

L'imposta di soggiorno nei comuni italiani: uno strumento da valorizzare

Luciano Benedetti*

Negli anni più recenti i numeri del turismo in Italia sono cresciuti fino ad arrivare secondo l'ISTAT alle oltre 458 milioni di presenze nel 2024, recuperando il secondo posto fra i paesi europei e manifestando addirittura, in diverse situazioni, la patologia di sovraffollamento denominata di recente *overtourism*. L'imposta di soggiorno (IdS), introdotta in Italia nel 1938 con alterne fortune, poi scomparsa e ripristinata con il D.Lgs. 23/2011, rappresenta oggi un tributo locale sempre più diffuso e rilevante per il finanziamento delle politiche turistiche e ambientali dei comuni. Nonostante le sue potenzialità, la sua applicazione presenta ampi margini di miglioramento, sia in termini di equità che di efficacia.

Nella teoria economica, l'IdS si configura come un tributo *pigouviano*, volto a correggere le esternalità negative generate dal turismo. Il principio è semplice: chi usufruisce di un territorio contribuisce anche ai costi ambientali e infrastrutturali che ne derivano. In questo senso, il tributo favorisce un consumo più consapevole del "bene territorio" e consente sia di coprire una parte dei maggiori oneri pubblici dovuti ai flussi turistici, sia di finanziare sgravi fiscali per i residenti (c.d. "doppio dividendo"¹), mitigando gli effetti distorsivi di altre forme di tassazione².

Nel 2024 il gettito nazionale dell'imposta ha superato il miliardo di euro, con una crescita del 27,3% rispetto all'anno precedente³. Le città con maggiore incasso sono state Roma, Milano, Firenze e Venezia, seguite da Napoli, Bologna e Rimini. A livello regionale si sono registrati incrementi particolarmente significativi in Lazio, Lombardia e Toscana. I dati dei primi otto mesi del 2025 ne fanno stimare, come previsto, un'ulteriore crescita⁴.

Tuttavia, l'IdS rappresenta ancora solo il 2,5% delle entrate tributarie totali dei comuni (ben al di sotto di IMU, TARI ed Addizionale Irpef) ed il suo potenziale è ben lontano dall'essere pienamente sfruttato.

Per quanto riguarda la Toscana, tale quota sale al 3,8%. I comuni che presentano incassi di IdS nel 2024 sono 133 su 273 (48,7% sul totale) ed il gettito totale secondo l'osservatorio JFC è di circa € 121,8 milioni, di cui oltre € 76 milioni concentrati nel solo capoluogo. Il Comune di Firenze è storicamente un bat-

tistrada sull'argomento anche a livello nazionale e produce oltre il 62% dell'intero riscosso regionale.

Nella tabella seguente è illustrato il gettito dell'IdS 2024 dei principali comuni toscani.

Tabella 1.
GETTITO DELL'IDS 2024 DEI PRINCIPALI COMUNI TOSCANI

Comune, 2024	Riscosso totale 2024
Firenze	76.907.179 €
Pisa	3.732.119 €
Siena	2.238.525 €
San Vincenzo	2.200.450 €
Lucca	2.088.608 €
Montecatini-Terme	1.558.102 €
Castiglione Della Pescaia	1.543.231 €
Orbetello	1.348.019 €
Grosseto	1.176.514 €
Castagneto Carducci	1.090.070 €
Viareggio	1.038.184 €
Massa	903.014 €
Arezzo	790.392 €
Piombino	776.414 €
San Gimignano	767.697 €
Livorno	730.481 €
Sesto Fiorentino	710.162 €
Castelnuovo Berardenga	664.098 €
Bibbona	637.104 €
Camaione	634.955 €

Fonte: BDAP, riscossioni CP+RS, rendiconto 2024

È interessante verificare nei primi dodici comuni toscani per gettito del titolo I entrate l'incidenza dell'IdS sul totale delle entrate tributarie. Come si vede, la quota è fortemente diversificata.

