

---

---

**LA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E LE  
PROSPETTIVE DELLA TASSAZIONE  
LOCALE IN ITALIA**

***CER- CONFCOMMERCIO***

---

---

Roma, 17 febbraio 2016

---

---

## Executive summary

*Questo Rapporto aggiorna l'analisi condotta da CER e Confcommercio sulla tendenza della tassazione locale in Italia. Dal punto di vista quantitativo, due sono le conclusioni a cui si perviene. Da una parte si rileva come la legge di stabilità 2016, eliminando la tassazione sulla prima casa, contribuisca a interrompere la tendenza crescente che ha interessato per quasi un quindicennio il livello delle imposte locali. Dall'altra parte si osserva come la pressione fiscale riconducibile alle Amministrazioni locali resti collocata su valori di massimo storico, con forti disomogeneità fra territori. Adottando invece come prospettiva di analisi l'equilibrio degli assetti istituzionali, l'elemento principale messo in evidenza dallo studio è l'incertezza in cui versa il disegno federalista. Sembra infatti prevalere una spinta tesa a restituire centralità alle scelte fiscali nazionali, a scapito dell'autonomia tributaria degli Enti locali. Ciò avviene tuttavia in assenza di un organico ripensamento dei risultati ottenuti attraverso il decentramento amministrativo, col rischio di cristallizzare gli attuali livelli di spesa e tassazione locale, a fronte di un'ulteriore perdita di efficienza dell'assetto istituzionale.*

*Con riferimento ai dati rilevati dallo studio, viene evidenziato come nel periodo 1998-2014, le imposte locali siano aumentate del 72,2%, salendo fino al 6,6% del Pil e al 21,9% del totale delle imposte tributarie correnti. Particolarmente accentuato è stato l'aumento delle imposte dirette che, attraverso le addizionali regionali e comunali all'IRPEF, costituiscono la vera componente dell'autonomia tributaria locale. Queste ultime sono cresciute del 155% nell'intero quindicennio e del 20% negli anni della recessione (2007-2014). A fine 2014, il 15% dell'imposizione diretta era riconducibile alle Amministrazioni locali; nel 1998 questa quota era inferiore al 9% e nel 2007 era ancora al di sotto del 13%.*

*L'aumento della pressione fiscale locale consegue dal combinato disposto della riduzione dei trasferimenti ricevuti dallo Stato centrale e dell'aumento della spesa corrente. In particolare, fra il 2009 e il 2014, i trasferimenti sono diminuiti del 23,2%, mentre la spesa corrente è diminuita solo dell'1,2%. La rigidità della spesa corrente si è inoltre tradotta in una forte compressione della spesa in conto capitale, diminuita nel periodo del 39,1%, a scapito delle prospettive di sviluppo futuro del paese.*

---

---

*Il 2014 rappresenta l'anno di picco dell'imposizione fiscale locale. Secondo le stime contenute nei documenti programmatici, le entrate tributarie correnti delle Amministrazioni locali sarebbero ridiscese al 6,3% del Pil nel 2015, con una riduzione di tre decimi rispetto all'anno precedente. Altre riduzioni significative sono attese per il biennio 2016-2017, al termine del quale la tassazione locale scenderebbe al 5,7% del Pil. Una dinamica però interamente riconducibile alla componente di imposizione indiretta e quindi alla decisione governativa di eliminare l'imposizione sulla prima casa. Il peso delle imposte dirette locali resterebbe invece fermo al suo livello di massimo (2,2% del Pil) per tutto il 2016, per scendere di due decimi solo nel 2017. Anche dal lato della spesa corrente il 2015 avrebbe registrato una significativa riduzione (-5,2 miliardi). Una riduzione è prevista anche per il 2016 (circa 1 miliardo).*

*Rispetto alle precedenti valutazioni, la dispersione dei redditi provocata dai differenziali nelle aliquote di tassazione locale si è ridimensionata, ma resta significativa. A parità di imponibile, un cittadino della Calabria dispone di un reddito netto inferiore di 160 euro (-0,7%) nei confronti di un residente della Basilicata, la regione a statuto ordinario dove minore è il livello di tassazione locale.*

---

---

## 1. La legge di stabilità 2016 e le Amministrazioni locali

La legge di stabilità per il 2016, così come quelle che l'hanno preceduta negli ultimi anni, colpisce in maniera rilevante il comparto delle autonomie territoriali, sia per i tagli di spesa che queste devono realizzare, sia per le limitazioni alla loro autonomia tributaria. Il concorso delle Amministrazioni locali agli obiettivi di consolidamento dei conti pubblici è significativo. A fronte dell'impostazione espansiva assunta dalla manovra di bilancio, agli Enti locali viene infatti imposto un contenimento del disavanzo. Di ciò si offre evidenza nella tavola 1, da cui risulta come le Amministrazioni locali siano tenute a migliorare il proprio bilancio di 1 miliardo entro il 2017, mentre nello stesso periodo il disavanzo delle Amministrazioni centrali è previsto aumentare di quasi 20 miliardi rispetto al dato tendenziale.

