

ECONOMIA ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

Qualità istituzionale,
efficienza e produttività
nella Pubblica Amministrazione
in Italia

2023/2

 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

FRANCESCO NUCCI - Sapienza, Università di Roma

PAOLA PROFETA - Università Bocconi

PIETRO REICHLIN - Luiss Guido Carli

MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

CARLOTTA BERTI CERONI

Università di Bologna

MASSIMO BORDIGNON

Università Cattolica del Sacro Cuore

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

GIUSEPPE DE ARCANGELIS

Sapienza, Università di Roma

GIUSEPPE DI TARANTO,

LUISS Guido Carli

STEFANO FANTACONE

Centro Europa Ricerche

EMMA GALLI

Sapienza, Università di Roma

PAOLO GIORDANI

LUISS Guido Carli

GIORGIA GIOVANNETTI

Università di Firenze

ENRICO GIOVANNINI

Università di Roma "Tor Vergata"

ANDREA MONTANINO

Cassa Depositi e Prestiti

SALVATORE NISTICÒ

Sapienza, Università di Roma

ANTONIO ORTOLANI

AIDC

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

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

Alberto Petrucci

Luiss Guido Carli

BENIAMINO QUINTIERI

Università di Roma "Tor Vergata"

FABIANO SCHIVARDI

LUISS Guido Carli

MARCO SPALLONE

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

FRANCESCO TIMPANO

Università Cattolica del Sacro Cuore

MARIO TIRELLI

Università Roma Tre

GIOVANNA VALLANTI

LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE *(Editor in Chief)*: GIOVANNI PARRILLO

ADVISORY BOARD

PRESIDENTE *(President)*

PAOLO GUERRIERI - Sapienza, Università di Roma e PSIA, SciencesPo

CONSIGLIO *(Members)*

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

PIERO CIPOLLONE, Banca d'Italia

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

DARIO FOCARELLI, Ania

RICCARDO GABRIELLI, Deloitte

MAURO MICILLO, Intesa Sanpaolo

STEFANO MICOSI, Assonime

ROBERTO MONDUCCI, ISTAT

MARCO VALERIO MORELLI, Mercer

ROBERTA PALAZZETTI, British American Tobacco Italia

ALESSANDRO TERZULLI, SACE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

ALBERTO TOSTI, Sara Assicurazioni

MARCO VULPIANI, Deloitte

Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



numero 2/2023

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

Nicola Borri

Giuseppina Gianfreda

Rita Mascolo

Guido Traficante

(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 dalla direzione e redazione con il supporto dei membri del Comitato Scientifico.

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

Finito di stampare nel mese di ottobre 2023

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 Ptsclas, Viale di Villa Massimo, 29
00161 - Roma
amministrazione@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

Sommario

Qualità istituzionale, efficienza e produttività nella Pubblica Amministrazione in Italia

EDITORIALE

- 5 Qualità istituzionale, efficienza e produttività nella Pubblica Amministrazione in Italia
Emma Galli, Alberto Petrucci

SAGGI

- 15 Qualità istituzionale e produttività delle imprese
Beniamino Quintieri, Francesco Salustri, Giovanni Stamato,
Simona Mandile
- 51 Opendata e performance degli enti locali. Il caso di OpenCivitas
Ben Lockwood, Francesco Porcelli, Antonio Schiavone,
Michela Redoano
- 87 Certezza del diritto ed efficienza giudiziaria in Italia tra il 2005 e il 2021
Orlando Biele, Annamaria Nifo, Annalisa Pezone, Gaetano Vecchione
- 133 Trasformazione Digitale, Qualità dei Governi e Produttività nelle Regioni Europee
Nadia Fiorino, Maria Gabriela Ladu

- 159 Institutional quality and public sector performance: problems and perspectives
Marina Cavalieri, Domenico Lisi, Marco F. Martorana, Ilde Rizzo
- 203 L'efficienza temporale nella realizzazione delle opere pubbliche in Italia
Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, Maria Rosaria Marino, Nicola Carmine Salerno

CONTRIBUTI

- 251 Flat tax all'italiana
Simone Pellegrino

RUBRICHE

- 287 L'attuazione del PNRR: un percorso ad ostacoli tra efficienza della Pubblica Amministrazione, fabbisogno finanziario degli Enti Locali, ed eccessiva burocratizzazione
Riccardo Gabrielli, Giorgio Piccinini
- 301 Dal Made In Italy al Sense of Italy
Mariano Bella, Luciano Mauro
- 311 L'evoluzione del mercato dei giochi in Italia nel post-COVID
Stefano Marzioni, Alessandro Pandimiglio, Marco Spallone

Flat tax all'italiana

Simone Pellegrino*

Sintesi

La Legge di bilancio per il 2023 ha esteso il preesistente regime della cosiddetta 'flat tax degli autonomi' e ha introdotto la 'flat tax incrementale' (limitatamente al periodo d'imposta 2023), accendendo ulteriormente il dibattito politico e mediatico sul differente trattamento fiscale tra lavoratori dipendenti e lavoratori indipendenti. Questo saggio presenta le due nuove discipline, mettendo in risalto sia il meccanismo di funzionamento sia i calcoli di convenienza fiscale.

* Dipartimento di Scienze economico-sociali e matematico-statistiche – ESOMAS, Università degli Studi di Torino. E-mail: spellegrino@gmail.com

Abstract - Flat Tax Italian Way

The Budget Law 2023 extended the pre-existing regime of the so-called 'flat tax for the self-employed' and introduced the 'incremental flat tax' (limited to the 2023 tax period). These tax changes have further ignited the political and the media debate on the different tax treatment among employees and self-employed workers. This essay presents the two new disciplines, highlighting both the operating mechanisms and the tax convenience calculations.

JEL Classification: H23; H24.

Parole chiave: Imposta personale e progressiva; Flat tax; Riforme fiscali.

Keywords: Personal Income Tax; Flat Tax; Tax Reforms

1. Introduzione

È noto che il sistema produttivo italiano è caratterizzato da un numero di lavoratori indipendenti, mediamente di piccole dimensioni, superiore a quello che si registra in altri Paesi. Per ragioni pratiche tese a favorire il rapporto tra l'Amministrazione finanziaria e questa tipologia di contribuenti, nel corso del tempo sono stati previsti regimi semplificati o sostitutivi, sia ai fini dell'imposta sul valore aggiunto (Iva) sia ai fini dell'imposizione diretta (Irpef).

Per quest'ultima imposta, a partire dagli anni 2000, sono stati previsti regimi straordinari, che rappresentavano una eccezione, riservati a lavoratori indipendenti marginali. Nell'ultimo decennio l'imposizione sostitutiva dell'Irpef è stata estesa a più riprese; l'ultima modifica è avvenuta con la Legge di bilancio per il 2023, che ha ulteriormente esteso la cosiddetta 'flat tax degli autonomi' e ha introdotto la 'flat tax incrementale'. Oggi il regime forfetario riguarda più della metà dei lavoratori autonomi (Ufficio Parlamentare di Bilancio, 2022), a causa del forte risparmio d'imposta rispetto al regime ordinario; di fatto, l'imposizione dei lavoratori autonomi è segmentata in tre diverse strutture: l'Irpef ordinaria fintanto che la 'flat tax degli autonomi' non diventa più conveniente del regime ordinario; la 'flat tax degli autonomi' fino a 85 mila euro di ricavi; la 'flat tax incrementale' per livelli di ricavi superiori a 85 mila euro oppure per livelli di ricavi per i quali sarebbe possibile applicare la 'flat tax degli autonomi' ma il contribuente opta per la 'flat tax incrementale' perché più conveniente (ad esempio in presenza di detrazioni per oneri che modificano la convenienza dell'applicazione di un sistema impositivo oppure dell'altro).

Dal punto di vista dell'efficienza, con la 'flat tax degli autonomi', nell'in-

tervallo di redditi di interesse, l'aliquota media e marginale coincidono e sono pari al 15%, mentre l'applicazione del regime Irpef ordinario a redditi inferiori (ma sopra la soglia di incapienza) comporta una aliquota marginale decisamente più alta, il 28%. Il passaggio dalla 'flat tax degli autonomi' alla 'flat tax incrementale' determina un 'salto' dell'aliquota media, che non è più una funzione continua; inoltre, quando è applicata la 'flat tax incrementale', l'aliquota media risulta maggiore dell'aliquota marginale effettiva.

Poiché la 'flat tax incrementale' è prevista solo per il 2023, è difficile che essa possa contribuire in modo strutturale all'emersione di maggior base imponibile; anzi, è più probabile che incentivi (Rizzo e Secomandi, 2019) i contribuenti a concentrare il più possibile in questo anno la maggior parte dei ricavi, fino alla soglia di incremento di 40 mila euro di reddito. Tuttavia, come spesso è avvenuto nel nostro Paese, è molto probabile che questo regime, ormai introdotto, possa essere prorogato, in attesa che il disegno di legge delega sulla riforma fiscale, appena presentato dal governo (Giannini e Pellegrino, 2023c,d), sia discusso in Parlamento e che da esso segua successivamente una riforma fiscale. Nel rispetto del quadro di finanza pubblica (Baldini e Rizzo, 2018a), la riforma fiscale, così come delineata dal disegno di legge delega, dovrebbe proseguire, nel breve termine, nella direzione non solo di estendere l'attuale regime forfetario per i lavoratori autonomi ma anche di introdurre una 'flat tax incrementale' specifica per i lavoratori dipendenti (Rizzo e Secomandi, 2022), per poi proseguire, nel medio termine, verso un sistema più propriamente flat tax, con buona pace dell'effetto redistributivo dell'intervento pubblico (Acciari et al., 2021; Guzzardi et al., 2022) e di un disegno organico dell'imposizione che contemperi congiuntamente le esigenze di efficienza e di equità orizzontale e verticale (Baldini e Rizzo, 2022a; Giannini e Pellegrino, 2022). Come argomentato da diversi autori, riforme

verso un sistema strutturalmente flat tax potrebbero essere poco realistiche per un paese caratterizzato da un elevato livello di spesa pubblica, non solo perché troppo costose (Baldini e Rizzo, 2018b, 2019d, 2022b; Banca d'Italia, 2023), ma anche perché potrebbero non conseguire i risultati attesi (Baldini e Rizzo, 2019b,a), soprattutto se non ben strutturate (Baldini e Rizzo, 2019c; Baldini e Pellegrino, 2022).

