagamento.⁶

Durante il Medioevo e la prima età moderna, le imposte sulle persone fisiche venivano riscosse per fornire entrate vincolate a specifiche voci di spesa, come le campagne militari.⁷ Ogni imposta veniva riscossa separatamente. Ogni

² Voce “Levi e Leviti”, Enciclopedia Italiana (1934), https://www.treccani.it/enciclopedia/levi-e-leviti_%28Enciclopedia-Italiana%29/.

³ *Roman Taxes*, UNRV.COM, <https://www.unrv.com/economy/roman-taxes.php>.

⁴ Id.

⁵ Id.

⁶ Voce “Decima”, Enciclopedia giuridica, <http://www.enciclopedia-juridica.com/it/d/decima/decima.htm>.

⁷ *Taxation before 1689*, NATIONALARCHIVES.GOV.UK, <https://www.nationalarchives.gov.uk/help-with-your-research/research-guides/taxation-before->

sovvenzione o imposta specificava i dettagli della singola tassa, come la soglia di censo, le eventuali esenzioni, l'aliquota fissa, il numero di riscossioni e le date di queste ultime.⁸

Anche Kurt Leube ha dimostrato nei suoi studi che storicamente la tassa proporzionale era la regola (e non l'eccezione) sino all'avvento del progressivismo fiscale introdotto dalla scuola dei cattedratici socialisti tedeschi.⁹

Nel libro "Una flat-tax per l'Italia", Canegrati spiega che le aliquote fiscali progressive (cioè aliquote medie che crescono al crescere del reddito, e, quindi, in termini matematici, l'aliquota è una derivata prima della funzione d'imposta del reddito maggiore di 0) sono una invenzione recente.¹⁰ Sono state introdotte nel XIX secolo su impulso di Gustav von Schmoller e dei cattedratici socialisti tedeschi.¹¹

Joseph Hill sostiene che, storicamente, l'imposizione di una tassa progressiva sul reddito originò in Prussia nel 1851, quando fu introdotta per integrare o riformare l'imposta di classe che era stata adottata nel 1820.¹² Questa, a sua volta, aveva avuto come precursore l'imposta personale uniforme del 1811, che fu l'inizio dell'imposizione diretta delle persone nello Stato prussiano e può essere considerata la madre dell'attuale imposta progressiva sul reddito.¹³

Come scrivono gli economisti della Hoover Institution Alvin Rabushka e Robert Hall nel libro "La flat tax", dopo la pubblicazione del "Capitale" di Karl Marx la progressività fiscale venne concepita come strumento per "estorcere potere dalla odiata classe borghese da parte del

1689/.

⁸ Id.

⁹ Kurt Leube, *Introduction*, in ALVIN RABUSHKA & ROBERT HALL, *THE FLAT TAX* (2011).

¹⁰ CANEGRATI, *supra* nota 1.

¹¹ V. Gustav Schmoller, *Die Lehre vom Einkommen in ihrem Zusammenhang mit den Grundprincipien der Steuerlehre*, ZEITSCHRIFT FÜR DIE GESAMTE STAATSWISSENSCHAFT / JOURNAL OF INSTITUTIONAL AND THEORETICAL ECONOMICS, Bd. 19, H. 1/2 (1863), pp. 1-86.

¹² Joseph A. Hill, *The Prussian Income Tax*, THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS, 1892, Vol. 6, No. 2 (gennaio 1892), pp. 207-26, <https://www.jstor.org/stable/1882547>.

¹³ Id.

proletariato”.¹⁴

Nel 1962, fu Milton Friedman a proporre il recupero dell'imposta forfettaria sul reddito (flat-rate income tax): “Tutto sommato, la struttura delle imposte sul reddito personale che mi sembra migliore è una tassa forfettaria sul reddito al di sopra di un'esenzione [...]. Un'aliquota forfettaria proporzionale comporterebbe pagamenti assoluti più elevati da parte di persone con redditi più elevati per i servizi pubblici, il che non è chiaramente inappropriato in base ai benefici conferiti. [...] La proposta di sostituire un'imposta forfettaria sul reddito al posto dell'attuale struttura tariffaria progressiva colpirà molti lettori come una proposta radicale. E così è in termini concettuali”.¹⁵

Come è stato notato nella letteratura economica, l'uso del sistema fiscale a scopi di redistribuzione ha una origine ideologica.¹⁶ Infatti, il sistema fiscale non dovrebbe avere obiettivi redistributivi, ma soltanto l'obiettivo di ottimizzare la raccolta di gettito.¹⁷ La redistribuzione è effettuata con maggiore efficienza attraverso i programmi di spesa pubblica.¹⁸ Queste sono le basi storiche e teoriche della questione flat tax.

