



Università  
Ca'Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale  
in Amministrazione, Finanza e Controllo

Tesi di Laurea

La fiscalità nelle città d'arte italiane

**Relatore**

Ch. Prof. Ernesto Marco Bagarotto

**Laureanda**

Cristina Bosco

Matricola 873037

**Anno Accademico**

2019 / 2020

*A mia mamma e a mio papà,*

*a cui devo tutto.*

# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b> .....	1
<b>CAPITOLO 1: IL TURISMO IN ITALIA</b> .....	3
<b>1.1 IL POSIZIONAMENTO COMPETITIVO DELL'ITALIA</b> .....	3
1.1.1 IL SETTORE DEL TURISMO NEL MONDO .....	3
1.1.2 IL SETTORE DEL TURISMO IN ITALIA .....	4
1.1.3 LE CARATTERISTICHE DEL TURISMO.....	5
1.1.4 LA STRUTTURA DEL TURISMO .....	6
1.1.5 GLI INDICATORI DEL TURISMO .....	7
<b>1.2 IL PESO DEL TURISMO SULL'ECONOMIA ITALIANA</b> .....	10
1.2.1 L'INCIDENZA DEL TURISMO SUL PIL E SULLA CRESCITA ECONOMICA.....	10
1.2.2 LA BILANCIA TURISTICA ITALIANA .....	13
1.2.3 LA DISTRIBUZIONE DEL TURISMO IN ITALIA.....	14
1.2.4 IL TURISMO IN ITALIA NEL PERIODO COVID-19 .....	15
<b>1.2 IL RAPPORTO BENEFICI-COSTI DEL TURISMO</b> .....	17
<b>CAPITOLO 2: LE PROBLEMATICHE DELLE CITTÀ D'ARTE</b> .....	19
<b>2.1 IL CIRCOLO VIZIOSO DEL TURISMO</b> .....	19
<b>2.2 L'OVERTOURISM</b> .....	24
2.2.1 IL FENOMENO DELL'OVERTOURISM .....	24

2.2.2 LE CAUSE.....	26
2.2.3 GLI EFFETTI.....	28
2.2.4 GLI IMPATTI SU RESIDENTI, TURISTI E CONTESTI URBANI.....	29
2.2.5 LA MISURAZIONE.....	31
<b>CAPITOLO 3: LE POSSIBILI SOLUZIONI ALLE PROBLEMATICHE DELLE CITTÀ D'ARTE.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 IL TURISMO SOSTENIBILE .....</b>	<b>34</b>
3.1.1 IL CONCETTO DI TURISMO SOSTENIBILE .....	34
3.1.2 LE PROSPETTIVE DI ANALISI DEL TURISMO SOSTENIBILE .....	37
3.1.4 LA VALUTAZIONE DEL TURISMO SOSTENIBILE.....	41
<b>3.2 LA RIVALUTAZIONE DELLE CITTÀ D'ARTE.....</b>	<b>42</b>
<b>3.3 LA PIANIFICAZIONE DEL TURISMO.....</b>	<b>43</b>
<b>3.4 IL PIANO STRATEGICO DI SVILUPPO DEL TURISMO.....</b>	<b>45</b>
<b>CAPITOLO 4: L'IMPOSIZIONE SUL TURISMO .....</b>	<b>50</b>
<b>4.1 L'IMPOSTA DI SOGGIORNO .....</b>	<b>50</b>
4.1.1 L'ORIGINE.....	50
4.1.2 LA DISCIPLINA .....	55
4.1.3 IL PRESUPPOSTO IMPOSITIVO.....	56
4.1.4 I SOGGETTI ATTIVI E I SOGGETTI PASSIVI .....	58
4.1.5 LA MISURA .....	60
4.1.6 LE ESENZIONI.....	60
4.1.7 LE SANZIONI .....	62
4.1.8 IL CONTROLLO .....	62
4.1.9 LE CRITICITÀ .....	63
4.1.10 LA DIFFUSIONE .....	65

<b>4.2 IL CONTRIBUTO DI SBARCO</b> .....	72
<b>CAPITOLO 5: IL CASO DI VENEZIA</b> .....	76
<b>5.1 LO SVILUPPO DEL TURISMO</b> .....	76
5.1.1 LA STORIA .....	76
5.1.2 LA SITUAZIONE ATTUALE E LA PROSPETTIVA FUTURA.....	79
<b>5.2 L'IMPOSTA DI SOGGIORNO</b> .....	92
5.2.1 L'ISTITUZIONE .....	92
5.2.2 LA DISCIPLINA.....	93
<b>5.3 LA CITY TAX</b> .....	102
5.3.1 L'INTRODUZIONE .....	102
5.3.2 IL REGOLAMENTO.....	105
<b>CONCLUSIONE</b> .....	109
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	112
<b>SITOGRAFIA</b> .....	114

# INTRODUZIONE

Nel seguente elaborato viene affrontato il tema del turismo nell'economia italiana, concentrandosi, in particolare, sull'aspetto fiscale.

Il turismo in Italia assume un ruolo centrale in quanto costituisce uno dei principali settori economici e la fiscalità rappresenta un elemento rilevante per una gestione efficiente del turismo. L'Italia, infatti, possiede un patrimonio artistico e culturale molto vasto e un numero elevato di turisti annuali. Questi due elementi permettono di ottenere dei risultati economici molto soddisfacenti, che, però, potrebbero essere ancora migliori grazie a degli interventi di ottimizzazione del settore turistico.<sup>1</sup> Ne deriva che una delle domande alla base dell'elaborato è: come mai l'Italia possiede un ricco patrimonio artistico e culturale e un numero di visitatori rilevante, ma molto spesso non si ha un corretto equilibrio tra i costi necessari per sostenere il turismo e i benefici derivanti dal turismo?

Nel primo capitolo viene analizzato il turismo in Italia, vengono individuate le principali caratteristiche che lo contraddistinguono e le principali differenze rispetto agli altri paesi europei. In particolare, vengono illustrati i diversi indicatori che esprimono il ruolo del turismo nel nostro paese, viene evidenziato il peso del turismo sull'economia italiana mediante l'incidenza sul pil e sulla crescita economica e viene effettuata l'analisi della bilancia turistica italiana che permette di determinare il saldo generato dalle spese per i viaggi internazionali degli stranieri in Italia e degli italiani all'estero. Inoltre, viene esaminata la distribuzione del turismo nel territorio italiano e viene specificato il rapporto benefici-costi derivante dalle attività turistiche. Si fa riferimento anche al singolare periodo legato alla diffusione del covid-19, il quale ha avuto effetti rilevanti in tutti i settori e, in modo particolare, nel settore turistico.

---

<sup>1</sup> AVALLONE P. e STRANGIO D., Turismo e turisti. Politica, innovazione, economia in Italia in età contemporanea, Franco Angeli, 2015, p. 30-50.

Nel secondo capitolo vengono individuate le problematiche delle città d'arte. Queste criticità sono definite mediante il circolo vizioso del turismo, che permette di evidenziare gli aspetti negativi del settore turistico considerando il ciclo di vita delle città. Tra le principali difficoltà emerge soprattutto l'overtourism, il quale è un problema presente attualmente in molte città. Vengono, infatti, analizzate le cause, gli effetti e gli impatti sui residenti, sui turisti e sui contesti urbani derivanti da un numero eccessivo di turisti.

Nel terzo capitolo vengono individuate le possibili soluzioni alle problematiche delle città d'arte. Tra queste emerge la diffusione del turismo sostenibile, che si caratterizza per il miglioramento degli effetti derivanti dal turismo a livello economico, socio-culturale e ambientale; la rivalutazione delle città, che permette di ottimizzare l'utilizzo delle risorse possedute; e la pianificazione del turismo, che consente una gestione più efficace delle attività turistiche. Viene, inoltre, esposto il piano strategico di sviluppo del turismo, il quale permette di concretizzare le proposte risolutive definendo lo sviluppo del turismo per il periodo 2017-2022.

Nel quarto capitolo viene presentata l'imposizione sul turismo. Infatti, viene analizzata l'imposta di soggiorno, mediante lo studio dell'origine, della disciplina, delle criticità e della diffusione nei comuni italiani, e viene presentato il contributo di sbarco, il quale, però, è applicato esclusivamente nei comuni che hanno sede nelle isole minori o che presentano nel proprio territorio isole minori.

Nel quinto capitolo viene presentato il caso di Venezia. Viene, infatti, illustrata la storia del turismo a Venezia, la situazione attuale e la prospettiva futura. Viene, inoltre, delineata l'imposta di soggiorno, mediante l'analisi della decisione della sua introduzione e della sua disciplina prevista dal regolamento comunale. Viene, infine, presentata la city tax, la quale è un contributo di accesso che il comune ha deciso di introdurre e che dovrebbe essere introdotto dal 2022.

# CAPITOLO 1

## IL TURISMO IN ITALIA

### 1.1 IL POSIZIONAMENTO COMPETITIVO DELL'ITALIA

#### 1.1.1 IL SETTORE DEL TURISMO NEL MONDO

Il settore del turismo assume un ruolo centrale a livello mondiale perché contribuisce fortemente al processo di crescita economica globale. Si tratta, infatti, di un settore che rientra tra i primi cinque settori economici al mondo. È importante considerare lo sviluppo del turismo a livello globale degli ultimi vent'anni in quanto in questo periodo si è verificata un'enorme espansione, grazie alla crescita del reddito nelle economie emergenti, alla riduzione dei costi di trasporto e all'affermazione di nuove destinazioni. Questi sono gli elementi che hanno contribuito principalmente ad aumentare il numero dei turisti e che hanno portato a stimare un'ulteriore importante crescita della spesa turistica nei prossimi due decenni. Negli ultimi anni il turismo su scala mondiale ha rappresentato il 10% del PIL, il 7% delle esportazioni e 1 occupato su 11. Confrontando il numero dei turisti nel tempo emerge che nel 1950 c'erano 25 milioni di turisti, nel 2015 ce ne sono stati 1186 milioni e nel 2030 si prevede che ce ne saranno 1,8 miliardi.<sup>2</sup> È da considerare, però, che da marzo 2020, a seguito della rapida diffusione del Covid-19, il turismo internazionale si è sostanzialmente fermato. Si ha avuto una drastica riduzione

---

<sup>2</sup> CARBONI A., DORIA C. e ZAPPA S., Indagini sul turismo internazionale, Banca d'Italia, 2020, p. 2-7.



della domanda e dell'offerta di servizi turistici a causa della limitazione degli spostamenti e della chiusura delle attività.<sup>3</sup>

L'Europa è la destinazione più gettonata, con circa 620 milioni di visitatori all'anno, ed è seguita da Asia, America, Africa e Oceania. L'Europa, tuttavia, negli ultimi anni ha registrato una crescita limitata mentre gli altri continenti hanno presentato tassi di crescita più elevati.<sup>4</sup>

### 1.1.2 IL SETTORE DEL TURISMO IN ITALIA

L'Italia è tra i paesi più turistici al mondo soprattutto grazie all'enorme patrimonio artistico e culturale che possiede. Si tratta del paese con il maggior numero di luoghi riconosciuti come patrimonio dell'umanità. Sono presenti, infatti, 54 siti Unesco dei 1092 siti Unesco riconosciuti a livello mondiale, 5000 siti culturali comprendenti monumenti e aree archeologiche, 3609 musei, 46025 beni architettonici vincolati e 34000 luoghi di spettacolo.<sup>5</sup>

Si possono individuare alcune tappe fondamentali nello sviluppo del turismo in Italia. Negli anni '80, quando il turismo era limitato a poche destinazioni internazionali, l'Italia si trovava al secondo posto nella classifica della spesa turistica mondiale. Prima, infatti, c'erano solo gli Stati Uniti. In seguito, però, la posizione dell'Italia, come quella di altre destinazioni mature, è peggiorata a causa della grande espansione del turismo a livello globale. L'Italia, quindi, è passata dall'8% della spesa turistica mondiale negli anni '80 al 3,4% nel 2010. Il peggioramento, inoltre, è stato più rilevante per il nostro paese che per i principali concorrenti europei. Dal 2010 sono emersi i primi segnali di ripresa in

---

<sup>3</sup> CARBONI A., DORIA C. e ZAPPA S., La produzione statistica nell'emergenza covid-19: la stima dei "viaggi" in bilancia dei pagamenti, Banca d'Italia, 2020, p. 1-8.

<sup>4</sup> CARBONI A., DORIA C. e ZAPPA S., Indagini sul turismo internazionale, Banca d'Italia, 2020, p. 2-7.

<sup>5</sup> BARONE G., BERETTA E., BREDA E., CAPPARIELLO R., CIACCIO G., CONTI L., DAVID F., DEGASPERI P., DI GIOIA A., FELETTIGH A., FILIPPONE A., FIRPO G., GALLO M., GUAITINI P., PAPINI G., PASSIGLIA P., PETRELLA A., QUINTILIANI F., ROMA G., ROMANO V., SCALISE D. e TORRINI R., Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo, Banca d'Italia, 2019, p. 56-70.

quanto la spesa dei turisti stranieri è tornata a crescere a ritmi elevati con una media del 4,3% all'anno. Questa ripresa è avvenuta grazie allo sviluppo di problematiche geopolitiche che hanno scoraggiato i viaggi nei paesi con un alto rischio di terrorismo, al miglioramento della competitività dei prezzi e alla crescita dell'interesse per i viaggi culturali in Italia da parte dei turisti stranieri. Dal 2015, inoltre, sono emersi i primi segnali di ripresa del turismo domestico, il quale negli anni della crisi aveva subito un peggioramento maggiore rispetto a quello internazionale. Gli ultimi anni si sono caratterizzati da un rafforzamento del turismo soprattutto grazie ai turisti provenienti dai paesi extraeuropei, i quali sono passati dal 37% nel 2010 al 41,5% nel 2017. In particolare, sono aumentati i turisti stranieri che provengono dagli Stati Uniti, dal Canada, dall'Australia, dal Giappone e dalla Cina. Da considerare, inoltre, che la spesa sostenuta da questi turisti è superiore alla media e crescente nel tempo. Considerando esclusivamente i paesi europei la maggior parte dei turisti proviene dalla Germania, dalla Francia e dalla Gran Bretagna. Da tenere in considerazione che i turisti provenienti dai paesi dell'Unione Europea sono favoriti dalla presenza della valuta comune.<sup>6</sup>

### 1.1.3 LE CARATTERISTICHE DEL TURISMO

Il turismo in Italia presenta generalmente due caratteristiche principali:

- Viaggi brevi in molte località;
- Viaggi di tipo culturale. Infatti, il 60% dei viaggi dei turisti stranieri in Italia rientra nei viaggi culturali. Questo aspetto è legato al fatto che una peculiarità dell'Italia è rappresentata dalla presenza di un patrimonio artistico e culturale unico, il quale è apprezzato soprattutto da coloro che arrivano da lontano e che visitano l'Italia per la prima volta.

L'Italia è caratterizzata da una grande diffusione sul territorio nazionale delle città d'arte, dei musei e dei siti archeologici. Tuttavia, il turismo è caratterizzato da una forte concentrazione nelle zone più attrattive. Ciò è dimostrato dal fatto che i primi 20 musei

---

<sup>6</sup> BERRINO A., Storia del turismo in Italia, il Mulino, 2011, p. 140-150.

dei 5000 musei italiani comprendono il 30% delle visite annuali. I musei rappresentano un problema rilevante in quanto registrano un numero di visitatori basso e dei ricavi relativamente bassi rispetto ai principali paesi europei. La causa di questo problema può essere individuata nell'enorme offerta e nelle lacune relative alla gestione delle strutture. Nell'ambito della gestione è da considerare che la capacità di valorizzazione è molto limitata e che molti piccoli musei non sono conosciuti dai potenziali investitori. Al fine di poter valorizzare i musei sono importanti i trasferimenti pubblici, che consentono di contribuire all'attività di promozione e conservazione del patrimonio, e le risorse ottenute dalla partecipazione dei privati. Nel 2014 è stata introdotta un'importante riforma che ha previsto un sistema di accreditamento per i musei, ha incrementato la loro autonomia e ha migliorato il coordinamento tra le strutture. Negli stessi anni, inoltre, sono stati creati dei poli regionali che hanno permesso di sviluppare delle economie di scala per la gestione delle strutture.<sup>7</sup>

#### 1.1.4 LA STRUTTURA DEL TURISMO

Le strutture ricettive in Italia sono numerose e per questo motivo il nostro paese si trova al primo posto nella classifica del numero delle strutture ricettive presenti nei diversi paesi. Tuttavia, l'Italia è seconda per numero di posti letto in quanto al primo posto c'è la Francia. Il numero di posti letto, però, sarebbe molto più alto se si considerassero anche quelli offerti dai privati. Questi posti letto solitamente non vengono considerati in quanto non si hanno a disposizione dati molto precisi.

Le strutture ricettive italiane si distinguono principalmente per i seguenti aspetti:

- Predominanza di piccole imprese, solitamente di tipo familiare, e scarsa presenza di catene alberghiere, soprattutto di livello nazionale;

---

<sup>7</sup> BARONE G., BERETTA E., BREDA E., CAPPARIELLO R., CIACCIO G., CONTI L., DAVID F., DEGASPERI P., DI GIOIA A., FELETTIGH A., FILIPPONE A., FIRPO G., GALLO M., GUAITINI P., PAPINI G., PASSIGLIA P., PETRELLA A., QUINTILIANI F., ROMA G., ROMANO V., SCALISE D. e TORRINI R., Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo, Banca d'Italia, 2019, p. 43-53.

- Prevalenza del lavoro autonomo e dell'unione di proprietà e management;
- Limitata partecipazione di operatori di grandi dimensioni.

Confrontando le strutture ricettive italiane con quelle degli altri paesi europei emergono delle somiglianze e delle differenze. Tra le somiglianze si può individuare la dimensione delle strutture e la caratteristica della stagionalità. Tra le differenze, invece, si può individuare la distribuzione omogenea delle strutture nel nostro paese. Questo dipende dalla bassa concentrazione della popolazione italiana e dalla grande diffusione delle zone turistiche nel territorio italiano. Le nostre strutture, inoltre, si caratterizzano per un livello di utilizzo dei posti letto e per una redditività operativa leggermente inferiore rispetto a quella delle strutture degli altri paesi europei e per un valore aggiunto per addetto leggermente superiore e che aumenta all'aumentare della dimensione dell'impresa. Nell'ultimo periodo si sono affermati due elementi:

- Aumento dei posti letto nelle strutture ricettive diverse dagli alberghi. In particolare, sono aumentati i posti letto negli agriturismi e nei bed & breakfast;
- Incremento della qualità degli alberghi. Infatti, è diminuito il numero degli alberghi a una e due stelle, è rimasto invariato quello degli alberghi a tre stelle ed è aumentato quello degli alberghi a quattro e cinque stelle. In questo modo il numero complessivo delle strutture è rimasto costante.<sup>8</sup>

### 1.1.5 GLI INDICATORI DEL TURISMO

Per verificare il ruolo del turismo in uno stato e confrontare i diversi stati si possono utilizzare diversi indicatori.

Un primo importante indicatore è la posizione nella classifica dei paesi più visitati al mondo. L'ultima classifica disponibile è quella basata sull'ultimo report statistico fornito

---

<sup>8</sup> BARONE G., BERETTA E., BREDA E., CAPPARIELLO R., CIACCIO G., CONTI L., DAVID F., DEGASPERI P., DI GIOIA A., FELETTIGH A., FILIPPONE A., FIRPO G., GALLO M., GUAITINI P., PAPINI G., PASSIGLIA P., PETRELLA A., QUINTILIANI F., ROMA G., ROMANO V., SCALISE D. e TORRINI R., Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo, Banca d'Italia, 2019, p. 70-91.

dalla World Tour Organization<sup>9</sup> nel 2018. Questa classifica, riportata nella tabella 1, presenta in testa Francia, Spagna e Stati Uniti. L'Italia, invece, si trova al quinto posto con 58,3 milioni di visitatori all'anno.

Tabella 1: classifica dei paesi più visitati al mondo

<b>PAESE</b>	<b>NUMERO VISITATORI</b>
<i>Francia</i>	<i>86,9 milioni</i>
<i>Spagna</i>	<i>81,8 milioni</i>
<i>Stati Uniti</i>	<i>76,9 milioni</i>
<i>Cina</i>	<i>60,7 milioni</i>
<i>Italia</i>	<i>58,3 milioni</i>
<i>Messico</i>	<i>39,3 milioni</i>
<i>Regno Unito</i>	<i>37,7 milioni</i>
<i>Turchia</i>	<i>37,6 milioni</i>
<i>Germania</i>	<i>37,5 milioni</i>
<i>Thailandia</i>	<i>35,4 milioni</i>

Fonte: World Tour Organization

Un ulteriore indicatore da considerare è la posizione nella classifica biennale sulla competitività del turismo elaborata dal World Economic Forum.<sup>10</sup> Questa classifica si basa sul confronto di 140 paesi e considera un insieme di elementi che consentono lo sviluppo del turismo.

L'ultima classifica disponibile è la classifica del 2019, la quale evidenzia che la competitività del settore turistico è in crescita. Per il prossimo decennio, infatti, si prevede un aumento notevole anche grazie all'espansione della classe media nel mondo, ma

---

<sup>9</sup> La World Travel Organization è l'organizzazione mondiale del turismo che coordina le politiche turistiche e promuove lo sviluppo del turismo sostenibile.

<sup>10</sup> Il World Economic Forum è il forum economico mondiale che si occupa delle questioni mondiali più importanti, soprattutto in materia della salute e dell'ambiente.

soprattutto in Asia. La competitività del settore turistico costituisce un elemento molto importante in quanto contribuisce alla crescita del PIL e dell'occupazione. Nei primi posti della classifica ci sono la Spagna, la Francia e la Germania. L'Italia, invece, si trova all'ottavo posto in quanto presenta dei punti di forza ma anche dei punti di debolezza. I punti di forza riguardano le risorse culturali e naturali, per le quali ottiene rispettivamente la quarta e la settima posizione, mentre i punti di debolezza sono il clima sfavorevole per le imprese e la ridotta competitività dei prezzi, per le quali ottiene rispettivamente la 110° e la 129° posizione.

Un altro indicatore da considerare è il country brand index definito da FutureBrand.<sup>11</sup> Si tratta dell'indice che si basa sulla classifica dei primi 75 paesi nell'elenco della banca mondiale per PIL in base alle risposte di 2500 intervistati relative alle dimensioni "purpose" ed "esperienza" di un paese, le quali comprendono parametri come il turismo, il business, la qualità della vita, la cultura e il sistema di valori.

L'ultimo indice disponibile è l'indice del 2019, il quale evidenzia che ai primi posti si trovano il Giappone, la Norvegia e la Svizzera. L'Italia, invece, pur essendo migliorata in credibilità e reputazione, ha ottenuto il nono posto in Europa e il quattordicesimo nel mondo. È un buon risultato soprattutto perché si è posizionata prima delle dirette concorrenti, quali Francia e Spagna che si trovano rispettivamente al 17° e 23° posto. L'indice indica anche il "countrymaking", ossia il grado di cambiamento e di potenziamento del turismo.

Analizzando i diversi indicatori emerge che l'Italia si trova in una buona posizione ma potrebbe avere una posizione ancora migliore, considerato il patrimonio artistico e culturale che possiede. Questo problema è causato soprattutto da alcune lacune che hanno caratterizzato da sempre la gestione del turismo. Tra le principali lacune si può individuare la difficoltà per la pianificazione, la promozione e lo sviluppo del turismo, la limitazione della spesa pubblica destinata al turismo, un sistema statico e poco tempestivo e un governo poco efficiente. Quest'ultimo aspetto è legato al fatto che negli anni '90 si ha avuto l'abolizione del ministero e che nel 2001 si ha avuto la riforma del titolo V della costituzione. Questa riforma ha attribuito alle regioni la gestione del turismo, allontanando sempre di più il governo dalle attività turistiche. Solo recentemente il ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo ha definito un piano strategico di

---

<sup>11</sup> FutureBrand è un'azienda globale di trasformazione del marchio.

settore, che coinvolge le regioni e i principali stakeholder nella definizione delle principali linee guida per un arco temporale di 6 anni. Il piano, inoltre, rispetta le raccomandazioni OCSE per lo sviluppo del turismo. Negli ultimi anni si ha avuto anche una riorganizzazione dell'ENIT, dell'Agenzia Nazionale del Turismo che si occupa di promuovere il turismo in Italia.<sup>12</sup>

## **1.2 IL PESO DEL TURISMO SULL'ECONOMIA ITALIANA**

### **1.2.1 L'INCIDENZA DEL TURISMO SUL PIL E SULLA CRESCITA ECONOMICA**

Il turismo assume un ruolo centrale nell'economia italiana e genera diversi effetti:

- Effetto diretto: effetto determinato dall'incidenza del turismo sul PIL. Negli ultimi anni l'incidenza del turismo sul PIL è stata di circa il 13% e di conseguenza il turismo è diventato un'attività economica importante;
- Effetto indiretto: effetto determinato dall'impatto del settore turistico sugli altri settori;
- Effetto indotto: effetto determinato dalla spesa sostenuta da coloro che sono occupati direttamente o indirettamente nel settore turistico.

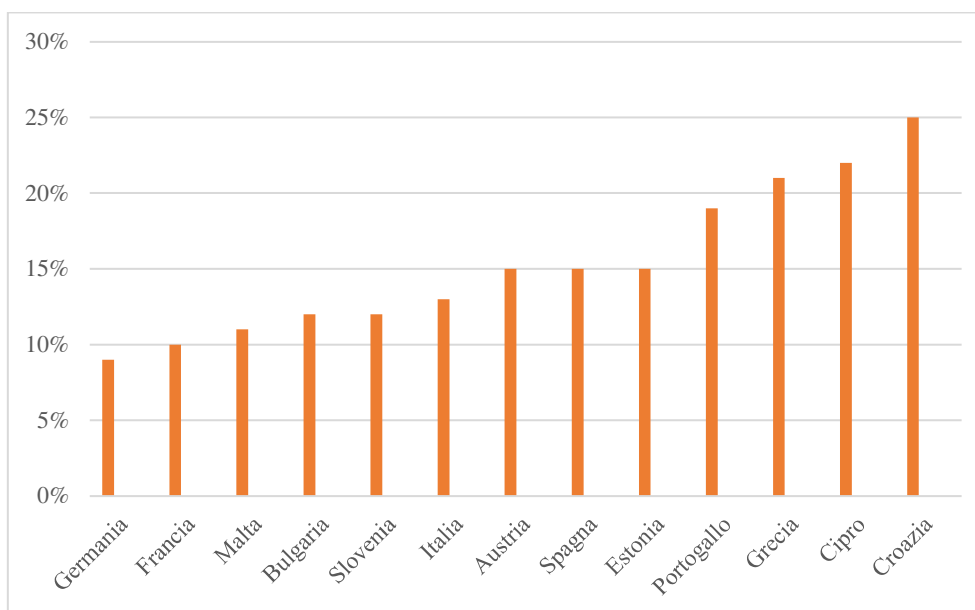
L'effetto principale è l'effetto diretto. Si tratta di un effetto che, come dimostra la figura 1, assume un ruolo centrale in molti paesi dal momento che contribuisce fortemente allo sviluppo dell'economia.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> FINOCCHIARO G. e IACCARINO S., Turismo, ISPRA, 2019, p. 8-42.

<sup>13</sup> FINOCCHIARO G. e IACCARINO S., Turismo, ISPRA, 2019, p. 8-42.

Figura 1: incidenza del turismo sul PIL



Fonte: Commissione Europea

L'impatto del turismo sulla crescita economica è definito mediante le statistiche sul turismo, le quali, però, sono complesse da elaborare perché devono misurare un fenomeno che riguarda un insieme di servizi molto eterogenei. In Italia queste statistiche vengono effettuate dall'Istat e dalla Banca d'Italia. Tra le statistiche effettuate dall'Istat assume grande importanza il Conto Satellite del turismo. Si tratta di una rappresentazione dell'effetto del turismo sull'economia mondiale.

Nel 2015, ultimo anno per cui è disponibile il Conto Satellite del Turismo, in Italia il settore turistico ha determinato un valore aggiunto di 88 miliardi di euro, che corrisponde al 5,9% del totale. Questo valore permette di evidenziare l'importanza del turismo. Tuttavia, non vengono considerati gli impatti del turismo sul territorio. L'impatto del turismo sul territorio costituisce un tema importante in quanto i grandi eventi internazionali, come il grande giubileo del 2000, le olimpiadi invernali di Torino del 2006 o l'expo di Milano del 2015, possono avere un forte impatto. Le città spesso competono, anche a livello internazionale, per ospitare un grande evento in quanto l'organizzazione dell'evento permette alla città di ottenere un'attenzione mondiale e la preparazione dell'evento comporta grandi investimenti strutturali che possono comportare vantaggi anche successivamente. Sono numerosi, però, anche gli svantaggi che possono emergere.



Può accadere, infatti, che l'attenzione mondiale sia solo momentanea, che i costi da sostenere per la realizzazione degli investimenti nelle infrastrutture siano più alti di quelli previsti e che l'utilizzo delle strutture sia limitato.

Il tema dell'impatto del turismo sull'economia presenta sostenitori e critici. I sostenitori ritengono che lo sviluppo del settore turistico porti allo sviluppo di economie di scala, di investimenti e di maggiori guadagni per le imprese. I critici, invece, sostengono che il settore turistico, caratterizzato da una bassa produttività e da una contenuta qualità del capitale umano, possa far scomparire i settori più produttivi, possa generare un aumento dell'inflazione nel mercato immobiliare e possa rendere complessa la gestione del territorio. Importante è la considerazione dell'effetto della spesa dei turisti stranieri sulla crescita del valore aggiunto pro capite.<sup>14</sup>

Al fine di valutare questo effetto si può far riferimento a uno studio del periodo 1997-2014 nelle province italiane. Questo studio presenta l'obiettivo di capire se le province con un settore turistico più sviluppato crescono più velocemente delle altre. Vengono considerate le province, e non le regioni, in quanto in questo modo si riesce a ottenere un risultato più preciso. Può essere, infatti, che alcune province abbiano una spesa turistica media molto più elevata rispetto alla media della regione. Il risultato dello studio evidenzia che la spesa dei turisti stranieri è più elevata nelle zone del nord e del centro Italia. Una spesa dei turisti stranieri elevata comporta una crescita elevata del valore aggiunto pro capite. Valori superiori alla mediana si riscontrano nelle province del Friuli Venezia Giulia, del Trentino Alto Adige, del Veneto, della Romagna, della Liguria e della Valle d'Aosta. Valori elevati si riscontrano anche nelle province della Toscana, delle Marche, del Lazio e dell'Umbria. Valori inferiori alla mediana, invece, si riscontrano nelle province del sud, a eccezione di quelle della Sardegna.<sup>15</sup>

L'impatto del turismo risulta significativo in termini statistici ma meno importante in termini economici. Questo perché un livello di spesa turistica pro capite iniziale del 10% determina generalmente una crescita cumulata nel decennio successivo di circa lo 0,2%.

---

<sup>14</sup> BARONE G., BERETTA E., BREDA E., CAPPARIELLO R., CIACCIO G., CONTI L., DAVID F., DEGASPERI P., DI GIOIA A., FELETTIGH A., FILIPPONE A., FIRPO G., GALLO M., GUAITINI P., PAPINI G., PASSIGLIA P., PETRELLA A., QUINTILIANI F., ROMA G., ROMANO V., SCALISE D. e TORRINI R., *Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo*, Banca d'Italia, 2019, p. 15-20.

<sup>15</sup> FINOCCHIARO G. e IACCARINO S., *Turismo*, ISPRA, 2019, p. 8-42.

L'impatto del turismo risulta significativo anche sull'occupazione. Si possono notare, però, delle differenze in base al livello iniziale delle province. L'impatto, infatti, è maggiore per le province che inizialmente hanno bassi livelli di valore aggiunto pro capite e bassi tassi di occupazione. Le province con queste caratteristiche sono presenti soprattutto al sud.