Complessivamente, il regime forfetario degli autonomi costituisce un profilo di criticità per l'attuale struttura del nostro sistema fiscale, in particolare per i suoi effetti sull'equità orizzontale tra diverse categorie di contribuenti, in primis gli autonomi contro i dipendenti e i pensionati, mentre la 'flat tax incrementale' aumenta le distorsioni già presenti con la 'flat tax degli autonomi'. A parità di reddito imponibile, o di incremento di reddito, le differenze di imposizione tra lavoratori autonomi e dipendenti sono difficili da giustificare (Bordignon et al., 2022; Giannini e Pellegrino, 2023a) e di dubbia costituzionalità. Inoltre, tali modifiche non avvantaggiano i lavoratori autonomi 'marginali', con volumi di ricavi e redditi bassi, per i quali è spesso più conveniente il regime Irpef ordinario. Infine, come già autorevolmente osservato (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2022), queste misure determinano calcoli di convenienza fiscale finalizzati alla minimizzazione del carico tributario senza avere effetti sul fenomeno evasivo e non stimolano la crescita dimensionale dei contribuenti coinvolti; al contrario possono determinare un potenziale incentivo all'evasione fiscale per i contribuenti con ricavi intorno alla soglia fissata per fruire del regime agevolato.

I calcoli di convenienza fiscale riguardano anche due ulteriori aspetti. Il primo è relativo alla convenienza per un lavoratore a svolgere la propria attività come lavoratore autonomo anziché come lavoratore dipendente, potendo beneficiare di un reddito netto maggiore; in questa circostanza egli perderebbe

però le tutele garantite da un rapporto di lavoro dipendente (Bordignon et al., 2022). Il secondo, collegato al primo, discende dal fatto che l'applicazione del regime forfetario consente la non applicabilità dell'Iva: i contribuenti interessati non applicano l'Iva a debito sulle vendite, ma contestualmente non possono detrarre l'Iva a credito sugli acquisti. La conseguenza è che un lavoratore autonomo che applica il regime forfetario può vendere i suoi prodotti o servizi ai consumatori finali ad un prezzo decisamente vantaggioso rispetto ad una impresa o un lavoratore autonomo in regime ordinario; chiaramente, questa strategia di prezzo diviene predominante al crescere del numero dei soggetti forfetari. I benefici connessi al prezzo di vendita sono però parzialmente controbalanciati dall'indetraibilità dell'Iva sugli acquisti, che ha la conseguenza di aumentare i costi effettivi per il lavoratore autonomo.

Per tutte queste ragioni, le innovazioni introdotte negli ultimi anni non hanno una coerenza interna al sistema tributario. Una buona riforma fiscale dovrebbe in primo luogo essere condivisa, evidenziare il modello impositivo che si intende perseguire (Visco, 2019; Santoro, 2023), evitando di limitarsi a piccole modifiche dello status quo e soprattutto evitando di porre in essere segmentazioni dell'imposizione. La recente storia ci insegna che una volta introdotte modifiche che consentono benefici per alcuni gruppi di contribuenti è difficile fare marcia indietro: è il caso del Bonus Irpef, riservato ai lavoratori dipendenti, introdotto nel 2014 (Pellegrino e Zanardi, 2014a,b; Di Nicola e Pellegrino, 2017; Pellegrino, 2020b,a), riformato più volte ma non ancora eliminato a distanza di molti anni. In Italia si tende infatti a dare più rilevanza ai vincenti e ai perdenti di una specifica modifica normativa rispetto alle distorsioni che essa provoca sia dal punto di vista dell'efficienza, sia dal punto di vista dell'equità, a causa del malsano pregiudizio che una riforma fiscale debba necessariamente avvantaggiare tutti (Visco, 2021); invece, è vero il contrario,

perché una riforma organica e condivisa, che modifica contestualmente più imposte, è più probabile che ottenga un appoggio politico sufficiente per essere approvata, potendo riequilibrare i contribuenti perdenti e vincenti agendo simultaneamente su più imposte (Bordignon, 2019) e sul livello della spesa pubblica.

In questo saggio si concentra l'attenzione sulle modifiche apportate dalla Legge di bilancio per il 2023 al regime impositivo dei lavoratori indipendenti, al fine di evidenziare sia il meccanismo di funzionamento sia i calcoli di convenienza fiscale. Il saggio è strutturato come segue. Il Paragrafo 2 descrive le norme che si sono succedute nel tempo in Italia a partire dal periodo d'imposta 2001 per quanto riguarda l'imposizione agevolata dei lavoratori autonomi. Il Paragrafo 3 focalizza l'attenzione sul sistema in vigore nel periodo d'imposta 2023; in particolare, il Sottoparagrafo 3.1 descrive la 'flat tax degli autonomi', mentre il Sottoparagrafo 3.2 illustra il meccanismo di funzionamento della 'flat tax incrementale'. Il Paragrafo 4 conclude il saggio.

2. Un po' di storia sull'imposizione diretta agevolata dei lavoratori autonomi

Fino al periodo di imposta 2000, i redditi da lavoro indipendente seguivano la normativa Irpef ordinaria. La Legge finanziaria per il 2001 (Legge 23 dicembre 2000 n. 388, Art. 14) ha introdotto il regime fiscale per le attività marginali, rimasto in vigore fino al periodo d'imposta 2007, che consentiva, alle persone fisiche esercenti attività per le quali risultavano applicabili gli studi di settore, di avvalersi dell'imposizione sostitutiva, sia dell'Irpef sia

delle addizionali locali, con aliquota pari al 15%, sulla differenza tra ricavi e costi effettivi, ovvero determinati secondo il regime ordinario. Tale deroga era molto circoscritta: i contribuenti interessati dovevano presentare una apposita istanza all'Amministrazione finanziaria, la quale era tenuta a valutare i requisiti di ammissibilità al regime straordinario considerando le statistiche per gli studi di settore a cui apparteneva il soggetto interessato e valutando l'effettiva esistenza di una situazione di marginalità riferita al caso specifico. Ottenuto il benestare da parte dell'Agenzia delle Entrate, l'opzione per il regime straordinario si riteneva automaticamente rinnovato fino alla rinuncia da parte del contribuente, a meno che nel frattempo i ricavi eccedessero il limite predeterminato oppure il contribuente fosse interessato da un accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria che rettificava l'ammontare dei ricavi. Il valore massimo di ricavi entro il quale era possibile ottenere la deroga al regime ordinario era fissato a 25.822,84 euro (pari a 50 milioni di lire, che corrispondono a 39.405,65 euro del 2022), o a valori inferiori determinati con appositi decreti ministeriali.

Sempre la Legge finanziaria per il 2001 (Legge 23 dicembre 2000 n. 388, Art. 13) ha inoltre introdotto il regime fiscale agevolato per le nuove iniziative imprenditoriali e di lavoro autonomo, rimasto in vigore fino al periodo d'imposta 2014. Tale regime consentiva alle persone fisiche che intraprendevano un'attività artistica o professionale ovvero d'impresa di usufruire di una imposizione sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali locali nella misura del 10% (5% dal 2012 al 2014, come modificato dall'Art. 27 del Decreto-Legge n. 98 del 2011, poi convertito in Legge (Legge n. 111 del 2011)), per i primi tre anni (5 anni dal 2012 al 2014) dall'inizio della nuova attività imprenditoriale; l'imposta era applicata alla differenza tra i ricavi e i costi effettivi. In questo caso, il limite fissato per i ricavi era pari a 30.987,41 euro (60 milioni di lire,

che corrispondono a 47.286,79 euro del 2022) per i lavoratori indipendenti o le imprese aventi per oggetto prestazioni di servizi e il doppio per i lavoratori indipendenti o le imprese aventi per oggetto altre attività.

La Legge finanziaria per il 2008 (Legge 24 dicembre 2007 n. 244, Art. 1 – Commi 96-117) ha introdotto il regime dei cosiddetti ‘contribuenti minimi’, rimasto in vigore fino al periodo d’imposta 2014, riservato alle persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni caratterizzati da ricavi o compensi pari o inferiori a 30 mila euro che: non avevano effettuato cessioni all’esportazione; non avevano sostenuto spese per lavoratori dipendenti o collaboratori; non avevano effettuato acquisti di beni strumentali per un ammontare superiore a 15 mila euro nel triennio precedente. Non potevano essere considerati ‘contribuenti minimi’ le persone fisiche che si avvalevano di regimi speciali ai fini Iva, i soggetti non residenti, i soggetti che in via esclusiva o prevalente effettuavano cessioni di fabbricati, di terreni edificabili e di mezzi di trasporto nuovi e gli esercenti attività d’impresa o arti e professioni in forma individuale che contestualmente partecipavano a società di persone oppure a responsabilità limitata. I contribuenti interessati erano esentati dall’Irap e dall’Iva (non addebitavano l’imposta sulle vendite e non detraevano quella sugli acquisti). Il reddito imponibile era determinato dalla differenza tra ricavi e costi effettivi, da cui si potevano dedurre i contributi previdenziali ed assistenziali. Sulla base imponibile così determinata si applicava una imposta sostitutiva dell’Irpef e delle addizionali locali con aliquota pari al 20%.

La Legge finanziaria per il 2015 (Legge 23 dicembre 2014 n. 190, Art. 1 – Commi 54-89) ha modificato in modo estensivo il precedente regime dei ‘contribuenti minimi’. In particolare, secondo la nuova disciplina, i contribuenti persone fisiche esercenti attività d’impresa, arti o professioni che avevano sostenuto spese per lavoratori dipendenti o collaboratori nel limite di 5

mila euro lordi, avevano un costo complessivo, al lordo degli ammortamenti, dei beni strumentali alla chiusura dell'esercizio pari o inferiore a 20 mila euro applicavano l'aliquota del 15%, sostitutiva dell'Irpef e delle addizionali locali, sulla differenza tra ricavi effettivi e costi determinati forfetariamente, al netto dei contributi previdenziali ed assistenziali.

