

Allegati per richiesta di attivazione assegno Linea di Finanziamento A di ALMA Idea 2022

“Sostenibilità Ambientale e Finanziaria degli Enti territoriali: l'imposta di soggiorno”

(Acronimo: SAFE)

PI: Emanuela Randon

Abstract

L'evoluzione politico-istituzionale dei rapporti tra i diversi livelli di governo ha determinato **cambiamenti periodici negli strumenti di finanziamento** e nei criteri di spesa degli enti locali nel nostro paese. Fino agli anni'80, il finanziamento ai livelli decentrati avveniva principalmente attraverso l'impiego di trasferimenti erariali basati sulla spesa storica. Dagli anni '90, in seguito a spinte istituzionali centrifughe e alla richiesta di maggior autonomia, diventa predominante **l'esigenza di creare un nesso tra efficienza della spesa e responsabilità finanziaria** degli enti locali che ha determinato **l'istituzione di nuovi tributi locali** (ad esempio l'ICI nel 1993, sostituita poi dall'IMU nel 2012) e l'inserimento di vincoli di bilancio nella gestione della finanza degli enti decentrati.

Tra i tributi propri più recenti, **l'imposta di soggiorno** è stata istituita non solo per ampliare la capacità fiscale dei governi locali, ma anche per effettuare politiche in materia di turismo, di ambiente e di fruizione e recupero dei beni culturali a livello territoriale. Si configura dunque come **un'imposta che ha il duplice scopo di contribuire alla sostenibilità sia finanziaria sia ambientale degli enti territoriali.**

Nel 2019, il tributo è stato istituito solo dal 13% degli enti territoriali aventi facoltà, generando un gettito di 600 milioni di euro. La riduzione del 63% del gettito causato dalla pandemia è stata compensata da un fondo ristori erogato dal governo centrale che ha distribuito 410 milioni di euro nel 2021. Nonostante sia atteso un ritorno alla normalità nella gestione dell'imposta, **rimangono irrisolte delle questioni di efficienza e di equità** sulla configurazione di questo tributo che questo progetto intende analizzare.

Quando fu introdotta l'imposta di soggiorno, il comma 3 dell'art.4 del d.lgs. 23/2011 prevedeva la redazione di un regolamento nazionale, mai emanato, che avrebbe dovuto dettare la disciplina attuativa generale d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali. In mancanza di questo regolamento nazionale, i comuni hanno agito autonomamente applicando delle aliquote fisse crescenti con il pregio della struttura ricettiva, che spesso non risultano nemmeno proporzionali al prezzo, come richiesto dalla legge (c.1 dell'art.4 del d.lgs. 23/2011). Questo progetto si propone di condurre **un'analisi approfondita dell'incidenza territoriale dell'imposta di soggiorno per valutarne gli effetti redistributivi, la destinazione finale del gettito e l'impatto dell'imposta sulla sostenibilità finanziaria e ambientale degli enti locali.** In maniera complementare, si **proporranno modifiche alla normativa nazionale e locale, volte a ottimizzare il funzionamento dell'imposta.** Le relative proposte in termini di ottimizzazione giuridica dell'imposta atterranno sia l'applicazione del tributo (momento del prelievo), sia il momento della destinazione del gettito (momento della spesa). A tale scopo, si intendono perseguire i seguenti **obiettivi intermedi:**

- 1) Effettuare una mappatura generale sul territorio nazionale per verificare come e in che misura il tributo sia correlato al prezzo come richiesto dalla legge

- 2) Valutare attraverso un'analisi statistica rigorosa se la destinazione del gettito raccolto da questi tributi sia conforme alle finalità della normativa
- 3) Misurare la valenza ambientale del tributo, e verificare in che misura l'ammontare del tributo sia correlato con le esternalità negative causate dai comportamenti dei turisti.

L'obiettivo finale è l'elaborazione di una proposta di riforma dell'attuazione del tributo che lo trasformi da imposta a somma fissa correlata con il pregio della struttura ricettiva ad imposta *ad valorem* sul prezzo. Riteniamo che questo progetto possa contribuire ad una configurazione più equa ed efficiente del tributo, con lo scopo di migliorare la sostenibilità economica ed ambientale degli enti territoriali.

Programma delle Attività

L'assegno si svolgerà in un arco temporale di 12 mesi ed è sottoposto al raggiungimento di obiettivi di impatto che richiedono attività di rendicontazione finanziaria entro un anno dalla conclusione. Per raggiungere pienamente gli obiettivi proposti si intende articolare le attività di ricerca in due fasi.

