

Il sapere giuridico è parte integrante della cultura di una società e per evolversi ha bisogno di una continua interazione con altri saperi. La “Biblioteca di cultura giuridica”, in questa prospettiva, raccoglie studi sul diritto e sulla giustizia che, nell’esame delle norme e delle possibili interpretazioni, mirano a cogliere gli interessi sottesi, le finalità perseguite, i valori in gioco, i riflessi nell’ordinamento giuridico e sul sistema economico, sociale, e culturale.

Il comparto turistico costituisce un settore nevralgico dell’economia italiana contemporanea. Al suo interno s’addensano molteplici attività, modelli imprenditoriali più o meno complessi, schemi giuridici stratificati nei decenni. La disciplina fiscale dell’impresa turistica e dei suoi rapporti giuridici ha dovuto confrontarsi con gli effetti della *sharing economy* che ha trasformato tanti proprietari di immobili in piccoli imprenditori turistici o semplici affittacamere. Il diritto tributario ha affrontato, con affanno, l’improvvisa diffusione dei b&b, le alterne vicende del settore alberghiero, la continua trasformazione del turismo rurale e numerosissimi altri fenomeni socio-economici che gli appassionati Autori di questo Volume si sono impegnati ad illustrare accuratamente. Sono tanti i profili di interesse che una materia così fluida offre al tributarista, anche per la sua contiguità con la valorizzazione dell’ambiente, con i beni culturali e le tradizioni locali che descrivono la cornice propria di un turismo di qualità. Questo volume va in stampa nel pieno di una gravissima crisi epidemiologica che, nella sua fase iniziale, ha opposto barriere alla circolazione delle persone, ha rallentato gli investimenti ed ha gettato ombre sul futuro di un sistema che ha attraversato, negli ultimi anni, una straordinaria espansione. Non è difficile prevedere, quindi, che il turismo e le sue attività cambieranno ancora e che, con essi, cambieranno gli schemi giuridici e i regimi fiscali, questi ultimi intesi soprattutto nella loro dimensione promozionale. Proprio per questa ragione l’indagine sullo stato dell’arte della fiscalità del turismo assume, oggi più che mai, un’importanza fondamentale.

ISBN 978-88-6611-895-4



9 788866 118954

€ 40,00



4
La fiscalità del turismo

A.F. URICCHIO G. SELICATO

Biblioteca di cultura giuridica

diretta da Pietro Curzio

a cura di

ANTONIO FELICE URICCHIO GIANLUCA SELICATO

LA FISCALITÀ DEL TURISMO

CACUCCI  EDITORE
BARI

Antonio Felice Uricchio

Professore Ordinario di Diritto Tributario
ANVUR

Gianluca Selicato

Professore Aggregato di Diritto Tributario

Angelo Apruzzi

Dottore di ricerca di Diritto Tributario

Lucrezia Valentina Caramia

Dottoranda di ricerca di Diritto Tributario

Massimiliano Giorgi

Professore Aggregato di Diritto Tributario

Giuliana Michela Cartanese

Dottoressa di ricerca di Diritto Tributario

Docente scuola legione allievi GDF Bari

Gianleo Moncalvo

Dottore Commercialista e Revisore dei Conti

Nicola Fortunato

Professore associato di Diritto Tributario

Antonio Orlando

Dottorando di ricerca di Diritto Tributario

Domenico Pirrò

Dottore di di ricerca di Diritto Tributario

Guardia di Finanza

Salvatore Antonello Parente

Ricercatore di Diritto tributario

Massimo Salomone

Confindustria Puglia - Coordinatore Gruppo

Tecnico Turismo

Claudio Sciancalepore

Ricercatore di Diritto tributario

Francesco Scialpi

Dottorando di ricerca di Diritto Tributario

Walter Spinapolice

Dottore di ricerca di Diritto Tributario

Nicolò Treglia

Dottorando di ricerca di Diritto Tributario

Annalisa Turi

Dottoressa di ricerca di Diritto Tributario

Collana

Biblioteca di cultura giuridica

diretta da Pietro Curzio

Comitato scientifico

Maria Acierno - Corte di cassazione
Giovanni Amoroso - Corte costituzionale
Valter Campanile - Avvocatura dello Stato
Valentina Canalini - Avvocato
Marina Castellaneta - Diritto internazionale, Università di Bari "A. Moro"
Luigi Cavallaro - Corte di cassazione
Antonello Cosentino - Corte di cassazione
Giorgio Costantino - Diritto processuale civile, Università "Roma tre"
Madia D'Onghia - Diritto del lavoro, Università di Foggia
Massimo Donini - Diritto penale, Università di Modena - Reggio Emilia
Enrico Gabrielli - Diritto privato, Università di Roma "Tor Vergata"
Piero Gaeta - Procura generale Corte di cassazione
Massimo Luciani - Diritto costituzionale, Università di Roma "La Sapienza"
Marco Miletto - Storia del diritto medievale e moderno, Università di Foggia
Giancarlo Montedoro - Consiglio di Stato
Giandomenico Mosco - Diritto commerciale, LUISS "Guido Carli", Roma
Angela Perrino - Corte di cassazione
Gaetano Piepoli - Diritto privato, Università di Bari "A. Moro"
Lucia Re - Filosofia del diritto, Università di Firenze
Raffaele Sabato - Corte europea dei diritti dell'Uomo
Enrico Scoditti - Corte di cassazione
Silvana Sciarra - Corte costituzionale
Antonio Uricchio - Diritto tributario, Università di Bari "A. Moro", ANVUR
Manuel Virgintino - Avvocato, Consiglio Nazionale Forense
Attilio Zimatore - Diritto privato, LUISS "Guido Carli", Roma

