

IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

LA FINANZA COMUNALE TRA MAGGIORE AUTONOMIA FISCALE E CAPACITÀ DI SPESA

Claudia Ferretti, Giuseppe F. Gori, Patrizia Lattarulo



XLVI Conferenza scientifica annuale AISRe
LE DISEGUAGLIANZE TERRITORIALI: PROSPETTIVE PER REGIONI E CITTÀ

Pescara, 10-12 Settembre 2025

1. Congiuntura: **confronti 2023 e 2024**, guardando anche ai primi mesi del 2025.
2. L'addizionale comunale all'Irpef tra riforme e scelte di policy. **Perché i Comuni non applicano l'addizionale?**
3. PNRR: **ruolo e performance** dei Comuni

1. Nel passato decennio, la finanza degli enti comunali italiani ha vissuto una fase di profonda trasformazione. La riduzione dei **trasferimenti statali**, la presenza di **vincoli di bilancio**, la pressione della **domanda di servizi pubblici** e, più recentemente, gli effetti della **pandemia** e l'impatto dei fondi del **PNRR**, hanno posto i Comuni di fronte a sfide sempre più complesse.
2. Dal punto di vista delle risorse, gli enti sono nuovamente chiamati a un **contributo alla finanza pubblica**, principalmente attraverso tagli alla spesa corrente e accantonamenti obbligatori. 
3. Gli **investimenti continuano ad aumentare con il procedere del PNRR** e i Comuni rappresentano i principali attuatori del piano, poiché gestiscono progetti su scuole, mobilità sostenibile, digitalizzazione, inclusione sociale, riqualificazione urbana e verde pubblico.

Tagli di parte corrente

Tagli di parte corrente dei Comuni

Restrizioni da Legge di Bilancio 2024 e 2025 in milioni di euro



	Legge di Bilancio 2024	Legge di Bilancio 2025	Totale tagli correnti
2025	300	130	430
2026	200	260	430
2027	200	260	430
2028	200	260	430
2029		440	430
fondi Covid 2025-2028	-160,4		
TOTALE	739,6	1,350	2,150

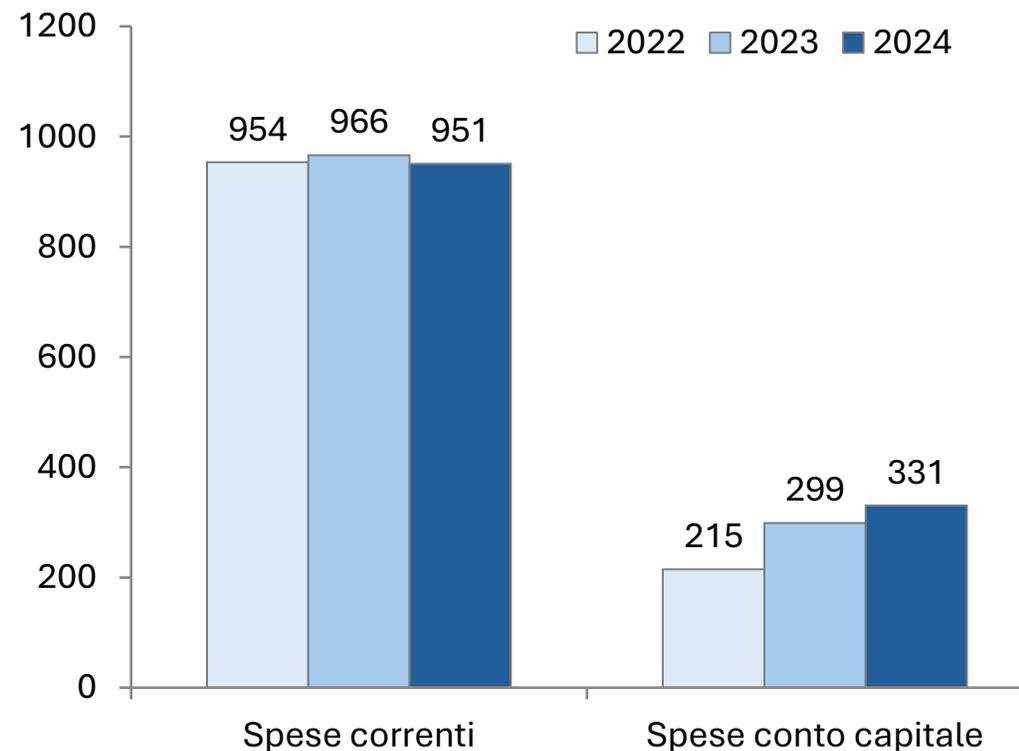
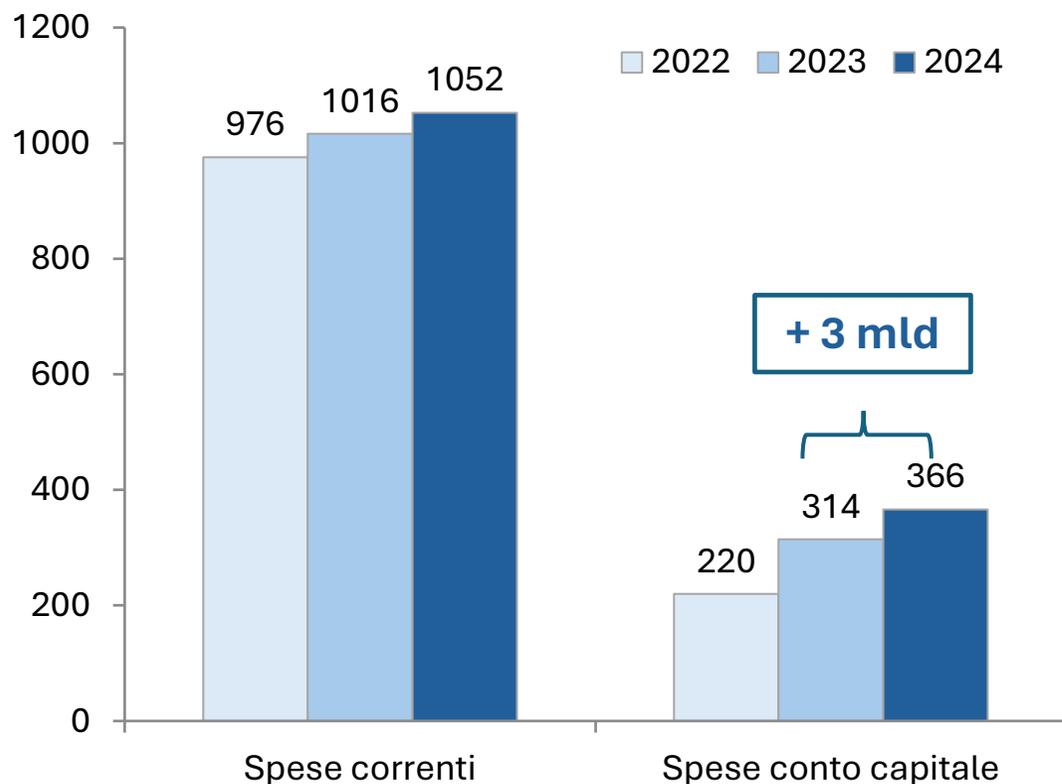
Per il 2025-2029, in realtà il taglio ha la forma di **accantonamento di parte corrente non spendibile**, che potrà essere utilizzato l'anno successivo per il finanziamento di investimenti o per il ripiano in caso di disavanzo.

