

LE TASSE SUL TURISMO IN EUROPA

Azzurra Rinaldi

azzurrarinaldi@unitelma.it

Università degli Studi di Roma Unitelma Sapienza

DOI: <https://doi.org/107358/rst-2017-03-rina>

ABSTRACT – Over the last few decades, the tourism phenomenon has been associated with mass consumption worldwide: the figures show an almost constant increase both in the number of international tourist arrivals and in the volume of tourist revenues (UNWTO, 2017). This has resulted in an increasing number of tourists moving to destinations all over the world and, consequently, an increase in negative tourism externalities, such as congestion, increased pollution, overuse of natural resources and so on. via (Rinaldi, 2012). From an isolated phenomenon, the application of a tax on tourism is progressively spreading throughout Europe as an instrument that the public administration (local or central) adopts in order to counteract the negative externalities that follow within the territory following the entry of tourists. The revenues deriving from the application of tourism taxes are then (at least in principle) used to compensate citizens for any inconvenience caused by the influx of tourists (Rinaldi, 2011).

KEYWORDS – Tourism, Taxes, European Union, Competitiveness, Turismo, Tasse, Unione Europea, Competitività.

1. L'IMPOSTA DI SOGGIORNO IN ITALIA

È ben noto che il turismo rappresenta uno dei settori tradizionalmente forti dell'economia italiana. Nel 2017, il contributo diretto del turismo al PIL nazionale è stato pari al 5,5% del totale. Il turismo riveste un ruolo di rilievo anche nell'ambito dell'occupazione nazionale: nello stesso anno, è stato impiegato nel settore turistico il 6,5% degli occupati. Non stupisce, quindi, che sul settore turistico si sia posata l'attenzione dei policy makers, anche sotto il profilo fiscale. Nel nostro paese, la tassa sul turismo (che viene applicata direttamente al soggiorno del turista in una struttura ricettiva), è stata inizialmente riservata alla città di Roma con il Decreto Legge 31 maggio 2010 n. 78 e

successivamente ampliata nel 2011 con il Decreto Legislativo n. 23/11. La normativa del 2011 prevede che siano i Comuni capoluogo di Provincia, le unioni di comuni ed i comuni che rientrano negli elenchi regionali delle località turistiche o delle città d'arte a poter richiedere agli albergatori (e strutture simili) di applicare l'imposta di soggiorno. Si stabilisce inoltre che l'importo dell'imposta sia progressivo rispetto al prezzo della camera o alla categoria dell'albergo, ma che non possa superare il valore dei 5€ per notte. Quanto all'utilizzo dei fondi raccolti, il D.L.23/2011 prevede che il gettito fiscale derivante dall'imposta di soggiorno sia "destinato a finanziare interventi in materia di turismo, manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali e dei relativi servizi pubblici locali". Negli anni successivi, l'imposta di soggiorno è stata inclusa nei tributi sottoposti al blocco degli aumenti introdotto dalla legge di stabilità 2016, ma la conversione in legge del DL 50/2017 ha sbloccato gli aumenti ed ha consentito la rimodulazione dell'imposta da parte dei comuni che l'avevano già applicata, permettendone inoltre l'istituzione nei comuni che non ne avevano ancora prevista l'adozione.

Attualmente, ogni Comune può stabilire in piena autonomia l'importo della tassa e la sua durata, ovvero il tetto massimo di giorni di soggiorno al quale la tassa può essere applicata. Ciò determina un'ampia variabilità sul territorio nazionale, a seconda delle destinazioni considerate. A Roma, per esempio, si va da un minimo di 2€ per persona a notte fino a 5 giorni di soggiorno in strutture ricettive all'aria aperta come campeggi, villaggi turistici e aree attrezzate per la sosta temporanea, ad un massimo di 7€ a persona a notte fino ad un massimo di 10 pernottamenti per strutture alberghiere a 5 stelle o superiori. A Milano, l'importo minimo è di 2€ a persona per notte in ostelli per la gioventù, aziende ricettive all'aria aperta, altre strutture ricettive extra alberghiere o alberghi ad una stella, mentre l'importo massimo è di 5€ per strutture alberghiere a 4 o 5 stelle. Alcune categorie di soggetti sono tendenzialmente escluse, come i bambini fino ai 10 o ai 14 anni, i disabili ed i malati ed i rispettivi accompagnatori, il personale delle Forze Armate, gli autisti di pullman e gli accompagnatori turistici.

