

# La finanza locale decentrata nelle Regioni e Province autonome del Nord Italia

**Umberto Galmarini** \*

**Riccardo Secomandi** \*\*

## Sintesi

Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fa parte delle materie richieste dalle Regioni a statuto ordinario che reclamano il regionalismo differenziato. Questo contributo analizza in che modo le Regioni autonome della Valle d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia, e le Province autonome di Trento e di Bolzano, gestiscono la finanza locale e i tributi locali in base ai poteri loro attribuiti dai rispettivi statuti speciali. Si esaminano, in particolare, tre ambiti. Il primo è quello dell'imposizione locale sugli immobili, dove le Province di Trento e Bolzano e la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno ciascuna sostituito l'IMU statale con un proprio tributo locale. Il secondo è quello dell'imposta di soggiorno, dove ciascuna Regione e Provincia autonoma, istituendo un proprio tributo sulle presenze turistiche, ha superato alcune delle criticità dell'imposta di soggiorno statale. Infine, il terzo ambito è quello della finanza locale, dove Regioni e Province autonome effettuano,

\* Docente di scienza delle finanze presso l'Università dell'Insubria, [umberto.galmarini@uninsubria.it](mailto:umberto.galmarini@uninsubria.it)

\*\* Assegnista di ricerca presso l'Università di Ferrara e associate researcher presso l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB), [scmrccr@unife.it](mailto:scmrccr@unife.it)

ciascuna secondo propri criteri e meccanismi, il riparto dei trasferimenti per spese correnti e per spese di investimento dei propri comuni.

### **Abstract - Decentralized local finance in the Regions and Autonomous Provinces of Northern Italy**

*The coordination of public finance and the tax system is one of the subjects requested by ordinary-statute Regions advocating for differentiated regionalism. This paper analyzes how the autonomous Regions of Valle d'Aosta and Friuli-Venezia Giulia, as well as the autonomous Provinces of Trento and Bolzano, manage local public finance and local taxation based on the powers granted to them by their respective special statutes. Specifically, three topics are examined. The first concerns local property taxation, where the Provinces of Trento and Bolzano and the Region of Friuli-Venezia Giulia have each replaced the national IMU tax with their own local tax. The second topic is the tourist tax, where each autonomous Region and Province has introduced its own tax on tourist stays, addressing some of the drawbacks of the national tourist tax. Finally, the third topic is local public finance, where the autonomous Regions and Provinces allocate transfers for current and investment expenditures to their municipalities according to their own criteria and mechanisms.*

**JEL Classification:** H77; H71;H73

**Parole chiave:** Federalismo differenziato; Coordinamento della finanza locale; Province e Regioni autonome; Imposte locali; Sistemi di trasferimenti agli enti locali.

**Keywords:** *Asymmetric federalism; Coordination of local public finance; Autonomous provinces and regions; Local taxes; Transfer systems to local governments.*

## 1. Introduzione

Nel lungo percorso verso il regionalismo differenziato intrapreso da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, tra le materie incluse nelle cosiddette pre-intese del 2019 figura anche il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ambito in cui potrebbe essere prevista l'attribuzione alle Regioni di un maggiore spazio di intervento in materia di finanza e tributi locali.

Questo contributo non intende suggerire quali competenze in materia di finanza locale dovrebbero essere trasferite dallo Stato alle Regioni, né come tali competenze, se trasferite, dovrebbero essere esercitate in un'ottica di buon governo.<sup>1</sup> Più semplicemente, l'obiettivo è illustrare come le Regioni e le Province autonome del Nord Italia esercitano i poteri loro attribuiti in materia di finanza locale dai rispettivi statuti speciali.<sup>2</sup>

Ci concentriamo su tre temi. Il primo riguarda l'imposizione sugli immobili, la principale fonte di entrate proprie dei comuni. Come illustrato nel paragrafo 2, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno sostituito l'imposta municipale propria, regolata dalla legge statale, con un corrispondente tributo locale. Il secondo tema è l'imposta di soggiorno, esaminata nel paragrafo 3, poiché anche in questo caso – con l'aggiunta della Valle d'Aosta – ogni Regione e Provincia autonoma ha introdotto un proprio tributo locale in sostituzione di quello previsto dalla normativa statale.<sup>3</sup> Infine, il terzo tema, trattato nel paragrafo 4, riguarda i

1 Per una sintesi delle motivazioni economiche del regionalismo differenziato si veda Congleton (2015).

2 Per una descrizione del finanziamento delle Province autonome e delle Regioni a statuto speciale si vedano Bordignon, Neri, Rizzo e Secomandi (2023) e Cerea (2013).

3 Gli statuti speciali prevedono che Regioni a statuto speciale e Province autonome possano istituire nuovi tributi locali anche in sostituzione di preesistenti tributi normati da legge statale, i quali in questo modo assumono lo stato di tributi propri ai sensi dell'art. 119 della Costituzione. Per contro, con la sentenza 296/2003 la Corte Costituzionale ha stabilito che nelle Regioni a statuto ordinario i tributi locali istituiti con legge statale non

trasferimenti ai comuni. Nei quattro territori considerati, infatti, è la Regione o la Provincia, e non lo Stato centrale, a gestire il sistema di trasferimenti agli enti locali.<sup>4</sup>

## 2 L'imposizione sugli immobili

A partire dal 1993, con l'istituzione dell'*imposta comunale sugli immobili* (ICI), l'imposizione sul possesso di immobili rappresenta la principale fonte di entrate proprie dei comuni.<sup>5</sup> Dal 2012, con il decreto legislativo 6 dicembre 2011, n. 201, l'ICI è stata sostituita dall'*imposta municipale propria* (IMU). Un aspetto rilevante dell'IMU, rispetto all'ICI, è costituito dalla previsione di una riserva di gettito statale sul 50 per cento dell'IMU raccolta, ad aliquota base dello 0,76 per cento, sugli immobili classificati nella categoria catastale D (fabbricati destinati ad attività produttive e commerciali). Inizialmente applicata su tutto il territorio nazionale, a partire dal 2014 la Provincia autonoma di Bolzano ha sostituito l'IMU con l'*imposta municipale immobiliare* (IMI) e, un anno dopo, la Provincia autonoma di Trento con l'*imposta immobiliare semplice* (IMIS). Più recentemente, a partire dal 2023, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha rimpiazzato l'IMU con l'*imposta locale immobiliare autonoma* (ILIA). Attualmente l'IMU si applica perciò in tutti i comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario e in quelli appartenenti alle

---

rientrano fra i tributi propri ai sensi dell'art. 119 della Costituzione; non avendo potestà legislativa su questi tributi, Regioni ed enti locali devono limitarsi ad applicarli nel rispetto della norma statale.

- 4 Fra i temi che invece non trattiamo, ricordiamo le politiche di incentivo alle gestioni associate di servizi di interesse sovracomunale o alle fusioni di comuni. Oppure la condivisione del rispetto dei vincoli di finanza pubblica a livello regionale; si vedano, ad esempio, le precedenti esperienze dei patti verticali e orizzontali istituiti per fronteggiare le rigidità del Patto di stabilità (Lattarulo, 2019).
- 5 Il gettito IMU per l'anno 2023 per i comuni italiani è pari a 16,53 miliardi di euro, pari al 47% della categoria di entrate denominata "imposte, tasse e proventi assimilati" (fonte BDAP).

Regioni a statuto speciale della Valle d'Aosta, della Sardegna e della Sicilia. Con l'esclusione della Valle d'Aosta, una quota del gettito IMU spettante ai comuni alimenta il fondo di solidarietà comunale di cui diamo conto nel paragrafo 4.1.

Dopo aver richiamato, nel paragrafo 2.1, gli aspetti salienti dell'IMU statale, il paragrafo 2.2 descrive le specificità delle imposte immobiliari applicate nelle Province di Trento e di Bolzano, e nella Regione Friuli-Venezia Giulia.

## 2.1. L'imposta municipale propria (IMU)

L'IMU è l'imposta comunale dovuta per il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli. L'imposta è dovuta da tutti i proprietari o titolari di altro diritto reale (usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie) dell'immobile o terreno. Sono soggetti passivi anche il concessionario, nel caso di concessione di aree demaniali, e il locatario, in caso di *leasing*. L'imposta non è quindi dovuta dall'occupante dell'immobile.