La modalità di determinazione dei costi che rilevavano, e rilevano, dal punto di vista fiscale è una novità applicata da questo periodo di imposta. In particolare, a fronte di ricavi effettivi derivanti dall'attività di lavoro autonomo, l'Amministrazione finanziaria, in via presuntiva, ipotizza che i costi siano pari ad una determinata percentuale dei ricavi effettivi, indipendentemente dai costi effettivamente sostenuti dal lavoratore autonomo. Per questa via, come sarà illustrato all'inizio del Paragrafo 3.1, la differenza fiscalmente rilevante tra ricavi e costi è determinata applicando all'ammontare dei ricavi effettivi il complemento ad uno della quota dei costi individuati forfetariamente, ovvero il coefficiente di redditività. Ad esempio, un coefficiente di redditività pari al 40% implica che i costi sono posti forfetariamente pari al 60%, e quindi il 40% dei ricavi stima la differenza tra ricavi e costi (al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali) fiscalmente rilevante.

L'originaria normativa, al fine della individuazione dei costi forfetari, considerava differenti coefficienti di redditività a seconda del codice Ateco e differenti livelli massimi di ricavi. In particolare, le industrie alimentari e delle bevande erano caratterizzate da un coefficiente di redditività pari al 40% e il limite dei ricavi a loro consentito era pari a 45 mila euro; il commercio all'ingrosso e al dettaglio erano caratterizzati da un coefficiente di redditività pari al 40% e il limite dei ricavi a loro consentito era pari a 50 mila euro; il commercio ambulante di prodotti alimentari e bevande era caratterizzato da un coefficiente di redditività pari al 40% e il limite dei ricavi era pari a 40 mila

euro; le attività dei servizi di alloggio e ristorazione erano caratterizzati da un coefficiente di redditività pari al 40% e il limite dei ricavi era pari a 50 mila euro; il commercio ambulante di prodotti diversi da alimenti e bevande era caratterizzato da un coefficiente di redditività del 54% e il limite dei ricavi era pari a 30 mila euro; al settore delle costruzioni e a quello delle attività immobiliari era attribuito un coefficiente di redditività pari all'86% e il limite dei ricavi in questo caso era pari a 25 mila euro; gli intermediari del commercio avevano un coefficiente del 62% e un limite per i ricavi pari a 25 mila euro; le attività professionali, scientifiche, tecniche, sanitarie, di istruzione e i servizi finanziari ed assicurativi avevano invece un coefficiente del 78% e un limite per i ricavi pari a 30 mila euro; le altre attività economiche, infine, avevano un coefficiente di redditività pari al 67% e un limite per i ricavi pari a 30 mila euro.

Non potevano avvalersi del regime forfetario: le persone fisiche a cui si applicava un regime speciale ai fini dell'Iva o dell'imposizione diretta; i soggetti non residenti, fatte alcune eccezioni; i soggetti che in via esclusiva o prevalente effettuavano cessioni di fabbricati, di terreni edificabili o di mezzi di trasporto; gli esercenti attività d'impresa, arti o professioni che partecipavano, contemporaneamente all'esercizio dell'attività, a società di persone o a responsabilità limitata. Anche in questo caso, i contribuenti interessati erano esentati sia dall'Irap sia dall'Iva (non addebitavano l'imposta sulle vendite e non detraevano quella sugli acquisti). Era poi stata confermata una imposizione ancora più favorevole, al fine di avvantaggiare l'avvio di nuove attività produttive, per il periodo d'imposta in cui l'attività aveva avuto inizio e per i due periodi d'imposta successivi: in queste circostanze, il reddito era ridotto di un terzo.

Infine, la Legge di bilancio per il 2019 (Legge 30 dicembre 2018 n. 145,

Art. 1 – Commi 9-11) ha uniformato i valori massimi di ricavi, precedentemente differenziati per categorie di codice Ateco, a 65 mila euro per tutte le categorie, mantenendo nel contempo immutati i coefficienti di redditività elencati in precedenza.

3. L'attuale disciplina

Per quanto riguarda la 'flat tax degli autonomi', che in quanto segue indichiamo con *FTA*, la Legge di bilancio per il 2023 (Legge 29 dicembre 2022 n. 197, Art. 1 – Commi 54-57) ha aumentato il limite fissato per i ricavi dal precedente 65 mila euro a 85 mila; essa ha nel contempo introdotto, per ora limitatamente al periodo di imposta 2023, la 'flat tax incrementale', che indichiamo invece con *FTI*. Mentre la *FTA* applica un meccanismo impositivo relativamente semplice ma nel contempo determina calcoli di convenienza fiscale non banali, la *FTI* prevede al contrario una struttura molto complessa.

Il primo meccanismo prevede infatti solamente l'applicazione di una aliquota proporzionale al reddito imponibile, ovvero la differenza tra ricavi effettivi, costi forfetari e contributi previdenziali. Applicando questo regime, però, non possono essere considerate le consuete detrazioni per lavoro, famiglia e per oneri che caratterizzano invece la struttura dell'Irpef. Poiché il meccanismo in esame non è un obbligo, al contribuente potrebbe essere più conveniente applicare il regime ordinario Irpef. Da questo confronto discendono numerosi calcoli di convenienza fiscale che, per sintetizzare, dipendono dalle aliquote contributive, dall'ammontare degli oneri detraibili e dalla differenza tra costi effettivi (che caratterizzano la disciplina Irpef) e costi forfetari (che sono considerati col sistema *FTA*).

Il secondo meccanismo, la cosiddetta *FTI*, prevede innanzitutto di identificare se il reddito conseguito nel 2023 è più elevato rispetto al più alto reddito dichiarato nel triennio precedente. In caso positivo, il meccanismo prevede di scomporre questo maggior reddito in due parti: su una parte si applica l'imposizione sostitutiva del 15%, mentre la parte restante continua ad essere assoggettata al regime ordinario Irpef. Le complicazioni discendono dal fatto che la modalità di individuazione di queste due parti dipende sia dall'ammontare del reddito più elevato del triennio precedente sia dall'ammontare dell'incremento di reddito, dando luogo, a seconda dei casi, ad un particolare andamento delle aliquote marginali effettive e delle aliquote medie.

3.1. La 'flat tax degli autonomi' (*FTA*)

Per i contribuenti interessati al regime forfetario, i ricavi R sono effettivi, mentre il reddito lordo $x = R - C$, dove C rappresenta i costi forfetariamente determinati, è ottenuto applicando un coefficiente di redditività φ ai ricavi R , differenziato per tipologia di attività come precedentemente elencato. Ad esempio, per i commercianti $\varphi = 0,40$ mentre per i professionisti $\varphi = 0,78$. Segue che $x = R - C = \varphi R$, dove $C = (1 - \varphi)R$.

Sottratti i costi forfetari C dai ricavi effettivi R , questi contribuenti possono dedurre dal reddito lordo x i contributi previdenziali ed assistenziali Q effettivamente versati. Alla base imponibile dell'imposizione diretta $y = R - C - Q$ è applicata una aliquota $\beta = 15\%$, pertanto $FTA = \beta y$. L'imposta così calcolata è sostitutiva dell'Irpef, delle addizionali regionali e comunali all'Irpef e dell'Irap.¹ Applicando questo regime, il contribuente non può però detrarre

¹ Si rinvia a Pellegrino (2021) per la descrizione della normativa Irpef ordinaria in vigore dal periodo d'imposta

da βy le detrazioni per oneri (e applicare quelle per tipologia di lavoro, oltre, eventualmente, a quelle per i familiari a carico, che sono elementi di personalizzazione considerati solamente dalla normativa ordinaria Irpef). Per quanto riguarda i contributi previdenziali ed assistenziali, le singole casse previdenziali, nonché l'Inps, considerano solitamente il reddito dichiarato ai fini fiscali come base di computo per i contributi dovuti dall'assicurato. Ad esempio, la cassa dei dottori commercialisti prevede, oltre ad un contributo fisso, un contributo soggettivo, calcolato sulla differenza tra ricavi e costi applicando l'aliquota scelta dal professionista in misura pari o maggiore all'aliquota minima, e un contributo integrativo (applicato ai ricavi). Ne discende che i contributi previdenziali Q sono dovuti sulla differenza tra ricavi effettivi e costi forfetari se il contribuente opta per il regime forfetario, mentre sono dovuti sulla differenza tra ricavi effettivi e costi effettivi se il contribuente opta per il regime ordinario. Questa differenza non rileva invece per i contribuenti che usufruiscono della *FTI*, dato che per essi i costi sono comunque determinati in modo effettivo.²

Nella parte seguente di questo saggio si assumono due ipotesi relative al carico contributivo: un libero professionista iscritto alla gestione separata dell'Inps e non assicurato presso altre forme di previdenza obbligatoria, caratterizzato da una aliquota complessiva del 26,23% e da una base contributiva minima di 16.243 euro; un lavoratore autonomo con una aliquota contributiva del 17,4% che, secondo l'Istat, è l'aliquota contributiva media che carat-

2022.

2 La struttura delle aliquote contributive è molto variegata, sia per i lavoratori autonomi, sia per i lavoratori dipendenti (Giannini e Pellegrino, 2023a). Per entrambe le categorie non si applicano solamente le aliquote cosiddette Ivs (invalidità, vecchiaia e superstiti), ovvero quelle utilizzate per la determinazione del montante contributivo su cui sarà calcolata la pensione, ma anche aliquote aggiuntive, destinate al finanziamento di altri istituti, come quelli rivolti ai casi di malattia o di maternità. Differenziati (e variabili negli anni) sono anche i minimali e i massimali contributivi tra le varie categorie di lavoratori autonomi, così come alcune agevolazioni in funzione dell'età o di altre caratteristiche.

terizza i lavoratori autonomi, e una base contributiva minima di 15 mila euro. Inoltre, per generalizzare il computo dei calcoli di convenienza fiscale, si presentano esempi in cui l'aliquota contributiva, sempre applicata alla differenza tra ricavi e costi, varia da un valore minimo ad uno massimo e si presentano i risultati per le aliquote del 20% e del 25%. Per quanto riguarda la tipologia di contribuente, si considera un lavoratore autonomo single, il cui reddito deriva integralmente da una attività di lavoro autonomo. Si ipotizzano sempre nulle le deduzioni per oneri, pertanto il reddito complessivo Irpef si differenzia dalla corrispondente base imponibile solo per l'ammontare dei contributi previdenziali ed assistenziali. Di conseguenza, l'Irpef ordinaria dipende da quattro fattori: la scala delle aliquote marginali legali erariali, la detrazione per lavoro, le detrazioni per oneri e le addizionali locali. Per determinare queste ultime, si considera un contribuente residente in Piemonte, a Torino.

