

Dall'addizionale Irpef alla sovrainposta: cosa cambia per i comuni

di Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo

Il pacchetto di riforme fiscali sostituisce l'addizionale comunale e regionale all'Irpef con una sovrainposta. Nel complesso, le risorse per gli enti dovrebbero essere le stesse. Ma spazi di manovra e gettiti dei singoli comuni potrebbero cambiare.

Risorse per i comuni nella legge delega

Il disegno di legge per la revisione del sistema fiscale approvato dal Consiglio dei ministri nell'ottobre scorso, all'articolo 7, delega il governo a introdurre sovrainposte regionali e comunali all'Irpef (ovvero aliquote locali che si applicano al gettito del tributo erariale) in sostituzione delle attuali addizionali (ovvero aliquote locali da applicarsi alla base imponibile erariale).

A differenza dell'attuale sistema impositivo, con la sovrainposta non è possibile introdurre soglie di esenzione per particolari categorie di contribuenti o aliquote differenziate, riportando interamente nelle mani del governo le scelte sul grado di progressività dell'Irpef. Il Ddl stabilisce, inoltre, che l'aliquota di base della sovrainposta possa essere manovrata dalle regioni e dai comuni entro limiti prefissati. Per altri versi, nonostante l'ambiguità di un testo per ora molto generale, la riforma sembra voler mantenere un assetto il più possibile aderente al precedente, garantendo al comparto nel suo complesso e a ciascun comune sia lo stesso gettito riscosso con l'addizionale, sia analoghi spazi di manovra.

Seppur in un'ottica di tutela dei gettiti preesistenti, la riforma ha implicazioni importanti per gli spazi di autonomia fiscale degli enti. Il passaggio alla sovrainposta comporta che la nuova imposta, a parità di gettito complessivo, sia proporzionalmente più elevata di quella precedente nei comuni più ricchi, rispetto a quelli con livelli di reddito medio più bassi. Per mantenere il gettito invariato per singolo comune, le aliquote dei primi saranno relativamente più basse dei secondi, con conseguenze sia sui margini di manovra, sia sulla distribuzione del carico tributario potenziale sul territorio.

Il passaggio alla sovrainposta

L'utilizzo degli spazi di manovra concessi sull'addizionale all'Irpef è stato, finora, piuttosto diffuso e ha riguardato indifferentemente le grandi città sia del Nord sia del Sud e i piccoli centri, tanto che l'aliquota media dell'addizionale è pari a 0,65 per cento. Sono oltre

duemila i comuni che hanno applicato una aliquota vicina al massimo (dipartimento delle Finanze, dichiarazioni Irpef 2020, anno di imposta 2019).

Calcolata sulla base del rapporto tra il gettito complessivo dell'addizionale comunale all'Irpef e il gettito Irpef, l'aliquota base della sovrainposta che soddisfa l'invarianza di gettito nazionale è pari a 3,1 per cento (tabella 1). L'applicazione di questa aliquota uniformemente a tutti i comuni italiani consentirebbe al gettito nel suo complesso di eguagliare l'importo dell'addizionale comunale all'Irpef, ma non garantirebbe a tutti i comuni l'ammontare di risorse attuali.

Per consentire ai singoli enti di mantenere invariato il proprio gettito, sarà necessario concedere spazi di manovra entro un *range* predefinito: da zero – in modo da consentire agli enti che oggi non ricorrono all'addizionale di non applicare la sovrainposta – fino al massimo di 6,4 per cento e cioè fino al valore che permette anche al comune con il rapporto più alto tra addizionale e gettito Irpef di ottenere in futuro lo stesso gettito attuale. L'aliquota massima riguarda gli enti che hanno la combinazione tra addizionale attuale più elevata e reddito Irpef più basso.

Tabella 1 – Gettiti e margini di manovra prima e dopo il passaggio a sovrainposta (valori assoluti in milioni di euro)

	Addizionale Irpef	Sovrainposta al gettito Irpef
Aliquota media implicita	0,65%	3,1%
Gettito effettivo	5072	5072
Spazi di manovra aliquote	da 0 a 0,8%	da 0 a 6,4%

Fonte: elaborazioni degli autori su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019.



Se i

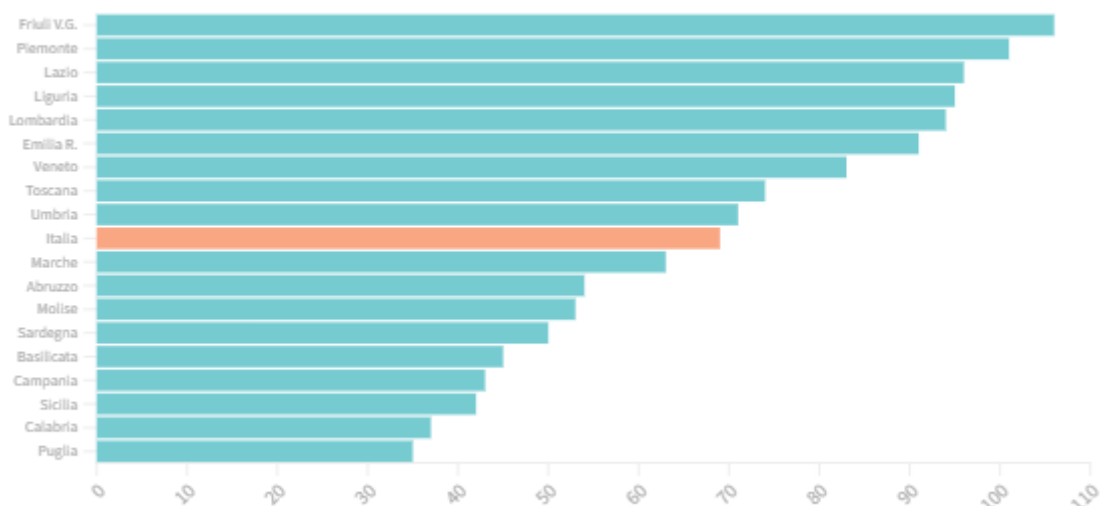
comuni più ricchi potranno, in futuro, essere avvantaggiati da aliquote proporzionalmente inferiori, quelli più poveri, per riuscire a recuperare il gettito precedente, dovranno utilizzare presumibilmente aliquote vicine ai limiti massimi.

