

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIX LEGISLATURA

Doc. XXIV
n. 15

RISOLUZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

d'iniziativa dei senatori
GASPARRI e LOTITO

approvata il 21 febbraio 2024

ai sensi dell'articolo 50, comma 3, del Regolamento, a conclusione dell'esame della proposta di risoluzione n. 7-00007 sulla necessità di una revisione generale dell'imposta di soggiorno

La Commissione,

premesso che:

l'imposta di soggiorno è un'imposta di carattere locale, applicata a carico di soggetti che alloggiano nelle strutture ricettive e in territori classificati come « località turistica » o « città d'arte » o comunque in un comune nel quale tale imposta è in vigore. L'importo erogato non rimane alla struttura, ma è da questa versato all'amministrazione comunale che lo investe nel settore turistico;

con legge 11 dicembre 1910, n. 863, si riconosce per la prima volta la facoltà di istituire una tassa di soggiorno ai comuni italiani per i quali riveste particolare importanza nell'economia locale la presenza di stabilimenti idroterapici, il carattere di stazione climatica o balneare. Nel 1938 tale imposta viene estesa e applicata nelle stazioni di soggiorno, di cura e di turismo, nonché nelle altre località climatiche, balneari o termali o comunque di interesse turistico, e rimane in vigore fino al 1988; l'imposta di soggiorno è stata nuovamente introdotta, limitatamente alla città di Roma, con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, stabilendo i principi che la regolano a livello nazionale con decreto legislativo 14 maggio 2011, n. 23;

l'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo n. 23 del 2011, in materia di federalismo fiscale municipale, prevede che i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possano istituire, con deliberazione del consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno;

con l'introduzione del comma 1-bis del citato articolo, è stata introdotta l'opportunità, per i comuni capoluogo di provincia che, in base alle rilevazioni statistiche, abbiano avuto presenze turistiche in numero venti volte superiore a quello dei residenti, di applicare l'imposta di soggiorno fino all'importo massimo di 10 euro, mentre al comma 3 è sancita l'adozione di un regolamento nel quale è dettata la disciplina generale per l'attuazione dell'imposta di soggiorno;

la normativa in materia non ha previsto alcuna esclusione; si ritiene escluso, naturalmente, il residente nel comune impositore, in quanto non è espressione di un flusso turistico, ma non l'utente che si trova a viaggiare per scopi di lavoro o non turistici;

dal 2012, il numero di comuni che ha scelto di applicare l'imposta di soggiorno è aumentato fino a raggiungere diverse centinaia di città;

la naturale vocazione e propensione turistica del territorio italiano ha generato nuove forme di ospitalità ma, contestualmente, non sussistono strumenti di prelievo idonei a individuare tali nuove tipologie che possono essere gestite direttamente da privati o attraverso piattaforme di *sharing economy*, con la conseguente mancanza di un monitoraggio certo delle transazioni e della piena applicazione della norma nei confronti di tale forma di accoglienza turistica.

Considerato inoltre che:

tale circostanza provoca una perdita di gettito per le casse degli enti locali e genera effetti distorsivi nei confronti delle attività ricettive convenzionali;

nel luglio 2023 il sindaco di Roma Capitale ha annunciato l'aumento della tassa di soggiorno per hotel, case vacanza e *bed&breakfast*. Si è stabilito un incremento dai 3,5 ai 6 euro al giorno per *country house* e residenze, il raddoppio del costo per affittacamere di prima categoria per un costo di 7 euro al giorno, il passaggio da 6 a 7,5 euro al giorno per gli alberghi a 4 stelle e da 7 a 10 euro al giorno per gli hotel a 5 stelle. Secondo le stime registrate e riportate nel *web*, l'Italia centrale registra i costi più elevati su scala nazionale, mentre, in generale, l'Italia risulta essere il Paese europeo dove l'imposta di soggiorno è di gran lunga più diffusa e dove si trovano alcuni degli importi più elevati, generando una competitività sfavorevole per il Paese a livello internazionale; a titolo di esempio, in ambito europeo, Germania, Paesi Bassi e Ungheria applicano una tassa che non supera il valore del 5 per cento del costo di pernottamento per notte, mentre per Parigi il costo oscilla fra 0,22 e 4,40 euro a notte;

