

**Seminari PD sulla riforma fiscale**

# **La fiscalità territoriale**

**Alberto Zanardi**

**Roma, 9 giugno 2025**

## Premessa

I **tributi degli Enti territoriali (ET)** devono soddisfare una serie di **requisiti generali**:

- basi imponibili poco mobili (non esposte alla concorrenza fiscale)
- basi imponibili distribuite in modo poco sperequato tra territori (per limitare le esigenze di trasferimenti perequativi)
- prelievi direttamente correlabili ai benefici delle politiche locali e non esportabili sui non-residenti

Ma devono anche essere coerenti, in modo specifico, con il **sistema di finanza pubblica multi-livello** previsto dalla Costituzione (Titolo V) e dalla legge sul federalismo fiscale (42/2009):

- Determinazione da parte dello Stato:
  - dei **LEP** sulle funzioni pubbliche decentrate concernenti i diritti civili e sociali
  - delle «**funzioni fondamentali**» di Comuni, Province e Città metropolitaneda cui deriva una **garanzia di finanziamento** di queste prestazioni mediante **tributi ad aliquote base** più compartecipazioni più trasferimenti perequativi
- Riconoscimento agli Enti territoriali (ET) di **tributi propri**, con adeguati spazi di **autonomia**, coerenti con i principi di coordinamento del sistema tributario
- Inserimento dei tributi propri in **meccanismi di perequazione**

## Uno sguardo d'insieme

### Gettiti dei principali tributi decentrati (milioni di euro)

		2019	2020	2021	2022	2023	2024
Regioni	Irap	24.302	19.460	22.916	27.750	29.088	32.362
	Addizionale regionale all'Irpef	11.962	11.835	11.960	12.638	13.564	14.829
	Tassa automobilistica regionale	6.488	5.797	6.125	6.324	6.700	6.884
Province e CM	Imposte provinciale di trascrizione - Ipt	1.856	1.527	1.734	1.585	1.768	1.884
	Imposta provinciale sulle assicurazioni rc auto	2.136	2.174	2.093	2.062	2.201	2.395
Comuni	Imu	16.953	17.512	18.310	18.430	19.144	18.878
	Addizionale comunale all'Irpef	4.880	4.711	4.847	5.225	5.626	6.204
	Imposta di soggiorno	499	215	306	532	649	772

