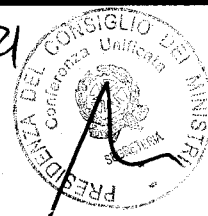


2/12/2021



21/211/CU02/C2

**PARERE SULLO SCHEMA DI DISEGNO DI LEGGE RECANTE  
“DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA FISCALE”**

**Parere, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281**

***Punto 2) Odg Conferenza Unificata***

Le Commissioni Finanze di Camera e Senato hanno svolto un'indagine conoscitiva sulle caratteristiche di una riforma fiscale finalizzata a rivedere il sistema di imposizione sui redditi delle persone fisiche ed in generale la struttura del sistema tributario, in ottica di sostegno alla crescita economica. Le Commissioni hanno approvato un documento conclusivo (30 giugno 2021) che ha analizzato le criticità dell'attuale sistema tributario italiano e delineato i principali obiettivi della riforma, proponendo gli strumenti per conseguirli.

A seguito del lavoro parlamentare, il 5 ottobre 2021 il Governo ha approvato un disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale che risponde alla necessità di semplificare l'architettura e la nomenclatura del sistema tributario nazionale. L'attuale sistema fiscale italiano fonda le sue basi nella riforma del 1973 e nel “ritocco” del 1997. Appare pienamente condivisibile intervenire per rendere moderna la fiscalità italiana in un contesto di appartenenza all'Unione Europea. I principi cardine della riforma sono:

- stimolo alla crescita economica attraverso una maggiore efficienza della struttura delle imposte e la riduzione del carico fiscale sui fattori di produzione;
- razionalizzazione e semplificazione del sistema fiscale, anche attraverso la riduzione degli adempimenti e l'eliminazione dei micro-tributi;
- preservazione della progressività del sistema fiscale;
- contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

Entrando nel dettaglio degli obiettivi delineati dal DDL delega si sviluppa una prima riflessione imperniata sulla genericità della delega e, forse, di **un eccesso di delega**.

**In alcune norme non sono presenti né le definizioni degli oggetti tributari che si vogliono riformare né le modalità con le quali assicurare la copertura finanziaria della possibile soppressione o del superamento dei tributi attualmente vigenti:**

- **Art. 1 (Delega al Governo per la revisione del sistema fiscale e procedura)**

Un primo esempio è nell'**art. 1, comma 1, lett. b)** laddove si parla dell'*individuazione ed eliminazione di microtributi per i quali i costi dell'adempimento risultino elevati a fronte di un gettito trascurabile*. Questa condizione non appare soddisfacente di un quadro chiaro sul quale intervenire in quanto è dall'effetto del tributo che si ricava la definizione di microtributi; senza considerare le implicazioni per gli enti che questi tributi gestiscono. Insomma, un microtributo può essere definito tale per la ridotta numerosità dei contribuenti, per la poca rilevanza del gettito, per il ridotto valore del debito d'imposta. Ma tali definizioni non sono sufficienti se rappresentano un rapporto esattamente contrario, rispettivamente, per l'entità rilevante dell'imposta dovuta dai pochi contribuenti, per l'incidenza sociale del tributo pur a fronte di un ridotto gettito complessivo, per la elevata numerosità dei contribuenti a fronte di un debito tributario modesto.

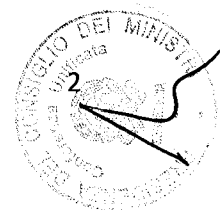
In proposito, l'esempio immediato è fornito dalla **tassa auto e dal tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi (ecotassa)**. La prima ha un'elevatissima platea di contribuenti a fronte di un debito medio di ridotto rilievo (180€); il secondo tributo impatta su di un ridottissimo numero di contribuenti ma il debito tributario risulta mediamente molto elevato (45.000€). **Entrambi, inoltre, rappresentano una forma moderna di tributo di scopo in quanto, la leva fiscale consente di indirizzare le scelte dei cittadini in rapporto all'impatto ambientale che i rispettivi presupposti impositivi generano.**

La dimensione indicata nel DDL Delega **non è sufficiente a rappresentare gli elementi di politica fiscale che coinvolgono gli spazi di intervento degli enti sub-statali, come le Regioni, verso le quali non sembra essere riaffermata e valorizzata la funzione di coordinamento della finanza locale**. Tale intervento rischia, infatti, di mortificare la negoziazione tra Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane appartenenti allo stesso territorio.

