



**CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME**  
**11/111/CR3/C2-C8**

**VALUTAZIONI E PROPOSTE EMENDATIVE PER LA PARTE FISCALE  
AL DISEGNO DI LEGGE  
“DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA FISCALE E  
ASSISTENZIALE”  
(C. 4566)**

**Aspetti generali**

La recente riforma in materia di federalismo fiscale aveva come obiettivo la definizione delle prerogative delle Regioni e degli Enti locali nel governo e nella gestione dei propri tributi, sulla base del principio generale di pari dignità delle entrate fiscali di tutti i Livelli di Governo.

Tale principio sembra già sminuito nella stessa rubrica dell'art. 1 del ddl che si occupa “*solamente*” di riformare il “*sistema fiscale statale*”.

Il disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale deve invece prevedere, anche tramite l'emanazione dei successivi decreti delegati o di altri interventi normativi, disposizioni che riflettano *concretamente* la più ampia potestà legislativa e regolamentare delle Regioni e degli Enti territoriali in materia tributaria, nonché un maggiore ruolo operativo in alcuni aspetti relativi alla gestione tributaria, al fine di non mortificare ulteriormente la riforma del federalismo fiscale.

Per tale finalità si richiede innanzitutto il *pieno coinvolgimento* delle Regioni e/o degli organi di rappresentanza appositamente individuati dalla recente riforma sul federalismo fiscale, quali la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nella redazione dei decreti legislativi al fine di tener conto di tutte le esigenze del sistema tributario di Stato ed Enti territoriali. Questo nell'ottica di: a) condividere i problemi e le soluzioni necessarie per orientare l'ordinamento tributario verso una reale semplificazione e chiarezza degli adempimenti dei contribuenti e la lotta concertata all'evasione; b) avere piena contezza degli effetti finanziari e di impatto sui sistemi

economici regionali determinati da provvedimenti normativi statali relativi a tributi degli enti territoriali.

In secondo luogo il codice tributario deve attenuare ove possibile il carattere attuale di monoliticità di norme che prefigurano e quasi “giustificano” un sistema tributario centralizzato, a favore di un assetto fondato sulla governance plurilivello e della conseguente federalizzazione del Paese in questa materia.

### **Illustrazione del testo per la parte fiscale:**

- 1) ripercorre pressoché integralmente i contenuti della legge delega presentata da Tremonti nel 2001, approvata dal Parlamento nel 2003 (legge 7 aprile 2003, n. 80 “Delega al Governo per la riforma fiscale statale”) e poi largamente non esercitata;
- 2) non tiene conto del mutamento del sistema fiscale erariale, regionale e locale;
- 3) non fa cenno alcuno a riferimenti basilari, quali la progressività dell’imposta e lo statuto dei contribuenti;
- 4) opera una lacunosa commistione fra riforma fiscale (che dovrebbe avere una portata molto ampia) e riforma assistenziale (disciplina più settoriale);
- 5) non presenta alcuna certezza sotto il profilo dagli esiti distributivi e del gettito.

### **In sintesi:**

Art 2: viene riproposta l’idea di un’**Irpef con tre aliquote**, 20, 30 e 40, da applicarsi a una base imponibile con meno forme di erosione; idea già formulata nel “Libro bianco” del 1994, ma non ulteriormente declinata.

Art 3: si accenna all’ipotesi di innalzamento graduale dell’**Iva** (norma già prevista dall’art. 5 della legge 80/2003) già attuata nella Manovra di agosto, legge n. 148/2011.

Art 4: re-introduce l’**imposta sui servizi**, destinata ad inglobare diversi tributi (norma già prevista dall’art. 6 della legge 80/2003, viene riproposta in maniera identica come mera sommatoria di imposte esistenti, di cui non si esplicita né il presupposto né l’articolazione, e in cui viene inglobata anche l’imposta di registro, senza alcuna indicazione di coordinamento con la disciplina della cedolare secca sugli affitti, entrata in vigore quest’anno, che sostituisce, ma solo per opzione del contribuente, oltre all’Irpef anche, appunto, l’imposta di registro).

Art. 5: re-introduce la riforma del sistema dell'accisa (norma già prevista dall'art. 7 della legge 80/2003).

Art. 6: ripropone la graduale **eliminazione dell'IRAP** (norma già prevista dall'art. 8 della legge 80/2003, nonché dall'art 5 del D. Lgs 68/2011).

Art. 7: introduce una misura di stimolo per i nuovi investimenti e per l'attrazione di investimenti esteri, mediante l'inserimento nella tassazione del reddito di impresa del "aiuto alla crescita economica (ACE)"; la cui applicazione non è chiara.

