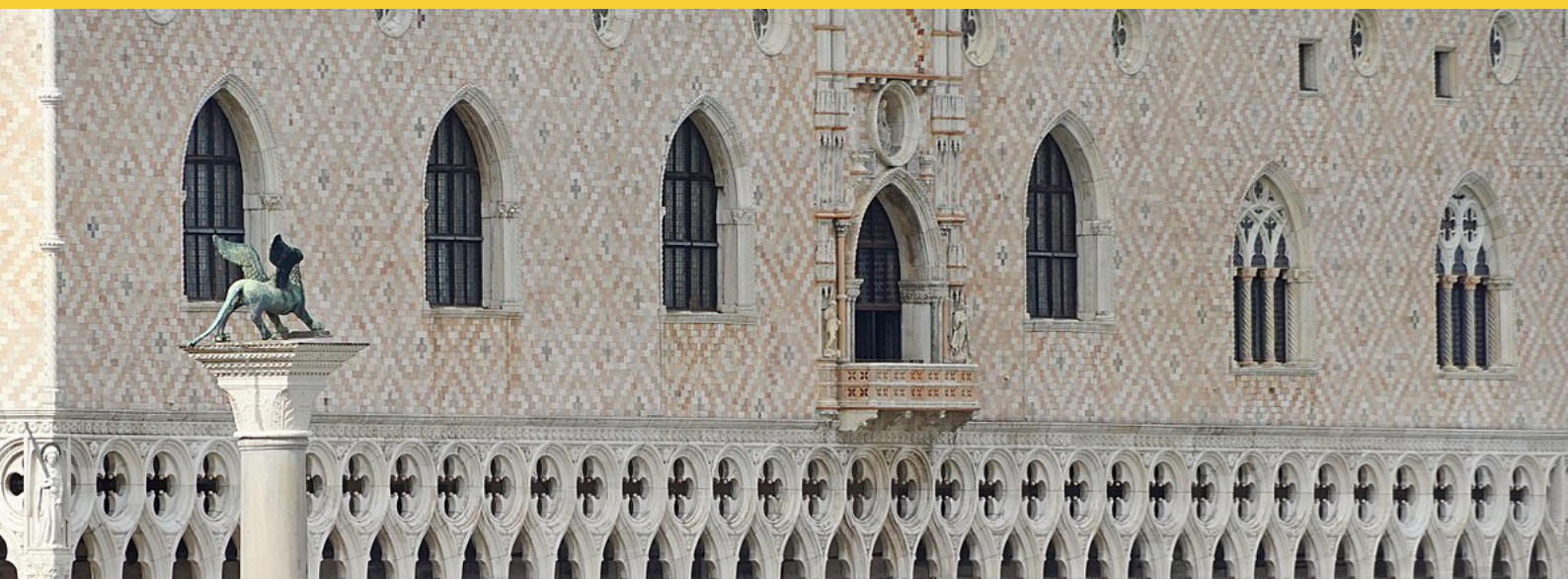


Venice and the Political Economy of Overtourism

From Cost Compensation
to Fiscal Dependence
on the Tourist City

Francesco Bandarin



Venice and the Political Economy of Overtourism
From Cost Compensation to Fiscal Dependence on the Tourist City

Venezia e l'economia politica dell'overtourism
Dalla compensazione dei costi alla dipendenza fiscale dalla città turistica
Francesco Bandarin

Cover: Image created using generative artificial intelligence tools.
Planum Magazine no. 53, vol. II/2026
Planum. The Journal of Urbanism
ISSN 1723-0993
Registered by the Court of Rome on 04/12/2001
Under the number 514-2001

This publication is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-
ShareAlike 4.0 International License (CC BY-NC-SA 4.0).
For further information, please see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>



Articles in this issue must be quoted as:
Francesco Bandarin, (2026), "Venice and the Political Economy of Overtourism.
From Cost Compensation to Fiscal Dependence on the Tourist City
(Venezia e l'economia politica dell'overtourism.
Dalla compensazione dei costi alla dipendenza fiscale dalla città turistica)",
Planum Magazine no. 53, vol. II/2026

Venice and the Political Economy of Overtourism

From Cost Compensation to Fiscal Dependence on the Tourist City

Abstract

Venice represents one of the most advanced cases of institutional adaptation to overtourism. The growth of the temporary population and accommodation capacity has been accompanied over time by the development of instruments through which the local public system obtains resources from visitors: from mobility charges to the tourist tax and, most recently, the access fee. This paper interprets this evolution as a shift from cost compensation to the fiscalisation of overtourism and, potentially, to dependence on it. When revenues generated by the temporary population contribute to the ordinary financing of the city, a reduction in visitor flows is no longer fiscally neutral. Drawing on budget data, tourism and demographic statistics, and administrative documents, the analysis reconstructs this process and proposes an indicator of municipal fiscal dependence on tourism. The Venetian case thus reveals a possible paradox: a city may become more efficient at governing and monetising overtourism without becoming less dependent on it. The paper therefore argues that a stable share of tourism-derived revenue should be directed towards strengthening the resident city, transforming tourism taxation from a primarily compensatory instrument into a lever for reducing dependence on the temporary population over time.

Keywords: overtourism, Venice, fiscal dependence

Francesco Bandarin, Sciences Po, Paris

Urban planner, specialist in urban conservation, and professor at Sciences Po, Paris. He served as Director of the UNESCO World Heritage Centre (2000–2010) and as UNESCO Assistant Director-General for Culture (2010–2018).

1 | Beyond carrying capacity

For decades, Venice has been one of the paradigmatic cases of tourism pressure on historic cities. Debate has focused on visitor numbers, congestion of public space, carrying capacity, changes in retail, the expansion of short-term rentals, and the progressive decline of the resident population. The concept of overtourism has brought many of these phenomena within a common framework: tourism becomes excessive when its intensity undermines the quality of the urban experience, the conservation of resources, the functioning of services, or the living conditions of the resident population.

This interpretation remains essential, but it largely treats overtourism as an external pressure that urban government is called upon to regulate. On one side are visitors and the externalities they produce; on the other is the administration, intervening through transport policies, taxes, regulations, visitor-flow management, and housing policies. The Venetian case suggests a more complex relationship. Over time, the local public system has developed an increasing capacity to derive revenue precisely from the temporary population it is required to govern. Visitors are not only a cost or a source of pressure on the city: they have become taxpayers, purchasers of public services, and a significant component of the municipal revenue base. The question can therefore be framed differently. What happens when the temporary population that produces a substantial share of urban externalities simultaneously becomes a stable source of financing for the city? And what happens to the regulator's incentives when an effective reduction in visitor flows may also entail a reduction in revenue?

This is not a matter of attributing intentions to a particular administration or of suggesting a conflict of interest in the legal sense. The problem is structural. A city may simultaneously have an interest in reducing the costs generated by excessive tourism and in preserving the revenue generated by visitors. The fiscalisation of overtourism thus changes the regulator's objective function: the pressure that must be contained becomes, at the same time, a resource to be managed.

The literature has already described Venice as a short-term city, an urban form progressively organised around temporary populations at the expense of the stability of the resident population. Salerno and Russo have linked this transformation to the expansion of short-term rentals and to a "policy lock-in" in which the resilience of the tourism industry may prevail over that of the city as a living organism (Salerno, Russo, 2022). Other studies have modelled the competition between residential and tourist uses of Venice's housing stock (Arbara, D'Autilia, 2021). More recently, Raimondo, Biondani and Giupponi have proposed interpreting carrying capacity as a dynamic property of a socio-ecological system governed by relationships among visitors, residents, infrastructure and the environment (Raimondo, Biondani, Giupponi, 2026).

The Venetian case allows a further effect to be added to this literature: a fiscal-institutional one. The more efficient the city becomes at extracting resources from the temporary population, the more valuable that population

becomes to the public system. Fiscalisation may therefore contribute to a lock-in of tourist-city policies, not because the administration seeks congestion, but because part of the city's functioning comes to depend on revenues generated by the very phenomenon it seeks to contain.

Venice is a particularly significant laboratory because three transformations converge there: the contraction of the resident population, the expansion of capacity devoted to temporary populations, and the gradual construction of instruments capable of monetising visitor mobility, overnight stays and access. Taken together, these processes describe a genuine municipal political economy of overtourism.

The analysis uses budget data, tourism and demographic statistics, and administrative acts of the Municipality of Venice, supplemented by documentation from municipally owned companies. The aim is not to measure the overall economic impact of tourism, but to reconstruct the progressive integration of the temporary population into the city's financial and regulatory system.

2 | From the resident city to the temporary city

In 2012, Venice's historic city had 29,473 registered tourist beds, of which 16,884 were in hotels and 12,589 in non-hotel accommodation. By 2024, officially registered accommodation capacity had reached 65,534 beds, of which only 19,683 were in hotels and 45,851 in complementary accommodation (Comune di Venezia, 2015; 2024). In twelve years, total accommodation capacity therefore increased by approximately 122%. The distribution of this growth is even more significant: hotel beds increased by about 17%, while non-hotel beds increased by approximately 264%.

The major change in Venice's tourist city over the past decade has therefore not primarily been the expansion of the hotel industry, but the incorporation of a growing share of the ordinary city into the infrastructure of hospitality.

In 2024, 8,899 units in the historic city were registered in the category of "rentals", providing 38,560 beds. These alone accounted for almost 59% of total accommodation capacity and about 84% of non-hotel capacity. Hotels now account for only 30% of all tourist beds (Comune di Venezia, 2024).

	2012	2024	Change
Total tourist beds	29,473	65,534	+122%
Hotel beds	16,884	19,683	+17%
Non-hotel beds	12,589	45,851	+264%
Tourist rentals	–	38,560	–
Residents	–	approx. 48,500	–
Tourist beds / 100 residents	–	approx. 135	–

Table I | The transformation of accommodation capacity in the historic city.

