

FISCALITÀ REGIONALE

SCENARI DI POSSIBILI ALTERNATIVE ALL'IRAP¹

Premessa

Obiettivo di questo lavoro è analizzare alcune possibili alternative di riordino della fiscalità regionale basate su una ipotetica soppressione dell'Irap, una imposta che è stata più volte oggetto di ripensamenti e revisioni che, di fatto, ne hanno depotenziato la portata. Uno degli ultimi interventi normativi è stato attuato con la legge di stabilità 2015 (Legge n. 190/2014) che, a decorrere dall'anno d'imposta 2015, ha reso interamente deducibile dalla base imponibile Irap il costo per il personale dipendente assunto a tempo indeterminato.

D'altra parte l'Europa ha spesso sollecitato iniziative di riordino e semplificazione fiscale basate sull'alleggerimento del costo del lavoro a favore di prelievi sui consumi e sul patrimonio, tanto è che tale indirizzo viene ribadito anche all'interno del PNRR (Piano nazionale ripresa e resilienza).

L' **Irap** e l'**Ires** sono fiscalità entrambe a carico delle imprese, nonostante le differenze nei soggetti passivi e nella base imponibile, e questo suggerisce una prima ipotesi, cioè quella di verificare l'opportunità di recuperare il gettito dell'Irap modificando il disegno dell'Ires. Si tratterebbe di agire attraverso un innalzamento dell'aliquota Ires e prevedere che la parte di Ires aggiuntiva sia riversata alla Regioni sotto forma di trasferimento o, meglio, gestita come compartecipazione. Una seconda ipotesi, ugualmente interessante, può riguardare un possibile aumento dei trasferimenti erariali ricevuti dalle Regioni a titolo di compartecipazione all'Iva, che si otterrebbe aumentando il prelievo o la quota di gettito Iva destinato alle amministrazioni regionali. Nel seguito esamineremo queste due alternative dal punto di vista della **distribuzione regionale del gettito** e della **diversa pressione fiscale su cittadini e imprese**.

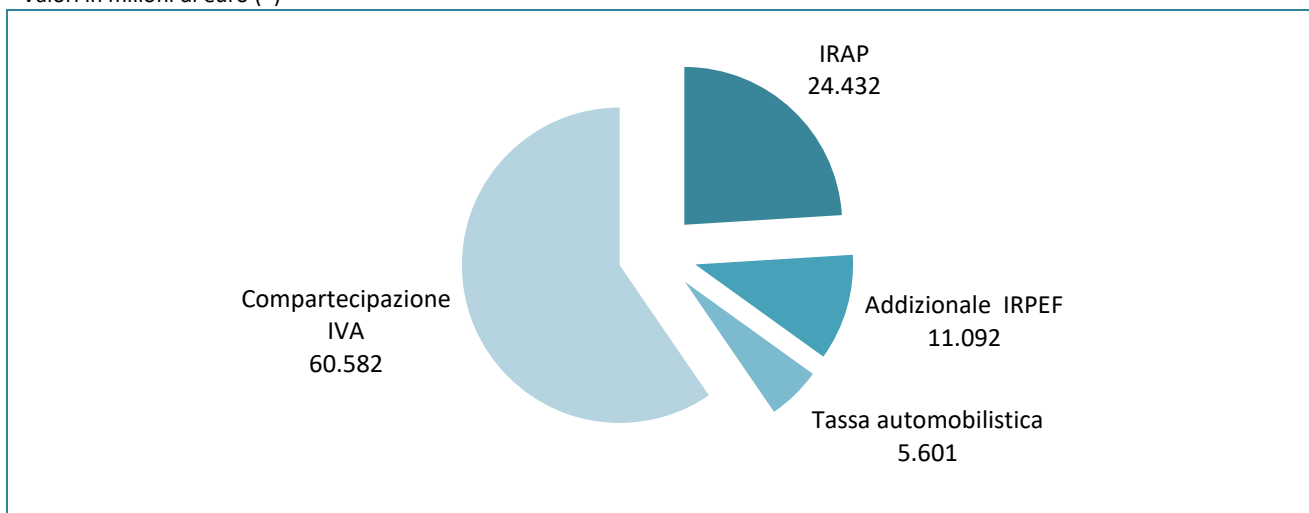
Inoltre, una delle più importanti entrate proprie regionali ha ad oggetto il bollo auto, tributo al quale l'Europa sta dedicando molta attenzione in vista di una possibile armonizzazione, ma soprattutto per il suo carattere di fiscalità ambientale, utile - assieme alle accise - a indirizzare verso comportamenti virtuosi in ambito di mobilità. Si tratta di una imposta particolarmente invisibile per la sua natura di prelievo sulla proprietà, nonostante il basso importo. Per questo motivo si ritiene, per ora, di tralasciare l'ipotesi di recuperare risorse attraverso questo tributo.

1. La fiscalità regionale, i gettiti e il finanziamento della sanità

In contraddizione con i principi generali del federalismo, che vedono nell'autonomia impositiva il cardine dell'efficienza della gestione degli enti decentrati, la principale entrata tributaria a sostegno dei bilanci regionali e del sistema sanitario è una compartecipazione. La compartecipazione all'Iva delle Regioni a statuto ordinario è nel 2018 di importo pari a 60 miliardi di euro, sui 122 di prelievo Iva totale.

¹ A cura di Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo (IRPET, Area Economia pubblica e territorio) con la collaborazione scientifica di Maria Grazia Pazienza (Università degli studi di Firenze).