Per il calcolo della *FTA* si applica un coefficiente di redditività del 78% (ovvero i costi sono pari all'22% dei ricavi). Si ipotizza sempre che il contribuente scelga il regime fiscale più favorevole, ovvero quello che determina un importo minore del cuneo fiscale.

Gli esempi che seguono cercano di chiarire in che modo la minimizzazione del carico fiscale e contributivo di un lavoratore autonomo dipenda da tre fattori: l'aliquota contributiva scelta, l'ammontare delle detrazioni per oneri di cui il contribuente può beneficiare applicando l'Irpef ordinaria e la differenza tra i costi effettivi e i costi forfetari (Giannini e Pellegrino, 2023b).

3.1.1. Esempi di calcolo

Si consideri un professionista, che può applicare il regime forfetario, ca-

ratterizzato da ricavi effettivi R pari a 60 mila euro. I costi C sono forfetariamente pari al 22% dei ricavi R , ovvero 13.200 euro. La differenza tra ricavi e costi $R - C = x = \varphi R$ è pari a 46.800 euro. Da x il contribuente può dedurre i contributi previdenziali ed assistenziali Q al fine di determinare la base imponibile y . Considerando una aliquota contributiva del 17,4%, applicata alla differenza tra ricavi effettivi e costi forfetari, i contributi Q per questo contribuente sono dunque pari a 8.143,2 euro. La base imponibile su cui calcolare l'imposta sostitutiva è pertanto pari a $y = R - C - Q = 38.656,8$ euro, mentre la FTA è il 15% di questo valore, ovvero 5.798,5 euro. Il cuneo fiscale e contributivo è dato dalla somma dell'imposizione diretta e dei contributi previdenziali, in questo caso pari a 13.941,7 euro.

Per determinare la convenienza del regime FTA rispetto al regime ordinario Irpef, a parità di aliquota contributiva, occorre specificare due ulteriori parametri. In primo luogo occorre scegliere l'ammontare di detrazioni per oneri di cui il contribuente potrebbe beneficiare applicando il regime ordinario; in secondo luogo, occorre ipotizzare la quota di costi effettivi rispetto ai ricavi, che può essere uguale, ma anche maggiore o minore dei costi forfetari individuati dal regime FTA .

Si considerino detrazioni per oneri nulle e una quota dei costi effettivi rispetto ai ricavi pari a quella prevista dal regime forfetario (il 22%). In questo caso specifico, l'ammontare complessivo dell'Irpef è pari a $I = 11.326,3$ euro, di cui 813 euro per l'addizionale regionale e 341,2 per quella comunale. Il cuneo fiscale e contributivo ammonta a 19.469,5 euro. Il risparmio per questo contribuente applicando il regime FTA è molto evidente: 5.527,8 euro. *Ceteris paribus*, la convenienza della FTA si riduce all'aumentare delle detrazioni per oneri, poiché esse riducono l'Irpef ma non influiscono sul calcolo della FTA (si vedano gli esempi successivi).

Ipotizziamo adesso che le detrazioni per oneri siano sempre nulle, ma consideriamo il caso in cui il contribuente abbia effettivamente meno costi rispetto a quelli attesi dall'Amministrazione finanziaria: i costi forfetari sono il 22% dei ricavi, mentre quelli effettivi sono il 16%. Se il contribuente opta per il regime ordinario, cambia l'ammontare dei contributi dovuti, poiché parametrati sulla differenza tra ricavi effettivi e costi effettivi, e cambia di conseguenza la base imponibile dell'Irpef: i costi effettivi ammontano a 9.600 euro, mentre i contributi a 8.769,6 e la base Irpef a 41.630,4. Con questi parametri, l'Irpef ammonta a $I = 12.549,1$, di cui 894,7 per l'addizionale regionale e 373,9 per quella comunale. Il cuneo fiscale e contributivo è pari a 21.318,7 euro. Il risparmio della *FTA* diviene ancora più pronunciato: 7.377 euro. L'opposto si verifica invece nel caso inverso, quando cioè la quota dei costi effettivi è più elevata rispetto a quella attesa dall'Amministrazione finanziaria: ceteris paribus, se i costi effettivi sono pari al 28% dei ricavi, il vantaggio complessivo (considerando imposte e contributi) è di 3.678,5 euro.

Esiste pertanto un intervallo di quote di costi effettivi rispetto ai ricavi dove più i costi effettivi sono bassi rispetto ai ricavi, più il cuneo fiscale che si otterrebbe applicando il regime ordinario Irpef sarebbe elevato e quindi più il sistema *FTA* sarebbe conveniente. Quando però la quota dei costi effettivi rispetto ai ricavi diviene sufficientemente elevata, risulta più conveniente il regime Irpef ordinario (Giannini e Pellegrino, 2023b).

Si consideri un lavoratore autonomo con ricavi effettivi pari a 60 mila euro, costi forfetari pari al 22% dei ricavi, detrazioni per oneri pari a mille euro e una aliquota contributiva pari al 20%. Qualunque sia la quota dei costi effettivi sui ricavi, il cuneo fiscale applicando la *FTA* è sempre uguale a 14.976 euro (i costi forfetari ammontano a 13.200 euro, mentre i contributi ammontano a 9.360 euro; segue che la *FTA* è 5.616 euro). Applicando invece

il regime ordinario, il cuneo fiscale diminuisce all'aumentare dei costi effettivi rispetto ai ricavi: se i costi effettivi sono minori del 35,2%, conviene il regime forfetario, mentre al di sopra di questa percentuale conviene il regime ordinario (Figura 1).

La convenienza della *FTA* rispetto al regime ordinario Irpef dipende anche dall'ammontare delle detrazioni per oneri. *Ceteris paribus*, al loro aumentare cresce la soglia di ricavi superata la quale il regime *FTA* diviene via via più conveniente. Quando le detrazioni per oneri diventano elevate, allora risulta più conveniente il regime ordinario. Questo aspetto implica che i lavoratori autonomi possono scegliere il regime fiscale più favorevole al fine di minimizzare il loro carico tributario, pianificazione che è invece preclusa ai lavoratori dipendenti e ai pensionati. Se le detrazioni per oneri sono troppo elevate per consentire un risparmio applicando la *FTA*, il contribuente applicherà il regime ordinario e beneficerà, qualora il reddito del 2023 sia superiore al maggiore di quelli dichiarati nel triennio precedente, della *FTI* (si veda il Paragrafo 3.2, che discute quando e quanto la nuova disciplina è conveniente).

La Figura 2 presenta l'andamento del cuneo fiscale (la somma di imposte e contributi) rispetto all'ammontare dei ricavi applicando il regime *FTA* e il regime Irpef ordinario, a parità di aliquota contributiva (20%) e di costi (il 22%) quando però le detrazioni per oneri sono nulle (scenario 1) e quando sono pari a 5 mila euro (scenario 2).

Figura 1 Il cuneo fiscale al variare dei costi effettivi se i ricavi sono 60 mila euro

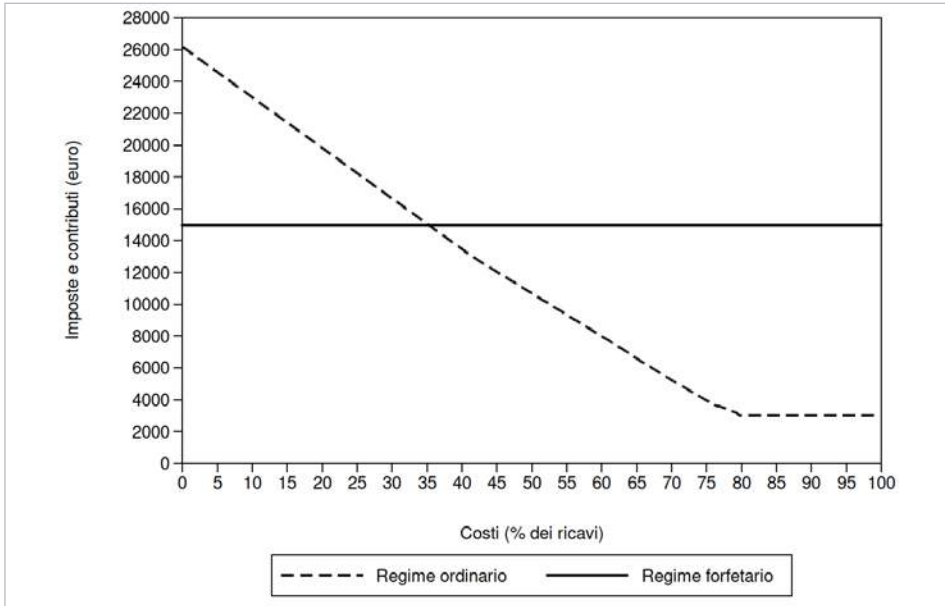
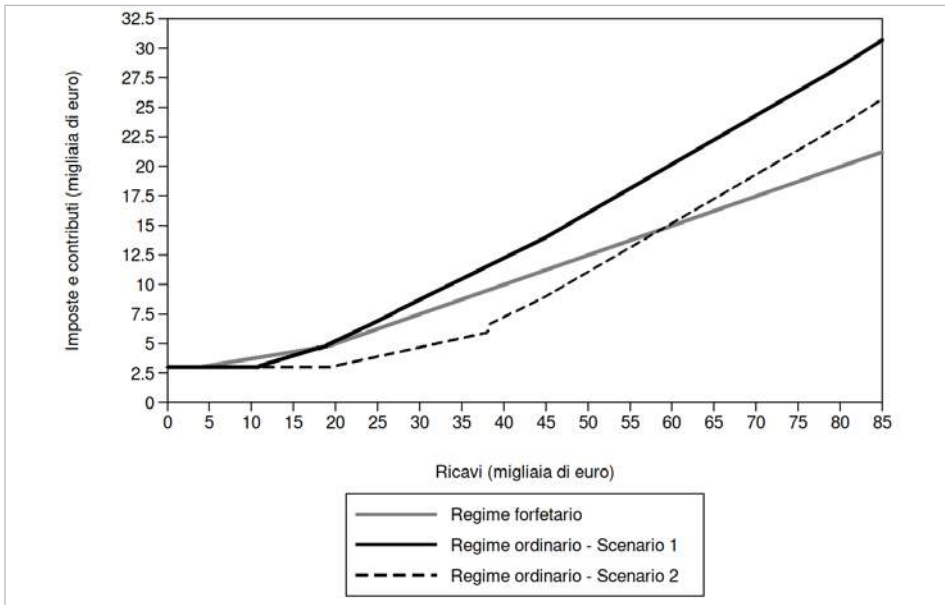


