

LE TASSE SUL TURISMO

QUALI TIPOLOGIE SCEGLIERE?

di Azzurra Rinaldi

Università telematica Unitelma Sapienza - Roma

azzurra.rinaldi@unitelma.it

1. LE ESTERNALITÀ NEL TURISMO

Nel caso del servizio turistico, non si avranno, com'è noto, esternalità derivanti dagli impianti di produzione e quindi dai gas o dai liquidi di scarico. Si registreranno, piuttosto, esternalità dovute alla trasformazione della dotazione ambientale in virtù della quale in numerosi casi si è sviluppato il settore turistico stesso.

Le più comuni forme di esternalità negative, ovvero di costi esterni, legate al turismo sono da considerarsi il sovrautilizzo delle risorse naturali e culturali, la congestione, nonché, talora, un incremento ingiustificato del costo della vita. Non è infrequente, inoltre, che si registri un certo tasso di conflittualità tra residenti e turisti.

Il sovrautilizzo delle risorse naturali e culturali è senza dubbio la principale conseguenza legata al turismo che è opportuno affrontare. Infatti, in molti casi (solo per fare alcuni esempi, nelle località marittime o in quelle montane, così come nelle città d'arte) è la risorsa stessa il fattore attrattivo della destinazione. È quindi in ragione della sua presenza che si determinano i flussi turistici. Pertanto, un utilizzo di tale risorsa attuato in una prospettiva di breve periodo, senza considerarne il potenziale deterioramento, rischia di compromettere la destinazione turistica stessa.

La congestione rappresenta una delle principali esternalità derivanti da un massiccio influsso di turisti. Le infrastrutture locali (di trasporto, di servizio e così via) sono, infatti, generalmente pensate per rispondere alla domanda locale, ovvero alle esigenze provenienti dai

residenti della località. Per questo motivo, la presenza sul territorio di un numero elevato di turisti giunge a modificare l'esperienza e talora la possibilità stessa di utilizzo di tali infrastrutture da parte della popolazione locale. Basti pensare ai più diffusi mezzi di trasporto, in alcuni casi perfino insufficienti per i residenti.

Vi sono, come abbiamo anticipato, ulteriori costi esterni. La presenza di turisti sul territorio può indurre i venditori locali ad applicare prezzi più alti del necessario, al fine di conseguire profitti più elevati durante i periodi di vacanza. Di tali incrementi di prezzo risentono, tuttavia, anche i residenti, i quali non ottengono in cambio alcun miglioramento nei beni o nei servizi acquistati. Ancora, laddove le circostanze sopra descritte divengano difficilmente sostenibili, si verifica una sorta di rifiuto da parte della popolazione locale nei confronti dei turisti, i quali ne vengono (a torto o a ragione) identificati come i principali responsabili.

2. LA TASSAZIONE

È opinione condivisa che, laddove il mercato presenti esternalità negative, i costi esterni dovrebbero essere internalizzati ad opera del governo, attraverso l'introduzione di tasse specifiche o specifiche sovvenzioni. In questi casi, infatti, ovvero laddove si registri la presenza di esternalità, il mercato non fornisce il livello ottimale di prodotto e si verifica una discrasia tra i costi privati sostenuti dal produttore ed i costi sociali sostenuti dalla collettività.

Al fine di comprendere quale intervento possa tradursi in risultati di maggiore efficienza, è opportuno rammentare che, nella letteratura, vi è generale accordo sul fatto che la tassazione dovrebbe rispettare i principi di equità, efficienza, stabilità, semplicità ed efficacia. Nella letteratura, l'equità può essere ricondotta, da un lato, ai benefici derivanti dall'uso di servizi pubblici e, dall'altro, alla capacità di ciascun individuo di pagare per la fornitura di tali servizi. In questa prospettiva, un sistema è equo solo se ciascun soggetto il quale beneficia dei servizi pubblici è anche in grado di contribuire per la loro fornitura.

Sotto il profilo dell'efficienza, la tassazione ideale dovrebbe seguire l'ottima allocazione paretiana, in base alla quale non è possibile alcun ulteriore miglioramento per un membro della società nell'allocazione delle risorse, senza che esso comporti un peggioramento nelle condizioni di un altro individuo.

La forma ottimale di tassazione equivarrebbe dunque ad una tassa lump-sum, ovvero di una tassa il cui ammontare è fisso, poiché indipendente rispetto alle caratteristiche del bene o del servizio da tassare. Nel settore turistico, alcuni esempi possono essere le tasse aeroportuali o i visti. Tuttavia, le tasse lump-sum funzionano alla perfezione solo in regimi di mercato perfettamente concorrenziali, laddove si assuma che non vi siano imperfezioni di mercato (come, ad esempio, le esternalità) e solo se si ipotizza che gli individui siano perfettamente allineati nell'ordinamento delle proprie preferenze.

