



**Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio  
sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale**

**Tendenze dell'autonomia tributaria degli enti territoriali**

di

**Alberto Zanardi**

**Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale**

**Palazzo del Seminario**

**22 gennaio 2015**



## 1. Introduzione

Elemento centrale del processo di riforma dei rapporti finanziari tra i livelli di governo, iniziato negli anni '90 e proseguito con la riforma costituzionale del 2001 e la legge delega del 2009, è il superamento di un modello di pressoché totale centralizzazione del prelievo tributario con l'attribuzione agli enti territoriali di spazi di autonomia nell'attivazione e nella gestione dei tributi decentrati. L'obiettivo era innanzi tutto di rafforzare l'*accountability* degli amministratori locali nei confronti dei propri cittadini, garantendo agli enti territoriali un complesso di risorse finanziarie relativamente stabile in relazione alle funzioni da svolgere e riconoscendo spazi di variazione dei tributi al margine sufficienti ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e ad offrire servizi aggiuntivi rispetto agli standard statali.

In condizioni ideali una riforma di questa portata avrebbe richiesto una stabilità di fondo della finanza pubblica che, soprattutto negli anni più recenti, certamente è mancata. Di fatto, la precarietà del contesto generale della finanza pubblica si è sovrapposta al processo di riforma, condizionando e limitando l'autonomia fiscale locale.

Questa audizione intende offrire un contributo a questa linea di riflessione. Innanzitutto verranno richiamati sinteticamente i risultati e le mancate realizzazioni della riforma del federalismo fiscale in tema di fiscalità regionale e comunale (quella provinciale non viene qui trattata) e come questo quadro sia stato investito dagli interventi "fuori delega", soprattutto in materia di tributi municipali, in gran parte finalizzati alla correzione dei conti pubblici.

Si guarderà poi ai principali tributi a livello comunale (ICI/IMU e addizionale comunale all'IRPEF) e regionale (IRAP e addizionale regionale all'IRPEF) per illustrare gli spazi di autonomia territoriale che la normativa riconosce attualmente su questi tributi, quali siano state le scelte effettive degli enti decentrati in tema di variazioni di aliquota e agevolazioni negli anni recenti e quali siano infine gli spazi di autonomia fiscale ancora disponibili.

Si concluderà tentando un'interpretazione delle manovre di comuni e regioni alla luce delle variazioni di risorse finanziarie complessivamente disponibili a questi livelli di governo (come risultato delle riduzioni dei trasferimenti erariali e dell'operare del patto di stabilità interno) nonché della incompleta realizzazione di una componente fondamentale del sistema di finanziamento decentrato qual è il sistema dei trasferimenti perequativi.

## 2. Risultati e carenze della riforma del federalismo fiscale in ambito tributario

Un blocco della riforma del federalismo fiscale rimasto in gran parte incompiuto per mancanza dei provvedimenti attuativi e per gli eventi connessi con la crisi dei debiti sovrani è quello del riassetto tributario delle regioni a statuto ordinario. L'operazione di "fiscalizzazione" dei trasferimenti statali prevista nel decreto legislativo 68/2011, nel caso dei trasferimenti a favore delle regioni non si è mai realizzata. Il decreto che avrebbe dovuto individuare i trasferimenti statali da sopprimere non è stato adottato anche perché tali trasferimenti sono

stati oggetto delle manovre di taglio succedutisi negli ultimi anni (dal d.l. n. 78/2010 in poi). Conseguentemente non è stata rideterminata l'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF - con speculare arretramento delle aliquote statali - che avrebbe dovuto realizzare appunto la fiscalizzazione, garantendo un gettito equivalente ai trasferimenti cancellati. A decorrere dal 2013 si sarebbe dovuta anche individuare la compartecipazione al gettito IVA sufficiente da un lato ad assicurare, insieme a IRAP e addizionale IRPEF, il finanziamento delle funzioni relative ai livelli essenziali delle prestazioni (Lep) ai fabbisogni standard in almeno una regione (quella dove il divario tra i fabbisogni da finanziare e la capacità fiscale è minore) e, dall'altro, ad alimentare trasferimenti perequativi a favore di tutte le altre regioni tali da garantire anche a esse il pieno finanziamento dei fabbisogni standard.

Anche l'applicazione delle misure volte a rafforzare l'autonomia tributaria delle regioni in tema di addizionale all'IRPEF (introduzione di detrazioni per carichi di famiglia e ad incentivo di forma di sussidiarietà orizzontale), fissata inizialmente al 2013, è stata progressivamente rinviata al 2015. Infine pressoché non ancora avviata è poi la costruzione delle varie componenti del sistema perequativo regionale che avrebbe dovuto applicarsi già dal 2013. Manca la ricognizione dei Lep che le regioni oggi effettivamente garantiscono e dei relativi costi nei settori di intervento pubblico diversi dalla sanità (assistenza, istruzione, trasporti pubblici locali per la parte in conto capitale), operazione prodromica alla determinazione dei corrispondenti fabbisogni standard. Manca la valutazione della capacità fiscale standard su IRAP e addizionale regionale all'IRPEF così come il disegno del fondo perequativo regionale nelle sue due componenti, quella per le funzioni essenziali (basata sui fabbisogni standard) e quella per le restanti funzioni (basata invece sulle capacità fiscali).

Rispetto a questa sostanziale inerzia della riforma del federalismo fiscale sul fronte dei tributi regionali, numerosi sono stati gli interventi del governo centrale sull'IRAP, la principale imposta derivata di competenza regionale. L'obiettivo della riduzione del cuneo fiscale sull'impiego del lavoro ha portato a una progressiva esclusione dalla sua base imponibile di componenti del costo del lavoro, a partire dai contributi previdenziali e arrivando con la legge di stabilità 2015 alla deducibilità integrale del costo del lavoro a tempo indeterminato. Si tratta di interventi che, indipendentemente dalle altre considerazioni di merito, incidono sulla sua funzionalità come tributo decentrato, riducendo gli spazi effettivi di autonomia regionale.

Anche nel caso del sistema tributario dei comuni la riforma del federalismo fiscale di per sé non ha avuto risultati realmente innovativi. Il decreto legislativo n. 23/2011 ha confermato nella sostanza il "menu" dei principali tributi già disponibili alle autonomie locali. Per buona parte la riforma si è esaurita in un'operazione di fiscalizzazione dei trasferimenti statali attraverso un ampliamento delle compartecipazioni ai tributi erariali o un innalzamento delle aliquote base dei tributi locali derivati dalla legislazione statale.

Limitati sono stati invece gli interventi sulla struttura dei tributi propri (al di là dei cambiamenti di nome) e gli ampliamenti dei margini di autonomia effettivamente riconosciuti agli enti locali. Nel complesso il nuovo assetto dei tributi locali uscito dall'attuazione della legge delega sul

federalismo fiscale non ha comportato significativi progressi sul piano della semplificazione del sistema tributario locale e nazionale e non ha dato maggiore trasparenza al prelievo locale.

Su questo impianto sono poi intervenute le misure (decreti n. 98, 138 e 201 del 2011 e legge di stabilità per il 2013) adottati in materia di fisco municipale a partire dalla fine del 2011, e in particolare la nuova disciplina dell'IMU, anticipata in "via sperimentale" al 2012 dal decreto Salva-Italia. Si è trattato di misure assunte al di fuori dello schema di attuazione della riforma del federalismo fiscale, fortemente condizionate dall'emergenza economico-finanziaria e dal conseguente sforzo di consolidamento dei conti pubblici che doveva necessariamente coinvolgere anche gli enti locali. L'ampliamento della base imponibile (con inclusione dell'abitazione principale) e la completa "centralizzazione" dei maggiori gettiti mediante una "compartecipazione verso l'alto" e il taglio dei trasferimenti erariali erogati ai comuni a titolo di fondo perequativo confermano come gli interventi sull'IMU abbiano perseguito obiettivi di consolidamento di bilancio dell'intera pubblica amministrazione. Nel disegno del decreto Salva-Italia l'IMU è stata, insieme all'inasprimento dell'IVA, la componente di gran lunga più importante dell'aumento del prelievo richiesto dall'aggiustamento dei conti pubblici e della (parziale) svalutazione fiscale realizzata attraverso la riduzione dell'IRAP gravante sul costo del lavoro.

Come è ben noto, l'assetto dell'IMU uscito dal decreto Salva-Italia si è rivelato tuttavia assai precario. Da un lato, la necessità di separare in modo più riconoscibile e trasparente la componente statale dell'IMU da quella comunale ha portato alla cancellazione della riserva statale inizialmente prevista e all'attribuzione allo Stato del gettito ad aliquota standard derivante da una tipologia specifica di immobili (quelli ad uso produttivo del gruppo catastale D). Dall'altro, la questione dell'esenzione o meno dell'abitazione principale, che ha monopolizzato per lungo tempo il dibattito politico sui temi fiscali, si è risolto in un rincorrersi di interventi che lasciano un quadro complessivo della fiscalità immobiliare probabilmente non ancora assestato. Dapprima la cancellazione nel 2013 dell'IMU sull'abitazione principale, con il venir meno di uno dei principi fondamentali del federalismo fiscale quale è quello della corrispondenza tra soggetti beneficiari dei servizi e contribuenti, e poi il suo recupero attraverso l'introduzione nel 2014 della TASI e il suo affiancamento all'IMU.

### **3. Le scelte di comuni e regioni in materia di autonomia tributaria**

A partire da questo quadro generale può essere interessante analizzare, sulla base delle evidenze quantitative disponibili, le scelte di autonomia tributaria effettivamente realizzate da comuni e regioni negli anni più recenti, quelli di attuazione delle riforme del federalismo fiscale. Si vuole in tal modo verificare quali leve di autonomia impositiva siano state attivate dai vari enti diversamente caratterizzati e in quale misura, e se esistano, alla luce della normativa attuale (vedi Appendice 1), ancora spazi disponibili di gettito aggiuntivo. L'indagine è circoscritta ai principali tributi assegnati ai comuni (ICI/IMU e addizionale comunale all'IRPEF) e regionale (IRAP e addizionale regionale all'IRPEF).

### 3.1 Le scelte dei comuni

Si consideri innanzitutto l'addizionale comunale all'IRPEF. La figura 1 mostra come le scelte dei comuni siano molto eterogenee per quanto riguarda il disegno del tributo (aliquota unica per tutti i contribuenti, previsione di un'esenzione per i redditi bassi, progressività per scaglioni) e soprattutto il livello della/e aliquota/e applicata/e. In termini di confronti intertemporali, risulta evidente la tendenza dei comuni ad affidarsi in misura crescente a strutture più sofisticate di prelievo (soglie di esenzione o progressività per scaglioni) a scapito dell'aliquota unica e ad applicare più diffusamente l'aliquota massima dello 0,8%.

La tabella 1 guarda alle manovre attuate dai comuni sull'addizionale IRPEF ma questa volta in termini di incrementi di gettito potenziali residui, non ancora utilizzati dagli interventi deliberati nei vari anni. Nel 2014 il 15,9% dei comuni ha esaurito gli spazi di sforzo fiscale. Questa percentuale equivale al 18,5% in termini di popolazione residente. Inoltre il 14,5% dei comuni – a cui corrisponde il 39,8% della popolazione italiana – se intende aumentare i gettiti, dovrebbe farlo accrescendo il prelievo sui redditi più bassi (dato che quelli più elevati sono già tassati all'aliquota massima), con conseguenti costi politici assai gravosi. Peraltro la quota dei comuni (e delle popolazioni residenti) che non hanno più spazi di aumento del gettito sull'addizionale all'IRPEF, o hanno spazi di prelievo sui redditi più bassi, cresce significativamente nel corso del tempo.

