

UNCAT IX CONGRESSO NAZIONALE CAGLIARI 9-10 OTTOBRE 2026

Relazione della Camera della Provincia di Cagliari Avv. Pierpaolo Murgia

LA FISCALITÀ LOCALE QUALE LEVA PER LO SVILUPPO TURISTICO SOSTENIBILE

Profili giuridici e prospettive applicative.

1. Introduzione: dalla fiscalità “generica” alla fiscalità di scopo

Affrontare il tema della fiscalità locale in un consesso di avvocati tributaristi impone, quasi per riflesso condizionato, un chiarimento di metodo. Anche perché, come sappiamo, dietro ogni imposta apparentemente semplice si nasconde almeno un regolamento da interpretare, una delibera da impugnare e – nelle giornate migliori – un F24 da correggere.

Occorre evitare due semplificazioni ugualmente fuorvianti: da un lato, la riduzione del fenomeno turistico a mero fattore generatore di oneri per la finanza comunale (IMU, TARI, canoni, adempimenti regolamentari, controlli, ecc.), quasi fosse una forma di calamità naturale da contenere a colpi di delibere; dall’altro, la rappresentazione del turismo come risorsa che produce ricchezza “a prescindere”, che proprio per questo non dovrebbe essere gravata da alcun prelievo aggiuntivo, perché “il turismo porta soldi, non tasse”.

Tra questi due estremi si colloca la disciplina positiva, che attribuisce ai Comuni strumenti impositivi suscettibili di orientare lo sviluppo turistico verso una sostenibilità non soltanto ambientale, ma anche sociale e finanziaria.

Oggetto della presente relazione è, dunque: la ricostruzione sistematica dei principali strumenti di fiscalità locale connessi al turismo; la verifica delle condizioni alle quali tali strumenti possano operare come autentica leva di sviluppo sostenibile, e non solo come occasione per far quadrare il bilancio a fine esercizio; l’individuazione degli spazi di intervento dell’avvocato tributarista, non solo **ex post** in chiave contenziosa, ma anche **ex ante** nella progettazione regolamentare.

Con una nota di autoironia: se riusciremo a dimostrare che l’avvocato tributarista può contribuire a rendere il turismo più sostenibile e il territorio più vivibile, forse potremo finalmente rivendicare, anche in pubblico, che occuparsi di imposta di soggiorno non è solo questione di calcolare correttamente i centesimi dell’ultima riga in fattura.

2. Il quadro normativo: autonomia impositiva comunale e turismo come “evento particolare”

Il fondamento sistematico della materia va rinvenuto nella disciplina del federalismo fiscale municipale, e in particolare nel decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, che riconosce ai Comuni margini di autonomia nella disciplina dei tributi propri, con riferimento a: aliquote; esenzioni; detrazioni;

anche in funzione del finanziamento di “eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana” (art. 1, D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23).

La disposizione consente, in sostanza, ai Comuni interessati da rilevanti flussi turistici di non subirne passivamente gli effetti, ma di modulare il prelievo locale al fine di – per dirla con un’immagine più cara a chi frequenta le aule tributarie che le spiagge – trasformare l’“invasione estiva” in un investimento condiviso: finanziando i costi aggiuntivi indotti dal turismo (pulizia, sicurezza, trasporto pubblico, servizi pubblici locali); orientando la distribuzione temporale e territoriale dei flussi turistici; premiando, mediante la leva fiscale, gli operatori che investono in qualità e sostenibilità dell’offerta ricettiva.

In attuazione di tale principio, il legislatore ha introdotto strumenti impositivi a **destinazione vincolata**, quali: l’**imposta di soggiorno**, disciplinata dall’art. 4, D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23; il **contributo di sbarco**, previsto per le isole minori dall’art. 33, L. 28 dicembre 2015, n. 221 (c.d. “collegato ambientale”).

Il gettito è riservato per legge al finanziamento di: interventi in materia di turismo; sostegno alle strutture ricettive; manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali; relativi servizi pubblici locali; costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti (come oggi espressamente precisato dal testo vigente dell’art. 4, comma 1, D.Lgs. n. 23/2011, alla luce degli interventi successivi, tra cui la L. 213/2023).

