

## No taxation without rationalization

### Tre proposte per una nuova politica fiscale

Di Francesco Del Prato

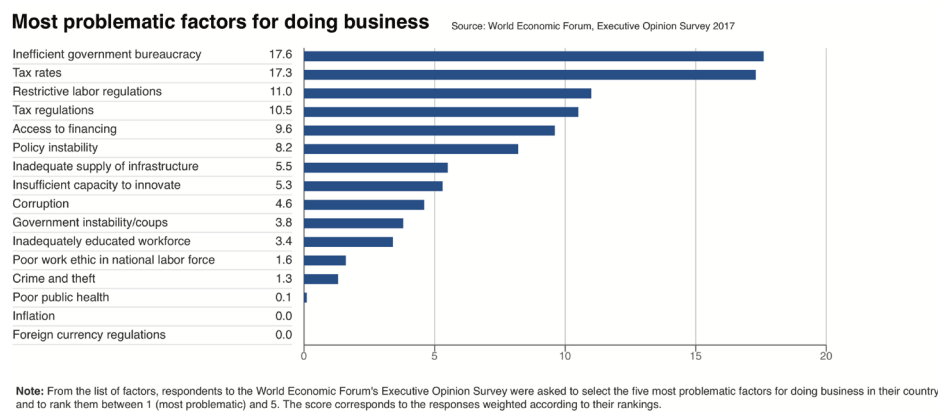
#### I. Introduzione

L'indice *Doing Business 2018* della *World Bank* assegna un punteggio complessivo all'Italia che la colloca al 46esimo posto su 190 paesi.<sup>1</sup> Il risultato peggiore dipende dalla voce denominata *paying taxes*, in cui l'Italia si ritrova 112esima, ben distante dalla frontiera e dalle altre economie paragonabili alla nostra. Questa valutazione cattura, con tutti i limiti che un indice sintetico può comportare, la pressione fiscale e la difficoltà per un'impresa di medie dimensioni di assolvere al proprio "dovere fiscale".<sup>2</sup>

Francesco Del Prato, Fellow dell'Istituto Bruno Leoni, è laureato in Economia e Scienze Sociali all'Università Bocconi e lavora attualmente come collaboratore parlamentare alla Camera dei Deputati.

**FIGURA 1**

Fattori problematici per le attività economiche



Fonte: World Economic Forum

Un'altra ricerca, tramite un sondaggio effettuato tra dirigenti aziendali operato dal *World Economic Forum* all'interno del *Global Competitiveness Report 2017–2018*, presenta, tra i quattro ostacoli maggiori allo sviluppo in Italia, la regolamentazione della tassazione, il suo peso e l'inefficienza del settore pubblico – come mostra la

1 The World Bank (2018). *Doing Business 2018 – Measuring Business Regulation*. The World Bank Group, Washington. Profilo italiano scaricabile a <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Profiles/Country/ITA.pdf>.

2 Per ulteriori informazioni sulla metodologia riferita alla misura *Paying Taxes*, si rimanda a <http://www.doingbusiness.org/Methodology/paying-taxes>.

figura 1.<sup>3</sup> L'*Index of Economic Freedom 2018* pone l'Italia in 79esima posizione su 180 paesi e agli ultimi posti in Europa, collocando la voce riguardante la pressione fiscale nella fascia "mostly unfree".<sup>4</sup>

I risultati di questi report non sono certo una novità: anzi, confermano quella che sembra essere una sensibilità diffusa tra i cittadini. Anche diversi studi accademici hanno individuato come il peso e la composizione delle imposte abbia effetti rilevanti sulle prospettive di crescita di un paese, sulla libertà e la facilità d'impresa e quindi sul prodotto. Romer e Romer (2010), per esempio, hanno trovato che gli inasprimenti delle imposte hanno un pesante effetto depressivo già nel medio termine, specialmente quando gli incrementi colpiscono negativamente gli investimenti.<sup>5</sup> Analogamente, Alesina e Ardagna (2010) mostrano che, durante le fasi di aggiustamento fiscale, le manovre basate su riduzione di imposte e tagli di spesa sono molto più efficaci nell'accelerare l'uscita dalle recessioni di quelle basate su più tasse e più spesa.<sup>6</sup> Barro e Redlick (2011) stimano un effetto consistentemente negativo sul PIL a seguito di un aumento marginale delle tasse sul reddito.<sup>7</sup>

