

# Decentramento e pressione fiscale: una questione aperta

*Ernesto Longobardi*

**Con il federalismo fiscale pagheremo più imposte? Gli studi economici non danno risposte sicure. Se la riforma che è in atto andrà a regime, è abbastanza certo che pagheremo in misura diversa e avremo servizi diversi, a seconda della giurisdizione in cui viviamo, della capacità dei governi locali di governare bene e della nostra capacità di scegliere governi locali che ci governino bene.**

## *Federalismo fiscale e dimensione del settore pubblico*

Nel dibattito politico e giornalistico sulla Legge n. 42 del 2009, che ha il titolo *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, ricorre l'espressione «*i costi del federalismo fiscale*». Si può leggere sulla stampa o ascoltare in televisione che «*ancora non si conoscono i costi del federalismo fiscale*» o, peggio, che «*il Governo non ha ancora voluto comunicare i costi del federalismo fiscale*». È, tuttavia, assolutamente oscuro che cosa si debba intendere per costi del federalismo fiscale, in particolare in relazione a questa legge. Un grande quotidiano è arrivato a presentare ai suoi lettori come costi del federalismo fiscale il volume complessivo dell'attuale spesa delle regioni, desunto dai dati sui bilanci resi noti dalla Copaff (la Commissione tecnica intergovernativa per l'attuazione del federalismo fiscale): davvero una bella informazione economica!

Credo che la domanda dei cittadini sia se, con l'attuazione della Legge 42, pagheranno più o meno imposte. Ed è una domanda assolutamente legittima. Purtroppo, come in relazione a molte altre questioni importanti per la nostra vita, gli economisti non hanno una risposta chiara. Né tantomeno ce l'hanno i governi e le loro commissioni tecniche.

La questione se il decentramento fiscale produca una maggiore o una minore spesa pubblica complessiva e, di conseguenza, una maggiore o una minore pressione fiscale, è stata in effetti al centro della teoria economica del federalismo fiscale. Questa letteratura si forma, alle origini, intorno all'idea che l'attribuzione delle funzioni fiscali, di spesa e di prelievo, a molteplici livelli di governo, anziché a un unico governo centrale, debba generare un livello e una composizione della spesa pubblica più efficiente, vale a dire più vantaggiosa per i cittadini. In qualche misura, si trattava della trasposizione - nel campo dell'economia pubbli-

ca - del risultato secondo il quale un mercato concorrenziale produce un maggiore benessere sociale rispetto a un monopolio e una distribuzione di tale benessere più favorevole ai consumatori. Si immaginava che un sistema di finanza pubblica a più livelli consentisse di mettere in concorrenza tra loro i governi di diverso livello (concorrenza verticale), oppure i diversi governi di uno stesso livello (concorrenza orizzontale) con gli stessi effetti benefici, in termini di efficienza allocativa, che si riconoscono alla concorrenza tra imprese in un mercato privato di beni o servizi. In alcuni modelli, si suppone che i cittadini penalizzino i cattivi governi con l'opzione *exit*, cioè la migrazione in un'altra giurisdizione, in altri con l'opzione *voice*, in particolare con il voto alle elezioni.

Nell'ambito di tale impalcatura analitica e metodologica, si è distinto, e ha avuto particolare fortuna, un filone di pensiero che ritiene che il governo, se di tipo monopolistico, tenderebbe a crescere troppo, ben oltre i desideri dei cittadini. I governi e le loro burocrazie perseguirebbero, infatti, l'obiettivo di massimizzare il volume delle risorse che gestiscono e, pertanto, di fare pagare ai contribuenti quante più imposte è possibile. Ecco, quindi, la necessità di meccanismi politici di natura concorrenziale che costringano i governi entro le dimensioni corrispondenti alla scelta dei cittadini-elettori in merito alla quota di risorse da sottrarre all'uso privato e da impiegare collettivamente.

