

# FEDERALISMO FISCALE, AUTONOMIA IMPOSITIVA E REDISTRIBUZIONE DEL PRELIEVO

di Salvatore Tutino  
26 novembre 2010

A scorrere i decreti attuativi del federalismo fiscale, si potrebbe essere indotti a ritenere che la questione dell'autonomia impositiva di regioni ed enti locali si riduca ad un "semplice" problema di quadratura fra trasferimenti statali aboliti ed entrate compensative assegnate.

Una sensazione che potrebbe trovare giustificazione nella rassicurante terminologia impiegata dal legislatore delegato ("neutralità finanziaria", "invarianza della pressione fiscale", "entrate corrispondenti", "compensazione", "assicurare") e dalla sua estesa reiterazione (ben 35 volte, nei due D. lgs. interessati) peraltro, sarebbe anche suffragata da evidenze, quali: i) il serrato confronto in ordine all'entità dei trasferimenti da fiscalizzare, a seconda che siano computati al lordo o al netto di quelli tagliati con il D.l. 78/2010; ii) le incertezze che circondano l'ipotizzato "rendimento" di nuove forme di prelievo, prima fra tutti la cedolare secca sugli affitti; iii) l'approccio da fine tuning che spinge il legislatore delegato ad ampliare il già pesante intreccio di entrate proprie, entrate derivate e partecipazioni con un'insolita partecipazione erariale al gettito dei tributi municipali.

Tuttavia, andando oltre tali evidenze, emerge una realtà in cui la transizione al federalismo fiscale prefigura un'operazione redistributiva nella quale si intrecciano ed interagiscono le scelte di due diversi livelli di governo: quello in cui si esprime l'autonomia impositiva di regioni ed enti locali; quello "prenotato" dalla politica fiscale nazionale per intervenire, cogliendo l'occasione del federalismo, su specifici aspetti del sistema tributario.

Una prima scelta, dalle inevitabili ripercussioni redistributive, sarebbe quella di aumenti tout court del prelievo che sfociassero in un aumento della pressione fiscale. Si tratta, per la verità, di una prospettiva che il legislatore esclude: sia a livello di legge delega, fissando l'obiettivo di invarianza della pressione fiscale, da salvaguardare "anche nel corso della fase transitoria" (art. 28, c. 2, lett. b, L. 42/2009); sia a livello di provvedimenti delegati (art. 26 D.Lgs. federalismo regionale e art 8, comma 5, D.Lgs. federalismo provinciale), ora prevedendo che "l'esercizio dell'autonomia tributaria non può comportare, da parte di ciascuna Regione, un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente", ora introducendo forme di un monitoraggio e di correzione degli eventuali eccessi a livello regionale o provinciale. Ma, a ben vedere, il rischio di un aumento della pressione fiscale rappresenta un'eventualità tutt'altro che remota, considerato che i margini accordati all'autonomia impositiva renderebbero compatibili aumenti: i) fino ad un quarto dell'aliquota base dell'IMU, nel quadro di un'imposizione immobiliare quasi interamente devoluta ai Comuni; ii) fino ad un quinto dell'aliquota base dell'imposta RCA, assegnata alle Province; iii) fino a oltre il 100% dell'aliquota base, nel caso delle maggiorazioni dell'addizionale all'Irpef di competenza delle Regioni.

Nessuna incertezza, invece, dovrebbe sussistere in ordine alle ricadute redistributive di interventi che il legislatore delegato riserva all'autonomia impositiva di regioni ed enti locali, nel rispetto del vincolo dell'invarianza del prelievo complessivo. E' quanto avverrà, innanzitutto, sul versante dell'addizionale regionale all'Irpef (art. 5 D. Lgs. federalismo regionale), i cui la redistribuzione potrà operare lungo due direttrici: i) la discriminazione qualitativa a favore della famiglia (con il riconoscimento di detrazioni d'imposta aggiuntive rispetto a quelle riconosciute dall'Irpef erariale); ii) la discriminazione quantitativa, con la possibilità per ciascuna regione di differenziare l'aliquota dell'addizionale regionale per scaglioni di reddito e di introdurre detrazioni d'imposta in luogo di interventi diretti (sussidi, voucher, buoni servizio) a favore di situazioni economicamente e socialmente disagiate. Non meno significativi risulteranno, d'altra parte, gli effetti redistributivi riconducibili al nuovo fisco municipale. Intanto, e già nella fase di avvio della riforma, a seguito dell'introduzione della cedolare secca sugli affitti, nella considerazione che: i) l'accesso ai vantaggi del nuovo regime sostitutivo rispetto all'ordinaria tassazione in Irpef dei redditi da locazione presuppone la prossimità del