Il peso combinato della pressione fiscale e della complessità dell'architettura tributaria è un macigno che grava sulla prosperità economica italiana. Di questi problemi si è a conoscenza da anni, tuttavia essi non vengono mai affrontati con la determinazione richiesta da una situazione tanto pesante e protratta nel tempo, nonostante da oltre due decenni il tema fiscale sia al centro di ogni campagna elettorale. Il presente lavoro vuole fornire uno spunto per rendere il contesto fiscale italiano non un motivo di fuga di capitali, come è attualmente, ma anzi un motivo di stabilità e certezza per l'economia.

Si suggeriscono quindi tre interventi, apparentemente distanti e di diverso peso reciproco, ma accomunati dalla caratteristica di rappresentare, a vario grado, un modo ambizioso di affrontare con fermezza il problema della prevedibilità della politica fiscale italiana, la cui unica certezza e costante è l'elevato grado di pressione tributaria. Si tratta di tre interventi inerenti all'architettura fiscale che non siano solo aggiustamenti marginali – come molte delle modifiche cui abbiamo assistito negli ultimi anni, sia in positivo che in negativo – ma che contribuiscano ad una vera e propria riforma tanto del sistema fiscale quanto del modo in cui si intende la politica fiscale rispetto alle scelte di persone e imprese. Anche per questo, le tre proposte contenute in questo documento hanno prospettive tra loro molto differenti: la prima di autentica rivoluzione del sistema tributario; la seconda di rimozione di alcuni ostacoli paradigmatici della miopia di certe scelte tributarie; la terza di coerenza, trasparenza e sinergia tra Stato e imprese.

3 K. Schwab (2018). *The Global Competitiveness Report 2017–2018*. The World Economic Forum, Geneva.

4 T. Miller, A. B. Kim and J. M. Roberts (2018). *2018 Index of Economic Freedom*. The Heritage Foundation, Washington DC.

5 Romer, C. D., & Romer, D. H. (2010). "The macroeconomic effects of tax changes: estimates based on a new measure of fiscal shocks". *American Economic Review*, 100(3), 763-801.

6 Alesina, A., & Ardagna, S. (2010). Large changes in fiscal policy: taxes versus spending. *Tax policy and the economy*, 24(1), 35-68.

7 Barro, R. J., & Redlick, C. J. (2011). Macroeconomic effects from government purchases and taxes. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(1), 51-102.

## 2. Una prima proposta: la flat tax

**2.1. La proposta.** L'attuale aspetto del sistema tributario italiano deriva dalla stratificazione disordinata di norme che, a una base burocratica già rigida e barocca, ha sommato un continuo di interventi costituiti da sgravi e detrazioni per questo o quel settore – a seconda della forza politica e della convenienza del momento – senza considerare la giungla delle addizionali locali. A titolo di esempio, l'Irpef è un'imposta sui redditi da lavoro che presenta cinque scaglioni di reddito imponibile con aliquote pari al 23, 27, 38, 41 e 43 per cento. Anno dopo anno, le leggi di bilancio hanno ora introdotto, ora rimosso o modificato specifiche agevolazioni (spesso oltretutto confuse); cui vanno sommate le addizionali comunali e regionali da determinarsi da parte di comuni e regioni nei limiti di legge; e il contributo di solidarietà sui redditi superiori a 300 mila euro. Il risultato è una confusione irrazionale, che si sostanzia in un'architettura che rende difficile (e piuttosto rischioso, in termini di errori e sanzioni conseguenti) poter pagare in maniera sicura e regolare. Analoghe considerazioni possono svolgersi per molte altre tra le principali imposte.

A fronte di questa difficoltà, la pressione fiscale resta sopra la media dell'Eurozona (42,6% del prodotto interno lordo nel 2017 per l'Italia contro il 41,5% dell'area euro), e quindi sopra la media dell'Unione Europea (40,2%).<sup>8</sup> Non esattamente un quadro lineare, percepibile come corretto e incentivante per il contribuente. A rendere la situazione ulteriormente complessa, concorrono la bassa qualità della spesa pubblica e la scarsa efficacia redistributiva del sistema tributario<sup>9</sup>.

