

## L'imposta di soggiorno: evoluzione e prospettive di riforma

Mauro Casavecchia\*

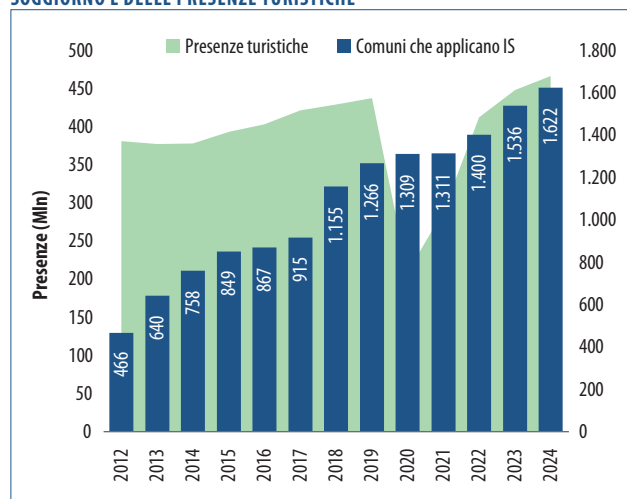
### Diffusione territoriale e dinamiche del gettito

Introdotta dal decreto legislativo n. 23 del 2011 nell'ambito del federalismo fiscale municipale come tributo locale da applicare ai turisti che pernottano nelle strutture ricettive, l'imposta di soggiorno risponde a una duplice finalità: da un punto di vista fiscale, contribuisce al rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti locali; in ambito extrafiscale, mira a promuovere la sostenibilità turistico-ambientale dei territori, finanziando interventi in materia di turismo, manutenzione urbana, valorizzazione del patrimonio culturale e gestione dei servizi pubblici locali.

A partire dal 2012, anno della sua effettiva introduzione, l'imposta di soggiorno ha conosciuto una diffusione progressiva, in parallelo con la crescente rilevanza del fenomeno turistico nel Paese. Nel 2024 il tributo risulta applicato in 1.622 comuni – compresi quelli associati in unioni – per una quota che corrisponde al 20,5% dei municipi italiani (Graf. 1).

Grafico 1.

#### EVOLUZIONE DEL NUMERO DI COMUNI CHE APPLICANO L'IMPOSTA DI SOGGIORNO E DELLE PRESENZE TURISTICHE



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e SIOPE

Le ragioni di questa espansione sono molteplici. In primo luogo, l'aumento dei flussi turistici ha accresciuto l'esigenza di gestire in modo sostenibile l'impatto del turismo sui territori. Difatti, l'attività turistica può costituire un'importante leva di sviluppo locale, tuttavia al tempo stesso in alcune aree può generare fenomeni di sovraffollamento, con ripercussioni negative sul tessuto sociale e sulla qualità della vita dei residenti.

In secondo luogo, l'imposta di soggiorno rappresenta uno dei pochi strumenti di cui i comuni dispongono per recuperare margini di autonomia finanziaria, in un contesto caratterizzato da una progressiva riduzione dei trasferimenti erariali – almeno in termini reali – e da vincoli di bilancio sempre più stringenti, che richiede ai comuni una maggiore capacità di autoproduzione di entrate e attenzione nella gestione finanziaria per garantire i servizi con risorse limitate.

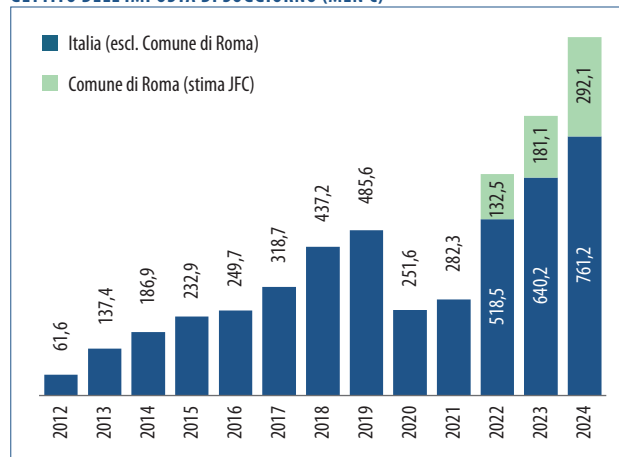
Infine, un ulteriore elemento di attrattività per le amministrazioni locali risiede nella natura stessa del tributo: esso grava sui turisti non residenti e non comporta, pertanto, costi diretti per la popolazione locale, riducendo il rischio di impatti politici negativi.