Source: Municipality of Venice, Tourism Yearbook 2015; Tourism Yearbook 2024; Statistics Service, historical series of the resident population.

In the same year, 2024, the Municipality recorded 5.88 million arrivals and 13.29 million overnight stays in accommodation establishments. In the

historic city alone there were 3.91 million arrivals and 9.43 million overnight stays. Overnight stays in non-hotel accommodation, at 4.88 million, had by then exceeded hotel stays, at 4.55 million (Comune di Venezia, 2024).

At the end of 2024, the neighbourhoods broadly corresponding to the historic city had approximately 48,500 residents (Comune di Venezia, Statistics Service). In relation to accommodation capacity, Venice now has around 135 tourist beds per 100 residents. Short-term rentals alone provide almost 80 beds per 100 residents.

This indicator does not imply that all those beds are occupied simultaneously, nor does it allow one to claim that every tourist rental has displaced a household. It does, however, describe an extraordinary functional transformation: the historic city's official capacity to accommodate temporary populations is now greater than the size of its resident population.

This is the deeper meaning of the short-term city. The temporary population does not simply use the city. A growing part of the city is materially organised around it.

Some movement has occurred on this front, perhaps too late. In October 2024, the Venice City Council presented a proposal to regulate tourist rentals in the Ancient City which, for rentals operated for more than 120 days per year, requires registration in a dedicated register and compliance with specific management obligations. The proposal, linked to Amendment No. 111 to the Intervention Plan, has nevertheless followed a particularly slow procedure. In 2025, the original proposal was accompanied by a provisional measure to contain new tourist rentals, described as a "moratorium". As of September 2026, however, the acts published by the Municipality do not indicate that the approval procedure for the amendment and regulation has been completed. The 120-day regime therefore cannot yet be considered operational (Comune di Venezia, 2024; 2025).

The delay is all the more significant because Venice had already been given a specific legislative instrument to address the phenomenon in 2022. Article 37-bis of Law No. 91/2022 authorised the Municipality to make tourist rentals operated for more than 120 days per year subject to specific conditions, with the explicit aim of protecting the residential function of the historic city. Four years after this possibility was introduced, however, the main municipal instrument intended to implement it is still not operational. The slowness of the process is particularly striking given that the regulation proposed in 2024 envisaged an experimental phase ending on 31 December 2026. The case therefore illustrates one of the most problematic aspects of Venice's response to overtourism: while the transformation of the housing stock proceeds rapidly, the instruments designed to govern it advance on much slower administrative timescales.

The priority should therefore be reversed: rather than continually adapting the city to the growth of accommodation capacity, policy should establish what share of the housing stock must remain structurally available for residential use. The regulation of tourist rentals should begin from this objective, rather than focusing only on the conditions under which they are operated.

3 | The fiscalisation of the visitor: mobility, overnight stays, presence

The fiscalisation of visitors in Venice did not begin with the tourist tax. When the tax was introduced in 2011, a mechanism had already existed for five years through which part of mobility revenues was transferred to the Municipality and explicitly linked to the costs generated by the urban transport system.

ACTV's 2011 financial statements note that, since 2006, travel tickets had included a share reserved for the Municipality, established at the end of 2005 and applied from the following year, "as compensation" for the consequences generated by the overall mobility system and earmarked for investment and service improvements. In 2011 alone, this share provided €20.4 million to the municipal budget (ACTV S.p.A., 2012). In the same financial year, ACTV also recorded a 16% increase in the "tourism" component of its revenues.

The mechanism therefore originated within a compensatory logic. Those who contribute particularly heavily to pressure on the mobility system are asked to bear part of its costs. This is not a tourist tax, and the fare differential between regular and occasional users should not be confused with taxation. Yet the system already makes it possible to transform part of temporary demand into a resource for the public system.

The size of this market is considerable. The Tourism Yearbook continues to record the main categories of AVM/ACTV "tourist tickets": there were approximately 8.54 million in 2019; after the pandemic interruption, the figure rose again to about 7.67 million in 2022, 7.94 million in 2023 and 8.20 million in 2024 (Comune di Venezia, 2024). It would not be methodologically sound to convert these volumes automatically into an estimate of AVM's current tourism revenue, because the available accounts do not allow the tourism share of revenues to be isolated with sufficient precision. The historical evidence of the transfer to the Municipality is nevertheless unequivocal: the monetisation of tourism pressure through mobility predates the tourist tax.

The second step came in 2011. Legislative Decree No. 23 authorised eligible municipalities to introduce a tax intended to finance measures relating to tourism, cultural and environmental heritage, and associated local public services.

In 2024, cash receipts from the tourist tax reached €39.97 million; on an accrual basis, the financial statements record €40.28 million. Against €825.09 million in current revenue, the tourist tax alone therefore represented approximately 4.9% of municipal current revenue (Comune di Venezia, 2025). In 2025, receipts remained close to €39 million (Comune di Venezia, OpenBilancio 2025).

Revenue has also grown much faster than overnight stays. Between 2012 and 2024, overnight stays across the municipality increased from 9.31 to 13.29 million, or about 43%. Over the same period, tourist-tax receipts rose from €19.5 million to almost €40 million, an increase of approximately 105% (Comune di Venezia, 2015; 2024; OpenBilancio). It is therefore not only tourism demand that is increasing: the public system's capacity to derive revenue from each stay is increasing even faster.

The third step came in 2024 with the access fee. For the first time, some

visitors who do not stay overnight are also required to pay to enter the historic city on designated days and during specified hours. The measure is explicitly conceived both as a management instrument and as a means of discouraging day tourism during periods of greatest pressure.

The historical sequence is clear. In the first phase, visitor movement is monetised; with the tourist tax, the overnight stay is monetised; with the access fee, the visitor's daily presence itself becomes fiscally relevant. Mobility, overnight stays and presence constitute three stages in the same institutional evolution: the progressive extension of the public system's capacity to obtain resources from the temporary population.

In 2026, over sixty days of application, the access fee generated 679,553 paid vouchers and €5.215 million in revenue (Comune di Venezia, 2026). The Municipality reports a decline in the average daily number of vouchers compared with 2024 and fewer days characterised by the highest peaks, while correctly noting that the calendar, weather conditions and overall demand trends currently prevent the entire result from being causally attributed to the access fee.

Stage	Instrument	Since	What is monetised	Main function
1	ACTV fare system and municipal share	2006	Mobility	Cost compensation
2	Tourist tax	2011	Overnight stay	Fiscalisation
3	Access fee	2024	Daily presence	Management and fiscalisation

Table II | The three stages in the fiscalisation of the visitor.

Source: author's elaboration based on data and documentation from ACTV S.p.A., Financial Statements 2011; Municipality of Venice, Tourism Yearbook 2024; Municipality of Venice, documentation on the tourist tax and access fee.

These figures rule out the simplistic conclusion that the access fee is merely an ineffective tax. It may produce effects in terms of temporal redistribution and peak reduction, although this has not yet been demonstrated. At the same time, it reveals the instrument's dual nature: it regulates behaviour while simultaneously generating revenue.

The access fee should therefore be assessed primarily in terms of its capacity to reduce peaks and modify behaviour, rather than the revenue it generates. If revenue became the main indicator of success, the instrument would end up being judged positively precisely when the pressure it is intended to help reduce persists.

The distinction matters. The charge is designed to internalise an externality and, if effective, should help reduce the behaviour that produces it. A stable source of public finance, by contrast, requires a sufficiently predictable tax base. Deterrence and revenue generation can coexist, but they do not follow the same logic. It is precisely this ambivalence that opens the transition from compensation to dependence.

4 | When tourism finances the city

It would be incorrect to treat every euro received from visitors as a net benefit. A tourist city bears additional costs for waste collection, transport, cleaning, security, maintenance and the management of public space. A substantial share of tourism taxation is legitimately used to compensate for these costs.

Dependence emerges when revenues generated by the temporary population become large and predictable enough to contribute to financing services that, in their absence, would have to be supported through other revenues, higher charges or lower expenditure.

The waste tax (TARI) provides an almost experimental case. In 2026, the total cost of the waste-management service in the Municipality of Venice was set at €123.6915 million. The administration used €7.64 million from other resources to reduce the amount to be collected from users to €116.05 million. Of these resources, €1.771 million came from the access fee and €4.229 million from the tourist-tax surplus. In total, €6 million in revenue directly attributable to tourism therefore contributed to reducing the TARI burden (Comune di Venezia, 2026).

There is nothing improper in this mechanism. Visitors generate waste and make intensive use of urban space; it is rational that they contribute to the cost of the service. The figures do, however, show that tourism revenue now functionally substitutes for part of the levy that would otherwise have to be borne by the city's users. The temporary population no longer finances only services intended for tourists. It contributes to financing the ordinary city.

This is where a first concrete form of dependence appears. If a particularly effective policy sharply reduced overnight stays and day visitors, the Municipality would not merely lose ancillary revenue; it would also have to decide how to replace at least part of the resources currently used to limit the burden on residents and businesses.

It is therefore necessary for the municipal budget to make transparent how much of ordinary service provision now depends on tourism revenue. Without this information, it is difficult to assess the extent to which a policy that genuinely reduces visitor flows would be financially sustainable and what alternative resources would be required to implement it.

This dynamic is not unique to Venice. In 2024, Barcelona obtained €106.5 million from tourism taxation: €25 million from its share of the Catalan tourist tax and €81.5 million from the municipal surcharge. The administration now describes these resources as the municipality's third-largest source of revenue after property tax and capital-gains taxation, and also uses them to finance urban services and projects (Ajuntament de Barcelona, 2025).