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

Biblioteca di cultura giuridica

————— 4 —————

a cura di

Antonio Felice Uricchio Gianluca Selicato

**LA FISCALITÀ
DEL
TURISMO**

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2020 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Il presente volume è pubblicato con il contributo della Banca Popolare di Puglia e Basilicata



Indice

Avvertenza

ANTONIO FELICE URICCHIO – GIANLUCA SELICATO 15

Prefazione

MASSIMO D. SALOMONE 19

Introduzione

ANTONIO FELICE URICCHIO 23

La fiscalità del turismo e l'emergenza Coronavirus. Idee e proposte di lavoro per un rilancio del settore

ANTONIO FELICE URICCHIO 27

1. Introduzione 27
2. Crisi sistemica e misure di finanza straordinaria 28
3. I primi provvedimenti contenuti nei decreti COVID. Sintesi 32
4. Effetti sul turismo della crisi epidemiologica COVID/19 35
5. Proposte di ulteriori provvedimenti a sostegno del settore turistico 37

Turismo sostenibile e fiscalità circolare

ANTONIO FELICE URICCHIO 39

1. La leva fiscale e il turismo sostenibile 39
2. La valorizzazione del turismo sostenibile nelle politiche europee 41
3. Turismo sostenibile e responsabilità sociale delle imprese del settore 45

4. Tributi turistici di natura ambientale tra fiscalità lineare e fiscalità circolare 51
5. Le imposte di scopo nel turismo 58

Attività turistiche e tutela dell'ambiente nella prospettiva del Fisco

- CLAUDIO SCIANCALEPORE 63
1. Cenni introduttivi 63
 2. L'imposta di soggiorno quale strumento per la tutela del patrimonio culturale ed ambientale 68
 3. Dall'imposta al contributo di sbarco 79
 4. Gli anni bui del 'blocco' della leva fiscale 83
 5. La fiscalità turistico-ambientale come applicazione dell'imposizione di scopo 86
 6. Nuovi spazi per lo sviluppo della fiscalità turistico-ambientale 96

L'imposta di soggiorno, tra collaudati presupposti impositivi e questioni emergenti negli schemi di attuazione del tributo

- GIANLUCA SELICATO 105
1. Profili evolutivi e ruolo dell'imposta di soggiorno nel sistema delle autonomie locali 105
 2. Le frastagliate discipline comunali dell'imposta di soggiorno, tra prescrizioni legislative ed esercizio della potestà regolamentare 111
 3. Il ruolo cardine del gestore della struttura turistica e le piattaforme informatiche comunali nell'attuazione del tributo 116
 4. Piattaforme telematiche a servizio dell'accertamento e riscossione dell'imposta di soggiorno e possibile compromissione del diritto alla riservatezza 122
 5. Regime sanzionatorio della violazione degli obblighi del gestore della struttura ricettiva e lesione del principio di proporzionalità 126

Imposta di soggiorno: problemi applicativi nel caso di inosservanza degli obblighi di destinazione a fini turistici e mancato versamento al comune da parte dell'albergatore

GIULIANA MICHELA CARTANESE 131

1. Introduzione 131
2. L'autonomia responsabile dei comuni nell'istituzione e regolazione del tributo di soggiorno ovvero nella destinazione del gettito relativo. Profili di responsabilità nel caso di impieghi non coerenti con lo scopo del tributo. 135
3. La responsabilità contabile del titolare delle strutture ricettive assoggettate al tributo di soggiorno 147
4. La responsabilità penale per il mancato versamento al comune delle somme incassate a titolo di tributo di soggiorno 153

La disciplina fiscale dell'impresa agrituristica

NICOLA FORTUNATO 157

1. La qualificazione dell'impresa agrituristica 157
2. La disciplina fiscale dell'impresa agrituristica 161
3. Le problematiche connesse alla determinazione forfetaria delle imposte 165

Novità sulla c.d. "Tassa Airbnb": il punto della situazione

NICOLÒ TREGLIA 171

1. Premessa 171
2. La c.d. 'tassa Airbnb' nel sistema delle locazioni brevi – il contesto normativo di riferimento 172
3. Il meccanismo di attuazione del tributo e il potenziale attrito con la tutela della privacy 175
4. Gli altri strumenti di contrasto dell'evasione fiscale nel settore delle locazioni brevi 180
5. Considerazioni conclusive 182

