

GLI EFFETTI DELL'EMERGENZA SANITARIA SULL'IMPOSTA DI SOGGIORNO DEI COMUNI

1. Le entrate comunali soggette a riduzione

L'emergenza sanitaria, fra i suoi effetti negativi, conta anche quello del ridimensionamento delle entrate degli enti locali. Si tratta di un effetto che opera soprattutto sui cespiti dell'imposta di soggiorno, dell'addizionale all'Irpef e della tassa di occupazione del suolo pubblico. A cui vanno aggiunte, tra le altre, le minori entrate relative agli oneri di costruzione e alle operazioni di contrasto all'evasione dei tributi locali, che negli ultimi anni riuscivano a riportare nelle casse comunali risorse molto significative soprattutto in alcune aree.

Nel complesso, gli incassi di queste voci potenzialmente coinvolti dall'emergenza sanitaria – se completamente azzerati – rappresentano fino a circa 10 miliardi delle entrate proprie in Italia e oltre 700 milioni in Toscana. Le eventuali decurtazioni sono legate alla riduzione delle basi imponibili, alla diminuzione delle attività di controllo e al ridimensionamento del settore delle costruzioni.

Tabella 1
GETTITO DI ALCUNE VOCI DI ENTRATA COMUNALI. CONFRONTO TOSCANA E ITALIA 2018
Milioni di euro

	Toscana	Italia	Toscana / Italia
Addizionale irpef	281	4.578	6,1
Imposta di soggiorno	70	553	12,6
Tassa occupazione suolo pubblico	15	245	6,2
Imposta comunale pubblicità	26	449	5,8
Permessi di costruire (*)	133	1.744	7,6
Proventi dall'attività di controllo irregolarità e illeciti (**)	243	2.821	8,6
TOTALE	768	10.389	7,4
% su entrate proprie totali	19,4	20,0	

(*) i permessi di costruire appartengono alle entrate in c/to capitale

(**) i proventi dall'attività di controllo irregolarità e illeciti appartengono alle entrate extra-tributarie

Fonte: elaborazioni su dati di bilancio delle amministrazioni comunali

2. L'imposta di soggiorno

In particolare, l'imposta di soggiorno, ovvero il prelievo fiscale che viene richiesto dalle strutture ricettive di alcune città italiane ai turisti che vi soggiornano, sarà tra le entrate maggiormente penalizzate dall'emergenza sanitaria.

Ricordiamo che l'imposta di soggiorno è un prelievo applicato da alcuni comuni turistici per compensare i maggiori costi generati dall'aumento della popolazione presente sul territorio, talvolta di entità anche superiore a quella residente e spesso concentrata in alcuni mesi dell'anno. Queste risorse sono dunque destinate a finanziare non solo i servizi turistici, ma anche l'offerta culturale, la sicurezza, e in generale l'offerta di servizi per la cura e la manutenzione della città, risorse che verranno improvvisamente a mancare dai bilanci degli enti.

Nel 2018, il gettito proveniente da questi prelievi nei bilanci dei 1044 comuni italiani che applicano l'imposta è pari a 553 milioni di euro. I dati regionali mostrano però differenze molto ampie sia in termini di applicazione dell'imposta che di relativo gettito. In Trentino Alto Adige, ad esempio, gli enti che riscuotono l'imposta costituiscono il 100% del totale e i pagamenti effettuati garantiscono il 21% delle entrate tributarie. In altre regioni la quota di comuni che applicano l'imposta è evidentemente inferiore. In Toscana, ad esempio, l'imposta riguarda il 40% dei comuni e il relativo gettito è di 70 milioni di euro, ma la città di Firenze ne riscuote, da sola, oltre 42 milioni

Tabella 2
GETTITO E NUMERO DI ENTI CHE APPLICANO L'IMPOSTA DI SOGGIORNO. 2018
 Milioni di euro, unità e valori %

Regione	Imposta di soggiorno (milioni di euro)	N° enti con l'imposta	% comuni che applicano l'imposta
Piemonte	14	103	8,7
Valle d'Aosta	3	56	75,7
Liguria	10	34	14,8
Lombardia	72	91	6,0
Trentino-Alto Adige	57	265	100,0
Veneto	77	101	17,8
Friuli-Venezia Giulia	2	6	3,2
Emilia-Romagna	34	28	8,5
Toscana	70	107	39,6
Umbria	4	13	14,3
Marche	4	22	9,6
Lazio	135	20	5,5
Abruzzo	2	13	4,3
Molise	0	0	0,0
Campania	32	44	8,2
Puglia	10	31	12,1
Basilicata	2	7	5,4
Calabria	6	43	11,0
Sicilia	13	40	12,2
Sardegna	8	20	5,6
ITALIA	553	1.044	13,5