Secondo le stime dell'Osservatorio Nazionale sulla Tassa di Soggiorno, le entrate derivanti dall'imposta di soggiorno, che ammontavano a 77 milioni di Euro nel 2011, quando ad aver applicato l'imposta erano solo 13 comuni, nel 2017 ha superato i 463 milioni di Euro, grazie all'applicazione in ben 746 comuni a cui si aggiunge la provincia di Trento.

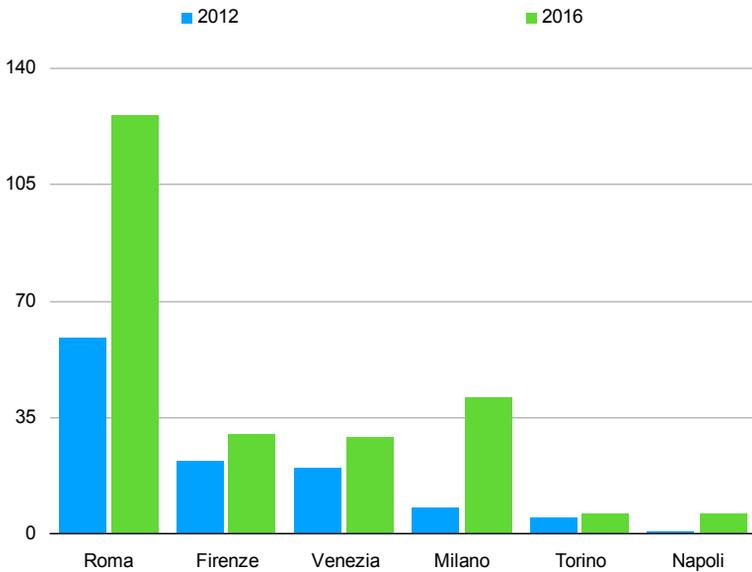


Figura 1 – Entrate per imposta di soggiorno 2012-2016
Fonte: Osservatorio Nazionale sulla Tassa di Soggiorno

Nel 2018, le previsioni stimano entrate per oltre 507 milioni di Euro. Non v'è dubbio che tale ammontare potrebbe essere ancora più elevato (fino a circa 660 milioni di Euro, secondo l'Osservatorio), se si stabilisse definitivamente una normativa *ad hoc* rivolta alle piattaforme di home tourism. Per la più nota di esse, ovvero Airbnb, la tassa di soggiorno è divenuta obbligatoria, con importi e durata che, come negli altri casi, variano da destinazione a destinazione. Si va dal minimo di Genova (1 € a persona per notte, fino a un massimo di 8 pernottamenti) al massimo di Milano (3 € a persona per notte, fino a un massimo di 14 pernottamenti).

2. LE TASSE SUL SOGGIORNO IN EUROPA

L'industria turistica in Europa contribuisce direttamente ad oltre il 5% del PIL dell'Unione Europea. L'impatto che il settore turistico esercita sulle economie nazionali è molto vario, a seconda del Paese che si prende in considerazione. Ad esempio, mentre nel 2016, il turismo ha rappresentato l'8,9% del PIL

francese, in Spagna ha oltrepassato il 14%, mentre in Grecia si è avvicinato al 19%. Un fattore da non sottovalutare è legato al fatto che il turismo svolge in molti casi un ruolo centrale proprio per quelle economie che sono state colpite più duramente dalla crisi economico-finanziaria del 2009 e che ancora stentano a recuperare.

Nel 2017, il contributo diretto del settore turistico al PIL dell'Austria ha sfiorato il 6% del PIL ed ha contribuito con il 6,5% del totale all'occupazione nazionale. Ai turisti che visitano l'Austria viene richiesto di pagare una tassa di soggiorno anche per quanti scelgono il campeggio che varia a seconda della provincia scelta quale propria destinazione turistica. Attualmente, l'importo della tassa varia tra un minimo di 0,15€ ad un massimo pari al 3,02% del prezzo del pernottamento (quest'ultimo caso si trova, ad esempio, a Vienna o Salisburgo). I bambini fino al quindicesimo anno di età sono esenti dal pagamento della tassa di soggiorno.