Fonte: Istat

**Buona dinamica** dei gettiti delle **imposte sui redditi**: Irap e addizionali Irpef

**Dinamica fiacca** delle imposte legate al **mercato automobilistico**: tassa auto regionale, IPT, meno per RC auto

**Sostanziale stabilità** nel gettito **IMU**. Fortissima crescita del gettito dell'**imposta di soggiorno**

# La composizione delle entrate nei bilanci di Regioni e Comuni

Figure 4: La composizione delle entrate totali per le Regioni

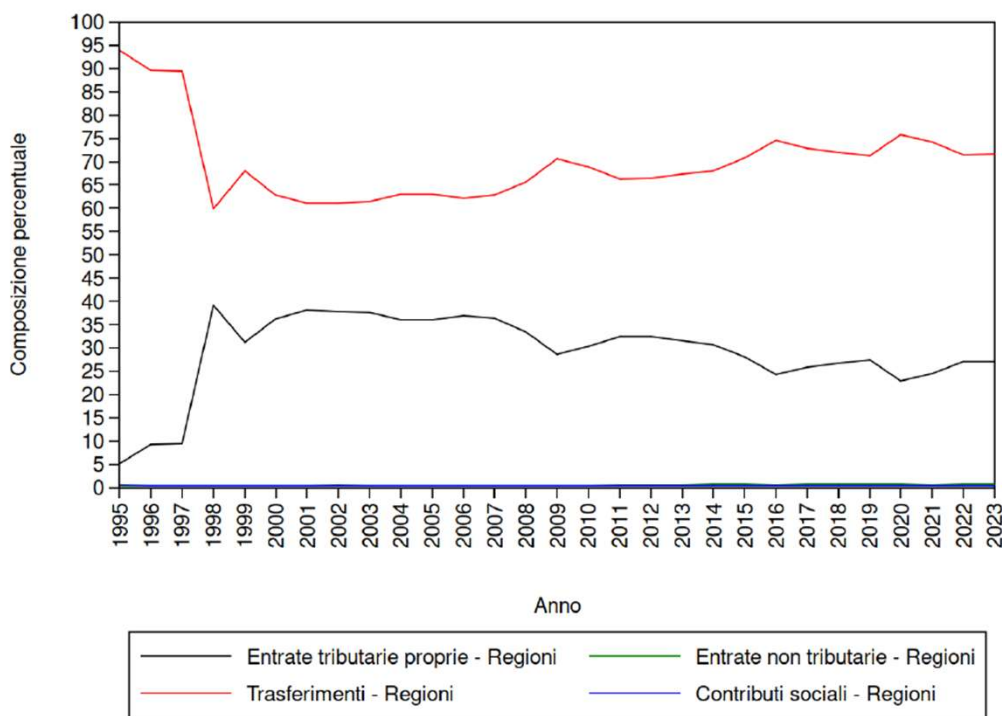
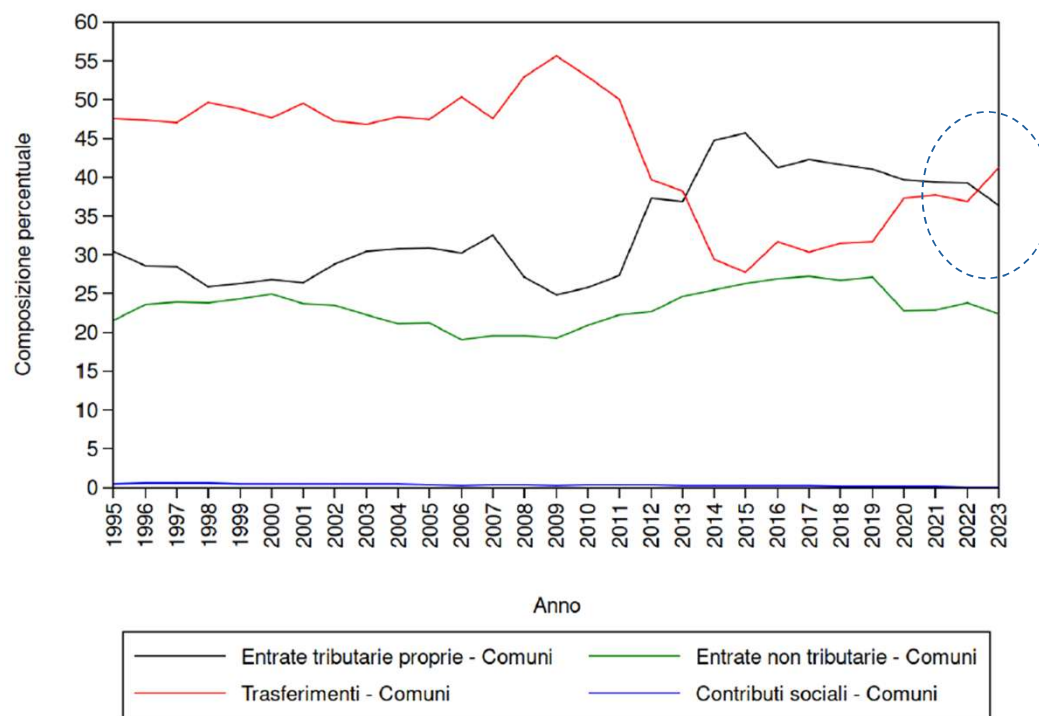


Figure 6: La composizione delle entrate totali per i Comuni



L'**autonomia tributaria** degli ET (misurato dalla quota delle entrate per tributi propri sul totale delle entrate) si è **ridotta** nell'ultimo decennio: meno per le Regioni, di più per i Comuni (nel 2022 **inversione** con la quota delle entrate per trasferimenti e compartecipazioni)

## La delega fiscale – Principi per la revisione della fiscalità regionale

Secondo la delega fiscale:

- Necessario **rivedere la fiscalità regionale** (d.lgs. 68/2011) per realizzare il **federalismo fiscale regionale** e riconoscere **maggiore autonomia tributaria**
  - Superare le criticità che hanno **impedito** la realizzazione del federalismo fiscale regionale:
    - ✓ **Mancata fiscalizzazione** dei trasferimenti statali alle Regioni mediante un incremento dell'aliquota ordinaria dell'**addizionale regionale all'Irpef** a parità di prelievo per i contribuenti (decreto 68/2011)
    - ✓ Mancata **territorializzazione** delle **compartecipazioni** regionali sui tributi erariali (in particolare Iva)
  - Trasformazione di alcuni tributi propri derivati in **tributi propri** regionali in senso stretto
- Graduale **«superamento» dell'Irap**, a partire da alcune categorie di contribuenti (società di persone e associazioni tra professionisti), con una **sovraimposta Ires a parità di gettito complessivo**, da ripartire tra le Regioni sulla base dei criteri vigenti in materia di Irap