Nel dettaglio (tavola 2), le Amministrazioni locali sono tenute a ridurre la spesa di 2,3 miliardi nel 2016, che salgono a 5 miliardi nel 2017. La manovra si concentra sulla spesa corrente e dispone anche una riduzione delle entrate locali per un ammontare di 1,7 miliardi di euro nel 2016 e di 4 miliardi nel 2017. Tale prospettiva è il risultato di una riduzione ancora più forte, per il biennio 2016-2017, delle entrate tributarie – rispettivamente 4,4 miliardi di euro nel 2016 e 5 miliardi nel 2017 – parzialmente compensata da un aumento dei trasferimenti dalle altre Amministrazioni pubbliche.

Con riferimento ai singoli livelli di governo, sono le Regioni a subire una consistente riduzione della spesa, mentre viene allentato il vincolo sui Comuni e le Province (cfr. tavola 3, dove sono riportati i principali provvedimenti). Sulle Regioni pesano la riduzione del finanziamento del SSN (1.783 milioni di euro per le sole regioni a statuto ordinario) e quello derivante dall'operare congiunto del "concorso al risanamento della finanza pubblica" (4 miliardi di euro circa nel 2017) e dell'obbligo di conseguire a partire dal 2016 il pareggio del bilancio (1.850 milioni di euro per il 2016 e 1.022 per il 2017).

**Tavola 1. Legge di stabilità 2016: effetti sull'indebitamento netto per livelli di governo (milioni di euro)**

	2016	2017
Totale	-17.624	-19.136
- Amministrazioni Centrali	-18.280	-20.148
- Amministrazioni Locali	656	1.012
- Enti di previdenza	0	0

Fonte: elaborazioni su dati Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2016.

**Tavola 2. Legge di stabilità 2016: effetti su entrate e spese delle Amministrazioni locali (milioni di euro)**

	2016	2017
Variazione netta entrate (1)	-1.680	-3.975
- tributarie	-4.432	-5.017
- trasferimenti	2.752	1.042
Variazione netta spesa (2)	-2.336	-4.988
- corrente	-2.109	-4.047
- conto capitale	-227	-941
Totale (3)=(1)-(2)	656	1.013

Fonte: elaborazioni su dati Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2016.

I Comuni e le Province beneficiano, invece, soprattutto per il 2016, di un allentamento dei vincoli a cui sono soggetti, con un ampliamento della possibilità di spesa pari a 676 milioni di euro nel 2016 e 10 milioni di euro annui nel biennio seguente<sup>1</sup>, di un contributo annuale di 495 milioni di euro nel 2016 e 470 milioni di euro annui nel 2017, riservato alle Province e

<sup>1</sup> Nel 2016 la maggiore spesa per gli enti locali deriva dall'inclusione tra le entrate rilevanti ai fini del pareggio di bilancio del Fondo pluriennale vincolato che consente, secondo le valutazioni ufficiali, una maggiore spesa in conto capitale di 666 milioni di euro.

Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario, per gli interventi nel campo della viabilità e dell'edilizia scolastica e, infine, dalla maggiore spesa per l'edilizia scolastica concessa ai comuni (480 milioni di euro nel 2016).

**Tavola 3. Legge di stabilità 2016: principali misure sulla spesa delle Regioni e degli Enti Locali (milioni di euro)**

	2016	2017
<b>Regioni</b>		
Riduzione risorse SSN	-1.783	
Concorso finanza pubblica		-3.980
Pareggio di bilancio	-1.850	-1.022
<b>Comuni e Province</b>		
Contributo per Province e Città metropolitane delle RSO	495	470
Edilizia scoslastica-utilizzo avanzi Comuni	480	
Effetto Inclusionione Fondo pluriennale per pareggio di bilancio	666	
Pareggio di bilancio	10	10

Fonte: elaborazioni su Allegato 3 della Legge di Stabilità 2016.

Dal lato delle entrate, la legge di stabilità per il 2016 prevede un blocco degli aumenti dei tributi e delle addizionali regionali e comunali rispetto ai livelli deliberati per il 2015, con l'eccezione delle regioni impegnate nei Piani di rientro che potranno aumentare Irap e addizionale regionale Irpef. Sulla struttura impositiva regionale pesano inoltre gli interventi a riduzione dell'IRAP, con un impatto stimato sul gettito di -200 milioni nel 2016 e -533 milioni nel 2017 (tavola 4). Importi non eccezionalmente elevati, che tuttavia seguono le misure già prese negli anni passati e in particolare con la legge di stabilità per il 2015, che ha escluso integralmente dalla base imponibile del tributo il costo del lavoro a tempo indeterminato, con una riduzione di gettito a regime valutata pari a 5,6 miliardi di euro.

