

LE RISORSE REGIONALI

- L'analisi delle entrate consuntive
- Le manovre tributarie dei bilanci regionali
- La pressione fiscale regionale nel periodo 2000-2005
- Il trasferimento delle risorse in attuazione del decentramento amministrativo

FOCUS 2: *Il mutamento delle preferenze individuali ed i suoi effetti sul bilancio: il caso della compartecipazione all'accisa sulla benzina*

4.1 - L'analisi delle entrate consuntive

Nel 2004 le entrate complessive accertate sono state pari a 14.374 MI/€. Il totale al netto delle entrate per contabilità speciali (partite di giro) ammonta a 9.049,8 MI/€, in riduzione di 201,9 MI/€ (-2,2%) rispetto al 2003. Come vedremo le componenti che hanno influito su questo calo sono i trasferimenti in conto capitale e i mutui.

Osservando la classificazione ufficiale di bilancio delle entrate per titoli, rispetto al 2003, si notano aumenti del 2,9% per le entrate tributarie (Titolo I), del 13% per i trasferimenti di parte corrente dello Stato e dell'Unione Europea (Titolo II), dell'8,3% per le entrate extratributarie (Titolo III). Le entrate del Titolo IV, in gran parte trasferimenti in conto capitale dallo Stato e dall'Unione Europea, invece si riducono del 43,3%. Nel 2004 inoltre sono stati stipulati mutui (Titolo V) per 454,7 MI/€, 154,9 milioni in meno (-25,4%) rispetto al 2003.

Classificando invece le entrate in base al grado di autonomia nel loro impiego, si possono distinguere:

- entrate a libera destinazione, che ammontano a 994,6 MI/€, in aumento di 11 milioni (+1,1%) rispetto all'anno precedente;
- entrate a destinazione vincolata, pari a 7.600,4 MI/€, che diminuiscono di 58 milioni (-0,8%) rispetto al 2003;
- entrate da mutui, per investimenti, a pareggio del bilancio per 250 MI/€, 100 milioni in più (+66,7%) rispetto al 2003;
- entrate da mutui a specifica destinazione, stipulati per 204,7 MI/€, 254,9 milioni in meno (-55,5%) rispetto all'anno precedente.

Il grado di dotazione tributaria è pari al 83,1% (80,3% nel 2003), mentre l'indice di autonomia di spesa rimane relativamente stabile con un rapporto entrate libere su entrate finali dell'11,6% (nel 2003 era del 11,4%). Dalle entrate libere sono escluse le entrate tributarie quali IRAP, addizionale regionale IRPEF e gran parte della compartecipazione regionale IVA, che, pur non essendo dal 2001 formalmente vincolate al fabbisogno sanitario corrente (art. 13 D.Lgs. n. 56/2000), nella sostanza sono destinate al finanziamento della sanità.

Entrate per titoli di bilancio (dati relativi agli accertamenti)						
	valori assoluti		variazioni 2004-2003		composizione %	
	2003	2004	MI/€	%	2003	2004
Titolo I: entrate tributarie	6.941,1	7.139,4	198,3	2,9%	75,0%	78,9%
Titolo II: entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti	790,2	892,9	102,7	13,0%	8,5%	9,9%
Titolo III: entrate extratributarie	89,3	96,8	7,5	8,3%	1,0%	1,1%
Titolo IV: entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale	821,4	466,0	-355,4	-43,3%	8,9%	5,1%
Titolo V: entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie (*)	609,7	454,7	-154,9	-25,4%	6,6%	5%
Totale entrate (escluse anticipazioni ed entrate per contabilità speciali)	9.251,6	9.049,8	-201,9	-2,2%	100%	100%
Titolo VI: entrate per contabilità speciali	5.546,9	5.324,5	-222,4	-4%		
totale entrate	14.798,6	14.374,3	-424,3	-2,9%		

(*) Nel rendiconto 2003 al Titolo V, capitolo 009713/E, erano comprese anticipazioni per 5.210,6 MI/€. Nel rendiconto 2004 il cap. 009713/E è confluito nel Titolo VI e, per coerenza del confronto, nella presente tabella è stata apportata tale modifica anche per l'anno 2003.

	Entrate in base al grado di autonomia nella destinazione (dati relativi agli accertamenti)			
	Valori assoluti		Variaz. 2004-2003	
	2003	2004	MI/€	%
Entrate a libera destinazione	983,6	994,6	11,0	1,1
Tributi a libera destinazione	825	817,9	-7,1	-0,9
Trasferimenti statali a libera destinazione	52,3	69,7	17,4	33,3
Altre entrate libere ricorrenti	89,3	96,8	7,5	8,3
Entrate libere non ricorrenti	17	10,3	-6,7	-39,6
Entrate a destinazione vincolata	7.658,4	7.600,4	-58,0	-0,8
Fondo sanitario nazionale	219,9	172,3	-47,7	-21,7
Tributi a destinazione vincolata	6.116,1	6.321,5	205,4	3,4
IRAP	3.137,5	3.236,6	99,1	3,2
Addizionale IRPEF	581,7	664,7	83,0	14,3
Compartecipazione IVA (quota vincolata)	2.397	2.420,2	23,2	1
Trasferimenti statali in attuazione del decentramento amministrativo	343,1	341,2	-1,9	-0,5
Trasferimenti per programmi comunitari	394,2	192,3	-201,9	51,2
Altri trasferimenti vincolati	585	573,2	-11,9	-2
Totale entrate libere e vincolate	8.642,0	8.595,0	-46,9	-0,5
Mutui per investimenti a pareggio del bilancio	150	250,0	100,0	66,7
Mutui specifici	459,7	204,7	-254,9	55,5
Mutui a carico Regione	0	0	0	0
Mutui a carico Stato	459,7	204,7	-254,9	-55,5
Totale entrate (escluse anticipazioni ed entrate per contabilità speciali)	9.251,6	9.049,8	-201,9	-2,2
Entrate per contabilità speciali	5.546,9	5.324,5	-222,4	-4
Totale entrate	14.798,6	14.374,3	-424,3	-2,9

