

Audizione del 21 maggio 2025

Marco Esposito ()*

Se il federalismo esaspera i divari territoriali: il caso dell'imposta di soggiorno

A Jesolo 5,7 milioni, a Spinea zero. Jesolo e Spinea sono entrambi comuni di 27mila abitanti poco lontani da Venezia. Ma il primo ha incassato nel 2024 oltre 200 euro per residente dall'imposta comunale di soggiorno e il secondo nulla. Inevitabile, si dirà, perché Spinea non ha le spiagge di Jesolo. Così come Bruscianno non ha il fascino di Sorrento pur essendo entrambi centri di 16mila abitanti con vista sul Vesuvio. A Sorrento il beneficio dell'imposta di soggiorno supera i 550 euro per abitante e neppure un centesimo si sposta in direzione di territori meno fortunati.

Il federalismo fiscale, avviato per il sistema dei Comuni per garantire efficienza, equità, controllo dei cittadini, si trova ad affrontare una sfida che quando l'impianto nato dalla legge 42 del 2009 è stato edificato non appariva così dirompente: la crisi demografica. Ogni scelta che tende a incrementare le distanze tra i territori in termini di opportunità e servizi porta con sé una spirale negativa con il depauperamento di vaste aree della penisola. Un fenomeno di per sé difficile da contrastare ma che almeno non si dovrebbe accentuare, da cui la responsabilità da parte di organismi rilevanti come questa Commissione di promuovere strategie lungimiranti, coraggiose e anche se utile con un pizzico di fantasia. Alcune suggestioni, da approfondire: un meccanismo che valorizzi i benefici derivati dal bonus al 110% e li utilizzi in favore dell'edilizia residenziale pubblica; una riforma che consideri lo smart working come una doppia residenza; o ancora: coordinare con l'Europa gli effetti delle politiche fiscali e di coesione sui territori.

In tale contesto, l'imposta di soggiorno è invece paradigmatica delle distorsioni che porta una politica che non si interroga sugli effetti delle proprie scelte. Per sua natura, la tassa sui turisti è fortemente disomogenea sul territorio. Inoltre viene pagata per definizione dai non residenti, per cui non subisce quella naturale tendenza alla moderazione che si ha quando il contribuente coincide con il cittadino-

elettore. La sua origine, nella formulazione attuale, è direttamente collegata al complesso di norme sul federalismo fiscale. Nasce con il decreto legge 23/2011 e in quell'anno fu introdotta da tredici comuni per un incasso complessivo di 77 milioni. Nel 2015, quando ha preso in concreto il via il federalismo fiscale comunale, era in vigore in 724 enti per un gettito di 424 milioni (fonte: Osservatorio nazionale Jfc sulla tassa di soggiorno). Dieci anni dopo i Comuni sono raddoppiati e il gettito già nel 2024 ha superato il miliardo di euro. Dal 2025, inoltre, il tetto per singolo pernottamento è cresciuto del 40% passando da 5 a 7 euro, con possibilità di salire a 10 euro in località come Roma, Firenze, Venezia.

La questione che dovrebbe porsi questa Commissione è: il gettito dell'imposta di soggiorno rientra nelle capacità fiscali del sistema dei Comuni ed è quindi, in tutto o in parte, carburante della perequazione integrale delle capacità fiscali per abitante di cui si legge all'articolo 119 della Costituzione?