¹⁴ RABUSHKA & HALL, *supra* nota 3.

¹⁵ MILTON FRIEDMAN, *CAPITALISM AND FREEDOM* (1962), pp. 174-76.

¹⁶ Avinash Dixit and John Londregan, *Ideology, Tactics, and Efficiency in Redistributive Politics*, *THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS*, Vol. 113, No. 2 (maggio 1998), pp. 497-529, <https://www.jstor.org/stable/2586911>.

¹⁷ V. Frank P. Ramsey, *A Contribution to the Theory of Taxation*, *THE ECONOMIC JOURNAL*, No. 145 (marzo 1927), pp. 47-61; James A. Mirrlees, *An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation*, *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*, No. 38 (1971), pp. 175-208; Emmanuel Saez, *Using Elasticities to Derive Optimal Income Tax Rates*, *REVIEW OF ECONOMIC STUDIES*, Vol. 68 (2001), pp. 205-29; N. Gregory Mankiw, Matthew C. Weinzierl, Danny Yagan, *Optimal Taxation in Theory and Practice*, *THE JOURNAL OF ECONOMIC PERSPECTIVES*, Vol. 23, No. 4 (autunno 2009), pp. 147-74.

¹⁸ JOSEPH E. STIGLITZ, *ECONOMICS* (4th ed., 2006); Luiz de Mello & Erwin R. Tiongson, *Income Inequality and Redistributive Government Spending*, IMF Working paper (gennaio 2003), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp0314.pdf>; Alberto Alesina & Dani Rodrik, *The Political Economy of Growth: A Critical Survey of Recent Literature*, *WORLD BANK ECONOMIC REVIEW*, Vol. 8 (1994), pp. 351-71; Commissioni riunite VI Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati 6° Commissione (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica, *Indagine conoscitiva sulla Riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario*, Testimonianza del Prof. Giuseppe Melis (12 marzo 2021).

3. Le tax expenditures: una giungla

Come ha dimostrato il giornalista economico Giuseppe Di Vittorio, la flat tax è un'operazione neutrale dal punto di vista finanziario; l'ostacolo per la sua realizzazione è politico. Per introdurre la flat tax è necessaria un'operazione trasparenza per dire alla platea dei contribuenti che deduzioni, detrazioni, crediti e bonus, che valgono oramai quasi la metà del gettito Irpef, comprese le addizionali, devono venire eliminate.¹⁹

Il "Rapporto annuale sulle spese fiscali", nel 2020, ha censito 636 misure agevolative diverse, di cui 466 erariali e 170 relative a tributi locali, per un valore di 75 miliardi di euro,²⁰ mentre il gettito Irpef 2021 dovrebbe attestarsi a quota 198 miliardi.²¹ La ratio 75/198 tra tax expenditures e gettito Irpef ammonta a quasi il 40 per cento di sconto, senza tener conto dei benefici della semplificazione.

4. Progressività, welfare, ingiustizia: i miti da sfatare

L'informazione sulla flat tax necessita di un riequilibrio. La discussione sulle caratteristiche, funzioni ed effetti del sistema tributario è quasi esclusivamente governata da pregiudiziali ideologiche.

La prima pregiudiziale ideologica è che la flat tax sia una misura sbilanciata in favore del capitale e punitiva del welfare.²² Tale pregiudiziale, tuttavia,

¹⁹ Egberto del Wessex, *Flat Tax, smontiamo alcuni falsi miti: fattibile, più efficiente e più equa*, ATLANTICO QUOTIDIANO (10 agosto 2022), <https://www.nicolaporro.it/atlanticoquotidiano/quotidiano/politica/le-tre-forzature-costituzionali-della-sinistra-che-si-ritiene-custode-della-carta/>.

²⁰ COMMISSIONE PER LE SPESE FISCALI, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, RAPPORTO ANNUALE SULLE SPESE FISCALI 2020 (24 ottobre 2020), www.mef.gov.it/documenti-allegati/2021/Rapporto-spesse-fiscali-nov-2020.pdf.

²¹ *Entrate tributarie: nel 2021 gettito di 496,09 miliardi*, MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE (7 marzo 2022), [https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2022/Entrate-tributarie-nel-2021-gettito-di-496.09-miliardi/#:~:text=Nel%202021%20le%20imposte%20dirette,%25\)%20rispetto%20all'anno%20precedente.](https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2022/Entrate-tributarie-nel-2021-gettito-di-496.09-miliardi/#:~:text=Nel%202021%20le%20imposte%20dirette,%25)%20rispetto%20all'anno%20precedente.)

