



Guardia di Finanza
COMANDO PROVINCIALE VENEZIA

CAMERA DEI DEPUTATI
VIII COMMISSIONE
AMBIENTE, TERRITORIO E LAVORI PUBBLICI

**Inchiesta conoscitiva nell'ambito dell'esame
della proposta di legge Pellicani C. 1428 recante
*“Modifiche e integrazioni alla legislazione speciale per la
salvaguardia di Venezia e della sua laguna”***

**Intervento del Comandante Provinciale
della Guardia di finanza di Venezia
Gen.B. Giovanni Avitabile**

Roma, 25 febbraio 2020

Sig. Presidente, Onorevoli Deputati,

desidero anzitutto ringraziare per l'opportunità offerta alla Guardia di Finanza di collaborare ai lavori di codesta Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata sulla complessa realtà veneziana.

SALUTI
INIZIALI E
INTRODUZIONE

Gran parte degli argomenti segnalati come d'interesse in questa iniziativa di approfondimento e nel collegato disegno di legge AC-1428, investono responsabilità di altri soggetti istituzionali, titolari di specifiche funzioni di gestione del patrimonio e delle risorse pubbliche che insistono nell'area lagunare.

Nondimeno, la salvaguardia ad ampio raggio di Venezia costituisce un obiettivo di prioritario interesse anche per la Guardia di finanza che, nell'esercizio dei propri compiti di polizia economico finanziaria, pianifica e sviluppa attività operative finalizzate alla tutela del tessuto economico legale della città, con particolare riguardo al contrasto di talune fenomenologie illecite la cui diffusione è da ritenersi strettamente correlata alla straordinaria consistenza dei flussi turistici che impattano sul territorio.

In questa prospettiva, con il presente intervento, dopo una sintetica analisi di contesto sulle dinamiche turistiche del comune lagunare, richiamerò gli effetti che le stesse stanno producendo sul contesto cittadino e del centro storico, soprattutto in termini di legalità economico finanziaria, offrendo nella parte conclusiva alcuni spunti di riflessione in merito a possibili misure ritenute funzionali ad una più marcata salvaguardia dello straordinario e del tutto unico patrimonio comune rappresentato dalla città di Venezia.

**DINAMICHE DEL TURISMO A VENEZIA:
PANORAMICA GENERALE ED EFFETTI SUL TESSUTO SOCIALE**

L'attuale dinamica dei flussi turistici a Venezia è considerata un esempio emblematico del fenomeno dell'*overtourism*, ossia di “*una presenza di visitatori che invade, soffoca e snatura la città fisica e stravolge la stessa vita dei suoi abitanti*”¹.

Da tempo, infatti, si registra nella città lagunare un evidentissimo squilibrio tra numero di visitatori, numero di abitanti e dimensione urbana.

Su questo aspetto, si richiamano le conclusioni di uno studio dell'Università Cà Foscari², secondo il quale la *Capacità di Carico Turistica* di Venezia – intesa quale indice espressivo del “*...numero massimo di persone che possono visitare contemporaneamente una destinazione turistica senza causare la distruzione dell'ambiente fisico, economico o socio-culturale e una diminuzione inaccettabile della qualità della soddisfazione turistica*”³ – nel 1998 era stimabile in 20.800 visitatori al giorno, per un totale di 7,6 milioni all'anno.

STIMA
CAPACITÀ DI
CARICO
TURISTICA

Nel 2018 lo stesso valore è stato calcolato in 52.000 visitatori al giorno, per un totale di 19 milioni di unità annue, di cui 5,3 milioni escursionisti⁴.

In realtà, sempre in base allo studio in discorso, la città lagunare sopporterebbe oggi una pressione turistica ben superiore a tali valori, calcolata in una media di 77.000 visitatori al giorno, per un totale di circa 27 milioni all'anno, vale a dire il 38% in più rispetto al limite ritenuto sostenibile.

Un'ulteriore elaborazione del *Centro Internazionale di Studi sull'Economia Turistica* di Treviso (CISSET)⁵ non si discosta molto dalle

¹ G. FABBRI, F. MIGLIORINI, G. TATTARA, *Venezia, il dossier Unesco e una città allo sbando. Città, turismo e laguna*, maggio 2019.

² JAN VAN DER BORG, DARIO BERTOCCHI, NICOLA CAMATTI, *La capacità di carico di tipo turistico di Venezia nel 2018*, Università Cà Foscari, 2018.

³ U.N.E.P. (*United Nations Environment Programme*) – citazione del dott. Nicola Camatti, 2018.

⁴ Vale a dire con permanenza al di sotto delle 24 ore.

statistiche appena richiamate, avendo stimato il numero complessivo di visitatori della Venezia storica nel 2017 in 25 milioni⁶.

Queste proiezioni trovano conferma dall'analisi dei dati degli arrivi⁷ e delle presenze⁸ nel comune di Venezia, che evidenziano un *trend* in costante crescita ormai da diversi anni⁹.

DATI ARRIVI E
PRESENZE

Se, infatti, nel 2008, gli arrivi si erano attestati su 3,4 milioni di unità e le presenze su 8,4 milioni, nel 2018 gli stessi dati sono balzati, rispettivamente, a 5,25 milioni e 12,1 milioni di unità, gran parte dei quali riferibili alla sola area della città storica.

Per la maggior parte (85% circa), si è trattato di turisti di nazionalità straniera, con una massiccia rappresentanza di cittadini degli Stati Uniti d'America (con 1,7 milioni di presenze), della Francia e del Regno Unito (oltre 1 milione di presenze ciascuno), della Germania (oltre 700.000 presenze) e della Spagna (circa 500.000).

Per quanto riguarda l'Oriente, Cina, Giappone e Corea del Sud hanno totalizzato insieme circa 800.000 presenze, di cui la metà riferibili alla sola Cina.

Questo andamento crescente delle dimensioni dei flussi turistici a Venezia non può non produrre effetti sull'equilibrio complessivo del territorio.

Anzitutto sul piano della residenzialità ordinaria, sicuramente disincentivata dal permanere nel centro storico cittadino, sia per la sovrabbondanza di visitatori sia, come si dirà più avanti, per la trasformazione dell'indotto commerciale sia, infine, per le opportunità di guadagno che sono offerte dal *business* turistico per chi possieda immobili nel centro storico.

STATISTICHE
POPOLAZIONE
RESIDENTE

⁵ Si tratta di un'associazione senza scopo di lucro nata nel 1991 tra Università Ca' Foscari e Regione Veneto con finalità di studio e scientifiche.

⁶ FONDAZIONE VENEZIA, *Quattro Venezia per un nordest. Rapporto su Venezia civitas metropolitana 2019*, Marsilio editori, 2019, pag. 198.

⁷ Ossia il numero dei non residenti che arrivano nel territorio del Comune trascorrendovi almeno una notte.

⁸ Numero complessivo dei pernottamenti.

⁹ I dati sul Movimento turistico nel Veneto sono stati tratti dal *Sistema Statistico Regionale* della Regione Veneto, consultabile nel sito internet ufficiale dell'Ente.

A riprova, si evidenzia che tra il 2000 e il 2019 la popolazione residente a Venezia è passata da 275.000 unità a 259.000 circa, con una diminuzione in termini assoluti di 16.071 unità¹⁰.

Ho parlato di dato assoluto perché, scomponendo l'analisi per aree cittadine, emerge che, nello stesso periodo, nella porzione in terraferma del comune¹¹ si è registrato un incremento della popolazione residente di 3.045 unità. Ciò significa:

- da un lato, che la diminuzione della popolazione ha interessato esclusivamente la porzione lagunare del capoluogo, segnatamente le aree del centro storico¹² e dell'estuario¹³;
- dall'altro, che al netto del citato incremento in terraferma, il calo di abitanti nella parte storica di Venezia è stato, a ben vedere, di proporzioni ancora maggiori, calcolabili in 19.116 unità.

Di tale ultima cifra, poi, oltre 14.000 unità, pari al 73% del totale del decremento, è riferibile ai 6 Sestieri della città antica, con una netta preponderanza tra essi per alcune delle aree più frequentate dalle masse turistiche, vale a dire, S. Marco, Castello, Sant'Elena e Cannaregio che, da soli, hanno assorbito il 65% della diminuzione della popolazione residente nel centro storico.

Concludendo sul punto e richiamando quanto osservato da alcuni studiosi della realtà lagunare¹⁴, a Venezia *“quello che si sta delineando oggi è l'evoluzione del problema del crowding out, che sfocia in uno spiazzamento stesso dei residenti dalla città storica, in cui le proprie abitazioni sono trasformate in residenze turistiche con una rapidità che non ha precedenti nella storia ...”* della città.

¹⁰ Fonte: Comune di Venezia, *Servizio Statistica e Ricerca, Popolazione: dati e studi, Serie storiche*.