La fiscalità delle case per vacanza

GIANLEO MONCALVO	187
1. Gli affitti turistici e le case per vacanze	187
2. Gestione abituale o occasionale: obblighi, parametri e valutazioni	189
3. Caratteristiche dell'immobile da locare	190
4. La forma giuridica	191
5. Gli adempimenti per l'avvio dell'attività	191
5.1 Apertura della partita IVA	191
5.2 Iscrizione al Registro Imprese presso la CCIAA	191
5.3 Segnalazione di inizio attività	192
5.4 Iscrizione alla Gestione commercianti dell'INPS	192
5.5 Accredito presso la Questura	193
6. Focus: la fiscalità della casa per vacanze	193
6.1 Disciplina IRPEF, IRES, IRAP	194
6.2 Disciplina IVA	194
6.3 Imposta di soggiorno	195
7. IMU	196
8. TA.RI.	197

I bonus turismo e ristrutturazioni

a sostegno dell'accrescimento qualitativo dell'offerta turistica

ANGELO APRUZZI	199
1. Nuovi schemi promozionali per la valorizzazione e per il rilancio del settore turistico	201
2. Il turismo e il patrimonio culturale nazionale	204
3. L'evoluzione delle competenze legislative	207
4. Il <i>tax credit</i> alberghi: il <i>bonus</i> 'ristrutturazioni'	210
5. Le spese eleggibili al <i>tax credit</i> alberghi	214
6. Conclusioni	218

Il *bonus facciate* quale volano per la rigenerazione turistica dei piccoli borghi

ANTONIO ORLANDO 221

1. Natura e finalità dei *bonus* collegati al recupero ed efficientamento del patrimonio edilizio 223
2. Il *bonus facciate* e la riqualificazione estetica dei piccoli borghi 230
3. La disciplina del *bonus facciate* 234

L'impresa balneare nella fiscalità locale: stato dell'arte e possibili sviluppi

GIANLUCA SELICATO 247

1. Impresa balneare e fiscalità locale: il difficoltoso coordinamento degli interessi pubblici con quelli privati 247
2. Aspettative tradite del federalismo fiscale e necessità di riconsiderare la fiscalità locale come strumento di governo del territorio 250
3. Impresa balneare, tassazione dei rifiuti e lotta all'inquinamento da plastica dei mari: possibili sinergie 257
4. L'IMU nell'impresa balneare: tra rigidità della disciplina e proposte di riforma 259

L'impresa turistica sul demanio marittimo: profili tributari

ANTONIO FELICE URICCHIO – LUCREZIA VALENTINA CARAMIA 265

1. Premessa sul ruolo del settore e dell'impresa balneare in Italia 265
2. Nozione e disciplina del demanio marittimo 267
3. Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo; l'attività di gestione degli stabilimenti balneari quale attività d'impresa 268
4. Un federalismo demaniale dai confini incerti: tra innovative opportunità di valorizzazione territoriale e convenzionali esigenze di gettito 270
5. Il canone demaniale marittimo e la sua natura giuridica 274

- 6. I criteri di determinazione dei canoni demaniali marittimi ad uso turistico-ricreativo: la legge finanziaria 2007 279
- 7. Prospettiva di riforma dopo la legge finanziaria per il 2019 282

Le tasse e i diritti marittimi

ANTONIO FELICE URICCHIO – MASSIMILIANO GIORGI 285

- 1. Le tasse e i diritti marittimi devoluti alle autorità di sistema portuale e la tassa erariale per le operazioni nel porto di Trieste 285
 - 1.1 La tassa di ancoraggio 287
 - 1.2 La tassa di ancoraggio ridotta applicabile nel porto franco di Trieste 290
 - 1.3 La tassa supplementare di ancoraggio nei porti di Genova, Venezia e Napoli 290
 - 1.4 Il diritto sostitutivo della tassa d'ancoraggio per navi in crociera turistica 291
 - 1.5 La tassa di ancoraggio per i rimorchiatori 292
 - 1.6 La tassa d'ancoraggio per le navi che effettuano la pesca oltre gli stretti 292
 - 1.7 La soprattassa di ancoraggio sulle merci in coperta 293
- 2. Le tasse marittime sulle merci 293
 - 2.1 La tassa portuale 294
 - 2.2 La tassa sui carri ferroviari e sugli automezzi 294
- 3. L'imposta comunale di sbarco 295
- 4. La tassa sui passeggeri 297
- 5. Le tasse di ammissione agli esami per il conseguimento dei titoli professionali marittimi e della patente nautica 298

La dimensione turistica e fiscale delle ZES

FRANCESCO SCIALPI 299

- 1. Le ZES in Italia 299
 - 1.1 La fiscalità nelle ZES italiane: limiti e prospettive 305
 - 1.2 Le ZES: tra fiscalità, turismo e cultura 310
- 2. La dimensione turistica e fiscale delle ZES: il caso Puglia 318

