

Audizione di Federalberghi sull'Atto di Sindacato Ispettivo n. 7-00007 in materia di imposta di soggiorno



Legislatura 19ª - Atto di Sindacato Ispettivo n. 7-00007

Atto n. 7-00007 (in 6ª Commissione)

Publicato il 29 novembre 2023, nella seduta n. 130

GASPARRI, LOTITO

La 6ª Commissione,

premessi 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 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 rimaste 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;

16 gennaio 2024



Senato
della Repubblica
6ª Commissione



FEDERALBERGHI
Federazione delle Associazioni
Italiane Alberghi e Turismo

**Audizione di Federalberghi
sull'Atto di Sindacato Ispettivo n. 7-00007
in materia di imposta di soggiorno**

**sintesi dell'intervento
del direttore generale di Federalberghi
Alessandro Massimo Nucara**

16 gennaio 2024

Ringraziamo il Presidente e gli onorevoli senatori,

per averci offerto l'opportunità di rappresentare la posizione di Federalberghi in relazione all'atto di Sindacato Ispettivo n. 7-00007, concernente l'imposta di soggiorno e il contributo di soggiorno.

* * *

Preliminarmente, desideriamo ribadire che riteniamo iniqua la decisione di individuare l'esercizio ricettivo come unico punto di prelievo nei confronti dei turisti, in quanto:

- non risponde all'esigenza di far pagare ai "forestieri" il prezzo dei servizi utilizzati (ad esempio, restano esenti tutti coloro che non pernottano all'interno del territorio comunale, così come gli escursionisti e i pendolari);
- non tiene conto del fatto che chi soggiorna nelle strutture ricettive già partecipa al finanziamento dei servizi locali, per di più concorrendo al pagamento di imposte quali la TARI e l'IMU in misura maggiorata rispetto a quanto pagato dai residenti;
- fa gravare l'imposta su una sola delle molte attività che traggono beneficio, direttamente o indirettamente, dall'economia turistica.

A nostro avviso, sarebbe più corretto finanziare le funzioni svolte dagli enti locali in campo turistico con modalità diverse dall'imposta di soggiorno, ad esempio mediante la compartecipazione degli stessi enti locali al gettito IVA delle attività produttive che traggono beneficio dall'economia turistica (tutte, non solo quelle che operano nel settore terziario) o l'istituzione di una city tax.

* * *

La regolamentazione uniforme

Sottoscriviamo la proposta di definire una regolamentazione uniforme dell'imposta di soggiorno, da applicarsi in tutti i comuni italiani, incluso il territorio amministrato da Roma Capitale, che sino a oggi è stato interessato da una disciplina ad hoc, dettata da una fonte istitutiva diversa¹.

In vista dell'adozione di tale regolamentazione, riteniamo opportuno fornire alcune indicazioni sulla disciplina da adottarsi.

Proporzionalità

L'imposta deve essere proporzionale al prezzo, ferma restando la necessità di fissare un valore massimo.

Per tal via, sarà possibile tener conto automaticamente di alcuni parametri oggettivi (categoria, ubicazione, stagionalità, etc.), che altrimenti possono essere considerati solo mediante una regolamentazione minuta, che - oltre a complicare inutilmente la materia, rendendola poco comprensibile al turista - può anche risultare regressiva.

E' necessario precisare che la base di computo deve consistere nel prezzo dovuto per i servizi di pernottamento, con esclusione di ogni altro servizio erogato dall'hotel.

Importo massimo

Riteniamo che, in caso di modifica della normativa, debba essere ribadita la previsione di un tetto all'importo massimo del prelievo, confermando i limiti attualmente in vigore, secondo i quali l'imposta di soggiorno deve essere applicata, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno².

¹ decreto-legge 31 maggio 2010 n. 783

² articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23; inoltre, l'articolo 1, comma 492, della legge 30 dicembre 2023 n. 213 ha previsto che nell'anno 2025, in occasione del Giubileo, i comuni potranno incrementare l'imposta di soggiorno e il contributo di soggiorno fino a 2 euro per notte

Nel comune di Roma Capitale³ e nel comune di Venezia⁴ il contributo di soggiorno può raggiungere l'importo massimo di 10 euro per notte di soggiorno.

Il medesimo importo di 10 euro può essere raggiunto nei comuni capoluogo di provincia che nei tre anni precedenti abbiano mediamente registrato presenze turistiche in numero venti volte superiore a quello dei residenti^{5 6}.

Neutralità

Al fine di non introdurre turbative sul mercato, il comune che introduce l'imposta deve applicarla a tutti gli alloggi destinati ai turisti quali, ad esempio, alberghi, campeggi, villaggi turistici affittacamere, appartamenti in locazione breve, bed and breakfast, case e appartamenti per vacanze, case per ferie, agriturismi.

Finalità

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, il gettito dell'imposta di soggiorno "è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali".

E' necessario che i regolamenti comunali adottino opportune garanzie volte ad assicurare il rispetto del vincolo di destinazione del gettito ed a monitorarne l'effettivo utilizzo.

