

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 2005

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori CAPRILI e TECCE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 FEBBRAIO 2008

Legge di riforma del sistema turistico nazionale

ONOREVOLI SENATORI. - Per il turismo italiano, da tempo immemorabile, non si attuano politiche in grado di mettere in circolazione risorse pubbliche e non si è fatto niente per quanto riguarda la possibilità di avere una concentrazione di tutte le risorse in una sorta di «casa Italia», come invece avviene da tempo per «casa Francia»; infatti, come dicono tutte le ultime recenti inchieste, il turismo *made in Italy* ha subito, nel tempo, clamorosi rovesci a favore di Spagna, Grecia e di altri paesi emergenti.

Sembra, perciò, venuto il momento di non affrontare i problemi in forma episodica, ma proporre alla discussione un disegno di legge in grado di fornire un quadro di riferimento, anche perché la presunta autonomia ed il presunto potere esclusivo delle Regioni, risultano, in realtà, pretesti per il disinteresse a questo settore tanto significativo della nostra economia, mentre, allorquando in altre sedi si stabiliscono aumenti del 300% degli oneri per le imprese turistiche si inferisce un colpo mortale e definitivo a molte Regioni e territori che si reggono sul turismo balneare. E questo è solo un esempio!

Il Trattato di Lisbona firmato il 13 dicembre al Titolo XXI detta i principi fondamentali sul turismo dichiarando, all'articolo 176 B: «1. L'Unione completa l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione in tale settore. A tal fine l'azione dell'Unione è intesa a:

a) incoraggiare la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese in detto settore;

b) favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche.

2. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono le misure specifiche destinate a completare le azioni svolte negli Stati membri al fine di realizzare gli obiettivi di cui al presente articolo, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

E, quindi, risulterebbe significativo per l'Italia elaborare buone pratiche e creare un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese turistiche, soprattutto tenendo conto del valore economico del settore turistico nel nostro Paese e della legislazione frammentaria, non organica, assente di chiari principi guida che è stata emanata in materia.

LEGISLAZIONE VIGENTE

Il problema da affrontare per proporre una nuova legge sul turismo non è marginale, nella misura in cui la normativa in materia sembra essere totalmente superata e assolutamente da stravolgere quanto ai contenuti e alle finalità.

L'originario articolo 117 della Costituzione nell'attribuire alle regioni la competenza legislativa in materia di turismo ne fissava il limite nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

Detti principi sono stati definiti inizialmente con legge 17 maggio 1983, n. 217, legge quadro per il turismo, a seguito della quale le regioni hanno adottato le rispettive discipline, e più recentemente con legge 29 marzo 2001, n. 135 di riforma della legislazione nazionale sul turismo.

La legge in vigore, definita «riforma» e non legge quadro, sostituisce la vecchia legge-quadro che manteneva una forte impronta centralistica e restituisce pienamente

la potestà legislativa alle regioni. Una parte delle norme precedentemente definitive dalla legge-quadro vengono direttamente ascritte alla competenza regionale. Per altre, quelle relative alla definizione di qualità del turismo italiano, agli interessi non frazionabili di tutela dei consumatori e di libertà di impresa, la strada scelta è stata quella di delegificare e affidare, prima del recepimento regionale della riforma, alla Conferenza Stato-regioni il compito di definire linee guida che contengano *standard* minimi validi su tutto il territorio nazionale.

Con tale legge è stata istituita la Conferenza nazionale del turismo, indetta dalla Presidenza del Consiglio almeno ogni 2 anni e organizzata dal ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni-province autonome, cui partecipano anche rappresentanti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, quelli degli imprenditori, dei consumatori, delle associazioni *pro-loco*, dell'Unione nazionale dei comuni e delle comunità montane, delle onlus, degli ambientalisti e dei sindacati. La Conferenza ha lo scopo di verificare l'attuazione e l'aggiornamento delle linee guida (ovvero del decreto del governo di indirizzo degli interventi).

Sicuramente innovativa nella legge in vigore è la Carta dei diritti del turista da redigere in almeno quattro lingue, contenente informazioni sui servizi turistici e sulle procedure in caso di inadempienza delle imprese e delle agenzie, sui diritti del viaggiatore su aerei, treni, navi, autostrade, sugli obblighi in caso di acquisto dei pacchetti e dei viaggi organizzati, sulle polizze assicurative, sull'assistenza sanitaria, sulle tasse doganali, sui modi di contattare le associazioni di tutela dei consumatori, sulle norme di tutela del patrimonio artistico e culturale.

Si prevede che, per la rapida risoluzione delle controversie sia tra imprese che tra imprese e utenti (che possono anche avvalersi delle associazioni dei consumatori), le ca-

mere di commercio costituiscano apposite commissioni arbitrali e di conciliazione.

Meno apprezzabili risultano le norme in vigore sui «Sistemi turistici locali» definiti come «i territori, anche di regioni diverse, in cui c'è un'offerta turistica integrata di beni culturali, ambientali, di attrazioni turistiche, di prodotti tipici agroalimentari o artigianali» e fatti oggetto di promozione e finanziamenti.

Risultano assolutamente confuse e contraddittorie le norme in vigore relativamente alle autorizzazioni e alle sanzioni, fino al riferimento allo «sportello unico» e al sistema generale dei finanziamenti.

L'articolo 9 della legge n.135 del 2001, infatti, semplifica le procedure per chi opera nel comparto turistico, applicando allo stesso la normativa relativa allo sportello unico per le attività produttive (istituito dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.), gestito dai Comuni singolarmente o in forma associata con altri enti locali o in convenzione con le Camere di commercio. I Comuni dovranno conformarsi ai principi di speditezza, unicità e semplificazione che caratterizzano il nuovo corso della pubblica amministrazione, uniformando i procedimenti di autorizzazione per le attività e professioni turistiche alle procedure previste per le altre attività produttive, se più favorevoli, e attribuendo a un'unica struttura, lo sportello, la responsabilità dei procedimenti.

Anche in quest'ambito il richiamo ad istituti di carattere generale, tra l'altro di difficile avvio nel nostro ordinamento e ripetutamente riformati, comporta una sostanziale disapplicazione della normativa statale.

Nella legislazione statale vigente mancano in sostanza idee guida e si registra:

- un estremo interesse alla creazione di enti ed organismi con competenze sovrapposte una indifferenza ai contenuti e all'esame di problematiche di carattere generale;

- una dispersione in centinaia di provvedimenti episodici di alcune soluzioni an-

che giuste, ma slegate da un contesto normativo organico;

- una confusione tra attività imprenditoriali vere e proprie e attività prive di connotati da «impresa»;

- una carenza contenutistica di carattere generale.

Esistono poi una serie di norme statali sparse, confuse ed inserite in normative relative ad altre materie:

1) concessioni demaniali (codice della navigazione);

2) agevolazioni per attività produttive (legge 19 dicembre 1992, n. 488);

3) imprenditori a femminile (legge n. 25 febbraio 1992, n. 215);

4) ordinamento ENIT (legge 11 ottobre 1990, n. 292);

5) maestri di sci (legge 8 marzo 1991, n. 81).

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, aveva attribuito le residue funzioni statali sul turismo al neo-istituito Ministero delle attività produttive, frutto dell'accorpamento di tutte le funzioni attinenti alle politiche nazionali rivolte al settore produttivo nel suo complesso, quasi per sancire il riconoscimento del valore strategico del settore nell'ambito dell'economia nazionale e mirare ad una maggiore integrazione delle politiche nazionali rivolte alle attività produttive.

Il decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, ha sancito il trasferimento delle residue competenze statali in materia di turismo al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e articolato in due uffici dirigenziali di livello generale, con relativa attrazione di competenze e di risorse finanziarie.

Infine, l'Ente nazionale del turismo (ENIT), istituito con legge n. 610 del 1921 e più volte riformato, ha compiti di promozione e incremento del turismo dall'estero

verso l'Italia, ed è stato trasformato in Agenzia nazionale del turismo con decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, operante a servizio sia delle amministrazioni statali, che di quelle regionali.

I CONTENUTI DEL PRESENTE DISEGNO DI LEGGE

In sostanza, la normativa che si propone dovrebbe articolarsi su pochi punti qualificanti:

1) obbligo di adozione del piano turistico degli interventi, con il quale vengono determinati gli obiettivi da perseguire, gli indirizzi, i criteri e le metodologie d'intervento nonché i criteri per la concessione di contributi per le imprese turistiche e le attività ricettive;

2) l'adozione del piano di utilizzazione a scopo turistico-ricreativo delle aree del demanio statale;

3) l'alta formazione degli operatori del comparto turistico e norme di tutela per i lavoratori del settore;

4) gli strumenti per lo sviluppo turistico: istituzione di un «marchio turistico Italia» mirato a riconoscere l'eccellenza in ambito turistico di aree territoriali, comuni, strutture ricettive e imprese turistiche e principi guida per le campagne promosse dagli enti locali;

4) il collegamento con le attività di incentivazione dello sviluppo economico e sociale del territorio, con particolare riferimento agli aiuti nei confronti delle imprese commerciali, artigianali, turistiche, culturali etc.;

5) le attività per la tutela dei diritti del turista.

RAPPORTI TRA STATO E REGIONI IN MATERIA DI TURISMO

Occorre proporre una legge che non susciti particolari problematiche relative al possibile conflitto di competenza con le regioni e gli enti locali: in altri termini non si devono ag-

gredire in alcun modo le tradizionali competenze degli enti territoriali, limitandosi a fornire un contributo e una legislazione di principi che potrebbe funzionare da potenziamento del ruolo degli enti locali.

Con il novellato articolo 117 della Costituzione cambiano le regole: la materia del turismo non rientra tra quelle di competenza concorrente né tanto meno esclusiva dello Stato che pertanto, secondo alcuni, non è chiamato a fissarne neppure i principi fondamentali, rimanendo tutta la materia di competenza regionale.

Questa tesi non sembra meritevole di accoglimento, almeno nella materia del turismo che, indubbiamente presenta rilevantissimi aspetti locali, ma non può mancare di una normativa quadro e di indirizzo per la tutela di superiori interessi di carattere certamente generale e riguardante tutto il Paese.

E, tuttavia, contro le disposizioni della legge n. 135 del 2001 i ricorsi per conflitto di attribuzione non furono pochi. Le regioni ricorrenti denunciavano, in riferimento ai vari parametri indicati, molteplici vizi delle norme oggetto dei ricorsi, essenzialmente sotto i profili dell'invasione della competenza regionale o della lesione del ruolo costituzionale delle regioni in materia di turismo, determinati per effetto della previsione di diversi atti e prescrizioni statali e ministeriali.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del Comitato nazionale del turismo, l'organismo istituito nel maggio 2005 dal ministro delle attività produttive, Claudio Scajola, e destinato a diventare la cabina di regia per coordinare l'attività delle regioni e dello Stato nella promozione del turismo. La sentenza della Corte ha accolto in questo modo il ricorso presentato da alcune regioni (Toscana, Veneto, Campania, Abruzzo) contro l'articolo 12 del decreto n. 35 del 2005.

Non a caso il ministro Rutelli ha provveduto ad istituire il Comitato per le politiche

turistiche sostitutivo del Comitato nazionale ritenuto illegittimo.

Le regioni hanno denunciato, poi, l'illegittimità dei commi da 2 a 4 e 7 dell'articolo 12 del decreto-legge n. 35 del 2005, norme che, disponendo la trasformazione dell'Ente nazionale del turismo (ENIT) nell'Agenzia nazionale del turismo, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione e sottoposto all'attività di indirizzo e vigilanza del Ministro delle attività produttive, violerebbero gli artt. 117, quarto comma, e 118 della Costituzione, poiché la legge statale interverrebbe in una materia di competenza regionale, prevedendo solo in maniera indeterminata la partecipazione di rappresentanti della regione e stabilendo comunque la soggezione dell'attività dell'Agenzia al controllo ministeriale.

In sostanza gli organi fondamentali dell'Agenzia-Enit sono formati con l'incisivo coinvolgimento delle regioni, ma l'immagine resta quella di una struttura principalmente collegata all'organizzazione ministeriale, la cui sola presenza incoraggia il Governo a conservare ulteriori strutture, rigidamente statali, come il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, recentemente istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e articolato in due uffici dirigenziali di livello generale, con relativa attrazione di competenze e di consistenti risorse finanziarie, in una materia in cui l'amministrazione statale dovrebbe avere solo compiti di indirizzo e coordinamento sulla base di qualificati interessi di carattere nazionale.

Il quadro delle competenze è, comunque, certamente, profondamente mutato in seguito alla riforma costituzionale del 2001, che, non inserendo la materia del turismo nell'elencazione delle competenze regionali di tipo concorrente (e nemmeno in quelle di competenza esclusiva statale) ne ha determinato, implicitamente, il riconoscimento alle regioni

a titolo di competenza c.d. esclusiva o residuale (art. 117, quarto comma, Costituzione).