Ma la legge di stabilità 2016 si caratterizza in particolare per gli interventi in materia di tassazione immobiliare. Il più importante di questi è l'abolizione della TASI sugli immobili adibiti ad abitazione principale (con l'esclusione delle sole "case di lusso"), con impatto sul gettito di 3,5 miliardi. Gli altri interventi, di portata minore, sono la ridefinizione dell'IMU sui terreni agricoli<sup>2</sup> e la modifica dei criteri di valutazione della base imponibile per i cosiddetti "imbullonati"<sup>3</sup>.

**Tavola 4. Legge di stabilità 2016: principali misure sulle entrate delle Amministrazioni locali (milioni di euro)**

	2016	2017
<b>Regioni</b>		
- Irap	-167	-533
- di cui abolizione IRAP per imprese agricole e pesca	-167	-196
- di cui aumento deduzione imponibile a 5.000 euro		-339
- Add. Irpef	0	-117
<b>Comuni</b>		
- Immobili	-4.253	-4.253
- di cui TASI ab. principale	-3.575	-3.575
- di cui esenzione IMU terreni agricoli	-405	-405
- Add. Irpef	0	-56

Fonte: elaborazioni su Allegato 3 della Legge di Stabilità 2016.

Nell'insieme, queste misure, se desiderabili in quanto portatrici di un abbassamento della pressione fiscale, determinano una significativa

<sup>2</sup> Secondo le valutazioni ufficiali, la perdita di gettito è pari a 404,8 milioni di euro annui, in parte compensati dal maggior gettito IRPEF (161,5 milioni di euro nel 2017 e 95,2 a partire dal 2018, comprese le addizionali regionali e comunali).

<sup>3</sup> Secondo le valutazioni ufficiali, l'intervento sui cosiddetti imbullonati comporta una riduzione di gettito di 530 milioni di euro annui, di cui 155 a carico dei Comuni e il resto a carico dello Stato (per la parte che ricade negli immobili di categoria D).

---

---

menomazione dell'autonomia tributaria delle Amministrazioni locali e dunque una nuova perdita di efficienza del disegno federalista. Anche le modalità con cui si compensano i comuni per la perdita di gettito impattano sulla loro autonomia tributaria, con effetti a dir poco paradossali. Infatti, i trasferimenti spettanti a ciascun comune sono commisurati al gettito effettivo previsto nel 2015, comprensivo cioè dello sforzo fiscale compiuto, e non a quello standard. Ciò consente ai comuni meno virtuosi, che già avevano aumentato le aliquote, di mantenere il gettito senza che tale onere per gli anni futuri ricada sui propri contribuenti, indebolendo la corrispondenza tra finanziamento e fruizione di servizi, con una conseguente deresponsabilizzazione degli amministratori nei confronti degli elettori.

## **2. La tassazione locale in un prospettiva di lungo periodo: dal picco del 2014 alla riduzione stimata per il 2015-17**

Secondo le stime governative, le entrate tributarie correnti delle Amministrazioni locali sarebbero scese, nel 2015, da 106,1 a 103,4 miliardi di euro e al 6,3% del Pil. In previsione, le entrate locali diminuirebbero a 95,4 miliardi nel 2016 per poi risalire a 98,4 miliardi nel 2017; in quota di Pil, vi sarebbe una riduzione costante, fino al 5,7% stimato per il 2017. In rapporto al totale delle entrate tributarie correnti, la percentuale attribuibile alle Amministrazioni locali sarebbe scesa al 20,9 nel 2015 e si ridurrebbe ulteriormente fino al 18,9% nel 2017.

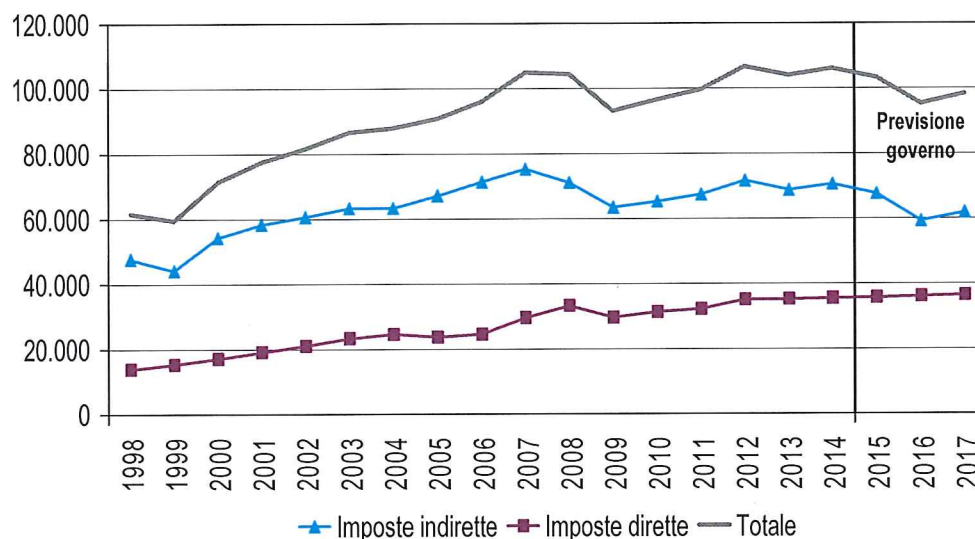
Le valutazioni ufficiali prefigurano, dunque, l'inversione della lunga fase di ascesa della pressione tributaria locale. Un risultato che, comunque, non può far trascurare né il rilievo assunto dalle Amministrazioni decentrate nel panorama fiscale nazionale, né le incertezze generate sugli operatori dal variegato profilo della tassazione locale.