## La delega fiscale – Principi per la revisione della fiscalità dei Comuni, Province e Città metropolitane

Per la fiscalità dei **Comuni**:

- soltanto riproposizione di **generici principi** (autonomia tributaria, separazione rispetto al fisco erariale, potenziamento dei tributi propri, semplificazioni procedurali e di riscossione) già ripetutamente richiamati negli anni passati

Per la fiscalità delle **Province** e **Città metropolitane**:

- introduzione di un **nuovo tributo proprio** (aggiuntivo ai tributi esistenti?) per assicurare l'esercizio delle «funzioni fondamentali» con adeguati margini manovrabilità
- introduzione di una **compartecipazione** su un tributo erariale di carattere generale

## La delega fiscale – Effetti finanziari

L'attuazione di questi interventi di riforma della fiscalità degli ET dovrà comunque comportare **effetti finanziari** coerenti con i **vincoli generali** fissati dalla delega fiscale:

- **nessun nuovo o maggiore onere** per la finanza pubblica
- **nessun incremento della pressione fiscale** rispetto alla legislazione vigente

## Criticità – Irap

**Necessaria sostituzione dell'Irap** che ha perso la sua natura originaria e si è ridotta in sostanza in un «**doppione**» dell'Ires (differenze: l'Irap colpisce anche le società di persone e la base imponibile include gli interessi passivi)

Le profonde trasformazioni introdotte dalle **politiche nazionali** negli anni recenti hanno:

- **ristretto la base imponibile** (deducibilità del costo del lavoro a tempo indeterminato)
- **circoscritto la platea dei contribuenti** (esenzione degli agricoltori, imprenditori individuali e professionisti)

Ad oggi **nessuna attuazione** dei principi direttivi della legge delega in materia di Irap

## Criticità – Irap

Data la attuale quasi-identità tra Irap e Ires, la **sostituzione dell'Irap con una sovraimposta all'Ires**, prevista dalla delega fiscale, potrebbe sembrare una esito scontato per evitare l'attuale duplicazione

Tuttavia questa soluzione comporta una serie di **criticità**:

- un ulteriore **restringimento della base imponibile** (profitti delle società dei capitali) a fronte della destinazione al finanziamento di una **funzione pubblica universale** come è la **sanità**
- dato il vincolo di invarianza di gettito, il conseguente **aumento dell'aliquota Ires**, in contrasto con la prospettiva di una riduzione del prelievo sui redditi delle società prevista dalla delega (Ires incrementale)
- un rafforzamento dell'incentivo al **finanziamento** mediante **capitale di debito**
- una **distribuzione del gettito più sperequata** rispetto a quella dell'Irap con conseguente necessità di maggiori trasferimenti perequativi

Inoltre, non è chiaro se la sovraimposta Ires consentirà spazi di **manovrabilità dell'aliquota** da parte delle singole Regioni

- In caso negativo → di fatto equivarrebbe a una **compartecipazione** con **perdita di autonomia** da parte delle Regioni
- In caso positivo → rischi di **competizione verticale** tra livelli di governo diversi livelli di governo sullo stesso prelievo

## Criticità – Irap

E' opportuno introdurre un **nuovo tributo regionale** in sostituzione dell'Irap (**proposta Astrid**):

- ad **amplissima base imponibile** – in coerenza con il carattere universalistico delle spese per il welfare finanziate – che include redditi di impresa e di lavoro autonomo (anche agrari e forfettari), di capitale finanziario, da locazioni, plusvalenze, ecc.
- con **aliquota base bassa** data l'ampiezza della base, con **manovrabilità** da parte delle singole Regioni → tributo proprio
- applicata attraverso una **batteria di addizionali** sulle imposte che già colpiscono questi cespiti
- esenzione dei **redditi di lavoro dipendente e pensione** che già sono tassati da Irpef progressiva e addizionali
- richiamo ad esperienze straniere (Cotisation Sociale Généralisée – CSG in Francia)

## Criticità – Addizionale regionale all'Irpef

**Erosione della base imponibile** a causa della crescente applicazione nell'Irpef erariale di **regimi sostitutivi**: cedolare secca sulle locazioni, regime forfettario per imprese individuali e autonomi, redditi agrari, premi di produzione, ecc. → **indebolimento dell'autonomia**

