www.lavoce.info

IL NUOVO FISCO REGIONALE? QUELLO DI PRIMA

di Alberto Zanardi 12.10.2010

Nel decreto omnibus sul federalismo fiscale approvato dal governo è delineato anche il sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario. I tributi disponibili restano quelli di oggi: Irap, addizionale Irpef, compartecipazione Iva, con qualche margine di manovra in più, seppure sotto il vincolo di non aumentare la pressione fiscale generale. Sul sistema perequativo delle Regioni, lo schema di decreto aggiunge poco a quanto detto dalla legge delega. Scioglie alcuni ma non tutti i dubbi e suscita però anche nuovi interrogativi.

Con un colpo di reni in parte imprevisto (aria di elezioni?), il Consiglio dei ministri del 6 ottobre ha approvato, impacchettandoli in un decreto omnibus, una serie di blocchi fondamentali della riforma del **federalismo fiscale**: il sistema tributario delle Regioni, i fabbisogni standard in sanità (su *lavoce.info* discussi approfonditamente da Massimo Bordignon e Nerina Dirindin e da Vittorio Mapelli), il meccanismo perequativo regionale, quello dei Comuni e il sistema dei tributi provinciali. L'impressione generale è che la riforma vada avanti per compartimenti stagni, che non comunicano tra loro, senza un quadro di insieme che faccia da collante, quel quadro di insieme che avrebbe dovuto fornire la Relazione Tremonti sul federalismo fiscale del 30 giugno.

Del decreto approvato, qui vengono commentate in particolare le parti relative al sistema di **finanziamento delle Regioni** a statuto ordinario: tributi da un lato, trasferimenti perequativi dall'altro.

LA FISCALITÀ REGIONALE

Sul piano della fiscalità regionale, lo schema di decreto non è rivoluzionario. Conferma il menù di tributi oggi disponibili alle Regioni: Irap, addizionale Irpef, compartecipazione Iva. Riconosce qualche **spazio di manovra** aggiuntivo ma allo stesso tempo, in modo vagamente schizofrenico, lo costringe sotto la cappa di quello che secondo il ministro Tremonti rimane l'obiettivo fondamentale del governo: "non aumentare la pressione fiscale generale".

Più in dettaglio, l'**Irap** è pienamente confermata almeno "fino alla data della sua sostituzione con altri tributi", a conferma che questa imposta, pur non essendo nelle corde del governo, non è facilmente rimpiazzabile. Viene ampliato il margine di manovrabilità dell'aliquota da parte della Regione ma soltanto verso il basso, fino al limite al totale azzeramento dell'imposta. La riduzione dell'Irap è però possibile solo se la Regione non sfrutta le possibilità di aumento d'aliquota (al di sopra dei 0,5 punti percentuali) sull'altro strumento della sua autonomia fiscale, l'addizionale Irpef. In altri termini, una Regione non può finanziare una riduzione della sua Irap per incentivare qualche

settore o area svantaggiata con un aumento della parte manovrabile dell'addizionale Irpef. Perché? Per evitare uno spostamento del prelievo regionale dalle imprese ai lavoratori? Resta il fatto che l'autonomia regionale ne esce un po' sofferente.

Addizionale Irpef e compartecipazione Iva si dividono i ruoli nel federalismo fiscale regionale. Da un lato, l'**addizionale Irpef** attraverso la sua componente obbligatoria (che equivale a una compartecipazione) provvede, a partire dal 2012, a "fiscalizzare" i trasferimenti statali di parte corrente che la riforma sopprime: l'aliquota base dell'addizionale (oggi allo 0,9) verrà fissata a un livello che garantisce nella somma delle Regioni un gettito pari all'ammontare totale dei trasferimenti cancellati: circa 6,4 miliardi di euro secondo la relazione Tremonti sul federalismo fiscale.

Dall'altro lato, a partire dal 2014 la **compartecipazione Iva** funzionerà come "elemento di chiusura" del sistema di perequazione delle spese regionali relative ai livelli essenziali delle prestazioni: sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale per la parte in conto capitale. Una prima aliquota di compartecipazione verrà fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare l'autofinanziamento di queste spese ai fabbisogni standard in almeno una Regione. **(1)**

La seconda aliquota di compartecipazione verrà decisa in misura sufficiente per alimentare trasferimenti perequativi a favore di tutte le altre Regioni tali da garantire anche a esse il pieno finanziamento dei fabbisogni standard.

