



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore MALLEGGNI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 MARZO 2021

Delega al Governo in materia di turismo

ONOREVOLI SENATORI. - Il turismo rappresenta una delle risorse fondamentali del nostro Paese e la sua importanza è data non solo dal significativo contributo che apporta al tessuto economico e produttivo della Nazione, poiché migliaia sono le persone impiegate in questo settore, ma anche dal valore dei beni storici, culturali, architettonici e ambientali presenti.

Il turismo è anche un comparto strategico, è una filiera trasversale che richiede processi d'integrazione tra settori e territori diversi e che costituisce un fattore essenziale per dare risposte alle attese delle aree in debito di sviluppo e per favorire le azioni di valorizzazione dei beni culturali e ambientali del nostro Paese.

Il turismo rappresenta per l'Italia, con riferimento esclusivamente a ciò che sprigiona il settore attraverso le imprese che se ne occupano, attività commerciali, strutture alberghiere ed extra-alberghiere, stabilimenti balneari, pubblici esercizi (ristoranti, bar, pub, pizzerie, eccetera), un fatturato annuo di oltre 230 miliardi di euro. Occupa oltre 3,5 milioni di persone, rappresenta circa il 13 per cento del prodotto interno lordo. Tuttavia il turismo in Italia, ma non solo, non può essere considerato fine a sé stesso. Attorno alle imprese del turismo esiste un indotto formato dalla catena agroalimentare, che rifornisce i pubblici esercizi e tutti coloro i quali svolgono un servizio di somministrazione di alimenti, dalla distribuzione di bevande, con la relativa produzione, dall'artigianato, composto da idraulici, imbianchini, elettricisti, tecnici della salubrità delle acque, tecnici e informatici, trasporti (trasporto merci, trasporto di persone), noleggi con conducenti (NCC) autobus turistici, tra-

sporto tramite nave, imbarcazioni da diporto, navi da diporto, cantieristica navale, florovivaistica, manutenzione del verde, falegnami, piastrellisti, imprese edili, fabbri, lavanderie, produttori di tessuti, produttori e commercianti di stoviglie, vetrerie, ferramenta, professionisti, architetti, geometri, ingegneri, biologi, gallerie d'arte, artigianato artistico e di produzione industriale, e così via. Si potrebbe continuare ancora a lungo ad elencare tutto ciò che ruota attorno al settore del turismo e che lo rappresenta in un Paese come il nostro caratterizzato da 8000 chilometri di coste, con i porti turistici più importanti del Mediterraneo, la presenza di tre quarti del patrimonio culturale mondiale. L'insieme del turismo e del proprio indotto rappresenta quindi oltre il 25 per cento del prodotto interno lordo (PIL) superando ampiamente il mezzo miliardo di euro di PIL! Un Paese che sviluppa una così importante economia, perché non ne ha mai tenuto in giusta considerazione offrendo politiche di sostegno, di sviluppo e di promozione e che non ha un Ministero che rappresenti questa «industria»?

Un comparto al quale, incredibilmente, la politica italiana (tranne brevi parentesi) non ha mai destinato stabilmente una struttura operativa unitaria che rappresentasse la base per l'avvio di una strategia integrata ed efficiente di *management* del settore, che di conseguenza si caratterizza per la mancanza di coordinazione centrale dovuta all'attribuzione costituzionale della materia alle singole regioni, e che ha provocato nel tempo una sensibile diffusione di squilibri territoriali in merito allo sviluppo di questo settore da tempo in balia del disinteresse di molti

amministratori locali o di norme territoriali inadeguate.

Si rende necessario un importante piano di promozione del nostro territorio, che in primo luogo spieghi al mondo che l'Italia è un luogo sicuro e protetto, che il nostro sistema sanitario garantisce l'incolumità di coloro i quali vivono e vengono nel nostro Paese, e che valorizzi il nostro patrimonio culturale e ambientale, nonché della qualità dell'offerta prodotta dalle nostre imprese che oggi rappresentano, senza timore di smentita, l'eccellenza dell'offerta turistica mondiale. Riteniamo che vi debba essere una sinergia di tutti gli attori pubblici. I comuni, le regioni e lo Stato centrale assieme possono sviluppare una « potenza di fuoco » erogando servizi e promozione turistica, attraverso una cabina di regia coordinata dall'Agenzia nazionale del turismo (ENIT). L'ENIT, che normalmente si occupa di *in coming* dal mondo, in questa situazione di emergenza potrebbe operare anche all'interno del territorio nazionale come soggetto di coordinamento di tutte le attività di promozione turistica. Non si possono sprecare risorse ed energie con singole iniziative che da sole potrebbero non portare i risultati attesi. Si ritiene inoltre indispensabile e da attuare immediatamente, se si vuole consentire alle nostre imprese e quindi ai milioni di occupati che rischiano di non riprendere la propria attività lavorativa e di non avere una *chance* per ripartire, descrivere delle buone pratiche per poter usufruire di tutti servizi erogati dalle imprese del turismo in modo