²² Massimo Baldini & Leonzio Rizzo, *Con la flat tax costi enormi a beneficio di pochi*, LA VOCE.INFO (10 agosto 2022), <https://www.lavoce.info/archives/96670/con-la-flat-tax-costi-enormi-a-beneficio-di-pochi/>; Silvia Gatteschi, *Flat tax, teoria e pratica*, OSSERVATORIO CPI.UNICATT.IT (16 gennaio 2018), <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-flat-tax-teoria-e-pratica>; FRANCESCO SARACENO, LA SCIENZA INUTILE. TUTTO QUELLO CHE NON ABBIAMO VOLUTO IMPARARE DALL'ECONOMIA (2019).

confligge con le caratteristiche della flat tax. Il sistema a flat tax è costruito su due elementi: la no tax area (cioè una soglia di reddito esente da tassazione) e l'aliquota unica. Modulando il livello della no tax area e il tasso dell'aliquota, i risultati redistributivi cambiano in maniera significativa.²³ Rimane però la semplificazione del sistema. Questo consente di servire stagioni politiche diverse. Attraverso il sistema a flat tax, sia a governi liberali, sia a governi socialisti viene permesso di poter attivare la leva fiscale con facilità e beneficiare di un meccanismo di trasmissione degli effetti della politica fiscale nell'economia veloce e reattivo. Soprattutto, il meccanismo consente un migliore controllo democratico; la manipolazione di no tax area e aliquota fissa avviene nella piena trasparenza, consentendo all'elettorato di aver esposizione diretta alle decisioni politiche in materia di riduzione o aumento del carico fiscale, mentre la complessità dell'attuale sistema fiscale permette a ogni forza politica di reclamare credito per la riduzione delle imposte e accusare l'avversario politico di aver fatto il contrario, impoverendo la qualità del confronto democratico.

La seconda pregiudiziale ideologica contesta la presunta incostituzionalità della flat tax, in quanto avversa all'art. 53 della Costituzione in punto di progressività delle imposte.²⁴ Tale pregiudiziale, però, è priva di fondamento matematico. Si ha progressività quando l'aliquota media è inferiore all'aliquota marginale. La combinazione di una no tax area (cioè un'area di reddito ad aliquota zero) e un'aliquota fissa costruisce una tassa lascamente progressiva, dato che la no tax area insiste in misura maggiore sui redditi più bassi e in misura minore sui redditi più alti. La curva del gettito è tendente all'asintoto

²³ Antonio Mele, *Gli effetti della flat tax*, EPISTEMES.ORG (3 dicembre 2007), <https://epistememes.org/2007/12/03/gli-effetti-della-flat-tax/>.

²⁴ *Fisco: Letta, flat tax una vergogna incostituzionale*, ANSA.IT (12 agosto 2022), https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/pmi/2022/08/12/fisco-letta-flat-tax-una-vergogna-incostituzionale_96a0649f-6e15-4793-9e02-40dc5190912a.html.

dell'aliquota unica.²⁵ La flat tax è dunque del tutto costituzionale.²⁶

La terza pregiudiziale ideologica contesta l'ingiustizia dell'aliquota fissa, rispetto al sistema ad aliquote crescenti. Tale obiezione è priva di fondamento economico. Il modello di finanziamento del contratto sociale è una forma di arbitraggio tra giustizia redistributiva ed efficienza.²⁷ Se da un lato, la giustizia redistributiva suggerisce di tassare gli individui con alta produttività al fine di finanziare coloro con scarsa produttività; dall'altro, il trasferimento di risorse deve avvenire in modo che gli agenti economici maggiormente produttivi non perdano gli incentivi alla creazione di valore.²⁸ Il valore perduto dalla mancanza di incentivi degli elementi creativi della società viene in parte perduto proprio da chi possiede meno capacità di produzione. Questo secondo aspetto è l'efficienza, appunto.²⁹ L'efficienza è così importante da far risultare ideale un'imposta marginale costante se non addirittura regressiva. In termini economici, è anzi problematico poter sostenere che un sistema di tassazione