Il vincolo di destinazione rappresenta, sotto il profilo sistematico, l’elemento che: distingue questi tributi da un ordinario prelievo a gettito indistinto; costituisce la principale base di legittimazione sostanziale (e quindi politica e sociale) del tributo, almeno fino a quando la collettività riesce a vedere un nesso minimo tra quanto versa e i servizi di cui effettivamente beneficia.

In questo quadro si innestano anche interventi più recenti, come le disposizioni legate al Giubileo 2025 (art. 1, comma 492, L. 30 dicembre 2023, n. 213), che consentono ad alcuni Comuni interessati dagli eventi giubilari di incrementare temporaneamente l’imposta di soggiorno, con gettito vincolato alla relativa organizzazione. Non è solo un dettaglio, ma un esempio di come il legislatore utilizzi sempre più la fiscalità turistica come leva mirata di politica pubblica.

3. L’imposta di soggiorno quale strumento di politica pubblica

L’imposta di soggiorno rappresenta oggi lo strumento più diffuso di fiscalità turistica locale. Potremmo definirla, con una punta di bonaria ironia, la “diva” del sistema: amata dalle casse comunali; sopportata con qualche mugugno da albergatori e host; sostanzialmente ignorata dal turista, almeno fino al momento del check-out, quando compare nella fattura come l’ultima riga che nessuno aveva letto nel preventivo.

3.1. Presupposti e finalità

Ai sensi dell’art. 4, D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, possono istituire l’imposta di soggiorno, con deliberazione del consiglio comunale, a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul territorio: i Comuni capoluogo di provincia; le unioni di comuni; i Comuni inclusi negli elenchi delle località turistiche o città d’arte;

Il gettito è destinato al finanziamento di: interventi in materia di turismo; sostegno alle strutture ricettive; manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali; relativi servizi pubblici locali; costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

La disciplina ha conosciuto, nel tempo, successivi interventi di adeguamento, tra cui: la possibilità, per i Comuni caratterizzati da particolare pressione turistica, di applicare l'imposta anche in deroga ai limiti massimi ordinariamente previsti (art. 1, L. 29 dicembre 2022, n. 197, per specifiche fattispecie e contesti); disposizioni speciali legate a grandi eventi (come accennato, il Giubileo 2025, art. 1, comma 492, L. 213/2023), che rafforzano la funzione di leva “straordinaria” su obiettivi puntuali.

3.2. Il regolamento comunale come luogo della “politica fiscale” locale

L'elemento di maggior interesse, per l'avvocato tributarista, non risiede tanto nell'ammontare del prelievo, quanto nei **criteri** con cui il regolamento comunale viene costruito. È in quella sede che l'imposta può essere trasformata da semplice meccanismo di gettito a strumento di politica pubblica coerente con gli obiettivi di sostenibilità.

Si possono individuare, in particolare, tre direttrici, distinguendo ciò che è già consentito dall'ordinamento dalle ipotesi che richiedono una specifica base normativa.

a) Modulazione stagionale e qualitativa del prelievo La delibera comunale può: prevedere una maggiorazione nei periodi di massima affluenza e una riduzione nei periodi di bassa stagione, per incentivare la destagionalizzazione dei flussi; differenziare il prelievo in base alla tipologia e alle caratteristiche delle strutture ricettive – ad esempio, prevedendo aliquote più favorevoli, nei limiti consentiti, per quelle dotate di certificazioni ambientali o che abbiano realizzato interventi di efficientamento energetico. In questo modo, il tributo smette di essere un “ticket d'ingresso” uniforme e diventa uno strumento di premialità selettiva verso gli investimenti sostenibili, senza inventare fattispecie non previste dalla legge, ma sfruttando le maglie di gradualità e differenziazione ammesse.

b) Regime delle esenzioni e finalità sociali “compatibili” Accanto alle esenzioni tradizionalmente previste (minori, accompagnatori di persone con disabilità, appartenenti alle forze dell'ordine in servizio), il regolamento può: estendere l'esenzione a soggiorni collegati a percorsi formativi, progetti culturali o iniziative di volontariato ambientale; modulare riduzioni per determinate categorie di utenti o di soggiorni coerenti con le finalità del tributo. È un modo, discreto ma significativo, di orientare l'imposta anche verso finalità sociali, fermo restando che la base normativa impone il rispetto dei limiti di destinazione e dei principi di capacità contributiva, ragionevolezza e non discriminazione.

