

Dall'addizionale Irpef alla sovrainposta: i possibili effetti sui comuni della Toscana

Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo

PREMESSA

Una delle fonti di finanziamento dei servizi locali, comunali e regionali, è ad oggi rappresentata dall'addizionale regionale all'Irpef, un importante strumento di autonomia fiscale. Gli enti, infatti, hanno la possibilità di utilizzare propri spazi di manovra, in primo luogo, scegliendo l'aliquota all'interno di un *range* predeterminato o articolando le aliquote per scaglioni e, in secondo luogo, attraverso l'applicazione di esenzioni per particolari fasce di reddito. L'attuale sistema consente, dunque, agli enti locali di adattare il prelievo alle necessità di copertura dei bilanci, anche agendo sulla progressività dell'imposta.

Il disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale, approvato dal Consiglio dei Ministri nell'ottobre scorso, si muove, invece, nella direzione di ricondurre nelle mani del governo centrale la funzione redistributiva, secondo quanto indicato dai principi originari del federalismo. In particolare, il DDL fiscale, alla lettera c) dell'articolo 7), stabilisce la sostituzione dell'addizionale comunale all'Irpef con una sovrainposta, la cui aliquota di base, in analogia con il sistema vigente, potrà essere manovrata dai Comuni entro limiti prefissati. Con la sovrainposta cambia la base imponibile di riferimento, non più il reddito prodotto ma il debito d'imposta, e viene meno la possibilità di utilizzare scaglioni di reddito e di introdurre soglie di esenzione per particolari categorie di contribuenti.

Per altri versi, invece, nonostante l'ambiguità del testo di legge, che per ora si è pronunciato solo in termini molto generali, la riforma sembra voler mantenere il nuovo 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 che analoghi spazi di manovra.

Seppur in un'ottica di tutela dei gettiti preesistenti, la riforma può comunque generare implicazioni rilevanti conseguenti sia alla diversa base imponibile che agli spazi di manovra. La base imponibile della nuova sovrainposta, conseguita attraverso la struttura di progressività dell'Irpef nazionale sarà, infatti, proporzionalmente più elevata di quella precedente nei Comuni più ricchi rispetto ai Comuni con livelli di reddito più bassi. Pur volendo mantenere il gettito invariato per singolo Comune, le aliquote dei primi saranno pertanto relativamente più basse dei secondi, con conseguenze -come si vedrà tra breve- sui margini di manovra e quindi sulla pressione fiscale potenziale.

Nel seguito del testo si analizzano le implicazioni che il passaggio alla sovrainposta potrà determinare sui Comuni toscani, sulla base dell'ipotesi di invarianza di gettito a livello nazionale.

1. LE POLITICHE FISCALI PRE-RIFORMA E IL PASSAGGIO ALLA SOVRAIMPOSTA

In Toscana, solo un piccolo numero di enti (12, cioè il 4%) non applica attualmente l'addizionale all'Irpef. In analogia con il quadro nazionale, la restante quota dei Comuni si è indirizzata per lo più verso l'utilizzo di una aliquota unica (il 62%), a cui circa la metà aggiunge anche una soglia di esenzione. Tra gli enti con aliquota unica, inoltre, quasi la metà (il 45%) ha utilizzato ampiamente gli spazi di manovra, innalzando il livello di pressione fiscale oltre lo 0,6%. Il 34% dei Comuni, infine, ha scelto di applicare una aliquota multipla per scaglioni, intervenendo in molti casi anche attraverso forme di esenzione (Tab. 1). E' possibile distinguere, dunque, diverse strategie fiscali, e tra queste: i pochi comuni che non attingono ai redditi dei propri cittadini per coprire i costi dei servizi; quelli che vi