Le recenti modifiche apportate al titolo V della Costituzione pongono, dunque, l'accento sulla necessità di una attenta valutazione delle implicazioni derivanti dalla scelta dei percorsi attuativi, in quanto si è probabilmente effettuato un passaggio troppo brusco da un sistema accentrato ad uno decentrato senza stabilire le regole che, pur nel rispetto dei principi di unitarietà e coordinamento dell'intero quadro costituzionale, consentano allo Stato di fissare i principi fondamentali ed evitino la diversità di trattamento per cittadini, turisti ed imprese nelle diverse regioni.

Tra l'altro nella materia del turismo non può essere ignorata la necessità di collaborare alla realizzazione di interessi ultraregionali (quelli di più regioni, dello Stato, dell'Europa) e alla definizione di politiche coordinate nelle materie di competenza statale.

Nè può essere evitato il debito riconoscimento del ruolo dell'impresa, protagonista della vita economica e sociale, soggetto costituente e patrimonio della regione, assieme ai cittadini, alle organizzazioni sociali o la promozione di forme pubblico-privato per la promozione dell'economia locale e la costituzione di organi permanenti di consultazione-partecipazione, con reali poteri di intervento nelle dinamiche istituzionali.

Certamente, la posizione che appare più in linea con l'esigenza di salvaguardare un ruolo di coordinamento a livello centrale potrebbe essere quella sostenuta dalla dottrina che afferma la non esclusività della competenza regionale nelle materie non elencate dal nuovo articolo 117 della Costituzione.

In base a tale interpretazione, lo Stato conserverebbe il potere di emanare leggi anche su materie diverse da quelle a lui riservate, leggi che non sarebbero affette da vizio di costituzionalità, in quanto - pur non essendo materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato non è comunque precluso allo

Stato di legiferare su di esse, e ciò soprattutto in assenza di normative regionali.

Con questo provvedimento si sceglie una linea chiara e rigorosa che propone una forte politica nazionale per il turismo senza intaccare le prerogative regionali, il riconoscimento delle realtà locali ed il ruolo di comuni e province.

Più utile è definire che il testo proposto, innovativo rispetto alla previgente legislazione, chiama gli enti territoriali esponenziali a gestire fino in fondo il loro ruolo, ispirandosi però ad una normativa di indirizzo che affronta e valuta il tema della tutela della concorrenza, del sostegno allo sviluppo economico, della tutela dei diritti costituzionali dei cittadini e, primi fra tutti, dei lavoratori.

Del resto è consolidata opinione in giurisprudenza e dottrina che la legislazione statale che preveda e disciplini il conferimento delle funzioni amministrative a livello centrale nelle materie affidate alla potestà legislativa regionale possa aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà.

Il conflitto Stato Regioni in materia di turismo non ha registrato punti di scontro insanabili per una serie di motivi:

- da un lato la Corte Costituzionale con la sentenza n. 197 del 2003, ha respinto i ricorsi regionali contro la riforma del turismo del 2001, evidenziando che, essendo sopravvenuta in materia la competenza residuale delle regioni, e, con essa, la possibilità per le regioni di sostituire con proprie leggi la normativa impugnata, la legge n. 135 del 2001 non risultava lesiva per le Regioni che potevano decidere liberamente se applicarla o meno;

- dall'altro ha svolto un importante ruolo di mediazione la Conferenza Città, Stato, Regioni che ha consentito alle regioni

di pervenire ad un esercizio «congiunto» di competenze normative su numerosi e rilevanti profili concernenti il turismo che, in base ai criteri formali di riparto delle competenze, avrebbero dovuto essere assegnati all'uno o all'altro livello;

- infine, alla fine del 2006 si è giunti, dopo una serie di conflitti, al varo del Comitato nazionale del turismo previsto dalla legge n. 135 del 2001 attraverso il suo effettivo insediamento, con una rinnovata composizione ed una nuova denominazione (Comitato per le politiche turistiche).

In sintesi, la normativa che si propone, evita di inserirsi nella contrapposizione tra i fautori di una ulteriore e più decisa regionalizzazione della materia del turismo, e i sostenitori della necessità di un ritorno al passato e, dunque, di un accentramento delle competenze.

I primi si fondano sull'indubbia diversità delle caratteristiche territoriali (e delle relative attrattive turistiche) del territorio italiano, e sull'altrettanto indubbia capacità di sperimentazione ed innovazione dimostrata, in più di trent'anni di legislazione, dalle Regioni.

I secondi, invece, partono dai dati economici, che mostrano una crescente sofferenza del mercato turistico italiano, dovuto, anche alla difficoltà di promuovere un'immagine unitaria dell'Italia all'estero e ritengono che allo Stato debba essere tuttora riconosciuto, almeno in via transitoria e sino alla piena attuazione del federalismo fiscale, un rilevante ruolo di impulso ed indirizzo nei settori economici che, come quello turistico, rappresentano una porzione relevantissima del PIL nazionale.

Le ragioni degli uni e degli altri sono contenute dalla normativa proposta che non interviene mai con norme precettive sulle regioni e gli enti locali, ma innesta meccanismi di coordinamento ed equilibrio, dettando principi ed indirizzi solo in materie, quale quella della tutela dei diritti dei lavoratori,

o della libertà di concorrenza ed evitando, per non incorrere nella censura della sproporzione tra l'interesse generale tutelato e l'autonomia regionale in previsione di una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico.

In secondo luogo vengono previste, su tutti i punti qualificanti, intese con le regioni ed in tutti gli organismi collegati una loro presenza consistente e significativa.

Con la normativa proposta, pertanto, si potrebbe pervenire ad un nuovo assetto organizzativo del turismo italiano, ridisegnato dal basso, che valorizzi in un quadro nazionale unitario le peculiarità e le identità locali.

Per realizzare questo si auspica che le Conferenze permanenti, in collegamento con le associazioni nazionali dei comuni, delle province e delle comunità montane, concordino alcuni criteri di fondo per l'emanazione o l'adeguamento delle loro normative al precipuo fine di evitare scelte disomogenee a livello nazionale e regionale e scarsa efficacia sugli enti locali e sugli operatori del settore.

PROFILI URBANISTICI

La necessità, che le imprese avvertono, di accelerare il processo di ammodernamento e di rafforzare la loro competitività per poter operare in un mercato allargato richiede anche una maggiore efficienza della funzione pubblica per il concorso alla progettazione dello sviluppo territoriale. Da questo punto di vista tutte le procedure proposte privilegiano le azioni finalizzate, tra l'altro, alla razionalizzazione e alla riduzione degli adempimenti a carico delle imprese e dei termini di durata dei procedimenti, nonché a definire specifici moduli procedurali idonei a contestualizzare l'esercizio dei poteri pubblici.

TUTELA DEI LAVORATORI ED IN PARTICOLARE DEI LAVORATORI STAGIONALI

Nella proposta viene dedicata una particolare attenzione al mondo del lavoro che in quest'ambito risulta particolarmente esposto alle sfavorevoli condizioni della stagionalità che a volte si traduce in precarietà ed assenza di tutele e garanzie verso i lavoratori.

Tra le finalità della legge è prioritario, a nostro avviso, favorire politiche attive tese a promuovere la stabilizzazione del mercato del lavoro nonché la qualificazione e la riqualificazione professionale degli addetti del settore.

Il primo problema da affrontare concerne quello dei lavoratori gestori. Infatti la loro posizione è particolarmente priva di garanzie e arreca danni al settore turistico di non poco rilievo.

I gestori e le loro famiglie non godono di alcuna garanzia e di alcuna tutela: il loro lavoro, tra l'altro, viene remunerato concorrenza con la rendita immobiliare dei proprietari totalmente estranei alla gestione alberghiera e disinteressati agli stessi immobili.

Ambedue i soggetti non hanno possibilità e convenienza a garantire la manutenzione dell'immobile e la qualità della gestione, o, tantomeno, le innovazioni tecnologiche e le ristrutturazioni con rilevanza urbanistica: ne deriva un danno diretto oltre che ai lavoratori anche al settore economico del turismo, alle città e, in genere, alla qualità dell'offerta turistica italiana.

Da tale considerazione prende le mosse la proposta di notevoli benefici tributari in caso di acquisizione degli immobili connessi alle attività da parte dei gestori delle stesse.

NEGOZI STORICI

Il Comitato ristretto della Commissione X Attività Produttive della Camera dei Deputati ha varato nell'ottobre 2007, un progetto di legge che aveva l'obiettivo di porre sotto tutela i negozi e i locali storici con almeno cinquanta anni di attività. Il progetto di legge

nato da un ampio accordo in Commissione, ci sembra un provvedimento molto utile per lo sviluppo del turismo in quanto riteniamo essenziale che nei centri storici delle nostre città venga tutelata la permanenza di attività che rischiano di essere espulse, a causa degli alti costi di gestione e di affitto, a favore di banche o *fast food*; si ritiene pertanto opportuno inserire alcuni principi di tale normativa nella presente provvedimento di riforma del turismo al fine di sottolineare che gran parte della capacità attrattiva dei centri storici è affidata proprio all'unicità di queste tradizioni commerciali o artigianali.

È evidente che, in questa sede, il discorso assume contorni più ampi e va verso la tutela di forme di associazionismo, di organizzazioni per i prodotti tipici, di consorzi privati e pubblici o misti per la valorizzazione delle risorse territoriali.

Si fa confluire nella proposta tutta l'esperienza dell'ANCI, di singoli e gruppi che hanno lavorato e lavorano per rilanciare territori della Repubblica fondandosi sulle antiche tradizioni, i mestieri, i prodotti gastronomici e non che sono peculiari del territorio e che quel territorio possono valorizzare e caratterizzare.

CONCLUSIONI

Come è noto, in molte norme sparse nella legislazione vigente si tenta di tutelare qualche forma particolare di turismo (ad esempio nell'ultima finanziaria il turismo innovativo, quello congressuale, etc.) ma piuttosto che trovare occasionali soluzioni sporadiche in agevolazioni fiscali, sottoposte tra l'altro, alla concessione di deroghe da parte degli organismi comunitari, si propone di risolvere il problema con un principio più generale di favore verso forme di turismo ritenute meritevoli di particolare tutela, come quello all'aria aperta o giovanile, quello congressuale, quello religioso e soprattutto quello collegato alla rivalutazione dei territori, delle tradizioni e dei prodotti tipici.

Per quanto riguarda le ricorrenti estensioni di agevolazioni previste per altri settori al turismo, la nostra proposta risolve con una norma di carattere generale di assimilazione delle imprese turistiche alle imprese industriali, in modo che nelle successive norme di incentivazione, esenzioni o agevolazioni fiscali etc. il legislatore debba, laddove voglia escludere le imprese turistiche, espressamente limitare la portata delle disposizioni ad altre categorie di imprese e non si debba effettuare il ragionamento inverso.

Gli scopi in questo caso sono espressi:

- 1) favorire l'aumento dei flussi turistici;
- 2) favorire la nascita di nuove imprese nel settore.

La normativa proposta sembra essere tutta ispirata a tali principi.

In sintesi, nel disegno di legge che si propone, si perseguono obiettivi che sono già in parte presenti nella legislazione vigente, ed

altri che riteniamo particolarmente caratterizzanti e riguardano:

- la necessità di un riordino della materia;
- la necessità di prevedere tutele particolari per i lavoratori stagionali e precari;
- la necessità di determinare una riduzione di spesa pubblica, disciplinando i contributi a pioggia alle imprese ed alle iniziative, fissando criteri (art. 14) che prevedono la promozione dell'immagine unitaria delle regioni all'estero ad un coordinamento nazionale delle iniziative, e limitando la concessione di contributi da parte dei comuni a quelli rientranti nei criteri regionali di programmazione turistica;
- un nuovo rapporto fra sviluppo del turismo, valorizzazione del territorio e delle sue risorse, tutela dell'ambiente e dei beni culturali.

RELAZIONE DI QUADRO MACROECONOMICO SUL SETTORE DEL TURISMO

PREMESSA

Nella quattordicesima edizione del Rapporto sul turismo italiano si evidenzia come:

Il turismo italiano perde quote di mercato, soprattutto nei confronti di Spagna e Croazia che segnano una costante crescita delle presenze.

In generale il turismo *made in Italy* registra un meno 4 per cento delle presenze, con luci e ombre: la crisi colpisce particolarmente l'agriturismo (-10,9 per cento) e il turismo balneare tradizionale (-5,5 per cento).

In notevole calo anche il mercato delle case in affitto, che ha avuto una diminuzione dei movimenti del 9 per cento. In aumento, invece, le presenze nelle città d'arte (+3,2 per cento), il turismo nei parchi (+2,5 per cento) e quello termale (+1 per cento).

Il calo più consistente riguarda Nord Ovest e Centro, che perdono il 6 per cento degli stranieri e il 3 per cento degli italiani. In particolare, oltre alla fuga dei tedeschi, diminuiscono i turisti provenienti da Francia, Belgio, Austria e Paesi Bassi. In aumento, invece, statunitensi e giapponesi.

