



Tributi IN Toscana

Trimestrale
di informazione
per cittadini
e imprese

1
2006

Numero 1
Marzo 2006

Presentazione di Marco Montemagni*

Con questo primo numero prende avvio "Tributi in Toscana", una nuova rivista trimestrale, disponibile in versione elettronica e scaricabile dal sito della Regione Toscana, che spera di diventare uno strumento di informazione agile e utile, non solo per operatori e studiosi, ma per tutti i cittadini e le imprese interessate.

L'iniziativa è frutto di una collaborazione tra IRPET e Regione Toscana (Direzione Generale Bilancio e Finanze), perché si è creduto nella possibilità di integrare le competenze di analisi di un Istituto di ricerca con l'esperienza gestionale della struttura regionale, su una materia un po' ostica quale è quella della fiscalità regionale e locale.

Con questo trimestrale d'informazione vorremmo far conoscere meglio le imposte regionali attuali e, al tempo stesso, stimolare riflessioni più generali sulle sorti del federalismo fiscale in Italia, che presenta ancora molte criticità e incertezze. Sicuramente, infatti, il tema dell'effettiva autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali dovrà essere uno dei principali punti all'ordine del giorno del nuovo Parlamento e del nuovo Governo, che saranno in carica dopo le elezioni del 9 e 10 aprile. Ma per proporre e discutere delle prospettive future è bene conoscere il presente: quindi è utile far sapere quali sono gli attuali margini di manovra a disposizione delle Regioni per impostare le proprie politiche fiscali; ragionare sulla possibilità di utilizzare gli strumenti fiscali anche come supporto ad altre politiche locali, come quelle ambientali e sociali; infine, riflettere sul rapporto tra la fiscalità nazionale, regionale e quella locale.

La Regione Toscana ha promosso questa iniziativa editoriale nella convinzione che sia necessario approfondire le tematiche

del federalismo fiscale, in una visione unitaria e solidale. Ciò anche in considerazione dell'esperienza degli ultimi anni che ha fatto compiere notevoli passi indietro sulla strada dell'autonomia finanziaria, che pareva invece definitivamente intrapresa.

Nella seconda metà degli anni '90, infatti, era iniziata una nuova stagione per la fiscalità regionale, in armonia con il rinnovato ruolo delle Regioni e degli Enti locali quali soggetti di primo piano nella programmazione delle politiche pubbliche. Il decentramento amministrativo compiuto con le "riforme Bassanini", l'istituzione dell'IRAP, il nuovo meccanismo di finanziamento delle Regioni introdotto dal D.Lgs.56/2000 e, per finire, la riforma costituzionale del Titolo V entrata in vigore nel 2001, tutto questo faceva presupporre che fosse ormai acquisita la trasformazione istituzionale in senso federalista.

Gli ultimi anni, invece, hanno segnato una fase di stasi del processo di autonomia finanziaria dei governi regionali e locali e, spesso, addirittura un regresso a causa delle norme nettamente centraliste contenute nelle ultime leggi Finanziarie dello Stato.

È necessario a questo punto fare uno sforzo di razionalizzazione dei temi e delle difficoltà affrontati in questi anni, recuperando quello che di buono è stato fatto dalle Regioni e lavorando con impegno sui problemi irrisolti e sulle opportunità di miglioramento.

Auspichiamo, quindi, che durante la prossima legislatura possa davvero prendere avvio un sano ed equilibrato processo di autonomia finanziaria delle Regioni, attraverso la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (come previsto dall'art. 119 della Costituzione). Una autonomia finanziaria che si basi su due pilastri fondamentali:

1. una chiara definizione dei ruoli e dei legami tra Stato, Regioni ed Enti locali;
2. un rapporto corretto e trasparente tra Pubblica Amministrazione e contribuenti.

La scelta di avviare questa rivista sul tema dei tributi regionali è un modo, senza grandi pretese, con cui la Regione Toscana vuole confermare il proprio ruolo di ente di governo a cui compete un'effettiva responsabilità fiscale e, nel contempo, fornire un nuovo servizio d'informazione ai contribuenti e, più in generale, a chiunque sia interessato a questi argomenti.