Tuttavia, gran parte delle Regioni mantiene ancora ampi **margini residui di sforzo fiscale**  
(→ tabella)

# Criticità – Addizionale regionale all'Irpef

## Addizionale regionale all'Irpef - Struttura e aliquote legali

Regione	Scaglioni	Aliquota/e 2025	Regione	Scaglioni	Aliquota/e 2025
PIEMONTE	fino a 15000.00 euro	1,62	MARCHE	fino a 15000.00 euro	1,23
	oltre 15000.00 e fino a 28000.00 euro	2,13		oltre 15000.00 e fino a 28000.00 euro	1,53
	oltre 28000.00 e fino a 50000.00 euro	2,75		oltre 28000.00 e fino a 50000.00 euro	1,70
	oltre 50000.00 euro	3,33		oltre 50000.00 euro	1,73
VALLE D'AOSTA	fino a 15000.00 euro	0,00	LAZIO	fino a 15000.00 euro	1,73
	oltre 15000.00 euro	1,23		oltre 15000.00 euro	3,33
LOMBARDIA	fino a 15000.00 euro	1,23	ABRUZZO	fino a 28000.00 euro	1,63
	oltre 15000.00 e fino a 28000.00 euro	1,58		oltre 28000.00 e fino a 50000.00 euro	3,23
	oltre 28000.00 e fino a 50000.00 euro	1,72		oltre 50000.00 euro	3,33
	oltre 50000.00 euro	1,73	MOLISE	fino a 15000.00 euro	1,73
fino a 50000.00 euro	1,23	oltre 15000.00 e fino a 28000.00 euro		1,93	
oltre 50000.00 euro	1,73	oltre 28000.00 e fino a 50000.00 euro		3,33	
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	fino a 50000.00 euro	1,23	oltre 50000.00 euro	3,33	
	oltre 50000.00 euro	1,73	CAMPANIA	fino a 15000.00 euro	1,73
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	aliquota unica	1,23		oltre 15000.00 e fino a 28000.00 euro	2,96
VENETO	aliquota unica	1,23		oltre 28000.00 e fino a 50000.00 euro	3,20
FRIULI VENEZIA GIULIA	fino a 15000.00 euro	0,70		oltre 50000.00 euro	3,33
	oltre 15000.00 euro	1,23	PUGLIA	fino a 15000.00 euro	1,33
LIGURIA	fino a 28000.00 euro	1,23		oltre 15000.00 e fino a 28000.00 euro	1,43
	oltre 28000.00 e fino a 50000.00 euro	3,18		oltre 28000.00 e fino a 50000.00 euro	1,63
	oltre 50000.00 euro	3,23		oltre 50000.00 euro	1,85
EMILIA-ROMAGNA	fino a 15000.00 euro	1,33	BASILICATA	aliquota unica	1,23
	oltre 15000.00 e fino a 28000.00 euro	1,93	CALABRIA	aliquota unica	1,73
	oltre 28000.00 e fino a 50000.00 euro	2,93	SICILIA	aliquota unica	1,23
	oltre 50000.00 euro	3,33	SARDEGNA	aliquota unica	1,23
TOSCANA	fino a 15000.00 euro	1,42			
	oltre 15000.00 e fino a 28000.00 euro	1,43			
	oltre 28000.00 e fino a 50000.00 euro	3,32			
	oltre 50000.00 euro	3,33			
UMBRIA	fino a 15000.00 euro	1,23			
	oltre 15000.00 e fino a 28000.00 euro	1,62			
	oltre 28000.00 e fino a 50000.00 euro	1,67			
	oltre 50000.00 euro	1,83			

Fonte: Secomandi-Rizzo su dati Mef

## Criticità – Addizionale regionale all'Irpef

Il «**decreto legislativo sui tributi regionali e locali**» di attuazione della delega fiscale (approvato in via preliminare CdM 9 maggio) interviene in materia di addizionale regionale all'Irpef

Il decreto 68/2011 prevedeva un **incremento dell'aliquota base dell'addizionale regionale** come strumento per la «**fiscalizzazione**» dei trasferimenti statali a favore delle **Rso** sotto il vincolo di **invarianza del prelievo** sul contribuente Irpef (attuazione della riforma PNRR sul federalismo fiscale regionale, milestone M1C1-119, 1° gennaio 2027)