²⁵ V. Robert Hall & Alvin Rabushka, *The Route to a Progressive Flat Tax*, CATO JOURNAL, Vol. 5, No. 2 (1985), pp. 465–76; Lorenzo Borgia, *Ma la flat tax può essere progressiva?*, LAVOCE.INFO (21 dicembre 2017), <https://www.lavoce.info/archives/50357/anche-la-flat-tax-puo-progressiva/>; Paolo Balduzzi, *La verità, vi prego sulla flat tax*, LAVOCE.INFO (12 agosto 2022), <https://www.lavoce.info/archives/96700/la-verita-vi-prego-sulla-flat-tax/>; Silvio Boccalatte, *Focus 9. La flat tax è incostituzionale?*, ISTITUTO BRUNO LEONI (5 settembre 2005), <https://www.brunoleoni.it/focus-9-la-flat-tax-e-incostituzionale/>; Richard Epstein, *A Flat Tax Is A Fair Tax*, HOOVER INSTITUTION (2 novembre 2020), <https://www.hoover.org/research/flat-tax-fair-tax>; Jared Walczak, *States Inaugurate a Flat Tax Revolution*, TAXFOUNDATION.ORG (26 Aprile 2022), <https://taxfoundation.org/flat-tax-state-income-tax-reform/>; Roy Cordato, *Progressivity And The Flat Tax. Having Your Cake And Eating It, Too*, JOHNLOCKE.ORG (13 dicembre 2016), <https://www.johnlocke.org/research/progressivity-and-the-flat-tax/>; Michael L. Roberts, Peggy A. Hite & Cassie F. Bradley, *Understanding Attitudes Toward Progressive Taxation*, THE PUBLIC OPINION QUARTERLY 58, No. 2 (1994), pp. 165–90, <http://www.jstor.org/stable/2749535>; Rui M. Zeferino Ferreira & Fábio Veiga, *The Revolution of the Tax System based on Flat Tax*, ATHENS JOURNAL OF LAW, Vol. 2, No. 4 (ottobre 2016), pp. 253-68, <https://doi.org/10.30958/ajl.2-4-4>.

²⁶ Boccalatte, *supra* nota 13; Federico Tedeschini, *La flat tax*, Relazione al Consiglio di presidenza della giustizia tributaria (28 settembre 2018), https://www.giustizia-tributaria.it/allegati/Relazione_Prof._Tedeschini_-_LA_FLAT_TAX.pdf; Maurizio Palana, *A proposito di una radicale riforma del sistema fiscale italiano: appunti sulla flat rate tax*, DIRITTO.IT (14 aprile 2011), <https://www.diritto.it/a-proposito-di-una-radicaleriforma-del-sistema-fiscale-italiano-appunti-sulla-flat-rate-tax/>.

²⁷ BEPI PEZZULLI, *L'ALTRA BREXIT* (2018).

²⁸ Sam Mitha, *Taxation, productivity and growth*, TAXJOURNAL.COM (19 settembre 2019), <https://www.taxjournal.com/articles/taxation-productivity-and-growth>.

²⁹ V. *in generale Economic Efficiency*, INVESTOPEDIA.COM, https://www.investopedia.com/terms/e/economic_efficiency.asp.

progressiva sia il sistema ideale.³⁰ In primo luogo, la tassazione progressiva è incompatibile con la globalizzazione. La mobilità del capitale umano è elevata quando si tratta di capitale con capacità produttive altrettanto elevate.³¹ Le conseguenze di un'emorragia di capitale umano altamente produttivo sono devastanti sia per l'immagine internazionale di una nazione sia per coloro i quali ancora dispongono di redditi bassi, e che tali rimangono in assenza di agenti in grado di fornire spinte creative della ricchezza. In secondo luogo, in molte delle spiegazioni che giustificano il sistema di tassazione progressiva, la "torta" è fissa. Ma il modo in cui la torta è sezionata potrebbe modificarne le dimensioni: in altri termini, l'accumulazione di capitale di una nazione può essere notevolmente danneggiata attraverso la diserzione di capitale umano produttivo.

5. Quale aliquota

La difficoltà sta nel modellare l'aliquota unica. Sul punto, vari studi

³⁰ V. Francesco Forte, *Il problema della progressività con particolare riguardo al sistema tributario italiano*, RIVISTA DI DIRITTO TRIBUTARIO E SCIENZA DELLE FINANZE (1952); William McBride, *What is the Evidence on Taxes and Growth?* TAXFOUNDATION.ORG (18 dicembre 2012), <https://taxfoundation.org/what-evidence-taxes-and-growth/>; Jens Arnold, Bert Brys, Christopher Heady, Åsa Johansson, Cyrille Schweltnus, & Laura Vartia, *Tax Policy For Economic Recovery and Growth*, 121 ECONOMIC JOURNAL (2011), pp. 59-80: "Corporate taxes most harmful, followed by taxes on personal income, consumption, and property. Progressivity of PIT harms growth. A 1 percent shift of tax revenues from income taxes (both personal and corporate) to consumption and property taxes would increase GDP per capita by between 0.25 percent and 1 percent in the long run. Corporate taxes, both in terms of the statutory rate and depreciation allowances, reduce investment and productivity growth. Raising the top marginal rate on personal income reduces productivity growth." Alberto Alesina & Silvia Ardagna, *Large changes in fiscal policy: taxes versus spending*, in TAX POLICY AND THE ECONOMY, Vol. 24 (2010): "Fiscal stimuli based upon tax cuts more likely to increase growth than those based upon spending increases. Fiscal consolidations based upon spending cuts and no tax increases are more likely to succeed at reducing deficits and debt and less likely to create recessions". Olivier Blanchard & Robert Perotti, *An Empirical Characterization Of The Dynamic Effects Of Changes In Government Spending And Taxes On Output*, 107 QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS 1329-1368 (2002): "Positive tax shocks, or unexpected increases in total revenue, negatively affect private investment and GDP".

