



## **Impatti ambientali negativi del turismo: eco-tassa, una soluzione?**

*Elena Delise*

Questo breve lavoro si propone di analizzare il ruolo delle eco-tasse come strumento per ovviare agli impatti negativi dell'attività turistica sull'ambiente.

Negli ultimi anni, a seguito dell'introduzione della eco-tassa nelle Isole Baleari si è scatenato un vivo dibattito sull'efficacia di tale strumento. Le posizioni riguardanti l'imposta sono estreme fra loro e riflettono un conflitto di interessi tra i vari gruppi coinvolti nella sua applicazione. Nonostante lo scontro sia terminato quest'anno con l'abolizione dell'imposta, c'è chi in ambito accademico continua a sostenere tale tassa proponendone l'applicazione in altre destinazioni turistiche (Hvar, Dalmazia).

Entrare nel merito della discussione richiede una conoscenza approfondita non solo dei problemi ambientali connessi all'attività turistica, degli strumenti di regolamentazione del mercato e della gestione dei danni ambientali, ma anche delle modalità con cui l'eco-tassa viene applicata e soprattutto della tipicità della destinazione turistica nella quale si vuole adottare tale strumento. Ciò che intendo dimostrare è che l'insuccesso delle Baleari non deriva da un fallimento dell'imposta quanto da un "fallimento dello stato" stesso, correlato a pressioni politiche, conflitto d'interessi, scarsa trasparenza e soprattutto applicazione inappropriata di tale strumento. Di per sé le eco-tasse sono efficaci nel raggiungere il loro scopo, ed un intervento dello stato è necessario quando l'attività turistica da sola non riesce a raggiungere uno sviluppo sostenibile, tuttavia l'applicazione dell'imposta deve avvenire nel rispetto di alcuni criteri che non ne compromettano l'efficacia e il buon esito.

Al fine di dimostrare quanto fissato in precedenza, cercherò di sviluppare una visione chiara della problematica in questione. Valuterò l'efficacia della eco-tassa partendo dall'analisi del problema di base ovvero la riqualificazione turistica in funzione dello sviluppo sostenibile. Procederò analizzando gli effetti negativi dell'attività turistica sull'ambiente, considerando tali problematiche sia da un punto di vista ambientale che economico. Seguirò l'analisi esaminando gli strumenti di correzione dei fallimenti del mercato osservando in particolare le imposte pigouviane. Dopo aver sviluppato brevemente l'aspetto teorico del problema procederò analizzando il caso delle Isole Baleari come esempio di insuccesso di intervento dello stato ed il caso di Hvar come nuova prospettiva per l'applicazione dell'eco-tassa.



## **1. Turismo e ambiente**

Prima di entrare nel merito del rapporto tra turismo e ambiente, è necessaria una premessa riguardo la nascita e l'evoluzione del concetto di sviluppo sostenibile, la quale risulterà utile nel seguito della trattazione per comprendere meglio il ruolo delle amministrazioni pubbliche nella gestione delle politiche riguardanti il turismo sostenibile. In seguito focalizzerò l'attenzione sui risultati negativi prodotti dal turismo sull'ambiente, considerandoli sia nell'ottica strettamente ambientale che sotto l'aspetto economico.

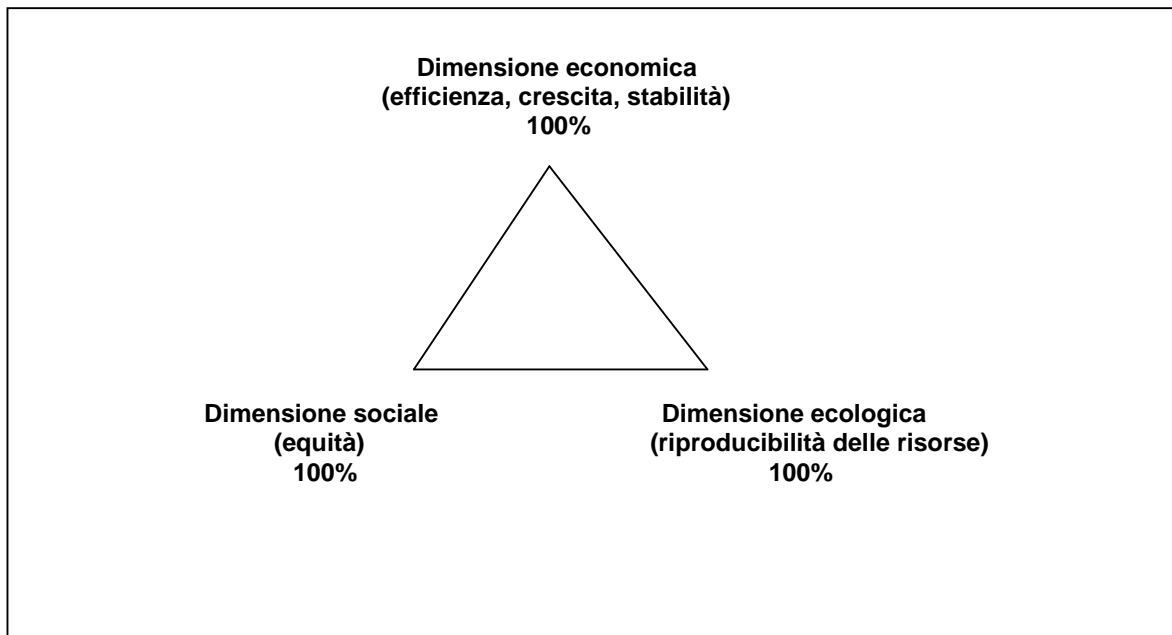
### ***1.1 Evoluzione del concetto di sviluppo turistico sostenibile***

A partire dagli anni '90, a seguito della Conferenza di Rio, il concetto di sviluppo sostenibile ha iniziato ad assumere una sua sistematicità ed uno spessore a livello internazionale, diventando, seppur lentamente, parte di politiche trasversali, sia pubbliche che private, all'interno dei vari settori economici. Il tema dello sviluppo sostenibile è molto ampio, riguarda e solleva problematiche complesse, quali l'equità infragenerazionale e intergenerazionale, richiede altresì una visione olistica del rapporto tra uomo e natura e presuppone l'utilizzo delle risorse naturali nel rispetto della capacità di carico del pianeta.

La sostenibilità comprende tre diversi aspetti interrelati tra loro: ambientale, economico e sociale. Essa assume la sua valenza più ampia quando ciascuna di queste dimensioni raggiunge la sua massima efficienza ovvero quando: a) la dimensione economica è in grado di soddisfare i bisogni umani utilizzando in modo stabile ed efficiente le risorse ambientali innescando un processo di crescita di lungo periodo; b) i redditi prodotti da tale crescita vengono ridistribuiti in modo equo, tra le generazioni presenti e quelle future; c) le risorse utilizzate per tale sviluppo vengono rigenerate e non alterano l'ambiente (Vedi Figura 1)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lo sviluppo sostenibile è stato oggetto di varie discussioni dalla sua introduzione fino ad oggi, ed è stato spiegato in altrettanti modi. A mio avviso la delucidazione tramite il modello delle dimensioni della sostenibilità elaborato da Giaoutzi e Nijkamp (1993), spiega in maniera chiara ed intuitiva l'idea alla base dello sviluppo sostenibile. Un'altra interpretazione altrettanto valida, ma più elaborata e complessa, è quella data da Barbier, Markandya e Pearce (1992), secondo i quali lo sviluppo viene inteso come un vettore che la società intende massimizzare, il quale è composto da sei attributi: crescita, reddito pro-capite, miglioramenti nella salute e nelle condizioni alimentari, migliore educazione, accesso alle risorse, giusta distribuzione del reddito e crescita delle libertà individuali e sociali. Il raggiungimento di questi obiettivi nella situazione attuale ha come effetto negativo le ripercussioni sull'ambiente circostante e la diminuzione delle risorse naturali, con un'incidenza negativa sulla crescita del vettore. In questo contesto la sostenibilità rappresenta la situazione nella quale lo sviluppo del vettore in questione continua a crescere nel tempo, garantendo alle generazioni future il soddisfacimento dei propri bisogni. Maggiori informazioni riguardanti il concetto di sviluppo sostenibile possono essere ottenute presso l'*International Institute of Sustainable Development*, al sito [www.iisd.ca/linkages](http://www.iisd.ca/linkages)