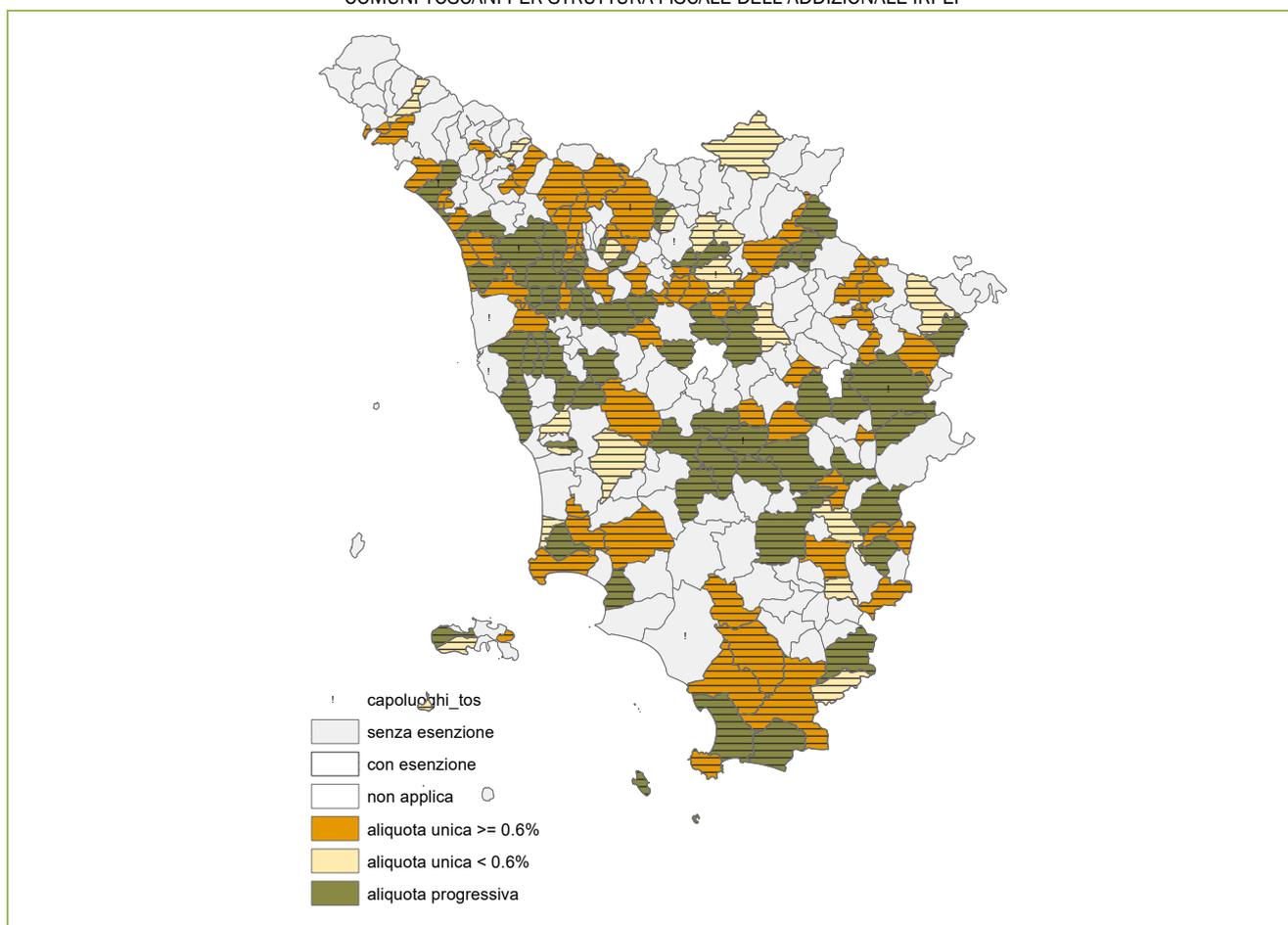
attingono il più possibile applicando l'aliquota massima consentita, in alcuni casi salvaguardando le categorie più deboli attraverso una esenzione; quelli che applicano un prelievo distinto per fasce di reddito, presumibilmente progressivo (Fig. 1).