L'Istituto Bruno Leoni, attraverso un gruppo di lavoro coordinato da Nicola Rossi, ha avanzato una proposta di *flat tax* al 25%, partendo da un presupposto semplice quanto coraggioso: per uscire da una condizione così complicata bisogna pensare a un'inversione di rotta, e non impelagarsi in ulteriori interventi incrementali che continuano a rattoppare un sistema fallace, rischiando solo di peggiorare la situazione<sup>10</sup>. L'ambizione di una proposta come questa non è quindi velleitaria, ma voluta e necessaria.

Gli elementi essenziali della proposta della tassa piatta IBL sono:

- 1) Una sola aliquota, pari al 25%, per tutte le principali imposte del nostro sistema tributario (Irpef, Ires, Iva, imposta sostitutiva sui redditi da attività finanziarie).
- 2) Abolizione dell'Irap, dell'Imu e della Tasi e sostituzione di quest'ultima con una imposta per i servizi urbani (Isu) di esclusiva competenza comunale con base imponibile indipendente da elementi patrimoniali o reddituali ma strettamente legata a indicatori della intensità di fruizione dei servizi offerti in termini omogenei dal singolo comune nonché alla qualità della fornitura degli stessi.
- 3) Introduzione di un trasferimento monetario – il “minimo vitale” – differenziato geograficamente, indipendente dalla condizione professionale dei singoli ma non incondizionato, e contestuale abolizione della vigente congerie di prestazioni assistenziali o prevalentemente assistenziali.
- 4) Ridefinizione delle modalità di finanziamento di alcuni servizi pubblici (e in particola-

8 Per la pressione fiscale italiana si fa riferimento all'ultima nota di aggiornamento del DEF, in cui il valore nel 2017 resta stimato.

9 Istat (2017). *Rapporto annuale 2017*. Si veda in particolare cap. 5, “Gruppi sociali e aspetti redistributivi”, pp.197-235.

10 Nicola Rossi (a cura di). *Venticinque% per tutti - Un sistema fiscale più semplice, più efficiente, più equo*. IBL Libri, Milano, 2017.

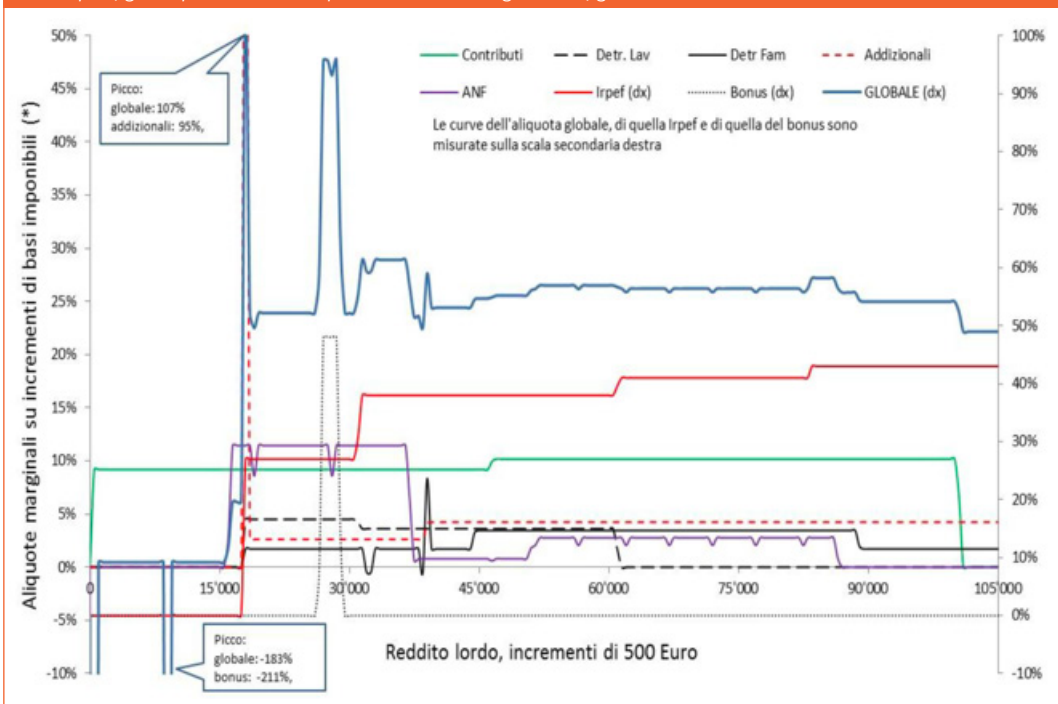
re della sanità) mantenendo fermo il principio della gratuità del servizio per la gran parte dei cittadini ma imputandone, ai soli cittadini più abbienti, il costo, e garantendo loro contestualmente il diritto di rivolgersi al mercato (*opting out*).