In Belgio, il turismo riveste un ruolo che si può definire senza troppi timori marginale. Infatti, contribuisce direttamente al 2,2% del PIL ed al 2,4% dell'occupazione nazionale, secondo i dati del 2017 del WTTC. Nel Paese, l'applicazione delle tasse turistiche è variabile sia sulla base della città che sulla base della tipologia della struttura. Ad esempio, il Comune di Bruges ha optato per un'unica tassa di 2€ per persona per notte in qualunque tipologia di struttura ricettiva, mentre a Bruxelles la struttura delle tasse turistiche è molto più complessa e prevede una diversificazione in base alla classificazione dell'hotel, alla sua tipologia ed all'area della città nella quale si trova la struttura ricettiva.

Il contributo diretto del settore turistico al PIL della Bulgaria è stato, nel 2017, pari al 3,1% del PIL. Modesto anche il contributo all'occupazione nazionale, pari al 2,9% del totale. Anche in Bulgaria è prevista una City Tax (ed anche una Resort Tax) che viene diversificata in base all'area ed alla classificazione dell'hotel. La City Tax si applica per persona per notte per un ammontare che va da 0,5€ ad 1,50€ circa, mentre la Resort Tax si applica in alcune aree, come ad esempio quella costiera.

Molto diversa la situazione della Croazia, quantomeno sotto il profilo della centralità del turismo per l'economia nazionale. Infatti, solo a livello diretto, il settore turistico ha prodotto quasi l'11% del PIL nazionale, determinando l'occupazione del 10,1% della forza lavoro del Paese. In Croazia, tutti i turisti di età superiore ai 18 anni sono tenuti a corrispondere una tassa di soggiorno il cui importo varia tra 0,27€ a 0,95€ circa per persona e per notte di soggiorno, a seconda della categoria dell'hotel, della stagione e della classifica-

zione della città. Le città sono, infatti, suddivise per categorie: dalla categoria A a quella D. I bambini fino ai 12 anni sono esenti dal pagamento, mentre ai ragazzi di età compresa tra i 12 e i 18 viene applicato uno sconto del 50%.

La Francia è senza dubbio una delle destinazioni turistiche più popolari a livello mondiale, con un flusso annuo di turisti in entrata pari a circa 83 milioni ed una spesa turistica che rappresenta circa il 7% del PIL nazionale. I turisti che scelgono la Francia vengono prevalentemente dalla Germania o dal Regno Unito, anche se c'è un volume crescente di turisti provenienti dall'Asia ed in particolare dalla Cina. Il Paese ha previsto una tassa di soggiorno che viene applicata per persona e per notte e che varia a seconda della qualità e dello standard della struttura nella quale si soggiorna. L'ammontare della tassa varia da €0.20 a €4. La sola città di Parigi applica un ulteriore 10% sull'importo da pagare. Si tratta di un fattore interessante, in quanto Parigi è la città europea che convoglia la scelta dalla maggior parte dei turisti mondiali. In ogni caso, i ragazzi sotto i 18 anni sono esclusi dal pagamento della tassa.

Per la ricchezza della Germania, il settore turistico appare piuttosto marginale, sfiorando il 4% del PIL del 2017. Tuttavia, nel turismo è impiegato il 7,1% della forza lavoro nazionale. In Germania, per le tasse sul turismo si paga una cifra compresa tra 0.50€ e 5€ per persona per notte, oppure il 5% del totale dell'importo da corrispondere all'albergatore a seconda del tipo di struttura ricettiva, della tariffa della camera e della location. Ad esempio, per una vacanza a Berlino, il turista dovrà farsi carico, oltre al prezzo della stanza, di un 5% aggiuntivo che sarà applicato fino ad un tetto massimo di 21 giorni di soggiorno consecutivo. Il caso tedesco è molto particolare sotto il profilo delle esenzioni: non sono infatti sottoposti a tassa di soggiorno i viaggi di lavoro.