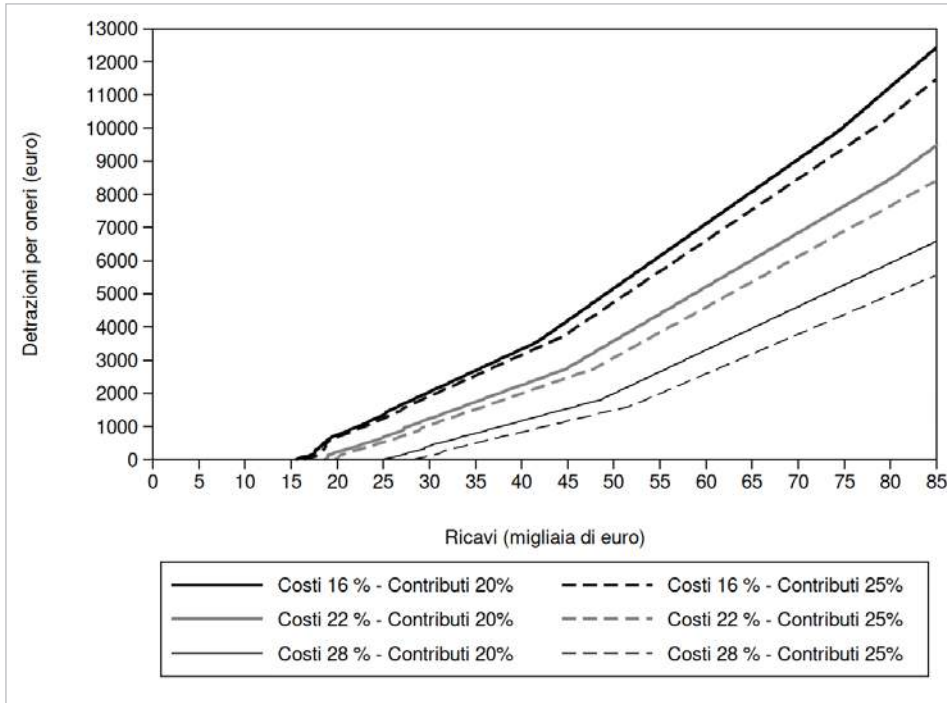
Figura 2 Il cuneo fiscale quando cambiano le detrazioni per oneri



Quando la linea grigia è inferiore alle linee nere conviene il regime *FTA*: se le detrazioni per oneri sono nulle, la convenienza per *FTA* si ottiene per ricavi superiori a 18.637 euro, mentre tale valore sale a 58.713 euro se le detrazioni per oneri sono pari a 5 mila euro.

Ripetendo lo stesso ragionamento per molti valori sia di aliquota contributiva, sia di costi effettivi, e ipotizzando detrazioni per oneri che aumentano da zero a 15 mila euro, la Figura 3 evidenzia, limitatamente ai casi di aliquote contributive del 20% e del 25% e di costi effettivi del 16%, del 22% e del 28%, il livello dei ricavi, in funzione dell'ammontare delle detrazioni per oneri, al di sopra dei quali conviene il regime *FTA* quando il coefficiente di redditività è pari al 78%. Ad esempio, se l'aliquota contributiva è pari al 20% e le detrazioni per oneri sono pari a 500 euro, la flat tax conviene per ricavi superiori a 18.605 euro se i costi effettivi sono pari al 16%, a 23.216 se i costi effettivi sono pari al 22% e a 31.105 euro se i costi effettivi sono pari al 28%. Per detrazioni per oneri molto elevate, ad esempio 8 mila euro, la convenienza per la flat tax, a parità di altre condizioni, parte da 64.549 euro di ricavi se i costi effettivi sono pari al 16% e da 77.117 euro se i costi effettivi sono pari al 22%, mentre nel caso dei costi pari al 28% è sempre più conveniente il regime Irpef ordinario.

Figura 3 La soglia di ricavi al di sopra dei quali conviene il regime *FTA* al variare delle detrazioni per oneri quando il coefficiente di redditività è pari al 78%



3.2. La 'flat tax incrementale' (*FTI*)

La norma prevede che i contribuenti persone fisiche esercenti attività d'impresa, arti o professioni, diversi da quelli che decidono di avvalersi della *FTA*, applicano, in luogo dell'Irpef ordinaria, un'imposta sostitutiva sia dell'Irpef sia delle addizionali locali, calcolata con l'aliquota del 15% su una base imponibile pari all'incremento di reddito rispetto al maggiore dei redditi dichiarati

nel triennio precedente (2020-2022), ridotto del 5%, fino a un importo massimo di 40 mila euro. Della *FTI* può dunque beneficiare sia chi non opta per il regime forfetario per sua scelta, sia chi non vi rientra perché supera la soglia di 85 mila euro di ricavi.

La struttura della *FTI* non è così semplice. Occorre infatti sviluppare un po' di conti per determinare innanzitutto se un incremento di reddito è parzialmente agevolabile e, in caso positivo, per individuare l'ammontare del beneficio fiscale riconosciuto.

In quanto segue si ipotizza che il reddito del periodo d'imposta 2023, che indichiamo con $y_t = R_t - C_t - Q_t$, sia più alto di un ammontare pari a Ψ rispetto al reddito del 2022, che indichiamo con $y_{t-1} = R_{t-1} - C_{t-1} - Q_{t-1}$, supposto essere il reddito più elevato del triennio 2020-2022. Consideriamo questa ipotesi per valutare il beneficio fiscale della *FTI* in modo puro, dato che la normativa Irpef è cambiata tra il periodo d'imposta 2021 e 2022. Per lo stesso motivo, consideriamo nulle le detrazioni per oneri.

Per un dato $\Psi = y_t - y_{t-1}$, l'ammontare effettivamente agevolabile è pari a

$$\Omega = \begin{cases} 0 & \text{se } \Psi \leq \alpha y_{t-1} \leq H \\ \Psi - \alpha y_{t-1} = y_t - (1 + \alpha) y_{t-1} & \text{se } \alpha y_{t-1} \leq \Psi \leq H \\ 0 & \text{se } \alpha y_{t-1} \geq H \end{cases}$$

dove α è pari al 5% e $H = 40.000$.

Si noti pertanto che per valori di Ψ minori o pari a αy_{t-1} l'ammontare effettivamente agevolabile Ψ è nullo. Quando invece Ψ è maggiore di αy_{t-1} , l'incremento di reddito agevolabile Ω , a parità di Ψ , diventa via via più basso man mano che il reddito di riferimento y_{t-1} diviene più elevato, ad un tasso pari ad α ; specularmente, il reddito non agevolato $\Psi - \Omega = \alpha y_{t-1}$, ovvero il

reddito soggetto all'imposizione ordinaria Irpef, diventa nel contempo più elevato, sempre ad un tasso pari ad α . Come sarà argomentato più avanti, la presenza del parametro $\alpha > 0$ determina conseguenze di rilievo per quanto riguarda l'andamento delle aliquote marginali effettive. Se esso fosse nullo, l'incremento di reddito subirebbe l'aliquota legale del 15%; poiché invece la sua presenza, all'aumentare di y_{t-1} , riduce il reddito agevolabile e aumenta il reddito imponibile Irpef, è di fatto stato introdotto un elemento di progressività nella fruizione del regime agevolato, che culmina quando il meccanismo non può più trovare applicazione e peranto tutto il reddito agevolato sconta il regime ordinario Irpef.

Inoltre, sempre in conseguenza del fatto che $\alpha > 0$, non può mai succedere che l'incremento di reddito Ψ sia totalmente agevolato. Se $y_{t-1} = 50.000$, allora il meccanismo può essere applicato se $\Psi > 2.500$ e fintanto che $y_t = 90.000$, dato che in quest'ultimo caso $\Psi = 40.000$ ($\Omega = 37.500$, mentre $\Psi - \Omega = 2.500$). Analogamente, per un reddito $y_{t-1} = 750.000$ euro, $\alpha y_{t-1} = 37.500$ e pertanto sono agevolabili solamente incrementi di reddito nella fascia 37.500-40.000 euro. L'agevolazione diviene nuovamente nulla, indipendentemente dall'incremento di reddito Ψ , se il reddito di riferimento y_{t-1} è pari o maggiore di 800 mila euro, poiché in questo caso $\alpha y_{t-1} \geq H$.

Individuati Ω e $\Psi - \Omega$, al primo è applicata l'aliquota $\beta = 15\%$ ovvero $FTI = \beta\Omega$, mentre il secondo, per un dato $\alpha y_{t-1} < \Psi < H$, rientra nella base imponibile Irpef dell'anno t , pari a $b_t = (1 + \alpha)y_{t-1}$, da cui $y_t = b_t + \Omega$.

Indichiamo con I_t l'imposta Irpef corrispondente alla base imponibile b_t , con I_t^* l'imposta Irpef dovuta su una base imponibile pari a y_t , ovvero l'imposta che si sarebbe verificata col regime ordinario; per l'anno $t - 1$ questa differenza non rileva, in quanto $I_{t-1} = I_{t-1}^*$, dato che $y_{t-1} = b_{t-1}$.