³ articolo 14, comma 16, lettera e), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

⁴ articolo 1, comma 1129, della legge 30 dicembre 2018, n. 145

⁵ articolo 4, comma 1-bis, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23

⁶ per il triennio 2023-2025 si considera la media delle presenze turistiche del triennio 2017-2019; attualmente, soddisfano tali requisiti i comuni di Rimini, Venezia, Verbania, Firenze e Pisa

Sostegno alle strutture ricettive

E' altresì necessario tradurre in termini concreti il riferimento al “sostegno delle strutture ricettive” contenuto nel comma 1 dell’articolo 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

A nostro avviso, tale sostegno deve consistere nel finanziamento di una misura stabile, destinata a sostenere la riqualificazione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria delle strutture ricettive, finanziata con un’aliquota del gettito dell’imposta di soggiorno e del contributo di soggiorno da definirsi a livello nazionale.

Tali risorse dovrebbero essere ripartite su base regionale, in proporzione al gettito riscosso in ciascuna regione.

Ulteriori risorse potrebbero essere conferite dalle regioni. Inoltre, ciascun comune potrebbe destinare alle unità locali ubicate nel proprio territorio una maggiore quota dell’imposta.

Raccolta e smaltimento dei rifiuti

La legge di bilancio per l’anno 2024 ha previsto che il gettito possa finanziare anche “i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti”⁷.

A tal proposito, è opportuno ricordare che le strutture alberghiere finanziano i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti pagando una tariffa superiore a quella prevista per altre forme di ricettività, svolte in immobili residenziali.

Si ritiene quindi necessario precisare che, specularmente, l’ammontare dell’imposta di soggiorno venga ridotto nei confronti di coloro che, a parità di superficie, pagano una tariffa rifiuti più alta.

Trasparenza

Il regolamento dovrebbe prevedere che, annualmente, ogni comune pubblici una relazione per dar conto dell’ammontare del gettito derivante

⁷ articolo 1, comma 493, della legge 30 dicembre 2023 n. 213

dall'imposta di soggiorno, delle finalità alle quali sono state destinate tali risorse, e dei conseguenti impatti della spesa. Inoltre, tali elementi dovrebbero confluire in una relazione da trasmettere annualmente al Parlamento, a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze e del Ministero del Turismo.

Equità

Il regolamento nazionale dovrebbe esentare dal pagamento dell'imposta il gestore della struttura ricettiva e i suoi collaboratori, i residenti nel comune in cui è ubicata la struttura ricettiva, i minori e gli anziani, i membri dei gruppi organizzati, gli autisti di pullman, le guide e gli accompagnatori turistici che prestano attività di assistenza a gruppi organizzati, i dipendenti pubblici in missione, i malati e coloro che assistono degenti ricoverati presso strutture sanitarie, coloro che sono alloggiati nelle strutture ricettive per far fronte a situazioni di emergenza, coloro che pernottano in bassa stagione, coloro che pernottano per periodi di durata prolungata, coloro che pernottano gratuitamente.

Responsabilità

Il gestore della struttura ricettiva non può essere chiamato a versare al comune somme che non ha incassato.

La problematica non investe unicamente l'ipotesi in cui il cliente si rifiuti di pagare l'imposta, ma si estende anche ai casi, ben più frequenti, in cui gli alberghi ricevono il pagamento del corrispettivo molto tempo dopo che il cliente ha lasciato la struttura ricettiva (ad esempio, i pagamenti effettuati dai tour operator e dagli agenti di viaggio), così come ai casi in cui l'albergo non riceve il pagamento del corrispettivo (ad esempio, clienti morosi o inadempienti).

Onerosità

Occorre dedicare adeguata considerazione ai costi che l'imprenditore sostiene per lo svolgimento del ruolo assegnatogli dalla legge (personale addetto all'attività di riscossione e rendicontazione, commissioni dovute

alle agenzie on line e ai gestori delle carte di credito e di debito, utilizzo delle attrezzature e dei materiali di consumo, etc.) che dovrebbero essere rimborsati, eventualmente in maniera forfettaria.

Semplificazione

E' necessario che il regolamento faccia chiarezza in merito agli obblighi dichiarativi posti a carico dei soggetti che riscuotono l'imposta di soggiorno e il contributo di soggiorno e ribadisca che tali obblighi debbano essere assolti mediante un'unica dichiarazione annuale, da trasmettere in via telematica.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha affermato che il modello approvato con il decreto 29 aprile 2022 rappresenta l'unica modalità per l'assolvimento degli adempimenti dichiarativi in materia di imposta di soggiorno⁸.

Ma, nonostante tale chiarimento, molti comuni continuano a richiedere alle strutture ricettive di compilare ulteriori dichiarazioni periodiche, anche in seguito alle indicazioni fornite da IFEL, che ha contestato la validità delle indicazioni ministeriali⁹.