**2.2. L'etica della flat tax.** Molto spesso, nel dibattito pubblico la flat tax viene considerata come una riforma i cui effetti redistributivi andrebbero prevalentemente (o totalmente) a vantaggio dei "ricchi". Questa considerazione non tiene conto né delle conseguenze reali della tassa piatta sulla distribuzione del reddito, né degli incentivi che essa potrebbe introdurre alla creazione di maggiore ricchezza, né infine del suo potenziale impatto sulla crescita attraverso, in particolare, la credibile aspettativa di un livello di prelievo contenuto. Del resto, il sistema fiscale vigente – come abbiamo visto – si può definire in tanti modi, ma non certo "giusto". Nella realtà, infatti, non si dimostra realmente progressivo (cfr. Figura 2); è nemico delle imprese sia dal punto di vista dell'entità della pressione fiscale che della complicazione burocratica; non aiuta le famiglie gravando con spese di consulenza e gestione amministrativa per poter essere in regola; è pesantemente spostato sul reddito da lavoro rispetto a quello da capitale; privilegia le imposte dirette a quelle indirette (queste ultime meno depressive per il sistema economico); ed è infine costellato di agevolazioni, sgravi e prestazioni assistenziali che derivano da scelte arbitrarie, spesso frutto più della capacità corporativa di qualche associazione che di considerazioni di benessere generale o di giustizia.

**FIGURA 2**

**Aliquote marginali di prelievo contributivo e fiscale**

Analisi per figure tipo: lavoratore dipendente con coniuge e due figli a carico



Si noti l'andamento dell'aliquota marginale globale (in blu, scala a destra) e l'assenza di effettiva progressività.  
 Fonte: "Fisco. La giungla delle aliquote marginali effettive." – Focus Ufficio Valutazione Impatto, Senato della Repubblica, luglio 2017.

La proposta di flat tax dell'IBL, invece, porterebbe a diversi vantaggi:

- 1) La pressione fiscale scenderebbe dall'attuale 42,8% al 37,4% del PIL, aumentando il reddito disponibile di cittadini e imprese, con un vantaggio diretto su prodotto, investimenti, riduzione della disoccupazione.
- 2) Si ridurrebbe il costo burocratico (sia a carico dell'amministrazione fiscale, sia a carico dei contribuenti) del processo di pagamento e monitoraggio e si aumenterebbe molto la comprensibilità dell'intero sistema da parte dei cittadini.
- 3) Si riequilibrerebbe il carico della tassazione tra reddito da lavoro e reddito da capitale, a beneficio di una maggiore dinamicità del sistema economico; allo stesso modo si sposterebbe una parte del carico fiscale da imposte dirette a imposte indirette.
- 4) Si abolirebbe il meccanismo malsano delle aliquote marginali Irpef, che nel sistema attuale – in corrispondenza di varie soglie – introducono veri e propri disincentivi al lavoro.
- 5) Si farebbe pulizia del ginepraio di fiscal expenditures e agevolazioni che governano ad oggi il sistema fiscale, che come si è detto sono in larga parte derivanti dalla pressione di associazioni di categoria e gruppi di potere, più che da considerazioni di benessere pubblico. L'apposita Commissione istituita presso il Ministero dell'Economia ha censito ben 444 eccezioni fiscali, per un mancato gettito teorico stimabile in svariate decine di miliardi di euro<sup>11</sup>.
- 6) Si introdurrebbe un adeguato sostegno alle fasce più in difficoltà tramite il minimo vitale, abolendo contestualmente la rete di prestazioni assistenziali differenziate che rispondono alle stesse logiche di cui al punto precedente.
- 7) La ridefinizione delle modalità di finanziamento di alcuni servizi pubblici – contestualmente con l'opzione di opt-out – sgraverebbero la fiscalità generale caricando maggiormente le fasce più abbienti, lasciandole comunque libere di scegliere, e riducendo la congestione nella domanda di servizi che spesso va a detrimento proprio dei meno abbienti.