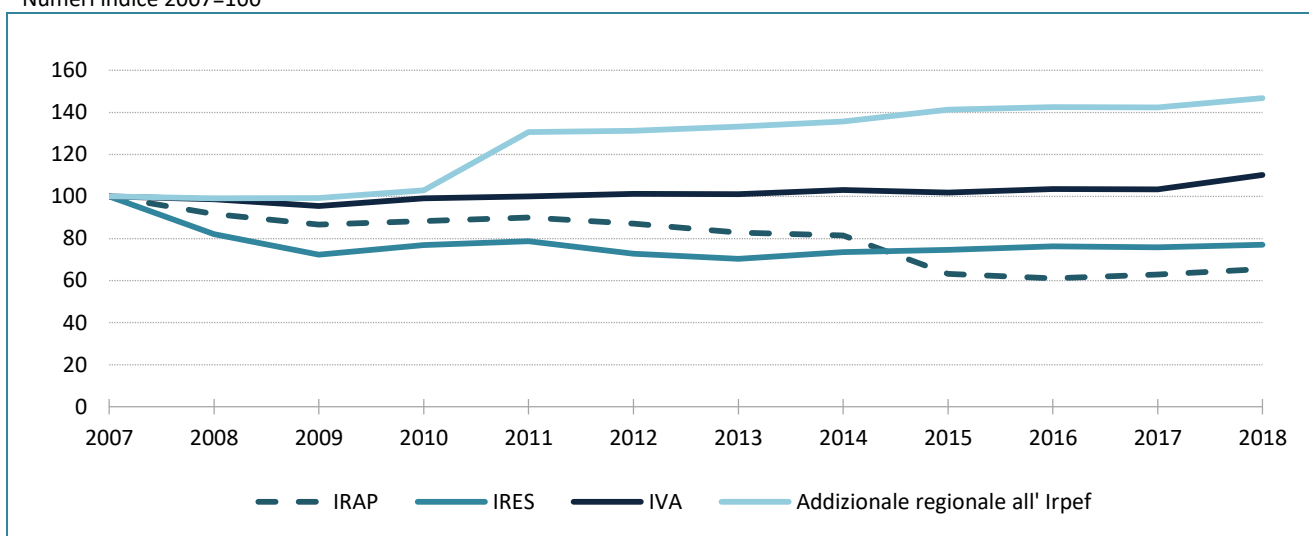
Figura 1. ENTRATE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME. 2018
Valori in milioni di euro (*)



(*) Il valore della compartecipazione Iva si riferisce alle sole RSO
Fonte: Istat

Come noto, la riforma federalista (D.Lgs 446/1997) aveva individuato nell'Irap il principale tributo a sostegno del sistema sanitario; un tributo allora introdotto i cui soggetti passivi sono rappresentati da tutti gli esercenti una attività produttiva e dalla pubblica amministrazione. A partire dal 2014 (L.B 2015) diversi interventi hanno via via compresso la base imponibile nella componente lavoro determinando effetti molto importanti sul gettito complessivo. Infatti, unitamente agli effetti della crisi economica, gli interventi di sterilizzazione del costo del lavoro hanno generato una perdita di gettito del 30% tra il 2008 e il 2018. Successivamente è intervenuto l'art. 24 del D.L. 34/20 che di fronte all'emergenza Covid ha previsto, per le imprese con ricavi o compensi non superiori ai 250 milioni di euro, la soppressione del versamento del saldo 2019 e della prima rata dell'acconto 2020. Tale disposizione ha determinato una perdita di gettito di oltre 5 miliardi di euro (-20,8%) (Mef, 2020). Questa tendenza generale alla diminuzione del gettito è evidente anche per l'Ires, strutturalmente più sensibile all'andamento del ciclo economico e agli effetti della crisi che ha colpito il sistema produttivo a partire dal 2008. A questo proposito occorre ricordare come, nel periodo considerato, anche le aliquote si siano modificate: nel 2007, l'aliquota Ires era del 33%, dal 2008 al 2016 era del 27,5% e poi nel 2017 è passata al 24%, anche se tale riduzione è stata accompagnata da un aumento della base imponibile. Al contrario l'addizionale all'Irpef e l'Iva presentano un andamento più costante nel tempo con una crescita nell'ultimo anno di osservazione (2018).

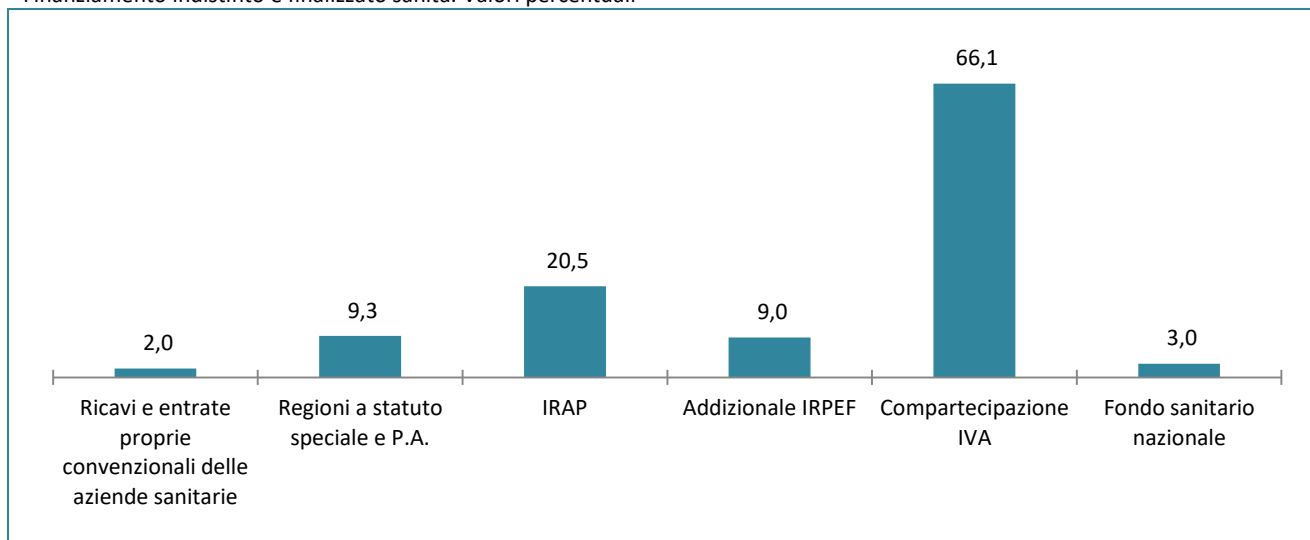
Figura 2. PRINCIPALI IMPOSTE PER ANNO DI IMPOSTA
Numeri indice 2007=100



Fonte: Mef, dichiarazioni fiscali

Per quanto riguarda il servizio sanitario nazionale, nel 2018 questo viene finanziato per il 60% dalla compartecipazione all'iva delle RSO, essendo questa la voce di entrata più significativa nel bilancio del sistema regionale. L'Irap contribuisce, invece, con circa 20 miliardi di euro (cioè alla sanità viene destinato l'83% del gettito complessivo), coprendo quasi il 19% delle risorse ripartite tra le regioni per il servizio sanitario nazionale.