Il nuovo decreto legislativo sostituisce l'incremento dell'aliquota base dell'addizionale regionale con una **compartecipazione regionale all'Irpef**

La nuova compartecipazione:

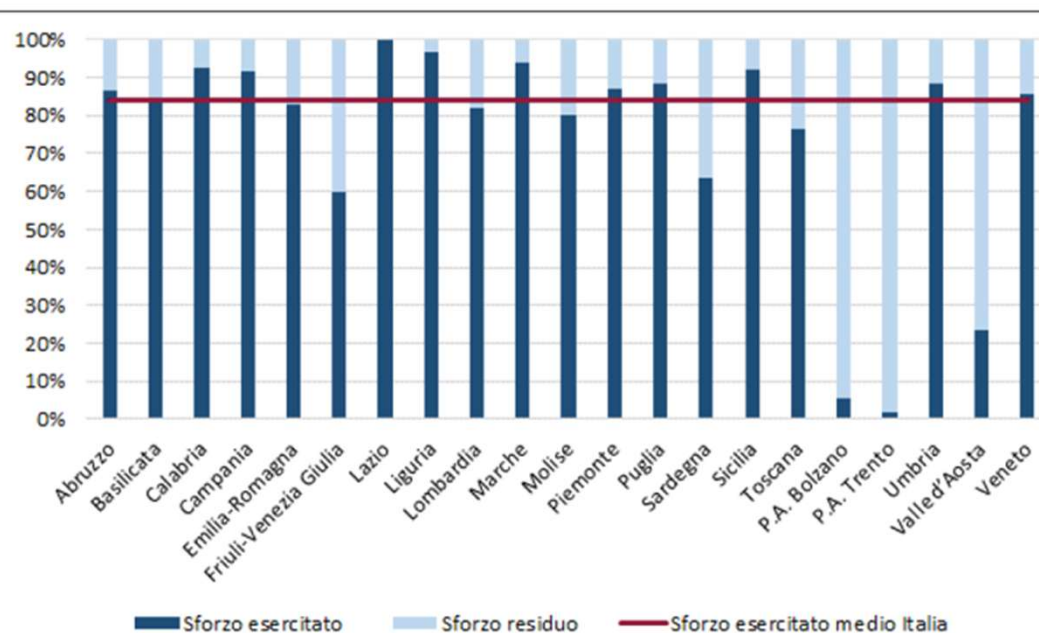
- risolve il problema di dover applicare **due differenti scale di aliquote Irpef erariali** distintamente per **contribuenti nelle Rso e nelle Rss** per garantire l'invarianza della pressione fiscale per i cittadini
- ma «**sterilizzata**» la **dinamica della base Irpef** sul gettito compartecipato mediante la restituzione al bilancio dello Stato delle maggiori entrate rispetto ai trasferimenti soppressi → **risorse congelate al valore attuale**, diversamente dal caso dell'addizionale regionale

## Criticità – Addizionale comunale all’Irpef

Anche per l’addizionale comunale all’Irpef, **erosione della base imponibile** per la proliferazione di **regimi sostitutivi** nell’Irpef erariale

Tuttavia, anche in relazione ai tagli dei trasferimenti verticali fino al 2019, per l’addizionale comunale gli **spazi residuali di sforzo fiscale** sono ormai **molto limitati** (gettito aggiuntivo ancora disponibile pari complessivamente a circa 15% del massimo potenziale) e pressoché esauriti nei Comuni del Sud e in quelli medio-grandi (→ grafico)