È una domanda non nuova. Se si rispolvera il documento pubblicato l'11 marzo 2015 da Mef, Ifel e Sose (oggi Sogei) sulla «Stima delle capacità fiscali dei Comuni delle Rso» non ci sono dubbi: a pagina 21 (di 72) si specifica che l'imposta di soggiorno rientra nel perimetro delle capacità fiscali e pertanto va perequata. Ma, in sede di attuazione, ciò non è stato fatto: l'imposta è stata inserita nella cosiddetta «capacità fiscale residuale», i cui criteri di elaborazione, secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio, sono oscuri. Ecco le parole a verbale del consigliere Upb Alberto Zanardi nell'audizione presso questa Commissione del 28 settembre 2017: «L'intelligibilità del confine fra quello che è incluso e quello che è escluso in questa componente residuale non è pienamente chiaro. Poi ci sono alcune perplessità di ordine tecnico, in particolare sulle tecniche econometriche utilizzate, su cui, eventualmente, se lo riterrete opportuno, potremmo ritornare in fase di discussione». Alla discussione prese parte il presidente della Commissione, Giancarlo Giorgetti, oggi ministro dell'Economia, che disse testualmente: «Due giorni fa sono stato a Genova e, per una notte in albergo, ho pagato 4 euro di imposta di soggiorno, il che non mi è sembrato poco. Questo shock in qualche modo si incrocia con la decisione che apprendo qui in maniera più evidente e che forse non avevo percepito prima: escludere l'imposta di soggiorno dalla determinazione della capacità fiscale residuale. Francamente, non capisco questa decisione perché l'imposta di soggiorno per alcuni comuni è oggettivamente, rispetto ad altri, una fonte di capacità fiscale

significativa. Certo, è evidente che, nel mio comune (Cazzago Brabbia, NdA), la capacità fiscale sull'imposta di soggiorno è pari a zero e sarà tale per tutta la vita. Tuttavia, per altri comuni con un sistema alberghiero pronunciato, la possibilità di mettere l'imposta di soggiorno produce un cambiamento significativo per quanto riguarda le entrate. Non so da dove derivi questa scelta e chi l'ha deciso e faccio ammenda perché non l'avevo capito finora, ma, se, come voi mi dite, è stata esclusa l'imposta di soggiorno dal calcolo della capacità fiscale, mi sembra che si alteri in modo significativo la visione complessiva del sistema».

Ecco, ancora oggi, come nel 2017, non si sa chi abbia deciso che l'imposta di soggiorno sia di fatto esclusa dalla capacità fiscale degli enti, sostituita da una variabile di contesto legata alle presenze turistiche che ha un impatto finanziario minimo. Ma di sicuro le discrepanze tra enti con vocazione turistica ed enti privi di tale caratteristica che notava Giorgetti nel 2017 si sono accentuate di pari passo con l'incremento del gettito. Per quanto risulta informalmente si è iniziata a valutare l'ipotesi tecnica di correggere le storture evidenziate da Giorgetti in occasione della prossima revisione metodologica delle capacità fiscali ma è evidente che l'attenzione politica della Commissione federalismo fiscale sarà decisiva in tale direzione.

A riprova della inadeguatezza del sistema di stima in vigore sulla capacità fiscale residuale c'è il fatto che il valore complessivo negli ultimi anni si è ridotto da 5.561 milioni del 2016 ai 4.424 del 2025 - il decreto del Mef sulle capacità fiscali del 2025 è in via di pubblicazione ma qui si anticipano i risultati - nonostante l'incremento di 2,5 volte dell'imposta di soggiorno e l'inserimento della voce dei proventi delle mense scolastiche (ma solo 306 milioni sui 703 del gettito), introdotto nel 2023 per compensare almeno in parte l'assurdità (già segnalata a questa Commissione nell'audizione del 12 giugno 2024) di pesare il fabbisogno comunale del servizio di mensa non in proporzione agli alunni delle scuole primarie bensì ai servizi storici erogati.

Sottostimare la capacità fiscale degli enti comunali ha come effetto il prosciugarsi degli spazi per la perequazione tramite il Fondo di solidarietà comunale con conseguenze sulla concreta possibilità delle amministrazioni locali di garantire servizi dignitosi anche dove non ci sono i benefici di flussi turistici consistenti. È il caso di sottolineare che il campo di azione del federalismo fiscale, con le relative regole di solidarietà e con la graduale applicazione fino al 2030, riguarda in base

ai valori del 2025 19,7 miliardi di euro di capacità fiscale perequabile su un totale di entrate del sistema dei comuni di 90 miliardi di euro.

