

## Il Federalismo Fiscale alla prova dei decreti delegati

57° CONVEGNO DI STUDI AMMINISTRATIVI

22, 23, 24 Settembre 2011 Villa Monastero, Varenna

### *Territorialità delle imposte e coordinamento del sistema tributario*

Maria Cecilia Guerra

CAPP Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche  
Università di Modena e Reggio Emilia

## Fonti di finanziamento degli enti decentrati

Costituzione art. 119

-**compartecipazioni** al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

-**tributi ed entrate propri** (compresi tributi propri derivati e addizionali). In armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema territoriale.

**Non** sono previsti **trasferimenti**

## Territorialità

Individuazione della «base imponibile» che viene riservata a un determinato livello di governo (**tributi propri**)

Attribuzione ad un livello di governo del «gettito» (o di una quota del gettito) di un tributo su cui non esercita alcuna autonomia (**compartecipazioni**)

Riconoscimento di margini di autonomia ad un certo territorio per «manovrare» i parametri di un tributo, istituito da un altro livello di governo, da cui ottiene gettito (**tributi propri derivati**)

3

## Territorialità

La rilevanza da attribuire alla «territorialità» dei tributi dipende dalle scelte circa:

- il legame fra fonti del finanziamento e natura delle funzioni affidate ai diversi enti
- le caratteristiche della **perequazione** (cruciale perché la distribuzione delle basi imponibili è molto **sperequata**)

4

## Esempio: Progetto di legge della regione Lombardia

1) il gettito dei tributi che origina da un territorio, anche quando relativo a tributi erariali, appartiene a quel territorio, indipendentemente da quali siano le funzioni che deve finanziare.

→ Il finanziamento delle regioni deve avvenire, prevalentemente, con forme di **compartecipazione** ai tributi erariali (marcato spostamento a favore delle regioni, del gettito dei due principali tributi, Irpef (50%) e Iva (80%)).

2) I trasferimenti perequativi devono essere di tipo **orizzontale**.

Monitorati dalle regioni più ricche, che ne sindacano l'impiego efficiente e sono arbitre di ridurli in caso di "sprechi".

→ Finanziano livelli "minimi" essenziali delle prestazioni e colmano la differenza nelle capacità fiscali per non più del 50%.

5

## Legge delega

Spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni (Lep) delle Regioni e  
Spese relative alle funzioni fondamentali dei Comuni

### Finanziamento integrale

- Tributi propri e compartecipazioni
- Perequazione secondo il fabbisogno

La perequazione è **verticale**:  
dallo Stato agli enti decentrati

La territorialità delle entrate tributarie non assume, in definitiva, alcun ruolo nel determinare le risorse a disposizione dell'ente

6

## Legge delega

### Altre spese (spese autonome)

#### Finanziamento

- Tributi propri
- Perequazione (parziale) secondo la capacità fiscale

La perequazione è  
**orizzontale**  
 avviene cioè con trasferimento di risorse  
 dalle regioni più ricche alle regioni più povere.

La territorialità delle entrate tributarie assume un duplice ruolo:

- contribuisce a determinare il gettito a disposizione dell'ente (perché perequazione parziale della capacità, e perché non tutti i tributi propri sono perequati)
- rende esplicita la dipendenza dei territori più poveri

7

## L'attuazione della delega

Primo problema:

rideterminare il **finanziamento (aggregato)** degli enti decentrati sostituendo i trasferimenti statali a favore di regioni e enti locali con tributi propri e compartecipazioni, "territorializzate" (parzialmente o integralmente) su tributi erariali.

8

## L'attuazione della delega

Secondo problema:

stabilire nuovi criteri di **ripartizione**

- Fabbisogni standard
- Capacità fiscale

MA NELLA TRANSIZIONE

Tenere conto che la ripartizione territoriale dei trasferimenti è molto diversa da quella dei tributi che li sostituiscono.

9

**Il decreto sulla fiscalità municipale**

10

## Fiscalità municipale

- Intervento in due fasi (la seconda dal 2014)
- I tributi propri comunali e le compartecipazioni non sono state finalizzate distintamente al finanziamento delle funzioni fondamentali e delle altre funzioni dei Comuni. Problema quindi nel definire i sistemi perequativi che si ispirano a principi diversi per le due tipologie di funzioni: da quale capacità fiscale si parte?