La parità di gettito per ogni comune, nuove aliquote e spazi di manovra

Per costruzione, l'ipotesi adottata in questa analisi consente a tutti gli enti di mantenere invariato il gettito attuale dell'addizionale. Tuttavia, una importante implicazione della trasformazione dell'addizionale in sovrainposta riguarda gli spazi di manovra disponibili per gli enti. Infatti, a comuni come Venezia, Verona, Genova o Torino, ma anche a città del Sud come Palermo e Napoli, teoricamente potrebbe essere concessa la possibilità di raddoppiare il carico fiscale sui propri contribuenti, portando l'aliquota fino al massimo del 6,4 per cento. In particolare, se gli oltre duemila enti che hanno utilizzato fino al limite massimo gli spazi di manovra sull'addizionale fossero interessati a incrementare ulteriormente il proprio gettito, le

entrate aumenterebbero di quasi 2 miliardi di euro, prevalentemente concentrate nelle regioni del Nord (figura1).

Figura 1 - Gettito potenziale derivante da nuovi spazi di manovra della sovrainposta, per i comuni che attualmente hanno una aliquota dell'addizionale prossima al massimo (valori pro capite in euro)



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019.

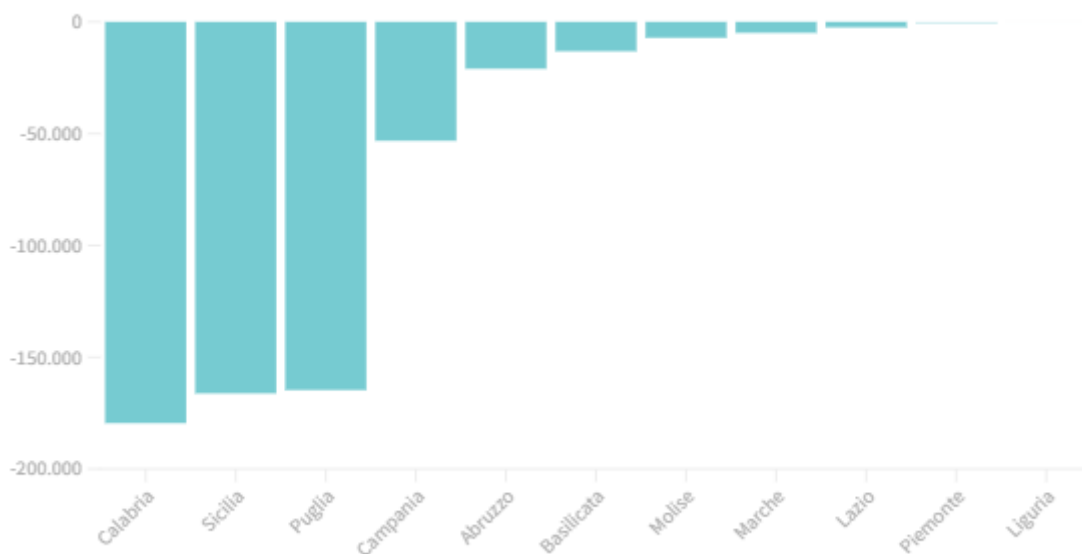


La

ricerca di un punto di equilibrio

In alternativa, si potrà scegliere di limitare il tetto di manovrabilità della sovrainposta, a una aliquota massima inferiore a quella che assicura parità di gettito a tutti i comuni. In questo caso, ad alcuni di loro, soprattutto collocati nel Meridione, non saranno garantiti i livelli precedenti di gettito precedente. Ad esempio, con una aliquota massima del 5 per cento, 128 comuni penalizzati dovrebbero rinunciare a circa 600 milioni, ma gli spazi per un aumento della pressione fiscale verrebbero ridotti a meno di un miliardo.

Figura 2 - Perdita di gettito tra sovraimposta e addizionale comunale all'Irpef nel caso si stabilisse il limite superiore della sovraimposta al 5 per cento



Fonte: elaborazioni degli autori su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019.



In

definitiva, dunque, nell'applicare la riforma, sarà da un lato necessario tener conto della maggiore disparità di gettito, sulla base della diversa ricchezza dei territori e, dall'altro, del rischio di maggiore pressione fiscale per i margini di azione sulle aliquote.