

## FEDERALISMO FISCALE E AMMINISTRAZIONE LOCALE

di Franco Osculati  
14 marzo 2008

Si enuncia e si promette il federalismo fiscale ma senza la consapevolezza necessaria. Ancora in attesa dell'attuazione del Titolo V della Costituzione, i principali tributi regionali e locali sono l'Irap e l'Ici, istituiti prima del 2001, tanto criticati quanto indispensabili. Nuovi compiti per la tassazione comunale sulla casa e il nodo della perequazione.

L'Irap. La Confindustria, nel suo decalogo (dal "Sole 24 Ore" del 4 marzo 2008), chiede l'eliminazione progressiva del costo del lavoro dalla sua base imponibile, nonché la fine del potere delle Regioni di manovrare l'aliquota (un punto percentuale in più o in meno rispetto allo standard del 3,9%). Questo è un punto delicato perché la "facoltà d'aliquota" dei governi sub centrali, relativa ai tributi loro propri, è connaturata al concetto di federalismo fiscale. In linea di principio, aumentare o ridurre l'aliquota permette la differenziazione delle scelte locali e serve a tener dietro alle decisioni di aumentare o ridurre la spesa pubblica locale. Questo, per sé, vale a parità di efficienza. Avviene invece che alcune giurisdizioni gestiscano male i propri servizi e che si vedano costrette ad aumentare le aliquote non, dunque, per offrire miglioramenti ma per sopperire ad inefficienze. Neppure in questi casi si può vietare di aumentare le aliquote perché il federalismo fiscale non è solo varietà ma anche responsabilità. A fronte di una scadente gestione, per esempio regionale, certo non tranquillizza che i contribuenti regionali siano costretti a pagare di più. Sarebbe peggio che a farlo fossero i contribuenti nazionali (attraverso forme di salvataggio ex post dei disavanzi locali). Espungere dall'imponibile Irap l'intero costo del lavoro riduce la pressione fiscale complessiva di un punto abbondante di pil (e impone almeno nell'immediato di provvedere al finanziamento delle Regioni con trasferimenti ordinari, che sono uno strumento non previsto dalla Costituzione).

Nel programma del Pdl si va oltre, prospettando la totale abolizione dell'Irap. Si tratta della riproposizione del programma del 2001 (e della delega fiscale del Governo Berlusconi del dicembre dello stesso anno). Non se ne fece quasi nulla. Nel quinquennio 2001-2006 l'Irap non subì sostanziali modificazioni. Un'innovazione di peso è stata invece introdotta con la finanziaria per il 2007, con l'esclusione dall'imponibile della parte del costo del lavoro rappresentata dagli oneri contributivi. Tale esclusione ha rappresentato una riduzione del cuneo di proporzioni più che significative.

In sostanza, l'Irap nella sua attuale conformazione (salvo eventuale manutenzione ordinaria) deve essere considerata pilastro del finanziamento autonomo delle Regioni a statuto ordinario e come tale deve rimanere nell'ordinamento. Ulteriori e auspicabili riduzioni del cuneo non dovranno transitare dal ridimensionamento dell'Irap, ma percorrere preferibilmente la via dell'Irpef.

Ici e tassazione della casa. Non c'è chi non sappia che non tutti i tributi possono essere gestiti dagli enti locali. Se, per assurdo, un Comune volesse colpire le attività finanziarie, ai suoi abitanti, per sfuggire al prelievo locale, basterebbe spostare depositi e titoli presso lo sportello bancario di un Comune limitrofo. Invece, terra, aree edificabili e immobili non si spostano facilmente; inoltre, case, appartamenti, ville e villette sono distribuiti sul territorio nazionale più o meno come la popolazione, cioè come gli utenti dei servizi locali. Infine, dove migliori sono i servizi, maggiori sono i valori immobiliari. Non stupisce che nei sistemi fiscali di quasi tutti i paesi moderni compare l'imposta immobiliare locale.

L'Ici, la nostra immobiliare, è stucchevolmente qualificata dai media come "la tassa più odiata dagli italiani". Parallelamente, molti politici dell'uno e dell'altro schieramento non cessano di parlarne male. La questione di fondo è che ai governanti fa gioco che le imposte siano le più occulte possibile. Al contrario ai cittadini serve che esse siano le più esplicite e trasparenti possibile. A economia e democrazia giova che sia facile comparare quanto si paga e quanto si riceve in servizi pubblici. Qui riscontriamo uno dei principali vantaggi del federalismo fiscale e il pregio maggiore dell'Ici, anche dell'Ici sulla prima casa.