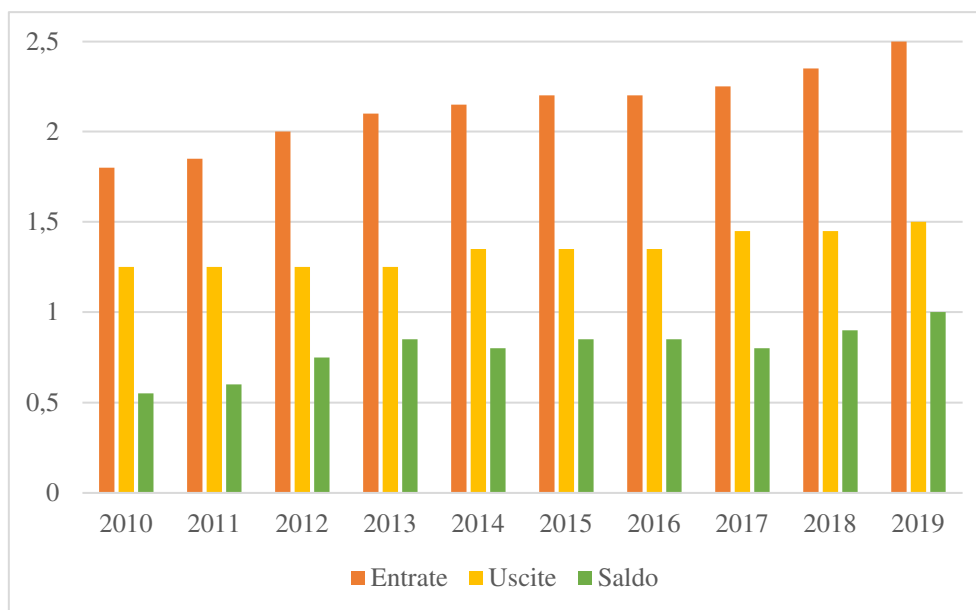
## 1.2.2 LA BILANCIA TURISTICA ITALIANA

La bilancia turistica è uno strumento che consente di definire il saldo generato dalle spese sostenute dagli stranieri per i viaggi in Italia e dalle spese sostenute dagli italiani per i viaggi all'estero. In questo modo si riesce a sottolineare l'importanza del turismo nell'economia italiana. Si tratta dell'unica voce del conto corrente della bilancia dei pagamenti che è in attivo.

Da considerare è l'evoluzione nel tempo della bilancia dei pagamenti. Emerge, infatti, che negli anni '80 l'avanzo turistico ha costituito circa un punto e mezzo del PIL a prezzi correnti. In seguito, però, si ha avuto una continua diminuzione. Ciò è proseguito fino a circa 10 anni fa, quando è cominciato un nuovo aumento grazie all'incremento della spesa dei turisti stranieri. Un'ulteriore riduzione è avvenuta attorno agli anni 2000 a causa dei viaggi da e verso l'Unione Europea e del passivo registrato nei confronti dei paesi extraeuropei, tranne che per gli Stati Uniti e la Svizzera. Una nuova ripresa si è verificata attorno al 2010 grazie al miglioramento del saldo dei confronti dei paesi dell'Unione Europea e al ritorno in attivo della posta relativa ai paesi extraeuropei. La bilancia turistica negli ultimi anni è stata condizionata dal fatto che hanno assunto un ruolo sempre più importante i viaggi culturali. Si è, infatti, registrato un aumento della spesa dei turisti stranieri in Italia per vacanze culturali dell'80% e un aumento molto più contenuto della spesa degli italiani all'estero sempre per la stessa motivazione, pari al 10%. Le entrate, le uscite e il saldo in Italia degli ultimi 10 anni vengono rappresentati nella figura 2. Da notare che tra il 2010 e il 2017 la spesa dei turisti stranieri in Italia a prezzi correnti è cresciuta del quadruplo rispetto al PIL nominale e la sua incidenza su di esso è passata dall'1,8% al 2,3%. La spesa degli italiani all'estero, invece, è rimasta invariata attorno all'1,4%.

Un altro importante dato riguarda le entrate da viaggi in rapporto alle esportazioni. Nel 2017 le entrate da viaggi hanno costituito circa il 40% delle esportazioni di servizi a prezzi correnti. Si tratta di un valore molto alto rispetto a quello dei paesi dell'OCSE, che è di circa il 21%, e a quello del mondo, che è di circa il 25%.<sup>16</sup>

Figura 2: bilancia turistica italiana (flussi a prezzi correnti in percentuale al PIL)



Fonte: Istat per il PIL

### 1.2.3 LA DISTRIBUZIONE DEL TURISMO IN ITALIA

Il turismo in Italia è caratterizzato da un'elevata concentrazione in alcune zone. Le risorse, invece, sono distribuite in modo abbastanza omogeneo sul territorio. Questo aspetto porta a un problema di sfruttamento di determinate zone e di abbandono di altre. Le zone maggiormente sfruttate sono quelle del nord-est e del centro. Questo è dovuto

<sup>16</sup> BARONE G., BERETTA E., BREDA E., CAPPARIELLO R., CIACCIO G., CONTI L., DAVID F., DEGASPERI P., DI GIOIA A., FELETTIGH A., FILIPPONE A., FIRPO G., GALLO M., GUAITINI P., PAPINI G., PASSIGLIA P., PETRELLA A., QUINTILIANI F., ROMA G., ROMANO V., SCALISE D. e TORRINI R., Turismo in Italia: numeri e potenziale di sviluppo, Banca d'Italia, 2019, p. 22-24.

alla presenza di città importanti, quali Venezia, Firenze e Roma, che sono caratterizzate da un numero elevato di turisti. Nel 2017, infatti, l'incidenza di queste due zone sulla spesa turistica degli stranieri era rispettivamente del 27% e del 33%. L'incidenza della zona del nord-ovest è incrementata solo negli ultimi anni, raggiungendo il 25% della spesa turistica degli stranieri. Questo incremento è legato all'organizzazione di grandi eventi in città come Torino e Milano. L'incidenza della zona del sud, invece, è molto limitata. Questa zona presenta un disequilibrio tra turisti stranieri presenti e potenziale turistico. Le regioni del sud, infatti, presentano più della metà dei siti archeologici e un quarto dei musei di tutta Italia, ma la spesa dei turisti stranieri nel sud è di circa il 15%. Anche la spesa dei turisti italiani non è omogenea, ma determina meno differenze. Le zone del nord-est comprendono il 35% e le zone del sud il 25%, grazie al turismo balneare nel periodo estivo. Ne deriva che ci sono molti aspetti da migliorare, soprattutto al sud, per ottimizzare il settore turistico. In questo modo si andrebbe anche a risolvere parzialmente il problema della disoccupazione.<sup>17</sup>

#### 1.2.4 IL TURISMO IN ITALIA NEL PERIODO COVID-19

Il turismo in Italia ha risentito notevolmente della diffusione del covid-19. Questo è avvenuto a causa delle difficoltà economiche di molte persone e della mancanza di turisti stranieri. Si tratta di un problema che ha coinvolto tutte le regioni e che può essere delineato utilizzando le dichiarazioni rilasciate dalle associazioni di categoria, le quali hanno evidenziato una drastica riduzione delle presenze nelle strutture ricettive. Il 2020 era iniziato con una crescita delle presenze rispetto all'anno precedente in quanto si era registrato un aumento del 3,8% dei turisti stranieri e un aumento del 4,8% dei turisti italiani. In seguito, però, a febbraio si è registrata una prima leggera riduzione, a marzo si è verificato un crollo e ad aprile e maggio si ha avuto un blocco totale. Solo durante i mesi estivi si è registrata una minima ripresa grazie alla presenza di turisti italiani. Molti italiani, però, hanno avuto difficoltà ad andare in vacanza a causa della mancanza di ferie, in parte perché erano state utilizzate durante il lockdown e in parte perché i negozi e i

---

<sup>17</sup> FINOCCHIARO G. e IACCARINO S., Turismo, ISPRA, 2019, p. 8-42.

ristoranti sono rimasti sempre aperti per recuperare i mesi di inattività, della diminuzione del reddito, della riduzione della capacità dei mezzi di trasporto, della cancellazione di eventi e dell'insorgenza di diversi timori.

La presenza di turisti stranieri è stata molto limitata in quanto c'è stata l'apertura delle frontiere all'interno dell'area Schengen ma sono stati bloccati i turisti provenienti dagli Stati Uniti, dalla Russia, dalla Cina e dall'Australia, i quali solitamente costituiscono un numero rilevante.

Le località che hanno subito le perdite più consistenti sono state le città d'arte, le quali sono legate prevalentemente alla presenza di turisti stranieri. Per esempio, a Venezia si è verificata una riduzione delle presenze del 90% e a Firenze del 70%.

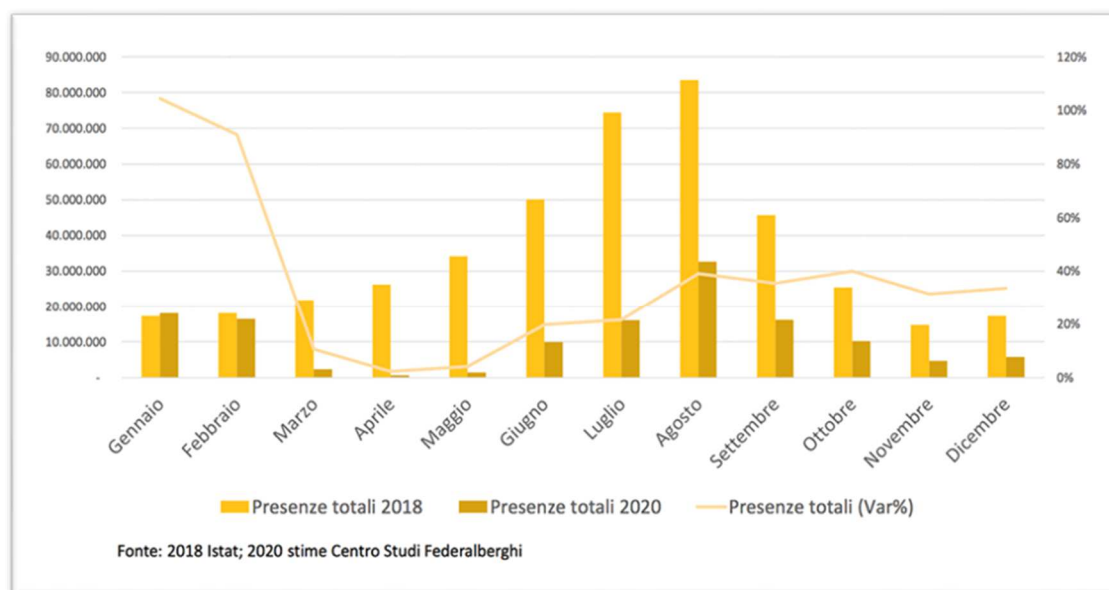
Le strutture ricettive hanno registrato una riduzione di oltre 295 milioni di presenze e una diminuzione del fatturato di 16,3 miliardi. Si tratta rispettivamente di una riduzione pari al 68,7% e al 69% rispetto all'anno precedente. L'enorme differenza tra il numero di presenze totali in Italia nel 2018 e nel 2020 è rappresentata nella figura 3.

Le ripercussioni di questa situazione sul mercato del lavoro sono state molto pesanti. Solo a giugno 2020 sono stati persi 110 mila posti di lavoro stagionale e temporaneo di varia natura e negli altri mesi estivi sono stati persi altri 140 mila posti di lavoro.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> CARBONI A., DORIA C. e ZAPPA S., La produzione statistica nell'emergenza covid-19: la stima dei "viaggi" in bilancia dei pagamenti, Banca d'Italia, 2020, p. 1-8.

Figura 3: variazione % delle presenze totali



## 1.2 IL RAPPORTO BENEFICI-COSTI DEL TURISMO

L'analisi della posizione competitiva dell'Italia nel settore del turismo e l'analisi del peso del turismo nell'economia italiana permettono di evidenziare i numerosi benefici legati all'attività turistica. Questi benefici possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- Aumento delle entrate. Le entrate derivanti dal turismo sono cresciute sempre di più nel tempo e nel 2019 sono arrivate a 44 miliardi di euro. Ciò è avvenuto perché nello stesso anno si è registrato il numero più elevato di presenze straniere, pari a 217 milioni;
- Incremento dell'occupazione. L'occupazione è strettamente legata al settore turistico in quanto il settore del turismo comprende il 15% degli occupati, che corrisponde a circa 4,2 milioni di occupati.

In modo particolare ne risente positivamente l'occupazione giovanile in quanto le attività turistiche offrono numerose opportunità ai giovani e richiedono livelli di professionalità molto diversi;

- Miglioramento della qualità della vita dei residenti grazie agli investimenti nelle infrastrutture, nelle strutture e nei servizi;
- Definizione di reti formali e informali tra gli organismi di gestione delle principali compagnie internazionali che consentono di incrementare la propria competitività.

Oltre ai molteplici benefici bisogna considerare anche i diversi costi generati dal turismo.

I principali costi riguardano:

- Costi per i servizi pubblici utilizzati anche dai turisti in quanto i turisti entrano in “concorrenza” e in “conflitto” con i residenti nella fruizione di determinati servizi, anche se i servizi pubblici usati dai turisti possono essere caratterizzati da una forte stagionalità. Questo porta a dover scegliere se incrementare i servizi sostenendo dei costi aggiuntivi o creare un disservizio che va a colpire turisti e residenti;
- Costi per le attività di pubblicità e promozione;
- Costi per la salvaguardia, la manutenzione e la valorizzazione del patrimonio artistico e culturale;
- Costi legati ai problemi della distribuzione del reddito in quanto generalmente i costi ricadono su tutta la popolazione mentre i benefici vanno a vantaggio della sola parte di popolazione coinvolta nell’attività turistica;
- Costi derivanti da un aumento generalizzato dei prezzi in quanto la domanda turistica determina un incremento del livello generale dei prezzi;
- Costi relativi alla specializzazione nell’attività turistica e all’abbandono delle altre attività.

I costi legati al turismo rappresentano un punto fondamentale delle problematiche del turismo, in particolare delle problematiche delle città d’arte.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> LA SALANDRA A., Affrontare i costi del turismo: alcune soluzioni in rassegna, Risposte Turismo, 2009, p. 2-6.

# CAPITOLO 2

## LE PROBLEMATICHE DELLE CITTÀ D'ARTE

### 2.1 IL CIRCOLO VIZIOSO DEL TURISMO

Il circolo vizioso del turismo è un modello che è stato introdotto nel 2002<sup>20</sup> e che definisce gli aspetti negativi del turismo. È importante considerare anche questi elementi in quanto il turismo non presenta solo vantaggi ma anche svantaggi.

Si tratta di uno schema che evidenzia i principali problemi delle destinazioni turistiche, in particolare delle città d'arte. Al fine di comprendere il circolo vizioso del turismo e, di conseguenza, i problemi delle città, è necessario considerare il ciclo di vita delle città.

Il ciclo di vita delle città d'arte rappresenta un tema che è stato per lungo tempo oggetto di studio e che è stato definito nel 1980 nella teoria sui livelli del ciclo di vita di una destinazione turistica.<sup>21</sup> Questa teoria prevede una serie di fasi e trova le sue basi nelle dinamiche del turismo in un contesto evolutivo e nei continui cambiamenti delle caratteristiche del turismo. Il susseguirsi delle fasi nel tempo inizialmente era determinato esclusivamente dal numero di visitatori. In seguito, però, si sono aggiunti anche altri elementi. Gli elementi principali sono la variazione dei prezzi, la domanda a livello mondiale e la capacità di gestione del turismo delle città.

Le fasi che sono state individuate, come dimostra la figura 4, sono cinque:

- **Introduzione:** in questa prima fase la città non è ancora molto conosciuta e non ha ancora una posizione dominante nel settore del turismo.

---

<sup>20</sup> Il modello del circolo vizioso del turismo è stato introdotto dal professore Antonio Paolo Russo.

<sup>21</sup> La teoria sui livelli del ciclo di vita di una destinazione turistica è stata introdotta da Butler.



La maggior parte dei turisti è rappresentata da persone residenti nelle vicinanze che sono attratte dalle risorse artistiche e culturali e che visitano la città in giornata in quanto le strutture e le infrastrutture non sono adeguate a soggiornare per periodi più lunghi.

I turisti solitamente sostengono poche spese, ma anche i costi che la città deve sostenere sono contenuti in quanto emergono solo i costi relativi alla pubblicità. I benefici, quindi, sono maggiori rispetto ai costi;

- Sviluppo: nella seconda fase la città si trova nella fase ideale in quanto entra in un periodo di decollo. Vengono realizzati degli investimenti da parte dell'amministrazione in strutture e infrastrutture e da parte di privati in strutture al fine di stimolare il turismo.

I turisti che vengono attratti sono definiti "pionieri". Si passa dal turismo in giornata al turismo in più giorni e si ha un equilibrio del rapporto tra turisti e residenti.

I turisti sostengono maggiori spese rispetto alla fase precedente e i benefici aumentano, stimolando l'economia reale. In questa fase si ha una prevalenza dei benefici sui costi;

- Maturità: in questa terza fase la città si trova in uno stato di incapacità di controllo della crescita del turismo in quanto non riesce a gestire il turismo sulla base delle proprie risorse. Il turismo è libero di espandersi comportando un elevato aumento dei turisti e una forte rigidità del settore turistico. Il numero dei turisti va oltre la capacità massima e si crea una condizione di congestione.

Emerge chiaramente il problema della stagionalità del turismo, legato a condizioni meteorologiche e determinati eventi, e il problema della concentrazione delle visite nelle attrazioni più turistiche, a causa della limitata disponibilità di tempo. Emerge, inoltre, la classe dei "falsi escursionisti", i quali hanno come meta la città ma scelgono di soggiornare in una zona periferica. In questo modo si accentua il conflitto tra il centro storico della città, che sostiene i costi del turismo, e la periferia della città, che ottiene i benefici del turismo sfruttando la vicinanza al centro. Ne deriva che per il centro i costi aumentano e i benefici diminuiscono e i costi prevalgono sui benefici. Per sostenere i costi è necessario imporre tributi più

alti e ridurre il budget destinato alla manutenzione del patrimonio artistico e culturale e alle attività di marketing;

- Saturazione: nella quarta fase la città si trova in uno stato in cui la crescita del turismo è costante. Questo aspetto è legato all'esaurimento della domanda oppure all'impossibilità di ampliare l'offerta e soddisfare la domanda potenziale.

La maggior parte dei turisti è rappresentata da turisti che hanno già visitato la città e che la visitano nuovamente oppure dai cosiddetti "escursionisti indiretti", coloro che visitano la città come meta secondaria. Si ha, quindi, un grande sviluppo delle zone esterne e non della città. Si ha, inoltre, una riduzione delle prestazioni delle attrazioni e una perdita del controllo delle attrazioni da parte delle istituzioni locali. Per questi motivi si tende a perdere i clienti sofisticati e ad attirare chi è meno attento alla qualità e più attento ai prezzi.

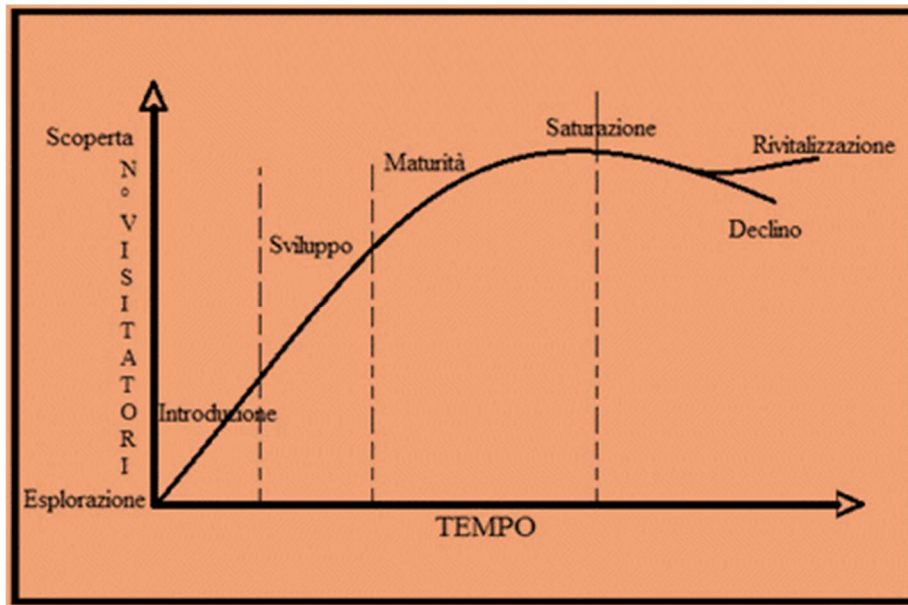
I costi aumentano e i benefici diminuiscono e si ha una forte prevalenza dei costi sui benefici che porta a un processo di "McDonaldizzazione" dell'attività turistica. Questo processo condiziona la qualità dei prodotti, del paesaggio e dalla cultura della città. Ciò comporta maggiori difficoltà per il mantenimento del patrimonio artistico e culturale. La città presenta principalmente attività legate al turismo e le altre attività economiche, che potrebbero bilanciare un eventuale declino del turismo, non vengono più praticate;

- Declino o rivitalizzazione: in questa ultima fase la città può entrare in una fase di declino, caratterizzata da un rapido deterioramento del settore turistico, oppure in una fase di rivitalizzazione, caratterizzata da una ripresa del settore turistico e da un nuovo inizio del ciclo di vita della città. Questo può avvenire grazie a interventi nel patrimonio artistico e culturale oppure a interventi nelle strutture, nelle infrastrutture o nei servizi offerti. L'importante è che l'intervento sia tempestivo.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> EJARQUE J., La destinazione turistica di successo, Hoepli, 2003, p. 10-30 e EJARQUE J. e MARTINI U., Le nuove strategie di destination marketing, Franco Angeli, 2008, p. 70-90.

Figura 4: ciclo di vita delle città d'arte

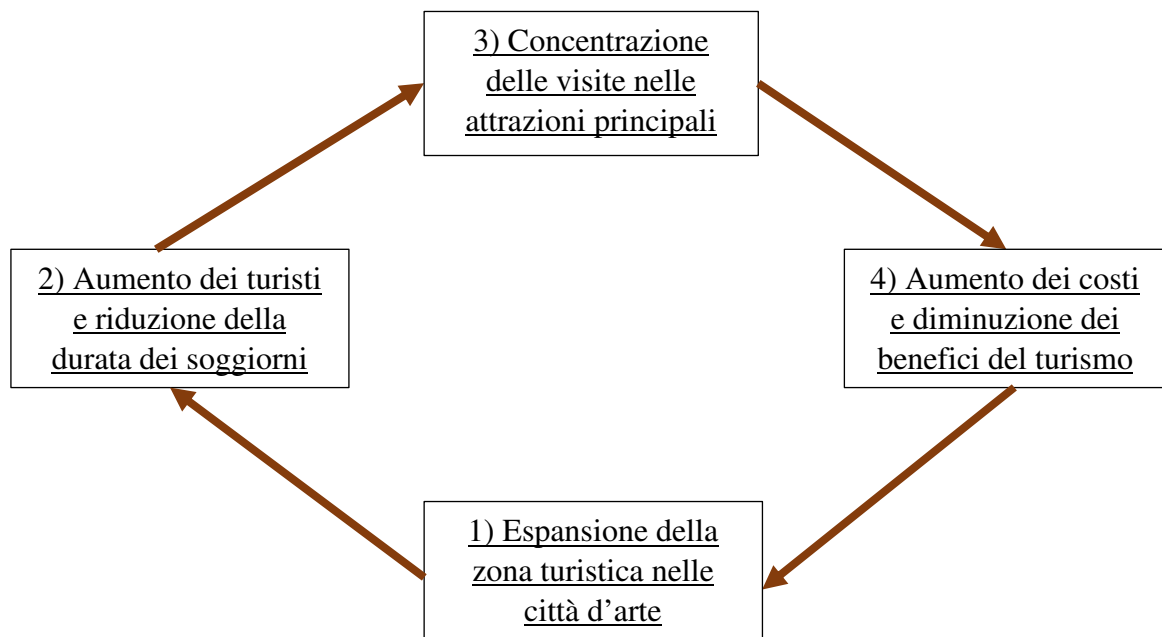


Fonte: World Tour Organization

Dopo aver considerato il ciclo di vita delle città d'arte si può riprendere il circolo vizioso del turismo, il quale, come dimostra la figura 5, ha l'obiettivo di descrivere il legame tra la presenza eccessiva di turisti e il declino dell'attrattività di una città d'arte. Il circolo vizioso del turismo, infatti, fornisce una spiegazione alla fase di declino prevista dal ciclo di vita delle città. La fase di declino, molto spesso, può essere causata dal superamento della capacità di gestione del turismo e dalla pressione del turismo, che può essere percepita come un conflitto tra le parti interessate all'attività turistica e il resto della popolazione. Se il circolo vizioso del turismo resta incontrollato si rischia di ottenere una continua diminuzione delle risorse necessarie per mantenere e valorizzare il patrimonio artistico e culturale, una riduzione della qualità e un declino della domanda. In questo modo viene espresso il cosiddetto paradosso del turismo, il quale fa riferimento alla situazione in cui uno sviluppo eccessivo del settore turistico può causare una riduzione della qualità del turismo e, in seguito, anche della quantità. Si può dedurre che i danni alla città potrebbero essere irrecuperabili. Per questo motivo il modello suggerisce

una gestione proattiva basata sull'attenuazione delle fluttuazioni e sulla ricerca di un equilibrio tra costi e benefici.<sup>23</sup>

Figura 5: circolo vizioso del turismo



Fonte: Russo A. P.

Attualmente il problema principale delle città d'arte, su cui è necessario focalizzarsi, è rappresentato dall'overtourism.

<sup>23</sup> RUSSO A. P., The “vicious circle” of tourism development in heritage cities, *Annals of Tourism Research*, 2002, p. 165-172.

## 2.2 L'OVERTOURISM

### 2.2.1 IL FENOMENO DELL'OVERTOURISM

L'overtourism, o il sovraffollamento turistico, può essere definito come la situazione in cui il turismo, in determinati periodi e in determinati luoghi, supera le soglie di capacità economica, politica, fisica, ambientale, psicologica e sociale.

La capacità economica indica la capacità di mantenere il livello dei benefici derivanti dal turismo al di sopra del livello dei costi generati dal turismo. La capacità politica consiste nella capacità del governo di gestire le conseguenze di una crescita eccessiva del turismo. La capacità fisica riguarda la capacità delle strutture e delle infrastrutture di sostenere il peso del turismo. La capacità ambientale comprende la capacità di mantenere qualità dell'acqua, qualità dell'aria, rumori, rifiuti e traffico entro certi livelli. La capacità psicologica si riferisce alla capacità delle persone di far fronte emotivamente agli affollamenti. La capacità sociale, infine, fa riferimento alla capacità di interazione tra le persone.<sup>24</sup>

Il termine overtourism è un termine relativamente recente, anche se il fenomeno che rappresenta è presente da diversi anni.

Già negli anni '70 sono stati effettuati degli studi che hanno affrontato il problema della pressione del turismo sulle zone turistiche. Si tratta di studi che non fanno riferimento all'overtourism ma sottolineano gli impatti derivanti dalla rapida crescita del turismo. Nel 1975 è stato definito il modello dell'indice di irritazione turistica, il quale fa riferimento a quattro stadi emotivi che i residenti possono manifestare nei confronti del numero crescente dei turisti. In questo modello emerge, in particolare, la fase finale, che è definita

---

<sup>24</sup> DIJKMANS C., EIJGELAAR E., GOSSLING S., HARTMAN S., HESLINGA J., ISAAC R., KLIJS J., MILANO C., NOVELLI M., MITAS O., MORETTI S., NAWIJN J., NOVELLI M., PAPP B., PEETERS P. e POTSMAN A., Research for TRAN Committee – Overtourism: impact and possible policy responses, 2018, p. 19-112.

“antagonismo tra padroni di casa e ospiti”.<sup>25</sup> Nel 1981, invece, è emerso il concetto della capacità di carico, la quale indica la capacità dei luoghi turistici di resistere a un uso eccessivo delle proprie risorse. Superando il livello massimo della capacità di carico si va incontro a danni ingenti dal punto di vista economico, ambientale e sociale.<sup>26</sup>

Ultimamente il problema dell’overtourism ha assunto molta più importanza rispetto al passato perché le caratteristiche del turismo stanno variando in maniera significativa. In questi ultimi anni è emerso uno sviluppo notevole e incontrollato del turismo che può determinare impatti rilevanti soprattutto sull’ambiente, causando un elevato aumento dell’inquinamento, e sulla popolazione, condizionando le condizioni di vita dei residenti a causa del maggiore stress. Inoltre, questo problema può portare alla perdita di identità delle città e può costituire un rischio rilevante per l’attrattività futura delle città. Oggi questo problema è diffuso in tutto il mondo in quanto sono state individuate oltre cento destinazioni turistiche in stato di overtourism. Nei prossimi anni, però, moltissime altre rischiano di essere sopraffatte da questo problema. Gli arrivi internazionali, infatti, come rappresentato nella figura 6, sono aumentati negli ultimi anni e aumenteranno ancora negli anni futuri. In particolare ne risentono i paesi dell’Europa, anche se in misura diversa tra loro. In Italia il problema è presente soprattutto a Venezia, Milano, Firenze, Roma, Napoli, nelle Cinque Terre e in diverse spiagge della Sardegna.<sup>27</sup>

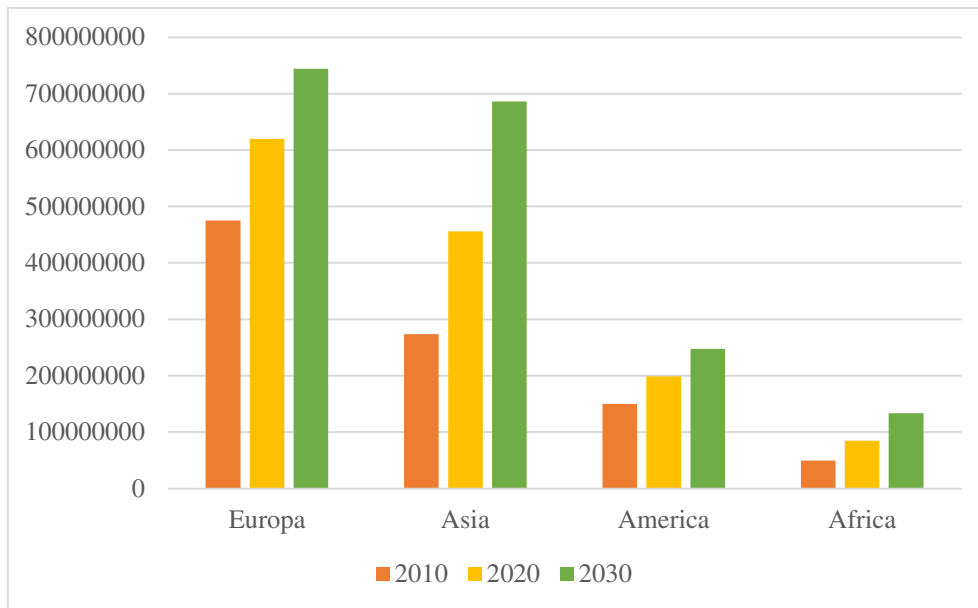
---

<sup>25</sup> PAOLILLO L., PLATANIA S. e SANTISI G., Sviluppo del territorio e politiche del turismo: la valutazione dell’impatto turistico dal punto di vista dei residenti, Turismo e psicologia, 2013, p. 108-114.

<sup>26</sup> GAVAZZI F., Turismo sostenibile e capacità di carico, 2005, p. 1-10.

<sup>27</sup> ERSCHBAMER G., INNERHOFER E. e PECHLANER H., Overtourism. Ovvero quando il turismo supera i limiti, Eurac Research, 2018, p 2-6.