Le figure 2, 3 e 4 scompongono i dati aggregati ora illustrati sullo sforzo fiscale residuo rispettivamente per aree territoriali, dimensione demografica e livello delle risorse finanziarie comunali pro-capite. Guardando agli spazi residui di incremento di gettito ripartiti per aree regionali è molto evidente la separazione tra i comuni localizzati nelle regioni a statuto speciale (in cui i margini di incremento sono mediamente molto elevati) e quelli localizzati nelle regioni a statuto ordinario (in cui invece gli spazi di sforzo fiscale restanti sono molto più limitati) mentre non emerge con chiarezza alcuna correlazione con la ripartizione nord-sud. Passando dai comuni più piccoli a quelli maggiori per dimensione demografica le possibilità di accrescere i gettiti sembrano ridursi significativamente, o quanto meno sono collegate a interventi gravosi in termini di praticabilità politica (tassazione più pesante sui redditi più bassi). Infine appare chiaro che gli spazi di sforzo fiscale residuo sono inversamente correlati con il livello di risorse complessive pro-capite del comune (i comuni più "poveri" esercitano maggiore sforzo fiscale dei più "ricchi"), il che riflette la mancanza di un sistema di attribuzione delle risorse finanziarie (via tagli ai trasferimenti) che abbia contenuti perequativi, cioè sia calibrato sulle differenze nelle capacità fiscali tra i diversi comuni.

Passando all'ICI/IMU, la figura 5 illustra le scelte di aliquota applicate dai comuni distintamente sull'abitazione principale e sugli "altri immobili" (ICI per il 2011, IMU per il 2012-13). Anche qui, come per l'addizionale comunale sull'IRPEF, l'immagine complessiva è di una forte eterogeneità nelle scelte dei comuni (tra coloro che non applicano alcun incremento di aliquota rispetto a quella base, o addirittura prevedono agevolazioni, e coloro che fissano l'aliquota al di sopra dello standard nazionale). Le maggiorazioni di aliquota sono applicate più

frequentemente nel caso degli “altri immobili” piuttosto che nel caso dell’abitazione principale.

Come già sopra per l’addizionale comunale all’IRPEF, la tabella 2 valuta i margini residui di aumento dei gettiti che possono derivare dalle manovre su ICI (per quanto riguarda l’aliquota ordinaria) e IMU negli anni considerati. Nel passaggio dall’ICI (2011) all’IMU (2012 e 2013) è evidente un cambiamento strutturale: la riforma ha comportato un ampliamento degli spazi di autonomia riconosciuti ai comuni sulla tassazione immobiliare (allargamento della base imponibile, margini di variazione delle aliquote anche sull’abitazione principale) con il risultato di conferire loro un potenziale di gettito aggiuntivo rispetto a quello, in gran parte già sfruttato, previsto precedentemente dall’ICI<sup>1</sup>. La tabella 2 mostra chiaramente gli effetti sulle scelte dei comuni di questo riaggiustamento degli spazi di sforzo fiscale (con solo riferimento agli “altri immobili” in quanto l’“abitazione principale” era esentata dall’ICI): il grado di autonomia ancora non sfruttato, che era quasi esaurito con l’ICI (il 30,2% nella media dei comuni e il 17,8% nella media della base imponibile), cresce sensibilmente con la nuova IMU 2012 (71,9% nella media dei comuni e 38,7% nella media della base imponibile)<sup>2</sup>. La tabella mostra poi come in un solo anno dopo l’introduzione dell’IMU, tra il 2012 e il 2013, il gettito residuo si sia ridotto fortemente, soprattutto per gli “altri immobili”, come effetto dell’ulteriore utilizzo di leva fiscale deliberato per quell’anno dai comuni.

Le figure 6, 7 e 8 scompongono lo sforzo fiscale residuo sull’IMU 2013 (limitatamente agli “altri immobili”) rispettivamente per aree territoriali, dimensione demografica e livello di risorse finanziarie comunali pro-capite. Come già per l’addizionale comunale all’IRPEF, gli spazi residui di incremento di gettito sono molto ampi per i comuni localizzati nelle regioni a statuto speciale (con l’eccezione della Sicilia) e più contenuti per i comuni localizzati nelle regioni a statuto ordinario. Anche in questo caso non emerge con chiarezza alcuna correlazione con la ripartizione nord-sud. La distribuzione dello sforzo fiscale residuo per comuni con differente popolazione indica in modo assai netto che le potenzialità di gettito decrescono quasi monotonicamente con la dimensione demografica, con i comuni più grandi che hanno già esaurito tutti gli spazi di incremento nel prelievo per quanto riguarda l’IMU altri immobili. Infine i comuni meno dotati di risorse finanziarie hanno fatto ricorso maggiormente alla leva fiscale mostrando dunque spazi di sforzo fiscale residuo più limitati.

### 3.2 *Le scelte delle regioni*

La tabella 3 illustra le manovre adottate negli anni più recenti dalle regioni sulle aliquote dell’addizionale regionale all’IRPEF. In un quadro generale caratterizzato da una forte eterogeneità nelle scelte regionali, due profili strutturali emergono con chiarezza. Da un lato,

---

<sup>1</sup> Nel passaggio all’IMU lo sforzo fiscale ICI è stato per così dire “inglobato” nello standard IMU: i comuni che avevano esercitato sforzo ICI si sono visti riconoscere le corrispondenti risorse nel passaggio all’IMU standard.

<sup>2</sup> Nel passaggio all’IMU lo sforzo fiscale ICI è stato per così dire “inglobato” nello standard IMU: i comuni che avevano esercitato sforzo ICI si sono visti riconoscere le corrispondenti risorse nel passaggio all’IMU standard.

le regioni che hanno adottato l'aliquota massima prevista nei vari anni, sia secondo un regime di aliquota unica sia attraverso un sistema di progressività, sono state quasi sempre soltanto le regioni soggette a piani di rientro sanitari, secondo quanto imposto dalle norme. Si tratta di regioni del centro-sud a cui si è aggiunto di recente il Piemonte. Dall'altro, è evidente una separazione netta tra le scelte delle regioni a statuto speciale e quelle delle regioni a statuto ordinario, dove le prime (ad eccezione della Sicilia, in piano di rientro sanitario) applicano aliquote sempre più basse rispetto alle seconde. In alcuni casi le regioni a statuto speciale hanno previsto, grazie alla loro speciale autonomia, aliquote super-ridotte sugli scaglioni di reddito bassi. Per il resto, le regioni del centro-nord hanno tutte sfruttato il margine di aumento di 0,5 punti salvaguardando gli scaglioni di reddito più bassi con aumenti differenziati secondo criteri di progressività, applicati in alcuni casi per classi e in altri per scaglioni<sup>3</sup>.

Guardando all'evoluzione temporale delle manovre regionali sull'addizionale IRPEF va ricordato che la possibilità di incrementare le aliquote è stata ripristinata soltanto nel 2012 (per cui fino a quell'anno le variazioni di aliquota sono riconducibili soltanto all'ingresso di alcune regioni nei piani di rientro sanitario e all'incremento dell'aliquota standard disposto dalla legge statale a decorrere dal 2011, con corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali). Nel 2012 e 2013 gli interventi regionali sono stati assai limitati, con aumenti contenuti delle aliquote applicate. Nel 2014 invece alcune regioni (Piemonte, Umbria, Lazio, Molise, Basilicata) hanno deliberato incrementi più significativi del prelievo. Si tratta di manovre che sono presumibilmente da porre in relazione con la contestuale entrata in vigore del più ampio margine di manovrabilità dell'aliquota, che passa nel 2014 da 0,5% a 1,1% (a cui consegue l'obbligo per le regioni in piano di rientro di adeguare le aliquote ai nuovi massimi), con la modifica dei vincoli del patto di stabilità interno a decorrere dal 2015, modulati non più in termini di tetto di spesa ma in termini di saldo di bilancio, nonché con la significativa riduzione dei trasferimenti erariali prevista dalla legge di stabilità 2015 a decorrere da tale esercizio.

Il quadro complessivo che emerge sulle manovre regionali sull'IRAP (tabella 4) è molto simile a quanto ora illustrato sull'addizionale regionale IRPEF, con una ancor maggiore stabilità delle aliquote generali applicate nel corso degli anni<sup>4</sup>. Anche in questo caso le regioni a statuto speciale fissano aliquote basse (salvo ancora la Sicilia, in piano di rientro sanitario), con in testa Bolzano e, dal 2013, la Sardegna, che ha applicato una riduzione drastica dell'aliquota. Le regioni con le aliquote più alte sono quelle in deficit sanitario, tenute ad applicare le aliquote massime (4,82%) o maggiorate (4,92%<sup>5</sup>), mitigate da esenzioni e agevolazioni settoriali, di portata ampia in alcuni casi (Sicilia) o del tutto assente in altri (Calabria). Le altre regioni a statuto ordinario evidenziano una certa inerzia a intervenire sulle aliquote, anche se si nota un

---

<sup>3</sup> In alcuni casi la ripartizione per scaglioni non risulta conforme a quella prevista per l'IRPEF (Bolzano, Emilia Romagna, Liguria, Marche e Piemonte). Tale conformità diverrà obbligatoria a decorrere dall'anno di imposta 2015.

<sup>4</sup> Anche in questo caso il potere regionale di deliberare aumenti di aliquote è stato ripristinato dal 2012 (sospensione disposta dal DL n. 93/2008, arti 1, comma 7 e soppressa dal DL 201/2011, art. 13, c. 14, lett. a)

<sup>5</sup> Tale obbligo è previsto per le regioni i cui piani di rientro non presentino tagli di spesa sufficienti. E' il caso di Molise, Calabria e Campania, in quest'ultimo caso in via permanente per finanziare gli squilibri del settore del trasporto pubblico.



crescente utilizzo della facoltà di modulare le agevolazioni specifiche, per particolari territori, settori produttivi, tipologie di imprese, fattispecie di natura sociale.

Le tabelle 5 e 6 riportano i gettiti corrispondenti alle manovre regionali rispettivamente sull'addizionale IRPEF e sull'IRAP per le diverse regioni negli anni più recenti. A partire da questi dati, le tabelle 7 e 8 illustrano, analogamente a quanto già discusso per i comuni, i margini residui di incremento dei gettiti non ancora utilizzati dagli interventi deliberati nei vari anni.

Pur nell'ambito di una diversificazione tra regioni che rispecchia l'eterogeneità dei regimi adottati a livello territoriale, e con l'ovvia eccezione delle regioni in piano di rientro sanitario, è evidente che esistono ancora ampi spazi di incremento di gettito non ancora sfruttati, e ciò accade in misura maggiore per l'IRAP (media nazionale 72% nel 2013) che per l'addizionale regionale sull'IRPEF (media nazionale 38% nel 2013).

#### **4. Elementi per un'interpretazione delle scelte degli enti territoriali in tema di autonomia tributaria**

Come accennato nell'introduzione, il percorso di attuazione della delega sul federalismo fiscale è stato perturbato dall'introduzione delle misure di natura emergenziale di consolidamento dei conti pubblici che hanno ampiamente coinvolto l'assetto della finanza decentrata. In particolare, nel caso dei comuni, gli interventi che hanno significativamente ridotto la capacità di spesa degli enti (da un lato tagli dei trasferimenti non compensati da dotazioni di imposte standard e, dall'altro, inasprimenti degli obiettivi del patto di stabilità interno) sono stati disposti in combinazione con la ridefinizione dei margini di autonomia impositiva degli enti, soprattutto per quanto riguarda il versante dell'imposizione patrimoniale (passaggio dall'ICI all'IMU).