I dati provvisori registrano nel 2004 344,9 milioni di pernottamenti, per un complesso di 85,9 milioni di arrivi, con una permanenza media di 4,02 giorni. In pratica gli arrivi sono aumentati del 3,8 per cento, ma le permanenze medie sono diminuite: nel complesso, dunque, le presenze sono aumentate dello 0,2 per cento. Sono interessati da una crescita sostenuta gli alberghi (+4,9 per cento), soprattutto al Nord, e i campeggi.

Il fatturato nell'industria dei viaggi e del turismo in Italia nel 2004 si è chiuso con una variazione nominale pari a +1,9 per cento e reale di meno 0,3 per cento, grazie agli arrivi stranieri.

Lo scorso anno la spesa *pro capite* giornaliera degli stranieri è stata calcolata in 88 euro, contro gli 85 del 2001, con una notevole forbice rispetto al comportamento degli italiani (68 euro).

Sono stimati in 86,8 miliardi di euro i consumi turistici in Italia nel 2004, divisi fra 28,75 miliardi spesi dagli stranieri e 58 dagli italiani, che muovono il 66,9 per cento della domanda. Il valore aggiunto attivato dai consumi turistici ha raggiunto nel 2004 i 68,3 miliardi di euro, con una diminuzione del 2,9 per cento rispetto al 2003.

Le entrate turistiche reali sono passate dai 26,7 miliardi di euro del 2000 a 23 nel 2004, con un decremento complessivo in quattro anni del

14 per cento, ma con un recupero dell'1 per cento lo scorso anno rispetto al 2003.

Nel 2004 il valore aggiunto attivato dai consumi turistici in Italia è stato di 44.304 milioni di euro, con un calo del 3 per cento rispetto al 2003, legato al rallentamento del turismo domestico. La componente lavoro ha interessato, comprendendo le attività indirette, 2.299.000 di persone, con un'incidenza dell'occupazione turistica del 9,4 per cento del totale nazionale.

Il settore turistico perde quota sul Pil in Italia, mentre negli altri Paesi aumenta, gli investimenti pubblici non reggono il passo di Francia e Spagna

Arrivano sempre meno visitatori (7 per cento quest'anno) dall'estero, mentre la domanda interna langue e manca una strategia del Governo.

A preoccupare gli imprenditori è la caduta verticale di competitività dell'Italia sullo scenario turistico internazionale. Tra il 1990 e il 2004 il movimento turistico globale è passato da 450 a 750 milioni di persone.

L'Italia ha drasticamente perso quote di mercato, come rileva il Centro studi Confindustria. Da essere il Paese *leader* mondiale nel turismo nel 1970, l'Italia ha oggi una quota del 4,9 per cento appena mentre la *leadership* spetta alla Francia (9,9 per cento), seguita da Spagna (7,1 per cento), Stati Uniti (6,1 per cento) e, da ultimo, Cina (5,5 per cento) che ha superato quest'anno di slancio il nostro Paese.

TABELLA 1 - Prime dieci destinazioni mondiali per arrivi internazionali

	1950	Quota mondo	1970	Quota mondo	1990	Quota mondo	2004	Quota mondo
1	Stati Uniti	71%	Italia	43%	Francia	38%	Francia	33%
2	Canada		Canada		Stati Uniti		Spagna	
3	Italia		Francia		Spagna		Italia	
4	Francia		Spagna		Italia		Cina	
5	Svizzera		Stati Uniti		Ungheria		Italia	
6	Irlanda	17%	Austria	22%	Austria	19%	Regno Unito	14%
7	Austria		Germania		Regno Unito		Hong Kong	
8	Spagna		Svizzera		Messico		Messico	
9	Germania		Jugoslavia		Germania		Germania	
10	Regno Unito		Regno Unito		Canada		Austria	
	Altri	12%	Altri	35%	Altri	43%	Altri	53%
TOTALE		100%		100%		100%		100%

a) Cina

Fonte: OMT.

Peraltro tra i Paesi avanzati l'Italia è l'unico che, nell'ultimo decennio, ha visto calare dal 6,13 per cento al 5,68 per cento l'incidenza del settore turistico in senso stretto sul Prodotto interno lordo (tab. 2), mentre altri Paesi come Croazia, Tunisia, Spagna, Francia, Germania e Gran Bretagna hanno visto il comparto turistico accrescere il proprio ruolo sul Pil.

TABELLA 2 - Indice di impatto economico del turismo^{a)}

Paesi	Anni			
	1990	1995	2000	2004 ^{b)}
Maldiva	59,81	100,00	100,00	100,00
Cipro	30,12	37,48	41,46	42,98
Croazia	-	15,15	30,06	41,72
Malta	33,72	44,10	43,09	29,87
Grecia	5,13	7,25	20,18	21,25
Tailandia	7,24	11,71	13,43	16,48
Tunisia	11,09	14,70	14,59	14,05
Turchia	2,78	5,30	7,13	12,21
Portogallo	7,38	9,57	11,20	11,67
Spagna	5,26	8,02	10,40	11,09
Germania	3,27	4,61	5,64	6,45
Francia	3,03	4,24	5,44	6,23
Regno Unito	3,63	5,81	5,77	5,89
Italia	2,71	6,13	5,97	5,68
Cina ^{c)}	0,64	2,50	3,73	4,66
Canada	3,43	4,27	4,29	4,20
Messico	4,89	4,97	3,15	3,15
Stati Uniti	1,43	2,00	1,66	1,37
Giappone	0,85	0,81	0,34	0,52

^{a)} Rapporto tra la somma degli incassi del turismo internazionale e delle spese turistiche effettuate dai cittadini di un paese all'estero e il PIL del paese.

^{b)} Stima.

^{c)} Sono escluse Hong Kong e Monaco.

Fonte: Banca Mondiale.

L'indagine CsC ricorda poi che l'Italia perde anche il confronto degli investimenti pubblici. Secondo le rilevazioni 2005 la Francia investe, a livello aggregato, circa 17,8 miliardi (di dollari) nel comparto turistico pari all'1 per cento del Pil e per il periodo 2006-2015 si prevede un incremento annuo degli investimenti nell'ordine del 2,1 per cento.

La Spagna, che negli anni '80 ha nettamente sorpassato l'Italia, investe (sempre stime 2005) 12,9 miliardi di dollari e per i prossimi anni si stima una crescita media annua dell'2,2 per cento degli investimenti. E in Spagna gli arrivi dall'estero crescono oggi del 6 per cento l'anno.

Sta poi puntando massicciamente sul turismo anche la Gran Bretagna che investe 14,3 miliardi di dollari (0,8 per cento del Pil oggi) e si prepara a incrementare gli investimenti del 2,9 per cento all'anno entro il 2015.

Per l'Italia invece si stimano interventi per 13 miliardi (0,8 per cento del Pil) ma l'incremento atteso per i prossimi anni si attesta solo sull'1,6 per cento.

La competizione nel Mediterraneo si farà sempre più dura. Egitto, Marocco, Tunisia, Croazia stanno accelerando gli investimenti a tassi che arrivano anche al 5 per cento l'anno come nel caso dell'Egitto.

TABELLA 3 - Spesa pubblica turistica^{a)}, 2005

PAESI	Valori (miliardi di dollari)	in % del Pil	Tassi di crescita media annua 2006-2015
Francia	17,8	1,0	2,1
Regno Unito	14,3	0,8	2,9
Italia	13,0	0,8	1,6
Spagna	12,9	1,2	2,2
Germania	12,2	0,5	0,6
Svizzera	3,5	1,4	1,0
Portogallo	2,4	1,2	2,2
Grecia	1,2	0,5	0,3
Egitto	0,6	0,2	5,0
Marocco	0,4	0,3	4,6
Slovenia	0,3	0,7	3,2
Tunisia	0,3	0,4	4,3
Turchia	0,2	0,1	1,2
Croazia	0,1	0,2	2,2

^{a)} Somma tra spesa pubblica (per singoli utenti e collettiva) e investimenti pubblici.

Fonte: elaborazioni CSV su dati WTTC e EIU.

Dal 2000, l'Italia ha già perso circa 5 milioni di turisti stranieri, buona parte dei quali dall'area tedesca che ha rappresentato per anni più di un terzo di tutti gli arrivi.

Sotto accusa i prezzi alti, l'analisi del CsC rileva che i prezzi degli hotel a Milano (156 euro) e Roma (148) sono nettamente superiori a quelli di Barcellona (112), Berlino (88) o Bruxelles (99)⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Rapporto sul turismo 2006.

TABELLA 4 - Livelli medi dei prezzi degli alberghi nelle più grandi città europee
(valori in euro correnti)

Città	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Amsterdam	117	131	158	164	158	127	123	115
Barcellona	100	128	154	168	166	148	131	112
Berlino	79	88	92	101	101	90	88	88
Bruxelles	96	107	124	126	118	92	92	99
Dublino	103	107	112	111	109	117	120	121
Francoforte	90	95	104	113	109	106	100	115
Madrid	123	142	161	181	181	131	119	111
Milano	176	196	206	203	224	147	147	156
Monaco di Baviera	92	98	108	119	114	97	102	96
Parigi	169	174	191	199	199	171	175	171
Roma	169	188	225	243	255	160	157	148
Media	119,5	132,2	148,6	157,1	157,6	126,0	123,1	121,1

^{a)} La Bear Sterns International trae questi dati dall'*Hotel Benchmark Survey* della Deloitte; essi non includono l'imposta sul valore aggiunto applicata sul prezzo della camera. I campioni includono, generalmente, strutture alberghiere dalle tre alle cinque stelle sia indipendenti che appartenenti a catene; questi dati, pertanto, sono utili all'analisi in quanto permettono di stabilire degli ordini di grandezza e delle tendenze.

^{b)} I dati relativi al 2005 sono riferiti ai primi sei mesi dell'anno.

Fonte: elaborazioni CSC su dati Bear Sterns International

Il *trend* su esposto è evidenziato anche dai dati provvisori dell'Istat e degli Osservatori regionali sul turismo relativamente agli anni 2006 e 2007.

Data la rilevanza del settore per l'economia del paese e data l'entità del fenomeno (si ricordi che una differenza di un punto percentuale nel tasso di crescita causa un divario di più di dieci punti percentuali nell'orizzonte temporale di dieci anni) si rende necessario affrontare in maniera organica il problema a partire dalle sue possibili cause.

Probabili cause del trend negativo

Molti ovviamente sono i fattori individuabili come determinanti del *trend* negativo del comparto turistico: le analisi degli studiosi sono concordi nell'individuare almeno le seguenti (non in ordine di importanza):

- a) Livello dei prezzi elevato;
- b) Immagine problematica dell'Italia all'estero;
- c) Livello degli investimenti nel settore più basso rispetto ai paesi concorrenti;
- d) Tasso di cambio euro (importante ma non determinante, come insegna il *trend* della Spagna);
- e) Politiche pubbliche non organiche e coordinate in maniera efficiente.

Ai fini del presente disegno di legge particolarmente rilevante è l'analisi del punto E.

Politiche Pubbliche: attuale stato della disciplina e criticità

La riforma del titolo V della Costituzione ha attribuito alle regioni competenza esclusiva sul comparto turistico. Indipendentemente da considerazioni di merito, se ciò, da un lato, può essere giustificato sulla base del criterio di sussidiarietà verticale, dall'altro solleva problemi di coordinamento e di internalizzazione delle esternalità.

A) Esternalità e spill over: Sistema turistico integrato

Si consideri il fatto che il comparto turistico, per certi versi, costituisce un sistema integrato unico nazionale; in particolare, ciò risulta evidente almeno per quanto riguarda la domanda turistica dall'estero. Basti pensare agli effetti di *spill-over* delle politiche turistiche di una regione sul numero di visitatori e di presenze in altre regioni. È ormai evidenza consolidata (si vedano i dati degli osservatori turistici regionali) che percentuali molto elevate di turisti stranieri seguono itinerari turistici interregionali (ad es. le città d'arte: Venezia, Firenze, Roma, ecc.) con effetti di *spill-over* delle singole politiche regionali difficilmente internalizzabili. Tali effetti, è bene sottolinearlo, possono assumere caratteristiche sia di esternalità positive (politiche regionali di attrattività efficaci producono effetti positivi anche su altre regioni) che negativi (immagini negative di una regione riducono il numero di visitatori e di presenza in altre regioni); esempi recenti non mancano.

Alcuni studi recenti, sia pure ancora provvisori, mostrano come il valore dell'elasticità incrociata delle presenze turistiche su Roma-Firenze si aggira su valori prossimi a 0,7; in altri termini un incremento di 100 delle presenze su Firenze provoca un corrispondente incremento delle presenze su Roma pari a 70. Valori simili si riscontrano su Venezia, su Campania-Sicilia (anche se in misura più ridotta), sull'asse Veneto-Trentino, ecc.