Indicatori di entrata	2003	2004
	Dotazione tributaria (entrate tributarie /entrate finali)	80,3%
Autonomia di spesa (entrate libere /entrate finali)	11,4%	11,6%
Vincolo di spesa (entrate vincolate/entrate finali)	88,6%	88,4%
Pressione tributaria (per abitante, euro) (*)	1.495	1.538
Pressione tributaria (in % del PIL)	6%	6%
Trasferimenti /abitanti (*)	343	290

Entrate finali: entrate esclusi mutui, anticipazioni e contabilità speciali.

Dati di entrata relativi agli accertamenti. Popolazione 2003.

(*) Popolazione 2003 utilizzata anche per l'indicatore 2004.

Fonte PIL Prometeia, popolazione ISTAT.

Le entrate tributarie

Le entrate tributarie accertate nel 2004 ammontano a 7.139,4 MI/€, in crescita del 2,9% rispetto al 2003. Le due entrate tributarie quantitativamente più importanti sono l'IRAP e la compartecipazione regionale al gettito dell'IVA, che assieme rappresentano il 79,5% dei tributi regionali (45,3% IRAP e 34,2% compartecipazione IVA). Altri tributi maggiori sono, in ordine di importanza di gettito, l'addizionale regionale IRPEF (9,3%), la tassa automobilistica (7%) e la quota dell'accisa sulla benzina (3,1%). Ricordiamo che, mentre gran parte della compartecipazione IVA, l'IRAP e l'addizionale IRPEF sono considerati vincolati, la tassa automobilistica e la quota dell'accisa sulla benzina sono a libera destinazione.

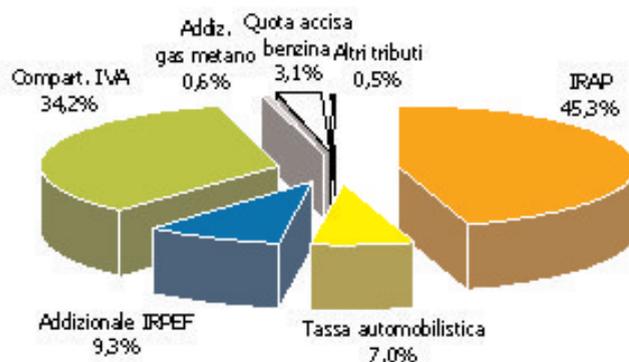
Gli accertamenti IRAP, 3.236,6 MI/€ nel 2004, sono in crescita del 3,2% rispetto al 2003. Parte degli accertamenti (44,5 MI/€) proviene dal gettito della manovra tributaria effettuata con L.R. n. 38/2003. L'addizionale regionale IRPEF¹ mostra un aumento più rilevante (14,3%), il suo gettito ammonta a 664,7 MI/€, di cui 159,9 milioni derivano dalla manovra tributaria (L.R. n. 38/2003).

¹ Il gettito dell'Addizionale regionale IRPEF risulta particolarmente elevato poiché l'accertamento è avvenuto in base a quanto indicato nella delibera del CIPE (Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica) di riparto sanità 2004, che contiene un'evidente sopravvalutazione rispetto al dato effettivamente registrato a consuntivo.

Gi accertamenti della quota di compartecipazione regionale al gettito dell'IVA assommano a 2.439,4 MI/€ (+1% in confronto all'anno precedente). La maggior parte di essi (2.420,2 MI/€) è destinata al finanziamento della sanità, mentre 19,2 MI/€ sono a libera destinazione.

La tassa automobilistica fa registrare un aumento degli accertamenti del 3,1%, in calo invece la quota dell'accisa sulla benzina (-3,3%), il cui andamento riflette la riduzione relativa dei consumi di benzina rispetto ad altri carburanti (si veda focus 2). In diminuzione anche il gettito dell'addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano (-20,8% rispetto al 2003) e del tributo sui rifiuti conferiti in discarica (-17,8%).

Entrate tributarie in base al grado di autonomia della destinazione (dati relativi agli accertamenti)				
	Valori assoluti		Variazioni 2004-2003	
	2003	2004	MI/€	%
Tributi a libera destinazione	825,0	817,9	-7,1	-0,9
Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile	0,1	0,1	-0,0	-18,4
Imposta regionale sulle concessioni in materia di demanio marittimo a scopo turistico ricreativo	0,1	0,1	-0,0	-5,2
Tasse sulle concessioni regionali	1,3	1,4	0,0	1,7
Tasse sulle concessioni regionali in materia venatoria	4,5	4,5	-0,0	-0,4
Tasse sulle concessioni regionali in materia di pesca	2,0	2,0	0,0	1,4
Tassa automobilistica regionale	484,6	499,5	14,9	3,1
Addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano	55,0	43,6	-11,4	-20,8
Tasse di abilitazione all'esercizio professionale	0,3	0,3	-0,0	-14,9
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	10,1	10,5	0,5	4,5
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi	19,6	16,1	-3,5	-17,8
Quota regionale dell'accisa sulla benzina per autotrazione	228,1	220,6	-7,5	-3,3
Compartecipazione regionale al gettito dell'IVA - quota libera	19,2	19,2	0,0	0
Tributi a destinazione vincolata	6.116,1	6.321,5	205,4	3,4
Imposta regionale sulle attività produttive	3.137,5	3.236,6	99,1	3,2
base	3.091,0	3.192,1	101,1	3,3
manovra	46,5	44,5	-2,0	-4,3
Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	581,7	664,7	83,0	14,3
base	414,3	504,8	90,5	21,9
manovra	167,4	159,9	-7,5	-4,5
Compartecipazione regionale al gettito dell'IVA - quota vincolata	2.397,0	2.420,2	23,2	1
Totale	6.941,1	7.139,4	198,3	2,9



Le entrate extratributarie

Nel 2004 le entrate extratributarie ammontano 96,8 MI/€, registrando una crescita rispetto al 2003 dell'8,3%. La diminuzione di 8,6 MI/€ (-20,4%) delle rendite patrimoniali e dei proventi del demanio è stata più che compensata dagli aumenti di 8,3 MI/€ (+81%) dei proventi da sanzioni e di 7,4 MI/€ (+20,7%) dell'aggregato rimborsi e introiti diversi.