¹¹ Vale a dire, oltre a Mestre e Marghera, le municipalità di Favaro, Campalto, Carpenedo, Bissuola, Cipressina, Zelarino, Trivignano, Chirignago, Gazzera, Catene, Malcontenta.

¹² Sestieri di S. Marco, Castello, S. Elena, Cannaregio, Dorsoduro, S. Polo, S. Croce, Giudecca.

¹³ Lido, Malamocco, Alberoni, Pellestrina, S. Pietro in Volta, Murano, S. Erasmo, Burano, Mazzorbo, Torcello.

¹⁴ FONDAZIONE VENEZIA, *op. cit.*, pag. 196.

PARTE II

EFFETTI DELLE ATTUALI DINAMICHE TURISTICHE SUL TESSUTO ECONOMICO DELLA CITTÀ DI VENEZIA

Il Ciset¹⁵ ha stimato il fatturato prodotto dal turismo a Venezia nel 2017 in 2,7 miliardi di euro, in gran parte assorbiti dal settore delle ricettività (poco più di 1 miliardo di euro), della ristorazione (circa 650 milioni di euro) e dal commercio (512 milioni di euro).

STIMA
FATTURATO
TURISTICO A
VENEZIA NEL
2017

Sul piano economico, dunque, non si può non riconoscere che il turismo rappresenta per la città una grandissima ed irrinunciabile opportunità di crescita e di sviluppo.

Nonostante tale favorevole contesto, va detto che l'incremento esponenziale dei flussi di visitatori nel capoluogo è anche sintomatico di un cambiamento qualitativo della domanda turistica.

QUALITÀ
DELLA
DOMANDA
TURISTICA

Da questo punto di vista, va segnalata l'ormai consolidata affermazione di un "turismo di massa", caratterizzato dalla presenza di soggetti, in gran parte di nazionalità straniera, interessati a soggiorni o passaggi fugaci nella città e, soprattutto, orientati sul piano dei consumi alla fruizione di servizi di modesto livello qualitativo e di prezzo.

Per soddisfare tale tipologia di domanda, il tessuto economico locale – e in specie quello del centro storico – si è progressivamente adattato, trasformandosi da indotto turistico comunque espressivo e custode di un peculiare portato storico-culturale a un insieme di offerte commerciali di modesto pregio, talvolta maldestramente rappresentative di una genuinità locale solo di facciata.

Su questo piano, viene anzitutto in evidenza la radicale trasformazione subita dal sistema ricettivo turistico della città di Venezia, che oggi – al pari di quanto probabilmente accade in molte altre rinomate località turistiche nazionali – non è ormai più basato esclusivamente sulla tradizionale accoglienza alberghiera.

EVOLUZIONE
DEL SISTEMA
DI RICETTIVITÀ
TURISTICA

Nell'ultimo quinquennio, infatti, si è registrata nel capoluogo lagunare una vera e propria esplosione delle cosiddette "strutture ricettive

¹⁵ FONDAZIONE VENEZIA, *op. cit.*, pag. 218.

complementari”, vale a dire di quelle variegata tipologie di sistemazione alloggiativa per turisti che spaziano dai *bed & breakfast* alle case per vacanze fino ad arrivare alle locazioni turistiche¹⁶.

Nel 2013 a Venezia erano operanti 2.814 strutture di questo tipo, che offrivano nel complesso 18.657 posti letto, a fronte di 395 alberghi con 28.962 posti letto.

Cinque anni dopo, nel 2017, le strutture alberghiere sono passate a 406 unità con 30.715 posti letto mentre quelle complementari hanno raggiunto quota 6.005, di cui 449 *bed & breakfast* e 4.477 locazioni turistiche che, nel loro insieme, hanno messo a disposizione degli ospiti della città un totale di 32.502 posti letto¹⁷.

In sostanza, da questi dati emerge che, nel quinquennio considerato, a fronte di una sostanziale stabilità del settore alberghiero (+2,7% del numero di strutture e +6% del numero di posti letto) si è assistito a una eccezionale proliferazione delle strutture complementari, con tassi di crescita del 113% nella loro consistenza numerica e del 74% del numero di posti letto messi a disposizione, che sono addirittura arrivati a superare numericamente quelli degli alberghi.

In questo quadro, è ragionevole ritenere che l’incremento quantitativo dei flussi di visitatori sia di fatto assorbito, sul piano della ricettività, dalle predette strutture complementari, più abordabili economicamente rispetto a quelle alberghiere ma meno complete sul piano dei servizi per gli ospiti, che sono quindi costretti a soddisfare le connesse esigenze di soggiorno (in specie quelle del vitto) in via autonoma e alternativa rispetto alle forme tradizionali e organizzate.

¹⁶ La classificazione puntuale di tali strutture, oltre che nella legge 23 maggio 2011, n. 79, è contemplata dagli artt. 27 e 27-bis della legge regionale Veneto 14 giugno 2013, n. 11, che distingue tra *alloggi turistici* (composti da 1 a 6 camere, ciascuna dotata al massimo di 4 posti letto), *case per vacanze* (appartamenti con camere per più di metà dotate di 2 o più posti letto), *unità ammobiliate ad uso turistico*, *bed & breakfast* (composti da 1 a 3 camere, ciascuna dotata di un massimo di 4 posti letto, il cui titolare deve risiedere nell’unità immobiliare e deve ivi alloggiare durante il periodo di apertura della struttura), *locazioni turistiche* (alloggi dati esclusivamente per finalità turistiche)].

¹⁷ I dati sul sistema ricettivo di Venezia sono tratti dagli Annuari del Turismo annualmente editi dal Comune di Venezia e disponibili in *internet* nel sito istituzionale dell’Ente.

Le ragioni della diffusione di questa forma di ricettività sono senz'altro in larga parte da ascrivere alla notevole evoluzione che ha avuto l'uso di *internet*, che si sta sempre più affermando come strumento per collegare domanda ed offerta in vari settori commerciali, tra i quali anche quelli del turismo.

I portali specializzati, infatti, brulicano di annunci e costituiscono ormai la via preferenziale d'incontro per chi intende mettere sul mercato la propria offerta alloggiativa e per coloro che, da qualunque parte del mondo, vanno in cerca del miglior modo per organizzare una vacanza.

Come osservato dalla Banca d'Italia nell'ultimo rapporto sull'economia del Veneto *"...la forte crescita dell'offerta di locazioni turistiche è avvenuta anche grazie alla diffusione delle piattaforme di prenotazione ...tra le quali Airbnb è il principale operatore"*.

Si tratta di piattaforme, prosegue ancora la Banca d'Italia, che *"...hanno ampliato la già capillare offerta turistica presente nel comune [di Venezia, n.d.r.], che per la particolarissima configurazione del suo centro storico, si caratterizza per un'alta densità di strutture ricettive: nel 2017 la densità dei posti letto censiti dall'Istat a Venezia era quasi doppia rispetto a quella di Firenze (rispettivamente 241 e 129 posti letto per 1.000 abitanti). Nel novembre del 2018, nel centro storico erano presenti 347 posti letto in strutture alberghiere per 1.000 abitanti, mentre i posti letto offerti sulla piattaforma erano 413 per 1.000 abitanti, pari a 3 quarti dell'offerta di Airbnb per l'intero comune di Venezia"*¹⁸.

Per altro verso, la preferenza dei turisti per gli accomodamenti extra alberghieri risiede, oltre che su una possibile maggiore convenienza economica, anche sulla possibilità per l'ospite di organizzare e vivere il soggiorno in piena libertà.

In primo luogo, sul piano dell'organizzazione della giornata, visto che in tali tipologie di strutture è possibile accedere in qualunque ora del giorno e della notte, senza necessità di presenza del proprietario o di incaricato per la consegna delle chiavi, grazie a sistemi elettronici evoluti per l'apertura degli ingressi che si attivano attraverso codici numerici ricevuti via *chat* o *mail* dai proprietari.

¹⁸ BANCA D'ITALIA, *Economie regionali. L'economia del Veneto*, giugno 2019, pag. 10.

Secondariamente, dal punto di vista del vitto, dal momento che gli alloggi in discorso presentano spesso cucinini o piani cottura che consentono agli occupanti di preparare in autonomia il cibo, senza necessità di appoggiarsi in locali di ristorazione.

Tale processo evolutivo del settore della ricettività ha naturalmente plurimi effetti sul contesto cittadino.

Sul piano economico, in particolare, si sta assistendo ad un'evoluzione dell'indotto della somministrazione e vendita di cibo e bevande nel centro storico di Venezia, con il proliferare, accanto alle attività di ristorazione classiche, di *fast food*, *take away* e piccoli supermercati, vale a dire di tipologie di esercizi che sono appunto destinati a soddisfare le esigenze alimentari di coloro che sfruttano soluzioni alloggiative alternative rispetto a quelle alberghiere.