Nel complesso, l'insieme dei punti appena esposti garantirebbe un'architettura fiscale più giusta, semplice, equa e addirittura progressiva rispetto a quella odierna.

**2.3. Un approccio serio: le coperture.** Il lavoro dell'IBL individua anche diverse ipotesi di coperture per le minori entrate che risulterebbero dall'abbassamento della pressione fiscale e dal finanziamento del minimo vitale<sup>12</sup>.

Innanzitutto, qualche conto: le minori entrate dovute al riordino delle imposte ammontano a circa 91 miliardi di euro. Dall'altro lato, l'abolizione dei vari istituti assistenziali che sarebbero sostituiti dal minimo vitale comporterebbe minori uscite pari a circa 64 miliardi di euro. Il saldo complessivo sarebbe dunque negativo e il "costo" della riforma, a regime, sarebbe pari a circa 27 miliardi di euro.

L'attuale condizione dei conti pubblici nazionali non consente in alcun modo di affidarsi a coperture semplicistiche, come i teorici recuperi dall'evasione fiscale. Il debito pubblico è

11 Commissione per le spese fiscali (2016). Rapporto annuale sulle spese fiscali 2016. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Disponibile a [http://www.tesoro.it/documenti-allegati/2017/Rapporto\\_annuale\\_sulle\\_spese\\_fiscali.pdf](http://www.tesoro.it/documenti-allegati/2017/Rapporto_annuale_sulle_spese_fiscali.pdf).

12 Maggiori dettagli, rispetto a quelli qui esposti, sul conto delle maggiori/minori entrate e maggiori/minori uscite sono contenuti nel lavoro a cura di Nicola Rossi sopracitato.

stabile al 132% del PIL, contro una media dell'84% per la Zona Euro e dell'89% per l'Unione Europea: la fiducia dei mercati nelle capacità dello stato italiano di far fronte ai propri impegni finanziari non deve essere messa alla prova.

Questi 27 miliardi vanno quindi coperti attraverso interventi sul versante della spesa. Si tratterebbe di una revisione pari a circa l'1,9% del PIL, una cifra tutt'altro che assurda e comparabile, per esempio, all'entità delle riallocazioni di spesa effettuate nell'arco dell'ultima legislatura, con la scelta di cancellare talune spese per finanziarne altre. Questo suggerisce che l'aggiustamento sia tecnicamente possibile, purché ben disegnato. Inoltre, programmando la riforma su un orizzonte di medio termine, è possibile prevedere un periodo di transizione triennale in cui verrebbero mantenute le addizionali comunali e regionali. In tal modo, il costo complessivo della riforma sarebbe pari a circa 11 miliardi nel primo periodo, per crescere a 27 a regime, consentendo di effettuare con gradualità i necessari tagli di spesa.

Da dove cominciare, per finanziare la riforma? Il punto di partenza non può che essere il lavoro svolto dai diversi commissari alla revisione della spesa che si sono avvicinati in questi anni. Per esempio, Carlo Cottarelli segnala che una razionalizzazione della spesa per beni e servizi potrebbe creare risparmi cifrabili in 5 miliardi (e forse anche di più) su un volume complessivo di spesa prossimo ai 90 miliardi. Roberto Perotti ha valutato in circa 2 miliardi di euro i risparmi possibili sui cosiddetti "costi della classe dirigente" (organi istituzionali, dirigenza pubblica, ecc.) e in un ulteriore miliardo i risparmi possibili in settori oggi oggetto di sussidi significativi (dall'ippica all'editoria).<sup>13</sup> Inoltre, la struttura della proposta qui avanzata sarebbe pienamente compatibile con una revisione di alcuni istituti previdenziali, che presentano componenti assistenziali, volta a eliminare queste ultime sostituendole con il minimo vitale. Ciò implica, per esempio, prevedere che le indennità di disoccupazione abbiano natura strettamente contributiva (e quindi non presentino oneri per la collettività) e si vadano a sommare al minimo vitale. L'importo complessivo dal punto di vista del beneficiario rimarrebbe inalterato, ma il risparmio di spesa sarebbe stimabile nell'ordine di circa 4 miliardi di euro. In questo modo si raggiungerebbero gli 11 miliardi di revisione della spesa, senza nemmeno aver messo mano ai sussidi diretti e indiretti alle imprese – da cui lo stesso Perotti indica la possibilità di ricavare altre quote importanti di risparmio, e che potrebbero costituire un buon punto di partenza per portare a compimento la transizione all'aliquota unica nella sua forma più completa, ovvero eliminando anche le addizionali Irpef comunali e regionali.