Figura 3. RIPARTO TRA LE REGIONI DELLE DISPONIBILITÀ FINANZIARIE PER IL SSN. 2018
Finanziamento indistinto e finalizzato sanità. Valori percentuali



Fonte: CIPE

In Toscana le entrate derivanti dalla compartecipazione all'iva e dall'Irap concorrono al bilancio regionale, rispettivamente, per 5 miliardi di euro e per 1,5 miliardi (anno 2018). Inoltre, se si confronta il gettito Irap con quello dell'Ires, cioè l'imposta sul reddito delle imprese societarie, si osserva come il secondo sia più alto del primo a scala nazionale, mentre, per la Toscana, la differenza quasi si annulla e le due voci assumono valori analoghi. La causa di questa minore differenza tra Irap e Ires in Toscana va naturalmente ricercata nella struttura economica del sistema produttivo della regione, caratterizzata da una prevalenza di piccole e medie imprese.

Tabella 4. ENTRATE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME E GETTITO IRES E IVA.
Miliardi di euro e percentuali

	Entrate di natura tributaria, contributiva	IRAP	Addizionale IRPEF	Tassa automobilistica	Compartecipazione IVA (*)	IRES	IVA
Toscana	8,7	1,6	0,7	0,4	5,2	1,7	5,7
ITALIA	145,1	24,4	11,1	5,6	60,6	33,6	122,0
Toscana/Italia (%)	6,0	6,5	6,0	6,8	8,6	5,0	4,6

(*) Per quanto riguarda la compartecipazione all'iva, il confronto è tra la Toscana e le RSO

Fonte: Istat (Irap, addirpef, tassa automobilistica, comp iva) e Mef (Ires e Iva), dichiarazioni fiscali presentate nel 2019 sul 2018

2. La sostituzione dell'IRAP con una nuova IRES o una nuova compartecipazione all'IVA. Quali territori ci guadagnano e quali ci perdono

Consideriamo per ora la possibilità di sostituire il gettito Irap con un maggior prelievo sull'Ires o sull'IVA. Consideriamo l'Irap al netto dell'importo pagato dalla Pubblica Amministrazione (in quanto questo rappresenta un giroconto interno alla pubblica amministrazione, quindi un pagamento fiscale, quando la PA paga l'imposta, e una entrata della PA, quando entra nei bilanci²) e calcolato ad aliquota standard, e quindi al netto dell'extragettito proveniente dall'utilizzo degli spazi di manovra regionali sulle singole aliquote. La

² La ratio di una tale imposta relativamente all'Irap era legata alla proprietà di tributo sul fattore lavoro, che invece è venuta meno.

simulazione mira ad individuare la redistribuzione del gettito tra regioni conseguente alla soppressione dell'Irap e alla sua sostituzione, sia con l'Ires che con l'IVA, a parità di gettito a livello nazionale. Sotto questa ipotesi, l'abolizione dell'Irap a carico di altre fiscalità porterà inevitabilmente un maggior prelievo in corrispondenza di alcune regioni rispetto ad altre a seconda della diversa composizione territoriale della base imponibile. Infatti, in generale l'Irap insiste sulle attività di produzione e di scambio di beni nonché sulla PA (che però viene esclusa nell'esercizio di simulazione sottostante), l'Iva sui consumi e l'Ires sulle imprese con personalità giuridica. Tutte e tre le fiscalità, compresa l'imposta sui consumi, hanno una distribuzione concentrata territorialmente nelle aree economicamente più avanzate del paese o più popolate o dove risiedono le sedi fiscali delle imprese, in particolare Lombardia e Lazio. Ma sia l'Iva che l'Ires accentuano tale concentrazione territoriale rispetto all'Irap, che per la natura della base imponibile è distribuita in modo più omogeneo sul territorio nazionale. Guardando alla tabella sottostante, relativa alla ripartizione dei diversi gettiti per regione si vede che l'abolizione dell'Irap a carico delle altre due imposte aumenterebbe soprattutto le entrate di Lombardia e Lazio, sia che si vada verso l'Ires che verso l'Iva, e penalizzerebbe molte regioni meridionali quali la Campania, la Puglia e la Sicilia. Per l'Emilia Romagna la situazione è meno netta poiché si troverebbe in una situazione di sostanziale neutralità nel passaggio all'Ires, mentre perderebbe una quota di gettito da una fiscalità sui consumi. La Toscana, invece, perderebbe una parte delle proprie entrate in entrambi i casi, sia se si privilegiasse una fiscalità basata sui consumi che una sulle imprese. Nel caso in cui l'Irap venisse assimilata alla compartecipazione all'Iva, la sua distribuzione tra regioni non dipenderebbe dalla base imponibile, ma dalla assegnazione ai fini di finanziamento del servizio sanitario (distribuzione del fondo perequativo per il finanziamento della sanità). Tale assegnazione penalizzerebbe la Lombardia.