## Fiscalità municipale: prima fase

Compartecipazione (a volte devoluzione) a favore dei Comuni del gettito di una serie di imposte attualmente statali che a vario titolo gravano sugli **immobili**:

- a) le imposte collegate ai trasferimenti immobiliari (al 30%)
- b) l'Irpef per la parte relativa ai redditi fondiari (al netto della nuova imposta di cui d)) (al 100%);
- c) l'imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione di immobili residenziali (al 100%);
- d) l'imposta sostitutiva sui canoni di locazione di fabbricati residenziali (indicata come "cedolare secca") introdotta dallo stesso decreto (con aliquota del 21% o 19% rispettivamente per canoni liberi o concordati, in opzione rispetto all'attuale sistema) (al 21,7%, poi 21,6 dal 2012, problema dell'emersione)

Compartecipazione comunale all'**Iva** (aliquota equivalente alla compartecipazione Irpef al 2%, 2,9 mld euro: per il 2011, 2,58%)

## Territorializzazione delle compartecipazioni

Solo una parte di queste compartecipazioni è attribuita direttamente ai Comuni con riferimento alla distribuzione territoriale della base imponibile

- 1) Una quota (da definire) della compartecipazione ai tributi sugli immobili. L'imposta sostitutiva sui canoni di locazione (cedolare secca) è opzionale rispetto all'Irpef: difficile definire la capacità fiscale standard del Comune per questo tributo (ai fini della perequazione)
- 2) La compartecipazione all'Iva: ripartita secondo il gettito per Comune «assumendo a riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo». Non ci si riferisce direttamente ai consumi (statistiche Istat) per tener conto della diversa incidenza dell'evasione dell'Iva tra i vari territori (come si intreccia con la perequazione? Chi può contrastare l'evasione dell'Iva?)

13

## Territorializzazione delle compartecipazioni

La territorializzazione del gettito dell'Iva è problematica

- Il luogo di residenza del soggetto Iva può non essere quello dove ha luogo la transazione, che può essere diverso da quello in cui avviene il consumo.
- Quadro VT dichiarazione Iva: indicazione distinta delle vendite (e relativa imposta) a soggetti senza partite Iva, che sono i contribuenti di fatto dell'imposta, distribuite per regioni.

Ma

- I quadri VT sono affidabili?
- Sono disponibili solo su base regionale (in prima applicazione era previsto gettito provinciale e poi diviso pro capite, ma poi si è dovuto partire da quello regionale diviso pro capite)
- Non considerano operazioni finali le cessioni alle AP e altre istituzioni di tipo sociale
- Possono creare forti sperequazioni su base comunale (localizzazioni dei centri commerciali)

14

## Fiscalità municipale: prima fase

### Tributi propri (e tributi propri derivati):

- 1) introduzione dell'imposta di soggiorno (limitata ai Comuni cap. provincia, Unioni di Comuni e Comuni turistici)
  - 2) revisione dell'imposta di scopo, già introdotta nel 2006, per estenderne l'applicazione (scopo, durata, ammontare finanziabile)  
Colpirà le prime case? Se no, che imposta di scopo è?
  - 3) sblocco, parziale e graduale, dell'addizionale comunale Irpef (comunque garantita, fino a 0,4% per chi non l'ha o l'ha minore dello 0,4%, ma non aumenti superiore allo 0,2 all'anno)
- Lo sblocco è stato poi reso totale dal 2012: decreto legge 138/2011

15

## Fiscalità municipale: seconda fase (dal 2014)

### Imposta municipale propria (Imu) (tributo proprio derivato)

- sostituisce Ici e Irpef (e relative addizionali regionali e comunali) sui redditi fondiari da immobili non locati
- imposta patrimoniale: base imponibile calcolata a partire dal valore catastale (regole Ici)
- esenzione totale dell'abitazione principale (come oggi per l'Ici e per l'Irpef)
- aliquota base fissata dallo Stato (0,76% per compensare gettito Ici ed Irpef sui redditi fondiari) ma possibilità ai Comuni di aumentarla o ridurla fino allo 0,3% (0,2% su immobili locati da persone fisiche non imprese)
- forte agevolazione (50% dell'aliquota) per i contribuenti la cui tassazione sui redditi non muta col passaggio dall'Ici all'Imu.
  - immobili residenziali locati
  - immobili di imprese e lavoratori autonomi (riduzione aliquota **facoltativa** a carico del comune)

16

## Fiscalità municipale: seconda fase (dal 2014)

### Imposta municipale secondaria (solo abbozzata)

- sostituisce uno o più prelievi municipali attualmente in vigore collegati con l'occupazione di beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni (tra cui la Tosap)
- Imposta differenziata in relazione a:
  - durata dell'occupazione
  - entità (metri lineari o quadrati)
  - tipologia e finalità dell'occupazione attraverso la fissazione di tariffe differenziate