**Figura 1 Le dimensioni della sostenibilità**

Fonte: Giaoutzi, Nijkamp

In tale contesto, l'industria turistica è stata tra i primi settori ad avvertire la necessità di orientarsi verso uno sviluppo turistico sostenibile. Già nel 1977 alcuni paesi sollecitarono la OECD a condurre studi sulla relazione tra turismo ed ambiente<sup>2</sup>. A partire dagli anni '80, dietro le pressioni dei movimenti ecologisti e della crescente sensibilità del turista questo discorso è andato ampliandosi, e diverse conferenze e convenzioni internazionali si sono avvicinate per riflettere sul rapporto tra turismo ed ambiente<sup>3</sup>. Nell'ambito della Conferenza di Rio, il turismo è visto come un settore chiave per dare un potenziale contributo al raggiungimento dello sviluppo sostenibile, inoltre fu il primo settore industriale a lanciare un piano specifico basato su Agenda 21, realizzato nel 1996 da *World Travel & Tourism Council*, *World Tourism Organization* ed *Earth Council*, intitolato "Agenda 21 for the Travel and

<sup>2</sup> Queste ricerche diedero luogo alla pubblicazione del rapporto *The Impact of Tourism on the Environment* (1980), nel quale si consideravano gli effetti prodotti dal turismo sull'ambiente ed erano proposte ai governi concrete misure a tutela di questo ultimo.

<sup>3</sup> Tra le conferenze più rilevanti a livello internazionale, precedenti il Summit di Rio, sono da menzionare la Conferenza sul turismo tenutasi a Manila nel 1980 *The Manila Declaration of the World Tourism Organization*, che enfatizzò tra gli altri, l'importanza delle risorse naturali e culturali, e la necessità della loro conservazione a vantaggio sia del turismo che delle popolazioni locali, e la dichiarazione congiunta tra WTO e UNEP del 1982 dove vennero ulteriormente chiariti questi obiettivi e venne formalizzata una coordinazione *inter-agency* tra turismo ed ambiente.



*Tourism Industry: Towards Environmentally Sustainable Development*”<sup>4</sup>. Da allora le tre organizzazioni hanno iniziato una serie quinquennale di seminari indirizzati all’aumento della consapevolezza ambientale e all’adozione del programma a livello locale. L’Agenda 21 per il turismo evidenzia l’importanza strategica del settore ed analizza gli enormi benefici ottenibili attraverso lo sviluppo sostenibile. I principi guida sui quali si basa il documento sono i seguenti:

- l’impegno dell’industria turistica verso lo sviluppo sostenibile;
- lo sviluppo turistico deve essere trattato insieme alla partecipazione di cittadini responsabili e con una pianificazione a livello locale;
- le nazioni devono relazionarsi tra loro informandosi su disastri naturali che possono danneggiare sia i turisti che le aree turistiche;
- lo sviluppo turistico deve riconoscere e supportare l’identità, la cultura e gli interessi locali;
- le leggi internazionali di protezione ambientale devono essere rispettate dall’industria turistica.

In Europa il turismo rappresenta uno dei più importanti e promettenti settori dell’economia, nel suo complesso l’Europa è la prima destinazione mondiale con la più alta densità e diversità di attrazioni turistiche, per il 2020 si prevede che più di 700 milioni di turisti all’anno viaggeranno in Europa da un paese all’altro<sup>5</sup>. Considerando queste stime, le ripercussioni del turismo sull’economia e sull’ambiente europeo sono di grande impatto, per questi motivi la Commissione Europea guarda al settore turistico con crescente attenzione, cercando di stimolare e diffondere strumenti di supporto mirati allo sviluppo sostenibile di tale settore.

L’attenzione europea verso questo tema si può datare al 1990 con l’avvento dell’Anno Europeo del Turismo a cui seguì il primo il “Primo Piano di Azioni Comunitarie a favore del Turismo” (G.U. n. C120 del 12/05/92, p.13) adottato con Decisione del Consiglio del 13 luglio 1992 (G.U. n. L 231 del 13/08/92)<sup>6</sup>. In seguito la relazione tra turismo e ambiente venne considerata a pieno titolo nell’ambito della politica comunitaria nel Programma Politico e d’Azione Europeo a favore dell’ambiente. Attualmente il Sesto Programma d’Azione, intitolato “*Environment 2010: Our Future, our Choice*”, rappresenta l’ultimo elemento di questo percorso<sup>7</sup>.

Ad oggi, la crescente sensibilizzazione della società civile, i nuovi valori del turista e la necessità di evitare il declino delle destinazioni turistiche, rendono più che mai vivo tale dibattito, lasciando spazio alla valutazione dei risultati delle politiche precedenti e allo sviluppo di nuove azioni e progetti a sostegno del turismo sostenibile.

---

<sup>4</sup> Una lista esauriente dei testi e degli atti riguardanti conferenze internazionali sul turismo sostenibile è disponibile presso il sito [http://digilander.libero.it/ariberti/turismo/documentacion\\_internacional.htm](http://digilander.libero.it/ariberti/turismo/documentacion_internacional.htm)

<sup>5</sup> Dati riportati da Reihnard Klein, direttore unità turismo sostenibile, durante la Conferenza “La sfida del turismo sostenibile nelle destinazioni turistiche di massa” Rimini 13/12/03.

<sup>6</sup> Maggiori informazioni sull’orientamento sostenibile del turismo in Europa sono disponibili al sito:

[http://europa.eu.int/comm/enterprise/services/tourism/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/services/tourism/index_en.htm)

<sup>7</sup> <http://www.europa.eu.int/comm/environment/newprg/index.htm>



## 1.2 Impatti del turismo sull'ambiente

Da sempre l'attività turistica opera in stretta simbiosi con l'ambiente circostante<sup>8</sup>. Il concetto stesso di "valore turistico" è legato, fra le altre, alle caratteristiche ambientali della zona. La redditività del settore dipende principalmente dal mantenimento di un alto grado di attrattività della località turistica. Considerando le dimensioni del settore turistico a livello globale, è inevitabile che il suo impatto comporti accanto a benefici economici e benessere, anche conseguenze negative di natura sociale, culturale ed ambientale, tanto più se l'attività turistica non viene adeguatamente sviluppata, pianificata e condotta nel giusto modo. Tuttavia è opportuno precisare che, sebbene una buona gestione e pianificazione dell'attività turistica massimizzi i benefici e minimizza gli effetti sull'ambiente, è inevitabile che rimangano pur sempre *trade-offs* tra questi due elementi.

I principali effetti del turismo sull'ambiente possono essere sommariamente compendati nei seguenti punti:

- inquinamento dell'aria e dell'acqua causato dalle strutture turistiche e dei trasporti;
- inquinamento da rifiuti e acque reflue;
- deturpamento paesaggistico dovuto alla costruzione di infrastrutture e da insediamenti abitativi non sempre in armonia con l'ambiente;
- uso eccessivo, non controllato e distruttivo delle risorse naturali;
- eccessivo spreco energetico nelle strutture ricettive e ricreative;
- distruzione del paesaggio naturale per dare spazio a vie di comunicazione e infrastrutture;
- perdita dell'identità culturale dovuta all'eccessiva commercializzazione e modificazione dell'arte e dei modelli locali;
- congestione turistica, di traffico e pedonale;
- inquinamento acustico.