Fase I: Survey della letteratura, raccolta dati, predisposizione di questionari (Durata 4 mesi). In questa prima fase si farà una **survey** organica e interdisciplinare sui diversi ambiti di riferimento del progetto che includono: la gestione della finanza pubblica dei governi locali, le caratteristiche di efficienza e di equità dell'imposta di soggiorno, strumenti di regolamentazione e tassazione ambientale dei livelli inferiori di governo. Questa attività, che ha come scopo di delineare in modo preciso lo stato dell'arte sulla finanza pubblica dei governi locali, verrà accompagnata da una **mappatura organica** sul territorio nazionale dell'incidenza del tributo sul prezzo del servizio di ospitalità. Per raccogliere i dati sul prezzo, si utilizzeranno principalmente tecniche di *web scraping* sulle diverse piattaforme di prenotazione delle strutture ricettive come il sito *www.Booking.com*, che saranno integrate da una raccolta dati attraverso la somministrazione di questionari online con l'utilizzo di *Qualtrics*. I dati relativi al gettito e all'ammontare delle aliquote dell'imposta di soggiorno verranno estratti dai bilanci degli enti locali messi a disposizione sul sito del MEF attraverso l'utilizzo di software specifici.

Prodotti attesi Fase I: Survey, Costituzione della banca dati

Fase II: Analisi dei dati raccolti per individuare la corrispondenza dell'imposta con la finalità della normativa e il vincolo di destinazione d'uso (Durata 8 mesi)

In questa fase si procederà all'analisi economico-statistica dei dati raccolti nel periodo precedente. Verranno utilizzati principalmente i software Stata, Maple e Matlab, che sono tra le competenze della PI. Questa analisi mira principalmente: 1) alla determinazione dell'incidenza dell'imposta e 2) alla valutazione del vincolo di destinazione del gettito, che sono tra gli obiettivi intermedi di questo progetto. La normativa nazionale prevede la possibilità per i comuni di introdurre un tributo proporzionale al prezzo del servizio di ospitalità. Tuttavia, nel nostro paese l'imposta è sempre stata implementata con aliquote crescenti rispetto al pregio della struttura alberghiera. In questa fase del progetto, dunque, cercheremo di chiarire se questa modalità di determinazione del tributo sia legittima dal punto di vista giuridico poiché vi è un disallineamento tra previsione nazionale e previsione locale, e di valutare la distorsione del funzionamento dell'imposta dal punto di vista

economico. In particolare, cercheremo di capire come e in che misura l'imposta attuale si discosti dalla proporzionalità rispetto al prezzo del servizio di ospitalità, come richiesto dalla normativa.

Per quanto riguarda invece l'analisi sulla destinazione del gettito ci proponiamo di articolare il lavoro in **due attività**. In primo luogo condurremo una **ricognizione** per valutare quanto sia effettivamente stringente il vincolo d'uso del gettito. Infatti nonostante la normativa preveda esplicitamente che il gettito raccolto sia utilizzato per interventi in materia di valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale e turismo, la gestione di questi fondi da parte delle amministrazioni comunali viene spesso utilizzata per spese correnti non coerenti con le finalità della legge. La seconda attività, invece consiste nella **misurazione della possibile sostituibilità tra le diverse modalità di tassazione** degli enti territoriali e nella valutazione dell'impatto dell'imposta di soggiorno sul vincolo di bilancio dell'ente (ad esempio, verificare se un aumento del gettito dell'imposta di soggiorno si traduca in un aumento delle spese correnti oppure in una riduzione del gettito di altri tributi). L'analisi condotta in questa fase è importante soprattutto per quantificare il contributo dell'imposta sulla sostenibilità finanziaria dell'ente territoriale.

Questa analisi è preliminare anche per valutare l'impatto redistributivo dell'imposta sul territorio rispetto al pregio delle strutture ricettive, che non è mai stato analizzato in letteratura. L'originalità dei dati raccolti permetterà di ottenere un'inedita fotografia dell'attuale profilo redistributivo dell'imposta nei Comuni Italiani, che è fondamentale per politiche di inclusività nella fruizione del patrimonio culturale e ambientale e nel settore turistico.

Prodotti attesi Fase II: Elaborazione iniziale di due draft; predisposizione di una *call for papers* sulla gestione della finanza pubblica degli enti territoriali con la finalità di determinare un network di esperti, strategico per l'elaborazione di una proposta progettuale europea o nazionale.