³¹ Università Cattolica del Sacro Cuore, Facoltà di Economia, sede di Roma, Il futuro nell'economia, Capitale umano e crescita, Intervento del Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco (30 gennaio 2015), https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integrov2015/Visco_30012015.pdf; Lorenzo Beltrame, *Globalizzazione e fuga dei cervelli*, RASSEGNA ITALIANA DI SOCIOLOGIA, No. 2 (2008), pp. 227-96.

accademici, compreso quello dell'Istituto Bruno Leoni presentato nel 2014, individuano in una forbice compresa tra il 22 e il 25 per cento la flat tax ottimale.³²

L'Istituto Bruno Leoni stimava che sotto il solo vincolo (imprescindibile) di effetti nulli sul bilancio dello Stato, l'aliquota unica al 25 per cento associata ad una no tax area pari a 7.000 euro annui, "sarebbe compatibile con interventi puntuali sul fronte della revisione della spesa di dimensioni praticabili e pari a regime all'1,6 per cento del Pil (ridotti allo 0,6 per cento del Pil nella fase iniziale del progetto la cui compiuta realizzazione sarebbe strettamente dipendente dai risultati dell'attività di revisione della spesa)".³³

Un ulteriore studio dell'applicabilità della flat tax al caso italiano fu effettuato, questa volta utilizzando la metodologia di calcolo macroeconomico già usata da Hall & Rabushka, da Canegrati & Leube. I due calcolarono che, con una deduzione personale di 3.000 euro, l'aliquota di equilibrio per redditi di persone fisiche e giuridiche fosse pari al 21,9 per cento. Lo studio fu pubblicato sul secondo numero dell'anno 2012 della Rivista di Diritto Tributario Internazionale dell'Università di Roma "La Sapienza".³⁴

6. Effetti negativi dell'eccesso di risorse

L'obiezione che il passaggio da un sistema di tassazione progressivo alla flat tax possa ridurre le risorse disponibili per finanziare i servizi pubblici è giustificata soltanto in parte. Il lato oscuro della progressività fiscale è l'eccesso di liquidità.

La trappola della liquidità ha due aspetti: uno di natura macro, e uno micro. In senso proprio, la trappola della liquidità è un concetto macro. In base alla concezione classica, l'aumento di offerta di moneta non diventa circolante in

³² NICOLA ROSSI (a cura di), VENTICINQUE% PER TUTTI. UN SISTEMA FISCALE PIÙ SEMPLICE, PIÙ EFFICIENTE, PIÙ EQUO (2017).

³³ Nicola Rossi, *Una "flat tax" al 25%, via Irap-Imu: fisco più semplice e più equo*, IL SOLE 24 ORE (25 giugno 2017), <https://www.ilsole24ore.com/art/una-flat-tax-25percento-via-irap-imu-fisco-piu-semplce-e-piu-equo-AEFvzSIB>.

³⁴ Emanuele Canegrati & Kurt Leube, *Una proposta d'imposizione con flat-rate tax*, RIVISTA DI DIRITTO TRIBUTARIO INTERNAZIONALE, No. 2 (maggio/agosto 2012), pp. 319-28.

manca di opportunità di investimento.³⁵ Le opportunità di investimento sono necessarie per convincere gli operatori economici ad investire l'eccesso di liquidità. L'approccio della scuola austriaca al problema è quello strutturale: creare opportunità di investimento.³⁶

Ma lo stesso principio vale a livello micro. La liquidità ha un costo. L'eccessiva liquidità può esacerbare i problemi dal punto di vista della principal-agent theory, poiché una disponibilità di cash superiore al fabbisogno rende meno probabile che i manager debbano affrontare la disciplina del mercato dei capitali per i loro investimenti.³⁷ In altre parole, se le imprese detengono una liquidità sufficiente a garantire investimenti ottimali anche in periodi di crisi, allora avranno troppa liquidità in periodi normali, quando i flussi di cassa tendono a essere più consistenti e i mercati finanziari presentano minori frizioni.³⁸ Un costo dell'eccesso di liquidità è che le imprese potenzialmente utilizzeranno questa liquidità in eccesso per effettuare investimenti che riducono il valore.³⁹

Le stesse considerazioni valgono in tema di disciplina fiscale dello Stato.

