

# Federalismo fiscale – Schema di Decreto sulla Fiscalità regionale e provinciale

---

10 Novembre 2010

Riordino della fiscalità di regioni e province a statuto ordinario, con l'obiettivo di mantenere inalterata la pressione fiscale a carico dei contribuenti.

Questa, in estrema sintesi, la ratio dello Schema di "Decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario", approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri lo scorso 7 ottobre.

Lo Schema di Decreto, già inviato alla Conferenza Unificata (sede congiunta della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali), è ora in attesa di essere esaminato dal Parlamento, che esprimerà il proprio parere, e poi tornerà nuovamente al Consiglio dei Ministri per l'approvazione definitiva.

Di seguito, si forniscono le prime indicazioni sui contenuti dello Schema di Decreto, al quale il Governo, su indicazione del Parlamento, potrebbe apportare ulteriori modifiche.

## **1. Disposizioni generali e di principio**

### **2. Regioni**

*2.1. Addizionale regionale all'Irpef ed altri tributi regionali*

*2.2. Irap*

*2.3. Compartecipazione regionale all'IVA*

*2.4. Finanziamento delle spese regionali*

### **3. Province**

*3.1. Compartecipazioni provinciali ad imposte erariali e regionali*

*3.2. Finanziamento delle spese provinciali*

### **4. Perequazione**

## **1. Disposizioni generali e di principio**

Lo Schema di Decreto contiene le disposizioni relative all'autonomia tributaria delle regioni a statuto ordinario e delle province (ad esclusione delle province autonome di Trento e Bolzano), oltre alle regole di determinazione dei fabbisogni standard<sup>[1]</sup> nel settore sanitario, riferiti a tali enti territoriali.

Nel testo sono state inserite due rilevanti disposizioni di principio, ossia l'obiettivo

di mantenere inalterato il prelievo complessivo a carico del contribuente (art.2, comma 1) e la regola secondo la quale dall'attuazione delle disposizioni sul federalismo regionale non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (art.27).

Inoltre, dal 2012, verrà disposta la soppressione di:

- trasferimenti statali alle regioni a statuto ordinario ed alle province, aventi il carattere di generalità e permanenza, destinati all'esercizio delle competenze regionali;
- trasferimenti finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni.

## **2. Regioni**

### **2.1 Addizionale regionale all'Irpef ed altri tributi regionali**

**Per il 2011**, l'art.5, comma 1, stabilisce che l'**aliquota di base** dell'**addizionale regionale all'Irpef** sarà pari allo **0,9%**[2].

**A decorrere dal 2012**, l'aliquota dell'addizionale regionale verrà rideterminata con D.P.C.M., da adottare entro il 30 giugno 2011, su proposta del Ministro dell'Economia e Finanze, di concerto con il Ministro per le Riforme per il federalismo e con il Ministro per i Rapporti con le regioni, sentita la Conferenza-Stato-regioni (art.2, comma 1).

La rideterminazione dell'aliquota dell'addizionale regionale comporterà la riduzione dell'aliquota Irpef statale, al fine di mantenere l'invarianza della pressione fiscale.

Le **regioni** a statuto ordinario, con propria legge, potranno **aumentare**, o **diminuire**, l'aliquota dell'addizionale regionale.

In caso di **maggiorazione**, la variazione in aumento **non potrà essere superiore a**:

- **0,5%** sino all'anno 2013;
- **1,1%** per l'anno 2014;
- **2,1%**, a decorrere dall'anno 2015.

Inoltre, viene previsto che, nei confronti dei **titolari di reddito da lavoro dipendente o da pensione** che appartengano ai primi due scaglioni di reddito (ossia 23%, per i redditi sino a 15.000 euro, e 27% per i redditi sino a 28.000 euro)[3], **la maggiorazione oltre lo 0,5% non deve comportare aggravio d'imposta** relativamente ai medesimi redditi.

Per tali soggetti, le modalità di attuazione della disposizione relativa alla garanzia dell'invarianza della pressione fiscale, verranno determinate con Decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'Economia e Finanze (art.5, comma 2).