Le imposte pigouviane, al contrario, sono imposte indirette, efficienti in presenza di esternalità negative. Peraltro, esse sono in grado di correggere la differenza tra il prezzo di mercato (derivante, quindi, dall'incontro tra domanda ed offerta) ed il costo marginale sociale (che la collettività si trova a dover sopportare per la produzione del bene o del servizio).

Vi è un'ulteriore considerazione da fare relativamente al soggetto tassabile. Infatti, in riferimento a qualunque processo produttivo è possibile tassare sia la domanda che l'offerta. Il governo può infatti stabilire di applicare il prelievo fiscale all'impresa che produce il bene o al consumatore che lo domanda. Nello specifico del settore turistico, volendosi rivalere sulla domanda, i costi esterni potrebbero essere internalizzati se i turisti pagassero una tassa il cui valore fosse eguale al valore del costo esterno.

Questo è quanto osserviamo in numerosi casi reali. Infatti, al fine di internalizzare i costi sociali in modo da adeguarvi i prezzi di mercato, numerosi governi applicano una tassa sul turismo.

Vi sono almeno due buone ragioni per un'iniziativa in tal senso.

Infatti, nel caso in cui il soggetto tassato sia l'impresa turistica, l'applicazione del nuovo prelievo giunge a correggere l'imperfezione del mercato. In questo modo, l'impresa si trova a sostenere i costi che altrimenti dovrebbero essere posti a carico della collettività. Le risorse raccolte grazie alla tassa turistica potrebbero, altresì, essere reinvestite

al fine di garantire, ad esempio, un utilizzo sostenibile delle risorse naturali presenti nella destinazione o anche un potenziamento delle infrastrutture locali al fine di evitare il rischio della congestione.

La seconda motivazione a supporto di una tassa sul turismo si ricollega al caso in cui il governo (nazionale o locale) stabilisca che la tassa venga applicata alla domanda, ovvero al consumatore turista. Il turista, infatti, rappresenta un soggetto facilmente tassabile (ad esempio, nel momento in cui lascia l'aeroporto, al momento in cui acquista i biglietti aerei, quando fa il check out dalla struttura ricettiva). A ciò si aggiunga che, laddove sia straniero, il turista non è neppure un soggetto votante. Pertanto, la decisione di applicare una tassa sul turista può essere presa, in una prospettiva strategica, anche in periodi prossimi alle elezioni, in quanto non si teme una sorta di ritorsione da parte del soggetto tassato¹.

Tuttavia, affinché questo sia vero, è necessario che il governo che impone la tassa sia in grado di discriminare tra il consumo turistico interno e quello internazionale, in modo da riuscire ad applicare la tassa in misura pressoché esclusiva ai turisti non nazionali o, quantomeno, a prevedere per questi soggetti una tassa il cui ammontare sia maggiore.

3. IL PRELIEVO FISCALE SUL TURISMO

In Italia, com'è noto, non è previsto un prelievo fiscale sul turismo da parte del governo nazionale.

Tuttavia, nel 2011 è stato emanato il Decreto legislativo n. 23/11, il quale stabilisce, all'articolo 4, che i comuni possano far applicare agli albergatori un'imposta di soggiorno. Secondo il decreto, i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possono istituire, con deliberazione del Consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo,

¹ Vi è ampia letteratura sulla connessione tra la riduzione del prelievo fiscale (e/o l'incremento della spesa pubblica) e l'approssimarsi della prova elettorale.

sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

In relazione alla tassa di soggiorno, così come è stata pensata ed applicata nel nostro paese, vi sono però alcuni rilievi che occorre segnalare. In primo luogo, la redazione da parte delle Regioni dell'elenco delle città «meritevoli» di applicare questa imposta, in una fase di riduzione delle risorse trasferite dal governo nazionale alle amministrazioni locali, rischia di creare situazioni di forti disparità potenziali di entrate tra i diversi comuni appartenenti alla medesima regione e tra comuni appartenenti a regioni diverse.

Inoltre, si deve registrare l'assenza di un coordinamento nazionale dei comuni che hanno applicato l'imposta di soggiorno. Infatti, poiché non vi è alcun obbligo di comunicare l'adozione di tale imposta ad un'autorità centrale (mancando, appunto, l'autorità centrale stessa), al momento non si conosce l'esatto numero delle città che hanno imposto il prelievo.

La carenza di un coordinamento da parte del governo centrale ha anche ulteriori implicazioni di politica economica, in quanto mandano i dati relativi alle entrate di cui alcuni comuni beneficeranno grazie all'imposta di soggiorno.

In linea generale, l'osservazione dei dati disponibili ha evidenziato tre caratteristiche condivise nei comuni che hanno applicato l'imposta:

1. essa rispetta i principi della progressività: nella maggior parte dei casi², l'imposta è progressiva in base alla categoria della struttura ricettiva ed il suo importo varia da un minimo di € 0,50 ad un massimo di € 5,00;
2. nella maggioranza dei casi, vi è un numero massimo di notti sulle quali viene applicata l'imposta (generalmente, infatti, essa viene prevista per un periodo non superiore alle 15 notti consecutive);
3. è previsto uno spettro di esenzioni per soggetti quali i bambini, i disabili, i malati ed i loro accompagnatori, gli operatori turistici.