Tabella 5. GETTITO DELLE IMPOSTE MESSE A CONFRONTO. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)
Valori assoluti in milioni di euro (sinistra) e composizione percentuale (destra)

	IRAP (standard senza PA)	IRES	IVA	Compartec. IVA		IRAP (standard senza PA)	IRES	IVA	Compartec. IVA
Piemonte	1.019	2.166	8.079	5.585	Piemonte	7	6	7	9
Valle d'Aosta	31	75	424	0	Valle d'Aosta	0	0	0	0
Lombardia	4.068	12.299	41.792	11.071	Lombardia	30	37	34	18
Liguria	377	428	1.722	2.137	Liguria	3	1	1	4
P.A. Trento	152	342	1.092	0	P.A. Trento	1	1	1	0
P.A. Bolzano	204	476	1.964	0	P.A. Bolzano	1	1	2	0
Veneto	1.441	3.021	10.549	5.957	Veneto	11	9	9	10
Friuli V.G.	357	703	1.660	0	Friuli V.G.	3	2	1	0
Emilia R.	1.363	3.310	8.274	5.675	Emilia R.	10	10	7	9
Toscana	949	1.686	5.658	5.186	Toscana	7	5	5	9
Umbria	156	246	1.080	1.050	Umbria	1	1	1	2
Marche	320	525	1.762	2.088	Marche	2	2	1	3
Lazio	820	5.112	25.423	6.933	Lazio	6	15	21	11
Abruzzo	205	302	1.176	1.924	Abruzzo	1	1	1	3
Molise	34	36	150	511	Molise	0	0	0	1
Campania	866	1.163	3.809	4.034	Campania	6	3	3	7
Puglia	349	637	2.370	4.307	Puglia	3	2	2	7
Basilicata	70	73	427	917	Basilicata	1	0	0	2
Calabria	195	170	655	3.209	Calabria	1	1	1	5
Sicilia	494	550	2.402	0	Sicilia	4	2	2	0
Sardegna	234	256	1.490	0	Sardegna	2	1	1	0
ITALIA	13.702	33.574	121.957	60.582	ITALIA	100	100	100	100

Irap standard stime Irpet su dichiarazioni fiscali MEF
Fonte: Istat e Mef, dichiarazioni fiscali

Tabella 6. PERDITA (-) O GUADAGNO (+) DI GETTITO NEL PASSAGGIO DA IRAP STANDARD (SENZA PA) A MAGGIORE IRES O IVA. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)

Valori assoluti in milioni di euro

	IRAP (standard senza PA)	Passaggio da IRAP a maggiore IRES	Passaggio da IRAP a maggiore IVA	Passaggio da IRAP a maggiore Compartec. IVA (*)
Piemonte	1.019	-135	-111	109
Valle d'Aosta	31	-1	16	0
Lombardia	4.068	952	628	-1,833
Liguria	377	-202	-183	55
P.A. Trento	152	-12	-29	0
P.A. Bolzano	204	-10	17	0
Veneto	1.441	-208	-256	-239
Friuli V.G.	357	-70	-170	0
Emilia R.	1.363	-12	-434	-217
Toscana	949	-261	-314	98
Umbria	156	-56	-35	56
Marche	320	-105	-122	102
Lazio	820	1,267	2,037	580
Abruzzo	205	-82	-73	183
Molise	34	-19	-17	70
Campania	866	-392	-438	-52
Puglia	349	-89	-82	521
Basilicata	70	-41	-22	115
Calabria	195	-126	-122	453
Sicilia	494	-270	-224	0
Sardegna	234	-130	-67	0
ITALIA	13.702	0	0	0

(*) nel caso della compartecipazione all'IVA si distribuisce l'Irap delle sole Regioni a statuto ordinario (12,3 mld di euro)

Fonte: nostre stime su dati Istat e Mef, dichiarazioni fiscali

Come già anticipato, le ipotesi appena evidenziate si riferiscono al gettito **Irap calcolato ad aliquota standard**, cioè al netto delle politiche fiscali regionali. A questo proposito occorre ricordare come l'aliquota ordinaria definita a livello nazionale sia pari al 3,9%, anche se alcuni particolari settori di attività sono tassati con aliquote diverse, e che ogni singola Regione ha la possibilità di utilizzare spazi di manovra piuttosto limitati (dell'ordine dell'1% circa su ciascuna aliquota).

3. La sostituzione dell'Irap, la pressione fiscale

Dall'Irap all'Ires

Per valutare le conseguenze che potrebbero derivare dalle ipotesi sopra delineate, si considera nuovamente il gettito Irap standard al netto di quello versato dalla pubblica amministrazione.

Tale prelievo, così decurtato, ammonta a 13,7 miliardi di euro, contro i 33,5 miliardi dell'Ires. I soggetti che presentano una base imponibile positiva e che, quindi, pagano effettivamente l'imposta sono per l'Irap 2,2 milioni di imprese, mentre per l'Ires 734mila³. Dei 13,7 miliardi di Irap, 10,9 sono comunque già pagati dai soggetti passivi Ires, e per loro si tratterebbe solo di un trasferimento di imposta; rimarrebbe quindi da finanziare la parte rimanente pari a 2,8 miliardi.

Sulla base dei risultati della simulazione, circa 1,5 milioni di soggetti giuridici (cioè tutte le imprese con natura giuridica diversa dalle società di capitale che nel 2018 pagavano l'Irap) si troverebbero a risparmiare mediamente 1,8mila euro, cioè il valore corrispondente al gettito Irap pagato da questa tipologia di impresa. Queste imprese, infatti, non pagheranno più l'Irap e non hanno mai versato l'Ires. Dall'altro lato, invece, 734mila soggetti giuridici che pagano ora sia Irap (15,6mila euro) che Ires (45,7mila euro) si troveranno a versare, nello scenario post riforma, una Ires aggiuntiva di quasi 3mila euro media.

³ Si considerano le imprese con base imponibile Ires positiva, cioè che hanno pagato l'imposta nel 2018, e non i potenziali contribuenti che presentano dichiarazione fiscale.

Tabella 7. DATI RIASSUNTIVI IRAP STANDARD AL NETTO DELLA PA E IRES. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)

	IRAP	IRES
Gettito totale (.000 euro)	13.701.894	33.573.588
Numero contribuenti che pagano l'imposta (totali)	2.208.091	733.709
Prelievo medio totale (euro)	6.205	45.759
Gettito delle <i>società di capitale</i> che pagano l'imposta (.000 euro)	10.936.015	30.907.555
Numero di <i>società di capitale</i> che pagano l'imposta	697.479	675.453
Prelievo medio delle <i>società di capitale</i> che pagano l'imposta (euro)	15.679	45.758
Prelievo medio post riforma (euro)	0	64.434

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Mef, dichiarazioni fiscali

Tabella 8. MINORE /MAGGIOR PRELIEVO PER CONTRIBUENTE 2018

Numero e importi in euro

	Pagano solo IRAP (imprese non soc. capitale)	Pagheranno l'Ires rimodulata (imprese soc. di cap e altri sogg passivi Ires)
Numero di imprese	1.510.612	733.709
Maggiore /minor prelievo a seguito accorpamento	-1.831	+2.995

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Mef, dichiarazioni fiscali

Il trasferimento da Irap a Ires graverebbe sulle società di capitali a favore di persone fisiche e società di persone e non modificherebbe sensibilmente i settori economici colpiti.