La tabella 9 ricostruisce, per il periodo 2010-2013, la dotazione complessiva di risorse dei comuni in termini di trasferimenti statali e gettiti tributari (ICI, IMU e addizionale energia elettrica) al netto degli obiettivi di patto di stabilità interno ed evidenziando l'evoluzione dello sforzo fiscale complessivo<sup>6</sup>. Nel periodo considerato le risorse "standard" (al netto cioè dei maggiori gettiti derivanti dallo sforzo fiscale su IMU e addizionale comunale all'IRPEF) si riducono di circa 9,7 miliardi, a fronte di uno sforzo fiscale aggiuntivo di circa 5,2 miliardi, di cui 1 miliardo di maggiore addizionale IRPEF e 4,2 di IMU. In altri termini, a livello di comparto, l'esercizio dell'autonomia tributaria ha permesso agli enti di recuperare circa il 54% della perdita della capacità di spesa subita nel triennio. Più in particolare, lo sforzo fiscale più

---

<sup>6</sup> Nella tavola l'intero ammontare dell'addizionale IRPEF comunale viene considerato come sforzo fiscale. Non viene invece incluso nella valutazione dello sforzo fiscale il gettito derivante dall'applicazione di aliquote ICI superiore a quella ordinaria del 4‰ che con il DL 201/2011, che abolisce l'ICI, viene compensato ai singoli enti che lo esercitavano con l'attribuzione di gettito standard IMU insieme con una opportuna rimodulazione dei trasferimenti.

consistente è stato esercitato nel 2012, per un ammontare complessivo superiore al 100% dei tagli subiti nell'anno.

Non è ovviamente possibile stabilire un legame causale tra riduzione delle risorse ed esercizio dello sforzo fiscale, anche perché, a livello di singolo ente, si riscontra nel periodo considerato un'ampia variabilità del rapporto sforzo fiscale/riduzione delle risorse (figura 10). Se per circa 1/3 degli enti lo sforzo fiscale esercitato attraverso IMU e addizionale comunale sull'IRPEF ha infatti superato le minori risorse, per oltre la metà degli enti lo sforzo esercitato è risultato meno della metà della contrazione delle risorse; per circa un 10% degli enti infine l'andamento dello sforzo fiscale è risultato in controtendenza rispetto alla variazione delle risorse standard. Peraltro, questa eterogeneità nelle risposte date dai comuni, con le loro scelte sulle aliquote, alle variazioni delle risorse "standard" conferma una volta di più la necessità e l'urgenza di introdurre un sistema di finanziamento degli enti locali chiaramente basato sui criteri perequativi dei fabbisogni standard e delle capacità standard che fornisca un parametro di valutazione dello sforzo fiscale.

Se dunque da una semplice analisi descrittiva dei dati aggregati come quella qui presentata non si può concludere che necessariamente la riduzione delle risorse abbia spinto allo sforzo fiscale, è certo che diversi elementi ulteriori, tra cui l'andamento della progressione dell'utilizzazione dello sforzo fiscale a disposizione (molto più accelerato rispetto a quanto accaduto per l'ICI, cfr. figura 9) e alcuni risultati di analisi econometriche condotte a livello micro<sup>7</sup> suggeriscono un ruolo rilevante della compressione delle risorse nell'esercizio dell'autonomia favore dei comuni in questi ultimi anni.

In ambito regionale, al contrario, l'analisi dei dati non evidenzia alcun legame tra interventi di consolidamento dei conti pubblici e manovre regionali su IRAP e addizionale regionale all'IRPEF: le regioni, al di fuori degli incrementi di prelievo imposti dalla normativa nazionale per i territori in piano di rientro sanitario, sono state sostanzialmente inerti, almeno sul piano degli incrementi di gettito, nel manovrare le leve fiscali loro riconosciute. Una motivazione di questo diverso comportamento tra comuni e regioni nell'utilizzo dell'autonomia tributaria risiede presumibilmente nei vincoli sulla spesa per le funzioni extra-sanitarie previsti per le regioni dal patto di stabilità interno, in vigore dei quali molte regioni non avrebbero avuto spazi finanziari per l'utilizzo del gettito aggiuntivo conseguibile dalle loro manovre. E tuttavia, come sopra evidenziato, già nel 2014 invece alcune regioni hanno manovrato verso l'alto le aliquote dell'addizionale sull'IRPEF forse in risposta ai tagli dei trasferimenti approvati con la legge di stabilità 2015 e in relazione alla riforma del patto di stabilità interno a decorrere dal 2015 non più in termini di tetto di spesa ma di saldo<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. C. Pollastri e A. Zanardi, "The determinants of local tax setting in the event of a tax system under reform: the case of Italian municipal property tax" (2014).

<sup>8</sup> Si sottolinea peraltro, che nelle previsioni di finanza pubblica gli effetti delle misure disposte dalla legge di stabilità a carico delle regioni sono iscritte in termini di riduzione della spesa corrente, mentre l'utilizzo della leva fiscale regionale in funzione compensativa dei trasferimenti subiti dalle regioni potrebbe in parte riflettersi su una diversa composizione della composizione delle voci di spesa e di entrata del comparto regionale rispetto alle previsioni.

In conclusione, almeno nell'esperienza recente dei comuni, da un lato la contemporanea somministrazione di tagli e concessione di spazi di sforzo fiscale ha contribuito a un utilizzo compensativo della leva fiscale locale mentre, dall'altro lato, la presenza di rilevanti differenziali sistematici nello sforzo fiscale tra comuni in funzione di caratteristiche strutturali, quali l'ampiezza demografica o la dotazione di risorse, segnalano come l'autonomia tributaria ancora oggi operi come un meccanismo di compensazione della imperfetta perequazione delle risorse locali. Anche da questa prospettiva l'avvio della costruzione degli elementi costitutivi di un sistema di attribuzione delle risorse tra enti locali basato su criteri perequativi (fabbisogni e capacità fiscali standard) non può essere visto che positivamente.

Peraltro, l'aver lasciato ai comuni margini assai ampi di scelta della combinazione desiderata IMU-TASI ha contribuito ad accrescere ancor di più, se possibile, il grado di complessità del comparto dell'imposizione immobiliare, e i conseguenti di costi di *compliance*, rispetto agli inconvenienti già pesanti sperimentati con la sola IMU. L'esplosione di una babele di regimi differenziati tra comune e comune per aliquota, disegno delle detrazioni e regimi agevolativi mostra quanto sia necessario trovare una soluzione equilibrata tra esercizio dell'autonomia locale e semplificazione del prelievo a livello territoriale e fa presagire un prossimo possibile intervento di correzione.

## Appendice 1

### Quadro sintetico della normativa sull'autonomia tributaria per comuni e regioni, anno di imposta 2014

#### Comuni

##### *IMU*

- Aliquota standard: 7,6‰ esclusa l'abitazione principale (precedentemente 4,0‰ per l'abitazione principale)
- Possibilità di aumento o riduzione dell'aliquota fino a un max +/- 3,0‰ esclusa l'abitazione principale (precedentemente +/- 2,0‰ per l'abitazione principale)
- In caso di aumento tetto massimo collegato alle aliquote TASI (somma aliquote IMU+TASI non superiore a 10,6‰ e 6,0‰ per le abitazioni principali)
- Detrazione standard sull'abitazione principale (200 euro) con possibilità del comune di aumentarla anche fino ad azzerare l'imposta

##### *TASI*

- Aliquota standard: 1,0‰
- Possibilità di riduzione (fino ad azzeramento) o di aumento dell'aliquota. In caso di aumento tetto massimo collegato alle aliquote IMU (somma aliquote IMU+TASI non superiore a 10,6‰ e 6,0‰ per le abitazioni principali)

NB: per il 2014 l'aliquota totale TASI non può comunque essere  $\geq 2,5\%$

##### *Addizionale comunale all'IRPEF*

- Aliquota standard: 0%
- Possibilità di aumento dell'aliquota max + 0,8%
- Possibilità di differenziare le aliquote, ma esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito stabiliti per l'imposta erariale
- Possibilità di prevedere una soglia di esenzione

#### Regioni

##### *IRAP*

- Aliquota base: 3,9% (aliquote base differenziate per pubblica amministrazione, banche e assicurazioni, e settore agricolo e titolari di concessioni statali)
- Possibilità di aumento o riduzione dell'aliquota fino a un max +/- 0,92%

- Possibilità di differenziare l'aliquota autonoma per settori di attività e categorie di contribuenti
- Possibilità dal 2013 di introdurre deduzioni e di ridurre l'aliquota autonoma fino ad azzerarla, a condizione che l'aliquota autonoma dell'addizionale regionale IRPEF non sia accresciuta oltre + 0,5%
- Obbligo per le regioni in piano di rientro sanitario di applicare l'aliquota massima, più un aumento aggiuntivo di +0,15% per le regioni i cui piani di rientro non prevedono tagli sufficienti
- Progressiva contrazione della base imponibile disposta con legge statale mediante successive deduzioni del costo del lavoro. Da ultimo la LdS per il 2015 stabilisce, a decorrere dal periodo d'imposta 2014, la deducibilità integrale del costo del lavoro a tempo indeterminato dalla base imponibile dell'IRAP, conferma dell'aliquota base del 3,9% e riconoscimento di un credito d'imposta per i contribuenti che non si avvalgono di lavoratori a tempo indeterminato

#### **Addizionale regionale all'IRPEF**

- Aliquota standard: 1,23%
- Possibilità di aumento dell'aliquota max + 0,5% (il margine di manovra aumenta per il 2014 a +1,1% e dal 2015 a +2,1%, con la manovrabilità delle detrazioni)
- Possibilità di differenziare le aliquote per redditi, ma esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito stabiliti per l'imposta erariale
- Possibilità di differenziare le aliquote per carichi familiari e situazioni di bisogno
- Possibilità di introdurre detrazioni fiscali (carichi familiari e finalità sociali) dal 2015
- Regioni in piano di rientro sanitario all'aliquota massima, più dal 2011 un aumento aggiuntivo di +0.3% per le regioni i cui piani di rientro sono stati giudicati insufficienti

**Tab. 1** – Addizionale comunale sull'IRPEF: distribuzione dei comuni in funzione dello sforzo fiscale residuo, anni di imposta 2012 - 14

Sforzo potenziale aggiuntivo	% di comuni		
	2012	2013	2014
Nessuno	11,4	14,2	15,9
Da esercitare solo sui redditi più bassi (*)	8,9	12,4	14,5
Parziale	60,0	54,9	52,1
Completamente a disposizione	19,6	18,4	17,4

Sforzo potenziale aggiuntivo	% di popolazione		
	2012	2013	2014
Nessuno	14,9	17,3	18,5
Da esercitare solo sui redditi più bassi (*)	28,6	36,9	39,8
Parziale	50,4	40,3	36,9
Completamente a disposizione	6,1	5,5	4,7

Fonte: elaborazioni Upb su dati Dipartimento delle finanze

(\*) Comuni con aliquota massima (0,8%) in un sistema di aliquote progressive

**Tab. 2** – Sforzo fiscale medio residuo ICI 2011 e IMU 2012-2013

	Media dello sforzo residuo ponderata con la base imponibile		
	2011	2012	2013
Abitazione principale		80,66%	71,22%
Altri immobili	17,78%	38,75%	32,08%

	Media dello sforzo residuo non ponderata		
	2011	2012	2013
Abitazione principale		89,78%	88,63%
Altri immobili	30,20%	71,86%	63,87%

Fonte: elaborazioni Upb su dati Ifel

**Tab. 3 – Addizionale regionale IRPEF: aliquote deliberate dalle regioni e province autonome, anni di imposta 2009-2014**

