



Quale autonomia tributaria, quale perequazione per i Comuni? La finanza comunale nella prospettiva del federalismo fiscale

di **ALBERTO ZANARDI**

*Università di Bologna e Econpubblica – Università Bocconi
Commissione tecnica per la finanza pubblica - MEF*

WWW.BILANCI.NET

**INDICAZIONI PER LA STESURA DEI BILANCI COMUNALI
PREVENTIVI 2008/201**

Quale autonomia tributaria, quale perequazione per i Comuni? La finanza comunale nella prospettiva del federalismo fiscale

*Relazione tenuta in occasione della Conferenza nazionale Anci-Ifel su "Fiscalità ed economia locale",
Brescia 8-9 novembre 2007.*

La prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale previsto dall'articolo 119 riformato della Costituzione pone questioni di straordinaria complessità per tutte le componenti del sistema di finanziamento degli Enti territoriali (tributi decentrati, meccanismi perequativi, controllo macrofinanziario, relazioni Regioni-Comuni). In particolare sul fronte della fiscalità, la questione di quali tributi assegnare agli Enti territoriali non può essere vista in isolamento ma nel contesto più generale del sistema tributario nazionale visto come insieme della sua componente erariale e di quella regionale e locale.

A ben vedere in tutti i paesi caratterizzati da assetti istituzionali decentrati i sistemi tributari nazionali fronteggiano rilevanti problemi di coordinamento inter-governativo. Questi problemi coinvolgono una molteplicità di differenti profili. Concernono innanzitutto l'autonomia tra governo centrale e governi regionali/locali e la tutela delle rispettive sfere decisionali in materia fiscale, per cui gli interventi attivati dal governo centrale non dovrebbero avere ricadute sui gettiti e sugli spazi di manovra assegnati e riconosciuti a livello decentrato (da cui la necessità di indeducibilità e compensazioni) e al contempo i tributi erariali e decentrati nel loro complesso non dovrebbero determinare eccessi di pressione fiscale sui contribuenti. Richiamano profili di equità orizzontale nel senso che a contribuenti con analoga capacità contributiva che risiedono in differenti aree territoriali non dovrebbero essere richiesti livelli di tassazione troppo divergenti. Suscitano riflessioni sul piano della redistribuzione verticale, nel senso che lo spostamento di materia imponibile dall'imposizione erariale a quella regionale e locale (con l'ampliamento degli spazi delle addizionali o delle sovrimposte) può implicare, sempreché non si vogliano introdurre scale di progressività differenziate a livello regionale o addirittura locale, un indebolimento della capacità redistributiva del sistema tributario nazionale. Infine, per il moltiplicarsi dei tributi e per la differenziazione territoriale nelle regole applicative, hanno ovvie implicazioni sul piano della semplicità del sistema tributario in relazione al proliferare degli adempimenti e alla loro complessità per tutti gli attori coinvolti (contribuenti, sostituti d'imposta e amministrazione finanziaria statale e decentrata).

Il disegno di legge delega sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione, attualmente all'esame della Camera, sembra ben consapevole di questi nodi problematici. L'articolo 3 prevede infatti una serie di "principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario" che dovrebbero, sul piano appunto dei principi, sovrintendere alle relazioni tra diversi livelli di governo nel disegno complessivo del sistema tributario nazionale. In particolare il sistema tributario nazionale dovrebbe rispettare i limiti imposti dai vincoli comunitari, escludere ogni forma di doppia imposizione, garantire la separazione delle sfere di autonomia tributaria dei diversi livelli di governo, assicurare il contenimento dei costi di gestione per l'amministrazione e per i contribuenti, escludere trattamenti agevolativi regionali e locali che possano rivelarsi fattori di concorrenza fiscale dannosa, fissare un livello massimo di pressione fiscale e il suo riparto tra livelli di governo, preservare nel complesso razionalità e coerenza.