Sforzo fiscale esercitato e residuale nell’addizionale comunale all’Irpef 2022

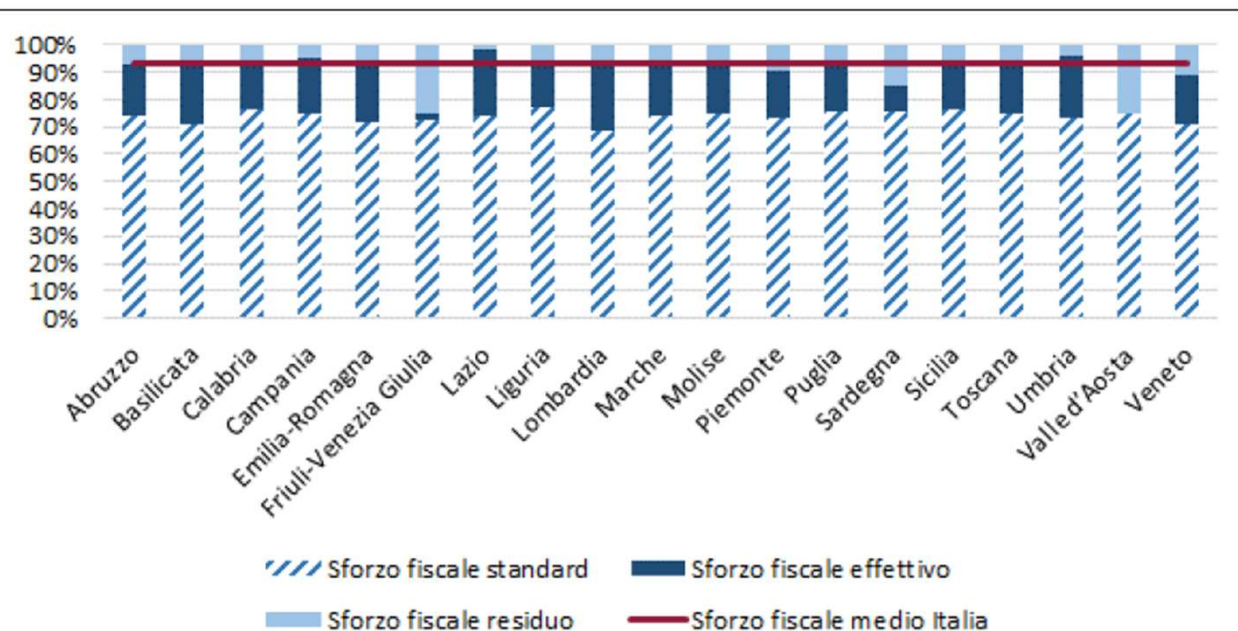


Fonte: UPB 2024

## Criticità – Imu

Anche nell'Imu gli **spazi residuali di sforzo fiscale** sono sostanzialmente **esauriti** (complessivamente circa 8% di gettito potenziale aggiuntivo) soprattutto nei Comuni medio-grandi, senza particolari differenziazione regionali (→ grafico)

### Sforzo fiscale esercitato e residuo nell'Imu 2022



Fonte: UPB 2024

## Criticità – Imu

Inoltre, due **criticità «strutturali»**:

- l'**esenzione dell'abitazione principale** che, gravando il prelievo sui non-residenti, determina **dissociazione tra contribuenti e cittadini beneficiari** dei servizi comunali (con indebolimento della *accountability* degli amministratori locali) e **disparità tra Comuni** in relazione alla loro vocazione turistica e ai fenomeni di migrazione/spopolamento (→ figura)
- la **mancata riforma del catasto** che, data la variabilità territoriale degli scostamenti tra rendite catastali e valori di mercato, compromette l'**equità del prelievo** a danno soprattutto degli immobili più recenti nelle aree periferiche (→ figura)