4. Contesto **economico e politico incerto** ha generato una dinamica inflazionistica sfavorevole che a sua volta ha inciso sull'aumento dei prezzi di alcuni beni essenziali e sulla spesa reale delle amministrazioni.
5. I **dazi doganali**, con l'obiettivo di proteggere l'industria americana, colpiscono le imprese italiane e penalizzano le entrate fiscali delle amministrazioni.
6. Ancora una volta, quindi, non sono pochi i **fattori critici** che coinvolgono le amministrazioni comunali, sia dal lato delle entrate che da quello della spesa

Congiuntura: le spese

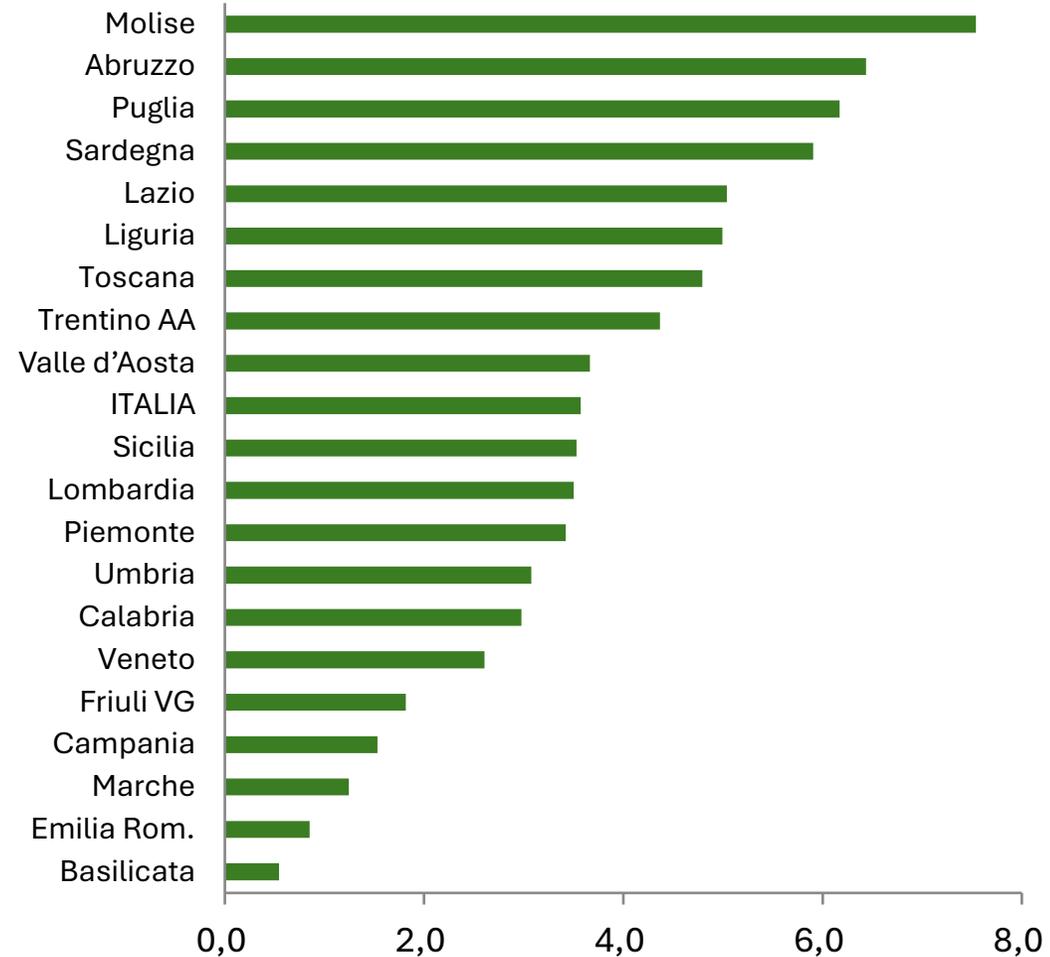
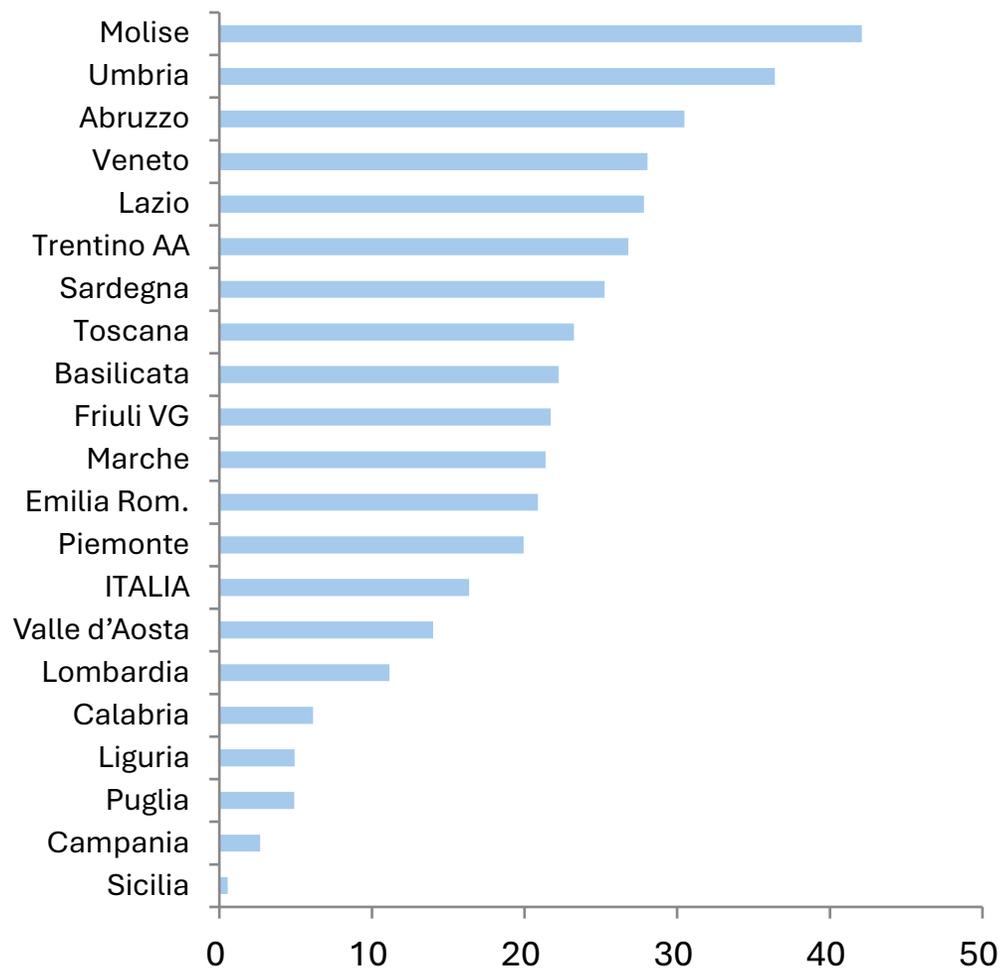
Dal lato della spesa, gli aspetti più rilevanti riguardano sia la **sostanziale invarianza dei pagamenti correnti** che **la crescita dei pagamenti in conto capitale**.