La teoria del federalismo fiscale si è, in anni più recenti, arricchita di altri interessanti contributi. Un gruppo di lavori individua nella vicinanza, a livello locale, tra governi e governati il vantaggio di una maggiore *accountability*. *Accountability* significa possibilità, da parte dei cittadini-elettori, di attribuire le responsabilità degli esiti, buoni o cattivi, della gestione dei propri denari e di comportarsi di conseguenza, premiando o sanzionando con il proprio voto gli amministratori.

Si deve però avvertire che, sul piano analitico, l'idea che un'ampia articolazione del sistema di finanza pubblica su molteplici livelli di governo produca una migliore allocazione delle risorse non è unanimemente condivisa e che alcuni autori ritengono siano presenti significative forze di segno opposto a quelle che porterebbero a governi più snelli ed efficienti. Si sottolinea, in particolare, il maggior costo del mantenimento di una pluralità di assemblee elettive, di esecutivi e di apparati burocratici; i costi e le complicazioni del coordinamento tra livelli di governo; la possibilità che la vicinanza tra governi ed elettorati produca, anziché gli effetti benefici attesi dalla teoria della responsabilizzazione, un maggiore peso delle lobby, quando non della criminalità organizzata, e una maggiore esposizione degli amministratori al rischio di corruzione; non risulterebbe, inoltre, sufficientemente affidabile la capacità degli elettorati locali di punire con il voto i cattivi governi.

Anche sul piano della ricerca empirica vi è una notevole varietà di risultati, in particolare in merito alla questione se da un'articolazione multilivello ci si debba o meno attendere un settore pubblico complessivamente più ridotto. Vi è, tuttavia, una certa prevalenza dei lavori che confermano tale ipotesi: di 30 lavori econometrici, dal 1972 a oggi, relativi a un numero di Paesi molto am-

pio, che ho recentemente passato in rassegna, due terzi provano l'esistenza di una relazione inversa, statisticamente significativa, tra decentramento e livello della spesa pubblica, mentre il restante terzo trova effetti non significativi o addirittura di segno opposto.

L'analisi descrittiva dà, invece, un risultato sicuro e incontrovertibile: negli ultimi trent'anni c'è stata una forte tendenza al decentramento fiscale e politico a livello mondiale. Risulta che il decentramento cresce al crescere del reddito medio, del tasso di democrazia e libertà economica, della dimensione della popolazione e del territorio, del grado di frammentazione etnica, linguistica e religiosa.

### *La Legge 42 del 2009: i contorni del progetto di federalismo fiscale*

In relazione alla probabilità che l'applicazione della Legge 42, una volta portata a compimento, produca qualche effetto sulla pressione fiscale complessiva si possono fare solo considerazioni di carattere molto generale.

Va, in primo luogo, sottolineato che la Legge 42 non riguarda il decentramento delle funzioni di spesa, ma solo del prelievo: è, infatti, una legge di attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, stabilito dalla riforma costituzionale del 2001. Non è attribuibile, pertanto, a questo provvedimento il rischio proprio delle riforme di decentramento della spesa: quello, cioè, che lo spostamento di funzioni verso la periferia e la conseguente attribuzione di maggiori risorse agli enti subcentrali di governo non si accompagni a un'equivalente retrocessione del Governo centrale, con la conseguenza di duplicazioni e di un aumento delle risorse complessivamente impiegate in alcuni settori. La Legge 42 si premura, anzi, di introdurre, tra i criteri di carattere generale, una disposizione relativa a future, eventuali nuove devoluzioni di spesa. Si prevede che l'imposizione fiscale statale vada, in questo caso, ridotta «*in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard*», con una «*corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali*» e «*l'eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e città metropolitane*» (art. 2/2/ee). Il principio viene poi declinato in dettaglio dall'art. 10 in relazione alle funzioni da trasferire alle regioni ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Pur non trattandosi di una legge sul decentramento della spesa, la Legge 42 introduce, tuttavia, dal lato della spesa un principio radicalmente innovativo. Tanto che è stato detto che, al di là delle apparenze, saremmo in effetti di fronte a una riforma della spesa pubblica. Il principio è che, nel finanziamento degli enti subcentrali di governo, si faccia riferimento a costi e fabbisogni standard, anziché - come sempre avvenuto - alla spesa storica. Se consideriamo tale scelta insieme a quella di porre fine a ogni forma di finanza derivata, cioè al finanziamento dei governi dei livelli subcentrali con trasferimenti da parte dei governi di livello

superiore (scelta peraltro già compiuta con la riforma costituzionale del 2001), si delinea già un contorno piuttosto netto del nuovo sistema di finanza pubblica introdotto dalla riforma e delle possibili ricadute in tema di pressione fiscale.