2.1	Le iniziative dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Adriatico Meridionale	319
2.2	Le iniziative dell'Autorità di Sistema Portuale del Mar Ionio	321
2.3	Aeroporti di Puglia: tra <i>fly and cruise</i> e turismo spaziale	324
2.4	L'integrazione tra porti, retroporti e aeroporti: sviluppo di un'unica macroregione	325
3.	Le ZES in Italia: quale futuro?	334

L'imposta sul valore aggiunto nelle attività turistiche: il regime speciale riservato alle agenzie di viaggio e turismo

	SALVATORE ANTONELLO PARENTE	337
1.	La rilevanza del fenomeno turistico ai fini della fiscalità indiretta: l'imposta sul valore aggiunto e i riflessi sul flusso delle attività turistiche	338
2.	Il regime speciale IVA riservato alle agenzie di viaggio e turismo: fondamento normativo e <i>ratio</i> della disciplina	342
2.1	L'origine, l'evoluzione storica e i presupposti del regime speciale	344
3.	Le problematiche sorte nella normativa domestica con riferimento all'ambito di applicazione	346
4.	Il presupposto soggettivo: l'attività svolta dalle "agenzie di viaggio e turismo"	350
5.	Il presupposto oggettivo: la cessione di "pacchetti turistici"	354
5.1	Le ipotesi di dubbia configurabilità di un "pacchetto turistico"	359
6.	I timidi tentativi per estendere l'ambito di applicazione del regime speciale: la proposta di direttiva n. 2002/64/CE	363
7.	L'individuazione del momento impositivo. La fattispecie della "permuta di servizi"	365
8.	Le problematiche relative all'esatta identificazione del luogo di imposizione	367
9.	La determinazione della base imponibile del tributo: il sistema detrativo 'base da base' (c.d. 'regime del margine')	370

9.1 La deroga al ‘regime del margine’: la possibilità di applicare la disciplina IVA ordinaria alle prestazioni aventi ad oggetto l’organizzazione di attività congressuali	374
9.2 La detrazione integrale del tributo corrisposto sulle prestazioni alberghiere e di ristorazione	376
10. La determinazione della base imponibile IVA dei pacchetti turistici ceduti da un <i>tour operator</i> con l’intermediazione di un’agenzia di viaggio che effettua sconti alla clientela	380
11. L’equa distribuzione del gettito IVA tra gli Stati membri non sempre assicurata dall’applicazione del regime speciale riservato alle agenzie di viaggio e turismo	384
12. Le variazioni del corrispettivo di vendita intervenute <i>medio tempore</i> a seguito del mutamento di prezzo di taluni servizi compresi nel pacchetto turistico	385
13. La determinazione della base imponibile IVA in caso di ‘viaggi misti’	386
14. L’indetraibilità dell’imposta relativa ai costi sostenuti per l’acquisto di beni e servizi effettuati da terzi a diretto beneficio del viaggiatore	388
15. Le ipotesi particolari di determinazione del tributo: la cessione in nome e per conto proprio di pacchetti turistici organizzati da altri; i pacchetti turistici ‘misti’	389
15.1 I profili di natura procedurale: l’eventuale separazione facoltativa di cui all’art.36, terzo comma, d.p.r. n. 633/1972	391
16. La determinazione del volume d’affari delle agenzie di viaggio e turismo	392
17. Gli adempimenti contabili: l’esigenza di semplificare le incombenze a carico degli operatori turistici	393

Il tax free shopping

WALTER SPINAPOLICE	395
1. La territorialità IVA e le cessioni di beni ai viaggiatori extra-UE	395
2. Peculiarità e criticità della disciplina del <i>tax free shopping</i> : modelli applicativi o differenti regimi a confronto?	405

-
- | | |
|---|-----|
| 3. Il trattamento IVA relativo ai servizi erogati dalle società di <i>tax refund</i> e dai <i>retailers</i> | 417 |
| 4. L'avvento della fatturazione elettronica, dell'« <i>esterometro</i> » e di OTELLO 2.0 | 422 |

***Startup* turismo**

- | | |
|---|-----|
| ANNALISA TURI | 429 |
| 1. Innovazione e turismo in Italia | 429 |
| 2. Definizione <i>startup</i> innovativa | 431 |
| 3. Requisiti oggettivi necessari | 435 |
| 4. Requisiti alternativi | 441 |
| 5. <i>Startup</i> turismo | 444 |
| 6. Agevolazioni fiscali | 448 |
| 7. Stato dell'arte ed osservazioni conclusive | 450 |

Ricerca e repressione degli illeciti fiscali degli operatori del settore turistico

