

Fisco locale sotto stress

di Alberto Zanardi

In queste ultime settimane due vicende hanno messo sotto stress il fisco locale: da un lato, le decisioni assunte da alcuni comuni di variare le proprie **addizionali sull'Irpef** e, dall'altro, gli annunci di un prossimo intervento, questa volta da parte del governo centrale, di sgravio dell'**Ici sulla prima casa** modulato in relazione ai carichi familiari.

Le addizionali della discordia

Sul primo punto, quello delle addizionali Irpef, si sono in realtà accavallate questioni differenti. Innanzitutto, la Legge finanziaria ha consentito ai comuni di riattivare, dopo tre anni di congelamento, l'**autonomia** di aliquota sull'addizionale all'Irpef ora portata fino ad un massimo dell'8 per mille. Altra novità è la possibilità per i comuni di stabilire una **soglia di esenzione** per i contribuenti in possesso di "specifici requisiti reddituali".

Sugli oltre ottomila comuni italiani **solo 1.100** hanno fino ad oggi deliberato sull'addizionale. Di questi, circa il 60 per cento ha scelto di aumentare l'aliquota, il restante 40 per cento di mantenerla invariata, mentre soltanto tre hanno optato per una riduzione. Alcuni comuni hanno deciso di modulare l'addizionale su più scaglioni con aliquote marginali crescenti. Infine, altri, per la verità pochi finora, hanno previsto esenzioni diversificate per tipologie di reddito o per carichi familiari. Parallelamente al rafforzamento dell'addizionale, la Finanziaria ha previsto una limitata riforma dell'**Irpef erariale** sostanzialmente a parità di gettito. Sono state ridefinite le aliquote, ripristinato il sistema delle detrazioni per carichi di famiglia e tipologie di reddito (al posto delle deduzioni volute da Tremonti e Siniscalco) e prevista una loro revisione. L'obiettivo è la **redistribuzione** del carico fiscale dai contribuenti più ricchi a quelli con imponibili inferiori a 40mila euro, e il sostegno, di pari passo alla revisione degli assegni, delle famiglie con figli.

La combinazione dei due interventi di riforma ha sollevato almeno tre ordini di questioni. La prima riguarda la **concorrenza "verticale"** tra diversi livelli di governo che insistono sulla medesima base imponibile: da un lato, lo Stato riduce la tassazione Irpef (almeno su alcune tipologie di contribuenti), dall'altro dà la possibilità ai comuni di accrescere il carico fiscale sul reddito, con un risultato complessivo che in alcuni casi potrebbe essere di aggravio netto. Il secondo profilo richiama questioni di **iniquità** in senso "orizzontale": con la trasformazione delle deduzioni in detrazioni l'addizionale, che si calcola applicando l'aliquota comunale al reddito al netto delle deduzioni, ora non riflette più le caratteristiche dei contribuenti rilevanti per gli sconti fiscali Irpef, e in particolare non differenzia la tassazione locale tra diverse tipologie di famiglie. Il risultato, da varie parti stigmatizzato, sarebbe allora quello di attenuare il grado di personalizzazione dell'imposta nel complesso dell'Irpef (erariale più locale) proprio nel momento in cui sottolinea la necessità di promuovere una politica più attiva di sostegno alla famiglia. Da ultimo, si lamentano le crescenti **difficoltà di gestione** del nuovo sistema della tassazione locale sul reddito: con addizionali così diversificate i datori di lavoro che hanno dipendenti residenti in comuni differenti dovranno caricarsi di rilevanti costi di adempimento per svolgere le proprie funzioni di sostituto d'imposta.

Le questioni sollevate sono tutte effettivamente fondate? O forse, nel dibattito attorno alle

addizionali locali sull'Irpef, si è dimenticato qualche elemento fondamentale, necessario per dare una valutazione più serena ed equilibrata? C'è da dire innanzitutto che sull'intera questione delle addizionali si è montato un **allarme eccessivo**: finora, soltanto una quota relativamente piccola di comuni si è espressa sull'addizionale e non è detto che quelli silenti adottino comportamenti analoghi.