Ci sono, naturalmente, obiezioni all'inserimento dell'imposta di soggiorno tra le capacità fiscali dei comuni. La prima è che siamo di fronte a uno «sforzo fiscale» mentre la capacità fiscale si misura sull'aliquota standard. La seconda è che l'imposta agisce come una tassa di scopo e copre l'effettivo maggiore fabbisogno di servizi locali legato alle presenze turistiche. La terza è che piuttosto che puntare al gettito del Fondo di solidarietà comunale gli enti con minore capacità fiscale dovrebbero utilizzare la leva del recupero del tax gap.

Proviamo a fare chiarezza. Le aliquote standard sono un concetto ben definito soltanto per l'Imu. Tale imposta ha infatti delle aliquote base valide per tutti i municipi (sulle quali si misura la capacità fiscale) con dei margini di manovra che vengono appunto definiti come sforzo fiscale, i cui proventi restano integralmente nelle casse degli enti comunali. Tuttavia in altri casi, il più semplice è l'addizionale comunale Irpef, non c'è alcuna soglia minima e quindi a rigore tutto il gettito dovrebbe essere considerato sforzo fiscale chiesto dall'amministrazione comunale ai cittadini residenti. E invece la scelta è stata di conteggiare salomonicamente come standard l'aliquota mediana tra zero e 0,8% e cioè 0,4%. Pertanto i 3 miliardi di capacità fiscale comunale del 2025 legati all'addizionale Irpef si riferiscono all'aliquota di 0,4% mentre gli eventuali importi aggiuntivi restano integralmente al Comune come beneficio dello «sforzo fiscale». Non si vede perché non si possa approvare un meccanismo simile per l'imposta di soggiorno, considerando la metà del gettito come capacità fiscale standard e l'altra metà come extra da non perequare. Oppure utilizzare una quota dell'imposta di soggiorno direttamente per alimentare il Fondo di solidarietà comunale.

È vero infatti che i comuni turistici hanno dei costi aggiuntivi, ma tali necessità sono conteggiate nei fabbisogni standard. Per cui le località turistiche beneficiano della perequazione grazie ai maggiori fabbisogni riconosciuti ma non contribuiscono alla medesima perequazione inserendo nella cassa comune dei 6.557 enti delle regioni a statuto ordinario una quota dei proventi diretti dell'imposta di soggiorno. Lo stesso tema si è posto per le mense scolastiche: sul fronte dei fabbisogni si riconosceva il costo per gli enti erogatori ma su quello delle entrate non si consideravano i proventi versati dalle famiglie. La soluzione trovata nel 2023 è di compromesso perché solo una parte dei

proventi da mense rientrano nella capacità fiscale e contemporaneamente si è modificata la stima della ricchezza dei territori attenuando l'impatto dei redditi Irpef elevati. In pratica si è passati dal parametro dell'imponibile Irpef al reddito disponibile dopo aver versato l'Irpef nazionale, con l'effetto di tagliare dell'8% la capacità fiscale residuale: un esito talmente in controtendenza rispetto alla realtà tributaria che si è deciso di diluirne l'impatto in tre anni (2023, 2024 e 2025). La lobby dei comuni ricchi sa come farsi ascoltare.

Resta il tema del tax gap, su cui spesso si fa confusione e dove invece l'occasione di questa audizione può permettere di fare chiarezza. Nelle informazioni anche di fonte ufficiale si fa sovente riferimento alla percentuale di ricchezza sottratta all'attenzione dell'erario e si evidenzia che le percentuali di economia non osservata sono maggiori nelle regioni meridionali. Però, chiediamoci: fa più danni alla collettività chi evade 10 milioni su 100 o chi nasconde al fisco tutti i 10mila euro di reddito? Il secondo in percentuale evade dieci volte di più ma in termini assoluti appena un millesimo. Una visione costituzionalmente orientata deve porre attenzione sul concetto di «capacità fiscale per abitante», locuzione presente al terzo comma dell'articolo 119 della Carta. Appare ragionevole che per «capacità fiscale» non si intenda la tassa effettivamente onorata bensì quella legalmente dovuta, ovvero quella che il cittadino-contribuente ha la capacità di versare in proporzione alle proprie disponibilità. Se così non fosse, il fondo di perequazione dovrebbe finanziare in via privilegiata gli evasori totali. Il tax gap per abitante, in altre parole, rientra a pieno titolo nella capacità fiscale. Gli evasori abbassano illegalmente la capacità fiscale media del territorio nel quale operano, creando un grave squilibrio che ha un impatto evidente sull'attuazione efficiente del federalismo fiscale.