Entrate extratributarie (dati relativi agli accertamenti)				
	Valori assoluti		Variazioni 2004-2003	
	2003	2004	MI/€	%
Vendita di beni e servizi resi dalla Regione	1,3	1,6	0,4	29
Rendite patrimoniali e proventi del demanio	42,2	33,6	-8,6	-20,4
Proventi derivanti da sanzioni amministrative	10,3	18,6	8,3	81
Recuperi, rimborsi e introiti diversi	35,6	43,0	7,4	20,7
Totale entrate extratributarie	89,3	96,8	7,5	8,3

I trasferimenti dallo Stato e dall'Unione Europea

L'ammontare complessivo dei trasferimenti da parte dello Stato e dell'Unione Europea nel 2004 è di 1.348,6 MI/€, in riduzione di 245,9 MI/€ (-15,4%) rispetto al 2003. Si possono distinguere trasferimenti a libera destinazione pari a 69,7 MI/€ (+33,3%) e trasferimenti a destinazione vincolata che ammontano a 1.278,9 MI/€ (-17,1%).

Le riduzioni più rilevanti rispetto al 2003 hanno riguardato:

- il fondo sanitario nazionale, quote per progetti finalizzati, -47,7 MI/€ (-21,7%);
- i trasferimenti dall'Unione Europea per l'obiettivo 2, -129,9 MI/€ (-67,9%);
- i trasferimenti dall'Unione Europea per l'obiettivo 3, -47 MI/€ (-29,9%);
- i trasferimenti dall'Unione Europea per l'obiettivo 5, -21 MI/€ (-92,6%);
- i trasferimenti statali per lo sviluppo economico, -28,1 MI/€ (-34,9%).

I trasferimenti statali per il decentramento amministrativo sono relativamente stabili rispetto al 2003 (-0,5%), mentre l'unica voce in aumento è quella relativa ai trasferimenti statali per i servizi sociali (escluso il fondo sanitario nazionale), che crescono di 23,1 MI/€. Su questo hanno inciso particolarmente l'assegnazione per la costruzione di sistemi di interscambio informativo con i servizi sanitari regionali e il finanziamento di interventi di edilizia sanitaria.

Trasferimenti dallo Stato e dall'Unione Europea (dati relativi agli accertamenti)				
	Valori assoluti		Variazioni 2004-2003	
	2003	2004	MI/€	%
Trasferimenti a libera destinazione	52,3	69,7	17,4	33,3
Fondo sanitario nazionale	219,9	172,3	-47,7	-21,7
Trasferimenti statali in attuazione del decentramento amministrativo	343,1	341,2	-1,9	-0,5
Trasferimenti per programmi dell'Unione Europea	394,2	192,3	-201,9	-51,2
Trasferimenti per l'obiettivo 2	191,4	61,5	-129,9	-67,9
Trasferimenti per l'obiettivo 3	157,5	110,4	-47	-29,9
Trasferimenti per l'obiettivo 5	22,7	1,7	-21	-92,6
Altri trasferimenti per i programmi dell'Unione Europea	22,7	18,7	-4	-17,8
Altri trasferimenti vincolati	585,0	573,2	-11,9	-2,0
Servizi sociali	265,4	288,6	23,1	8,7
Sviluppo economico	80,4	52,4	-28,1	-34,9
Assetto e utilizzazione del territorio	239,2	232,2	-6,9	-2,9
Totale trasferimenti vincolati	1.542,3	1.278,9	-263,4	-17,1
Totale trasferimenti	1.594,6	1.348,6	-245,9	-15,4

4.1.1 - Focus 2 - Il mutamento delle preferenze individuali e i suoi effetti sul bilancio: il caso della compartecipazione all'accisa sulla benzina

Nel panorama della finanza regionale, il calo strutturale del gettito della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina costituisce un elemento di grande preoccupazione.

A partire dal 1996, alle Regioni è stata attribuita una quota di compartecipazione regionale all'accisa sulle benzine per autotrazione relativamente ai consumi avvenuti sul proprio territorio. La misura dell'aliquota di compartecipazione, inizialmente fissata in 0,181 € al litro dalla Legge n. 549/1995, è stata ridotta a 0,125 € al litro erogato nel territorio della regione con la Legge n. 449/1997, ed è stata successivamente innalzata a 0,129 € al litro (D.Lgs. n. 56/2000).

Tale compartecipazione costituisce una importante voce di entrata nei bilanci delle Regioni e presenta una distribuzione tra le più omogenee nel complesso delle risorse regionali o regionalizzabili.

La problematica di maggiore rilievo che riguarda tale tributo consta nel suo decadimento "strutturale" nel tempo, dovuto alla riduzione generalizzata dei consumi attesa anche nei prossimi anni.