	2009			2010			2011			2012			2013			2014			Tipo di progressività nel 2014
	Aliq. min	Aliq. Max	Agev. carichi fam. /Comm. issaria merito	Aliq. min	Aliq. Max	Agev. carichi fam. /Comm. issaria merito	Aliq. min	Aliq. Max	Agev. carichi fam. /Comm. issaria merito	Aliq. min	Aliq. Max	Agev. carichi fam. /Comm. issaria merito	Aliq. min	Aliq. Max	Agev. carichi fam. /Comm. issaria merito	Aliq. min	Aliq. Max	Agev. carichi fam. /Comm. issaria merito	
<b>Regioni a statuto ordinario</b>																			
PIEMONTE	0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,39%	1,10%		Classi
UGURIA	0,00%	0,50%	Aliq.	0,00%	0,50%	Aliq.	0,00%	0,50%	Aliq.	0,00%	0,50%	Aliq.	0,00%	0,50%	Aliq.	0,00%	0,50%		Scaglioni
LOMBARDIA	0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		Classi
VENETO	0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		-0,33%	0,00%	Aliq.	Classi
EMILIA ROMAGNA	0,20%	0,50%		0,20%	0,50%		0,20%	0,50%		0,20%	0,50%		0,20%	0,50%		0,20%	0,50%		Classi
TOSCANA	0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			0,19%	0,50%		0,19%	0,50%		Scaglioni
UMBRIA	0,00%	0,20%		0,00%	0,20%		0,00%	0,20%		0,00%	0,20%		0,00%	0,20%		0,00%	0,60%		Scaglioni
MARCHE	0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		Scaglioni
LAZIO	0,50%		PdR	0,80%		PdR	0,50%		PdR	0,50%		PdR	0,50%		PdR	0,50%	1,10%	Aliq.	Com
ABRUZZO	0,50%		PdR	0,50%		PdR	0,50%		PdR	0,27%	0,50%		0,50%		Com	0,31%	0,50%		Com
MOUSE	0,50%		PdR	0,80%		PdR	0,80%		PdR	0,80%		Com	0,80%		Com	0,80%	1,40%		Com
CAMPANIA	0,50%		PdR	0,80%		PdR	0,80%		PdR	0,80%		Com	0,80%		Com	0,80%	0,80%		Com
PUGLIA	0,00%	0,50%		0,00%	0,50%		0,30%	0,50%		0,30%	0,50%		0,30%	0,50%		0,30%	0,50%		PdR
BASILICATA	0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			0,00%	1,10%	Aliq.	Scaglioni
CALABRIA	0,50%		PdR	0,80%		PdR	0,80%		PdR	0,80%		PdR	0,80%		Com	0,80%	0,80%		Com
<b>Regioni a statuto speciale</b>																			
VALLE D'AOSTA	0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			
BOLZANO	0,00%			-0,90%	0,00%	Detr.	-1,23%	0,00%	Detr.	-1,23%	0,00%	Detr.	-1,23%	0,00%	Detr.	0,00%			Detr.
TRENTO	0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			
FRIULI VENEZIA GIULIA	0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			-0,53%	0,00%		Classi
SICILIA	0,00%		PdR	0,50%		PdR	0,50%		PdR	0,50%		PdR	0,50%		PdR	0,50%	0,00%		PdR
SARDEGNA	0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			0,00%			

Fonte: elaborazioni basate, per gli anni 2009-2013, sulle informazioni contenute nelle Istruzioni ai corrispondenti modelli di dichiarazione IRPEF e, per il 2014, sulle informazioni pubblicate, alla data del 21 gennaio 2015, sui siti istituzionali delle singole amministrazioni regionali

Tab. 4 – IRAP: aliquote deliberate dalle regioni e province autonome, anni di imposta 2009-2014

	2009							2010							2011							2012							2013							2014						
	aliquota generale	Onlus e altre finalità sociali	Comuni montani o piccoli o obietti. 2	assunzioni- aumento cap- inizio attività	piccole imprese- giovani - donne	variaz. specifici settori non agric.	aliquota generale	Onlus e altre finalità sociali	Comuni montani o piccoli o obietti. 2	assunzioni- aumento cap- inizio attività	piccole imprese- giovani - donne	variaz. specifici settori non agric.	aliquota generale	Onlus e altre finalità sociali	Comuni montani o piccoli o obietti. 2	assunzioni- aumento cap- inizio attività	piccole imprese- giovani - donne	variaz. specifici settori non agric.	aliquota generale	Onlus e altre finalità sociali	Comuni montani o piccoli o obietti. 2	assunzioni- aumento cap- inizio attività	piccole imprese- giovani - donne	variaz. specifici settori non agric.	aliquota generale	Onlus e altre finalità sociali	Comuni montani o piccoli o obietti. 2	assunzioni- aumento cap- inizio attività	piccole imprese- giovani - donne	variaz. specifici settori non agric.												
<b>Regioni a statuto ordinario</b>	0,00%	A	-	-	A	A/M	0,00%	A	-	-	A/M	0,00%	A	-	-	A/M	0,00%	A	-	-	A/M	0,00%	A	-	-	A/M	0,00%	A	-	-	A/M											
PIEMONTE	0,00%	E	A	-	M	M	0,00%	E	A	-	A/M	0,00%	E	A	-	A/M	0,00%	E	A	-	A/M	0,00%	E	A	-	A/M	0,00%	E	A	-	A/M											
LOMBARDIA	0,00%	A	-	-	M	M	0,00%	E	-	-	M	0,00%	E	-	-	M	0,00%	E	-	-	M	0,00%	E	-	-	M	0,00%	E	-	-	M											
LIGURIA	0,00%	A	-	-	M	M	0,00%	E/A	-	A	M	0,00%	E/A	-	A	M	0,00%	E/A	-	A	M	0,00%	E/A	-	A	M	0,00%	E/A	-	A	M											
VENETO	0,00%	A	-	A	M	M	0,00%	A	-	-	M	0,00%	A	-	-	M	0,00%	A	-	-	M	0,00%	A	-	-	M	0,00%	A	-	-	M											
EMILIA ROMAGNA	0,00%	A	E/A	-	A/M	A/M	0,00%	A	A	-	A/M	0,00%	A	E/A	-	A/M	0,00%	A	E/A	-	A/M	0,00%	A	E/A	-	A/M	0,00%	A	E/A	-	A/M											
TOSCANA	0,00%	A	-	-	M	M	0,00%	E/A	-	-	M	0,00%	E/A	-	-	M	0,00%	E/A	-	-	M	0,00%	E/A	-	-	M	0,00%	E/A	-	-	M											
UMBRIA	0,00%	A	-	A	M	M	0,00%	E/A	-	A	M	0,00%	E/A	-	A	M	0,00%	E/A	-	A	M	0,00%	E/A	-	A	M	0,00%	E/A	-	A	M											
MARCHE	0,83%	A	-	-	A	A	0,83%	A	-	-	A	0,83%	A	-	-	A	0,83%	A	-	-	A	0,83%	A	-	-	A	0,83%	A	-	-	A											
LAZIO	0,92%	A	-	A	M	M	0,92%	A	-	-	A/M	0,92%	A	-	-	A/M	0,92%	A	-	-	A/M	0,92%	A	-	-	A/M	0,92%	A	-	-	A/M											
ABRUZZO	0,92%	A	A	-	-	-	0,92%	A	A	-	-	0,92%	A	A	-	-	-	0,92%	A	A	-	-	-	0,92%	A	A	-	-	-	-	-											
MOUSE	0,92%	E	A	-	A	A	1,07%	E	A	-	A	1,07%	E	A	-	A	1,07%	E	A	-	A	1,07%	E	A	-	A	1,07%	E	A	-	A											
CAMPANIA	0,92%	A	-	A	-	-	1,07%	A	-	A	-	1,07%	A	-	A	-	-	1,07%	A	-	A	-	-	1,07%	A	-	A	-	A	-	-											
BASILICATA	0,00%	A	-	-	-	-	0,00%	A	-	-	-	0,00%	A	-	-	-	-	0,00%	A	-	-	-	0,00%	A	-	-	-	-	-	-	-											
PUGLIA	0,92%	E	-	-	-	-	0,92%	E	-	-	-	0,92%	E	-	-	-	-	0,92%	E	-	-	-	0,92%	E	-	-	-	-	-	-	-											
CALABRIA	0,92%	-	-	-	-	-	1,07%	-	-	-	-	1,07%	-	-	-	-	-	1,07%	-	-	-	-	1,07%	-	-	-	-	-	-	-	-											
<b>Regioni a statuto sp</b>	-3,90%																																									
VALLE D'AOSTA	0,00%	E	-	A	A	A	0,00%	E	-	A	A/M	0,00%	E	-	A	A	0,00%	E	-	A	A/M	0,00%	E	-	A	A	0,00%	E	-	A	A/M											
BOZIANO	-0,92%	E	-	-	M	M	-0,92%	E	-	-	M	-0,92%	E	-	-	M	-0,92%	E	-	-	M	-0,92%	E	-	-	M	-0,92%	E	-	-	M											
TRENTO	-0,92%	E	-	-	M	M	-0,46%	E	-	-	M	-0,46%	E	-	-	M	-0,46%	E	-	-	M	-0,46%	E	-	-	M	-0,46%	E	-	-	M											
FRIULI VERA GIULIA	0,00%	E	A	A	-	-	0,00%	E	A	A	-	0,00%	E	A	A	-	-	0,00%	E	A	A	-	0,00%	E	A	A	-	-	-	-	-											
SICILIA	0,92%	E	-	-	E/A	-	0,92%	E	-	-	E/A/M	0,92%	E	-	-	E/A/M	0,92%	E	-	-	E/A/M	0,92%	E	-	-	E/A/M	0,92%	E	-	-	E/A/M											
SARDEGNA	0,00%	E	-	-	A	A	0,00%	E	-	-	A	0,00%	E	-	-	A	0,00%	E	-	-	A	0,00%	E	-	-	A	0,00%	E	-	-	A											

Fonte: Elaborazione sulle informazioni contenute nelle Istruzioni ai modelli di dichiarazione IRAP (in bozza per l'anno di imposta 2014)  
 Legenda: E = esenzione; A = aliquota agevolata; D = detrazione; Dt = detrazione; M = aliquota maggiorata



**Tab. 5** – Addizionale regionale IRPEF: gettiti da sforzo fiscale, anni di imposta 2009-2013

<b>Regione</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Totale regioni a statuto ordinario</b>	<b>1.794.181</b>	<b>2.037.784</b>	<b>1.955.223</b>	<b>1.960.540</b>	<b>2.085.698</b>
Piemonte	226.107	231.318	236.981	239.124	285.796
Liguria	49.141	50.687	50.963	60.072	56.049
Lombardia	296.063	305.474	313.942	310.300	312.010
Veneto	122.667	0	0	2.225	0
Emilia Romagna	254.648	259.412	263.922	266.473	268.570
Toscana	0	0	0	12.227	121.475
Umbria	17.328	17.540	17.773	17.797	18.051
Marche	24.284	25.146	25.982	25.725	26.932
Lazio	372.882	601.430	381.199	381.651	381.575
Abruzzo	65.149	66.759	67.102	45.986	68.185
Molise	13.966	22.237	22.691	22.650	22.778
Campania	216.638	345.366	349.724	350.752	348.263
Puglia	64.664	0	111.166	111.489	60.706
Basilicata	0	0	0	0	0
Calabria	70.644	112.415	113.778	114.069	115.308
<b>Totale regioni a statuto speciale</b>	<b>193.499</b>	<b>184.146</b>	<b>167.324</b>	<b>177.669</b>	<b>156.075</b>
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0
Bolzano	0	-10.149	-27.189	-27.315	-26.651
Trento	0	0	0	0	0
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	11.075	-10.824
Sicilia	193.499	194.295	194.513	193.909	193.550
Sardegna	0	0	0	0	0
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>1.987.680</b>	<b>2.221.930</b>	<b>2.122.547</b>	<b>2.138.209</b>	<b>2.241.773</b>
<i>di cui: regioni non in piano di rientro</i>	<i>1.342.184</i>	<i>1.224.794</i>	<i>1.106.283</i>	<i>1.140.820</i>	<i>1.174.581</i>
<b>Totale Nord-Ovest</b>	<b>571.311</b>	<b>587.479</b>	<b>601.886</b>	<b>609.496</b>	<b>653.855</b>
<b>Totale Nord-Est</b>	<b>377.315</b>	<b>249.263</b>	<b>236.733</b>	<b>252.458</b>	<b>231.095</b>
<b>Totale Centro</b>	<b>414.494</b>	<b>644.116</b>	<b>424.954</b>	<b>437.400</b>	<b>548.033</b>
<b>Totale Sud</b>	<b>431.061</b>	<b>546.777</b>	<b>664.461</b>	<b>644.946</b>	<b>615.240</b>
<b>Totale Isole</b>	<b>193.499</b>	<b>194.295</b>	<b>194.513</b>	<b>193.909</b>	<b>193.550</b>