Il contributo diretto del settore turistico al PIL olandese nel 2017 si è fermato all'1,7% del totale. Superiore, invece, il contributo diretto all'occupazione nazionale, pari al 5,6% dell'occupazione complessiva. La quasi totalità dei 421 Comuni dell'Olanda ha adottato una tassa turistica che viene applicata per persona e per notte e che può variare anche molto in base alla categoria dell'hotel ed al tipo di struttura scelta. Non mancano esempi di tassazioni differenti, tuttavia: ad Amsterdam, ad esempio, è in vigore una tassa del 5,5% sul prezzo della stanza (e si prevede di aumentare l'aliquota, arrivando al 7%).

In Portogallo, il turismo contribuisce direttamente a quasi il 7% del PIL ed all'8,5% dell'occupazione del paese. Quanto alle tasse turistiche applicate, osserviamo che la capitale Lisbona ha introdotto una tassa turistica comunale di 1 € a persona a notte (per un massimo di 7 notti), dalla quale sono esentati i

bambini sotto i 13 anni. Nella città di Porto, invece, l'ammontare della tassa turistica per persona e per notte è pari a 2€.

Molto modesto il contributo diretto del turismo al PIL della Romania: nel 2017, si è fermato all'1,4% del totale. Appena superiore il contributo diretto all'occupazione nazionale, che si ferma nello stesso anno al 2,5%. La tassa turistica in Romania è stata fissata all'1% del valore totale del soggiorno per ogni notte. È in vigore una singolare eccezione: se il turista soggiorna all'interno di un resort, la tassa si applica soltanto per la prima notte. I giovani entro i 18 anni di età sono esentati dal pagamento della tassa turistica.

Anche in Slovenia, la produzione nazionale si compone per una porzione marginale della ricchezza prodotta nel settore turistico: per il 2017, il contributo diretto al PIL ha superato di poco il 3%, mentre il settore ha pesato per poco più del 3% sull'occupazione nazionale. In Slovenia troviamo una tassa turistica per la quale è previsto un importo compreso tra 0,60€ e 2,50€ per persona e per notte, a seconda della località e della classificazione dell'hotel. Anche le esenzioni sono variabili: in linea di massima, tuttavia, i bambini entro i 7 anni non pagano, mentre per i ragazzi compresi tra i 7 ed i 18 anni la tariffa è dimezzata.

La Spagna rappresenta la destinazione turistica più popolare nell'Unione Europea, con oltre 250 milioni i pernottamenti turistici per anno ed il valore di entrate turistiche più elevato a livello mondiale, stando alle stime più recenti dell'Eurostat. Sebbene sia una dei paesi maggiormente popolati dell'Unione Europea, i dati mostrano che è sesto per numero di turisti pro capite. Effettivamente, secondo il World Travel and Tourism Council, per la Spagna, il settore turistico contribuisce con il 5,8% al PIL, contribuendo sia direttamente che indirettamente all'occupazione del 16% della forza lavoro nazionale. In Spagna, lo scorso maggio, la Tassa sul Turismo Sostenibile che già esisteva per i turisti che sceglievano le Baleari come propria destinazione, è raddoppiata: 1€ al giorno per persona per soggiorni in camper ed ostelli, 2€ per pernottamento in appartamento, 3€ per hotel di media categoria, 4€ per hotel di lusso. Tuttavia, queste tariffe si applicano unicamente in alta stagione: al di fuori dei mesi più congestionati, la tassa si riduce del 50%. Medesima riduzione si applica anche a partire dal nono giorno di permanenza. Anche in Catalogna sono attualmente in vigore le tasse turistiche, ma per importi decisamente più modesti, che vanno dai 0,45€ per persona per notte a 2,25€, per un limite massimo di sette notti consecutive.

Infine, in Svizzera, il contributo diretto del settore turistico al PIL nel 2017 è stato pari al 2,5% del totale nazionale. Il settore ha impiegato nello

stesso anno il 3,4% degli occupati totali. In Svizzera, la tassa sul turismo è stata adottata con tariffe che variano a seconda della città e della tipologia della struttura nella quale si pernotta.

Vi sono, come emerge dall'analisi appena condotta, alcuni paesi membri dell'Unione Europea che non hanno, al momento, previsto l'applicazione di tasse specifiche sul turismo. Si tratta, ad esempio, della Danimarca, dell'Estonia, della Finlandia, ma anche della Grecia o dell'Irlanda.