L'andamento di lungo periodo delle imposte riconducibili alle Amministrazioni decentrate è illustrata nel grafico 1. Tra il 1998 e il 2014, le imposte indirette locali sono aumentate del 48%, mentre l'incremento delle imposte indirette è stato del 155%. Complessivamente, la crescita è stata del 72,2%. Il programma di riduzione della pressione fiscale locale adottato dal governo allontana la tassazione locale dai picchi raggiunti nel



2014, ma la stabilizza su livelli ben più elevati di quelli prevalenti quindici anni fa.

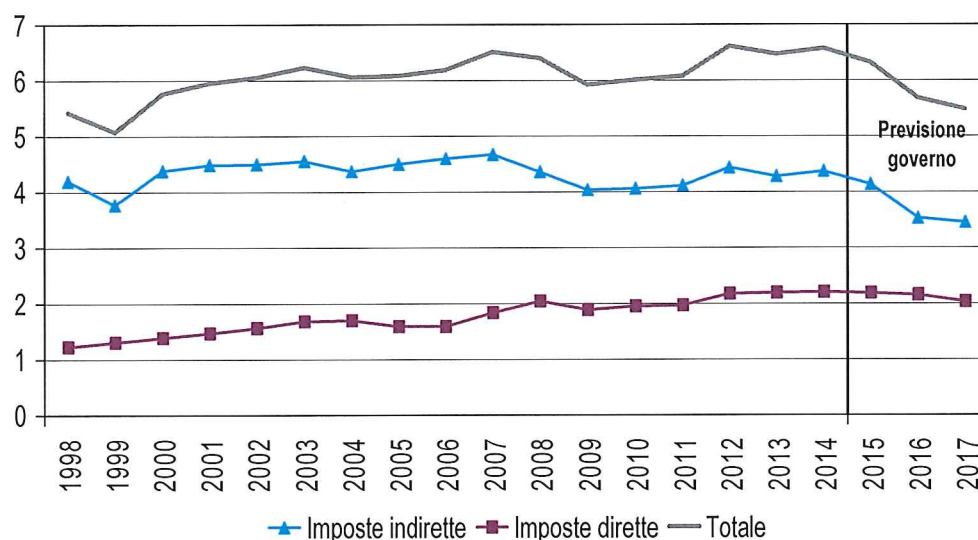
**Grafico 1. Andamento di lungo periodo della tassazione locale (mln. di euro)**



Fonte: Istat e per la previsione Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2016.

Il grafico 2, che riporta gli andamenti della pressione tributaria locale in percentuale del Pil, offre un importante dettaglio su questo punto. Come si osserva, le dinamiche della tassazione indiretta e diretta sono molti differenziate. Con riferimento alla prima, la quota locale è salita fortemente nel 2000-2001 (dal 3,8 al 4,5%) a seguito di modifiche nella tassazione IRAP, per poi mantenersi sostanzialmente invariata fino al 2008. In quell'anno, l'eliminazione dell'ICI sulla prima casa e il taglio del cuneo fiscale sull'Irap del governo Prodi Bis hanno portato a un ridimensionamento della quota delle imposte indirette locali sul Pil del 4%; un risultato sul quale ha influito anche il forte ricorso del governo centrale alla leva costituita dall'IVA e dalle accise. Nel 2012, con l'introduzione dell'IMU, il prelievo indiretto locale è risalito al 4,4% del prodotto, contribuendo in misure determinante al controllo del disavanzo pubblico sotto il governo Monti. Nell'insieme, questo andamento indica come le decisioni del governo centrale si siano rilevate dominanti nel definire il livello dell'imposizione indiretta attribuito alle Amministrazioni locali.

