

Le addizionali regionali all'IRPEF, considerazioni economiche di Alessandro Petretto*

Il ricorso, tra le fonti di entrata degli enti regionali (o degli Stati di una federazione), ad addizionali all'imposta erariale sul reddito è molto diffuso nei paesi industrializzati. E' così nei maggiori stati federali come U.S.A., Canada e Australia, mentre anche in Europa Belgio, Italia, Danimarca, Germania e Svezia ricorrono a questa forma d'imposizione. L'idea è quella di considerare la base imponibile dell'imposta sul reddito come una "common pool", da cui lo Stato attinge una quota fondamentale delle sue entrate fiscali, attraverso una predefinita struttura generalmente progressiva di aliquote, e da cui attingono anche le Regioni applicando una sovrimposta (il riferimento al termine "addizionale" è, come noto, non corretto sotto il profilo economico). L'aliquota base della sovrimposta regionale è fissata dalla legge nazionale, ma lo Stato conferisce anche alle Regioni il diritto di variarla entro un *range* prestabilito.

In Italia l'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF (oggi IRE) è dello 0,9% che le Regioni possono incrementare fino all'1,4%. Anche la nuova struttura di finanziamento, definita dall'art. 119 della Costituzione, contempla tra i tributi propri le addizionali all'imposta personale sul reddito, con aliquota definibile (in parte) a livello locale. Al riguardo l'Alta Commissione di Studio per il Federalismo ha immaginato un *range* di discrezionalità piuttosto ampio, compreso tra 0 e 1,4%. Negli ultimi anni, però, in Italia la discrezionalità di aumentare l'aliquota base è stata sospesa, con l'intento di costringere le Regioni a ridurre la spesa piuttosto che ad aumentare la pressione fiscale complessiva. La misura, oltre a pregiudicare la logica di fondo del federalismo fiscale, si è manifestata inutile perché è esattamente vero il contrario e cioè che gli enti decentrati controllano di più la spesa quando gli eccessi di questa devono essere finanziati da incrementi della pressione fiscale sul proprio territorio. Ad ogni modo alcune Regioni hanno previsto, in deroga a questa disposizione, un'applicazione più articolata della stessa aliquota base e la Corte

Costituzionale ha confermato la legittimità di questa differenziazione. Infatti, le Regioni Lombardia, Marche, Veneto, Piemonte, Umbria e Val d'Aosta hanno previsto l'applicazione di aliquote differenziate per livello di reddito e/o aliquote agevolate per alcune categorie di contribuenti (pensionati, disabili).

La presenza nell'ordinamento di addizionali regionali all'IRPEF consente anche l'utilizzazione di tale strumento come meccanismo sanzionatorio nei confronti delle Regioni inadempienti rispetto al Patto di Stabilità Interno. In applicazione della L. Finanziaria, il governo italiano ha di recente imposto alle Regioni che hanno mancato l'obiettivo di rientro dal deficit sanitario l'aumento dell'addizionale all'IRPEF fino all'1,4% (e anche dell'IRAP fino al 5,25%). Il provvedimento sanzionatorio, che riguarda le Regioni Lazio, Campania, Sicilia, Liguria, Abruzzo e Molise, è del tutto corretto sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica per livelli di governo ed è in grado di innescare meccanismi virtuosi; le suddette Regioni stanno infatti predisponendo di gran carriera adeguati piani di rientro che in assenza della "minaccia" sarebbero stati elusi o rinviati.

In ogni caso, la teoria economica ha discusso ampiamente i vantaggi e gli svantaggi associati alle sovrimeposte regionali all'imposta personale sul reddito. Tra i primi, innanzi tutto, una notevole elasticità della base imponibile: la dinamica del gettito risulta dinamica in modo conforme al PIL. In secondo luogo, l'ampiezza della base imponibile stessa: con aliquote relativamente basse è possibile conseguire un ampio gettito. In terzo luogo, una distorsione relativamente contenuta del carico fiscale rispetto all'offerta di lavoro, il cui reddito è alla base dell'imposta personale.

I possibili svantaggi si riferiscono ad una eventuale eccessiva differenziazione sul territorio nazionale del grado di progressività dell'imposta sul reddito, la cui struttura

complessiva verrebbe ad assumere connotati "a macchia di leopardo" e alle conseguenze in termini di competizione orizzontale e verticale.