Il calo strutturale dei consumi di benzina è determinato dalla combinazione di molteplici fattori, in primis alla progressiva crescita dei consumi di gasolio, che nella fattispecie assume la natura di bene sostituito. Il mutamento delle preferenze individuali dei contribuenti - evidenziato da un calo, nel periodo 1998-2002, dei consumi di benzina del 17% e di un corrispondente incremento dei consumi di gasolio nel periodo - è da ascrivere al differente onere che grava sul consumatore finale dei due beni, come evidenziato nella tabella sottostante.

Accise gravanti sul consumo di benzina e gasolio (valori in MI/€)			
	Accisa sulla benzina (per litro)	Accisa sul gasolio (per litro)	Differenza
Totale	0,693	0,413	0,280
- di cui quota nazionale	0,564	0,413	0,151
- di cui quota regionale	0,129	0	0,129

Lo spostamento delle preferenze del consumatore veneto dal bene benzina al bene gasolio si è manifestato con maggiore intensità a partire dal 2001. Nel corso degli ultimi anni, il gettito della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina ha registrato un consistente calo, dai 254 MI/€ del 2001 ai 218 MI/€ del 2005. Sulla base delle stime sui consumi di benzina del Bollettino Petrolifero del Ministero delle attività produttive, il trend di calo dovrebbe proseguire anche nel biennio 2006-2007.

Come desumibile dalla tabella sottostante, nel corso del periodo 2001-2005 lo spostamento delle preferenze dei consumatori ha determinato a carico della Regione del Veneto un minor gettito valutabile in 121 MI/€.

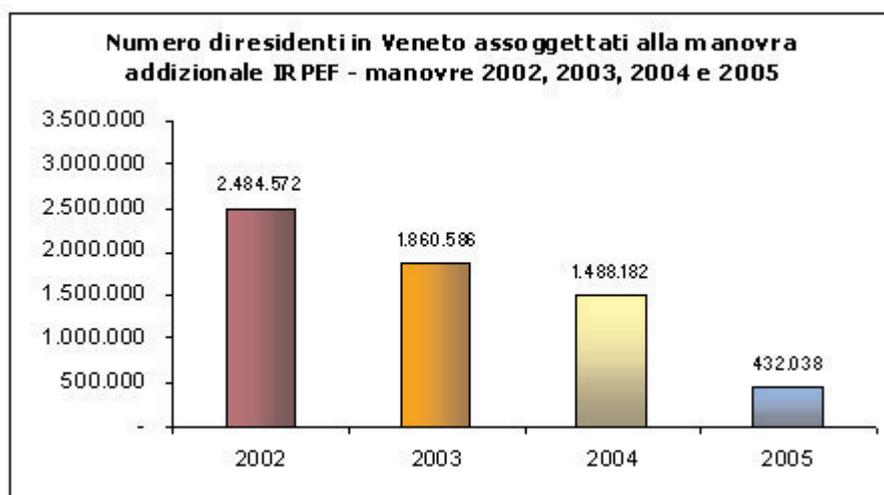
Compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina: perdita di gettito registrata nel periodo 2001-2005 (valori in MI/€)						
	2001	2002	2003	2004	2005	Gettito cumulato 2001-2005
Gettito effettivo	254	244	228	227	218	1.171
Gettito atteso senza spostamento preferenze	254	256	258	261	263	1.292
Differenza	0	-12	-30	-34	-45	-121

4.2 - Le manovre tributarie regionali

A partire dal 2001 (con effetti che si sono dispiegati dal 2002) la Regione del Veneto ha approvato leggi di manovre tributarie.

Alla base di tutti questi interventi sta il bisogno di rafforzare il processo di risanamento economico delle gestioni sanitarie, adempiendo agli obblighi introdotti dall'Accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001. Tale accordo condiziona l'erogazione dei finanziamenti integrativi statali in materia sanitaria all'osservanza di una serie di adempimenti, tra i quali il mantenimento, da parte delle Regioni, della stabilità e dell'equilibrio della gestione del settore. Le Regioni sono vincolate a coprire le maggiori occorrenze di spesa sanitaria con l'introduzione di strumenti di controllo della domanda, con la riduzione della spesa, o attraverso altri strumenti fiscali previsti dalla normativa vigente, quali appunto la manovra tributaria.

La Regione ha approvato le manovre fiscali con validità annuale, riproponendosi di riadeguarne la dimensione per tener conto delle esigenze effettive di copertura sanitaria. In effetti come si vede dalle figure sottostanti si è ridotto nel tempo sia il numero dei contribuenti assoggettati alla manovra sia il prelievo pro-capite. A partire dal 2003 (si veda par. 4.3) la pressione fiscale regionale è calata anche per effetto dei provvedimenti statali su IRAP e IRPEF.



La manovra tributaria della Regione del Veneto per il 2004 e il 2005

La manovra 2004, approvata con L.R. n. 38/2003 e finalizzata prevalentemente a proseguire il processo di copertura del deficit del settore sanitario 2003, interviene sull'addizionale IRPEF e sull'IRAP.

Per quanto riguarda l'addizionale IRPEF, l'aliquota è fissata per scaglioni di reddito imponibile in una misura non superiore a quella determinata per l'anno 2003 con L.R. n. 34/2002.

Confronto aliquote addizionale regionale IRPEF 2002, 2003, 2004 e 2005.

Manovra 2002 (per scaglioni di reddito)		Manovra 2003 (per scaglioni di reddito)	
Fino ad 10.329 €	1,2%	Fino ad 15.000 €	1,2%
Da 10.329,14 € a 15.494 €	1,3%	Da 15.000 € a 29.000 €	1,3%
Da 15.493,71 € a € 69.722 €	1,4%	Oltre 29.000 €	1,4%
Oltre 69.722 €	1,9%		
Manovra 2004 (per scaglioni di reddito)		Manovra 2005 (per scaglioni di reddito)	
Fino a 15.000 €	1,2%	Fino ad 29.000 €	0,9%
Da 15.000 € a 29.000 €	1,3%	Oltre 29.000 e	1,4%
Oltre 29.000 €	1,4%		

Il gettito previsto nel 2004 dalla manovra sull'IRPEF, al netto delle fattispecie agevolative¹, è di 159,9 MI/€.