Tabella 1.
NUMERO DI COMUNI TOSCANI PER STRUTTURA FISCALE DELL'ADDIZIONALE IRPEF
Valori assoluti e percentuali

	Valori assoluti	Valori %
Comuni senza addizionale Irpef	12	4
Comuni con aliquota multipla	94	34
di cui con esenzione	65	24
Comuni con aliquota unica	170	62
di cui con esenzione	74	27
di cui:		
<=0,4%	12	4
>0,4%<0,6%	33	12
>=0,6%	125	45
TOTALE	276	100

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019

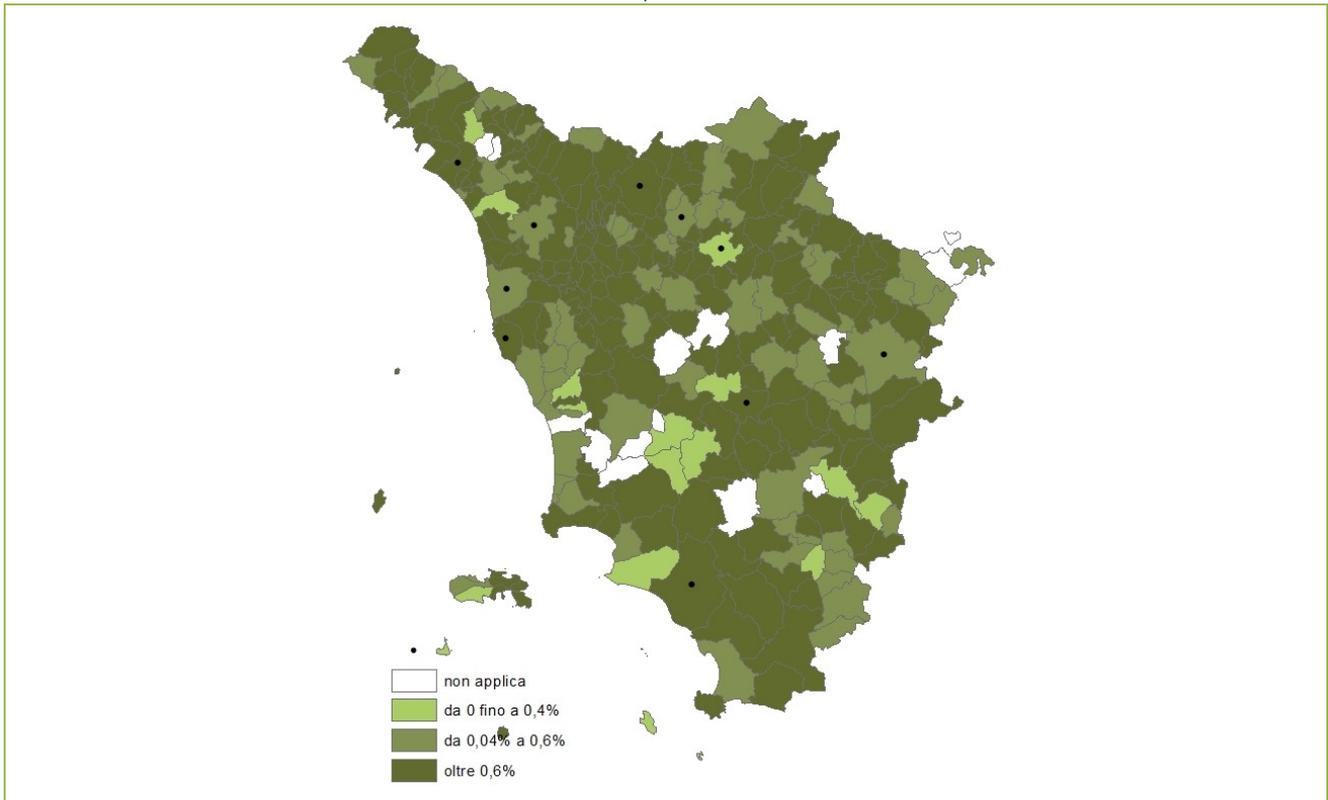
Figura 1.
COMUNI TOSCANI PER STRUTTURA FISCALE DELL'ADDIZIONALE IRPEF