Tali effetti accrescono il loro impatto nel momento in cui l'attività turistica è accompagnata da un'elevata stagionalità, in molti casi ciò spinge gli operatori turistici a puntare su economie di scala, superando così i limiti di carico ambientale delle località interessate. L'eccessivo deterioramento ambientale della località turistica spesso corrisponde a prezzi dei

---

<sup>8</sup> Il termine "ambiente" si presta a vari significati, il più delle volte è stato interpretato in senso restrittivo, facendo coincidere con l'ambiente tutto quanto è naturale o verde. Tuttavia, risalendo all'etimologia della parola, è possibile darne un'interpretazione più ampia. In questo senso, esso comprende non solo l'"ambiente naturale"(ovvero fisico, biologico ecc.) ma anche l'"ambiente sociale"(socio-culturale) che interagisce con la realtà circostante. Considerando congiuntamente queste due componenti, l'ambiente acquista un significato più ampio; esso racchiude insieme all'ambiente naturale anche uno scenario urbano, fatto di opere e segni dell'interazione dell'attività umana con la natura. Per una trattazione delle dimensioni delle dimensioni del concetto di ambiente vedi, Belloni, Davico, Mella (1998), pp.13-24. Avendo chiara la semantica del termine, da qui in avanti farò esclusivamente riferimento a questa sua accezione più ampia, utilizzando la definizione data da ISO 14000 che lo definisce come "l'area circostante al luogo in cui opera l'organizzazione, comprendente aria, acqua, terreni, risorse naturali, flora, fauna, persone e loro interazioni. L'area circostante in questo conteso si estende dall'organizzazione al sistema globale". [www.iso14000.com](http://www.iso14000.com)



servizi turistici molto bassi, che non contemplan le infrastrutture e i danni ambientali connessi all'industria turistica<sup>9</sup>.

Gli impatti negativi prodotti dal turismo accelerano quello che è il ciclo di vita di una località turistica, un eccessivo incremento della popolazione oltre la soglia di sostenibilità della destinazione genera un *feed-back* negativo portando ad una diminuzione dell'afflusso turistico e quindi alla fase di declino della destinazione stessa<sup>10</sup>. Uno strumento utile per misurare i limiti della crescita turistica, prima che questa possa danneggiare il territorio, è la "capacità di carico turistica" ovvero la quantità di turismo che una destinazione è in grado di sostenere. Tuttavia, essendo il turismo un paniere complesso di beni e servizi diversi, nel quale interagiscono un agglomerato di attività differenti, risulta particolarmente difficile quantificare e misurare una capacità di carico che sia valida per tutte le località<sup>11</sup>.

## 2. Turismo e fallimenti del mercato

Come già visto nel paragrafo precedente, la peculiarità del turismo risiede nel fatto che esso implica l'impiego di risorse naturali, storico ed artistiche che per loro stessa natura sono rare e non riproducibili, generando effetti sia positivi che negativi sull'ambiente circostante. Considerando che la maggior parte delle risorse naturali e culturali sono quasi sempre di proprietà pubblica, ciò implica il coinvolgimento dei decisori pubblici nelle politiche turistiche locali.

Analizzando questi aspetti dal punto di vista della teoria economica e alla luce della relazione tra turismo e ambiente, ci troviamo di fronte ad un duplice fallimento del mercato: beni pubblici ed esternalità, in quanto il mercato non è in grado di allocare le risorse in modo efficiente e di massimizzare il benessere collettivo. Se a questi vogliamo aggiungere anche l'incapacità dei vari attori di collaborare tra loro e di istituire interazioni strategiche, la presenza di economie di scala, asimmetrie informative nonché la differenziazione del prodotto, il discorso viene ampliandosi. Tuttavia ai fini della relazione tra turismo e ambiente, la gestione dei beni pubblici e le esternalità negative rappresentano i principali motivi che ostacolano un utilizzo corretto ed efficiente delle risorse ambientali, sui quali si è concentrata principalmente la riflessione in materia di economia ambientale<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Palmer, Riera (2003)

<sup>10</sup> Studi sul rapporto tra turismo e ambiente, e sugli impatti sul ciclo di vita della destinazione turistica sono stati condotti tra i primi da Butler. Butler R.W. (1980) "The concept of a tourism area cycle of evolution, implications for management resources", in *Canadian Geographer*, vol. XXIV, n.1. Uno studio recente riguardo le cause di declino di una destinazione turistica, è stato condotto da Mara Manente direttore del Ciset e presentato in occasione della Conferenza di Rimini del 2003. Lo studio evidenzia come il superamento della carrying capacity contribuisce al declino della località, dimostra altresì che una destinazione turistica in fase di declino ha difficoltà maggiori nell'intraprendere politiche di sviluppo turistico sostenibile.

<sup>11</sup> Esempi di buone pratiche nella capacità di carico turistica sono disponibili nella pubblicazione UNEP/MAP (2003) "Good practice in tourism carrying capacity assessment".

<sup>12</sup> Pearce D, Turner R. (1991).



## 2.1 Esternalità

Per esternalità si intende il danno o il beneficio associato all'attività di produzione o di consumo il cui valore non è internalizzato nel prezzo di mercato.

Seguendo la classificazione adottata da Figini e Candela (2003), nel turismo le esternalità possono essere classificate in:

- esternalità positive/negative;
- esternalità di produzione e di consumo.

Come sottolineano Candela e Castellani (2003), nel turismo a differenza di altri settori, gli effetti esterni positivi e negativi non sono in parallelo ma si intersecano tra loro, in quanto la relazione tra lo sviluppo turistico e l'ambiente è una relazione complessa e dinamica, la quale può assumere diverse forme che possono mutare ed evolvere nel tempo.<sup>13</sup> Data la complessità di tale relazione e la specificità che essa assume a seconda delle condizioni e dei tipi di turismo nelle varie destinazioni, nel presente lavoro concentrerò l'attenzione esclusivamente sulle esternalità negative. In questo modo sarà più chiaro individuare gli strumenti pubblici necessari per un intervento sul mercato e valutarne l'efficacia.

Le esternalità sono causa di divergenza tra costi privati e costi sociali, in presenza di diseconomie esterne il costo marginale privato è minore di quello sociale.

Si ha un'esternalità negativa di produzione quando la produzione risulta superiore a quella socialmente ottimale, tipico esempio di esternalità di questo tipo è rappresentato dall'inquinamento, dallo spreco energetico e idrico, dalla distruzione del paesaggio naturale per lasciare spazio a infrastrutture ecc.

Si parla di esternalità negativa di consumo quando i turisti inducono effetti negativi sull'utilità dei residenti e sull'ambiente, un esempio è la congestione del traffico urbano. Questi due tipi di esternalità sono legati tra loro in una sorta di circolo vizioso, in quanto l'impresa turistica non internalizzando l'effetto esterno negativo sull'utilità dei residenti, assume una dimensione turistica maggiore rispetto a quella che sarebbe ottimale per la collettività, di conseguenza ciò genera un aumento eccessivo della produzione e maggiori effetti sull'ambiente.

La presenza delle esternalità è dovuta principalmente a due motivi:

- a) all'inesistenza di "diritti di proprietà" individuali su alcuni beni che risultano di proprietà collettiva (es.: parchi naturali, mare ecc.), ciò induce gli operatori a sfruttarli in maniera eccessiva e ad adottare comportamenti da *free rider*;
- b) esistenza di attività di produzione o consumo congiunto, in questo caso le esternalità derivano da una cattiva gestione dell'attività di produzione o di consumo del bene. Nel caso di beni di consumo in campo turistico un esempio è rappresentato dall'inquinamento acustico o dalla congestione del traffico, mentre nel caso di produzione rientra in primis l'inquinamento<sup>14</sup>.

Come si evince dal punto a) l'esternalità è strettamente correlata alla presenza di beni comuni, questo fattore introduce la seconda causa di fallimento del mercato: i beni pubblici.

<sup>13</sup> Candela G., Castellani M. (2003), "Il controllo degli effetti economici e ambientali del turismo".

<sup>14</sup> Acocella N. (1998), pp.160-161



## 2.2 Beni pubblici

Il bene pubblico è per definizione un bene né rivale né escludibile, il che significa che non si può impedire a qualcuno di godere di quel bene né che l'utilizzo del bene da parte di un individuo limita la possibilità di godimento del bene stesso da parte di altri individui. A seconda del modo in cui queste due caratteristiche sono presenti nel bene e vengono combinate tra loro si possono dividere i beni in quattro categorie:

- beni pubblici: né rivali né escludibili;
- beni collettivi: rivali, ma non escludibili;
- monopoli naturali: escludibili, ma non rivali;
- beni privati: escludibili e rivali.