Art. 8: ripropone le stesse disposizioni, in ordine all'attuazione della "riforma", dell'art. 10 della legge 80/2003.

Art. 9: prevede il parere parlamentare sui decreti legislativi attuativi (norma già prevista dall'art. 11 della legge 80/2003).

Art. 10: introduce, in un articolo unico, la riforma del sistema delle prestazioni socio-assistenziali, mirando ad una sostanziale riduzione della spesa in materia sociale, restringendo la platea dei soggetti beneficiari, sostituendo le erogazioni dirette (istituzione di un fondo per l'indennità sussidiaria da ripartire tra le Regioni come se la legge 42 in materia di federalismo fiscale non fosse stata approvata, ecc.) con una non ben precisata promozione di "offerta sussidiaria" da parte delle famiglie e di organizzazioni con finalità sociali.

Art. 11: sarebbe la disposizione finanziaria, in cui viene effettuata la quantificazione complessiva prevista dalla manovra di cui alla presente legge delega: **non meno di 4 miliardi di euro per il 2013 e non meno di 20 miliardi, a decorrere dall'anno 2014**. Da qui si può desumere che la riforma avrà come conseguenza un aumento del gettito tributario ovvero una riduzione delle risorse impiegate per la spesa sociale significativa.

### **Gli effetti fiscali, per la Regione, potrebbero essere in particolare:**

- effetti indiretti che vanno ad incidere sull'**addizionale regionale**, per effetto dell'applicazione di tre aliquote IRPEF, al posto delle cinque attuali. Bisogna tenere anche presente che, ai sensi del Decreto sul Fisco regionale (n. 68/2011), le leggi di modifica regionale dell'addizionale, devono adeguarsi alla progressività fissata dallo Stato. Non è attualmente quantificabile l'effetto, posto che sono state indicate le tre aliquote di nuova applicazione, ma non i redditi di riferimento.

- ulteriori effetti indiretti, sempre sull'**addizionale regionale**, si possono avere in conseguenza della prevista eliminazione e riduzione di tutte le agevolazioni/esenzioni fiscali.

La conseguenza, infatti, è l'aumento del reddito imponibile e quindi l'aumento dell'imposizione, anche regionale.

Ulteriori effetti, sempre in materia di **addizionale regionale**, potrebbero derivare dall'ampliamento dei soggetti passivi IRPEF, oltre alle persone fisiche, anche ad enti non commerciali e persone morali, attualmente esenti, con favore per i *no profit* (probabilmente trattati ad aliquota agevolata).

Sull'**accisa** è prevista una riforma di coordinamento con altra imposizione e non è chiaro se l'effetto sia modificativo del gettito.

Sull'**I.V.A.** era prevista sostanzialmente la previsione di aumento dell'aliquota, senza chiarirne la misura.

Sull'IRAP è prevista la graduale riduzione. Si propone di modificare l'articolo 8, comma 3 della stessa delega, in merito alla disciplina delle modalità di compensazione del minor gettito che prevedono la sostituzione con meri trasferimenti statali o al massimo con compartecipazioni a tributi erariali. Tali forme di compensazione mortificherebbero l'autonomia tributaria regionale e porrebbero le Regioni alla mercé delle decisioni statali relative ai possibili tagli dei trasferimenti e sulle basi imponibili dei tributi compartecipati. E' necessario piuttosto prevedere una forma compensazione coerente con quanto previsto dall'articolo 11 del D.lgs. 68/2011 in materia di federalismo fiscale regionale, ovvero la completa compensazione del minor gettito IRAP tramite l'attribuzione di altri tributi dotati di simili margini di flessibilità.

### **Ulteriori punti d'attenzione**

A mero titolo esemplificativo e senza pretesa di esaurire le problematiche da affrontare, si segnalano alcuni *aspetti specifici* relativi all'autonomia tributaria regionale, per i quali si ritiene necessario un intervento normativo nei decreti delegati o in altre sedi per valorizzare l'autonomia tributaria regionale, in coerenza con i principi affermati dal D.lgs. 68-2011:

- una maggiore partecipazione delle Regioni nella redazione dei modelli di dichiarazione e la possibilità di adattare tali modelli alle specifiche esigenze territoriali, comunque nel rispetto

di uno schema definito a livello nazionale. Ad esempio potrebbe risultare di particolare utilità l'introduzione nei modelli di specifiche informazioni, da compilare con riferimento ai soggetti interessati dalle manovre regionali, anche al fine di rendere più agevole l'attività di controllo delle dichiarazioni.