³⁵ JOHN MAYNARD KEYNES, LA TEORIA GENERALE DELL'OCCUPAZIONE, DELL'INTERESSE E DEL DENARO (ed. italiana, 1947); Paul Krugman, *Thinking About the Liquidity Trap*. JOURNAL OF THE JAPANESE AND INTERNATIONAL ECONOMIES (dicembre 2000), pp. 221-37; Antonio Martino, *La moneta ha importanza*, IL VELTRO, No. 1-3 (1974).

E' interessante lo scambio di opinioni accademiche sul concetto di trappola della liquidità. V. Paul Krugman, *Nessuno capisce la trappola della liquidità*, NEW YORK TIMES (14 luglio 2010) e cfr. Philip Pilkington, *Paul Krugman non capisce la trappola della liquidità*, NAKEDCAPITALISM.COM (23 luglio 2014), <https://www.nakedcapitalism.com/2014/07/philip-pilkington-paul-krugman-understand-liquidity-trap.html>.

³⁶ RICHARD C.B. JOHNSON, IL MITO DELLA TRAPPOLA DELLA LIQUIDITÀ, THE MISES INSTITUTE (2003).

³⁷ Michael C. Jensen, *Agency Theory of Free Cash Flow, Corporate Finance, and Takeovers*, AMERICAN ECONOMIC REVIEW 76 (1986), pp. 323-29; Rene M. Stulz, *Managerial Discretion and Optimal Financing Policy*, JOURNAL OF FINANCIAL ECONOMICS 26 (1990), pp. 3-27.

³⁸ Michael S. Weisbach, *Corporate Liquidity, Acquisitions, and Macroeconomic Conditions*, HARVARD LAW SCHOOL FORUM ON CORPORATE GOVERNANCE (24 agosto 2022), <https://corpgov.law.harvard.edu/2017/06/20/corporate-liquidity-acquisitions-and-macroeconomic-conditions/>;

³⁹ Id. V. anche Jarrad Harford, *Corporate Cash Reserves and Acquisitions*, JOURNAL OF FINANCE, Vol. 54 (1999), pp. 1969-97; Scott Richardson, *Over-Investment of Free Cash Flow*, REVIEW OF ACCOUNTING STUDIES, Vol. 11 (2006), pp. 159-89; Larry H.P. Lang, Rene M. Stulz & Ralph A. Walking, *A test of the Free Cash Flow Hypothesis*, JOURNAL OF FINANCIAL ECONOMICS, Vol. 29 (1991), pp. 315-335; Jarrad Harford, Mark Humphrey-Jenner & Ronan Powell, *The Sources of Value Destruction in Acquisitions by Entrenched Managers*, JOURNAL OF FINANCIAL ECONOMICS, Vol. 106 (2012), pp. 247-61; Richard Passov, *How Much Cash Does Your Company Need?* HARVARD BUSINESS REVIEW (novembre 2003), pp. 1-8.

Una eccessiva libertà di imporre tasse esacerba i costi di agenzia. Di conseguenza, la performance della spesa pubblica peggiora, incentivata dalla disponibilità gratis di liquidità altrimenti gravata da costi di raccolta.

Recenti studi di economia comportamentale hanno evidenziato un altro fenomeno. Da un lato è vero che bisogna creare gli incentivi giusti.⁴⁰ Se il contribuente sa che ex post ogni spesa verrà pagata e sarà a costo zero, il contribuente non possiede un incentivo a compiere scelte economiche ottimali. Da questo punto di vista, il welfare incondizionato non può funzionare perché non crea gli incentivi giusti.⁴¹

D'altra parte, è anche vero che gli agenti economici si comportano in maniera diversa se si trovano davanti a stati iniziali diversi.⁴² Ad esempio, davanti al welfare universale, il beneficiario non ha l'incentivo a minimizzare i costi assicurativi. In mancanza di un meccanismo di incentivo e disincentivo, si costruisce un'inefficienza e si finanzia un fabbisogno di spesa improduttiva. Ma davanti a un welfare che non incentiva comportamenti inefficienti, la scelta economica cambia. Cioè, una cosa è il dentista gratis per chi segue un corretto regime di igiene orale, effettuando controlli periodici; altra cosa è il medesimo beneficio per chi trascura la salute orale dovendo poi ricorrere alle cure odontoiatriche. Il budget per la spesa pubblica rimane il medesimo, se il contribuente sceglie di non scegliere. Questo significa che esiste quindi uno spazio per un governo né liberista né socialista, e cioè il light-touch del governo paternalista; il governo sceglie per il contribuente, ma il contribuente è libero di recedere dalla scelta fatta dal governo. Pertanto, per incentivare un comportamento efficiente o disincentivare un comportamento inefficiente, il governo cambia lo stato iniziale per indurre il contribuente a scegliere. Lo stato iniziale è il welfare state, da rendere più o meno ampio attraverso incentivi e disincentivi. Tornando all'esempio del dentista, l'assistenza odontoiatrica gratuita potrebbe essere fornita solo davanti all'evidenza di una corretta attività di prevenzione, ma essere tassata marginalmente in caso di eccesso di tutela.

