



FONDAZIONE GIANDOMENICO ROMAGNOSI
S C U O L A D I G O V E R N O L O C A L E

Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 1/2022

La delega fiscale del Governo Draghi. Novità per l'autonomia locale?

Franco Osculati

Gennaio 2022

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 1/2022, gennaio 2022.

Autore: Franco Osculati.

La delega fiscale del Governo Draghi. Novità per l'autonomia locale?

La delega fiscale del Governo Draghi. Novità per l'autonomia locale?

di Franco Osculati¹

Nel discorso di insediamento davanti alle Camere, il 17 febbraio 2021, Mario Draghi rilevò l'esigenza di una complessiva revisione del sistema tributario. Il 5 ottobre il Consiglio dei Ministri ha approvato una Delega al Governo (ora in Ac 3343) raccolta in 10 articoli, in realtà abbastanza stringati, su vari aspetti del sistema tributario, tra i quali alcune forme di finanziamento autonomo degli Enti territoriali. Agli indirizzi presenti nella Delega, che verrà presa in esame dal Parlamento nei prossimi mesi, la manovra di bilancio per il 2022 risponde con una certa riduzione del cuneo fiscale, sul versante dell'Irpef, e con poco altro relativamente all'Irap. Riguardo alla fiscalità comunale, che nella Delega è presente con suggestioni di un certo interesse, tutto rimane da approvare e realizzare. Riguardo alla fiscalità delle Regioni si apre un interrogativo "strutturale". Vediamo.

La letteratura mondiale di economia pubblica, da sempre, è favorevole ad assegnare alle autorità municipali la responsabilità e l'incasso della tassazione immobiliare (case, edifici industriali e terreni). In Italia, negli ultimi trent'anni, questo obiettivo è stato avvicinato con tributi che hanno via via assunto varie denominazioni e specificità, nonché, da ultimo, con la vigente Imposta municipale propria (Imu). Essa, nel 2019, ha fruttato ai Comuni 13,4 miliardi (riscossioni di competenza e residui), pari ad oltre il 36% delle entrate del Titolo 1 (Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa), nonché al 25% delle spese correnti (pagamenti)².

Tali 13,4 miliardi sono una voce importante dell'intero prelievo tributario italiano, l'elemento di maggior rilievo dell'imposizione di carattere patrimoniale

¹ Membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi.

² Istat, *Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi. Comuni, Province e Città metropolitane*, Roma, 2021.

e il primo pilastro dell'autonomia tributaria comunale, essendo l'Addizionale all'Irpef il secondo (con 4,8 miliardi di incassi, sempre nel 2019). L'autonomia risiede tanto nel fatto che i 13,4 miliardi sono incamerati dai Comuni a seconda dell'insistenza sul territorio di ciascuno di essi degli immobili imponibili, quanto nella facoltà assicurata a ciascun potere municipale di scegliere l'aliquota, sebbene tra massimi e minimi prefissati dalla legge statale³.

Ne discende che i gettiti pro-capite possono distanziarsi tra Comune e Comune, ma non che all'interno dello stesso Comune (quindi in presenza del medesimo livello di servizi) varino i prelievi a parità di valori. In realtà è ciò che avviene data l'inattendibilità delle rendite catastali, rendite che sono l'appiglio inevitabile per applicare le imposte immobiliari. Lascia quindi molto perplessi che la Delega, nell'affrontare il tema della revisione del Catasto, ne rinvi le conseguenze al 2026 (Art. 7, comma 2).

Appare invece proficua la prospettiva dell'estensione alle finanze comunali della parte di Imu ora incassata dallo Stato, gravante sugli immobili destinati a uso produttivo, categoria catastale D (Art. 8, comma 2). L'importo in questione si aggira attorno ai 3,6 miliardi (nel 2020)⁴. Tale innovazione aumenterebbe l'autonomia tributaria, attribuendo ai Comuni una più ampia discrezionalità sulla gestione del proprio territorio, ma presumibilmente aumenterebbe le disparità nella distribuzione delle basi imponibili sul territorio nazionale. Il passaggio di un'entrata erariale ad un'entrata locale verrebbe compensato dalla riduzione dei trasferimenti ovvero delle partecipazioni a imposte statali.