- la possibilità per le Regioni di ridefinire, anche in parte, le misure delle sanzioni in materia di tributi regionali, nei casi in cui queste sono disciplinate dalla normativa nazionale. Si potrebbe presentare ad esempio la volontà di una Regione di rimodulare le misure delle sanzioni in materia di tributi propri derivati, anche con riferimento a particolari casistiche o comportamenti fiscali;
- una maggiore rappresentanza delle Regioni in sede di contenzioso, con riferimento ai tributi eventualmente affidati in gestione all'Agenzia delle Entrate, in particolare nei casi di contenzioso relativo a manovre fiscali approvate con legge regionale.

## **Emendamenti al DDL “Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale”**

All’articolo 1, alla rubrica “Delega per la riforma del sistema fiscale statale” ed al comma 1 dell’art. 1 è soppressa la parola “*statale*”:

All’articolo 1, comma 2, sono aggiunte le seguenti lettere:

*“m) Sono garantite la corretta ripartizione della potestà legislativa in materia tributaria tra Stato e Regioni e un’adeguata autonomia nella definizione degli elementi strutturali dei tributi regionali e delle fasi della gestione tributaria, compresa la partecipazione al contenzioso;”*

*“n) E’ garantita la partecipazione delle Regioni e degli Enti locali, nonché della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica al processo di approvazione dei decreti delegati emanati ai sensi del comma 1”*

All’articolo 8, il comma 3 è sostituito dal seguente:

*“La graduale eliminazione dell’IRAP, ai sensi dell’articolo 6, dovrà prevedere la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite attribuzione di altri tributi, con le modalità previste dall’articolo 11 del decreto legislativo 5 maggio 2011, n. 68. Per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome la progressiva riduzione dell’IRAP potrà essere compensata, d’intesa con ciascuna Regione o Provincia autonoma, anche mediante trasferimenti o compartecipazioni.”.*

All’articolo 10, comma 1 sostituire le lettere a) e b) con le seguenti:

- a) Istituzione di una Commissione paritetica mista Regioni, Autonomie locali e Governo con l’obiettivo di individuare:
  1. l’ammontare delle risorse disponibili;
  2. i servizi sociali erogabili, in termini di Macro Aree, secondo le forme di sussidiarietà più idonee; la revisione degli indicatori di reddito con riferimento alla composizione del nucleo familiare, per definire le forme di compartecipazione alla spesa ai fini dell’accesso ai servizi stessi;
  3. un modello omogeneo di valutazione dei bisogni incentrato sull’appropriatezza dei costi e dei servizi;

4. i livelli di responsabilità istituzionale per le funzioni di cui al punto 2), così come previsti dalle norme Costituzionali e da quelle sul Federalismo fiscale ;
- b) La relazione finale della Commissione di cui alla lettera a) sarà oggetto di intesa di cui all'articolo 8, comma 6, della legge n.131/2003 da sancire in Conferenza Unificata.

Abrogare le lettere da c) a f) del comma 1

### **Motivazioni degli emendamenti**

La materia assistenziale trattata, presenta profili di incostituzionalità in quanto gli interventi assistenziali sono di competenza regionale, fatta eccezione della disciplina sui livelli essenziali per la copertura dei diritti civili e sociali (lettera m) articolo 117). Non sono rispettati nemmeno gli indirizzi derivanti dalle norme sull'attribuzione di competenze a fronte del contestuale trasferimento delle risorse (DLgs 112/98): il fondo per l'indennità sussidiaria non è quantificato e non vi è alcun cenno alla spesa in atto per l'indennità di accompagnamento (legge 18/80).

In un contesto di ridefinizione degli interventi a valere sulla spesa sociale pare dunque di primaria importanza raggiungere un accordo ampio e condiviso con il sistema delle autonomie responsabili della programmazione e della *governance* degli interventi. Ai fini testé richiamati è dunque di primaria importanza ripensare in maniera unitaria a livello nazionale una programmazione delle risorse che parta dal bisogno della persona prima ancora che da standard di servizio predefiniti e tenga conto dell'appropriatezza dei servizi erogati e dei rispettivi costi.

Alla luce dei consistenti tagli alla spesa sociale è altresì urgente definire in maniera unitaria gli strumenti che consentano di disciplinare le forme di compartecipazione alla spesa da parte delle famiglie sulla base della effettiva capacità di spesa e dei carichi di cura del nucleo familiare.