Parallelamente alla diffusione territoriale, anche il gettito derivante dall'imposta ha registrato una crescita significativa.

Nel 2024 gli introiti complessivi hanno raggiunto i 761,2 milioni di euro, superando il miliardo se si include il "contributo di soggiorno" applicato dal Comune di Roma, che adotta un regime differenziato con tariffe fino a 10 euro per notte (Graf. 2).

Grafico 2.

#### GETTITO DELL'IMPOSTA DI SOGGIORNO (MLN €)



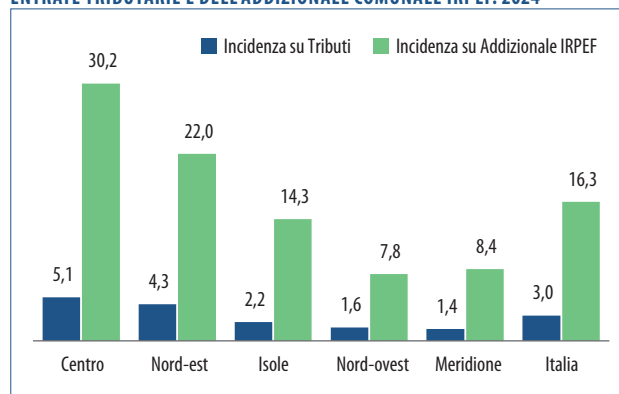
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE e Osservatorio Nazionale sulla Tassa di Soggiorno di JFC

L'imposta incide per circa il 3% sul totale delle entrate tributarie comunali italiane, considerando anche quelle dei comuni che non la applicano (Graf. 3). Nei centri turistici più rilevanti, tale quota cresce in modo considerevole: a Firenze il gettito rappresenta quasi un quinto delle entrate tributarie (19,9%), a Rimini l'11,8%, a Venezia il 9,5%, mentre in alcune località minori tocca soglie anche più elevate (Sorrento 32,2%, Castelrotto 43,9%).

Per dare una misura dell'importanza di questa fonte, l'introito dell'imposta di soggiorno è equivalente a un sesto dell'intera addizionale comunale IRPEF (sempre considerando anche i comuni che non la applicano) e non di rado, nei comuni a maggiore vocazione turistica, la supera o ne è addirittura un multiplo. In alcune province ad alta intensità turistica, come in Alto Adige, il gettito medio pro capite sfiora i 170 euro per residente (Graf. 4).

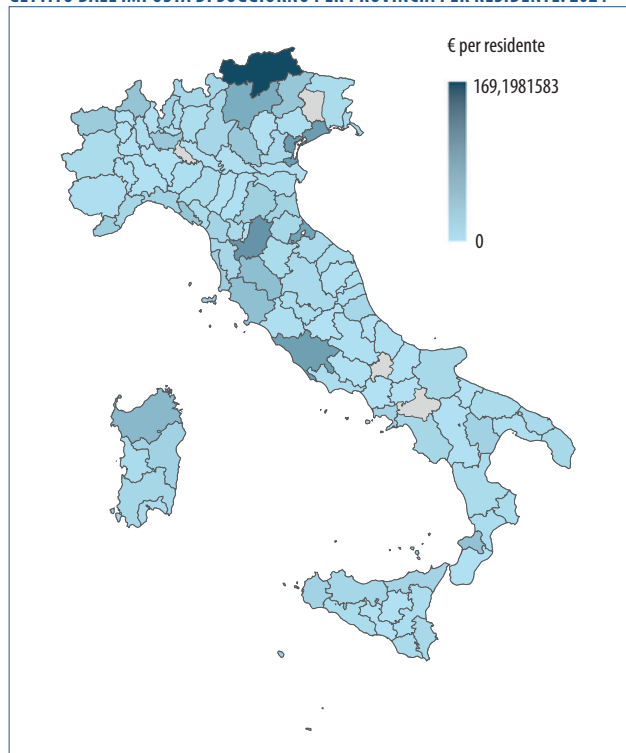
Grafico 3.