Figura 6: arrivi internazionali



Fonte: UNWTO

### 2.2.2 LE CAUSE

Le cause dell'over-tourism sono molteplici e possono essere sintetizzate nei seguenti punti:

- Politica incentrata sulla crescita del numero di turisti: l'obiettivo delle istituzioni in ambito turistico negli anni scorsi era quello di attirare il maggior numero di visitatori, senza tener conto delle conseguenze che si potevano generare;
- Bassi costi di trasporto e facilità di spostamento: le compagnie aeree low cost sono aumentate notevolmente negli ultimi anni e hanno incentivato il turismo internazionale;
- Viaggi brevi: la durata media di un viaggio è diminuita significativamente negli ultimi anni e le visite si sono concentrate nelle attrazioni principali. Tra il 1995 e il 2015 la durata media di una vacanza è diminuita del 15%;
- Forte stagionalità: l'afflusso di turisti è concentrato in determinati periodi dell'anno, generalmente da maggio a ottobre e con picchi a luglio e agosto, e ciò

porta a distinguere nettamente dei periodi di alta stagione, caratterizzati da un numero eccessivo di turisti, e di bassa stagione, caratterizzati da una presenza molto ridotta di turisti. Si tratta di un problema che colpisce tutte le tipologie di turismo presenti in Italia, dal turismo balneare al turismo culturale;

- Sviluppo tecnologico: i posti da visitare vengono scelti, da un numero sempre maggiore di persone, mediante l'utilizzo di social media e siti di recensione e ciò porta a una forte concentrazione di turisti in determinate zone;
- Sviluppo del cineturismo: le mete da visitare vengono scelte in base a programmi televisivi, a serie cinematografiche o a film e ciò determina un forte aumento del turismo nei luoghi in cui sono stati girati i programmi televisivi, le serie televisive e i film. Si tratta di un fenomeno che ha avuto impatti rilevanti in molte zone, tra cui a Matera, dove è stato girato il film "La passione di Cristo", a Procida e Salina dove è stato girato il film "Il postino", a Ragusa e a Modica dove è stata girata la serie televisiva "Il commissario Montalbano", al castello piemontese di Agliè, dove è stata girata la serie televisiva "Elisa di Rivombrosa" e al mulino senese di Chiusdino, il quale è il set degli spot pubblicitari del Mulino Bianco;
- Sviluppo di piattaforme di sharing economy: la sharing economy ha interessato il settore del turismo impattando nell'ambito delle locazioni, tramite la piattaforma Airbnb, e nell'ambito dei trasporti, mediante la piattaforma Uber. Alla base di entrambe le piattaforme si ha lo sviluppo della tecnologia, la quale ha consentito la condivisione di informazioni in tutto il mondo tra persone che non si conoscono. In particolare la piattaforma Airbnb rappresenta il simbolo della sharing economy. La piattaforma Airbnb consente di mettere in contatto persone alla ricerca di un alloggio con persone di dispongono di un alloggio. Questo aspetto ha contribuito ad aumentare il turismo di massa, visto che aumentando l'offerta è aumentata la domanda, e il turismo non controllato, visto in passato la quantità dei turisti si poteva controllare, grazie ai limiti delle strutture alberghiere, mentre oggi è impossibile prevedere il numero di turisti presenti in una città.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> DIJKMANS C., EIJGELAAR E., GOSSLING S., HARTMAN S., HESLINGA J., ISAAC R., KLIJS J., MILANO C., NOVELLI M., MITAS O., MORETTI S., NAWIJN J., NOVELLI M., PAPP B., PEETERS P. e POTSMAN A., Research for TRAN Committee – Overtourism: impact and possible policy responses, 2018, p. 19-112.



### 2.2.3 GLI EFFETTI

Gli effetti dell'overtourism sono numerosi e possono essere classificati nel seguente modo:

- Effetti economici: l'overtourism comporta l'aumento del costo della vita e la perdita del potere di acquisto per i residenti visto che l'incremento del turismo causa l'aumento della domanda di beni e servizi da parte dei turisti e il conseguente aumento dei prezzi. Richiede, inoltre, maggiori risorse finanziarie per sostenere il peso elevato del turismo e per pianificare e modificare obiettivi e strategie;
- Effetti ambientali: l'overtourism genera l'aumento dell'inquinamento atmosferico e acustico e del degrado ambientale. Questo problema è legato all'aumento del traffico, dei rumori, dei rifiuti e della domanda di acqua e di energia;
- Effetti socio-culturali: l'overtourism porta a un numero di residenti sbilanciato rispetto al numero di turisti, a una sempre maggiore attenzione rivolta ai turisti e a un declino dei servizi per i residenti. Tutto ciò contribuisce a sviluppare un cambiamento delle caratteristiche tipiche del luogo e una modifica della cultura del posto. Una conseguenza rilevante è rappresentata, inoltre, dalla forte pressione sulle strutture e sulle infrastrutture e dall'incremento dei danni a siti e monumenti. Da considerare è anche il peggioramento delle condizioni di lavoro dei dipendenti nel settore turistico e l'afflusso di manodopera straniera come conseguenza della domanda di lavoro stagionale.<sup>29</sup>

Per tutti questi motivi molte persone preferiscono lasciare la propria città, comportando uno spopolamento del centro storico delle città. Tutti questi elementi sviluppano tensioni tra sostenitori del turismo, che danno maggiore peso ai vantaggi del turismo rispetto agli

---

<sup>29</sup> DIJKMANS C., EIJGELAAR E., GOSSLING S., HARTMAN S., HESLINGA J., ISAAC R., KLIJS J., MILANO C., NOVELLI M., MITAS O., MORETTI S., NAWIJN J., NOVELLI M., PAPP B., PEETERS P. e POTSMAN A. Research for TRAN Committee – Overtourism: impact and possible policy responses, 2018, p. 19-112.

svantaggi, e oppositori del turismo, che, al contrario, danno maggiore peso agli svantaggi del turismo rispetto ai vantaggi.

#### 2.2.4 GLI IMPATTI SU RESIDENTI, TURISTI E CONTESTI URBANI

Il fenomeno dell’overtourism condiziona residenti, turisti e contesti urbani.

I residenti sono sicuramente coloro che risentono di più del problema dell’overtourism. A partire dagli anni '90, infatti, la popolazione italiana, francese e spagnola ha cominciato a sostenere delle proteste contro il turismo di massa. Queste proteste si sono intensificate soprattutto negli ultimi due decenni.

A partire dal 2017 si è diffuso il termine turismofobia, il quale indica l’ostilità crescente dei residenti nei confronti dei turisti.

Il 18 e il 19 maggio 2018, invece, le associazioni di sedici città del sud Europa (Venezia, Firenze, Madrid, Barcellona, Valencia, Siviglia, Malaga, Girona, Pamplona, San Sebastian, Camp de Tarragona, Palma di Maiorca, Ibiza, Isole Canarie, Lisbona e Malta) si sono incontrate a Barcellona per il forum “riflessioni sul turismo a Barcellona e nel sud Europa”. Da questo incontro, e da altri incontri precedenti, è nata la rete SET, la rete di città del sud Europa di fronte alla turisticizzazione. L’obiettivo di questa rete è quello di condividere e scambiare esperienze e conoscenze perché, anche se ciascuna città presenta dei problemi specifici relativi all’overtourism, i problemi principali sono comuni a tutte. Contrari alle proteste dei residenti sono gli imprenditori del settore turistico che temono di diventare il bersaglio del movimento anti-turistico dei residenti.<sup>30</sup>

Anche i turisti possono percepire il problema dell’overtourism. Questo si verifica perché possono ricevere un servizio non eccellente e possono avvertire un’ostilità nei loro confronti.

Secondo un sondaggio, condotto dal World Travel Monitor<sup>31</sup> nel settembre 2017 su 29.000 viaggiatori in ventiquattro paesi in Europa, America e Asia, emerge che circa il

---

<sup>30</sup> BARBERIS W., L’impatto del settore turistico sui contesti urbani, Cittalia, 2008, p. 8-20.

<sup>31</sup> Il World Travel Monitor è un sistema mondiale di informazione turistica che descrive in dettaglio il comportamento della popolazione nei viaggi all’estero.

25% dei turisti internazionali ritiene che le destinazioni turistiche presentino un numero eccessivo di turisti e circa il 9% sostiene che questo aspetto influisca sulla qualità del viaggio. Da notare che quest'ultima percentuale varia a seconda della provenienza dei viaggiatori: è del 15% per gli asiatici, del 9% per i nordamericani e dell'8% per gli europei.<sup>32</sup>

Inoltre, molte volte, livelli simili di overtourism possono essere percepiti dai turisti in maniera diversa. Questo aspetto dipende da diversi fattori, tra cui:

- Nazionalità: i turisti appartenenti a una cultura diversa da quella locale sono più tolleranti;
- Dati demografici: i turisti più giovani danno meno peso alla presenza eccessiva di turisti;
- Preferenze individuali: alcuni turisti risentono maggiormente del sovraffollamento turistico rispetto ad altri;
- Motivazione della visita: i turisti motivati da un'autentica esperienza sono più sensibili al problema dell'overtourism;
- Caratteristiche dell'area: i turisti incontrano maggiori difficoltà nei centri di piccole o medie dimensioni;
- Interazione con la comunità locale: può portare a una maggiore empatia e a una maggiore percezione del numero eccessivo di turisti.

Gli effetti della percezione del problema dell'overtourism sulla soddisfazione dell'esperienza sono complessi.

Alcuni studi ritengono che ci sia una relazione tra percezione del problema dell'overtourism e soddisfazione dell'esperienza mentre altri no. Secondo diversi studi quando i turisti avvertono il problema del sovraffollamento turistico possono adottare strategie comportamentali o possono adottare meccanismi cognitivi. Le strategie comportamentali consistono nel decidere di visitare altri luoghi o nel cambiare l'orario di visita. I meccanismi cognitivi, invece, consistono nel cambiare la prospettiva sull'esperienza che si sta vivendo e nel convincere sé stessi di essere più soddisfatti di

---

<sup>32</sup> ERSCHBAMER G., INNERHOFER E. e PECHLANER H., Overtourism. Ovvero quando il turismo supera i limiti, Eurac Research, 2018, p 2-6.

quanto in realtà lo si è, per compensare la fatica sostenuta per dover visitare una determinata attrazione o per motivare la popolarità dell'attrazione considerata.

Il problema dell'overtourism influenza notevolmente anche i contesti urbani in quanto le tensioni che si sviluppano condizionano anche i consigli comunali e regionali, nonostante le legislazioni delle Nazioni Unite e dell'Unesco. Inoltre, influenza l'operato dell'European Travel Commission, l'associazione che rappresenta le organizzazioni nazionali dei paesi europei con l'obiettivo di rafforzare lo sviluppo dell'Europa come destinazione turistica, considerando che il successo non è dato dal numero degli arrivi ma dal valore che la presenza di turisti porta a una località turistica. Infine, condiziona anche l'operato della commissione per i trasporti e il turismo del parlamento europeo, la quale si occupa dello sviluppo di una politica comune per i trasporti e per il turismo.<sup>33</sup>

### 2.2.5 LA MISURAZIONE

Il problema dell'overtourism viene rilevato tramite alcuni indicatori relativi al settore del turismo, ma risente dell'inadeguatezza dell'attuale modalità di valutazione del turismo e della conseguente mancanza di dati dettagliati e affidabili. Per questi motivi è complesso individuare le destinazioni turistiche che si trovano in uno stato di overtourism e quelle che sono a rischio.

Gli indicatori principali sono sei:

- Intensità del turismo: indica i pernottamenti per residente;
- Densità del turismo: indica i pernottamenti per km<sup>2</sup>;
- Impatto del turismo sul PIL: rappresenta quanto incide il settore del turismo sul PIL di uno stato;
- Intensità dei viaggi in aereo: evidenzia gli arrivi in aereo per numero di residenti.

Da considerare che nel mondo il 48% dei turisti viaggia in auto, il 22% in aereo e il 30% con altri mezzi di trasporto, come autobus e treni. In Unione Europea, però,

---

<sup>33</sup> GEORGE R., LOCHNER K. e STANISCIA B., Overtourism e tourismophobia: quando la crescita del turismo non è più sostenibile, 2019, p. 2-6.

le quote relative ad auto e aereo sono leggermente superiori rispetto agli altri mezzi di trasporto;

- Vicinanza a aeroporti, porti e siti dell'Unesco: da tenere in considerazione, però, che non tutti i grandi aeroporti, come quelli di Monaco, Francoforte e Madrid, hanno una destinazione turistica nelle vicinanze che si trova in uno stato di overtourism. La presenza di un aeroporto è, quindi, una condizione necessaria ma non sufficiente per il problema del sovraffollamento turistico;

Importanti sono anche le crociere, le quali arrivano a comprendere fino a 5000 turisti. Anche in questo caso si può fare lo stesso ragionamento che si è fatto per gli aeroporti perché la presenza di crociere non implica necessariamente il problema di overtourism. Si tratta di una condizione necessaria ma non sufficiente.

Rilevanti sono anche i siti dell'Unesco. L'Unesco comprende 1092 siti, di cui il 77% sono siti culturali e il 23% siti naturali. Molti di questi siti sono diventati famosi con l'acquisizione dello status di patrimonio mondiale;

- Quota degli Airbnb in relazione a quella delle strutture ricettive registrate: da considerare che la piattaforma Airbnb ha avuto un enorme successo grazie ai minori costi e ha creato una concorrenza sleale con le strutture registrate a causa della mancanza di norme per l'ambiente, per la sicurezza e per la qualità.<sup>34</sup>

Gli indicatori principali sono i primi due.

Un modo molto diffuso per valutare il fenomeno dell'overtourism consiste nell'analizzare le tendenze sui social media e sui siti di recensione. Importante è l'utilizzo della piattaforma Coosto, una piattaforma olandese fondata nel 2010 che monitora i grandi social media come Facebook, Twitter, Instagram, Youtube e LinkedIn e i grandi siti di recensione come TripAdvisor, Booking e Expedia. Questo metodo, però, non porta a risultati soddisfacenti perché evidenzia anche la relazione tra overtourism e eventi dove è normale che ci siano molte persone, come i festival.

Fino ad oggi sono state proposte diverse soluzioni per tentare di contrastare il fenomeno dell'overtourism. Tra queste emerge una maggiore diffusione dei turisti nel

---

<sup>34</sup> BARBERIS W., L'impatto del settore turistico sui contesti urbani, Cittalia, 2008, p. 20-26.

tempo e nello spazio, un aumento della capacità delle infrastrutture e una maggiore capacità degli alloggi. Nessuna di queste, però, ha generato gli effetti sperati.

È difficile trovare una soluzione efficace perché le attuali statistiche sul turismo non riescono a fornire tutti i dati che sarebbero necessari, molte destinazioni sono gestite esclusivamente sulla base di un obiettivo di crescita del numero di turisti e l'impatto dei social media e dei siti di recensioni sulle scelte delle persone è difficile da controllare. Secondo la commissione per i trasporti e il turismo del parlamento europeo è necessario effettuare delle ricerche sistematiche sull'overtourism per raccogliere dati precisi, intraprendere dei dibattiti sul turismo per soffermarsi principalmente sugli elementi qualitativi del turismo, stabilire delle connessioni con le piattaforme di sharing economy, coinvolgere i residenti e le parti interessate nella pianificazione del turismo, monitorare il parere di residenti e turisti e creare una task force sull'overtourism a livello europeo. Oggi l'aspetto più importante consiste nel determinare delle soluzioni efficaci al fine di contrastare questi problemi.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> GEORGE R., LOCHNER K. e STANISCIA B., Overtourism e tourismophobia: quando la crescita del turismo non è più sostenibile, 2019, p. 7.

# CAPITOLO 3

## LE POSSIBILI SOLUZIONI ALLE PROBLEMATICHE DELLE CITTÀ D'ARTE

### 3.1 IL TURISMO SOSTENIBILE

#### 3.1.1 IL CONCETTO DI TURISMO SOSTENIBILE

Un primo elemento da considerare per superare le problematiche delle città d'arte è rappresentato dal turismo sostenibile.

Si tratta di un tema che, negli ultimi anni, è stato al centro di molti dibattiti economici, politici e sociali in quanto permette di eliminare gran parte degli effetti negativi causati dall'overtourism. A partire dagli anni '60 si sono sviluppate diverse definizioni di turismo sostenibile e negli anni '90 si è arrivati a settanta definizioni. Un numero così elevato di definizioni dimostra la grande importanza di questo aspetto, ma indica anche l'eccessiva confusione che si è generata.

Nel 1987 la World Commission on Economic Development<sup>36</sup> ha definito il turismo sostenibile come l'insieme delle attività che si sviluppano in maniera tale da mantenersi vitali in una zona turistica per un periodo illimitato, che non danneggiano l'ambiente naturale e il patrimonio artistico e che non limitano lo sviluppo di altre attività economiche e sociali.

In seguito, nel 1996, la World Travel Organization ha ampliato la precedente definizione di turismo sostenibile, aggiungendo che il turismo è sostenibile quando assicura una

---

<sup>36</sup> La World Commission on Economic Development è la commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo che nel rapporto Brundtland si è occupata di turismo sostenibile.

buona qualità della vita per la popolazione, una soddisfazione adeguata dei turisti, un utilizzo responsabile delle risorse e un coordinamento tra gli stakeholders pubblici e privati del settore turistico.

Infine, nel 2007, la World Commission on Economic Development ha corretto la propria definizione data nel 1987, stabilendo che il turismo sostenibile si ha quando l'utilizzo delle risorse, lo scopo degli investimenti, il progresso tecnologico e i cambiamenti istituzionali sono allineati con i bisogni presenti e futuri.

Tutte le definizioni di turismo sostenibile, pur evidenziando aspetti diversi, sono caratterizzate dall'idea che il turismo sostenibile sia conseguibile solo quando gli effetti positivi che genera a livello economico, socio-culturale e ambientale sono almeno pari a quelli negativi.<sup>37</sup>

Per rendere operativo il tema del turismo sostenibile, la World Travel Organization ha identificato dodici obiettivi fondamentali:

- Reddittività economica: crescita delle imprese turistiche nel lungo periodo;
- Prosperità locale: maggiore agiatezza delle destinazioni turistiche;
- Quantità e qualità del lavoro: rafforzamento della quantità e della qualità del lavoro creato dal turismo;
- Equità sociale: distribuzione dei benefici derivanti dal turismo a tutta la comunità;
- Soddisfazione dei turisti: possibilità per i turisti di vivere un'esperienza gratificante;
- Controllo locale: coinvolgimento dei residenti nella gestione del turismo;
- Benessere della comunità: miglioramento della qualità della vita della popolazione;
- Ricchezza culturale: conservazione delle tradizioni;
- Integrità fisica: mantenimento della qualità del paesaggio;
- Biodiversità: protezione delle aree naturali;
- Efficienza nell'uso delle risorse: limitazione dell'utilizzo di risorse non rinnovabili;

---

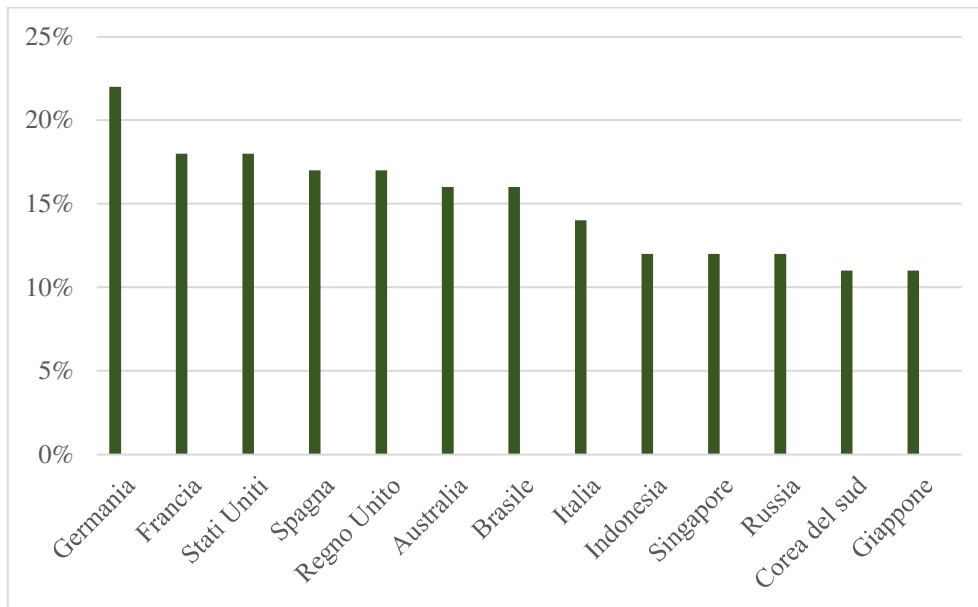
<sup>37</sup> DEL CHIAPPA G., La sostenibilità del turismo. Prospettive di analisi e casi concreti, Franco Angeli, 2018, p. 10-50.



- Purezza ambientale: riduzione dell'inquinamento dell'aria e dell'acqua e riduzione della quantità dei rifiuti.

Il tema del turismo sostenibile sta assumendo sempre più importanza in molti paesi del mondo, come dimostra la figura 7, la quale illustra la percentuale di viaggiatori del paese considerato che fa attenzione agli aspetti ambientali e sociali. Importante è, inoltre, il legame tra sostenibilità e competitività in quanto la sostenibilità può essere considerata un fattore di competitività delle destinazioni turistiche.

Figura 7: diffusione concetto di turismo sostenibile tra i viaggiatori



Fonte: Criteo

Da considerare che oggi “turismo sostenibile” è sinonimo di “turismo responsabile” e di “turismo etico”, ma una volta non era così. In passato, infatti, il turismo sostenibile riguardava esclusivamente l’impatto del turismo sull’ambiente mentre il turismo responsabile o etico riguardava l’impatto del turismo sulla popolazione. Ancora oggi,

invece, è rilevante la differenza tra turismo sostenibile ed ecoturismo, il quale indica una specifica tipologia di segmento turistico basato su ambiente e natura.<sup>38</sup>

### 3.1.2 LE PROSPETTIVE DI ANALISI DEL TURISMO SOSTENIBILE

Il tema del turismo sostenibile può essere analizzato in base a tre diverse prospettive: la prospettiva dell'offerta, la prospettiva della domanda e la prospettiva cosiddetta "olistica".

La prospettiva dell'offerta, a sua volta, presenta una doppia prospettiva: la prospettiva territoriale e la prospettiva imprenditoriale.

La prospettiva territoriale evidenzia una stretta collaborazione a livello territoriale tra autorità locali, agenzie governative, operatori economici e residenti. Un punto centrale di questa prospettiva è rappresentato dalla definizione degli operatori economici e dall'analisi della loro percezione degli impatti generati dal turismo e degli obiettivi di sviluppo che intendono perseguire e degli interventi che decidono di realizzare per controllare gli effetti delle attività turistiche. Importante è anche la percezione degli impatti del turismo da parte dei residenti e il parere della popolazione riguardo un ulteriore sviluppo del settore turistico. Si tratta di un aspetto fondamentale per fare in modo che lo sviluppo del turismo derivi da un processo di pianificazione che tende alla piena valorizzazione del territorio e che tutela i residenti. Al fine di raggiungere questo obiettivo è necessario introdurre modelli di governance basati su norme sociali legate a fiducia e reciprocità, sistemi di pianificazione e controllo, sistemi di incentivi, sistemi informativi e sistemi per una efficace comunicazione interna.

La prospettiva imprenditoriale, invece, si focalizza sul verificare che gli imprenditori operanti nel settore turistico aderiscano ai principi della sostenibilità e gestiscano le proprie attività in base a questi principi.

In questa prospettiva si possono individuare due diverse dimensioni: la dimensione

---

<sup>38</sup> CANDELA G., Turismo culturale e promozione della sostenibilità ambientale, Maggioli Editore, 2004, p. 115-123.

culturale, che descrive il grado di consapevolezza che gli imprenditori hanno riguardo la sostenibilità del turismo e la propensione a investire in politiche aziendali orientate allo sviluppo del turismo sostenibile, e la dimensione comportamentale, che descrive il grado di effettiva attuazione di queste politiche.

La prospettiva della domanda definisce la figura del turista che emerge nell'ambito del turismo sostenibile. Si tratta del turista delle 4L, così definito in base agli obiettivi che persegue:

- Landscape: il turista è incuriosito dal paesaggio e dal patrimonio di una destinazione turistica;
- Leisure: il turista cerca di vivere esperienze autentiche e uniche;
- Learning: il turista desidera conoscere la cultura e le tradizioni;
- Limit: il turista si impegna a rispettare il territorio e ad acquistare prodotti locali da produttori locali. Questo aspetto deriva soprattutto dal fatto che il turismo ha un impatto rilevante sul cambiamento climatico perché è causa di circa il 14% delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra.

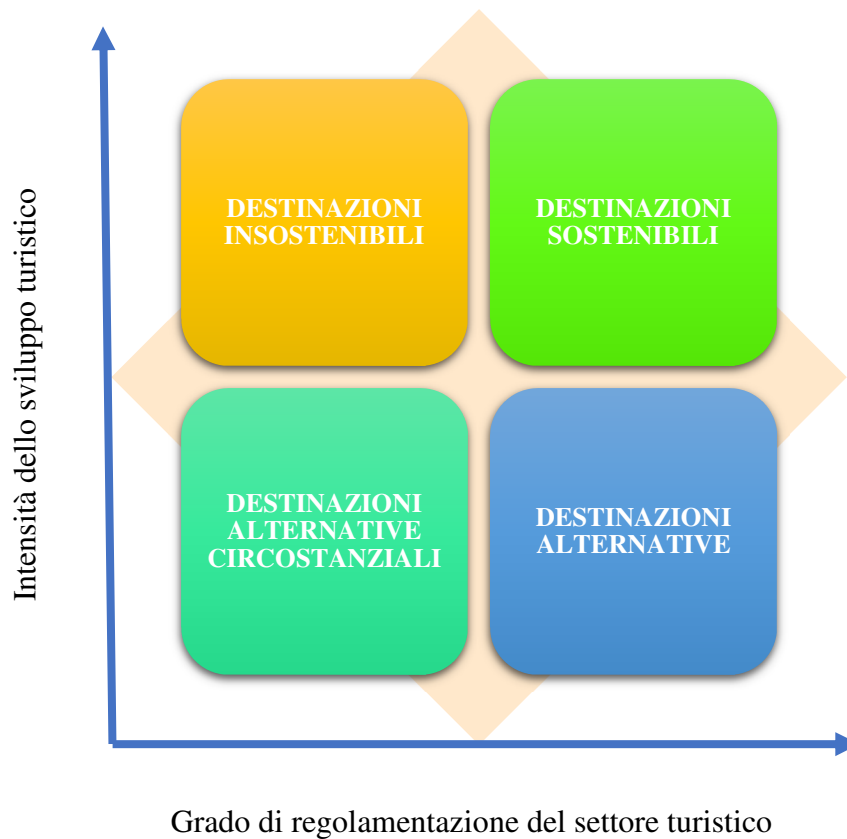
La prospettiva "olistica" riprende e unisce la prospettiva dell'offerta e della domanda. Questo avviene tramite il modello di Weaver del 2000 e del 2012. In questo modello le destinazioni turistiche vengono classificate sulla base di due dimensioni, l'intensità dello sviluppo turistico e il grado di regolamentazione del settore turistico. Considerando queste due dimensioni si ottengono, come dimostra la figura 8, quattro diverse tipologie di destinazioni turistiche:

- Destinazioni insostenibili: destinazioni caratterizzate da alta intensità e basso grado di regolamentazione. Si tratta di destinazioni nelle quali lo sviluppo del turismo si basa esclusivamente su interessi economici e trascura gli altri aspetti;
- Destinazioni sostenibili: destinazioni caratterizzate da alta intensità e alto grado di regolamentazione. Si tratta di destinazioni nelle quali lo sviluppo del turismo si basa sul contributo che il turismo può dare all'economia locale e sulla riduzione degli impatti negativi;
- Destinazioni alternative: destinazioni caratterizzate da bassa intensità e alto grado di regolamentazione. Si tratta di destinazioni nelle quali lo sviluppo del turismo è

limitato per salvaguardare il patrimonio e per avere un impatto non invasivo sul territorio;

- Destinazioni alternative circostanziali: destinazioni caratterizzate da bassa intensità e basso grado di regolamentazione. Si tratta di destinazioni nelle quali lo sviluppo del turismo si trova nella fase iniziale e presenta una pianificazione.

Figura 8: tipologie di destinazioni turistiche



Fonte: modello di Weaver

Questo modello deve essere interpretato in chiave evolutiva perché qualsiasi destinazione turistica può passare da una tipologia a un'altra. L'evoluzione dovrebbe spingere le destinazioni turistiche verso la tipologia di destinazioni sostenibili. Questo modello ha ricevuto delle critiche legate al fatto che non riesce ad accorpate nella maniera perfetta

offerta e domanda e che il turismo sostenibile deve essere adattato alle caratteristiche del contesto.<sup>39</sup>

### 3.1.3 LE BARRIERE DEL TURISMO SOSTENIBILE

Lo sviluppo del turismo sostenibile è ostacolato da alcune barriere che limitano il suo sviluppo. Le principali barriere sono legate a tre difficoltà:

- Difficoltà per gli operatori nel gestire le politiche di sviluppo del turismo. Molte volte, infatti, gli operatori definiscono le strategie in base a metriche tradizionali in quanto considerano gli impatti economici ma trascurano quelli ambientali e culturali e si basano sul breve periodo ma non tengono conto del medio-lungo periodo. Le barriere principali riguardano la scarsa interazione tra operatori, la considerazione del numero degli arrivi come obiettivo primario, la ridotta attenzione nei confronti dello sviluppo di una nuova offerta turistica e la limitata dotazione di risorse finanziarie;
- Difficoltà della comunità locale nell'assumere una posizione che faciliti il coinvolgimento nei processi decisorii dello sviluppo del turismo. In particolare, possono essere individuate tre tipologie di barriere: operative, le quali fanno riferimento alla concentrazione del potere decisionale nelle mani delle istituzioni e alla mancanza di conoscenze adeguate da parte dei residenti, strutturali, le quali fanno riferimento alla mancanza di interazioni tra operatori e comunità e all'apatia della popolazione nei confronti dei turisti, e culturali, le quali fanno riferimento alla mancanza di distribuzione uniforme dei benefici derivanti dal turismo;
- Difficoltà dei turisti nel comprendere il concetto di viaggio responsabile e nell'adottare comportamenti coerenti con questo concetto. In particolare, si possono individuare due tipologie di barriere: interne, le quali fanno riferimento a una limitata consapevolezza del turista dell'impatto del turismo sui residenti, alle caratteristiche socio-demografiche del turista e alla personalità del turista, ed

---

<sup>39</sup> CONFALONIERI M., Il turismo sostenibile, Giappichelli Editore, 2013, p. 90-110.

esterne, le quali fanno riferimento alla disponibilità ridotta di offerte turistiche sostenibili, alla complessa accessibilità alle offerte e al basso rapporto qualità-prezzo di queste offerte.

La difficoltà degli operatori nel gestire le politiche di sviluppo del turismo rappresenta la problematica principale perché a questa sono legate anche le altre due.<sup>40</sup>

### 3.1.4 LA VALUTAZIONE DEL TURISMO SOSTENIBILE

Lo sviluppo del turismo sostenibile deve essere controllato e misurato con delle misure comuni ai diversi paesi. Per questo motivo la Commissione europea nel 2013 ha introdotto il Sistema europeo di indicatori per il turismo. Questo sistema prevede un insieme di quarantatré indicatori principali, che forniscono le informazioni di base, e un insieme di indicatori supplementari, che forniscono informazioni più dettagliate.

Altri indicatori simili relativi al turismo sostenibile sono stati individuati dalla World Tourism Organization in occasione del Sustainable tourism indicators and destination management workshop che si è tenuto in Montenegro nel 2007.

La Commissione europea, oltre al Sistema europeo di indicatori per il turismo, ha definito anche il Sistema di ecogestione e audit dell'unione europea, il quale è uno strumento che permette di controllare l'attenzione nei confronti dell'ambiente, il meccanismo di segnalazione per il turismo e l'ambiente, il quale valuta l'impatto del turismo sull'ambiente, la diffusione della responsabilità sociale delle imprese, la quale indica l'attenzione delle imprese all'ambito ambientale e sociale oltre a quello economico, e il marchio di qualità ecologica dell'unione europea, il quale certifica il ridotto impatto ambientale delle imprese che ottengono questo marchio.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> CICERCHIA A., Risorse culturali e turismo sostenibile. Elementi di pianificazione strategica, Franco Angeli, 2009, p. 50-60.

<sup>41</sup> GONZALES P. A. e PARGA DANS E., Sustainable tourism and social value at World Heritage Cities, Annals of Tourism Research, 2019, p. 69-75.