L'applicazione del parametro $\alpha > 0$ comporta un andamento linearmente

crescente delle aliquote marginali effettive se, al crescere di y_{t-1} , si mantiene costante Ψ e un andamento decrescente se, per un medesimo y_{t-1} , l'incremento di reddito cresce da $\Psi > \alpha y_{t-1}$ fino a H .

Con riferimento al primo aspetto, ipotizzando livelli di reddito y_{t-1} per i quali l'aliquota marginale effettiva dell'Irpef

$$I' = \frac{I_t - I_{t-1}}{b_t - b_{t-1}}$$

coincide con quella legale, ovvero quando l'imposta netta dipende solamente dalla scala delle aliquote marginali legali (quando $y_{t-1} > 50.000$ euro), l'aliquota marginale effettiva complessiva δ , per un dato

$$\alpha y_{t-1} < \Psi < H,$$

è pari a

$$\delta = \frac{\Psi - \Omega}{\Psi} I' + \frac{\beta \Omega}{\Psi} = \alpha I' K + \beta (1 - \alpha K),$$

dove

$$K = \frac{y_{t-1}}{y_t - y_{t-1}}.$$

Per un dato $\alpha y_{t-1} < \Psi < H$, K è linearmente crescente all'aumentare di y_{t-1} ; segue che anche $\alpha I' K$ è linearmente crescente, mentre $\beta (1 - \alpha K)$ è linearmente decrescente, con inclinazione minore (in valore assoluto) rispetto a $\alpha I' K$. Il meccanismo può trovare applicazione fino a quando $\beta (1 - \alpha K) \geq 0$, ovvero

$$\frac{y_{t-1}}{y_t - y_{t-1}} \leq \frac{1}{\alpha}.$$

La Figura 4 illustra l'andamento delle aliquote marginali effettive per $y_{t-1} > 50.000$ e $\Psi = 10.000$ ipotizzando $I'_* = 47,53\%$, ovvero l'aliquota marginale complessiva considerando l'imposta erariale, l'addizionale regionale del Piemonte e l'addizionale comunale di Torino.

Con riferimento invece al secondo aspetto, la Figura 5 illustra l'andamento delle aliquote marginali effettive all'aumentare di Ψ per un medesimo y_{t-1} , posto pari a 50 mila euro. Quando $\alpha y_{t-1} < \Psi$, l'aliquota marginale effettiva è pari al 47,53%. Per valori di Ψ appena superiori a αy_{t-1} , e fintanto che $\Psi = H$, $\Psi - \Omega = \alpha y_{t-1}$, mentre Ω aumenta da zero fino a $\Psi - \alpha y_{t-1}$. Segue che

$$K = \frac{y_{t-1}}{y_t - y_{t-1}}$$

si riduce e quindi, a tassi crescenti, anche $\alpha I'K$. Nel contempo, quando $\alpha y_{t-1} \geq \Psi$, $\beta(1 - \alpha K)$ aumenta, a tassi decrescenti. Quando $H = 40.000$ si raggiungono i valori estremi, ovvero $\alpha I'K = 2,97\%$ e $\beta(1 - \alpha K) = 14,06\%$; segue che $\delta = 17,03\%$.

La relazione che lega l'aliquota marginale effettiva e l'aliquota media col sistema ibrido Irpef-FTI necessita di ulteriori approfondimenti. Applicando il regime Irpef ordinario, la maggiore imposta Irpef dovuta a seguito di un qualunque $\Psi > 0$ applicato ad un reddito $y_{t-1} > 50.000$ sarebbe pari a

$$I'_* = \frac{I_t - I_{t-1}}{y_t - y_{t-1}} = 47,53\%;$$

l'aliquota media sarebbe crescente all'aumentare del reddito, a partire da valori sopra la no tax area, e sempre minore dell'aliquota marginale. I sistemi FTA e FTI fanno venire meno queste relazioni, che caratterizzano una buona imposta progressiva (Kakwani e Lambert, 1998; Lambert, 2001).

Figura 4 La scomposizione delle aliquote marginali effettive per un medesimo Ψ all'aumentare di y_{t-1}

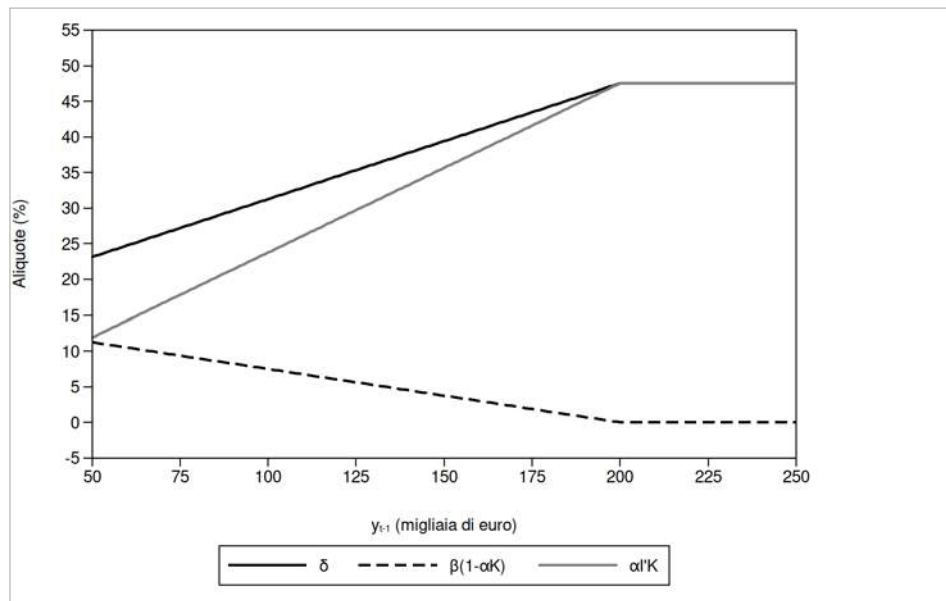
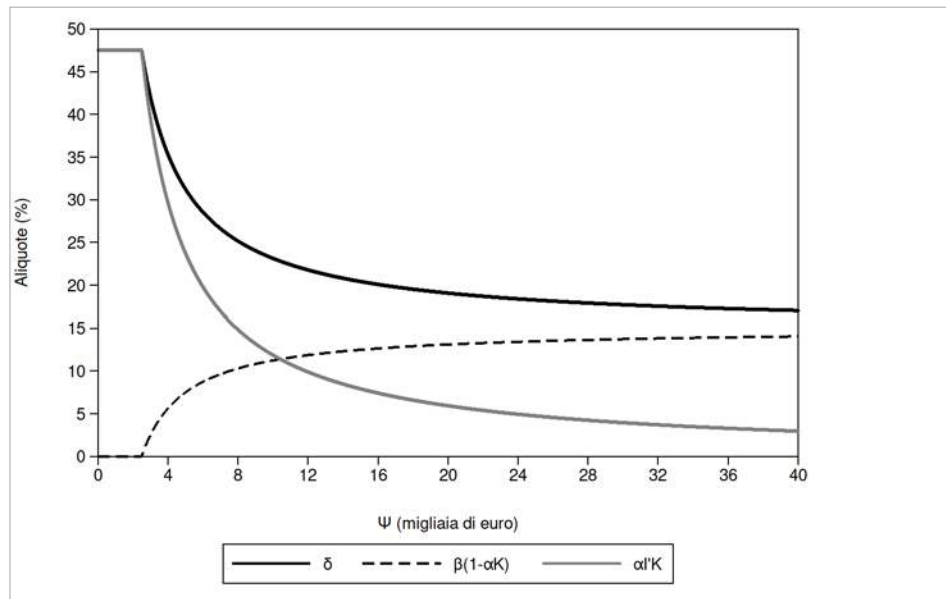


Figura 5 La scomposizione delle aliquote marginali effettive all'aumentare di Ψ per un medesimo y_{t-1}



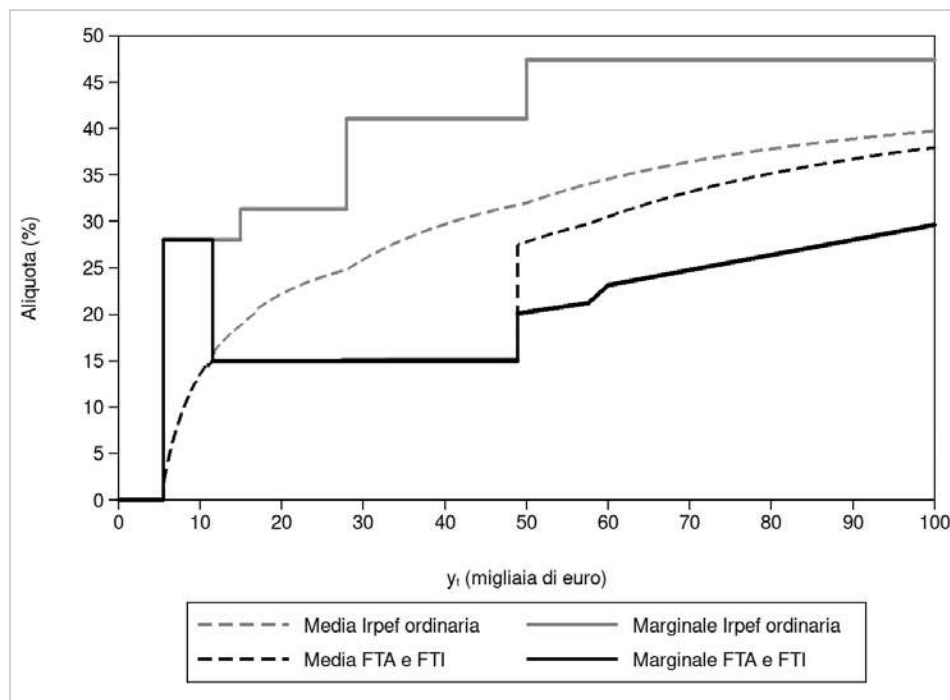
Gli attuali meccanismi, infatti, determinano tre diverse strutture: l'Irpef ordinaria fintanto che la *FTA* non diventa più conveniente del regime ordinario; il sistema *FTA* fino a 85 mila euro di ricavi; il sistema *FTI* successivamente. Col sistema *FTA*, nell'intervallo di redditi di interesse, l'aliquota media e marginale coincidono, e sono pari a $\beta = 15\%$ (applicando il regime Irpef ordinario a redditi inferiori l'aliquota marginale è invece un po' meno del doppio di β). Il passaggio dalla *FTA* alla *FTI* determina un 'salto' dell'aliquota media, che passa da β a

$$\frac{I_t + \beta\Omega}{y_t},$$

non conforme ad una struttura impositiva ordinata; la conseguenza diretta di questo andamento è che l'applicazione della *FTI* fa osservare una aliquota media superiore all'aliquota marginale effettiva quando, a parità di Ψ , il reddito y_{t-1} aumenta.