La libertà di movimento assicurata dalle strutture complementari, poi, pervade il turista di un grande senso di libertà che, tuttavia, mal si concilia con la residenzialità ordinaria, che si trova non di rado costretta a sopportare, anche in piena notte, schiamazzi e rumori molesti da parte di occupanti degli alloggi, arroganti e maleducati, che molto spesso abbandonano rifiuti in strada al di fuori degli spazi consentiti.

Un ulteriore ambito economico in cui la massificazione del turismo sta producendo effetti molto evidenti è quello del commercio.

EVOLUZIONE
DELL'INDOTTO
COMMERCIALE

La crescita esponenziale del numero di visitatori del territorio lagunare, in combinazione con il processo di liberalizzazione delle attività economiche attuatosi a seguito del recepimento in Italia della direttiva relativa ai servizi nel mercato interno¹⁹, ha determinato la moltiplicazione nel centro storico di Venezia di imprese dedite alla commercializzazione, tanto in negozi quanto in forma ambulante, di merci e *souvenir* destinati a soddisfare la poca pretenziosa domanda del turismo di massa che investe la città.

Si tratta, per lo più, di esercizi di vendita di articoli di pelletteria, di oggetti in vetro, di abbigliamento *low cost*, di *gadget* di varia natura, concentrati lungo i percorsi di maggior passaggio dei turisti e chiaramente riconoscibili per la presenza di estetiche *standard* di richiamo per gli

¹⁹ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, recepita dal decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

ospiti – vetrine appariscenti, cartellonistica chiassosa, vistose offerte di prezzo e scontistica – che producono un effetto d’assieme piuttosto volgare e sgradevole e sicuramente poco rispettoso delle peculiari caratteristiche dell’ambiente urbano veneziano.

Per dare un dato concreto di questo fenomeno, mi limito a segnalare il caso degli esercizi di vendita al dettaglio di articoli di pelletteria e abbigliamento *low cost*, che nel centro storico di Venezia sono passati dalle 2 unità del 2001 alle oltre 100 di oggi.

La diffusione di questa tipologia di esercizi ha naturalmente quale primo effetto quello dell’estromissione dal tessuto economico locale delle attività economiche rivolte ad una clientela stanziale ovvero espressive di una genuina venezianità, le quali, anche in ragione del calo dei residenti e del mutamento degli orientamenti d’acquisto, non hanno evidentemente alcuna effettiva appetibilità sul mercato.

EFFETTI
DELLA NUOVA
FISIONOMIA
DEL
COMMERCIO A
VENEZIA

Botteghe, negozi di articoli artigianali, bar e negozi storici sono sempre più rari a Venezia, soppiantati da un indotto a misura del turista “*mordi e fuggi*”, il quale non si cura troppo di distinguere ciò che è realmente espressivo della vera tradizione della città da ciò che, invece, cerca solo di assomigliarvi.

Da altro angolo di visuale, occorre sottolineare che questa fisionomia ormai largamente assunta dall’indotto commerciale veneziano favorisce la distribuzione sul mercato di merce di scarsa qualità e modesto valore economico, generalmente etichettata come *made in Italy* anche se, probabilmente, non sempre è da considerarsi tale.

Ma l’effetto più rilevante della trasformazione commerciale nel centro storico di Venezia è rappresentato dal fatto che gli esercizi cui ho fatto cenno sono riconducibili, in gran parte ad imprenditori esterni al territorio, spessissimo di nazionalità straniera, che aprono nuove attività o rilevano le licenze dai precedenti proprietari italiani, in un contesto contraddistinto da notevole fluidità nei passaggi di gestione e dalla presenza di aziende sovente di breve durata.

PENETRAZIONE
ECONOMICA
STRANIERA

Particolarmente dinamica su questo fronte appare la comunità cinese che, nell’arco del ventennio 1998-2018, ha visto passare il numero di imprese attive in tutto il comune di Venezia riconducibili a propri concittadini da 45 a 850, con una netta preponderanza di esercizi di

commercio e di somministrazione di alimenti e bevande (circa l'80% del totale), non a caso tra i più rappresentativi dell'indotto turistico locale.

Questa tematica appare di interesse dal momento che l'attivazione o la rilevazione degli esercizi presuppone l'impiego di risorse finanziarie talvolta rilevanti, necessarie per la stipula dei negozi giuridici connessi al trasferimento delle licenze, alla locazione degli immobili destinati all'attività, alla cessione di rami d'azienda nonché per l'esecuzione delle eventuali opere di allestimento o rinnovo dei locali.

Non sempre, tuttavia, i soggetti che risultano titolari formali delle nuove iniziative imprenditoriali – sia quelle costituite *ex-novo* sia quelle frutto di passaggi di gestione – presentano un profilo reddituale/patrimoniale tale da giustificare lo sforzo finanziario sotteso all'avvio delle attività, con ovvie ripercussioni sul rischio di potenziale inquinamento del tessuto economico locale, attraverso l'immissione di capitali di provenienza quantomeno opaca.

Come anticipato, inoltre, queste imprese mostrano una limitata durata che, da un lato, contribuisce rendere più difficili i controlli delle Autorità preposte e, dall'altro, confonde, attraverso frequenti cambi di gestione e l'utilizzo di prestanome, la reale origine e provenienza delle risorse economiche impiegate per gli investimenti.

Trattando dell'indotto commerciale veneziano, merita un cenno il comparto dell'ambulantato nel centro storico, anch'esso ormai pressoché interamente affidato a soggetti di origine straniera che, tuttavia, spesso esercitano l'attività in base a contratti di subaffitto stipulati con gli storici concessionari italiani.

Questi ultimi, pur non avendo alcun impegno materiale nella conduzione del banco e nessuna responsabilità per le eventuali irregolarità commesse dal subaffittuario, di fatto mantengono una rendita di posizione economicamente non trascurabile.

Sempre in ragione dell'eccezionale incremento della domanda turistica, hanno poi preso piede nella città storica alcune tipologie di prestazioni strettamente legate al soddisfacimento delle esigenze del visitatore *standard*.

In primo luogo nel contesto dei trasporti acquei, ove si è assistito all'esplosione delle cosiddette "minicrociere" nella laguna, che consistono nell'accompagnamento a bordo di motoscafi lungo i canali cittadini di gruppi di turisti nei limiti di carico consentiti dai mezzi, per una rapida ricognizione delle principali attrazioni monumentali della città storica.

Tali trasporti vengono svolti con mezzi talvolta adibiti a servizio taxi, talvolta a servizio di noleggio con conducente e non è affatto difficile incontrare, a qualunque ora del giorno e della sera – e persino durante gli eventi eccezionali di marea del novembre scorso – carovane in navigazione composte da tre o più mezzi della specie, con gli evidenti effetti sul traffico marittimo e sul moto ondoso che affligge la città.

Secondariamente, un cenno merita l'esercizio delle professioni turistiche nel centro storico di Venezia, talvolta riconducibili a soggetti non abilitati o inseriti in organismi associativi dichiaratamente *no profit* che organizzano i cosiddetti *free tour*, ossia visite guidate gratuite per la città, fatte salve le eventuali mance rilasciate dai clienti.

Ciò è reso possibile dalla presenza di alcune esclusioni alla disciplina di riferimento previste dalla normativa regionale²⁰ per coloro che svolgono servizi di accompagnamento turistico in maniera occasionale e senza effettivo scopo di lucro.

Conclusivamente sul punto, sembra possibile affermare che, nell'attuale quadro di evoluzione delle dinamiche turistiche a Venezia, opera un vero e proprio circuito vizioso, in virtù del quale:

- da un lato, una domanda turistica sempre più "di massa" favorisce il fiorire inarrestabile e disordinato di un indotto economico "low cost" destinato a soddisfarla;
- dall'altro, l'incremento di tali forme di offerta turistica non fa che accrescere il numero dei potenziali fruitori, con conseguente progressivo ed inarrestabile ingrossamento dei flussi turistici che soffocano la città.

²⁰ Ci si riferisce, particolare, all'art. 90, comma 1, della legge regionale Veneto 4 novembre 2002, n. 33.

EFFETTI DELLE ATTUALI DINAMICHE TURISTICHE SULLA LEGALITÀ ECONOMICO FINANZIARIA A VENEZIA

Nei precedenti paragrafi della relazione sono stati sinteticamente delineati gli effetti sulla residenzialità e sull'indotto economico del centro storico di Venezia determinati dalla crescita dei flussi turistici degli ultimi anni.

DIFFUSIONE DI
FENOMENI DI
ILLEGALITÀ
ECONOMICO
FINANZIARIA

Il passo successivo della presente analisi intende esplorare le possibili implicazioni della trasformazione in atto sul piano della legalità economico finanziaria, sulla base delle esperienze operative maturate dai Reparti del Corpo operanti nell'area.