In merito al primo problema, è naturale che con le sovrimeposte regionali si sposti, in parte, a livello decentrato la definizione dei giudizi di valore che regolano l'equità verticale. Sebbene la moderna teoria dell'economia pubblica non assegni più la funzione redistributiva esclusivamente al livello centrale, è pur vero che la tenuta e la coesione sociale di un Paese possono essere indebolite da un'applicazione frammentata dei principi etici sulla avversione alla disuguaglianza sociale.

Riguardo alla competizione fiscale orizzontale, è indubbio che una differenziazione delle aliquote sul territorio può indurre qualche Regione ad una sorta di "rincorsa verso il basso", facendo così mancare le risorse per finanziare i servizi pubblici.

In merito alla competizione fiscale verticale, si hanno invece due effetti contrastanti. Il primo (*revenue effect*) è connesso al tentativo di mantenere l'invarianza del bilancio della Regione a seguito di modifiche di tributi statali. Il secondo effetto (*dead-weight loss effect*) deriva dal tentativo di mantenere costante il costo sociale della distorsione associata all'aliquota complessiva che grava sui redditi regionali. La teoria ha dimostrato che il primo effetto determina comportamenti di complementarità strategica: se lo Stato aumenta le sue aliquote, la base imponibile si contrae e le Regioni sono indotte ad aumentare le loro per recuperare gettito. Il secondo effetto determina invece comportamenti di sostituibilità strategica: un aumento delle aliquote centrali comporta un aumento dell'eccesso di pressione, percepito a livello locale, che le Regioni tenderanno a compensare riducendo le loro aliquote. Tuttavia questi sono, a ben vedere, problemi affrontabili e risolvibili in un contesto di coordinamento finanziario a livello nazionale, garantito in sedi istituzionali opportune.

I tributi della Regione

L'addizionale regionale all'Irpef

di Giovanni Morandini*

Con il D.Lgs 446/97 (art. 50) è stata istituita l'addizionale regionale all'IRPEF.

Sono obbligati al pagamento di tale addizionale tutti i contribuenti residenti e non residenti nel territorio dello Stato per i quali, nell'anno di riferimento, risulta dovuta l'IRPEF dopo aver scomputato tutte le detrazioni d'imposta agli stessi riconosciute.

La Legge 289/2002 (art.2, comma 4) stabilisce che la "no area tax" non rileva ai fini del calcolo dell'addizionale, mentre rileva la

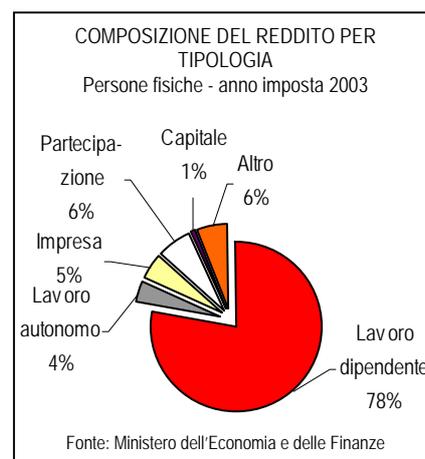
"family area" (con Legge 311/2004 le detrazioni d'imposta per carichi di famiglia sono state trasformate in deduzioni dal reddito per oneri familiari). In ogni caso se l'IRPEF risulta pari a zero o negativa, non è dovuta nemmeno l'addizionale regionale.

La Regione, a favore della quale deve essere effettuato il versamento, è quella in cui il contribuente ha il domicilio fiscale. L'importo dovuto è calcolato applicando l'aliquota stabilita dalla Regione, in cui il contribuente è residente, al reddito complessivo determinato ai fini IRPEF, al netto degli oneri deducibili.

Per gli anni 1998 e 1999 l'aliquota dell'addizionale regionale era fissata, per tutto il territorio nazionale, nella misura dello 0,50 per cento. Il D.Lgs 56/2000 (art.3, comma 1) ha stabilito che a decorrere dall'anno 2000 le aliquote minima e massima dell'addizionale regionale all'IRPEF fossero elevate rispettivamente allo 0,9% e all'1,4%.

Pertanto l'addizionale regionale può essere fissata all'interno di questo intervallo da ciascuna Regione con proprio provvedimento da pubblicare sulla G.U. non oltre il 30 novembre dell'anno precedente a quello cui l'addizionale si riferisce.