L'imposta si calcola applicando alla base imponibile l'aliquota fissata per la particolare fattispecie a cui il fabbricato, il terreno fabbricabile o il terreno agricolo appartengono. La base imponibile è costituita dal valore dell'immobile/terreno e la sua determinazione varia in base alla tipologia di immobile/terreno. Per i fabbricati iscritti in catasto, da cui deriva la maggior parte del gettito IMU, il valore dell'immobile si determina applicando all'ammontare della rendita catastale (rivalutata del 5%) un moltiplicatore che varia in base alla tipologia di immobile.<sup>6</sup>

---

6 Il moltiplicatore è pari a 160 per abitazioni, magazzini, box auto e tettoie, 140 per edifici pubblici, laboratori, palestre e stabilimenti balneari, 80 per uffici, studi privati, istituti di credito e assicurazioni; 65 per i fabbricati destinati ad attività produttive e agricole (tranne istituti di credito e assicurazioni) e, infine, 55 per negozi e

Le aliquote vigenti (legge 27 dicembre 2019, n. 160) sono riportate nella Tabella 1. Per ciascuna tipologia di immobile, la legge nazionale fissa un'aliquota base che il comune può ridurre o aumentare; inoltre, sempre la legge nazionale fissa le aliquote minime e massime che ciascun comune può applicare.

Tabella 1 **Aliquote percentuali IMU per tipologia di immobile**

Tipologia di immobile	Aliquota base	Aliquota minima	Aliquota massima
Abitazioni principali categorie A/1, A/8, A/9	0,50	0,00	0,60
Fabbricati del gruppo catastale D	0,86	0,76	1,06
Fabbricati rurali ad uso strumentale	0,10	0,00	0,10
Altri fabbricati	0,86	0,00	1,06
Aree fabbricabili	0,86	0,00	1,06
Terreni agricoli	0,76	0,00	1,06

Ricordiamo che dal 2013 sono esenti dall'IMU le abitazioni principali, tranne quelle classificate nelle categorie catastali A/1 (abitazioni di tipo signorile), A/8 (ville) e A/9 (castelli e palazzi eminenti), cioè i fabbricati ad uso abitativo cosiddetti *di lusso*. Sostanzialmente, costituisce *abitazione principale* l'unità immobiliare in cui il soggetto passivo e i componenti del suo nucleo familiare risiedono e dimorano abitualmente.<sup>7</sup> Per i fabbricati di categoria A/1, A/8 e A/9 utilizzati come abitazione principale è prevista una detrazione di 200 euro. Altra fattispecie cui si applica l'esenzione dal pagamento dell'IMU è quella dei terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti e

---

botteghe.

7 La legge prevede alcune fattispecie assimilate all'abitazione principale, come le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà, le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa destinate a studenti universitari, i fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali, e altre ancora.

imprenditori agricoli professionali. Fra le riduzioni di imposta più rilevanti vi è quella del 50% della base imponibile per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati e per le abitazioni concesse in comodato d'uso gratuito.

## 2.2. L'imposta sugli immobili nelle Province autonome e in Friuli-Venezia Giulia

Dal 2023 nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si applica l'*imposta locale immobiliare autonoma* (ILIA), istituita con la legge regionale 14 novembre 2022, n. 17. Nella Provincia autonoma di Trento si applica dal 2015 l'*imposta immobiliare semplice* (IMIS), istituita con la legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14. Infine, dal 2014 i comuni appartenenti alla Provincia autonoma di Bolzano applicano l'*imposta municipale immobiliare* (IMI), istituita con la legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3.

In tutti e tre i casi, presupposto d'imposta, soggetti passivi e basi imponibili sono sostanzialmente gli stessi dell'IMU, come definita a livello nazionale. Le due province autonome e la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno invece adottato, in varia misura, scelte specifiche per quanto riguarda le aliquote, le tipologie di immobili assoggettati all'imposta e il regime di tassazione sull'abitazione principale.

Le aliquote previste dall'ILIA friulana sono sostanzialmente le stesse dell'IMU riportate in Tabella 1, con l'eccezione dei fabbricati del gruppo catastale D, per i quali l'aliquota massima è allo 0,86 per cento invece che all'1,06 per cento. Il regime di tassazione dell'abitazione principale è lo stesso dell'IMU ma è prevista una nuova fattispecie di immobile, quella del "primo fabbricato

ad uso abitativo”, nella sostanza una prima “seconda casa”. Per queste prime “seconde case” l’aliquota base è allo 0,70 per cento (minima zero, massima 0,70), inferiore all’aliquota base dello 0,86 per cento (minima zero, massima 1,06) applicabile agli altri fabbricati ad uso abitativo. Nella sostanza, un contribuente che possiede, ad esempio, tre immobili destinati ad uso abitativo, se ne vede tassare uno come abitazione principale (esente, salvo si tratti di abitazione di lusso), uno come prima “seconda casa” (beneficiando di un’aliquota agevolata), e il terzo come abitazione tenuta a disposizione (assoggettato all’aliquota ordinaria).

A differenza dell’IMU, l’IMI altoatesina assoggetta a tassazione tutte le abitazioni principali, con aliquota unica dello 0,40 per cento, concedendo però una generosa detrazione pari all’imposta dovuta per un’abitazione ubicata nello stesso comune di categoria catastale A/2, classe 1, di dieci vani, maggiorata del 30 per cento (per l’IMU, lo ricordiamo, la detrazione è in somma fissa, 200 euro). La detrazione fruibile va da un minimo di 520 ad un massimo di 1.080 euro, a seconda del comune in cui è ubicata l’abitazione. Con livelli di detrazione così elevati, la maggior parte delle abitazioni principali risulta di fatto esente da imposta. Inoltre, la legge prevede che il comune possa disporre di elevare l’importo della detrazione fino a concorrenza dell’imposta dovuta.

La struttura delle aliquote dell’IMI altoatesina è molto peculiare. La legge provinciale fissa innanzitutto le aliquote ordinarie: aliquota base allo 0,76 per cento, minima 0,26 per cento, massima 1,56 per cento. Vi è poi un lungo elenco di fattispecie per l’applicazione di aliquote ridotte, dando al contempo dei margini di autonomia ai comuni. Ad esempio, oltre all’aliquota ridotta allo 0,40 per cento per l’abitazione principale è prevista un’aliquota ridotta dello 0,56 per cento per negozi, botteghe, laboratori, e per i fabbricati utilizzati ad uso agrituristico. È prevista un’aliquota ridotta dello 0,20 per cento per i fab-

bricati rurali destinati ad abitazione dei dipendenti o ad ufficio dell'azienda agricola. Stessa aliquota ridotta è prevista per gli immobili posseduti da istituzioni scolastiche paritarie o da organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Vi è un altro aspetto interessante dell'imposta altoatesina, che affronta la questione del possibile conflitto fra esigenze abitative dei residenti e sviluppo turistico. Da un lato, la norma provinciale dà facoltà ai comuni di prevedere riduzioni di aliquota per le abitazioni locate in base a un contratto di locazione registrato, a condizione che il locatario vi abbia stabilito la propria residenza e dimora abituale. Dall'altro, distinguendo fra comuni "con esigenza abitativa" e comuni "senza esigenza abitativa", la legge regola in modo puntuale la tassazione degli immobili cosiddetti tenuti a disposizione, cioè non locati in via continuativa a residenti ma utilizzati come seconda casa o destinati a locazioni brevi a turisti. Nei comuni con esigenza abitativa, alle abitazioni tenute a disposizione si applica un'aliquota maggiorata del 2,50 per cento, aumentabile dai comuni fino al 3,50 per cento.<sup>8</sup> Nei comuni senza esigenza abitativa, sulle abitazioni locate a residenti si deve applicare un'aliquota ridotta di almeno 0,2 punti percentuali rispetto all'aliquota ordinaria stabilita dagli stessi comuni oppure, in alternativa, applicare un'aliquota maggiorata per le abitazioni tenute a disposizione. È evidente la volontà politica di utilizzare l'imposta sugli immobili per evitare che, nel territorio a più elevata densità turistica del paese, il mercato delle locazioni brevi a fini turistici spiazzi completamente il mercato delle locazioni per i residenti.<sup>9</sup>

L'IMIS trentina prevede invece un regime per l'abitazione principale intermedio fra quelli previsti dall'IMU statale e dall'IMI altoatesina. Sono esenti le

---

8 Allo stesso tempo, l'aliquota ridotta sulle abitazioni locate a residenti, di cui si è detto sopra, è ulteriormente ridotta di 0,1 punti percentuali.