locatore ad un preciso identikit (persona fisica non operante nell'esercizio di attività d'impresa o professione, titolare di un reddito elevato, con un immobile destinato alla locazione ad uso abitativo); ii) gli attuali conduttori a canone concordato perderebbero i vantaggi di un regime che agli occhi dei locatori risulterebbe meno conveniente della cedolare. Ma effetti redistributivi non meno importanti si realizzeranno a regime con l'IMU, considerando che i tutti i redditi da fabbricati (e non solo quelli che possono confluire nella cedolare) sono sottratti all'area della progressività per approdare alla proporzionalità della nuova imposta. E, infine, come ignorare l'impatto redistributivo sui comuni chiamati a trasformare in fisco locale un'alta quota di trasferimenti soppressi ma che, a motivo di basi imponibili troppo povere, non saranno in grado di esprimere un'adeguata capacità fiscale ?

Ma c'è una terza scelta foriera di significativi effetti redistributivi. Ed è una scelta che non è "figlia" dell'autonomia impositiva degli enti decentrati ma della sua negazione e dell'interferenza della politica fiscale nazionale. Si tratta degli effetti che deriveranno dalla clausola (art. 5, comma 2 del D. Lgs. vo sul federalismo regionale) che prevede l'esclusione della maggiorazione di aliquota dell'addizionale regionale nel caso dei redditi da lavoro dipendente e da pensione ricompresi entro i primi due scaglioni dell'Irpef. Le conseguenze distributive di questo inedito intreccio di competenze si manifesteranno su più fronti: i) quello qualitativo, attraverso un beneficio che, in quanto circoscritto a due sole tipologie reddituali, introduce una penalizzazione relativa in danno dei cespiti di altra natura. Con contraccolpi certamente non positivi, laddove la discriminazione fosse interpretata come un "correttivo" antievasione<sup>1</sup>; ii) quello quantitativo, laddove l'esclusione fosse applicata per classi di reddito e non per scaglioni<sup>2</sup>, a seguito del configurarsi di situazioni da "trappola della povertà"<sup>3</sup>; iii) quello territoriale, nella considerazione che il vincolo posto all'autonomia tributaria regionale risulterà tanto più pesante (in termini di restrizione della base imponibile e di rendimento della leva fiscale) quanto più bassa sarà (in relazione ad una distribuzione dei redditi schiacciata verso il basso) la capacità fiscale di ciascuna regione.<sup>3</sup>

La panoramica tracciata consente di sottolineare come la transizione al federalismo non sarà un'operazione neutrale. Non certamente nella sua dimensione complessiva, orientata all'abbinamento fra responsabilità di entrata e di spesa per gli amministratori pubblici. Ma neppure nella sua componente tributaria, che potrà portare aumenti impositivi e che sicuramente recherà una significativa redistribuzione del prelievo; tanto da configurarsi come una sorta di mini riforma fiscale, un'anticipazione di quella riforma tanto attesa, tante volte annunciata e mai attuata.

Di fronte a questa prospettiva è lecito innanzitutto chiedersi se non sia necessario rendere più chiari e trasparenti i contenuti dell'autonomia impositiva di regioni ed enti locali, mettendo da parte la pretesa della politica fiscale nazionale di veicolare sul progetto federalista obiettivi redistributivi perseguibili più appropriatamente attraverso il fisco erariale. Ma è soprattutto doveroso domandarsi in quale misura sia possibile trattare il nuovo assetto del fisco federale, fissando obiettivi e prenotando soluzioni al di fuori di un contestuale ridisegno dell'intero sistema tributario nazionale.

1. In sostanza, aver circoscritto l'agevolazione non solo sul piano quantitativo ma anche su quello qualitativo suggerisce un'interpretazione (livelli di reddito contenuti, al di fuori del lavoro dipendente e delle pensioni, sottintendono una marcata propensione all'evasione fiscale) e prospetta un effetto boomerang (la legittimazione e il consolidamento dell'evasione).

2. Evenienza da non escludere alla luce delle diversità che già oggi costellano l'applicazione dell'addizionale regionale.

3. In proposito è stato evidenziato che la maggiorazione "vincolata" dell'aliquota dell'addizionale si tradurrà in una forte differenziazione nella capacità di ciascuna regione di far fronte a specifiche esigenze di finanziamento: (misurata in 5,4% del fabbisogno sanitario nel caso della Lombardia a fronte dell' 1,9% della Calabria. Cfr. C. Pollastri-S. Tutino, Federalismo fiscale, autonomia tributaria e obiettivi redistributivi. <http://www.centroeuropearicerche.it/osservatorio-federalismo-fiscale.asp?idn=167>