## 3.2 LA RIVALUTAZIONE DELLE CITTÀ D'ARTE

Un ulteriore elemento da considerare per superare le problematiche delle città d'arte è rappresentato dalla rivalutazione delle città d'arte. Si tratta di un elemento importante per superare molti dei problemi individuati da MiBACT, quali siti chiusi, sponsorizzazioni limitate, capacità manageriali insufficienti, strumenti inadeguati e diffusione dell'idea che il patrimonio artistico e culturale è una spesa e non un investimento. Questi problemi sono alla base della forte concentrazione dei turisti in alcune zone e della limitata presenza di turisti in altre zone che, comunque, presentano un patrimonio artistico e culturale considerevole. Ne deriva che l'Italia, nonostante abbia il primato internazionale per numero di siti dichiarati dall'Unesco patrimonio dell'umanità, tende a essere sede passiva del turismo e dimostra una gestione non eccellente del turismo. I dati del turismo in Italia sono positivi, in quanto il turismo incide sul 13% del PIL e il nostro paese è il quinto paese più visitato al mondo, ma potrebbero essere ancora più soddisfacenti attraverso un'organizzazione del turismo più efficiente. Questo miglioramento può avvenire mediante la rivalutazione delle città d'arte, la quali si concretizza in alcuni interventi:

- Analisi dettagliata delle caratteristiche di un territorio e delle possibilità e potenzialità di questo territorio;
- Aumento degli investimenti nelle strutture e nelle infrastrutture;
- Miglioramento della formazione e della professionalità di coloro che lavorano nel settore turistico attraverso un aumento della capacità di cooperazione, un orientamento dell'offerta verso i *trend* del momento e una pianificazione senza sprechi di risorse, energia e tempo;
- Diffusione di una cultura dell'accoglienza, una maggiore conoscenza del territorio e una migliore comunicazione;
- Creazione di una realtà omogenea e organizzata;
- Considerazione di particolari categorie di turisti che consentono di sviluppare un turismo di nicchia.

Questi interventi possono aiutare a sviluppare un turismo di qualità che riduce i costi e aumenta i benefici derivanti dal turismo nelle zone in cui il numero dei turisti è eccessivo e a sviluppare il turismo nelle zone poco conosciute e frequentate pur presentando importanti attrazioni.<sup>42</sup>

### **3.3 LA PIANIFICAZIONE DEL TURISMO**

Un nuovo elemento da considerare per superare le problematiche delle città d'arte è rappresentato dalla pianificazione del turismo.

Si tratta di un tema che è stato affrontato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 al fine di orientare le istituzioni nell'adottare un approccio più moderno per la gestione del turismo, basato su nuove tecnologie e su piani maggiormente dettagliati. Quest'ultimo elemento, in particolare, assume una grande importanza in quanto permette di guidare lo sviluppo del turismo e, di conseguenza, di superare i problemi relativi alla previsione degli effetti derivanti dal turismo.

Per una buona pianificazione sono fondamentali due elementi:

- Comunicazione tra le entità;
- Analisi delle percezioni e degli atteggiamenti dei residenti. Il coinvolgimento dei residenti, infatti, è considerata una delle condizioni principali per la pianificazione del turismo. Questo perché la popolazione costituisce una delle attrazioni principali, mediante la cultura e le tradizioni, e perché la popolazione è uno dei principali stakeholders, visto che è coinvolta direttamente. Da considerare sono, soprattutto, le percezioni che i residenti hanno sugli effetti generati dal turismo e l'atteggiamento che i residenti hanno verso lo sviluppo del turismo. Questi aspetti devono essere valutati con cadenza regolare perché tendono a modificarsi nel tempo. I fattori che influenzano le percezioni sono divisi in estrinseci, i quali riguardano le caratteristiche delle destinazioni come il grado di sviluppo del turismo e la stagionalità, e intrinseci, i quali riguardano le caratteristiche dei

---

<sup>42</sup> NOCIFORA E., Turismo, società, patrimonio, Cedam, 2019, p. 80-110.



residenti come l'attenzione all'ambiente, il numero di anni di residenza nel territorio, il grado di dipendenza del reddito dal turismo, la vicinanza alle attrazioni turistiche, l'importanza attribuita al valore sociale e le caratteristiche socio-demografiche.

In questo ambito emerge il progetto del sistema locale di offerta turistica, il quale si riferisce a tutte le forme di aggregazione territoriale, basate sull'interazione tra soggetti privati e pubblici, che consentono di creare un piano più omogeneo ed efficace. Si tratta di un aspetto che è stato introdotto da tempo e che si è consolidato negli anni attraverso gli studi sullo sviluppo del settore turistico. Questo progetto può essere realizzato tra specifiche aree di una grande città oppure tra diverse destinazioni turistiche all'interno di una regione.

Il sistema può essere avviato e realizzato correttamente solo se c'è un'idea comune di politica del turismo, se sono stati individuati i fattori di attrazione delle destinazioni turistiche, se sono note le competenze presenti al fine di far emergere le potenzialità delle località turistiche e se sono conosciute le risorse necessarie e le fonti disponibili per la realizzazione di investimenti. Questo sistema può essere utilizzato per sviluppare il turismo in aree di nuova valorizzazione e per ottenere maggiori benefici nelle località che presentano attività turistiche già organizzate. Nel primo caso l'iniziativa può essere di origine privata, mediante l'intervento di grandi operatori turistici che decidono di investire in un certo sito, oppure di origine pubblica, mediante l'intervento di un ente pubblico locale. Nel secondo caso, invece, l'intervento è utile per riqualificare la zona o per realizzare operazioni promozionali. Molto diffusa, in questo secondo caso, è la spinta dal basso, cioè dagli operatori locali sulla base di processi collaborativi che sono già stati avviati. Le caratteristiche sono legate alle peculiarità delle destinazioni turistiche e allo stadio evolutivo della località turistica, ma in ogni caso il successo è dato dalla possibilità di raggiungere obiettivi che altrimenti non sarebbero raggiungibili.

Il sistema presenta generalmente tre fasi:

- Progettazione: fase che prevede l'analisi del contesto, dei fattori di attrattività, dei fattori di differenziazione rispetto ad altre località e dei fondi, in particolare di quelli comunitari che rappresentano un'opportunità rilevante;
- Implementazione: fase che consiste nella realizzazione di azioni concrete;

- Monitoraggio: fase che prevede il controllo del raggiungimento di obiettivi a ampio raggio di azione.

Il problema consiste nel fatto che il sistema è difficile da attuare perché richiede una precisa definizione degli obiettivi che deve essere condivisa e accettata da tutte le parti. Per questo motivo in Italia sono presenti pochi esempi concreti ed efficaci. Questi elementi consentono di ottimizzare la gestione del turismo e di organizzare le attività turistiche in maniera dettagliata, in modo da poter prevedere abbastanza precisamente costi e benefici derivanti dal turismo.<sup>43</sup>

### **3.4 IL PIANO STRATEGICO DI SVILUPPO DEL TURISMO**

Gli elementi analizzati precedentemente trovano attuazione nel piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022, elaborato dal Comitato permanente di promozione del turismo<sup>44</sup> con la Direzione Generale Turismo del MiBACT. Si tratta di un piano che definisce lo sviluppo del settore turistico per il periodo 2017-2022, rispettando l'articolo 117 della costituzione, il quale definisce i casi in cui la potestà legislativa è esercitata dallo stato e i casi in cui la potestà legislativa è esercitata dalle regioni, e confermando il ruolo centrale delle regioni nelle decisioni principali relative al piano strategico del turismo. L'obiettivo del piano è quello di organizzare in maniera dettagliata e precisa il turismo in Italia in modo da migliorare l'impatto del turismo sull'economia italiana e migliorare la posizione dell'Italia in ambito turistico su scala internazionale mediante un metodo basato sullo sviluppo di un turismo di qualità e non di quantità.

Il piano è organizzato in più parti:

- Scenario competitivo: indica gli elementi esterni e interni che influenzano il settore turistico italiano, descritto nel capitolo 1;

---

<sup>43</sup> PREZIOSO M., Progettare lo sviluppo turistico. Percorso di planning economico-territoriale in sostenibilità, 2009, p. 1-15.

<sup>44</sup> Comitato istituito presso il MiBACT che svolge la funzione di coordinare i soggetti che operano nel settore turistico.

- Visione: evidenzia lo scenario competitivo desiderato in cui l’impatto del turismo in Italia è ottimo con costi ridotti al minimo e benefici al livello massimo e in cui l’Italia ha il primato nel settore turistico internazionale;
- Strategie: descrivono le azioni da attuare per raggiungere la visione. Le principali riguardano la valorizzazione del territorio e del patrimonio, l’integrazione tra istituzioni e operatori e il posizionamento del turista al centro;
- Principi trasversali: sottolineano i principi su cui le strategie devono basarsi. Emergono i principi di sostenibilità, innovazione, che consiste nell’introduzione di fattori che comportano benefici, e accessibilità al patrimonio, che consiste nel considerare maggiormente i bisogni dei turisti e sviluppare la cultura dell’accoglienza;
- Obiettivi generali: indicano gli obiettivi da raggiungere in base alla visione;
- Obiettivi specifici: indicano gli obiettivi necessari per raggiungere gli obiettivi generali;
- Azioni: descrivono gli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi generici;
- Linee di intervento: descrivono gli interventi necessari per il raggiungimento degli obiettivi specifici.<sup>45</sup>

In particolare, è importante, come rappresentato nelle tabelle 2,3,4,5, l’interazione tra i 4 obiettivi generali, gli obiettivi specifici e le linee di intervento.

---

<sup>45</sup> MIBACT, Piano strategico di sviluppo del turismo, 2016, p. 37-99.

Tabella 2: obiettivo generale 1, obiettivi specifici e linee di intervento

<b>OBIETTIVO GENERALE</b>	<b>OBIETTIVI SPECIFICI</b>	<b>LINEE DI INTERVENTO</b>
<i>Migliorare l'offerta turistica</i>	<i>Salvaguardare il patrimonio artistico e culturale</i>	<i>Interventi di manutenzione</i>
	<i>Valorizzare le destinazioni turistiche</i>	<i>Incremento dell'interazione tra soggetti pubblici e privati per facilitare gli interventi nelle infrastrutture e nelle strutture</i>
	<i>Diversificare l'offerta turistica</i>	<i>Costruzione di percorsi turistici interregionali, recupero di beni demaniali, miglioramento degli uffici turistici e sostegno alle imprese turistiche</i>

Fonte: MiBACT

Tabella 3: obiettivo generale 2, obiettivi specifici e linee di intervento

<b>OBIETTIVO GENERALE</b>	<b>OBIETTIVI SPECIFICI</b>	<b>LINEE DI INTERVENTO</b>
<i>Aumentare la competitività</i>	<i>Digitalizzare il settore turistico</i>	<i>Creazione di un sistema digitale di gestione del turismo</i>
	<i>Investire nelle infrastrutture</i>	<i>Definizione di progetti per la mobilità</i>
	<i>Diffondere la cultura dell'ospitalità</i>	<i>Integrazione delle conoscenze e delle competenze, introduzione di nuove figure professionali e sviluppo di processi formativi</i>
	<i>Sviluppare le imprese del settore turistico</i>	<i>Definizione di misure di sostegno, di incentivazione e di riduzione della pressione fiscale e contributiva</i>
	<i>Definire un preciso quadro normativo</i>	<i>Definizione di una disciplina unica nazionale per le professioni turistiche e di una disciplina per il contrasto delle attività abusive</i>

Fonte: MiBACT

Tabella 4: obiettivo generale 3, obiettivi specifici e linee di intervento

<b>OBIETTIVO GENERALE</b>	<b>OBIETTIVI SPECIFICI</b>	<b>LINEE DI INTERVENTO</b>
<i>Attivare una strategia di marketing innovativa</i>	<i>Rafforzare il posizionamento dell'Italia e sviluppare attività promozionali</i>	<i>Realizzazione di interventi nel patrimonio e coordinamento dei progetti interregionali</i>
	<i>Ampliare e diversificare i mercati</i>	<i>Sviluppo del sistema di analisi della domanda e offerta e delle attività promozionali</i>
	<i>Incrementare la digitalizzazione dei servizi di promozione e commercializzazione</i>	<i>Definizioni di strumenti digitali diversi in base ai mercati</i>

Fonte: MiBACT

Tabella 5: obiettivo generale 4, obiettivi specifici e linee di intervento

<b>OBIETTIVO GENERALE</b>	<b>OBIETTIVI SPECIFICI</b>	<b>LINEE DI INTERVENTO</b>
<i>Realizzare una governance efficiente</i>	<i>Promuovere la gestione partecipata e integrata</i>	<i>Diffusione di sistemi informativi per la comunicazione</i>
	<i>Incrementare le informazioni sul turismo</i>	<i>Ampliamento dei sistemi di produzione e diffusione dei dati e degli indicatori sul turismo</i>
	<i>Monitorare le politiche sul turismo</i>	<i>Utilizzo di sistemi di sorveglianza</i>

Fonte: MiBACT

# CAPITOLO 4

## L'IMPOSIZIONE SUL TURISMO

### 4.1 L'IMPOSTA DI SOGGIORNO

#### 4.1.1 L'ORIGINE

L'imposta di soggiorno è un'imposta che assume un ruolo centrale nell'ambito dell'imposizione sul turismo in quanto consente alle destinazioni turistiche di sostenere i costi aggiuntivi, i cosiddetti extra costi di natura economica e non economica, che la forte pressione turistica comporta.

Si tratta di un'imposta che è stata introdotta per la prima volta nel 1910 e che successivamente è stata prima abrogata e poi ripristinata. È stata introdotta dalla legge 11 dicembre 1910 n. 863 sotto forma di tassa di soggiorno. Questa legge definiva le condizioni per l'applicazione e le modalità di applicazione.

La tassa poteva essere introdotta esclusivamente nei comuni che costituivano una località balneare o termale, i quali dovevano presentare domanda al ministero degli interni per ottenere l'autorizzazione. Questa tassa poteva essere applicata solamente a coloro che alloggiavano in una struttura ricettiva nel territorio comunale per almeno 5 giorni e doveva essere al massimo di 10 lire a persona per notte. Erano previste delle riduzioni solo nei confronti dei bambini al di sotto dei 12 anni e dei domestici, i quali solitamente pagavano un importo dimezzato. Erano previste anche delle esenzioni, le quali, però, erano definite dal ministero degli interni e dal ministero dell'economia e delle finanze.

La riscossione poteva essere effettuata direttamente dal comune oppure poteva essere affidata ai proprietari delle strutture. Le entrate che si ottenevano erano destinate

esclusivamente alle spese necessarie per lo sviluppo delle località, come per esempio per gli interventi di ampliamento, di miglioramento o di abbellimento.

Negli anni '20 e '30 la tassa di soggiorno è stata modificata diverse volte e con il regio decreto legge 24 novembre 1938 n. 1926 è diventata imposta di soggiorno.<sup>46</sup> Con questa legge l'imposta era stata estesa in molti comuni, i quali erano individuati dal ministero degli interni e dal ministero dell'economia e delle finanze. L'imposta era calcolata sulla base della categoria dell'alloggio, la quale era determinata facendo riferimento a un annuario ufficiale.

Nel 1989 l'imposta di soggiorno è stata eliminata.<sup>47</sup> Ciò è stato fatto in occasione del campionato mondiale di calcio del 1990 in quanto la soppressione dell'imposta era considerata un modo per incrementare il numero delle presenze sul territorio nazionale durante questo periodo. Si preferiva, infatti, la ricchezza derivante dal maggior numero dei turisti rispetto al gettito dell'imposta. Questo avveniva perché era più conveniente optare per la prima alternativa al fine di far fronte ai debiti contratti per la costruzione delle infrastrutture necessarie per il campionato mondiale. Questa manovra, tuttavia, non ha permesso di ottenere gli effetti desiderati perché le presenze non sono aumentate. Considerando i dati dell'ISTAT, le presenze sono passate da 183 milioni nel 1987, a 188 milioni nel 1988 e a 187 milioni nel 1989.<sup>48</sup>

Nel 2011 l'imposta di soggiorno è stata introdotta per la seconda volta. La reintroduzione è avvenuta con lo sviluppo del federalismo fiscale municipale, il quale indica una gestione degli aspetti fiscali tra i diversi livelli di governo.

Si tratta di un tema che è stato per lungo tempo oggetto di discussioni e controversie. Già negli anni '90 era cominciato un progetto di attuazione di questo tema, ma solo nel 2001 è stato effettuato un intervento efficace. Con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 è stata introdotta la riforma del titolo V della Costituzione, che prevede la disciplina delle regioni, delle province e dei comuni. Questa riforma ha introdotto dei cambiamenti

---

<sup>46</sup> La tassa permette di finanziare un servizio perfettamente identificabile mentre l'imposta permette di finanziare servizi generali gestiti dallo stato.

<sup>47</sup> NICORA A., *Imposta di soggiorno e costituzione italiana*, BookSprint Edizioni, 2019, p. 20-40.

<sup>48</sup> SERGIO S., *L'imposta di soggiorno: un volano per il turismo?*, *Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2019, p. 2-10.



rilevanti in quanto ha modificato i principi costituzionali che regolano i rapporti tra stato e livelli decentrati del governo e ha stabilito una diversa distribuzione delle competenze. Da considerare è il ruolo attribuito alle regioni e agli enti locali, in particolare per quanto riguarda l'esercizio delle funzioni amministrative, che costituiscono un aspetto centrale del settore turistico. Importanti sono le modifiche degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione e la relazione tra la modifica di questi articoli e il settore turistico.

Il vecchio articolo 117 della Costituzione stabiliva che le regioni avevano competenza legislativa solo nell'ambito dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato mentre quello nuovo stabilisce che le regioni hanno una competenza legislativa che non è più limitata da questi principi. In questo articolo vengono definite le materie nelle quali lo stato ha legislazione esclusiva e le materie di legislazione concorrente e, per esclusione, vengono individuate le materie di competenza delle regioni. Il turismo non è inserito nelle materie elencate e, di conseguenza, rientra tra le materie di competenza delle regioni.

Il vecchio articolo 118 della Costituzione stabiliva che le funzioni amministrative erano attribuite alle regioni oppure, per interesse esclusivamente locale, alle province, ai comuni o ad altri enti locali mentre quello nuovo stabilisce che le funzioni amministrative, tra cui quelle del settore turistico, sono attribuite ai comuni oppure, per garantire un esercizio unitario, alle province, alle città metropolitane, alle regioni o allo stato. Ciò avviene sulla base dei principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza<sup>49</sup>. Dall'analisi di questo articolo emerge una posizione centrale degli enti locali. Un'ampia riforma in materia di enti locali è stata introdotta con la legge 7 aprile 2014 n. 56, la cosiddetta legge Delrio, la quale ha definito la ripartizione delle funzioni e delle competenze dei comuni e delle province. Questa legge, inoltre, ha ridefinito le province, classificandole come enti territoriali di secondo livello, e ha incrementato la loro autonomia normativa, organizzativa e finanziaria.

Il vecchio articolo 119 della Costituzione stabiliva che le regioni avevano autonomia finanziaria e che alle regioni erano attribuiti tributi propri, mentre quello nuovo stabilisce

---

<sup>49</sup> I principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza sono dei principi che sono alla base dell'articolo 118 della costituzione e che, rispettivamente, indicano che se gli enti inferiori riescono a svolgere bene un compito non è necessario l'intervento degli enti superiori, che gli enti svolgono diverse funzioni amministrative sulla base delle caratteristiche relative alle capacità di governo degli enti considerati e che gli enti che si occupano delle funzioni amministrative devono avere un'organizzazione adatta a svolgere queste attività.

che l'autonomia finanziaria è attribuita a province e comuni e che i comuni possono introdurre dei propri tributi, purché rispettino i principi della Costituzione e seguano i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Questo articolo è rimasto per lungo tempo inattuato e una parziale attuazione è avvenuta solo con la legge 5 maggio 2009 n. 42, la quale ha ampliato ulteriormente l'autonomia degli enti locali, prevedendo maggiore autonomia contabile e impositiva, anche nella gestione delle attività turistiche.<sup>50</sup>

Da considerare è, inoltre, il fatto che durante il periodo in cui l'imposta di soggiorno non era presente i costi delle destinazioni turistiche erano sostenuti esclusivamente dalle imposte pagate dai residenti, quali IMU, addizionale IRPEF e TARI.<sup>51</sup> Spesso, però, il gettito che ne derivava non era sufficiente.

Tutto ciò ha contribuito a reintrodurre l'imposta di soggiorno mediante due norme:

- Il decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, il quale era valido solo per la città di Roma. Questo decreto stabiliva che il comune poteva introdurre un contributo di soggiorno nei confronti di coloro che soggiornavano nelle strutture ricettive della città al fine di garantire l'equilibrio economico-finanziario della città. Questo contributo poteva essere applicato secondo dei criteri di gradualità in proporzione alla classificazione delle strutture ricettive e fino a un importo massimo di 10 euro a persona per notte;
- Il decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23, il quale prevede la disciplina dell'attuale imposta di soggiorno. La disciplina è stata aggiornata nel 2017 con la legge 21 giugno 2017 n. 96, la quale ha previsto la possibilità per i comuni di ridefinire i regolamenti per l'applicazione dell'imposta.

La reintroduzione dell'imposta di soggiorno è avvenuta assieme alla modifica di un'altra imposta rilevante per il settore turistico. Si tratta dell'imposta di scopo, la quale può essere applicata nei confronti dei residenti, sulla base dei vantaggi provenienti dalle attività turistiche, ma anche nei confronti dei non residenti, quando traggono vantaggi dai servizi

---

<sup>50</sup> LA SCALA A. E., Elementi ricostruttivi della "imposizione sul turismo": opportunità e limiti nel contesto del cd. Federalismo fiscale, Norma, 2015, p.1-25.

<sup>51</sup> La TARI, la tassa sui rifiuti, è stata introdotta nel 2013 ed è stata applicata dal 2014 e ha sostituito la TIA, la tariffa di igiene ambientale che è stata applicata dal 1997 al 2011, la TARSU, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani che è stata applicata dal 1993 al 2013, e il TARES, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi che è stato applicato dal 2011 al 2013.

pubblici locali. La disciplina è stabilita dalla legge, ma la concreta applicazione è attribuita ai comuni.<sup>52</sup>

L'imposta di scopo è stata introdotta con la legge 26 dicembre 2006 n. 296, la quale prevedeva la possibilità per i comuni di istituire questa imposta per coprire parzialmente le spese per la realizzazione delle opere pubbliche elencate dalla legge e specificate dal comune nel regolamento. Le opere pubbliche che erano elencate dalla legge comprendevano anche opere di restauro e di conservazione dei beni artistici e architettonici, le quali assumevano un ruolo centrale nel settore turistico. L'imposta, però, poteva coprire fino al massimo il 30% della spesa per la realizzazione dell'opera pubblica e poteva essere applicata per la stessa opera pubblica per un periodo massimo di 5 anni. La legge considerata, inoltre, stabiliva che l'imposta doveva essere determinata applicando alla base imponibile dell'ICI un'aliquota dello 0,5 per mille e, se il comune non avviava l'opera pubblica entro due anni dalla data prevista di avvio, doveva rimborsare i contribuenti entro i due anni successivi.

Successivamente l'imposta di scopo è stata modificata dall'articolo 6 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23, il quale ha ampliato l'elenco delle opere pubbliche che possono essere realizzate con il gettito dell'imposta; ha aumentato a 10 anni la durata massima di applicazione dell'imposta per la stessa opera pubblica; ha stabilito che le entrate derivanti dall'imposta possono coprire l'intera spesa di realizzazione dell'opera pubblica e ha previsto che, in seguito alla sostituzione dell'ICI con l'IMU dal 2012, l'imposta si applica considerando la base imponibile dell'IMU. Uno dei limiti principali che sono rimasti anche dopo la modifica dell'imposta è rappresentato dal fatto che il gettito non può essere destinato a finalità complementari, come per esempio per sostenere i costi del personale.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> NICORA A., Imposta di soggiorno e costituzione italiana, BookSprint Edizioni, 2019, p. 30-120.

<sup>53</sup> LA SCALA A. E., Elementi ricostruttivi della "imposizione sul turismo": opportunità e limiti nel contesto del cd. Federalismo fiscale, Norma, 2015, p. 25-28.

#### 4.1.2 LA DISCIPLINA

La regolamentazione dell'imposta di soggiorno è contenuta nei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23.

Il comma 1 stabilisce che i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni e i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o delle città d'arte possono applicare l'imposta di soggiorno. Questa imposta può essere istituita solo con deliberazione del consiglio comunale e può essere applicata solo nei confronti di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive del territorio comunale. L'imposta deve essere applicata secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo fino a un massimo di 5 euro a persona per notte e il gettito deve essere utilizzato per realizzare interventi nel settore turistico, come, per esempio, interventi relativi al sostegno delle strutture ricettive, alla manutenzione e alla salvaguardia dei beni ambientali e culturali e al miglioramento dei servizi pubblici locali.

Il comma 2, invece, stabilisce che l'imposta di soggiorno può sostituire in tutto o in parte gli oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione e la sosta nel territorio comunale. Il comma 3, infine, stabilisce che i singoli comuni, dopo aver sentito le associazioni maggiormente rappresentative delle strutture ricettive, possono definire il proprio regolamento entro sessanta giorni dall'introduzione dell'imposta di soggiorno, stabilendo specifiche modalità di applicazione e riduzioni ed esenzioni per determinate categorie o per determinati periodi.

Analizzando questo articolo ne deriva che i comuni indicati possono applicare l'imposta di soggiorno nei confronti di coloro che alloggiano in queste località, al fine di far contribuire i turisti alla copertura delle spese per i servizi e i beni pubblici locali di cui beneficiano, le quali inizialmente sono sostenute dai comuni. In questo modo i comuni cercano di evitare il problema dei costi eccessivi che superano i benefici generati dal settore turistico. I turisti generalmente sostengono due tipologie di pagamenti: i pagamenti indiretti e i pagamenti diretti. I primi sono i pagamenti in cui ogni volta che il turista paga il corrispettivo per la fruizione di un servizio o per l'acquisto di un bene aumenta il reddito dell'impresa e di tutti coloro che interagiscono con essa. Da questo aumento di reddito si ottiene una quota aggiuntiva di imposte che viene utilizzata per

sostenere i costi dei servizi di cui usufruisce. I secondi, invece, sono i pagamenti effettuati dai turisti per la fruizione di determinati servizi pubblici che vengono utilizzati direttamente per sostenere i costi di questi servizi. Tra questi emerge, per esempio, il pagamento del parcheggio pubblico. Questa tipologia di pagamento non è sempre applicabile ai turisti in quanto per determinati servizi, quale, per esempio, l'illuminazione stradale, è difficile o impossibile far sostenere il pagamento solo a chi ne usufruisce.

Inoltre, ne deriva che i comuni per definire il proprio regolamento dell'imposta di soggiorno devono sentire le associazioni maggiormente rappresentative delle strutture ricettive, ma hanno piena autonomia nello stabilire la propria normativa. Di conseguenza, nel caso in cui ci sia una situazione di contrasto tra il parere del comune e delle associazioni, il parere che prevale è quello del comune. Da considerare, però, che il coinvolgimento delle associazioni permette di aumentare la comprensione delle decisioni del comune, anche nel caso in cui siano discordanti con le idee delle associazioni. In alcuni comuni è proprio il regolamento stesso a prevedere l'attivazione di un osservatorio permanente con la partecipazione delle rappresentanze delle associazioni per controllare gli effetti dell'imposta, tra cui il prelievo, la destinazione del gettito e la verifica del corretto utilizzo. Questi osservatori, però, non hanno avuto una grande utilità pratica in quanto sono riusciti solo parzialmente a svolgere la loro funzione.

#### 4.1.3 IL PRESUPPOSTO IMPOSITIVO

La fattispecie imponible, come stabilisce il comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23, è il pernottamento nelle strutture ricettive dei comuni capoluogo di provincia, delle unioni di comuni<sup>54</sup> e dei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o delle città d'arte.

---

<sup>54</sup> Le unioni di comuni, un insieme di due o più comuni di solito confinanti che si uniscono per esercitare assieme delle funzioni di loro competenza, sono state introdotte dal decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, il quale le ha definite come enti locali. Successivamente, però, la sentenza della corte costituzionale n. 50 del 2015 le ha definite come forme istituzionali di associazione tra comuni.

Le strutture ricettive sono state classificate dal decreto legislativo 23 maggio 2011 n. 79, che identifica diverse categorie:

- Strutture ricettive alberghiere e paralberghiere:
  - Alberghi;
  - Villaggi alberghi;
  - Alberghi diffusi;
  - Residenze turistiche;
  - Residenze d'epoca;
  - Residenze della salute;
  - Motels;
  - Bed & breakfast organizzati in forma imprenditoriale;
- Strutture ricettive extralberghiere:
  - Affittacamere;
  - Case per ferie;
  - Centri soggiorno studi;
  - Foresterie;
  - Ostelli;
  - Residence;
  - Residenze d'epoca;
  - Unità abitative ammobiliate a uso turistico;
  - Attività ricettive in esercizi di ristorazione, in agriturismi o in residenze rurali;
  - Rifugi alpini o escursionistici;
  - Bed & breakfast con gestione familiare;
- Strutture ricettive all'aperto:
  - Villaggi turistici;
  - Campeggi;
  - Parchi di vacanza;
- Strutture di mero supporto:
  - Strutture gestite dagli enti locali in collaborazione con i campeggi;

I comuni capoluogo di provincia e le unioni di comuni si basano sulla presunzione di legge, mentre i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o delle città

d'arte vengono individuati dalle regioni sulla base della presenza di diversi requisiti. Per le località turistiche emerge l'attrattività e la potenzialità turistica mentre per le città d'arte predomina l'arte, l'elemento centrale della loro identità culturale, che genera gran parte della loro economia tramite il turismo culturale.

#### 4.1.4 I SOGGETTI ATTIVI E I SOGGETTI PASSIVI

I soggetti attivi e passivi dell'imposta di soggiorno si possono individuare nel comma 1 dell'articolo 4 del decreto che disciplina l'imposta.

I soggetti attivi sono i comuni, i quali si occupano dell'istituzione dell'imposta. La riscossione dell'imposta e il versamento del gettito ai comuni, invece, è un compito che è stato affidato a coloro che operano nelle strutture ricettive. Queste due operazioni, solo in casi eccezionali, possono essere effettuate da due soggetti diversi.

I gestori delle strutture ricettive fino al 2019 erano qualificati come agenti contabili mentre dal 2020 sono qualificati come responsabili del pagamento.

La qualificazione di agenti contabili era stata attribuita dalla corte dei conti<sup>55</sup>, dopo diverse interpretazioni, con la sentenza 13 gennaio 2016 n. 22. Questa denominazione comportava due importanti ripercussioni:

- Obbligo a presentare, entro il 30 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, il conto di gestione, il cosiddetto modello 21<sup>56</sup>;
- Sanzioni e condanne molto pesanti in caso di mancata presentazione del modello 21 in quanto le conseguenze erano sia di tipo tributario che di tipo penale.

La qualificazione, invece, di responsabili del pagamento è stata attribuita dalla sesta sezione penale della cassazione con la sentenza 30 ottobre 2020 n. 30227. Questa sentenza ha stabilito che, in seguito all'entrata in vigore del decreto legge 19 maggio 2020 n. 24,

---

<sup>55</sup> La corte dei conti, organo ausiliario del governo che svolge funzioni giurisdizionali e di controllo, è prevista dagli articoli 100 e 103 della costituzione.

<sup>56</sup> Il modello 21, documento che presenta un riepilogo della gestione dei beni e del denaro di pertinenza pubblica da parte degli agenti contabili, è stabilito dal decreto del presidente della repubblica 31 gennaio 1996 n. 194.

il cosiddetto decreto rilancio, non può più essere individuato il delitto di peculato<sup>57</sup> nella condotta dei gestori delle strutture ricettive. Questa denominazione, infatti, si differenzia da quella precedente per il fatto che i gestori non subiscono più una condanna penale in caso di mancata presentazione del modello 21.