- | | |
|--|-----|
| DOMENICO PIRRÒ | 453 |
| 1. Considerazioni introduttive | 453 |
| 2. I dati sulla consistenza dell'evasione e in particolare nel settore turistico | 457 |
| 3. I fattori di rischio dell'evasione fiscale nel settore turistico tra <i>net economy</i> ed economia tradizionale | 460 |
| 4. L'evasione fiscale internazionale nel settore turistico nell'era della <i>digital economy</i> : il ricorso alle <i>foreign dressed company</i> | 463 |
| 4.1 (segue) Il ricorso a stabili organizzazioni e all'abuso di convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni. | 470 |
| 5. L'evasione nel comparto turistico tra indebito ricorso a « <i>modelli</i> » <i>no profit</i> e utilizzo improprio di regimi fiscali «agevolati» | 477 |
| 6. (segue) La distrazione di materia imponibile tra artifici, aggiramento delle norme tributarie e meri inadempimenti contabili | 484 |

- 7. Brevi cenni su alcuni recenti casi di evasione fiscale nei servizi di mobilità e ricettività per i turisti 494
- 8. Considerazioni conclusive 499

Avvertenza

ANTONIO FELICE URICCHIO – GIANLUCA SELICATO

Un po' per vocazione, un po' per l'incessante cambiamento dei consumi e degli stili di vita, quello turistico è stato uno dei settori in maggior fermento, nell'ultimo decennio, in quasi tutte le regioni d'Italia. La crescita esponenziale degli investimenti e delle nuove attività in questo comparto hanno costituito molte volte una risposta, più o meno meditata, alla crisi di altri settori come il manifatturiero, quello dei servizi, quello della produzione primaria che, peraltro, oppongono barriere ben più rigide all'ingresso di nuovi operatori o alla riconversione delle aziende in affanno.

Come ogni fenomeno spontaneo e diffuso, però, la rapidissima ascesa dell'imprenditoria turistica non è stata sempre assistita da un adeguato livello di professionalità. L'improvvisazione ha costituito, al contrario, un riflesso inevitabile della rapidità e dimensione dei flussi turistici sostenuti dalle compagnie aeree *low-cost* e, ancor più recentemente, dell'inarrestabile espansione della *sharing economy* che tanti problemi pone alle giurisdizioni fiscali nazionali.

I cultori della materia tributaria e numerosi esperti del settore, compulsati dall'associazione dei giovani avvocati materani (AIGA)¹, hanno provato a riflettere sulle vicende giuridiche e fiscali del turismo contemporaneo nel tentativo di verificare se gli sviluppi della legislazione domestica siano coerenti con le esigenze che gli operatori e le istituzioni manifestano. L'indagine ha coinvolto la fiscalità erariale e quella locale, nella duplice prospettiva del prelievo

¹ Il confronto è scaturito dalle attività organizzate nell'ambito del corso di alta formazione in "Diritto del Turismo, del paesaggio e tributario delle Imprese", sollecitato dall'elezione di Matera a capitale culturale d'Europa per il 2019.

ordinario e delle possibili agevolazioni a sostegno di specifiche attività o interventi suscettibili di perseguire interessi di rango pubblicistico. Una particolare attenzione è stata riservata alla sostenibilità dello sviluppo turistico e alle difficoltà che rendono particolarmente difficoltosa la tassazione dei redditi da locazione e quella dei servizi prestati dalle note piattaforme *on-line*. Proprio su quest'ultimo fronte sono emersi i punti di contatto tra la dimensione 'sostanziale' e quella 'formale' della fiscalità, ma anche alcuni eccessi di risposta dell'ordinamento alla violazione di precetti che appaiono connotati da un livello di offensività dell'interesse erariale relativamente modesto; è questo il caso del reato di peculato, con possibile continuazione, che trova applicazione anche nel caso di mero ritardo nel riversamento all'amministrazione comunale di modeste somme incassate dall'albergatore a titolo di imposta di soggiorno.

Osservati nel loro complesso, i risultati dell'approfondimento hanno confermato una sensazione che da tempo pervade lo studio della dimensione promozionale del Fisco, ovvero l'assenza di una strategia capace di offrire un concreto ed organico sostegno ad un modello virtuoso di sviluppo. Al tempo stesso, l'analisi ha rivelato una crescente attenzione agli istituti di contrasto dell'evasione fiscale. In definitiva, offrendo uno sguardo d'insieme di una materia complessa e particolarmente fluida, questo volume prova ad identificare ed illustrare gli istituti cardine della fiscalità multilivello del turismo, evidenziandone le opportunità e denunciandone i limiti che discendono, in modo particolare, dalla stratificazione delle norme nel tempo. È emerso un quadro contrastato composto da istituti di eterogenea natura, in molti casi 'offerti in prestito' al comparto turistico (è il caso, ad es. dei *bonus* ristrutturazioni e del *bonus* facciate) e che spetta al singolo operatore comporre in modo intelligente.

Quando il volume è stato mandato in stampa, i suoi Autori convergevano sulla necessità di un maggiore coordinamento dei regimi ordinari delle imprese turistiche e agrituristiche e di quelli premiali che sono stati generalmente rivolti, in modo indistinto, a tutti i soggetti che – anche con locazioni brevi e a prescindere dalla qualifica di imprenditore turistico – si erano fin qui proposti di sfruttare l'at-

trattività del proprio territorio. Veniva auspicata, inoltre, la creazione di un'apposita categoria armonica di disposizioni fiscali opportunamente preordinate allo sviluppo sostenibile e alla valorizzazione del settore.