da garantire un'accoglienza ed una vacanza serena e protetta. Ma prima di tutto, occorre garantire agli imprenditori, attraverso accordi chiari con le parti sociali, una tutela per sé stessi e per il personale alle loro dipendenze. Oggi le imprese del turismo, con particolare riferimento alle migliaia di strutture alberghiere ed extra-alberghiere e agli stabilimenti balneari, stanno vivendo un momento difficile. Senza un rilancio serio e delle prospettive concrete le aziende avranno di fronte, nei prossimi anni, esclusivamente la certezza dei costi e la totale incertezza dei ricavi e nessun tipo di garanzia economico-finanziaria da parte dello Stato. Si rende pertanto necessario entrare in un'ottica in cui lo Stato deve porsi al servizio delle aziende turistiche agevolando senza onerosi vincoli burocratici e fiscali tutte quelle iniziative che possano favorire la libera iniziativa privata e le potenzialità inespresse del turismo italiano.

Il presente disegno di legge reca la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di turismo armonizzando norme già esistenti e semplificando quelle che ostacolano la ripresa del settore perché superate dall'innovazione tecnologica e dall'evolversi del mercato turistico.

Particolare attenzione nell'oggetto della delega è stata prestata alla revisione del mercato del lavoro, all'alleggerimento del carico fiscale nei confronti delle imprese turistiche, all'accesso al credito e alla promozione turistica anche attraverso una revisione della *governance* statale.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Delega al Governo)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di turismo.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) organizzare le disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività, assicurando forme di integrazione e connessione tra i vari ambiti turistici, mediante la revisione e l'aggiornamento del codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, di cui al decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, per la regolamentazione di settori turistici emergenti, quali tra gli altri:

1) il turismo legato a un'attrattiva fondata sulla riscoperta delle aree rurali caratterizzate dalla coltivazione, dall'allevamento e dalla produzione di prodotti locali enogastronomici, in particolare di prodotti a denominazione di origine protetta (DOP), a indicazione geografica protetta (IGP), a specialità tradizionale garantita (STG), di prodotti di montagna, di prodotti che rientrano nei sistemi di certificazione regionali riconosciuti dall'Unione europea;

2) il turismo legato alla valorizzazione delle tradizioni e della cultura del mare, dei laghi, dei fiumi e delle lagune, anche attraverso l'enogastronomia o mediante progetti turistici ricreativi che favoriscano lo sviluppo socioeconomico dei territori costieri e delle vie d'acqua navigabili e non;

3) il turismo nautico, fondato su iniziative in favore del diportista con una nuova disciplina che favorisca un intervento *ex-post* degli organi deputati al controllo delle normative di sicurezza e che garantisca la possibilità di fare impresa anche attraverso una liberalizzazione dei servizi ed un'adeguata defiscalizzazione;

4) il turismo delle radici, basato sullo sviluppo di un'offerta turistica di ritorno volta a promuovere e a favorire la riscoperta delle proprie radici da parte delle comunità di italiani residenti all'estero;

5) il turismo sanitario e termale, basato su un'offerta di viaggio e di permanenza finalizzata alla cura della salute e alla ricerca del benessere, che prevede trattamenti sanitari specifici e l'assistenza di personale medico professionalmente qualificato;

6) il turismo religioso, legato alla fede, che ha come obiettivo la visita a luoghi di culto, la partecipazione a manifestazioni nonché l'utilizzo di percorsi e luoghi di accoglienza aventi valenza religiosa;

7) il turismo sportivo, inteso come sviluppo di un'attrattiva fondata sulla presenza o sulla partecipazione ad una esperienza sportiva;

b) coordinare, sotto il profilo formale e sostanziale, il testo delle disposizioni legislative vigenti, anche adottate per il recepimento e l'attuazione della normativa europea, escludendo in ogni caso dall'applicazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, le imprese turistiche operanti in regime concessorio sul demanio pubblico e apportando le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa;

c) prevedere, nell'ambito del riordino della disciplina in materia di turismo, l'inserimento del trasporto passeggeri nel turismo quale parte integrante del comparto;

d) adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo indicando esplicitamente le norme da abrogare, fatta salva comunque l'applicazione dell'articolo 15 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile;

e) definire una disciplina dei contratti di locazione breve ad uso turistico, stabilendo idonee misure di protezione dei consumatori, dei lavoratori, dei vicini di casa e dei sistemi urbani e le sanzioni applicabili in caso di violazione di tale disciplina; definire altresì i limiti oltre i quali l'attività di locazione breve si presume in ogni caso svolta in forma imprenditoriale;

f) prevedere la semplificazione, la riduzione o l'eliminazione degli oneri burocratici e assicurare la certezza dei tempi e la tempestività dei procedimenti per la nascita di nuove imprese nel settore del turismo;

g) consentire alle strutture ricettive, senza aggravii di carattere burocratico, di offrire servizi e prodotti complementari, quali ad esempio biglietti per attrazioni, manifesti, eventi;

h) semplificare gli adempimenti richiesti nei casi in cui le strutture alberghiere già autorizzate a somministrare alimenti e bevande ai clienti alloggiati intendano offrire tale servizio anche a clienti non alloggiati;

i) armonizzare con la normativa europea quella nazionale in materia di turismo, nei limiti delle competenze statali, tenuto conto delle esperienze regionali già maturate in materia, mediante:

1) il riordino e l'aggiornamento della normativa in materia di professioni turistiche con la previsione di specifiche disposizioni per il contrasto dell'esercizio abusivo delle stesse professioni, anche con modalità telematiche, attraverso la vigilanza di coloro che svolgono l'attività turistica senza essere muniti della concessione autorizzatoria ovvero oltre i limiti sanciti dalle stesse;

2) la revisione e l'aggiornamento della normativa relativa alla classificazione delle strutture turistico-ricettive, al fine di armonizzare i diversi sistemi e offrire ai turisti strumenti efficaci per orientarli nella scelta, tenendo anche conto degli *standard* qualitativi riconosciuti a livello europeo e internazionale, nonché delle nuove forme di ospitalità, con definizione degli ambiti di attività e della tassonomia delle strutture ricettive ed extra-alberghiere, rafforzando le misure di contrasto dell'abusivismo nel settore e assicurando la trasparenza dell'offerta e la tutela della concorrenza;

3) la definizione di un insieme di *standard* minimi in materia di igiene, salute, sicurezza, accessibilità, prevenzione incendi, decoro e tutela della clientela, da applicare alle forme di ricettività turistica non classificate, comunque denominate, inclusi gli immobili offerti al pubblico con contratti di locazione breve; la previsione delle sanzioni applicabili in caso di mancato rispetto di tali *standard*, che, nei casi di reiterata violazione, possono comportare anche la cessazione dell'attività;

4) l'individuazione dei fabbisogni, il coordinamento delle fonti informative disponibili e la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure di raccolta, condivisione, monitoraggio e analisi dei dati rilevati per le diverse finalità, anche attraverso l'istituzione di un codice identificativo nazionale, definito in accordo con le istanze della statistica ufficiale;

5) l'individuazione di strumenti idonei finalizzati ad una maggiore tutela dell'attività svolta dai lavoratori stagionali del turismo;

l) regolamentare il fenomeno dell'intermediazione turistica *online* con destinazione verso l'Italia, ai fini della tutela degli interessi del nostro Paese anche sotto il profilo fiscale e del contrasto alla concorrenza sleale nei confronti degli operatori di settore abilitati;

m) al fine di consentire l'incremento dell'occupazione di settore e di migliorare le condizioni economiche di operatività delle strutture turistiche, prevedere forme di stagionalizzazione dei flussi turistici, attraverso:

1) forme di rifinanziamento del sistema di buoni vacanza, allo scopo di coinvolgere nuove fasce di utenti e di promuovere il turismo di bassa stagione;

2) una diversa ripartizione delle vacanze scolastiche;

3) modulazione dei periodi di attività dei servizi pubblici e privati tenendo conto della necessità di garantire l'accoglienza dei turisti per tutto l'anno;

4) incentivazione del prolungamento della durata dei rapporti di lavoro stagionali, riducendo il prelievo contributivo e fiscale che grava sugli stessi;

5) previsione di un'adeguata copertura dei trattamenti di disoccupazione per i lavoratori stagionali;

n) regolamentare organicamente il cosiddetto « turismo sanitario », intendendo per tale quell'attività di viaggio e permanenza finalizzati ad ottenere una assistenza medica specifica, a livello professionale, nel quale sia incluso anche il turismo legato all'acquisto di prestazioni termali tradizionali e di *wellness* termale più in generale;

o) semplificare gli adempimenti connessi alla gestione dei rapporti di lavoro nel settore del turismo, anche attraverso:

1) ampliamento degli spazi rimessi alla contrattazione collettiva in materia di gestione della flessibilità dei contratti di lavoro e dei rapporti di lavoro e conferendo alla stessa maggiore autonomia ai fini della disciplina dei contratti a tempo determinato;

2) ampliamento dei casi in cui è consentito il ricorso al contratto di prestazione

occasionale e ai contratti di lavoro, di cui all'articolo 29, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81;