L'aliquota dell'addizionale IRPEF per i contribuenti toscani è sempre stata la minima, (ora pari 0,9%), poiché la Regione Toscana non ha mai emanato provvedimenti di



incremento di aliquota dell'addizionale.

Secondo i dati delle dichiarazioni relativi all'anno di imposta 2003, in Toscana il numero di soggetti passivi dell'addizionale regionale è pari a circa 2 milioni, con un gettito complessivo di circa 362 milioni di euro. I redditi da lavoro dipendente e assimilati per i residenti in Toscana ammontano a 34.719 milioni di euro ed incidono per quasi il 78% sul totale del reddito complessivo dichiarato ai fini IRPEF.

* Regione Toscana

CONTRIBUENTI E GETTITO		
Anno di imposta	Numero di contribuenti	Importo (milioni di euro)
2000	2.015.477	319
2001	2.194.829	353
2002	2.172.176	353
2003	2.003.936	362

Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze

La tassa regionale per il diritto allo studio universitario

di Lucia Pagliuzzi*

La Legge n° 549/1995 (art. 3) ha istituito la tassa regionale per il diritto allo studio universitario quale tributo proprio delle Regioni e delle Province Autonome, finalizzato all'incremento delle risorse finanziarie da destinare all'erogazione di borse di studio e di prestiti d'onore agli studenti universitari capaci, meritevoli e privi di mezzi.

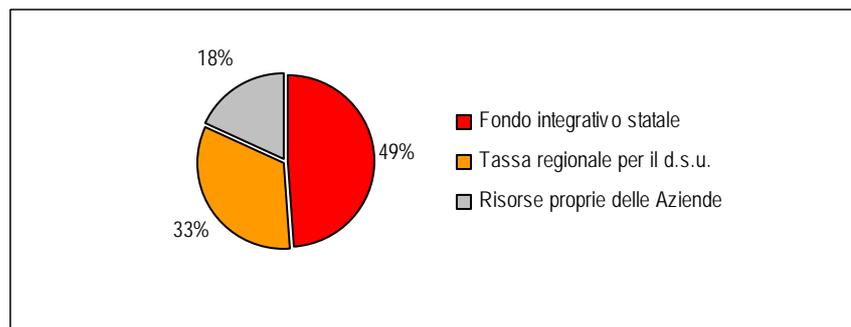
Ogni anno sono tenuti al pagamento alla Regione Toscana della tassa regionale per il D.S.U. gli studenti che si iscrivono o immatricolano ai corsi di studio delle Università e Istituti equiparati aventi sede legale in Toscana, comprese le Accademie di Belle Arti, gli Istituti Superiori per le Industrie Artistiche, i Conservatori di musica, gli Istituti musicali pareggiati (art. 2 della L.R. 4/2005).

L'importo della tassa è determinato dalle Regioni e Province Autonome entro i limiti disposti dalla legge istitutiva del tributo (da 62 a 103 euro): la Regione Toscana ha fissato l'importo della tassa per il diritto allo studio universitario a 98,00 euro.

Per l'anno accademico 2004/2005 la tassa per il D.S.U. ha fornito alla Regione Toscana 11 milioni di euro, interamente destinati (art. 1 della L.R. 4/2005) alla concessione di borse di studio.

A finanziare la spesa sostenuta per la concessione di borse di studio (circa 33 milioni di euro per l'anno accademico 2004/2005) concorrono, oltre all'intero gettito della tassa regionale per il D.S.U., la quota del Fondo integrativo statale per borse di studio (16 milioni di euro) e gli stanziamenti delle Aziende D.S.U. con risorse proprie (circa 6 milioni di euro).

* Regione Toscana



La normativa

Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi

di *Cinzia Guerrini*,
Silvia Pini *

Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi è stato istituito dall'art. 3 della L. 549/95 che detta gli elementi essenziali dello stesso, rinviando alla normativa regionale la disciplina degli aspetti secondari.

L'obiettivo dell'imposizione è la minore produzione di rifiuti ed il recupero di materia prima e di energia, finalità perseguibili attraverso un'imposizione fiscale che gravi sullo smaltimento dei rifiuti in discarica. Si è di fronte, quindi, ad un tributo congegnato quale strumento di intervento ai fini di protezione ambientale, obiettivo confermato dall'articolato sistema sanzionatorio volto ad evitare, non solo le violazioni attinenti il tributo, ma anche l'esercizio delle discariche abusive e l'abbandono incontrollato di rifiuti.

