

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ANGELIN, BACICCHI, BERTONE, BONDI, CANETTI, FELICETTI, FERMARIELLO, FERRUCCI, FRAGASSI, GRANZOTTO, GUERRINI, LA PORTA, MAFFIOLETTI, MIANA, MODICA, POLLIDORO, TROPEANO, URBANI e VITALE Giuseppe

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 FEBBRAIO 1981

Investimenti a favore del riequilibrio territoriale della organizzazione turistica italiana e finanziamento dei piani regionali straordinari di settore elaborati in attuazione della legge-quadro nazionale per il turismo

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge è volto a favorire il riequilibrio territoriale della organizzazione turistica ed a sostenere l'impegno finanziario che dovranno sopportare le Regioni e le imprese turistiche per ristrutturare le aziende ricettive ed ammodernarle in coerenza con gli obiettivi fissati dalla legge-quadro sia in rapporto alla ridefinizione delle tipologie, sia in rapporto alla nuova classificazione.

Per realizzare questi obiettivi di carattere straordinario si propone un finanziamento specifico dello Stato di sostegno ai piani straordinari di settore che all'uopo dovranno essere predisposti dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

L'articolo 1 del disegno di legge indica infatti le finalità della legge: riequilibrio territoriale della ricettività turistica con

particolare riferimento allo sviluppo del Mezzogiorno; riqualificazione ed ammodernamento delle strutture ricettive esistenti in rapporto agli obiettivi posti dalla legge-quadro e sostegno dell'opera di enti locali e operatori per l'adeguamento delle infrastrutture e dei servizi di interesse turistico per qualificare i centri di vacanza e rispondere meglio alle esigenze del movimento turistico interno e internazionale.

Con l'articolo 2 si determina l'entità del finanziamento statale a supporto dei piani regionali straordinari di settore per lo sviluppo delle attività turistiche e ricettive, destinando la somma complessiva di 600 miliardi da impegnare nel corso di un quadriennio (1981-1984).

Va tenuto presente che nel passato la espansione del turismo è stata accompagnata da fenomeni negativi, quali la congestione di certe zone costiere, la distruzione di beni

culturali e ambientali con danni rilevanti alle prospettive del settore ed ignorando, spesso, gli stessi interessi delle popolazioni e degli operatori locali.

Va pertanto ribadita la necessità di una rigorosa politica di tutela e salvaguardia delle risorse ambientali e naturali e del patrimonio storico e artistico del Paese.

Il turismo cioè non può essere inteso come una « industria » eguale alle altre che eliminano le materie prime, dal momento che in questo caso si tratta del territorio, di beni ambientali, storici e artistici, i quali vanno considerati come proprietà sociale, indivisibile e inalienabile.

Il turismo ha assunto un posto di grande valore nell'economia nazionale. Il settore conta circa 800.000 addetti (in piena stagione trovano occupazione circa un milione e mezzo di lavoratori), 49.000 aziende alberghiere, 1.600 campeggi, 20.000 esercizi pubblici, 150 stazioni invernali, 400 stazioni termali, e produce circa 20 miliardi di fatturato, di cui 6.500 in valuta pregiata.

Tuttavia elementi non positivi sono dati dal fatto che l'occupazione non è venuta incrementandosi. Anzi, nel 1979, pur in presenza di un incremento delle presenze turistiche, si è registrata la chiusura di 390 esercizi alberghieri. I nuovi investimenti sono resi difficili sia per l'alto costo del denaro, sia per la limitata utilizzazione delle attrezzature dovuta in particolare alla concentrazione delle vacanze in periodi di tempo ancora molto brevi. Si consideri, per esempio, che i posti-letto sono utilizzati al 25-30 per cento.

Tuttavia, al di là di particolari momenti congiunturali non positivi, il turismo si presenta come un settore in espansione. Oltre 100 milioni sono state le presenze di cittadini stranieri nel 1979 e queste presenze sembrano destinate ad aumentare nel futuro. In progressivo aumento si presenta anche il movimento turistico interno. Infatti, pur rilevando che circa 35 milioni di italiani ancora non usufruiscono delle vacanze, si registra il fatto che il numero di quelli che praticano il turismo è venuto co-

munque crescendo fino a superare i 20 milioni nel 1979.