Da questo punto di vista, preme segnalare la manifestazione di talune fenomenologie illecite la cui diffusione, come anticipato in premessa, si ritiene sia strettamente correlata alle straordinarie opportunità di guadagno offerte dalla domanda turistica che impatta sul territorio lagunare.

Ci si riferisce, oltre che all'evasione fiscale e all'impiego di manodopera irregolare, alla possibile immissione nel tessuto economico legale di capitali di origine opaca, alla commercializzazione di prodotti irregolari, a diversificate forme di abusivismo commerciale o nella prestazione di servizi di natura turistica.

Si tratta di condotte illecite particolarmente remunerative per chi le pone in essere, che determinano un effetto distorsivo sulla concorrenza e gravi danni al tessuto economico locale, incapace di competere con un indotto imprenditoriale particolarmente aggressivo, proprio perché meno incline al rispetto delle regole e con non trascurabili disponibilità economiche.

Su questo fronte, la Guardia di finanza di Venezia esercita il massimo sforzo operativo possibile, con l'obiettivo di contribuire al raggiungimento di quel livello di salvaguardia "*a tutto tondo*" della città che appare assolutamente necessario, in ragione della straordinarietà ed unicità del patrimonio storico, artistico e culturale che essa racchiude.

Dal 2019, infatti, i servizi operativi che interessano il comune di Venezia e, in particolare, il centro storico lagunare, sono organizzati secondo uno specifico piano d'azione, che prevede moduli ispettivi calibrati sulle fenomenologie illecite rilevate e che concentra le risorse complessivamente disponibili nell'area monitorata, anche attingendo a personale in forza ai dipendenti Reparti operanti sul litorale, la cui tensione operativa è variabile in rapporto a fattori stagionali.

PIANO
D'AZIONE
SERENISSIMA

Si tratta di un'impostazione che, peraltro, si pone in linea di continuità con la strategia d'intervento individuata a livello centrale dal Comando Generale della Guardia di finanza per tutelare il tessuto economico legale delle aree del territorio nazionale a più alta vocazione turistica, che si traduce in concreto nella previsione, nell'ambito della manovra operativa annuale, di un apposito piano "*Distretti turistici*", volto a contrastare – attraverso un approccio coordinato e integrato che valorizzi la trasversalità dell'azione del Corpo – l'insieme delle manifestazioni di illegalità che, come detto, in tali ambiti possono trovare ampia diffusione.

STRATEGIA DI
TUTELA A
LIVELLO
NAZIONALE:
PIANO
"*DISTRETTI
TURISTICI*"

Dall'attivazione della predetta impostazione operativa, i Reparti del Comando Provinciale di Venezia hanno complessivamente assicurato nel capoluogo, circa 2.000 pattuglie, di cui un terzo proveniente da Reparti esterni, con una media giornaliera di 5 pattuglie.

RISULTATI

Uno sforzo non trascurabile, che, nel complesso, si è tradotto nell'esecuzione di 2.500 interventi, tra verifiche e controlli fiscali e sul lavoro nero e irregolare, controlli in materia di sicurezza prodotti e contraffazione nonché interventi di contrasto alle diverse forme di abusivismo legate all'indotto turistico.

Sul piano dei risultati conseguiti, senza voler eccedere nei numeri, mi limito a ricordare che i dipendenti Reparti hanno:

- operato, nell'ambito di verifiche e controlli a imprese legate all'indotto turistico, la contestazione di maggiori basi imponibili reddituali non dichiarate per circa 21 milioni di euro, di IVA evasa per altri 10 milioni di euro e di 800 casi di mancata emissione dello scontrino e della ricevuta fiscale, con una percentuale di irregolarità superiore al 50%;
- sequestrato 300.000 prodotti irregolari, perché contraffatti, non sicuri o non in regola con la normativa in materia di codice del consumo;

- individuato 130 lavoratori in nero ed irregolari impiegati in aziende turistiche di varia natura;
- scoperto 55 strutture alloggiative irregolari, con la comminazione di oltre 320.000 euro di sanzioni amministrative per inosservanze della disciplina in materia di ricettività turistica e l'individuazione di 130 casi di mancata comunicazione all'Autorità di Pubblica Sicurezza delle persone alloggiate;
- contestato oltre 50 irregolarità nel settore delle professioni turistiche, con l'individuazione di 27 guide abusive che esercitavano l'attività in assenza delle prescritte abilitazioni;
- individuato 25 autobus stranieri che effettuavano trasporti di turisti in maniera irregolare, elevando sanzioni amministrative per circa 40.000 euro.

A corredo dei numeri, un sintetico cenno ad alcune delle esperienze operative maturate nel contesto in trattazione può agevolare una più completa percezione dell'insidiosità dei fenomeni illegali che sfruttano il *business* turistico.

ESPERIENZE
OPERATIVE

Il primo richiamo lo riservo ad un'importante indagine di polizia giudiziaria che ha interessato i responsabili di un'agenzia di viaggio specializzata nell'organizzazione di *tour* per cittadini di origine orientale.

OPERAZIONE
"TURISMO
ORIENTALE"

In tale ambito, in particolare, è emersa l'esistenza di uno stretto collegamento tra l'agenzia e una rete di operatori commerciali dell'area del centro storico di Venezia presso i quali i gruppi di turisti, durante il giro della città, venivano sistematicamente condotti da accompagnatori dipendenti dell'agenzia al fine di orientarne la volontà d'acquisto.

A fronte di questa opera di "*canalizzazione*" dei flussi di visitatori, all'agenzia era riconosciuta una provvigione commisurata al valore degli acquisti effettuati dai turisti, variabile tra il 2,5 e il 30% degli introiti totali dei negozi che, naturalmente, veniva del tutto sottratta al fisco.

A seguito di questa operazione, il Reparto ha operato sequestri di beni e disponibilità dei responsabili per più di 1 milione di euro, corrispondenti all'ammontare delle imposte evase sul valore complessivo delle provvigioni incassate in nero, calcolato in oltre 2 milioni di euro.

Sempre nel contesto della lotta all'evasione fiscale particolarmente interessante è l'esperienza maturata nell'operazione "Vetro nero", che ha portato al sequestro preventivo di beni e valori per complessivi 7 milioni di euro nei confronti di 8 vetrerie di Murano coinvolte in una vasta frode fiscale.

In tale indagine, in particolare, è stato scoperto un inedito quanto ingegnoso sistema di evasione, incentrato sull'utilizzo di una serie di terminali POS portatili, formalmente intestati ad un cambiavalute di Venezia ma, di fatto, in uso alle vetrerie per incassare i corrispettivi delle vendite di preziosi vetri di Murano operate in nero a turisti stranieri.

L'incasso delle vendite attraverso questi apparati giungeva su un conto corrente bancario intestato al cambiavalute che, pressoché ogni mattina, si recava in banca per prelevare in contanti un importo corrispondente al totale dei pagamenti tramite POS operati il giorno precedente presso le vetrerie coinvolte, anche per diverse decine di migliaia di euro.

La somma in contanti era poi suddivisa quota parte con le vetrerie al netto di una commissione del 5% che costituiva il compenso per il cambiavalute.

Nella contabilità di quest'ultimo gli incassi dei POS erano artificialmente trasformati in operazioni di cambio contanti, risultando quindi sul piano formale in linea con l'operatività dell'intermediario, oltre che ininfluenti sotto il profilo reddituale.

Nulla emergeva invece a carico delle vetrerie, dal momento che i proventi delle vendite non transitavano nei conti correnti aziendali e, quindi, erano di fatto non rintracciabili.

Passando al settore delle affittanze turistiche, il tasso di inadempienza riscontrato nell'ambito dei controlli eseguiti dai dipendenti Reparti è davvero significativo.

Solo nel 2019, per 37 delle 45 strutture ispezionate – vale a dire nell'82% dei casi – sono state riscontrate irregolarità, riguardanti l'esercizio abusivo delle attività, l'impiego di personale in nero o irregolare, la mancata certificazione dei corrispettivi incassati, l'omessa comunicazione delle presenze agli organi di Pubblica Sicurezza.

Emblematico è quanto emerso in una struttura in sestiere Dorsoduro, gestita da un coreano e dichiarata quale *bed & breakfast* che, in realtà,

era un ostello totalmente abusivo, nel quale, a fronte dei 9 posti letto dichiarati, ne erano stati allestiti addirittura 28.

In un altro caso una pattuglia ha intercettato una comitiva 6 turisti asiatici che, armata di *trolley* e valigie, stava lasciando la struttura alloggiativa in sestiere Cannaregio in cui aveva pernottato.

I successivi approfondimenti ispettivi hanno permesso di constatare che al gruppo non era stato rilasciato alcun documento fiscale a fronte dell'avvenuto pagamento di 560 euro per il pernottamento; inoltre, la struttura è risultata carente dei requisiti igienici minimi e le pareti interne erano state addirittura abbattute abusivamente, per trasformare le 5 camere presenti in 3 camere molto più grandi, aumentando così il numero di posti letto per ogni singolo locale e abbassando i costi di gestione della struttura.