Anche per quanto attiene la modifica dei criteri sull'invalidità civile, va ricordato che la materia sugli accertamenti è di competenza regionale allargata all'INPS solo per l'autorizzazione alla erogazione degli emolumenti e comunque, le condizioni per richiedere i benefici sono fissate da leggi nazionali (legge 118/71 e s.m.i e legge 18/80) che non vengono nemmeno citate.

Va poi rilevato, nel caso in cui la delega non sia approvata nei tempi previsti e siano operati i “cosiddetti” tagli orizzontali, che gli stessi potranno operare solo in presenza delle modifiche delle leggi di accesso ai benefici come sopra indicate.

### **Emendamento 1. All'articolo 11**

Il regime di esenzione, esclusione e favore fiscale in tema di assistenza sociale e di famiglia, in relazione alla competenza legislativa esclusiva regionale e all'art. 6, comma 5 del D. Lgs. 68/01, sono disposte dalle Regioni a valere sulle risorse che il decreto legislativo assegna alle stesse per tali finalità.

Le risorse vengono definite sulla base della correlazione fra oggetto della spesa o regime di agevolazione e competenza per materia, in relazione al principio di contenenza di cui all'art. 2, comma 2, lettera p) della legge n. 42/09.

### **Emendamento 2. All'articolo 11**

Dopo le parole: “*prestazioni assistenziali*” inserire le seguenti parole “*deve discendere, a decorrere dall'anno 2013, una dotazione del fondo nazionale per le politiche sociali non inferiore a 1.000 milioni di euro e comunque*”.

### ***Contrasto evasione IRAP***

*“Al fine di contrastare l'evasione dei lavoratori autonomi relativamente al versamento dell'imposta regionale sulle attività produttive, l'Agenzia delle Entrate, su indicazioni delle singole Regioni, ed avvalendosi, dei flussi informativi dell'INPS dai quali emergono i versamenti dei contributi previdenziali effettuati esegue specifici controlli sulle posizioni dei soggetti che pur dichiarandosi privi di una minima organizzazione autonoma risultano aver corrisposto redditi di lavoro dipendente ed assimilati ovvero compensi per collaborazioni stabili”.*

## Relazione

Mediante il presente emendamento si propone una stretta collaborazione, sulla base degli indirizzi espressi dalle Regioni, circa la corretta applicazione del regime di esenzione del prelievo IRAP individuato dalla prassi giurisprudenziale della Corte Costituzionale (cfr., in particolare, la sentenza n. 156/2001) e della Corte di Cassazione in favore dei professionisti e dei titolari di reddito d'impresa privi di una seppur minima organizzazione e residenti nelle singole Regioni.

I lavoratori autonomi, anche per effetto delle riforme sul mercato del lavoro, costituiscono una parte significativa della forza lavoro; una cospicua parte di essi svolge l'attività lavorativa senza avvalersi di una propria organizzazione.

A livello statistico è possibile osservare che mentre nel corso del quadriennio successivo al deposito della sentenza della Corte Costituzionale n. 156 del 2001 che ha stabilito la non imponibilità nei riguardi dei contribuenti privi di una seppur minima organizzazione delle componenti del lavoro, risultavano un numero significativo di coloro che pur versando il tributo presentavano istanze di rimborso tese alla restituzione dell'*an debeat*, nell'ultimo quinquennio si è assistito ad un incremento statisticamente significativo di coloro che non versano il tributo e che quindi presentano "a zero" il relativo quadro dichiarativo IRAP ovvero non lo presentano affatto.

Peraltro, occorre precisare che sul dato ha inciso, in parte, il consolidamento delle interpretazioni giurisprudenziali fatte proprie dalla prassi ministeriale formatasi in relazione ai moduli di presentazione della dichiarazione dei redditi, ma non è da escludersi che si sia verificato un abuso delle aperture interpretative ministeriali poste in essere da soggetti non titolati all'esclusione.

Ebbene, al fine di rendere più efficiente ed immediata l'azione di contrasto nei riguardi dei menzionati comportamenti elusivi si propone di valorizzare i rapporti con l'INPS constatando, mediante un controllo informatico, se i contribuenti che non versano l'IRAP (ed in relazione ai quali non risulta versate ritenute) hanno pagato nello stesso periodo d'imposta contributi ovvero forme di prelievo previdenziale alternative in ragione di prestazioni di lavoro dipendente o assimilato ricevute.

Medesimi controlli possono essere compiuti in relazione alle ritenute versate dai contribuenti risultanti dall'incrocio con i dati emergenti dal modello 770 (dichiarazione dei sostituti d'imposta)

Roma, 6 ottobre 2011