L'avvento della pandemia mondiale del 2020 rimescola le carte, genera emergenze e induce a riconsiderare totalmente le priorità che rendono a questo punto necessaria una profonda rimediazione degli schemi impositivi di un settore destinato, probabilmente, ad avvertire nel modo più drammatico le conseguenze della sospensione della mobilità delle persone.

Gli operatori turistici dovranno dapprima ammortizzare l'interruzione delle attività e il crollo dei fatturati determinati dalle misure straordinarie che quasi tutti i Governi stanno adottando e che nei prossimi mesi saranno adottate. In queste fasi concitate il problema principale sarà quello di affrontare le scadenze più urgenti, i pagamenti indifferibili, i mutui e le spese destinate ad assicurare la prosecuzione delle attività e il loro tempestivo riavvio non appena se ne creeranno le condizioni. Successivamente dovrà riavviarsi un intero sistema imprenditoriale con sforzi e incertezze che nessuno avrebbe potuto immaginare fino all'inizio del 2020.

La sostenibilità del comparto, in questa prospettiva, assumerà un significato diverso di cui anche il legislatore fiscale dovrà farsi carico. Da un punto di vista scientifico s'impongono pertanto sviluppi ulteriori di questo volume, utili a delineare, anche *de iure condendo* e in uno scenario emergenziale, nuovi scenari della fiscalità del turismo il cui punto di partenza, ovviamente, risiede negli assetti giuridici vigenti che conviene comunque delineare nei capitoli che seguono.

Prefazione

MASSIMO D. SALOMONE

Sono onorato di poter dare il mio contributo al libro edito da Cacucci, curato dai miei carissimi Amici prof. Antonio Felice Uricchio, uomo di grande spessore umano, morale e culturale e dal prof. Gianluca Selicato, due persone perbene, serie, capaci ed equilibrate.

È il libro giusto al momento giusto!

Quello che emerge dall'approccio multidisciplinare è l'assoluta rilevanza e l'innegabile potenzialità del fenomeno turistico, che diventa quasi un modo diverso di leggere economicamente i vari *asset* di un territorio (ospitalità, ristorazione, commercio, trasporti e mobilità, contenitori culturali e patrimonio, biodiversità, eccellenze gastronomiche, sicurezza).

Lo sguardo al futuro che indirizza tutto il lavoro degli autori apre a nuove prospettive e neutralizza molti luoghi comuni che nascono da una lettura scontata e difensiva del fenomeno. Il libro arriva, infatti, in un momento di svolta del settore, alla luce dei grandi successi degli ultimi cinque anni. In Italia il turismo dà lavoro a 4,2 milioni di persone e il nostro è il Paese europeo in cui 'l'industria del turismo' genera il maggior numero di posti, questi dati emergono dal *report* di Eurostat "*Tourism Satellite Accounts in Europe*", che nell'edizione 2019 sottolinea come il turismo abbia generato complessivamente 16,5 milioni di posti di lavoro in 15 paesi dell'Unione europea. È dunque necessario un 'navigatore satellitare' per orientare chi in questo mercato già opera o decide di operarvi. Un navigatore dal taglio multidisciplinare, che metta insieme diversi punti di vista. Solo operando in questo modo si potrà governare la sua complessità, riuscendo a comprendere il fenomeno nelle sue di-

verse dinamiche e svariate declinazioni e prendere quindi le giuste decisioni.

Oltre alle priorità ed alle notevoli tematiche che il libro già mette in luce, vorrei proporre delle riflessioni scaturite dal lavoro del Gruppo Tecnico Turismo di Confindustria Puglia che mi onoro di coordinare e rappresentare. Innanzitutto andrebbe considerata l'estrema ampiezza della disposizione dell'imposta di soggiorno – art. 4 del d. lgs. n. 23 del 14 marzo 2011 – la quale, invero, sancisce che la destinazione dell'imposta è diretta al “finanziamento di interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive” e dunque, in prima battuta, al medesimo settore del turismo, dalle imprese ricettive ai servizi connessi, tuttavia non è escluso che essa sia impiegata per interventi “di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali”. Una locuzione molto generica, che lascia intendere la possibilità di estendere l'impiego del gettito non solo al campo del settore turistico, ma anche al settore dei servizi pubblici locali in generale, ovvero sganciandosi dai meccanismi e dai limiti delle imposte di scopo. Peraltro i turisti percepiscono l'imposta di soggiorno come eccessivo carico impositivo poiché nella maggior parte dei comuni dove è già in vigore, si offrono a pagamento la maggior parte dei servizi connessi all'ospitalità. Si dovrebbe attivare al più presto un'area multidisciplinare di ricerca e sviluppo nel turismo poiché l'innovazione turistica non è fatta solo dai portali e dalle *app*. Ci sono svariate tematiche e tanti processi che richiedono ricerca e sperimentazione: *design thinking process*, *Internet of Things (IoT)*, mappe digitali, *storytelling*, domotica, tecnologie ambientali e *security* solo per citarne alcuni. L'efficacia di questi metodi e tecnologie non sta nel singolo contributo, ma nella loro combinazione (intelligente) e nella capacità di adattamento allo specifico contesto e territorio.