c) Trasparenza sulla destinazione del gettito Il vincolo di destinazione non garantisce, di per sé, la percezione del corretto utilizzo delle risorse. Una rendicontazione pubblica puntuale sugli interventi finanziati con l'imposta: non è soltanto buona comunicazione istituzionale; costituisce un presidio di accountability e riduce il rischio di contenzioso “di principio”, spesso alimentato da una percezione di prelievo che “finisce nel calderone”.

Dove il Comune riesce a mostrare concretamente “che cosa si è fatto con l'imposta di soggiorno”, il livello di conflittualità tende fisiologicamente a ridursi. E, di riflesso, anche l'avvocato tributarista può trovare qualche occasione in più per parlare di progettazione **ex ante**, anziché solo di avvisi di accertamento **ex post**.

4. Il contributo di sbarco e il canone unico patrimoniale

4.1. Il contributo di sbarco

Nei Comuni delle isole minori, la legge consente, in alternativa all'imposta di soggiorno, l'istituzione del **contributo di sbarco**, applicato ai passeggeri che accedono al territorio comunale per via marittima o aerea (art. 33, L. 28 dicembre 2015, n. 221).

Il gettito è destinato a: finalità turistiche e culturali; raccolta e smaltimento dei rifiuti; salvaguardia ambientale; mobilità; polizia locale.

La ratio dell'istituto emerge chiaramente se si considera che i flussi turistici verso i territori insulari generano: costi ambientali (produzione di rifiuti, pressione sul territorio, erosione del suolo); costi infrastrutturali e logistici (servizi essenziali dimensionati su una popolazione stabile limitata e, per lunghi periodi, sovraccaricati dai visitatori).

Il contributo di sbarco opera come strumento di **internalizzazione** di tali costi in capo a chi accede all'ecosistema insulare, evitando che siano integralmente ribaltati sui residenti. In termini economici, si tratta di avvicinare il più possibile il comportamento del visitatore al costo sociale complessivo generato. E, in termini tributaristici, di spiegare con serenità che non è una “tassa sul panorama”, ma un tentativo di far quadrare il conto ambientale.

4.2. Il canone unico patrimoniale

Il **canone unico patrimoniale** ha unificato i previgenti prelievi sull'occupazione di suolo pubblico e sulla pubblicità. La prassi amministrativa ne ha chiarito, tra l'altro, profili applicativi e di coordinamento (Agenzia delle Entrate, Circolare n. 14/E del 2022).

In ambito turistico, il canone può essere modulato per: disincentivare occupazioni del suolo pubblico: che sottraggano spazio alla fruizione pedonale; che compromettano il decoro paesaggistico o l'accessibilità dei luoghi; premiare iniziative coerenti con la qualità urbana e con l'identità del territorio: eventi culturali; arredo temporaneo non invasivo; forme di mobilità dolce o sostenibile.

Anche qui la leva fiscale svolge una duplice funzione: di freno rispetto a un uso aggressivo dello spazio pubblico; di incentivo verso un uso compatibile con la vocazione turistica e la vivibilità del territorio.

Per gli operatori, questo significa che il canone non è più un costo meramente “accessorio”, ma diventa una variabile da considerare nella pianificazione dell'offerta turistica. Per gli avvocati tributaristi, significa che il regolamento comunale sul canone può diventare oggetto di consulenza e di contenzioso ben oltre la mera determinazione dell'importo dovuto.

5. IMU e agevolazioni: la leva fiscale sulle scelte di investimento

Accanto ai tributi direttamente collegati al soggiorno o all'accesso al territorio, la fiscalità locale incide sulle scelte di investimento turistico-ricettivo anche attraverso l'**IMU** e le relative **agevolazioni**.