Ebbene, proprio i dati sulla Capacità fiscale stimati annualmente dal Mef a partire dal 2015 evidenziano una distribuzione territoriale del tax gap (riferito in tale caso all'Imu) che smentisce la banale definizione del Nord virtuoso e del Sud evasore, con valori peraltro piuttosto stabili nel tempo.

Come si legge nei decreti del Mef sulla capacità fiscale, «il tax gap delle imposte immobiliari è pari alla differenza tra il gettito teorico e il gettito effettivo, entrambi valutati ad aliquota di base. Il gettito teorico ad aliquota di base è calcolato a partire dalla banca dati catastale mentre il gettito effettivo ad aliquota di base è determinato mediante la procedura di standardizzazione (...). La stima del tax

gap IMU prende in considerazione solo il gettito degli altri immobili diversi dalle abitazioni principali, dalle aree fabbricabili e dai terreni». A quanto ammonta il tax gap dell'Imu per i 6.557 comuni delle quindici regioni a statuto ordinario? Secondo le stime del decreto in via di pubblicazione per il 2025 a 3.261 milioni, sebbene nell'attribuzione di capacità fiscale occultata si consideri soltanto il 10% di tale cifra. Se si considera l'importo integrale, sono 65 euro per abitante nascosti al fisco e quindi alla capacità fiscale. A livello territoriale, cinque delle sei regioni del Mezzogiorno sono sotto la media, con la Campania che è poco sopra, a 68 euro. Nel resto d'Italia (a statuto ordinario) sono sopra la media Umbria, Liguria, Toscana e soprattutto il Lazio con 110 euro, per il peso di Roma che è a 160, come del resto Firenze. La dimensione del comune è il parametro più diretto per correlare il tax gap procapite con i centri fino ai 20mila abitanti intorno ai 40 euro per abitante e le città con oltre 250mila residenti con valori oltre tripli. La tradizionale lettura Nord-Sud, insomma, porta decisamente fuori strada.

() giornalista e saggista,
autore di Chi paga la devolution? (Laterza, 2003)
Federalismo avvelenato (Zefiro, 2011)
Zero al Sud (Rubbettino, 2018, 2024)
Fake Sud (Piemme Mondadori, 2020)
Vuoto a Perdere (Rubbettino, 2024)*

TABELLE

1. Evasione Imu in euro procapite

nei nove grandi comuni delle Rso con almeno 250mila abitanti

Roma:	160
Firenze:	160
Milano:	140
Bari:	140
Verona:	140
Napoli:	110
Torino:	110
Bologna:	110
Genova:	70

Media 6.557 comuni: 65

Fonte: decreto Mef capacità fiscale 2025 in via di pubblicazione

2. Tax gap Imu in euro procapite medio regionale (Rso)

Stima 2025 importo evaso complessivo: 3.261 milioni

Lazio:	110
Toscana:	76
Campania:	68
Liguria:	68
Umbria:	67
Molise:	64
Puglia:	63
Calabria:	62
Veneto:	62
Piemonte:	60
Basilicata:	58
Lombardia:	54
Abruzzo:	50
Emilia Romagna:	44
Marche:	36

Media reg. ordinarie: 65

Fonte: Istat e decreto Mef capacità fiscale 2025 in via di pubblicazione