Il settore turistico presenta al suo interno tutte queste categorie di beni, basta pensare ad esempio al mare (bene pubblico), riserve ittiche (bene collettivo), strade a pagamento non congestionate (monopoli naturali) e strutture ricettive (bene privato).

Secondo Acocella (1998), i beni pubblici possono essere considerati come una categoria particolare di esternalità, in quanto chi li produce causa un vantaggio non soltanto a se stesso ma anche agli altri che ne possono godere liberamente. Nei beni pubblici c'è una mancanza di incentivi nel rivelare le preferenze individuali ed il beneficio marginale associato al consumo del bene pubblico, data la sua non escludibilità né rivalità si genera il problema del *free-riding*, ovvero di una persona (il *free rider*), che pur godendo del beneficio di un bene non ne paga il prezzo. Ciò determina una sottoproduzione di bene pubblico da parte dello stato, un sottodimensionamento delle strutture e l'insoddisfazione del turista.

Le risorse collettive, a differenza del bene pubblico, non sono rivali ciò significa che l'uso da parte di un individuo condiziona la capacità di goderne da parte di altri individui, a causa di tale esternalità negativa le risorse collettive tendono ad essere sfruttate eccessivamente. Questo fenomeno in economia è spiegato utilizzando la "parabola" della *Tragedy of the Commons* di Garret Hardin (1968), in breve la tragedia dei Common viene spiegata con l'uso eccessivo di una risorsa collettiva da parte di un numero crescente di pecore, lo sfruttamento eccessivo della terra ne causerà la sua sterilità. A causa di questa esternalità negativa, se non vengono previste misure precauzionali, le risorse collettive rischiano di essere sfruttate eccessivamente. Questa analogia può essere applicata al settore turistico, paragonando la località turistica al bene collettivo e il turista al suo utilizzatore, un aumento eccessivo dei turisti aumenterà la pressione sull'ambiente pregiudicando la sostenibilità del turismo stesso e causandone il declino. Questo fenomeno è potenziato, come già ricordato in precedenza, in presenza di un'elevata stagionalità dell'attività turistica, e si presenta come problema costante per la gestione dei parchi e delle riserve naturali.

Uno studio condotto da Vail e Hultkrantz (2000) nelle regioni di Dalarna (Svezia) e Maine (Usa), analizza questo fenomeno in presenza di regioni caratterizzate da turismo naturale. Dall'analisi si deduce che il problema principale risiede nella cattiva gestione dei diritti di proprietà, ciò comporta un'imprecisa definizione di valutazioni individuali e collettive che minaccia le risorse naturali e più in generale la sostenibilità del turismo stesso. Tuttavia una corretta definizione dei diritti di proprietà non è una soluzione duratura, in quanto una possibile trasformazione della località e generali cambiamenti evolutivi rischiano di vanificarne l'efficacia nel futuro creando effetti distorsivi e conseguenze impreviste. Un altro punto importante evidenziato dallo studio riguarda la correlazione tra esternalità e beni



pubblici, secondo gli autori nel momento in cui i turisti eccedono la capacità di carico della località turistica, iniziano a competere per l'utilizzo delle risorse diventate più scarse, quindi quando i diritti di proprietà sono mal definiti o incompleti gli impatti dei turisti al di sopra di una determinata soglia si trasformano in esternalità negative. In conclusione, valutando l'esperienza dei due casi, Vail e Hultkrantz identificano quattro sfide per il turismo naturale:

1. mantenere la pressione della domanda turistica al disotto della capacità di carico;
2. bilanciare le attività turistiche (complementari) con quelle "non turistiche" (concorrenti) in una funzione che tenga conto dell'ecosistema;
3. tenere sotto controllo le trasformazioni cumulative e irreversibili del paesaggio;
4. rafforzare gli incentivi per i proprietari affinché investano nella conservazione e nel turismo di qualità.

Il problema maggiore rimane in ogni modo legato alla definizione dei diritti di proprietà, oltre ai problemi già citati, limitare i diritti in funzione dello sviluppo turistico sostenibile va contro a notevoli interessi e costituisce un enorme ostacolo dal punto di vista politico per le amministrazioni pubbliche. Date queste considerazioni è nell'uso appropriato degli incentivi pubblici che va ricercata una soluzione al problema del turismo sostenibile.

### **3. Intervento dello Stato e strumenti correttivi**

L'intervento pubblico per la correzione dei fallimenti del mercato può imboccare strade diverse, gli strumenti principali utilizzati per correggere le esternalità negative in campo ambientale sono riconducibili ai seguenti:

- tassazione ambientale;
- sussidi agli inquinatori;
- standard ambientali;
- permessi negoziabili;
- certificati e permessi di inquinamento;
- politica ambientale e riforme ambientali<sup>15</sup>.

Per quanto riguarda i beni pubblici, come già visto nel paragrafo precedente in determinate circostanze essi possono essere assimilabili ad un'esternalità negativa, agli strumenti sopracitati si aggiunge anche la gestione dei diritti di proprietà.

Ognuno di questi strumenti presenta particolari caratteristiche, se da un lato possono correggere una distorsione del mercato, dall'altro rischiano di innescare effetti negativi. Valutarne singolarmente i rischi e le potenzialità connesse alla loro applicazione richiede un'analisi approfondita non solo degli impatti negativi correlati all'attività turistica, ma anche degli stessi benefici economici che esso comporta, al fine di non pregiudicare l'industria turistica stessa. Per calibrare adeguate politiche di gestione dei danni ambientali è necessario studiare bene la tipologia di turismo e la domanda turistica della località alla quale si intendono applicare tali misure<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Vedi Pearce

<sup>16</sup> L'importanza dell'analisi della domanda turistica nell'implementazione di misure correttive di impatti negativi del turismo è bene evidenziata in un working paper di Marangon e Tempesta (2003), il quale analizza le



Nel presente lavoro, al fine di valutare l'efficacia delle eco-tasse, concentrerò l'attenzione esclusivamente sulla tassazione ambientale, procedendo con una prima analisi teorica di tale strumento e seguendo con l'analisi di un'esperienza concreta: il caso delle Isole Baleari.

### 3.1 Eco-tasse

In risposta ad un'esternalità negativa l'amministrazione pubblica può intervenire adottando politiche basate sui meccanismi di mercato, ad esempio internalizzando una esternalità mediante l'introduzione di imposte sulle attività che provocano le esternalità stessa, tali imposte prendono il nome di imposte Pigouviane<sup>17</sup>. In altre parole si potrebbe dire che un'imposta pigouviana definisce un prezzo per il diritto di inquinare introducendo una tassa sull'inquinamento basata sulla stima del danno procurato.

Come sottolineano Pearce e Turner (1991) è bene precisare che nella realtà nessuna tassa è conforme alla tassa pigouviana teoricamente corretta o "ottimale", ma le ecotasse si avvicinano di più ad una tassazione "non-ottimale" ovvero che non copre l'intera esternalità negativa. In generale le tasse sull'inquinamento non sono molto frequenti e la forma più diffusa di strumento regolamentativi è il cosiddetto *standard ambientale*<sup>18</sup>.

Il vantaggio di un'imposta pigouviana, rispetto agli strumenti indicati nel paragrafo precedente, è di raggiungere l'obiettivo nel breve termine ad un costo minore per la società. Essendo un'imposta ad hoc, mirata alla correzione dell'esternalità negativa, induce un aggiustamento nel sistema degli incentivi in funzione dell'esternalità favorendo un'allocatione delle risorse più simile a quella socialmente desiderabile, migliorando l'efficienza economica e generando un gettito fiscale.

Tuttavia le imposte pigouviane presentano alcuni inconvenienti che ne ostacolano l'applicazione. In primo luogo l'impedimento maggiore è dal punto di vista "politico-psicologico", ovvero un timore diffuso che l'introduzione di una tassazione sull'inquinamento vada oltre il livello iniziale (non ottimale) fino a raggiungere la tassazione del livello ottimale di inquinamento; inoltre l'introduzione piuttosto recente delle ecotasse come meccanismo di controllo dei danni ambientali si scontra con lo status quo, e non sempre è ben accolto dagli organi preposti alla regolamentazione dell'inquinamento. In secondo luogo vi è un impedimento "tecnico", cioè la difficoltà di avere una stima concreta del danno ambientale e l'opinabilità della stima stessa nel caso in cui essa diventi oggetto di manipolazioni politiche e di settore<sup>19</sup>.