**Grafico 2. Andamento di lungo periodo della tassazione locale  
(in % del Pil)**



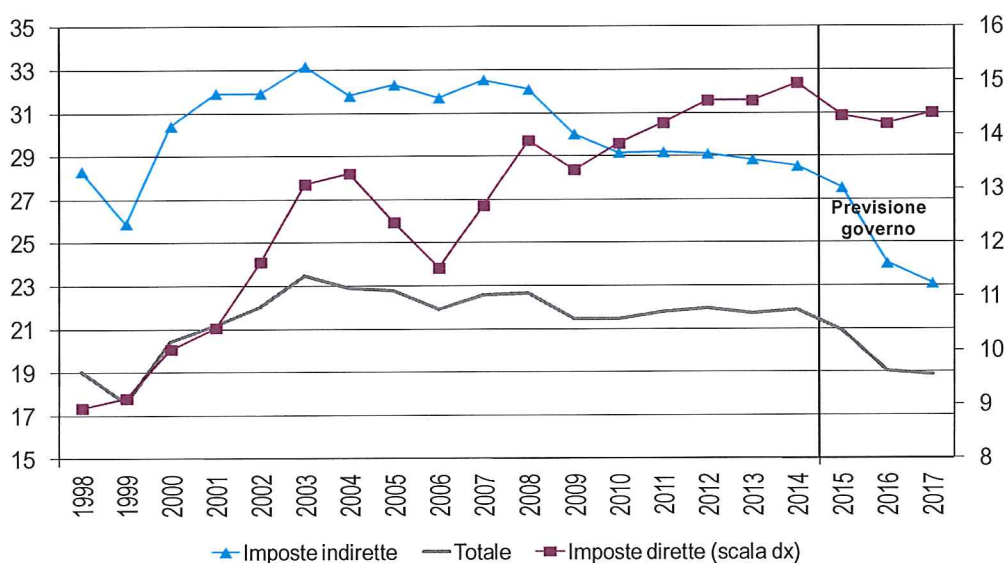
Fonte: Istat e per la previsione Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2016.

L'effettivo grado di autonomia nelle scelte tributarie è quindi incorporato nella dinamica dell'imposizione diretta, che include le scelte locali in tema di addizionali regionali e comunali all'IRPEF. I quasi 35,7 miliardi di euro di imposizione diretta locale stimati per il 2015 rappresentano il massimo della serie storica; equivalgono al 2,2% del Pil e derivano da un aumento continuo registrato nel corso degli anni. In quota di Pil, l'imposizione diretta delle Amministrazioni decentrate è aumentata di sei decimi di punto nel decennio precedente l'avvio della crisi ed è cresciuta di altri quattro decimi nel corso della grande recessione dell'economia italiana. Il grafico 2 consente di evidenziare come, in previsione, questo massimo livello di pressione fiscale diretta delle Amministrazioni locali sia previsto conservarsi negli anni futuri, mentre la riduzione dell'imposizione locale sarebbe riconducibile solo alla componente di imposizione indiretta, che sconta l'intervento a eliminazione dell'imposta sulla prima casa, adottato con la legge di stabilità 2016.

Indicazioni analoghe si traggono dal grafico 3, dove le imposte delle Amministrazioni locali sono riportate in quota del totale delle entrate tributarie correnti. Mentre per le imposte indirette un ridimensionamento è in corso dal 2008, per le imposte dirette una flessione della quota ha

avuto luogo solo nel 2015 e trova conferma nella previsione per il 2016-17, favorita dall'atteso recupero del saggi di crescita del Pil. Sta il fatto che l'Italia si affaccia con fatica alla ripresa economica, aggravata da una pressione fiscale diretta delle Amministrazioni locali collocata su livelli di massimo storico.

**Grafico 3. Andamento di lungo periodo della tassazione locale (in % del totale imposte tributarie correnti)**



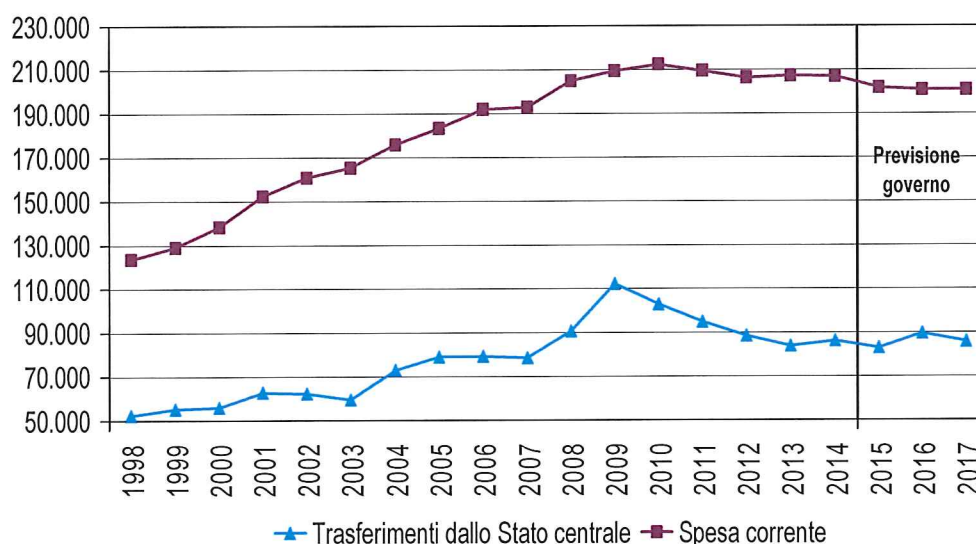
Fonte: Istat e per la previsione Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2016.