9 A ciò si aggiunge la disposizione che impone, nei comuni con esigenza abitativa, l'applicazione di un'aliquota maggiorata del 2,50 per cento, aumentabile dai comuni fino al 3,50 per cento, sulle aree edificabili.

abitazioni principali tranne quelle di categoria A/1, A/8 e A/9, per le quali è prevista un'aliquota unica dello 0,35 per cento con detrazione pari all'imposta dovuta per un'abitazione ubicata nello stesso comune di categoria catastale A/2 di vani 5,5, con rendita maggiorata del 30 per cento. In questo caso, a seconda del comune in cui è ubicata l'abitazione, la detrazione va da un minimo di 196 ad un massimo di 630 euro.

Un'ulteriore specificità dell'IMIS trentina riguarda i livelli delle aliquote massime su alcune tipologie di fabbricati, più elevati rispetto a quelli previsti dall'IMU statale. Per i fabbricati di categoria D, per gli altri fabbricati e per le aree fabbricabili, l'aliquota massima è pari all'1,31 per cento, a fronte dello 0,86 per cento dell'IMU. Su queste categorie di fabbricati i comuni trentini possono anche deliberare aliquote differenziate sulle varie classi di immobili.

Da ultimo, si registra che, a partire dal 2018, la Provincia autonoma di Trento ha varato delle misure tributarie di sostegno alle attività economiche, nella forma di agevolazioni di aliquote e deduzioni IMIS. Per far fronte al minor gettito derivante da queste esenzioni e agevolazioni la Provincia destina una quota dei trasferimenti correnti ai comuni (descritti nel paragrafo 4.2.2) sotto forma di trasferimento compensativo per queste minori entrate.

### **3. L'imposta di soggiorno**

Nell'ordinamento tributario italiano, l'imposta di soggiorno è, in termini di gettito, un piccolo tributo locale: nel 2023 ha fruttato ai comuni circa 900 milioni di euro, pari a circa il 2 per cento delle entrate correnti di natura tributaria e perequativa dei comuni italiani. Essa costituisce tuttavia un *case*

*study* interessante ai fini del tema qui trattato, perché mette in luce alcuni dei possibili effetti derivanti dal trasferimento di competenze in materia di tributi locali dal centro alla periferia.

### 3.1. La normativa statale sull'imposta di soggiorno

Istituita come *tassa* di soggiorno nel 1910, riformata come *imposta* nel 1938 e soppressa nel 1989, l'imposta di soggiorno è stata reintrodotta nella sua forma vigente nel 2011 con l'articolo 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, come parte delle disposizioni in materia di federalismo fiscale. Gli aspetti che qui interessano della normativa statale sono tre, tutti contenuti nel comma 1 del citato articolo 4 del decreto legislativo.

Primo, non tutti i comuni possono applicare l'imposta di soggiorno, e quelli che possono non sono obbligati a farlo. Ne hanno facoltà i comuni capoluogo di provincia e le unioni di comuni mentre per gli altri comuni sono le Regioni, ciascuna secondo propri criteri, che hanno il compito di stilare gli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte che possono applicare l'imposta.

Secondo, l'imposta, che è a carico dei turisti che alloggiano nelle strutture ricettive, deve essere applicata secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo del pernottamento, senza però superare il limite massimo di 5 euro a persona per notte di soggiorno. La legge di bilancio 2023 ha innalzato il limite a 10 euro ma solo per i comuni capoluogo di provincia le cui presenze turistiche superano di almeno 20 volte il numero dei residenti.<sup>10</sup>

---

10 Il limite di 10 euro è lo stesso da sempre vigente per Roma Capitale, che rappresenta un caso a parte in quanto applica un *contributo* di soggiorno istituito un anno prima dell'imposta di soggiorno, nel 2010. Si ricorda anche che la legge di bilancio 2024 ha innalzato il limite massimo dell'imposta di soggiorno di ulteriori due euro, ma

Terzo, l'imposta di soggiorno è un'imposta di scopo, dal momento che è previsto un vincolo di destinazione del gettito. In particolare, il gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali e dei relativi servizi pubblici locali, nonché (nuova categoria di destinazione introdotta dalla legge di bilancio 2024) i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Vi è infine un ulteriore aspetto che qui interessa ma che non riguarda la struttura dell'imposta. Si tratta del fatto che, contrariamente a quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 4, all'entrata in vigore del decreto legislativo non ha fatto seguito l'adozione del regolamento che avrebbe dovuto dettare la disciplina generale dell'imposta di soggiorno. Nel caso di mancata emanazione del regolamento i comuni possono comunque applicare l'imposta con "facoltà di disporre ulteriori modalità applicative del tributo, nonché di prevedere esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo". Il risultato è stato che i comuni si sono trovati nella situazione, probabilmente felice dal loro punto di vista, di poter applicare l'imposta con amplissimi margini di manovra, avendo come unico limite espressamente previsto quello di non superare i 5 euro a persona per notte di soggiorno.

### **3.2. L'imposta nelle Regioni a statuto ordinario in assenza di un regolamento**

In assenza di un regolamento attuativo, l'adozione dell'imposta di soggiorno da parte dei comuni ha creato una situazione in cui l'imposta risulta applicata con modalità molto diverse da un comune all'altro. Queste differenze

---

solo per il 2025, in modo da permettere ai comuni di finanziare interventi straordinari legati all'anno giubilare.

riguardano sia il “modello” impositivo adottato, sia le categorie di esenzioni previste.

Il modello impositivo ampiamente prevalente è quello dell'imposta specifica, con base imponibile espressa dal numero di pernottamenti a persona e aliquota (o tariffa, come è più comunemente denominata nelle delibere comunali) espressa in euro a notte. La gradualità dell'imposta in proporzione al prezzo, come stabilito dalla norma, è perciò ottenuta in modo indiretto modulando le tariffe in funzione della categoria (alberghi, agriturismi, B&B, locazioni brevi, ecc.) e della classificazione delle strutture ricettive (ad esempio: il numero di stelle per gli alberghi). Vi sono però comuni, come quello della Spezia, che applicano una tariffa unica per tutte le categorie di strutture e indipendentemente dalla loro classificazione. Un diverso modello impositivo è quello applicato ad esempio dal comune di Bologna, che prevede tariffe in euro a persona a notte modulate per fasce di prezzo del pernottamento (il costo della camera a persona). Vi è infine il modello dell'imposta *ad valorem*, adottato ad esempio dal comune di Bergamo, in base al quale l'imposta dovuta si ottiene applicando un'aliquota percentuale al prezzo (al netto di IVA) del costo del pernottamento a persona, fermo restando il limite massimo dei 5 euro a persona.<sup>11</sup>

Si riscontrano marcate differenze anche rispetto ad altre dimensioni dell'imposta di soggiorno. Fra queste, ve ne sono alcune che possono trovare giustificazione nelle diverse caratteristiche dei flussi turistici che interessano le varie destinazioni, come la scelta relativa al numero massimo di giorni di

---

11 È evidente che il modello dell'imposta *ad valorem*, graduando in modo diretto l'imposta al prezzo, è quello che meglio interpreta lo spirito della norma. Due sono le possibili ragioni per cui la maggior parte dei comuni impiega il modello dell'imposta specifica. La prima è che il decreto-legge del 2010 stabilisce, per il comune di Roma, che il contributo di soggiorno debba essere applicato secondo criteri di gradualità in proporzione alla classificazione delle strutture ricettive. La seconda è che risulta più semplice e trasparente applicare una tariffa in euro a persona per notte di soggiorno rispetto ad applicare una percentuale al prezzo a persona (che, salvo il caso di un unico ospite, non è il prezzo della camera) al netto dell'Iva.

permanenza consecutivi soggetti all'imposta (ad esempio: 3 giorni a Cesena, 4 a Como e Catania, 5 a Bologna, 7 a Firenze, 14 a Napoli), oppure la scelta di applicare l'imposta solo in alcuni periodi dell'anno o con aliquote differenziate in alta e bassa stagione. Vi sono per contro differenze che determinano una violazione del principio di equità orizzontale, come quelle relative alla soglia d'età per l'esenzione dei minori: mentre alcuni comuni esentano tutti i minori di 18 anni, altri limitano l'esenzione agli under 14, mentre altri ancora fissano la soglia a 10, 12 o 16 anni, solo per fare alcuni esempi. I comuni hanno anche ampio margine di manovra nello stabilire quali categorie di soggetti sono esenti dal pagamento dell'imposta. Per citare le categorie più diffuse: persone con disabilità, richiedenti protezione internazionale, familiari di pazienti ricoverati in strutture ospedaliere, forze dell'ordine e di protezione civile nell'esercizio delle loro funzioni, accompagnatori turistici.