Per le regioni l'impegno è garantire le risorse necessarie a fornire i "Livelli essenziali delle prestazioni" (Lep) che, come stabilisce la Costituzione, dovranno essere determinati da legge dello Stato in modo uniforme per l'intero Paese, per alcune predeterminate funzioni, per il momento identificate nella sanità, nell'istruzione (limitatamente alle funzioni attualmente esercitate), nell'assistenza e nei trasporti locali (limitatamente alla spesa in conto capitale). I parametri delle funzioni che determinano le risorse fiscali - tributi propri e forme di condivisione dei tributi erariali, quali compartecipazioni e addizionali - dovrebbero essere fissati, secondo il dettato della Legge 42, in modo da eguagliare il fabbisogno della regione più ricca. Le altre regioni sperimenteranno un deficit tra fabbisogno e risorse di natura fiscale che sarà colmato dai trasferimenti perequativi. Come risultato finale ogni regione arriverebbe a coprire completamente il proprio fabbisogno standard. Nel determinare l'ammontare dei trasferimenti perequativi si farà riferimento, in ogni regione, non alle entrate tributarie effettive, ma a quelle standardizzate, in modo che ogni aumento del prelievo al di sopra dello standard (lo sforzo fiscale, sia esso dovuto a un aumento dell'incidenza legale o a una riduzione dell'evasione) si risolva in una maggiore entrata per la regione, piuttosto che in una riduzione dei trasferimenti.

Quali le conseguenze in termini di pressione fiscale, limitatamente a questo comparto del sistema di finanza pubblica? In termini aggregati, per l'intero Paese, l'effetto sulla pressione fiscale complessiva dipenderà dal livello del fabbisogno standard aggregato rispetto alla spesa effettiva attuale. In linea teorica, a parità di prestazioni (output), la spesa standardizzata dovrebbe risultare inferiore alla spesa effettiva, in virtù della riduzione dei costi unitari dovuta all'eliminazione di sprechi e inefficienze. Per questa via, dunque, si tratterebbe di una spinta alla riduzione della pressione fiscale. Salvo che non si decida consapevolmente di dedicare i risparmi a un innalzamento del livello delle prestazioni, piuttosto che a una riduzione delle imposte.

La filosofia, comunque, è abbastanza chiara sul piano dei principi. Stabilito, in ogni regione, il fabbisogno standard e l'incidenza fiscale standard, i cittadini sapranno che ogni aumento della pressione fiscale al di sopra dello standard va imputato all'inefficienza del proprio governo regionale che fornisce i Lep a un costo superiore a quello efficiente, oppure al fatto che fornisce un livello di prestazioni superiore ai Lep a costi standard. In termini di *accountability* è indispensabile che i cittadini abbiano le informazioni necessarie a distinguere le due possibilità.

Per le spese regionali destinate a funzioni diverse da quelle garantite dai Lep, che costituiscono una quota molto ridotta dell'attuale spesa delle regioni, la perequazione farà riferimento, anziché al fabbisogno, alla "capacità fiscale", cioè al reddito pro capite. Viene stabilito che tali spese siano finanziate da un'addizionale Irpef, invece che dagli attuali trasferimenti. La differenza tra il gettito pro capite

dell'addizionale in ogni regione e la media nazionale verrà parzialmente coperta, in una percentuale ancora da stabilire, dai trasferimenti perequativi.