Fonte: elaborazioni su dati di bilancio delle amministrazioni comunali

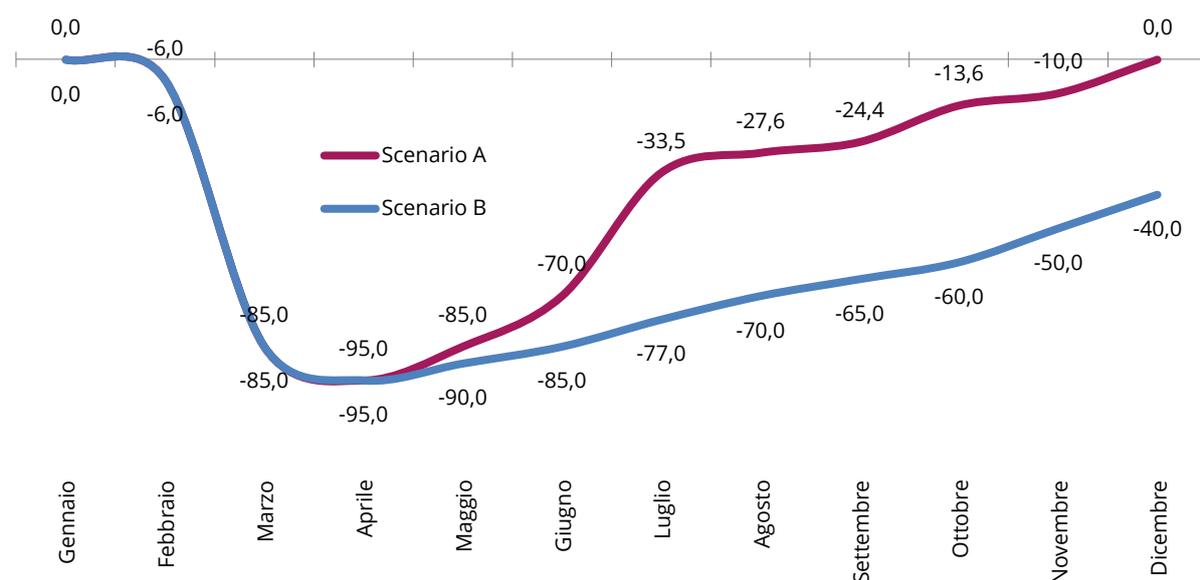
3. La riduzione delle presenze turistiche

In ogni caso si tratta di risorse significative che ogni anno vengono destinate al finanziamento dei servizi pubblici locali, nonché al finanziamento di interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali. Da questo punto di vista l'emergenza sanitaria determinerà, sui bilanci degli enti, effetti tanto più elevati quanto più significativa sarà la riduzione delle presenze turistiche. Le stime di IRPET¹ in merito agli effetti della pandemia sui movimenti turistici in Toscana, propongono due scenari basati su diverse ipotesi di evoluzione del contagio. In particolare, lo scenario più ottimista (**scenario A**) prevede il progressivo allentamento del *lockdown* a partire da maggio e la risoluzione dell'emergenza a giugno. L'altro scenario più pessimista (**scenario B**), ad oggi senza dubbio più verosimile, mostra un profilo discendente più ritardato, fino a giugno, e un allentamento solo parziale delle misure di *lockdown*. Se le condizioni previste fossero confermate, in Toscana la riduzione nel 2020 delle presenze turistiche oscillerebbe tra il 38%, che è il risultato dello **scenario A**, e il 67%, che è invece il risultato dello scenario più sfavorevole.

¹ Per un approfondimento si veda IRPET (2020), "L'impatto del Coronavirus sull'economia turistica toscana". *Note sugli effetti economici del Covid-19*, n. 4/2020.

Grafico 1

LO SLOWDOWN DELLE PRESENZE TURISTICHE IN TOSCANA NEGLI SCENARI A E B
Variazioni % rispetto alla condizione di assenza di shock da coronavirus



Fonte: stime Irpet, in L'impatto del Coronavirus sull'economia turistica toscana, Note sugli effetti economici del COVID-19, N° 4/2020