Negli ultimi anni, soprattutto a seguito dell'emergenza pandemica, sono stati introdotti interventi di alleggerimento del carico IMU per le strutture turistico-ricettive, tra cui: esoneri dal versamento di specifiche rate; riconoscimento di crediti d'imposta (art. 177, D.L. 19 maggio

2020, n. 34, convertito con L. 17 luglio 2020, n. 77; Agenzia delle Entrate, Provvedimento 16 settembre 2022).

Si tratta di misure che riflettono una chiara scelta di politica economica: il turismo viene qualificato come **asset strategico**, meritevole di un trattamento differenziato.

Sul piano locale, l'autonomia comunale in materia di aliquote e riduzioni consente di premiare interventi di recupero di immobili degradati destinati a strutture ricettive, soprattutto se realizzati secondo criteri di sostenibilità ambientale; disincentivare, nei limiti consentiti dalla normativa vigente, il mantenimento di immobili sfitti o in stato di abbandono in aree ad alto valore turistico.

In prospettiva, e nei soli casi in cui una specifica disposizione legislativa attribuisca al Comune un adeguato margine di differenziazione, si potrebbe valutare di collegare le agevolazioni all'osservanza di requisiti quali: rispetto di standard energetici o ambientali; destinazione di una quota di alloggi a residenti o lavoratori stagionali; riqualificazione di spazi comuni, cortili, facciate.

In questa prospettiva – in parte già praticabile e in parte da costruire sul piano normativo – la fiscalità locale potrebbe assumere il ruolo di una sorta di **rating pubblico di sostenibilità dell'investimento**: chi punta sul mero “mordi e fuggi” immobiliare si confronta con un carico fiscale più gravoso; chi investe in progetti di medio-lungo periodo, con maggior integrazione nel tessuto urbano e sociale, trova un percorso fiscale relativamente più agevole.

Per gli avvocati tributaristi, ciò si traduce in un ampliamento dell'area della consulenza: non più solo verifica della corretta applicazione dell'aliquota, ma anche supporto nella **strutturazione dell'investimento** affinché possa rientrare, in modo legittimo, nelle agevolazioni previste.

6. Il limite della fiscalità meramente acquisitiva: sostenibilità sociale e trasparenza

L'impianto sin qui descritto presenta, inevitabilmente, un limite fisiologico: il rischio che la fiscalità locale, anziché orientare i comportamenti, si limiti a inseguire il gettito. Un po' come il turista che insegue lo scorcio perfetto per la fotografia e finisce per ricordare il luogo solo attraverso lo schermo del telefono.

Quando l'imposta di soggiorno funziona solo come strumento di finanziamento generico della spesa corrente, senza una reale destinazione a infrastrutture, presidi ambientali e servizi per residenti e lavoratori del settore, si determina un effetto distorsivo: il territorio viene sostanzialmente messo a disposizione del turismo, mentre i residenti e gli stessi addetti del comparto incontrano crescenti difficoltà a permanervi, specie sotto il profilo abitativo e dei servizi essenziali.

Qui si innesta il profilo della **sostenibilità sociale**: l'imposizione sul turismo non deve trasformarsi in fattore di espulsione dei residenti; il gettito dovrebbe contribuire a finanziare servizi che rendano possibile una convivenza equilibrata tra flussi turistici e comunità stanziata.

Un sistema locale correttamente impostato, utilizzando il regolamento nei limiti della potestà tributaria comunale e affiancandolo, ove necessario, con strumenti convenzionali, urbanistici o legislativi, può ad esempio: condizionare gli incentivi fiscali alle strutture ricettive

al rispetto di requisiti di equilibrio con il tessuto sociale (obbligo di garantire alloggi per il personale, partecipazione a fondi locali per l'edilizia abitativa, contributo a progetti di rigenerazione urbana); destinare parte del gettito vincolato a interventi che beneficino direttamente i residenti (servizi, spazi pubblici, mobilità), e non solo i visitatori.

In altri termini, la sostenibilità non può ridursi a una **label di marketing turistico**: se il carico fiscale derivante dal turismo non viene in parte “restituito” al territorio in termini di vivibilità, il modello finisce per reggersi su basi fragili, anche sotto il profilo del consenso politico e sociale.

7. Il ruolo dell'avvocato tributarista: dall'interpretazione della norma alla co-progettazione del sistema locale

In questo scenario, si pone il tema del ruolo dell'avvocato tributarista.