Anche per questo comparto della spesa regionale è difficile trarre qualche conclusione sugli effetti in termini di pressione fiscale. Ci si può limitare a osservare che la perequazione, di natura parziale, in base alla capacità fiscale invece degli attuali trasferimenti stabiliti in base alla spesa storica dovrebbe contribuire alla responsabilizzazione dei governi regionali, i quali dovranno coprire con un ulteriore sforzo fiscale lo scarto tra il gettito pro capite dell'addizionale, integrato dalla perequazione, e l'importo pro capite degli attuali trasferimenti.

Le stesse considerazioni valgono per gli enti locali. La Legge 42 prevede, infatti, per i comuni e le province un modello di finanziamento simmetrico a quello delle regioni, con le spese "fondamentali" integralmente coperte in base al fabbisogno e una perequazione parziale, in base alla capacità fiscale, delle risorse destinate alle altre categorie di spesa.

## *La condivisione dei grandi tributi erariali*

Si è accennato a come, con la riforma costituzionale del 2001, si sia compiuta una scelta radicale ed estrema, che ha posto il nostro Paese in una condizione unica nel panorama internazionale: quella della totale abolizione dei trasferimenti come forma ordinaria di finanziamento dei governi intermedi e locali. In tutti gli altri Paesi, siano essi federali o unitari, i trasferimenti giocano un ruolo importante e rappresentano un elemento di coesione, uno strumento di coordinamento e di indirizzo nell'ambito del sistema finanziario multilivello.

La scelta compiuta in Italia ha due conseguenze principali. Da una parte rende massime le esigenze di perequazione territoriale di tipo "esplicito". In un sistema integralmente di finanza derivata (vale a dire con tutta la spesa dei livelli subcentrali finanziata da trasferimenti dal centro), la redistribuzione tra zone del Paese, con le regioni più ricche che sussidiano le più povere, passa attraverso il bilancio del governo centrale. All'altro estremo, quando i trasferimenti ordinari sono assenti e le funzioni di prelievo vengono allineate verticalmente a quelle della spesa, il travaso di risorse tra zone del Paese è governato da uno specifico meccanismo di perequazione, anche se con gradi diversi di visibilità contabile, a seconda che abbia natura verticale oppure orizzontale.

La seconda conseguenza è che, essendo limitate le basi imponibili che possono essere assoggettate ad autonoma tassazione da parte dei governi subcentrali, si deve dare ampio spazio alle forme di condivisione dei tributi del governo centrale nelle due forme della compartecipazione e della tassazione sovrapposta (*overlapping taxation*), chiamata anche - nei Paesi di lingua inglese - tassazione "a cavalluccio" (*piggyback taxation*). Quest'ultima può assumere le due forme della sovrapposizione, quando l'aliquota riservata al governo subcentrale è

applicata all'imposta dovuta al governo di livello superiore, oppure dell'addizionale, quando l'aliquota si applica alla base imponibile. Nel caso della tassazione sovrapposta, è possibile lasciare al governo subcentrale una buona dose di autonomia, concedendo margini di variazione dell'aliquota e, nel caso di addizionali, la possibilità di introdurre o modificare le deduzioni dalla base imponibile. Le compartecipazioni, invece, non lasciano alcuno spazio all'autonomia: si tratta, nella sostanza, di uno strumento molto prossimo ai trasferimenti. L'unica possibilità di uno sforzo fiscale autonomo da parte del governo subcentrale è un suo coinvolgimento nell'attività di accertamento del tributo, con l'acquisizione al proprio bilancio del maggiore gettito derivante dalla riduzione dell'evasione o di una sua quota.

Nel caso italiano le due imposte statali che offrono maggiori possibilità di condivisione ai diversi livelli di governo sono, evidentemente, l'Irpef e l'Iva. In riferimento all'Iva, l'attuale disciplina europea del tributo esclude la possibilità di addizionali locali; l'unica forma di condivisione possibile rimane, dunque, la compartecipazione. Nel caso dell'Irpef sono possibili entrambe le forme di condivisione e, sul versante della tassazione sovrapposta, da diversi anni è stata scelta la forma tecnica dell'addizionale.