Since 2024, Amsterdam has applied a tax equal to 12.5% of the price of an overnight stay while simultaneously developing policies explicitly aimed at containing tourism pressure (Gemeente Amsterdam, 2023).

Florence uses a substantial share of its tourist-tax revenue for urban services and has experimented with fiscal incentives to encourage properties to return from tourist rentals to medium- and long-term residential leases (Comune di Firenze, 2023; 2024).

These cases are important because they preclude a mechanical interpretation. Fiscal dependence does not necessarily imply abandoning regulation. A city may tax visitors heavily while at the same time adopting restrictive measures. The issue concerns, rather, the structure of incentives that must be governed.

The specificity of Venice lies in the convergence of fiscalisation and the weakening of the resident city. As the capacity to obtain resources from the temporary population increases, the resident population declines and a

growing share of the urban stock is devoted to hospitality.

A fundamental asymmetry emerges here. Public accounts measure the visitor's fiscal value with extreme precision. We know almost to the euro how much the tourist tax generates, how much the access fee generates, and how many transactions take place through public services. There is no equivalent budget item measuring the value to Venice of a household that decides to continue living in the historic city.

Residents naturally generate tax revenue, but they also produce demographic continuity, demand for everyday services, children in schools, social networks, neighbourhood retail, everyday stewardship of urban space, local knowledge, civic associations and the reproduction of community life. Much of this value has no immediate equivalent in the municipal budget.

The fiscal benefit of the visitor appears immediately in public accounts. A significant share of the cost of losing residents remains outside those accounts. This asymmetry does not automatically determine political decisions, but it changes the way costs and benefits become visible to the regulator.

5 | From compensation to dependence

The Venetian trajectory can be summarised in three stages.

The first is compensation. Tourism pressure generates costs, and visitors are asked to bear part of them. The share incorporated into the ACTV system from 2006 is an early example.

The second is fiscalisation. The instruments multiply and the tax base expands from mobility to overnight stays and finally to access. The temporary population becomes a stable component of the urban financial base.

The third is dependence. Resources generated by visitors become sufficiently recurrent to be incorporated into the ordinary financing of the city. Any reduction in those resources must then be offset through other revenues, higher charges or lower expenditure.

It is at this third stage that the regulatory-fiscal tension of overtourism emerges. Public authorities continue to have an interest in reducing congestion, externalities and pressure on housing. Yet that same pressure now also generates revenue. Reducing overtourism is therefore not fiscally neutral.

This does not mean that the Municipality has an interest in having “too many tourists”. Such a formulation would confuse a structural incentive with political intention. Rather, fiscalisation changes the regulator's objective function: the need to reduce the costs of tourism pressure is accompanied by the need to consider the financial consequences of any reduction in that pressure.

To measure this relationship, an exploratory City Dependence on Tourism Indicator (CDTI) can be considered. In its most cautious form, the indicator relates municipal revenues directly generated by visitors to the administration's current revenues. Here it is understood as a narrow measure of municipal fiscal dependence on revenues directly generated by the temporary population.

A second measure, distinct from the first, could consider the tourism dependence of the broader public system by including only the documentable

shares of revenue generated by municipally owned companies.

Stage	Mechanism	Effect on the city
Compensation	Visitors contribute to the additional costs they generate	Reduction of the burden on residents
Fiscalisation	Tourism revenues become regular and substantial	Visitors become a stable component of the urban financial base
Dependence	Tourism revenue also finances ordinary services	Reducing visitor flows entails a cost for the public budget
Possible lock-in	Revenue finances the capacity to manage large visitor flows	Efficient management may contribute to stabilising the tourism model

Table III | From compensation to fiscal dependence.
Source: author's elaboration.

The distinction is necessary because taxes and user charges are not economically equivalent. Yet even the narrow fiscal indicator produces a significant result. In 2024, the tourist tax generated approximately €39.97 million and the access fee €2.43 million.

Relating these two revenues directly attributable to the temporary population to €825.09 million in municipal current revenue gives a fiscal CDTI of approximately 5.14%. This percentage does not include revenues generated by visitors through public transport and other services provided by municipally owned companies.

This is not a level of dependence that would threaten the Municipality's solvency in the event of a contraction in tourism. It is, however, large enough to affect the margin within which budget decisions are made.

An indicator of this kind should become a regular part of the evaluation of the city's tourism policies. Venice measures visitor flows, overnight stays and revenue; it should measure its economic dependence on them with the same regularity. The objective of long-term policy should not only be to reduce tourism pressure, but progressively to reduce the financial need to maintain it.

The literature on tourism taxation also confirms that such taxes do not respond only to externalities. Analysis of Italian municipalities shows that their introduction is also associated with the fiscal conditions of local administrations, the intensity of tourism employment, and political and strategic variables (Alfano et al., 2022). Tourist taxation belongs simultaneously to tourism policy and local public-finance policy.

Overtourism can thus be transformed from a problem to be financed into a fiscal resource to be managed.

6 | Reducing overtourism or optimising it?

This transformation makes it possible to distinguish between two strategies that are often conflated.

A policy aimed at reducing overtourism seeks to structurally reduce the pressure exerted by the temporary population: it limits accommodation capacity, reduces the conversion of housing, imposes thresholds, discourages certain forms of day tourism, or alters the economic relationship between tourism and residential use.

A policy aimed at optimising overtourism, by contrast, assumes that large

visitor flows will continue and seeks to make them more compatible with urban functioning: it distributes them across space and time, reduces peaks, records them, regulates behaviour, and makes visitors bear a larger share of the costs.

The two strategies can coexist, but they are not the same. Venice's trajectory has so far appeared to be oriented predominantly towards the second. Fare differentiation, the tourist tax, the access fee, visitor-flow monitoring and the regulation of tourist rentals constitute an increasingly sophisticated apparatus for governing the temporary city.

The access fee is the clearest example. It does not introduce a numerical cap; instead, it seeks to anticipate demand, mitigate some peaks, and generate resources that can be returned to the city. If it succeeds in distributing visitors more evenly without drastically reducing their annual number—an effect that has not yet been demonstrated—it may be considered effective in relation to that function. But this means precisely that the objective is to make the pressure manageable rather than to reduce it in absolute terms.

The risk is that a city may become progressively more efficient at managing overtourism without becoming less dependent on it. Indeed, the two processes may reinforce one another. Tourism taxation generates resources with which to mitigate some of the costs of congestion; better management makes large visitor flows more sustainable; the continuation of those flows ensures continuity of the revenues that finance mitigation.

A possible circuit therefore emerges in which tourism pressure generates public revenue; this revenue finances cost mitigation and increases the city's absorption capacity, encouraging the stabilisation of visitor flows and, consequently, the continuity of revenue.

This is not necessarily a pathological circuit. A successful destination must obviously govern the visitors it receives. It becomes problematic, however, if the growing capacity to manage the consequences progressively replaces the willingness or ability to alter the structural causes of dependence.

In Venice, the main structural cause is the relationship between the temporary economy and the resident city. If tourist beds continue to increase while the number of residents declines, greater efficiency in visitor management does not resolve the city's functional transformation. It may only make that transformation more tolerable and therefore more stable.

The issue also has a democratic dimension. The population economically present in the city each day consists of residents, commuters, workers, students and visitors; the politically represented city, by contrast, remains the city of its inhabitants. While the former grows through temporary populations, the latter contracts demographically. Visitors do not vote, but they contribute increasingly to financing the system. Residents vote, but their numerical weight within the functional city declines.

For a World Heritage city, the issue is particularly delicate. Conservation cannot be reduced to the material fabric of the city. A historic city is a living system of practices, economies, knowledge and social relations. A city that is perfectly conserved in physical terms may progressively lose the community that gives it historical continuity.

7 | Rebuilding the resident city

The conclusion is not that Venice should tax tourism less. A city subject to exceptional pressure has every reason to require visitors to contribute to the costs they generate. Failing to do so would transfer an even larger share of those costs to residents.

The decisive issue concerns the allocation of tourism-derived revenue. If this revenue is used primarily to increase the city's capacity to sustain large visitor flows—transport, cleaning, congestion management, infrastructure and services required by the tourist city—the system tends to reproduce its own dependence. Tourism finances the conditions that allow tourism to continue growing, or at least to remain at current levels. A significant share of these resources should instead be used to reduce the city's dependence on the temporary population over time. This is the shift from compensatory tourism taxation to a fiscal policy for the resident city.

The principle would be to use a stable share of tourist-tax revenue, access-fee revenue and other public revenues directly attributable to tourism pressure for policies capable of strengthening the resident city: long-term housing, the recovery of dwellings for residents, incentives to convert tourist rentals back to residential use, services for families, schools, resident mobility, everyday retail, non-tourism productive activities, research, universities and the settlement of long-term workers. The aim would no longer be simply to use tourism to pay the costs of tourism. It would be to use tourism-derived revenue to rebuild the economic conditions of the non-tourist city.

Florence offers, on a different scale, an interesting example of this second direction. By City Executive Resolution No. 673 of 22 December 2023, the administration provided for 2024 a contribution reimbursing the municipal property tax (IMU) for owners of properties located within the UNESCO historic core who cease a tourist rental or another form of non-hotel accommodation and place the entire unit on the regularly registered residential rental market. The fiscal lever is therefore used not only to extract revenue from tourism or compensate for its costs, but to directly encourage part of the housing stock to return to the resident city. This is precisely the direction that a Venetian housing policy could develop more systematically (Comune di Firenze, 2025; TAR Toscana, 2026).