Spese dei Comuni italiani. Pagamenti pc a prezzi correnti (sx) e costanti (dx)



Congiuntura: le spese

**Spese dei Comuni, variazioni percentuali 2024/2023.
Pagamenti parte corrente (dx) e conto capitale (sx)**



Pagamenti di spesa corrente e conto capitale nei primi semestri 2024 e 2025. Comuni italiani Valori assoluti in milioni di euro e percentuali

	1° semestre 2024	1° semestre 2025	Variazione % 2025/2024
Spesa corrente	29.672	28.451	-4,1
di cui Redditi da lavoro dipendente	6.292	5.431	-13,7
di cui Acquisto di beni e servizi	17.963	17.982	0,1
Spesa in conto capitale	9.361	10.049	7,3
di cui Investimenti fissi lordi	8.327	8.755	5,1
in Fabbricati ad uso scolastico	1.324	1.389	4,9
in Fabbricati Ospedalieri	19	18	-3,8
in Fabbricati destinati ad asili nido	132	153	16,3
di cui Contributi agli investimenti	611	870	42,4

• I pagamenti in **conto capitale crescono del 7,3%** sia per via dell'incremento degli **IFL (+5,1%)** che di quello dei **contributi agli investimenti (+42,4%)**.

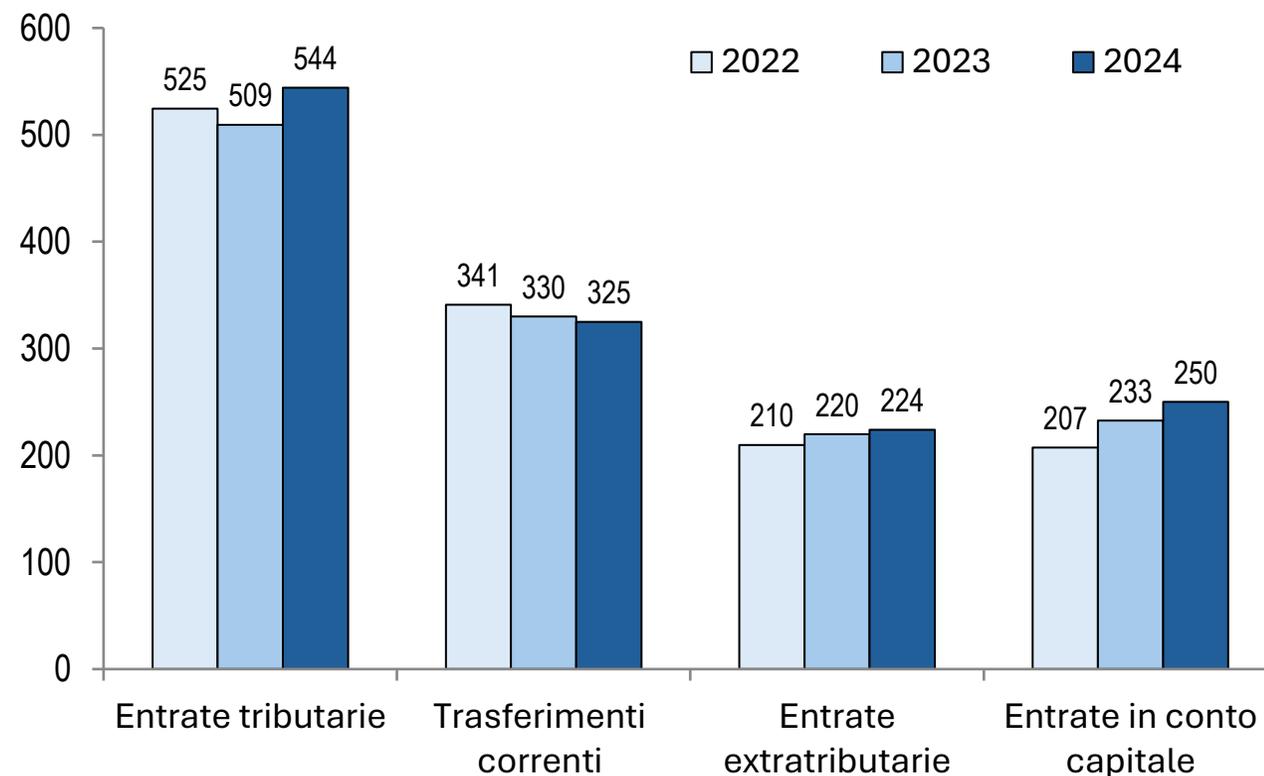
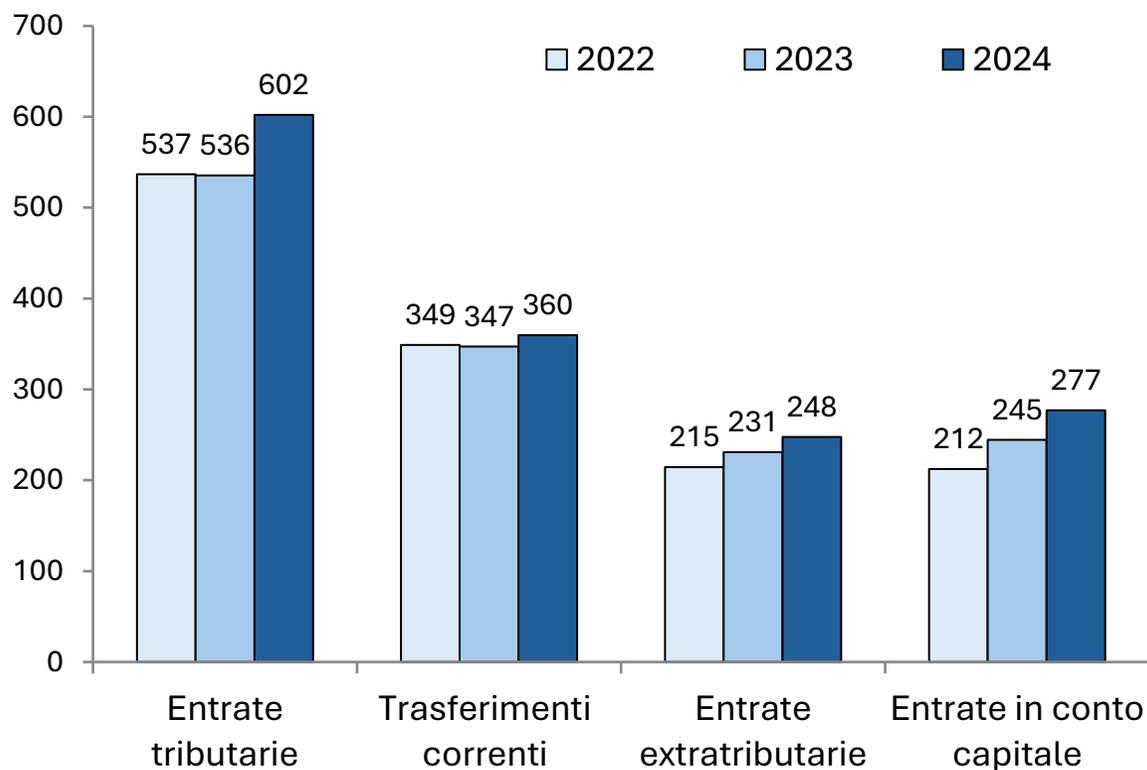
• Al contrario, la **spesa corrente si riduce (-4,1%)** anche a causa della diminuzione dei pagamenti per i **redditi da lavoro dipendente (-13,7%)**, determinata dalle difficoltà nella sostituzione del personale in uscita