L'assenza di un regolamento attuativo ha lasciato anche alle Regioni ampia autonomia nella stesura degli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte che stabiliscono quali sono i comuni che hanno facoltà di applicare l'imposta di soggiorno. Alcune Regioni hanno inizialmente utilizzato, nel 2011, il medesimo elenco redatto in applicazione del cosiddetto *decreto Bersani* (d.l. 31 marzo 1998, n.114), ampliandolo nel corso degli anni per permettere anche ad altri comuni di applicare l'imposta di soggiorno. La Regione Marche ha invece optato da subito per includere tutti i comuni nell'elenco regionale delle città turistiche o città d'arte. A partire dal 2018, anche la Lombardia ha esteso la facoltà di applicare l'imposta di soggiorno a tutti i comuni. A causa di queste difformità nei criteri sottesi agli elenchi regionali, a tutt'oggi è ancora possibile che due comuni simili per domanda e offerta turistica, ma appartenenti a Regioni diverse, possano trovarsi nella situazione in cui uno può applicare l'imposta mentre l'altro non può.

L'assenza di un regolamento attuativo ha infine reso impossibile un monitoraggio effettivo del rispetto del vincolo di destinazione del gettito. Seppure in diverse sentenze la Corte dei conti ha ribadito che il gettito dell'imposta non può essere utilizzato per finalità diverse da quelle previste dalla legge, in assenza di norme specifiche di rendicontazione, i comuni hanno margini di manovra per eludere il vincolo di destinazione. Vi sono tuttavia anche comuni che, seguendo una buona pratica di trasparenza nelle decisioni di spesa, allegano alla relazione di bilancio un resoconto dettagliato degli interventi finanziati con il gettito dell'imposta di soggiorno.

### **3.3. L'imposta di soggiorno nelle Regioni e Province autonome del Nord Italia**

Esercitando il potere loro attribuito dai rispettivi statuti speciali in materia tributaria, le Regioni e Province autonome del Nord Italia hanno disciplinato con proprie norme l'imposta di soggiorno. La prima in ordine di tempo è stata la Provincia autonoma di Bolzano, con la legge provinciale 16 maggio 2012, n. 9, che ha introdotto l'imposta comunale di soggiorno a partire dal 2014. La seconda è stata la Provincia autonoma di Trento, che ha istituito nel 2015 l'imposta provinciale di soggiorno, in seguito riformata e attualmente normata dalla legge provinciale 12 agosto 2020, n. 8. La terza è stata la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con la legge regionale 17 luglio 2015, n. 18, applicata a partire dal 2018. Recentemente, a partire dal mese di maggio 2024, anche la Regione autonoma Valle d'Aosta, con la legge regionale 18 luglio 2023, n. 10, applica la sua imposta di soggiorno.

Due sono gli elementi che accomunano i provvedimenti citati. Il primo è che la legge regionale o provinciale norma in maniera più dettagliata, rispetto alla legge statale, alcuni elementi dell'imposta di soggiorno, come le categorie e le classificazioni delle strutture ricettive, il modello di imposta e le aliquote e le categorie di soggetti che beneficiano di esenzioni o riduzioni di imposta. Il secondo è che la legge istitutiva del tributo è stata sempre accompagnata da un regolamento attuativo.<sup>12</sup> I singoli provvedimenti presentano però anche importanti differenze, che ora passiamo in rassegna.

La Provincia autonoma di Trento, istituendo l'imposta *provinciale* di soggiorno, ha di fatto tolto ai comuni la titolarità dell'imposta accentrandola in capo alla Provincia. L'imposta è infatti dovuta alla Provincia la quale ha affidato tutte le fasi di gestione del tributo alla società *in-house* Trentino Riscossioni Spa. La Provincia trasferisce a ciascun comune solo il 50% del gettito raccolto nel suo territorio sui turisti che pernottano in alloggi in locazione gestiti in forma non imprenditoriale (i cosiddetti affitti brevi intermediati anche su piattaforme online tipo Airbnb). L'imposta è perciò applicata in modo uniforme su tutto il territorio provinciale, in forma di imposta specifica, con tariffe che vanno da un minimo di un euro fino ad un massimo di tre a persona per pernottamento, in funzione della categoria e della classificazione della struttura ricettiva, e fino ad un massimo di dieci pernottamenti consecutivi. Oltre ai minori di età inferiore ai 14 anni, l'esenzione dal pagamento dell'imposta si applica alle categorie di soggetti già illustrate nel paragrafo precedente.

Un aspetto importante dell'imposta provinciale di soggiorno trentina è il suo inquadramento organico nella legge provinciale 12 agosto 2020, n. 8,

---

<sup>12</sup> I regolamenti attuativi sono: per la provincia autonoma di Bolzano il Decreto del Presidente della Provincia 1 febbraio 2013, n. 4; per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia il Decreto del Presidente della Regione 23 ottobre 2017, n. 0244; per la Provincia autonoma di Trento il Decreto del Presidente della Provincia 3 dicembre 2020, n. 15-28; per la Regione autonoma Valle d'Aosta la Deliberazione della Giunta regionale 25 novembre 2024 n. 1534.

che disciplina la promozione turistica provinciale. Il provvedimento istituisce l'imposta provinciale di soggiorno quale strumento per il finanziamento del sistema di promozione turistica e definisce i criteri di riparto del gettito di questa imposta fra i soggetti titolari delle attività di promozione turistica. Attribuendo il gettito dell'imposta di soggiorno a questi soggetti, la legge provinciale di fatto ne vincola all'origine la destinazione ad interventi a favore dello sviluppo turistico del territorio.

In base alla legge provinciale, tutti i comuni della Provincia autonoma di Bolzano devono applicare l'imposta comunale di soggiorno, che è formulata come imposta specifica. Per il 2024, il regolamento provinciale ha fissato tariffe che vanno da un minimo di 1,50 euro sino ad un massimo di 2,50 euro, a seconda della categoria e della classificazione delle strutture ricettive. Non è previsto un limite massimo di pernottamenti assoggettati all'imposta. Anche la Provincia di Bolzano concede l'esenzione ai minori di età inferiore ai 14 anni, ma la lista degli altri soggetti esenti dal pagamento dell'imposta è più limitata rispetto alla Provincia di Trento.

A differenza della provincia di Trento, nella provincia di Bolzano i comuni hanno la titolarità dell'imposta e dispongono della potestà di disciplinare con regolamento la misura dell'imposta, le modalità di versamento e il procedimento di controllo. Tuttavia, il loro margine di autonomia è limitato perché il gettito raccolto applicando le tariffe stabilite dal regolamento provinciale è assegnato in misura pari al 30 per cento all'azienda speciale Innovation Development Marketing Südtirol/Alto Adige (l'ente provinciale competente per la promozione turistica), e in misura pari al 60 per cento alle organizzazioni turistiche accreditate. Solo il 10 per cento del gettito è trattenuto dai comuni sotto il vincolo di destinazione al finanziamento di servizi e infrastrutture rilevanti per il turismo, nonché alla copertura dei costi di amministrazione

dell'imposta. L'unico spazio di autonomia per i comuni consiste nella possibilità di incrementare le tariffe rispetto a quelle fissate dal regolamento provinciale e di trattenere il conseguente gettito incrementale. Ma a tre condizioni. La prima è che la delibera di aumento delle tariffe avvenga d'intesa con l'organizzazione turistica territorialmente competente. La seconda è che il gettito aggiuntivo sia destinato al finanziamento di servizi e infrastrutture rilevanti per il turismo. La terza è che l'incremento delle tariffe sia applicato a tutte le categorie di strutture ricettive o nella stessa misura assoluta (stesso importo in euro) oppure nella stessa misura proporzionale (stesso incremento percentuale).