Anche il ruolo di responsabile di imposta risulta oneroso per i gestori delle strutture ricettive in quanto devono svolgere un insieme articolato di attività tenendo conto delle modalità e delle scadenze previste dal regolamento del comune. Devono, infatti, verificare le caratteristiche di coloro che alloggiano nella struttura e verificare la sussistenza dell'obbligo, calcolare la misura dell'imposta sulla base del periodo e della durata del soggiorno, chiedere e ricevere il pagamento, rilasciare la quietanza ai clienti, versare al comune il gettito riscosso e fornire al comune le informazioni e la documentazione riguardanti l'applicazione dell'imposta. Nel caso in cui il cliente non paghi l'imposta il gestore deve far firmare un modulo di certificazione in cui il cliente si assume la piena responsabilità della scelta di evasione.

La gestione dell'imposta è resa più semplice dall'utilizzo di un software che automatizza gli oneri e gli adempimenti da svolgere. Si tratta di uno strumento utile soprattutto per il monitoraggio delle dichiarazioni. Il software più utilizzato in Italia è lo StayTour, di proprietà della società Hyksos s.r.l., che è una società specializzata in imposta di soggiorno. Questo programma permette di compilare e trasmettere le dichiarazioni che le strutture ricettive devono inviare al comune entro una determinata scadenza. In questo modo tutto viene effettuato in maniera telematica, agevolando gli aspetti burocratici, permettendo ai comuni di avere il pieno controllo e consentendo ai comuni di accedere ai report di statistica e rendicontazione.

I soggetti passivi, invece, su cui grava il pagamento dell'imposta di soggiorno, sono coloro che alloggiano nelle strutture ricettive.

---

<sup>57</sup> Il delitto di peculato, caratterizzato dall'appropriazione di denaro o altra cosa mobile da parte di un pubblico ufficiale o di un incaricato di un servizio pubblico, è definito dall'articolo 314 del codice penale.



#### 4.1.5 LA MISURA

La determinazione dell'imposta di soggiorno, come stabilisce il comma 1 dell'articolo 4 del decreto che disciplina l'imposta, avviene secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, fino a un massimo di 5 euro a persona per notte.

La quantificazione dell'imposta è attribuita ai comuni perché, conoscendo le esigenze della località, sanno quali sono le politiche migliori da adottare.<sup>58</sup> I singoli comuni effettuano delle scelte differenziate sulla base di vari fattori quali la durata del soggiorno, la stagione e la localizzazione e la tipologia delle strutture ricettive.

#### 4.1.6 LE ESENZIONI

Le esenzioni dal pagamento dell'imposta di soggiorno non vengono specificate dal decreto legislativo che disciplina l'imposta ma vengono stabilite dai singoli regolamenti comunali. Ogni comune stabilisce le proprie esenzioni, secondo le proprie esigenze, anche nel caso di categorie che dovrebbero presentare una valutazione comune. Generalmente le esenzioni vengono definite nei confronti delle seguenti categorie:

- I residenti;
- I bambini;
- I malati;
- I disabili;
- Gli accompagnatori dei malati e dei disabili;
- Gli autisti e gli accompagnatori turistici;
- I lavoratori dipendenti delle strutture ricettive;
- Le forze armate;
- Gli artisti e i loro accompagnatori in occasione di manifestazioni culturali organizzate dall'amministrazione comunale;

---

<sup>58</sup> NICORA A., Imposta di soggiorno e costituzione italiana, BookSprint Edizioni, 2019, p. 95-105.

- Gli ospiti di un evento organizzato da un'istituzione locale;
- Gli studenti che soggiornano per motivi di studio o per periodi di formazione professionale attestati dalle scuole, dalle università o dagli enti di formazione;
- I volontari che offrono servizio nel sociale;
- Coloro che soggiornano per un periodo superiore a un determinato limite temporale;
- Coloro che pernottano negli ostelli della gioventù;
- Coloro che alloggiano per far fronte a situazioni di emergenza.

Queste esenzioni vengono accertate mediante la presentazione di un'apposita certificazione ai gestori delle strutture ricettive.

L'esenzione più diffusa è quella riguardante i bambini in quanto è prevista nel 93,8% dei comuni che applicano l'imposta di soggiorno.<sup>59</sup> Ciò che differenzia un comune da un altro è l'età fino la quale è definita.<sup>60</sup> A questa tipologia di esenzione segue quella riguardante i residenti, la quale è prevista nel 74% dei comuni, e quella riguardante gli accompagnatori di gruppi turistici, la quale è prevista nel 56,3% dei comuni. In alcuni comuni, inoltre, sono applicate delle esenzioni particolari. Nel caso di Roccaraso (AQ) sono esclusi dal pagamento anche coloro che sono iscritti all'A.I.R.E.<sup>61</sup> e nel caso di Agerola (NA), Terracina (LT), Nicolosi (CT), Minervino (BT) e Gargnano (BS) sono esclusi dal pagamento anche i residenti in comuni gemellati. In certi comuni, infine, sono definite delle esenzioni singolari.<sup>62</sup> La maggior parte dei comuni in cui sono presenti esenzioni si trova in Toscana, in Lombardia e in Veneto. Nei comuni, invece, in Alto Adige e in Umbria non sono ammesse.

Da considerare sono anche le agevolazioni nel pagamento dell'imposta di soggiorno, le quali vengono applicate nei casi di bassa stagione, di soggiorni lunghi, di

---

<sup>59</sup> NICORA A., *Imposta di soggiorno e costituzione italiana*, BookSprint Edizioni, 2019, p. 110-120.

<sup>60</sup> Si va da alcuni comuni, come San Michele al Tagliamento (VE), in cui è stabilita solo fino ai 2 anni, ad alcuni comuni, come Milano, in cui è stabilita fino ai 18 anni.

<sup>61</sup> L'A.I.R.E., l'anagrafe italiani residenti all'estero che contiene i dati dei cittadini italiani che risiedono all'estero per un periodo superiore ai 12 mesi, è stata introdotta con la legge 27 ottobre 1988 n. 470.

<sup>62</sup> Per esempio, a Napoli l'imposta non è applicata nei confronti dei rifugiati politici e a Siracusa l'imposta non è applicata nei confronti degli sposi in viaggio di nozze che esibiscono una documentazione idonea come certificazione.

gruppi numerosi e di strutture di tipo economico, destinate al turismo giovanile o situate in zone più difficili da raggiungere o nelle quali i servizi pubblici scarseggiano.

#### 4.1.7 LE SANZIONI

Le sanzioni relative al mancato pagamento dell'imposta di soggiorno non vengono indicate dal decreto che disciplina l'imposta, ma vengono individuate dai singoli regolamenti comunali. Si tratta, in ogni caso, di sanzioni amministrative che vengono applicate sulla base dei principi generali dettati dai decreti legislativi 18 dicembre 1997 n. 471, n. 472 e n. 473 e dal decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267.

In particolare l'articolo 13 del decreto legislativo n. 471 stabilisce che, in caso di omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta da parte di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive, è prevista nei loro confronti una sanzione amministrativa pari al 30% dell'importo non versato. Inoltre, l'articolo 7bis del decreto legislativo n. 267 stabilisce che, in caso di omessa, incompleta o infedele dichiarazione entro le scadenze o qualsiasi altra violazione da parte dei gestori delle strutture ricettive, viene applicata nei loro confronti una sanzione da 25 a 500 euro.

#### 4.1.8 IL CONTROLLO

Il monitoraggio della gestione dell'imposta di soggiorno costituisce un aspetto importante al fine di accertare il rispetto della disciplina dell'imposta. Si tratta di un compito che è stato affidato alla Corte dei conti.

In passato è emerso che spesso il gettito derivante dall'imposta di soggiorno era inferiore a quello potenzialmente ottenibile, considerati i posti letto e le presenze turistiche. Sono stati accertati, infatti, dei casi di evasione fiscale da parte dei gestori delle strutture ricettive a causa del mancato versamento dell'imposta. Questo problema si è verificato visto che i controlli, che erano affidati ai comuni, erano molto limitati perché i comuni non avevano le informazioni necessarie per controllare gli elementi dichiarati dai gestori. Disponevano di più informazioni solo nel caso di indagini nei confronti di singoli casi.

Nel 2019 il decreto legge 30 aprile 2019 n. 34 ha incentivato la lotta all'evasione nel settore turistico concedendo ai comuni la possibilità di avere le informazioni necessarie per effettuare i controlli. In questo modo i comuni hanno potuto cominciare a controllare i dati dichiarati dai gestori e a intercettare coloro che non hanno adempiuto gli obblighi previsti dal regolamento comunale. Inoltre, il decreto considerato ha previsto l'istituzione, presso il ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, di una banca dati delle strutture ricettive che sono identificate mediante un codice identificativo di tipo alfanumerico. L'accesso alla banca dati è consentito a tutti i soggetti che si occupano di controllo, tra cui si può individuare anche i comuni che applicano l'imposta. Per contrastare l'evasione è importante il confronto tra i dati sulle presenze turistiche dichiarati dai gestori e i dati sulle presenze turistiche dichiarati dall'ISTAT. Lo scostamento che si ottiene deve essere corretto considerando il periodo di applicazione dell'imposta e le esenzioni. Se, però, la percentuale di scostamento dopo la correzione supera il 10%-15% è necessario intraprendere un'indagine.<sup>63</sup>

#### 4.1.9 LE CRITICITÀ

L'imposta di soggiorno presenta dei limiti che possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- Il pagamento dell'imposta di soggiorno è sostenuto esclusivamente dai turisti che alloggiano nelle strutture ricettive del comune, i cosiddetti turisti pernottanti, e non dai turisti che visitano la città in giornata, i cosiddetti turisti escursionisti. Questi ultimi, che creano il turismo di massa e di bassa qualità, lasciano poche risorse nel comune, ma comportano degli extra costi economici e non;
- Violazione del principio della riserva di legge.<sup>64</sup> La regolamentazione dell'imposta di soggiorno, infatti, è molto generica e lascia spazio a diverse interpretazioni. Ne deriva che l'imposta presenta una forma principalmente

---

<sup>63</sup> FARRI R., L'imposta di soggiorno alla corte dei conti?, Rivista di Diritto Tributario, 2018, p. 1-3.

<sup>64</sup> Il principio della riserva di legge quale stabilisce che una determinata materia deve essere regolata esclusivamente mediante la legge primaria e non mediante fonti secondarie.

comunale, piuttosto che nazionale. Inoltre, non si riesce a ottenere una disciplina con una forma prevalentemente nazionale neanche considerando il diritto dell'unione europea perché non esiste un provvedimento che tratta questa imposta;

- Violazione del principio della neutralità dell'imposta, il quale stabilisce che l'imposta non deve influenzare le scelte dei contribuenti e non deve incidere sul sistema economico. L'introduzione dell'imposta di soggiorno, infatti, condiziona le decisioni dei turisti e riduce la competitività tra le destinazioni turistiche. Ciò è legato al fatto che i comuni hanno libera scelta nel decidere se applicare o meno l'imposta e questa decisione comporta svantaggi per i gestori delle strutture ricettive che operano in comuni che prevedono l'imposta e vantaggi nel caso opposto. Questo problema è stato evidenziato dall'osservatorio sulla fiscalità locale<sup>65</sup> mediante lo studio delle dichiarazioni della federazione degli albergatori italiani;
- Violazione del vincolo di destinazione dell'imposta, il quale indica l'utilizzo che deve essere fatto delle entrate derivanti dalle imposte. Il gettito dell'imposta di soggiorno spesso, infatti, viene usato dai comuni in modo inadeguato in quanto non viene utilizzato per realizzare interventi nel settore turistico, ma viene usato per la gestione dei servizi locali non legati alle attività turistiche. Molti comuni destinano le entrate al pareggio di bilancio o al finanziamento di progetti che non presentano affinità con il turismo. Nel 2011 è stato istituito l'Osservatorio nazionale sulla tassa di soggiorno, il quale è un organismo che ha il compito di monitorare le novità dell'imposta nelle destinazioni turistiche e di aggiornare periodicamente la disciplina, ed è stato possibile superare parzialmente il problema dell'utilizzo improprio delle entrate. Per ottenere un risultato migliore, però, sarebbe necessario uno strumento che verifici che il gettito venga usato per raggiungere le finalità individuate dal legislatore mediante la presentazione dei bilanci preventivi e consuntivi di una determinata località turistica.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> L'osservatorio sulla fiscalità locale è un organismo che ha il compito di monitorare la vita finanziaria degli enti locali.

<sup>66</sup> NICORA A., *Imposta di soggiorno e costituzione italiana*, BookSprint Edizioni, 2019, p. 150-180.

#### 4.1.10 LA DIFFUSIONE

L'imposta di soggiorno, come stabilito dall'Osservatorio nazionale sull'imposta di soggiorno, è attualmente applicata in 1128 comuni dei 7982 comuni presenti in Italia. Sono, invece, 3902 i comuni che non possono applicarla. Tra questi 1165 non possono a causa della mancanza di strutture ricettive e 2737 non possono a causa della mancanza dei requisiti richiesti, quali la qualificazione di capoluogo di provincia, l'appartenenza a unioni di comuni o l'inclusione negli elenchi regionali delle località turistiche o delle città d'arte. Ne deriva che ci sono anche molti comuni che potrebbero introdurla ma non l'hanno ancora introdotta. Negli ultimi anni, però, l'imposta è stata inserita in moltissimi comuni.<sup>67</sup>

L'imposta di soggiorno, considerando i comuni che hanno già introdotto l'imposta e suddividendo l'Italia in 4 macroaree, è applicata nel seguente modo:

- Per il 28,9% nel nord est;
- Per il 28,5% nel sud;
- Per il 24,4% nel nord ovest;
- Per il 18,2% nel centro.

Ne deriva che l'imposta è applicata soprattutto nelle regioni del nord est. Questo aspetto può essere spiegato evidenziando le differenze relative alle strutture ricettive presenti nelle quattro macroaree individuate:

- I comuni del nord est che presentano almeno una struttura ricettiva sono il 95,6% di quelli presenti;
- I comuni del centro che dispongono di almeno una struttura ricettiva sono il 94,7% del totale;
- I comuni del sud che presentano almeno una struttura ricettiva sono l'84,6% del totale;
- I comuni del nord ovest che dispongono di almeno una struttura ricettiva sono il 78,5% di quelli presenti.

---

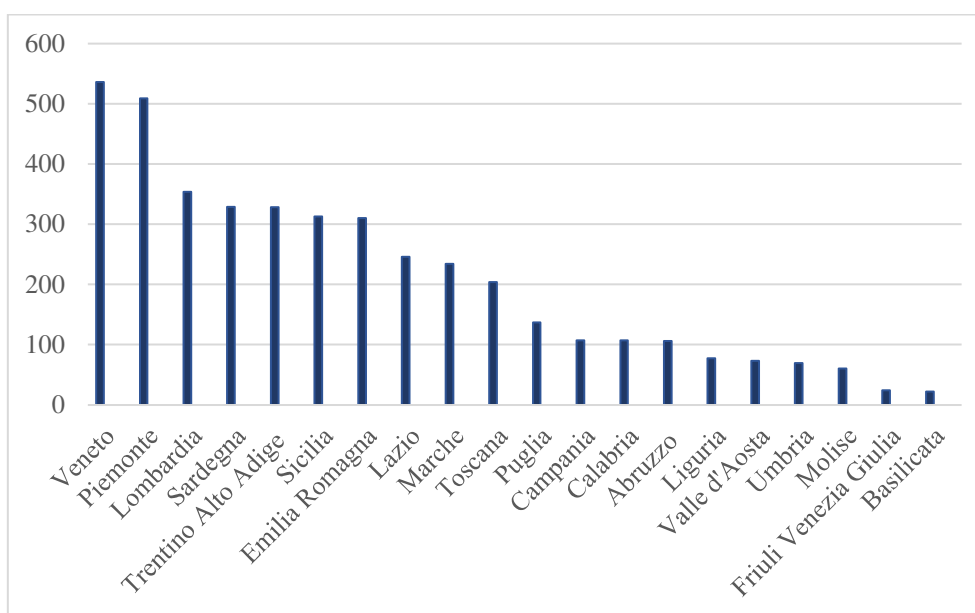
<sup>67</sup> CONTI L., GENNARI E., QUINTILIANI F., RASSU R e SCERESINI E., L'imposta di soggiorno nei comuni italiani, Banca d'Italia, 2018, p. 10-12.

Analizzando le strutture ricettive è importante anche verificare, nei comuni con strutture ricettive, la quota delle strutture alberghiere e delle strutture extralberghiere. Queste ultime prevalgono in Piemonte, Molise e Calabria.

Considerando, invece, i comuni che possono applicare l'imposta di soggiorno e comprendendo, quindi, sia i comuni che hanno già introdotto l'imposta che quelli che potrebbero introdurla ma non l'hanno ancora inserita, si possono distinguere le regioni con il maggior numero di comuni che possono applicare l'imposta di soggiorno e le regioni con la percentuale più elevata di comuni che possono applicare l'imposta.

Le regioni che presentano il maggior numero di comuni che possono applicare l'imposta sono, come rappresentato nella figura 9, Veneto, Piemonte, Lombardia, Sardegna e Trentino Alto Adige. La posizione di Piemonte e Lombardia è determinata soprattutto dal fatto che in queste due regioni è concentrato il 34% di tutti i comuni italiani. Infatti, sono presenti 1506 comuni in Lombardia e 1182 comuni in Piemonte.<sup>68</sup>

Figura 9: numero di comuni che possono applicare l'imposta di soggiorno nelle regioni



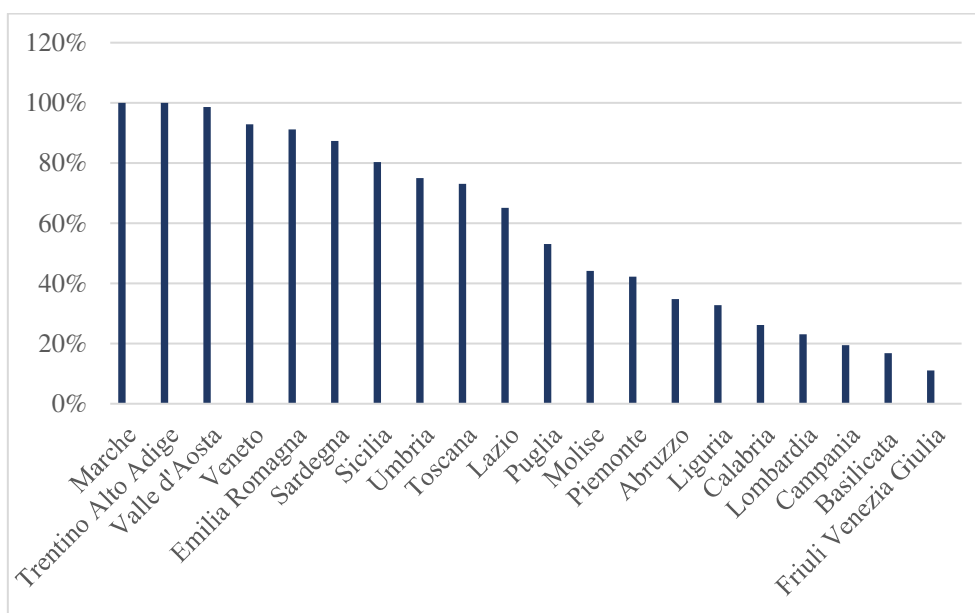
Fonte: Osservatorio sulla fiscalità locale

<sup>68</sup> BECHERI E., BONAFACCIA F., CIANELLA A., GRIESI A., LA SERRA E., MANUELLI A., STETCO V e VIOLA A., L'imposta di soggiorno: osservatorio sulla fiscalità locale, Ista e studio Becheri, 2015, p. 23-33.

Le regioni che, invece, presentano la percentuale più elevata di comuni che possono applicare l'imposta di soggiorno sono, come rappresentato nella figura 10, Marche e Trentino Alto Adige. Il Trentino Alto Adige e le Marche si trovano al primo posto in quanto entrambe le amministrazioni regionali hanno deciso che tutti i comuni sono turistici e che, di conseguenza, tutti i comuni possono applicare l'imposta. Seguono Valle d'Aosta, in cui solo un comune non presenta strutture ricettive, Veneto e Emilia Romagna, in cui è presente un numero elevato di strutture ricettive.

In questo caso si ottiene una classifica diversa in quanto si rapporta il numero dei comuni che possono applicare l'imposta in una regione al numero dei comuni presenti in ciascuna regione.<sup>69</sup>

Figura 10: percentuale dei comuni che possono applicare l'imposta di soggiorno



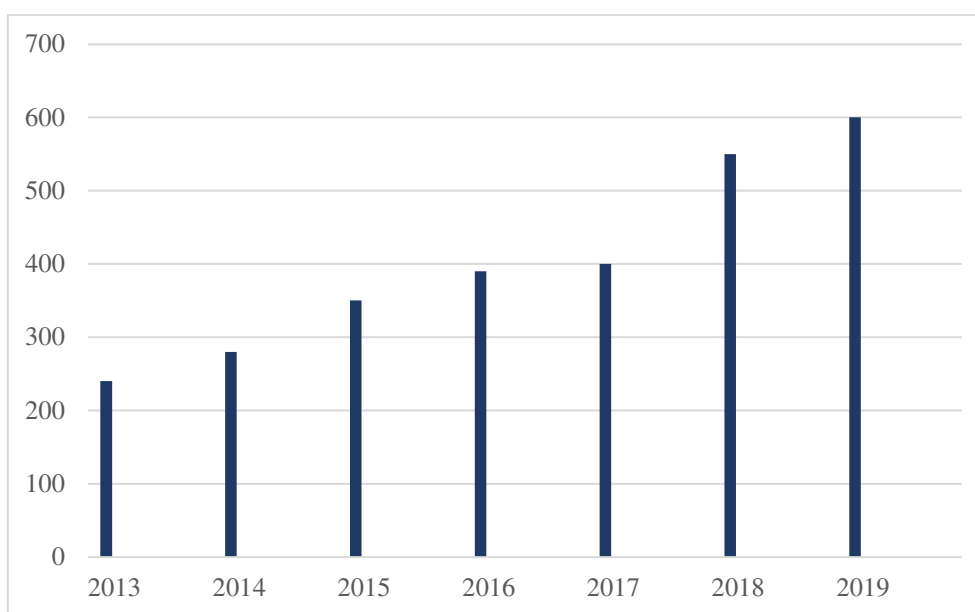
Fonte: Osservatorio sulla fiscalità locale

<sup>69</sup> BECHERI E., BONAFACCIA F., CIANELLA A., GRIESI A., LA SERRA E., MANUELLI A., STETCO V e VIOLA A., L'imposta di soggiorno: osservatorio sulla fiscalità locale, Ista e studio Becheri, 2015, p. 76-78.



Il gettito totale dell'imposta di soggiorno, come rappresentato nella figura 11, è cresciuto negli scorsi anni grazie all'incremento del numero dei comuni che hanno applicato l'imposta di soggiorno.<sup>70</sup>

Figura 11: gettito totale dell'imposta di soggiorno dal 2013 al 2019 (in milioni di euro)



Fonte: Ragioneria generale dello stato

Il gettito totale dell'imposta di soggiorno nel 2019 ha superato i 600 milioni di euro, anche se, come dimostra la tabella 6, si è concentrato principalmente in alcuni comuni. I dieci comuni con il gettito più elevato hanno determinato un'entrata di 275 milioni di euro, pari al 45,8% del totale. In ciascuno di questi comuni è presente un regolamento diverso:

- Roma: l'imposta è compresa tra 3 e 7 euro nelle strutture alberghiere ed è di 3,50 euro nelle strutture extralberghiere e di 2 euro nelle strutture all'aperto;
- Milano: l'imposta è compresa tra 2 e 5 euro nelle strutture alberghiere ed è di 3 euro nelle strutture extralberghiere e di 2 euro nelle strutture all'aperto;

<sup>70</sup> NICORA A., *Imposta di soggiorno e costituzione italiana*, BookSprint Edizioni, 2019, p. 130-135.

- Firenze: l'imposta è compresa tra 3 e 5 euro nelle strutture alberghiere ed è di 3 euro nelle strutture extralberghiere e nelle strutture all'aperto;
- Venezia: l'imposta è compresa tra 0,70 e 5 euro nelle strutture alberghiere, tra 1,40 e 5 euro nelle strutture extralberghiere e tra 0,10 e 1,50 euro nelle strutture all'aperto;
- Rimini: l'imposta è compresa tra 0,70 e 4 euro nelle strutture alberghiere, tra 0,70 e 2 euro nelle strutture extralberghiere e tra 0,20 e 4 euro nelle strutture all'aperto;
- Napoli: l'imposta è compresa tra 1,50 e 5 euro nelle strutture alberghiere ed è di 2,50 euro nelle strutture extralberghiere e nelle strutture all'aperto;
- Torino: l'imposta è compresa tra 2,30 e 5 euro nelle strutture alberghiere ed è di 2,30 euro nelle strutture extralberghiere e di 1 euro nelle strutture all'aperto;
- Bologna: l'imposta è di 3 euro nel caso in cui il costo per persona per singolo pernottamento sia compreso tra 1 e 70,99 euro, di 4 euro nel caso in cui il costo per persona per singolo pernottamento sia compreso tra 71 e 120,99 euro e di 5 euro nel caso in cui il costo per persona per singolo pernottamento sia oltre 121 euro;
- Riccione: l'imposta è compresa tra 0,50 e 3 euro nelle strutture alberghiere, tra 0,50 e 1,50 euro nelle strutture extralberghiere ed è di 0,60 euro nelle strutture all'aperto;
- Verona: l'imposta è compresa tra 1 e 5 euro nelle strutture alberghiere e nelle strutture all'aperto e tra 1,50 e 5 euro nelle strutture extralberghiere.

Tabella 6: comuni con il gettito dell'imposta di soggiorno più elevato nel 2019

<b>CITTÀ</b>	<b>GETTITO</b>	<b>GETTITO IN %</b>
<i>Roma</i>	<i>130.000.000</i>	<i>21,7%</i>
<i>Milano</i>	<i>45.000.000</i>	<i>7,5%</i>
<i>Firenze</i>	<i>33.000.000</i>	<i>5,5%</i>
<i>Venezia</i>	<i>32.000.000</i>	<i>5,3%</i>
<i>Rimini</i>	<i>8.000.000</i>	<i>1,3%</i>
<i>Napoli</i>	<i>8.000.000</i>	<i>1,3%</i>
<i>Torino</i>	<i>7.000.000</i>	<i>1,2%</i>
<i>Bologna</i>	<i>6.000.000</i>	<i>1%</i>
<i>Riccione</i>	<i>3.000.000</i>	<i>0,5%</i>
<i>Verona</i>	<i>3.000.000</i>	<i>0,5%</i>

Fonte: Ragioneria generale dello stato

Il gettito derivante dall'imposta è stato utilizzato per raggiungere diversi obiettivi, tra cui:

- Il 29,1% è stato utilizzato per sostenere manifestazioni e eventi culturali;
- Il 17% è stato utilizzato per salvaguardare l'ambiente;
- Il 15,9% è stato utilizzato per sostenere le istituzioni;
- Il 12,8% è stato utilizzato per i servizi di pubblico trasporto;
- Il 5,7% è stato utilizzato per la promozione dell'attività turistica.

Da considerare che ogni comune ha utilizzato le entrate derivanti dall'imposta in maniera diversa sulla base delle proprie priorità. Ad esempio a Roma la maggior parte delle entrate è stata utilizzata per incentivare l'informazione turistica e per sostenere gare bandite per attività di marketing, a Milano per valorizzare il turismo e per migliorare il settore culturale e a Venezia per incrementare il numero degli operatori del turismo e per realizzare una migliore manutenzione delle aree verdi.

L'incidenza del gettito derivante dall'imposta sulle entrate totali del comune è oscillata tra un massimo dell'8,2%, registrato a Montecatini Terme (PT), e un minimo dello 0,3%, registrato in grandi città come Milano o Napoli.

Il gettito totale dell'imposta di soggiorno nel 2020 si è ridotto drasticamente a causa della forte ripercussione che la diffusione del COVID-19 ha avuto nel settore turistico. È stata calcolata una riduzione dell'imposta pari a 211 milioni di euro rispetto all'anno precedente. In particolare, i comuni che hanno risentito di più della riduzione delle entrate derivanti dall'imposta sono i comuni del Lazio, del Veneto e della Lombardia. I comuni in queste regioni hanno perso, rispettivamente, 53 milioni, 38 milioni e 28 milioni di euro<sup>71</sup>.

La rapida diffusione dell'imposta di soggiorno ha spinto alcuni comuni a unire all'imposta una city card, che permette ai turisti di usufruire di alcuni servizi. Questa card permette di avere delle riduzioni di prezzo nell'acquisto di beni e servizi nelle strutture che sono convenzionate e di usufruire gratuitamente di alcuni servizi che sono offerti nelle città. Si evidenziano, in particolare, sconti nei ristoranti e nei negozi. Si tratta di un'idea che è nata da alcuni comuni in Puglia, nella provincia di Lecce, e che ha trovato subito applicazione a Salve, a Melendugno e a Otranto. In queste località i gestori delle strutture ricettive hanno cominciato a vendere la card al prezzo di 12 euro e con una validità pari alla durata del soggiorno. Attualmente è disponibile anche in Campania a Praiano (SA), dove a fronte del pagamento dell'imposta di soggiorno i turisti possono richiedere gratuitamente la card nella struttura ricettiva, e in Emilia Romagna a Ferrara, dove a fronte dell'acquisto della card viene concessa un'agevolazione singolare. In questo caso, infatti, si può beneficiare dell'esenzione dall'imposta per un giorno con la card da due giorni che ha un prezzo di 10 euro, per due giorni con la card da tre giorni che ha un prezzo di 12 euro e per tre giorni con la card da sei giorni che ha un prezzo di 18 euro.

Il collegamento tra imposta di soggiorno e city card è interessante, ma non ha trovato

---

<sup>71</sup> BECHERI E., BONAFACCIA F., CIANELLA A., GRIESI A., LA SERRA E., MANUELLI A., STETCO V e VIOLA A., L'imposta di soggiorno: osservatorio sulla fiscalità locale, Ista e studio Becheri, 2015, p. 77-81.

molto riscontro a causa delle difficoltà applicative e a causa del fatto che può essere realizzata a prescindere dall'imposta.<sup>72</sup>

## **4.2 IL CONTRIBUTO DI SBARCO**

Un'imposta alternativa all'imposta di soggiorno è rappresentata dal contributo di sbarco, il quale, però, può essere applicato solo nei comuni che hanno sede nelle isole minori o che presentano nel proprio territorio isole minori. Si tratta di un'imposta che è stata introdotta dal decreto legge 2 marzo 2012 n. 16, il quale ha aggiunto al decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 4 il comma 3 bis.

Il contributo di sbarco si differenzia dall'imposta di soggiorno principalmente per due aspetti: per i soggetti attivi e per il presupposto impositivo. I soggetti attivi sono rappresentati dai comuni che hanno sede nelle isole minori o che presentano nel proprio territorio isole minori mentre il presupposto impositivo è rappresentato dallo sbarco su queste isole.

Da considerare, inoltre, che i soggetti passivi sono sempre i turisti, però l'imposta di soggiorno colpisce i turisti che alloggiano in una determinata località turistica mentre il contributo di sbarco colpisce i turisti "mordi e fuggi", i quali comportano dei costi notevoli ma sostengono delle spese limitate.

Il contributo di sbarco presenta anche degli aspetti che lo avvicinano all'imposta di soggiorno. L'elemento principale che li accomuna è rappresentato dall'obiettivo delle imposte. Anche il contributo di sbarco, infatti, è destinato alla realizzazione di interventi nel settore turistico relativi alla salvaguardia dell'ambiente, alla manutenzione del patrimonio e al miglioramento dei servizi pubblici locali.

La misura del contributo di sbarco generalmente è pari a 2,50 euro per persona, ma in certe località turistiche può arrivare fino a 5 euro per persona in determinati periodi caratterizzati da un numero elevato di turisti oppure in caso di ingressi contingentati per

---

<sup>72</sup> BECHERI E., BONAFACCIA F., CIANELLA A., GRIESI A., LA SERRA E., MANUELLI A., STETCO V e VIOLA A., L'imposta di soggiorno: osservatorio sulla fiscalità locale, Ista e studio Becheri, 2015, p. 64.

questioni ambientali. I comuni che sono costituiti da un insieme di isole minori suddividono il contributo di sbarco in proporzione agli sbarchi effettuati su ciascuna isola. La riscossione del contributo di sbarco viene effettuata assieme alla riscossione del biglietto per il servizio di trasporto da parte dalle compagnie di navigazione che collegano le isole minori con la terraferma. Ne deriva che i responsabili del pagamento sono le compagnie di navigazione, le quali assumono il ruolo di sostituti d'imposta e hanno il diritto di rivalsa sui soggetti passivi.