---

misure di gestione dei parchi naturali in Italia. Il lavoro evidenzia come, al fine di aumentare il benessere sociale nella gestione del bene collettivo e di diminuire gli impatti negativi derivanti dall' "uso" del parco, lo studio della domanda rappresenta un fattore strategico per individuare le politiche più appropriate al fine di massimizzare l'utilità del turista minimizzandone gli impatti negativi sull'ambiente.

<sup>17</sup> Oggi si tende sempre di più a definire le imposte pigouviane come ecotasse, tasse sull'inquinamento o

*pollution charges*, anche se non si tratta esattamente di imposte pigouviane intese nel senso pieno del termine.

<sup>18</sup> Pearce, Turner (1991), pp. 92 ss.

<sup>19</sup> Questo problema rappresenta un ostacolo importante soprattutto per i paesi in via di sviluppo, dove la scarsa presenza di tecnici e fonti affidabili rischia di vanificare l'efficacia delle ecotasse a favore di gruppi di interesse il più delle volte multinazionali.



### 3.2 *Eco-tasse e turismo*

Da una ricerca svolta da Hensen e Whanhill (2002) riguardante la tassazione dell'industria turistica, emerge che a partire dall'ultima decade del decennio scorso il turismo è diventato un target ideale per la tassazione attirando un numero crescente di imposte<sup>20</sup>. I motivi principali all'origine di tale fenomeno sono riconducibili da un lato all'internalizzazione di esternalità negative e dall'altro a un "comodo" aumento di entrate fiscali per l'amministrazione pubblica ("comodo" perché da un punto di vista politico, i turisti non avendo diritto di voto nella destinazione non influenzeranno l'assetto politico della destinazione stessa).

Secondo la proposta avanzata dal WTTC, la tassazione dell'industria turistica dovrebbe svolgersi nel rispetto dei seguenti principi:

- efficacia: le tasse devono essere facili da amministrare, in modo da diminuire i costi legati alla gestione e non devono pregiudicare l'attività turistica;
- equità nel rispetto di altri settori economici;
- efficienza: minimizzare l'impatto economico della tassazione, in rapporto all'impatto sulla domanda turistica (ad eccezione dei casi in cui tale strumento serva a regolare il turismo in aree di alta fragilità ambientale), ciò significa rispettare il criterio dell'efficienza paretiana<sup>21</sup>.

Palmer e Riera (2003) suggeriscono altri due criteri per la tassazione turistica in riferimento alle tasse ambientali:

- criterio geografico: l'ambito territoriale di applicazione della eco-tassa deve essere quello nel quale si manifestano gli impatti negativi delle esternalità;
- criterio discriminatorio: devono essere individuati e tassati esclusivamente i soggetti che causano esternalità.

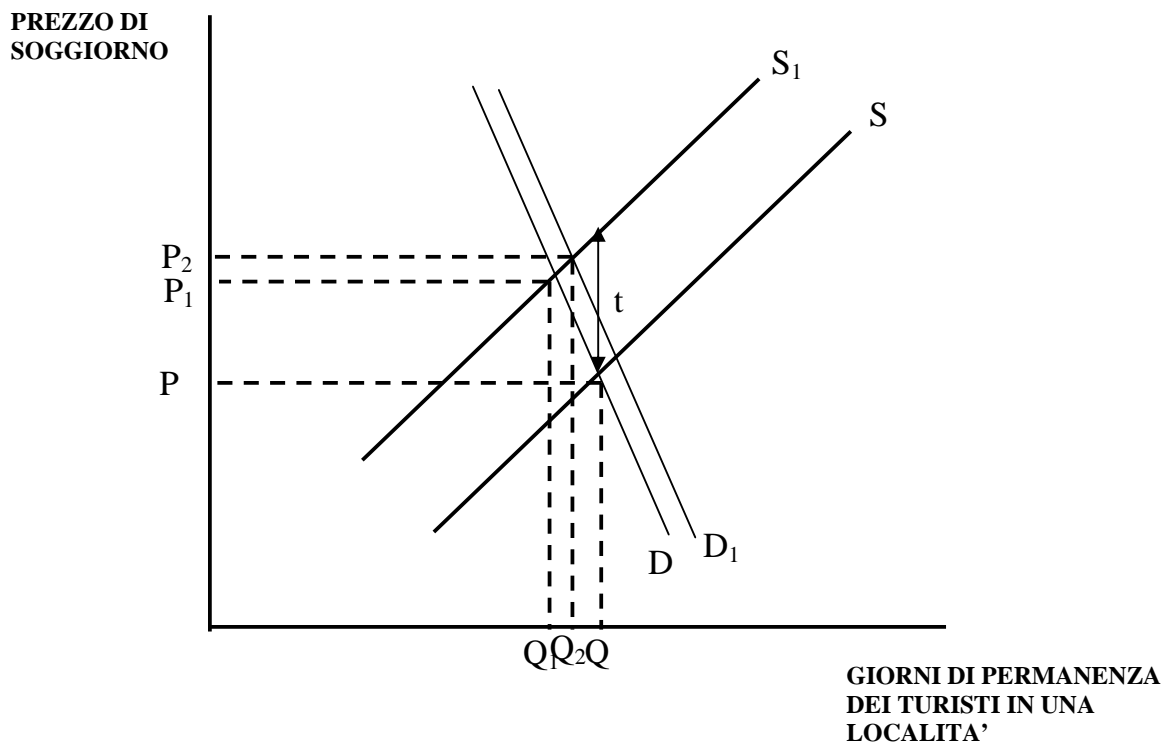
In questo contesto, tra le diverse tasse cui è soggetta l'industria turistica rientrano le eco-tasse turistiche definite come tasse poste sui turisti per fini ambientali. L'impatto della eco-tassa sull'industria turistica può essere compreso analizzando il seguente grafico.

---

<sup>20</sup> E' interessante riportare una citazione di WTO, Business Council (1999). Tourism taxation: striking a fair deal. Madrid, WTO. Il rapporto sulla tassazione nell'industria turistica pubblicato dal WTO "Over recent years there has been growing concern from practitioners in the tourism industry worldwide that taxation in the sector has proliferated. These concerns have developed as increases have been noted in both the number of taxes and the rate of those taxes. Industry observers note that the nature of tourism industry makes it an ideal target for tourism taxation. Not only are tourists easy to collect taxes from (i.e. when they buy their airline ticket depart or arrive at an airport or pay their hotel bill) but it is often the case that the tourist will not be a voter in the country or region where the tax is levied" WTO, Business Council (1999). Tourism taxation: striking a fair deal. Madrid, WTO, p. 7.

<sup>21</sup> Jensen, Whanhill (2002), p.68

Figura 2



L'introduzione di una eco-tassa  $t$  nell'industria turistica genera due effetti:

1. inizialmente aumenta il costo dell'offerta turistica, spostando la curva di offerta da  $S$  a  $S_1$  fino a raggiungere il punto di equilibrio  $P_1Q_1$ ;
2. successivamente migliora le condizioni dell'ambiente nella destinazione turistica, ciò avrà ripercussioni positive sulla domanda che da  $D$  si sposterà a  $D_1$  raggiungendo l'equilibrio  $P_2Q_2$ . Il nuovo punto di equilibrio si caratterizza per una leggera diminuzione della presenza turistica accompagnata ad un miglioramento della destinazione dal punto di vista ambientale<sup>22</sup>.