Non c'è tributo che non sia criticabile in qualche particolare. Il punto debole dell'Ici si concentra in capo ai contribuenti che pur disponendo di una abitazione, anche di valore, godono di redditi modesti. Già dalla sua

istituzione l'Ici fu corredata della facoltà per i Comuni di differenziare le aliquote premiando la prima casa e di applicare una detrazione da un minimo di 103 a un massimo di 258 euro. Nell'ultima finanziaria è stato aggiunto uno sconto pari all'1,33 per mille del valore capitale fino ad un massimo di 200 euro. Il meccanismo appare inutilmente complicato e passabilmente regressivo. Sarebbe stato preferibile innalzare il minimo della detrazione già ammessa. Fatte salve siffatte esigenze equitative, è essenziale preservare l'Ici anche sulla prima casa. In materia, La Sinistra L'arcobaleno prevede "l'eliminazione dell'Ici sulla prima casa non di lusso e per i redditi medio bassi"; il Pd è silente, ritenendo probabilmente sufficiente l'intervento operato con la finanziaria 2008; il Pdl promette la "totale eliminazione".

Nei programmi la tassazione della casa è presente anche sotto altre e meno scontate angolature. La Sinistra chiede di elevare a 6.000 euro il limite per la detrazione degli interessi sui mutui e di ampliare la detraibilità dell'affitto dal reddito "anche per far emergere gli affitti in nero". Il Pd si esprime nello stesso senso per quanto riguarda i mutui, promette di "consentire la detraibilità di una quota fissa dell'affitto pagato" e aggiunge di voler "tassare il reddito da affitto non ad aliquota marginale, ma ad aliquota fissa". Il Pdl propende per la "graduale e progressiva tassazione separata dei redditi da locazione", nonché per un "bonus locazioni, per aiutare le giovani coppie e i meno abbienti a sostenere l'onere degli affitti".

Nel mercato delle locazioni, entro certi limiti, può essere indifferente subsidiare la domanda con la detrazione degli affitti dal carico d'imposta dell'inquilino o premiare l'offerta riducendo l'aliquota Irpef del proprietario. Anche da ciò, sembra si possa ritenere prossimo un opportuno rilancio del comparto abitativo dell'affitto, comparto consono alle esigenze di mobilità dei lavoratori ma ancora limitato. Non si trascuri infine che un'aliquota sostitutiva al 20% rende possibile il passaggio della tassazione immobiliare dalla fiscalità centrale a quella locale.

Attuazione del Titolo V e dell'art. 119 della Costituzione. Irap, Ici e tutti gli altri strumenti di finanziamento di Regioni e enti locali dovrebbero finalmente essere inquadrati secondo i criteri costituzionali. Dal 2001, anno di approvazione della nuovo Titolo V, si attende che lo Stato approvi la normativa d'attuazione in particolare dell'art. 119 che è quello più specificamente dedicato al federalismo fiscale. Al riguardo, il Governo Prodi ha potuto presentare soltanto un disegno di legge delega (atti Camera 3100). E' materia assai tecnica e complessa, a forte impatto economico e politico. La perequazione, soprattutto, in un paese duale come il nostro è problema molto spinoso. Nei programmi ci si sarebbe aspettato soltanto qualche enunciazione generale. Invece, il testo del Pdl, redatto relativamente a tutte le altre issues per sommi capi, contiene un riferimento molto impegnativo. Infatti, si promette l'approvazione da parte del Parlamento della proposta di legge «Nuove norme per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione», adottata dal Consiglio regionale della Lombardia il 19 giugno del 2007". In tale data, con l'assenso del centro-destra e l'astensione di parte del centro-sinistra, la Lombardia approvò un disegno di legge potenzialmente organico ma lontano dal "federalismo fiscale solidale" auspicato dallo stesso programma del Pdl. Valgano alcuni esempi. Almeno l'80% dell'Iva rimarrebbe alle Regioni. Il gettito da suddividere sarebbe quello "riscosso". Ne deriverebbe una distribuzione tra Regioni, sensibilmente diversa da quella calcolabile in relazione ai consumi, privilegiata per il Nord. Per l'Irpef si postula, in sostituzione delle attuali addizionali e compartecipazioni, lo scorporo dalle aliquote erariali di un'aliquota regionale pari al 15% su tutto l'imponibile. Inoltre, ogni reddito di tipo fondiario verrebbe sottratto alla progressività e fornirebbe gettito acquisito da Regioni e/o enti locali. In questo meccanismo potrebbe rientrare la tassazione ad aliquota unica degli affitti di cui sopra. Il sistema lombardo, peraltro, rivela il volto arcigno nei meccanismi di perequazione. Esso distingue tra le competenze regionali rilevanti ai fini dei livelli essenziali delle prestazioni (sanità e assistenza) e le altre. Per le prime è indicata la perequazione completa ma tenendo conto del costo della vita e dell'evasione fiscale in ciascuna regione. Per le seconde si concede una perequazione al 50% della capacità fiscale. Le perplessità sono molteplici. Per esempio, non sembra aderire al dettato costituzionale prevedere una perequazione a due diversi livelli di intensità.

La traccia proposta dalla Lombardia è destinata a suscitare la ripulsa delle Regioni meridionali ed è quindi politicamente impraticabile. Tuttavia, anche per offrire un contesto di stabilità alla finanza pubblica nel suo complesso, l'attuazione dell'art. 119 è urgente. Essa va affidata auspicabilmente ad un confronto costruttivo multi partisan. Quanto previsto dal ddl 3100 è un buon punto di partenza.

Franco Osculati