In sostanza, da una prima valutazione delle citate disposizioni, si evince che, per tali soggetti, l'aliquota dell'addizionale Irpef non potrà superare, complessivamente, l'1,4% (0,9% + 0,5%).

Invece, per i titolari di reddito da lavoro dipendente, o da pensione, che si collochino all'interno degli ulteriori scaglioni di reddito, nonché per gli altri soggetti Irpef, l'aliquota potrà essere elevata fino al 3% (0,9 + 2,1%).

In caso di **riduzione** della citata addizionale, il testo dello Schema di Decreto stabilisce che tale misura è esclusivamente a carico del bilancio della regione, e non comporta alcuna compensazione da parte dei fondi perequativi che verranno stabiliti a decorrere dal 2014 (cd. fase “a regime”).

Inoltre, le regioni potranno stabilire, con propria legge:

- **aliquote** dell'addizionale regionale Irpef differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale (art.5, comma 3);

- **detrazioni** in favore della famiglia, maggiorando le detrazioni previste nell'art.12 del D.P.R. 917/1986 - TUIR (art.5, comma 4);

- **ulteriori detrazioni** in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio ed altre misure di sostegno sociale previste dalla legge regionale (art.5, comma 5).

La facoltà di disporre detrazioni è sospesa nell'ipotesi in cui la regione sia impegnata in piani di rientro da disavanzi sanitari, e non abbia rispettato le condizioni poste dal piano di rientro medesimo.

Restano fermi, in ogni caso, gli automatismi fiscali previsti dalla legislazione vigente nel settore sanitario, in caso di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di incremento delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari (art.5, comma 8);

- **tributi regionali e locali** (con esclusivo riferimento ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato - art.25), **a decorrere dal 2013**.

In particolare, per i tributi locali istituiti con legge regionale, le regioni potranno determinare variazioni delle aliquote, o agevolazioni che comuni e province applicheranno, a loro volta, nell'esercizio della propria autonomia.

Ferma restando tale facoltà, l'art.7 stabilisce che, a decorrere dal 2014, verranno soppressi una serie di tributi, quali, tra l'altro, la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale e la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali<sup>[4]</sup>.

Ove la regione non eserciti la facoltà di istituire nuovi tributi regionali e locali, l'onere derivante dalla soppressione dei citati tributi verrà finanziato mediante una riduzione di spese, ovvero con il gettito derivante dall'eventuale incremento dell'addizionale regionale Irpef (art.7, comma 1).

In ogni caso, resteranno alle regioni, come “tributi propri derivati”, gli altri tributi regionali già ad esse attribuiti dalla legge statale (ad esempio, l'Irap), alla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo.

## **2.1 Irap**

L'art.4 del testo stabilisce che, dal 2014 e mediante propria legge, le regioni potranno ridurre le aliquote Irap fino ad azzerarle, nel rispetto della normativa UE e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Resta fermo il potere di variazione dell'aliquota (in misura pari ad un punto percentuale), già stabilito dalla legge statale (art.16, comma 3, legge 446/1997).

Tuttavia, la riduzione dell'Irap è vietata nell'ipotesi in cui la regione abbia stabilito

un'aliquota dell'addizionale regionale Irpef superiore allo 0,5% (art.5, comma 1). Allo stesso modo, la regione non può procedere ad un aumento dell'addizionale regionale Irpef superiore allo 0,5% nell'ipotesi in cui sia stata già disposta la riduzione dell'Irap (art.5, comma 2).

Restano fermi, anche in tal ambito, gli automatismi fiscali previsti dalla legislazione vigente nel settore sanitario, in caso di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di incremento delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari (art.4, comma 4).

### **2.3 Compartecipazione regionale all'IVA**

Oltre al gettito derivante dai tributi regionali (addizionale regionale Irpef, Irap, e nuovi tributi regionali e locali ai sensi dell'art.25), l'art.3 dello Schema di Decreto stabilisce che alle regioni verrà attribuita una **compartecipazione al gettito dell'IVA**.