Il medesimo processo di ricomposizione dei rapporti finanziari centro-periferia dovrebbe essere messo in campo se si realizzasse l'ultima parte del comma 2 dell'Art.8, che prevede l'"eventuale" passaggio alla finanza comunale, come tributo proprio, anche dei tributi "incidenti sulle transazioni immobiliari". Si tratta del complesso delle imposte di registro, ipotecaria e catastale. Nel 2019 l'imposta di registro ha fatto segnare un incasso pari a 4,8 miliardi, quella ipotecaria pari a 1,6 miliardi. Non tutto è dovuto alle compravendite immobiliari, sebbene sia certo che una transazione immobiliare tra privati sia soggetta ad un'imposta di registro del 9% (e ad

³ La Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani (Tari), nel 2019, assicurava incassi pari a 6,2 miliardi. La carica autonomistica di questo tributo, rispetto a Imu e Addizionale Irpef, è inferiore perché esso in parte non corrisponde al principio della capacità contributiva e perché il gettito deve essere interamente riservato al ripiano dei costi di un determinato servizio (raccolta e smaltimento dei rifiuti).

⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze. Mef, *Documento di economia e finanza 2021. Analisi e tendenze della finanza pubblica*, p. 80.

imposta ipotecaria e catastale di 50 euro fissi ciascuna). E' un prelievo visto con sfavore dall'analisi economica dato che esso ostacola la circolazione dei beni. La revisione di questo tipo di prelievo dovrebbe comportare la sua trasformazione da tributo erratico a tributo continuativo, compreso quindi nell'Imu previa correzione verso l'alto della relativa aliquota. La conversione da erratico, statale, a continuativo, comunale, è peraltro necessaria perché il gettito (annuale) dell'attuale imposizione sulle transazioni immobiliari è distribuito molto capricciosamente sul territorio nazionale. Forse si potrebbe passare attraverso un periodo transitorio (per esempio, di 10 anni) nel quale la maggiorazione dell'Imu, dovuta ai soppressi (o drasticamente ridimensionati) tributi sulle transazioni, valga come anticipo dei medesimi. Ovvero, dopo aver pagato l'Imu maggiorata non si sarebbe più soggetti all'imposta di registro al 9%.

Con queste due mosse (Imu su categoria catastale D e imposta di registro sulle compravendite), la ricomposizione centro-periferia dell'imposizione immobiliare vedrebbe i Comuni avvantaggiarsi di ulteriori entrate tributarie per, orientativamente, 6-7 miliardi (con equivalente riduzione delle compartecipazioni e/o dei trasferimenti). Tuttavia, il discorso su Comuni e imposte immobiliari non si esaurisce qui perché rimane da chiarire la questione della "prima casa", cioè dell'imposizione sull'immobile abitato dal proprietario, questione che anni fa fu affrontata e ragionevolmente risolta in sede di applicazione dell'Ici (al di sopra di determinati valori di imponibile), derivandone un gettito superiore ai 3 miliardi. Il tema, come noto, è assai indigesto alla nostra politica (quando si ferma alla propaganda).

Il tema va però riportato all'attenzione di tutti non solo perché la teoria economica continua a indicare l'imposta sulla prima casa come il tributo più adatto al finanziamento dei Comuni, ma anche perché esso attiene strettamente alla logica della Delega. Infatti, essa accoglie senza riserve il cosiddetto "metodo duale".

Il Governo è delegato ad introdurre ...norme per la revisione del sistema di imposizione personale sui redditi, secondo i seguenti principi e criteri direttivi: a) progressiva e tendenziale evoluzione del sistema di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego di capitale, anche nel mercato immobiliare... (Art. 3 comma 1).