Il presupposto dell'imposta è il deposito in discarica dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili, così come definiti ed individuati dal Decreto "Ronchi" (D.Lgs. 22/1997), ora recepito dal D.Lgs. 152/2006. I soggetti passivi, tenuti al versamento del tributo e alla presentazione della

dichiarazione annuale, sono individuati nei gestori delle imprese di stoccaggio definitivo (discariche autorizzate e impianti di incenerimento senza recupero di energia), i quali hanno obbligo di rivalsa nei confronti di coloro che effettuano il conferimento, normalmente i soggetti produttori dei rifiuti. La legge statale rinvia al legislatore regionale la disciplina dell'accertamento, della riscossione, dei rimborsi del contenzioso amministrativo, la fissazione delle modalità di versamento e di presentazione della dichiarazione e, infine, la determinazione dell'ammontare dell'imposta entro limiti minimi e massimi prestabiliti per tipo. La Regione Toscana, in attuazione di tale rinvio, ha emanato la L.R. 60/96 che determina la misura del tributo. Per i rifiuti speciali, provenienti dalle attività produttive, la misura del tributo è stata progressivamente aumentata nel corso degli anni, colpendo in misura maggiore le tipologie di rifiuto che per le loro caratteristiche sono più facilmente riutilizzabili al fine di disincentivarne il conferimento in discarica. Per i rifiuti urbani la legislazione regionale si è sviluppata in tre fasi rispetto alle disposizioni del decreto "Ronchi" relative all'obbligo per i Comuni di raggiungere specifiche percentuali di raccolta differenziata progressivamente più alte nel tempo. Inizialmente i Comuni che raggiungevano tali percentuali, beneficiavano dell'aliquota minima

prevista per i rifiuti urbani, mentre l'aliquota massima era dovuta dai Comuni meno virtuosi. Successivamente, al criterio del raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata, si è aggiunta la differenziazione tra rifiuti "trattati" e smaltiti in discarica "tal quali", che ha portato alla previsione di quattro differenti aliquote derivanti dalla combinazione dei due criteri. L'aliquota minima era applicabile esclusivamente ai rifiuti conferiti "trattati" dai Comuni che avessero raggiunto i parametri di raccolta differenziata e l'aliquota massima era viceversa dovuta per i rifiuti "tal quali" prodotti da Comuni non in regola con la raccolta differenziata.

Infine con la Legge Finanziaria Regionale 2006, considerato che per disposizione normativa statale non possono più essere conferiti in discarica rifiuti tal quali, all'obiettivo del raggiungimento delle percentuali di raccolta differenziata è stata affiancata la fondamentale finalità della diminuzione della produzione di rifiuti, prevedendosi aliquote inferiori per i Comuni che raggiungano entrambi gli obiettivi, secondo parametri fissati in scaglioni che considerano la produzione pro-capite annua di rifiuti.

* Regione Toscana

Spazio Regioni italiane

L'addizionale regionale all'Irpef in Veneto

di *Antonio Strusi*,
Andrea Sabbadini *

A partire dal 2002 la Regione Veneto ha fatto ricorso alla leva fiscale, rimodulando le aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF per assicurare maggiori risorse alle esigenze del servizio sanitario regionale. A differenza di altre Regioni, il Veneto ha approvato le manovre fiscali con validità annuale, riproponendosi di riadeguarne la dimensione per tenere conto delle esigenze effettive di copertura sanitaria. Ciò ha portato ad una sostanziale riduzione, nel corso del quinquennio 2002-2006, sia del numero di contribuenti assoggettati alla manovra sia del grado di pressione fiscale.

Nel 2006 il gettito derivante dalla manovra è stato di 115,2 milioni di euro, con una riduzione del 43% rispetto al 2002 (201,4 milioni di euro). Il numero di contribuenti interessati alla manovra 2006, pari a 413.335 unità, è inferiore dell'83% rispetto al 2002. Nei primi tre anni, il prelievo addizionale è stato ottenuto applicando criteri di progressività per scaglioni di reddito.