• Da queste informazioni, quindi, sembra evidente come la prima parte del 2025 si prospetti **in continuità con il 2024**.

Congiuntura: le entrate

Dal lato delle entrate, uno dei cambiamenti più significativi ha riguardato la tendenza verso **una crescente autonomia impositiva**

Entrate dei Comuni italiani. 2022-2024 Riscossioni correnti pro capite in euro a prezzi correnti (sx) e costanti (dx)



Gettito delle principali entrate tributarie dei Comuni italiani Valori correnti in milioni di euro e percentuali

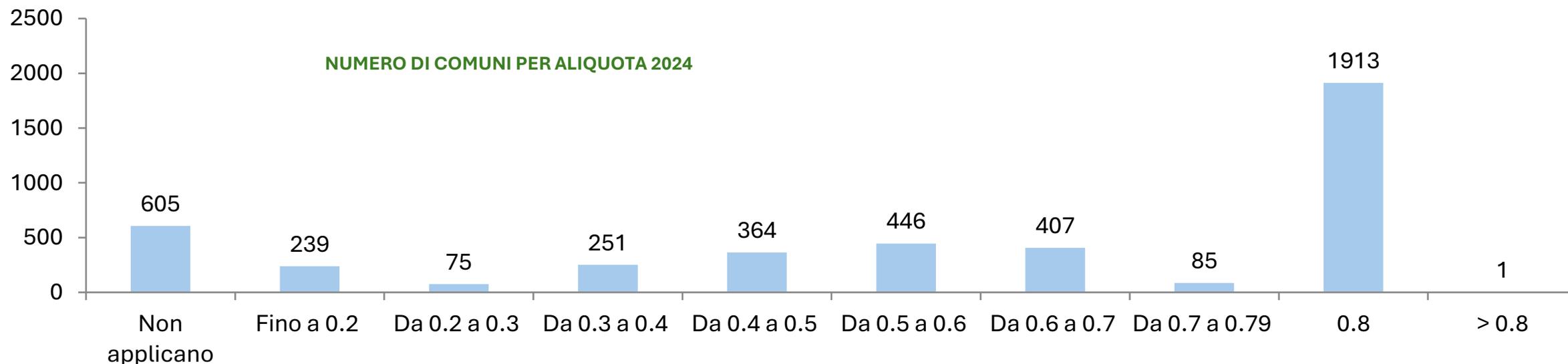
	2023	2024	Variazioni %
Addizionale comunale	5.863	6.469	10,3
Imposta di soggiorno	610	730	19,7
IMU	14.355	16.879	17,6
Tassa smaltimento rifiuti solidi urbani	6.739	7.111	5,5
TASI	69	66	-4,3
Tosap	25	30	18,9