La riscossione del contributo di sbarco non deve essere effettuata nei confronti dei residenti nel comune e dei lavoratori e degli studenti nel comune. I singoli comuni, tuttavia, possono modificare il proprio regolamento prevedendo specifiche esenzioni o riduzioni per determinate categorie o per determinati periodi.

La mancata riscossione del contributo di sbarco comporta l'attuazione della disciplina sanzionatoria nei confronti delle compagnie di navigazione. Le sanzioni sono comprese tra il 100% e il 200% dell'importo dovuto.<sup>73</sup>

Il contributo di sbarco, attualmente, è applicato, come dimostra la tabella 7, in poco più di venti comuni.

Tabella 7: applicazione del contributo di sbarco

<b>COMUNE</b>	<b>REGIONE</b>
<i>Anacapri</i>	<i>Napoli</i>
<i>Santa Marina Salina</i>	<i>Messina</i>
<i>Capri</i>	<i>Napoli</i>
<i>Malfa</i>	<i>Sicilia</i>
<i>Procida</i>	<i>Campania</i>
<i>Campo nell'Elba</i>	<i>Toscana</i>
<i>Ponza</i>	<i>Lazio</i>

<sup>73</sup> CHIERCHIA V., Imposta di sbarco, Il Sole 24 Ore, 2017, p. 1.

<i>Capoliveri</i>	<i>Toscana</i>
<i>Ventotene</i>	<i>Lazio</i>
<i>Capraia Isola</i>	<i>Toscana</i>
<i>Stresa</i>	<i>Piemonte</i>
<i>Isola del Giglio</i>	<i>Toscana</i>
<i>Isola di Giannutri</i>	<i>Toscana</i>
<i>Montisola</i>	<i>Lombardia</i>
<i>Marciana</i>	<i>Toscana</i>
<i>Marciana Marina</i>	<i>Toscana</i>
<i>Isole Tremiti</i>	<i>Puglia</i>
<i>La Maddalena</i>	<i>Sardegna</i>
<i>Porto Azzurro</i>	<i>Toscana</i>
<i>Favignana</i>	<i>Sicilia</i>
<i>Portoferraio</i>	<i>Toscana</i>
<i>Lampedusa e Linosa</i>	<i>Sicilia</i>
<i>Rio Marina</i>	<i>Toscana</i>
<i>Lipari</i>	<i>Sicilia</i>
<i>Rio nell'Elba</i>	<i>Toscana</i>

Fonte: Osservatorio sulla fiscalità locale

Da considerare è, per esempio, l'applicazione del contributo di sbarco nell'isola di Capri in quanto il regolamento è particolare dal momento che sull'isola insistono due comuni: il comune di Capri e il comune di Anacapri. Il regolamento è stato approvato con la delibera del consiglio comunale del 30 novembre 2016 n. 67 e prevede che tutte le decisioni relative al contributo di sbarco devono essere decise di comune accordo tra i

due comuni. La misura del contributo è di 2,50 euro per persona, ma può essere ridotta a 1,50 euro nel periodo da novembre a febbraio al fine di incentivare il turismo destagionalizzato. Tra le esenzioni, oltre a quelle presenti in tutti i comuni, si riconoscono quelle nei confronti delle guide turistiche e dei soggetti che svolgono attività di carattere socio-culturale e sportivo. Le sanzioni nel caso di mancata riscossione del contributo da parte della compagnia di navigazione sono del 200% dell'importo dovuto. Da considerare che il comune può istituire anche il contributo per l'accesso a determinate zone marine o terrestri che costituiscono un valore ambientale.



# CAPITOLO 5

## IL CASO DI VENEZIA

### 5.1 LO SVILUPPO DEL TURISMO

#### 5.1.1 LA STORIA

Venezia è una delle principali mete turistiche al mondo da secoli. Risalgono, infatti, al XV secolo i primi libri sulla città, i quali erano utilizzati dai giovani aristocratici europei che si recavano a Venezia per migliorare la loro cultura. Il periodo che assume maggiore importanza ai fini dell'analisi della fiscalità è quello compreso tra l'inizio del '900 e oggi. All'inizio del '900, infatti, considerando il numero di turisti, Venezia era la più importante destinazione turistica italiana. Questo primato era legato al suo carattere unico derivante dall'unione tra città d'arte e località balneare.

Considerando il periodo tra l'inizio del '900 e oggi si possono individuare alcune tappe fondamentali:

- Nel 1906 è stata fondata la “Compagnia Alberghi Lido”, la quale poco dopo si è trasformata nella “Compagnia italiana grandi alberghi”<sup>74</sup>. Questa compagnia ha fondato l'Hotel Excelsior, grande albergo di lusso che ha segnato l'ingresso della città nel settore turistico del grande capitale;

---

<sup>74</sup> La “Compagnia italiana grandi alberghi” era una società per azioni che ha rappresentato uno dei principali gruppi mondiali operanti nel settore alberghiero di lusso dal 1906 al 1995, anno in cui gli alberghi del gruppo sono stati rilevati dal gruppo statunitense “Sheraton”.

- Nel 1930 è stato attribuito un ruolo centrale al turismo, il quale è stato inserito negli aspetti rilevanti del “progetto Venezia”<sup>75</sup>. Il settore turistico era diventato uno dei settori principali della città e questo continuo miglioramento dell’attività turistica ha consentito di perfezionare sempre di più l’offerta nei confronti dei turisti italiani e stranieri;
- Nel secondo dopoguerra sono emersi come simboli della ricostruzione due alberghi, i quali hanno manifestato l’importanza del settore turistico per la ripresa. Ciò è stato favorito anche dalla deindustrializzazione del centro in seguito alla conversione industriale di Porto Marghera;
- Negli anni ’50 si è verificato un aumento del turismo grazie al boom economico, che ha portato alla definitiva affermazione del turismo internazionale. In questo periodo le presenze nel centro si sono duplicate e le presenze nella terraferma si sono decuplicate. In particolare, nel centro è emerso il turismo di lusso, in quanto era presente circa l’1% dei posti letto in hotel di lusso di tutta Italia, e nella terraferma è emerso il turismo di massa, in quanto è cresciuto sempre di più il numero di nuove strutture per gestire i turisti. Importanti sono state le inaugurazioni della nuova stazione di Venezia Santa Lucia nel 1954, dell’aeroporto Marco Polo a Tessera nel 1960 e del terminal nell’isola del Tronchetto nel 1961. Contemporaneamente si è verificato un indebolimento del turismo balneare, che si è rafforzato nelle vicine località venete, friulane ed emiliane. Lo sviluppo del turismo balneare in queste zone ha portato all’aumento delle visite giornaliere a Venezia;
- Negli anni ’70 si è constatato un cambiamento della concezione di turismo in quanto si è passati dalla prevalenza di un turismo di élite alla prevalenza di un turismo di massa, caratterizzato da una durata media del soggiorno inferiore. Si è passati, infatti, da una durata media del soggiorno di tre giorni negli anni ’50 a una durata media del soggiorno di due giorni negli anni ’70;
- Negli anni ’80 si è riscontrato uno spopolamento della città a causa dello spostamento di molti residenti sulla terraferma. Questo fenomeno che è avvenuto

---

<sup>75</sup> Il “progetto Venezia” era un progetto elaborato dagli imprenditori Cini, Gaggia e Volpi, i quali hanno presentato le linee guida per la crescita di Venezia e hanno attribuito al turismo un peso considerevole.

in molte città, ma in maniera più evidente a Venezia in quanto moltissimi giovani hanno preferito spostarsi per avere più comodità. In questo modo si è affermato il concetto di museificazione della città, che rappresenta la città come un posto rivolto sempre più ai turisti;

- Negli anni '90 si è registrato un incremento dei turisti provenienti soprattutto dall'Europa dell'est, i quali hanno scelto Venezia come meta principale. Negli stessi anni economisti, geografi e sociologi hanno cominciato a studiare l'impatto del turismo sui residenti visto che Venezia è diventata la città con il rapporto turisti/residenti più elevato al mondo. I turisti escursionisti, infatti, hanno raggiunto quota 20 milioni e hanno superato il numero dei turisti pernottanti. Lo studio dell'impatto del turismo sui residenti è cominciato soprattutto in seguito alla diffusione della possibilità di svolgere l'expo 2000 a Venezia. L'idea, però, è stata bocciata perché sono emerse numerose lamentele da parte di coloro che ritenevano che Venezia non poteva sostenere un peso turistico così elevato<sup>76</sup>;
- Negli anni 2000 si è rilevato un aumento dei turisti extraeuropei soprattutto grazie alla riduzione del costo dei biglietti aerei che ha comportato una crescita del turismo con una media del 5,6% all'anno;
- Nel 2011 i residenti nel centro e nelle isole sono diminuiti rispettivamente a 58.991 e 29.693. La continua riduzione della popolazione ha dimostrato l'effetto negativo del turismo di massa sui cittadini. Questo fenomeno, infatti, ha comportato dei prezzi più alti per i beni di prima necessità e per le case. Il turismo di massa ha portato soprattutto a tre conseguenze. La prima è la riduzione del turismo di qualità. Ciò è dimostrato dal fatto che i turisti tra il 2008 e il 2011 sono aumentati del 10,2%, ma i biglietti per l'ingresso alla "Fondazione musei civici veneziani" nello stesso periodo sono aumentati solo del 4,4%. La seconda è, invece, il grande cambiamento delle caratteristiche delle strutture ricettive. Nel centro si ha avuto una grande trasformazione di edifici in alberghi, i quali sono triplicati, e si ha avuto un'enorme diffusione di nuove tipologie di strutture, le quali erano già state sperimentate in altre città. Questo fenomeno si è sviluppato soprattutto in seguito all'introduzione del portale Airbnb. Inoltre, anche nella

---

<sup>76</sup> Il peso turistico che avrebbe sostenuto Venezia è stato definito dall'Ufficio statistica e ricerca del comune di Venezia.

terraferma è aumentato notevolmente il numero di strutture ricettive. La terza è, infine, la decuplicazione dei crocieristi che ha trasformato il porto nel secondo porto più trafficato da crociere nel mediterraneo dopo Barcellona. Ciò è legato anche alla vicinanza all'aeroporto, che è diventato il quarto scalo italiano per passeggeri. La presenza di grandi navi da crociera nella laguna rappresenta la causa del dislocamento di un'enorme quantità di acqua e dell'inquinamento eccessivo derivante dalle emissioni nocive dei carburanti. Per questo motivo il comitato No grandi navi<sup>77</sup> ha chiesto che le navi con stazza superiore alle 40.000 tonnellate non entrino nella laguna e che venga stabilito un limite massimo di ingressi di crocieristi.<sup>78</sup>

### 5.1.2 LA SITUAZIONE ATTUALE E LA PROSPETTIVA FUTURA

Il turismo a Venezia negli ultimi anni è il risultato dell'evoluzione del settore turistico dall'inizio del '900 a oggi. Considerando la crescita del turismo nel tempo emerge che il settore turistico determina ovviamente molti vantaggi, generati dall'aumento dell'occupazione e del reddito locale, ma anche molti svantaggi che possono essere sintetizzati nei seguenti punti:

- Overtourism generato dal continuo aumento del numero di turisti e dal continuo incremento del turismo internazionale, grazie alla facilità di spostamento. Ciò è dimostrato dalla crescita degli arrivi e delle presenze<sup>79</sup> rappresentata nella figura 12.

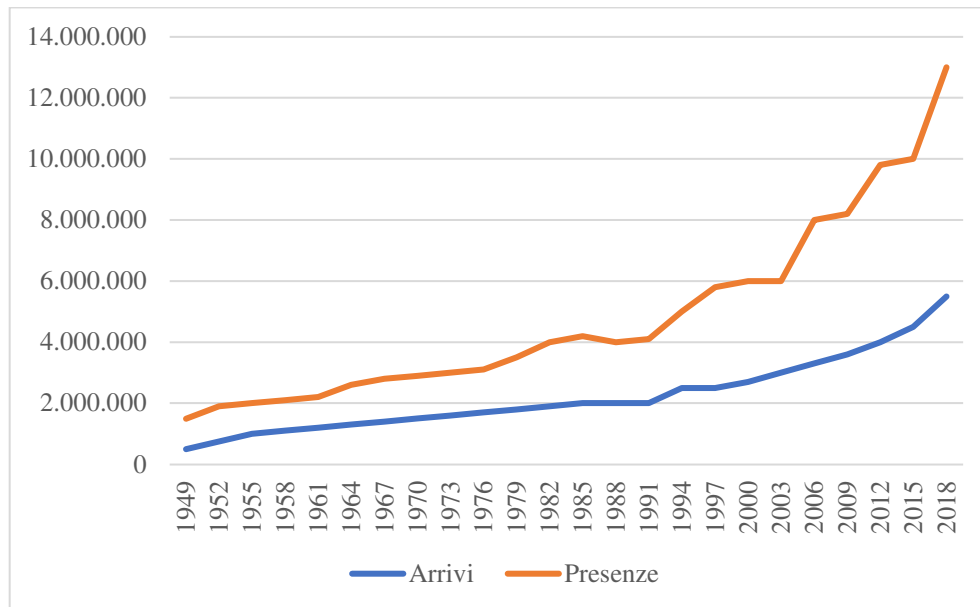
---

<sup>77</sup> Le richieste del comitato No grandi navi sono emerse nel 2012 e si sono diffuse mediante mobilitazioni e cortei.

<sup>78</sup> SCARPA T., Venezia è un pesce, Feltrinelli, 2020, p. 40-50.

<sup>79</sup> Gli arrivi indicano il numero di turisti nelle strutture ricettive mentre le presenze indicano i turisti presenti nelle strutture ricettive tenendo conto delle notti trascorse.

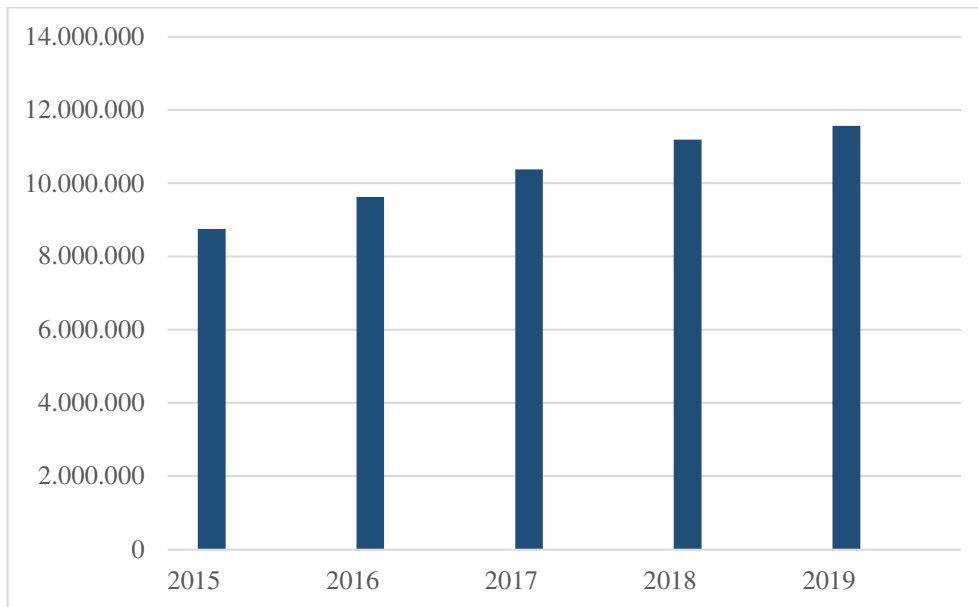
Figura 12: arrivi e presenze a Venezia



Fonte: comune di Venezia

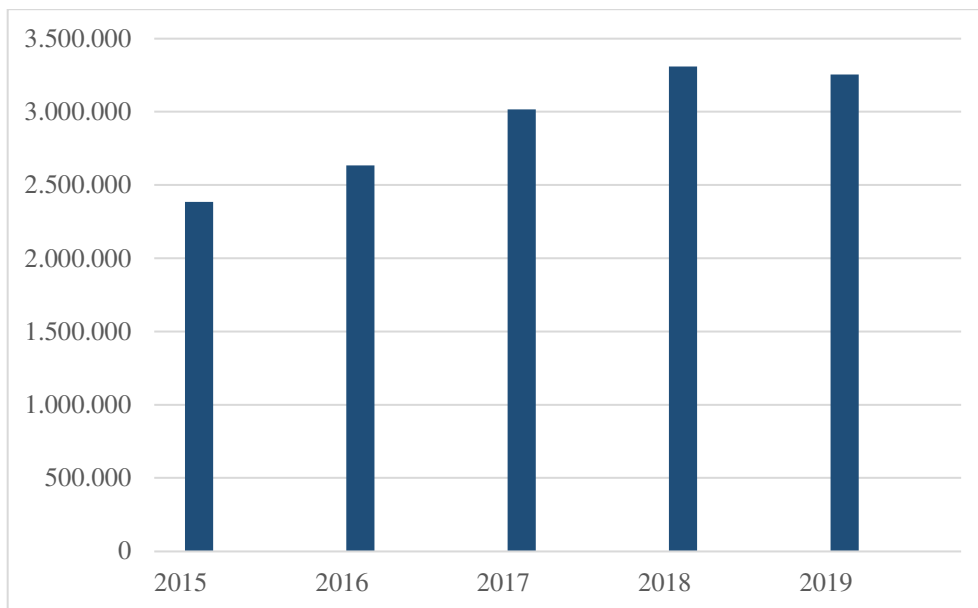
L'aumento del numero di turisti ha portato all'incremento dei passeggeri negli aeroporti di Venezia e Treviso, come rappresentato nelle figure 13 e 14, all'incremento dei passeggeri nel porto di Venezia, come rappresentato nella figura 15, e all'incremento delle strutture ricettive, soprattutto extralberghiere, come rappresentato nella figura 16.

Figura 13: numero di passeggeri nell'aeroporto di Venezia



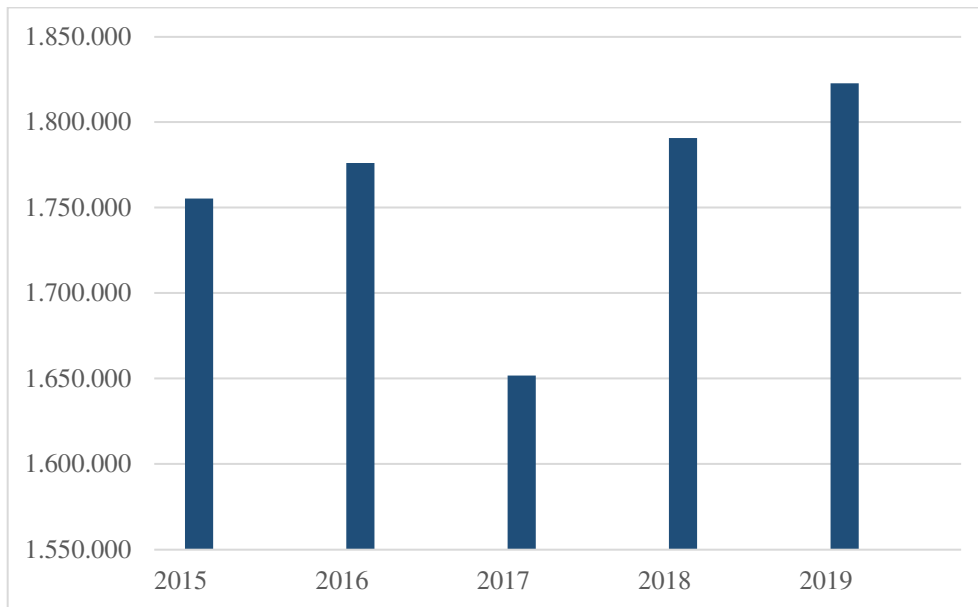
Fonte: comune di Venezia

Figura 14: numero di passeggeri nell'aeroporto di Treviso



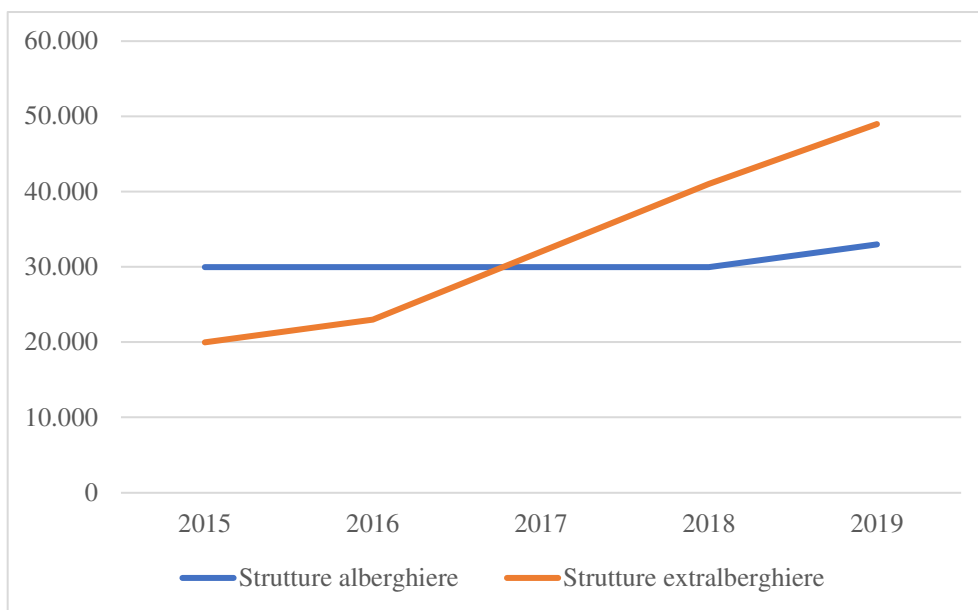
Fonte: comune di Venezia

Figura 15: numero di passeggeri nel porto di Venezia



Fonte: comune di Venezia

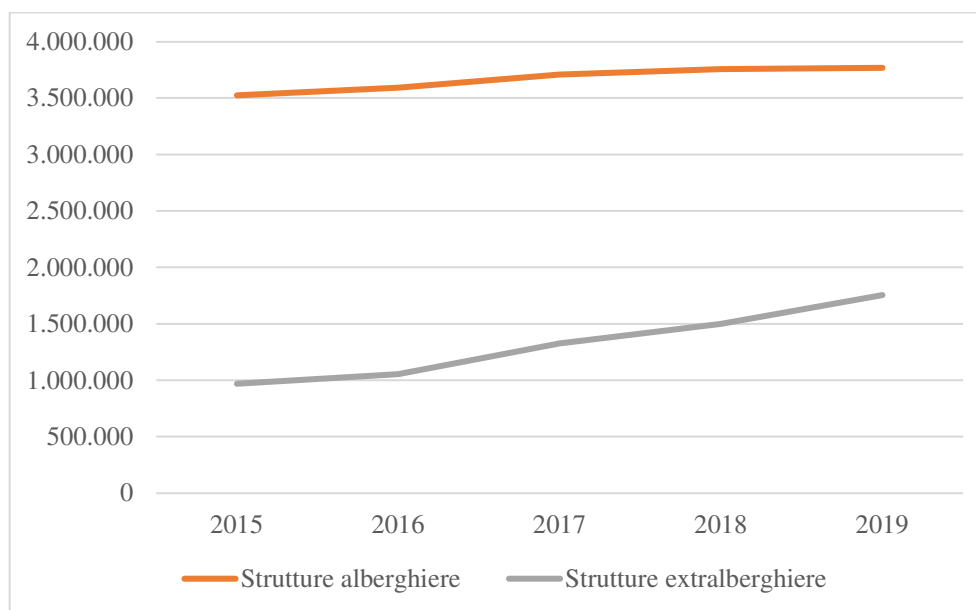
Figura 16: numero di strutture alberghiere e extralberghiere



Fonte: comune di Venezia

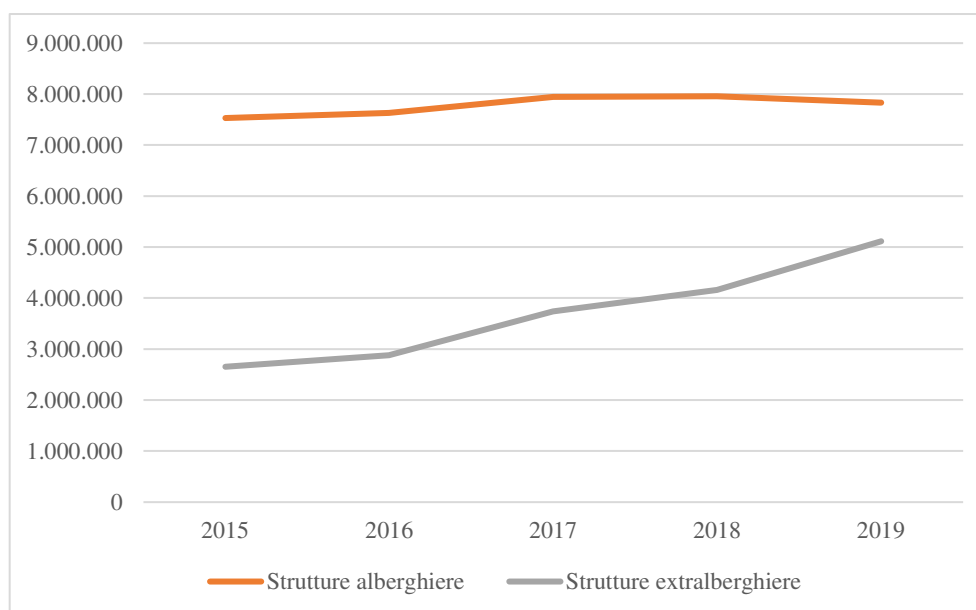
Ciò ha comportato una crescita diversa degli arrivi e delle presenze nelle strutture alberghiere e extralberghiere, come dimostrano le figure 17 e 18.

Figura 17: evoluzione degli arrivi nelle strutture alberghiere e extralberghiere



Fonte: comune di Venezia

Figura 18: evoluzione delle presenze nelle strutture alberghiere e extralberghiere



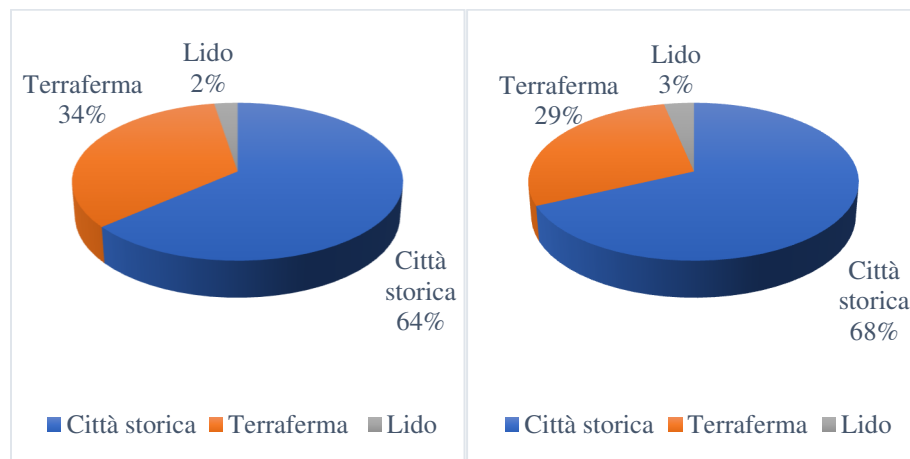
Fonte: comune di Venezia



In particolare, nel 2019 gli arrivi erano 5.523.283 e le presenze erano 12.948.519. Gli arrivi e le presenze erano suddivisi tra città storica, Lido e terraferma nel modo in cui sono rappresentati nelle figure 19 e 20.

Figura 19: distribuzione degli arrivi

Figura 20: distribuzione delle presenze

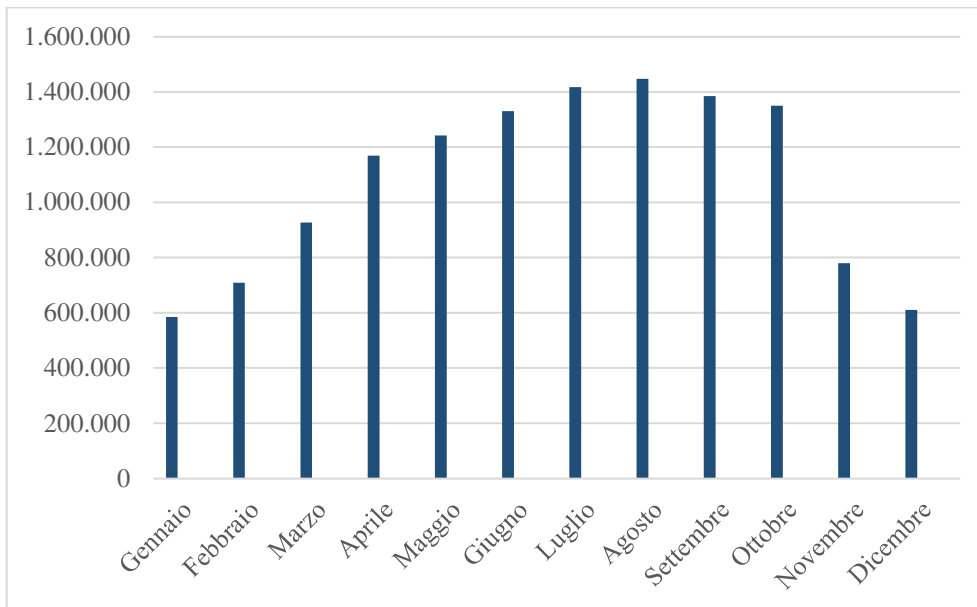


Fonte: comune di Venezia

Fonte: comune di Venezia

Le maggiori presenze, come dimostra la figura 21, si sono concentrate nei mesi estivi.

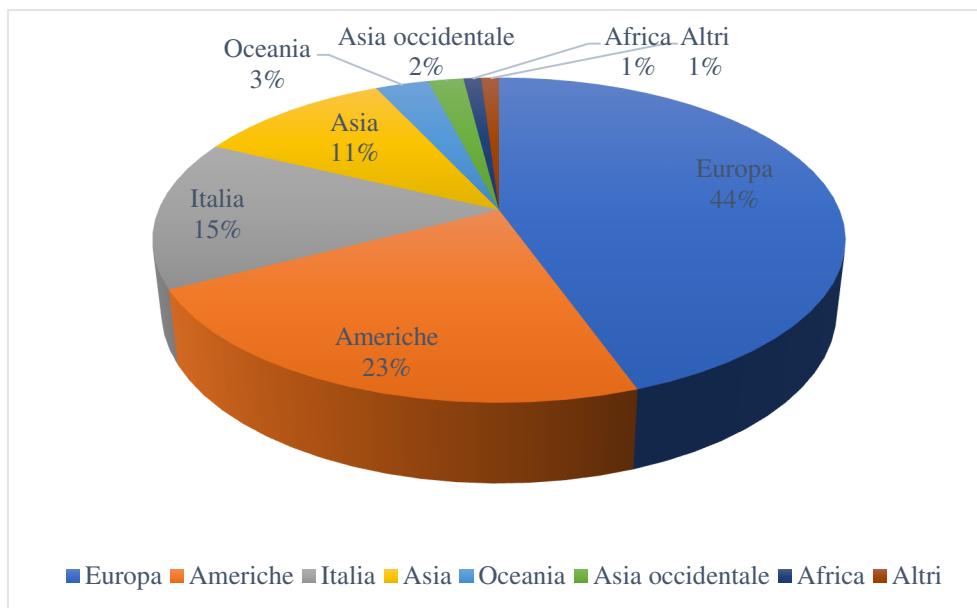
Figura 21: distribuzione delle presenze nel corso dell'anno



Fonte: comune di Venezia

La maggior parte delle presenze, come rappresenta la figura 22, comprendeva turisti provenienti dall'Europa, dall'America e dall'Asia.