Questa rivista avrà una struttura pressoché stabile, articolata in quattro rubriche fisse, oltre all'articolo di apertura che sarà incentrato su temi ritenuti di particolare attualità. La prima rubrica proporrà, di volta in volta, un approfondimento su alcuni degli attuali tributi della Regione Toscana, privilegiandone soprattutto l'analisi quantitativa. La seconda rubrica, invece, tratterà questioni di natura giuridica, sempre riguardanti i tributi regionali, ma che potranno ispirarsi alla normativa regionale, nazionale o sovranazionale. Infine, le ultime rubriche costituiscono due "spazi", riservati rispettivamente alle notizie sulle politiche fiscali che provengono da altre Regioni italiane e dal sistema delle autonomie locali.

Ci auguriamo che questa iniziativa possa contribuire a diffondere conoscenze sulla fiscalità dei governi decentrati in Toscana nella situazione attuale e in prospettiva, favorendo anche una lettura unitaria della finanza regionale e di quella locale.

*Assessore a Bilancio, Finanze e Programmazione della Regione Toscana

I tributi della Regione

L'autonomia finanziaria della Regione Toscana

di *Stefania Lorenzini* *

Le entrate tributarie in Toscana

Se la libertà nella destinazione di spesa è l'elemento che più ha caratterizzato la normativa regionale dopo il D.Lgs. 56/00, si deve constatare che per le Regioni esiste oggi una "certa" libertà di manovra anche sul fronte delle entrate.

Attualmente, infatti, le Regioni dispongono di fonti di entrata di varia natura e finalità: imposte sulle attività produttive (IRAP e tasse di abilitazione professionale); imposte sul reddito personale (addizionale all'IRPEF); imposte sui consumi e sulla mobilità (compartecipazione all'IVA, tassa automobilistica, compartecipazione all'accisa sulla benzina, imposta sulla benzina); tasse ambientali (addizionale all'imposta sul gas metano, addizionale ai canoni sulle acque pubbliche, tributo sui conferimenti in discarica); infine, altri tributi come le tasse sulle concessioni statali e regionali e quelle per il diritto allo studio universitario.

Si può ritenere che nell'insieme questi tributi, così diversi fra loro, possiedono in modo soddisfacente i requisiti che dovrebbero avere le imposte regionali fra cui la bassa mobilità delle basi imponibili e la non esportabilità dell'imposta. Le attività produttive hanno in verità una notevole mobilità, ma l'ampiezza media delle regioni italiane è tale da farle considerare, anche in omaggio al principio del beneficio, una base imponibile comunque opportuna per l'imposizione regionale.

Il gettito di queste fonti di entrata propria è comunque molto differenziato, in Toscana così come in altre regioni.

Nel 2005 l'IRAP rappresenta il 33% dei tributi propri; insieme alla compartecipazione IVA, la novità più rilevante per i bilanci regionali a partire dal 2001 (oltre 3.200 milioni di euro in Toscana, cioè l'8,5%

dell'ammontare nazionale a disposizione), ha contribuito a fornire complessivamente 5,2 miliardi di euro, cioè la stragrande maggioranza delle entrate tributarie della Regione (85%).

Dai volumi di gettito attesi risulta evidente che una manovra finanziaria, che volesse essere quantitativamente significativa, potrebbe riguardare soltanto alcuni tributi: l'IRAP innanzitutto, seguita dall'addizionale regionale all'IRPEF oppure dall'insieme delle tasse definibili come ambientali (cioè il bollo auto, il tributo sui conferimenti in discarica, l'ARISGAM e, eventualmente, la nuova imposta sul consumo di benzina). La compartecipazione IVA, invece, è determinata in modo esogeno e quindi non può essere influenzata dalle singole Regioni, se non in via preliminare cioè durante le trattative nella Conferenza Stato-Regioni.

Gli spazi di manovra

Utilizzando al massimo il grado di autonomia concesso da tutte le imposte regionali vigenti, la Regione Toscana potrebbe contare su una variazione complessiva di entrata pari a circa 690 milioni di euro nel caso di aumento e 438 in caso di riduzione delle aliquote.