### 3. Spesa e trasferimenti

Il ricorso alle addizionali è utilizzato dalle Amministrazioni locali per compensare la riduzione dei trasferimenti da parte dello Stato centrale, in un contesto di difficoltà di controllo della spesa corrente. Come si mostra nel grafico 4, i trasferimenti (correnti) ricevuti dalle Amministrazioni locali sono drasticamente diminuiti dopo il 2009, scendendo da 112,2 a 83 miliardi nel 2015, una riduzione del 26%. Alla rarefazione delle risorse garantite dal governo centrale, le Amministrazioni locali non hanno risposto con un ridimensionamento di proporzioni analoghe della spesa corrente, il cui livello a fine 2015 viene stimato dal governo inferiore di soli 7,6 miliardi rispetto al livello 2009 (-3,6%). Un contenimento di spesa che

risulta limitato anche alla luce dell'aumento di circa 86 miliardi nel decennio 1998-2009 (+69,5%, vedi sempre grafico 4). Il grafico 5 illustra la crescente divaricazione venutasi a determinare fra la dimensione dei trasferimenti ricevuti dalle Amministrazioni centrali e la spesa corrente effettuata dalle Amministrazioni locali: nel 2015 la differenza ha raggiunto 118,8 miliardi. Questo sbilancio è stato compensato con un crescente ricorso alla leva della tassazione propria, in specie sotto forma di rialzo delle addizionali. Più che sulla spesa corrente, la riduzione dei trasferimenti sembra essersi scaricata sulla spesa in conto capitale, che al 2015 risultava diminuita di 18 miliardi e del 36,6% rispetto al 2009 (grafico 6).

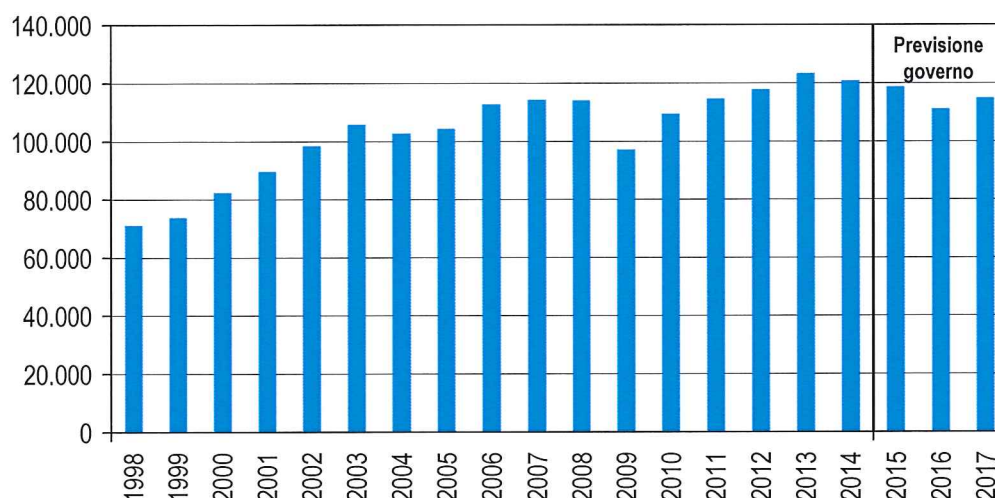
**Grafico 4. Trasferimenti correnti dallo Stato e spesa corrente delle Amministrazioni locali (mln. euro)**



Fonte: Istat e per la previsione Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2016.

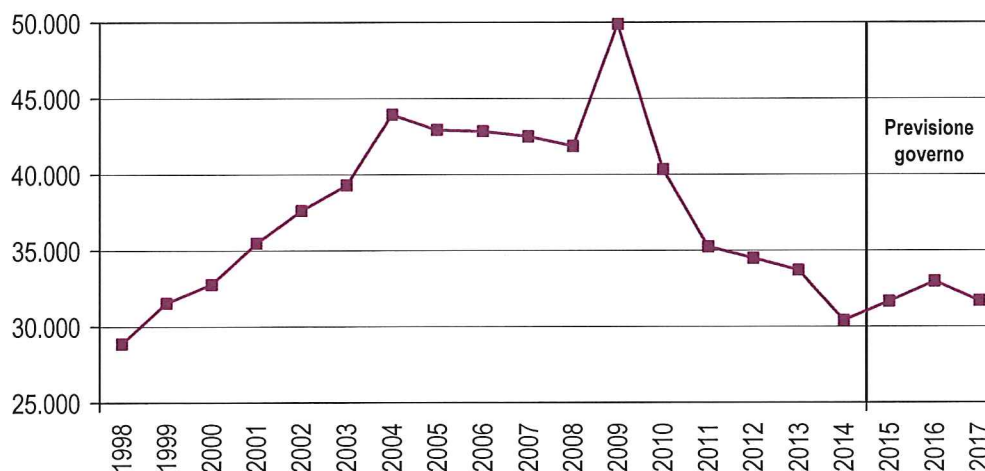
Le previsioni elaborate dal governo indicano un assestamento di queste tendenze. Nel biennio 2016-2017 la spesa corrente delle Amministrazioni locali registrerebbe una riduzione di appena un miliardo mentre la spesa in conto capitale resterebbe invariata (grafici 4 e 6). Al contempo i trasferimenti aumenterebbero di 2,8 miliardi, contribuendo a una lieve riduzione dello squilibrio rispetto alla spesa corrente (grafico 5).