Forse, potrebbe essere altrettanto utile intervenire classificando i tributi per la competenza del gettito. Ad esempio, nell'ambito delle misure previste al **comma 5, dell'art. 1**, si potrebbe ipotizzare di sopprimere la ripartizione del gettito della tassa auto tra Regioni e Stato (limitatamente al maggior gettito relativo alla maggiorazione delle tariffe per veicoli inquinanti e sopra i 100Kw) che innesca un sistema di compensazioni finanziarie molto oneroso nella definizione delle relative partite.

- **Art.4 (Razionalizzazione dell'imposta sul valore aggiunto e di altre imposte indirette)**

Altro ambito di intervento previsto dal DDL Delega è rappresentato dalla razionalizzazione dell'IVA e delle altre imposte indirette. Il contenuto dell'art. 5 non sembra tenere conto della attuale destinazione dell'IVA a favore delle Regioni nella misura del 70,14% secondo quanto previsto dal non ancora superato d.Lgs. 56/2000



indispensabile a coprire una rilevante parte della spesa sanitaria, ma anche spese non sanitarie di cui va garantita la copertura. Sorgono alcune perplessità su come procedere per il raggiungimento dell'obiettivo indicato nella delega, considerati i limitati margini finanziari derivanti dall'odierna struttura dell'IVA.

- **Art. 5 (Graduale superamento dell'IRAP) e Art. 7 (Revisione delle addizionali comunali e regionali all'IRPEF)**

**Il superamento dell'IRAP viene auspicato all'art. 5 come mera operazione finanziaria** della quale non si intravedono le misure destinate ad assicurare il gettito da destinare alla copertura della spesa sanitaria principalmente in relazione alla forma di tassazione sostitutiva o, invece, gravante su tributi esistenti. D'altro canto, si sottolinea che **attualmente l'IRAP finanzia anche altre spese non sanitarie per circa 2,5 mld di cui nel testo del DDL non si esplicita l'assicurazione di copertura** (ex fondo perequativo L. 549/1995).

**Il medesimo articolo non prevede la preservazione degli spazi di flessibilità fiscale a favore delle Regioni attualmente titolari del gettito dell'imposta come invece previsto nel Documento conclusivo delle Commissioni finanze di Camera e Senato (par.2.9. ultimo periodo).** Occorrerebbe integrare il DDL con tale previsione.

Nell'articolo 7 si prospetta il superamento delle attuali addizionali con corrispondenti sovrainposte. **Il DDL delega non definisce il contenuto della sovrainposta specie rispetto alla differente definizione presente in dottrina.**

La **definizione classica** attribuisce alla sovrainposta la **natura di imposizione gravante sul debito della connessa imposta statale** e, in quanto tale, ne subisce gli effetti della struttura progressiva delle aliquote IRPEF e degli interventi (in diminuzione) delle detrazioni e, in parte, delle deduzioni. **La definizione più diffusa in dottrina sembra essere quella di una sovrinposta** (il riferimento al termine "addizionale" è stato, come noto, non corretto sotto il profilo economico) **applicata alla medesima base imponibile dell'imposta principale ma con uno spazio di manovrabilità a favore dell'ente titolare del gettito (Regioni o Comuni) sia in termini di applicazione di detrazioni che di deduzioni.**

Pertanto, **nel primo caso il ruolo di Regioni e Comuni viene limitato alla sola manovrabilità delle aliquote;** questo certamente rappresenta una grandissima semplificazione per i contribuenti ma **mortifica la capacità di realizzare una, seppur modesta, politica fiscale da parte dei medesimi enti impositori Regioni o Comuni.** Invece, avviene l'inverso con l'**interpretazione di sovrainposta fornita con il secondo caso che consentirebbe una più ricca capacità di intervento di Regioni e Comuni** che, oltre ad azionare la differenziazione di aliquota possono intervenire nella determinazione di detrazioni d'imposta e, finanche, di deduzioni correlate alla caratteristica economica dei rispettivi territori.



**Il DDL Delega non fornisce elementi di chiarezza al riguardo e non consente di formulare una proposta, magari migliorativa.**

**Con riferimento agli impatti diretti sul sistema di finanziamento delle regioni**, sono state elaborate delle proposte sulla sostituzione dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP con sovrainposte a tributi statali, **secondo la definizione classica di sovrimposta** (in allegato). Infatti, nella legge delega, se per l'addizionale IRPEF viene esplicitamente indicata la forma d'imposizione sostitutiva, per l'IRAP tale soluzione non viene definita, mentre il documento conclusivo delle Commissioni parlamentari si limitava ad indicare il suo riassorbimento nei tributi attualmente esistenti. Tuttavia, anche sulla base dell'esame dei tributi statali oggetto di possibile compartecipazione, in questa analisi l'IRES viene considerato l'oggetto di imposizione sostitutiva, presumibilmente in forma di sovrainposta, in coerenza con quanto previsto per l'addizionale regionale IRPEF.