Per quanto riguarda l'IRAP, viene confermata l'aliquota maggiorata al 5,25% (0,5% in più rispetto al 2002) per i contribuenti dei settori "banche, altri enti e società finanziarie" e "imprese di assicurazione", mentre viene confermata la riduzione dell'1% dell'aliquota per le imprese giovanili e femminili, e le cooperative sociali di nuova costituzione e introdotta l'esenzione IRAP per le cooperative sociali che svolgono attività di produzione e lavoro, finalizzate all'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate (cooperative sociali di cui all'art. 2, c. 1, lett. b), della L.R. n. 24/1994. L'introito netto atteso dalla manovra sull'IRAP per l'anno 2004 ammonta a 44,5 MI/€.

La manovra 2005, approvata con L.R. n. 29/2004, coniuga l'esigenza di garantire alla sanità regionale una dotazione finanziaria adeguata con gli obiettivi di diminuire la pressione fiscale nel Veneto e beneficiare alcune categorie meritevoli di tutela. Essa prevede interventi sull'addizionale IRPEF e sull'IRAP.

Con riferimento all'addizionale regionale IRPEF, l'innalzamento della "no tax area" ai contribuenti con reddito imponibile fino a 29.000 € ha comportato l'esclusione dalla manovra per oltre un milione di cittadini veneti assoggettati alla manovra 2004. Tale provvedimento si innesta in un "ciclo virtuoso", intrapreso con la manovra tributaria 2003, che ha garantito l'abbattimento del numero di contribuenti veneti assoggettati alla manovra IRPEF dai due milioni e mezzo del 2002 ai quattrocentomila del 2005.

Per i contribuenti con reddito imponibile superiore ad 29.000 €, l'aliquota dell'addizionale è fissata nella misura dell'1,4% sull'intero reddito imponibile.

Al fine di assicurare maggiore equità al prelievo fiscale, è stato introdotto un correttivo mirante ad evitare che i contribuenti con reddito imponibile ai fini dell'addizionale IRPEF compreso tra 29.001 € e 29.147 € si ritrovino, a seguito del prelievo dell'addizionale regionale IRPEF, "più poveri" dei contribuenti con reddito imponibile non superiore ad 29.000 €.

Il gettito previsto nel 2005 dalla manovra sull'addizionale IRPEF è pari a 115,3 MI/€.

Con riferimento all'IRAP, viene confermata l'aliquota maggiorata, pari al 5,25%, per i contribuenti dei settori "banche, altri enti e società finanziarie" e "imprese di assicurazione", già fissata in tale misura per il 2004.

A tale misura incrementale si contrappongono una serie di incentivi, volti a rivitalizzare il tessuto eco-

¹ L'aliquota dell'addizionale è pari allo 0,9% per le seguenti categorie di contribuenti:

- per i soggetti aventi un reddito imponibile, ai fini dell'addizionale regionale all'IRPEF, non superiore ad 14.500 €;
- per i pensionati aventi un reddito imponibile, ai fini dell'addizionale regionale all'IRPEF, non superiore 15.000 €;
- per i portatori di handicap aventi un reddito imponibile, ai fini dell'addizionale regionale all'IRPEF, non superiore a 32.600 € e ai soggetti aventi fiscalmente a carico un portatore di handicap e aventi un reddito imponibile non superiore a 32.600 €.

Le manovre tributarie effettuate dalle altre Regioni

Nel corso dell'ultimo quadriennio sono intervenuti numerosi provvedimenti in materia di tributi regionali. Molte Regioni hanno fatto ricorso a politiche tributarie per finalità di sviluppo o di ripiano di deficit sanitari. I tributi oggetto di manovra sono stati principalmente l'IRAP, l'addizionale regionale IRPEF, la tassa automobilistica regionale e l'addizionale regionale al gas metano.

Con riferimento all'addizionale regionale all'IRPEF, otto Regioni (Piemonte, Lombardia, Veneto, Umbria, Marche, Calabria, Puglia e Molise) hanno apportato delle maggiorazioni all'aliquota. Mentre tutte le altre Regioni hanno scelto di aumentare l'aliquota in via definitiva, la Regione del Veneto ha scelto di aumentare l'aliquota annualmente. Se da un lato tale scelta sottrae alla Regione la garanzia di una ulteriore fonte di finanziamento, dall'altro lato permette al governo regionale di calibrare di anno in anno l'entità della manovra in base alle necessità del servizio sanitario.

Alcune Regioni (Umbria, Puglia, Calabria, Piemonte) hanno applicato la maggiorazione dell'aliquota per classi di reddito; le Marche e la Lombardia hanno invece percorso la strada della progressività delle aliquote per scaglioni di reddito. Il Veneto, dopo aver adottato il criterio dell'articolazione in scaglioni nelle manovre 2002-2004, ha scelto, con la manovra 2005, di utilizzare il criterio delle classi di reddito. Si rileva come la Regione Marche abbia applicato una maggiorazione delle aliquote superiore a quella massima consentita in via ordinaria (0,5%) poiché l'art. 4, c. 3 bis, del D.L. n. 347/2001, in deroga dall'art. 50, c. 3, secondo periodo del D.Lgs. n. 446/1997, assegnava alle Regioni, limitatamente all'anno 2002, tale facoltà.