A ciò si aggiunge la richiesta di compilare il cosiddetto modello 21, dovuto dagli agenti contabili, nonostante la legge abbia chiarito che il gestore della struttura svolge le funzioni di responsabile del pagamento dell'imposta¹⁰.

Tali richieste confliggono con i principi di semplificazione amministrativa degli adempimenti fiscali, in base ai quali "al contribuente non possono, in ogni caso, essere richiesti documenti ed informazioni già in possesso dell'amministrazione finanziaria o di altre amministrazioni pubbliche indicate dal contribuente"¹¹.

Inoltre, la definizione di un unico format di dichiarazione, valido per tutto il territorio nazionale, determinerebbe il contenimento degli oneri economici connessi all'adeguamento dei software e consentirebbe alle

⁸ Ministero dell'Economia e delle Finanze, risoluzione n. 1 del 9 febbraio 2023

⁹ Fondazione IFEL, nota 9 marzo 2023

¹⁰ articolo 180 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77

¹¹ articolo 6 della legge 27 luglio 2000 n. 212

imprese multilocalizzate (cosiddette catene alberghiere) di definire in maniera omogenea le proprie procedure.

Programmabilità

I contratti tra le strutture ricettive e i tour operator definiscono il prezzo del soggiorno con un largo anticipo, anche superiore all'anno. Analogamente, il prezzo viene definito da un anno all'altro per esigenze connesse alla partecipazione alle fiere internazionali, all'organizzazione di eventi, allo svolgimento di campagne promozionali, etc.

Al fine di evitare che il peso dell'imposta venga automaticamente traslato sul gestore, che non può richiedere il pagamento di un prezzo superiore a quello contrattualmente definito o comunque già offerto al pubblico, è necessario stabilire che le delibere comunali con le quali viene introdotta l'imposta di soggiorno o ne viene determinata la variazione in aumento entrino in vigore dodici mesi dopo l'approvazione della delibera stessa.

Analoghe esigenze di preavviso si manifestano in relazione ai tempi tecnici necessari per l'adeguamento delle procedure e dei software utilizzati dalle strutture per la riscossione e la contabilizzazione dell'imposta riscossa.

Coinvolgimento

Il comune deve coinvolgere gli operatori, tanto nella fase di istituzione dell'imposta quanto nella fase di definizione della destinazione delle risorse e di verifica del loro impiego.

L'intervento delle associazioni rappresentative delle strutture ricettive concorre ad elevare la qualità della regolamentazione, evidenziando eventuali problemi e immettendo nel flusso decisionale informazioni sull'impatto del provvedimento.

* * *

Ringraziando per l'attenzione, rimaniamo a disposizione per ogni approfondimento.

Atto n. 7-00007

(in 6ª Commissione)

Pubblicato il 29 novembre 2023, nella seduta n. 130

GASPARRI, LOTITO

La 6a Commissione,

premessi 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 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 rimaste 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'art. 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 20 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 del 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 la piena applicazione della norma nei confronti di tale forma di accoglienza turistica. 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 per gli alberghi a 4 stelle e da 7 a 10 euro 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 la nazione europea dov'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 68milioni 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 che:

la mancata emanazione del regolamento statale previsto dall’art. 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 fra 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 recettiva 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 n. 647/2017 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:

1) a valutare l’opportunità di una revisione generale dell’imposta di soggiorno che consenta di definire e rendere uniforme il dettato normativo

creando un modello impositivo improntato a criteri di chiarezza, semplicità di gestione, incisività, immediatezza del prelievo e gradualità, utilizzando come parametro, per la quantificazione dell'imposta, il costo della camera applicando un massimo del 5 per cento con l'attuale limite di 10 euro al giorno a persona, esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie e periodi di tempo;

2) ad emanare il regolamento previsto dall'art. 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

Federalberghi da oltre cento anni è l'organizzazione nazionale maggiormente rappresentativa delle imprese turistico ricettive italiane.

La federazione rappresenta le esigenze e le proposte delle imprese nei confronti delle istituzioni e delle organizzazioni politiche, economiche e sindacali.

Aderiscono a Federalberghi 126 associazioni territoriali e 3 delegazioni, raggruppate in 19 unioni regionali, 7 Sindacati Nazionali (Federalberghi Extra, Federalberghi Isole Minori, Federalberghi Terme, Unione Nazionale Italiana Catene Alberghiere, Sindacato Grandi Alberghi, Sindacato Villaggi Turistici, Unihotel Franchising).

Il Presidente è Bernabò Bocca.

Il Direttore Generale è Alessandro Massimo Nucara.

Federalberghi aderisce dal 1950 a Confcommercio ove, insieme alle principali federazioni di categoria che operano nel Turismo, ha dato vita a Confturismo, l'organizzazione di rappresentanza imprenditoriale di settore.

Federalberghi è socio fondatore di Hotrec, la Confederazione Europea degli imprenditori del settore alberghiero e della ristorazione.

Faiat service srl è il braccio operativo di Federalberghi.