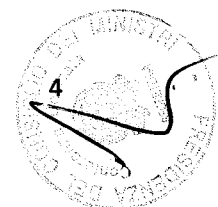
Le motivazioni alla base della sostituzione delle attuali imposte regionali risiedono, per l'addizionale regionale IRPEF nella frammentazione e nell'alterazione della progressività dell'imposizione sui redditi che sarebbero causate dalle manovre regionali, mentre per l'IRAP nella distorsione che tale imposta determinerebbe nell'allocazione dei fattori produttivi e nei conseguenti effetti negativi sulla crescita.

Tali motivazioni vanno analizzate più a fondo, con particolare riferimento all'addizionale regionale IRPEF. Riguardo alla frammentazione del sistema impositivo, se da un lato è inevitabile in un sistema decentrato di finanza pubblica che la possibilità di applicare differenti aliquote per scaglioni di reddito determini una maggiore, seppur limitata, complessità del sistema d'imposizione sui redditi, dall'altro bisogna considerare anche i vantaggi che derivano dalla differenziazione delle scelte politiche regionali, anche in materia fiscale, che sono alla base dei principi di efficienza e responsabilizzazione ispiratori del federalismo fiscale.

Riguardo alla possibile alterazione della progressività, invece, si evidenzia come i ridotti margini di manovra sulle aliquote e la ridotta incidenza (aliquota media) dell'addizionale regionale, rispetto alle medesime caratteristiche dell'IRPEF statale, non consentano alle Regioni di alterare sensibilmente la progressività e l'effetto redistributivo dell'imposizione predeterminati dallo Stato. Tali conclusioni sono avvalorate anche da una sentenza delle Corte Costituzionale in materia di progressività dell'addizionale regionale IRPEF (sentenza 26 gennaio 2014, n.8).

**Le prospettate modifiche ai principali tributi regionali portano quindi con sé alcune criticità:**

- **la riduzione dell'autonomia finanziaria regionale**, come delineata dalla legislazione attuativa dell'art. 119 Cost. (L. 42/2009 e D. Lgs. 68/2011) per due motivi: **1) il gettito della sovrimposta risente maggiormente degli interventi dello Stato sui tributi oggetto di compartecipazione (le Regioni risentirebbero delle decisioni centrali su base imponibile, aliquote e detrazioni dell'IRPEF**

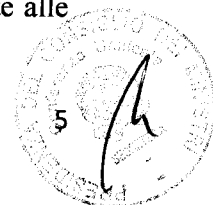


nazionale, mentre con l'attuale addizionale non risentono delle scelte statali su aliquote e detrazioni); 2) la sostituzione graduale dell'IRAP senza specificare le modalità alternative di finanziamento, potrebbe aumentare il carattere di finanza derivata delle Regioni qualora non sia attribuito un nuovo tributo;

- la mancata esplicitazione nel disegno di legge delega della garanzia, anche con le nuove sovrainposte, degli attuali livelli massimi di flessibilità fiscale aggiuntiva delle Regioni (che andrebbe emendato in tal senso) e che possono risultare fondamentali per l'adeguamento dei fabbisogni di risorse o per gli equilibri di bilancio;
- la redistribuzione di carico fiscale tra gli attuali soggetti passivi e quelli dei tributi sostitutivi, in particolare per l'ipotizzato passaggio da IRAP a sovrainposta IRES, la quale presenta una platea di contribuenti molto differente. L'IRAP, infatti, interessa tutte le attività produttive private e tutti gli enti pubblici, mentre l'IRES solo le società di capitali e una limitata quota di enti pubblici;
- l'introduzione di nuove normative regionali che permettano di conseguire un gettito corrispondente a quello derivante dall'applicazione delle manovre vigenti, in un contesto in cui, soprattutto nell'ipotesi di passaggio da IRAP a sovrainposta IRES, la struttura della nuova base imponibile si presenta molto diversa;
- l'impatto sui gettiti potenzialmente ottenibili dall'applicazione di ulteriori manovre da parte delle Regioni, con perdite o guadagni per i vari enti nel passaggio alle nuove forme di imposizione, in ragione della differente distribuzione territoriale del gettito tra i tributi vigenti e le sovrainposte sostitutive.