Un aspetto interessante della norma altoatesina riguarda le risorse attribuite alle organizzazioni turistiche accreditate. Il regolamento stabilisce che per incassare l'intera quota spettante le suddette organizzazioni devono essere in grado di autofinanziare la propria attività raccogliendo contributi dai propri associati (gli operatori dei settori economici che traggono profitto dal turismo) in misura pari ad almeno 45 centesimi di euro per presenza turistica. In caso di parziale o mancato raggiungimento della quota di autofinanziamento stabilita, la Provincia provvede a decurtare parte della quota di gettito spettante in misura tanto più ampia quanto più basso è il livello di autofinanziamento. In altri termini, la Provincia finanzia le organizzazioni turistiche con il gettito dell'imposta comunale di soggiorno utilizzando un meccanismo di cofinanziamento premiante che incentiva le organizzazioni ad autofinanziarsi.<sup>13</sup>

In forza della legge regionale, anche tutti i comuni della Regione autonoma Valle d'Aosta devono applicare l'imposta di soggiorno, la cui titolarità

---

13 Qualora l'autofinanziamento complessivo delle organizzazioni turistiche non raggiunga, su base annua, almeno la soglia di 18 milioni di euro, la Provincia ha facoltà di istituire un ulteriore tributo, l'*imposta provinciale sul turismo*, a carico degli operatori economici associati alle organizzazioni turistiche. Non risulta che la Giunta provinciale abbia mai dovuto ricorrere all'imposta provinciale di soggiorno per forzare un minimo livello di autofinanziamento da parte delle organizzazioni turistiche territoriali.

rimane però in capo ai comuni. La legge regionale stabilisce che le tariffe debbano essere comprese fra un minimo 0,50 euro e un massimo 5 euro, per un numero massimo di sette giorni consecutivi di soggiorno, e prevede tre modalità di graduazione delle tariffe. Per gli esercizi alberghieri, le tariffe sono modulate in base al classico criterio che prende a riferimento la classificazione delle strutture in base al numero di stelle. Per alcune tipologie di strutture extra-alberghiere, inclusi gli agriturismo, le tariffe sono modulate per scaglioni di prezzo *medio* del pernottamento a persona. Il riferimento al prezzo medio a persona praticato dalla struttura su base annua implica una procedura per il calcolo del prezzo medio piuttosto articolata. Per gli alloggi ad uso turistico in locazione, l'imposta è in misura fissa ma differenziata in base alla classificazione del comune in cui è ubicato l'alloggio (i comuni sono classificati in quattro fasce in base al livello di vocazione turistica). Infine, per le case per ferie autogestite e gli autocaravan, è prevista una tariffa fissa unica, senza alcuna differenziazione né in base alla classificazione né in base all'ubicazione.

L'imposta di soggiorno valdostana è fortemente accentrata: i comuni sono obbligati ad applicare le tariffe minime fissate con delibera della Giunta regionale, nonché le esenzioni e le riduzioni previste dalla legge regionale. Tuttavia, i comuni hanno anche dei margini di manovra. Sulle tariffe, perché hanno facoltà di aumentare le tariffe minime fino ad un massimo del 50 per cento (fermo restando il limite massimo dei 5 euro a persona per notte di soggiorno). E sulla destinazione del gettito, purché gli interventi rientrino nell'ambito delle categorie previste dalla legge regionale: interventi promozionali o eventi di attrazione turistica, investimenti per migliorare l'immagine e la qualità dell'accoglienza turistica, progetti di sviluppo degli itinerari turistici e della mobilità turistica, progetti a favore delle reti di operatori turistici. Dal punto di vista di trasparenza nell'utilizzo del gettito, la legge regionale invita i

comuni a provvedere a consultazioni preventive con le associazioni dei gestori delle strutture ricettive e a trasmettere al Consorzio degli Enti Locali della Valle d'Aosta una relazione illustrativa sull'utilizzo del gettito.

Anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha normato l'imposta di soggiorno con legge regionale, superando quindi la norma statale. Tuttavia, l'impianto giuridico dell'imposta di soggiorno friulana è quello che meno si discosta, rispetto ai tre casi esaminati sopra, da quello statale. L'imposta può essere istituita, ma non vi è obbligo, solo dai comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti (superano la soglia solo i quattro capoluoghi di provincia e il comune di Monfalcone), dai comuni classificati come turistici (popolazione superiore a 5.000 abitanti e almeno 100 presenze turistiche per abitante: circa 25 comuni), e infine dalle Unioni territoriali intercomunali. I comuni che nel 2024 hanno applicato l'imposta sono solo 14. La Regione lascia ai comuni un discreto margine di autonomia nella determinazione delle tariffe, imponendo unicamente che queste siano comprese fra un minimo di 0,50 euro e un massimo di 2,50 euro, nonché nelle scelte riguardanti le esenzioni e le riduzioni per particolari categorie di soggetti, o ai periodi di tempo cui si applica l'imposta. Per contro, la Regione indirizza in modo abbastanza puntuale le scelte dei comuni in merito alla destinazione del gettito, chiedendo loro di consultare le organizzazioni dei titolari delle strutture ricettive e l'ente per la promozione del turismo regionale PromoTurismoFVG. La Regione definisce inoltre in modo dettagliato le categorie di investimenti, servizi e attività di promozione turistica finanziabili con il gettito dell'imposta di soggiorno. Infine, impone che qualora il gettito sia superiore a 50.000 euro, esso deve finanziare nella misura minima del 35 per cento investimenti finalizzati a migliorare l'offerta turistica e nella misura minima del 35 per cento interventi di promozione del territorio.

## 4. I trasferimenti ai comuni

Il principale programma di trasferimenti dallo Stato ai comuni è il fondo di solidarietà comunale, i cui aspetti salienti sono descritti nel paragrafo 4.1. Di seguito, nel paragrafo 4.2, illustriamo come le Regioni e le Province autonome del Nord Italia esercitano le competenze loro attribuite dai rispettivi statuti speciali in materia di finanziamenti ai comuni attraverso trasferimenti.<sup>14</sup>

### 4.1. Il fondo di solidarietà comunale

Il fondo di solidarietà comunale (FSC), istituito nel 2013, alimentato da una quota del gettito IMU e da risorse statali, eroga trasferimenti correnti ai comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni a statuto speciale di Sicilia e Sardegna, e può essere suddiviso in quattro componenti.<sup>15</sup>

La prima componente è la cosiddetta componente *ristorativa*, costituita dai trasferimenti erogati a compensazione del minor gettito derivante ai comuni per le esenzioni e le agevolazioni IMU e TASI disposte dalla legge di stabilità del 2016.

Vi è poi la cosiddetta componente *tradizionale*, a sua volta suddivisa in due quote, una ripartita sulla base dei trasferimenti storici, e una (il “cuore” del FSC) ripartita con criteri di tipo perequativo sulla base della differenza fra

---

14 L'analisi si limita ai comuni e non prende in considerazione gli enti locali sovracomunali: le Comunità in Trentino, le Comunità comprensoriali in Alto Adige, le Comunità montane in Valle d'Aosta, le Unioni territoriali intercomunali in Friuli-Venezia Giulia.

15 Per una descrizione più dettagliata del funzionamento del FSC e delle sue criticità, si vedano Arachi, Porcelli e Zanardi (2023) e Bordignon, Ciotti, Scutifero e Turati (2023).

fabbisogni standard di spesa e capacità fiscali.<sup>16</sup> La quota perequativa, pari al 20 per cento nel 2015, era prevista di crescere gradualmente fino a raggiungere il 100 per cento nel 2021. Tuttavia, giunti al 45 per cento di quota perequativa nel 2018, nel 2019 si è ridefinito un percorso più graduale di convergenza alla piena perequazione nel 2030; per il 2025, si applica la componente perequativa in misura pari al 60%.