Il fenomeno delle affittanze abusive, peraltro, non interessa solo il centro storico di Venezia, ma anche le aree della terraferma, ove l'offerta ricettiva si sta progressivamente estendendo.

Anche in tali ambiti sono stati individuati casi anomali, come quello rilevato a Mestre, ove è stato scoperto un *bed & breakfast* gestito da un cittadino cinese che continuava ad operare nonostante avesse già ricevuto apposita diffida ad esercitare l'attività in quanto sprovvisto delle necessarie autorizzazioni.

Mi preme sottolineare l'ottima collaborazione operativa instaurata su questo fronte con la Polizia Municipale di Venezia, con cui operiamo controlli congiunti alle strutture.

Tale collaborazione è favorita dalla possibilità di utilizzo delle risultanze di un apposito sistema di segnalazione delle situazioni anomale nel settore messo a disposizione di tutti i cittadini dal comune di Venezia e liberamente accessibile in *internet* tramite apposita procedura informatica.

Inoltre, le sinergie si sono rivelate vincenti anche in virtù del fatto che l'impiego di pattuglie miste durante l'esecuzione dei controlli ha consentito di sfruttare le facoltà di accesso amministrativo attribuite al personale della Polizia Municipale ai sensi della normativa regionale²¹,

²¹ Cfr. art. 35, comma 5-*bis*, della legge regionale Veneto 14 giugno 2013, n. 11, rubricata "*Sviluppo e sostenibilità del turismo*".

permettendo così anche un significativo incremento del numero dei controlli.

Del tutto peculiare è l'ulteriore contesto ricettivo irregolare riscontrato a Venezia, ove sono stati individuati, nell'ambito di un servizio del Reparto Operativo Aeronavale alla sede svolto in collaborazione con l'Arma dei carabinieri, numerose imbarcazioni da diporto, alcune delle quali con bandiera estera, stabilmente ormeggiate in una darsena lagunare ed utilizzate come alloggio alternativo per turisti.

OPERAZIONE
"BOAT &
BREAKFAST"

Si tratta dei cosiddetti "*boat & breakfast*", ovvero di una tipologia di attività turistico-ricettiva che consiste nell'offrire servizi di pernottamento e prima colazione a bordo di imbarcazioni da diporto che vengono utilizzate alla stregua di vere e proprie strutture ricettive convenzionali.

Nel caso di specie, dalle indagini eseguite è stato appurato che i natanti, ormai da tempo, non erano più utilizzati per navigare e che, in molti casi, i loro proprietari non avevano adottato le prescritte misure per la gestione dei liquami prodotti dagli ospiti, tra l'altro stazionando stabilmente in una area, quella lagunare, gravata da vincolo paesaggistico.

In esito alle attività, su disposizione dell'Autorità Giudiziaria, 12 di queste imbarcazioni e una darsena di oltre 36.000 metri quadrati sono state sottoposte a sequestro per reati ambientali e in materia di abusi edilizi.

Sul piano della disciplina in materia di commercio, le inosservanze rilevate a seguito dei controlli operati sulla merce posta in vendita negli esercizi di articoli e *souvenir* per turisti del centro storico di Venezia hanno riguardato, per la maggior parte, il rinvenimento di articoli privi di etichetta o con etichetta irregolare, in quanto non riportante il contenuto minimo di informazioni richieste dal Codice del consumo.

OPERAZIONE
"COMMERCIO
SICURO"

In alcuni casi, inoltre, è stata anche rinvenuta esposta sugli scaffali merce con marchi registrati contraffatti.

Nel 2019 i dipendenti Reparti hanno eseguito 28 controlli a negozi di questo tipo, rilevando irregolarità in ben 24 casi, vale a dire nell'85% del totale delle attività ispezionate.

Anche i più recenti controlli eseguiti in occasione del Carnevale non hanno mancato di far emergere casi interessanti, come quello delle

42.000 maschere sequestrate per violazione della normativa in materia di *made in Italy*²².

Si trattava di prodotti corredati da etichette riportanti in maniera evidente il tricolore della bandiera italiana e una sorta di certificato di garanzia che attestava la loro realizzazione a mano nella città lagunare.

In realtà, le maschere erano state prodotte in Romania, qualità questa indicata nelle stesse etichette ma in maniera poco visibile, perché riportata in caratteri molto più ridotti rispetto al resto delle informazioni presenti nelle etichette.

Sempre con riguardo al settore del commercio, merita un approfondimento la prassi assai singolare riscontrata in occasione dei controlli agli esercizi di vendita di articoli di pelletteria del centro storico che, come già accennato, risultano del tutto peculiari e accumulati da specifiche caratteristiche quali: l'intestazione a soggetti stranieri; la commercializzazione di merci del tutto similari, quasi sempre dichiarate *made in Italy*; l'omologazione delle estetiche espositive delle vetrine e degli spazi interni; la concentrazione nelle aree di passaggio obbligato dei flussi turistici.

Focus
PELLETERIA

Ebbene, in tale ambito è stato riscontrato che, in alcuni casi, erano gli stessi dettaglianti a preoccuparsi di apporre le etichette sugli articoli da commercializzare, addirittura provvedendo talvolta essi stessi alla loro produzione.

Infatti, sono stati anche rinvenuti negli esercizi fogli stampati con innumerevoli riproduzioni di etichette autoadesive pronte per essere applicate sugli articoli.

È questa una circostanza del tutto anomala, che collide con l'interesse che normalmente dovrebbe nutrire il produttore o distributore delle merci a vedere ricondotte chiaramente alla propria azienda l'origine dei prodotti immessi sul mercato al dettaglio, per intuibili ragioni di *marketing*.

Una prassi di tale natura dimostra che la merce commercializzata arriva a Venezia priva dell'etichettatura, con ciò evidenziando una sintomatica opacità dei relativi canali di approvvigionamento e una probabile volontà di non renderne chiaramente conoscibile la reale provenienza, qualità e

²² Ai sensi dell'art. 4, comma 49, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

origine, a dispetto di quel *made in Italy*²³ che, invece, campeggia orgogliosamente su quasi tutte le etichette che si possono scorgere dalle vetrine dei negozi del centro storico, per soddisfare le presumibili attese dei turisti

Va peraltro osservato che l'approfondimento di tali anomalie per l'accertamento di eventuali condotte di frode in commercio o di falso *made in Italy*²⁴ è assai difficoltoso, a causa della estrema frammentazione delle catene di approvvigionamento di queste merci.

A questo proposito, mi limito a segnalare che, nel corso dei controlli ai negozi di pelletteria del centro storico di Venezia sono stati mappati 120 fornitori diversi, di cui oltre l'80% (pari a 101), con sede dichiarata nell'area fiorentina-pratese.

Tali imprese fornitrici, inoltre, nella quasi totalità dei casi, sono risultate ditte individuali intestate a cittadini di origine extra-comunitaria, per lo più di recente costituzione e con volumi d'affari assai modesti.

Un discorso del tutto analogo vale per un altro prodotto caratteristico, eccellenza non solo dell'area lagunare ma in ambito internazionale.

Focus
VETRO DI
MURANO

Mi riferisco al vetro di Murano, rispetto al quale, peraltro, il disegno di legge AC-1428 individua condivisibili misure, tra cui anche l'istituzione di un marchio unitario.

Su questo fronte, va segnalata l'oggettiva difficoltà di contenere sul piano operativo possibili forme di sfruttamento della notorietà planetaria di cui gode la piccola isola della laguna di Venezia, in ragione della sua formidabile storia di artigianalità.

²³ Ai fini della qualificazione dell'origine di un prodotto ("*made in*") occorre fare riferimento all'art. 60 del Regolamento (CE) 9 ottobre 2013, n. 952 (recante *Codice doganale dell'Unione*), che stabilisce che: "*le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio*" e che "*le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione*".

²⁴ Ai sensi degli artt. 515 e 517 del codice penale e del citato 4, comma 49, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Girando per le calli del centro storico, non c'è negozio di *souvenir*, anche quello di apparenze più modeste, che non pubblicizzi la disponibilità della pregiata mercanzia, ricorrendo a formule varie (“*Murano glass*” “*Vetro eseguito secondo l'antica tecnica dei maestri di Murano*”) tutte accomunate dall'utilizzo del nome della rinomata località insulare.

Tuttavia, il perché questo prodotto possa essere etichettato come “*vetro di Murano*” e non più semplicemente “*vetro*” è difficilmente comprensibile, tanto più nei casi in cui si accerti che l'azienda fornitrice non solo non opera a Murano ma neanche in provincia di Venezia.