A partire dal 2005, la struttura della manovra si basa sulla progressività per classi di reddito imponibile. Per attenuare i noti effetti di "salto di imposizione" in prossimità dei limiti delle

classi, è stata individuata una ristretta fascia di reddito per la quale è previsto un aumento lineare dell'aliquota. Un prerequisito indispensabile per l'adozione di politiche fiscali efficienti ed eque è la conoscenza adeguata della struttura dei tributi regionali. A tal fine la Regione Veneto si è dotata di uno strumento per il governo dei tributi regionali denominato SAPER (Sistema per l'Analisi della Politica Economico-fiscale della Regione). L'avvio dal 2004 della sistematica fornitura da parte del Ministero dell'Economia e Finanze alle Regioni delle Dichiarazioni dei redditi IRPEF ed IRAP ha migliorato ulteriormente le potenzialità di tale strumento di previsione del gettito e di supporto all'analisi degli effetti di proposte di politica fiscale regionale e nazionale.

Una parte rilevante delle politiche di sostegno attivate della Regione interessa direttamente la sfera familiare del contribuente. A questo scopo, è stato realizzato il modello di microsimulazione SAPER FAMIGLIE, che permette di valutare l'impatto delle politiche fiscali su base familiare. Tale strumento ha permesso, in sede di formulazione della manovra tributaria regionale 2006, di quantificare proprio l'impatto finanziario derivante dall'esenzione dalla manovra sull'addizionale IRPEF per i nuclei familiari numerosi e con disponibilità finanziarie limitate. Con l'introduzione di tale dispositivo, la potestà tributaria regionale riconosce l'importanza dell'unità impositiva familiare accanto a quella individuale.

* Direzione Risorse finanziarie della Regione Veneto

Anno	Fasce di reddito (euro)	Maggiorazioni di aliquota	Soglie di esenzione per categorie
2004	0 - 14.500	0%	
	14.500 - 15.000	+0,3%	Pensionati fino a 15.000 €
	15.000 - 29.000	+0,4%	Disabili fino a 32.600 €
	> 29.000	+0,5%	
2005	0 - 29.000	0%	
	29.001-29.147	Aliq=1-(28.739/R)	Disabili fino a 32.600 €
	> 29.147	+0,5% su tutto R	
2006	0 - 29.000	0%	Disabili fino a 45.000 €
	29.001-29.147	Aliq=1-(28.739/R)	Soggetti con 3+ figli a carico fino a 50.000 €
	> 29.147	+0,5% su tutto R	

Spazio Enti Locali

Bilanci comunali, verso un equilibrio sostenibile di Luciano Benedetti *

Un solido sviluppo ha caratterizzato negli ultimi anni la gestione finanziaria dell'Europa delle autonomie locali; uno sviluppo accompagnato, tuttavia, da un equilibrio corrente di sempre più difficile mantenimento.

Secondo una recente ricerca di Dexia-Crediop, nel confronto 2000/2004 le autonomie locali dell'EU-15 hanno accresciuto del 25% circa il volume della spesa corrente al netto dell'inflazione e del 30% circa le proprie entrate fiscali. Il leggero avanzo del 2000, calcolato con i criteri Eurostat, si è invece trasformato progressivamente in un disavanzo di 22 miliardi di euro, che corrisponde a circa 0,2% del PIL europeo. Una analoga ricerca sulla congiuntura italiana nella finanza degli enti territoriali ha evidenziato, nel periodo 2002-2004:

- una crescita molto contenuta delle spese correnti
- il deterioramento dell'equilibrio corrente aggregato dei Comuni (-302 milioni di euro nel 2002, - 745 milioni di euro nel 2004)
- un contestuale incremento dello stock di indebitamento, favorito dai bassi tassi di interesse a lungo termine (cresciuto, per Comuni e Province, dal 41% delle entrate correnti nel 2001 al 48% nel 2004).

Le difficoltà di parte corrente degli enti locali europei (ed italiani in particolare) hanno origini abbastanza ben individuabili: il rallentamento del ciclo economico; le difficoltà di finanza pubblica degli Stati, che

coinvolgono le autonomie spesso con l'applicazione di un "patto di stabilità interno"; la crescita delle spese correnti collegata alle nuove funzioni ed alla moderata, ma costante, dinamica inflattiva; un insieme di entrate correnti, viceversa, fortemente legate alla tassazione sugli immobili e ai trasferimenti statali e pertanto poco collegate alle dinamiche di crescita della spesa.

