

PRIMO PIANO

Il Sole 24 Ore lunedì

25 settembre 2023

Proporzionalità e utilizzo rimangono problemi aperti

Giangiacommo D'Angelo* e Emanuela Randon**

L'imposta di soggiorno contribuisce alla sostenibilità dei governi comunali non solo nella sua declinazione economico-finanziaria ma anche ambientale e paesaggistica. La sua istituzione mira infatti a soddisfare l'esigenza di ampliare la capacità fiscale dei Comuni al fine di realizzare politiche in materia di turismo, di ambiente, volte al recupero e alla fruizione dei beni culturali a livello territoriale.

Inoltre, il tributo assume anche una connotazione ambientale, di correzione dell'esternalità negativa provocata dai flussi turistici. Il gettito servirebbe, infatti, anche per compensare il territorio dalle perdite di benessere e dai costi "esterni" generati e indotti dai comportamenti dei turisti, come fenomeni di congestione, emissioni di sostanze inquinanti, processi di erosione antropica del territorio. Pur non essendo un tributo particolarmente complesso dal punto di vista della tecnica normativa, la sua regolamentazione multilivello, nazionale e locale, ha tuttavia fatto emergere alcune criticità economiche e giuridiche relative alla proporzionalità dell'imposta e all'utilizzo del gettito da parte degli enti locali.

Determinazione dell'imposta

La determinazione della misura dell'imposta da applicare è senz'altro espressione dell'autonomia dell'ente locale, sebbene la norma nazionale imponga un limite superiore vincolante. Questo vincolo massimo imposto dalla legge (cinque euro per soggiorno, con l'eccezione di dieci euro per Comuni con una proporzione di turisti 20 volte superiore ai residenti) limita molto la possibilità di avere un gettito sempre proporzionale al prezzo del servizio, soprattutto per gli alloggi di fascia alta.

Pertanto, si riscontrano potenziali tensioni tra la norma nazionale e i regolamenti comunali in relazione alle tecniche di identificazione della base imponibile. La norma nazionale (Dlgs 23/2011) prevede l'applicazione dell'imposta secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo pagato dall'utilizzatore delle strutture turistiche. La stessa prevedeva però anche il varo di un regolamento nazionale (mai emanato), che avrebbe dovuto dettare la disciplina attuativa d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In mancanza di questo regolamento nazionale, i Comuni hanno agito autonomamente, emanando regolamenti comunali che – essenzialmente per ragioni di semplificazione amministrativa – adottano criteri di quantificazione del tributo non in ragione del prezzo, ma della tipologia e del pregio della struttura ricettiva.

La giurisprudenza amministrativa ha considerato, in un primo tempo, ammissibile l'articolazione dell'imposta in relazione alla tipologia/categoria di strutture. Tuttavia, pronunce recenti (Consiglio di Stato, sentenza 1614/2019) hanno evidenziato la necessità di una graduazione dell'onere fiscale in ragione del prezzo del servizio, censurando un'articolazione elementare del tributo per categorie di strutture e sollevando l'esigenza di un ulteriore approfondimento economico-giuridico.

Destinazione del gettito

Un tema molto discusso è la destinazione e l'utilizzo del gettito raccolto da questo tributo. Si tratta di un'imposta di scopo, volta a «finanziare interventi in materia di turismo, manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali e dei relativi servizi pubblici locali». Il suo gettito è funzionale a garantire una maggior provvista finanziaria per quei comuni interessati da flussi turistici importanti, che richiedono costi supplementari nella gestione dei servizi pubblici.

L'impiego di questi fondi da parte delle amministrazioni comunali, tuttavia, non risulta essere sempre coerente con le finalità della normativa e si verifica una discreta variabilità del loro utilizzo tra enti comunali. La norma fa comunque riferimento a destinazioni del gettito molto generiche, per cui il vincolo inevitabilmente risulta poco incisivo. Inoltre, il vincolo di destinazione è ulteriormente indebolito dalla assenza di meccanismi di controllo economico e giurisdizionale sulla sua corretta osservanza. Nell'assenza di adeguate procedure a garanzia della destinazione del gettito alle finalità previste dalla normativa, i Comuni utilizzano in maniera diversificata il gettito. Ciò, inevitabilmente, finisce per tradire le ragioni ispiratrici del tributo facendo dell'imposta di soggiorno solo un'ulteriore entrata a supporto della finanza locale.

Mobilità del soggetto passivo

Ulteriori risvolti di equità ed efficienza dell'articolazione del tributo sono elementi di attuale dibattito tra economisti e giuristi. A tal fine, bisogna considerare che il soggetto passivo è mobile, cioè non è un elettore della giurisdizione. Questo ha un duplice impatto sulle decisioni di fissazione dell'imposta. Da una parte la mobilità del soggetto passivo costituisce un vantaggio per l'ente locale perché ciò rende la determinazione dell'onere fiscale indipendente dal consenso politico e dal ciclo elettorale.

Dall'altra parte, l'introduzione dell'imposta e la sua modulazione sono limitate però da fenomeni di concorrenza fiscale tra Comuni limitrofi che influenzano le decisioni degli enti territoriali, interessati a non perdere competitività e attrattività turistica.

**Professore Associato di Diritto tributario, Università di Bologna*

***Professoressa associata di Scienza delle finanze, Università di Bologna*