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019

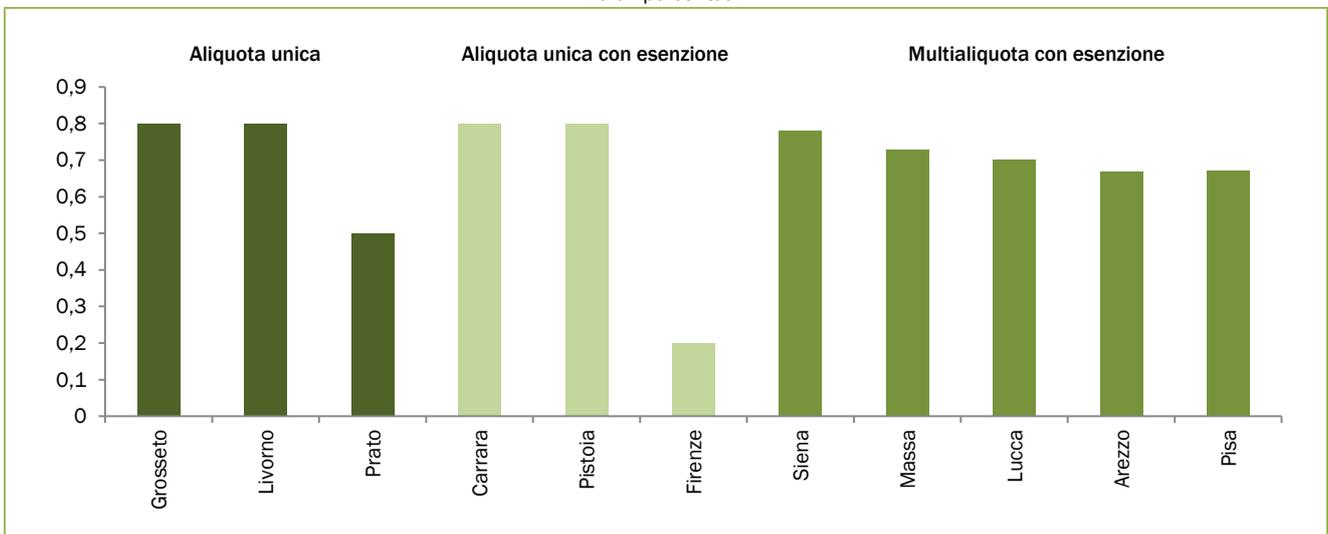
Guardando alle singole amministrazioni (Figg. 1 e 2) si osserva come l'applicazione di aliquote elevate e superiori alla soglia dello 0,60% abbia riguardato molte di loro. Tra i Comuni con aliquote molto basse si distingue, invece, Firenze (0,2%, la più bassa tra i capoluoghi italiani) dove il ridotto livello di pressione fiscale esercitato sull'addizionale Irpef si è reso possibile indirizzando parte del carico verso contribuenti non residenti ed elevando, cioè, fino a valori massimi l'IMU sulle abitazioni non principali. I capoluoghi di Grosseto e Livorno, i cui cittadini dispongono mediamente di gettiti più bassi, impongono politiche fiscali più severe, applicando l'aliquota unica massima senza detrazioni (Fig. 3).

Figura 2.
ALIQUOTE IMPLICITE DELL'ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF NEI COMUNI TOSCANI. ANNO DI IMPOSTA 2019
Valori percentuali



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019

Figura 3.
ALIQUOTE DEI CAPOLUOGHI PROVINCIALI(*). ANNO DI IMPOSTA 2019
Valori percentuali



(*) nel caso di multi aliquota si considera il valore medio

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019

Il passaggio dall'addizionale comunale alla sovrapposta richiede, come prima informazione, il calcolo dell'aliquota di base, cioè della percentuale di imposta che riesce a garantire la condizione di invarianza di gettito a livello nazionale, così come indicato dal disegno di legge. A questo proposito, prendendo a riferimento le informazioni rese disponibili dal Ministero delle Finanze per l'anno di imposta 2019, l'aliquota di base della sovrapposta, individuata dal rapporto tra il gettito nazionale dell'addizionale comunale all'Irpef e il gettito Irpef, cioè la base imponibile della sovrapposta, risulta pari a 3,1%. Naturalmente l'applicazione di questa stessa aliquota a tutti i Comuni italiani consentirebbe al gettito complessivo della sovrapposta di eguagliare quello dell'addizionale comunale all'Irpef. Allo stesso