4. Gli effetti dell'emergenza sanitaria

Dal punto di vista dell'imposta di soggiorno, questi due scenari comportano una riduzione del gettito in Toscana di 28 milioni di euro, nella migliore delle ipotesi, e di 48 milioni di euro, sotto le condizioni meno ottimistiche. Sotto entrambe le ipotesi di scenario, quindi, l'emergenza sanitaria definisce una riduzione significativa del gettito riscosso. Guardando ad alcune delle più importanti località turistiche, individuate sulla base del gettito riscosso, si osserva come l'emergenza sanitaria avrà ripercussioni più o meno rilevanti sia in termini assoluti che relativi. Ad esempio, alla sola città di Firenze corrisponderà una perdita di gettito compresa tra 17 e 29 milioni di euro, che equivale, nell'ipotesi più pessimistica, all'8% delle entrate tributarie. Nelle altre città d'arte, gli effetti sulle entrate tributarie saranno diversificati, più blandi in alcune località (Pisa e Lucca) e più importanti in altre (San Gimignano). Analogamente, anche nelle località balneari, il *lockdown* influirà sul gettito in modo differenziato, andando a ridurre, in quota diversa, le entrate dei comuni.

Tabella 3

RIDUZIONE DELL'IMPOSTA DI SOGGIORNO NELLE PRIME 10 LOCALITÀ TURISTICHE.

Valori assoluti in euro e %

	Perdita di gettito - Scenario A	Perdita di gettito - Scenario B	Perdita di gettito (scenario B) su entrate correnti
Firenze	16.928.259	28.902.142	7,8
Siena	987.629	1.686.209	2,8
Montecatini Terme	735.578	1.255.876	5,3
Pisa	722.557	1.233.643	1,4
San Vincenzo	405.932	693.060	5,8
Viareggio	343.984	587.294	1,0
Sesto Fiorentino	342.367	584.534	2,1
Lucca	336.507	574.528	1,3
Castiglione della Pescaia	313.187	534.713	2,7
San Gimignano	266.418	454.864	8,0
Castagneto Carducci	258.789	441.839	4,0

Fonte: elaborazioni su dati di bilancio delle amministrazioni comunali

Ma indipendentemente dall'ammontare, è piuttosto evidente come i comuni, nel breve e medio periodo, si troveranno nella condizione di dover fornire servizi maggiori rispetto al passato e ad una platea più ampia di cittadini, con una quantità di risorse inferiori. Ad oggi l'ipotesi che sembra più plausibile è che la perdita di gettito sarà in parte sanata, almeno nell'immediato, con trasferimenti statali oltre che, quando possibile, attraverso l'utilizzo degli spazi già disponibili in bilancio, come gli avanzi di amministrazione. Nel più lungo periodo, invece, secondo alcuni osservatori sarebbe auspicabile riconoscere agli enti la possibilità di bilanci in deficit, anziché in pareggio. Meno plausibile, anzi probabilmente irrealistica, sembra la possibilità di aumentare la pressione fiscale dei cittadini, seppure tale possibilità sia stata di nuovo reintrodotta, dopo anni di blocco, con la Legge di Bilancio per il 2019. La Legge di bilancio, infatti, concedeva nuovamente ai comuni la possibilità di utilizzare gli spazi di manovra ancora disponibili. La minore entrata da imposta di soggiorno potrebbe trovare, quindi, una compensazione nell'aumento delle aliquote da parte dei comuni che ancora non le avevano al livello massimo. Nel caso dell'addizionale Irpef, si tratterebbe di 55 milioni di nuove disponibilità per gli enti che applicano l'imposta di soggiorno, ma anche di maggiore pressione fiscale sui cittadini. Una compensazione di questo genere, infatti, richiede che ciascun abitante concorra, in media, con un aumento di 22 euro dei propri versamenti in imposte comunali, mentre l'aumento di gettito pagato dai soli contribuenti dell'addizionale dovrà essere di quasi 49 euro. A questo proposito, però, vanno fatte due precisazioni. La prima è che i comuni che vedrebbero ridursi la tassa di soggiorno non sono necessariamente gli stessi che dispongono di spazi di manovra sulle aliquote, pertanto non a tutti sarebbe consentito il recupero del gettito perso attraverso questa via. La seconda riguarda, invece, il fatto che proprio l'addizionale, come altre imposte, sarà soggetta presumibilmente ad un ridimensionamento determinato dalla riduzione della base imponibile Irpef. Per questo motivo, in molti casi, la compensazione delle perdite potrebbe non avvenire neanche applicando all'addizionale Irpef l'aliquota massima.