Come già ricordato in precedenza la domanda turistica rappresenta una variabile strategica nella valutazione di politiche di gestione ambientale. Tanto più essa sarà sensibile alle tematiche ambientali e alla qualità della destinazione, tanto più tali politiche saranno accolte positivamente dal turista<sup>23</sup>. Secondo un'analisi condotta da Candela e Castellani riguardante il controllo degli effetti economici e ambientali del turismo (2003):

<sup>22</sup> Questo effetto è dovuto al fatto che la domanda turistica è inelastica rispetto al prezzo, di conseguenza un aumento del prezzo della destinazione avrà come effetto una diminuzione meno che proporzionale della durata del soggiorno turistico. Ciò è importante perché dimostra che l'impatto dell'eco-tassa turistica non incide negativamente sulla domanda. Taylor, Fredotovich, Povh, Markandya (2003).

<sup>23</sup> Da una ricerca effettuata dai Viaggi del Ventaglio, presentata in occasione della Conferenza internazionale di Rimini sulle destinazioni turistiche di massa (13/12/2003), la domanda turistica risulta sempre più sensibile alle tematiche ambientali e ricettiva nei confronti di politiche ambientali.



“se il turismo sperimenta un parallelismo tra turismo *friendly* o *unfriendly* rispetto alla comunità locale, la tutela dello stato è necessaria ed opportuna secondo le linee di politica economica già note al tempo di Pigou; tuttavia se il turismo presenta un’intersezione fra turismo *friendly* e *unfriendly* allora la tutela dello stato, sebbene necessaria, non è più opportuna ed un criterio di prudenza riscopre l’equilibrio tendenziale di mercato come soluzione di *second best*. Questa soluzione implica un costo sociale per l’ambiente [...] ma conferisce stabilità a sistema turistico. L’intervento dello stato tornerebbe ad essere necessario solamente qualora il policy maker fosse capace di separare, con interventi amministrativi, il turismo in due sottoinsiemi: i turisti che generano esternalità positive e quelli che generano esternalità negative.”

Da queste considerazioni gli autori traggono la seguente conclusione, ovvero che l’intervento dello stato è in grado di controllare gli effetti sia negativi che positivi della catastrofe solamente se è in grado di separare amministrativamente il turismo che genera esternalità positive da quello che genera esternalità negative<sup>24</sup>. Vista l’impossibilità di discernere in maniera netta tali esternalità, a causa della mancanza di informazione o per scelta politica, i due autori concludono dicendo che sarebbe meglio accettare il fallimento del mercato piuttosto che imporre un fallimento dello stato, dovuto all’attuazione di politiche sbagliate. Questo punto di vista, a mio avviso sembra un po’ troppo drastico, la soluzione non andrebbe cercata nella rinuncia dell’intervento dello stato per evitarne un suo fallimento, quanto piuttosto nella scelta di misure adeguate alla situazione locale, che siano innovative e che abbiano inizio su scala pilota al fine di evitare fallimenti di grande dimensione e per calibrare meglio politiche successive.

Per esaminare meglio tale problema analizzerò nel capitolo seguente un caso che ora sta facendo molto discutere, il caso della eco-tassa nelle Isole Baleari.

---

<sup>24</sup> Per “catastrofe” gli autori fanno riferimento alla Teoria delle catastrofi, “teoria matematica che permette di formalizzare modificazioni repentine di uno “stato”: per certi valori di una variabile di un parametro (il cosiddetto “insieme catastrofe”) una forma con certe proprietà scompare e ne appare un’altra con proprietà diverse.



#### 4.1 Le Isole Baleari

Le Isole Baleari, situate a Sud della Spagna, comprendono un arcipelago costituito da quattro isole principali Maiorca, Minorca, Ibiza e Formentera, e da alcune isole minori, nel complesso formano politicamente una provincia spagnola “Comunità Autonoma delle Isole Baleari” CAIB, la cui capitale politica è Palma di Maiorca. La popolazione delle Baleari si aggira attorno ai 797.000 abitanti, conta 390.000 alloggi turistici, e riceve annualmente circa 10 milioni di turisti che raggiungono le isole comunemente in aereo.



Le Baleari sono un'importante destinazione turistica di massa di turismo maturo, e la principale regione turistica in Spagna. A partire dagli anni '60 le Isole Baleari hanno attirato un numero crescente di villeggianti, nel 2001 più di 10 milioni di turisti hanno visitato l'isola, di cui la maggior parte di provenienza tedesca e inglese. Dall'ultimo decennio del secolo scorso l'espansione turistica delle Baleari si è trovata nel cosiddetto “terzo boom turistico”, un'affluenza così larga da un lato ha portato la provincia ad essere una tra le più ricche province in Spagna, dall'altro ha causato ingenti danni all'ambiente dell'isola, tra cui: congestione turistica, elevata pressione sulle risorse idriche, raddoppio dei rifiuti domestici, aumento dell'energia elettrica del 37% dal 1993 al 1998 e peggioramento della qualità di vita degli abitanti del luogo<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda l'industria alberghiera, che come vedremo sarà la diretta interessata della eco-tassa, essa costituisce un gruppo di pressione importante. La Federaciòn Hotelera, rappresenta la maggior parte degli alberghi delle isole nelle negoziazioni con il governo delle Baleari, il governo Spagnolo, i sindacati e la stessa Unione Europea. Inoltre rappresenta gli albergatori anche all'interno di associazioni di categoria e di turismo<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Taylor, Fredotovic, Povh, Markandya (2003)

<sup>26</sup> Fernàndez (2003)



#### **4.2 Eco-tassa nelle Isole Baleari**

In tale contesto si è sentita l'esigenza di applicare strumenti che proteggessero l'ambiente e che fornissero i finanziamenti necessari per la riconversione turistica nell'ottica del turismo sostenibile. A questo proposito l'eco-tassa turistica venne introdotta nelle Isole Baleari nel 1999 da parte del nuovo governo di centro sinistra della CAIB denominato "Pacto de Progreso" e fu applicata a partire da maggio del 2002 in una situazione di polemica generale<sup>27</sup>. La capacità di introdurre tale tassa da parte delle Isole Baleari è riconosciuta dallo statuto della regione con la "Reforma del Estatuto de Autonomia" che le conferisce l'autonomia finanziaria. Sebbene tale tassa sia comunemente conosciuta come "eco-tassa", in realtà essa rappresenta una tassazione diretta di imposta la cui base imponibile è rappresentata dalla permanenza degli individui presso alloggi turistici in una delle località delle Isole Baleari<sup>28</sup>.

Tra le motivazioni a favore della Legge sull'eco-tassa rientrano: la mancanza di finanziamenti statali necessari per implementare politiche di lungo termine per la protezione dell'ambiente e la correzione dell'esternalità negativa o bene collettivo che si crea nel momento in cui i turisti competono con i residenti per l'accaparramento delle risorse naturali, diminuendo il benessere dei residenti e la qualità dell'ambiente stesso (fenomeno individuato dal governo nella congestione turistica). I proventi ottenuti dalle entrate derivanti dalla eco-tassa venivano raccolti in un fondo chiamato "Fondo de Rehabilitación de Espacios Turísticos", destinato alla riqualificazione di zone turistiche, recupero di risorse naturali, aree verdi e patrimoni di rilevanza turistica<sup>29</sup>.

Il contribuente di tale tassa è il turista, mentre la compagnia turistica o la struttura ricettiva ha l'incarico di riscuotere le tasse all'inizio del soggiorno e trasferirle all'autorità preposta. L'industria ricettiva è identificata come soggetto principale sul quale calcolare l'ammontare dell'imposta, tale scelta è stata effettuata in funzione del fatto che tale industria rappresenta la base dell'attività turistica, contribuendo in tal modo alla congestione di spiagge, strade, ecc. L'ammontare della eco-tassa corrisponde circa al 2% della spesa giornaliera del turista, e viene calcolato moltiplicando il numero di giorni di soggiorno del turista per l'imposta corrispondente, determinata secondo la seguente tabella<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Il ritardo dell'applicazione dell'eco-tassa, che sarebbe dovuta entrare in vigore a seguito dell'iscrizione nel Bollettino Ufficiale, fu causato dal ricorso di incostituzionalità di tale legge presentato dal Governo Centrale in 30 Luglio del 2001. Salvà Tomàs (2003).