Se ci si limita alla funzione tradizionale di interprete di delibere, regolamenti e aliquote – quella un po' ingenerosamente riassunta nell'immagine dell'avvocato tributarista chiamato solo “a incendio già divampato” – il nostro intervento continua a collocarsi soprattutto **ex post**, in occasione di: contenziosi su avvisi di accertamento per omesso o insufficiente versamento dell'imposta di soggiorno; contestazioni sulle modalità di applicazione del contributo di sbarco; controversie in materia di canone unico patrimoniale o di IMU agevolata.

La prospettiva più interessante, però, si colloca a monte, nella fase di **elaborazione dei regolamenti comunali**, dove il contributo tecnico-giuridico dell'avvocato tributarista può incidere in modo significativo sulla qualità dello strumento impositivo.

In particolare, il professionista può concorrere alla predisposizione di modelli di fiscalità locale che risultino: coerenti con la normativa nazionale, quanto a vincoli, limiti massimi e destinazione del gettito (D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, artt. 1 e 4; L. 28 dicembre 2015, n. 221, art. 33); gestibili dagli operatori economici, evitando adempimenti sproporzionati o eccessivamente frammentati, che finirebbero per alimentare l'evasione di fatto o il contenzioso; intelligibili per cittadini e turisti, nel rispetto dei principi di trasparenza e buona amministrazione; idonei a produrre effetti concreti sulla qualità dello spazio urbano, sulla tutela ambientale e sull'equilibrio tra sviluppo turistico e vita quotidiana dei residenti.

In questa accezione, l'avvocato tributarista non è più soltanto il “difensore d'ufficio” di fronte all'avviso di accertamento, ma diventa: consulente tecnico dell'ente locale nella progettazione della misura impositiva; mediatore tra interessi eterogenei (Comune, operatori, residenti, turisti); co-protagonista nella costruzione di un modello di fiscalità che non sia meramente acquisitiva, ma orientata allo sviluppo sostenibile.

È un ruolo forse meno spettacolare di quello del difensore in udienza, ma – se ben giocato – potenzialmente più incisivo sulla qualità complessiva del sistema.

8. Una proposta: il Patto fiscale turistico territoriale

Se la fiscalità locale vuole davvero diventare una leva di sviluppo e non soltanto una modalità di finanziamento, occorre compiere un passaggio ulteriore: collegare in modo **visibile** il prelievo, gli obiettivi territoriali e la destinazione delle risorse.

Si può immaginare, in questa prospettiva, un **“Patto fiscale turistico territoriale”**: non un nuovo tributo, ma un **metodo di governo** degli strumenti esistenti, da costruire nel rispetto delle competenze legislative e dell’autonomia regolamentare riconosciuta ai Comuni.

Il punto di partenza è che non esiste un livello di tassazione turistica “giusto” in assoluto. Esistono: territori che devono ancora attrarre visitatori; territori che hanno bisogno di destagionalizzare i flussi; territori nei quali, in determinati periodi, la pressione turistica supera la capacità dei servizi, delle infrastrutture e dello spazio urbano.

La fiscalità dovrebbe quindi essere letta insieme alla **capacità di carico del territorio**: non per trasformare il tributo in uno strumento arbitrario di contingentamento, ma per rendere coerenti le decisioni fiscali con obiettivi pubblici misurabili.

8.1. Dal bilancio comunale al “conto del turista”

Il primo elemento del Patto dovrebbe essere una **rendicontazione annuale semplice e pubblica**. Accanto ai documenti contabili previsti dall’ordinamento, il Comune potrebbe pubblicare un vero e proprio “conto del turista”: quanto è stato incassato dall’imposta di soggiorno o dal contributo di sbarco; quali interventi sono stati finanziati; quali risultati sono stati ottenuti; quale quota delle risorse ha prodotto benefici condivisi tra visitatori e residenti.

Non sarebbe un nuovo adempimento tributario, ma uno strumento di **accountability** capace di rendere concretamente percepibile il vincolo di destinazione previsto dall’art. 4 del D.Lgs. n. 23/2011.