Fonte: Elaborazioni sui dati delle Analisi delle dichiarazioni IRPEF 2009-2012 e su stime delle manovre regionali fornite dal Dipartimento delle finanze

**Tab. 6** – IRAP: gettiti da sforzo fiscale, anni di imposta 2009-2013

<b>Regione</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Totale Regioni a statuto ordinario</b>	<b>1.456.493</b>	<b>1.532.106</b>	<b>1.451.467</b>	<b>1.481.525</b>	<b>1.497.296</b>
Piemonte	25.905	20.226	12.811	27.421	38.634
Liguria	21.019	18.531	18.109	19.525	18.075
Lombardia	143.793	109.147	82.856	139.272	171.715
Veneto	39.266	34.500	34.823	45.163	49.886
Emilia Romagna	64.446	60.261	62.198	69.197	68.683
Toscana	48.117	45.230	49.760	48.820	140.123
Umbria	6.913	6.017	6.438	5.819	5.157
Marche	88.723	91.609	94.459	85.059	73.626
Lazio	528.761	611.651	548.596	556.732	522.524
Abruzzo	75.710	73.554	78.213	54.161	57.723
Molise	11.947	13.398	13.596	11.969	9.582
Campania	219.398	253.454	252.076	235.339	191.952
Puglia	133.150	136.295	138.385	128.289	106.798
Basilicata	-470	-434	-511	-422	-260
Calabria	49.816	58.667	59.659	55.181	43.080
<b>Regioni a statuto speciale</b>	<b>14.937</b>	<b>-6.778</b>	<b>-11.377</b>	<b>-41.666</b>	<b>-202.484</b>
Valle d'Aosta	-9.833	-11.778	-12.100	-12.204	-9.742
Trento	-54.865	-57.105	-48.719	-68.544	-36.443
Bolzano	-39.765	-59.621	-64.293	-61.619	-55.901
Friuli Venezia Giulia	-22.973	-23.128	-30.887	-25.989	-21.974
Sicilia	150.260	153.606	152.848	142.133	111.042
Sardegna	-7.887	-8.752	-8.226	-15.442	-189.467
<b>TOTALE ITALIA</b>	<b>1.471.430</b>	<b>1.525.328</b>	<b>1.440.089</b>	<b>1.439.859</b>	<b>1.294.812</b>
<i>di cui: regioni non in piano di rientro</i>	<i>704.752</i>	<i>614.452</i>	<i>574.366</i>	<i>592.263</i>	<i>512.227</i>
<b>Nord-Ovest</b>	<b>180.884</b>	<b>136.126</b>	<b>101.676</b>	<b>174.014</b>	<b>218.682</b>
<b>Nord-Est</b>	<b>-13.891</b>	<b>-45.093</b>	<b>-46.878</b>	<b>-41.793</b>	<b>4.251</b>
<b>Centro</b>	<b>672.515</b>	<b>754.507</b>	<b>699.253</b>	<b>696.430</b>	<b>741.430</b>
<b>Sud</b>	<b>489.549</b>	<b>534.934</b>	<b>541.417</b>	<b>484.518</b>	<b>408.874</b>
<b>Isole</b>	<b>142.373</b>	<b>144.854</b>	<b>144.622</b>	<b>126.690</b>	<b>-78.424</b>

Fonte: Elaborazioni sui dati delle Analisi delle dichiarazioni IRAP 2009-2012 e su stime delle manovre regionali fornite dal Dipartimento delle finanze

**Tab. 7** – Addizionale regionale IRPEF: sforzo fiscale residuo, anni di imposta 2009-2013

<b>Regione</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Ragioni a statuto ordinario</b>	42%	35%	42%	38%	29%
Piemonte	24%	24%	23%	22%	6%
Liguria	57%	56%	56%	48%	51%
Lombardia	59%	59%	58%	59%	59%
Veneto	61%	100%	100%	99%	100%
Emilia Romagna	19%	19%	17%	18%	17%
Toscana	100%	100%	100%	95%	51%
Umbria	67%	67%	67%	67%	66%
Marche	73%	72%	72%	72%	71%
Lazio	0%	-59%	0%	0%	0%
Abruzzo	0%	0%	1%	33%	0%
Molise	1%	-57%	-58%	-59%	-60%
Campania	1%	-58%	-59%	-59%	-60%
Puglia	61%	100%	35%	34%	64%
Basilicata	100%	100%	100%	100%	100%
Calabria	2%	-55%	-57%	-58%	-60%
<b>Ragioni a statuto speciale</b>	56%	59%	63%	61%	77%
Valle d'Aosta	100%	100%	100%	100%	100%
Bolzano	100%	126%	169%	168%	166%
Trento	100%	100%	100%	100%	100%
Friuli Venezia Giulia	100%	100%	100%	87%	112%
Sicilia	1%	1%	1%	1%	0%
Sardegna	100%	100%	100%	100%	100%
<b>MEDIA ITALIA</b>	44%	38%	41%	41%	38%
<i>di cui: regioni non in piano di rientro</i>	58%	63%	59%	58%	58%
<b>Nord-Ovest</b>	50%	50%	49%	49%	45%
<b>Nord-Est</b>	52%	69%	71%	69%	72%
<b>Centro</b>	45%	16%	45%	44%	29%
<b>Sud</b>	23%	3%	-17%	-13%	-9%
<b>Isole</b>	29%	30%	30%	30%	29%

Fonte: Elaborazioni sui dati delle Analisi delle dichiarazioni IRPEF 2009-2012 e su stime delle manovre regionali fornite dal Dipartimento delle finanze

**Tab. 8** – IRAP. sforzo fiscale residuo, anni di imposta 2009-2013

Regione	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Regioni a statuto ordinario</b>	68%	67%	69%	67%	67%
Piemonte	93%	95%	97%	93%	90%
Liguria	84%	86%	86%	84%	84%
Lombardia	90%	92%	94%	90%	87%
Veneto	92%	93%	93%	91%	89%
Emilia Romagna	86%	88%	88%	86%	85%
Toscana	86%	87%	86%	85%	54%
Umbria	88%	90%	89%	89%	90%
Marche	22%	23%	23%	23%	30%
Lazio	9%	-4%	8%	7%	8%
Abruzzo	1%	8%	1%	24%	11%
Molise	8%	-7%	-7%	-6%	9%
Campania	0%	-15%	-17%	-16%	0%
Puglia	13%	13%	13%	15%	25%
Basilicata	102%	102%	102%	102%	101%
Calabria	6%	-11%	-13%	-13%	6%
<b>Regioni a statuto speciale</b>	97%	101%	102%	109%	96%
Valle d'Aosta	182%	196%	196%	201%	189%
Trento	198%	201%	184%	234%	177%
Bolzano	163%	189%	189%	189%	187%
Friuli Venezia Giulia	120%	120%	127%	123%	120%
Sicilia	9%	10%	8%	8%	23%
Sardegna	110%	112%	111%	123%	401%
<b>MEDIA ITALIA</b>	71%	70%	72%	71%	72%
<i>di cui: regioni non in piano di rientro</i>	83%	84%	85%	83%	90%
<b>Nord-Ovest</b>	91%	93%	95%	91%	88%
<b>Nord-Est</b>	101%	104%	104%	103%	100%
<b>Centro</b>	38%	31%	38%	36%	28%
<b>Sud</b>	9%	2%	0%	4%	14%
<b>Isole</b>	41%	41%	39%	43%	138%

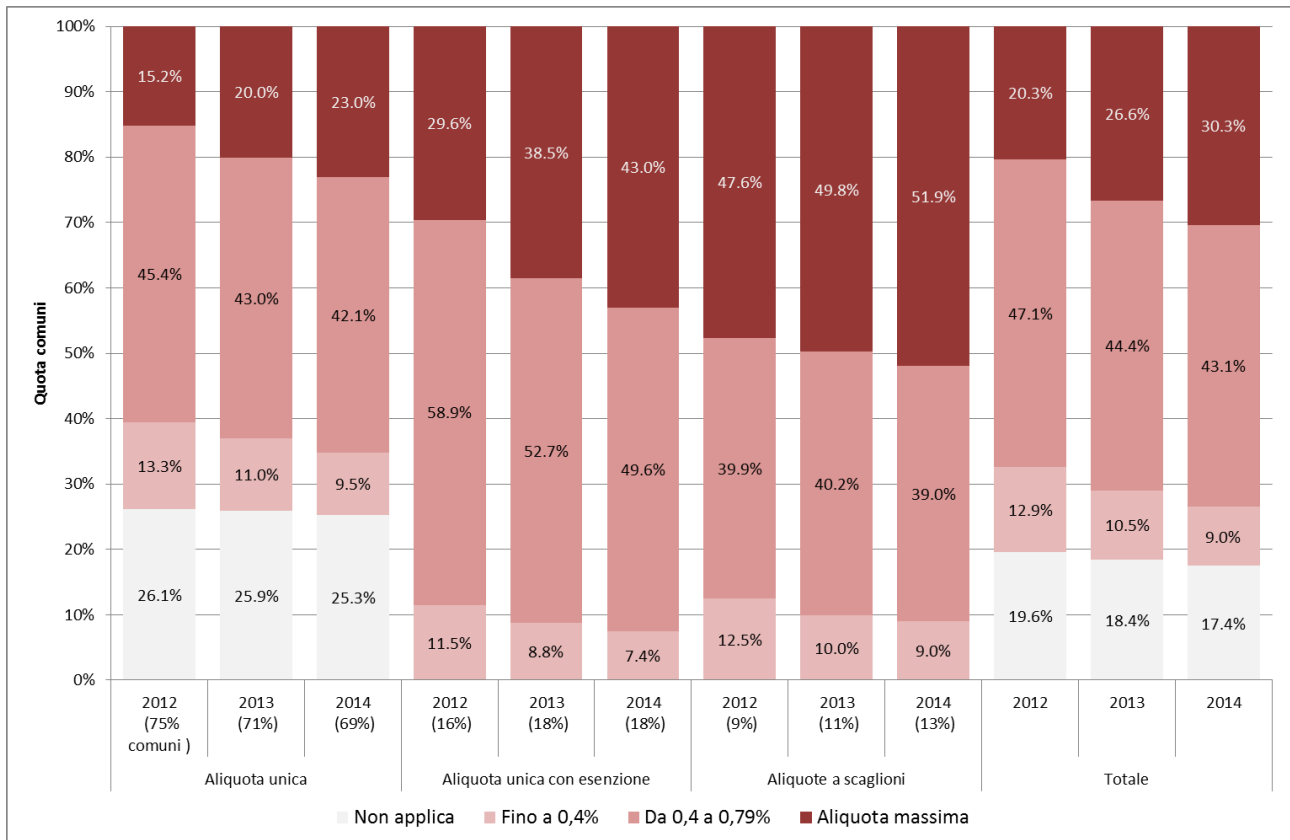
Fonte: Elaborazioni sui dati delle Analisi delle dichiarazioni IRAP 2009-2012 e su stime delle manovre regionali fornite dal Dipartimento delle finanze