Such an approach would also help reduce the regulatory-fiscal tension. If tourism revenue were invested in economic diversification and in strengthening the resident base, a future reduction in visitor flows would not necessarily produce an equivalent weakening of municipal fiscal capacity. In economic terms, at least part of tourism-derived revenue should be treated as the proceeds of an exceptional resource to be reinvested in future resilience, rather than as ordinary current revenue whose reproduction must be guaranteed indefinitely.

The criteria used to evaluate policies against overtourism would also change. It would not be enough to observe visitor numbers, the distribution of flows, or revenue collected. The capacity of the resident city would have to be measured at the same time: residents, households, dwellings available for long-term contracts, the ratio of tourist beds to population, the ratio of tourist rentals to households, everyday services, and employment diversification. Alongside the CDTI, there should therefore be an indicator of residential

sustainability. The two indicators should be read together. A city that becomes more capable of extracting revenue from visitors while becoming less capable of retaining residents is becoming more efficient as a tourist city, but not necessarily more sustainable as a city.

Venice makes this contradiction particularly visible. In 2024, the historic city had more than 65,000 tourist beds and fewer than 50,000 residents. At the same time, the public system derives tens of millions of euros each year from the overnight stays, mobility and access of the temporary population. The city has developed a considerable capacity to govern and monetise its tourism condition. The question is whether this capacity is used to overcome dependence or to make it more sustainable. The answer is not to renounce tourism-derived revenue, but to use it to reduce the future need for that same revenue.

The success of Venice's tourism policy should therefore not be measured by its capacity to accommodate and manage an increasing number of visitors more effectively, but by its capacity to make Venice progressively less dependent on that number.

The principle can be stated very simply: use the temporary city to finance the rebuilding of the resident city. Only in this way can the fiscalisation of overtourism become an instrument for reducing it rather than one of the mechanisms that stabilise it.

This principle should be translated into an explicit and verifiable budget commitment: a predetermined share of the revenue generated by the temporary population should be allocated to strengthening the resident population. Not only to maintaining the city used by visitors, but also to housing, neighbourhood services, families and non-tourism economic activities. The revenue produced by overtourism would thereby become an instrument for progressively reducing its structural effects.

References

- ACTV S.p.A. (2012), Bilancio di esercizio 2011 [Financial Statements 2011].
- Ajuntament de Barcelona, documentation on tourism taxation, financial year 2024.
- Alfano, V., De Simone, E., D'Uva, M., Gaeta, G. L. (2022), "Exploring Motivations behind the Introduction of Tourist Accommodation Taxes: The Case of the Marche Region in Italy", *Land Use Policy*, 113, 105903.
- Arbara, S., D'Autilia, R. (2021), "A Population Game Model for the Expansion of Airbnb in the City of Venice", *Sustainability*, 13(7), 3829.
- Bertocchi, D., Camatti, N., Giove, S., van der Borg, J. (2020), "Venice and Overtourism: Simulating Sustainable Development Scenarios through a Tourism Carrying Capacity Model", *Sustainability*, 12(2), 512.
- Butler, R. W., Dodds, R. (2022), "Overcoming Overtourism: A Review of Failure", *Tourism Review*, 77(1), pp. 35–53.
- Celata, F., Coppola, A., Crisci, M., Diletti, M., Puccini, E., Semi, G. (2020), "Rivoltiamo la città", *MicroMega*, luglio 2020, pp. 27–38.
- Celata, F., Romano, A. (2022), "Overtourism and Online Short-Term Rental Platforms in Italian Cities", *Journal of Sustainable Tourism*, 30(5), pp. 1020–1039.
- Colomb, C., Novy, J. (eds.) (2017), *Protest and Resistance in the Tourist City*, London, Routledge.
- Comune di Firenze (2023), City Executive Resolution No. DG/2023/00673 of 22 December 2023.
- Comune di Firenze (2024), Contributo per passaggio da locazioni turistiche a locazioni a medio-lungo termine in area UNESCO [Contribution for conversion from tourist rentals to medium- and long-term rentals in the UNESCO area].
- Comune di Firenze (2025), Rendiconto della gestione 2024, vol. 3, Relazione sulla gestione [2024 Financial Report, vol. 3, Management Report].
- Comune di Venezia (2015), Annuario del Turismo 2015 [Tourism Yearbook 2015].
- Comune di Venezia (2024), Annuario del Turismo 2024 [Tourism Yearbook 2024].
- Comune di Venezia (2025), Rendiconto della gestione 2024 [2024 Financial Report].
- Comune di Venezia, OpenBilancio, financial years 2012–2025.
- Comune di Venezia, Statistics Service, historical series of the resident population by neighbourhood.
- Dodds, R., Butler, R. (eds.) (2019), *Overtourism: Issues, Realities and Solutions*, Berlin-Boston, De Gruyter.
- Gemeente Amsterdam, Budget 2024 and documentation on the tourist tax.
- Goodwin, H. (2017), *The Challenge of Overtourism*, Responsible Tourism Partnership Working Paper.
- Koens, K., Postma, A., Papp, B. (2018), "Is Overtourism Overused? Understanding the Impact of Tourism in a City Context", *Sustainability*, 10(12), 4384.
- Milano, C., Cheer, J. M., Novelli, M. (eds.) (2019), *Overtourism: Excesses, Discontents and Measures in Travel and Tourism*, Wallingford, CABI.
- Novy, J., Colomb, C. (2019), "Urban Tourism as a Source of Contention

- and Social Mobilisations: A Critical Review”, *Tourism Planning & Development*, 16(4), pp. 358–375.
- Peeters, P. et al. (2018), *Research for TRAN Committee – Overtourism: Impact and Possible Policy Responses*, Brussels, European Parliament.
- Raimondo, S., Biondani, M., Giupponi, C. (2026), “Tourism Carrying Capacity as Dynamic Property of Complex Socio-Ecological Systems”, FEEM Working Paper 06-2026.
- Salerno, G.-M. (2020), *Per una critica dell’economia turistica. Venezia tra museificazione e mercificazione*, Macerata, Quodlibet.
- Salerno, G.-M., Russo, A. P. (2022), “Venice as a Short-Term City. Between Global Trends and Local Lock-ins”, *Journal of Sustainable Tourism*, 30(5), pp. 1040–1059.
- UNWTO et al. (2018), *‘Overtourism’? Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions*, Madrid, World Tourism Organization.
- Comune di Venezia (2024), Proposed Resolution No. 1061 of 16 September 2024, Regulatory Amendment No. 111 to the Intervention Plan and Regulation for tourist rentals operated for more than 120 days.
- Comune di Venezia (2026), “Contributo di accesso: i dati provvisori del 2026” [Access fee: provisional 2026 data], July 2026.
- Comune di Venezia (2026), “Tari 2026, via libera alle nuove tariffe senza aumenti” [TARI 2026: new rates approved without increases], 27 June 2026.
- Comune di Firenze (2025), Regulation on short-term tourist rentals, City Council Resolution No. 27 of 5 May 2025.
- TAR Toscana (2026), Judgment No. 925 of 14 May 2026.

Venezia e l'economia politica dell'overtourism

Dalla compensazione dei costi alla dipendenza fiscale dalla città turistica

Abstract

Venezia rappresenta uno dei casi più avanzati di adattamento istituzionale all'overtourism. Alla crescita della popolazione temporanea e della capacità ricettiva ha corrisposto, nel tempo, lo sviluppo di strumenti attraverso i quali il sistema pubblico locale ottiene risorse dai visitatori: dalla mobilità all'imposta di soggiorno, fino al contributo d'accesso. Il paper interpreta questa evoluzione come un passaggio dalla compensazione dei costi alla fiscalizzazione dell'overtourism e, potenzialmente, alla dipendenza da esso. Quando le entrate generate dalla popolazione temporanea contribuiscono al finanziamento ordinario della città, la riduzione dei flussi non è più fiscalmente neutrale. Attraverso dati di bilancio, statistiche turistiche e demografiche e documenti amministrativi, l'analisi ricostruisce questo processo e propone un indicatore della dipendenza fiscale municipale dal turismo. Il caso veneziano mostra così un possibile paradosso: una città può diventare più efficiente nel governare e monetizzare l'overtourism senza diventare meno dipendente da esso. Il paper sostiene quindi che una parte stabile della rendita turistica dovrebbe essere destinata al rafforzamento della città residente, trasformando la fiscalità turistica da strumento prevalentemente compensativo a leva per ridurre nel tempo la dipendenza dalla popolazione temporanea.

Parole chiave: overtourism, Venezia, dipendenza fiscale

Francesco Bandarin, Sciences Po, Parigi

Urbanista, specialista di conservazione urbana e docente a SciencesPo, Parigi. È stato Direttore del Centro del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO (2000-2010) e Direttore-Generale aggiunto per la Cultura dell'UNESCO (2010-2018).

1 | Oltre la carrying capacity

Venezia rappresenta da decenni uno dei casi paradigmatici della pressione turistica sulle città storiche. La discussione si è concentrata sul numero dei visitatori, sulla congestione dello spazio pubblico, sulla capacità di carico, sulla trasformazione del commercio, sull'espansione delle locazioni turistiche e sulla progressiva riduzione della popolazione residente. La nozione di overtourism ha riunito molti di questi fenomeni entro una cornice comune: il turismo diventa eccessivo quando la sua intensità compromette la qualità dell'esperienza urbana, la conservazione delle risorse, il funzionamento dei servizi o le condizioni di vita della popolazione permanente.

Questa interpretazione rimane essenziale, ma considera prevalentemente l'*overtourism* come una pressione che il governo urbano è chiamato a regolare dall'esterno. Da una parte vi sono i visitatori e le esternalità che producono; dall'altra l'amministrazione, che interviene attraverso trasporti, tasse, regolamenti, gestione dei flussi e politiche dell'abitazione. Il caso veneziano suggerisce una relazione più complessa. Nel corso del tempo il sistema pubblico locale ha sviluppato una crescente capacità di ottenere entrate proprio dalla popolazione temporanea che è chiamato a governare. Il visitatore non rappresenta soltanto un costo o una pressione sulla città: è diventato un contribuente, un acquirente di servizi pubblici e una componente non trascurabile della base finanziaria municipale.