**Grafico 5. Differenza fra trasferimenti correnti dallo Stato e spesa corrente delle Amministrazioni locali (mln. euro)**



Fonte: Istat e per la previsione Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2016.

**Grafico 6. Spesa in conto capitale delle Amministrazioni locali (mln. euro)**



Fonte: Istat e per la previsione Nota tecnico-illustrativa alla Legge di Stabilità 2016.

Queste proiezioni sottendono un andamento virtuoso, ma contengono un evidente rischio, ossia che le misure di riduzione della spesa corrente non trovino la desiderata realizzazione. Se questo fosse il caso, si manifesteranno nuovi aumenti delle addizionali e ulteriori flessioni della spesa in conto capitale.

---

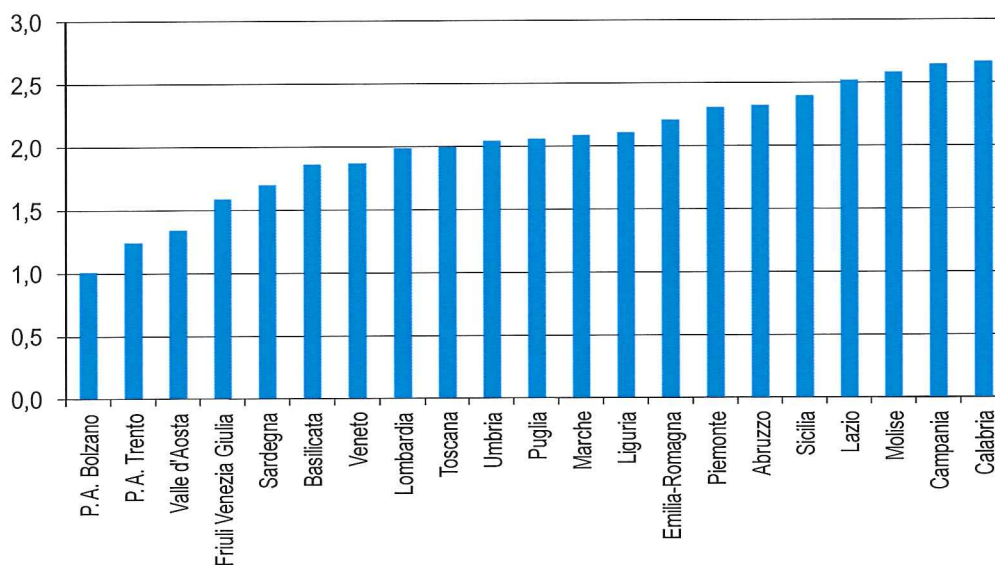
---

## 4. Divaricazioni territoriali

Il panorama dell'imposizione locale è molto frammentato. Nel tempo, le singole Amministrazioni hanno fatto un diverso ricorso alla facoltà di intervenire sulle addizionali proprie, in funzione del grado di rigidità della spesa corrente. Laddove questa rigidità si è rivelata maggiore, più ampio è stato l'utilizzo della leva del fisco locale. Una tendenza più recente riguarda poi il tentativo di declinare in senso selettivo il ricorso alle addizionali, per lo più accentuandone il carattere di progressività.

La dispersione dell'imposizione locale è riassunta nel grafico 7. Fra la regione a statuto ordinario con le più basse aliquote di addizionale (regionale e comunale) IRPEF (la Basilicata) e le tre regioni con aliquote più elevate (Molise, Campania e Calabria), vi è un differenza di quasi 1 punto, ossia di circa il 50%. Ancora più marcata è la differenza con le regioni a statuto speciale del Trentino Alto Adige e della Val d'Aosta.

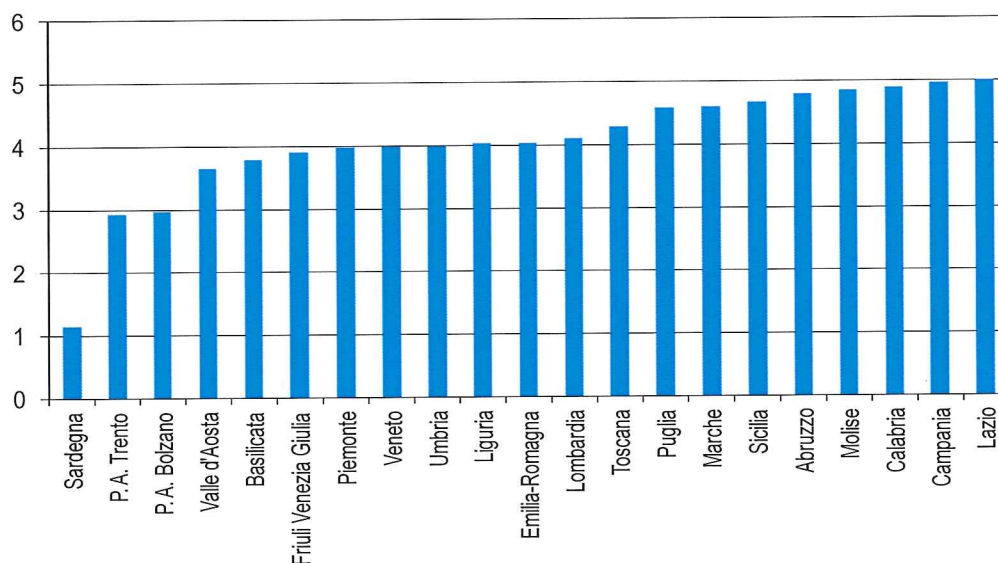
**Grafico 7. Addizionale IRPEF comunale e regionale: aliquote implicite per regione (anno d'imposta 2013)**