La Figura 6 mostra l'andamento delle aliquote medie e marginali col sistema Irpef ordinario (linee grigie) e col sistema misto *FTA* e Irpef-*FTI* (linee nere) nel caso di un lavoratore autonomo con l'aliquota contributiva del 26,23% e costi effettivi e forfetari pari al 22%. Il meccanismo della *FTI* determina pertanto questa incoerenza nell'imposizione diretta, poiché le imposte progressive sono caratterizzate da una aliquota marginale effettiva maggiore (o al più uguale) dell'aliquota media e da una funzione dell'aliquota media continua. Questo è la conseguenza del fatto che la *FTI* 'spezza' la metodologia di calcolo dell'imposta dovuta rispetto a quanto avviene per redditi inferiori, a cui si applica la *FTA*. Nonostante l'incoerenza, l'aliquota media complessiva, all'aumentare del reddito, è comunque una funzione non decrescente rispetto al reddito, anche se non continua.

Figura 6 L'aliquota media e l'aliquota marginale effettiva



3.2.1. Esempi di calcolo

Si consideri un lavoratore autonomo con un reddito y_t pari a 60 mila euro (per determinare questo valore si utilizza una aliquota contributiva del 26,23% e una quota dei costi effettivi rispetto ai ricavi pari al 22%). Si ipotizzi che la variazione di reddito Ψ rispetto all'anno precedente sia di 10 mila euro, ovvero $\Psi = 10.000$, $y_t = 60.000$ e $y_{t-1} = 50.000$. Solamente $\Omega = 7.500$ può scontare l'aliquota agevolata del 15%; pertanto $FTI_t = \beta\Omega = 1.125$.

La base imponibile dell'Irpef risulta pertanto $b_t = 52.500$, a cui corrisponde un'imposta netta, comprensiva delle addizionali regionali e comunali, pari a $I_t = 17.179,2$ euro. L'imposta Irpef (comprensiva delle addizionali) dovuta su $b_{t-1} = 50.000$ è invece pari a $I_{t-1} = 15.990,9$. Segue che l'imposta complessivamente dovuta su $\Psi = 10.000$ è pari a $I_t - I_{t-1} + FTI_t = 2.313,3$. L'aliquota marginale effettiva, che indica la variazione dell'imposta a seguito di un dato incremento di reddito, è dunque pari al 23,13%, non al 15%, a causa di $\alpha > 0$.

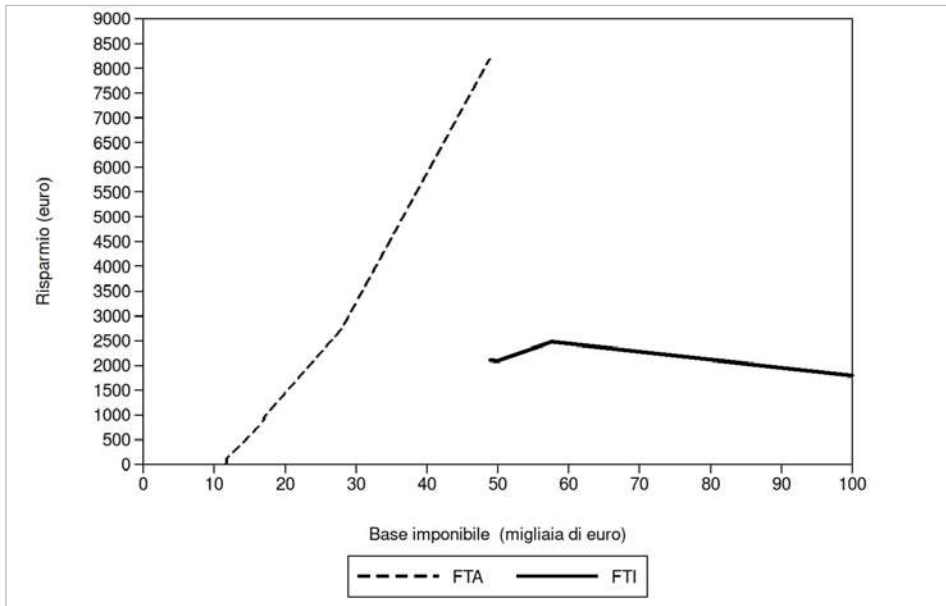
Come descritto, l'aliquota marginale effettiva non è costante, ma è crescente all'aumentare del reddito fintanto che il meccanismo della *FTI* trova applicazione. Si consideri $\Psi = 40.000$, $y_t = 340.000$ e $y_{t-1} = 300.000$. Solamente $\Omega = 25.500$ può scontare l'aliquota agevolata del 15%; pertanto $FTI_t = \beta\Omega = 3.750$. La base imponibile dell'Irpef risulta essere $b_t = 315.000$, a cui corrisponde un'imposta netta, comprensiva delle addizionali regionali e comunali, pari a $I_t = 141.945,4$ euro. L'imposta Irpef dovuta su $b_{t-1} = 300.000$ è invece pari a $I_{t-1} = 134.815,5$. Segue che l'imposta complessivamente dovuta su $\Psi = 40.000$ è pari a $I_t - I_{t-1} + FTI_t = 10.879,5$. L'aliquota marginale effettiva è dunque pari al 27,20%. La crescita dell'aliquota marginale effettiva continua, fino a quando essa converge all'aliquota del 47,53%. Si consideri $\Psi = 40.000$, l'ultimo reddito per il quale la *FTI* genera un beneficio positivo, di pochi centesimi di euro, è pari a $y_t = 839.999$ euro.

L'ultimo aspetto su cui è indispensabile focalizzare l'attenzione è il risparmio di imposta conseguente ad una variazione di reddito. Consideriamo il caso dell'aliquota contributiva del 26,23%, costi pari al 22% dei ricavi e detrazioni per oneri nulle. Per quanto concerne la *FTI*, consideriamo l'esempio in cui $\Psi = 10.000$.

Innanzitutto, i risparmi si hanno solo a partire da 20.252,6 euro di ricavi,

corrispondenti a 11.536,5 di reddito (prima conviene il regime Irpef); essi sono crescenti al crescere del reddito, fino ad un massimo di 8.206,0 per una base imponibile pari a 48.909,5 (ovvero 85 mila euro di ricavi secondo i parametri utilizzati), nel caso del coefficiente di redditività al 78% (Figura 7), e fino a un massimo di 2.267 euro per redditi imponibili pari a 25.081, nel caso del coefficiente di redditività al 40%. Oltre queste soglie di reddito, il titolare di partita Iva usufruisce della *FTI*. Il risparmio di imposta, per un incremento di reddito pari a 10 mila euro, è inferiore a quello della *FTA*, ma per nulla trascurabile; esso ovviamente è tanto più elevato quanto maggiore è l'incremento di reddito. L'andamento del risparmio è inizialmente crescente e poi via via decrescente, a causa dell'interagire tra la struttura dell'Irpef, la *FTI* e il correttivo del 5% che riduce l'incremento di reddito agevolabile tanto più quanto maggiore è il reddito di riferimento.

Figura 7 Il risparmio di imposta



4. Conclusioni

Il sistema impositivo riservato ai lavoratori autonomi di più piccole dimensioni ha perso, nell'ultimo decennio, la sua peculiarità di strumento fiscale di natura straordinaria volto a semplificare gli adempimenti tributari dei contribuenti marginali e si è trasformato in un regime forfetario che ormai riguarda circa la metà dei lavoratori autonomi. In questo lavoro si è presentata la struttura attuale, che riguarda sia la preesistente disciplina della cosiddetta 'flat tax degli autonomi' sia quella appena introdotta della 'flat tax incrementale'. Di fatto, oggi l'imposizione dei lavoratori autonomi è segmentata in tre diverse strutture: l'Irpef ordinaria quando i regimi forfetari sono meno convenienti, la 'flat tax degli autonomi' applicabile dai contribuenti caratterizzati da ricavi inferiori a 85 mila euro e la 'flat tax incrementale' applicabile dai lavoratori autonomi che non optano o che non possono usufruire, per il superamento del limite imposto per i ricavi, della 'flat tax degli autonomi'.

Si è cercato di mettere in luce che i punti deboli di queste strutture impositive sono numerosi, sia sul piano dell'equità, sia sul piano dell'efficienza. Il diverso trattamento tra lavoratori autonomi da una parte e altri contribuenti dall'altra sembra poco giustificabile, come poco giustificabile appare un sistema impositivo che prevede, complessivamente, aliquote marginali effettive non sempre crescenti e una funzione che definisce l'aliquota media non continua. La 'flat tax incrementale', in aggiunta, determina una funzione dell'aliquota media maggiore della corrispondente aliquota marginale, aspetto che non può essere accolto con favore.

Si auspica che la prossima riforma fiscale determini una scelta netta del sistema impositivo da adottarsi (onnicomprensivo oppure cedolare, dove i redditi da capitale scontano una aliquota più tenue rispetto ai redditi da la-

vorò) e modifichi i regimi impositivi qui discussi senza creare segmentazioni nell'imposizione. Ci si deve interrogare, già oggi, se è ragionevole che un regime fiscale originariamente pensato per essere semplice, come quelli che prendono spunto dal nome flat tax, debba nella realtà essere così complicato e consentire calcoli di convenienza fiscale non banali, il tutto determinando un trattamento fiscale molto differenziato tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti e pensionati.

Ringraziamenti

Si ringrazia Massimo Baldini, Paolo Bosi, Silvia Giannini, Gilberto Turati e due referee anonimi per gli utili commenti. Ogni imprecisione è mia unica responsabilità.