Con riferimento alle entrate tributarie del 2005, quindi, sfruttando le opportunità di manovra sulle aliquote, si sarebbe potuto oscillare indicativamente tra un valore minimo di quasi 5,8 miliardi e un valore massimo di 7 miliardi di euro. In particolare è sull'IRAP che la Regione potrebbe puntare: sfruttando al massimo le potenzialità di questo tributo la Regione potrebbe raccogliere un gettito aggiuntivo equivalente alle attuali entrate fornite dal bollo auto o dall'addizionale IRPEF.

Ovviamente, la Regione può ottenere incrementi di gettito, non solo aumentando le aliquote, ma anche recuperando base imponibile, sia come conseguenza diretta dell'attività di accertamento e di verifica dell'evasione attivata dalla Regione sia come conseguenza indiretta delle politiche regionali

di sviluppo. Questi effetti, laddove esistessero, comunque sarebbero misurabili soltanto nel medio periodo.

Gli effetti delle manovre fiscali

È importante ricordare, quindi, che la definizione di una qualsiasi manovra fiscale regionale non può esaurirsi unicamente nella scelta fra aumentare, diminuire o lasciare inalterata la pressione tributaria. Occorre anche decidere:

- quali imposte utilizzare (ad esempio, più imposte sul reddito personale e meno imposte sui consumi?)
- come usare la flessibilità d'aliquota disponibile (ciò vale per l'IRAP, in particolare, unica imposta regionale per la quale è consentito di discriminare il carico fiscale tra le varie categorie di contribuenti).

È quindi evidente che uno stesso incremento di gettito potrebbe essere realizzato aumentando l'imposizione sulle imprese tramite l'IRAP oppure incrementando l'onere per le famiglie attraverso inasprimenti dell'addizionale IRPEF e/o delle imposte sui consumi: nel primo caso la platea dei contribuenti sarebbe più ristretta ma potrebbe essere una scelta opportuna in caso di buona ripresa economica; nel secondo caso i contribuenti sarebbero più numerosi (e quindi l'onere pro capite più ridotto) ma si potrebbero creare effetti redistributivi non sempre controllabili.

Allo stesso modo la pressione fiscale complessiva, che mediamente ricade sulla collettività toscana, potrebbe rimanere costante se la Regione non effettuasse alcun ritocco d'aliquota (ammesso che la base imponibile non cambi), ma anche se fosse attuata una più complessa strategia di bilanciamento tra incrementi e riduzioni di aliquota, differenziati per tipo di contribuente, per settore di attività e/o per area territoriale.

Resta poi sottinteso che la politica fiscale di una Regione potrebbe essere guidata anche da criteri e obiettivi diversi da quello del gettito e della pressione fiscale: l'uso di alcune imposte sui consumi, ad esempio, può avere effetti indiretti di tipo ambientale (nel settore della mobilità o dei rifiuti) che possono, di diritto, essere inseriti in una strategia di settore di più ampio respiro.

Ogni Regione ormai deve districarsi fra un'infinità di opzioni fiscali possibili, in modo da scegliere quelle ritenute ottimali rispetto alla propria politica di governo. Per far questo le Regioni avranno sempre più bisogno di potenziare le conoscenze sulle basi imponibili prodotte sul loro territorio e, anche, di dotarsi di strumenti di analisi del carico tributario così come di modelli di simulazione degli effetti delle politiche fiscali sui propri contribuenti.

* IRPET - Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana

	Valori assoluti		Variazioni possibili*	
	1998	2005	Negative	Positive
ENTRATE TRIBUTARIE DELLA REGIONE TOSCANA. 1998-2005				
Accertamenti di competenza - valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali				
Fonte: Regione Toscana - dati consuntivi di bilancio				
IRAP Privata	1.892,1	1.715,5	-404	+404
IRAP Pubblica	337,4	337,4		
Addizionale I.R.P.E.F.	4,3	304,2		+169
ARISGAM	40,8	50,1		+5
Accisa sulla benzina	228,4	176,9		
Imposta sulla benzina	-	-		+42
Tasse automobilistiche	304,9	345,2	-35	+35
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti	22,2	23,9		+36
Compartecipazione IVA	0,0	3.223,4		
Imposta sulle concessioni statali dei beni demaniali	0,2	1,8		
Tassa sulle concessioni regionali	19,2	9,0		
Tasse universitarie	12,5	11,0		
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	0,3	0,6		
Fondo di garanzia interregionale	0,0	82,5		
TOTALE	2.862,4	6.281,5	-438	+690