Tabella 9. CONTRIBUENTI IRAP (SENZA LA PA) E IRES PER NATURA GIURIDICA. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)

Valori assoluti (numero) e %

	IRAP	%		IRES	%
Persone fisiche	992.588	45,0	Società di capitali	675.446	92,1
Società di persone	487.525	22,1	Società cooperative	43.436	5,9
Società di capitali ed enti commerciali	697.479	31,6	Consorzi	7.154	1,0
Enti non commerciali	29.954	1,4	Società,Enti cost.all'estero	439	0,1
Amministrazioni pubbliche	545	0,0	Enti commerciali e altri soggetti	4.712	0,6
TOTALE	2.208.091	100,0	Soggetti non residenti	2.522	0,3
			TOTALE	733.709	100,0

Fonte: dati Mef, dichiarazioni fiscali

Tabella 10. CONTRIBUENTI IRAP (SENZA LA PA) E IRES PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA E ALIQUOTA IMPLICITA IRAP. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)

Valori assoluti (numero) e %, ordinamento decrescente sul numero di contribuenti

Settori	IRAP	IRAP %	IRAP Aliquota implicita (*)	Settori	IRES	IRES %
Commercio	545.244	24,7	4,1	Commercio	144.909	19,8
Costruzioni	325.286	14,7	4,1	Costruzioni	108.589	14,8
Manifattura	263.203	11,9	4,0	Manifattura	91.906	12,5
Alberghi e ristoranti	205.021	9,3	4,0	Attività immobiliari	88.360	12,0
Attività professionali	204.514	9,3	4,1	Alberghi e ristoranti	53.532	7,3
Attività immobiliari	151.234	6,8	4,1	Attività professionali	48.375	6,6
Noleggio, agenzie di viaggio	83.270	3,8	4,1	Noleggio, agenzie di viaggio	42.131	5,7
Trasporto e magazzinaggio	82.447	3,7	4,2	Informazione	35.245	4,8
Sanità	73.629	3,3	3,4	Trasporto e magazzinaggio	24.459	3,3
Informazione	54.177	2,5	4,3	Finanza e assicurazioni	16.744	2,3
Finanza e assicurazioni	35.590	1,6	5,5	Sanità	16.112	2,2
Intrattenimento	31.698	1,4	4,2	Intrattenimento	15.146	2,1
Agricoltura e pesca	28.515	1,3	3,7	Agricoltura e pesca	15.064	2,1
Istruzione	16.746	0,8	3,8	Altre attività di servizi	12.067	1,6
Altre attività di servizi	15.393	0,7	4,4	Energia, gas	12.212	1,7
Altro	92.124	4,2	4,1	Altro	8.858	1,2
TOTALE	2.208.091	100,0		TOTALE	733.709	100,0

(*) stima Irapet su dati Mef (l'aliquota implicita viene calcolata dal rapporto tra gettito standard e extrastandard e base imponibile)

Fonte: dati Mef, dichiarazioni fiscali

Dall'Irap all'Iva

Il gettito della compartecipazione all'Iva è ben superiore al prelievo Irap, pari a quasi 60 miliardi di euro il primo contro i 14 miliardi del secondo, mentre il prelievo Iva complessivo è di 122 mld. Le due fiscalità, Irap e Iva, gravano su basi imponibili diverse, le imprese la prima e il consumo la seconda. L'aliquota Iva ordinaria è del 22% anche se sono previste aliquote ridotte per alcuni beni specifici: il 4% per alimentari, bevande e prodotti agricoli, il 5% per alcuni alimenti e il 10% per la fornitura di energia elettrica e del gas per usi domestici, i medicinali, gli interventi di recupero del patrimonio edilizio e specifici beni e servizi. Nonostante l'ampiezza della base imponibile, il trasferimento dell'Irap all'interno della compartecipazione all'Iva rappresenterebbe un significativo cambio di scala in termini di pressione fiscale sui consumi. Infatti, tale ipotesi determinerebbe un aumento della quota di gettito Iva destinato alla compartecipazione dal 62% al 69%, mentre se invece si suppone di includere l'Irap all'interno dell'Iva occorrerebbe aumentarne l'aliquota media dal 17% al 19%.

In questo secondo caso, per ricostruire i gettiti Iva per aliquota e regione, facciamo ricorso ai dati MEF inerenti le "operazioni imponibili", che forniscono la ripartizione del valore delle operazioni per le due dimensioni di analisi, vincolando gli importi all'imposta dovuta per regione (i 121,9 mld complessivi).

Se dovessimo compensare il mancato gettito Irap con nuovo prelievo Iva, dovremmo aumentare quest'ultimo di 13,7 mld, pari all'11% dell'attuale prelievo Iva. Potremmo distribuire il carico fiscale sulle tre aliquote (4%, 10%, 22%, si esclude quella del 5%), aumentandole proporzionalmente; oppure potremmo spostare il carico fiscale aggiuntivo solo sulle aliquote più alte (10% e 22%) salvaguardando i beni tassati al 4%. Oppure potremmo spostare il carico fiscale aggiuntivo solo sui beni ad aliquota ordinaria (22%). In questi due casi si accentuerebbe il sistema di agevolazione per i consumi di prima necessità (con aliquota 4%) o per i settori più soggetti a competizione internazionale (aliquota 10%). In ogni caso si conferma un cambio di scala nella pressione fiscale sui consumi, che passerebbe dal 3,3; 9,6 e 21,2 di aliquota implicita al 4,2; 10,6; 23,6 nel primo caso e dal 21,2 al 23,9 nel caso in cui si intervenga solo sull'aliquota più alta.