Proprio per questo motivo la struttura delle entrate correnti dei Comuni italiani necessita di una profonda revisione normativa, che la recente polemica elettorale sull'ICI ha reso ancor più attuale.

L'opportunità che emerge è quella di affiancare ai tributi sugli immobili (rimodulabili ma non certo eliminabili, proprio per ragioni di equità sociale, come l'esperienza europea dimostra) altri strumenti in grado di correlare le entrate comunali alla tipologia, all'intensità ed alla dinamica temporale delle spese, che l'ente è chiamato a sostenere per le proprie funzioni.

Le soluzioni introdotte negli ultimi anni appaiono fortemente inadeguate: l'addizionale IRPEF è di fatto bloccata dal 2001; la compartecipazione IRPEF è rimasta un mero travestimento per trasferimenti erariali in costante diminuzione; del recente "cinque per mille" resta agli enti poco più che la propaganda, in confronto al pesante taglio subito sul Fondo Nazionale per le Politiche Sociali.

Vanno viste con favore le conclusioni dell'Alta Commissione sul Federalismo Fiscale, che nei mesi scorsi ha suggerito al legislatore un ventaglio articolato di fonti di finanziamento per i Comuni, quali:

- la parte preponderante dei prelievi fiscali sugli immobili e sulle utenze
- una quota dei prelievi sui veicoli (accisa sui carburanti, bollo auto, con margini di manovra per l'ente)
- sovrainposte o addizionali comunali all'IRE erariale
- una compartecipazione comunale all'IVA
- autonomia di scelta sui tributi a loro assegnati da disposizioni regionali (non sono da escludere i cosiddetti "tributi di scopo" con particolare riferimento ai flussi turistici).

Le finanze dei Comuni italiani si confrontano oggi con un quadro generale molto impegnativo, nel quale però le prospettive economiche negli ultimi mesi appaiono più ottimistiche. I Comuni hanno il difficile compito di superare la fase di "affaticamento" dei bilanci correnti per rendere sostenibili i propri equilibri nel medio-lungo periodo. In questo dovranno sì lavorare all'efficienza delle strutture, curare la promozione dell'ente e del suo territorio, avere capacità di fare sistema a più livelli; ma dovranno anche essere supportati da una maggiore certezza e continuità dei trasferimenti statali e, soprattutto, da una fiscalità locale riformata, che sappia adeguarsi alle dinamiche dello sviluppo locale e nazionale.

Sono sfide che attendono sia gli enti locali che il nuovo Governo del Paese, con il quale sembra essersi aperta una incoraggiante fase di dialogo.

** Direttore Risorse Finanziarie del Comune di Siena*

Attività e Notizie

Agenda

Entro il 31 Luglio prossimo saranno approvati dal Consiglio Regionale della Regione Toscana il PRS 2007-2010 e il DPEF 2007-2009.

Pubblicazioni

LA FINANZA PUBBLICA IN ITALIA
Rapporto 2006
a cura di M.C. Guerra e A. Zanardi

PER LO SVILUPPO. UN FEDERALISMO
FISCALE RESPONSABILE E SOLIDALE
A. Zanardi
Il Mulino

LA FINANZA LOCALE IN TOSCANA
Rapporto 2006
IRPET

Iniziative

ISAE-IRPET-IRES
RAPPORTO FINANZA LOCALE IN ITALIA
Firenze, 12 maggio

Università Bocconi
FEDERALISMO FISCALE: UN PROGETTO
DA COMPLETARE
Milano, 19 giugno

Università di Pavia
IMPOSIZIONE FISCALE E GOVERNO
LOCALE
Pavia, 22 giugno

Per informazioni o chiarimenti sui tributi della Regione Toscana scrivere a :
tributi@regione.toscana.it

**Tributi
Toscana** Trimestrale di informazione per cittadini e imprese

Redazione

IRPET:

Claudia Ferretti (Responsabile)
Stefania Lorenzini

REGIONE TOSCANA:

Luigi Idili, Giovanni Morandini
Lucia Pagliuzzi, Francesca Poli

Progetto grafico:

Patrizia Ponticelli

Sede di redazione:

IRPET -Via G. La Farina, 27

50132 FIRENZE

Tel. 055/574175

Fax 055/574155

e-mail redazione@irpet.it