* base 2005

La normativa

La Corte costituzionale riconosce maggiori margini di manovra delle Regioni in ordine alla addizionale IRPEF

di Antonio Brancasi*

Con la sentenza 2006 n. 2, la Corte costituzionale dichiara non fondata la questione di costituzionalità di una legge regionale che, nel disciplinare l'addizionale IRPEF, aveva stabilito quattro aliquote crescenti per scaglioni di reddito ed aveva fissato l'aliquota massima ad un livello superiore a quanto stabilito dalla legge statale. A questa conclusione la Corte perviene però senza smentire l'assunto da cui muoveva il giudice rimettente, e cioè che spetta allo Stato la potestà legislativa esclusiva in ordine a tale addizionale e che le Regioni possono soltanto integrare la disciplina statale nei limiti peraltro di quanto stabilito dalla legge statale.

La Corte conferma così la propria precedente giurisprudenza che, a più riprese,

ha escluso dalla nozione di tributi propri di Regioni ed EE.LL. quelli la cui disciplina sia posta dalla legge statale oppure che ha "congelato" la nuova potestà legislativa delle Regioni in materia tributaria fino a quanto la legge statale non abbia stabilito i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario.

Anche in questo caso, proprio perché la disciplina base dell'addizionale IRPEF è posta dalla legge statale, e comunque proprio perché ancora le Regioni non dispongono della maggiore potestà tributaria riconosciuta loro dal nuovo titolo V della Costituzione, gli spazi di manovra entro cui può muoversi la disciplina regionale sono quelli stabiliti dalla legge statale, alla stessa stregua di come avveniva prima della modifica costituzionale.

Ma, pur nel contesto di questa lettura restrittiva dell'autonomia regionale, la Corte respinge la questione di costituzionalità della legge regionale sostenendo che i margini di manovra esercitati, nel caso di specie, dalla Regione non esorbitano dai limiti posti al riguardo dalla disciplina statale. Secondo la Corte, infatti, quando la legge statale parla, al singolare, di aliquota dell'addizionale non vuole con ciò escludere che le aliquote siano

più d'una e che mediante esse le Regioni possano caratterizzare in senso progressivo il prelievo, dando così attuazione all'art. 53, c. 2, della Costituzione nella parte in cui impone di informare il sistema tributario a criteri di progressività.

Lo stesso ordine di idee è utilizzato per giustificare la previsione di una aliquota massima superiore a quella stabilita dalla legge statale: in questo caso, sarebbe stato però ben difficile interpretare in maniera più favorevole alle Regioni la disposizione statale determinativa di tale limite, ma la Corte risolve la questione constatando che, successivamente alla adozione della legge regionale impugnata, è entrata in vigore la disposizione statale che ha sospeso la potestà regionale di legiferare relativamente alla addizionale in questione (art. 3, c. 1, della l. 2002, n. 289): questa disposizione, nel confermare le aliquote già deliberate dalle Regioni, avrebbe determinato, a detta della Corte, una sorta di sanatoria del modo in cui le Regioni avevano esercitato tale potestà prima che fosse sospesa.

* Professore ordinario di Diritto Pubblico
(Università di Firenze)

Spazio Regioni italiane

Imposta regionale sulla benzina

di Luigi Idili*

Secondo l'art. 17 del D.Lgs. 398/90 le Regioni a Statuto Ordinario hanno la facoltà di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, erogata dagli impianti di distribuzione ubicati nelle rispettive regioni, che non può eccedere 0,02582 euro a litro e che si aggiunge alla compartecipazione all'accisa statale.

L'imposta deve essere versata direttamente alla Regione dal concessionario dell'impianto di distribuzione di carburante (o, per sua delega, dalla società petrolifera che sia unica fornitrice del suddetto impianto), sulla base dei quantitativi erogati in ciascuna regione dagli impianti di distribuzione che risultano dal registro di carico e scarico (art. 3, D.L. del 5 maggio 1957, convertito con modificazioni dalla L.474/1957).