Lo strumento principe dell'autonomia fiscale regionale resta, come oggi, insieme all'Irap, la componente facoltativa dell'addizionale Irpef. La riforma ne amplia la manovrabilità in varie direzioni. L'aliquota massima, oggi allo 0,5, è confermata tale fino al 2013, poi potrà aumentare fino al 2,1 dal 2015. E tuttavia, si specifica, la maggiorazione oltre lo 0,5 non deve comportare un **aumento del prelievo** per i redditi da lavoro dipendente e da pensione relativamente ai primi due scaglioni Irpef. Si prevedono aperture verso forme di progressività specifiche regionali (l'aliquota dell'addizionale potrà essere differenziata per scaglioni) nonché la possibilità da parte della Regione di disporre detrazioni per le famiglie, e per voucher e buoni-servizio in una prospettiva di sostegno fiscale alla sussidiarietà orizzontale. L'Irpef ne esce un po' sotto stress. A parte che operativamente non sarà facile applicare addizionali che escludano i redditi da lavoro dipendente e da pensione per la parte che ricade nei primi due scaglioni, la soluzione prospettata circoscriverebbe il prelievo regionale sui soli **redditi medio-alti**, con il risultato di incentivare lo sforzo fiscale soltanto nelle Regioni ricche. Inoltre, la possibilità di creare scale di progressività diversificate tra Regione e Regione sembra in contrasto con il segno che pervade tutta la riforma della finanza regionale, costruita com'è sulla tutela di livelli essenziali delle prestazioni fissati dal centro e da garantire su tutto il territorio nazionale. Infine, l'aumento, seppure a conclusione di un lungo percorso, degli spazi di manovrabilità delle aliquote può apparire eccessivo, soprattutto se non si preveda una parallela cancellazione dell'addizionale **Irpef comunale**, per preservare un accettabile grado di equità orizzontale a livello interregionale.

LA PEREQUAZIONE REGIONALE

Sul sistema perequativo delle Regioni lo schema di decreto aggiunge poco a quanto detto dalla legge delega sul federalismo fiscale. Scioglie qualche dubbio, non ne risolve altri, e suscita anche interrogativi aggiuntivi. **(2)** Ad esempio, si prevede la cancellazione a partire dal 2013 di tutti i trasferimenti correnti che le Regioni attualmente erogano a favore dei propri **comuni**. Anche questi trasferimenti verranno puntualmente "fiscalizzati" mediante una compartecipazione dei comuni sull'addizionale regionale all'Irpef: di fatto, una compartecipazione su un'altra compartecipazione. Ma dato che la compartecipazione sarà distribuita tra i comuni di una Regione in modo differente dai trasferimenti aboliti, si istituisce un **fondo** "sperimentale" regionale di riequilibrio da cui attingere per riassegnare le risorse così raccolte secondo criteri equitativi da definire. La questione è allora: questo fondo come si coordinerà con quello, presumibilmente più importante, ma soltanto

vagamente abbozzato nel decreto, che assegnerà ai comuni le risorse di provenienza dello Stato?

E ancora: se, come previsto, il fondo perequativo delle Regioni verrà attivato nel 2014 (e quello dei comuni addirittura nel 2016) cosa succederà da qui a quella data? I trasferimenti statali alle Regioni sono soppressi dal 2012 e sostituiti dall'addizione Irpef all'aliquota base: cosa succederà di questi gettiti? Saranno attribuiti alla Regione fonte dei redditi senza alcuna forma di (pseudo) perequazione?

E infine: come si inserisce tutta la costruzione dei fabbisogni standard in sanità nel più generale sistema del finanziamento dei **fabbisogni standard** per le funzioni regionali assistite dai livelli essenziali delle prestazioni? Dalle risposte a queste (e altre) domande dipende in modo critico la distribuzione delle risorse finanziarie tra i vari territori quale esito della riforma del federalismo fiscale.

(1) Quella per la quale il divario tra i fabbisogni da finanziare e le capacità fiscali - Irap, addizionale Irpef e compartecipazione Iva - è minore, presumibilmente la Lombardia.

(2) Il fondo perequativo sulle funzioni regionali non assistite dai livelli essenziali delle prestazioni, quello che dovrebbe garantire una riduzione delle differenze interregionali nelle capacità fiscali dedicate al finanziamento di tali spese, si configura ora più chiaramente come un fondo orizzontale, in cui le Regioni sopra la media trasferiscono risorse direttamente alle risorse sotto la media. Tra gli interrogativi aggiuntivi: di quanto si dovrebbero ridurre le differenze di capacità fiscale?