La rendicontazione potrebbe essere costruita attorno a pochi indicatori: mobilità e trasporto pubblico; pulizia e gestione dei rifiuti; manutenzione del patrimonio culturale e ambientale; qualità degli spazi pubblici; servizi connessi alla pressione turistica.

Il contribuente vedrebbe così non soltanto **quanto** paga, ma **che cosa** produce il suo pagamento. È probabilmente questa la forma più efficace di legittimazione del prelievo. E, ammettiamolo, anche una delle poche occasioni in cui l’avvocato tributarista può mostrare numeri che non siano solo quelli dell’accertamento.

8.2. Una fiscalità adattiva agli obiettivi del territorio

Il secondo elemento consiste nel superare l’idea dell’imposta turistica come **tariffa immobile nel tempo**. Nei margini consentiti dalla legislazione vigente, e distinguendo nettamente la potestà regolamentare dalle innovazioni che richiedono un intervento legislativo, il sistema può essere costruito in modo più coerente con: la stagionalità; la diversa intensità dei flussi; la qualità dell’offerta.

Dove l’ordinamento non consenta oggi una determinata premialità fiscale, il punto non dovrebbe essere “forzare” il regolamento, ma formulare una **proposta normativa precisa**.

Si potrebbe così arrivare, anche attraverso un intervento del legislatore nazionale o regionale nei rispettivi ambiti di competenza, a un modello nel quale determinati comportamenti verificabili – efficientamento energetico, riduzione dei consumi idrici, gestione sostenibile dei rifiuti, servizi per la mobilità collettiva, recupero di immobili degradati – assumano rilevanza nella costruzione degli incentivi.

La fiscalità diventerebbe, in questo senso, un indicatore pubblico della **qualità dell'investimento**, senza confondere la finalità ambientale con la libertà del Comune di inventare nuove fattispecie tributarie.

8.3. Una quota di ritorno territoriale

Il terzo elemento riguarda la **sostenibilità sociale**. Nei territori ad alta pressione turistica, una parte degli interventi finanziati dal gettito dovrebbe essere chiaramente riconoscibile come “**ritorno territoriale**”: mobilità; servizi pubblici locali; manutenzione ambientale; gestione dei rifiuti; altri interventi ammessi dalla disciplina di destinazione che migliorino contemporaneamente l'esperienza del visitatore e la vita quotidiana del residente.

Per finalità ulteriori – come l'abitazione dei lavoratori stagionali – occorre invece verificare di volta in volta la base normativa e, se necessario, utilizzare strumenti diversi dal tributo o proporre un ampliamento legislativo delle destinazioni ammesse.

Il principio può essere riassunto così: il turismo non deve semplicemente lasciare **gettito** al Comune; deve lasciare **qualità** al territorio.

8.4. L'avvocato tributarista come progettista delle garanzie

Una simile impostazione assegna all'avvocato tributarista un compito ulteriore. Proprio perché la tentazione di utilizzare il tributo come strumento generale di politica economica può condurre oltre i limiti della riserva di legge e della potestà regolamentare, il professionista deve progettare non soltanto gli **incentivi**, ma anche le **garanzie**: base normativa; ragionevolezza delle differenziazioni; proporzionalità; trasparenza; verificabilità dei requisiti; coerenza della destinazione del gettito.

L'innovazione, quindi, non consiste nell'attribuire ai Comuni poteri che oggi non possiedono. Consiste nel portare al centro della discussione una domanda diversa: quali **modifiche normative** servono affinché la fiscalità turistica possa premiare, senza violare i principi dell'ordinamento tributario, chi produce un beneficio misurabile per il territorio?

La proposta potrebbe essere condensata così: non tassare **di più** il turismo, ma tassarlo **meglio**; e soprattutto rendere visibile come viene speso ciò che il turismo paga.