Tabella 4

RIDUZIONE DELL'IMPOSTA DI SOGGIORNO E MAGGIOR GETTITO SULL'ADDIZIONALE COMUNALE ALL'IRPEF NEL CASO DI APPLICAZIONE DELL'ALIQUTA MASSIMA PER TUTTI I COMUNI CHE APPLICANO L'IMPOSTA D SOGGIORNO
Milioni di euro

	Perdita di gettito Scenario B (A)	Gettito aggiuntivo con l'applicazione dell'aliquota massima (B)	Differenza (B-A)	Gettito aggiuntivo (aliquota massima) - pro capite	Gettito aggiuntivo (aliquota massima) - per contribuente
Fino a 1.000 ab.	0,0	0,0	0,0	17,1	36,9
Da 1.000 a 3.000 ab.	0,8	0,4	-0,4	12,3	25,7
Da 3.001 a 5.000 ab.	1,5	1,8	0,3	34,5	77,0
Da 5.001 a 10.000 ab.	3,6	1,8	-1,8	10,1	20,8
Da 10.001 a 20.000 ab.	2,2	4,0	1,8	13,5	26,5
Da 20.001 a 60.000 ab.	6,3	8,2	1,9	13,6	27,4
Da 60.001 a 100.000 ab.	3,6	4,5	0,9	7,7	16,9
Oltre 100.000 ab.	29,6	34,4	4,7	47,0	116,3
Toscana	47,6	55,0	7,5	22,3	48,5

Fonte: stime su dati di bilancio delle amministrazioni comunali

5. Le spese a rischio (quanto vale il gettito perso?)

Un altro parametro che potrebbe aiutare a comprendere gli effetti dell'emergenza sanitaria, è quello che si ottiene dal confronto tra la riduzione del gettito e i livelli di spesa su alcune funzioni. Una funzione è senz'altro rappresentata dagli interventi nel campo del turismo, che viene alimentata esclusivamente attraverso l'imposta di soggiorno ed è finalizzata, come dicevamo, anche alla valorizzazione, la manutenzione e l'offerta dei beni e servizi culturali. L'ammancio da minori entrate dovuta all'imposta di soggiorno sopravanzano le risorse destinate alla funzione turismo, annullando sostanzialmente le disponibilità per questa funzione.

La seconda, invece, potrebbe essere quella indirizzata agli individui a rischio di esclusione sociale e cioè ad uno degli ambiti di spesa attualmente più emblematici. La scelta di questa funzione di spesa è legata proprio all'emergenza sanitaria, infatti, i comuni si troveranno nella condizione di dover sostenere – anche al di là di quanto fino ad oggi reso disponibile dallo Stato per contrastare l'emergenza pandemica (cfr. Ordinanza della Protezione Civile n. 658 del 29 marzo 2020) – un numero crescente di persone, individui resi appunto più poveri proprio a seguito del *lockdown* (cfr. IRPET, "Il fondo di solidarietà alimentare: una giusta soluzione e ripartizione?", Note sugli effetti economici del Covid-19, Nota 3/2020). Guardando, quindi, alla funzione sociale, si osserva come la riduzione del gettito sia più rilevante proprio nelle grandi città turistiche, dove la pressione della domanda determinata dall'emergenza sanitaria si andrà pericolosamente a concentrare. Infatti i comuni turistici più grandi, e cioè le aree maggiormente interessate anche dalle richieste di sostegno economico, perderanno, nello scenario peggiore, quasi 30 milioni di euro e cioè il doppio delle risorse complessivamente destinate alla tutela delle fasce deboli della popolazione.

Tabella 5

RIDUZIONE DELL'IMPOSTA DI SOGGIORNO E SPESA PER IL TURISMO E PER LA POPOLAZIONE A RISCHIO ESCLUSIONE
Comuni che applicano l'imposta per classi di ampiezza demografica. Milioni di euro

	Perdita di gettito (Scenario B)	Spesa Turismo	Spesa interventi per soggetti a rischio
Fino a 1.000 ab.	0,0	0,1	0,0
Da 1.000 a 3.000 ab.	0,8	0,3	0,1
Da 3.001 a 5.000 ab.	1,5	0,8	0,3
Da 5.001 a 10.000 ab.	3,6	2,9	1,7
Da 10.001 a 20.000 ab.	2,2	2,3	2,5
Da 20.001 a 60.000 ab.	6,3	6,3	6,4
Da 60.001 a 100.000 ab.	3,6	6,3	9,3
Oltre 100.000 ab.	29,6	3,4	15,2
Toscana	47,6	22,5	35,6

Fonte: stime su dati di bilancio delle amministrazioni comunali

Complessivamente quindi, a fronte di una spesa per funzioni turistiche e sociali di circa 58 milioni di euro, su base annua, una perdita di gettito di quasi 48 milioni rischia di incidere molto, anche per le sue implicazioni distributive e cioè per il differente peso nei diversi territori.