B) Comparto del turismo integrato (Turismo-artigianato-industria)

Un secondo aspetto di criticità della struttura delle politiche-competenze riguarda le più recenti forme di organizzazione del sistema di domanda e di offerta turistica. L'organizzazione tradizionale basata su itinerari e/o attrattori turistici soffre oggi di criticità e debolezze. Il turismo e lo sviluppo basato sul turismo richiedono un sistema integrato di offerta basato sulla storia, l'ambiente, le produzioni artigianali e industriali, eccetera, in una parola *l'offerta di un territorio*.

L'Italia è caratterizzata da un'estesa concentrazione, quantitativa e qualitativa, di patrimonio culturale e paesaggistico; in ogni angolo del nostro Paese possiamo trovare le testimonianze del nostro passato e gli interventi del nostro presente, un'inestimabile ricchezza unica e diffusa. Nella terra dei «mille campanili» ogni realtà, anche la più piccola, presenta delle unicità che la differenziano dalle altre, una peculiarità questa che rende

difficile presentare politiche di sviluppo e valorizzazione omogenee. Tutti questi microcosmi hanno radici e tradizioni diverse, sono tutti importanti perché identificano la comunità e la rappresentano. Parte integrante della cultura e della tradizione sono prodotti e servizi offerti oggi ma che si richiamano o costituiscono l'identità culturale di un'area. Si può pensare a questa frammentazione socioculturale come punto di partenza per una nuova idea di sviluppo dove è possibile distinguere il territorio in aree comuni e specializzate prendendo spunto dalla fortuna dei distretti industriali e sperimentare così nuove soluzioni.

I distretti industriali, istituzionalizzati dall'articolo 36 della legge n. 317 del 5 ottobre 1991 in cui si affida alle regioni il compito di individuare «aree locali caratterizzate da un'elevata concentrazione di piccole imprese specializzate in un determinato settore produttivo», sono un nodo, un sistema, in cui il raggruppamento d'attività produttive specializzate ha favorito la creazione di relazioni endogene ed esogene nonché lo sviluppo di infrastrutture e servizi dedicati. Ma trasportare il modello di sviluppo del distretto industriale in progetti di *marketing* territoriale non è un processo semplice, anzi presenta delle criticità. I distretti industriali, la spina dorsale del nostro apparato manifatturiero diffuso, come gli occhiali nel Cadore, il tessile a Prato, l'oreficeria ad Arezzo, la ceramica a Faenza, solo per citarne alcuni, sono interrelazioni e legami che spesso sono nati spontaneamente fissandosi in un determinato territorio tra organizzazioni e operatori economici accrescendone il vantaggio competitivo. Questo modello ha permesso e favorito lo scambio di conoscenze, la creazione di reti di relazioni, un senso di identificazione e lo sviluppo di infrastrutture e di servizi ausiliari nonché di immagine. Tuttavia, allo stesso tempo, questo ha accelerato problematiche di degrado ambientale e di insediamento nel territorio, molto spesso dimenticando la sostenibilità delle proprie origini e il proprio presente. La «distrettualizzazione» dell'Italia ha coinvolto varie realtà produttive fino ad espandersi in molti settori come quello agroalimentare con i marchi di origine protetta (lardo di Colonnata, cipolla di Tropea, pane di Altamura, pasticceria di Ragusa, tartufi delle Langhe, prosciutto di Parma, ecc.) e il settore turistico con i sistemi di offerta turistica locale (SLOT) identificati, in base alla legge n. 135 del 29 marzo 2001 come «un contesto turistico integrato o omogeneo che può uscire anche dagli ambiti regionali e comprendere anche più regioni, che è caratterizzato da un'offerta turistica integrata con i beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate», come nel caso di Rimini, Ischia, Cortina, la Versilia, solo per citarne alcuni esempi.

Il distretto oggi rappresenta una forma organizzata di un processo produttivo di certe categorie di beni specifiche per quel luogo e in relazione con l'ambiente, il patrimonio culturale e la società. Quando si parla di distretto culturale si identificano quelle aree delimitate in cui si è intrapreso un processo di sviluppo territoriale associato alla valorizzazione del patrimonio culturale. Un processo lungo che non nasce spontaneamente

ma che è il frutto di un andamento *top-down*, dall'alto del governo investendo tutto il territorio e la società che devono sostenerlo e dove la ricaduta e i risultati non sono prettamente economici ma indubbiamente di miglioramento della qualità della vita, di sviluppo sociale, di riconoscibilità dei luoghi, di maggiore attrattività e di conseguenza con effetti indiretti anche nel sistema economico del distretto. Infatti, il bene culturale, specie se legato al suo territorio, non è una funzione produttiva o di servizio che è delocalizzabile o trasferibile come nel caso dei distretti industriali ma è fruibile solo *in loco* nei limiti dell'organizzazione e della distribuzione strutturale. Esiste quindi un problema legato alla disponibilità immediata e futura del bene culturale, ma anche di quello paesaggistico, che si combina con le esigenze di conservazione e valorizzazione. Nell'ottica di sviluppo sostenibile occorre ricercare quell'equilibrio dinamico, quell'area di incontro, tra le dimensioni di sviluppo ambientale, economico e sociale. È l'intersezione di questi tre insiemi, con un approccio globale alla pianificazione e alla valutazione dei cambiamenti indotti, che ci porta ad uno sviluppo sostenibile, ovvero far in modo che lo sviluppo «soddisfi i bisogni dell'attuale generazione senza compromettere la capacità di quelle future di rispondere alle loro» (Rapporto Brundtland, 1987). Il distretto culturale rappresenta un modello di sviluppo locale autosostenibile (autonomo + sostenibile) nel senso di sistema di relazioni territorialmente delimitate in cui interagiscono i processi di valorizzazione del patrimonio materiale e immateriale con la realtà socio economica diffusa. Con l'idea di distretto culturale si ambisce a portare una nuova linfa alle comunità locali «utilizzando i servizi artistici e culturali per attrarre la gente, contrastare il declino economico industriale e tracciare una nuova immagine della città. Un distretto culturale metropolitano è un agglomerato spaziale di edifici dedicati alle arti figurative, musei e organizzazioni che producono cultura e beni fondati sulla cultura, servizi e strutture correlate» (Santagata, 2001). Ne deriva che il distretto culturale si costituisce, ad esempio, attorno ad una rete museale, ad una comunità artistica, ad un insieme di beni culturali e paesaggistici in un sistema territorialmente delimitato di relazioni che interagiscono e valorizzano le dotazioni culturali complessive in modo sistematico e unitario interfacciandosi con quella che è la realtà del tessuto urbano, economico, sociale e ambientale dove tutti e tutto concorrono verso un unico obiettivo: la valorizzazione del territorio e delle proprie identità.

Il primo distretto culturale italiano è un'area tutelata dall'UNESCO in cui otto comuni compresi in tre province si sono uniti per migliorare il territorio del Sud-Est siciliano: le «Città tardo-barocche del Val di Noto» (Noto, Catania, Caltagirone, Militello in Val di Catania, Modica, Palazzolo Acreide, Ragusa e Scicli - www.distrettoculturalesudest.it). Il fine del modello di distretto culturale è quello di promuovere, attraverso un'azione integrata, il senso d'appartenenza e d'identificazione di una comunità rendendola capace di «sostenere se stessa» poiché le sole azioni senza il supporto e il consenso collettivo, senza un senso d'identificazione, sono destinate al fallimento. La tentazione sarebbe di promuoversi in pro-

prio rischiando però di disgregare le forze investite ma invece con un lavoro a sistema nell'ottica dei distretti il risultato cambia: si lavora assieme per creare una «costellazione del valore aggiunto» riconosciuta da una rete di organismi in cui si agisce verso una strategia unica, per una *leadership* settoriale. Il patrimonio culturale territoriale è l'elemento necessario di un distretto culturale: rappresenta il risultato di un processo di sedimentazione continua di elementi ambientali (ecosistemi frutto delle civiltà), di elementi edificati-urbani (monumenti, città storiche, infrastrutture) e di elementi antropologici (modelli socio culturali, d'identità, cultura artistica, produttiva, politica). Le integrazioni alla base del modello di distretto culturale riguardano l'integrazione delle risorse storiche, culturali e ambientali presenti nel territorio; l'integrazione dei servizi di accessibilità e per il tempo libero; l'integrazione delle infrastrutture e dei servizi di accoglienza (alberghi, ristoranti, bar, commercio, ecc.); e l'integrazione con gli altri settori, come l'artigianato o il settore agroalimentare, incorporando i tratti distintivi del distretto, le sue tipicità, nel tessuto del territorio di appartenenza.

Tra gli obiettivi del modello di distretto culturale si può evidenziare:

- la tutela e la conservazione attiva del patrimonio culturale territoriale quale risorsa collettiva, nell'ottica di una valorizzazione sostenibile;
- l'integrazione delle risorse storiche, culturali e ambientali nella salvaguardia delle relative specificità e tipicità;
- la realizzazione di un sistema per l'accoglienza con *standard* qualitativi e quantitativi in funzione della domanda potenziale (offerta e domanda sostenibili);
- la realizzazione dell'integrazione e interrelazione dei servizi di accessibilità e del tempo libero;
- lo sviluppo e la valorizzazione di «saperi contestuali» dell'eccellenza nel campo della conoscenza, tecnologia e della ricerca per creare un valore aggiunto del capitale;
- il sostegno dell'identità sociale del territorio già presente e di quella nuova fino a sprigionare le potenzialità delle culture differenti presenti nel tessuto territoriale;
- l'educare e far crescere le risorse umane e la comunità per diffondere la partecipazione a nuove idee e all'innovazione dei processi culturali;
- l'offerta di qualità ambientale e sociale che investa tutto il territorio e che crei competitività;
- la specializzazione dell'offerta del distretto fino a determinare la domanda piuttosto che adeguare l'offerta alle potenzialità della domanda;
- l'incremento dell'imprenditorialità diffusa legata all'uso sostenibile del patrimonio culturale;
- la promozione di un marchio territoriale che alimenti la condivisione e il consenso e che identifichi il territorio.

Lo sviluppo territoriale, soprattutto nel contesto della sua sostenibilità e valorizzazione, è una delle sfide che, grazie anche al modello dei di-

stretti culturali, ci si appresta ad intraprendere. Un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con quelli attuali. L'evoluzione verso un mercato in cui la connessione in rete del patrimonio culturale allargato e diffuso, della società e delle imprese, l'integrazione dei sistemi e la costruzione di relazioni collettive, diventeranno fondamentali per tutte le operazioni di sviluppi armoniosi. Come ricorda Galting (1996) lo sviluppo non va usato solo al singolare, ma va inteso come «un insieme di opzioni contestualizzate nelle realtà sociali e quindi come gli sviluppi; il verbo sviluppare, poi, può essere usato sia in forma attiva sia in forma riflessiva, l'uno o l'altro uso non si differenziano solo grammaticalmente, ma implicano opposti approcci teorici e pratici». Il patrimonio culturale, quello ambientale e quello produttivo possono essere oggi il vero motore di sviluppo delle differenti aree geografiche. Ma è l'integrazione delle differenti filiere che attrae turismo e valore aggiunto.

C) L'attuale ordinamento giuridico

La Corte costituzionale con la sentenza n. 197 del 2003 decide, a due anni dalla presentazione dei ricorsi da parte delle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria, sulla legittimità costituzionale della l. n. 135 del 2001 di «Riforma della legislazione nazionale del turismo».

E lo fa dichiarando inammissibili le questioni di costituzionalità delle numerose disposizioni della legge n. 135 impugnate, non senza aggiungere però significative considerazioni che portano ad inquadrare le competenze attuali nella materia del turismo nel nuovo contesto costituzionale definito dalla l.c. n. 3 del 2001.

La decisione della corte – originata da ricorsi presentati anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 3 del 2001, ma adottata nella vigenza delle norme costituzionali riformate – fa da ponte così, sulla scia di analoghe pronunce⁽²⁾, tra vecchio e nuovo assetto delle competenze legislative di stato e regioni, optando per una soluzione che, salvando la continuità dell'ordinamento, apre, allo stesso tempo, sulla rinnovata prospettiva costituzionale e sul riparto di competenze che ne discende.

La pronuncia rappresenta, pertanto, un punto di sicuro interesse e di tutto rilievo per mettere a fuoco l'ampiezza dei poteri legislativi regionali nel settore turistico secondo il nuovo titolo V della costituzione, anche se giunge ad un tale risultato attraverso un percorso argomentativo, peraltro piuttosto complesso nonostante l'apparente linearità, che fa salva la legge quadro e gli atti che ne discendono fino a «l'adozione di apposite normative regionali» (pt. 4 in diritto).

⁽²⁾ G. MELONI, «La legge quadro non minaccia la competenza piena delle Regioni nella materia del Turismo».

Il difficile equilibrio Stato-regioni nella legislazione di settore

I ricorsi presentati dalle regioni avevano come obiettivo quello di contestare la legittimità della legge n. 135 nel suo complesso; numerose sono infatti le norme impugnate, tanto da minare, se fossero state accolte, l'impianto della legge quadro e non singole sue parti.