#### INCIDENZA DEL GETTITO DELL'IMPOSTA DI SOGGIORNO SUL TOTALE DELLE ENTRATE TRIBUTARIE E DELL'ADDIZIONALE COMUNALE IRPEF. 2024



N.B. Al denominatore tutti i comuni che applicano o non applicano l'imposta di soggiorno  
Fonte: elaborazioni su dati SIOPE

Grafico 4.  
GETTITO DALL'IMPOSTA DI SOGGIORNO PER PROVINCIA PER RESIDENTE. 2024



N.B. Al denominatore tutti i comuni che applicano o non applicano l'imposta di soggiorno. Nelle province in giallo non risultano introiti da imposta di soggiorno.  
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e SIOPE

## Criticità del sistema e prospettive di riforma

Recentemente l'imposta di soggiorno è stata oggetto di un ampio dibattito tra Governo, amministrazioni comunali e associazioni di categoria, volto a rivederne struttura, importi e finalità. La proposta di revisione, condivisa con ANCI, prevedeva l'estensione della possibilità di applicare il tributo, la revisione delle aliquote e l'introduzione di nuove modalità di riscossione. Tra le novità più rilevanti vi è l'introduzione di aliquote fisse crescenti per classi di prezzo della struttura ricettiva, anziché per categorie di offerta (ad es. numero di stelle), calcolate per camera e non per turista, al fine di rendere il gettito più proporzionato alla capacità contributiva. Altro elemento fortemente qualificante è l'estensione a tutti i comuni della possibilità di applicare il tributo, superando le attuali limitazioni normative. Oggi, infatti, gli spazi di autonomia per i comuni sono piuttosto ridotti, da un lato a causa dei vincoli di eleggibilità (solo i comuni che rispondono ad alcuni requisiti sono titolati ad applicarla), dall'altro lato perché la legge impone un tetto sull'imposta massima ammissibile.

Le criticità del sistema attuale derivano principalmente dall'assenza di una disciplina attuativa uniforme a livello nazionale: dal momento che il regolamento quadro previsto in origine dalla normativa non è mai stato adottato, ogni comune ha finito per disciplinare l'imposta in modo autonomo, determinando così un'elevata eterogeneità nei regolamenti locali, con ampie differenze nelle tariffe, nei limiti di durata del soggiorno soggetto a imposta, nelle esenzioni e nelle modalità di riscossione.

Anche a livello regionale il quadro appare frammentato. Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, il turismo è divenuto materia di competenza esclusiva delle Regioni, che hanno legiferato in modo differente in merito all'individuazione dei comuni abilitati all'applicazione del tributo. La normativa di riferimento stabilisce infatti che l'imposta di soggiorno

no possa essere introdotta solo da specifiche categorie di enti locali: i capoluoghi di provincia, le unioni di comuni, le isole minori e i comuni inseriti negli "elenchi regionali delle località turistiche e città d'arte".

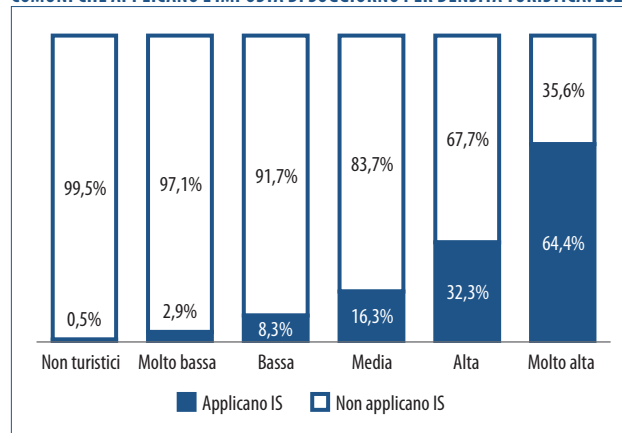
Quest'ultimo requisito, apparentemente tecnico, ha assunto un rilievo determinante, poiché ha demandato alle Regioni la definizione di tali elenchi. Alcune Regioni non hanno mai proceduto alla pubblicazione dell'elenco; altre, invece, hanno adottato un approccio più estensivo, includendovi l'intero territorio regionale, una scelta che però è stata oggetto di impugnazione da parte dei Tribunali Amministrativi Regionali, che l'hanno ritenuta non conforme alla ratio della norma.