<sup>28</sup> Il nome corretto della eco-tassa turistica sarebbe "Ley del Impuesto sobre Estancias en Empresas Turísticas de Alojamiento" Legge 7/2001 del 23 Aprile, pubblicata nel Bollettino Ufficiale delle Isole Baleari il 1/5/2001, legge approvata dal Parlamento delle Isole Baleari il 10 Aprile del 2001.

<sup>29</sup> Con l'applicazione dell'eco-tassa si prevedevano entrate per circa 170 miliardi di lire all'anno, destinate alla riqualificazione turistica. [www.intrage.com](http://www.intrage.com)

<sup>30</sup> Al pagamento dell'imposta sono esonerati i bambini fino a 12 anni e le persone che presentano una giustificazione adeguata che comprovi la sovvenzione da programmi sociali di una amministrazione pubblica di un paese dell'Unione Europea. Salvà Tomàs (2003)



STRUTTURA RICETTIVA	IMPOSTA
Hotel 5 stelle; Appartamenti 4 key	2 €
Hotel 3 - 4 stelle; Appartamenti 2-3 key	1 €
Hotel 1-2 stelle; Appartamenti 1 key	0.5 €
Hotel di campagna	1 €
Campi turistici o camping	0.75 €
Turismo rurale	0.25 €

L'eco-tassa turistica, come si può facilmente dedurre non è mirata al raggiungimento dell'ottimo paretiano, così come previsto dalle imposte pigouviane; inoltre come rilevano Palmer e Riera (2003) non prevedendo diversi gradi di tassazione per i differenti livelli di congestione turistica non implica neppure uno spostamento verso il raggiungimento di una tassazione "ottimale".

E' doveroso ricordare che l'eco-tassa non rappresenta l'unico strumento introdotto nelle Baleari, la necessità di muoversi verso uno sviluppo turistico sostenibile è stata avvertita da diverse località, che hanno intrapreso strade diverse come: abbattimento di hotel e infrastrutture che rovinavano il paesaggio, gestione integrata delle zone costiere e applicazione di Agenda 21<sup>31</sup>.

#### **4.3 Fallimento della eco-tassa nelle Baleari**

L'eco-tassa turistica è stata oggetto di polemica fin dal momento della sua proposta, in parte dovuta all'incapacità politica dell'amministrazione di mediare e presentare nel giusto modo le potenzialità di tale tassa e dall'altro dall'incapacità dell'opposizione di argomentare in maniera chiara le proprie obiezioni, assumendo una posizione di estremo rifiuto<sup>32</sup>. Le motivazioni portate da un lato e dall'altro riflettono un conflitto d'interessi che si è risolto solo nell'ottobre del 2003 con la abolizione definitiva di tale tassa.

Gli oppositori principali all'introduzione dell'eco-tassa sono stati fin dall'inizio gli albergatori, che vedevano nella tassa una minaccia al turismo delle Baleari e non condividevano la modalità di applicazione dell'imposta. In particolare i gruppi di pressione più influenti a favore dell'abolizione dell'eco-tassa sono riconducibili alle grandi catene alberghiere e ai tour operator che operano nelle isole. Tra gli argomenti presentati dall'opposizione rientrano i seguenti:

- ingiustizia verso il settore alberghiero: il turismo rappresenta un settore complesso, composto da

<sup>31</sup> [www.calvià.com](http://www.calvià.com)

<sup>32</sup> Gli albergatori per opporsi alla eco-tassa hanno lanciato campagne aggressive sui maggiori giornali spagnoli che demonizzano l'imposta in quanto attaccherebbe il turismo nelle Baleari. Fernández (2003).



servizi vari, le imprese ricettive sono uno degli elementi che compongono tali servizi, non l'unico;

- ingiustizia verso i turisti: il 40,8% dei turisti che arrivano nelle Baleari soggiornano in appartamenti non turistici o privatati, o in yates e camper, pur generando "congestione turistica" non pagano l'eco-tassa;
- aumento del costo del turismo;
- minaccia al turismo: il turismo dell'isola ha passato un periodo di crisi, dovuto principalmente alla diminuzione dell'affluenza di turisti tedeschi, la caduta di presenze è vista dagli oppositori non come un evento ciclico bensì come un segnale di crisi turistica;
- secondo un'indagine condotta da Picornell e riportata da Salvà Tomàs (2003), l'imposta non soddisfa i criteri dell'efficacia, efficienza, il principio di chi inquina paga e la capacità di promuovere strumenti correttivi per minimizzare i consumi e gli impatti negativi del turismo, l'unico effetto positivo è quello di generare entrate positive per l'amministrazione pubblica.

Tra gli oppositori rientra anche la posizione del Governo Spagnolo, che attraverso la "Secretaría General de Turismo" ha manifestato il suo disappunto all'applicazione dell'imposta.

Dall'altro lato i difensori dell'eco-tassa si ritrovano principalmente nell'amministrazione locale allora vigente, professori, gruppi di ecologisti ed esperti di turismo, essi sostengono che:

- l'utilizzo di tale strumento è fondamentale per la riqualificazione e sanabilità del turismo nelle Baleari;
- il turismo non sta attraversando un periodo di crisi bensì un periodo di assestamento, necessario per arrivare ad una riqualificazione nell'ottica della sostenibilità;
- necessità della CAIB di raccogliere fondi a tutela del turismo.

Le argomentazioni presentate dai due gruppi sono tra loro speculari, ma riflettono posizioni estreme, senza proposte alternative o punti di incontro, ciò ha favorito l'acuirsi delle tensioni ed il fallimento stesso della eco-tassa. Un altro problema, molto presente nell'insuccesso delle Baleari e comune alla maggior parte dei fallimenti delle politiche di turismo sostenibile, è connesso all'avvicinarsi delle amministrazioni pubbliche. Oggi sempre più spesso l'alternanza di coalizioni di governo difende propri interessi, in questo caso si può leggere una incapacità politica di ricavare risorse destinabili al turismo sostenibile, ciò spinge gruppi politici ad introdurre strumenti forti non calibrati alla realtà della regione, minacciando il successo stesso di politiche che, se ben misurate potrebbero correggere con successo i fallimenti del mercato.



## 5. Caso: Hvar, Dalmazia

Prima di terminare il lavoro, per bilanciare l'esperienza negativa delle Baleari, vorrei presentare molto sinteticamente alcuni tratti di un nuovo caso di eco-tassa turistica in fase di progettazione, che è stato presentato questo dicembre in occasione Conferenza di Rimini sul "Turismo sostenibile nelle destinazioni turistiche di massa". Il caso in questione è oggetto di uno studio condotto nell'ambito del progetto UNEP PAP-RAC intitolato "*Sustainability of SAP: Development of Economic Instruments for the Sustainable implementation of the Strategic Action Programme to address marine pollution from land-based activities in the Mediterranean (SAP MED)*".<sup>33</sup>

Hvar è una città situata nella parte ovest dell'isola di Hvar in Dalmazia, le coste dell'isola, il paesaggio naturale ed i monumenti rendono la città un'importante meta di attrazione turistica, il che comporta notevoli vantaggi per la città (un terzo dell'occupazione dipende direttamente dal settore turistico).



Dopo il declino turistico degli anni '90, dovuto alla guerra in Croazia, Bosnia e Herzegovina, il turismo ha subito un rallentamento, seguito negli ultimi anni da una veloce ripresa che ha comportato una crescita incontrollata e non regolamentata di infrastrutture turistiche anche in aree naturali protette. Il turismo in tale regione è legato ad una stagionalità elevata nei periodi estivi, e ciò comporta l'aggravarsi delle problematiche ambientali. Facendo appello al principio di "chi inquina paga" anche in questo caso è stata presentata l'introduzione di una eco-tassa come soluzione del problema ambientale.

La proposta della eco-tassa prevede lo sviluppo di tale strumento nel rispetto dei seguenti punti:

- applicazione dell'imposta esclusivamente nei periodi di maggior afflusso turistico;
- imposta mirata, trasparente nei fini e nelle entrate;
- non può essere considerata una "tassa" nel vero senso del termine perché è applicata a livello locale, di conseguenza sarà considerata come un'entrata locale e gestita dalle amministrazioni locali;

<sup>33</sup> Taylor, Fredotovich, Povh, Markandya (2003).