Si illustrano brevemente i risultati della simulazione effettuata:

- Dal punto di vista quantitativo, il gettito dell'addizionale regionale IRPEF ammonta complessivamente a 12,3 miliardi, di cui 2,8 miliardi derivante dalle manovre regionali già applicate, mentre il maggior gettito potenziale è pari a 9,3 miliardi. L'aliquota della sovrainposta IRPEF necessaria a coprire il gettito base dell'attuale addizionale, per il complesso delle Regioni, risulta pari al 5,80%, mentre l'ulteriore spazio di flessibilità della sovrainposta, atto a garantire a livello aggregato l'attuale gettito potenzialmente ottenibile con l'aumento massimo dell'addizionale, è pari al 5,69%.
- Il gettito IRAP complessivo è di circa 24 miliardi, di cui 14,5 miliardi sono afferenti alle società di capitali. Di questi, il gettito aggiuntivo derivante dall'applicazione della leva fiscale attualmente esercitata è pari a 0,6 miliardi, mentre il maggior gettito massimo potenziale risulta di 3,2 miliardi. L'aliquota di sovrainposta IRES necessaria a coprire il gettito IRAP base (relativamente alle



attività commerciali), per il complesso delle Regioni, è pari al 41,28%, mentre gli spazi di manovra attuali sarebbero garantiti, sempre a livello aggregato, con un'ulteriore aliquota IRES del 9,42%.

- **I dati elaborati evidenziano consistenti differenze, a livello regionale, tra i gettiti dell'addizionale regionale IRPEF e dell'IRAP da un lato e quelli della sovrainposta IRPEF ed IRES dall'altro.** Se per la componente di base, per la quale si presume venga mantenuta la destinazione alla sanità (esplicitamente indicata dal disegno di legge delega in relazione alla sostituzione dell'IRAP), opereranno gli attuali meccanismi di compensazione tramite la compartecipazione IVA a garanzia dell'integrale finanziamento, **per i gettiti da manovra fiscale ci saranno invece scostamenti potenziali a livello di singole Regioni** che devono essere valutati. In generale, le quantificazioni riportate ~~in questa nota~~ mostrano come gli importi in gioco siano rilevanti e come possano rivelarsi, quindi, consistenti gli scostamenti generati sui bilanci regionali e sulle potenziali capacità finanziarie delle Regioni. Queste criticità devono essere risolte nelle opportune sedi istituzionali, al fine di evitare impatti negativi sull'autonomia finanziaria regionale e sulle leve disponibili per la conservazione degli equilibri di bilancio.

Infine, merita molta attenzione la previsione del **comma 3, dello stesso art. 7**, laddove sembra intravedersi un **privilegio per la revisione del sistema dei trasferimenti agli enti locali in luogo della modifica dell'imposizione locale sugli immobili**. La Delega non chiarisce quale sarà il livello di responsabilità in capo ai Comuni per i quali, con la finalità di assicurare la neutralità sugli equilibri del bilancio statale, viene previsto anche un intervento sui fondi di riequilibrio.

**Si auspica l'applicazione dell'art 119 Cost. e non il ritorno alla finanza derivata (sistema dei trasferimenti).**

- **Art. 8 (Modifica del sistema nazionale di riscossione)**

La riforma del sistema della riscossione nazionale richiede una **particolare attenzione circa gli assetti maturati nel tempo presso le Regioni che, in un contesto normativo farraginoso e contraddittorio, hanno novellato in merito al rapporto con i concessionari della riscossione iscritti all'albo di cui all'art. 53 del d.Lgs. n. 446/1997, innovando anche in relazione ai titoli esecutivi idonei alla riscossione coattiva. Il sistema della riscossione non può prescindere dal prendere in considerazione la positiva esperienza maturata presso le Regioni che, nell'ambito delle competenze di coordinamento della finanza locale, hanno individuato forme di collaborazione/partecipazione con gli enti locali dei rispettivi territori.**



• **Articolo 10 (Disposizioni finanziarie)**

Si richiama l'impossibilità di procedere alla determinazione degli eventuali effetti finanziari. Eventuali nuovi o maggiori oneri, che non trovino compensazione all'interno dei decreti o mediante utilizzo delle risorse del fondo per le riforma fiscale (articolo 1, comma 2, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 nel limite di 2 miliardi per l'anno 2022 e 1 miliardo a decorrere dal 2023, eventualmente integrate)<sup>1</sup> devono trovare compensazione con le risorse finanziarie recate dai decreti legislativi adottati ai sensi della presente legge approvati temporalmente prima o contestualmente a quelli che comportano i nuovi o maggiori oneri.