3. CONCLUSIONI

Non v'è dubbio che un regime fiscale favorevole ai turisti possa rappresentare uno dei fattori determinanti di scelta, inducendo un numero maggiore di turisti nazionali ed internazionali a scegliere alcune destinazioni piuttosto che altre e, in questo modo, determinando occasioni di crescita per alcuni paesi europei, ma non per altri. Tale regime fiscale potrebbe prevedere, ad esempio, un'aliquota IVA più modesta su soggiorni e trasporti, così come la totale assenza di tasse sul soggiorno. Come anticipavamo, paesi come Cipro, l'Estonia, la Finlandia, l'Irlanda, la Lettonia, il Lussemburgo e la Svezia hanno effettivamente adottato misure in tale direzione. La Grecia utilizza gran parte di questi strumenti, ad eccezione di una riduzione dell'IVA per i trasporti o per i passeggeri, mentre Malta, la Polonia, il Portogallo, la Slovenia e la Spagna hanno adottato, come abbiamo osservato, una tassa sul soggiorno, ma utilizzano altri strumenti "tourism friendly". Probabilmente non è un caso che la maggior parte di questi paesi sia accomunata da un'estensione territoriale modesta o da una posizione geografica non particolarmente centrale nell'Unione. Questa sorta di marginalità potrebbe aver determinato nei policy makers di tali paesi la percezione che la domanda turistica potenziale nei confronti del paese stesso non sia pienamente espressa e che, pertanto, l'adozione di misure specifiche possa contribuire a colmare il differenziale tra le potenzialità inesprese e la soddisfazione di una domanda latente.

Sul fronte opposto, troviamo paesi come l'Austria, la Germania, l'Italia, che utilizzano numerosi strumenti fiscali proprio su servizi direttamente o indirettamente legati al settore turistico.

Queste decisioni di politica fiscale impattano sulla competitività delle destinazioni turistiche. Il servizio turistico è, infatti, un bene che presenta una elevata elasticità della domanda. Ciò significa che quando il prezzo si riduce, la domanda di turismo aumenta in misura più che proporzionale (esemplare di

tale dinamica è l'introduzione sui mercati dei vettori aerei *low cost*: una riduzione del prezzo del biglietto per il trasporto aereo ha letteralmente fatto esplodere il mercato), ma è anche vero che, al contrario, se il prezzo è alto, la domanda di turismo si riduce in maniera più che proporzionale ed i turisti scelgono altre destinazioni. Questo è stato, nel corso degli ultimi anni, uno dei grandi problemi del nostro paese, che si è trovato a competere a livello internazionale con destinazioni simili, collocate geograficamente nella medesima area (le tradizionali Grecia e Spagna, ma anche la Croazia o la Tunisia), ma che offrono servizi a prezzi in alcuni casi anche considerevolmente più bassi.

BIBLIOGRAFIA

- Aguiló Pérez, E., A. Riera Font, and J. Rosselló Nadal. 2005. "The short-term price effect of a tourist tax through a dynamic dem, and model. The case of the Balearic Island". *Tourism Management* 26 (3): 359-365.
- Ballard, C. L., D. Fullerton, J. B. Shoven, and J. Whalley. 1985. *A General Equilibrium Model for Tax Policy Evaluation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bird, R. M. 1992. "Taxing tourism in developing countries". *Journal of World Development* 20 (8): 1147.
- Bonham, C., and C. Byron. 1996. "Intervention analysis with cointegrated time series: the case of Hawaii hotel room tax". *Applied Economics* 28 (10): 1281-1293.
- Bonham C., E. Fujii, E. Im, and J. Mak. 1991. "The impact of the hotel room tax: an interrupted time series approach". *National Tax Journal* 45: 433-441.
- Candela, G., M. Castellani, and R. Dieci. 2008. "Economics of externalities, and public policy". *International Economic Review* 55 (3): 285-311.
- Chang, J. J., L. J. Lu, and S. W. Hu. 2011. "Congestion externalities of tourism, Dutch disease, and optimal taxation: macroeconomic implications". *The Economic Record* 87 (276): 90-108.
- Chao, C. C., B. R. Hazari, and P. M. Sgro. 2004. "Tourism, globalization, social externalities, and domestic welfare". *Research in International Business, and Finance* 18 (2): 141-149.
- Cushman, C. A., B. C. Field, D. A. Lass, and T. H. Stevens. 2004. "External costs from increased isl, and visitation: Results from the southern Thai islands". *Tourism Economics*, 10 (2): 207-219.
- Delipalla, S., and M. Keen. 1992. "The comparison between ad valorem, and specific taxation under imperfect competition". *Journal of Public Economics* 49: 351-367.