la fine della pandemia da COVID-19 ha visto un incremento su territorio nazionale del numero dei turisti; secondo le previsioni di « Demoskopika », in Italia sono stati stimati per l'estate del 2023 ben 68 milioni di turisti e 267 milioni di pernottamenti, con una crescita rispettivamente del 4,3 e del 3,2 per cento rispetto allo stesso periodo del 2022; il numero tenderà ad aumentare in funzione dei grandi eventi quale, ad esempio, l'anno giubilare 2025.

Considerato ancora che:

la mancata emanazione del regolamento statale previsto dall'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo n. 23 del 2011, insieme alla previsione dell'ultimo periodo dello stesso comma 3, che consentiva ai comuni di procedere all'adozione dei regolamenti istitutivi anche in assenza del regolamento statale, ha concesso loro ampi margini di discrezionalità ed ha determinato una situazione di grande disomogeneità tra i regolamenti comunali;

la norma prevede che la misura dell'imposta di soggiorno sia definita secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, mentre la maggior parte delle delibere comunali si è basata su un'imposta commisurata alla tipologia di struttura ricettiva ed alla categoria, nonché al numero dei pernottamenti registrati nella struttura stessa, facendo evidenziare la sproporzione dell'imposizione rispetto ai canoni normativi, oltre a una sorta di concorrenza sleale interna al medesimo territorio o città;

la sentenza 5 maggio 2017, n. 647, del TAR Toscana ha evidenziato alcuni limiti nella regolamentazione dell'imposta da cui un incremento del contenzioso amministrativo volto a risolvere controversie circa l'imposizione del prelievo che, tramite delibera di giunta, spesso travalica i limiti e i principi del sistema tributario,

impegna il Governo a valutare l'opportunità di una revisione generale dell'imposta di soggiorno secondo i seguenti principi e criteri:

1) definizione ed omogeneizzazione del dettato normativo, creando un modello impositivo improntato a criteri di chiarezza, semplicità di gestione, incisività, immediatezza del prelievo e gradualità, quantificando l'imposta in importi – decisi dai singoli comuni – proporzionalmente progressivi alla tariffa applicata per il pernottamento, nei limiti già previsti dall'attuale legge nazionale, stabilendo inoltre che l'entrata in vigore di qualsiasi modifica dell'importo possa decorrere non prima di 6 mesi successivamente alla delibera comunale e assegnando agli enti locali l'individuazione di esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie e periodi di tempo;

2) prevedere che i comuni si dotino di un sistema di riscossione digitale, diretto ed indipendente dalle strutture ricettive, le quali saranno fornite di tali sistemi – a spese del comune di appartenenza – e potranno così svolgere un ruolo di mero controllo; prevedere che le attività ricettive che non riescono ad ottemperare a questo ruolo per mancanze strutturali, come ad esempio le locazioni brevi non imprenditoriali, possano avvalersi dell'intermediazione dei portali di prenotazione;

3) definire con maggiore incisività, anche con strumenti a carattere sanzionatorio, il vincolo di destinazione previsto dalla legge, per le spese effettuate dai comuni con le risorse assegnate con il gettito ripartito, prevedendo che gli introiti siano dedicati dai comuni ad investimenti nel settore turistico, anche attraverso il coinvolgimento delle categorie interessate, e che la spesa sia rendicontata annualmente ad organi pubblici preposti;

4) emanare il regolamento previsto dall'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, al fine di dettare la disciplina generale

di attuazione dell'imposta di soggiorno secondo i criteri enunciati. Il regolamento quadro dovrebbe applicarsi anche al contributo di soggiorno dovuto nella città di Roma Capitale (articolo 14, comma 16, lettera *e*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