In conclusione, una considerazione circa la correlazione tra il DDL Delega e la legge 42/2009 e dei relativi decreti attuativi che hanno visto, pur tra difficoltà legate alla congiuntura economica e al dibattito politico, la declinazione del federalismo fiscale. **La riforma delineata dalla bozza di Delega non lascia intravedere né una continuità con la legge 42/2009 né un superamento della situazione attuale.**

**Si auspica che questi vincoli e criticità, in particolare quelli relativi alla garanzia degli attuali livelli massimi di flessibilità fiscale aggiuntiva e di gettito per ogni regione, possano essere superati, sia per le Regioni a statuto speciale e Province autonome (art. 10, c. 1-bis), sia per le Regioni a statuto ordinario (art. 10, c. 1-ter), per le quali è necessario inserire le clausole di salvaguardia:**

*"All'articolo 10, dopo il comma 1, sono aggiunti i seguenti commi:*

*1-bis. Alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome è garantito il ristoro dell'eventuale perdita di gettito, in termini di minori devoluzioni di tributi erariali e di tributi propri derivati, derivante dall'attuazione della delega di cui all'articolo 1."*

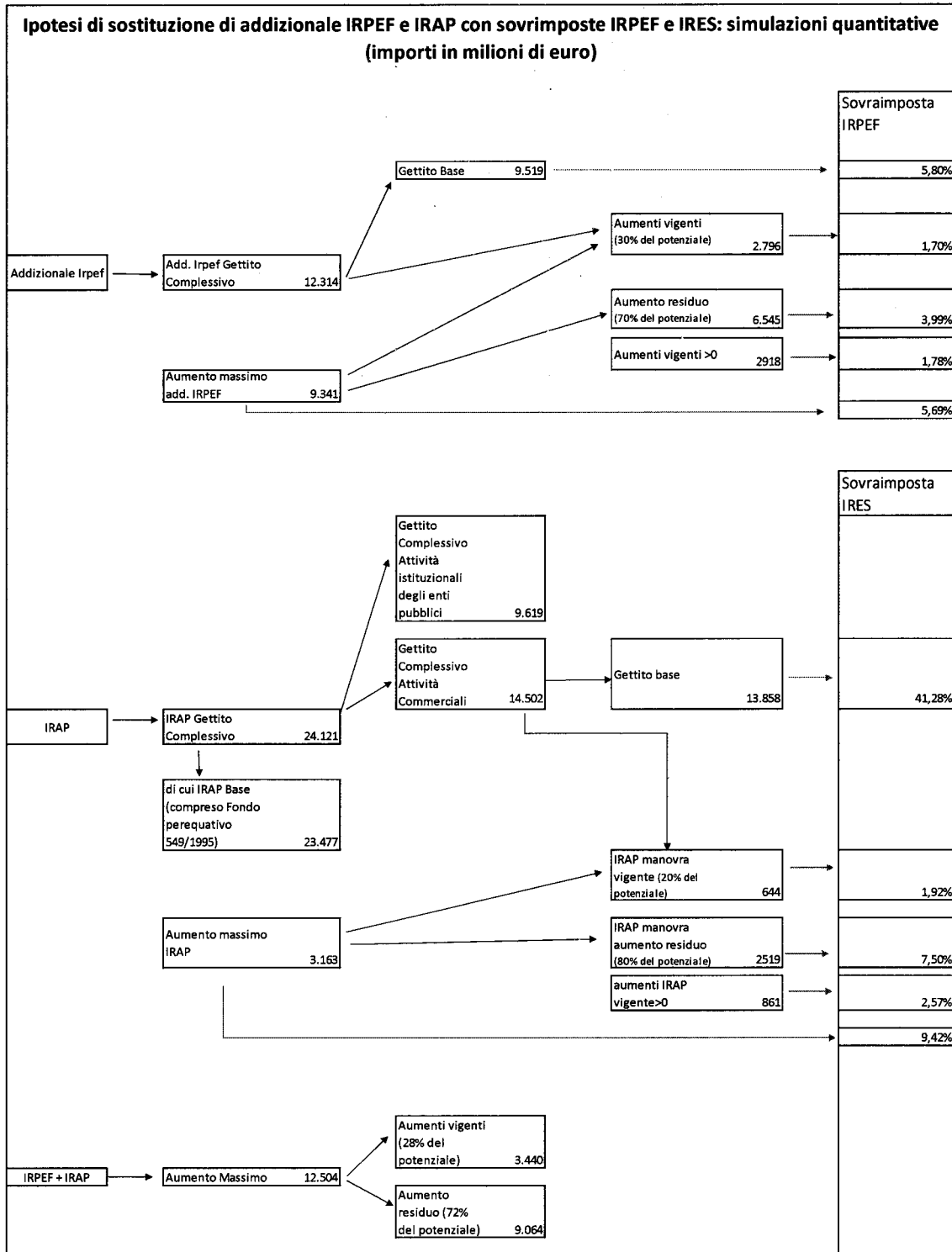
*1-ter. Alle Regioni a statuto ordinario è garantito il ristoro dell'eventuale perdita di gettito sui tributi propri derivati, rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente, derivante dall'applicazione delle aliquote di base e maggiorate, conseguente all'attuazione della delega, con particolare riferimento agli articoli 5 e 7.*