### Riduzione (e apparente semplificazione) della tassazione sui trasferimenti immobiliari

- aliquota normale dell'imposta di registro, di bollo e ipo-catastale ridotta dal 10% al 9% (dal 3% al 2% se prima casa)

17

## Imposizione immobiliare: effetti redistributivi

### Trattamenti differenziati per tipologia di immobile/proprietario

- Riduzione del carico fiscale sugli immobili dati in locazione (-23%) ,maggiore di quella del carico fiscale sulle seconde abitazioni a disposizione(-18%). Si riduce, di poco, la discriminazione preesistente.
- Nel medio/lungo periodo si avrà forse incentivo all'immissione di immobili sul mercato delle locazioni e all'emersione dei canoni irregolari (trasferimento di parte dei vantaggi agli inquilini). Nell'immediato la sottrazione di materia imponibile dall'Irpef ne altera la progressività e ha effetti redistributivi regressivi: vantaggio per i proprietari con redditi più elevati
- Forte riduzione del favore fiscale precedentemente riconosciuto ai contratti a canone **concordato** rispetto a quelli a canone libero
- Soggetti Irpef e Ires **imprese o lavoratori autonomi**: subiscono aumento da Ici a Imu, a parità di tassazione reddituale, con compensazione solo facoltativa e a carico dei Comuni

18

## Imposizione immobiliare: effetti sull'attuazione del federalismo fiscale

### 1) Violazione del principio del beneficio

- Esclusione dall'Imu della prima casa
- Prelievo aggravato su non residenti (secondo case), imprese e lavoratori autonomi
- Sperequazione più ampia fra Comuni

### 2) Non riconoscimento ai Comuni di un'importante leva fiscale autonoma

3) Contrazione degli spazi di manovrabilità delle aliquote (solo Imu e non anche addizionale Irpef sui redditi fondiari) → riduzione dei gettiti raccogliabili con il massimo sforzo fiscale

19

**Il decreto sulla fiscalità regionale e provinciale e sui fabbisogni standard in sanità**

20

## Fiscalità regionale

1) Vengono confermate le principali fonti di entrate tributarie  
Con qualche spazio di manovrabilità aggiuntivo ma anche con vincoli aggiuntivi

- Compartecipazione Iva
- Irap
- addizionale Irpef
- tasse automobilistiche (che la riforma lascia invariate)

2) I tributi propri regionali e le compartecipazioni (o quote di esse, da definire) sono finalizzati distintamente al finanziamento dei Livelli essenziali delle prestazioni e delle altre funzioni

21

## Compartecipazione Iva

Nuovo criterio di territorialità

A partire dal 2013 la compartecipazione Iva va ripartita tra regioni sulla base del luogo di consumo (dove avviene la cessione).

Come per i Comuni.

Nel decreto si specifica che occorrerà tenere conto anche dei *consumi delle Pa e degli enti senza finalità di lucro*

22

## Irap

Dal 2014: allargamento margini di manovrabilità aliquote Irap

Verso l'alto, come oggi: 0,92%

Verso il basso: possibilità di azzeramento

Vincolo: la riduzione dell'Irap oltre lo 0,92% è possibile solo se la Regione non sfrutta gli aumenti d'aliquota possibili su addizionale Irpef oltre 0,5% (per evitare uno spostamento del prelievo regionale dalle imprese ai lavoratori? Vincolo all'autonomia regionale)

Le variazioni continuano a potere essere differenziate per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

Possibilità di introdurre deduzioni dalla base imponibile (sembrerebbe senza limitazioni). [Grosso problema per la definizione della capacità fiscale \(ad aliquota e base imponibile standard\) a fini perequativi](#)

23

## L'Irap e la sua abolizione

- Federalismo: l'imposta è regionale e le regioni potrebbero abolirla

### Intanto

- La bozza di legge delega fiscale: prevede progressiva abolizione dell'Irap a partire dal costo del lavoro
- La manovra estiva ha previsto che su banche e assicurazioni l'Irap aumenti (4,65% invece di 3,9%)

24

## L'Irap e la fiscalità di vantaggio

(da Silvia Giannini e M. Cecilia Guerra , 2011)

Fra i principi della legge delega (l.42/2009) «Individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di **fiscalità di sviluppo**, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzate»

**Importante perché compatibile con la giurisprudenza comunitaria sugli aiuti di Stato**

Intanto

- **Fiscalità di vantaggio**

Decreto legge 78/2010, Regioni del Sud possono modificare le aliquote Irap fino ad azzerarle e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei riguardi delle **nuove** iniziative produttive.