- L'incremento **dell'IMU** può derivare: aumento delle aliquote comunali (crescita dei costi energetici e delle spese sociali); la **revisione dei valori catastali**; **aumento delle valutazioni immobiliari** a seguito delle ristrutturazioni sostenute da bonus edilizi.
- Per quanto riguarda **la TARI**, uno dei fattori correlati all'aumento del gettito è senza dubbio la necessità di **coprire l'incremento dei costi di gestione (energia) e di produzione (macchinari o carburante)** del sistema di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

L'addizionale comunale all'Irpef

Uno degli strumenti principali di **autonomia finanziaria** è l'addizionale comunale all'IRPEF. Consente di modulare una propria **aliquota** da applicare al reddito dei cittadini. In particolare, ogni Comune può decidere se **applicare o meno l'imposta**, può **deliberare sia l'aliquota** di base che l'eventuale **soglia di esenzione o la progressività dell'imposta**.

A seguito della Legge di Bilancio per il 2024, è stata approvata la revisione degli scaglioni IRPEF. La rimodulazione prevede 3 scaglioni al posto dei 4.



Chi non applica l'addizionale?

I motivi per i quali si può decidere di non applicare l'imposta sono connessi per lo più alle **politiche fiscali locali a sostegno del potere di acquisto delle famiglie**, all'utilizzo di **altre forme di entrata** per il finanziamento dei propri bilanci, alla **situazione finanziaria** generale e al **grado di autonomia** dell'ente o ancora al desiderio di un **maggiore consenso politico** da parte dei cittadini.

Nella letteratura internazionale (Brueckner J.K., 2003; Bocci et al., 2019), vengono suggerite come esplicative di un modello causale rispetto alle policy sulle entrate:

1. **variabili di tipo economico** (connesse perlopiù **al tasso di disoccupazione e al PIL**);
2. **variabili legate a fattori istituzionali** come **l'autonomia tributaria**;
3. **fattori politici** sul ciclo elettorale o sul partito del sindaco;
4. **variabili legate alla popolazione** residente o a quella **turistica**;
5. **fattori spaziali** (tax mimicking)

$$y_i^* = \rho_j \sum W_{ij} y_j + X_i \beta + \epsilon_i$$

Si fa riferimento ad un modello PROBIT spaziale (**Spatial Lag Probit Model (SLPM)**), che va ad indagare quanto **la probabilità di non applicare l'imposta sia correlata a specifiche caratteristiche dell'ente**.

ρ : coefficiente di autocorrelazione spaziale nella variabile dipendente.

Chi non applica l'addizionale?

	Coeff	Pr(> z)	
Intercetta	-1,241	0,002	**
Autonomia tributaria	0,025	0,000	***
Numero di turisti (per abitante)	0,013	0,000	***
Partito del sindaco; dummy Centro Sinistra=1	0,664	0,031	*
Reddito Irpef (per contribuente)	0,000	0,060	.
Popolazione	0,000	0,000	***
Regione di appartenenza; dummy Sud=1	0,782	0,000	***
rho	0,717	0,000	***

Enti con **più alti livelli di autonomia, a maggioranza centro-sinistra e meridionali** a scegliere di non esercitare la pressione fiscale attraverso l'addizionale.

Le politiche fiscali esercitate sulle entrate sono determinate dal cosiddetto **tax mimicking** e cioè dal comportamento imitativo tra enti vicini. **Un ente ha maggiore probabilità di non applicare l'addizionale se anche i cittadini di quelli vicini si sono esentati.**

IL PNRR: le risorse per i comuni

Progetti ammessi a finanziamento al 31 Marzo 2025, per Missione PNRR e PNC.