E' in questa cornice generale di notevole complessità che si inseriscono le previsioni specifiche del disegno di legge delega sulle modalità di finanziamento e, in particolare, sulla fiscalità dei Comuni. La struttura della finanza e della fiscalità comunale che esce dal progetto di riforma è assai più articolata e complessa di quella attuale. Secondo le linee generali della riforma i Comuni si finanzieranno infatti attraverso una gamma ampia e diversificata di strumenti:

- tributi devoluti dallo Stato ai Comuni;
- tributi devoluti dalle Regioni ai Comuni (su materie diverse da quelle delle imposte erariali);
- tributi propri che i Comuni decideranno di istituire sulla base della legislazione statale (con applicazione subordinata all'entrata in vigore di una legge regionale o, in mancanza, alla delibera di un singolo Comune);
- tributi propri che i Comuni decideranno di istituire sulla base della legislazione regionale;
- compartecipazioni ed addizionali/sovrimposte su tributi erariali;
- compartecipazioni ed addizionali/sovrimposte eventualmente su tributi regionali;
- trasferimenti perequativi statali;
- trasferimenti perequativi regionali.

Per esemplificare quale potrebbe essere l'impatto in termini di maggiore complessità dell'applicazione del federalismo sul sistema tributario basti richiamare il caso dell'Irpef. Nella riforma un ruolo certamente primario nella fiscalità locale è riconosciuto all'imposta personale dei redditi con la conseguenza che in un futuro prossimo assisteremo ad un ampliamento degli spazi della componente dell'Irpef riconosciuta ai livelli di governo sub-nazionali attraverso gli strumenti della compartecipazione e dell'addizionale/sovrimposta. Quindi un'Irpef che anche in futuro resterà un'imposta erariale ma sempre più "condivisa" tra differenti livelli di governo. L'opportunità di una condivisione dell'imposta personale sul reddito tra diversi livelli di governo deriva da due ordini di considerazioni: l'Irpef assicura un gettito ingente e interessa una vastissima platea di contribuenti. L'essere applicata alla grande maggioranza dei cittadini è un pregio importante perché un prelievo locale deve richiamare l'attenzione del maggior numero possibile di elettori sulle politiche condotte da Regioni e Comuni.

In particolare, in materia di Irpef, la bozza del ddl delega sul federalismo fiscale ci consegna una sorta di "Irpef Arlecchino", composta da tanti tasselli diversi. In particolare si prevede:

1) sul fronte delle Regioni:

1.1) che una compartecipazione regionale più un'addizionale regionale all'Irpef siano utilizzate per il finanziamento delle funzioni regionali assistite da diritti sociali e civili (lettera m) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione) e delle spese regionali riconducibili al finanziamento delle funzioni fondamentali svolte dai Comuni (lettera p) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione);

1.2) che una (parte) della addizionale regionale all'Irpef o della compartecipazione all'Irpef sia impiegata per il finanziamento delle funzioni "autonome" regionali (prevedendo presumibilmente un'aliquota standard, cioè una componente di compartecipazione, su cui calcolare la dotazione fiscale di ciascuna Regione quale base per il sistema perequativo orizzontale basato sulle capacità fiscali);

1.3) che l'addizionale regionale all'Irpef possa essere eventualmente sostituita da una sovrimposta;

2) sul fronte dei Comuni, che la compartecipazione comunale al gettito Irpef e la relativa addizionale siano potenziate, riordinate e razionalizzate con lo scopo in particolare di garantire il rafforzamento dell'autonomia dei Comuni e la coerenza delle decisioni in sede comunale con quelle dei provvedimenti statali in materia, anche con riguardo alla situazione dei contribuenti a basso reddito. Si prevede inoltre, al pari del caso delle Regioni, che l'addizionale comunale possa essere eventualmente sostituita da una sovrimposta;

3) sul fronte delle Province, che la possibilità di introdurre una compartecipazione provinciale all'Irpef.

Inoltre, per finanziare le funzioni delegate agli Enti locali dalle Regioni, nell'ambito dell'imposizione sul reddito si potrebbe attuare un meccanismo di compartecipazione locale al prelievo regionale aggiuntivo rispetto alla compartecipazione e addizionale comunale e compartecipazione provinciale all'Irpef nazionale.