È prevedibile che l'ulteriore espansione del movimento turistico mondiale si tradurrà in una redistribuzione dei flussi turistici tra le diverse aree e porrà anche a Paesi come l'Italia, più maturi dal punto di vista turistico, rilevanti problemi di riorganizzazione dell'offerta per evitare che il movimento turistico si orienti verso altri mercati e in ragione del fatto che, ove si verificano fenomeni di congestione, questi provocano degradazione ambientale e onerosità sul piano dei costi economici e sociali non sempre compensati dai benefici apportati da questo eccezionale movimento.

Uno degli obiettivi principali del presente disegno di legge è quello di contribuire perciò al riequilibrio territoriale della ricettività turistica, in particolare tra il centro-nord ed il sud, così da attivare una politica turistica che tenga conto delle diverse vocazioni delle varie aree del Paese, che punti ad una utilizzazione equilibrata delle risorse disponibili e dell'interscambio dei flussi turistici, a beneficio anche di quel processo di riequilibrio economico, sociale e culturale che è essenziale per una nuova e più organica crescita dell'Italia.

Il Mezzogiorno utilizza solo limitatamente le sue potenzialità. Le strutture turistiche delle Regioni meridionali sono dal punto di vista quantitativo al di sotto di quelle di altre Regioni. A fronte di 1.250.000 posti-letto alberghieri esistenti nel centro-nord, ve ne sono circa 300.000 nel meridione e nelle isole. In un'area pari al 40 per cento dell'intero territorio nazionale i flussi turistici si aggirano sul 14 per cento del totale. Occorre considerare inoltre che solo il 15-20 per cento della popolazione meridionale pratica il turismo. Ciò è dovuto in parte alla depressione economica e, per altro verso, alla scarsità di strutture e attrezzature capaci di ospitare un turismo di tipo economico e di massa. Risulta quindi pienamente comprensibile quanto stabilito dall'articolo 2, che riserva alle Regioni meridionali il 70 per cento del finanziamento globale previsto dal presente disegno di legge.

La priorità per il Mezzogiorno della politica turistica non può essere in alcun modo interpretata come una sorta di alternativa all'industrializzazione e alla crescita dei processi di sviluppo in agricoltura nel sud, ma come componente di una politica volta al complessivo sviluppo economico e sociale delle Regioni meridionali.

I problemi che si presentano per elaborare e gestire una politica turistica all'altezza delle necessità del Paese sono molteplici e complessi, e richiedono interventi di natura economica e legislativa e di ordine istituzionale.

Con l'articolo 3 si precisa che le somme stanziare nel bilancio dello Stato sono erogate dal Ministro del tesoro dopo che il CIPE ha provveduto all'approvazione dei piani regionali straordinari di settore elaborati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano. Alle Regioni si chiede naturalmente che l'elaborazione dei loro piani straordinari sia coerente con le finalità della legge, così come è stato indicato nell'articolo 1.

Qui occorre tener conto che le Regioni hanno la potestà della materia ad esse attribuita dall'articolo 117 della Costituzione e dai decreti presidenziali n. 6 del gennaio 1972 e n. 616 del 1977. Per gli interventi ordinari, quindi, ciascuna Regione si regola in modo pienamente autonomo. Ma nel caso previsto dal presente disegno di legge si deve tener conto da una parte che si tratta di intervenire per il riequilibrio territoriale dell'organizzazione turistica, che è obiettivo straordinario anche in considerazione al peso e al rilievo della questione meridionale, dall'altra va considerata la straordinarietà di un programma di ristrutturazione della ricettività esistente imposta dalla legge-quadro. Per questo si indica espressamente l'esigenza che le Regioni, come condizione per attingere al finanziamento statale elaborino un proprio piano straordinario di settore. I piani regionali sono sottoposti all'approvazione del CIPE per più ragioni ed innanzitutto perchè essi si inseriscono organicamente nel piano a medio termine per il settore turistico.