Ne è derivato un quadro frammentato e disomogeneo, in cui la possibilità di introdurre l'imposta di soggiorno dipende non solo dalle caratteristiche del territorio o dalla volontà dell'amministrazione comunale, ma anche dal diverso grado di attuazione delle normative regionali.

Eppure, la difficoltà nel determinare l'appartenenza a un elenco di località turistiche potrebbe essere agevolmente superata ricorrendo a criteri omogenei, quali ad esempio quelli proposti da Istat nel 2022 per classificare i comuni italiani in base alla "densità turistica", attraverso indicatori di dotazione ricettiva, flussi di presenze e peso delle attività *tourism oriented*. Questo tipo di categorizzazione individua 6.222 comuni turistici – appartenenti a una o più categorie di vocazione prevalente – e 1.704 comuni definiti come "non turistici".

L'analisi incrociata tra questa tassonomia e l'adozione del tributo mostra una chiara correlazione: nel 2024 la quota di comuni che riscuotono l'imposta di soggiorno aumenta al crescere della densità turistica, a partire dai livelli esigui delle località con vocazione bassa o nulla, fino a raggiungere il 32,3% e il 64,4% in quelle a densità turistica alta o molto alta, rispettivamente (Graf. 5).

Grafico 5.  
COMUNI CHE APPLICANO L'IMPOSTA DI SOGGIORNO PER DENSITÀ TURISTICA. 2024

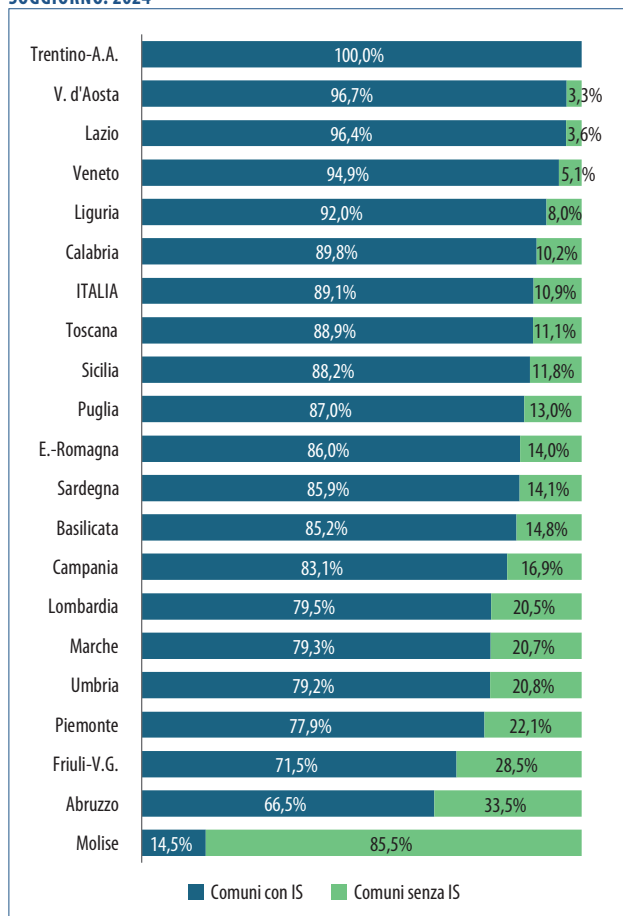


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e SIOPE

Tuttavia, permangono ampi margini di discrezionalità: esistono comuni scarsamente vocati al turismo che pure hanno introdotto il tributo, così come ci sono territori ad alta intensità turistica che non lo applicano, consentendo in questo modo la presenza di quote significative di flussi turistici non soggetti a tassazione. A livello nazionale, il 10,9% delle presenze turistiche nel 2024 si è concentrato in comuni privi di imposta di soggiorno, con punte superiori al 20% in regioni come Lombardia, Piemonte, Marche, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo e Molise (Graf. 6). Se l'imposta fosse stata adottata in ogni comune, applicando tariffe analoghe a quelle medie regionali, il potenziale incremento di gettito sarebbe stimabile intorno al +12,5%, per un valore di circa 95 milioni di euro.

Grafico 6.