Le difficoltà riscontrate nell'attuare i pianificati processi di graduale abbandono dei trasferimenti storici a favore di trasferimenti perequativi sono la ragione dell'esistenza della terza componente del FSC, destinata a *finalità correttive* della ripartizione stessa del fondo. In estrema sintesi, con questa componente si riduce l'erogazione spettante ai comuni il cui trasferimento teorico supera quello storico di una data soglia di incremento percentuale, per recuperare risorse da attribuire ai comuni il cui trasferimento teorico risulta inferiore a quello storico al di sotto di un dato decremento percentuale.

Vi è infine una quarta componente del fondo, ripartita secondo criteri perequativi, vincolata al finanziamento di specifiche funzioni fondamentali dei comuni in ambito sociale legate al raggiungimento degli obiettivi di servizio. In particolare, il potenziamento del servizio asili nido e il servizio di trasporto scolastico a studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado.

Tutti i comuni contribuiscono a finanziare il FSC attraverso la quota di alimentazione con gettito IMU. Nel 2019, il 93% dei comuni ha ricevuto un trasferimento superiore all'IMU versata per via dell'effetto algebrico di diversi fattori: il meccanismo perequativo, l'effetto dei tagli, il rimborso del minor gettito IMU e TASI sull'abitazione principale, l'effetto di assegnazione

---

<sup>16</sup> Per i comuni delle Regioni Sardegna e Sicilia la componente tradizionale si basa unicamente sul criterio delle risorse storiche.

delle risorse aggiuntive per il sociale legate al raggiungimento degli obiettivi di servizio.

#### **4.2. I trasferimenti ai comuni nelle Regioni e Province autonome del Nord Italia**

Nella Provincia autonoma di Trento, la finanza locale è disciplinata dalla legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36, norma che trova attuazione nei protocolli d'intesa in materia di finanza locale che annualmente quantificano, mediante un'intesa fra Giunta provinciale e Consiglio delle autonomie locali, i trasferimenti dalla Provincia ai comuni. Nella Provincia autonoma di Bolzano, le disposizioni in materia di finanza locale sono contenute nella legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6; ogni anno, la quantificazione dei trasferimenti avviene attraverso la stipula da parte del Consiglio dei Comuni e del Presidente della Provincia di un accordo sulla finanza locale. La legge regionale 20 novembre 1995, n. 48, disciplina gli interventi in materia di finanza locale della Regione autonoma Valle d'Aosta; la quantificazione dei trasferimenti è definita annualmente con delibera della Giunta regionale applicando i criteri concordati con l'Associazione dei comuni della Valle d'Aosta. Infine, la legge regionale 17 luglio 2015, n. 18, riforma la disciplina della finanza locale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (legge di riforma che però non ha ancora trovato attuazione); la quantificazione dei trasferimenti avviene annualmente con la legge regionale di stabilità.

#### 4.2.1 La quantificazione delle risorse complessive

Per finanziare i trasferimenti ai comuni, la Provincia autonoma di Bolzano mette a disposizione una quota fissa del 13,5 per cento delle entrate tributarie di cui al titolo I del bilancio provinciale (scomputando alcune voci). La Regione autonoma Valle d'Aosta destina il 95 per cento dei nove decimi<sup>17</sup> del gettito regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si impegna a trasferire agli enti locali (comuni e unioni territoriali) non meno del 13,21 per cento delle entrate regionali derivanti dalla compartecipazione ai tributi erariali. Per contro, nella Provincia autonoma di Trento i trasferimenti complessivamente assegnati ai comuni non sono rigidamente ancorati a quote delle entrate provinciali ma sono di anno in anno concordati in sede di protocollo d'intesa fra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali.<sup>18</sup>

Anche nei criteri di riparto delle risorse complessive fra le varie categorie di trasferimenti vi sono differenze. La Regione Autonoma Valle d'Aosta destina il 50% delle risorse complessive ai trasferimenti correnti senza vincolo di destinazione, il 20% ai trasferimenti per programmi di investimento e, infine, il 30% a trasferimenti "misti" per spesa corrente e in conto capitale con vincolo di destinazione. Nella Provincia autonoma di Bolzano e nella Provincia autonoma di Trento l'allocazione dei trasferimenti complessivi fra i vari fondi previsti è definita in sede di accordo fra la Giunta provinciale e la rappresentanza

---

17 I nove decimi sono la quota fissa del gettito di imposte e tasse statali riscosse sul territorio che lo Stato devolve alla Regione Valle d'Aosta e alle Province di Trento e di Bolzano, in modo che esse dispongano di idonei mezzi finanziari per esercitare l'ampio spettro di competenze in materia di spesa loro attribuite dai rispettivi statuti di autonomia. Lo Stato devolve invece alla Regione Friuli-Venezia Giulia i 2,975 decimi del gettito dell'accisa sulla benzina e i 3,034 decimi del gettito dell'accisa sul gasolio, nonché i 5,91 decimi del gettito degli altri tributi statali.

18 Per un certo periodo, l'ammontare complessivo dei trasferimenti provinciali ai comuni è stato determinato con incrementanti annuali sulla base del tasso di inflazione programmato.

dei comuni. Infine, nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia la legge di stabilità riserva piccole quote delle risorse complessive al finanziamento di una miriade di trasferimenti specifici con vincolo di destinazione, lasciando la quota che residua ai trasferimenti senza vincolo di destinazione.

#### 4.2.2 I criteri di riparto dei trasferimenti per le spese correnti

La Provincia autonoma di Trento finanzia le spese correnti dei comuni con due fondi. Il *fondo perequativo* che non ha vincolo di destinazione e che ha la finalità di riequilibrare le dotazioni finanziarie dei comuni nell'erogazione dei servizi essenziali, e il *fondo specifici servizi comunali* che ha vincolo di destinazione e finanzia una serie di servizi erogati solo da alcuni comuni.

Il criterio guida per il riparto del *fondo perequativo* è il fabbisogno standard, dato dalla differenza fra spesa corrente standardizzata ed entrate tributarie e da proventi standardizzate. La spesa standard di ciascun comune si ottiene applicando a una serie di indicatori di fabbisogno di spesa<sup>19</sup> i relativi coefficienti di spesa standard stimati attraverso un semplice modello econometrico. Le entrate tributarie standard di ciascun comune sono date dal gettito standard dell'IMIS (l'imposta immobiliare trentina descritta nel paragrafo 2.2) calcolato applicando l'aliquota standard alle basi imponibili standard. Per i proventi dei servizi comunali, le entrate standard pro capite di ciascun comune corrispondono alla media delle entrate effettive pro capite dei comuni della stessa classe demografica di popolazione. I fabbisogni standard così calcolati sono infine utilizzati per determinare il trasferimento a valere sul fondo perequativo

---

19 Fra gli indicatori di spesa utilizzati sono vi sono la popolazione residente, la quota di popolazione sotto i 6 anni, la quota di popolazione sopra i 65 anni, le presenze turistiche, l'altitudine media e il numero di insediamenti produttivi.

spettante a ciascun comune.<sup>20</sup> Si sottolinea una particolare attenzione nella definizione delle grandezze di spesa e di entrata utilizzate nel meccanismo di riparto dei trasferimenti. La spesa corrente è calcolata al netto dei servizi che ciascun comune deve finanziare con propri proventi (come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e il servizio idrico). Inoltre, sia le spese sia le entrate sono considerate al netto di tutte le componenti *una tantum* (ad esempio: le spese per far fronte ad eventi meteorologici). Infine, si tiene conto dei servizi gestiti in forma associata apportando opportune correzioni sia sul lato delle spese sia su quello dei proventi.