Già oggi il finanziamento delle regioni e degli enti locali fa ampio affidamento sulle compartecipazioni all'Iva e all'Irpef e sull'addizionale Irpef. Questo aspetto risulta, per forza di cose, confermato e rafforzato nel quadro che va delineandosi con l'attuazione della Legge 42. I due schemi di decreti delegati che disegnano la nuova finanza di regioni, comuni e province, al momento in cui si scrive sono all'esame parlamentare. Quello sulla finanza regionale e provinciale ha subito, molto di recente, notevoli modifiche in sede di intesa in conferenza unificata, rispetto al testo inizialmente approvato dal Governo.

Per quanto riguarda la condivisione di Irpef e Iva, le due bozze di decreto - tenendo conto delle modifiche già concordate - prevedono:

- una compartecipazione regionale all'Iva, che dovrebbe cambiare natura rispetto a quella attualmente vigente, con riferimento al gettito effettivamente prodotto sul territorio (aspetto molto importante, anche se problematico sul piano tecnico);
- un'addizionale regionale all'Irpef, con margini di manovra molto superiori a quelli attuali;
- un'addizionale e/o una compartecipazione comunale all'Irpef (nel momento in cui si scrive questo aspetto è oggetto di definizione in sede di commissione bicamerale);
- la possibilità di una compartecipazione dei comuni all'addizionale regionale Irpef;
- una compartecipazione provinciale all'Irpef (la versione originale del decreto, approvata in esame preliminare dal Consiglio dei ministri, prevedeva, in sostituzione, una compartecipazione all'accisa sulla benzina).

Quando la condivisione dei tributi erariali assume la forma della compartecipazione non ci si possono aspettare effetti in termini di pressione fiscale, visto che si tratta semplicemente di ripartire in modo diverso un dato volume di gettito. Al più un aumento del prelievo complessivo potrà derivare dalla riduzione dell'evasione qualora il coinvolgimento dei governi regionali e locali nelle politiche di contrasto risultasse efficace. Nel caso delle addizionali, invece, se si intende mantenere costante la pressione fiscale aggregata, l'imposta erariale va fatta arretrare in ragione di nuovi spazi aperti alla tassazione subcentrale.

## *L'autonomia tributaria regionale*

Per quanto riguarda l'aumento dell'aliquota dell'addizionale Irpef regionale, lo schema di decreto legislativo prevede che venga compensato con una riduzione «delle aliquote dell'Irpef di competenza statale, con l'obiettivo di mantenere inalterata la pressione fiscale complessiva» (art. 2/2). È chiaro che la compensazione dovrà avvenire rispetto a un'aliquota standard. Variazioni dell'aliquota rispetto allo standard si rifletteranno per forza di cose in variazioni della pressione fiscale nella regione interessata. Una certa variabilità della pressione fiscale a livello regionale è, del resto, nella filosofia del federalismo fiscale, un portato naturale della maggiore autonomia tributaria. Non è stato ancora possibile precisare, tuttavia, quale sarà l'aliquota di riferimento per la compensazione dal lato dell'Irpef erariale. Potrà essere, presumibilmente ma non necessariamente, l'aliquota base.

L'aliquota base è oggi pari allo 0,9%, ma verrà rideterminata, a partire dal 2012, per assicurare all'insieme delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti ai trasferimenti che verranno soppressi (art. 2/1 dello schema di decreto), vale a dire i trasferimenti di parte corrente aventi «carattere di generalità e di permanenza» (art.6), e alla compartecipazione regionale all'accisa erariale sulla benzina che viene abolita (art. 7/3).

Ogni regione potrà ridurre senza alcun limite l'aliquota base e aumentarla entro un limite che raggiungerà gradualmente, nel 2015, i 2,1 punti percentuali. Si dispone che qualora le regioni vogliano graduare l'aliquota potranno farlo esclusivamente in base agli scaglioni di reddito dell'Irpef erariale. Si tratta di una disposizione quanto mai opportuna che, mettendo fine all'attuale babele delle addizionali regionali diversamente graduate per scaglioni e talora anche per classi, darà maggiore ordine e trasparenza alla struttura della progressività complessiva. Molto discutibile appare, invece, un vincolo di salvaguardia che è stato introdotto per i redditi da lavoro dipendente e da pensione, per i quali la maggiorazione dell'aliquota base non potrà superare mezzo punto percentuale nei primi due scaglioni di reddito. Si tratta di una limitazione dell'autonomia regionale in relazione a una sola categoria di reddito e di una deroga al principio di responsabilizzazione del governo regionale davanti ai propri elettori che non sembra poggiare su alcuna valida giustificazione.