- Eurostat. 2017. "Tourism Statistics". Available from: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism_statistics [April 2017].
- Eurostat. 2017a. "Tourism destinations-nights spent at tourist accommodation establishments (million nights spent in the country by non-residents)", data from 2015, available from: http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=tour_occ_ninatandlanguage=enandmode=view [April 2017].
- Eurostat. 2017b. "Travel receipts, and expenditure in balance of payments", data from 2014, available from: http://ec.europa.eu/eurostat/product?code=bop_c6_qandlanguage=enandmode=view [April 2017].
- Figini, P., M. Castellani, and L. Vici. 2007. *Estimating tourist externalities on residents: A choice modeling approach to the case of Rimini*. Fondazione Eni Enrico Mattei, Working Paper No. 76, 2007.
- Fish, M. 1982. "Taxing international tourism in West Africa". *Annals of Tourism Research* 9: 91-103.
- Forsyth, P., and L. Dwyer. 2002. "Market power, and the taxation of domestic, and international tourism". *Tourism Economics* 8 (4): 377-399.
- Gago, A., X. Labandeira, F. Picos, and M. Rodriguez. 2009. "Specific, and general taxation of tourism activities: Evidence from Spain". *Tourism Management* 30: 381-392.
- Gooroochurn, M., and M. T. Sinclair. 2005. "Economics of tourism taxation. Evidence from Mauritius". *Annals of Tourism Research* 32 (2): 478-498.
- Gómez, C. M., J. Lozano, and J. Rey-Maqueira. 2008. "Environmental policy, and long-term welfare in a tourism economy". *Spanish Economic Review* 10 (1): 41-62.
- Jensen T., and S. Wanhill. 2002. "Tourism's taxing times: value-added tax in Europe, and Denmark". *Tourism Management* 23: 67-79.
- Liu, J. C., P. J. Sheldon, and T. Var. 1987. "Resident perception of the environmental impacts of tourism". *Annals of Tourism Research* 14: 17-37.
- Musgrave, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance: a Study in Political Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Palmer, T., and A. Riera. 2003. "Tourism, and environmental taxes with special reference to the balearic ecotax". *Tourism Management* 24: 665-674.
- Pazienza, P. 2011. "Should we tax tourism? Theoretical justifications from the economics of non-renewable resource use". *Environmental Economics* 2 (1): 8-16.
- Piga, C. A. G. 2003. "Pigouvian taxation in tourism". *Environmental, and Resource*

Economics 26: 343-359.

- Pintassilgo, P., and J. Silva. 2007. "Tragedy of the commons' in the tourism accomodation industry". *Tourism Economics* 13 (2): 209-224.
- Rinaldi, A. 2011. "Le tasse sul turismo: quali scegliere?". *Rivista di Scienze del Turismo* 2 (3): 97-104.
- Rinaldi, A. 2012. "Externalities, and Tourist Tax: Evidence from Italy". *Rivista di Scienze del Turismo* 3 (2): 79-91.
- Schubert, S. F., and J. G. Brida. 2008. "Dynamic effects of subsidizing the tourism sector". *Tourism Economics* 14 (1): 57-80.
- Schubert, S. F. 2010. "Coping with externalities in tourism: a dynamic optimal taxation approach". *Tourism Economics* 16 (2): 321-343.
- L., and Tsui Yanming 2009. "Taxing tourism: enanching or reducing welfare?". *Journal of Sustainable Tourism* 17 (5): 627-635.
- Skeath, S., and G. Trandel. 1994. "A pareto comparison of ad valorem, and unit taxes in noncompetitive environments". *Journal of Public Economics* 53: 53-71.
- UNWTO 2017. *Tourism Highlights 2017 Edition*. Madrid: World Tourism Organization.
- World Travel, and Tourism Council (2016a). "Travel, and Tourism: Economic Impact 2016-Spain", available from: <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/economic%20impact%20research/countries%202016/spain2016.pdf> [April 2017]