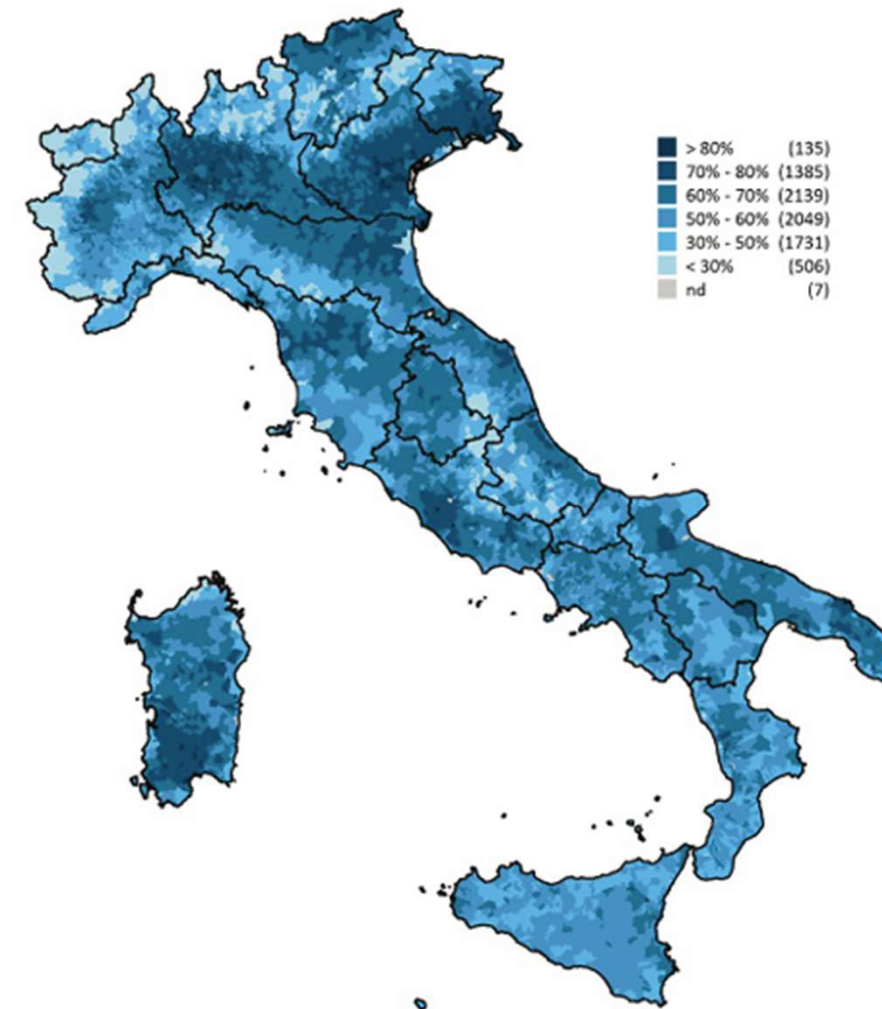
## Criticità – Imu

Inoltre, due **criticità «strutturali»**:

- l'**esenzione dell'abitazione principale** che, gravando il prelievo sui non-residenti, determina **dissociazione tra contribuenti e cittadini beneficiari** dei servizi comunali (con indebolimento della *accountability* degli amministratori locali) e **disparità tra Comuni** in relazione alla loro vocazione turistica e ai fenomeni di migrazione/spopolamento (→ figura)