L'aliquota di tale compartecipazione verrà determinata:

- per gli anni 2011, 2012 e 2013 in base alla normativa vigente, al netto di quanto devoluto alle regioni a statuto speciale e delle risorse UE;
- a decorrere dal 2014, con D.P.C.M., su proposta del Ministro dell'Economia e Finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato-regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (cfr. art.11, comma 3).

Inoltre, l'art.3, comma 3, prevede che, dal 2013, le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA alle regioni saranno stabilite in conformità con il principio di territorialità, che tiene conto del luogo di consumo.

### **2.4 Finanziamento delle spese regionali**

Lo Schema di Decreto Legislativo stabilisce che il gettito della compartecipazione ai tributi erariali e quello dei tributi delle regioni a statuto ordinario (con i relativi meccanismi perequativi), è senza vincolo di destinazione, e verrà utilizzato per il finanziamento di tutte le spese a carattere regionale (art.1, comma 3).

## **3. Province**

Con riferimento alle province situate nelle regioni a statuto ordinario, lo Schema di Decreto Legislativo prevede:

- **mantenimento dell'imposta provinciale sulle trascrizioni e degli altri tributi già attribuiti** alle province, con le modalità previste dalla normativa vigente (art.13, comma 6, ed art.16);
- **attribuzione, dal 2012, dell'imposta sulle assicurazioni** contro la **responsabilità civile** derivante dalla circolazione dei veicoli a motore (cd. "RCAuto"), esclusi i ciclomotori, come tributo proprio derivato (ossia istituito e regolato da legge statale o regionale - art.13).

L'**aliquota** dell'imposta viene fissata al **12,5%**, con **facoltà**, per le province, di **augmentarla o diminuirla, dal 2014, in misura non superiore al 2,5%**.

Il modello di denuncia di tale imposta, con le relative modalità di compilazione, verrà approvato con Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle Entrate (cfr.

legge 1216/1961).

L'accertamento delle violazioni relative all'applicazione del tributo viene devoluto alle stesse province. Per l'effettuazione di tale attività, oltre che per la liquidazione, riscossione e per il contenzioso, le province potranno stipulare apposite convenzioni con l'Agenzia delle Entrate. In mancanza della convenzione, tali funzioni verranno comunque svolte dalla stessa Agenzia delle Entrate;

- **abolizione, dal 2012, dell'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica** ed attribuzione del relativo gettito allo Stato. La misura di tale accisa verrà rideterminata con Decreto del Ministro dell'Economia e finanze, al fine di assicurare l'equivalenza di gettito (art.14, comma 7).

### **3.1 Compartecipazioni provinciali ad imposte erariali e regionali**

Sotto il profilo dell'attribuzione di gettito (art.14 e 15), verranno attribuite, in favore delle province:

- **a decorrere dal 2012**, la **compartecipazione** all'**accisa** sulla **benzina**.

La relativa aliquota verrà stabilita con D.P.C.M. su proposta dei ministri competenti, sentita la conferenza Stato-città ed autonomie locali.

La misura dell'aliquota verrà determinata in modo tale da mantenere l'equivalenza di gettito, a fronte delle minori entrate derivanti dai trasferimenti statali soppressi. In ogni caso, l'aliquota potrà essere aumentata in misura corrispondente ad ulteriori trasferimenti statali suscettibili di soppressione;

- la **proroga**, unicamente **per il 2011**, della **compartecipazione provinciale all'Irpef** (cfr. art.31, comma 8, legge 289/2002);

- **a decorrere dal 2013**, la **compartecipazione provinciale** alla **tassa automobilistica regionale** (cd. "bollo auto").

L'aliquota della compartecipazione verrà determinata da ciascuna regione a statuto ordinario, con atto amministrativo e d'intesa con le province del proprio territorio, in modo da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi.

Inoltre, tale aliquota potrà essere:

- adeguata sulla base di disposizioni regionali sopravvenute che riguardino le funzioni delle province;

- aumentata in misura corrispondente ad ulteriori trasferimenti regionali suscettibili di riduzione.

Nell'ipotesi in cui la regione non provveda alla fissazione della misura della compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale entro il 30 novembre 2012, a ciò provvederà lo Stato, in via sostitutiva.