---

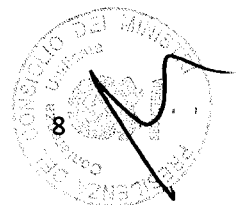
<sup>1</sup> L. 30/12/2020, n. 178 Art. 1 - Comma 2

2. Al fine di dare attuazione a interventi in materia di riforma del sistema fiscale, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un Fondo con una dotazione di 8.000 milioni di euro per l'anno 2022 e di 7.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023, di cui una quota non inferiore a 5.000 milioni di euro e non superiore a 6.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022 è destinata all'assegno universale e servizi alla famiglia. I predetti interventi sono disposti con appositi provvedimenti normativi, a valere sulle risorse del Fondo di cui al primo periodo.





Roma, 2 dicembre 2021





## ALLEGATO 1

### **“RIFORMA FISCALE E FINANZA REGIONALE: PRIME VALUTAZIONI SULLE PROPOSTE DI SOSTITUZIONE DELL’ADDIZIONALE IRPEF E DELL’IRAP CON SOVRAIMPOSTE A TRIBUTI STATALI”**

**Riforma fiscale e finanza regionale: prime valutazioni sulle proposte di sostituzione  
dell’addizionale IRPEF e dell’IRAP con sovrainposte a tributi statali**

12 ottobre 2021

#### **Indice**

<b>1. Descrizione generale del disegno di riforma fiscale .....</b>	<b>10</b>
<i>1.1 I lavori parlamentari .....</i>	<i>10</i>
<i>1.2 Il DDL delega .....</i>	<i>11</i>
<b>2. La sostituzione dell’addizionale regionale IRPEF e dell’IRAP: effetti e criticità .....</b>	<b>12</b>
<i>2.1 Motivazioni della sostituzione dell’addizionale regionale IRPEF e dell’IRAP e nuove fonti di entrata attribuite alle Regioni .....</i>	<i>12</i>
<i>2.2 Gli effetti redistributivi derivanti dall’introduzione delle sovrainposte.....</i>	<i>14</i>
<i>2.3 Determinazione delle nuove imposte e implicazioni sulle manovre regionali .....</i>	<i>15</i>
<i>2.4 Progressività dell’imposizione sui redditi e addizionale regionale IRPEF .....</i>	<i>18</i>
<i>2.5 I riflessi sull’autonomia delle Regioni.....</i>	<i>22</i>
<i>2.6 Proposte di emendamento al disegno di legge delega .....</i>	<i>24</i>
<b>3. Quantificazioni sulle imposte sostitutive: gettito di base e manovre fiscali .....</b>	<b>25</b>



## **1. Descrizione generale del disegno di riforma fiscale**

### *1.1 I lavori parlamentari*

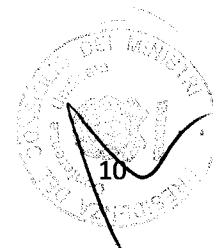
La VI Commissione Finanze della Camera e la VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato, con deliberazioni rispettivamente dell'11 e del 12 novembre 2020, hanno avviato un'indagine conoscitiva in merito alla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e su altri aspetti del sistema tributario. La ripresa del dibattito circa una riforma in tal senso è sorta dalla presa d'atto che l'attuale configurazione del sistema tributario italiano, che trae origine dal contesto economico e sociale degli Sessanta del ventesimo secolo (introdotta formalmente nell'ordinamento a partire dal 1974), pur subendo da allora diverse modifiche, non abbia beneficiato di interventi strutturali ed organici necessari per adeguarsi ai rilevanti cambiamenti intercorsi. L'allargamento dei mercati, il ruolo dello Stato, le dinamiche familiari e i loro riflessi sul lavoro, la mobilità dei fattori di produzione, impongono infatti di riconsiderare alcuni elementi strutturali del sistema tributario italiano.