3) riduzione del cuneo fiscale attraverso la detassazione dei premi di risultato e la deducibilità dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) del lavoro stagionale;

p) prevedere la realizzazione di un sistema informativo che consenta una più agevole consultazione e conoscenza della programmazione turistica di ciascuna regione, dei bandi europei, nazionali e regionali destinati al settore turistico, delle normative regionali inerenti all'offerta turistica del rispettivo territorio, delle strutture ricettive e dell'offerta turistica disponibile nei siti riconosciuti Patrimonio mondiale dell'umanità da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO);

q) favorire lo sviluppo equilibrato del commercio elettronico, al fine di tutelare i consumatori e le piccole e medie imprese attraverso:

1) la promozione della competizione tra le piattaforme, al fine di contrastare la creazione di monopoli e di posizioni dominanti;

2) la garanzia agli alberghi del diritto di determinare autonomamente le proprie politiche commerciali e di impedire ad altri l'utilizzo improprio del proprio marchio, cosiddetto « *brandjacking* »;

3) l'impedimento alle comunicazioni diffuse in rete in modo anonimo di cagionare ad altri un danno ingiusto e la previsione che le strutture ricettive possano esercitare un diritto di replica effettivo ed immediato su tutti i canali *internet*;

4) la previsione di strumenti per combattere l'elusione fiscale volti a far sì

che le piattaforme paghino le tasse nei Paesi in cui si svolge effettivamente l'attività;

r) sviluppare il modello di turismo accessibile, inteso come sistema integrato di offerta turistica in grado di rispondere alle esigenze specifiche delle persone meritevoli di maggiore tutela, fra cui quelle delle persone con disabilità, delle famiglie numerose, degli anziani e dei giovani, attraverso progetti e programmi che agevolino l'accesso all'esperienza turistica indipendentemente dalle condizioni personali, sociali ed economiche;

s) promuovere, compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente, iniziative di formazione specifica nei settori turistici, anche in quelli emergenti, legata allo svolgimento di percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento;

t) promuovere progetti di trasporto intermodale per la mobilità dolce a fini turistici, con particolare riferimento alle ciclovie turistiche, ai cammini, ai servizi ferroviari turistici e alle ciclostazioni;

u) prevedere l'istituzione, presso una università pubblica, di una Scuola nazionale di alta formazione turistica finalizzata alla formazione di figure professionali dotate di una preparazione gestionale e manageriale di livello internazionale nel settore turistico e dei servizi del turismo e nel settore della ristorazione, nonché di una adeguata conoscenza dei prodotti alimentari e vinicoli della tradizione e della cultura italiane;

v) definire criteri di accesso al credito che siano semplici ed efficaci anche attraverso la garanzia da parte dello Stato degli interessi e dei costi accessori per l'istruttoria della pratica;

z) promuovere, con idonei provvedimenti di incentivazione e di sostegno, la qualificazione degli stabilimenti termali e quella delle strutture ricettive che insistono nei territori termali, nonché la valorizzazione

delle risorse naturali e storico-artistiche dei territori termali;

aa) valorizzare l'Agenzia nazionale del turismo (ENIT) attraverso l'attribuzione di un ruolo di coordinamento finalizzato al potenziamento della promozione dell'immagine dell'Italia all'estero e all'interno del territorio;

bb) valorizzare l'aviazione privata in funzione turistica con l'obiettivo di rilanciare gli spostamenti sul territorio nazionale ed attrarre investimenti esteri;

cc) recuperare i siti militari ai fini turistici anche attraverso attività di *project financing*;

dd) sviluppare sistemi integrati in cui le eccellenze italiane della moda, del *design*, dell'agroalimentare siano al centro dell'offerta turistica del nostro Paese ed in grado di sviluppare un flusso turistico che non sia soltanto di massa ma anche di qualità.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro per la pubblica amministrazione e con gli altri Ministri competenti, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Sugli schemi dei decreti legislativi è acquisito il parere del Consiglio di Stato, che è reso nel termine di quarantacinque giorni dalla data di trasmissione di ciascuno schema, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi sono successivamente trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri della Commissione parlamentare per la semplificazione e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che si pronunciano nel termine di quarantacinque

giorni dalla data della trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e di motivazione. Il parere definitivo delle Commissioni parlamentari competenti per materia è espresso entro il termine di dieci giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono comunque essere adottati.

4. Entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive, nel rispetto della procedura e dei principi e criteri direttivi di cui al presente articolo.

Art. 2.

(Clausola di salvaguardia per le autonomie speciali)

1. Le disposizioni della presente legge e dei decreti legislativi adottati ai sensi dell'articolo 1 sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Art. 3.

(Disposizioni finanziarie)

1. Dall'attuazione della delega di cui all'articolo 1, ad esclusione di quanto previsto dalla lettera *u*) del comma 2, non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. In conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre

2009, n. 196, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi, compresa la legge di bilancio, che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

2. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 2, lettera *u*), è autorizzata la spesa di 400.000 euro annui a decorrere dall'anno 2021. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2021-2023, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2021, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

€ 1,00