Fonte: MEF (Dipartimento finanze).

Anche le aliquote IRAP presentano un'ampia dispersione (grafico 8). In questo caso le aliquote più alte (5%) sono applicate in Lazio, Campania e Calabria, con un differenziale di quasi oltre un punto rispetto alla Basilicata.

**Grafico 8. IRAP: aliquote implicite per regione (anno d'imposta 2013)**



Fonte: MEF (Dipartimento finanze).

La differenziazione di aliquote crea ovvie discriminazioni fra i cittadini delle singole regioni. Ad esempio, il grafico 9 riporta il reddito post-imposta che rimane a un cittadino di 5 diverse regioni, a parità di reddito lordo e di carichi familiari. A fronte di un reddito lordo di 24 mila euro, il cittadino residente in Basilicata dispone, dopo il pagamento delle imposte nazionali e locali, di 19.601 euro netti; per i residenti di Puglia, Piemonte, Lazio e Calabria, l'importo residuo scende, rispettivamente, a 19.561, 19.521, 19.462 e 19.441 euro. La differenza massima è di quasi 160 euro l'anno. Analoghe differenze colpiscono le imprese che hanno sede locale in diverse regioni italiane.

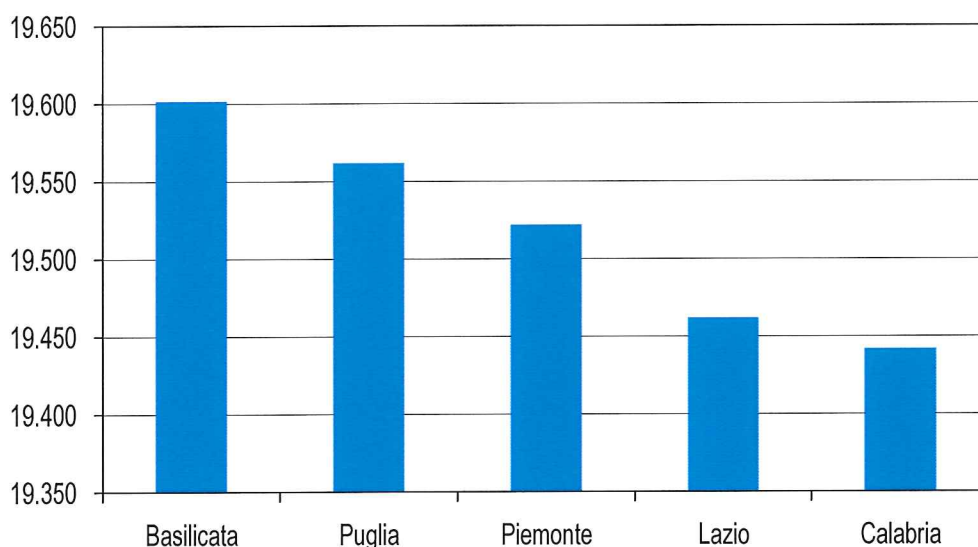
La dispersione delle aliquote locali è, naturalmente, un portato naturale del federalismo, nel presupposto che cittadini e imprese siano liberi di spostarsi sul territorio in base al calcolo delle convenienze fiscali. Questa

---

---

assunzione teorica incontra però forti difficoltà di applicazione e la mobilità sul territorio è, nei fatti, più limitata di quanto assunto dagli schemi ispiratori del federalismo fiscale. Con l'aggravante che la penalizzazione va a svantaggio dei territori che hanno maggiore difficoltà di partenza e che si trovano così nella condizione di subire un contemporaneo aumento relativo di imposte e di riduzione di risorse pubbliche. L'effetto, almeno nel medio periodo, è un ampliamento dei divari di sviluppo e benessere, che dovrebbero trovare poi compensazione in meccanismi perequativi di complessa attuazione. Il percorso federalista resta, da questo punto di vista, incompiuto e ingabbiato in una lunga transizione, che ancora oggi non ha garantito il desiderato ridimensionamento della spesa corrente complessiva.

**Grafico 9. Reddito netto per regione dopo il prelievo aggiuntivo IRE (mln. di euro)**



*Nota: lavoratore dipendente con reddito lordo di 24.000 euro e con coniuge e due figli a carico.*

*Fonte: elaborazioni CER su dati Dipartimento delle Finanze.*