Anche se il cuore delle contestazioni è incentrato sulle disposizioni dell'art. 2, commi 4 e 5, della legge n. 135, con le quali il legislatore statale ha lanciato la sfida più significativa nei confronti delle regioni, con l'intento di riaffermare allo Stato uno spazio di intervento in funzione delle dichiarate esigenze unitarie che sarebbero da garantire anche in campo turistico.

Forse è opportuno, però, al fine di cogliere con una valutazione più ampia le possibili implicazioni che possono essere ricavate, rammentare taluni dei presupposti che hanno condotto a tale soluzione legislativa.

Nel processo di conferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali avviato dalla legge n. 59 del 1997 e realizzato in larga parte con il decreto legislativo n. 112 del 1998, si operò infatti una scelta proprio nel settore del turismo che risulta a tutt'oggi piuttosto singolare.

Il c.d. terzo decentramento interveniva dopo i primi due trasferimenti, del 1972 e del 1977, attraverso i quali le funzioni di amministrazione nella materia turistica erano state ampiamente decentrate a favore dei governi regionali e locali. Tant'è che proprio lo svuotamento delle attribuzioni dell'amministrazione statale aveva condotto alla proposizione da parte delle regioni del referendum abrogativo del ministero del turismo, che, svoltosi nel 1993, ebbe esito positivo. A seguito dell'esito referendario si rese necessaria una nuova ripartizione delle competenze tra Stato ed enti territoriali autonomi, realizzata con il decreto-legge n. 97 del 1995, convertito con modificazioni dalla legge n. 203 del 1995, volta essenzialmente a prendere atto della sostanziale regionalizzazione della materia. In realtà il legislatore non si limitò a sancire la competenza residuale delle regioni (cioè tutto ciò che non fosse espressamente attribuito all'amministrazione dello Stato era da considerarsi regionale), ma individuò anche grandi e significative aree di intervento statale (relazioni internazionali, funzione di indirizzo e coordinamento, interventi straordinari), nonché una specifica funzione unitaria attribuita alla presidenza del consiglio dei ministri per la definizione delle politiche generali di settore, al fine di determinare, nel rispetto delle competenze regionali, le linee strategiche di indirizzo (art. 2, legge n. 203 del 1995).

Di fronte a tale quadro, che pur in presenza dell'esigenza di riconoscere la sostanziale regionalizzazione del turismo sancita dallo stesso esito referendario, non aveva mancato di riaffermare un significativo pacchetto di funzioni all'amministrazione statale, ci si sarebbe dovuto attendere che «l'ulteriore conferimento» previsto dalla legge n. 59 del 1997 puntasse ad un deciso ridimensionamento del ruolo statale.

Invece l'articolo 44 del decreto legislativo n. 112 del 1998 oltre a ribadire, seppur con formulazioni differenti rispetto al passato, una serie di funzioni allo Stato, ne aggiunge una sostanzialmente nuova per la definizione, in accordo con le regioni, dei principi e degli linee guida da approvare, d'intesa con la conferenza Stato-regioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

I principi, gli obiettivi e soprattutto le linee guida rimessi alla determinazione statale appaiono, pertanto, potenzialmente idonei ad incidere fortemente sulla sfera della competenza regionale in campo turistico, nonostante l'esplicito rinvio al modello cooperativo Stato-regioni per la relativa procedura di adozione.

La legge n. 135 del 2001, di riforma della legge quadro sul turismo, sposa in pieno il sistema di interventi statali definito dall'articolo 44 del decreto legislativo n. 112. Anzi, ad esso riconosce una portata particolarmente ampia, determinando i contenuti del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico.

Così facendo, però, la legge n. 135 rinuncia in buona misura ad essere una legge quadro, una legge cioè di principi volti alla delimitazione della (allora) competenza concorrente regionale nel settore del turismo, in quanto affida proprio al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di determinare principi e obiettivi «al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche» (articolo 2, comma 4).

Quello che il decreto legislativo n. 112 del 1998 aveva previsto sul piano amministrativo viene trasferito, in tal modo, sul versante della legislazione: il mezzo è lo stesso, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di definizione dei principi e degli obiettivi, ma diverso è il campo di applicazione. Nel caso della legge n. 135, il decreto del governo viene a riempire di contenuto il vuoto volutamente lasciato dal legislatore, che anziché determinare – come avrebbe dovuto – i nuovi principi, ne rimette la definizione proprio all'atto di individuazione delle linee guida. Non è cioè la legge quadro a delimitare la competenza regionale, bensì l'apposito decreto del presidente del consiglio dei ministri, seppure adottato d'intesa con la conferenza stato-regioni.

Al di là dei pur rilevanti problemi relativi ai rapporti tra fonti normative – un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che di fatto assume la valenza di normativa quadro rispetto alla competenza legislativa regionale e all'entrata in vigore del quale è subordinata la stessa abrogazione della precedente legge-quadro n. 271 del 1983 – emerge anche un profilo problematico più propriamente contenutistico, in quanto gli ambiti rimessi alla regolamentazione del decreto risultano assai ampi e volti a stringere la potestà regionale attraverso numerosi *standard* e criteri uniformi. Basta scorrere l'elenco dei commi 4 e 5 dell'articolo 2 della legge n. 135 per rendersene conto: si va dagli *standard* minimi dei servizi di informazione e accoglienza ai turisti, alle tipologie di imprese turistiche; dagli *standard* di qualità delle camere d'albergo a quelli dei servizi offerti

dalle imprese turistiche, ai requisiti e modalità di esercizio delle professioni turistiche. Così come al decreto è rimessa la determinazione di principi e obiettivi per lo sviluppo dell'attività economica in campo turistico, gli indirizzi generali per la promozione all'estero, le azioni per lo sviluppo dei sistemi turistici locali.

La scelta compiuta con la legge n. 135 risulta caratterizzata per un verso da una forte riproposizione delle ragioni dell'uniformità nazionale, il cui perseguimento è affidato però alla determinazione dei principi con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e non in via legislativa, come vorrebbe invece il sistema della concorrenza; per altro verso, la subordinazione regionale risalta ancor più dal condizionamento che le regioni subiscono sui tempi dell'attuazione e non solo sul margine di manovra lasciato sui contenuti, in quanto la declinazione dei nuovi principi da parte delle regioni è condizionata alla previa adozione del decreto governativo: in realtà è la stessa legge quadro - come avrà modo di rilevare la Corte costituzionale - ad avere un'attuazione differita al momento di adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il passaggio dalla vecchia alla nuova legge quadro rimane così appeso alla adozione in via amministrativa delle linee guida per il turismo.

La Corte non è esplicita sul punto, ma lascia intendere che proprio il decreto attuativo della legge n. 135, intervenuto nel settembre 2002, a circa un anno dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, non è lesivo della competenza regionale. Esso, infatti, recepisce integralmente l'accordo raggiunto in Conferenza Stato-regioni, «nel cui ambito, tra l'altro, si è espressamente concordato tra le parti che "il turismo è materia di esclusiva competenza regionale"» (pt. 4 in diritto).

Se si guarda al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in effetti, ci si rende conto che si tratta di un atto volto non tanto alla attuazione della legge n. 135 - che avrebbe richiesto la determinazione di *standard* e criteri uniformi, nonché di principi e obiettivi -, quanto piuttosto al suo pratico svuotamento, in virtù del riconoscimento della competenza piena delle regioni nella materia del turismo. Il decreto non definisce né i principi, né tanto meno i criteri uniformi, ma rinvia per la determinazione di entrambi ad intese da raggiungere tra le regioni. L'esigenza di assicurare l'unitarietà del comparto turistico, posta a fondamento dell'impostazione seguita dal legislatore statale con la legge n. 135, finisce in tal modo per essere traslata dalla sfera della competenza statale a quella regionale. Sono le stesse regioni, attraverso un necessario processo collaborativo, da perseguire in virtù della piena potestà legislativa ad esse riconosciuta nella materia con la riforma del titolo V, a dover assicurare l'unitarietà del sistema.

La Corte rileva, non a caso, che proprio avverso il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del settembre 2002 non sono stati presentati ricorsi da parte regionale, il che indubbiamente la dice lunga sulla struttura stessa del decreto governativo e sulla sua compatibilità con il vigente sistema di riparto delle competenze legislative tra stato e regioni.

Trascurato pertanto il profilo contenutistico della norma di attuazione, peraltro estraneo all'oggetto della controversia, la Corte costituzionale conclude invece le sue considerazioni rilevando che, in ogni caso, proprio l'intervenuta riforma costituzionale fa venir meno l'interesse delle regioni all'annullamento della legge n. 135 del 2001. Le norme della legge quadro, seppur rimangono in vita nell'ordinamento, non sono in grado di impedire l'esercizio della competenza regionale, che proprio il nuovo articolo 117 riconosce alle regioni come piena o esclusiva per il settore turistico. Né tanto meno, la legge n. 135 del 2001 può legittimare per il futuro il governo, asserisce la corte, «a dettare i principi e gli obiettivi ... sulla base di una semplice intesa con le regioni in una materia che è divenuta di competenza esclusiva delle regioni» (pt. 4 in diritto).

Spetta alle regioni, in altri termini, appropriarsi del proprio ambito di competenza, senza potersi rifugiare dietro l'alibi di una normativa statale che sarebbe (o sarebbe stata) invasiva delle rispettive sfere di attribuzioni.

Allo stesso tempo, però, governo e legislatore statale sono avvertiti per il futuro. Non possono pensare di utilizzare lo strumentario messo a punto dalla legge n. 135, né, sembra di poter intendere, inventare altri mezzi volti a perseguire le ragioni dell'unitarietà, magari sul presupposto della infrazionabilità degli interessi in gioco, anche se questi fossero costruiti intorno ad una «semplice» intesa con le regioni. E come non pensare, a tale riguardo, all'impiego massiccio della funzione di indirizzo e coordinamento e al ricorso indiscriminato all'interesse nazionale, attraverso cui lo stato nel passato, anche recente, ha inciso profondamente sulle competenze regionali?

Il processo per giungere alla affermazione di principi e criteri unitari deve pertanto passare necessariamente per un itinerario più complesso, fondato sulla leale cooperazione, che la corte sembra lasciar intendere potrebbe trovare un valido modello proprio nell'accordo raggiunto tra stato e regioni per l'adozione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del settembre 2002.

Un'unitarietà che riposa essenzialmente su strumenti concertativi, il cui perseguimento è rimesso, però, in larga misura all'esercizio della competenza regionale.

Un sistema che tutela indubbiamente la competenza piena delle regioni nella materia del turismo, ma che non può permettersi, proprio per questo, l'inerzia dei legislatori regionali, oramai sempre più difficilmente superabile, e non solo nelle materie di competenza piena regionale, con il ricorso alla normativa nazionale a carattere suppletivo o cedevole.

Certo, la strada di affidare ad intese tra le regioni la determinazione di principi e criteri unitari, seguita dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di attuazione della legge n. 135 del 2001, lascia prefigurare un ruolo decisivo non solo dei legislatori regionali, ma forse soprattutto dei rispettivi esecutivi, nei cui confronti, però, il mancato intervento, che potrebbe configurare un vulnus dell'unità giuridica ed economica, potrebbe essere superato con il ricorso al potere sostitutivo del governo sulla base dell'articolo 120, secondo comma della Costituzione.

Si tratta di una partita assai complessa, in cui scendono in campo le ragioni della difesa delle sfere di competenza degli ordinamenti territoriali autonomi e quelle connesse alle esigenze di tutela dell'unità del sistema repubblicano, e che bisognerebbe cercare di giocare senza prefigurare sin dall'inizio il necessario sacrificio dell'una o dell'altra posizione.

D'altro lato, con la sentenza n. 88 del 2007, la Corte costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 1, commi 586, 589, 590 e 591 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede che il regolamento interministeriale sia preceduto dall'intesa Stato-regioni. Le regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia hanno sollevato questione di legittimità costituzionale della legge finanziaria 2006. Detto in termini molto semplici, le regioni citate hanno impugnato le norme predette in quanto ritenute invasive della competenza esclusiva riservata alle regioni in materia di turismo, ciò in contrasto con l'articolo 117, quarto e sesto comma, della Costituzione.