Riferimenti bibliografici

- [1] Acciari, P., F. Alvaredo, and S. Morelli (2021): “The concentration of personal wealth in Italy 1995-2016,” World Inequality Lab working paper No. 14.
- [2] Baldini, M. e S. Pellegrino (2022): “La flat tax che non c’è,” *lavoce.info* del 30 agosto.
- [3] Baldini, M. e L. Rizzo (2018a): “Anche la ‘quasi’ flat tax costa 50 miliardi,” *lavoce.info* del 15 maggio.
- [4] ——— (2018b): “Con la flat tax conti pubblici a rischio?” *lavoce.info* del 19 gennaio.
- [5] ——— (2019a): *Flat tax*, Il Mulino.
- [6] ——— (2019b): “Flat tax: maneggiare con cautela,” *lavoce.info* del 12 aprile.
- [7] ——— (2019c): “Però la flat tax di Salvini piatta non è,” *lavoce.info* del 19 marzo.
- [8] ——— (2019d): “Tagliare l’Irpef costa tanto,” *lavoce.info* del 16 luglio.
- [9] ——— (2022a): “Con la flat tax costi enormi a beneficio di pochi,” *lavoce.info* del 10 agosto. ——— (2022b): “Perché la flat tax non funziona nei paesi occidentali,” *lavoce.info* del 23 settembre.
- [10] Banca d’Italia (2023): “Audizione nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla ‘Delega al Governo per la riforma fiscale’ e ‘Disegno di legge AC 1038’ – Testimonianza di Giacomo Ricotti,” *VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati*, 18 maggio.
- [11] Bordignon, M. (2019): “Quando le tasse diventano un tabù,” *lavoce.info* dell’8 ottobre.
- [12] Bordignon, M., L. Ciotti, D. Cipullo, and N. Scutifero (2022): “L’espansione del forfettario e i regimi fiscali di autonomi e dipendenti,” OCPI – Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 21 dicembre.
- [13] Di Nicola, F. e S. Pellegrino (2017): “Bonus 80 euro, i nodi al pettine con i rinnovi dei contratti,” *lavoce.info* del 10 novembre.

- [14] Giannini, S. e S. Pellegrino (2022): “Flat tax: per le partite Iva è un bel risparmio,” *lavoce.info* del 2 dicembre.
- [15] ——— (2023a): “Dipendenti e autonomi: il confronto sul cuneo fiscale,” *lavoce.info* del 10 gennaio. ——— (2023b): “Flat tax: istruzioni per l’uso,” *lavoce.info* del 13 gennaio.
- [16] ——— (2023c): “La ‘rivoluzione’ fiscale del governo Meloni,” *lavoce.info* del 21 marzo.
- [17] ——— (2023d): “L’Irpef secondo il governo Meloni,” *lavoce.info* del 22 marzo.
- [18] Guzzardi, D., E. Palagi, A. Roventini, and A. Santoro (2022): “Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax Policy Implications from Distributional National Accounts,” *World Inequality Lab working paper No. 2*.
- [19] Istat (2022): *Il carico fiscale e contributivo di individui e famiglie – Anni 2019-2020*.
- [20] Kakwani, N. C. e P. J. Lambert (1998): “On measuring inequity in taxation: a new approach,” *European Journal of Political Economy*, 14, 369–380.
- [21] Lambert, P. J. (2001): *The distribution and redistribution of income*, Manchester University Press.
- [22] Ministero dell’Economia e delle Finanze (2022): *Relazione sull’economia non osservata e sull’evasione fiscale e contributiva – Anno 2022*.
- [23] Pellegrino, S. (2020a): “Con il bonus rafforzato prove di riforma dell’IRPEF,” *lavoce.info* del 28 gennaio.
- [24] ——— (2020b): “Riforma degli 80 euro, ma attenzione a non far pasticci,” *lavoce.info* del 21 gennaio. ——— (2021): “L’IRPEF, il Bonus e il sostegno alla famiglia tra il 2021 e il 2022: aspetti istituzionali,” *Economia Italiana*, 3, 191–243.
- [25] Pellegrino, S. e A. Zanardi (2014a): “A chi vanno i mille euro del presidente Renzi,” *lavoce.info* del 18 marzo.
- [26] ——— (2014b): “Come sarà il bonus in busta paga,” *lavoce.info* del 23

aprile.

- [27] Rizzo, L. e R. Secomandi (2019): “Con la mini flat tax via libera alle strategie elusive,” *lavoce.info* del 5 febbraio.
- [28] ——— (2022): “Non sarà la flat tax incrementale a farci alzare dal divano,” *lavoce.info* del 31 agosto.
- [29] Santoro, A. (2023): “Da dove partire nella riforma del fisco,” *lavoce.info* del 7 febbraio.
- [30] Ufficio Parlamentare di Bilancio (2022): “Audizione della Presidente dell’Ufficio Parlamentare di Bilancio nell’ambito dell’attività conoscitiva preliminare all’esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025,” *V Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati e 5a Commissione Programmazione economica, Bilancio del Senato della Repubblica*, 5 dicembre.
- [31] Visco, V. (2019): “Promemoria per una riforma fiscale,” *Politica economica*, 1, 131–154.
- [32] ——— (2021): “Una riforma fiscale che dà ragione a tutti non può funzionare,” *IlSole24Ore*, 12, 14 luglio.

PARTNER ISTITUZIONALI



BUSINESS PARTNER



SOSTENITORI

Allianz Bank F.A.	ENEL
Arca Fordi SGR	Gentili & Partners
Assonime	Investire SGR
B Capital Partners	ISTAT
Banca Aletti	Kuwait Petroleum Italia
Banca d'Italia	Leonardo
Banca Popolare del Cassinate	Oliver Wyman
Banca Profilo	SACE
Banco Posta SGR	Sisal
Cassa Depositi e Prestiti	TIM
Confcommercio	Unicredit
Confindustria Piacenza	Ver Capital
CONSOB	

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

c/c bancario n. 10187 Intesa Sanpaolo
Via Vittorio Veneto 108/b- 00187 ROMA
IBAN IT92 M030 6905 0361 0000 0010 187

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

oppure inviare una **richiesta** a:

amministrazione@editriceminervabancaria.it

Condizioni di abbonamento ordinario per il 2024

	Rivista Bancaria Minerva Bancaria bimestrale	Economia Italiana quadrimestrale	Rivista Bancaria Minerva Bancaria + Economia Italiana
Canone Annuo Italia	€ 120,00 causale: MBI24	€ 90,00 causale: EII24	€ 170,00 causale: MBEI24
Canone Annuo Estero	€ 175,00 causale: MBE24	€ 120,00 causale: EIE24	€ 250,00 causale: MBEIE24
Abbonamento WEB	€ 70,00 causale: MBW24	€ 60,00 causale: EIW24	€ 100,00 causale: MBEIW24

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 **€ 40,00 / € 10,00** digitale

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 60,00 / € 10,00** digitale

Publicità

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 2023/2

Qualità istituzionale, efficienza e produttività nella Pubblica Amministrazione in Italia

Il benessere economico e sociale di un paese è strettamente legato alla qualità delle istituzioni e all'efficienza e all'efficacia della Pubblica Amministrazione, aspetto che di fronte alla sfida della realizzazione del PNRR assume una rilevanza ancora maggiore.

In questo volume, i cui editor sono **Emma Galli** della Sapienza Università di Roma e **Alberto Petrucci** della Luiss Guido Carli, vengono analizzate dal punto di vista empirico alcune problematiche che riguardano il funzionamento del settore pubblico e in particolare gli effetti della qualità istituzionale e dell'efficienza della Pubblica Amministrazione sulla produttività dei fattori e sulla crescita economica, interessando tutti i livelli di governo, nazionale, regionale e locale.

Numerose sono le domande sollevate nei saggi raccolti nel volume: quali sono gli effetti della qualità delle istituzioni sulla crescita e sulla riduzione dei divari territoriali in Italia? Quali i problemi di misurazione della performance dell'Amministrazione Pubblica? Quali legami vi sono tra la Pubblica Amministrazione e la produttività dei fattori delle imprese? Qual è l'impatto sulla digitalizzazione e sulla produttività del lavoro? Quanto pesa la lentezza del sistema della giustizia nelle decisioni di investimento? Qual è l'influenza della pubblicazione dei dati relativi alla spesa pubblica locale e al livello dei servizi pubblici sulle scelte di policy dei governi locali?

Molti i saggi che analizzano tali questioni. **Beniamino Quintieri, Francesco Salustri, Giovanni Stamato e Simona Mandile** trattano degli effetti della qualità istituzionale sul valore aggiunto pro capite e sulla produttività totale dei fattori delle imprese italiane. Il lavoro di **Ben Lockwood, Francesco Porcelli, Antonio Schiavone e Michela Redoano** analizza le implicazioni in termini di *policy* della divulgazione dei dati sulla spesa pubblica e sulla qualità dei servizi a livello locale. **Orlando Biele, Annamaria Nifo, Annalisa Pezone e Gaetano Vecchione** affrontano il tema della certezza del diritto come dimensione istituzionale cruciale per lo sviluppo economico. Il lavoro di **Nadia Fiorino e Maria Gabriela Ladu** esamina la relazione tra la trasformazione digitale e la produttività del lavoro in un campione di 204 Regioni europee. La misurazione della performance e delle diverse dimensioni della qualità istituzionale è oggetto del lavoro di **Marina Cavalieri, Domenico Lisi, Marco F. Martorana e Ilde Rizzo**. Il tema degli appalti pubblici è oggetto del lavoro di **Giuseppe Francesco Gori, Patrizia Lattarulo, Maria Rosaria Marino e Nicola Carmine Salerno**.

Al di fuori del tema monografico, completano il numero il contributo di **Simone Pellegrino** sulla *Flat Tax* e tre rubriche che riguardano, rispettivamente l'attuazione del PNRR (**Riccardo Gabrielli e Giorgio Piccinini**); dal Made in Italy al *Sens of Italy* (**Mariano Bella e Luciano Mauro**); l'evoluzione del mercato dei giochi nel post Covid (**Stefano Marzoni, Alessandro Pandimiglio e Marco Spallone**).

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 è impegnata 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.