Per quanto concerne la tassa automobilistica, sono state sette (Lombardia, Veneto, Calabria, Marche, Campania, Molise ed Abruzzo) le Regioni ad emanare provvedimenti in materia. A differenza delle disposizioni emanate con riferimento all'addizionale regionale all'IRPEF, tutti i provvedimenti in materia di tassa automobilistica hanno avuto carattere definitivo. Oltre all'aumento della tassa, sono state previste da alcune Regioni misure esentative per veicoli appartenenti a enti non commerciali, ONLUS, disabili e Protezione Civile.

Con riferimento all'IRAP, sono state quattro (Lombardia, Veneto, Marche e Toscana) le Regioni che hanno maggiorato l'aliquota IRAP per banche, assicurazioni e società finanziarie. A tale misura incrementale si contrappongono una serie di incentivi, adottati da varie Regioni per agevolare alcune categorie meritevoli di sostegno.

Oggetto di particolare tutela da parte del legislatore regionale sono state ONLUS e cooperative sociali. La Regione Lombardia ha percorso tale politica, esentando definitivamente dall'IRAP, con L.R. n. 27/2001, ONLUS ed enti non commerciali. Altre sette Regioni (Veneto, Marche, Lazio, Basilicata, Emilia Romagna, Piemonte e Molise) hanno disposto misure agevolative in materia.

Per quanto concerne l'addizionale regionale all'imposta sul gas metano (ARISGAM), alle misure agevolative introdotte da alcune Regioni (Lombardia, Veneto e Piemonte) si contrappongono le rimodulazioni in aumento delle Regioni Campania, Toscana e Calabria.

Si segnala inoltre che nel panorama nazionale un'ulteriore fonte di leva tributaria è costituita dall'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, istituita:

- dalla Campania, a decorrere dal 2004, nella misura di 0,02582 € per litro (L.R. n. 28/2003);
- dal Molise, a decorrere dal 2005, nella misura di 0,015494 € per litro (L.R. n. 38/2004).

Le principali manovre tributarie effettuate dalle Regioni a statuto ordinario nel periodo 2002-2005

Regione	Addizionale IRPEF	ARISGAM	IRAP	Tassa auto
Abruzzo			IRAP al 3,25% limitatamente al valore della produzione creato nei piccoli comuni montani Agevolazione biennale (IRAP al 3,25%) per le nuove imprese con valore della produzione non superiore a 100.000 €.	Aumento definitivo del 10%; esenzione per autoambulanze e mezzi adibiti al trasporto di disabili e al servizio di estinzione degli incendi.
Basilicata			Aliquota agevolata al 3,25% per l'attività istituzionale di Onlus e cooperative sociali	Esenzione per i veicoli intestati alla Regione o immatricolati dalla stessa e per i mezzi di soccorso sanitario di proprietà delle strutture del servizio sanitario regionale

Regione	Addizionale IRPEF	ARISGAM	IRAP	Tassa auto
Calabria	Addizionale IRPEF portata all'1,4%	Addizionale dovuta nella misura minima di 0,00225 € per mc di gas erogato.		Aumento definitivo del 10%. Esenzione per i veicoli intestati alla Regione o immatricolati dalla stessa
Campania		La misura massima elevata da 0,0258 € al mc a 0,0310 € al mc di gas metano erogato		Aumento definitivo del 10%
Lazio			Sgravio IRAP 1% per le cooperative sociali iscritte nell'albo regionale; variazioni aliquota IRAP in aumento e in diminuzione per alcune categorie economiche.	
Liguria			Sgravio IRAP 1% per le Associazioni di promozione sociale	
Lombardia	Addizionale IRPEF portata definitivamente all'1,2% fino a 15.493,71 €, 1,3% fino a 30.987,41 € e 1,4% oltre 30.987,41 €, ad esclusione di chi ha solo redditi da pensione ed abitazione principale non superiori a 10.329,14 €	ARISGAM abolita definitivamente	IRAP portata definitivamente al 5,75% per banche, assicurazioni e società finanziarie ed esentati definitivamente gli enti non commerciali, le ONLUS, le società e gli enti non residenti, e, per il solo 2002, per le attività turistiche al 3,25%	Esentati definitivamente dalla Tassa Automobilistica gli enti non commerciali e le ONLUS
Marche	Addizionale IRPEF fissata dal 2005 nelle seguenti misure: 0,9% fino a 15.500 €; 1,2% oltre 15.000 € fino a 31.000€; 3,25% oltre 31.000 € fino a 70.000 €; 3,65% oltre 70.000€		Aumento definitivo al 5,15%, ad esclusione dei terzisti del settore tessile, delle nuove imprese costituite nel 2002 per i primi due anni, delle ONLUS e delle Amministrazioni Pubbliche che svolgono anche attività commerciale; riduzione definitiva al 3,25% per le cooperative sociali; aumento definitivo al 5,75% per le banche, le assicurazioni e le finanziarie; IRAP al 4,5 % per il settore fabbricazione delle calzature e pelletterie	Aumento definitivo del 7,98%
Molise	Addizionale IRPEF fissata al 1,2%	Rimodulazione delle aliquote per le utenze civili in modalità differenziata, a seconda della zona climatica, e dell'aliquota per le utenze industriali		Aumento definitivo del 7%
Piemonte	Addizionale IRPEF all'1,4% per i redditi oltre 10.672,82 €	ARISGAM ridotta definitivamente a 0,015 € per mc	Per le cooperative sociali l'aliquota è ribassata dello 0,5% per il 2003, dell'1% per il 2004 e del 2% per il 2005	Variazioni degli importi della tassa automobilistica per ciclomotori, motocicli e roulotte