In tema di addizionale l'autonomia regionale potrà essere esercitata non solo con le variazioni di aliquota, ma anche con la possibilità di introdurre due tipi di detrazioni: a favore della famiglia, in aggiunta alle detrazioni erariali, e per scopi di politica sociale, in alternativa all'erogazione di sussidi vincolati nel loro impiego.

Una maggiore autonomia tributaria a livello regionale potrà puntare, oltre che sull'addizionale all'Irpef, su due ulteriori versanti.

Da una parte viene data finalmente attuazione a una delle principali conseguenze, sul piano tributario, della riforma costituzionale del 2001: la possibilità per le regioni di istituire nuovi tributi con una propria legge. La Legge 42 (art. 7/1/b) distingue, nell'ambito dei tributi delle regioni, i "tributi propri derivati", istituiti e regolati da legge statale, dai "tributi propri" in senso stretto, «*istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati a imposizione erariale*», oltre che dalle addizionali ai tributi erariali delle quali già si è detto (a tale previsione si dà attuazione con l'art. 11/4 dello schema di decreto).

Un'ulteriore fonte di autonomia tributaria deriva dalla possibilità di ridurre l'Irap, che rimane il principale tributo proprio derivato, «*sino ad azzerarla*», e di istituire deduzioni dalla base imponibile (art. 4/1 dello schema di decreto, come modificato dall'intesa raggiunta in sede di conferenza unificata).

In tema di Irap, la bozza di decreto legislativo pone un vincolo di natura incrociata all'esercizio dell'autonomia regionale rispetto alla manovra dell'aliquota dell'addizionale Irpef. Si stabilisce che la regione che abbia aumentato l'aliquota base dell'addizionale di oltre mezzo punto percentuale non possa ridurre l'Irap (art. 4/3 dello schema di decreto). Una previsione che, come il tetto posto agli aumenti dell'addizionale Irpef sui redditi da lavoro dipendente e da pensione, suscita molte perplessità, non vedendosi seri motivi - al di là di un discutibile calcolo di opportunità politica - per limitare l'autonomia tributaria regionale sotto il profilo della distribuzione del carico tributario per tipologie di imposte e di categorie di contribuenti.

## *La tassazione comunale degli immobili*

L'esito dell'esercizio della delega sul nuovo assetto delle entrate tributarie dei comuni è, per alcuni aspetti importanti, ancora incerto. Lo schema di decreto legislativo approvato in esame preliminare dal Consiglio dei ministri, infatti, sta subendo notevoli modifiche, a seguito del dibattito svoltosi in sede di commissione bicamerale, e non è ancora noto - al momento in cui si scrive - il nuovo testo con cui il Governo intende fare proprie alcune proposte di modifica avanzate in commissione.

Il testo governativo costruisce, secondo i dettami della Legge 42, la nuova finanza comunale intorno alla tassazione immobiliare. In una prima fase, di



natura transitoria, ci si affida alla devoluzione di gettito: viene assegnato ai comuni quello derivante dai tributi erariali sul reddito degli immobili ubicati nel loro territorio o sul loro trasferimento. Se gli immobili a uso abitativo sono dati in locazione, il proprietario può optare per una forma di tassazione sostitutiva sia dell'Irpef e delle relative addizionali sia delle imposte di bollo e di registro sul contratto di locazione: la "cedolare secca sugli affitti". L'aliquota, inizialmente fissata al 20%, sembra verrà ora portata al 23% per i contratti a libero mercato.