Fino a pochi anni fa nessuna Regione aveva istituito questa imposta temendo alcune ipotetiche conseguenze come:

- gli effetti inflattivi: è realistico infatti che la nuova imposta si possa scaricare interamente sul prezzo della benzina;
- la consapevolezza che, da un punto di vista ambientale, questa imposta probabilmente non riuscirà a ridurre l'uso del mezzo di trasporto

proprio, e quindi a recare effettivi miglioramenti alla qualità dell'aria;

- gli effetti di discriminazione fra chi usa la benzina e chi, invece, usa il gasolio (non tassato, ma sempre più utilizzato), a parità d'inquinamento prodotto.

In realtà la modesta entità del nuovo tributo rende comunque tali effetti trascurabili.

Ad oggi sono tre le regioni italiane che hanno introdotto l'imposta sulla benzina.

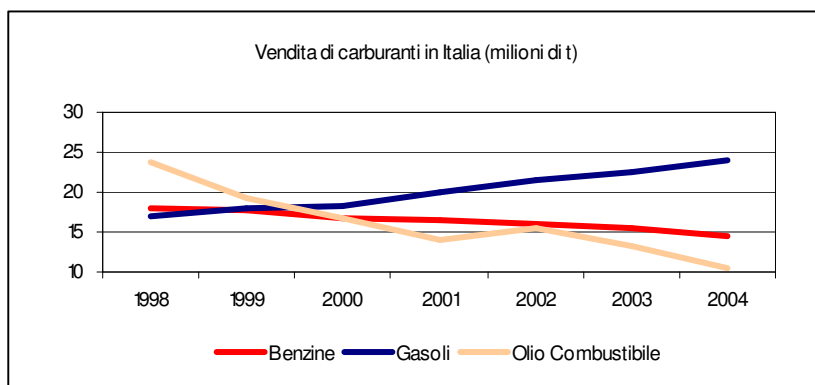
La prima è stata la Regione Campania (L.R. 28/2003), che ha istituito tale imposta a partire dal 1° gennaio 2004 e ne ha fissato l'importo al massimo applicabile previsto dalla norma statale.

L'esempio della Campania è stato seguito

dalla Regione Molise (L.R. 38/2004) che ha adottato l'imposta dal 1° gennaio 2005 con un'aliquota pari a 0,015494 euro per litro di benzina erogato.

Infine, proprio di recente, anche la Regione Liguria (L.R. 2/2006) ha decretato l'applicazione di tale imposta con decorrenza dal 1° febbraio 2006, fissandola nella misura massima prevista dalla legge nazionale. In quest'ultimo caso l'introduzione dell'imposta sulla benzina rientra in una più ampia manovra di risanamento, che prevede l'aumento anche di altri tributi regionali come, ad esempio, l'addizionale all'IRPEF.

* Regione Toscana



Spazio Enti Locali

ICI: le scelte dei Comuni toscani

di Riccardo Narducci*

L'imposta Comunale sugli Immobili rappresenta, come noto, il pilastro principale dell'autonomia finanziaria dei Comuni, visto che dalla stessa gli enti traggono circa la metà delle loro entrate autonome. Il suo andamento (o meglio, la sua applicazione) è quindi opportuno sia interpretato nel contesto più generale della finanza locale.

Da un'analisi dei bilanci dei Comuni toscani degli anni 2003-2005⁽¹⁾ emerge che a fronte della progressiva riduzione dei trasferimenti erariali si è registrata una modesta crescita del gettito dell'imposta. Nei Comuni oggetto di studio, infatti:

1. il valore assoluto del gettito medio è aumentato dell' 8,3 % nei Comuni fino a 5mila abitanti, del 9,6% nei Comuni da 5 a 20mila abitanti e dell'8% nei Comuni oltre 20mila abitanti;
2. il gettito medio pro-capite è aumentato solo del 6,8% nei Comuni fino a 5mila abitanti del 6,2% nei Comuni da 5mila a 20mila abitanti e del 6,1% nei Comuni oltre 20mila abitanti.

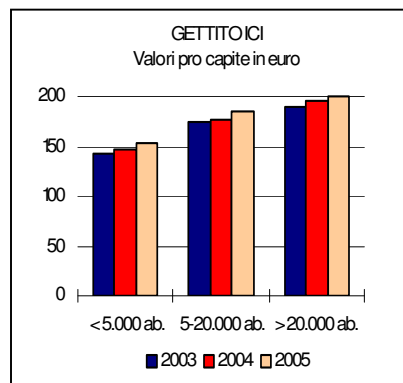
Il gettito medio pro-capite ICI nel 2005 è compreso fra € 200 nei Comuni più grandi (con oltre 20mila abitanti) e € 153 nei Comuni più piccoli (fino a 5 mila abitanti).