## PRESENZE TURISTICHE NEI COMUNI PER APPLICAZIONE DELL'IMPOSTA DI SOGGIORNO, 2024



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e SIOPE

Un altro aspetto critico del sistema attuale riguarda le modalità di utilizzo dei proventi derivanti dall'imposta. Secondo la normativa vigente, il gettito deve essere destinato al finanziamento di interventi in materia di turismo, di manutenzione e valorizzazione dei beni culturali e ambientali e dei servizi pubblici locali (art. 4, comma 1, d.lgs. 23/2011). Tuttavia, la formulazione ampia della norma – sia con riferimento ai “beni culturali e ambientali” sia ai “servizi pubblici locali” – consente interpretazioni estensive, spesso tali da snaturarne la funzione originaria.

Non di rado, soprattutto nei comuni di piccole dimensioni, le entrate vengono utilizzate non solo per promuovere il territorio, ma anche per coprire disavanzi di bilancio o per finanziare interventi non strettamente turistici, come la manutenzione di infrastrutture e servizi generali. Tale prassi è stata oggetto di rilievi da parte della Corte dei Conti, la quale ha più volte ribadito che le entrate devono essere rivolte esclusivamente al finanziamento diretto e immediato di interventi strettamente connessi all'ambito turistico, richiamando la necessità di un vincolo di destinazione più stringente, in linea con la volontà del legislatore.

Eppure, la teoria economica consentirebbe di interpretare l'imposta di soggiorno alla stregua di un “tributo ambientale”, come strumento compensativo delle esternalità negative generate dal turismo – consumo di risorse, inquinamento, congestione – e quindi come forma di riequilibrio fiscale tra visitatori e residenti. Questa prospettiva giustificherebbe un ampliamento della casistica nella destinazione del gettito e,

in effetti, sembra essersi mossa proprio in questa direzione la legge di bilancio 2024 quando ha esteso l'utilizzo dell'imposta di soggiorno anche al finanziamento del servizio di gestione dei rifiuti (art. 1, comma 493, L. 213/2023). Se si consolidasse ulteriormente un approccio simile, le risorse potrebbero essere utilmente destinate anche a contrastare criticità sociali più generali (si veda, ad esempio, la proposta di destinare parte dell'introito alla mitigazione dell'aumento dei canoni di locazione nelle città universitarie).

Sembra invece andare in altra direzione la legge di bilancio attualmente in discussione che – oltre a prorogare l'aumento dell'imposta di soggiorno già in vigore anche per il 2026 – prevede l'acquisizione al bilancio statale del 30% del gettito aggiuntivo per finanziare il fondo per l'inclusione delle persone con disabilità e quello per l'assistenza ai minori. Questa ipotesi appare in contrasto con il federalismo fiscale municipale: se approvata, ridurrebbe l'autonomia finanziaria dei comuni trasferendogli oneri propri dello Stato e snaturerebbe la funzione dell'imposta, sottraendo risorse alle politiche turistiche locali.

### Verso un modello sostenibile e trasparente di fiscalità turistica

In conclusione, la revisione dell'impianto normativo dell'imposta di soggiorno – la quale rappresenta ormai una componente strutturale della finanza locale, con un peso crescente sia in termini di gettito sia di funzione regolativa del fenomeno turistico – potrebbe costituire un'occasione per superare la frammentazione regolamentare e garantire maggiore uniformità territoriale, a partire dall'estensione generalizzata a tutti i comuni della possibilità di introdurla, oltre che per definire con chiarezza il vincolo di destinazione, estendendolo anche a finalità ambientali e sociali.

Sarebbe opportuno inoltre anche mettere in atto strumenti più efficaci di trasparenza e rendicontazione sull'utilizzo del gettito: una maggiore chiarezza nella destinazione delle risorse contribuirebbe non solo a garantire la corretta applicazione del vincolo di legge, ma anche a rafforzare la legittimazione del tributo agli occhi della cittadinanza e degli operatori economici coinvolti, che spesso percepiscono l'imposta come un onere aggiuntivo privo di ricadute dirette sul miglioramento dell'offerta turistica o dei servizi territoriali.

Se orientata in questa direzione, la riforma potrebbe ambire a trasformare l'imposta di soggiorno da mero strumento di prelievo a leva di sviluppo sostenibile, capace di coniugare esigenze fiscali, tutela ambientale e qualità dell'esperienza turistica.

\*Agenzia Umbria Ricerche - AUR