La questione tributaria locale può essere tuttavia pienamente valutata nella sua complessità solo se vista in congiunzione con il sistema perequativo dei Comuni prefigurato dalla riforma. I Comuni possono ricevere trasferimenti perequativi dallo Stato e dalla Regione di appartenenza. Il fondo perequativo *statale*, alimentato dalla fiscalità generale, è basato sul criterio del finanziamento dei fabbisogni standard: i trasferimenti a ciascun Comune sono tali da colmare il divario tra la spesa corrente *standardizzata* di quel Comune (al netto degli interessi) e il gettito *standardizzato* dei tributi comunali di applicazione generale (Ici, Tosap, Tarsu, addizionale comunale Irpef, ecc.). Tuttavia (diversamente dalle Regioni sui "livelli essenziali" delle loro prestazioni) la perequazione non è integrale: la dotazione fiscale standard di ciascun Comune è pari soltanto ad una quota (non inferiore al 90%) dei rispettivi gettiti. La spesa corrente standardizzata è poi determinata sulla base di una quota uniforme pro-capite corretta per la diversità di spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali (zone montane), alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti. Inoltre, all'interno di questo meccanismo, si inserisce una delle modalità con cui potrebbe realizzarsi la funzione di coordinamento della Regione nella finanza comunale, che tanta discussione ha suscitato nel corso della formulazione del disegno di legge delega: in caso di accordo con gli Enti locali, la Regione potrebbe procedere al riparto del *totale* delle risorse perequative assegnate dallo Stato ai Comuni e alle Province inclusi nel territorio regionale secondo parametri definiti a livello regionale¹.

Nel complesso il disegno di legge delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione ruota attorno a due principi fondamentali: da un lato, la valorizzazione dell'*autonomia tributaria* quale strumento di responsabilizzazione degli amministratori decentrati e, dall'altro, l'enfasi sulla *perequazione* quale garanzia delle risorse finanziarie data la valenza sociale di molti servizi comunali e la distribuzione sperequata delle basi imponibili tra Comuni.

In questa prospettiva quali dovrebbero essere allora le caratteristiche desiderabili del grado ottimale di autonomia tributaria dei Comuni?

¹ Il coordinamento regionale della finanza comunale dovrebbe inoltre coinvolgere il finanziamento delle funzioni fondamentali dei Comuni "piccoli" in sostituzione dello Stato e la ripartizione degli obiettivi del Patto di stabilità interno a livello infra-regionale.

Il primo profilo riguarda le funzioni di spesa che le imposte decentrate vanno a finanziare: quando siamo in presenza di spese decentrate su cui insistono diritti civili e sociali che impongono livelli essenziali e territorialmente omogenei (come per molte funzioni dei Comuni) l'autonomia rilevante è quella *al margine*. La spesa *inframarginale* potrebbe essere finanziata con tributi non autonomi. Autonomia tributaria deve invece esistere per realizzare correttamente gli incentivi in termini di responsabilizzazione degli amministratori locali nel finanziamento tanto della spesa in disavanzo quanto degli eventuali servizi aggiuntivi al di sopra degli standard garantiti dai livelli essenziali.

In secondo luogo, per valutare correttamente la portata dell'autonomia tributaria ai Comuni, e per sfruttarla pienamente in termini di incentivi, è opportuno, non segmentare le entrate in relazione alla spesa dei governi decentrati, ovvero non dedicare specifici tributi al finanziamento di particolari spese in relazione alla loro diversa natura. I margini di autonomia tributaria, attraverso cui si responsabilizzano gli amministratori locali, devono realizzarsi con riferimento al bilancio comunale considerato nella sua interezza.

Inoltre, con imposte ripartite tra Stato e Comuni (come l'addizionale Irpef) va garantita la certezza dell'effettiva disponibilità (in termini di ammontare e di tempistica) delle risorse riconosciute a livello decentrato.

Infine, va sottolineato che il livello di autonomia tributaria desiderabile, ed effettivamente riconoscibile agli Enti decentrati, dipende dal grado di pervasività dei sistemi perequativi attivati nell'ambito delle relazioni finanziarie intergovernative. Qualsiasi sia l'obiettivo della perequazione (perequazione sui fabbisogni, sulle capacità fiscali, sui potenziali fiscali), il prerequisito fondamentale è che le dotazioni fiscali in termini pro-capite delle diverse giurisdizioni siano comparabili tra enti di uno stesso livello, e quindi calcolate al netto degli sforzi fiscali, o delle agevolazioni fiscali, decise a livello locale mediante manovre sia sulla base imponibile che sulle aliquote. Deve dunque essere possibile calcolare per ciascun ente entrate fiscali pro-capite su basi standardizzate e su aliquote standardizzate. Per queste ragioni informative potrebbe allora essere opportuno limitare l'autonomia tributaria: se le esigenze perequative sono rilevanti, le entrate tributarie decentrate dovrebbero essere generate essenzialmente da compartecipazioni e da tributi erariali devoluti (che sono ovviamente omogenei sull'intero territorio nazionale) con spazi di autonomia anche ampi ma circoscritti alla sola manovra sulle aliquote.