Vale la pena tracciare una linea netta tra ciò che i Comuni possono già fare oggi, con il solo regolamento comunale, e ciò che richiederebbe invece un intervento normativo ulteriore. L'art. 4 del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 consente già, senza bisogno di alcuna riforma, di graduare l'imposta di soggiorno in proporzione al prezzo e di vincolarne il gettito a interventi in materia di turismo, al sostegno delle strutture ricettive, alla manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, ai relativi servizi pubblici locali e ai costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti: su questa base, la modulazione stagionale del prelievo, le esenzioni per finalità sociali compatibili e la rendicontazione trasparente del gettito, di cui si è detto, sono pienamente praticabili sin da subito. Diverso è il discorso per le ipotesi di premialità ambientale o sociale che eccedono questi margini, come il collegamento delle agevolazioni fiscali alla destinazione di alloggi per lavoratori stagionali o a interventi di edilizia abitativa per i residenti: qui la fiscalità locale, da sola, non basta, e le proposte illustrate in questa relazione vanno intese non come poteri regolamentari già pacificamente riconosciuti, ma come **proposte evolutive**, da sottoporre al legislatore nazionale o regionale nei rispettivi ambiti di competenza.

9. Conclusioni

Le considerazioni svolte possono essere ricondotte a tre proposizioni conclusive.

1. La fiscalità locale non è neutra. Imposta di soggiorno, contributo di sbarco, canone unico patrimoniale e agevolazioni IMU concorrono a definire il modello di sviluppo turistico di un territorio, anche quando questo effetto non sia immediatamente percepito (art. 33, L. 28 dicembre 2015, n. 221; art. 4, D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23). Ogni scelta in materia di aliquote, esenzioni, modulazioni stagionali e destinazione del gettito incide, nel medio periodo, sulla configurazione stessa del sistema turistico locale.

2. La sostenibilità è multidimensionale. Non si esaurisce nella sola dimensione ambientale, ma comprende: una dimensione sociale (impatto sui residenti, equilibrio tra turismo e vita quotidiana, accesso ai servizi e alla casa); una dimensione finanziaria (capacità del turismo di lasciare risorse stabili sul territorio e di non gravare in modo eccessivo su chi nel territorio vive e lavora). Un modello che non redistribuisca sul territorio una parte significativa della ricchezza generata non può dirsi sostenibile, così come non è sostenibile un sistema impositivo che ignori l'impatto sui residenti o che destini il gettito con scarsa trasparenza.

3. Il giurista tributario può svolgere una funzione di equilibrio. Il contributo dell'avvocato tributarista non si esaurisce nella difesa in giudizio, ma può estendersi alla co-progettazione di regolamenti e modelli di prelievo capaci di contemperare: le esigenze di sviluppo economico; la tutela del territorio e dell'ambiente; la dignità della vita quotidiana di chi, in quei luoghi, risiede stabilmente.

Quando la fiscalità locale riesce a svolgere pienamente questa funzione, il risultato non è solo un'imposta di soggiorno “pagata senza troppi lamenti”. È la percezione, da parte del turista, che vi sia un nesso visibile tra il tributo pagato e la qualità dei servizi e del paesaggio di cui fruisce.

Il giorno in cui il turista, al momento del check-out, invece di chiedersi perché deve pagare l'imposta di soggiorno, penserà semplicemente che “almeno qui si vede dove finiscono i soldi”, potremo – forse con una certa discrezione, ma legittimamente – considerarci soddisfatti. Per una volta, la nostra nobile arte non avrà solo difeso un contribuente o interpretato una norma, ma avrà contribuito, in concreto, a rendere un territorio un po' più vivibile. Anche per il prossimo contenzioso.

Avv. Pierpaolo Murgia

Riferimenti normativi e di prassi essenziali

[1] Legge 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1 (Legge di bilancio 2023).

[2] Legge 28 dicembre 2015, n. 221, art. 33 (c.d. “Collegato ambientale”).

[3] Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, artt. 1 e 4 (Federalismo fiscale municipale).

[4] Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, art. 177, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (“Decreto Rilancio”).

[5] Agenzia delle Entrate, Provvedimento del 16 settembre 2022, recante disposizioni sull'autodichiarazione per il credito d'imposta IMU imprese turistiche.

[6] Agenzia delle Entrate, Circolare n. 14/E del 2022, in materia di canone unico patrimoniale.

[7] Legge 30 dicembre 2023, n. 213 (Legge di bilancio 2024), art. 1, comma 492, per la maggiorazione

dell'imposta di soggiorno in occasione del Giubileo 2025, e comma 493, per i profili di aggiornamento dell'art. 4 D.Lgs. n. 23/2011.