Figura 22: provenienza dei turisti



Fonte: comune di Venezia

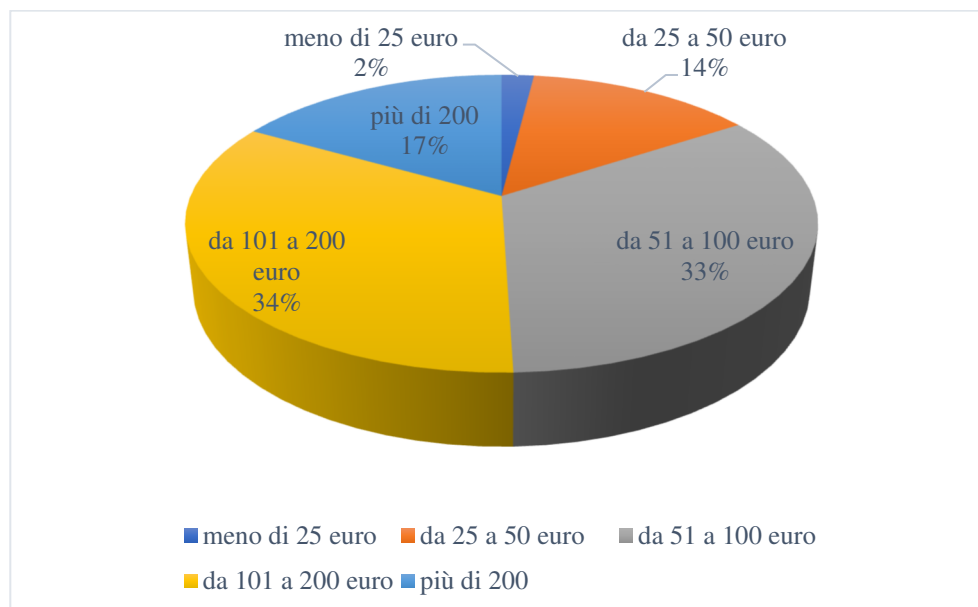
Negli ultimi anni, però, è stato rilevante soprattutto il numero dei turisti escursionisti, i quali hanno portato il numero dei turisti presenti nel 2019 a 33 milioni.

Si tratta di un problema grave dal momento che questo aspetto incide sul benessere dei residenti. Infatti, nella classifica della qualità della vita del 2018 stilata da Il Sole-24-Ore, Venezia si è posizionata al 34° posto in Italia, lontana dalle altre province venete;

- Altro svantaggio può essere individuato nelle uscite necessarie per il settore turistico che non sono compensate da entrate sufficienti. Questo avviene soprattutto a causa dei turisti escursionisti, i quali generalmente generano molti costi, ma portano pochi benefici. Si tratta dei turisti che creano un turismo di massa, concentrato nelle zone turistiche principali, e non di qualità, basato anche sulla visita delle zone meno frequentate.

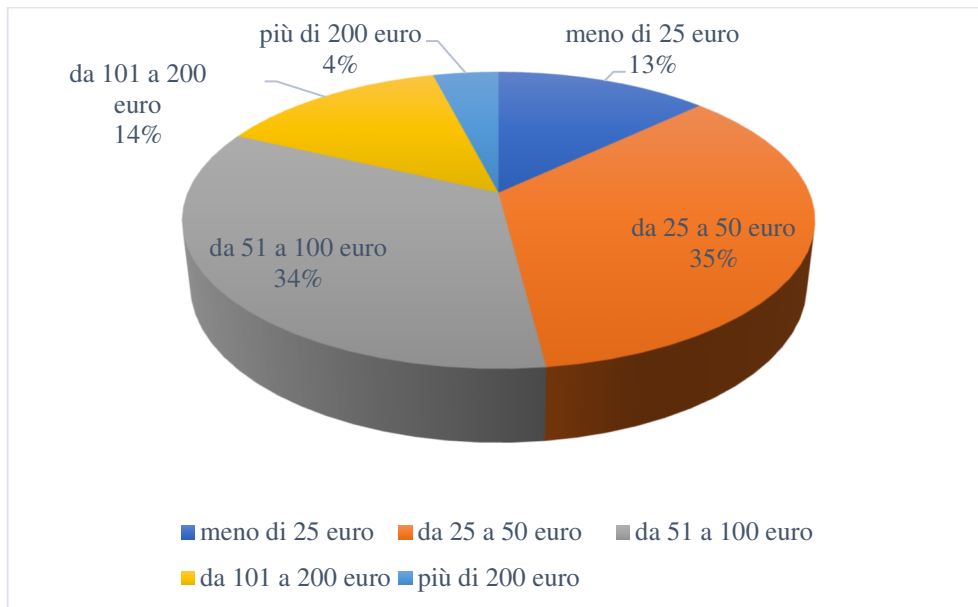
Da considerare è la spesa per persona al giorno nel caso di soggiorno, rappresentata nella figura 23, e nel caso di visita in giornata, rappresentata nella figura 24;

Figura 23: spesa per persona al giorno in caso di soggiorno



Fonte: comune di Venezia

Figura 24: spesa per persona al giorno in caso di visita giornaliera

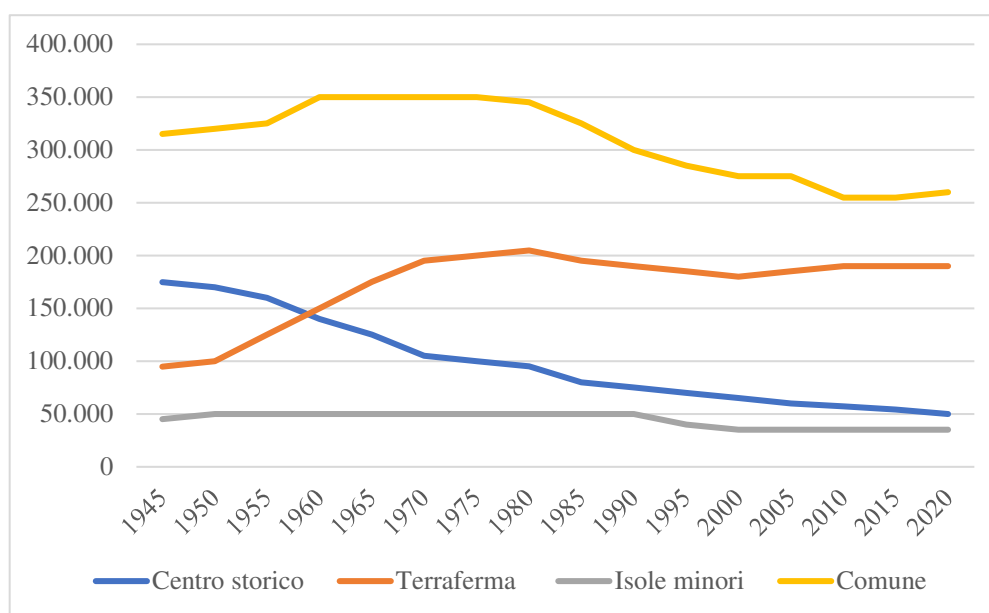


Fonte: comune di Venezia

- Mancanza di attività economiche diverse dal turismo che porta a vedere la città come una località esclusivamente turistica. Negli anni, infatti, la città si è concentrata sempre di più sulle attività turistiche trascurando le altre attività. Oggi solo Murano presenta l'unico presidio industriale del centro storico e delle isole minori che continua a generare ricchezza restando autonomo rispetto al turismo;
- Inserimento nel circolo vizioso del turismo legato all'ingresso nella terza fase del ciclo di vita di una città, la quale rappresenta una fase di maturazione. Questo è avvenuto a causa del rafforzamento di una società dello sviluppo illimitato e della globalizzazione, che hanno portato a pensare che si potesse crescere all'infinito;
- Riduzione della popolazione nel centro storico causata dalle difficoltà determinate dal turismo eccessivo. Si è passati, come dimostra la figura 25, da 174.808 residenti nel 1945 a 50.000 residenti nel 2020. Considerando anche l'evoluzione dei residenti nella terraferma, nelle isole minori e nel comune in generale, l'evoluzione dei residenti nel centro storico rappresenta l'aspetto più rilevante. Da

ricordare è la manifestazione nel 2017<sup>80</sup> in cui molti cittadini sono scesi in piazza per protestare contro l'esodo a cui sono costretti a causa di una città che è diventata invivibile per i prezzi eccessivi e per la sostituzione dei negozi essenziali con i negozi per i turisti. Inoltre, si ha anche un invecchiamento della popolazione in quanto sono soprattutto i giovani a essere spinti a trasferirsi sulla terraferma.<sup>81</sup>

Figura 25: l'evoluzione dei residenti



Fonte: comune di Venezia

Queste criticità necessitano di una soluzione al fine di poter incrementare i benefici e ridurre i costi che derivano dal turismo. Nel tempo si sono definiti due gruppi di veneziani: coloro che danno maggiore importanza ai benefici rispetto ai costi e coloro che danno un peso maggiore ai costi rispetto ai benefici. Negli ultimi anni, in seguito all'aumento delle criticità, si è rafforzata soprattutto questa posizione. Per questo motivo sono state definite diverse proposte per trovare una risoluzione alle problematiche:

<sup>80</sup> Manifestazione caratterizzata da un migliaio di persone che sono partite dall'Arsenale e si sono dirette nei luoghi dove il turismo di massa rende difficile la vita in città. La manifestazione era caratterizzata da un corteo con lo slogan "Mi no vado via" (io non vado via).

<sup>81</sup> SCARPA T., Venezia è un pesce, Feltrinelli, 2020, p. 90-105.

- Sviluppo del turismo sostenibile. Da ricordare è l'ingiunzione dell'UNESCO ad adottare una strategia sostenibile per il turismo a Venezia al fine di evitare il declassamento in "*heritage in danger*"<sup>82</sup>;
- Incentivo dei turisti pernottanti;
- Distribuzione dei turisti nel tempo e nello spazio;
- Inserimento degli ingressi contingentati;
- Limitazione degli ingressi nelle zone più frequentate;
- Introduzione di una capienza massima per i mezzi di trasporto;
- Creazione di una "tourist line" nei mezzi di trasporto;
- Creazione di una "cultural card" che concede degli sconti nei siti culturali e di una "venice lover experience" che concede degli sconti sui prodotti tipici di Venezia.<sup>83</sup>

La definizione delle criticità e la proposta delle risoluzioni è avvenuta considerando l'"Annuario del turismo" del comune di Venezia. Si tratta di una raccolta di dati degli ultimi cinque anni che permette di soddisfare i bisogni informativi di tutti i soggetti privati e pubblici. Vengono, infatti, presentati in maniera specifica tutti gli aspetti più importanti del turismo a Venezia.

L'annuario del turismo prevede solitamente sette parti ed è organizzato nel seguente modo:

- La prima parte rappresenta i dati storici del turismo a Venezia e le variazioni dei dati rispetto all'anno precedente;
- La seconda parte evidenzia la domanda turistica, confrontando il numero degli arrivi e delle presenze. Questa analisi viene fatta tenendo conto anche della provenienza dei turisti e della tipologia di struttura ricettiva scelta dai turisti;
- La terza parte presenta l'offerta turistica, riportando i dati delle strutture ricettive;
- La quarta parte illustra il numero dei passeggeri presenti negli aeroporti di Venezia e Treviso e nel porto di Venezia e il numero di turisti che usufruiscono del trasporto pubblico locale;
- La quinta parte fornisce i dati relativi al portale "VeneziaUnica";

---

<sup>82</sup> L'espressione "*heritage in danger*" indica il patrimonio artistico o culturale che si trova in uno stato di pericolo.

<sup>83</sup> COSTA M. e VAN DER BORG J., *Il turismo a Venezia*, 2019, p. 9.

- La sesta parte indica i dati dei visitatori dei musei e delle istituzioni culturali e dei fruitori dei principali eventi e spettacoli;
- La settima parte espone i dati generali relativi ai visitatori che sono forniti dall'Ufficio di statistica della regione del Veneto. Questi dati vengono analizzati considerando il comune di Venezia e la città metropolitana di Venezia. Il comune di Venezia comprende la città antica, il Lido e la terraferma mentre la città metropolitana di Venezia comprende la città d'arte, la zona balneare e l'entroterra metropolitano. La città d'arte comprende il comune di Venezia, ad esclusione del Lido, e i comuni di Dolo, Fiesso d'Artico, Mira, Mirano, Stra e Vigonovo. La zona balneare, invece, comprende il Lido e i comuni di Caorle, Cavallino Treporti, Chioggia, Eraclea, Jesolo, e San Michele al Tagliamento-Bibione. L'entroterra metropolitano, infine, comprende i comuni di Annone Veneto, Campagna Lupia, Campolongo Maggiore, Camponogara, Cavarzere, Ceggia, Cinto Caomaggiore, Cona, Concordia Sagittaria, Fossalta di Piave, Fossalta di Portogruaro, Fossò, Gruaro, Marcon, Martellago, Meolo, Musile di Piave, Noale, Noventa di Piave, Pianiga, Portogruaro, Pramaggiore, Quarto d'Altino, Salzano, San Donà di Piave, San Stino di Livenza, Santa Maria di Sala, Scorzè, Spinea, Teglio Veneto e Torre di Mosto.

Per concretizzare le proposte risolutive è stata inserita l'imposta di soggiorno, applicata dal 2011, che ha consentito di superare parzialmente il problema della copertura dei costi derivanti dal turismo. Questi costi prima del 2011 erano sostenuti esclusivamente dai residenti mentre dal 2011 hanno cominciato a essere sostenuti anche dai turisti pernottanti. Il problema, però, non si è risolto completamente in quanto sono rimasti i costi generati dai turisti escursionisti, i quali comportano molti costi, ma portano pochi benefici. Per questo motivo è stata approvata l'introduzione della city tax, la quale si presenta come un contributo di accesso che colpisce i turisti escursionisti. In questo modo si riesce a risolvere il problema relativo alla copertura dei costi mediante l'aumento delle entrate e il problema relativo alla presenza eccessiva di turisti in quanto si scoraggia gli arrivi nelle giornate con un flusso turistico maggiore.

Solo mediante un intervento così significativo si potrà superare il paradosso tra la Venezia che vive di turismo e la Venezia che sta venendo distrutta dal turismo e si potrà

ottimizzare l'attività turistica. Tutti gli altri interventi, invece, non risolverebbero il problema ma creerebbero solo problemi legali e di controllo.<sup>84</sup>

Altri tributi da considerare sono la tassa per l'accesso degli autobus turistici nella ZTL e l'imposta di scopo.

La prima, la tassa per l'accesso degli autobus turistici nella ZTL, è una tassa che è stata prevista dal decreto legislativo 30 aprile 1992 n. 285, il quale ha stabilito che gli autobus, per accedere a diverse zone del territorio comunale, devono pagare una somma che varia a seconda della tipologia di veicolo, della destinazione e della stagione. Questa tassa è stata introdotta per organizzare il traffico e per salvaguardare l'ambiente.

Diversamente, l'imposta di scopo, introdotta dalla legge 26 dicembre 2006 n. 296 e modificata successivamente dal decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23, è un'imposta che presenta diversi limiti relativi all'applicazione, ma che consente di ottenere un gettito rilevante visto che viene calcolata applicando alla base imponibile dell'IMU, pari a 14.340.000.000 euro, un'aliquota dello 0,5 per mille che permette di ottenere 7.170.000 euro.<sup>85</sup>

Da considerare è la situazione anomala che si è verificata nel 2020 a causa della diffusione del covid-19. La chiusura delle frontiere, il blocco dei voli e l'obbligo di quarantena ha colpito particolarmente il settore turistico e, di conseguenza, ha avuto un impatto rilevante sull'economia di Venezia, la quale è basata quasi esclusivamente sul turismo. Demoskopika<sup>86</sup> ha evidenziato che nel 2020 a Venezia si è registrata una riduzione degli arrivi del 59,5% e una riduzione delle presenze del 53,5%. In particolare, si ha avuto una diminuzione dei turisti stranieri, che hanno determinato un calo del 73,1% degli arrivi. Infatti, l'aeroporto di Venezia ha registrato una riduzione del 68,7% dei passeggeri e i soggiorni nelle strutture ricettive sono diminuiti del 51%. Tutto ciò ha avuto un forte impatto nei contratti di lavoro, che sono calati nella misura del 56,2%. Attualmente tra gli occupati nel settore turistico nella provincia di Venezia sono quasi 100.000 su 366.000 quelli che si trovano in difficoltà. Tra questi si può individuare:

---

<sup>84</sup> TOSI L., La fiscalità nelle città d'arte. Il caso di Venezia, CEDAM, 2009, p. 63-86.

<sup>85</sup> SCARPA T., Venezia è un pesce, Feltrinelli, 2020, p. 110-120.

<sup>86</sup> Demoskopika è un istituto che opera dal 2001 nell'ambito della ricerca economica e sociale, delle indagini di mercato e dei sondaggi di opinione.



- 13.000 nelle attività alberghiere;
- 21.000 nella ristorazione;
- 22.000 nei trasporti e nelle agenzie di viaggio;
- 7.000 nelle attività culturali e nel tempo libero;
- 37.000 nel commercio al dettaglio.

Si tratta di un'occupazione principalmente a vocazione femminile e giovanile. Infatti, le donne rappresentano il 53,7% degli occupati totali e i giovani sotto i 40 anni ne rappresentano il 37,6%.

Le previsioni stabiliscono che la ripresa dell'economia veneziana non avverrà prima di un anno. Qualcuno vede il 2021 come possibile anno di recupero mentre la maggior parte vede il 2022 come probabile anno di ripresa.<sup>87</sup>

## **5.2 L'IMPOSTA DI SOGGIORNO**

### **5.2.1 L'ISTITUZIONE**

L'imposta di soggiorno a Venezia è stata introdotta con la delibera del consiglio comunale n. 83 del 23-24 giugno 2011 ed è stata applicata dal 24 agosto 2011. L'imposta è stata introdotta per ridurre il problema dei costi derivanti dall'elevata intensità turistica e per risolvere il disequilibrio tra turisti e residenti nella copertura di questi costi. Il gettito derivante dall'imposta, infatti, permette di compensare le uscite generate dalle attività turistiche. Ciò è stato valutato considerando, in particolare, i dati del 2006. In quell'anno, infatti, nel centro storico si sono registrati 2 milioni di arrivi e 5 milioni di presenze. Queste presenze si sono distribuite per 4 milioni nelle strutture alberghiere, soprattutto negli hotel a 3 e 4 stelle dove la durata media del soggiorno era di due giorni, e per un milione nelle strutture extralberghiere, soprattutto negli ostelli per la gioventù, nei bed & breakfast e negli appartamenti dove la durata media del soggiorno

---

<sup>87</sup> VIGNALI M., Milano e Venezia colpite dal covid-19 in termini di turismo, Milano Finanza, 2020, p. 1-3.

era di tre giorni. Rilevante è soprattutto il numero dei turisti escursionisti, i quali erano circa 11 milioni, e dei turisti crocieristi, i quali erano circa 1,5 milioni.

## 5.2.2 LA DISCIPLINA

Il regolamento dell'imposta di soggiorno a Venezia è stato modificato più volte nel corso degli anni e quello attualmente in vigore è stato definito dalla delibera del consiglio comunale n. 57 del 19 dicembre 2018 ed è entrato in vigore il 1° gennaio 2019.

Il regolamento è organizzato nel seguente modo:

- Articolo 1 – Oggetto

Il gettito che si ottiene dall'applicazione dell'imposta di soggiorno è destinato alla realizzazione di interventi nel settore turistico.

- Articolo 2 - Presupposto dell'imposta

Il presupposto dell'imposta prevede il pernottamento in una struttura ricettiva situata nel comune di Venezia.

- Articolo 3 - Soggetto passivo

Il soggetto passivo dell'imposta è colui che pernotta nelle strutture ricettive indicate nell'articolo precedente.

- Articolo 4 - Esenzioni

Le esenzioni dal pagamento dell'imposta sono applicate nei confronti delle seguenti categorie:

- I residenti nel comune di Venezia;
- I minori entro il decimo anno di età;
- Coloro che pernottano in strutture ricettive in uso dell'amministrazione comunale di Venezia o di sue istituzioni;

- L'autista dei pullman e l'accompagnatore turistico (è previsto un autista e un accompagnatore turistico ogni 25 partecipanti);
- Le forze armate e le forze dell'ordine;
- I volontari che offrono il proprio servizio in emergenze ambientali o in occasione di eventi e manifestazioni organizzate dall'amministrazione comunale, metropolitana o regionale;
- Le persone disabili, la cui disabilità è evidente o certificata in base alla vigente normativa italiana e, per i cittadini stranieri, in base a quella del paese di provenienza;
- Coloro che praticano terapie riabilitative nelle strutture sanitarie del comune;
- Coloro che assistono i degenti ricoverati nelle strutture sanitarie del comune (è previsto un accompagnatore per paziente);
- I genitori accompagnatori di malati.

Negli ultimi 3 casi l'esenzione è riconosciuta solo con la presentazione al gestore della struttura ricettiva della certificazione della struttura sanitaria, la quale indica le generalità del malato o del degente e specifica il periodo di validità.

- Articolo 5 - Misura dell'imposta

La misura dell'imposta è determinata per persona e per pernottamento e può essere applicata fino a un massimo di 5 giorni consecutivi. L'imposta varia in base alla struttura ricettiva in cui alloggia il soggetto passivo ed è definita considerando 4 aspetti:

- Tipologia di struttura ricettiva: alberghiere, paralberghiere, extralberghiere o all'aperto;
- Classificazione della struttura ricettiva: stelle, categorie, leoni o categorie catastali;
- Ubicazione nel territorio della struttura ricettiva: centro storico e Giudecca o isole della laguna e terraferma;
- Stagionalità: alta stagione o bassa stagione.

Le seguenti tabelle riportano le tariffe previste per le diverse strutture

ricettive. In particolare, la tabella 8 presenta le tariffe legate ai periodi di alta stagione e la tabella 9 presenta le tariffe legate ai periodi di bassa stagione.

Tabella 8: tariffe nelle diverse strutture ricettive nei periodi di alta stagione

alta stagione <sup>88</sup>		tariffa base <sup>89</sup>		tariffa ridotta del 20% <sup>90</sup>		tariffa ridotta del 30% <sup>91</sup>	
tipologia	classificazione	intera	ridotta	intera	ridotta	intera	ridotta
alberghi e alberghi diffusi	1 stella	€1,00	€0,50	€0,80	€0,40	€0,70	€0,30
	2 stelle	€2,00	€1,00	€1,60	€0,80	€1,40	€0,70
	3 stelle e 3 stelle superior	€3,50	€1,70	€2,80	€1,40	€2,40	€1,20
	4 stelle e 4 stelle superior	€4,50	€2,20	€3,60	€1,80	€3,10	€1,60
	5 stelle e 5 stelle superior	€5,00	€2,50	€4,50	€2,20	€3,50	€1,70
villaggi albergo	2 stelle	€1,00	€0,50	€0,80	€0,40	€0,70	€0,30
	3 stelle	€2,00	€1,00	€1,60	€0,80	€1,40	€0,70
	4 stelle	€3,00	€1,50	€2,40	€1,20	€2,10	€1,00
residenze turistico alberghiere	2 stelle	€1,00	€0,50	€0,80	€0,40	€0,70	€0,30
	3 stelle	€2,00	€1,00	€1,60	€0,80	€1,40	€0,70
	4 stelle	€3,00	€1,50	€2,40	€1,20	€2,10	€1,00
alloggi turistici	2 leoni	€2,00	€1,00	€1,60	€0,80	€1,40	€0,70
	3 leoni	€3,00	€1,50	€2,40	€1,20	€2,10	€1,00
	4 leoni	€4,00	€2,00	€3,20	€1,60	€2,80	€1,40

<sup>88</sup> L'alta stagione comprende il periodo tra il 1° febbraio e il 31 dicembre.

<sup>89</sup> La tariffa base comprende una tariffa intera, la quale è la tariffa che viene applicata nella maggior parte dei casi, e una tariffa ridotta, la quale viene applicata a coloro che hanno un'età compresa tra i 10 e i 16 anni.

<sup>90</sup> La tariffa ridotta del 20% è applicata nelle strutture ricettive situate nelle isole della laguna a esclusione del centro storico e della Giudecca. La riduzione è del 10% in caso di alberghi a 5 stelle.

<sup>91</sup> La tariffa ridotta del 30% è applicata nelle strutture ricettive situate nella terraferma.

	5 leoni	€5,00	€2,50	€4,00	€2,00	€3,50	€1,70
casa per vacanze	2 leoni	€2,00	€1,00	€1,60	€0,80	€1,40	€0,70
	3 leoni	€3,00	€1,50	€2,40	€1,20	€2,10	€1,00
	4 leoni	€4,00	€2,00	€3,20	€1,60	€2,80	€1,40
unità abitative ammobiliate a uso turistico	2 leoni	€2,00	€1,00	€1,60	€0,80	€1,40	€0,70
	3 leoni	€3,00	€1,50	€2,40	€1,20	€2,10	€1,00
	4 leoni	€4,00	€2,00	€3,20	€1,60	€2,80	€1,40
	5 leoni	€5,00	€2,50	€4,00	€2,00	€3,50	€1,70
bed & breakfast	2 leoni	€2,00	€1,00	€1,60	€0,80	€1,40	€0,70
	3 leoni	€3,00	€1,50	€2,40	€1,20	€2,10	€1,00
	4 leoni	€4,00	€2,00	€3,20	€1,60	€2,80	€1,40
	5 leoni	€5,00	€2,50	€4,00	€2,00	€3,50	€1,70
campeggi	1 stella	€0,10	€0,00	€0,10	€0,00	€0,10	€0,00
	2 stelle	€0,20	€0,10	€0,20	€0,10	€0,10	€0,10
	3 stelle	€0,30	€0,10	€0,20	€0,10	€0,20	€0,10
	4 stelle	€0,40	€0,20	€0,30	€0,20	€0,30	€0,10
	5 stelle	€0,50	€0,20	€0,40	€0,20	€0,30	€0,20
villaggi turistici	2 stelle	€0,50	€0,20	€0,40	€0,20	€0,30	€0,20
	3 stelle	€1,00	€0,50	€0,80	€0,40	€0,70	€0,30
	4 stelle	€1,00	€0,50	€0,80	€0,40	€0,70	€0,30
	5 stelle	€1,50	€0,70	€1,20	€0,60	€1,00	€0,50
locazioni turistiche	categorie catastali A/1 – A/8 e A/9	€5,00	€2,50				
	categorie catastali A/2 – A/3 – A/6 – A/7 e A/11	€4,00	€2,00				
	categorie catastali A/4 e A/5	€3,00	€1,50				

agriturismi con pernottamento in immobili		€2,00	€1,00	€1,60	€0,80	€1,40	€0,70
agriturismi con pernottamento in strutture all'aperto		€0,10	€0,00	€0,10	€0,00	€0,10	€0,00
altre strutture ricettive		€1,50	€0,70	€1,20	€0,60	€1,00	€0,50

Fonte: comune di Venezia

Tabella 9: tariffe nelle diverse strutture ricettive nei periodi di bassa stagione

bassa stagione <sup>92</sup>		tariffa base <sup>93</sup>		tariffa ridotta del 20% <sup>94</sup>		tariffa ridotta del 30% <sup>95</sup>	
tipologia	classificazione	intera	ridotta	intera	ridotta	intera	ridotta
alberghi e alberghi diffusi	1 stella	€0,70	€0,30	€0,60	€0,30	€0,50	€0,20
	2 stelle	€1,40	€0,70	€1,10	€0,60	€1,00	€0,50
	3 stelle e superior	€2,40	€1,20	€2,00	€1,00	€1,70	€0,80
	4 stelle e 4 stelle superior	€3,10	€1,60	€2,50	€1,30	€2,20	€1,10
	5 stelle e 5 stelle superior	€3,50	€1,70	€3,10	€1,60	€2,40	€1,20
villaggi albergo	2 stelle	€0,70	€0,30	€0,60	€0,30	€0,50	€0,20
	3 stelle	€1,40	€0,70	€1,10	€0,60	€1,00	€0,50
	4 stelle	€2,10	€1,00	€1,70	€0,80	€1,50	€0,70
	2 stelle	€0,70	€0,30	€0,60	€0,30	€0,50	€0,20

<sup>92</sup> La bassa stagione comprende il periodo tra il 1° gennaio e il 31 gennaio.

<sup>93</sup> La tariffa base comprende una tariffa intera, la quale è la tariffa che viene applicata nella maggior parte dei casi, e una tariffa ridotta, la quale viene applicata a coloro che hanno un'età compresa tra i 10 e i 16 anni.

<sup>94</sup> La tariffa ridotta del 20% è applicata nelle strutture ricettive situate nelle isole della laguna a esclusione del centro storico e della Giudecca. La riduzione è del 10% in caso di alberghi a 5 stelle.

<sup>95</sup> La tariffa ridotta del 30% è applicata nelle strutture ricettive situate nella terraferma.

residenze turistico alberghiere	3 stelle	€1,40	€0,70	€1,10	€0,60	€1,00	€0,50
	4 stelle	€2,10	€1,00	€1,70	€0,80	€1,50	€0,70
alloggi turistici	2 leoni	€1,40	€0,70	€1,10	€0,60	€1,00	€0,50
	3 leoni	€2,10	€1,00	€1,70	€0,80	€1,50	€0,70
	4 leoni	€2,80	€1,40	€2,20	€1,10	€2,00	€1,00
	5 leoni	€3,50	€1,70	€2,80	€1,40	€2,40	€1,20
casa per vacanze	2 leoni	€1,40	€0,70	€1,10	€0,60	€1,00	€0,50
	3 leoni	€2,10	€1,00	€1,70	€0,80	€1,50	€0,70
	4 leoni	€2,80	€1,40	€2,20	€1,10	€2,00	€1,00
unità abitative ammobiliate a uso turistico	2 leoni	€1,40	€0,70	€1,10	€0,60	€1,00	€0,50
	3 leoni	€2,10	€1,00	€1,70	€0,80	€1,50	€0,70
	4 leoni	€2,80	€1,40	€2,20	€1,10	€2,00	€1,00
	5 leoni	€3,50	€1,70	€2,80	€1,40	€2,40	€1,20
bed & breakfast	2 leoni	€1,40	€0,70	€1,10	€0,60	€1,00	€0,50
	3 leoni	€2,10	€1,00	€1,70	€0,80	€1,50	€0,70
	4 leoni	€2,80	€1,40	€2,20	€1,10	€2,00	€1,00
	5 leoni	€3,50	€1,70	€2,80	€1,40	€2,40	€1,20
campeggi	1 stella	€0,10	€0,00	€0,10	€0,00	€0,10	€0,00
	2 stelle	€0,10	€0,10	€0,10	€0,00	€0,10	€0,00
	3 stelle	€0,20	€0,10	€0,20	€0,10	€0,10	€0,10
	4 stelle	€0,30	€0,10	€0,20	€0,10	€0,20	€0,10
	5 stelle	€0,30	€0,20	€0,30	€0,10	€0,20	€0,10
villaggi turistici	2 stelle	€0,30	€0,20	€0,30	€0,10	€0,20	€0,10
	3 stelle	€0,70	€0,30	€0,60	€0,30	€0,50	€0,20
	4 stelle	€0,70	€0,30	€0,60	€0,30	€0,50	€0,20
	5 stelle	€1,00	€0,50	€0,80	€0,40	€0,70	€0,40

locazioni turistiche	categorie catastali A/1 - A/8 e A/9	€3,50	€1,70				
	categorie catastali A/2 – A/3 – A/6 – A/7 e A/11	€2,80	€1,40				
	categorie catastali A/4 e A/5	€2,10	€1,00				
agriturismo con pernottamento in immobili		€1,40	€0,70	€1,10	€0,60	€1,00	€0,50
agriturismo con pernottamento in strutture all'aperto		€0,10	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00	€0,00
altre strutture ricettive		€1,00	€0,50	€0,80	€0,40	€0,70	€0,40

Fonte: comune di Venezia

- Articolo 6 – Obblighi del gestore della struttura ricettiva

Gli obblighi del gestore della struttura ricettiva prevedono la riscossione dell'imposta e il versamento, oltre la rendicontazione delle somme raccolte al comune. In particolare, il gestore deve operare nel seguente modo:

- Informare il soggetto passivo dell'imposta, richiedere il pagamento entro il termine del soggiorno e rilasciare la quietanza;
- Far compilare a chi si rifiuta di pagare l'imposta un modulo di rifiuto che deve essere inviato all'amministrazione comunale entro il secondo giorno successivo;
- Iscrivere al portale dei servizi relativo all'imposta di soggiorno e depositare tutti i dati richiesti. Questo deve essere fatto entro il termine per la presentazione della prima dichiarazione trimestrale dei pernottamenti successiva all'avvio dell'attività. Eventuali variazioni che riguardano il gestore o la struttura devono essere comunicate attraverso questo portale entro il termine per la dichiarazione trimestrale successiva;



- Dichiarare al comune il numero dei pernottamenti imponibili, il numero dei pernottamenti esenti e la somma incassata nel trimestre di riferimento entro 15 giorni dalla fine di ciascun trimestre solare. La dichiarazione, che deve essere trasmessa in via telematica, deve essere presentata anche in caso di assenza di pernottamenti nel periodo di riferimento. Una proroga dei termini di presentazione della dichiarazione periodica dei pernottamenti può essere concessa solo con determinazione dirigenziale in caso di malfunzionamento del software comunale.
  