Le vicende più o meno recenti delle addizionali comunali sull'Irpef offrono un'esemplificazione efficace dei punti critici appena richiamati. Come è noto, la legge finanziaria 2007 ha consentito ai Comuni di riattivare l'autonomia di aliquota sull'addizionale all'Irpef, portata fino ad un massimo dell'8 per mille. Inoltre i Comuni possono stabilire una soglia di esenzione per i contribuenti in possesso di "specifici requisiti reddituali". Degli oltre 8.000 Comuni italiani la maggioranza ha scelto di aumentare l'aliquota. Alcuni Comuni hanno deciso di modulare l'addizionale su più scaglioni con aliquote marginali crescenti, e qualche Comune ha previsto esenzioni diversificate per tipologie di reddito o per carichi familiari. Parallelamente, la finanziaria ha previsto una limitata riforma dell'Irpef erariale attraverso la ridefinizione delle aliquote ed il ripristino delle detrazioni per carichi di famiglia e tipologie di reddito (al posto delle deduzioni). L'obiettivo sarebbe la redistribuzione del carico fiscale

dai contribuenti più ricchi a quelli con imponibili inferiori a 40 mila euro ed il sostegno delle famiglie con figli.

Queste vicende suscitano alcune questioni. E' effettivamente desiderabile riconoscere autonomia locale nell'articolazione delle aliquote dell'addizionale? Deve essere ammessa la scelta del livello di esenzione (il disegno di legge delega richiede coerenza delle decisioni a livello comunale con i provvedimenti statali riguardo ai contribuenti a basso reddito)? Deve essere ammessa la scelta di deduzioni e detrazioni differenziate? E come soddisfare le esigenze di semplicità del prelievo?

L'opinione di chi scrive è che sarebbe desiderabile limitare l'autonomia alla sola scelta dell'aliquota unica, anche in un intervallo relativamente più ampio di quello attuale, ma senza possibilità di differenziazioni di aliquota per fasce o scaglioni e di intervenire con specifiche deduzioni/detrazioni locali. Da questa focalizzazione sulla sola aliquota trarrebbe vantaggio la semplificazione del sistema tributario nonché la possibilità di costruire in modo ordinato la perequazione tra Comuni (data la necessità di valutare la dotazione fiscale standard di ciascun Comune). Più che sull'articolazione del singolo tributo i Comuni dovrebbero invece puntare sul mix delle imposte a loro disposizione. Ed in questo senso va nettamente rifiutata qualsiasi prospettiva di depotenziamento dell'Ici.

Anche relativamente alla perequazione dei Comuni, la lettura del disegno di legge delega pone una serie di interrogativi. In realtà il testo della delega abbozza soltanto, con un grado di dettaglio assai inferiore rispetto a quanto previsto nel caso delle Regioni, la disciplina del sistema dei trasferimenti perequativi degli Enti locali. I successivi decreti legislativi dovranno innanzitutto specificare cosa intendere con standard della spesa comunale (efficienza media? Efficienza massima?) e come determinarli concretamente (quali caratteristiche dei Comuni giustificano differenze nei costi di produzione?). Nella riforma manca poi una regolamentazione adeguata degli aspetti dinamici del sistema di finanziamento e perequazione dei Comuni: cosa succede dopo il primo anno di applicazione? Come verranno modificati negli anni successivi i parametri fondamentali (fabbisogni standard, aliquote di equilibrio, ecc.)? Un'altra questione su cui riflettere è quella dell'opportunità di prevedere, nella prospettiva di un ampliamento degli spazi di autonomia tributaria riconosciuta ai Comuni, qualche forma di perequazione sullo sforzo fiscale, cioè sui gettiti derivanti dalla fissazione di aliquote al di sopra dei livelli standard. L'introduzione di un meccanismo di perequazione sullo sforzo fiscale comporta una serie di problemi tecnici non irrilevanti (come finanziare questo fondo perequativo? Fondo aperto, fondo chiuso?). E' infine necessario sostenere il processo di decisione politica sul riparto dei fondi perequativi tra i Comuni con un adeguato supporto informativo. Si tratta in particolare di prevedere l'introduzione di un organo tecnico che sviluppi le stime relative alla finanza decentrata, sul lato della spesa e dei tributi, e proponga periodiche revisioni nelle formule di ripartizione.