Tabella 2.
INCIDENZA DELL'IMPOSTA DI SOGGIORNO SUL TOTALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE PER GETTITO DI TITOLO I

Comune, 2024	Imposta di soggiorno	Entrate tributarie	Incidenza
Firenze	76.907.179 €	442.075.423 €	17,4%
Prato	496.114 €	164.397.078 €	0,3%
Livorno	730.481 €	125.426.593 €	0,6%
Pisa	3.732.119 €	96.033.421 €	3,9%
Arezzo	790.392 €	73.418.276 €	1,1%
Pistoia	237.162 €	70.901.673 €	0,3%
Viareggio	1.038.184 €	66.870.659 €	1,6%
Grosseto	1.176.514 €	65.532.326 €	1,8%
Siena	2.238.525 €	60.921.210 €	3,7%
Massa	903.014 €	58.452.018 €	1,5%
Lucca	2.088.608 €	48.594.974 €	4,3%
Carrara	0	45.458.455 €	0,0%

Fonte: BDAP, riscossioni CP+RS, rendiconto 2024

¹ Ufficio di Statistica del Ministero del Turismo (2022), *Imposta di soggiorno e flussi turistici Analisi 2019-2021*.

² Conti L., Gennari E., Quintiliani F., Rassu R., Sceresini E. (2018), *Questioni di Economia e Finanza - L'imposta di soggiorno nei Comuni italiani, occasional paper*, Numero 453 - Ottobre, Banca d'Italia.

³ JFC, *Osservatorio Nazionale sulla Tassa di Soggiorno*, dossier aprile 2025. Rispetto all'accurata ricerca va precisato che il dato di cassa dell'imposta di soggiorno desunto dai rendiconti presenti sulla banca dati BDAP del MEF per il 2024 è nettamente inferiore ed ammonta ad € 702 milioni; mentre la rilevazione aggregata del sistema SIOPE per il 2024 è di € 733 milioni. È però da ritenere che entrambi questi dati siano sottostimati: sia per la non completa trasmissione dei rendiconti alla BDAP da parte di una piccola ma significativa quota di comuni; sia, soprattutto, per la possibile classificazione da parte di alcuni enti degli introiti da imposta di soggiorno fra le "altre entrate tributarie non altrimenti classificabili": fra di essi, relevantissimo è proprio quello di Roma - accreditato di ben 292 milioni di gettito - dove per l'art. 14, comma 16, lettera e), del D.L. 78/2010 si applica il "contributo di soggiorno". Sono in tutto 1.105 i comuni che sulla BDAP risultano aver percepito introiti per quanto in oggetto nel 2024.

⁴ Il dato registrato su www.siope.it ai primi di settembre ha superato i 460 milioni di euro; i primi due trimestri del 2025 hanno espresso un incremento nell'ordine del 10% rispetto allo stesso periodo del 2024.



Anche in questo caso Firenze emerge nettamente e si caratterizza sicuramente anche al di fuori della regione, oltre che per il dato assoluto anche per l'altissima incidenza dell'IdS sul totale delle risorse tributarie. A forte distanza la segue il terzetto di città d'arte Lucca-Pisa-Siena e più indietro i principali centri marittimi e dell'interno.

Passando agli aspetti normativi, la legge prevede che l'imposta possa essere istituita dai comuni capoluogo, dalle unioni di comuni e da quelli inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte. Il consiglio comunale approva il regolamento, sentite le associazioni di categoria, mentre la giunta comunale definisce le tariffe entro i limiti di legge. Dal 2025, con le modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2024, le tariffe potranno arrivare fino a 10 euro a notte nei comuni con presenze turistiche superiori a venti volte la popolazione residente ed in quelli coinvolti dal Giubileo.

Il soggetto passivo dell'imposta è l'alloggiato ma il gestore della struttura ricettiva è responsabile del pagamento, con obblighi di informazione, riscossione e dichiarazione telematica. Dal 2024, anche i portali di prenotazione quali Airbnb e Booking sono tenuti a riscuotere l'imposta per le locazioni brevi, aprendo nuove sfide in termini di controllo e trasparenza. Per inciso, va ricordato che il fenomeno delle locazioni brevi si è in pochi anni sviluppato fino a divenire una caratteristica strutturale (e, in varie zone, maggioritaria) dell'offerta ricettiva dei territori a vocazione turistica.

Purtroppo la perdurante assenza del regolamento governativo previsto quasi quindici anni fa dal comma 5 dell'art. 4 del d. lgs. 23/2011 (... *"Con regolamento da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto"*...) ha portato a una forte eterogeneità tra i regolamenti comunali, con differenze significative nelle esenzioni, nelle modalità di riscossione e negli adempimenti di comunicazione. È auspicabile un'ulteriore razionalizzazione del sistema, nell'interesse di comuni, gestori delle strutture, ospiti e per il comparto turistico italiano nel suo complesso che ne guadagnerebbe in efficienza e competitività. In questo senso, a nostro parere, l'unico passo di rilievo è stato compiuto con l'introduzione del modello ministeriale di dichiarazione approvato dal Mef con Decreto del 29 aprile 2022 e le cui modalità di trasmissione telematica sono state definite dall'Agenzia delle Entrate.