Federalismo fiscale e aliquote

Si dovrebbe poi tenere conto che il federalismo fiscale, e qui in particolare il riconoscimento di maggiore autonomia tributaria ai governi sub-nazionali, inevitabilmente comporta complicazioni per i contribuenti. Si tratta allora di disegnare la **fiscalità locale** in modo da minimizzare questi costi di adempimento e, al contempo, di valutarli nella prospettiva più generale dei vantaggi che la riforma in senso federale potrebbe portare. Ciò dovrebbe consigliare di limitare l'autonomia dei comuni alla sola scelta dell'**aliquota unica di imposta**, anche in un intervallo relativamente più ampio di quello attuale, ma senza possibilità di differenziazioni per fasce o scaglioni e neppure di intervenire sulla determinazione della base imponibile con specifiche deduzioni locali. Dalla focalizzazione dell'autonomia locale sulla sola manovra dell'aliquota, trarrebbe vantaggio non solo la semplificazione del sistema tributario, ma anche la possibilità di costruire in modo ordinato il sistema dei **trasferimenti perequativi** a favore dei comuni, una riforma questa da tempo auspicata che richiede però come prerequisito la possibilità di valutare in maniera semplice e non controversa la dotazione fiscale standard di ciascun comune.

Si tratta poi di tener conto di alcuni requisiti tecnici minimali che devono essere soddisfatti affinché un'addizionale sia una "buona" addizionale. Bisogna mantenere il più possibile separate le sfere decisionali dei due livelli di governo, quello centrale e quello comunale, che insistono sulla stessa base dell'Irpef. Perciò è opportuno, come previsto dalla Finanziaria, che l'addizionale sia riferita a una definizione di reddito al lordo delle deduzioni decise dal governo sull'Irpef erariale. La non-interferenza tra livelli di governo tutela i comuni dalla discrezionalità del governo centrale di intervenire sulla "sua" Irpef rendendo più chiari, anche agli occhi dei propri cittadini, gli spazi di manovra che sono riconosciuti.

È evidente che i requisiti di semplificazione, trasparenza, separazione dei ruoli comportano dei costi. Tanto la limitazione degli spazi di decisione comunale alla sola scelta dell'aliquota unica di addizionale, quanto il riferimento dell'addizionale a una base di imposta non personalizzata da deduzioni decise a livello centrale può portare a un parziale indebolimento della capacità redistributiva dell'Irpef: una parte dell'imposta (quella che corrisponde all'addizionale) si configurerebbe infatti come una *flat rate tax* indifferenziata per tutti i contribuenti. Si tratta di un problema rilevante soprattutto in prospettiva se, in caso di devoluzione di nuove funzioni pubbliche, si decidesse di attribuire almeno una parte delle risorse necessarie a finanziarie Regioni e comuni mediante, appunto, l'addizionale Irpef. È questo un argomento che contribuisce a rafforzare la crescente consapevolezza dell'**insufficienza dell'Irpef** come strumento principe della redistribuzione, accanto all'incidenza dell'evasione e alla non-omnicomprensività della sua base imponibile che esclude i redditi finanziari. Ed è in questo senso che a livello locale le finalità redistributive andrebbero perseguite mediante strumenti diversi, come la **selettività** nell'accesso ai servizi locali e l'utilizzo di forme di tariffazione differenziata.

L'Ici della famiglia

Anche l'altro pilastro della finanza comunale, l'**Ici**, ha contribuito in questi giorni al gran rumore attorno alla finanza locale. Da alcuni esponenti del governo, forse memori delle mirabolanti promesse berlusconiane in campagna elettorale, è venuta la proposta di convogliare parte dell'extra-

gettito a finanziare più robuste detrazioni Ici sulla prima casa differenziate a favore delle famiglie numerose.

Quale sia il senso di questa misura risulta difficile comprendere. Il sostegno alla famiglia è certamente nel programma dell'Ulivo, ma perché debba passare attraverso l'Ici, e non piuttosto interventi diretti di spesa monetaria o di **rafforzamento dei servizi** per la cura dell'infanzia o degli anziani, non è chiaro. L'Ici è stata attribuita ai comuni quale strumento centrale della loro autonomia tributaria, e lo sarà ancor di più con l'affidamento del catasto a livello locale. Pertanto il governo non dovrebbe utilizzarla per perseguire una politica nazionale, quale è appunto quella della famiglia. Per di più ci sono controindicazioni che rendono poco adatto il mezzo prescelto rispetto ai fini. Come si fa a sostenere i carichi familiari se questo intervento è collegato alla proprietà immobiliare? Finiremo per discriminare le famiglie numerose che vivono in affitto?