25

## L'Irap e la fiscalità di vantaggio

- **Autonomia finanziaria alle regioni**

- Il d.lgs. sul federalismo regionale prevede, a partire dal 2013, la possibilità per **tutte** le regioni a statuto **ordinario** di ridurre, fino ad azzerare, l'aliquota Irap.
- Intanto Trentino Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia già hanno autonomia molto ampia in materia

Rischio:

... **fiscalità di vantaggio alla rovescia?** Le regioni più ricche potranno abbassare l'Irap e fare concorrenza fiscale a quelle più povere?

26

## Addizionale Irpef

A partire dal 2013 l'addizionale Irpef attraverso la sua componente ad aliquota base (oggi 0,9%)

“fiscalizza”

i trasferimenti statali di parte corrente alle Regioni che la riforma cancella (circa 6,4 mld euro)

con speculare arretramento delle aliquote erariali.

Alla nuova aliquota base l'addizionale dovrebbe quindi dare, complessivamente, un gettito di 13,4 mld euro

27

## Addizionale Irpef

La componente manovrabile è rafforzata:

- graduale allargamento (dal 2011, DL 138/2011) dei margini di aumento dell'aliquota da 0,5% attuale fino a 2,1% (dal 2015) ma senza determinare maggiore prelievo per i redditi nel primo scaglione Irpef (attualmente redditi fino a 15000 euro)
- apertura verso forme di progressività specifiche regionali: aliquote articolate con struttura scaglioni erariale
- possibilità di introdurre detrazioni per carichi familiari (con trasferimenti a incapienti)
- possibilità di introdurre detrazioni in sostituzione di voucher sociali, bonus e altri trasferimenti

28

## Il coordinamento del sistema fiscale

**Cittadino:** si confronta con tributi erariali, regionali, provinciali, comunali.

Occorre che questi siano coordinati, non doppie tassazioni. Onere complessivo sostenibile.

Rispetto dei criteri di efficienza ed equità

### Autonomie

Le decisioni di un livello di governo non devono avere influenza sul gettito degli altri (indeducibilità, compensazioni)

Trasparenza e responsabilizzazione

### Sostituti di imposta e cittadini

Evitare il proliferare degli adempimenti e la loro complessità. (Eccessivo numero di tributi, eccessiva differenziazione territoriale nelle regole applicative)

## Ci sarà tre volte l'Irpef

	Scaglioni	Irpef nazionale	Addizionale Irpef regionale		Addizionale Irpef comunale	
			Base	Variazione		Base
Aliquote	0-15000	22%	1,9%	-1,9	+0,5%	soglia esente per requisiti reddituali 0-0,8
	oltre 15000	22-42%	1,9%	-1,9	+2,1%	differenziabile per scaglioni 0-0,8% differenziabile per scaglioni
Detrazioni		carichi di famiglia	carichi di famiglia			
		sociali	sociali			
		incentivo				
		altre				
Detrazioni per incapienti		affitti quattro figli	carichi di famiglia			30

## L'Irpef nel federalismo

- Non solo autonomia di influenzare «al margine» il *volume* delle proprie risorse, principalmente attraverso la facoltà di variare le aliquote del prelievo.
- Ma anche, nel caso dell'Irpef, ampi gradi di libertà nel definire l'*articolazione* del prelievo (esenzioni, deduzioni, detrazioni...).

### Però

I paesi federali che riconoscono agli enti decentrati piena autonomia nel definire le caratteristiche strutturali del proprio prelievo sul reddito (Stati Uniti, Canada, Svizzera e Spagna) lo fanno prevedendo l'istituzione di imposte personali a livello locale distinte rispetto a quella erariale.

31

## Violazioni di regole del federalismo

Poiché non si ha un tributo autonomo:

- il gettito delle addizionali varia con scelte del governo centrale: base imponibile e deduzioni, area di esenzione, ma anche articolazione degli scaglioni di imposta. Senza possibilità di compensazioni (previste invece dalla delega): perché sono diversi gli effetti sugli enti.
- ampia batteria di strumenti: poca trasparenza e difficile identificare le responsabilità;
- concorrenza verticale (approfittare di riduzione di imposta operate da un altro livello per aumentare la propria, senza pagarne il costo in termini di percezione da parte dei cittadini) e rendita fiscale, contendere ad altri livelli, con manovre di ugual segno ma di poco costo, il merito di una politica che favorisca certe tipologie di contribuenti;
- aggirato il divieto previsto dalla delega dell'istituzione di un tributo autonomo che insista sul medesimo presupposto di un tributo erariale, e il principio, costituzionale, che richiede coordinamento dei tributi dei livelli decentrati e quelli erariali, per garantire non solo equità ma anche «razionalità e coerenza dei singoli tributi e del sistema tributario nel suo complesso».