Negli ultimi anni, il fondo perequativo trentino ha assunto la duplice denominazione di *fondo perequativo/solidarietà*, per via della modalità con cui la Provincia autonoma di Trento ha scelto di regolare la riserva statale sul gettito IMIS sugli immobili di categoria D e sul maggior gettito IMIS, rispetto all'ICI, derivante dalla rivalutazione delle rendite e dei coefficienti catastali per il calcolo dell'IMU statale istituita nel 2012. Nello specifico, i comuni trentini trattengono per intero il proprio gettito IMIS, mentre lo Stato incassa il gettito sugli immobili di categoria D e il maggior gettito IMIS rispetto all'ICI decurtando una quota corrispondente della compartecipazione della Provincia ai nove decimi dei tributi erariali. A sua volta, la Provincia si rivale sui comuni decurtando i trasferimenti sul fondo perequativo. Per via di questo meccanismo, vi sono circa 40 comuni, quelli con elevato gettito IMIS pro capite, che devono dare, anziché ricevere, un trasferimento, perché il fabbisogno standard risulta negativo. Il *fondo perequativo* è perciò costituito dall'ammontare complessivo dei trasferimenti erogati ai comuni con fabbisogno standard positivo, mentre il *fondo di solidarietà* è costituito dall'ammontare complessivo delle

---

20 Il riparto è effettuato riproporzionando i fabbisogni standard ottenuti dal modello econometrico in modo che la somma complessiva corrisponda al totale delle risorse da ripartire. Per maggiori dettagli riguardo il funzionamento del fondo perequativo della Provincia autonoma di Trento si veda Galmarini e Rizzo (2006).

risorse trasferite alla Provincia dai comuni con fabbisogno standard negativo.

Mentre con il fondo perequativo la Provincia autonoma di Trento finanzia, senza vincolo di destinazione, le categorie di servizi erogati dalla generalità dei comuni, in particolare quelli essenziali, attraverso il *fondo specifici servizi comunali* provvede al finanziamento, con destinazione vincolata, di alcune categorie di servizi erogati solo da alcuni comuni. Questi comuni sono in genere quelli di maggiore dimensione che gestiscono dei servizi che solitamente vengono usufruiti anche dai residenti dei comuni limitrofi, come ad esempio la custodia forestale, gli asili nido, le biblioteche, i trasporti urbani e i progetti culturali di interesse sovracomunale.

La Provincia autonoma di Bolzano finanzia le spese correnti dei comuni sostanzialmente con il *fondo ordinario*. Al netto di alcune quote destinate al finanziamento di interventi specifici (ad esempio: le scuole per l'infanzia), la legge stabilisce che il riparto debba avvenire sulla base di criteri e parametri che descrivono il fabbisogno finanziario dei singoli comuni, tenendo conto anche delle risorse finanziarie dei comuni. Per ciascun comune, il trasferimento assegnato è in proporzione alla differenza fra uscite o fabbisogno finanziario teorico ed entrate teoriche (il modello di riparto altoatesino utilizza il termine "teorico" come sinonimo di "standard"). Per le entrate teoriche, cioè standard, si considerano quelle derivanti dall'IMI, dalla produzione di energia elettrica, dai canoni idrici, dagli edifici e dai terreni di proprietà dei comuni. Le uscite teoriche/standard sono calcolate in termini pro capite in proporzione alla popolazione ponderata. La ponderazione segue l'andamento di una "U" asimmetrica, che attribuisce maggiori entrate teoriche ai comuni più piccoli, che scontano un'elevata incidenza di costi fissi, e ai comuni più grandi, i quali svolgono un più ampio ventaglio di funzioni, anche a vantag-

gio di altri comuni.<sup>21</sup>

La legge sulla finanza locale della Provincia autonoma di Bolzano prevede anche un *fondo perequativo*, il cui scopo è quello di sostenere la salvaguardia degli equilibri di bilancio. Dall'accordo sulla finanza locale degli ultimi anni emerge però che questo fondo è esclusivamente destinato a favore dei comuni di lingua ladina per la copertura delle maggiori spese per l'uso della lingua ladina.

La Regione autonoma Valle d'Aosta concorre al finanziamento delle spese correnti dei comuni innanzitutto con un programma di *trasferimenti senza vincolo settoriale di destinazione*, attribuiti secondo parametri oggettivi che tengono conto della popolazione, delle caratteristiche del territorio e delle condizioni socioeconomiche. La formula utilizzata per il riparto è molto semplice: per ciascun comune, il trasferimento è pari alla *spesa di riferimento* (qui si usa il termine "di riferimento" per indicare "standard") al netto di due componenti di entrata: il gettito IMU ragguagliato all'aliquota minima obbligatoria e l'otto per cento della spesa di riferimento quale grado presunto di copertura minima tariffaria dei servizi erogati. I parametri oggettivi che concorrono alla determinazione della spesa di riferimento/standard (che include una quota fissa uguale per tutti i comuni) sono: la popolazione residente, le caratteristiche del territorio (espresso da un indice ponderato di: superficie, lunghezza delle strade, numero di unità immobiliari), la quota altimetrica media degli insediamenti, il grado di ricettività (espresso da un indice ponderato di: numero di unità immobiliari a disposizione, numero di camere nelle strutture ricettive), numero di addetti extra agricoli.

---

21 È previsto un peso uguale a uno per i comuni con popolazione compresa fra i 4.500 e gli 11.000 abitanti, e maggiore di uno, fino ad un massimo di 2, per quelli con popolazione inferiore a 4.500 abitanti, e maggiore di uno, fino ad un massimo di 1,20, per quelli con popolazione superiore a 11.000 abitanti.

Per il finanziamento delle spese correnti (ma anche per le spese di investimento, con due sottofondi distinti), la Regione autonoma Valle d'Aosta eroga ai comuni e alle Comunità montane anche dei *trasferimenti con vincolo settoriale di destinazione*, quali strumenti di programmazione di carattere generale volti ad incentivare gli enti locali al raggiungimento di priorità settoriali definite dalla Regione d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali.

La citata legge regionale del 2015, che disciplina la finanza locale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia prevede, per il finanziamento delle spese correnti dei comuni, un *fondo ordinario e di perequazione*, senza vincolo di destinazione, composto da due quote. Una prima quota, erogata per il concorso ordinario nel finanziamento dei bilanci e per la perequazione delle risorse, ripartita sulla base della differenza fra fabbisogni standard di spesa ed entrate standardizzate. Una seconda quota, erogata per finalità specifiche consolidate, ripartita in funzione alla spesa storica. Tuttavia, come già rilevato sopra, questa disciplina non ha ancora trovato attuazione. Per il finanziamento delle spese correnti, la legge di stabilità 2024 assegna ai comuni quote del *fondo unico comunale* (che la riforma del 2015 prevede di sopprimere), a sua volta suddiviso in due quote, ordinaria e di solidarietà, entrambe quantificate in proporzione alle rispettive assegnazioni dell'anno precedente. Oltre al fondo unico comunale, la legge di stabilità assegna ai comuni quote di trasferimenti su circa una ventina di interventi specifici e di settore.

#### 4.2.3 I trasferimenti per spese di investimento

La Provincia autonoma di Trento sostiene gli investimenti dei comuni con due programmi di trasferimenti. Il *fondo per gli investimenti programmati dei*

*comuni* finanzia, senza vincolo di destinazione, le opere e gli interventi previsti dagli strumenti di programmazione dei comuni, i quali possono però anche servirsene per il finanziamento delle operazioni finanziarie. Il volume complessivo dei trasferimenti segue una programmazione triennale e una quota del fondo può essere destinata ad interventi di rilievo intercomunale, correlati all'esercizio associato di funzioni. Il criterio su cui si basa il riparto del fondo è quello del riequilibrio dello stock di infrastrutture: per ciascun comune, l'assegnazione tende a coprire parte della differenza fra valore standard e valore effettivo dello stock di infrastrutture, quest'ultimo ottenuto come sommatoria delle spese di investimento intraprese nel corso degli ultimi vent'anni. Con il *fondo per gli investimenti di rilevanza provinciale*, la Provincia concorre al finanziamento delle opere e degli interventi aventi caratteristiche economiche e sociali di rilevanza provinciale. Si tratta di un fondo a domanda su bandi di settore (ad esempio: edilizia scolastica, servizio idrico), che prevede un processo di valutazione e selezione dei progetti proposti dai comuni, su una serie di opere e interventi stabiliti dalla Giunta provinciale d'intesa con la rappresentanza unitaria dei comuni.

La Provincia autonoma di Bolzano finanzia la spesa in conto capitale dei comuni con il *fondo per gli investimenti*. Una prima quota è ripartita d'ufficio in base a criteri di fabbisogno fissati in sede di accordo sulla finanza locale fra Giunta provinciale e Consiglio dei comuni. La legge fissa le tipologie di interventi finanziabili, le procedure e le scadenze per l'impiego dei fondi, e i comuni possono anche rinunciare all'assegnazione d'ufficio. Una seconda quota è invece messa a disposizione dei comuni che ne fanno domanda, con assegnazioni che seguono graduatorie di merito dei progetti presentati.