**Tab. 9** – Trasferimenti, risorse standard, patto di stabilità e sforzo fiscale dei comuni italiani, anni 2010-13

	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
	Valori assoluti in miliardi di euro				Variazione rispetto al 2010 in miliardi di euro			
<b>TRASFERIMENTI STATALI</b>								
Trasferimenti statali	16,1	2,8	2,4	1,1	-	-13,3	-13,7	-15,1
FSR	0	11,3	6,9	0	-	11,3	6,9	-
FSC Stato	0	0	0	2,1	-	-	-	2,1
<b>Totale</b>	<b>16,1</b>	<b>14,1</b>	<b>9,3</b>	<b>3,1</b>	<b>-</b>	<b>-2</b>	<b>-6,8</b>	<b>-13</b>
<b>PRINCIPALI TRIBUTI (STANDARD)</b>								
ICI/IMU standard	9,7	9,6	11,7	16,2	-	0	2,1	6,5
- incassata direttamente	9,7	9,6	11,7	6,8	-	0	2,1	-2,9
- riallocata via FSC	0	0	0	4,7	-	-	-	4,7
- compensazione ABP 2013	0	0	0	4	-	-	-	4
- rimborso IMU terreni ed altro	0	0	0	0,6	-	-	-	0,6
Addizionale energia	0,7	0,7	0,1	0	-	0	-0,6	-0,7
<b>Totale</b>	<b>10,4</b>	<b>10,4</b>	<b>11,8</b>	<b>16,2</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>1,5</b>	<b>5,8</b>
<b>TOTALE RISORSE</b>	<b>26,5</b>	<b>24,5</b>	<b>21,2</b>	<b>19,3</b>	<b>-</b>	<b>-2</b>	<b>-5,3</b>	<b>-7,2</b>
PATTO DI STABILITA' INTERNO	0,3	1,2	1,8	2,8	-	0,9	1,5	2,5
<b>TOTALE RISORSE NETTE (STANDARD)</b>	<b>26,1</b>	<b>23,3</b>	<b>19,4</b>	<b>16,5</b>	<b>-</b>	<b>-2,8</b>	<b>-6,8</b>	<b>-9,7</b>
<b>SFORZO FISCALE</b>								
IMU	0	0	4	3,8	-	-	4	3,8
Mini IMU 2013	0	0	0	0,4	-	-	-	0,4
Addizionale IRPEF	2,9	2,9	3,2	3,9	-	0,1	0,4	1
<b>Totale</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>7,2</b>	<b>8,1</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>4,4</b>	<b>5,2</b>
<b>TOTALE RISORSE NETTE</b>	<b>29</b>	<b>26,2</b>	<b>26,6</b>	<b>24,6</b>	<b>-</b>	<b>-2,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-4,4</b>

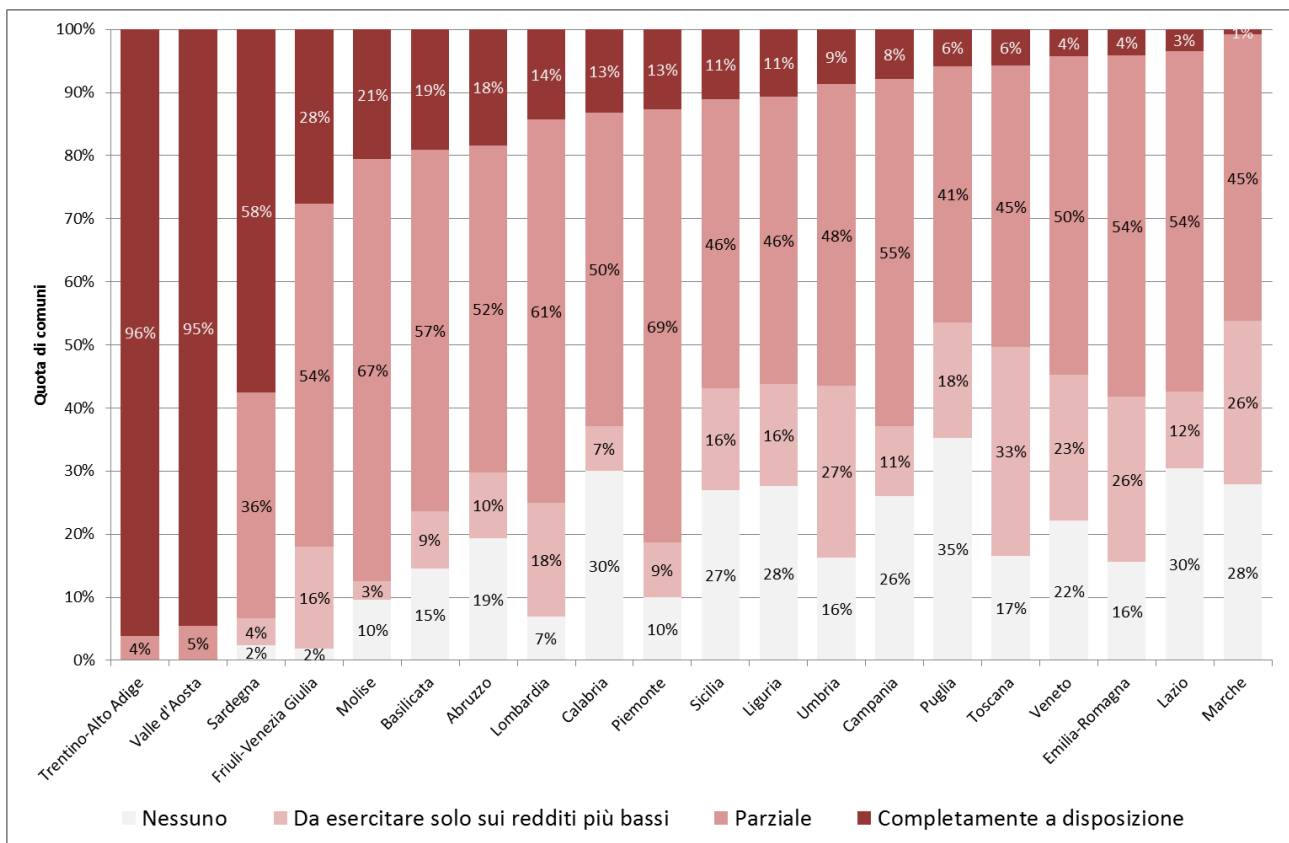
Fonte: elaborazioni Upb su dati Ministero dell'interno e Ministero dell'economia

**Fig. 1** – Addizionale comunale IRPEF: le scelte dei comuni. Percentuale di comuni in funzione del regime dell'addizionale comunale all'IRPEF adottato, anni di imposta 2012-14



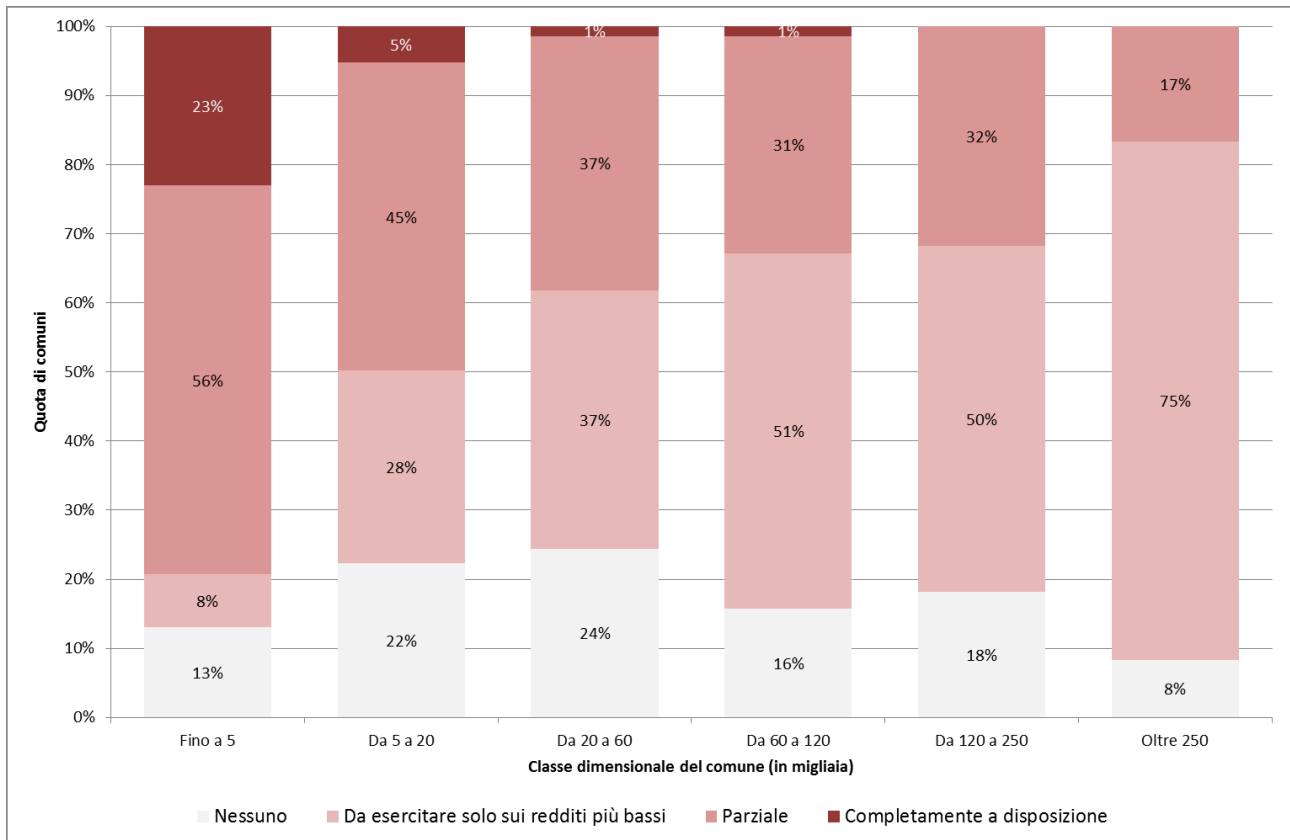
Fonte: elaborazioni Upb su dati Dipartimento delle finanze

**Fig. 2** – Sforzo fiscale medio residuo dell'addizionale comunale IRPEF per regione di appartenenza del comune, anno di imposta 2014



Fonte: elaborazioni Upb su dati Dipartimento delle finanze

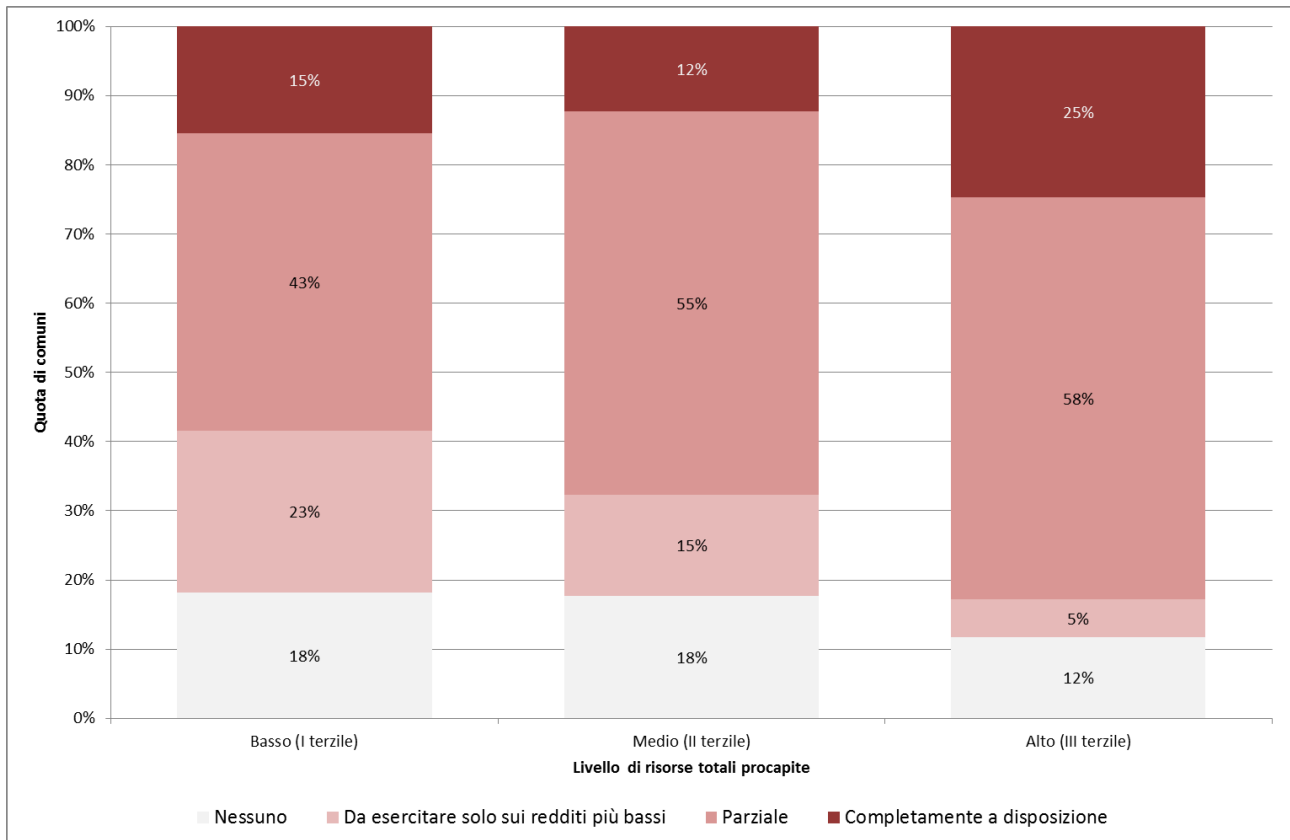
**Fig. 3** – Sforzo fiscale medio residuo dell'addizionale comunale IRPEF per dimensione demografica del comune, anno di imposta 2014