Sarebbe necessario un congruo sforzo per concentrare risorse e competenze in questi ambiti emergenti e di estrema importanza ed attualità. Saper usare i dati per capire il presente e anticipare il futuro richiede non solo piattaforme di analisi numeriche ma anche dati 'buoni' e soprattutto capacità interpretative, le uniche in gra-

do di separare il grano dal loglio. In parole povere servono *verbal and numerical reasoning skills* unite a un metodo indiziario: avere dimestichezza con i numeri e con le loro proprietà, ma anche saper cogliere gli indizi e soprattutto connetterli tra loro. La sfida sarà dunque come trasformare i *big data* da ennesimo slogan a strumento di reale efficacia.

Introduzione

ANTONIO FELICE URICCHIO

L'espressione turismo designa l'attività umana attraverso la quale persone fisiche, famiglie, gruppi sociali si muovono dal luogo di residenza in altri luoghi, permanendo in strutture ricettive per uno o più giorni, per scopi culturali, scientifici, congressuali, ricreativi, ludici o per qualunque altro fine socialmente apprezzabile (diverso dal lavoro stabile e da spostamenti di tipo migratorio)¹. Il fenomeno, in passato limitato a *élite* anche per ragioni economiche, è via via divenuto più diffuso sino ad essere percepito come di massa, con ricadute importanti dal punto di vista economico, sia con riguardo al Prodotto interno lordo nazionale che con riguardo all'occupazione e ai profitti degli operatori del settore.

Secondo le rilevazioni dell'UNWTO (*World tourism organization*), pubblicate nel *Barometro* di Giugno del 2018, in tutto il mondo, il comparto turistico registra un trend positivo e una continua crescita; gli arrivi internazionali nel mondo sono aumentati di oltre il 6 per cento, con una crescita dell'area europea (6,8%),

¹ Secondo la definizione di Eurostat, turismo è l'attività umana di coloro che effettuano un viaggio verso una destinazione principale al di fuori del loro ambiente abituale per meno di un anno per qualunque motivo incluso il lavoro, lo svago o altro motivo personale, diverso dall'esercizio abituale di un'attività lavorativa svolta alle dipendenze di un'impresa o di altro soggetto. Negli stessi termini si esprime il Regolamento europeo 692 del 2011 e quindi l'art. 6, d. lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (c.d. 'Codice del Turismo'), definisce "professioni turistiche" le "attività aventi ad oggetto la prestazione di servizi di promozione dell'attività turistica, nonché servizi di ospitalità, assistenza, accompagnamento e guida, diretti a consentire ai turisti la migliore fruizione del viaggio e della vacanza, anche sotto il profilo della conoscenza dei luoghi visitati".

trainata soprattutto dall'area mediterranea del Sud Europa (8%). Come emerge dal confronto tra attività economiche, il turismo costituisce la terza maggiore attività economica nell'Unione europea dopo il commercio e la distribuzione e quello dell'attività edilizia, esprimendo circa il 10 per cento del PIL (oltre 170 miliardi di euro), con tassi di crescita particolarmente rilevanti.

Ancora più incoraggianti i dati del nostro paese. Secondo i dati provvisori diffusi da ISTAT, riguardanti i primi sei mesi del 2018, le strutture ricettive ufficiali italiane hanno registrato 19,4 milioni di arrivi e oltre 56 milioni di presenze totali, segnando un aumento rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente rispettivamente del 4,5% e 3,9%. Il trend positivo è confermato anche dalla Banca d'Italia che, nel periodo gennaio-aprile, ha rilevato un aumento della spesa dei turisti stranieri del 4% (circa 9 Mld di €) ed un saldo positivo della bilancia turistica dei pagamenti del +11%. Non meno importante è il tasso di crescita dell'occupazione, superiore a quello medio di tutti gli altri settori dell'economia nell'UE e il dato del totale dell'occupazione di quasi 10 milioni di posti di lavoro pari al 12 % dell'occupazione totale.