La questione può allora essere formulata diversamente. Che cosa accade quando la popolazione temporanea che produce una parte rilevante delle esternalità urbane diventa contemporaneamente una fonte stabile di finanziamento della città? E che cosa accade agli incentivi del regolatore quando una riduzione efficace dei flussi può comportare anche una riduzione delle entrate?

Non si tratta di attribuire intenzioni a una particolare amministrazione né di configurare un conflitto d'interesse in senso giuridico. Il problema è strutturale. Una città può avere contemporaneamente interesse a ridurre i costi prodotti dall'eccesso di turismo e a conservare il gettito generato dai visitatori. La fiscalizzazione dell'*overtourism* modifica così la funzione-obiettivo del regolatore: la pressione che deve essere contenuta diventa nello stesso tempo una risorsa da amministrare.

La letteratura ha già descritto Venezia come una *short-term city*, una forma urbana progressivamente organizzata per popolazioni temporanee a scapito della stabilità della popolazione residente. Salerno e Russo hanno collegato questa trasformazione all'espansione degli affitti brevi e a un "irrigidimento delle politiche" nel quale la resilienza dell'industria turistica può prevalere su quella della città come organismo vivente. (Salerno, Russo, 2022) Altri lavori hanno modellizzato la competizione tra uso residenziale e uso turistico dello stock abitativo veneziano. (Arbara, D'Autilia, 2021) Raimondo, Biondani e Giupponi hanno più recentemente proposto di interpretare la capacità di carico come proprietà dinamica di un sistema socio-ecologico governato da relazioni fra visitatori, residenti, infrastrutture e ambiente. (Raimondo, Biondani, Giupponi, 2026)

A questa letteratura il caso veneziano consente di aggiungere un ulteriore effetto: quello fiscale-istituzionale. Quanto più efficiente diventa la città nell'estrarre risorse dalla popolazione temporanea, tanto più quella popola-

one acquista un valore per il sistema pubblico. La fiscalizzazione può così contribuire all'irrigidimento delle politiche della città turistica: non perché l'amministrazione desideri la congestione, ma perché una parte del funzionamento urbano finisce per dipendere dalle entrate generate dal fenomeno che si intende contenere.

Venezia costituisce un laboratorio particolarmente significativo perché vi convergono tre trasformazioni: la contrazione della popolazione permanente, l'espansione della capacità destinata alla popolazione temporanea e la progressiva costruzione di strumenti capaci di monetizzare mobilità, pernottamento e accesso dei visitatori. Considerati insieme, questi processi descrivono una vera economia politica municipale dell'overtourism.

L'analisi utilizza dati di bilancio, statistiche turistiche e demografiche e atti amministrativi del Comune di Venezia, integrati dalla documentazione delle società partecipate. L'obiettivo non è misurare l'impatto economico complessivo del turismo, ma ricostruire la progressiva integrazione della popolazione temporanea nel sistema finanziario e regolatorio della città.

2 | Dalla città residente alla città temporanea

Nel 2012 la città storica disponeva di 29.473 posti letto turistici registrati, 16.884 alberghieri e 12.589 extralberghieri. Nel 2024 la capacità ricettiva ufficialmente registrata raggiunge 65.534 posti letto, dei quali soltanto 19.683 alberghieri e 45.851 appartenenti al settore complementare. (Comune di Venezia, 2015; 2024) In dodici anni l'offerta ricettiva è quindi aumentata di circa il 122%. Ma la distribuzione della crescita è ancora più significativa: i posti letto alberghieri sono cresciuti di circa il 17%, quelli extralberghieri di circa il 264%.

Il grande cambiamento della città turistica veneziana nell'ultimo decennio non consiste dunque principalmente nell'espansione dell'industria alberghiera, bensì nell'incorporazione di una quota crescente della città ordinaria nell'infrastruttura dell'ospitalità.

Nel 2024 risultano nella città storica 8.899 unità registrate nella categoria "locazioni", con 38.560 posti letto. Esse rappresentano da sole quasi il 59% dell'intera capacità ricettiva e circa l'84% di quella extralberghiera. Gli alberghi costituiscono ormai soltanto il 30% dei posti letto turistici complessivi. (Comune di Venezia, 2024)

	2012	2024	Variazione
Posti letto totali	29.473	65.534	+122%
Alberghieri	16.884	19.683	+17%
Extralberghieri	12.589	45.851	+264%
Locazioni turistiche	–	38.560	–
Residenti	–	ca. 48.500	–
Posti letto turistici / 100 residenti	–	ca. 135	–

Tabella I | La trasformazione della capacità ricettiva della città storica.

Fonte: Comune di Venezia, *Annuario del Turismo 2015*; *Annuario del Turismo 2024*; Servizio Statistica, serie storiche della popolazione residente.

Nello stesso 2024 il Comune ha registrato 5,88 milioni di arrivi e 13,29 milioni

di presenze nelle strutture ricettive. Nella sola città storica gli arrivi sono stati 3,91 milioni e le presenze 9,43 milioni. Le presenze extralberghiere, 4,88 milioni, hanno ormai superato quelle alberghiere, pari a 4,55 milioni. (Comune di Venezia, 2024)

Alla fine del 2024 i quartieri corrispondenti sostanzialmente alla città storica contavano circa 48.500 residenti. (Comune di Venezia, Servizio Statistica) Rapportando questo dato alla capacità ricettiva, Venezia dispone ormai di circa 135 posti letto turistici ogni 100 residenti. Le sole locazioni turistiche offrono quasi 80 posti letto ogni 100 residenti.

L'indicatore non implica che tutti quei letti siano occupati contemporaneamente, né permette di sostenere che ogni locazione turistica abbia causato l'espulsione di una famiglia. Descrive però una trasformazione funzionale straordinaria: la capacità ufficiale della città storica di ospitare popolazioni temporanee è ormai superiore alla consistenza della popolazione permanente.

È questo il significato più profondo della *short-term city*. La popolazione temporanea non utilizza semplicemente la città. Una parte crescente della città viene organizzata materialmente per essa.

Su questo fronte, qualcosa si è mosso, forse troppo tardi. Nell'ottobre 2024 la Giunta comunale di Venezia ha presentato una proposta di regolamentazione delle locazioni turistiche nella Città Antica che prevede, per l'esercizio oltre 120 giorni annui, l'iscrizione a un apposito registro e il rispetto di specifici obblighi gestionali. La proposta, collegata alla variante n. 111 del Piano degli Interventi, ha tuttavia seguito un iter particolarmente lento. Nel 2025 alla proposta originaria si è affiancata una misura provvisoria di contenimento delle nuove locazioni turistiche, definita come "moratoria". A settembre 2026, tuttavia, dagli atti pubblicati dal Comune non risulta ancora concluso l'iter di approvazione della variante e del regolamento. La disciplina dei 120 giorni non può quindi essere considerata operativa. (Comune di Venezia, 2024; 2025)

Il ritardo appare tanto più significativo perché Venezia disponeva già dal 2022 di uno strumento legislativo specifico per intervenire sul fenomeno. L'art. 37-bis della legge n. 91/2022 ha infatti attribuito al Comune la facoltà di subordinare lo svolgimento delle locazioni turistiche oltre 120 giorni annui al rispetto di particolari condizioni, con l'obiettivo esplicito di tutelare la funzione residenziale della città storica. A quattro anni dall'introduzione di questa possibilità, tuttavia, il principale strumento comunale previsto per darle attuazione non risulta ancora operativo. La lentezza dell'iter è particolarmente evidente se si considera che il regolamento proposto nel 2024 prevedeva una fase sperimentale destinata a concludersi il 31 dicembre 2026. Il caso mostra quindi uno degli aspetti più problematici della risposta veneziana all'overtourism: mentre la trasformazione dello stock residenziale procede rapidamente, la costruzione degli strumenti destinati a governarla segue tempi amministrativi molto più lunghi.

La priorità dovrebbe quindi essere rovesciata: non adattare continuamente la città alla crescita della capacità ricettiva, ma stabilire quale quota dello stock abitativo debba rimanere strutturalmente disponibile alla residenza. La regolazione delle locazioni turistiche dovrebbe partire da questo obiettivo, e non soltanto dalla disciplina delle modalità con cui esse vengono esercitate.

3 | La fiscalizzazione del visitatore: mobilità, pernottamento, presenza

La fiscalizzazione del visitatore veneziano non nasce con l'imposta di soggiorno. Quando questa viene introdotta nel 2011, esiste già da cinque anni un meccanismo attraverso il quale una parte dei ricavi della mobilità viene trasferita al Comune e collegata esplicitamente ai costi prodotti dal sistema urbano dei trasporti.

Il Bilancio ACTV 2011 ricorda infatti che, dal 2006, i titoli di viaggio sono gravati da una quota riservata al Comune, istituita alla fine del 2005 e applicata dall'anno successivo, «a titolo di indennizzo» per le conseguenze prodotte dal sistema complessivo della mobilità e destinata al finanziamento di investimenti e al miglioramento del servizio. Nel solo 2011 questa quota assicurò €20,4 milioni alle casse comunali. (ACTV S.p.A., 2012) Nello stesso esercizio ACTV registrava inoltre una crescita del 16% della componente “turistica” dei propri proventi.

Il meccanismo nasce quindi in una logica compensativa. Chi contribuisce in misura particolarmente intensa alla pressione sul sistema della mobilità viene chiamato a sostenerne una parte dei costi. Non è una tassa turistica, e il differenziale tariffario fra utenza abituale e occasionale non deve essere confuso con un'imposta. Ma il sistema permette già di trasformare una parte della domanda temporanea in una risorsa per il sistema pubblico.