In sostanza, ad eccezione per i manufatti artistici protetti dal marchio collettivo registrato “*Vetro artistico Murano*”, non è chiaro cosa consenta di abbinare il termine “*Murano*” ad un prodotto di vetro: se la sua produzione nell'isola, oppure il ricorso a tecniche di lavorazione specifiche, formalizzate e ben riconoscibili, ovvero ancora l'utilizzo di materiali particolari.

Questa incertezza si riversa sul piano operativo dal momento che, pur riscontrando la presenza di vetro apparentemente comune ma etichettato “*Murano*”, non è agevole sconfessarne tale dichiarata caratteristica proprio perché, allo stato attuale, non si dispone di una chiara delimitazione del suo perimetro di concreta operatività.

Concludendo sul settore del commercio, riservo un cenno alle irregolarità riscontrate nel settore dell'ambulantato, che attengono da un lato alla già richiamata commercializzazione di prodotti irregolari e, dall'altro, all'impiego di manodopera in nero o irregolare, perché munita di contratti *part time* non rispettati quanto ad orario delle attività.

Focus
AMBULANTATO

Queste forme d'illecito concernenti l'impiego della manodopera sono del tutto anomale in rapporto alla natura di queste attività, dichiaratamente fonte di mera sussistenza per il titolare della concessione, almeno stando agli esigui redditi dichiarati.

In realtà, la necessità di disporre presso i punti vendita ambulanti di personale dipendente – in regola o meno – è legata alla necessità di assicurare l'operatività del banco per un arco orario molto lungo (orientativamente, tra le 08,00 e le 20,00 di ogni giorno), stante l'ininterrotta presenza di masse turistiche potenzialmente interessate agli acquisti.

In questa chiave si spiega, da un lato, l'interesse degli italiani storicamente titolari delle licenze di mantenerne il possesso e, dall'altro, il massiccio ricorso al subaffitto nei confronti di soggetti extracomunitari, probabilmente più inclini ad accettare attività faticose e usuranti rispetto a soggetti di altra nazionalità.

Proseguendo nella carrellata delle esperienze operative maturate nel contesto veneziano, qualche breve notazione va riservata alla già richiamata forma di penetrazione straniera nel tessuto economico del centro storico.

Sul punto, si è già detto della pervasività di questo fenomeno, che si traduce nella gestione di imprese legate all'indotto turistico, la cui disponibilità viene ottenuta per lo più attraverso l'acquisto delle attività dai precedenti proprietari italiani.

In questo contesto, sono stati eseguiti numerosi controlli fiscali, che hanno permesso anche di acquisire interessanti informazioni sulle fonti di finanziamento di tali operazioni imprenditoriali.

In particolare, le esperienze maturate sul campo hanno anzitutto evidenziato la frequente presenza di titolari formali di queste nuove attività con profili reddituali/patrimoniali modesti e, comunque, incongrui rispetto al valore delle attività avviate.

La casistica è varia e vede, ad esempio la presenza dipendenti di esercizi vari che diventano improvvisamente titolari delle attività in cui lavoravano, dopo essersi sobbarcati oneri economici per la stipula dei collegati negozi giuridici non facilmente sostenibili con i meri redditi di lavoro dipendente precedentemente guadagnati.

Sul piano finanziario, poi, è stato rilevato che il pagamento delle operazioni avviene di norma attraverso il ricorso a disponibilità bancarie, dichiaratamente alimentate da prestiti di parenti e conoscenti non sempre facilmente identificabili e, talvolta, provenienti direttamente dall'estero, il che limita di molto le possibilità di concreta ricostruzione dell'origine della provvista.

Per alcune operazioni di maggior importo, inoltre, è stato rilevato che, oltre ad una quota parte in contanti, la restante e maggiore parte del corrispettivo è onorato attraverso il ricorso a forme di rateizzazione, talvolta mediante l'accensione di linee di finanziamento bancario, altre

volte ricorrendo, in accordo con la parte venditrice, a clausole di riserva di proprietà²⁵ che, come noto, consentono di frazionare nel tempo il pagamento senza maturazione di interessi per l'acquirente.

Si tratta di una formula di pagamento che, invero, non sembra essere particolarmente vantaggiosa per il venditore che, pur rimanendo formalmente proprietario dell'asset patrimoniale fino al pagamento dell'ultima rata pattuita, di fatto soggiace a una pluriennale dilazione nel completo realizzo del suo valore, con le ovvie conseguenze sul piano del rischio imprenditoriale.

Non è facile ottenere una chiave di lettura certa sul perché si stia diffondendo tale *modus operandi*.

Di certo, se ne può cogliere almeno un profilo di rischiosità, legato al fatto che, con tale procedura di perfezionamento dell'affare, viene del tutto bypassato il sistema creditizio e i meccanismi di tracciabilità e segnalazione antiriciclaggio al medesimo connaturati.

Sul piano operativo, va segnalata la difficoltà di aggredire queste situazioni di evidente anomalia, dal momento che la mera sproporzione reddituale degli acquirenti rispetto al valore dell'affare, in assenza di profili di pericolosità sociale dello stesso, come desumibili da condanne o precedenti giudiziari, non consente l'agevole ricorso agli strumenti cautelari attualmente vigenti.

Gli ultimi rapidi riferimenti al contesto riscontrato operativamente nella città di Venezia li riservo al settore dei trasporti – acquei e terrestri – e a quello delle visite guidate in città.

Quanto ai trasporti, segnalo l'individuazione di alcune imbarcazioni da diporto utilizzate per l'organizzazione, in assenza delle prescritte autorizzazioni, di "boat tour", ossia di giri in barca a pagamento per i canali di Venezia talvolta accompagnati da aperitivi a bordo.

BOAT TOUR

Per i movimenti su gomma, invece, sono stati individuati numerosi casi di trasporti di turisti a bordo di autobus stranieri operanti nel territorio nazionale in maniera irregolare, in ragione della mancata indicazione

TRASPORTI
SU GOMMA

²⁵ Il "patto di riservato dominio", meglio noto come "vendita con riserva di proprietà", è un istituto previsto dall'art. 1523 del codice civile, in virtù del quale il passaggio di proprietà in favore della parte acquirente si realizza al pagamento dell'ultima rata stabilita.

della città di Venezia quale luogo di destinazione dei viaggi, dell'annotazione di un numero di passeggeri inferiore a quello effettivo, dell'omessa comunicazione al Ministero del Lavoro dell'effettuazione di trasporti di turisti interamente in territorio italiano (c.d. “cabotaggio”).

Per le professioni turistiche, mi limito a ricordare i numerosi casi di abusivismo riscontrati dalle pattuglie operanti nel centro storico tra coloro che svolgono l'attività di guida turistica, talvolta accompagnando comitive così numericament

e consistenti da provocare fenomeni di congestionamento nella circolazione pedonale, soprattutto in caso di passaggio nelle calli più strette e nei luoghi più frequentati.

Si tratta, anche per questi ultimi esempi, di forme irregolari di prestazioni che si diffondono con il crescere della domanda turistica “*mordi e fuggi*”, bramosa di esperienze nelle diverse dimensioni della città, anche se offerte in maniera talvolta e poco professionale.

Concludendo la panoramica dell'azione operativa sviluppata nel centro storico di Venezia, preme rimarcare che, al di là delle dimensioni, i risultati complessivi e le singole esperienze di servizio che sono stati sin qui illustrati, evidenziano in maniera chiara il rischio illegalità sotteso al diffondersi del turismo di massa a Venezia che, da questo punto di vista, sicuramente non giova alla città, né economicamente né in ottica di tutela del suo patrimonio urbano.

PARTE IV

CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

Il punto di situazione tracciato in merito alla realtà veneziana offre lo spunto per formulare due considerazioni riepilogative.

Anzitutto, che le attuali caratteristiche e dimensioni dei flussi turistici a Venezia possono determinare a lungo termine plurimi effetti negativi sull'equilibrio complessivo dell'ambiente urbano, connessi ad una maggiore pressione esercitata sui servizi pubblici e sulle infrastrutture, ad una progressiva compromissione della salubrità della laguna, ad un sempre più evidente deturpamento del decoro cittadino e ad un peggioramento della vivibilità complessiva.

In secondo luogo, che il fenomeno dell'*overtourism* a Venezia è in grado di incidere sui livelli di legalità economico finanziaria del territorio e, potenzialmente, anche sulla sua sicurezza complessiva, dal momento che, al crescere del numero dei visitatori aumentano le difficoltà di controllo, considerato tra l'altro che, come evidenziato, una quota consistente dei turisti ricorre alle più sfuggenti strutture ricettive complementari.

La velocità, le dimensioni e la costanza di questa mutazione, pertanto, inducono a riflettere sull'opportunità di individuare possibili misure legislative – eventualmente da considerare nell'ambito della legislazione speciale su Venezia in via di integrazione – volte ad evitare un'irreversibile trasformazione della città da polo culturale d'eccellenza ad attrazione turistica proiettata al soddisfacimento di una domanda di massa poco interessata alla tutela dell'identità storica, artistica e culturale dei luoghi.