L'indagine delle Commissioni si è conclusa con un documento approvato il 30 giugno 2021, dalla Commissione Finanze e Tesoro del Senato, in identico testo a quello approvato dall'analoga Commissione della Camera, che delinea gli obiettivi della riforma e gli strumenti per perseguirli.

I principali elementi critici del sistema tributario italiano sono individuati nell'eccessivo peso sui fattori produttivi, ed in particolare sul fattore lavoro, nel livello e la dinamica delle aliquote marginali, nell'eccessiva complessità. Essi sono considerati negativi per la crescita, in ragione del disincentivo all'offerta di lavoro per alcune categorie di reddito, e per l'equità del sistema tributario.

Sono evidenziati, in particolare, i seguenti elementi:

- I. la pressione fiscale è particolarmente elevata sui redditi da lavoro (aliquota implicita pari al 42,7%, la terza dell'area euro);
- II. lo scaglione di reddito compreso tra i 28 mila e i 55 mila euro presenta un forte salto di aliquota nominale rispetto a quello precedente ed aliquote marginali ben oltre quelle legali;



- III. un eccessivo utilizzo delle detrazioni, che genera iniquità al verificarsi del fenomeno dell'incapienza dell'imposta lorda rispetto alle spese potenzialmente detraibili;
- IV. l'andamento erratico delle aliquote effettive, per effetto dei predetti elementi critici, che non mostrano un andamento lineare e sempre crescente al crescere del reddito;
- V. il ruolo delle addizionali regionali e locali che, essendo per la quota base applicate in modo proporzionale su tutto il reddito e non beneficiando delle detrazioni per reddito da lavoro dipendente, possono accentuare la pressione sui redditi da lavoro.

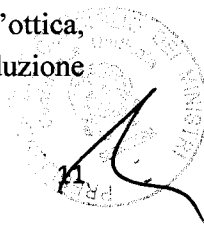
## 1.2 Il DDL delega

A seguito del lavoro parlamentare, il 5 ottobre 2021 il Governo ha approvato un disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale. I *principi cardine della riforma* sono individuati nei seguenti:

- a. stimolo alla crescita economica attraverso una maggiore efficienza della struttura delle imposte ed una riduzione del carico fiscale sui fattori di produzione;
- b. razionalizzazione e semplificazione del sistema fiscale, anche attraverso la riduzione degli adempimenti e l'eliminazione dei micro-tributi;
- c. preservazione della progressività del sistema fiscale;
- d. contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

In materia di *imposizione sui redditi delle persone fisiche*, il disegno di legge prevede il completamento del sistema duale, rendendo omogenee al loro interno la tassazione redditi da capitale e quella dei redditi da lavoro, e la riduzione delle aliquote effettive su quest'ultimi. Viene prevista anche la revisione del sistema di deduzioni e detrazioni, puntando a maggiore efficienza ed equità. Si prevede, inoltre, il riordino della tassazione del risparmio, tenendo in considerazione la necessità di evitare spazi di elusione dell'imposta.

In materia di *tassazione del reddito d'impresa*, in coerenza con il sistema duale, l'obiettivo della delega è quello di rendere possibile la modifica della struttura delle imposte sulle imprese, al fine di allinearla a quella della generale tassazione dei redditi da capitale, che la stessa delega mira a rendere tendenzialmente omogenea. In quest'ottica, nel documento delle Commissioni parlamentari viene raccomandata la reintroduzione



dell'IRI (imposta sul reddito d'impresa)<sup>2</sup> in regime facoltativo. Tale proposta comporterebbe per i soggetti diversi da quelli a cui si applica l'IRES (imprese individuali e società di persone in contabilità ordinaria) la possibilità di optare per l'applicazione di un'aliquota proporzionale, a condizione che l'utile prodotto sia re-investito in azienda.

Interventi di razionalizzazione sono previsti anche per *l'imposta sul valor aggiunto (IVA)*, con riferimento alle aliquote e alle ripartizioni delle basi imponibili tra le aliquote stesse, nonché alla gestione del tributo.