La dimensione di questo mercato è considerevole. L'Annuario del Turismo continua a registrare le principali tipologie di «biglietti turistici» AVM/ACTV: nel 2019 erano circa 8,54 milioni; dopo la parentesi pandemica sono risaliti a circa 7,67 milioni nel 2022, 7,94 milioni nel 2023 e 8,20 milioni nel 2024. (Comune di Venezia, 2024) Non è metodologicamente corretto trasformare questi volumi in una stima automatica del gettito turistico corrente di AVM, perché la contabilità disponibile non consente di isolare con sufficiente precisione la quota turistica dei ricavi. Il dato storico del trasferimento al Comune è però inequivocabile: la monetizzazione della pressione turistica attraverso la mobilità precede l'imposta di soggiorno.

Il secondo passaggio avviene nel 2011. Il decreto legislativo n. 23 autorizza i Comuni interessati a istituire un'imposta destinata a finanziare interventi in materia di turismo, patrimonio culturale e ambientale e relativi servizi pubblici locali.

Nel 2024 gli incassi dell'imposta di soggiorno hanno raggiunto €39,97 milioni; in termini di competenza il rendiconto registra €40,28 milioni. Su €825,09 milioni di entrate correnti, la sola imposta di soggiorno equivale dunque a circa il 4,9% delle entrate correnti comunali. (Comune di Venezia, 2025) Nel 2025 gli incassi sono rimasti prossimi a €39 milioni. (Comune di Venezia, OpenBilancio 2025)

La crescita del gettito è stata inoltre molto più rapida della crescita delle presenze. Tra il 2012 e il 2024 le presenze nell'intero Comune sono aumentate da 9,31 a 13,29 milioni, circa il 43%. Nello stesso periodo gli incassi dell'imposta di soggiorno sono passati da €19,5 a quasi €40 milioni, con un aumento di circa il 105%. (Comune di Venezia, 2015; 2024; OpenBilancio) Non aumenta dunque soltanto la domanda turistica: aumenta ancora più rapidamente la capacità pubblica di ottenere gettito da ciascuna presenza.

Il terzo passaggio avviene nel 2024 con il contributo d'accesso. Per la prima

volta anche una parte dei visitatori che non pernottano viene chiamata a contribuire per l'accesso alla città storica nelle giornate e negli orari previsti. Il provvedimento è esplicitamente concepito anche come strumento di gestione e disincentivo del turismo giornaliero nei periodi di maggiore pressione.

La sequenza storica è chiara. In una prima fase viene monetizzato il movimento del visitatore; con l'imposta di soggiorno viene monetizzata la sua permanenza; con il contributo d'accesso diventa fiscalmente rilevante la sua stessa presenza giornaliera. Mobilità, pernottamento e presenza costituiscono le tre tappe di una stessa evoluzione istituzionale: l'estensione progressiva della capacità del sistema pubblico di ottenere risorse dalla popolazione temporanea.

Nel 2026, durante sessanta giornate di applicazione, il contributo d'accesso ha prodotto 679.553 voucher a pagamento e €5,215 milioni di incasso. (Comune di Venezia, 2026) Il Comune registra una diminuzione della media giornaliera dei voucher rispetto al 2024 e una riduzione delle giornate caratterizzate dai picchi più elevati, pur sottolineando correttamente che calendario, meteorologia e andamento generale della domanda impediscono per ora di attribuire causalmente l'intero risultato al contributo.

Fase	Strumento	Dal	Che cosa viene monetizzato	Funzione prevalente
1	Sistema tariffario ACTV e quota comunale	2006	Mobilità	Compensazione dei costi
2	Imposta di soggiorno	2011	Pernottamento	Fiscalizzazione
3	Contributo d'accesso	2024	Presenza giornaliera	Gestione e fiscalizzazione

Tabella II | Le tre fasi della fiscalizzazione del visitatore.

Fonte: elaborazione dell'autore su dati e documentazione di ACTV S.p.A., *Bilancio di esercizio 2011*; Comune di Venezia, *Annuario del Turismo 2024*; Comune di Venezia, documentazione sull'imposta di soggiorno e sul contributo d'accesso.

Il dato impedisce una conclusione semplicistica secondo la quale il contributo sarebbe soltanto una tassa inefficace. Potrebbe, ma non è ancora dimostrato, produrre effetti di redistribuzione temporale e attenuazione dei picchi. Ma mostra anche la doppia natura dello strumento: regola un comportamento e contemporaneamente produce un gettito.

Il contributo d'accesso dovrebbe perciò essere valutato principalmente per la sua capacità di ridurre i picchi e modificare i comportamenti, non per il gettito che produce. Se l'incasso diventasse il principale indicatore del suo successo, lo strumento finirebbe per essere giudicato positivamente proprio quando permane la pressione che dovrebbe contribuire a ridurre.

La distinzione è importante. Il prelievo è concepito per internalizzare un'esternalità e, se efficace, dovrebbe contribuire a ridurre il comportamento che la produce. Una fonte stabile di finanziamento pubblico necessita invece di una base imponibile sufficientemente prevedibile. Deterrenza e gettito possono convivere, ma non rispondono alla stessa logica. È precisamente questa ambivalenza che apre il passaggio dalla compensazione alla dipendenza.

4 | Quando il turismo finanzia la città

Non sarebbe corretto considerare ogni euro proveniente dai visitatori come un beneficio netto. Una città turistica sostiene costi aggiuntivi di raccolta dei rifiuti, trasporto, pulizia, sicurezza, manutenzione e gestione dello spazio pubblico. Una parte importante della fiscalità turistica serve legittimamente a compensare questi costi.

La dipendenza emerge quando le entrate prodotte dalla popolazione temporanea diventano abbastanza grandi e prevedibili da contribuire al finanziamento di servizi che, in loro assenza, dovrebbero essere sostenuti attraverso altre entrate, maggiori tariffe o minore spesa.

La Tassa sui rifiuti (TARI) offre un caso quasi sperimentale. Nel 2026 il costo complessivo del servizio di gestione dei rifiuti nel Comune di Venezia è stato determinato in €123,6915 milioni. L'amministrazione ha utilizzato €7,64 milioni di altre risorse per ridurre a €116,05 milioni il gettito richiesto agli utenti. Di queste risorse, €1,771 milioni provengono dal contributo d'accesso e €4,229 milioni dall'avanzo dell'imposta di soggiorno. In totale, €6 milioni di entrate direttamente riconducibili al turismo contribuiscono quindi alla riduzione della TARI. (Comune di Venezia, 2026)

Non vi è nulla di improprio in questo meccanismo. I visitatori producono rifiuti e utilizzano intensamente lo spazio urbano; è razionale che contribuiscano al costo del servizio. Ma il dato dimostra che il gettito turistico è ormai funzionalmente sostitutivo di una parte del prelievo che altrimenti dovrebbe essere sostenuto dagli utenti della città. La popolazione temporanea non finanzia più soltanto servizi destinati ai turisti. Contribuisce al finanziamento della città ordinaria.

È qui che compare una prima forma concreta di dipendenza. Se una politica particolarmente efficace riducesse drasticamente pernottamenti ed escursionisti, il Comune non perderebbe soltanto una rendita accessoria, ma dovrebbe decidere come sostituire almeno una parte delle risorse oggi utilizzate per contenere l'onere sui residenti e sulle imprese.

È quindi necessario rendere trasparente nel bilancio comunale quanta parte dei servizi ordinari dipenda ormai dal gettito turistico. Senza questa informazione è difficile valutare fino a che punto una politica di effettiva riduzione dei flussi sia finanziariamente sostenibile e quali risorse alternative sarebbero necessarie per attuarla.

Questa dinamica non è esclusivamente veneziana. Nel 2024 Barcellona ha ottenuto €106,5 milioni dalla fiscalità turistica, €25 milioni dalla propria quota dell'imposta catalana e €81,5 milioni dal sovrapprezzo municipale. L'amministrazione definisce ormai queste risorse la terza fonte di entrata comunale dopo l'imposta immobiliare e le plusvalenze e le utilizza anche per finanziare servizi e progetti urbani. (Ajuntament de Barcelona, 2025)

Amsterdam applica dal 2024 un'imposta pari al 12,5% del prezzo del pernottamento e ha contemporaneamente sviluppato politiche esplicitamente dirette a contenere la pressione turistica. (Gemeente Amsterdam, 2023)

Firenze utilizza una parte consistente dell'imposta di soggiorno per servizi urbani e ha sperimentato incentivi fiscali per favorire il ritorno di immobili dalle locazioni turistiche alla locazione medio-lunga. (Comune di Firenze, 2023; 2024)

Questi casi sono importanti perché impediscono un'interpretazione

meccanica. Dipendenza fiscale non significa necessariamente rinuncia alla regolazione. Una città può tassare intensamente i visitatori e nello stesso tempo adottare misure restrittive. Il problema riguarda piuttosto la struttura degli incentivi che deve essere governata.

La specificità veneziana consiste nella convergenza fra fiscalizzazione e debolezza della città residente. Mentre aumenta la capacità di ottenere risorse dalla popolazione temporanea, diminuisce la consistenza della popolazione permanente e aumenta la quota dello stock urbano destinata all'ospitalità.

Qui emerge un'asimmetria fondamentale. Il bilancio pubblico misura con estrema precisione il valore fiscale del visitatore. Sappiamo quasi all'euro quanto produce l'imposta di soggiorno, quanto produce il contributo d'accesso e quante transazioni vengono effettuate sui servizi pubblici. Non esiste invece una voce equivalente che misuri quanto vale per Venezia una famiglia che decide di continuare a vivere nella città storica.