tempo, però, non garantirebbe necessariamente a tutti i Comuni l'ammontare di risorse attuali. Per permettere ad ogni ente di mantenere invariato il proprio gettito, si possono immaginare spazi di manovra dell'aliquota entro un *range* predefinito: da 0 – in modo da assicurare a quelli che oggi non applicano l'addizionale di continuare a non applicare la sovrainposta – fino al massimo del 6,4% e cioè fino al valore che consente anche al Comune con il rapporto più alto tra l'addizionale e il gettito Irpef, di mantenere il gettito attuale (Tab. 2). Tale aliquota massima è calcolata sugli enti che hanno la combinazione tra addizionale attuale più elevata e reddito irpef più basso.

Tabella 2.
ALIQUOTA MEDIA (ADDIZIONALE) E BASE (SOVRAIMPOSTA) E MARGINI DI MANOVRA DEI COMUNI ITALIANI
PRIMA E DOPO IL PASSAGGIO A SOVRAIMPOSTA
Valori percentuali

	Addizionale Irpef	Sovrainposta al gettito Irpef
ITALIA		
Aliquota media implicita	0,65%	3,1%
Campo di variazione delle aliquote	da 0 a 0,8%	da 0 a 6,4%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019

Nel caso dei Comuni toscani, caratterizzati da gettiti Irpef superiori alla media nazionale, sarà sufficiente applicare alla base imponibile aliquote mediamente inferiori a quella base, per ottenere il gettito attuale. La percentuale di imposta varierà in Toscana, tra 0 e il valore massimo di 4,8%, che corrisponde al caso con il più alto rapporto tra l'addizionale comunale e gettito Irpef.

2. LA PARITÀ DI GETTITO PER COMUNE, GLI EFFETTI SULLA TOSCANA

Allo scopo di comprendere le implicazioni del passaggio da addizionale a sovrainposta a livello di singolo comune e i possibili spazi di manovra utilizzabili, si confrontano i capoluoghi di provincia. In particolare, si stimano le nuove aliquote che dovranno applicare questi Comuni come sovrainposta al fine di mantenere il gettito invariato. Come già anticipato, lo sforzo fiscale sull'addizionale è generalmente elevato e molti capoluoghi presentano una aliquota implicita tra lo 0,7% e lo 0,8%. Ma in seguito al cambiamento di base imponibile le più grandi città toscane si troveranno ad applicare aliquote della sovrainposta molto al di sotto di quella massima -che lo ricordiamo è pari al 6,4%-potendo contare su gettiti medi superiori a quelli di molti altri enti soprattutto delle regioni meridionali. Infatti in generale, per mantenere invariato il gettito dell'addizionale attuale, nei Comuni con redditi medi più elevati l'aliquota della sovrainposta potrà essere inferiore a quella dei centri meno ricchi.

Tabella 3.
GETTITO IRPEF, ALIQUOTA IMPLICITA DELL'ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF E DELLA SOVRAIMPOSTA PER CAPOLUOGO
Valori in milioni di euro e percentuali