### **3. Una seconda proposta: Trovare una ricchezza e non tassarla. Il caso dell'economia digitale**

Alcune imposte più di altre sono pensate e costruite per ottenere un particolare risultato. Tendenzialmente, nelle intenzioni del legislatore esse nascono per coprire la presunta assenza di disciplina fiscale in determinati settori – tipicamente giovani, ancora poco strutturati e caratterizzati da grande dinamismo. Spesso, tuttavia, imposte come queste finiscono per essere estremamente dannose per lo svolgersi del gioco competitivo nei mercati in cui sono introdotte, distorcendo pesantemente le attività delle imprese proprio in virtù della scarsa maturità di questi segmenti.

**3.1. L'economia digitale.** La digitalizzazione è oggi uno dei processi di maggiore importanza per l'efficientamento nell'uso delle risorse e l'ammodernamento dei processi pro-

duttivi. La capacità di un paese di impiegare efficacemente le tecnologie digitali è anche un indice di salute della propria economia anche nel lungo periodo, visto che implica la possibilità per le imprese di collocarsi nella parte più alta della *global value chain*.

Purtroppo, sotto il profilo del digitale, l'Italia appare molto indietro. Se guardiamo per esempio al *Digital Scoreboard 2017* prodotto dalla Commissione Europea, il nostro paese si colloca in coda alla classifica sotto quasi tutte le dimensioni: al 24esimo posto su 28 per la connettività, sempre in 24esima posizione per quanto riguarda il capitale umano, 27esima per l'uso di internet, 19esima per l'integrazione delle tecnologie digitali e 21esima per i servizi pubblici digitali<sup>14</sup>. Anche nel tentativo di ovviare a questa situazione, il Piano nazionale Industria 4.0<sup>15</sup> – adottato nel 2017 e prorogato per il 2018 – introduce una serie di incentivi a favore dell'acquisto di macchinari interconnessi, per favorire la trasformazione digitale delle imprese. Il provvedimento si pone però nel solco della "politica industriale", e non di un ripensamento del sistema tributario con l'obiettivo di eliminare distorsioni e disincentivi perversi. Inoltre, l'enfasi appare eccessivamente posta sul settore manifatturiero, lasciando di fatto scoperte le piccole e piccolissime imprese di servizi, e sembra assumere che il problema di produttività delle imprese italiane nasca da insufficienti investimenti in macchinari, trascurando altri elementi più complessi (per esempio, l'organizzazione e la dimensione stessa delle imprese). La misura, per quanto transitoria, resta quindi eccessivamente selettiva.

In ambito fiscale, è essenziale non solo rimuovere i tanti ostacoli esistenti, ma soprattutto evitare di introdurne di nuovi. Purtroppo, nell'ultimo anno l'economia digitale è stata oggetto di diversi interventi in campo tributario e regolatorio, tutti finalizzati a colpire gli operatori online. Per quanto riguarda l'ambito fiscale, il riferimento esplicito è naturalmente all'ennesimo maldestro tentativo (questa volta, però, purtroppo a un passo dall'entrare in vigore) di web-tax, di cui ci occuperemo nel paragrafo successivo; così come all'imposta di recente introduzione relativa alle locazioni brevi acquistate online (cd. *Airbnb-tax*) – che non fa altro che aumentare incertezza e complessità del sistema tributario, nascondendo una crociata di categoria contro la concorrenza.

**3.2. Un esempio negativo: la web-tax.** Con la legge di bilancio 2018 è stata introdotta un'aliquota del 3% sulla maggior parte delle transazioni online. L'imposta, lungamente attesa da buona parte dell'opinione pubblica, che ha individuato nelle aziende dei servizi online un consistente potenziale di estrazione di ricchezza, dovrebbe entrare in vigore a partire dal 2019. L'applicazione della norma infatti dipende da un decreto attuativo che al momento non è ancora stato adottato. Per sua natura, la web-tax approvata si configura come una vera e propria tassa sugli utenti dei servizi digitali, costituendo un potente disincentivo proprio verso quella digitalizzazione che tutti a parole invocano come un elemento necessario della strategia di competitività del paese<sup>16</sup>.