Il residente produce naturalmente entrate fiscali, ma produce anche continuità demografica, domanda di servizi quotidiani, bambini nelle scuole, reti sociali, commercio di prossimità, presidio dello spazio urbano, conoscenza locale, associazionismo e riproduzione della comunità. Gran parte di questo valore non possiede un equivalente immediato nel bilancio.

Il beneficio fiscale del visitatore appare immediatamente dentro la contabilità pubblica. Una parte significativa del costo della perdita di residenti rimane fuori dalla contabilità pubblica. Questa asimmetria non determina automaticamente le decisioni politiche, ma modifica il modo in cui costi e benefici diventano visibili al regolatore.

5 | Dalla compensazione alla dipendenza

La traiettoria veneziana può essere sintetizzata attraverso tre passaggi.

Il primo è la compensazione. La pressione turistica produce costi e il visitatore viene chiamato a sostenerne una parte. La quota incorporata nel sistema ACTV dal 2006 ne costituisce un esempio precoce.

Il secondo è la fiscalizzazione. Gli strumenti si moltiplicano e la base del prelievo si estende dalla mobilità al pernottamento e infine all'accesso. La popolazione temporanea diventa una componente stabile della base finanziaria urbana.

Il terzo è la dipendenza. Le risorse generate dai visitatori diventano sufficientemente ricorrenti da essere incorporate nel finanziamento ordinario della città. La loro eventuale riduzione deve allora essere compensata attraverso altre entrate, maggiori tariffe o minore spesa.

È in questo terzo passaggio che emerge il conflitto regolatorio-fiscale dell'overtourism. L'autorità pubblica continua ad avere interesse a ridurre congestione, esternalità e pressione sulla residenza. Ma la stessa pressione produce ormai entrate. La riduzione dell'overtourism non è quindi fiscalmente neutrale.

Non significa che il Comune abbia interesse ad avere "troppi turisti". Una formulazione del genere confonderebbe un incentivo strutturale con un'intenzione politica. Significa piuttosto che la fiscalizzazione modifica la funzione-obiettivo del regolatore: alla necessità di diminuire i costi della pressione turistica si affianca quella di considerare le conseguenze finanziarie

della sua eventuale riduzione.

Per misurare questa relazione, a fini esplorativi, si potrebbe considerare un Indicatore della Dipendenza della Città dal Turismo (IDCT). Nella sua forma più prudente l'indicatore rapporta le entrate municipali direttamente generate dai visitatori alle entrate correnti dell'amministrazione. (qui inteso come misura circoscritta della dipendenza fiscale municipale dalle entrate direttamente generate dalla popolazione temporanea)

Una seconda misura, distinta dalla prima, può considerare la dipendenza turistica del sistema pubblico allargato includendo soltanto le quote documentabili dei ricavi delle società partecipate.

Stadio	Meccanismo	Effetto sulla città
Compensazione	Il visitatore contribuisce ai costi aggiuntivi che produce	Riduzione dell'onere sui residenti
Fiscalizzazione	Le entrate turistiche diventano regolari e consistenti	Il visitatore entra stabilmente nella base finanziaria urbana
Dipendenza	Il gettito turistico finanzia anche servizi ordinari	Ridurre i flussi comporta un costo per il bilancio pubblico
Possibile lock-in	Il gettito finanzia la capacità di gestire grandi flussi	La gestione efficiente può contribuire alla stabilizzazione del modello turistico

Tabella III. Dalla compensazione alla dipendenza fiscale.
Fonte: Elaborazione dell'Autore

La distinzione è necessaria perché imposte e tariffe non sono economicamente equivalenti. Ma già l'indicatore fiscale stretto produce un risultato significativo. Nel 2024 l'imposta di soggiorno ha generato circa €39,97 milioni e il contributo d'accesso €2,43 milioni.

Rapportando queste due entrate direttamente riconducibili alla popolazione temporanea agli €825,09 milioni di entrate correnti comunali, l'IDCT fiscale risulta pari a circa il 5,14%. La percentuale non comprende i ricavi prodotti dai visitatori attraverso il trasporto pubblico e altri servizi del sistema delle partecipate.

Non si tratta di una dipendenza tale da compromettere la solvibilità del Comune in caso di contrazione del turismo. È però sufficientemente grande da incidere sul margine delle decisioni di bilancio.

Un indicatore di questo tipo dovrebbe entrare stabilmente nella valutazione delle politiche turistiche della città. Venezia misura i flussi, le presenze e il gettito; dovrebbe misurare con la stessa regolarità anche la propria dipendenza economica da essi. L'obiettivo di una politica di lungo periodo non dovrebbe essere soltanto ridurre la pressione turistica, ma ridurre progressivamente la necessità finanziaria di mantenerla.

La letteratura sulla fiscalità turistica conferma del resto che queste imposte non rispondono soltanto alle esternalità. L'analisi dei Comuni italiani mostra che la loro introduzione è associata anche alle condizioni fiscali dell'amministrazione, all'intensità dell'occupazione turistica e a variabili politiche e strategiche. (Alfano et al., 2022) La tassa sul turista appartiene contemporaneamente alla politica del turismo e alla politica della finanza locale.

L'overtourism può così trasformarsi da problema da finanziare a risorsa fiscale da amministrare.

6 | Ridurre l'overtourism o ottimizzarlo?

Questa trasformazione permette di distinguere due strategie che vengono spesso confuse.

Una politica di riduzione dell'overtourism cerca di diminuire strutturalmente la pressione esercitata dalla popolazione temporanea: limita la capacità ricettiva, riduce la conversione delle abitazioni, impone soglie, scoraggia determinate forme di escursionismo o modifica il rapporto economico fra turismo e residenza.

Una politica di ottimizzazione dell'overtourism assume invece che grandi flussi continueranno a esistere e cerca di renderli più compatibili con il funzionamento urbano: li distribuisce nello spazio e nel tempo, ne attenua i picchi, li registra, ne disciplina i comportamenti e fa sostenere ai visitatori una quota maggiore dei costi.

Le due strategie possono convivere, ma non coincidono. La traiettoria veneziana appare finora prevalentemente orientata verso la seconda. Differenziazione tariffaria, imposta di soggiorno, contributo d'accesso, monitoraggio dei flussi e regolazione delle locazioni costituiscono un apparato sempre più sofisticato di governo della città temporanea.

Il contributo d'accesso ne è l'esempio più evidente. Non introduce un numero chiuso e cerca di conoscere anticipatamente la domanda, attenuarne alcuni picchi e produrre risorse restituibili alla città. Se riesce a distribuire meglio i visitatori senza diminuirne drasticamente il numero annuale -effetto peraltro non ancora dimostrato- può essere considerato efficace rispetto a questa funzione. Ma significa precisamente che l'obiettivo è la gestibilità della pressione più che la sua riduzione assoluta.

Il rischio è che una città diventi progressivamente più efficiente nel gestire l'overtourism senza diventare meno dipendente dall'overtourism. Anzi, i due processi possono rafforzarsi. La fiscalità produce risorse con cui mitigare alcuni costi della congestione; una migliore gestione rende grandi flussi più sostenibili; la permanenza dei flussi garantisce continuità alle entrate che finanziano le mitigazioni.

Si forma così un possibile circuito nel quale la pressione turistica genera entrate pubbliche; queste finanziano la mitigazione dei costi e accrescono la capacità di assorbimento della città, favorendo la stabilizzazione dei flussi e, di conseguenza, la continuità delle entrate.

Questo non è necessariamente un circuito patologico. Una destinazione di successo deve evidentemente governare i visitatori che riceve. Ma diventa problematico se la crescente capacità di gestire le conseguenze sostituisce progressivamente la volontà o la possibilità di modificare le cause strutturali della dipendenza.

Nel caso veneziano la principale di queste cause è il rapporto fra economia temporanea e città residente. Se i posti letto turistici continuano ad aumentare mentre diminuiscono i residenti, l'efficienza della gestione dei visitatori non risolve la trasformazione funzionale della città. Può solo renderla più tollerabile e quindi più stabile.

La questione possiede anche una dimensione democratica. La città economicamente presente è costituita ogni giorno da residenti, pendolari, lavoratori, studenti e visitatori; la città politicamente rappresentata rimane invece quella degli abitanti. Mentre la prima cresce attraverso le popolazioni

temporanee, la seconda si contrae demograficamente. Il visitatore non vota, ma contribuisce sempre più al finanziamento del sistema. Il residente vota, ma il suo peso numerico nella città funzionale diminuisce.

Per una città patrimonio mondiale la questione è particolarmente delicata. La conservazione non può essere ridotta alla materia urbana. Una città storica è un sistema vivente di pratiche, economie, conoscenze e relazioni sociali. Una città perfettamente conservata dal punto di vista fisico può perdere progressivamente la comunità che le attribuisce continuità storica.

7 | Ricostruire la città residente

La conclusione non è che Venezia debba tassare meno il turismo. Una città sottoposta a una pressione eccezionale ha tutte le ragioni per far contribuire i visitatori ai costi che producono. Non farlo significherebbe trasferire una parte ancora maggiore di quei costi sui residenti.

La questione decisiva riguarda la destinazione della rendita turistica. Se il gettito viene utilizzato prevalentemente per aumentare la capacità della città di sostenere grandi flussi — trasporto, pulizia, gestione della congestione, infrastrutture e servizi necessari alla città turistica — il sistema tende a riprodurre la propria dipendenza. Il turismo finanzia le condizioni che permettono al turismo di continuare a crescere o almeno a mantenersi. Una parte significativa di quelle risorse dovrebbe invece essere utilizzata per ridurre nel tempo la dipendenza della città dalla popolazione temporanea. È questo il passaggio da una fiscalità compensativa a una fiscalità della residenza.