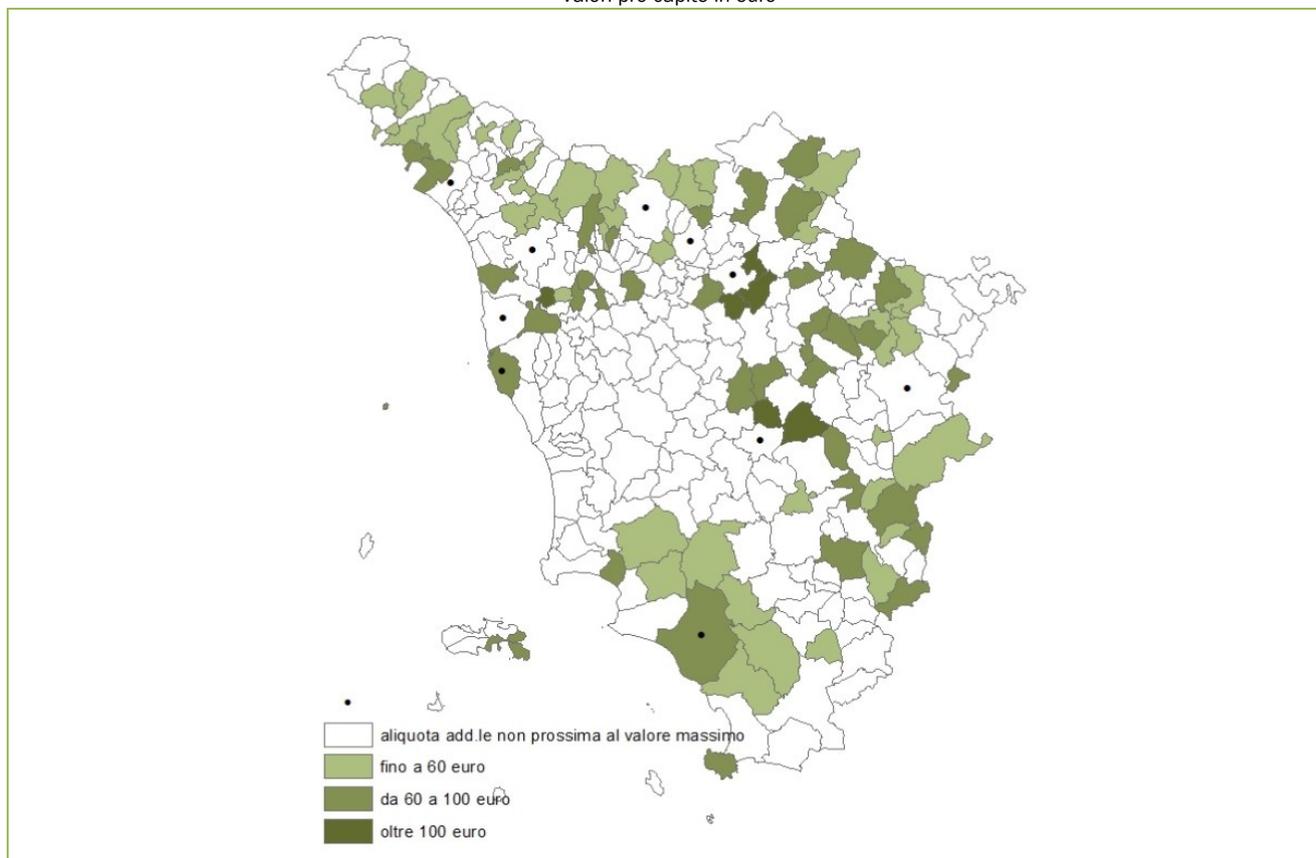
	Gettito Irpef (pro capite)	Aliquota implicita addizionale comunale Irpef	Aliquota sovrainposta gettito Irpef
Massa	2.545	0,64%	3,15%
Pistoia	2.824	0,72%	3,54%
Grosseto	2.847	0,79%	3,86%
Prato	3.023	0,50%	2,39%
Carrara	3.060	0,77%	3,52%
Arezzo	3.153	0,52%	2,45%
Livorno	3.206	0,79%	3,69%
Lucca	3.529	0,59%	2,66%
Pisa	3.902	0,58%	2,47%
Firenze	4.187	0,17%	0,71%
Siena	4.332	0,73%	3,18%

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019

Avendo ipotizzato che la scelta di policy fosse di mantenere invariato il gettito per comune, a questo punto una importante implicazione della trasformazione in sovrainposta riguarda proprio gli spazi di manovra disponibili. In particolare, in Toscana tutti i Comuni godranno di spazi manovra più ampi. Ma soprattutto, se si considera che proprio gli enti che attualmente utilizzano fino al limite massimo l'aliquota sull'addizionale potrebbero essere quelli più interessati ad incrementare ulteriormente il proprio gettito, il rischio di un aumento dei livelli di pressione fiscale potrebbe risultare piuttosto

concreto. In Toscana gli enti che rientrano in questo gruppo sono 89, e rappresentano circa un terzo della popolazione. Per loro, l'applicazione della sovrainposta potrebbe determinare un gettito aggiuntivo complessivo di circa 74 milioni di euro, cioè un incremento di quasi il 70% del gettito attuale. Tali spazi di manovra riguarderebbero principalmente alcuni Comuni centrali delle province di Grosseto, Arezzo, Lucca, alcuni delle cintura fiorentina, pisana e senese e due capoluoghi, Livorno e Grosseto (Fig. 4).