A fronte di tale trattamento agevolato costituito dalla cedolare secca sono stabilite severe misure di sanzione per i proprietari che non registrano i contratti di locazione. Per incentivare la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario viene, inoltre, assicurato al comune l'intero gettito maggiore derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati; ed è elevata al 50% la quota di maggior gettito dei tributi statali riconosciuta ai comuni, che è attualmente al 33 per cento.

Per la situazione a regime lo schema di decreto legislativo prevede, a partire dal 2014, l'introduzione di nuove forme di imposizione municipale sugli immobili (Imu). L'Imu, sostituirebbe, per la componente immobiliare, l'Irpef e le relative addizionali sui redditi fondiari di beni non locati, le altre imposte devolute in fase transitoria, l'imposta sulle successioni e donazioni e l'Ici.

Come delineata nello schema di decreto, la nuova imposta immobiliare avrebbe due componenti: una sul possesso di immobili, l'altra sul trasferimento. La prima sarebbe commisurata al valore dell'immobile così come oggi determinato per l'Ici. L'aliquota sarà stabilita con Dpcm, in modo tale da assicurare la neutralità finanziaria della riforma. I comuni potranno modificare l'aliquota, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali. L'imposta è ridotta alla metà quando l'immobile è affittato e il proprietario paghi pertanto sulla locazione l'Irpef oppure la cedolare secca.

Per la componente sul possesso, l'Imu si porterà dietro il tragico difetto strutturale dell'attuale Ici: non essere applicata all'abitazione principale. Si tratta di un aspetto che limita pesantemente la ragion d'essere della tassazione immobiliare a livello locale, la sua natura di "prezzo" per i servizi comunali da far pagare ai proprietari-residenti, che sono anche gli elettori, con conseguenze nefaste in termini di responsabilizzazione degli amministratori. Con l'esclusione dell'abitazione principale l'Imu, come l'Ici di oggi, graverà in larga misura sui non residenti, proprietari di seconde case: un caso di esportazione di tributo che ha effetti negativi in termini di efficienza.

La seconda componente dell'Imu colpirebbe i trasferimenti per gli atti tra vivi e *mortis causa*, in luogo delle attuali imposte sui trasferimenti di ricchezza. Questa componente dell'Imu è stata sottoposta a severe critiche, perché risulta troppo sperequata a livello comunale ed esacerba, pertanto, le esigenze di perequazione. Su sollecitazioni di alcuni gruppi della Commissione bicamerale, sembra che il Governo stia studiando l'ipotesi di sostituirla con un'addizionale e/o compartecipazione comunale all'Irpef.

## *Conclusioni*

Alla domanda se con la riforma del federalismo fiscale pagheremo più imposte (che è quanto forse si intende per costi del federalismo fiscale) non è ancora possibile dare una risposta. Anche perché dipenderà dalla regione, dal comune e dalla provincia in cui si vive, nonché dalla quantità/qualità dei servizi pubblici di cui nel complesso si disporrà. È indubitabile che l'obiettivo al centro della riforma sia quello di una maggiore efficienza nella spesa pubblica. Sotto questo profilo, dunque, se avrà successo, la spinta sarà verso una riduzione della pressione fiscale. D'altra parte, la maggiore autonomia che avranno le regioni e gli enti locali in materia di tributi potrebbe portare all'aumento della pressione fiscale locale in alcune giurisdizioni: si tratterà di giudicare, caso per caso, se tale aumento dipende da sprechi e inefficienze, oppure dalla scelta di garantire, nella spesa sociale, livelli delle prestazioni superiori al minimo imposto dal legislatore centrale, oppure ancora da maggiori impegni in programmi di spesa in settori diversi da quelli garantiti dal centro.

In tema di aspettative relative agli effetti della riforma in termini di pressione fiscale ha anche rilievo un altro importante obiettivo della legge: quello di un maggiore e più efficace coinvolgimento dei livelli subcentrali di governo nelle politiche di contrasto all'evasione. Anche su questo versante, la riforma, se avrà successo, potrà consentire un riequilibrio della distribuzione del carico fiscale a vantaggio delle categorie che hanno una minore possibilità di evadere o, meglio, e più in generale, dei cittadini che oggi adempiono al proprio dovere sul piano tributario.