Tuttavia, richiamando pronunce precedenti, la Corte ha sottolineato che quando sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare tale esercizio per legge, anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga. L'iniziativa dello Stato nella materia in esame è ritenuta necessaria anche per ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e per esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Oggetto e finalità)

1. La presente legge definisce i principi fondamentali e gli strumenti della politica del turismo in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione ed ai sensi dell'articolo 56 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

2. I principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico vengono definiti d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche, nonché degli operatori e dei lavoratori del settore e sono improntati ai seguenti indirizzi:

a) tutela della trasparenza del mercato, della concorrenza, della libertà di impresa e della libera circolazione dei lavoratori;

b) riconoscimenti del ruolo strategico del turismo per lo sviluppo economico e occupazionale del Paese nel contesto internazionale e dell'Unione europea, per la crescita culturale e sociale della persona e della collettività e per favorire le relazioni tra popoli diversi;

c) tutela e valorizzazione dei lavoratori del settore, con particolare riferimento alle attività turistiche stagionali;

d) crescita competitiva dell'offerta del sistema turistico nazionale, regionale e locale;

e) tutela e valorizzazione delle risorse ambientali, dei beni culturali e delle tradi-

zioni locali anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile;

f) sostenimento del ruolo delle imprese operanti nel settore turistico o rilevanti sul territorio ai fini dello sviluppo turistico, al fine di migliorare la qualità dell'organizzazione, delle strutture e dei servizi;

g) promozione di azioni per il superamento degli ostacoli che si frappongono alla fruizione dei servizi turistici da parte dei cittadini, con particolare riferimento ai giovani, agli anziani percettori di redditi minimi ed ai soggetti con ridotte capacità motorie e sensoriali;

h) tutela dei singoli soggetti che accedono ai servizi turistici anche attraverso l'informazione e la formazione professionale degli addetti;

i) valorizzazione e riconoscimento dell'autonomia regionale in materia e del ruolo delle comunità locali, nelle loro diverse ed autonome espressioni culturali ed associative, e delle associazioni *pro loco*;

l) sostenimento dell'uso strategico degli spazi rurali e delle economie marginali e tipiche in chiave turistica nel contesto di uno sviluppo rurale integrato e della vocazione territoriale;

m) promozione della ricerca, dei sistemi informativi, della documentazione e della conoscenza del fenomeno turistico;

n) promozione dell'immagine turistica nazionale sui mercati mondiali, valorizzando le risorse e le caratteristiche dei diversi ambiti territoriali e coordinando ed indirizzando la promozione turistica delle realtà locali, in collegamento con le imprese operanti sul territorio e coordinando la promozione dell'immagine turistica territoriale con le finalità nazionali.

3. Sono fatte salve le prerogative delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di cui alla presente legge nel rispetto dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

4. Lo Stato e le regioni, nell'esercizio coordinato delle proprie competenze, valorizzano il ruolo dei comuni e delle province nei corrispondenti ambiti territoriali con particolare riguardo all'attuazione delle politiche intersettoriali ed infrastrutturali necessarie alla qualificazione dell'offerta turistica;

5. L'apporto dei soggetti privati per la promozione e lo sviluppo dell'offerta turistica può essere effettuato solo attraverso protocolli d'intesa, secondo quanto stabilito dalla presente legge.

6. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministeri competenti, cura in particolare il coordinamento intersettoriale degli interventi statali connessi al turismo, nonché l'indirizzo e il coordinamento delle attività promozionali svolte all'estero. Allo stesso Ministero spetta la rappresentanza unitaria in sede di Consiglio dell'Unione europea in materia di turismo.

7. La normativa in materia di turismo è sempre adottata d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sentite le associazioni di categoria degli operatori turistici e dei consumatori e le associazioni sindacali dei lavoratori del settore e dovrà sempre essere ispirato ai principi di:

- sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ai sensi del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione;

- integrazione tra i diversi livelli di governo garantendo necessarie forme di cooperazione e procedure di raccordo e di concertazione;

- completezza, omogeneità delle funzioni, unicità della responsabilità amministrativa.

Art. 2.

(Libertà di impresa e tutela del lavoro)

1. L'attività imprenditoriale nel settore turistico si fonda sul principio della libertà di iniziativa economica privata ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione ed è esercitata nel rispetto dei principi di tutela dei lavoratori del settore.

Art. 3.

(Definizioni e ambito di applicazione)

1. Ai fini della presente normativa:

a) per *standard* minimo dei servizi di informazione e di accoglienza ai turisti si intendono i criteri di fondo per l'offerta di informazione ed accoglienza. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definiscono concordemente gli *standard* minimi comuni di attività dei servizi di informazione e accoglienza dei turisti disciplinandone gli strumenti, le strutture e le modalità di collegamento e concorso da parte degli enti territoriali e funzionali. Gli uffici di informazione e di accoglienza turistica hanno denominazione unica di «IAT» e sono contrassegnati all'esterno da tale marchio, comune su tutto il territorio nazionale;

b) per imprese turistiche si intendono tutte le imprese del settore, in quanto il carattere turistico viene conferito all'impresa unicamente dalla tipologia di attività svolta.

2. Le norme della presente legge si applicano alle persone fisiche e giuridiche che esercitano professionalmente le attività turistiche.

Art. 4.

(Tipologie di imprese turistiche)

1. Le imprese turistiche si distinguono in:

a) «imprese turistiche ricettive»: quelle che gestiscono attività ricettive ed attività di gestione di strutture e di complessi con destinazione a vario titolo ricettiva, con annessi servizi turistici ed attività complementari, fra le quali alberghi e residenze turistico-alberghiere-*residence*, case ed appartamenti per vacanze, anche quando gestiti sotto la formula della multiproprietà, campeggi e villaggi turistici, aree *camper* nonché altre strutture ricettive definite dalle leggi regionali. In relazione a specifici indirizzi regionali, le citate tipologie possono assumere denominazioni aggiuntive. Fra di esse possono essere individuate anche attività ricettive speciali, finalizzate alla fruizione di segmenti particolari della domanda o alla valorizzazione di specifiche caratteristiche o risorse economiche o naturali dell'area;

b) «imprese turistiche non ricettive»: quelle non destinate essenzialmente all'accoglienza notturna degli ospiti, che svolgono le seguenti distinte tipologie di attività:

1) attività finalizzate all'impiego del tempo libero, al benessere della persona, all'arricchimento culturale, all'informazione, la promozione e la comunicazione turistica, ove non siano di competenza di altri comparti, fra le quali i parchi a tema e le imprese di gestione di strutture convegnistiche e congressuali, nonché di organizzazione di iniziative e manifestazioni di medesimo oggetto.

2) attività correlate con la balneazione, la fruizione turistica di arenili e di aree demaniali diverse e il turismo nautico quali le imprese di gestione di stabilimenti balneari, definiti come pubblici esercizi di norma posti su area in concessione demaniale, attrezzati per la balneazione, l'elioterapia e per altre forme di benessere della persona, con attrezzature idonee a svolgere e a

qualificare tali attività, le imprese di gestione di strutture per il turismo nautico, attrezzate per l'ormeggio o la sosta delle imbarcazioni da diporto stazionanti per periodi fissi o in transito, e le imprese di cabotaggio turistico e di noleggio nautico.

3) attività di *tour operator* e di agenzia di viaggio e turismo, che esercitano congiuntamente o disgiuntamente attività di produzione, organizzazione e intermediazione di viaggi e soggiorni e ogni altra forma di prestazione turistica a servizio dei clienti, siano esse di incoming che di outgoing. Le agenzie di viaggio svolgono attività di produzione, organizzazione ed intermediazione di viaggi, compresi i compiti di assistenza e di accoglienza ai turisti, nonché l'intermediazione del soggiorno all'interno di strutture ricettive, con esclusione della mera locazione immobiliare.

4) attività locali e territoriali di noleggio, di assistenza e di accoglienza ai turisti.

c) «imprese turistiche per connessione»: quelle che svolgono attività che assumono carattere turistico se effettuate con specifico riferimento al settore del turismo, quali:

1) attività organizzate per la gestione di infrastrutture e di esercizi ed attività operanti, per fini esclusivamente o prevalentemente turistici, nei servizi, nei trasporti e nella mobilità delle persone, nell'applicazione di tecnologie innovative;

2) attività organizzate e operanti nella valorizzazione e nella fruizione delle tradizioni locali, delle risorse economiche, di quelle naturali, ivi compreso il termalismo, le botteghe storiche, la valorizzazione delle specialità artistiche ed artigianali del territorio;

3) attività di indirizzo sportivo-ricreativo ad alta valenza turistica, quali ad esempio i campi da golf, e turistico-escursionistico, quali ad esempio aree, sentieri e percorsi naturalistici;

4) esercizi di somministrazione di alimenti e bevande facenti parte dei sistemi

turistici locali e concorrenti alla formazione dell'offerta turistica;

5) imprese turistiche di montagna collegate alle attività svolte per l'esercizio di impianti a fune, di innevamento programmato e di gestione delle piste da sci sia per la discesa che per il fondo, come strumento a sostegno dell'imprenditorialità turistica della montagna intesa nel suo complesso;

6) attività svolte non esclusivamente in forma di impresa, consistenti in prestazioni di servizi indirizzati specificamente alla valorizzazione delle tradizioni, delle emergenze culturali e naturalistiche, dei prodotti e delle potenzialità socio-economiche del territorio ed a particolari segmenti di utenza turistica, quali il turismo equestre, la pesca-turismo, l'ittiturismo, il turismo escursionistico, il turismo eno-gastronomico, il *diving*, il turismo giovanile, il turismo sociale, ecc.

2. Per attività turistiche non imprenditoriali si intendono le attività di accoglienza non convenzionale e le attività ricettive gestite senza scopo di lucro, esse sono rappresentate dalle attività turistiche come sopra individuate svolte normalmente non in forma di impresa da singoli o da associazioni senza scopo di lucro. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano disciplinano le diverse tipologie di attività non convenzionali ricettive e non ricettive, sulla base delle specificità del proprio territorio.

Art. 5.

(Qualità dei servizi turistici)

1. Gli *standard* minimi sui criteri e le modalità dell'esercizio su tutto il territorio nazionale delle imprese turistiche devono garantire, nel rispetto delle norme vigenti in materia di abbattimento delle barriere architettoniche, la fruizione anche ai turisti con disabilità o con limitate capacità motorie. Tali *standard* devono rispettare le normative

volte alla tutela ed alla sicurezza del cliente, alle garanzie nel rapporto servizio proposto-servizio reso-corrispettivo, alla sostenibilità ambientale e devono garantire l'applicazione delle condizioni normative e salariali stabilite dai contratti collettivi di lavoro, creando le condizioni per superare il lavoro stagionale.

2. L'attività di turismo sostenibile è importata ai seguenti principi ispiratori:

a) ottimo uso delle risorse ambientali che costituiscono un elemento chiave nello sviluppo turistico, mantenendo essenziali processi ecologici e aiutando a conservare il patrimonio naturale e la biodiversità;

b) autenticità socio-culturale della comunità ospitante, conservare il patrimonio culturale e i valori tradizionali e contribuire alla comprensione e alla tolleranza interculturale;

c) operazioni economiche a lungo-termini, benefici socioeconomici includendo un impiego stabile, opportunità di guadagno e servizi sociali alle comunità locali e contribuire ad alleviare la povertà.

3. Le attività nel settore vengono ritenute professioni turistiche laddove, per esercitarle, risulta indispensabile il conseguimento di apposite qualifiche professionali.

Art. 6.

(Interventi nel settore connotati da particolari requisiti qualitativi)

1. Le iniziative e le attività che assicurino, attraverso innovazioni tecnologiche, adozione di misure di differenziazione delle attività, creazione di reti di servizi, utilizzazione di lavoro stabile, acquisiscono posizioni di priorità negli interventi di sostegno pubblico, sia di livello nazionale che di livello locale.

2. La destagionalizzazione consiste in tutte le misure adottate per allungare la stagione turistica, modificando la fisionomia dell'of-

ferta turistica attraverso strutture non legate alla stagionalità o attraverso norme che consentono una maggiore flessibilità a strutture tipicamente stagionali.

3. Il turismo congressuale è quello collegato a congressi, *convention*, viaggi incentive, *workshop*, convegni e tavole rotonde, considerati nel loro complesso eventi destagionalizzati e capaci di offrire un forte potenziale di sviluppo del settore.

4. I sistemi turistici locali sono contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato o della tradizione locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate.

5. I sistemi turistico-commerciali sono programmi e progetti, di iniziativa pubblica o privata, caratterizzati da una precisa connessione tra attività turistiche e attività collegate al sistema distributivo o della somministrazione di alimenti e bevande

6. Le botteghe storiche sono quelle rientranti nella griglia di criteri regionali per identificare la storicità, la tradizione e la tipicità dei negozi, delle botteghe, dei mercati, delle trattorie, dei caffè, delle locande, negli albi e mappe delle botteghe e dei mercati storici e di tradizione ed oggetto di azioni e interventi di sostegno mirato.

7. Il turismo rurale comprende tutte le attività turistiche svolte in ambiente rurale e contribuisce alla tutela e allo sviluppo socioeconomico delle zone rurali svantaggiate, mentre l'agriturismo è caratterizzato dal legame inscindibile con l'attività agricola e la qualifica di imprenditore agricolo del gestore.

Art. 7.