Figura 4.
GETTITO POTENZIALE DERIVANTE DA NUOVI SPAZI DI MANOVRA (ALIQUOTA AL 6,4%) PER I COMUNI
CON ALIQUOTA DELL'ADDIZIONALE PROSSIMA AL MASSIMO
Valori pro capite in euro



Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019

3. SCENARI ALTERNATIVI

Allo scopo di ridurre il rischio di aumento della pressione fiscale, che ovviamente non riguarda solo i Comuni toscani ma anche quelli di tutte le altre regioni, potrebbe essere opportuno ridurre gli spazi di manovra sulle aliquote. Si potrà, quindi, abbassare l'aliquota massima, cercando una condizione di equilibrio che, da un lato, garantisca il gettito pregresso ad un numero molto alto di enti e, dall'altro, riduca gli spazi di manovra sull'aliquota ed eviti incrementi troppo significativi e difficilmente sostenibili della pressione fiscale. Si tratta, dunque, di prevedere una aliquota massima non esattamente a copertura dell'addizionale di tutti i Comuni assumendo, ad esempio, in modo discrezionale e a titolo di esercizio il 5%¹. In questo caso, se osserviamo il quadro nazionale alcuni enti non vedranno garantiti i livelli di gettito precedente, mentre nel caso toscano sussisterebbe già la completa copertura, essendo l'aliquota massima della sovrainposta inferiore a questo limite. In altre parole, se a livello nazionale sarà possibile assistere a due fenomeni – la mancata copertura del gettito attuale per alcuni comuni, da un lato, e l'eventuale innalzamento degli spazi di manovra per altri comuni, dall'altro – in Toscana si attendono solo variazioni in crescita. Nel caso in cui gli 89 enti toscani che hanno oggi raggiunto il limite massimo dell'addizionale all'Irpef dovessero utilizzare anche per la sovrainposta tutti gli spazi di

¹ Per ulteriori approfondimenti circa gli esiti che potrebbero derivare dall'utilizzo di aliquote inferiori a quella massima nel panorama nazionale si veda Ferretti C., Lattarulo P. (2022), "Dall'addizionale Irpef alla sovrainposta: cosa cambia per i Comuni", *lavoce.info* del 18 febbraio 2022.

manovra possibili, fino al 5%, le entrate supererebbero quelle attuali di 34 milioni di euro, per un ammontare pro capite di 34 euro.

Tabella 4.
GETTITO POTENZIALE DERIVANTE DA NUOVI SPAZI DI MANOVRA (ALiquOTA AL 5%) PER I COMUNI
CON ALIQUOTA DELL'ADDIZIONALE PROSSIMA AL MASSIMO
Valori assoluti e pro capite in euro

	Gettito sovrainposta potenziale aggiuntivo al 5%	Gettito pro capite
Centrale	17.071.559	35,7
Costa	10.541.098	39,4
Interne	2.136.309	19,9
Sud	4.453.799	29,6
Toscana	34.202.764	34,1

Fonte: nostre elaborazioni su dati Ministero delle Finanze, statistiche fiscali anno di imposta 2019

Come già considerato, le aree maggiormente avvantaggiate dal passaggio a sovrainposta sarebbero quelle centrali e costiere, con gettiti aggiuntivi prossimi ai 35-40 euro pro capite, mentre, al contrario, meno importanti sarebbero gli effetti sulle aree interne che possono contare su gettiti Irpef mediamente inferiori.

In definitiva, dunque, sulla base delle ipotesi assunte tutti i comuni toscani guadagneranno margini di manovra aggiuntivi. Ciononostante, guardando all'intero paese, nell'applicare la riforma, il legislatore dovrà tener conto da un lato della maggiore disparità di gettito, derivante dalla diversa ricchezza dei territori, dall'altro del rischio di maggiore pressione fiscale per i margini di azione sulle aliquote.