Fonte: elaborazioni Upb su dati Dipartimento delle finanze



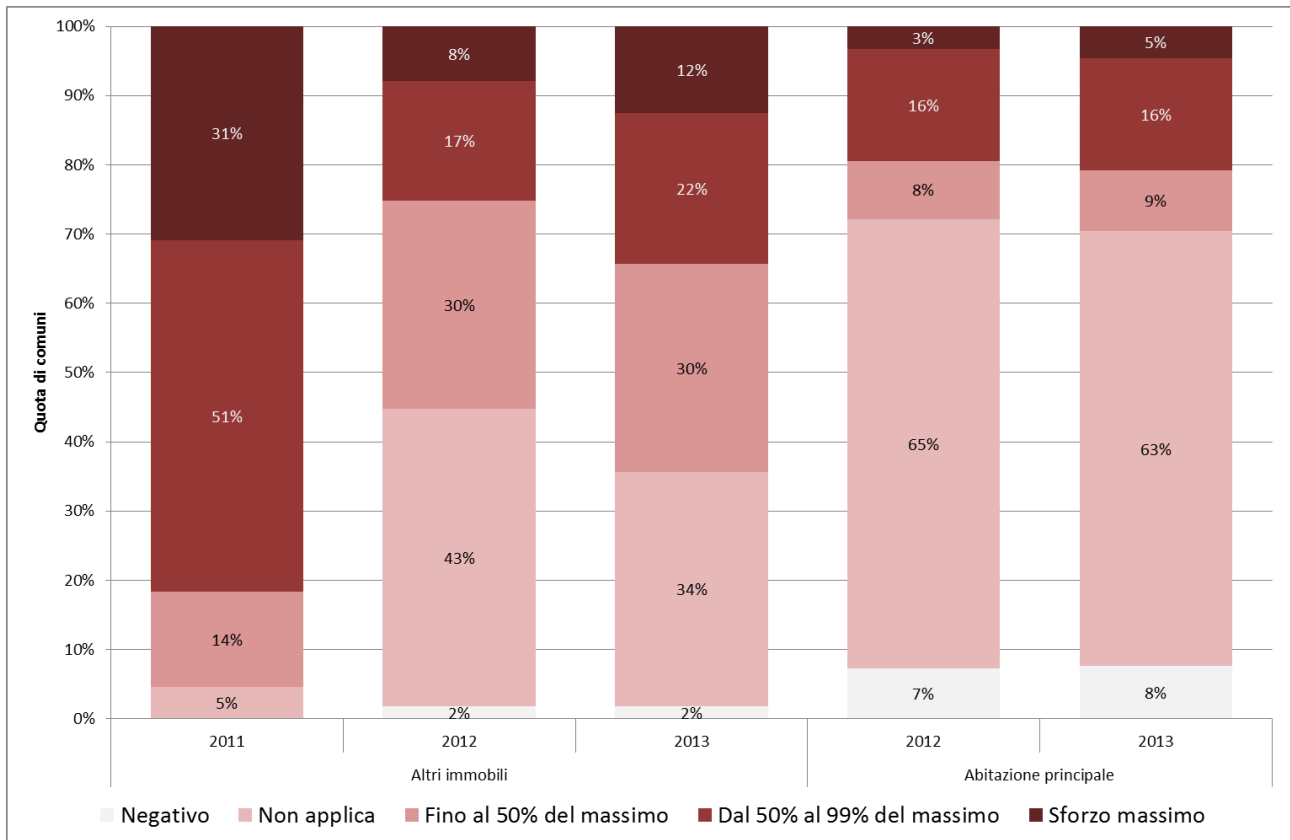
**Fig. 4** – Sforzo fiscale medio residuo dell'addizionale comunale IRPEF per livello di risorse nette procapite(\*), anno di imposta 2014



Fonte: elaborazioni Upb su dati Dipartimento delle finanze

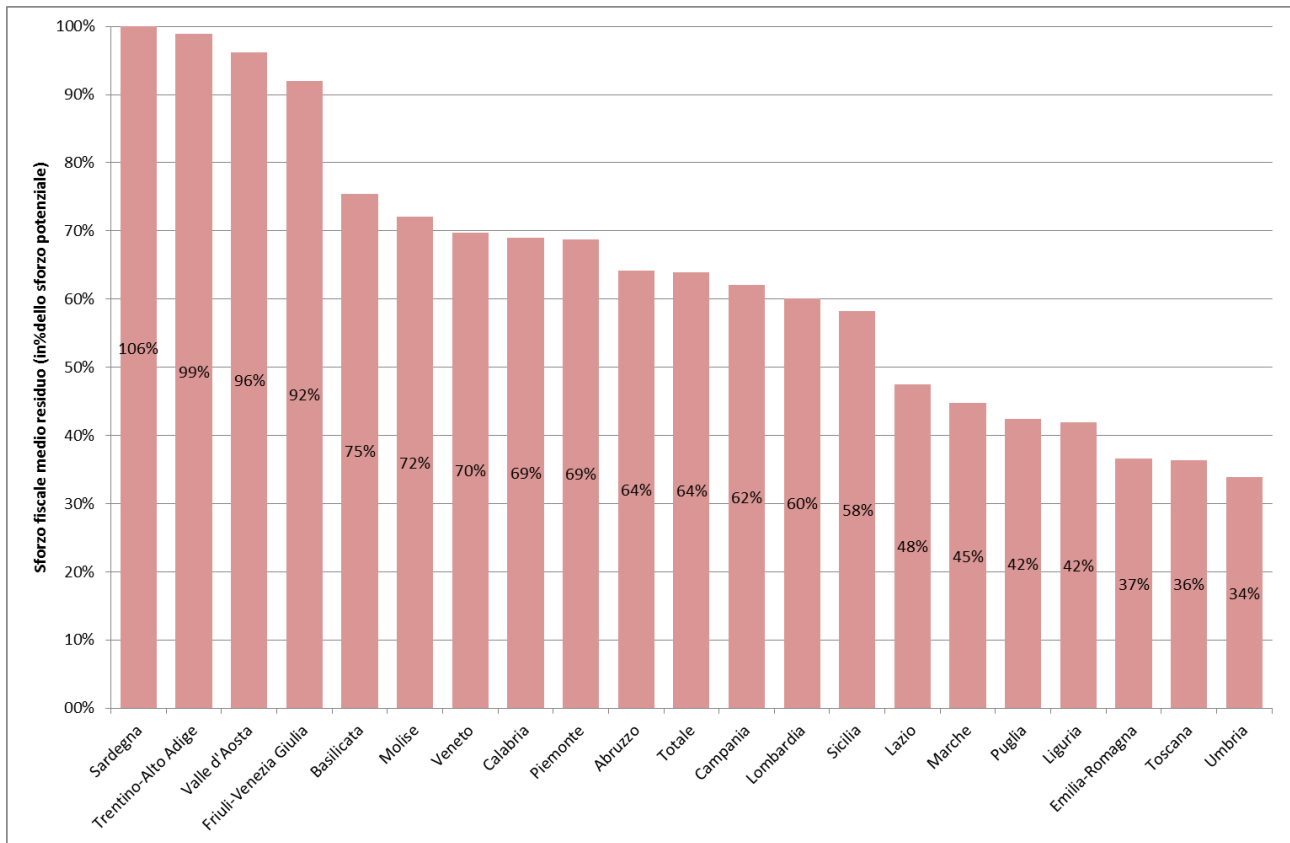
(\*) Terzili di entrate tributarie (IMU e IRPEF) + trasferimenti - contributo al patto di stabilità interno

**Fig. 5** – Aliquote IMU: le scelte dei comuni. Percentuale di comuni in funzione del regime di aliquota adottata, anni di imposta 2012-13



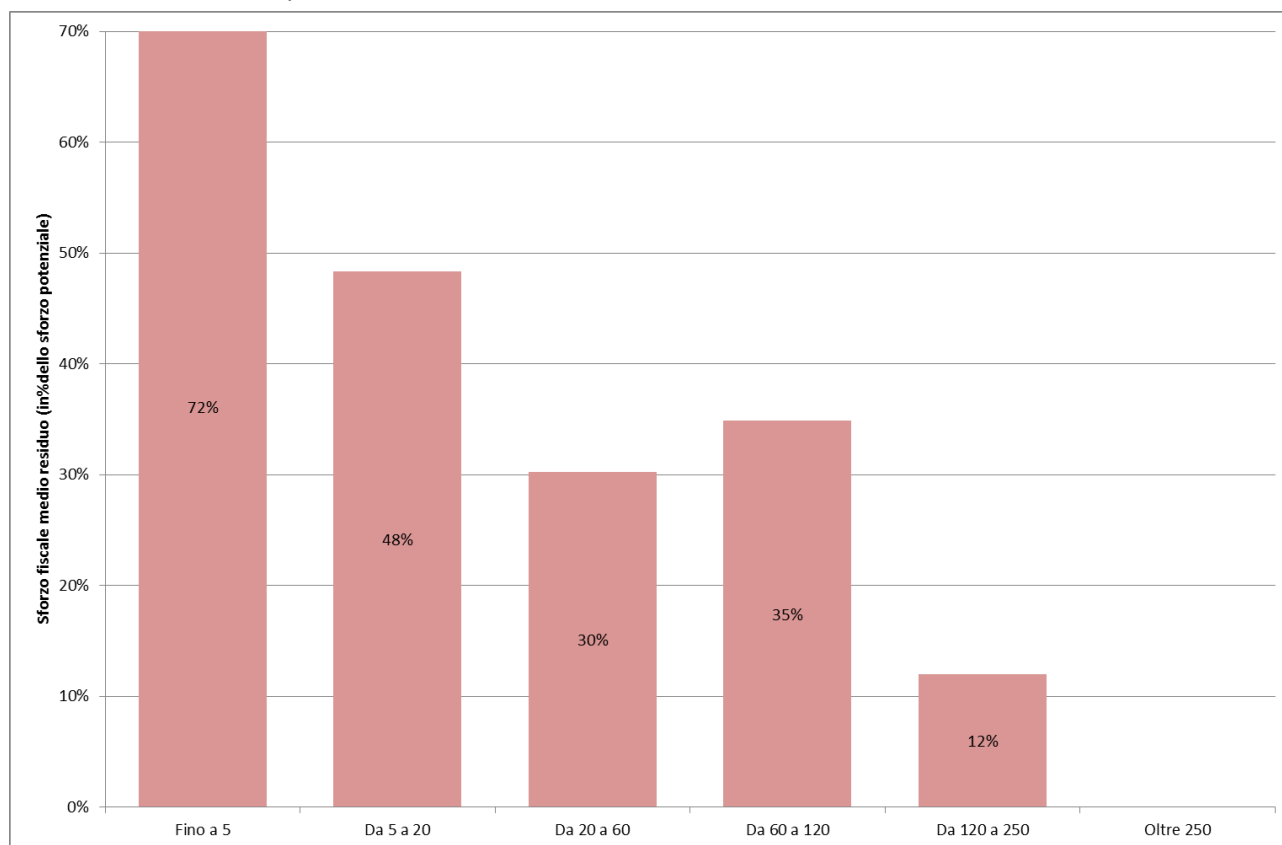
Fonte: elaborazioni Upb su dati Ifel

**Fig. 6** – Sforzo fiscale medio residuo IMU “altri immobili” per regione di appartenenza del comune, anno di imposta 2013