In alcune regioni compensare il mancato prelievo Irap comporta uno sforzo maggiore rispetto ad altre, a seconda della distribuzione delle diverse basi imponibili, come è il caso della Toscana dove si dovrebbe aumentare il prelievo Iva del 17% per compensare la minore Irap, contro una media nazionale dell'11%. Infatti, come già precedentemente considerato, la base imponibile Iva è più concentrata dell'Irap, soprattutto in Lazio e Lombardia, quindi molte regioni si troverebbero svantaggiate e soprattutto molte regioni meridionali. Naturalmente anche la scelta di distribuire uniformemente la nuova imposta sulle tre aliquote, o di concentrarla sulla più alta potrebbe favorire alcune realtà rispetto ad altre.

Il Lazio e la Lombardia risultano comunque favorite dal passaggio dall'Irap all'Iva, tanto più se il carico viene spostato solo sull'aliquota al 22%. Per la Toscana i diversi scenari non sembrano presentare forti differenze in termini di gettito.

Tabella 11. GETTITO IVA PER ALIQUOTA E REGIONE. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)
Migliaia di euro e %

	Riparto IVA per aliquota*			Gettito IVA e Irap		Da Irap a IVA (% e migl. di euro)			
	IVA al 4%	IVA al 10%	IVA al 22%	IVA totale (MEF)	IRAP standard senza PA (nostre elab. su dati Istat)	Extra-prelievo IVA (%)	Da Irap a Iva Totale al 4%, 10% e 22%	Da Irap a Iva al 10% e 22%	Da Irap a Iva al 22%
Piemonte	113.885	728.816	7.236.668	8.079.369	1.018.732	13	907.716	911.845	938.303
Valle A.	4.342	52.804	366.676	423.822	31.361	7	47.616	48.020	47.543
Lombardia	607.774	3.958.456	37.225.439	41.791.670	4.067.514	10	4.695.288	4.714.507	4.826.631
Liguria	34.705	327.812	1.359.550	1.722.067	376.617	22	193.474	193.160	176.279
Trento	27.637	153.892	910.824	1.092.354	151.706	14	122.726	121.883	118.097
Bolzano	56.548	322.341	1.585.364	1.964.253	204.048	10	220.684	218.384	205.557
Veneto	243.719	1.364.168	8.941.166	10.549.054	1.441.013	14	1.185.185	1.179.698	1.159.307
Friuli V.G.	24.104	205.177	1.430.613	1.659.894	356.937	22	186.489	187.256	185.492
Emilia R.	255.379	1.289.172	6.729.176	8.273.727	1.363.093	16	929.552	917.896	872.501
Toscana	92.844	730.014	4.834.757	5.657.615	949.226	17	635.632	637.025	626.872
Umbria	36.851	166.806	876.761	1.080.417	155.888	14	121.385	119.462	113.680
Marche	35.120	214.889	1.511.974	1.761.984	319.677	18	197.959	197.682	196.042

	Riparto IVA per aliquota*			Gettito IVA e Irap		Da Irap a IVA (% e migl. di euro)			
	IVA al 4%	IVA al 10%	IVA al 22%	IVA totale (MEF)	IRAP standard senza PA (nostre elab. su dati Istat)	Extra-prelievo IVA (%)	Da Irap a Iva Totale al 4%, 10% e 22%	Da Irap a Iva al 10% e 22%	Da Irap a Iva al 22%
Lazio	270.955	2.556.931	22.594.944	25.422.830	819.612	3	2.856.251	2.879.249	2.929.648
Abruzzo	25.152	139.723	1.010.762	1.175.636	204.950	17	132.083	131.701	131.055
Molise	7.831	22.712	119.463	150.005	33.535	22	16.853	16.275	15.489
Campania	116.113	533.216	3.159.636	3.808.964	866.039	23	427.937	422.737	409.677
Puglia	125.803	386.728	1.857.056	2.369.587	348.557	15	266.223	256.856	240.785
Basilicata	17.636	76.170	332.824	426.630	70.291	16	47.932	46.819	43.154
Calabria	24.447	113.041	517.372	654.860	195.084	30	73.573	72.166	67.082
Sicilia	98.928	405.441	1.897.965	2.402.334	494.026	21	269.902	263.681	246.089
Sardegna	43.787	269.522	1.177.007	1.490.316	233.988	16	167.437	165.591	152.610
TOTALE	2.263.561	14.017.831	105.675.997	121.957.388	13.701.894	11	13.701.894	13.701.894	13.701.894

* Riparto su dati Mef a partire dalla distribuzione delle operazioni imponibili

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Mef, dichiarazioni fiscali

Tabella 12. GETTITO IRAP STANDARD (SENZA PA), GETTITO IVA PER ALIQUOTA, COMPARTECIPAZIONE IVA. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)

Composizione % per regione

	IRAP standard senza PA	IVA al 4%	IVA al 10%	IVA al 22%	IVA totale (MEF)	Compartecip. IVA
Piemonte	7,4	5,0	5,2	6,8	6,6	9,2
Valle A.	0,2	0,2	0,4	0,3	0,3	0,0
Lombardia	29,7	26,9	28,2	35,2	34,3	18,3
Liguria	2,7	1,5	2,3	1,3	1,4	3,5
Trento	1,1	1,2	1,1	0,9	0,9	0,0
Bolzano	1,5	2,5	2,3	1,5	1,6	0,0
Veneto	10,5	10,8	9,7	8,5	8,6	9,8
Friuli V.G.	2,6	1,1	1,5	1,4	1,4	0,0
Emilia R.	9,9	11,3	9,2	6,4	6,8	9,4
Toscana	6,9	4,1	5,2	4,6	4,6	8,6
Umbria	1,1	1,6	1,2	0,8	0,9	1,7
Marche	2,3	1,6	1,5	1,4	1,4	3,4
Lazio	6,0	12,0	18,2	21,4	20,8	11,4
Abruzzo	1,5	1,1	1,0	1,0	1,0	3,2
Molise	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,8
Campania	6,3	5,1	3,8	3,0	3,1	6,7
Puglia	2,5	5,6	2,8	1,8	1,9	7,1
Basilicata	0,5	0,8	0,5	0,3	0,3	1,5
Calabria	1,4	1,1	0,8	0,5	0,5	5,3
Sicilia	3,6	4,4	2,9	1,8	2,0	0,0
Sardegna	1,7	1,9	1,9	1,1	1,2	0,0
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Mef, dichiarazioni fiscali