14 Commissione Europea (2017). *Europe's Digital Progress Report (EDPR) 2017 Country Profile Italy*. Disponibile a [http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=44314](http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=44314).

15 Ministero dello Sviluppo Economico (2017). *Piano Nazionale Impresa 4.0*. Disponibile a [http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/impresa\\_%2040\\_19\\_settembre\\_2017.pdf](http://www.sviluppoeconomico.gov.it/images/stories/documenti/impresa_%2040_19_settembre_2017.pdf).

16 Cfr. ad esempio M. Trovato e D. Zuluaga (2017). *Equa ed efficiente? La proposta della Commissione europea per la riforma delle imposte societarie nel mercato unico digitale*. IBL, Focus, no.285: <http://www.brunoleoni.it/equa-ed-efficiente-la-proposta-della-commissione-europea-per-la-riforma-delle-imposte-societarie-nel-mercato-unico-digitale>.

Ogni forma di tassazione specifica dei proventi digitali – specie se introdotta unilateralmente da un singolo paese, come sta facendo l'Italia con la web-tax – andrebbe rimossa. Non solo, infatti, appare non adeguata a conseguire il suo obiettivo dichiarato (la tassazione dei profitti delle imprese online) e presenta profili di probabile incompatibilità col diritto europeo, ma ostacola, anziché accelerare, la modernizzazione dell'economia italiana: con l'obiettivo dichiarato di colpire le grandi imprese del web, si danneggiano indirettamente anche tutte quelle attività ancora piccole e in fase di crescita e strutturazione, che un domani potrebbero diventare attori importanti dello sviluppo tecnologico e competitivo.

#### 4. Una terza proposta: ripensare il Documento di Economia e Finanza

Il Documento di Economia e Finanza (DEF) rappresenta il principale strumento di programmazione economico-finanziaria in Italia. Viene proposto dal governo e quindi approvato dal Parlamento, indicando la strategia economica e di finanza pubblica nel medio termine (*medium term budgetary framework*), a tre anni. Attraverso questo documento vengono aggiornate le previsioni del quadro macroeconomico e di quello di finanza pubblica, a politiche invariate e a legislazione vigente. Vengono inoltre definiti gli obiettivi programmatici, e vengono esplicitati gli interventi necessari all'aggiustamento degli andamenti tendenziali agli scenari.

**4.1. Verso un nuovo DEF: il calendario fiscale.** Nel 2010, la Germania ha introdotto la stesura di un documento che illustrasse la programmazione degli aumenti delle accise sul tabacco, dopo l'esperienza di contrazione violenta della domanda, riduzione del gettito e aumento del contrabbando che ha fatto seguito a un precedente, repentino e inaspettato, inasprimento della tassazione nel settore. Questa pianificazione ha portato, per il quinquennio successivo, a un gettito complessivo superiore alle previsioni di ben 2,4 miliardi di euro.<sup>17</sup>

Muovendo da questo precedente, si dimostra subito evidente l'importanza delle informazioni che il governo sa dare al mercato e agli operatori rispetto alle proprie intenzioni. Più informazioni sui comportamenti attesi si hanno, meglio il mercato può reagire alle decisioni. Questo non significa limitare il governo nella propria azione; semmai implica aumentare la trasparenza delle scelte e la sinergia con le attività produttive, in maniera tale che le decisioni possano essere anticipate per permettere alle imprese, ai consumatori e al mercato tutto di adattarsi in maniera libera e consapevole alle *policy* del governo.

Il DEF potrebbe svolgere proprio una funzione di questo tipo, introducendo una serie di informazioni relative alla programmazione fiscale su base triennale, in cui si anticipano la direzione degli interventi (introduzione o rimozione di tasse) e le modifiche attese (variazioni nelle aliquote, modifica delle accise). I benefici sarebbero molti: oltre al già citato effetto informativo sul mercato, si produrrebbero incentivi per i governi a non deviare eccessivamente da quanto si è dichiarato (con l'effetto indiretto di limitare molte delle promesse e delle sparate puntualmente disattese), e si sposterebbe l'orizzonte delle scelte in materia fiscale al medio termine, invece che all'attuale immediato.