Sono previste, inoltre, modifiche al catasto, finalizzate all'emersione di immobili e terreni non registrati ed alla rilevazione dei valori immobiliari sulla base di quelli espressi dal mercato

In materia di imposte regionali e locali, viene prevista la sostituzione delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF con rispettive sovrainposte, garantendo su quest'ultime il mantenimento di margini di flessibilità in aumento ed in diminuzione a favore degli enti territoriali, ed il graduale superamento dell'IRAP, senza tuttavia indicare per quest'ultima fonti di entrata sostitutive.

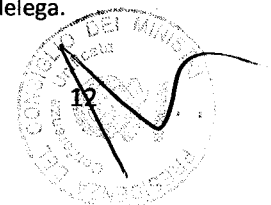
## **2. La sostituzione dell'addizionale regionale IRPEF e dell'IRAP: effetti e criticità**

### *2.1 Motivazioni della sostituzione dell'addizionale regionale IRPEF e dell'IRAP e nuove fonti di entrata attribuite alle Regioni*

In merito agli interventi di impatto diretto per le Regioni, la legge delega prevede la sostituzione dell'addizionale regionale IRPEF con sovrainposte all'IRPEF ed il graduale superamento dell'IRAP.

---

<sup>2</sup> Introdotta dall'articolo 1, comma 1063, della legge 205/2017, mai applicata e successivamente abrogata. La reintroduzione dell'IRI non è esplicitamente indicata nell'attuale disegno di legge delega.



Riguardo all'*addizionale regionale IRPEF*, la ragione della sua sostituzione, nel documento preparatorio delle Commissioni parlamentari, viene individuata principalmente nella frammentazione dell'imposizione finale sui redditi e nell'alterazione della progressività che deriverebbe dall'applicazione di aliquote differenziate da parte delle Regioni e degli Enti locali.

Riguardo all'*IRAP*, invece, le proposte di progressiva abolizione, da tempo nell'agenda politica nazionale e indicate da norme vigenti<sup>3</sup>, sono motivate (sempre nel documento delle Commissioni parlamentari) dalla distorsione che tale imposta determinerebbe nell'allocazione dei fattori produttivi e dagli effetti negativi sulla crescita. Questo sebbene venga rilevato che, in ragione delle modifiche apportate nel tempo alla struttura dell'*IRAP*, in particolare dell'esclusione dall'imposizione della componente relativa al costo del lavoro a tempo indeterminato<sup>4</sup>, la sua base imponibile si sia avvicinata notevolmente a quella delle imposte sui redditi. Il disegno di legge delega non indica la fonte di entrata sostitutiva, ma garantisce unicamente la continuità del finanziamento del fabbisogno sanitario, mentre il documento conclusivo delle Commissioni parlamentari si limitava ad indicare il suo riassorbimento nei tributi attualmente esistenti. In merito si ricorda che l'articolo 11 del D.lgs. 68/2011 prevede, a fronte di interventi statali sulle aliquote o sulle basi imponibili dei tributi regionali, l'obbligo di "*contestuale adozione di misure per la completa compensazione delle conseguenti minori entrate per le Regioni, tramite "modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi"*". Tale obbligo di compensazione è peraltro contenuto anche nei principi della relativa legge delega (L. 42/2009, articolo 2, comma 2, lettera t) attuativa dell'articolo 119 della Costituzione.

L'abolizione dell'*IRAP* sarà graduale e quindi potenzialmente il Governo potrebbe sostituire il relativo gettito con fonti diverse. Considerata infatti la destinazione dell'attuale imposta regionale, finalizzata per la quasi totalità del gettito base al finanziamento del servizio sanitario, risulta necessario individuare fonti di finanziamento alternative che garantiscano l'invarianza di risorse per le Regioni. In questa sede si ipotizza la necessità di reperire un altro presupposto di imposta congruo.

Tra i grandi tributi sui quali potenzialmente è possibile applicare una sovraimposta sostitutiva dell'*IRAP*, l'*IRES* è quello generalmente ritenuto più idoneo. Sembra, infatti, impraticabile un completo spostamento del carico fiscale, attualmente gravante sulle

---

<sup>3</sup> La legge 42/2009, delega sul federalismo fiscale, all'articolo 1, comma 1, lett. d) prevede tra le fonti di finanziamento delle spese cd. essenziali, l'*IRAP* "fino alla data della sua sostituzione con altri tributi".

<sup>4</sup> Legge 194/2014, articolo 1, comma 20.