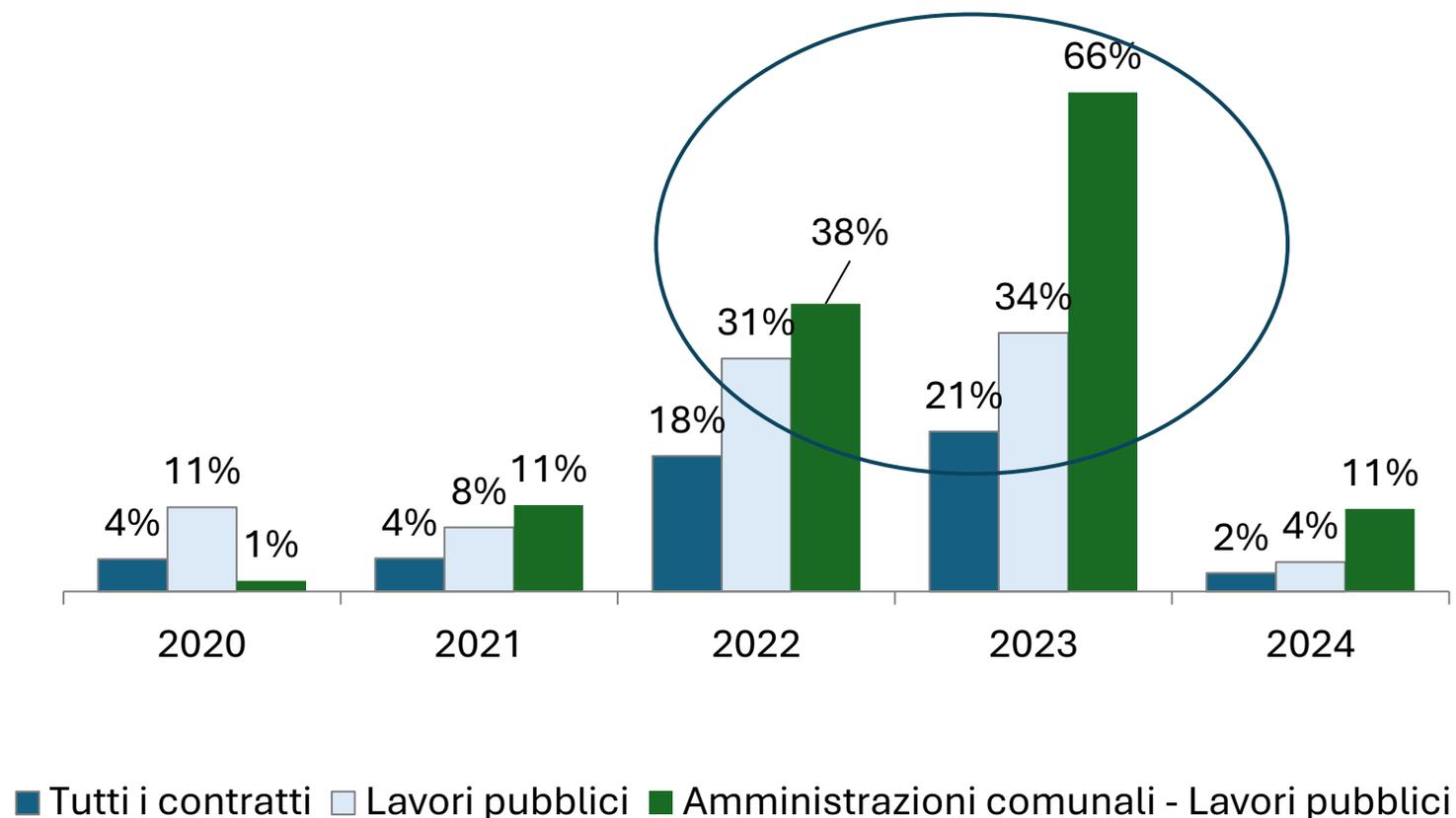
Fonte: Elaborazioni su ItaliaDomani

	Numero progetti	Importo (Miliardi)	Finanziamento PNRR/PNC (Miliardi)	Quota importo Comuni
M1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura	83.660	27,9	22,5	39%
M2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica	81.486	54,0	41,9	21%
M3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile	285	48,4	23,1	0%
M4 - Istruzione e ricerca	75.677	32,2	26,2	28%
M5 - Coesione e inclusione	18.088	17,6	11,2	73%
M6 - Salute	10.084	19,2	14,6	0%
M7 - RePowerEU	19	2,3	1,8	0%
PNC	5.745	17,0	16,9	14%
Totale	275.044	218,5	158,1	21%

Sono 275,000 i progetti in carico a soggetti attuatori, ai quali è stato assegnato uno specifico finanziamento. A questi progetti sono allocati 220 miliardi di euro e, di questi, circa 158 miliardi sono a carico del finanziamento del PNRR e/o del PNC .