- Articolo 7 – Versamenti

I versamenti devono essere effettuati dai soggetti passivi e dai gestori delle strutture ricettive. I soggetti passivi devono fare il versamento al gestore della struttura ricettiva e quest'ultimo deve fare il versamento al comune di Venezia tramite uno dei seguenti modi: il portale del comune di Venezia, il sistema bancario o il conto corrente postale. Al fine di verificare il corretto adempimento degli obblighi di versamento viene riconosciuta una franchigia di 5 giorni lavorativi.
  
- Articolo 8 – Disposizioni in tema di controllo e accertamento

Le disposizioni in tema di controllo e accertamento prevedono la possibilità per l'amministrazione comunale di effettuare alcune verifiche. L'amministrazione comunale, infatti, può chiedere ai soggetti passivi e ai gestori delle strutture ricettive di mostrare o inviare atti e documenti, può inviare ai gestori dei questionari relativi a dati e notizie di carattere specifico che devono essere compilati e riconsegnati e può effettuare ispezioni e sopralluoghi con personale autorizzato.
  
- Articolo 9 – Sanzioni amministrative

Le sanzioni amministrative sono previste in caso di violazione del regolamento e sono definite dai decreti legislativi 18 dicembre 1997 n. 471, 472 e 473. Nel caso in cui il pernottante ometta, svolga in ritardo o svolga parzialmente il versamento è prevista nei suoi confronti una sanzione pari al 30% dell'importo non versato

mentre nel caso in cui il gestore della struttura ricettiva ometta, presenti la dichiarazione in maniera incompleta o irregolare o compia qualsiasi altra violazione è prevista nei suoi confronti una sanzione da 25 a 500 euro. Si ha, inoltre, un'aggravante ai fini dell'applicazione della sanzione nel caso in cui il gestore non aggiorni i dati nel portale comunale o inserisca dati errati o incongrui dopo il sollecito degli uffici per il corretto inserimento.

- Articolo 10 – Riscossione attiva

La riscossione attiva avviene nel caso in cui le somme stabilite dall'amministrazione come imposta, sanzione o interessi non vengono versate entro la scadenza indicata nell'atto notificato.

- Articolo 11 – Rimborsi

I rimborsi possono essere richiesti dal soggetto passivo e dal gestore della struttura ricettiva per le somme versate, ma non dovute, entro 5 anni dal giorno del versamento. La domanda di rimborso deve essere fatta dimostrando il diritto di riottenere il versamento.

- Articolo 12 – Pubblicazione

La pubblicazione del regolamento nella gazzetta ufficiale avviene in seguito alla comunicazione del regolamento al ministero delle finanze entro 30 giorni dalla data di esecutività.

- Articolo 13 – Disposizioni transitorie e finali

Le disposizioni transitorie e finali stabiliscono che la giunta comunale può posticipare i termini previsti negli articoli 6 e 7 nel caso di particolari esigenze e prevedono l'istituzione di un osservatorio permanente, formato dall'amministrazione comunale e dalle associazioni maggiormente rappresentative dei titolari delle strutture ricettive, il quale ha il compito di controllare gli effetti derivanti dall'applicazione dell'imposta e di proporre eventuali modifiche.

## 5.3 LA CITY TAX

### 5.3.1 L'INTRODUZIONE

La city tax consiste in un contributo di accesso che è stato previsto dalla legge 30 dicembre 2018 n. 145. Questa legge ha stabilito la possibilità per il comune di Venezia di applicare il contributo nei confronti di coloro che arrivano nella città antica o nelle isole minori con qualsiasi vettore.

Si tratta di un modo per superare due dei problemi principali di Venezia: il numero eccessivo di turisti escursionisti e gli effetti rilevanti determinati dai turisti escursionisti che non portano dei benefici sufficienti per compensare i costi che generano. Ne deriva che la funzione è sia tributaria che amministrativa in quanto riguarda la gestione dei flussi turistici e l'aumento delle entrate locali.

Si può individuare una somiglianza con il contributo di sbarco, ma la differenza è determinata dal fatto che quest'ultimo si applica nel caso di isole a carattere prevalentemente naturalistico.

La decisione relativa all'introduzione della city tax è stata per lungo tempo oggetto di discussioni perché dall'analisi sull'eventuale applicazione sono emersi dei pro e dei contro. Tra i pro sono state individuate la limitazione dei disagi ai residenti e la diminuzione dei danni alla città, tra cui la riduzione dello spopolamento e dell'inquinamento. Tra i contro, invece, sono state individuate la limitazione del diritto di movimento e di circolazione e l'immissione nella vita privata. Alla fine hanno prevalso i pro e, in particolare, ciò è avvenuto perché si è tenuto conto di uno studio effettuato nel 2007 sulle persone presenti mediamente ogni giorno a Venezia durante quell'anno. Questo studio aveva portato ai seguenti risultati:

- I residenti erano 53.799;
- I lavoratori pendolari, determinati dalla differenza tra lavoratori (33.478) e lavoratori residenti (23.424), erano 10.054;

- Gli studenti pendolari, determinati dalla differenza tra gli studenti iscritti alle scuole secondarie di II grado (7.764) e alle università (23.148) e gli studenti residenti dai 15 anni in su (3.515), erano 27.397;
- I turisti pernottanti erano 32.016;
- I turisti escursionisti erano 57.500.

Ne deriva che complessivamente le persone presenti in media in un giorno a Venezia erano 180.766. Al fine di ottenere un dato più preciso è stato necessario applicare due coefficienti correttivi relativi al presunto periodo di presenza nel corso dell'anno e nelle sedici ore diurne. In questo modo si è ottenuto un numero di persone presenti in media in un giorno a Venezia pari a 139.086. Si sarebbe potuto applicare anche solo il correttivo annuale e in questo caso si sarebbe ottenuto un numero maggiore. Questi dati sono riportati nella tabella 10, la quale parte dal numero delle persone presenti in diverse categorie e, mediante l'applicazione dei coefficienti correttivi, arriva al numero corretto delle persone presenti.

Tabella 10: persone presenti in media in un giorno a Venezia nel 2007

<b>COMPONENTI</b>	<b>PERSONE PRESENTI</b>	<b>COEFFICIENTE CORRETTIVO ANNUALE</b>	<b>COEFFICIENTE CORRETTIVO DIURNO</b>	<b>PERSONE PRESENTI IN SEGUITO ALLE CORREZIONI</b>
<i>Popolazione Residente</i>	53.799	350/365	16/16	51.588
<i>Lavoratori Pendolari</i>	10.054	260/365	10/16	4.476
<i>Studenti Pendolari</i>	27.397	210/365	8/16	7.881
<i>Turisti Pernottanti</i>	32.016	365/365	16/16	32.016
<i>Turisti Escursionisti</i>	57.500	365/365	12/16	43.125
<i>Totale</i>	180.766			139.086

Fonte: comune di Venezia e Istat

Da considerare che il valore ottenuto mediante entrambe le correzioni è stato confrontato con la capacità di carico della città, che presenta un valore minimo pari a 119.000 persone e un valore massimo pari a 189.000 persone, e con il carico ottimale, che prevede un flusso turistico ottimale pari a 52.000 turisti, i quali aggiunti ai residenti e ai pendolari hanno determinato un valore di 114.000 persone. Si tratta di un paradosso in quanto il carico ottimale è risultato inferiore alla soglia minima. Questo fatto può essere spiegato considerando che la città operava, e opera tuttora, in condizioni sub-ottimali. Le criticità maggiori fanno riferimento soprattutto ai mesi estivi e agli eventi particolari, come il carnevale o i ponti.

L'introduzione della city tax doveva avvenire il 1° gennaio 2019, ma ciò non si è verificato a causa di alcune problematiche relative alla gestione che non erano ancora state risolte. L'applicazione era stata posticipata al 1° luglio 2020, ma anche in questo

caso la data è slittata a causa delle conseguenze della prima ondata della pandemia. La nuova data era il 1° gennaio 2021, ma quest'anno si ha avuto un ulteriore rinvio al 1° gennaio 2022 al fine di favorire il ritorno dei turisti. La sua introduzione rappresenterà un punto di svolta importante per la gestione del turismo a Venezia in quanto permetterà di trovare un equilibrio tra residenti e turisti.<sup>96</sup>

### 5.3.2 IL REGOLAMENTO

La city tax è stata definita con la delibera del consiglio comunale n. 11 del 26 febbraio 2019, la quale ha stabilito che il contributo deve essere pagato in caso di accesso alla città antica o alle isole minori con qualsiasi vettore e che deve essere riscosso assieme al prezzo del biglietto o al corrispettivo da parte di qualsiasi vettore o dal comune.

Per quanto riguarda il pagamento si evidenzia un sistema a bollini che prevede delle misure diverse comprese tra 3 e 10 euro. La misura standard è di 6 euro ma possono essere applicate anche le seguenti varianti:

- 3 euro nei giorni di bollino verde caratterizzati da afflusso limitato;
- 8 euro nei giorni di bollino rosso caratterizzati da afflusso elevato;
- 10 euro nei giorni di bollino nero caratterizzati da afflusso eccezionale.

Il gettito che si ottiene deve essere utilizzato per ridurre gli extra costi che Venezia deve affrontare, come per esempio i costi relativi alla pulizia e alle manutenzioni. In questo modo le spese non pesano più solo sui residenti e sui turisti pernottanti, ma anche sui turisti escursionisti. Al fine di monitorare gli effetti che ne derivano e di introdurre eventuali modifiche migliorative è prevista la costituzione di un osservatorio. Per il futuro, invece, è prevista la prenotazione agli accessi della città in modalità smart mediante una carta servizi gestita da un software che permette di agevolare i flussi turistici.

---

<sup>96</sup> CUSINATO A., Venezia e ticket di accesso: il cuore della città da bene pubblico a bene escludibile, Economia e politica, 2019, p. 1-5.

Il pagamento della city tax non è sempre obbligatorio in quanto sono previste anche delle esenzioni, le quali sono applicate nei confronti delle seguenti categorie:

- Coloro che soggiornano nelle strutture ricettive e pagano l'imposta di soggiorno;
- I residenti in Veneto;
- I lavoratori;
- Gli studenti;
- I possessori della carta Venezia Unica City Pass abilitata alla navigazione;
- I bambini di età inferiore ai 6 anni;
- I disabili e i loro accompagnatori;
- I degenti in strutture sanitarie e i soggetti che praticano terapie riabilitative e i loro accompagnatori e assistenti;
- I soggetti che partecipano a competizioni sportive riconosciute dal CONI, dalle federazioni e dagli enti di promozione sportiva;
- Il personale delle forze armate e delle forze dell'ordine;
- Gli amministratori e le autorità pubbliche che hanno motivi istituzionali;
- I volontari che operano in situazioni di emergenza o in eventi e manifestazioni patrocinate dal comune, dalla città metropolitana o dalla regione;
- Coloro che vengono convocati per ragioni di giustizia;
- Coloro che hanno necessità amministrative;
- I componenti del nucleo familiare di coloro che hanno stipulato un contratto di locazione di un immobile situato nella città antica o nelle isole minori ad uso non turistico;
- Il coniuge, il convivente, i parenti e gli affini fino al 3° grado di residenti nella città antica o nelle isole minori;
- Il coniuge, il convivente, i parenti e gli affini fino al 3° grado che si recano nelle case circondariali o di reclusione della città antica per visitare i detenuti;
- Il coniuge, il convivente, i parenti e gli affini fino al 3° grado del defunto che partecipano al funerale nella città antica o nelle isole minori.

Affinché l'esenzione venga riconosciuta deve essere presentata l'autocertificazione permanente o temporanea.

Sono previste, inoltre, delle riduzioni nei confronti di coloro che soggiornano nelle

strutture ricettive della città metropolitana o della regione. In questo caso il contributo viene pagato in misura percentuale e differenziata sulla base delle convenzioni stabilite tra il comune di Venezia, i comuni interessati e le strutture ricettive.

Per quanto riguarda la riscossione si possono individuare i casi in cui è effettuata dal vettore e i casi in cui è effettuata dal comune.

Generalmente la riscossione viene effettuata dal vettore, il quale è chiamato a svolgere alcuni compiti specifici:

- Informare i passeggeri del contributo;
- Riscuotere il contributo lasciando una ricevuta o inserendo una specifica dicitura sul biglietto;
- Inviare una comunicazione al comune entro quindici giorni con i dati rilevanti per l'amministrazione;
- Riversare il contributo riscosso entro quindici giorni dalla fine di ciascun mese;
- Inviare al comune le comunicazioni e le documentazioni ricevute relative ai casi ai cui sia stata richiesta un'esenzione o una riduzione.

In alcune situazioni particolari, però, la riscossione viene effettuata dal comune. Questo avviene nei seguenti casi:

- In presenza di mezzi di trasporto pubblico non di linea presso i pontili o i punti di imbarco nei comuni di Cavallino-Treporti e Chioggia e nell'aeroporto Marco Polo;
- In presenza di vettori che non hanno l'obbligo di emettere il titolo di viaggio.

In caso di mancato rispetto della disciplina prevista per la city tax sono previste delle sanzioni amministrative. Se si verifica una situazione in cui il contribuente non effettua il pagamento, rilascia dichiarazioni false per ottenere esenzioni o riduzioni o compie qualsiasi altra violazione è prevista nei suoi confronti una sanzione da 100 a 450 euro, se si verifica, invece, una situazione in cui il vettore omette o presenta in maniera incompleta o infedele le comunicazioni al comune è prevista nei suoi confronti una sanzione dal 100% al 200% di quanto riscosso e se si verifica, infine, una situazione in cui il vettore omette, ritarda o versa parzialmente il contributo riscosso è prevista nei suoi confronti una sanzione del 30% di quello che avrebbe dovuto versare.



Durante il processo di definizione della disciplina per la city tax uno dei principali problemi che sono emersi riguarda l'accesso a Venezia in maniera autonoma mediante la propria auto. Si tratta della modalità più difficile da gestire, soprattutto per evitare delle situazioni di evasione, e alla fine si è optato per l'istituzione di una zona a traffico limitato con un sistema telematico che controlla gli accessi e comporta il pagamento del contributo nella stessa misura prevista per coloro che arrivano con gli altri mezzi.

# CONCLUSIONE

Questo elaborato ha permesso di evidenziare un aspetto centrale del turismo in Italia: il possesso di un ricco patrimonio artistico e culturale e la presenza di un numero considerevole di turisti sono delle condizioni necessarie, ma non sufficienti, per ottenere il pieno successo del settore turistico.

Dall'analisi dei dati sul turismo in Italia si è ottenuto, infatti, che il nostro paese, a livello mondiale, è il primo per luoghi riconosciuti come patrimonio dell'umanità ed è il quinto per numero di turisti. I risultati economici che ne derivano sono buoni, in quanto l'incidenza sul PIL è del 13% e la bilancia turistica è positiva, tuttavia potrebbero essere ancora migliori. Ci sono tante risorse, ma ciò non basta perché il problema è sfruttarle nel modo giusto. Questo dipende dalla gestione del turismo e in questo ambito, purtroppo, ci sono ancora molte lacune.

È risultato che il settore turistico non presenta solo dei pro, ma anche dei contro. Tra questi hanno prevalso i problemi relativi al numero eccessivo di turisti causato dai bassi costi di trasporto e dalla facilità di spostamento; alla concentrazione dei turisti nel tempo e nello spazio; al rischio che le città, dopo una fase di maturità, passino alla fase di declino e non riescano a ripartire con la fase di rivitalizzazione. Si tratta di problematiche rilevanti visto che gli effetti economici, ambientali e socio-culturali che generano sono negativi e si riversano su residenti, turisti e contesti urbani.

È apparso, inoltre, che è necessario intervenire tempestivamente nel settore turistico al fine di limitare la rapida diffusione dei problemi che sono stati precedentemente individuati. Innanzitutto bisogna liberarsi dall'idea che un numero maggiore di turisti comporti maggiori benefici e, per questo motivo, bisogna focalizzarsi sulla qualità piuttosto che sulla quantità. Per effettuare ciò sono necessari degli interventi per migliorare le strutture e le infrastrutture, per incrementare la formazione e la professionalità di coloro che svolgono attività turistiche, per sviluppare una cultura dell'accoglienza, per creare una realtà omogenea e organizzata e per sviluppare il turismo di nicchia. Al fine di realizzare concretamente questi interventi è importante considerare

gli obiettivi generali e specifici e le linee di intervento previste dal piano strategico di sviluppo del turismo per il periodo 2017-2022.

È emersa, soprattutto, l'importanza dell'ambito fiscale nella gestione del settore turistico. L'imposta di soggiorno, infatti, consente di coprire parte dei costi che derivano dal turismo colpendo i turisti pernottanti. In questo modo le spese legate al turismo non ricadono sui residenti. Prima della reintroduzione dell'imposta nel 2011, infatti, erano i residenti a sostenere i costi mediante il pagamento dell'IMU, dell'addizionale IRPEF e della TARI. Rimane irrisolto, però, il problema dei visitatori giornalieri, i quali comportano molte spese, ma generano pochi benefici. Inoltre, l'imposta presenta principalmente una forma comunale e, di conseguenza, la regolamentazione è generica, influenza le scelte dei contribuenti e riduce la competitività tra le destinazioni turistiche. Nonostante questo, l'imposta ha avuto una rapida diffusione nei comuni italiani. Il contributo di sbarco risolve, invece, il problema della tassazione dei turisti escursionisti, il quale è applicato in una ventina di comuni che hanno sede in un'isola o presentano un'isola nel proprio territorio comunale.

È emerso, inoltre, dall'analisi del caso di Venezia, che il turismo ha sempre caratterizzato la città e che nel tempo ha determinato un profondo cambiamento delle caratteristiche del centro storico, comportando soprattutto una continua diminuzione della popolazione e un continuo aumento dei turisti. Ciò ha portato a un rapporto non equilibrato tra residenti e turisti e a una quasi totale focalizzazione sulle attività turistiche. Queste due condizioni hanno generato una situazione in cui le uscite che non sono compensate adeguatamente dalle entrate. Dal 2011 il problema è stato parzialmente risolto con l'introduzione dell'imposta di soggiorno, ma non è stato ancora superato. Per questo motivo è stata proposta e approvata la city tax, la quale colpisce i turisti escursionisti.

Infine, è emerso che il periodo legato alla diffusione del covid-19 è stato un periodo singolare anche per il settore turistico. La pandemia ha impattato fortemente sul turismo e ha colpito indistintamente ogni tipologia di destinazione turistica. Si tratta del settore più penalizzato a causa dei divieti di spostamento e che richiede un importante sostegno per la ripresa. Per questo motivo sono già stati previsti 8 miliardi da destinare al settore turistico per migliorare l'attrattività del settore, per modernizzare le infrastrutture,

per la manutenzione del patrimonio artistico e culturale e per il potenziamento delle strutture ricettive, coinvolgendo anche le zone più periferiche.

# BIBLIOGRAFIA

BERRINO A., Storia del turismo in Italia, il Mulino, 2011.

PALOSCIA F. Il turismo nell'economia italiana. Dall'unità d'Italia a oggi, Agra, 2004.

AVALLONE P. e STRANGIO D., Turismo e turisti. Politica, innovazione, economia in Italia in età contemporanea, Franco Angeli, 2015.

BOCCELLA N. e LAMBERTI A. Formazione e ricerca sul turismo in Italia e in Europa, Nuova cultura, 2009.

CANDELA G. e FIGINI P. Economia del turismo e delle destinazioni, McGraw-Hill Education, 2010.

COSTA P., GOTTI G. e VAN DER BORG J., Tourism in European heritage cities, Annals of Tourism Research, 1996.

TAS GURSOY I. Beauty and the Beast: A Fairy Tale of Tourismphobia, Tourism Planning & Development, 2019.

NOCIFORA E. Turismo, società, patrimonio, Cedam, 2019.

BESANA A. Economia del turismo culturale, Edizioni Unicopli, 2013

MORELLI P. Beni culturali e turismo nelle città d'arte italiane, Franco Angeli, 2003.

FRANCH M. e PERETTA R. Turismo, fragilità, emergenze, Mc-Graw Hill Education, 2020.

RODOLPHE C. Turismo di massa e usura del mondo, Eleuthera, 2019.

RUSSO A. P. The "vicious circle" of tourism development in heritage cities, Annals of Tourism Research, 2002.

DIJKMANS C., EIJGELAAR E., GOSSLING S., HARTMAN S., HESLINGA J., ISAAC R., KLIJS J., MILANO C., NOVELLI M., MITAS O., MORETTI S., NAWIJN J., NOVELLI M., PAPP B., PEETERS P. e POTSMA A. Research for TRAN Committee – Overtourism: impact and possible policy responses, 2018.

DEL CHIAPPA G. La sostenibilità del turismo. Prospettive di analisi e casi concreti, Franco Angeli, 2018.

CONFALONIERI M. Il turismo sostenibile, G. Giappichelli Editore, 2013.

CICERCHIA A. Risorse culturali e turismo sostenibile. Elementi di pianificazione strategica, Franco Angeli, 2009.

CANDELA G. Turismo culturale e promozione della sostenibilità ambientale, Maggioli Editore, 2004.

GONZALEZ P. A. e PARGA DANS E., Sustainable tourism and social value at World Heritage Cities, Annals of Tourism Research, 2019.

NICORA A., Imposta di soggiorno e costituzione italiana, BookSprint Edizioni, 2019.

TOSI L., La fiscalità nelle città d'arte. Il caso di Venezia, CEDAM, 2009.

SCARPA T., Venezia è un pesce, Feltrinelli, 2020.

# SITOGRAFIA

[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0505/QEF\\_505\\_19.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2019-0505/QEF_505_19.pdf)

<http://www.formez.it/sites/default/files/ricerca-federculture-02.pdf>

<http://www.pubblicomnow-online.it/2019/06/nellottavo-country-brand-index-2019-litalia-risale-di-quattro-posizioni/>

<https://www.ilsole24ore.com/art/il-turismo-resta-petrolio-d-italia-oltre-40-miliardi-2019-ora-diversificare-ACTKjOCB>

<https://www.bancaditalia.it/statistiche/tematiche/rapporti-estero/turismo-internazionale/>

<https://fareturismo.it/wp-content/uploads/2019/03/Datatur-Trend-e-statistiche-sull-economia-del-turismo-edizione-febbraio-2019.pdf>

<http://www.assoturismo.it/bankitalia-italia-sesta-al-mondo-per-entrate-da-turismo-internazionale.html>

<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/2/fantini.htm>

<https://www.ilsole24ore.com/art/turismo-italia-quinta-mondo-record-spesa-stranieri-AEqMeYyB>

[https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-turismo-internazionale/2020-indagine-turismo-internazionale/statistiche\\_ITI\\_05062020.pdf](https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/indagine-turismo-internazionale/2020-indagine-turismo-internazionale/statistiche_ITI_05062020.pdf)

<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/2/ferrucci.htm>

<https://www.officinaturistica.com/2019/02/quanto-vale-il-pil-del-turismo-in-italia/>

<http://www.puretourism.it/impatti-economici/limportanza-del-turismo-e-gli-impatti-economici/>

<https://www.ledonline.it/index.php/Rivista-Scienze-Turismo/article/download/1436/995>

<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/1/serra.htm>

<https://www.federterziario.it/2020/03/studio-sullimpatto-economico-del-covid-19-sul-settore-turismo-e-proposte-per-contenere-gli-effetti-dellemergenza/>

[https://www.ilpost.it/2020/08/15/turismo-italia/#:~:text=Nel%202020%2C%20in%20generale%2C%20si,\(meno%2069%20per%20cento\)](https://www.ilpost.it/2020/08/15/turismo-italia/#:~:text=Nel%202020%2C%20in%20generale%2C%20si,(meno%2069%20per%20cento))

<https://www.cittalia.it/wp-content/uploads/2020/01/citt%C3%A0-P-2008-01-L%E2%80%99impatto-del-settore-turistico-sui-contesti-urbani.pdf>

<https://ecobnb.it/blog/2019/12/overtourism-cause-conseguenze-soluzioni/>

<http://www.eurac.edu/en/research/center-for-advanced-studies/publications/Documents/09-25-Overtourism-IT.pdf>

<https://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2016/08/160825-Dario-Bertocchi-ed-altri-.pdf>

<https://www.interreg-central.eu/Content.Node/Handook-Sustainable-Tourism-IT-CEETO-Interreg.pdf>

[https://web.uniroma1.it/memotef/sites/default/files/rapp\\_atripaldi.pdf](https://web.uniroma1.it/memotef/sites/default/files/rapp_atripaldi.pdf)

[https://www.repubblica.it/economia/2018/02/20/news/italia\\_cultura\\_lavoro\\_europa\\_eur\\_ostat\\_unesco-189338188/](https://www.repubblica.it/economia/2018/02/20/news/italia_cultura_lavoro_europa_eur_ostat_unesco-189338188/)

[https://www.repubblica.it/cultura/2017/06/27/news/conti\\_cultura\\_mibact\\_ministero\\_beni\\_culturali\\_antonio\\_tarasco\\_patrimonio\\_culturale-169240033/](https://www.repubblica.it/cultura/2017/06/27/news/conti_cultura_mibact_ministero_beni_culturali_antonio_tarasco_patrimonio_culturale-169240033/)

[https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1481892223634\\_PS\\_T\\_2017\\_IT.pdf](https://www.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/1481892223634_PS_T_2017_IT.pdf)

<http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/Pdf/AP0113.pdf>

<https://www.giappichelli.it/media/catalog/product/excerpt/9788834800249.pdf>

<http://www.mit.gov.it/sites/default/files/media/normativa/2018-01/piano%20straordinario%20mobilit%C3%A0%20turistica%202017-2022%20v0.pdf>

<https://sylviescala.it/articolo/?post=come-migliorarsi-e-quindi-aumentare-i-propri-profitti>



<http://www.rivistatrimestraleDIRITTOTRIBUTARIO.IT/fiscalita-turismo-opportunita-regioni-tentazione-stato>

<https://www.altalex.com/documents/news/2011/05/19/federalismo-fiscale-il-sistema-dei-tributi-locali-tra-centralismo-ed-autonomia>

[https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18\\_federalismo\\_fiscale\\_d\\_d.html](https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_federalismo_fiscale_d_d.html)

<http://sna.gov.it/it/cosa-offriamo/iniziativeprogetti/progetti-e-attivita-di-ricerca/federalismo-fiscale/legge-delega/principi-e-criteri/>

<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/2/cammelli.htm>

<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2015/2/bartolini.htm>

<https://imposta-soggiorno.com/>

[https://it.wikipedia.org/wiki/Imposta\\_di\\_soggiorno](https://it.wikipedia.org/wiki/Imposta_di_soggiorno)

[http://extranet.dbi.it/Archivio\\_allegati/Allegati/32330.pdf](http://extranet.dbi.it/Archivio_allegati/Allegati/32330.pdf)

[http://www.risposteturismo.it/Public/lePagineDiRT/quattro2009\\_lePagineDiRT\\_A.LaSalandra.pdf](http://www.risposteturismo.it/Public/lePagineDiRT/quattro2009_lePagineDiRT_A.LaSalandra.pdf)

<https://leg16.camera.it/522?tema=711&Le+imposte+indirette>

<https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2019/05/L%E2%80%99imposta-di-soggiornoun-volano-per-il-turismo.pdf>

<http://biblio.liuc.it/wp/wp3/wp3.pdf>

[http://www.federalberghi.it/UploadFile/2017/08/imposta%20di%20soggiorno%20-%20rapporto%20federalberghi%20agosto%202015\\_01.pdf](http://www.federalberghi.it/UploadFile/2017/08/imposta%20di%20soggiorno%20-%20rapporto%20federalberghi%20agosto%202015_01.pdf)

[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104594.pdf?\\_1584481496426](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104594.pdf?_1584481496426)

<https://argomenti.ilsole24ore.com/parolechiave/imposta-sbarco.html>

[https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/993044/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione15-h1\\_h14](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/993044/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione15-h1_h14)

<https://journals.openedition.org/laboratoireitalien/848>

<https://www.comune.venezia.it/it/content/studi>

<https://www.comune.venezia.it/ru/node/1002>

<https://www.comune.venezia.it/it/content/imposta-di-soggiorno-0>

<https://www.inreception.it/tassa-di-soggiorno-venezia-guida-obblighi/>

<https://www.sbs.com.au/language/italian/venezia-e-il-turismo-insostenibile>

<https://www.glistatigenerali.com/beni-culturali/venezia-la-lotta-di-una-citta-per-sfuggire-alla-mummificazione-turistica/>

<https://www.insula.it/images/pdf/resource/quadernipdf/Q20-02.pdf>

<https://www.lavocedi Venezia.it/venezia-citta-fantasma-residenti-vs-turismo/>

[https://www.adnkronos.com/lavoro/dati/2020/12/18/coronavirus-consulenti-lavoro-crollo-turismo-venezia-mld-meno-stranieri\\_mUH4XnpdW59gBwfpDAN9WO.html](https://www.adnkronos.com/lavoro/dati/2020/12/18/coronavirus-consulenti-lavoro-crollo-turismo-venezia-mld-meno-stranieri_mUH4XnpdW59gBwfpDAN9WO.html)

<https://www.milanofinanza.it/news/milano-e-venezia-colpite-dal-covid-19-in-termini-di-turismo-trasporti-e-fiscalita-202010281324393948>

[https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2020/09/19/turismo-il-covid-affossa-prezzi-hotel-citta-arte-222-venezia\\_7b4148fe-c773-41b9-b912-b7cc5d16bd5c.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2020/09/19/turismo-il-covid-affossa-prezzi-hotel-citta-arte-222-venezia_7b4148fe-c773-41b9-b912-b7cc5d16bd5c.html)

<https://flussiturismo.wordpress.com/proposta-s-marco-pass/>

<https://live.comune.venezia.it/it/contributo-accesso-sbarco-venezia-come-funziona>

<https://www.economiaepolitica.it/2019-anno-11-n-17-sem-1/venezia-ticket-di-accesso-il-cuore-della-citta-da-bene-pubblico-a-bene-escludibile/>

[https://www.repubblica.it/viaggi/2020/11/20/news/venezia\\_rinvio\\_accesso-275112638/](https://www.repubblica.it/viaggi/2020/11/20/news/venezia_rinvio_accesso-275112638/)

# RINGRAZIAMENTI

Al termine di questo percorso vorrei ringraziare tutti coloro che mi hanno permesso di raggiungere questo importante traguardo.

Innanzitutto desidero ringraziare il professore Bagarotto per avermi seguita con disponibilità e professionalità durante questi mesi di realizzazione della tesi.

Un grazie immenso a tutta la mia famiglia, che è sempre stata e sempre sarà il mio punto di riferimento.

Grazie di cuore a mia mamma e a mio papà per tutto l'aiuto, per tutta la forza e per tutto il coraggio che mi hanno dato in questi anni. Qualsiasi ringraziamento non sarà mai abbastanza in confronto a tutto quello che hanno sempre fatto per me.

Grazie allo zio Mauro, alla zia Paola e a Michele per la loro importante presenza e per l'affetto che mi hanno dimostrato costantemente.

Grazie alla zia Angelina per la sua essenziale vicinanza.

Un grazie infinito a Mattia per aver condiviso con me ogni momento e per avermi sempre sostenuta.

Un pensiero a una persona speciale di cui ho e sempre avrò un ricordo unico: il nonno Dino, che sono convinta che oggi sarebbe stato felice di indossare la corona come tre anni fa.

Un grazie particolare a tutte le mie amiche che, anche seguendo strade diverse, si sono dimostrate preziose compagne di viaggio.