Tabella 13. PERDITA (-) O GUADAGNO DA IRAP STANDARD (SENZA PA) A MAGGIORE IVA. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)

Valori assoluti in milioni di euro

	Gettito IRAP standard senza PA	Dall'IRAP all'IVA 3 aliquote	Dall'IRAP all'IVA al 22%	Dall'IRAP all'IVA al 22% e al 10%
Piemonte	1.019	-111	-80	-107
Valle A.	31	16	16	17
Lombardia	4.068	628	759	647
Liguria	377	-183	-200	-183
Trento	152	-29	-34	-30
Bolzano	204	17	2	14
Veneto	1.441	-256	-282	-261
Friuli V.G.	357	-170	-171	-170
Emilia R.	1.363	-434	-491	-445
Toscana	949	-314	-322	-312
Umbria	156	-35	-42	-36
Marche	320	-122	-124	-122
Lazio	820	2.037	2.110	2.060
Abruzzo	205	-73	-74	-73
Molise	34	-17	-18	-17
Campania	866	-438	-456	-443
Puglia	349	-82	-108	-92
Basilicata	70	-22	-27	-23
Calabria	195	-122	-128	-123
Sicilia	494	-224	-248	-230
Sardegna	234	-67	-81	-68
TOTALE	13.702	0	0	0

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Mef, dichiarazioni fiscali

Tabella 14. ALIQUOTE IMPLICITE NEI DIVERSI SCENARI DI SOSTITUZIONE DELL'IRAP STANDARD (SENZA PA). Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)

Valori %

	Aliquota al 4%	Aliquota al 10%	Aliquota al 22%
Attuali	3,8	9,6	21,2
Hp1): Nuova Iva distribuita sul totale Iva	4,2	10,6	23,6
Hp3): Nuova Iva solo al 22%	3,8	9,6	23,9
Hp4): Nuova Iva con aliquota al 10% e al 22%	3,8	10,7	23,6

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Mef, dichiarazioni fiscali

Dall'Irap alla compartecipazione all'Iva

E' vero, però, che già oggi l'Iva è alla base del sistema di perequazione fiscale regionale, così che la distribuzione della compartecipazione tra le regioni si discosta dalla allocazione del prelievo ed è, piuttosto, specificatamente finalizzata a finanziare il fondo perequativo della sanità. Per questo motivo i criteri di riparto regionale si basano su meccanismi di calcolo (stabiliti annualmente da decreti legislativi) che progressivamente, di anno in anno, si allontanano dallo storico avvicinandosi sempre di più al criterio dei fabbisogni standard sanitari/capacità fiscale. La completa applicazione del principio dei fabbisogni standard come criterio di riparto del fondo di riequilibrio sanitario è previsto per il 2023.

Se, dunque, il mancato gettito Irap dovesse tradursi nei bilanci regionali in un aumento della compartecipazione, questa verrebbe ripartita su criteri assai diversi dalla allocazione della base imponibile, con effetti redistributivi tra regioni (Tab. 12). Nello stesso tempo, guardando in prospettiva, è utile tener conto della progressiva più estesa applicazione del principio dei fabbisogni standard come criterio di riparto. In continuità con l'evoluzione del periodo 2010-2018, questo porterà ad una parziale compensazione dell'effetto redistributivo della compartecipazione (Tab. 15).

Tabella 15. COMPARTECIPAZIONE IVA PER REGIONE. RSO. Anni 2010 e 2018

Riscossioni in milioni di euro e %

	2010	2018	Comp. % 2010	Comp. % 2018
Piemonte	5.641	5.165	11,6	8,3
Lombardia	8.926	12.189	18,3	19,7
Veneto	3.938	6.287	8,1	10,2
Liguria	1.597	2.301	3,3	3,7
Emilia Romagna	3.871	5.977	7,9	9,7
Toscana	3.730	5.634	7,6	9,1
Umbria	1.175	1.050	2,4	1,7
Marche	1.599	2.149	3,3	3,5
Lazio	3.749	7.071	7,7	11,4
Abruzzo	1.578	1.798	3,2	2,9
Molise	185	503	0,4	0,8
Campania	3.541	4.034	7,3	6,5
Puglia	5.570	4.307	11,4	7,0
Basilicata	864	843	1,8	1,4
Calabria	2.862	2.550	5,9	4,1
RSO	48.827	61.856	100,0	100,0

Fonte: Siope

4. L'autonomia fiscale delle regioni

Nonostante l'architettura istituzionale decentrata del nostro paese, gli spazi di effettiva autonomia fiscale locale sono in generale molto contenuti. In particolare, le Regioni dispongono di margini di manovra sull'Irap, potendo intervenire sulle esenzioni di alcune categorie e sulle aliquote di altre (tipicamente settore finanziario e banche). Come noto, esercitare una troppo alta autonomia fiscale locale (soprattutto da parte di Regioni piccole e economicamente deboli) comporta il rischio di instaurare processi di competizione fiscale. Ciononostante la Toscana esercita in modo significativo questa autonomia traendone un extra gettito del 7%⁴. Guardando invece alle altre Regioni, si osserva come in generale siano quelle meridionali, dotate in media di basi imponibili più modeste, ad esercitare politiche fiscali in aumento mentre, al contrario, l'entità del gettito extra-standard delle Regioni del nord ha dimensioni inferiori. L'elevata pressione fiscale da parte degli enti meridionali non è però da leggere necessariamente come l'esercizio di una propria autonomia fiscale, dal momento che le regioni in disavanzo sono tenute ad intervenire sull'Irap portando le aliquote ai livelli massimi.

A questo proposito, se per l'Ires possono essere immaginate aliquote differenziate per alcuni specifici settori o imprese e quindi spazi di manovra analoghi all'Irap, per quanto riguarda la compartecipazione all'Iva questa ipotesi appare assai meno verosimile, data la natura stessa di questa voce di entrata che è, a tutti gli effetti, un trasferimento da parte dello Stato. D'altro canto, come già considerato, un diverso trattamento fiscale delle imprese soggette all'Ires sul territorio lascia spazio all'instaurarsi di meccanismi di competizione fiscale, legati alla mobilità della base imponibile.