IL PNRR: le risorse per i comuni

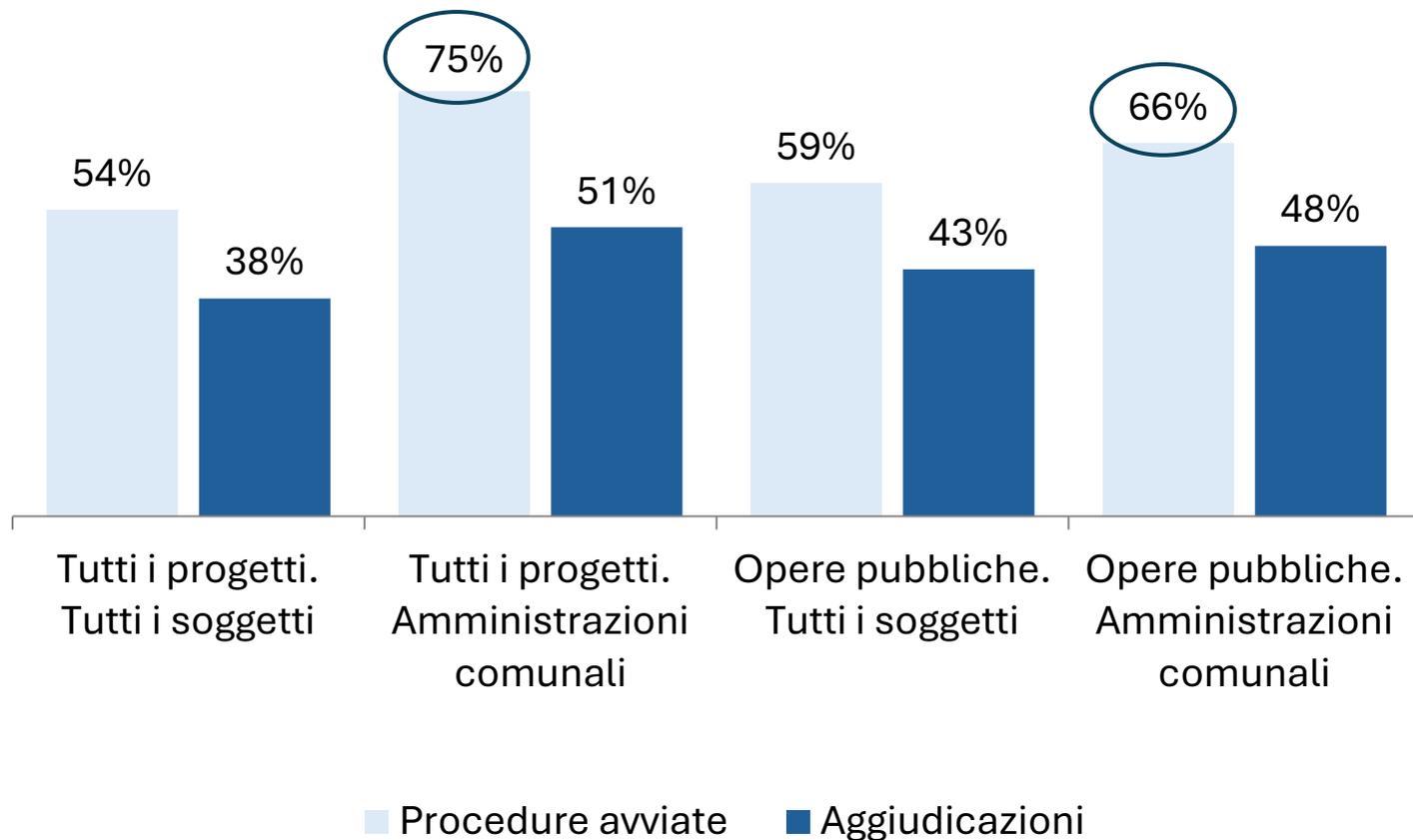
Quota dell'importo dei contratti rappresentata da procedure afferenti al PNRR/PNC per anno di pubblicazione



- Il **2024** costituisca un primo segnale di esaurimento della spinta del **PNRR/PNC**, almeno sul fronte dell'avvio delle procedure, non già della spesa pubblica legata alla vera e propria realizzazione degli interventi.
- Nel quadro del PNRR, i Comuni rivestono un ruolo centrale e esercitano una **responsabilità diretta** sia nella programmazione che nella gestione procedurale degli interventi.
- 19 miliardi su 44 miliardi delle procedure di lavori pubblici dei comuni nell'ultimo triennio sono ascrivibili al PNRR/PNC

IL PNRR: le risorse per i comuni

Avanzamento dei progetti PNRR/PNC in termini di quota-importo di procedure avviate e aggiudicate. Italia



- **L'avanzamento** in termini di procedure di gara avviate è **del 54%** (48 miliardi di procedure avviate).
- Il dato sull'avanzamento **sale al 59%** prendendo in esame i soli **progetti di opere pubbliche**.
- Nel caso dei progetti in capo alle **amministrazioni comunali**, il **75% dell'importo dei progetti risulta associato a procedure avviate e il 66% nel caso dei progetti di opere pubbliche**.

- I dati congiunturali confermano una **dinamica crescente della spesa in conto capitale** e un **arresto della spesa corrente** (implicazione sui servizi pubblici?);
- Dal lato delle entrate, c'è un **miglioramento dell'autonomia impositiva** anche se le disparità tra gli enti sono molto evidenti. Alcuni Comuni possono scegliere di non applicare l'addizionale all'Irpef (alti livelli di autonomia, a maggioranza centro-sinistra, meridionali; c'è, inoltre un effetto spaziale);
- I **Comuni si confermano attori dinamici del PNRR**, soprattutto nella capacità di tradurre gli interventi finanziati in procedure di gara effettivamente avviate;
- La quota di avanzamento raggiunta rappresenta un **segnale incoraggiante sul fronte della capacità di spesa**;
- Tuttavia, permangono **criticità differenziate a livello geografico**, con un ritardo significativo in alcune regioni meridionali. Una delle cause è sicuramente da ricercare nella carenza di personale