² In quasi tutti i casi. Ad Ancona, ad esempio, è legata al prezzo del pernottamento.

4. RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Aguiló, E. - Riera, A. - Rosselló, J. (2005). The short-term price effect of a tourist tax through a dynamic demand model. The case of the Balearic Islands, *Tourism Management* 26: 359-365.
- Ballard, C. - Shoven, J. - Whalley, J. (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. - Byron, C. (1996). Intervention analysis with cointegrated time series: the case of Hawaii hotel room tax, *Applied Economics* 28 (10): 1281-1293.
- Bonham, C. - Fujii, E. - Im, E. - Mak, J. (1991). The impact of the hotel room tax: an interrupted time series approach, *National Tax Journal* 45: 433-441.
- Candela, G. - Castellani, M. - Dieci, R. (2008). Economics of externalities and public policy, *International Economic Review* 55 (3): 285-311.
- Chang, J.J. - Lu, L.J. - Hu, S.W. (2011). Congestion externalities of tourism, Dutch disease and optimal taxation: macroeconomic implications, *The Economic Record* 87 (276): 90-108.
- Chao, C.C. - Hazari, B.R. - Sgro, P.M. (2004). Tourism, globalization, social externalities and domestic welfare, *Research in International Business and Finance* 18 (2): 141-149.
- Cushman, C.A. - Field, B.C. - Lass, D.A. - Stevens, T.H. (2004). External costs from increased island visitation: results from the southern Thai Islands, *Tourism Economics* 10 (2): 207-219.
- Delipalla, S. - Keen, M. (1992). The comparison between ad valorem and specific taxation under imperfect competition, *Journal of Public Economics* 49: 351-367.
- Figini, P. - Castellani, M. - Vici, L. (2007). *Estimating tourist externalities on residents: A choice modeling approach to the case of Rimini*, Working Paper, 76.2007, Fondazione Eni Enrico Mattei.
- Fish, M. (1982). Taxing international tourism, *West Africa. Annals of Tourism Research* 9: 91-103.
- Forsyth, P. - Dwyer, L. (2002). Market power and the taxation of domestic and international tourism, *Tourism Economics* 8 (4): 377-399.
- Gago, A. - Labandeira, X. - Picos, F. - Rodriguez, M. (2009). Specific and general

- taxation of tourism activities: evidence from Spain, *Tourism Management* 30: 381-392.
- Gómez, C.M. - Lozano, J. - Rey-Maqueira, J. (2008). Environmental policy and long-term welfare in a tourism economy, *Spanish Economic Review* 10 (1): 41-62.
- Gooroochurn, M. - Sinclair, M.T. (2005). Economics of tourism taxation. Evidence from Mauritius, *Annals of Tourism Research* 32 (2): 478-498.
- Jensen, T. - Wanhill, S. (2002). Tourism's taxing times: value-added tax in Europe and Denmark, *Tourism Management* 23: 67-79.
- Liu, J.C. - Sheldon, P.J. - Var, T. (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. - Riera, A. (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. - Silva, J. (2007). Tragedy of the commons' in the tourism accommodation industry, *Tourism Economics* 13 (2): 209-224.
- Schubert, S.F. (2010). Coping with externalities in tourism: a dynamic optimal taxation approach, *Tourism Economics* 16 (2): 321-343.
- Schubert, S.F. - Brida, J.G. (2008). Dynamic effects of subsidizing the tourism sector, *Tourism Economics* 14 (1): 57-80.
- Skeath, S. - Trandel, G. (1994). A pareto comparison of ad valorem and unit taxes in noncompetitive environments, *Journal of Public Economics* 53: 53-71.
- Yanming, L. and Tsui (2009). Taxing tourism: enhancing or reducing welfare?, *Journal of Sustainable Tourism* 17 (5): 627-635.

RIASSUNTO

Sono sempre più numerose le riflessioni teoriche sull'impatto che il settore turistico esercita sulle località di destinazione sia sotto il profilo ambientale che sotto il profilo sociale. Non v'è dubbio, infatti, che le entrate economiche derivanti dagli arrivi turistici siano in grado di attivare un meccanismo di moltiplicatore positivo sia nell'ambito più circoscritto delle località coinvolte che in quello più ampio dell'intero sistema paese. A tale effetto positivo, tuttavia, si contrappone un effetto di segno opposto e di intensità uguale, se non maggiore. Si tratta delle principali esternalità negative legate ad un qualsivoglia processo produttivo. Nella teoria economica, le esternalità rappresentano uno dei principali fattori che determinano il fallimento del mercato. Laddove si verificano esternalità, si evidenzia il fatto che un'economia non possa contare unicamente sui meccanismi di mercato al fine di garantire una efficiente allocazione delle risorse.

Parole chiave: esternalità ambientali, impatto sulle destinazioni turistiche, tassazione nel turismo.