Quota percentuale di abitazioni principali dello stock residenziale

Fonte: Mef, gli immobili in Italia 2023

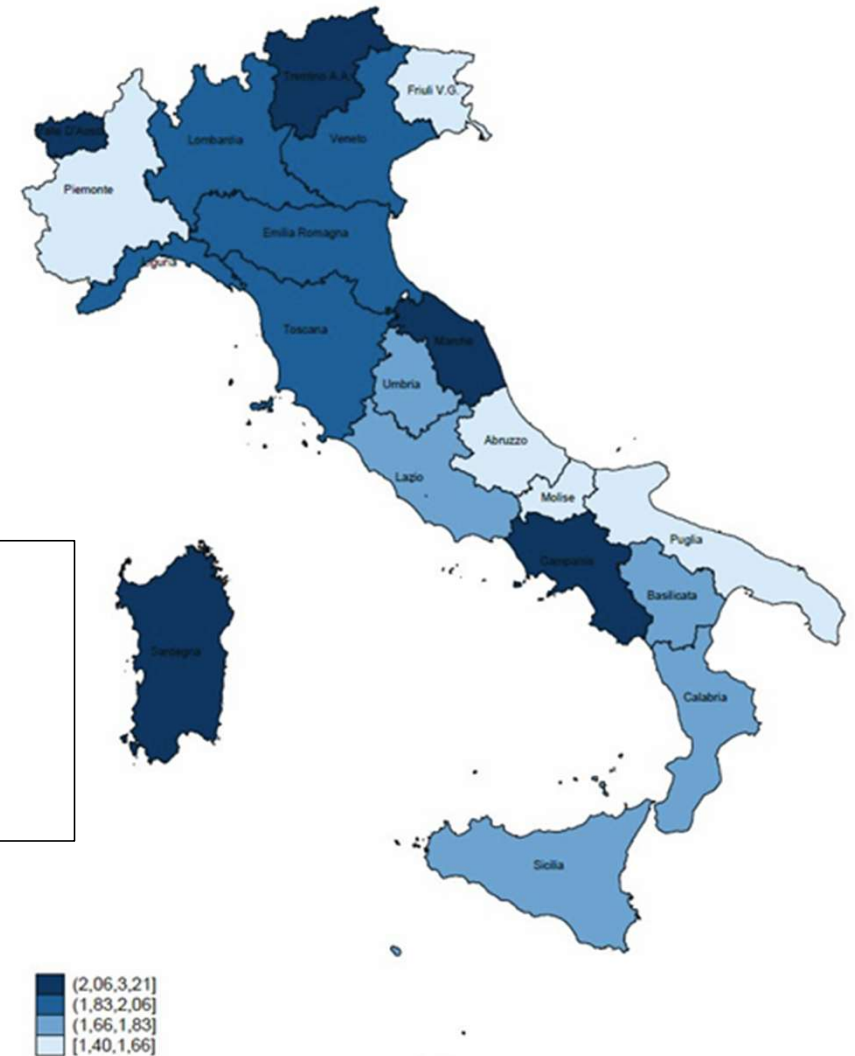


## Criticità – Imu

- la **mancata riforma del catasto** che, data la variabilità territoriale degli scostamenti tra rendite catastali e valori di mercato, compromette l'**equità del prelievo** a danno soprattutto degli immobili più recenti nelle aree periferiche (→ figura)

Rapporto tra «valore stimato di mercato» e valore imponibile IMU per Regione di residenza dei proprietari (abitazioni principali)  
Valore medio Italia = 1,89

Fonte: Mef, gli immobili in Italia 2023



## Criticità – Finanziamento delle funzioni comunali

Il quasi esaurimento degli spazi di manovra sui tributi comunali potrebbe indicare che lo **sforzo fiscale** è ormai ampiamente impiegato dai Comuni per finanziare i livelli attuali di erogazione dei servizi per le loro «**funzioni fondamentali**», evidenziando così una situazione di «**sotto-finanziamento**» di tali funzioni

Da qui l'opportunità di ricostruire un **marginale autentico di sforzo fiscale**, cioè dedicato al finanziamento delle funzioni non fondamentali e degli eventuali livelli di servizio superiori a quelli standard

In questo senso, i Comuni chiedono da tempo l'introduzione di una **compartecipazione comunale** al gettito di un tributo erariale

## Criticità – Finanziamento delle funzioni comunali

Tuttavia, per valutare l'effettivo sotto-finanziamento delle «funzioni fondamentali»:

- è necessario che lo Stato determini i corrispondenti **fabbisogni standard in valori monetari** (e non come semplici coefficienti di riparto, come succede attualmente nell'FSC)

e che si valutino attentamente:

- l'esistenza di ampi **avanzi di amministrazione** in molti Comuni
- gli spazi per un incremento di efficacia della **riscossione dei tributi propri**, peraltro assai differenziati tra Comuni → necessaria riforma della riscossione a livello locale
- lo sviluppo di **nuove fonti di prelievo** come l'**imposta di soggiorno**, che tuttavia va rivista per renderne possibile l'applicazione alla generalità dei Comuni e meno frammentata la struttura

## Criticità – Tributi Province e Città metropolitane

Due criticità fondamentali:

- **Sotto-finanziamento «conclamato»** (dato che in questo comparto i fabbisogni standard delle «funzioni fondamentali» sono stimati in livelli):
  - a **livello di comparto**, è necessario ricorrere ai gettiti da sforzo fiscale – insieme a quelli ad aliquota base – sui tributi propri (RC-auto, IPT, TEFA) per coprire le spese per le funzioni fondamentali più il contributo alla finanza pubblica nazionale
  - per **alcuni Enti**, anche lo sforzo fiscale massimo non è sufficiente, con conseguente impossibilità di garantire il finanziamento integrale delle «funzioni fondamentali»
- **volatilità** dei gettiti delle principali imposte legato all'andamento del mercato automobilistico

## Criticità – Tributi Province e Città metropolitane

Il «**decreto legislativo sui tributi regionali e locali**» di attuazione della delega fiscale:

- non introduce **nessun nuovo tributo** (era stato ipotizzata un'imposta di imbarco passeggeri negli aeroporti e porti)
- interviene per «**stabilizzare**» i gettiti sull'imposta RC-auto mediante:
  - **centralizzazione** della componente **ad aliquota base** (12,5%) e sua sostituzione con una nuova **compartecipazione provinciale all'Irpef** sostanzialmente di uguale gettito  
→ maggiore stabilità delle entrate provinciali  
Ma, anche in questo caso, come per la compartecipazione regionale all'Irpef per la «fiscalizzazione» dei trasferimenti statali, **la dinamica della base Irpef** sul gettito della compartecipazione è «**sterilizzata**»
  - mantenimento a Province e Città metropolitane della **manovrabilità dell'aliquota** (sforzo fiscale) (max 3,5%)

**Grazie per l'attenzione!**