Tenuto conto delle peculiarità della situazione veneziana, gli interventi che potrebbero essere valutati dovrebbero interessare, in prima battuta, il ristabilimento dell'equilibrio del centro storico, cioè della parte cittadina che maggiormente risente della sovrabbondante presenza turistica.

In questo senso, le ipotesi di intervento dovrebbero essere indirizzate verso i settori economici nei quali, come illustrato in precedenza, gli effetti negativi delle dinamiche turistiche in atto appaiono particolarmente evidenti e rilevanti, anche in termini di possibile

ESIGENZE DI
INTERVENTO A
TUTELA DELLA
CITTÀ DI
VENEZIA

1° PIANO DI
INTERVENTO:
MISURE PER IL
RIEQUILIBRIO
DELL'AMBIENTE
URBANO

proliferazione di fenomeni illegalità e abusivismo, segnatamente: la *ricettività extra alberghiera, il commercio e le attività di somministrazione di alimenti e bevande, i trasporti acquei, l'esercizio delle professioni turistiche, l'estetica degli esercizi pubblici.*

In una prospettiva più ampia, poi, potrebbero essere valutate ulteriori misure atte a tutelare l'intero tessuto economico nazionale – e con esso i centri storici delle principali città d'arte del nostro Paese – contrastando una serie di fenomeni che determinano evidenti squilibri nei livelli di libera concorrenza tra imprese e indebiti vantaggi competitivi in favore di soggetti meno inclini al rispetto delle regole.

2° PIANO DI INTERVENTO: AZIONI DI PORTATA PIÙ AMPIA PER LA TUTELA DEL TESSUTO ECONOMICO NAZIONALE

Mi riferisco, ad esempio, al fenomeno delle partite IVA “*apri e chiudi*”, utilizzate strumentalmente come veicoli imprenditoriali per la rilevazione di aziende e attività economiche e per la commissione di illeciti fiscali e di altra natura.

Venendo al primo dei due piani di intervento dianzi richiamati – vale a dire quello del riequilibrio generale dell'ambiente urbano lagunare – viene in evidenza anzitutto l'esigenza di operare un contingentamento delle forme complementari di ricettività che, come si è avuto modo di osservare, a Venezia si sono particolarmente diffuse, creando non trascurabili effetti distorsivi.

MISURE PER IL RIEQUILIBRIO DELL'AMBIENTE URBANO

Da questo punto di vista, potrebbe risultare utile individuare meccanismi di limitazione numerica di tali tipologie di attività, ad esempio, calcolando un numero massimo di strutture annualmente autorizzate ad esercitare e parametrando tale valore al numero dei posti letto disponibili tramite le strutture alberghiere ordinarie.

SETTORE DELLA RICETTIVITÀ EXTRA ALBERGHIERA

In alternativa, in linea peraltro con alcune proposte su questo tema già avanzate in sede legislativa, il contingentamento potrebbe essere realizzato attraverso la fissazione di periodi massimi nell'anno di locazione turistica delle unità immobiliari ovvero di durate minime dei singoli periodi di locazione, in modo da evitare un mercato sostanzialmente selvaggio nel quale possono trovare fertile terreno abusivismo ed evasione fiscale.

Per contenere questi ultimi fenomeni, poi, gioverebbero alcune strumenti volti a incrementare le possibilità e l'efficacia dell'azione di controllo.

In primo luogo, potrebbe risultare utile assoggettare le locazioni turistiche e le altre forme di ricettività complementare a uno procedimento di autorizzazione, in luogo della semplice comunicazione attualmente prevista²⁶, in modo che possano essere attuate dagli organi competenti preventive verifiche sull'effettiva idoneità delle strutture, sotto il profilo igienico, dell'abitabilità, dell'accessibilità e della dotazione di servizi e attrezzature.

Questa previsione potrebbe tra l'altro elevare il livello qualitativo della ricettività complementare, evitando di rendere accessibili al malcapitato turista dormitori improvvisati che certo non giovano al buon nome dell'ospitalità turistica nazionale.

Riteniamo, inoltre, opportuno che vengano adottati, quanto prima, i decreti ministeriali attuativi delle misure contenute nell'art. 13-*quater* del c.d. "Decreto crescita"²⁷. Mi riferisco, in particolare:

- all'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, di un'apposita banca dati delle strutture ricettive nonché degli immobili destinati alle locazioni brevi, identificati mediante un codice alfanumerico, da utilizzare in ogni comunicazione inerente all'offerta e alla promozione dei servizi all'utenza;
- all'invio da parte del Ministero dell'Interno all'Agenzia delle entrate, in forma anonima e aggregata per singola struttura ricettiva, dei dati relativi alla registrazione delle persone alloggiate, come da previsioni del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

Nelle more, sono comunque già state avviate apposite interlocuzioni a livello centrale finalizzate a consentire anche alla Guardia di Finanza di accedere alle informazioni in questione, in quanto riteniamo che le stesse possano essere molto utili per orientare proficuamente le analisi di rischio nel settore turistico.

Secondariamente, meriterebbero una più puntuale definizione e un potenziamento i poteri ispettivi esercitabili rispetto a queste strutture trattandosi, nella stragrande maggioranza dei casi di abitazioni non adibite ad attività commerciale, nel senso di prevedere esplicitamente

²⁶ Ai sensi del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 e della legge regionale Veneto 14 giugno 2013, n. 11.

²⁷ Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

per gli organi di controllo una facoltà di accesso in ore diurne nei locali adibiti all'esercizio delle attività ricettive, di natura amministrativa ed aggiuntiva rispetto a quelle previste dalle norme fiscali, così da rendere più spedite le procedure di controllo e ottenere un auspicabile incremento delle ispezioni.

Da ultimo, in ottica attrattiva per la residenzialità ordinaria, potrebbe essere studiata la fattibilità di misure agevolative di natura economica in favore di chi intenda vivere stabilmente nel centro storico di Venezia, nella forma di contributi pubblici per il pagamento dei canoni di locazione per residenzialità non turistica e per la riconversione abitativa di strutture già adibite a ricettività.

Passando al commercio e alla somministrazione di alimenti e bevande, possibili interventi dovrebbero essere orientati nella direzione di realizzare, anche in deroga alla normativa liberistica di derivazione comunitaria, una più stringente regolamentazione nel centro storico di Venezia, così da arginare la trasformazione turistica dell'indotto commerciale cittadino.

SETTORE DEL
COMMERCIO
E DELLA
SOMMINISTRAZIONE
DI ALIMENTI E BEVANDE

Da questo punto di vista, le misure ipotizzabili sono numerose e potrebbero riguardare:

- l'introduzione di uno specifico regime di autorizzazione – in luogo dell'attuale mera *Segnalazione Certificata di Inizio Attività*²⁸ – in caso di apertura e *sub-ingresso* nella gestione degli esercizi di vicinato e di somministrazione di alimenti e bevande;
- la previsione, sulla falsariga di analoghi strumenti previsti in altri settori²⁹, di un sistema di penalizzazione a punti a valere sulla licenza di esercizio delle attività di commercio e di somministrazione di alimenti e bevande, legato alla violazione di una serie individuata di infrazioni, fino al raggiungimento di un limite massimo, da abbinare alla sospensione temporanea e/o alla revoca della licenza medesima;

²⁸ Ai sensi del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222.

²⁹ Ci si riferisce, in particolare, allo strumento individuato dal regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio per il settore della pesca e dell'acquacultura, recepito dall'art. 14 del decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4 ed attuato con decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali del 2 marzo 2017.

- l'espressa inclusione, quali fattispecie di particolare gravità per le quali può essere attivata la procedura di sospensione della licenza da parte del Sindaco prevista dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114³⁰, delle violazioni commesse in esercizi pubblici in materia di contraffazione di marchi, sicurezza prodotti, origine, provenienza e qualità delle merci, codice del consumo;
- la fissazione di più puntuali criteri per l'esercizio delle attività a mezzo di preposto³¹, con la previsione, ad esempio, di limiti minimi di permanenza oraria all'interno dei locali aziendali, di documentazione formale dell'incarico, di esclusività nell'esercizio della funzione, affinché i compiti di indirizzo e controllo rimessi a tali figure possano essere sostanzialmente esercitati e non si riducano ad un mero rispetto formale del dato normativo.

Altre misure specifiche, poi, potrebbero risultare senz'altro utili con riguardo al settore del commercio su area pubblica, nella prospettiva di evitare, come riscontrato a Venezia, il consolidarsi di rendite di posizione da parte degli storici beneficiari delle concessioni attraverso il loro sistematico subaffitto delle licenze ad altri soggetti.