A fronte di tali dati occorre considerare che:

- a) il gettito derivante da operazioni di recupero dell'imposta nel corso del 2005 è stato particolarmente rilevante: l'incidenza sul gettito complessivo va dal 21,1% nei Comuni piccoli, al 6,7% nei Comuni medi, fino al 17,2% per i Comuni

- a) più grandi;
- b) soltanto un ridotto numero di Comuni ha provveduto ad aumentare le aliquote nel corso del 2005;
- c) le aliquote ICI medie, minime e massime, applicate nel triennio di riferimento sono state rispettivamente pari al 5,7 per mille ed al 6,5 per mille per i Comuni piccoli; al 5,1 per mille ed al 6,3 per mille per i Comuni medi; al 5,4 per mille ed al 6,5 per mille per i Comuni più grandi.

Oltre ad evidenziare il notevole sforzo profuso (e gli obiettivi raggiunti) nell'attività di recupero, tali dati dimostrano come gli enti non abbiano inciso in modo significativo sulle aliquote, accrescendo la pressione fiscale in maniera generalizzata, ma -grazie ad interventi sulle proprie banche-dati ed all'acquisizione di nuovi elementi informativi, con particolare riferimento alle operazioni effettuate sui dati catastali- i Comuni siano riusciti ad aumentare le proprie risorse tramite l'attività di accertamento (e di liquidazione) dell'imposta effettivamente dovuta dai contribuenti.



Questa tendenza è particolarmente significativa, sia perché ha assunto un andamento crescente nel corso dell'ultimo triennio, sia perché è la contropartita ai tagli dei trasferimenti erariali subiti dagli enti locali.

Considerando le ridotte leve di autonomia finanziaria -fiscale in particolare- che i Comuni possono manovrare, la risposta più scontata al taglio dei trasferimenti erariali sarebbe forse stata quella dell'innalzamento delle aliquote ICI, e quindi del gettito; gli enti esaminati hanno ottenuto lo stesso risultato (ossia maggiori risorse), semplicemente recuperando quanto non pagato e dovuto dai contribuenti.

Tale comportamento non può che essere considerato positivo sotto molti aspetti. Tuttavia, occorre rilevare che da tali interventi consegue un gettito aggiuntivo, soprattutto nella competenza dell'anno in cui gli stessi sono posti in essere: gli effetti negli esercizi futuri saranno assai minori, anche se si determina un innalzamento della base imponibile in via definitiva. Quindi, tali operazioni generano, in buona sostanza, un gettito che, in gran parte, ha carattere di straordinarietà, mentre gli enti -visti gli accresciuti bisogni connessi alle sempre più importanti funzioni esercitate- necessitano stabilmente di maggiori risorse, da reperire nell'esercizio di un'autonomia reale, fondata su un decentramento fiscale tutto da venire, per ottenere il quale occorrerà lavorare ancora molto.

⁽¹⁾ Indagine effettuata da ANCITOSCANA su un campione rappresentativo di Comuni toscani suddivisi in tre fasce di popolazione: fino a 5mila ab., da 5 a 20mila ab. ed oltre 20mila ab.

* Consulente ANCI Toscana

Attività e Notizie

Agenda

Entro il 31 Maggio prossimo la Giunta regionale adotterà il DPEF 2007-2009 e lo trasmetterà al Consiglio Regionale per l'approvazione (in base alla L.R. 49/1999)

Pubblicazioni

LA FINANZA LOCALE IN ITALIA
Rapporto 2006
ISAE IRES IRPET
Franco Angeli

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

Iniziative

ANCI - ANCI Lombardia
Risorse Comuni - VI edizione
Milano 14/16 febbraio

Provincia di Modena e
UPI Emilia Romagna
Conoscere e confrontare le politiche di bilancio degli enti locali
Modena, 22 febbraio

ISAE
Rapporto sull'attuazione del Federalismo
Roma, 23 marzo

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