L'esperienza tedesca delle accise sul tabacco, almeno sotto un profilo qualitativo, non sembra poi essere così difforme dai casi analizzati in precedenza di *Airbnb-tax* e *web-tax*. Si

---

17 Cfr. Spallone, Marzioni e Pandimiglio (2017). Le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale. *Quaderni di Minerva Bancaria*, 2017.



tratta di interventi normativi che nascono per rispondere a un'esigenza specifica (spesso sotto spinta corporativa) di breve termine, e che non tengono conto degli effetti di medio periodo – creando oltretutto confusione e incertezza in mercati estremamente dinamici e ancora in fase di consolidamento.

È importante sottolineare come, in teoria, anche oggi il DEF contenga informazioni sulle scelte economiche future, ma in buona parte esse rispondono all'esigenza di “far tornare i saldi” attraverso un estensivo ricorso a clausole di salvaguardia che vengono formalmente agitate ma sostanzialmente smentite e rinviate di anno in anno. Questo concorre a determinare l'inconoscibilità dell'evoluzione fiscale su un orizzonte superiore al singolo anno. La stessa cosa potrebbe accadere con il calendario fiscale. Una supervisione europea che non si limiti solo all'analisi contabile del documento, ma che si occupi di assicurare un maggiore *enforcement* delle proposte contenute nel DEF rinnovato, o di giustificarne in maniera documentata le deviazioni, potrebbe essere uno strumento in più per rafforzare l'utilizzo di questo strumento. Si noti infine come l'architettura istituzionale italiana non aiuta la capacità di effettuare programmazioni attendibili a medio termine. L'introduzione di un documento in qualche misura vincolante e condiviso a livello europeo potrebbe contribuire a dare maggior visione ed estendere l'orizzonte degli interventi.

## 5. Conclusioni

Il sistema fiscale è una delle variabili di maggior impatto sulla dinamica economica di un paese. Pressione fiscale, architettura istituzionale e struttura burocratica contribuiscono in maniera decisiva alla competitività del paese, introducendo incentivi o disincentivi alla creazione di imprese, nella loro produzione, sul comportamento delle famiglie e sulle scelte di investimento. L'Italia, sotto questo profilo, registra pesanti criticità che sono note da tempo all'opinione pubblica, ma che non trovano spazio a sufficienza nell'agenda politica: non solo inefficienze e insopportabile pressione fiscale, ma – come abbiamo visto – veri e propri paradossi e nonsensi, figli di una giungla di stratificazioni normative. Le azioni di governo intraprese negli ultimi anni per cercare di affrontare questi problemi, anche quando ben intenzionate o in sé condivisibili, si sono rivelate marginali e timide – finendo per aumentare la complessità di un sistema già estremamente frammentato e confuso, che ha bisogno di un rinnovo radicale a partire dalla sua struttura di base.

In questo lavoro sono stati presentati alcuni spunti di discussione utili a poter affrontare con maggiore ambizione la condizione della fiscalità italiana e le sue stravaganze. Si è cercato di introdurre idee diverse affrontate da prospettive solo apparentemente distanti. La proposta di radicale modifica dell'architettura fiscale tramite l'introduzione della *flat tax*, per una fiscalità più trasparente, equa e comprensibile; la creazione di un ambiente fiscale che possa attrarre e non allontanare idee e iniziative economiche in uno dei settori più dinamici, quello dell'economia digitale – rimuovendo gli ostacoli alla crescita e allo sviluppo e rimarcando una volta di più la miopia del legislatore in questo senso; la creazione di un calendario fiscale che provi a dare stabilità alle scelte fiscali, aiutando da un lato individui, imprese e famiglie ad adattare i propri comportamenti alle scelte del governo, e dall'altro il governo stesso ad assumere decisioni ponderate e coerenti nel tempo. Si è cercato in sintesi di cogliere l'ampiezza e la complessità del problema dell'incertezza fiscale del nostro paese e, quindi, di superare, attraverso tre proposte concrete, significative e paradigmatiche, il ristagno in un contesto giuridico e fiscale ostile alla prevedibilità.

## IBL Focus

### Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

### Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.