Il principio sarebbe utilizzare una quota stabile del gettito dell'imposta di soggiorno, del contributo d'accesso e delle altre rendite pubbliche direttamente riconducibili alla pressione turistica per politiche capaci di rafforzare la città permanente: abitazioni a lungo termine, recupero di alloggi per residenti, incentivi alla riconversione delle locazioni turistiche, servizi per famiglie, scuole, mobilità dei residenti, commercio quotidiano, attività produttive non turistiche, ricerca, università e insediamento di lavoratori permanenti. Non si tratterebbe più soltanto di utilizzare il turismo per pagare i costi del turismo. Si tratterebbe di utilizzare la rendita turistica per ricostruire le condizioni economiche della città non turistica.

Firenze offre, in scala diversa, un esempio interessante di questa seconda direzione. Con deliberazione della Giunta comunale n. 673 del 22 dicembre 2023, l'amministrazione ha previsto per il 2024 un contributo a ristoro dell'IMU per i proprietari di immobili situati nel nucleo storico UNESCO che cessano una locazione turistica o altra forma di ricettività extralberghiera e destinano l'intera unità a una locazione residenziale regolarmente registrata. La leva fiscale non viene quindi utilizzata soltanto per estrarre una rendita dal turismo o compensarne i costi, ma per incentivare direttamente il ritorno di una parte dello stock abitativo alla città residente. È precisamente la direzione che una politica veneziana della residenza potrebbe sviluppare con maggiore sistematicità. (Comune di Firenze, 2025; TAR Toscana, 2026) Un simile orientamento contribuirebbe anche a ridurre il conflitto regolatorio-fiscale. Se il gettito turistico venisse investito nella diversificazione economica e nel rafforzamento della base residente, una futura riduzione dei flussi non produrrebbe necessariamente un indebolimento equivalente della capacità

fiscale municipale. In termini economici, almeno una parte della rendita turistica dovrebbe essere trattata come il provento di una risorsa eccezionale da reinvestire nella resilienza futura, non come una normale entrata corrente la cui riproduzione deve essere indefinitamente garantita.

Anche il criterio di valutazione delle politiche contro l'overtourism cambierebbe. Non basterebbe osservare numero dei visitatori, distribuzione dei flussi o gettito raccolto. Bisognerebbe misurare simultaneamente la capacità della città permanente: residenti, famiglie, abitazioni disponibili per contratti di lungo periodo, rapporto tra posti letto turistici e popolazione, rapporto tra locazioni turistiche e nuclei familiari, servizi quotidiani e diversificazione dell'occupazione.

Accanto all'IDCT dovrebbe quindi esistere un indicatore di sostenibilità residenziale. I due indicatori andrebbero letti insieme. Una città nella quale aumenta la capacità di estrarre rendita dai visitatori mentre diminuisce la capacità di trattenere residenti sta diventando più efficiente come città turistica, ma non necessariamente più sostenibile come città.

Venezia rende questa contraddizione particolarmente visibile. Nel 2024 la città storica dispone di oltre 65.000 posti letto turistici a fronte di meno di 50.000 residenti. Nello stesso tempo il sistema pubblico ricava decine di milioni di euro ogni anno dal pernottamento, dalla mobilità e dall'accesso della popolazione temporanea. La città ha sviluppato una notevole capacità di governare e monetizzare la propria condizione turistica. La questione è se questa capacità venga utilizzata per superare la dipendenza o per renderla più sostenibile. La risposta non consiste nel rinunciare alla rendita turistica, ma nell'utilizzarla per diminuire la futura necessità di quella stessa rendita.

Il successo della politica turistica veneziana non dovrebbe quindi essere misurato dalla capacità di accogliere e gestire meglio un numero crescente di visitatori, ma dalla capacità di rendere Venezia progressivamente meno dipendente da quel numero.

Il principio può essere formulato in termini molto semplici: utilizzare la città temporanea per finanziare la ricostruzione della città permanente. Solo in questo modo la fiscalizzazione dell'overtourism può diventare uno strumento della sua riduzione invece che uno dei meccanismi della sua stabilizzazione. Questo principio dovrebbe tradursi in un impegno esplicito e verificabile di bilancio: una quota predeterminata delle entrate generate dalla popolazione temporanea dovrebbe essere destinata al rafforzamento della popolazione permanente. Non soltanto alla manutenzione della città utilizzata dai visitatori, ma all'abitazione, ai servizi di prossimità, alle famiglie e alle attività economiche non turistiche. La rendita prodotta dall'overtourism diventerebbe così uno strumento per ridurre progressivamente gli effetti strutturali.

Riferimenti bibliografici

- ACTV S.p.A. (2012), *Bilancio di esercizio 2011*.
- Ajuntament de Barcelona, documentazione sulla fiscalità turistica, esercizio 2024.
- Alfano, V., De Simone, E., D'Uva, M., Gaeta, G. L. (2022), "Exploring Motivations behind the Introduction of Tourist Accommodation Taxes: The Case of the Marche Region in Italy", *Land Use Policy*, 113, 105903.
- Arbara, S., D'Autilia, R. (2021), "A Population Game Model for the Expansion of Airbnb in the City of Venice", *Sustainability*, 13(7), 3829.
- Bertocchi, D., Camatti, N., Giove, S., van der Borg, J. (2020), "Venice and Overtourism: Simulating Sustainable Development Scenarios through a Tourism Carrying Capacity Model", *Sustainability*, 12(2), 512.
- Butler, R. W., Dodds, R. (2022), "Overcoming Overtourism: A Review of Failure", *Tourism Review*, 77(1), pp. 35–53.
- Celata, F., Coppola, A., Crisci, M., Diletti, M., Puccini, E., Semi, G. (2020), "Rivoltiamo la città", *MicroMega*, luglio 2020, pp. 27–38.
- Celata, F., Romano, A. (2022), "Overtourism and Online Short-Term Rental Platforms in Italian Cities", *Journal of Sustainable Tourism*, 30(5), pp. 1020–1039.
- Colomb, C., Novy, J. (eds.) (2017), *Protest and Resistance in the Tourist City*, London, Routledge.
- Comune di Firenze (2023), Giunta comunale, deliberazione n. DG/2023/00673 del 22 dicembre 2023.
- Comune di Firenze (2024), *Contributo per passaggio da locazioni turistiche a locazioni a medio-lungo termine in area UNESCO*.
- Comune di Firenze (2025), *Rendiconto della gestione 2024*, vol. 3, Relazione sulla gestione.
- Comune di Venezia (2015), *Annuario del Turismo 2015*.
- Comune di Venezia (2024), *Annuario del Turismo 2024*.
- Comune di Venezia (2025), *Rendiconto della gestione 2024*.
- Comune di Venezia, OpenBilancio, esercizi 2012–2025.
- Comune di Venezia, Servizio Statistica, *Serie storiche della popolazione residente per quartiere*.
- Dodds, R., Butler, R. (eds.) (2019), *Overtourism: Issues, Realities and Solutions*, Berlin-Boston, De Gruyter.
- Gemeente Amsterdam, *Begroting 2024* e documentazione sulla *toeristenbelasting*.
- Goodwin, H. (2017), *The Challenge of Overtourism*, Responsible Tourism Partnership Working Paper.
- Koens, K., Postma, A., Papp, B. (2018), "Is Overtourism Overused? Understanding the Impact of Tourism in a City Context", *Sustainability*, 10(12), 4384.
- Milano, C., Cheer, J. M., Novelli, M. (eds.) (2019), *Overtourism: Excesses, Discontents and Measures in Travel and Tourism*, Wallingford, CABI.
- Novy, J., Colomb, C. (2019), "Urban Tourism as a Source of Contention and Social Mobilisations: A Critical Review", *Tourism Planning & Development*, 16(4), pp. 358–375.
- Peeters, P. et al. (2018), *Research for TRAN Committee – Overtourism: Impact and Possible Policy Responses*, Brussels, European Parliament.

- Raimondo, S., Biondani, M., Giupponi, C. (2026), "Tourism Carrying Capacity as Dynamic Property of Complex Socio-Ecological Systems", FEEM Working Paper 06-2026.
- Salerno, G.-M. (2020), *Per una critica dell'economia turistica. Venezia tra museificazione e mercificazione*, Macerata, Quodlibet.
- Salerno, G.-M., Russo, A. P. (2022), "Venice as a Short-Term City. Between Global Trends and Local Lock-ins", *Journal of Sustainable Tourism*, 30(5), pp. 1040–1059.
- UNWTO et al. (2018), *'Overtourism'? Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions*, Madrid, World Tourism Organization.
- Comune di Venezia (2024), Proposta di deliberazione n. 1061 del 16 settembre 2024, Variante normativa n. 111 al Piano degli Interventi e Regolamento per le locazioni turistiche oltre 120 giorni.
- Comune di Venezia (2026), "Contributo di accesso: i dati provvisori del 2026", luglio 2026.
- Comune di Venezia (2026), "Tari 2026, via libera alle nuove tariffe senza aumenti", 27 giugno 2026.
- Comune di Firenze (2025), Regolamento per le locazioni turistiche brevi, deliberazione del Consiglio comunale n. 27 del 5 maggio 2025.
- TAR Toscana (2026), Sentenza n. 925 del 14 maggio 2026.

PLANUM. The Journal of Urbanism

Francesco Bandarin, (2026), "Venice and the Political Economy of Overtourism.
From Cost Compensation to Fiscal Dependence on the Tourist City
(Venezia e l'economia politica dell'overtourism.
Dalla compensazione dei costi alla dipendenza fiscale dalla città turistica)",
Planum Magazine no. 53, vol. II/2026