- l'imposta sarà a carico dei turisti (dovranno essere condotte indagini per verificare il modo in cui tassare in modo semplice la maggior parte dei turisti);
- l'ammontare dell'imposta è legato alla durata del soggiorno.

Le problematiche attinenti al modo in cui raggiungere tali punti sono ancora aperte, in particolare è difficile individuare la maniera per colpire in forma non discriminatoria tutti i turisti senza aggravare il peso della tassa su un settore turistico in particolare. Una soluzione a tale problema considera la suddivisione dei turisti in tre categorie:

- I. turisti alloggiati in hotel, strutture private e camping, ovvero turisti registrati presso l'Ufficio turistico di Hvar;
- II. turisti alloggiati in dimore i cui proprietari domiciliano al di fuori della città di Hvar, ovvero dimore non riconosciute come strutture ad uso ricettivo;
- III. turisti "nautici", ancorati nel porto di Hvar o nelle Isole Pakleni.

Per ciò che riguarda il livello della eco-tassa, sono state effettuate delle interviste agli operatori turistici e ai cittadini, ciò ha permesso di verificare un consenso generale per identificare i mesi nei quali l'eccessiva affluenza turistica richiede una regolamentazione maggiore. Di conseguenza il periodo da giugno a settembre è stato segnalato come intervallo di applicazione della eco-tassa, suscettibile di cambiamento a seconda dell'evoluzione del turismo nella regione.

Anche in questo caso l'introduzione dell'imposta preoccupa il settore alberghiero, che teme una perdita di competitività della regione, per questo motivo si prevede un'imposta molto bassa che non pregiudichi il settore alberghiero. Infine sorge il problema della dinamica del pagamento dell'eco-tassa, contrattando la maggior parte dei turisti direttamente con il tour operator la riscossione tramite l'hotel richiede un periodo abbastanza lungo.

Malgrado i problemi e le sfide legate all'applicazione della eco-tassa l'industria alberghiera ad Hvar sostiene pienamente l'imposta. Nonostante i bassi profitti degli albergatori rispetto a quelli di altre destinazioni turistiche, essi sono fiduciosi che l'imposta porterà benefici, riqualificando il turismo, attirando turisti di qualità e guadagnando competitività nel lungo termine.



## Conclusioni

L'impatto ambientale del turismo è notevole, ed è ormai indubbio che siano necessarie strategie di intervento mirate alla correzione di tali esternalità. L'eco-tassa a favore di alcuni ed a dispetto di altri rappresenta uno strumento importante per riqualificare una destinazione turistica dal punto di vista dello sviluppo sostenibile. Tuttavia, come si può dedurre dall'analisi, l'applicazione dell'eco-tassa può tradursi in un "fallimento dello stato", generando un dispendio finanziario e di energie, l'acuirsi delle divergenze tra gruppi di interesse e la demotivazione ad applicare politiche correttive successive.

Alla luce dell'esperienza delle Baleari e delle considerazioni fatte riguardo ai fallimenti del mercato, l'intervento dello Stato è importante e necessario per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile. L'eco-tassa è di per sé una soluzione se avviene nel rispetto di alcuni importanti criteri e nel consenso dell'opinione pubblica, il che si ottiene mediante politiche trasparenti, adeguata comunicazione, analisi delle peculiarità locali, e della domanda turistica. Bisogna nondimeno notare che l'eco-tassa rappresenta solamente uno dei tanti strumenti a disposizione dell'autorità politica per intervenire a favore della tutela ambientale, e come tale dovrebbe essere inserita in un quadro di interventi più ampio.

A mio avviso affinché l'eco-tassa possa essere efficace non deve gravare esclusivamente su una tipologia di operatore turistico (l'albergatore), il servizio turistico è ben più complesso, coinvolge diverse tipologie di soggetti che ruotano attorno all'attività alberghiera (generalmente già pesantemente tassata) e che spesso beneficiano passivamente degli effetti positivi del turismo come *free-riders*. Lo sviluppo sostenibile implica il rispetto di tre diversi aspetti, ed è nel rispetto dell'ambiente, dell'economia e della società che tale soluzione deve essere ricercata. Il che vuol dire correggere le esternalità negative e tutelare i beni pubblici, favorire l'economia locale e rispettare indiscriminatamente i vari *stakeholder*, in un contesto ampio che tenga conto anche delle esternalità positive connesse al turismo. Una politica di questo tipo può essere raggiunta affiancando tra loro diversi strumenti che riescano a bilanciare gli effetti del turismo con politiche adeguate nel breve e nel lungo termine, in un'ottica flessibile all'evoluzione e alle esigenze del mercato. L'avvicinarsi di amministrazioni politiche e la pressione di gruppi di interesse rappresenta una costante minaccia al buon fine di tali politiche, tuttavia ritengo che diffondere e raggiungere un consenso comune sullo sviluppo turistico sostenibile tra i vari attori possa, in parte, aiutare a risolvere tale problema.



## Bibliografia

- Acocella N. (1998), “Fondamenti di Politica Economica”, Carocci, Roma
- Barbier E., Markandya A., Pearce D. (1992), “Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World”, Billing&Sons, Worcester.
- Belloni M.C., Davico L., Mella A. (1998), “Sociologia dell’ambiente”, Carocci, Roma.
- Candela G., Castellani M. (2003), *Il controllo degli effetti economici e ambientali del turismo*, Università degli studi di Bologna
- Candela G., Figini P. (2003), “Economia del turismo. Principi micro e macro economici”, McGraw-Hill, Milano.
- Giaotuzi M., Nijkamp P. (1993), “Decision Support Model for Sustainable Development”, Aldershot, Avebury.
- Garret Hardin (1968), *The tragedy of the Commons*, Science, 162:1243-1248
- Jansen T.C., Wanhill S., *Tourism’s taxing times: value added tax in Europe and Denmark*, Tourism Management 23 (2002) 67-79
- Lanza A. (1999), “Lo sviluppo sostenibile”, Il Mulino, Bologna
- Lindberg K., Dellaert B., Rømer Rassing C. (1999), *Resident Tradeoffs: a choice modeling approach*, Annals of Tourism Research, Vol.26, No. 3 pp. 554-569
- Marangoni F., Tempesta T. (2003) *Evoluzione gestionale e valorizzazione economica dei parchi*, Working Paper Series in Economics No. 02-03-eco, Università degli Studi di Udine, Udine
- Palmer T., Riera A. (2003), *Tourism and environmental taxes. With special reference to the “Balearic ecotax”*, Tourism Management 24 pp. 665-674
- Pearce D.W., Turner R.K. (1991), “Economia delle risorse naturali e dell’ambiente”, Il Mulino, Bologna.
- Santamarta J. (2002), *Turismo y medio ambiente*, World Watch
- Taylor T., Fredotovic M., Povh D., Markandya A. (2003), “*Sustainable Tourism and Economic Instruments: the case of Hvar, Croatia*”, questo studio è parte del progetto UNEP PAP-RAC “*Sustainability of SAP*”
- Vail D., Hultkrantz L. (2000), *Property rights and sustainable nature tourism: adaptation and mal-adaptation in Dalarna (Sweden) and Maine (USA)*, Ecological Economics, 35 pp.223-242
- WTO, Business Council (1999). “Tourism taxation: striking a fair deal”, Madrid, WTO.



### **Altro materiale**

- Fernàndez Joan Amer (2003), *“Empresariado hotelero y implementaciòn de un impuesto turístico: el caso de la “ecotasa” en Baleares*, Universitat de les Illes Balears
- Pere A. Salvà Tomàs (2003), *“El impuesto ecoturístico: fundamentos y posibilidades para la financiación de la sostenibilidad en los destino turístico maduros”* Universitat de les Illes Balears.
- Materiale vario Conferenza di Rimini del 13 dicembre 2003: “Sfida del turismo sostenibile nelle destinazioni turistiche di massa”.
- Intervista al Prof. Pere A. Salvà Tomàs, titolare del corso di geografia umana all’Universitat de les Illes Balears.