⁴⁰ RICHARD THALER, *ADVANCES IN BEHAVIORAL FINANCE* (1993).

⁴¹ *V. in generale* Samuel Bowles, *When Economic Incentives Backfire*, HARVARD BUSINESS REVIEW (marzo 2009).

⁴² THALER, *supra* nota 39.

La flat tax può essere utilizzata per razionalizzare la spesa pubblica e costruire incentivi, andando ad esempio a finanziare un welfare di base che si espande o si restringe a seconda dell'efficienza dei comportamenti dei contribuenti.

7. I vantaggi di una tassazione più efficiente

La flat tax, per funzionare correttamente, deve essere ingegnerizzata nel modo giusto. Nel sistema ad aliquota unica, va definita la base imponibile. Per massimizzare gli effetti della flat tax, la base imponibile deve essere data da tutti i redditi percepiti, meno gli investimenti. Per ottenere questo risultato, una impresa deve poter pagare tasse sul reddito generato, secondo la formula ricavi meno investimenti e costi di produzione, escludendo i redditi da lavoro.⁴³ I redditi da lavoro vanno poi tassati individualmente con un'aliquota fissa, tenendo conto della no tax area.⁴⁴ In tal modo, la flat tax si configura come una tassa sul consumo, notoriamente meno distorsiva delle tasse sul reddito.⁴⁵ Infatti, una tassa sul consumo non distorce le decisioni individuali in materia di risparmio (e in conseguenza di accumulazione del capitale). Poiché il reddito può destinarsi a consumi o investimenti, sottraendo gli investimenti dal calcolo della base imponibile, ciò che effettivamente viene tassato è il consumo.

I vantaggi del sistema ad aliquota unica sono evidenti. In primo luogo, ne consegue una enorme semplificazione degli adempimenti fiscali: un sistema di questo tipo permette di calcolare i redditi in maniera univoca. In secondo luogo, ne consegue un allargamento della base imponibile, dovuto sia alla riduzione delle pratiche elusive ed evasive, sia all'eliminazione di tutte le eccezioni e

⁴³ Daniel Mitchell, *Flat Tax is the Way of the Future*, HERITAGE.ORG (20 marzo 2006), <https://www.heritage.org/taxes/commentary/flat-tax-the-way-the-future>.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ V. M.F.W. Joseph, *The Excess Burden of Indirect Taxation*, REVIEW OF ECONOMIC STUDIES, Vol. 6, No. 3 (giugno 1939), pp. 226-31; Haskell P. Wald, *The Classical Indictment of Indirect Taxation*, QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS, Vol. 59, No. 232 (agosto 1945), pp. 577-96; A. Henderson, *The Case for Indirect Taxation*, ECONOMICS JOURNAL, Vol. 58, No. 232 (dicembre 1948), pp. 538-53; Richard Goode, *The Income Tax and the Supply of Labour*, JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY, Vol. 57, No. 5 (ottobre 1949), pp. 428-37; Eli Schwartz & Donald A. Moore, *The Distorting Effects of Direct Taxation: A Re-Evaluation*, THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW 41, No. 1 (1951), pp. 139-48.

sovrapposizioni normative dell'attuale sistema fiscale.

Ma gli effetti di gran lunga più importanti sono quelli sull'efficienza: la flat tax non distorcendo l'accumulazione di capitale, favorisce un aumento degli investimenti produttivi.⁴⁶

Il problema è quindi, ancora una volta, solo ideologico. La flat tax, anche per colpa di chi a volte non ne sa illustrare in modo corretto i benefici, è spesso vista come una forma di tassazione iniqua, e in generale meno "giusta" rispetto alla tassazione progressiva tradizionale con aumenti di aliquote all'aumentare del reddito. Il citato studio di Antonio Mele, professore di finanza allo Swiss Finance Institute, dimostra che modificando aliquota ed esenzione, si ottengono effetti redistributivi diversi, ai quali si accompagnano miglioramenti o peggioramenti in termini di efficienza.⁴⁷ È ragionevole ritenere che governi con preferenze diverse per la redistribuzione e la crescita possano volere la capacità di modificare aliquota e no tax area per ottenere il livello di redistribuzione e di efficienza preferiti, servendo in tal modo tanto stagioni politiche socialiste quanto stagioni politiche liberali. La flat tax lo consente. Trovandosi di fronte un sistema fiscale semplice, anche la sua modifica in una direzione o nell'altra risulta altrettanto priva di complicazioni, nonché, come già evidenziato, più trasparente.