### **3.2 Finanziamento delle spese provinciali**

Lo Schema di Decreto Legislativo stabilisce che il gettito derivante dalle imposte provinciali e dalla compartecipazione ai tributi erariali e regionali è senza vincolo di destinazione, e verrà utilizzato per il finanziamento di tutte le spese a carattere provinciale (art.12, comma 3).

#### 4. Perequazione

Lo Schema di Decreto non assegna il gettito derivante dai citati tributi al finanziamento di una spesa specifica, ma garantisce, comunque, la copertura delle spese di regioni e province mediante l'istituzione di appositi Fondi.

Pertanto, al fine di realizzare in modo progressivo e territorialmente equilibrato l'attribuzione dell'autonomia di entrata a regioni e province, verranno istituiti:

- dall'entrata in vigore del Decreto Legislativo, un "*Fondo sperimentale di riequilibrio regionale*", alimentato con il gettito derivante dalla compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica regionale (art.8, comma 4).

Le modalità di riparto del Fondo, nonché le quote di gettito devolute, di anno in anno, alla singola provincia in cui si sono verificati i presupposti d'imposta, verranno stabilite dalla regione, previo accordo con le province;

- dal 2014, un "*Fondo perequativo regionale*" alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito IVA. Tale compartecipazione sarà determinata in modo tale da garantire in ogni regione, il finanziamento integrale di specifiche spese regionali, quali, ad esempio, sanità, assistenza sociale, istruzione scolastica e trasporto pubblico locale.

Nel primo anno di funzionamento, tali spese verranno calcolate in base al criterio della spesa storica, e, nei successivi 4 anni, queste saranno determinate gradualmente in base ai "costi standard" (art.11, comma 5);

- dal 2012, un "*Fondo sperimentale di riequilibrio provinciale*". Tale fondo avrà natura provvisoria e cesserà alla data di attivazione del "Fondo perequativo" statale stabilito dall'art.13 della legge 42/2009 (art.17);

- dal 2016, un "*Fondo perequativo per comuni e province*" istituito nel bilancio dello Stato, che servirà al finanziamento delle spese di comuni e province successivamente alla determinazione dei fabbisogni standard collegati alle spese per le funzioni fondamentali (cfr. art.117, comma 2, lett.p, della Costituzione).

Nel Fondo verranno indicati separatamente gli stanziamenti, rispettivamente, per i comuni e per le province, che concorreranno al finanziamento delle funzioni da loro svolte. Il "*Fondo perequativo per comuni e province*" alimenterà gli specifici Fondi (uno per i comuni, l'altro per le province), che ciascuna regione a statuto ordinario istituirà nel proprio bilancio (art.19).

---

[1] A tal proposito, si ricorda che, nelle fasi di progressiva attuazione del federalismo fiscale, verrà abbandonato il criterio secondo cui il finanziamento degli Enti locali avviene mediante rimborso, da parte dell'Amministrazione centrale, di quanto effettivamente speso (cd. "criterio della spesa storica"), e verrà adottata una modalità di attribuzione delle risorse basata su previsioni di spesa futura (cd. "fabbisogno standard"), che tenga conto degli obiettivi che gli Enti locali devono perseguire, riconducibili alle "funzioni fondamentali" individuate dalla legge statale ed ai "livelli essenziali delle prestazioni", relativi ai diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art.117, comma 2, lett. p e m, della Costituzione).

In tal ambito, si ricorda, altresì, che il Governo ha approvato, in via preliminare, lo Schema di Decreto Legislativo in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province. Il testo, a seguito dell'esame in Conferenza Unificata, è attualmente in discussione presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, e poi ritornerà al Consiglio dei Ministri per l'approvazione definitiva.

[2] Si ricorda che l'attuale aliquota di base dell'addizionale regionale Irpef è pari allo 0,9%, come previsto dall'art.50, comma 3, del D.Lgs. n.446/1997.

[3] Cfr. art.11 D.P.R. 917/1986.

[4] Il medesimo art.7 prevede, inoltre, al comma 3, la soppressione della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, a decorrere dall'anno 2012.