La citazione del comparto immobiliare, quanto meno, non esclude che si debba tassare anche la prima casa⁵. Il sistema duale, introdotto in alcuni Paesi nordici circa trent'anni fa, consiste in una tassazione progressiva dei soli redditi da lavoro e da pensione e in una tassazione proporzionale (con aliquota necessariamente bassa) dei redditi da capitale. Il sistema duale, che presenta dunque un vistoso punto debole dal punto di vista dell'equità del prelievo complessivo, è visto dai suoi sostenitori come mezzo per allargare la base imponibile della tassazione del capitale, ciò che consentirebbe di ridurre la pressione sul reddito da lavoro. Di fatto, uno dei pochi ambiti nei quali tale operazione è proponibile, in Italia, è quella del capitale investito nell'abitazione di residenza.

Sarebbe invece a parità di pressione fiscale la trasformazione dell'addizionale comunale (incassi nel 2019 pari a 4,7 miliardi) e regionale (12,2 miliardi⁶) in sovrainposte, come previsto dall'Art. 8. Con la sovrainposizione, il gettito del tributo locale viene agganciato non solo alla determinazione della base imponibile del tributo principale erariale, come avviene con l'addizionale, ma anche alle definizioni del dovuto (aliquote, scaglioni e detrazioni). In pratica, una sovrainposta accentua la progressività dell'Irpef (poca o tanta che sia).

Nella Delega c'è un grande assente. È infatti enunciato il “graduale superamento” dell'Imposta regionale sulle attività produttive (Irap), senza indicare l'eventuale entrata tributaria di rimpiazzo. L'Irap fu introdotta alla fine degli anni '90 in sostituzione, tra l'altro, dei contributi sanitari e della “tassa sulla salute” soprattutto: a) per ancorare il finanziamento della sanità alla remunerazione di tutti i fattori produttivi (capitale e lavoro); b) per attribuire alle Regioni (a statuto ordinario) un'autonomia tributaria apprezzabile. Rispetto al suo disegno originario, l'Irap è stata fortemente rimaneggiata e depotenziata (pur garantendo, come Irap “privata”, nel 2019 ancora 15 miliardi di gettito, cioè il 10% di tutte le Entrate di natura tributaria contributiva e perequativa regionali). La sua scomparsa lascerebbe aperta la questione di un “federalismo” regionale senza i benefici e le regole di autocontrollo della tassazione autonoma.

⁵ “Con riferimento al trattamento dei redditi fondiari (terreni e fabbricati), il sistema di tassazione duale dovrebbe prevederne la completa uscita dalla progressività dell'Irpef e l'applicazione di aliquote comparabili a quelle applicate agli altri redditi da capitale. Al riguardo, sarebbe ineludibile affrontare il problema della tassazione del reddito figurativo dell'abitazione principale, a meno che tale cespite non sia recuperato a tassazione nell'ambito dell'Imu”. Corte dei Conti, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, 2021, Roma, p. 91.

⁶ Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Bollettino delle entrate tributarie*, 2019, dicembre, p. 11.

In conclusione. Mentre può forse essere intravisto un passaggio dell'addizionale comunale alle Regioni, l'aspetto di maggior rilievo, e più convincente, che per la finanza territoriale emerge dalla Delega riguarda la tassazione immobiliare. Nelle presenti circostanze, il suo miglioramento e rafforzamento, che passano anche in un aggiornamento del catasto più rapido di quanto previsto, sono giustificati e sollecitati anche dai riflessi distributivi connessi con i vari provvedimenti assunti da anni per l'acquisto della casa e in epoca Covid a sostegno dell'attività edilizia. Si calcola che nel solo 2021 le "spese fiscali" (incentivi) siano ammontate a 20 miliardi⁷. Se i vari bonus sono utili sia dal punto di vista ambientale, sia per l'impatto positivo sull'attività economica, non può trascurarsi che essi, insieme ai più tradizionali sgravi fiscali, assicurano benefici crescenti al crescere del reddito dei contribuenti. Qualche contrappeso va individuato e applicato; magari anche aggiungendo alla Delega qualche ritocco dell'imposta di successione che in Italia è a livelli insignificanti.

⁷ Corte dei Conti, *Rapporto cit.*, pp. 102-107.