L'impresa di ottimizzazione non sarà semplice dopo oltre un decennio di "fai da te" da parte dei Comuni. Per tracciare un parallelo molto significativo con l'IMU, si pensi che l'obbligo dei Comuni di redigere la delibera di approvazione delle aliquote dell'IMU tramite l'elaborazione di un prospetto unificato – richiesto a gran voce dai contribuenti – è stato introdotto dai commi 756-757 della L. 160/2019 ma, dopo vari rinvii (per la definizione tecnica del prospetto, le necessità di omogeneizzazione delle discipline comunali, la messa a punto dell'applicazione informatica sul Portale del federalismo fiscale...), decorre solo dall'anno di imposta 2025.

In proposito, il 12 settembre 2024 era stato attivato un tavolo tecnico per includere una riforma dell'IdS nella manovra finanziaria del 2025 fra Ministero del Turismo il Ministero dell'Economia e l'ANCI. La misura non è stata tuttavia adottata e non si ha notizia di una ripresa dell'iniziativa. I passaggi più rilevanti emersi dalla stampa riguardavano: l'estensione della facoltà di istituzione a tutti i comuni, la semplificazione e riduzione di responsabilità per gli operatori del settore, la commisurazione dell'imposta in base al prezzo del pernottamento.

Una ripresa del progetto sarebbe auspicabile ed occorrerebbe a nostro parere, pur nel rispetto dell'autonomia decisionale del comune sulla misura del tributo: 1) imboccare senza timore la commisurazione al prezzo, superando l'attuale e poco funzionale articolazione tariffaria in base a categorie, stelle, spighe; 2) sviluppare una piattaforma nazionale di gestione del tributo at-

traverso la quale l'operatore possa adempiere e pagare l'imposta riscossa dal soggiornante ed il comune ricevere le informazioni necessarie all'accertamento ed il relativo gettito; 3) definire una griglia omogenea delle esenzioni, analogamente a quanto fatto in campo IMU con il prospetto unificato di cui sopra; 4) ridurre così di molto le operazioni necessarie nei comuni per il recupero dell'imposta evasa, al fine di superare l'attuale farraginosa seppur lodevole attività che, oggettivamente, sta ottenendo risultati spesso non adeguati e nel complesso molto inferiori a quelli conseguiti sull'evasione IMU e TARI⁵.

Le banche dati connesse all'imposta, quali la BDSR del Ministero del Turismo⁶ e le comunicazioni di cui all'art. 109 del Testo Unico Legge Pubblica Sicurezza (portale *alloggiatiweb*) offrono strumenti utili per il monitoraggio ma a tal fine è necessaria una ulteriore integrazione tra enti locali, ministeri e piattaforme digitali. L'IdS può diventare uno strumento ancor più strategico per i comuni ma ciò richiede il superamento delle criticità attuali: fra di esse la frammentazione normativa, la difficoltà di riscossione, la scarsa comunicazione con i gestori e la limitata trasparenza nell'utilizzo del gettito⁷. Le tecnologie attuali consentono ed anzi impongono l'implementazione di tecnologie e piattaforme più standardizzate ed interoperabili.

* Esperto di finanza locale,
già dirigente finanziario del Comune di Siena

⁵ Benedetti L., Ferretti C., Lattarulo P. (2025), *Contrasto all'evasione e recupero fiscale delle Amministrazioni Locali*, in corso di pubblicazione.

⁶ L'art. 13-ter D.L. 145/2023, conv. in L.191/2023, ha previsto dal 2024 l'obbligo per le strutture ricettive e le locazioni brevi in Italia del Codice Identificativo Nazionale univoco, rilasciato dalla Banca Dati Strutture Ricettive (BDSR) del Ministero del Turismo. Il CIN in alcune regioni ha sostituito il CIR (Codice Identificativo Regionale).

⁷ Fra gli altri F. Foglia, *"Tassa di soggiorno, gettito vicino al miliardo: nuove sfide tra lotta all'evasione e controlli digitali"*, Sole 24 Ore NT+, 1 luglio 2025.