La rilevanza economica delle attività turistiche (principale industria di servizi dell'Unione europea) produce evidenti conseguenze dal punto di vista tributario, generando basi imponibili suscettibili di essere sottoposte a tassazione sia erariale che locale, sia ai fini delle imposte dirette che di quelle indirette, potendo dare luogo a gettiti sempre maggiori i quali possono a loro volta essere reinvestiti anche in favore delle stesse comunità territoriali o anche del comparto turistico. È di tutta evidenza quanto siano importanti le scelte di politica fiscale per il potenziamento e lo sviluppo del settore, anche con riguardo alla competizione internazionale sempre più agguerrita: occorre, infatti, sottolineare come il nostro Paese, nonostante il vastissimo patrimonio storico-culturale e ambientale, l'ottima qualità della cucina e dell'*hospitality*, si colloca solo all'ottavo posto come capacità competitiva di settore (dati del *World economic forum* del 2019), dipendendo tale posizionamento dalle leggi, dalla burocrazia

e dalle politiche pubbliche, dalle infrastrutture dedicate, dal peso dell'imposizione fiscale, ecc.².

Non può tacersi, infatti, che l'elevata pressione tributaria e la limitata applicazione di istituti incentivanti³ rende le imprese operanti in Italia meno concorrenziali e può dare luogo a effetti sui flussi, anche in considerazione della natura elastica della domanda di servizi, largamente influenzati dai prezzi. Basta, infatti, un piccolo incremento del livello di prelievo che per effetto dei fenomeni traslativi si trasferisce in avanti sui prezzi per indurre parte degli utenti a orientare le proprie scelte su altre aree geografiche e strutture turistiche mentre l'adozione di strumenti fiscali premiali o agevolativi appare in grado di stimolare la domanda e quindi i volumi economici, soprattutto se accompagnato a interventi infrastrutturali e di carattere socio culturale in grado di migliorare l'attrattività dei territori⁴.

La fiscalità del turismo si atteggia, infatti, come essenziale all'interno delle politiche per il turismo, non solo nella dimensione impositiva (che può essere anche valorizzata attraverso la destinazione extrafiscale del prelievo o per correggere distorsioni e fallimenti del mercato derivanti da esternalità negative) ma anche attraverso quella agevolativa, migliorando l'attrattività di sedi e strutture.

Il volume che qui si presenta affronta la complessa e delicata materia della fiscalità del turismo, con un approccio che coniuga efficacemente approccio teorico ed esperienza applicativa. I saggi raccolti, espressione della vivacità scientifica dell'Ateneo barese e di coagulo di un gruppo di lavoro composto da docenti autorevoli,

² Secondo lo studio del *World economic forum* l'Italia conferma il posizionamento del 2017 collocandosi al quarto posto per risorse culturali e al settimo per risorse naturali. Più indietro è invece il nostro Paese per sostenibilità ambientale (63 esima), sviluppo tecnologico (43 esima) e infrastrutture turistiche (decima) mentre risulta solo 129 esima per competitività dei prezzi.

³ Per approfondimenti si rinvia al volume di URICCHIO, AULENTA, SELICATO G., (a cura di), *La dimensione promozionale del fisco*, Bari, Cacucci, 2015.

⁴ Cfr. QUARTO, *La politica fiscale nel settore turistico: un confronto internazionale*, in *Rivista di scienze del turismo*, 2013, I-II, p. 27 ss.

professionisti di valore e giovani studiosi, consentono di mettere a fuoco le tante problematiche che si addensano in questo ambito, sia in materia di imposte sul reddito, sia di imposta sul valore aggiunto, sia dei tributi minori e locali tra i quali la controversa imposta di soggiorno.

La varietà dei contributi e la numerosità degli istituti non rendono, tuttavia, il lavoro frammentario per la costante attenzione all'unitarietà del fenomeno del turismo, pur in una fase storica caratterizzata da profondi e significativi mutamenti dovuti alle nuove tecnologia (*web tourism*), alla maggiore sensibilità per le tematiche ambientali (turismo sostenibile)⁵, alla valorizzazione di interessi in passato sconosciuti o poco considerati (turismo emozionale, turismo congressuale, turismo religioso, turismo della terza età, ecc.). Le analisi ovviamente utilizzano lo strumentario fiscale, avendo particolare riguardo al tema del difficile bilanciamento tra interesse fiscale alla percezione del prelievo erariale e tutela e promozione del settore.

A tutti i collaboratori va il vivo ringraziamento per l'impegno profuso e per la disponibilità assicurata.

⁵ Cfr. MESSINA, SANTAMATO, *Esperienze e casi di turismo sostenibile*, Milano, Franco Angeli, 2012, p. 14, secondo cui “nella ricerca di nuove dimensioni assume sempre maggiore rilevanza la sostenibilità intesa come complesso di attività che si sviluppano in modo tale da mantenersi vitali in un'area turistica per un tempo illimitato, non alterando l'ambiente e non ostacolando o inibendo lo sviluppo di altre attività sociali ed economiche”.

Biblioteca di cultura giuridica

diretta da Pietro Curzio

1. Pietro CURZIO (a cura di), *Diritto del lavoro contemporaneo*, 2019.
2. Renato RORDORF, *Magistratura giustizia società*, 2020.
3. Maria ACIERNO, Pietro CURZIO, Alberto GIUSTI (a cura di), *La Cassazione civile*, 2020.
4. Antonio Felice URICCHIO, Gianluca SELICATO (a cura di), *La fiscalità del turismo*, 2020.