In questa chiave, potrebbe essere utile ipotizzare l'introduzione di una responsabilità solidale in capo al possessore originario del titolo ceduto per le violazioni alla disciplina del commercio commesse dal subaffittuario nonché un divieto di ulteriore trasferimento in subaffitto delle concessioni sino al completo assolvimento degli obblighi di pagamento delle sanzioni amministrative comminate al conduttore.

Da ultimo sul punto, si reputa utile segnalare l'utilità di assimilare in via normativa all'esercizio abusivo del commercio su area pubblica³² lo svolgimento di tale attività da parte di personale non regolarmente assunto, allo scopo di consentire l'applicazione delle misure cautelari reali previste per tali ultime evenienze, senz'altro più efficaci dal punto di vista della deterrenza della semplice comminazione di pene di carattere pecuniario.

³⁰ Cfr. art. 22, comma 2, del citato decreto.

³¹ Ai sensi dell'art. 71 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

³² Ai sensi dell'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

In relazione al settore dei trasporti acquei e alla rilevata diffusione di in tale contesto di tipologie di prestazioni – quali le minicrociere sui canali di Venezia – con finalità esclusivamente ricreative, potrebbe risultare utile provvedere ad una specifica regolamentazione di tali nuove forme di navigazione, aggiuntiva rispetto a quella già in essere per i taxi acquei e i mezzi adibiti a noleggio con conducente.

In tale quadro, potrebbe essere opportuno stabilire che lo svolgimento di tali attività, oltre a sottostare a specifiche forme abilitative, soggiaccia ad un regime opzionale finalizzato a vincolare i titolari di licenza all'esercizio esclusivo, per il periodo dell'opzione, di una sola delle tre tipologie di trasporto richiamate.

Sul fronte delle professioni turistiche, poi, le misure dovrebbero essere rivolte anzitutto a frenare i fenomeni di aggiramento della normativa nazionale e regionale in tema di abilitazione all'esercizio dell'attività che sono perpetrati attraverso il citato fenomeno dei *free tour*, rendendo meno semplice lo sfruttamento delle pur condivisibili esclusioni previste per chi svolga realmente l'attività in maniera del tutto occasionale, senza scopo di lucro e per effettive finalità didattiche, ricreative, culturali, religiose o sociali.

In questo senso, potrebbe essere introdotto un obbligo di prenotazione preventiva dell'effettuazione delle visite guidate in città, per via informatica al Comune di Venezia, in abbinamento con l'introduzione di un limite massimo, giornaliero e per fasce orarie, del numero di gruppi autorizzati a visitare contemporaneamente il centro storico.

Risulterebbe poi oltremodo utile prevedere una consistenza massima delle comitive, per evitare o comunque limitare i fenomeni di congestionamento che si registrano soprattutto in alta stagione.

Per salvaguardare la diffusione di un'informazione culturale corretta, professionale e all'altezza della preziosità del patrimonio culturale della città di Venezia, occorrerebbe inoltre autorizzare l'esercizio della professione di guida turistica in tale ambito esclusivamente a soggetti che, oltre ad essere in possesso dell'ordinario titolo abilitativo, dispongano anche di una qualificazione aggiuntiva, espressamente riferita al contesto storico, artistico e culturale della città.

Con analoghe finalità, non risulterebbe inutile la previsione di una procedura di accreditamento preventivo da parte delle guide abilitate per

l'esercizio delle attività di divulgazione culturale all'interno dei musei statali³³, così da evitare che in tali contesti possano indisturbatamente operare soggetti privi della qualifica e della professionalità necessarie per illustrare adeguatamente l'inestimabile tesoro artistico di cui dispone di Venezia.

Concludo sulle misure per il riequilibrio del centro storico con un accenno alla questione del decoro urbano, segnalando l'importanza di definire chiaramente, in linea con i principi generali tracciati dalla legislazione nazionale in tema di tutela dell'identità dei centri storici e del patrimonio artistico e ambientale in essi insistente³⁴, modalità e criteri cui conformare l'estetica degli esercizi pubblici e l'arredo urbano cittadino, onde porre un freno al dilagante ricorso ad allestimenti caotici e non consoni alla solennità dei luoghi.

DECORO
URBANO

Passando ora al tema della salvaguardia del tessuto economico nazionale, un aspetto di rilievo attiene alla relativa facilità con la quale è possibile avviare nuove attività economiche, soprattutto nella forma della ditta individuale, che poi vengono utilizzate come veicoli imprenditoriali nella conclusione di operazioni di acquisizione o locazione di esercizi commerciali di vario genere.

FENOMENO
DELLE
IMPRESE
"APRI E
CHIUDI"

Tale facilità è per esempio dimostrata dal fatto che, non di rado, nuove partite IVA vengono assegnate a soggetti già gravati da consistenti ruoli erariali, ossia a contribuenti la cui scarsa fedeltà fiscale risulta essere già ampiamente dimostrata da precedenti esiti di contenzioso.

Al riguardo si segnalano le grandi opportunità offerte dal nuovo meccanismo di fatturazione elettronica, grazie al quale, sostanzialmente, l'Amministrazione finanziaria e la Guardia di finanza possono disporre di una grande mole di informazioni utili in chiave di orientamento dell'azione di controllo.

Su questo punto, preme sottolineare che il sistema di fatturazione elettronica, basato in sostanza su uno scambio informatico obbligatorio di dati tra contribuenti e fisco, può essere molto utile anche in chiave preventiva, perché può aiutare ad intercettare, con grande anticipo,

³³ Ai sensi dell'art. 101 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, 42.

³⁴ Con particolare riguardo all'art. 52 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*) e dell'art. 6 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114.

casistiche fraudolente assai dannose per l'economia, potenzialmente dirette, ad esempio, a giustificare cartolarmente flussi di merci di incerta origine che giunge ai negozi per turisti.

In questo contesto, ad esempio, sono stati rilevati casi di emissione di fatture elettroniche per diversi milioni di euro da parte di imprese di commercio in archi temporali ristretti, senza che il soggetto emittente, nel medesimo periodo, risultasse aver ricevuto alcuna fattura di acquisto: in sostanza, il fornitore cedeva merce che formalmente non aveva acquistato.

Oggi, i dati delle fatture elettroniche, a differenza di quelli che venivano comunicati con lo "spesometro", sono acquisiti dall'Amministrazione in modo automatico, puntuale e, sostanzialmente, in tempo reale.

Questo bacino di informazioni rafforza significativamente le analisi di rischio che gli Organi di controllo possono effettuare con le banche dati in uso perché permette di individuare, in modo molto più agevole e tempestivo, i contribuenti connotati da elevati indici di rischio nei cui confronti procedere alla richiesta di cessazione della partita IVA qualora dagli approfondimenti successivamente svolti emerga l'insussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi previsti dal decreto del Presidente della Repubblica n. 633/1972.

Segnalo, peraltro, che proprio di recente la Guardia di Finanza si è fatta promotrice della previsione introdotta dall'articolo 14 del c.d. "decreto fiscale"³⁵, che prevede la memorizzazione dei *file* XML delle fatture elettroniche fino al 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione di riferimento ovvero fino alla definizione di eventuali giudizi, al fine di essere utilizzati:

- dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di Finanza per le attività di analisi del rischio e di controllo a fini fiscali;
- dalla Guardia di finanza nell'assolvimento delle funzioni di polizia economica e finanziaria.

Alla base di questa disposizione riposa il nostro fermo convincimento che la disponibilità, per un congruo periodo temporale, dei *file* integrali delle fatture elettroniche consente di migliorare ulteriormente l'analisi di

³⁵ Decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157.

rischio e di procedere ad una selezione sempre più mirata dei contribuenti da sottoporre a verifica o controllo.

Inoltre, questa previsione avrà delle ricadute positive per gli stessi contribuenti perché li solleva dall'onere di esibizione delle fatture nel corso delle verifiche e dei controlli fiscali, risultando queste già nella piena disponibilità dell'Amministrazione finanziaria.

--==oo00oo==--

Concludo l'intervento con l'auspicio che il punto di situazione tracciato nella presente relazione possa contribuire ad allargare l'attuale dibattito intorno alle esigenze di tutela di Venezia includendovi una più consapevole visione degli effetti negativi prodotti dal turismo di massa sul tessuto economico legale del territorio, per fare in modo che le grandi opportunità di crescita e sviluppo sottese all'inesauribile attrattività turistica del capoluogo lagunare non costituiscano occasione di arricchimento per coloro che fanno dell'illegalità e del guadagno ad ogni costo il principale motore delle proprie azioni, a scapito di chi opera nel pieno e assoluto rispetto delle regole per la crescita sociale ed economica della città e del Paese.

Ringraziando ancora per l'opportunità offerta alla Guardia di Finanza di collaborare agli importanti lavori di questa Commissione e per l'attenzione riservatami, rimango a disposizione per eventuali domande.