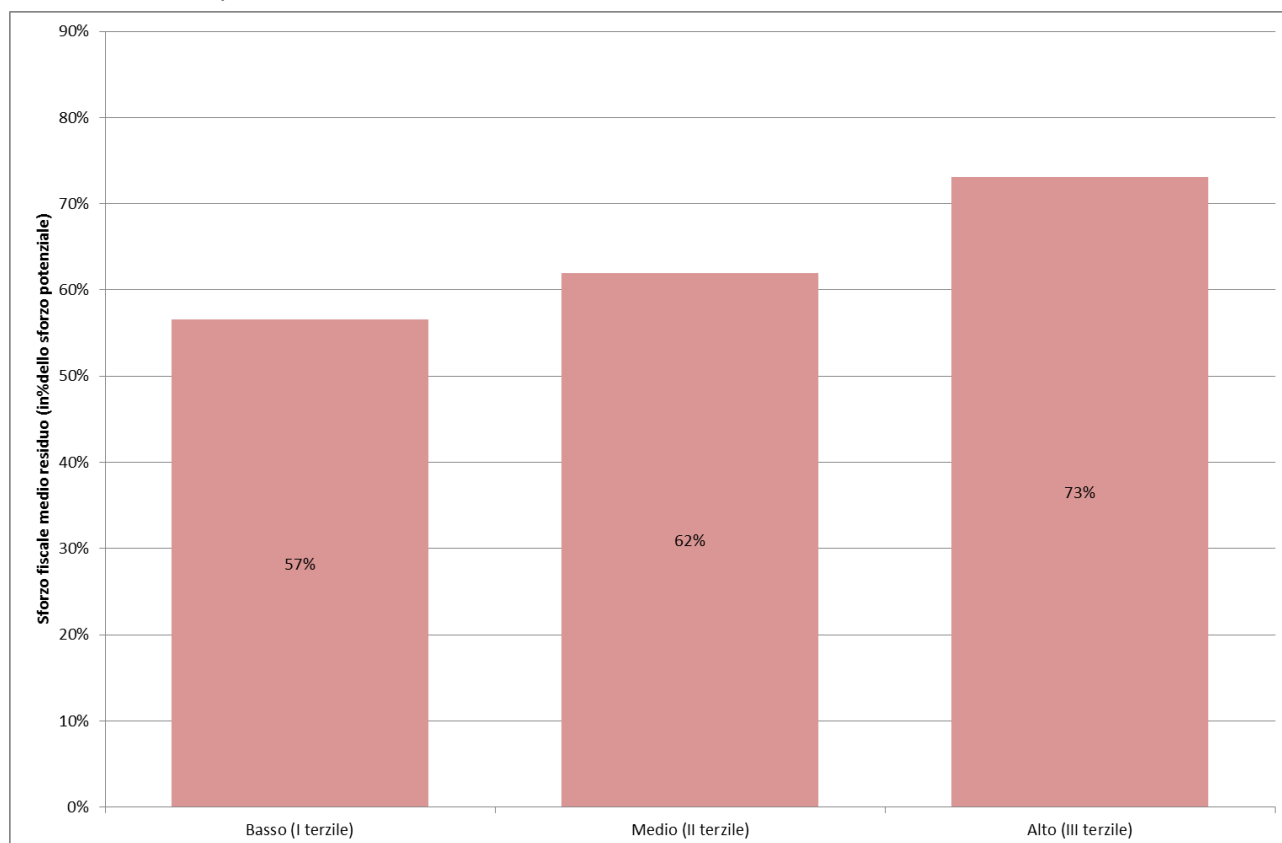
Fonte: elaborazioni Upb su dati Ifel

**Fig. 7** – Sforzo fiscale medio residuo IMU “altri immobili” per dimensione demografica del comune, anno di imposta 2013



Fonte: elaborazioni Upb su dati Ifel

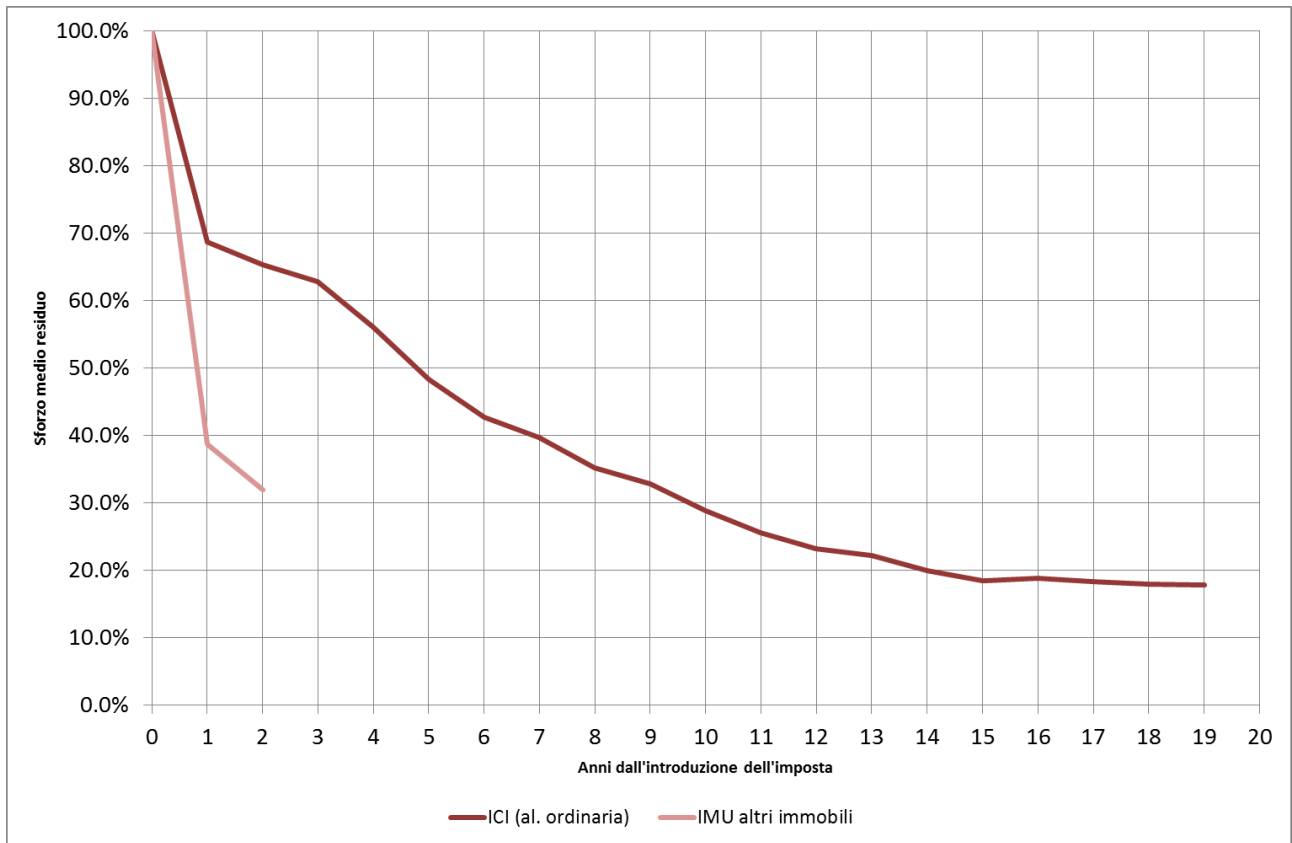
**Fig .8** – Sforzo fiscale medio residuo IMU “altri immobili” per livello di risorse nette procapite(\*), anno di imposta 2013



Fonte: elaborazioni Upb su dati Ifel, Ministero dell'interno e Ministero dell'economia

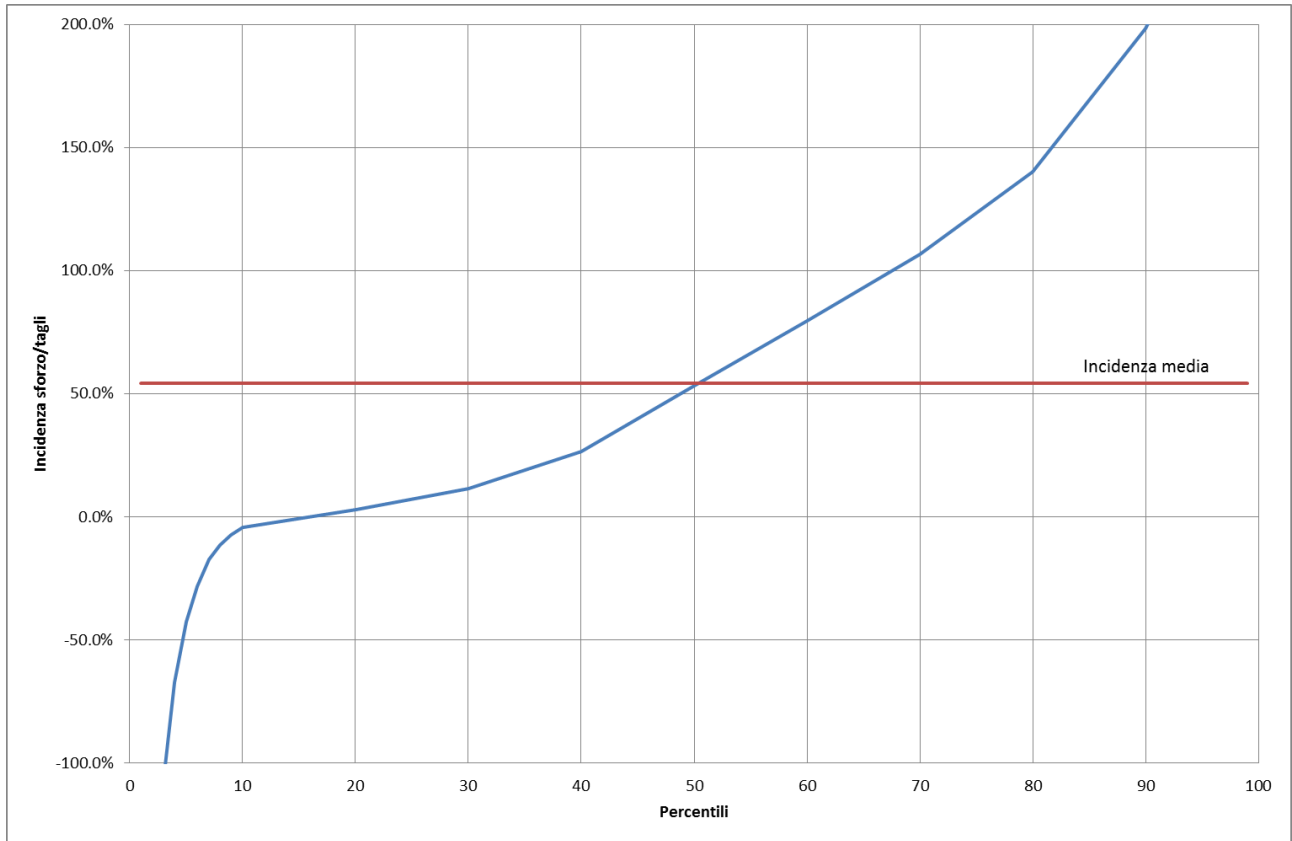
(\*) Terzili di entrate tributarie (IMU e IRPEF) + trasferimenti – contributo di patto

**Fig. 9** – ICI e IMU “altri immobili”: progressione nell’utilizzazione dello sforzo fiscale a partire dall’introduzione dell’imposta



Fonte: elaborazioni Upb su dati Ifel

**Fig. 10** – Distribuzione del rapporto tra sforzo fiscale aggiuntivo e riduzione di risorse, 2010-13



Fonte: elaborazioni Upb su dati Ministero dell'interno e Ministero dell'economia