Regione	Addizionale IRPEF	ARISGAM	IRAP	Tassa auto
Puglia				Esenzione per i veicoli intestati alla Regione o ad ONLUS
Toscana			Per il triennio 2005-2007 aliquota agevolata al 3,50% per le imprese registrate EMAS; aliquota agevolata al 3,85% per le imprese certificate ISO 14001; aliquota agevolata al 3,75% per le imprese certificate SA 8000; esenzione IRAP per gli esercizi commerciali svolgenti servizi di particolare interesse per la collettività	
Umbria	Addizionale IRPEF portata definitivamente all'1,1% sui redditi superiori a 10.329,14 €			Dal 2003 esenzione dal pagamento della tassa automobilistica per autoveicoli adibiti a trasporto merci
Veneto	Addizionale IRPEF fissata nel 2005 nelle seguenti misure: 0,9% fino a 29.000 €; 1,4% oltre 29.000 €, con quota di detrazione tra 29.001 € e 29.147 €	ARISGAM ridotta definitivamente a 0,005 € e ad 0,013 €, a seconda dell'uso	Aliquota fissata dal 2005 al 5,25% per banche, assicurazioni e altre finanziarie; per il 2005 agevolazione dell'1% per le nuove imprese giovanili e femminili e le nuove cooperative sociali di tipo a per i primi tre anni d'imposta esenzione per il 2005 per le cooperative sociali di tipo b e aliquota agevolata al 3,70% per le cooperative sociali di tipo a.	Aumento definitivo del 10% Esenzione definitiva dalla Tassa Automobilistica regionale dei veicoli dei gruppi volontari di Protezione Civile

4.3 - La pressione fiscale regionale nel periodo 2002-2005

A partire dal 2003, come già riportato nel par. 4.2 sono intervenuti numerosi provvedimenti, sia da parte del legislatore nazionale che di quello regionale, volti ad una progressiva diminuzione della pressione fiscale sui principali tributi regionali, addizionale IRPEF ed IRAP.

A confronto con la situazione 2002, i provvedimenti hanno determinato in capo ai soggetti passivi veneti una diminuzione della pressione fiscale valutabile in oltre un decimo di punto percentuale del prodotto interno lordo regionale. Nel 2005, in termini assoluti, le minori imposte dovute dai contribuenti rispetto al 2002 ammontano nel Veneto a circa 150 MI/€.

Con riferimento all'addizionale regionale all'IRPEF, i provvedimenti introdotti nel periodo di riferimento hanno prodotto un risparmio di imposta valutabile in 129 MI/€.

L'introduzione, da parte del legislatore nazionale, dei due moduli di riforma fiscale ha causato, seppure in via indiretta, una parziale erosione della base imponibile della addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Il nuovo regime di deduzioni, pur non rilevando come regola generale ai fini della determinazione dell'imponibile regionale, ha in alcuni casi comportato l'abbattimento complessivo del reddito e conseguentemente il fatto che l'addizionale regionale non fosse più dovuta.

Sulla base delle elaborazioni effettuate dal modello SAPER - famiglie della regione Veneto, l'erosione dell'imponibile dell'addizionale regionale IRPEF a seguito dell'introduzione dei due moduli della riforma fiscale è pari allo 2,5% dell'importo complessivo.

Il primo modulo, introdotto con Legge Finanziaria 2003, ha comportato un'erosione dell'imponibile pari all'1,8%; il secondo modulo, introdotto con Legge Finanziaria 2005, ha eroso un ulteriore 0,7% dell'imponibile dell'addizionale regionale IRPEF.

La riduzione delle aliquote dell'addizionale regionale IRPEF, intrapresa con le manovre tributarie regionali 2003 e 2004 e completata con la manovra 2005, ha determinato una minore imposta in capo ai contribuenti veneti valutabile in 116,8 MI/€.

Anche la base imponibile dell'IRAP è stata più di una volta oggetto di manovre che l'hanno ridotta.

La sola Legge Finanziaria 2005, introducendo deduzioni dall'imponibile per le aziende che incrementano la pianta organica e assumono personale addetto alla ricerca e rivalutando le deduzioni forfetarie ex art. 11 del D.Lgs. n. 446/1997 (già rivalutate dalla Legge Finanziaria 2003), ha determinato l'erosione dell'imponibile IRAP pari a circa un punto percentuale dell'aggregato complessivo.

Inoltre, il continuo differimento del termine per l'allineamento dell'aliquota IRAP nel settore agricolo comporta un mancato introito pari a 14,5 MI/€ annui.

Gli sgravi fiscali per le nuove imprese giovanili e femminili e per le cooperative sociali, introdotte con le manovre tributarie regionali 2004 e 2005, hanno determinato una minore imposta pari rispettivamente a 2 e 3 MI/€. A tale misura agevolativa è contrapposto l'aumento dell'aliquota IRAP a carico di banche, assicurazioni e società finanziarie.

La diminuzione della pressione fiscale regionale nel Veneto nel periodo 2002-2005 (valori in MI/€)				
ADDIZIONALE REGIONALE IRPEF				
esercizio	2002	2003	2004	2005
Sgravi nazionali			-12,2	-12,2
- primo modulo riforma fiscale			-8,8	-8,8
- secondo modulo riforma fiscale			-3,4	-3,4
Sgravi Regione Veneto		-35,7	-45,8	-116,8
- manovra tributaria 2003 (rispetto a manovra 2002)		-35,7		
- manovra tributaria 2004 (rispetto a manovra 2002)			-45,8	
- manovra tributaria 2005 (rispetto a manovra 2002)				-116,8
TOTALE		-35,7	-58	-129
IRAP				
esercizio	2002	2003	2004	2005
Provvedimenti nazionali	-7	-45,9	-45,9	-66,6
- Finanziaria 2002	-7			
- Finanziaria 2003		-45,9	-45,9	-45,9
- Finanziaria 2005				-20,7
Sgravi Regione Veneto			-2	-3,5
- manovra tributaria 2004 (rispetto a manovra 2003)			-2	
- manovra tributaria 2005 (rispetto a manovra 2003)				-3,5
Aggravi Regione Veneto (+1% su aliq. Settore finanziario)				
- manovra tributaria 2003 (rispetto a manovra 2002)		+46,4		
- manovra tributaria 2004 (rispetto a manovra 2002)			+44,5	
- manovra tributaria 2005 (rispetto a manovra 2002)				+45,5
TOTALE	-7	+0,5	-3,4	-24,6
SGRAVI COMPLESSIVI				
esercizio	2002	2003	2004	2005
Sgravi complessivi	-7	-35,2	-61,4	-153,6
PIL Veneto	113.529	116.975	121.074	127.343
Sgravi fiscali (% su PIL)	-0,01%	-0,03%	-0,05%	-0,12%