Esistono infine altri due effetti meritevoli. Il primo, la tax neutrality: le tasse dovrebbero essere mirate a raccogliere gettito con un minimo di distorsione economica, e non dovrebbero tentare di "microgestire" l'economia.⁴⁸ Il secondo, la crescita: le tasse dovrebbero raccogliere gettito per finanziare programmi di spesa pubblica consumando la minor frazione possibile di reddito nazionale, e dovrebbero interferire il meno possibile con crescita economica, commercio estero e movimenti di capitale.

⁴⁶ Mele, *supra* nota 23.

⁴⁷ Id.

⁴⁸ The Concept of Neutrality in Tax Policy, Jason Furman, Senior Fellow and Director of The Hamilton Project The Brookings Institution, Testimony Before the U.S. Senate Committee on Finance Hearing on "Tax: Fundamentals in Advance of Reform," (15 aprile 2008); Douglas A. Kahn, *The Two Faces of Tax Neutrality: Do They Interact or Are They Mutually Exclusive?*, NORTH KENTUCKY LAW REVIEW 18 (1990), pp. 1-19; Alan Cole, *The Simple Case for Tax Neutrality*, TAXFOUNDATION.ORG (13 maggio 2014), <https://taxfoundation.org/simple-case-tax-neutrality/>; Harold M. Groves, *Neutrality in Taxation*, NATIONAL TAX JOURNAL, Vol. 1, No. 1 (1948), pp. 18-24F, <http://www.jstor.org/stable/41789749>.

Un ulteriore vantaggio di un sistema a flat tax è che esso incentiva una governance più etica.⁴⁹ In un sistema fiscale progressivo, con le sue 636 esenzioni, deduzioni e crediti, i gruppi di interesse sono capaci di introdurre attraverso l'attività di lobbying trattamenti di favore occulti.⁵⁰

8. Conclusioni

La letteratura economica su tasse e crescita non presenta molte opinioni dissenzienti. La ricerca empirica mostra che le imposte sul reddito delle società e delle persone fisiche sono particolarmente dannose per la crescita economica, mentre le imposte sui consumi e sulla proprietà lo sono meno. Questo perché la crescita economica deriva in ultima analisi dalla produzione, dall'innovazione e dall'assunzione di rischi.⁵¹

La flat tax, che sposta il carico fiscale dal reddito ai consumi, è una soluzione fiscale del tutto compatibile con obiettivi di efficienza e razionalità ed è un modo anche drastico per riformare un sistema fiscale oppressivo e convoluto che distrugge capacità produttiva, costruendo incentivi perversi ad alimentare una spesa pubblica parassitaria e improduttiva.

Purtroppo, la scarsa credibilità dei proponenti, e forse anche l'incapacità di comunicare concetti complessi da chi non li padroneggia, pregiudica il discorso pubblico.

Il progressivismo fiscale può essere facilmente comunicato a livello emotivo e colpisce l'elettorato appellandosi a formule retoriche di giustizia sociale, uguaglianza, redistribuzione. Purtroppo, le condivisibili istanze di benessere diffuso e accesso alle opportunità vengono repressi, piuttosto che promossi, dall'inefficienza fiscale. In questo senso, la flat tax può favorire la semplificazione, trasparenza ed efficienza del sistema e imporre maggiore accountability nell'uso delle risorse dei contribuenti.

Il progressivismo fiscale può compiacere l'irritazione dei cittadini male

⁴⁹ Steve Forbes, *The Moral Case for the Flat Tax*, IMPRIMIS, Vol. 25, No. 10 (ottobre 2016), <https://imprimis.hilldale.edu/the-moral-case-for-the-flat-tax/>.

⁵⁰ Brian Kelleher Richter, Krislert Samphantharak & Jeffrey F. Timmons, *Lobbying and Taxes*, AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, Vol. 53, No. 4 (ottobre 2009), pp. 893-909, <https://www.jstor.org/stable/20647957>.

⁵¹ McBride, *supra* nota 29.

amministrati, forse; ma di sicuro danneggia il loro benessere economico.