*(Comitato per le politiche turistiche
e Agenzia nazionale del turismo)*

1. Al fine di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero è istituito il Comitato per le politiche turistiche con compiti di orientamento e coordinamento delle politiche turistiche e di indirizzo per l'attività dell'Agenzia nazionale del turismo di cui al comma 2. La composizione e l'organizzazione del Comitato con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri, d'intesa con la Conferenza dei presidenti delle regioni e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Per promuovere l'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e per favorirne la commercializzazione, l'Ente nazionale del turismo (ENIT) è trasformato nell'Agenzia nazionale del turismo, di seguito denominata: «Agenzia», sottoposta all'attività di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri. È istituito presso l'Agenzia un'apposita commissione, denominata Comitato tecnico-consultivo, con funzioni consultive in merito alle attività dell'Agenzia che ha funzioni di studio, analisi e consulenza degli organi dell'Agenzia. In particolare, formula proposte ed esprime pareri al consiglio di amministrazione in relazione al piano promozionale triennale e ai piani esecutivi annuali.

3. L'Agenzia è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, con autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione.

4. L'Agenzia assume la denominazione di ENIT - Agenzia nazionale del turismo e succede in tutti i rapporti giuridici, attivi e passivi, dell'ENIT.

5. L'Agenzia provvede alle spese necessarie per il proprio funzionamento attraverso le seguenti entrate:

- a) contributi dello Stato;
- b) contributi delle regioni;
- c) contributi di amministrazioni statali, regionali e locali e di altri enti pubblici per la gestione di specifiche attività promozionali;
- d) proventi derivanti dalla gestione e dalla vendita di beni e servizi a soggetti pubblici e privati;
- e) contribuzioni diverse.

6. La composizione e l'organizzazione dell'Agenzia sono stabiliti con provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri d'intesa con la Conferenza dei presidenti delle regioni e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

7. L'Agenzia:

a) cura la promozione all'estero dell'immagine turistica unitaria italiana e delle varie tipologie dell'offerta turistica nazionale, nonché la promozione integrata delle risorse turistiche delle regioni ed il coordinamento con la promozione italiana;

b) realizza le strategie promozionali a livello nazionale e internazionale e di informazione all'estero e di sostegno alla commercializzazione dei prodotti turistici italiani, in collegamento con le produzioni di qualità degli altri settori economici e produttivi, la cultura e l'ambiente, in attuazione degli indirizzi individuati dal Comitato per le politiche turistiche;

c) svolge attività di consulenza e di assistenza per lo Stato, per le regioni e per altri organismi pubblici in materia di promozione di prodotti turistici, individuando idonee strategie commerciali che permettano all'Italia di presentarsi in modo efficace sui mercati stranieri;

d) organizza servizi di consulenza, assistenza e collaborazione in favore di soggetti

pubblici e privati, ivi compresi gli uffici e le agenzie regionali, per promuovere e sviluppare processi indirizzati ad armonizzare i servizi di accoglienza e di informazione ai turisti ed anche per attività promozionali e pubblicitarie, di comunicazione e pubbliche relazioni;

e) attua forme di collaborazione con gli uffici della rete diplomatico-consolare del Ministero degli affari esteri, secondo quanto previsto dai protocolli di intesa con il Ministero delle attività produttive e con il Ministero degli affari esteri, e con le altre sedi di rappresentanza italiana all'estero, anche ai sensi dell'articolo 1, della legge 31 marzo 2005, n. 56;

f) svolge le altre funzioni previste dall'articolo 12 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

8. L'Agenzia elabora, secondo gli indirizzi del Comitato per le politiche turistiche il Piano nazionale promozionale triennale e i relativi piani esecutivi annuali, da sottoporre all'approvazione del Ministero competente, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

9. Nei piani di cui al comma precedente l'Agenzia persegue obiettivi di sviluppo e cura delle diverse tipologie del turismo, con particolare riferimento alle forme di turismo maggiormente meritevoli di tutela.

Art. 8.

(Promozione dei diritti del turista)

1. La Carta dei diritti del turista viene redatta dal Comitato per le politiche turistiche in almeno quattro lingue, sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore turistico, nonché le associazioni nazionali di tutela dei consumatori e viene varata previa intesa con la Conferenza permanente per i

rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

2. La Carta contiene:

a) informazioni sui diritti del turista per quanto riguarda la fruizione di servizi turistico-ricettivi, sulle procedure di ricorso, sulle forme di arbitrato e di conciliazione per i casi di inadempienza contrattuale dei fornitori dell'offerta turistica;

b) informazioni sui contratti relativi all'acquisizione di diritti di godimento a tempo parziale dei beni immobili a destinazione turistico-ricettiva, di cui all'articolo 69, comma 1, lettera *d)*, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206;

c) notizie sui sistemi di classificazione esistenti e sulla segnaletica;

d) informazioni sui diritti del turista quale utente dei mezzi di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, delle autostrade e dei servizi di trasporto su gomma;

e) informazioni sui diritti e sugli obblighi del turista quale utente delle agenzie di viaggio e turismo, dei viaggi organizzati e dei pacchetti turistici;

f) informazioni sulle polizze assicurative, sull'assistenza sanitaria, sulle norme valutarie e doganali;

g) informazioni sui sistemi di tutela dei diritti e per contattare le relative competenti associazioni;

h) informazioni sulle norme vigenti in materia di rispetto e tutela del sistema turistico ed artistico nazionale e dei beni culturali;

i) informazioni concernenti gli usi e le consuetudini praticati a livello locale e ogni altra informazione che abbia attinenza con la valorizzazione, la qualificazione e la riconoscibilità del sistema turistico.

Art. 9.

(Conferenza nazionale del turismo)

1. La Presidenza del Consiglio dei ministri indice almeno ogni due anni la Conferenza nazionale del turismo che è organizzata, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il Comitato per le politiche turistiche e l'Agenzia ENIT. Sono convocati di diritto per la Conferenza: i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Unione nazionale comuni comunità enti montani (UNCHEM), del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e delle altre autonomie territoriali e funzionali, i rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative degli imprenditori turistici, dei consumatori, del turismo sociale, delle associazioni *pro loco*, delle associazioni senza scopo di lucro operanti nel settore del turismo, delle associazioni ambientaliste e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori.

2. La Conferenza esprime orientamenti per la definizione e gli aggiornamenti di linee guida per lo sviluppo turistico. La Conferenza, inoltre, ha lo scopo di verificare l'attuazione delle linee guida, con particolare riferimento alle politiche turistiche e a quelle intersettoriali riferite al turismo, e di favorire il confronto tra le istituzioni e le rappresentanze del settore. Gli atti conclusivi di ciascuna Conferenza sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti.

Art. 10.

(Requisiti di accesso all'attività)

1. L'attività turistica ricettiva non professionale, in tutte le tipologie, può essere esercitata senza iscrizione ad albi e senza il possesso di particolari requisiti professionali.

2. Per la somministrazione di alimenti e bevande e per l'attività di commercio relativa al settore merceologico alimentare, allorché tali attività abbiano natura turistica, occorrono i requisiti stabiliti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e successive modificazioni.

3. Non possono esercitare attività nel settore turistico:

a) coloro che hanno riportato nell'ultimo triennio, con sentenza passata in giudicato, condanna per uno dei delitti previsti dagli articoli 442, 444, 513, 515 e 517 del codice penale, o per uno dei delitti in materia di igiene e di sanità o di frode nella preparazione degli alimenti previsti da leggi speciali;

b) coloro che sono sottoposti ad una delle misure di prevenzione di cui alla legge 27 dicembre 1956, n. 1423, o nei cui confronti sia stata applicata una delle misure previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575, ovvero siano stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza.

4. L'accertamento delle condizioni di cui al comma 2 è effettuato sulla base delle disposizioni previste dall'articolo 688 del codice di procedura penale, dall'articolo 10-bis della legge 31 maggio 1965, n. 575, e dall'articolo 18 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

5. Il divieto di esercizio dell'attività turistica, ai sensi del comma 3 del presente articolo, permane per la durata di cinque anni a decorrere dal giorno in cui la pena è stata scontata o si sia in altro modo estinta, ovvero, qualora sia stata concessa la sospen-

sione condizionale della pena, dal giorno del passaggio in giudicato della sentenza.

6. In caso di società il possesso dei requisiti di accesso alle attività è richiesto con riferimento al legale rappresentante o ad altra persona specificamente preposta all'attività.

7. Le regioni stabiliscono le modalità di formazione dei lavoratori del settore e le forme di tutela specifiche per gli stessi, con particolare riferimento ai lavoratori stagionali.

8. Le imprese turistiche e gli esercenti professioni turistiche non appartenenti ai Paesi membri dell'Unione europea possono essere autorizzati a stabilirsi e ad esercitare le loro attività in Italia, secondo il principio di reciprocità, previa iscrizione delle imprese nel registro di cui al comma 3, a condizione che posseggano i requisiti richiesti, nonché previo accertamento, per gli esercenti le attività professionali del turismo, dei requisiti richiesti dalle leggi regionali.

9. Le associazioni senza scopo di lucro, che operano per finalità ricreative, culturali, religiose o sociali, sono autorizzate ad esercitare le attività di cui al comma 1 esclusivamente per i propri aderenti ed associati anche se appartenenti ad associazioni straniere aventi finalità analoghe e legate fra di loro da accordi internazionali di collaborazione. A tal fine le predette associazioni devono uniformarsi a quanto previsto dalla Convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio (CCV), firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, resa esecutiva con legge 27 dicembre 1977, n. 1084, dal decreto legislativo 23 novembre 1991, n. 392, di attuazione della direttiva n. 82/470/CEE nella parte concernente gli agenti di viaggio e turismo, e dal decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, di attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti «tutto compreso».

Art. 11.

(L'abilitazione all'esercizio delle professioni)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definiscono concordemente i criteri uniformi per l'abilitazione all'esercizio delle professioni esercitate in forma autonoma in relazione alla tipologia professionale. Le regioni devono adottare criteri uniformi per l'espletamento degli esami di abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche.

2. Le regioni favoriscono il processo di aggregazione dei soggetti pubblici e privati per la concertazione, l'integrazione e l'attuazione di progetti di promozione e commercializzazione turistica, al fine di premiare le azioni congiunte per lo sviluppo dell'economia turistica regionale, di rafforzare e integrare i prodotti turistici, nonché di incrementare ed ottimizzare le risorse disponibili.

3. Le regioni stabiliscono le modalità di organizzazione, la durata e le materie dei corsi professionali, garantendone l'effettuazione anche tramite rapporti convenzionali con soggetti idonei. A tale fine saranno considerate in via prioritaria le camere di commercio, le organizzazioni imprenditoriali del turismo più rappresentative e gli enti da queste costituiti.

4. Le regioni stabiliscono le materie dei corsi con particolare riferimento alle normative relative all'ambiente, alla sicurezza e alla tutela e informazione dei consumatori, oggetto di corsi di aggiornamento finalizzati ad elevare il livello professionale o riqualificare gli operatori in attività. Possono altresì prevedere forme di incentivazione per la partecipazione ai corsi dei titolari delle piccole e medie imprese del settore turistico.

5. Le regioni garantiscono l'inserimento delle azioni formative di cui ai commi precedenti nell'ambito dei propri programmi di formazione professionale.

6. Le regioni stabiliscono, per l'esercizio dell'attività di intermediazione, di agenzia ed assimilate, il livello minimo e massimo da applicare ad eventuali cauzioni, anche in relazione ad analoghi standard utilizzati nei Paesi dell'Unione europea.

7. Sono fatte salve le abilitazioni già conseguite alla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 12.

(Programmazione dello sviluppo turistico e delle attività turistiche)

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri definisce, di concerto con le regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, con proprio decreto, i principi e gli obiettivi relativi:

a) allo sviluppo dell'attività economica in campo turistico di cui deve tenere conto il Comitato interministeriale per la programmazione economica nello svolgimento dei compiti ad esso assegnati, con particolare riferimento all'utilizzo dei fondi comunitari;

b) agli indirizzi generali per la promozione turistica dell'Italia all'estero, anche attraverso il coordinamento delle iniziative regionali e locali;

c) alle azioni dirette allo sviluppo di sistemi turistici locali come definiti dall'articolo 6 comma 4, nonché dei sistemi o reti di servizi, di strutture e infrastrutture integrate, anche di valenza interregionale, ivi compresi piani di localizzazione dei porti turistici e degli approdi turistici di concerto con gli enti locali interessati;

d) agli indirizzi e alle azioni diretti allo sviluppo di circuiti qualificati a sostegno dell'attività turistica, quali campi da golf, impianti a fune, sentieristica attrezzata e simili;

e) agli indirizzi per l'integrazione e l'aggiornamento della Carta dei diritti del turista;

f) alla realizzazione delle infrastrutture turistiche di valenza nazionale e allo sviluppo delle attività economiche, in campo turistico, attraverso l'utilizzo dei fondi nazionali e comunitari;

g) all'istituzione e regolamentazione dei buoni vacanza.

Art. 13.

*(Osservatorio nazionale del turismo e
Dipartimento per lo sviluppo e la
competitività del turismo)*

1. Presso la Presidenza del Comitato per le politiche turistiche è istituito l'Osservatorio nazionale del turismo con compiti di studio, analisi e monitoraggio delle dinamiche economico-sociali connesse al fenomeno, anche ai fini della misurazione del livello di competitività del sistema.