⁴ Il gettito standard per regione viene stimato applicando l'aliquota ordinaria di ciascun settore economico al gettito proveniente dalla dichiarazioni fiscali (Mef) classificato per tipologia di attività economica. La stima può essere imprecisa laddove i due sistemi di classificazione, quello legato alle aliquote e quello delle attività economiche, non sia omogeneo.

Tabella 16. GETTITO COMPLESSIVO, STANDARD E EXTRAGETTITO IRAP. ELABORAZIONI SU DATI MEF. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)
Milioni di euro e %

	Gettito effettivo totale (MEF)	di cui senza P.A.	di cui standard senza P.A.	Extragettito	% extragettito
Piemonte	1.544	1.058	1.019	29	1,9
Valle d'Aosta	64	30	31	2	2,5
Lombardia	5.306	4.196	4.068	-131	-2,5
Liguria	631	383	377	18	2,9
Trentino Alto Adige (P.A. Trento)	204	94	152	-64	-31,4
Trentino Alto Adige (P.A. Bolzano)	294	149	204	-57	-19,3
Veneto	2.031	1.451	1.441	-30	-1,5
Friuli Venezia Giulia	559	362	357	-13	-2,3
Emilia Romagna	2.001	1.391	1.363	21	1,0
Toscana	1.581	1.041	949	107	6,8
Umbria	277	159	156	11	3,9
Marche	580	374	320	68	11,8
Lazio	3.699	1.020	820	13	0,4
Abruzzo	418	250	205	49	11,7
Molise	90	40	34	13	14,8
Campania	1.849	1.090	866	255	13,8
Puglia	740	429	349	90	12,1
Basilicata	167	73	70	20	12,2
Calabria	587	244	195	101	17,2
Sicilia	1.320	484	494	112	8,5
Sardegna	490	184	234	-27	-5,4
ITALIA	24.432	14.502	13.702	588	2,4

Irap standard stime Irpet su dichiarazioni fiscali MEF

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Mef, dichiarazioni fiscali

5. Sintesi

Le caratteristiche che facevano dell'Irap un valido prelievo – a giudizio di molti – per il finanziamento delle autonomie regionali e del sistema sanitario regionale attenevano soprattutto alla ampia base imponibile, alla distribuzione territoriale relativamente omogenea rispetto ad altri prelievi e ad una certa stabilità rispetto all'andamento del ciclo economico. L'intervento di esenzione del costo del lavoro dalla base imponibile indeboliscono la ratio di risorsa a sostegno del sistema sanitario, impoveriscono il gettito e riducono gli spazi di autonomia regionale.

Si tratta, dunque, di 13,7 mld complessivi (al netto della PA), di cui abbiamo ipotizzato la riallocazione a carico dell'Ires (che fornisce un gettito di 33 mld) o dell'Iva (122 mld totale). Nel primo caso, si tratta sempre di una imposta sulle imprese, pur molto diversa per soggetti passivi e base imponibile. L'aliquota implicita già molto alta, pari al 24%, passerebbe al 34% subendo un significativo incremento. Nello stesso tempo solo parte di questo importo è aggiuntivo sulle imprese societarie, perché per un'altra parte si tratterebbe di una semplice sostituzione tra Irap (che già le imprese pagavano) e Ires. Questa imposta si presterebbe potenzialmente all'adozione di margini di autonomia fiscale analoghi all'Irap, ma a rischio di innescare processi di competizione fiscale.

La sostituzione dell'Irap con un aumento dell'Iva comporterebbe, invece, un incremento dell'aliquota media dal 17% al 19%. In questo caso, evidentemente, l'impatto sarebbe più distribuito e si verificherebbe uno spostamento della fiscalità dal sistema produttivo al consumo, secondo gli auspici dell'Europa. Questo prelievo non si presta all'adozione di spazi di autonomia fiscale regionale, ma si configurerebbe piuttosto come un trasferimento.

APPENDICE (IRAP standard con Pubblica Amministrazione)

Tabella A. GETTITO DELLE IMPOSTE MESSE A CONFRONTO. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)

Valori assoluti in milioni di euro (sinistra) e composizione percentuale (destra)

	IRAP (standard)	IRES	IVA	Compartec. IVA		IRAP (standard)	IRES	IVA	Compartec. IVA
Piemonte	1.515	2.166	8.079	5.585	Piemonte	6	6	7	9
Valle d'Aosta	62	75	424	0	Valle d'Aosta	0	0	0	0
Lombardia	5.437	12.299	41.792	11.071	Lombardia	23	37	34	18
Liguria	612	428	1.722	2.137	Liguria	3	1	1	4
P.A. Trento	268	342	1.092	0	P.A. Trento	1	1	1	0
P.A. Bolzano	350	476	1.964	0	P.A. Bolzano	1	1	2	0
Veneto	2.061	3.021	10.549	5.957	Veneto	9	9	9	10
Friuli V.G.	572	703	1.660	0	Friuli V.G.	2	2	1	0
Emilia R.	1.981	3.310	8.274	5.675	Emilia R.	8	10	7	9
Toscana	1.474	1.686	5.658	5.186	Toscana	6	5	5	9
Umbria	266	246	1.080	1.050	Umbria	1	1	1	2
Marche	512	525	1.762	2.088	Marche	2	2	1	3
Lazio	3.686	5.112	25.423	6.933	Lazio	15	15	21	11
Abruzzo	369	302	1.176	1.924	Abruzzo	2	1	1	3
Molise	77	36	150	511	Molise	0	0	0	1
Campania	1.594	1.163	3.809	4.034	Campania	7	3	3	7
Puglia	650	637	2.370	4.307	Puglia	3	2	2	7
Basilicata	146	73	427	917	Basilicata	1	0	0	2
Calabria	487	170	655	3.209	Calabria	2	1	1	5
Sicilia	1.208	550	2.402	0	Sicilia	5	2	2	0
Sardegna	516	256	1.490	0	Sardegna	2	1	1	0
ITALIA	23.844	33.574	121.957	60.582	ITALIA	100	100	100	100

Fonte: nostre stime su dati Istat e Mef, dichiarazioni fiscali