ENGLISH VERSION

Abstract

The institutional evolution of local municipalities has been causing several changes in financing mechanisms and constraints on local public spending. Until the '80s, transfers to local municipalities were strictly connected with the historical cost of services, with the side effect of incurring in frequent budget imbalances and problems of financial sustainability of local public institutions. Since the '90s, in order to mitigate these effects, it became crucial the introduction of new financing mechanisms such as local taxes (indeed, the Italian property tax – ICI was introduced in 1993).

Among these new taxes, the tourist tax has been introduced with the double aim of enhancing the fiscal capacity of local institutions and promoting local policies for tourism development and environment promotion. The tourist tax has thus the “double dividend” of fostering either the financial sustainability or the environmental awareness of municipalities.

In 2019, the tourist tax was introduced only by 13% of local municipalities in Italy, giving 600 million as fiscal revenue. In 2021, the 63% revenue reduction due to the Covid has been compensated by 410 million of public transfers. Although we are now expecting the same revenue level as the pre-covid period, there are still open issues on the equity and efficiency implications of the tourist tax, which this project aims to address.

When the tourist tax was introduced in Italy (art.4, D.Lgs. 23/2011), one goal was the implementation of a settlement procedure to fix a proportional tax to the value of the service, which, however, was never applied. The municipalities reacted to this lack of application, fixing independently tax rates increasing with the class of the accommodation (for example, for hotels, tax rates increasing with the stars). Such tax rates are not even proportional to the accommodation price, as it would be required by the law. This project develops a spatial analysis of the tourist tax incidence with the aim of assessing its distributional implications, the revenue destination and the impact on the environmental and financial sustainability of municipalities. Our final purpose is to suggest a reform of the actual design of the tourist tax in order to improve its performance either on the stage of revenue collection or destination. In details, our intermediate objects are as follows:

- 1) Mapping the revenue collection in order to check its correlation with the price of the service
- 2) Conducting a rigorous statistical analysis on the revenue destination
- 3) Checking if the tax revenue is linked with the negative externalities generated by tourists

This project will contribute to realize an efficient design of the tax, promoting the financial and environmental sustainability of the municipalities.

Activity Plan

The research activity should be completed in 12 months and subject to a monitoring procedure. In order to achieve the project objectives, we structure the research in different steps.

STEP I: Survey of the literature, data gathering, questionnaire design (Four Months). During this first step, the research assistant will conduct a complete and interdisciplinary survey on different topics of local public financing, such as the design of different regulatory instruments and taxation tools, with a focus on the equity and efficiency features of the tourist tax. This activity will include a global survey of the incidence of the tax on the price of the service. In order to collect these data, it is required the use of web-scraping applications on the different tourist platforms, such as *www.Booking.com*, that will be integrated with a data collection through online questionnaires designed with *Qualtrics*. Data on the revenue and the tax rates will be extracted by the municipality balances published on the MEF web site.

STEP I – Expected research products: Survey, Data set

STEP II: Data analysis to assess the incidence, the distributional features and final destination of the tax revenue (Eight Months). During this step, the research assistant will conduct a quantitative analysis using the data previously gathered. The data analysis will be developed using software applications such as STATA, Maple, Matlab. This step aims at developing an analysis on the incidence of the tourist tax and on the final destination of the tax revenue, that characterise the intermediate objectives of this project. Even if the law requires the implementation of a proportional tax to the value of the service, in our country the tourist tax has been designed with increasing tax rates to the class of the accommodation. During this step, we will investigate if the actual design of the tax makes it proportional to the price of the service as required by the law.

Regarding the analysis of the revenue destination, we propose two different activities. Firstly, we conduct a spatial mapping, checking if the revenue is used for the promotion of tourism development, cultural activities and environmental protection as required by the law.

Secondly, we will analyse the degree of sustainability of the tourist tax with other sources of revenue in order to assess the overall impact of the tourist tax on the budgeting and fiscal sustainability of local municipalities (i.e. if an increase of the tourist tax will increase local public expenditure or reduce other taxes).

These preliminary analyses aim at the evaluation of the distributional impact of the tourist tax on the different jurisdictions. The analysis of the distributional impact of the tourist tax is actually missing in the literature: this project will cover this gap producing an original picture of the distributional profile of the tourist tax in our country. This project will contribute to improve our knowledge of the financing mechanisms of the tourist sector either from an equity or efficiency prospective.

STEP II - Expected research products: Two Preliminary drafts; Launching a Call for papers on public financing of local municipalities with the aim of building a network of experts on the subject for the design of European calls.