32

## Violazioni di regole del federalismo

In analogia con quanto avverrebbe con un tributo autonomo:

- a) la combinazione di deduzioni, detrazioni e scala delle aliquote, diversamente decise fra livelli di governo, rende complicato calcolare l'aliquota marginale effettiva di imposta e quindi valutare gli effetti del prelievo sull'offerta di lavoro;
- b) la differenziazione nelle regole applicative dei diversi segmenti dell'Irpef aumenta la complessità e rende più oneroso il compito dei sostituti di imposta, in contrasto con i principi di delega che richiedevano «semplificazione del sistema tributario» e «riduzione degli adempimenti».

33

## Detrazioni regionali familiari e sociali

- Detrazioni sociali: non danno nessun beneficio ai soggetti incapienti (quasi 11 milioni a livello erariale: più di un quarto dei contribuenti).
- Detrazioni per carichi di famiglia: si prevede che le regioni introducano «misure di sostegno economico diretto» per gli incapienti. Ma potranno essere riconosciute anche ai soggetti incapienti o comunque con imposta netta pari a zero a livello nazionale che non sono contribuenti dell'Irpef regionale (molto probabilmente, i soggetti più bisognosi di aiuto)?

34

## Altri effetti sul disegno dell'Irpef

- Sottrazione di buona parte dei redditi fondiari dalla base imponibile dell'Irpef: effetti sulla «progressività» del tributo
- Sottrazione dei redditi fondiari relativi a immobili non locati (patrimonializzati nell'Imu) dal calcolo della selettività dell'Irpef (e dall'Isee)

35

## Le manovre del 2010-11: effetti sul federalismo

da Alberto Zanardi

Le manovre 2010 e 2011 sugli enti territoriali: effetti sull'indebitamento netto della PA (milioni euro)				
	2011	2012	2013	2014 (e segg.)
Regioni S.O.	4500	6100	6100	6100
Autonomie speciali	1000	3000	3000	3000
Province	500	1200	1300	1300
Comuni > 5.000 ab.	2500	4200	4500	4500
<b>Totale</b>	<b>8500</b>	<b>14500</b>	<b>14900</b>	<b>14900</b>

Le manovre adottate :

- taglio ai trasferimenti,
- regole del Patto di stabilità interno che obbligano molti enti ad avere avanzi di bilancio
- contestuale sblocco dell'autonomia tributaria (Irpef)

1) porteranno gli enti decentrati a ricorrere alla propria autonomia per finanziare le loro funzioni fondamentali non per differenziare la propria attività in funzione delle preferenze delle loro comunità  
 2) si tradurranno quindi in uno spostamento dal centro alle autonomie della responsabilità del prelievo

36

## Sperequazione nella distribuzione dei principali tributi regionali e comunali

Tab. 5. Distribuzione delle entrate tributarie di Regioni e Comuni tra territori regionali (valori pro-capite 2007, euro)

	regioni				comuni		
	Irap	Addizionale Irpef	Tasse automobilistiche	Totale tributi propri	Ici	Addizionale Irpef	Totale tributi propri
Piemonte	777	223	102	1134	229	52	425
Lombardia	890	165	94	1155	231	35	401
Veneto	603	141	111	882	232	47	396
Liguria	570	168	82	849	333	56	576
Emilia Romagna	733	160	100	1027	301	57	466
Toscana	594	102	103	823	272	52	445
Umbria	496	108	89	712	208	52	399
Marche	600	109	98	830	196	58	396
Lazio	856	106	84	1289	281	61	440
Abruzzo	525	134	91	778	201	39	389
Molise	466	190	81	768	153	36	305
Campania	386	89	58	547	144	31	344
Puglia	396	58	68	539	169	31	353
Basilicata	365	64	73	520	108	32	277
Calabria	312	115	88	523	113	25	278
Rso	649	132	89	914	225	44	403
Valle d'Aosta	713	128	0	1557	315	12	472
Trentino AA	713	112	106	1004	192	4	238
Friuli Venezia Giulia	628	107	0	770	208	39	368
Sicilia	370	63	0	443	123	25	268
Sardegna	451	72	0	626	168	30	352
Rss	462	77	12	598	153	25	296
Italia	620	124	77	866	214	41	387
coeff. variazione su Rso	0.31	0.36	0.16	0.29	0.32	0.27	0.20

Fonte: per regioni: Issirfa, Osservatorio finanziario regionale, vol. 30; per comuni: Istat, bilanci consuntivi dei comuni.

37