Il *fondo per speciali programmi di investimento* della Regione autonoma Valle d'Aosta è volto a finanziare, su richiesta dei comuni, interventi per opere

e infrastrutture destinate a servizi o a funzioni pubbliche locali, recupero a servizi o funzioni pubbliche locali di fabbricati (di proprietà di enti locali) che presentino interesse storico o artistico, opere di ripristino e di riqualificazione ambientale. La Regione finanzia gli investimenti dei comuni anche con la quota in conto capitale dei *trasferimenti con vincolo settoriale di destinazione*, programma di finanziamento del quale si è già riferito sopra a proposito dei trasferimenti di parte corrente.

La legge del 2015 sulla finanza locale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che, come abbiamo già ricordato, non è stata ancora attuata, prevede l'istituzione di un fondo ordinario per gli investimenti assegnato d'ufficio e destinato a interventi di manutenzione del patrimonio, da ripartire in base a indicatori che prendono a riferimento la dimensione territoriale, le strutture e infrastrutture stradali, ambientali e di carattere sociale e educativo presenti sul territorio.

## 5. Conclusioni

L'esperienza delle autonomie speciali del Nord Italia può fornire spunti utili per il dibattito sull'eventuale estensione di competenze in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario degli enti locali ad altre Regioni. Inoltre, il confronto tra il modello nazionale e quello delle autonomie speciali può offrire indicazioni utili anche per comprendere le opportunità e i limiti di una riforma più ampia del sistema di finanza locale in Italia. In questo capitolo ci siamo soffermati su tre aspetti: l'imposizione sugli immobili, l'imposta di soggiorno e i trasferimenti ai comuni.

Per quanto riguarda la fiscalità locale sugli immobili, le Province auto-

me di Trento e Bolzano e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia hanno sostituito l'IMU con tributi locali propri, rispettivamente: IMIS, IMI e ILIA. Rispetto al modello statale, questi tributi non modificano sostanzialmente la natura dell'imposta ma permettono una maggiore autonomia ai comuni nella determinazione delle aliquote e dei regimi di esenzione e riduzione di imposta, più adattabili alle esigenze locali. Ad esempio, il Friuli-Venezia Giulia ha introdotto una categoria specifica di immobile, la cosiddetta prima "seconda casa", per applicare un'aliquota agevolata intermedia tra quella dell'abitazione principale e quella degli altri immobili. La Provincia autonoma di Bolzano utilizza l'IMI sugli immobili come strumento di politica abitativa, applicando aliquote maggiorate sulle abitazioni locate a turisti e aliquote agevolate su quelle locate a residenti. La Provincia autonoma di Trento utilizza l'IMIS come strumento di sostegno alle attività produttive, concedendo esenzioni e aliquote ridotte sugli immobili destinati a particolari attività produttive, ma allo stesso tempo ristorando i comuni per il minor gettito con trasferimenti compensativi.

Più marcata invece è la differenza tra la normativa nazionale e quella delle Regioni e Province autonome per l'imposta di soggiorno. La sua applicazione, a livello nazionale, si è sviluppata in ordine sparso a causa della mancata emanazione del regolamento attuativo previsto dalla legge del 2011. Inoltre, vi è un disallineamento fra soggetti titolari dell'imposta, i comuni, e soggetti titolari della competenza legislativa in materia di turismo, le Regioni. Invece, nelle Province autonome di Trento e Bolzano, e nelle Regioni autonome della Valle d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia le rispettive leggi locali definiscono e regolano in modo più dettagliato la struttura dell'imposta di soggiorno, garantendo un certo grado di uniformità di applicazione sul territorio, e la utilizzano come strumento di finanziamento delle politiche di sviluppo turistico

locale. Ad esempio, nella provincia di Bolzano il 90% del gettito è attribuito ad aziende o organizzazioni che si occupano esclusivamente di promozione turistica. Infine, si riscontra una maggiore efficienza nella gestione dell'imposta con l'accentramento a livello provinciale, come avviene nella Provincia di Trento.

Il tema dei trasferimenti ai comuni evidenzia ulteriori differenze tra il modello nazionale e quelli adottati nelle autonomie speciali. A livello statale, il fondo di solidarietà comunale rappresenta il principale strumento di riequilibrio delle risorse, con un sistema di riparto che si basa su criteri legati ancora oggi prevalentemente alla spesa storica, mentre i criteri legati alla perequazione fanno fatica ad entrare a pieno regime nel meccanismo di calcolo del riparto del fondo. Le Regioni e Province autonome del Nord, invece, sembrano aver sviluppato propri modelli di trasferimenti agli enti locali, caratterizzati da una maggiore stabilità e da criteri di distribuzione più legati al concetto della perequazione. La Provincia autonoma di Trento, ad esempio, adotta un sistema di trasferimenti basato su un fondo perequativo che tiene conto della spesa standard e delle entrate standardizzate, con correttivi per garantire l'equilibrio tra comuni con diverse capacità fiscali. In Valle d'Aosta, il riparto delle risorse avviene sulla base di un indice ponderato che considera popolazione, caratteristiche del territorio e capacità contributiva locale. Nella provincia autonoma di Bolzano, il sistema dei trasferimenti è fortemente strutturato per compensare le differenze tra comuni piccoli e grandi, con un meccanismo che premia le economie di scala ma garantisce un supporto ai centri meno popolosi.

Queste esperienze delle Regioni e Province autonome del Nord Italia mostrano come un sistema di finanza locale decentrata possa offrire una maggiore flessibilità nella gestione delle entrate tributarie, come nel caso dell'IMU; maggiore chiarezza e controllo nell'utilizzo vincolato del gettito, come nel

caso dell'imposta di soggiorno; e infine strumenti di perequazione più mirati alla specificità territoriali rispetto al modello nazionale, come nel caso del sistema dei trasferimenti. Tuttavia, se questa stessa autonomia fosse concessa a tre grandi Regioni come la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna, potrebbero emergere dei problemi di rispetto degli obiettivi di finanza pubblica complessiva delle pubbliche amministrazioni, come sottolineato recentemente nei documenti preparatori del CLEP.<sup>22</sup> Inoltre, non è chiaro come diversi criteri, regionalizzati, di definizione dei fabbisogni standard possano assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (Zanardi, 2019).

## Riferimenti bibliografici

- [1] Arachi, G., Porcelli, F., Zanardi, A. (2023). Redistribution and risk-sharing effects of intergovernmental transfers: an empirical analysis based on Italian municipal data. *Regional Studies* 57(8), 1523-1534.
- [2] Bordignon, M., Ciotti, L., Scutifero, N., Turati, G. (2023). Il Fondo di Solidarietà Comunale: obiettivi e criticità. Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 09/05/2023. <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-fondo-di-solidarieta-comunale-obiettivi-e-criticita>
- [3] Bordignon, M., Neri, F., Rizzo, L., Secomandi, R. (2023). Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?. Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 14/03/2023. <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-attuali-regioni-a-stato-speciale-un-modello-per-l-autonomia-differenziata>
- [4] Cerea, G. (2013). *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità*. Franco Angeli, Milano.

---

22 [https://www.affariregionali.it/media/509323/3-parte-iii\\_documenti-preparatori\\_30102023\\_def.pdf](https://www.affariregionali.it/media/509323/3-parte-iii_documenti-preparatori_30102023_def.pdf)

- [5] Congleton, R.D. (2015). Asymmetric federalism: Constitutional and fiscal exchange, and the political economy of decentralization. In: Ahmad, S. E., Brosio, G. (eds), *Handbook of Multilevel Finance*, Cheltenham: Edgar Elgar.
- [6] Galmarini, U., Rizzo, L. (2006). Spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei comuni trentini. In: *La finanza locale in Italia, Rapporto 2006*. Franco Angeli, Milano
- [7] Lattarulo, P. (2019). Decentramento e differenziazione. Come rafforzare i territori e le istituzioni che li rappresentano. *Italian Papers on Federalism*. Rivista Giuridica online ISSiRFA-CNR, n. 3 2019.
- [8] Zanardi, A. (2019). Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio presso la Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo, su "attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, 10 luglio 2019.