2. Con separati provvedimenti vengono definiti l'organizzazione, la composizione, il funzionamento e le risorse dell'Osservatorio di cui al comma 1, nonché la previsione di eventuali rimborsi spese e gettoni di presenza.

3. Dell'Osservatorio fanno parte almeno tre esperti designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

4. Il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo esercita:

a) compiti di elaborazione, anche in raccordo con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano degli indirizzi generali, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo competitivo del sistema turistico nazionale, in attuazione anche di quanto previsto dalla legge 29 marzo 2001, n. 135;

b) iniziative di incentivazione in favore del settore turistico, programmazione e gestione di fondi strutturali;

c) vigilanza sull'«Agenzia», (ENIT) sul Club alpino italiano (CAI), sull'Automobile Club d'Italia (ACI);

d) assistenza alla domanda turistica;

e) promozione degli investimenti turistici all'estero ed in Italia;

f) riconoscimento dei titoli di studio e autorizzazione all'esercizio delle attività professionali turistiche per i cittadini comunitari ed extracomunitari;

g) relazioni istituzionali con l'Unione Europea e partecipazione alle fasi ascendente e discendente dell'elaborazione delle norme comunitarie;

h) rapporti con le Organizzazioni Internazionali e con gli altri Stati Esteri nel settore di competenza.

5. Presso il Dipartimento opera la Segreteria del Comitato delle politiche turistiche con funzioni di supporto all'attività dello stesso Comitato.

6. Nell'ambito del Dipartimento ha sede l'Osservatorio nazionale del turismo.

Art. 14.

(Criteri di programmazione regionale. Piani urbanistici e regolamenti comunali)

1. Le regioni, entro un anno dalla data di pubblicazione della presente normativa definiscono gli indirizzi generali per lo sviluppo turistico e per l'insediamento delle attività turistiche, perseguendo i seguenti obiettivi:

a) curare la promozione turistica del territorio Italia unitamente a quella delle loro realtà territoriali;

b) favorire la realizzazione di una rete di strutture ricettive che, in collegamento con le altre funzioni di servizio, assicuri la migliore produttività del sistema e la qualità dei servizi da rendere;

c) assicurare il rispetto del principio della libera concorrenza, favorendo l'equilibrato sviluppo delle diverse forme di turismo e delle diverse tipologie di strutture ricettive;

d) rendere compatibile l'impatto territoriale e ambientale degli insediamenti turistico-ricettivi, con particolare riguardo a fattori quali la mobilità, il traffico e l'inquinamento e valorizzare la funzione turistica al fine della riqualificazione del tessuto urbano e degli ambiti territoriali di rispettiva competenza per conservare o ricostituire un ambiente idoneo allo sviluppo del turismo;

e) salvaguardare e riqualificare i centri storici, anche attraverso il mantenimento delle caratteristiche morfologiche degli insediamenti e il rispetto dei vincoli relativi alla tutela del patrimonio artistico, culturale ed ambientale;

f) salvaguardare e riqualificare la rete delle strutture turistico-ricettive nelle zone di montagna, rurali ed insulari anche attraverso la realizzazione di progetti pubblici con il fine di favorire il mantenimento e la ricostituzione della rete stessa;

g) favorire gli insediamenti turistici destinati al recupero delle piccole e medie imprese già operanti sul territorio interessato, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali reali e con facoltà di prevedere a tal fine forme di incentivazione;

h) assicurare un sistema coordinato di monitoraggio riferito all'entità e all'efficienza della rete ed ai flussi turistici, attraverso la costituzione di appositi Osservatori, ai quali partecipano anche i rappresentanti degli enti locali, delle organizzazioni dei consumatori, delle imprese del turismo e dei lavoratori dipendenti coordinati dall'Osservatorio nazionale del turismo.

2. Ciascuna regione, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dà attuazione ai principi e agli obiettivi stabiliti dalla presente legge:

a) adottando piani triennali di sviluppo turistico e relativi programmi annuali di attuazione di tutte le iniziative e coordinamento delle attività dei diversi soggetti operanti nel territorio;

b) prevedendo le modalità di coordinamento con l'ENIT per la promozione dell'immagine unitaria della regione in Italia ed all'estero, anche attraverso le relazioni internazionali;

c) fissando i criteri per la concessione di contributi e finanziamenti e vietando ai Comuni l'erogazione di contributi non rientranti nei criteri regionali;

d) curando il coordinamento della raccolta, elaborazione e diffusione dei dati concernenti la domanda e l'offerta turistica regionale

3. Le regioni, entro il termine di cui al comma 1, fissano i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore turistico, affinché gli strumenti urbanistici comunali individuino:

a) le aree da destinare agli insediamenti delle strutture turistiche e turistico ricettive e le modalità per la realizzazione di interventi di riqualificazione sulle strutture esistenti;

b) i limiti ai quali sono sottoposti gli insediamenti in relazione alla tutela dei beni artistici, culturali e ambientali, nonché dell'arredo urbano, prevedendo comunque, la possibilità di derogare i limiti di edificabilità per la realizzazione di interventi innovativi e di qualità nelle strutture turistiche, con particolare riferimento a quelle connesse alla linea di costa ed ai siti sottoposti a vincolo paesaggistico e con particolare attenzione alla salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO e delle aree agricole;

c) i vincoli di natura urbanistica ed in particolare quelli inerenti la disponibilità di spazi pubblici o di uso pubblico e le quantità minime di spazi per parcheggi, relativi alle diverse strutture turistiche, avendo riguardo alla condizione dei luoghi;

d) la correlazione dei procedimenti di natura edilizia inerenti l'immobile o il complesso di immobili e dell'autorizzazione all'esercizio di attività turistiche, prevedendone la contestualità;

e) la utilizzabilità a fini turistici di strutture abitative e di manufatti senza specifica destinazione urbanistico-edilizia;

f) le semplificazioni dei procedimenti urbanistico-edilizi in presenza di sistemi turistici locali come definiti dall'articolo 6 comma 4, e di sistemi turistico commerciali di cui al medesimo articolo, comma 5.

4. Per l'emanazione degli indirizzi e dei criteri di cui al presente articolo, le regioni acquisiscono il parere obbligatorio delle rappresentanze degli enti locali e procedono, altresì, alla consultazione delle organizzazioni dei consumatori e delle imprese del settore turistico.

5. Le regioni stabiliscono il termine, non superiore a trecentosessantacinque giorni, entro il quale i comuni sono tenuti ad adottare il piano urbanistico di settore con riferimento agli insediamenti turistici, la normativa urbanistico edilizia per la semplificazione degli interventi di recupero e ristrutturazione delle strutture esistenti ed il programma di intervento per l'incentivazione del settore e la valorizzazione della loro realtà territoriale, nonché il regolamento per le sponsorizzazioni.

6. I Comuni, quali titolari primari della valorizzazione dell'economia turistica del proprio territorio, devono farsi parte attiva nella realizzazione di interventi finalizzati alla qualificazione del sistema dell'offerta locale e dei servizi turistici di base relativi all'informazione, all'accoglienza turistica, all'intrattenimento degli ospiti, agli eventi ed iniziative promozionali, elaborando piani di settore e gli appositi regolamenti e promuovendo i sistemi turistici locali come definiti dall'articolo 6 comma 4, e i sistemi turistico commerciali di cui al medesimo articolo, comma 5.

7. In caso di inerzia da parte del comune, le regioni provvedono in via sostitutiva adottando le norme necessarie, che restano in vigore fino alla emanazione delle norme comunali.

8. I progetti di sviluppo dei sistemi turistici locali e dei sistemi turistico-commer-

ciali, predisposti da soggetti pubblici o privati, in forma singola o associata, devono perseguire, in particolare, le seguenti finalità:

a) sostenere attività e processi di aggregazione e di integrazione tra le imprese turistiche, anche in forma cooperativa, consortile e di affiliazione;

b) attuare interventi intersettoriali ed infrastrutturali necessari alla qualificazione dell'offerta turistica e alla riqualificazione urbana e territoriale delle località ad alta intensità di insediamenti turistico-ricettivi;

c) sostenere l'innovazione tecnologica degli uffici di informazione e di accoglienza ai turisti, con particolare riguardo alla promozione degli standard dei servizi al turista;

d) sostenere la riqualificazione delle imprese turistiche, con priorità per gli adeguamenti dovuti a normative di sicurezza, per la classificazione e la standardizzazione dei servizi turistici, con particolare riferimento allo sviluppo di marchi di qualità, di certificazione ecologica e di qualità, e di *club* di prodotto, nonché alla tutela dell'immagine del prodotto turistico locale;

e) promuovere il *marketing* telematico dei progetti turistici tipici, per l'ottimizzazione della relativa commercializzazione in Italia e all'estero, coordinando l'immagine alla strategia nazionale.

Art. 15.

(Procedimenti per l'insediamento di strutture turistiche)

1. L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una struttura turistica sono soggetti a previa comunicazione al comune competente per territorio e possono essere effettuati decorsi trenta giorni dal ricevimento della comunicazione.

2. Nella comunicazione di cui al comma 1 il soggetto interessato dichiara:

a) di essere in possesso dei requisiti soggettivi;

b) di avere rispettato i regolamenti locali di polizia urbana, annonaria e igienico-sanitaria, regolamenti edilizi e le norme urbanistiche nonché quelle relative alle destinazioni d'uso;

c) l'ubicazione e la volumetria dell'esercizio;

d) l'eventuale progetto di interventi edilizi da attuare.

3. Fermi restando i requisiti igienico-sanitari, nelle strutture turistiche è, in genere, consentito il consumo di alimenti a condizione che sia escluso il servizio di somministrazione assistita, salvo che nella struttura si possa esercitare regolarmente la somministrazione di alimenti e bevande.

4. Le attività ricettive devono essere esercitate nel rispetto delle vigenti norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica, igienico-sanitaria e di pubblica sicurezza, nonché di quelle sulla destinazione d'uso dei locali e degli edifici.

5. L'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di una struttura turistica e di qualsiasi struttura commerciale, produttiva, industriale o di servizio sono, comunque, consentiti, anche in deroga ai regolamenti edilizi e con procedure semplificate con riferimento alle norme urbanistiche, laddove sia previsto in tali strutture solo l'impiego dei lavoratori stagionali del turismo della regione di riferimento, nei periodi di mancata occupazione.

Art. 16.

(concessioni demaniali per attività turistico-ricreative e nautica da diporto)

1. Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano definiscono concordemente:

a) i criteri direttivi comuni nel rilascio delle concessioni demaniali per attività turistico-ricreative;

b) i criteri direttivi comuni di gestione dei beni demaniali e delle loro pertinenze concessi per attività turistico-ricreative;

c) gli *standard* minimi di qualità dei servizi forniti dagli stabilimenti balneari nella stagione della balneazione e nel periodo di apertura con esercizio delle sole attività connesse;

d) gli *standard* minimi di qualità dei servizi forniti dalle imprese che operano nel settore del turismo nautico, come definite dal decreto del Presidente della Repubblica 2 dicembre 1997, n. 509, quali fondamentale-mente i punti d'ormeggio, gli approdi turistici e i porti turistici.

2. I criteri, regolamentazioni e garanzie di cui sopra si estendono, ove applicabili, anche alle concessioni demaniali relative ad attività turistico-ricreative che interessano aree diverse dagli arenili e dagli approdi marittimi

3. Gli *standard* minimi di qualità dei servizi forniti dalle imprese turistiche sono determinati, comunque, sentite le associazioni di categoria, i sindacati dei lavoratori e i titolari dei beni demaniali.

Art. 17.

(Pubblicità dei prezzi e chiarezza dell'offerta contrattuale)

1. Nell'esercizio di tutte le attività turistiche, ai consumatori-utenti deve essere indicato, in modo chiaro e ben leggibile, il prezzo dei prodotti offerti, mediante l'uso di cartelli, prestampati o con altre modalità idonee allo scopo.

2. Le condizioni e le clausole contrattuali, le prestazioni offerte e le garanzie fornite devono essere illustrate in modo chiaro ed inequivocabile, soprattutto in presenza di contratti atipici e misti.

Art. 18.

(Aiuti e finanziamenti di progetti)

1. Fermi restando i limiti previsti dalla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle imprese, le regioni, nei limiti delle risorse rivenienti dall'apposito fondo, definiscono le modalità e la misura del finanziamento dei progetti di sviluppo.

2. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono definiti i criteri e le modalità per la gestione dell'intervento del fondo unico per gli incentivi alle imprese.

3. Fermi restando i limiti previsti dalla disciplina comunitaria in materia di aiuti di Stato alle imprese, alle imprese turistiche, oltre i finanziamenti specifici previsti dal presente articolo, sono estesi le agevolazioni, i contributi, le sovvenzioni, gli incentivi e i benefici di qualsiasi genere previsti dalle norme vigenti, nei limiti delle risorse finanziarie a tale fine disponibili ed in conformità ai criteri definiti dalla normativa vigente.