Fonte: Saper Veneto; PIL fonte Prometeia

4.4 - Il trasferimento delle risorse in attuazione del decentramento amministrativo

Il conferimento delle funzioni e l'entità delle risorse finanziarie trasferite dal bilancio statale per l'anno 2004

Come è stato riferito più diffusamente nelle precedenti relazioni di analisi della gestione, alla delega riportata nella Legge n. 59/1997, che ha segnato l'avvio del processo di decentramento amministrativo, hanno fatto seguito i quattro decreti legislativi di competenze in materia di agricoltura (D.Lgs. n. 143/1997), di mercato del lavoro (D.Lgs. n. 469/1997), di trasporto pubblico locale (D.Lgs. n. 422/1997) ed i sviluppo economico, attività produttive, territorio, ambiente, infrastrutture, servizi alla persona e alla collettività (D.Lgs. n. 112/1998).

Il processo di trasferimento si è completato, per la parte relativa allo Stato, con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui sono stati individuati e trasferiti i beni e le risorse, materiali ed umane, e per la Regione del Veneto, con la L.R. n. 11/2001 che ha determinato la ripartizione delle materie trasferite tra gli ambiti di competenza che rimangono in carico alla Regione stessa e quelli di competenza delle Province e Comuni.

A tutt'oggi, rimane aperta e pressante la problematica relativa alla differenza tra il personale assegnato e quello effettivamente trasferito a cui, in verità, non ha neanche fatto seguito la cosiddetta "monevizzazione" ovvero risorse finanziarie in sostituzione di personale non transitato in materia di invalidi civili (31 persone), protezione civile (4 persone) e trasporti (7 persone).

Relativamente all'IVA da rimborsare alle Regioni a fronte dei maggiori oneri sostenuti per la stipulazione dei contratti di servizio in materia di trasporto pubblico locale, la Legge Finanziaria per il 2004 ha riconosciuto la compensazione nel triennio 2004-2006 degli oneri sostenuti nel periodo 2001-2003, mentre per gli anni successivi rimane aperto il contenzioso. Occorre stabilizzare la disciplina in modo da garantire alle Regioni la compensazione a regime dell'IVA, riducendo la distanza temporale tra anticipazione e rimborso.

Si fa presente, infine, che anche per l'esercizio 2004, a norma dell'art. 11 bis del D.L. n. 355/2003 (convertito con Legge n. 47/2004), in attesa di un quadro certo sull'attuazione del federalismo fiscale e dell'art. 119 della Costituzione, è stata decisa la proroga dei trasferimenti del decentramento amministrativo, rinvio ripetuto anche per l'esercizio 2005 (art. 4 bis del D.L. n. 35/2005 convertito con Legge n. 80/2005).

Nella tabella che segue si riportano, sia in termini di accertamento che di riscossioni, i flussi delle risorse finanziarie trasferite dallo Stato alla Regione del Veneto per l'esercizio delle funzioni conferite relativi all'anno 2004:

Situazione gettito canoni Demanio Idrico	
Canoni del Demanio Idrico nel 2004	Accertamento 26.311
	Riscossioni 26.140

Finanziamento dallo stato per funzioni trasferite		
	Erogazioni nel 2004	
	Accertamento	Riscossioni
Viabilità	44.882	44.882
Trasporti	525	525
Trasporti pubb.locali	106.589	106.615
Salute Umana	4.716	4.890
Protezione civile	383	383
OO.PP.	13.611	13.611
Incentivi alle imprese	80.012	80.012
Mercato del lavoro	1.915	1.915
Agricoltura	26.983	26.983
Ambiente	17.266	17.266
Invalidi civili	133	133
Energia e miniere	50	50
Edilizia residenziale pubblica	35.501	38.763
Personale	5.550	5.550
Servizio Idrografico-Mareografico	211	211

Il conferimento delle funzioni e l'entità delle risorse finanziarie trasferite dalla Regione agli Enti locali per l'anno 2004

Con la L.R. n. 11/2001 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi alle autonomie locali in attuazione del Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112", in applicazione del principio di sussidiarietà, la Regione ha conferito agli Enti locali, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative ed organizzative, tutte le funzioni regionali non attinenti ad esigenze unitarie per la collettività e il territorio regionale.

Anche in questo caso, in termini finanziari, la quantificazione delle risorse trasferite per l'esercizio delle funzioni conferite, ha rispettato il dettato della norma regionale e si è mantenuto non inferiore alla media della spesa sostenuta dalla Regione nel triennio precedente per le stesse finalità.

Prospetto riassuntivo delle risorse finanziarie trasferite dalla Regione agli Enti locali in attuazione della L.R. n. 11/2001 - anno 2004	
Materia	Impegnato 2004
Artigianato	430.000
Turismo	11.828.500
Formazione professionale	9.397.311
Alpinismo/bivacchi/sentieri alpini	322.512
Difesa del suolo (personale trasferito)	991.840
Servizi sociali	833.074
Spettacolo	1.386.500
Sport	134.000
Accantonamento per il finanziamento di funzioni conferite	12.816.000
TOTALE	38.139.737