Con l'articolo 4 si precisa che il finanziamento statale ha un carattere aggiuntivo rispetto agli interventi ordinari delle Regioni. Si vuole cioè impedire che, utilizzando i mezzi messi a loro disposizione dallo Stato, le Regioni riducano le proprie disponibilità e i propri interventi di sostegno a favore del settore. Al tempo stesso si precisa che l'utilizzazione dei mezzi finanziari (anche per evitare il rischio di un duplice canale di intervento contrastante) deve essere coordinata e che le Regioni possono attivare una utilizzazione unitaria e integrata di tutte le somme che avranno da gestire. Si stabiliscono infine i termini entro cui i piani regionali debbono essere presentati per l'esame e l'approvazione da parte del CIPE. Questi termini sono diversi nel senso che si considera opportuno concedere un più ampio margine alle Regioni per l'elaborazione dei programmi di investimento per la realizzazione di nuove strutture, mentre per gli interventi per la ristrutturazione e l'ammodernamento della ricettività esistente il termine è fissato entro il 31 dicembre 1981 dato che, in questo caso, la messa a punto del piano è molto più rapida ed agevole.

Con l'articolo 5 si è ritenuto opportuno fissare le specificazioni che dovranno essere contenute nei piani regionali straordinari di settore, così da agevolare l'attività e l'impegno delle Regioni ed eliminare o ridurre al minimo il sorgere di un contenzioso fra le Regioni stesse e il CIPE.

Da ultimo ci preme sottolineare l'interesse, che è proprio di tutta l'economia e della società italiana, di dare al settore turistico una nuova effettiva validità, qualificazione e capacità competitiva e concorrenziale. Abbiamo bisogno di una organizzazione turistica che cammini al passo dei tempi e sappia rispondere in modo adeguato alle esigenze di tempo libero, di riposo, di salute e di cultura dei lavoratori e dei cittadini italiani e, al tempo stesso, rafforzi la nostra economia, accresca i nostri proventi valutari e contribuisca a riequilibrare la nostra bilancia dei pagamenti. Nè si può dimenticare che il turismo — per la dimensione che è venuto assumendo — contribuisce ad atti-

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

vare meccanismi di redistribuzione del reddito fra le aree ad alta concentrazione industriale e urbana ed aree meno sviluppate. In questa ottica noi ribadiamo che il riequilibrio ed in particolare l'esigenza dello sviluppo turistico delle aree emarginate, in specie del sud, rappresentano non solo una necessità antica, ma la condizione stessa per giocare la vera e propria carta vincente dell'Italia per l'avvenire turistico del Paese.

Peraltro ci rendiamo conto che, di fronte alle attuali difficoltà che attraversa l'economia italiana e ai fattori di crisi che investono i rami primari dell'economia ed in particolare l'industria e l'agricoltura, può far discutere l'utilizzo di 600 miliardi per uno dei settori che nel complesso continua a « tirare ». Ma le considerazioni da fare sono d'altra natura e vanno seriamente meditate sia per evitare che in futuro la crisi possa investire anche il settore turistico, sia per non perdere la possibilità di creare le condizioni necessarie per consentire all'Italia di utilizzare a pieno le eccezionali potenzialità che essa ha in questo campo.

Qui bisogna innanzitutto riflettere su un dato generale della prevista evoluzione del movimento turistico mondiale su cui concordano l'OMT, l'OCSE e tutti gli istituti internazionali specializzati in ricerche sociali ed economiche. Si prevede cioè che entro l'attuale secolo il movimento turistico mondiale passi dagli attuali 280 milioni di persone a 750-800 milioni e che il movimento turistico mondiale che si dirige nell'area mediterranea abbia un incremento prevedibile di 4 volte, passando dai circa 50-60 milioni di turisti stranieri a circa 200 milioni, senza contare che unitamente a questo flusso esterno va valutato il cosiddetto flusso interno all'area, che supera già oggi i 100 milioni di turisti l'anno. Per stare al passo nelle quote di mercato l'Italia, nei prossimi 15-20 anni, dovrà perciò organizzarsi per assicurare ospitalità

non più a 12-13 milioni di turisti stranieri, ma a 40-50 milioni e dovrà programmare il settore tenendo anche conto che in futuro sarà sempre più incontenibile la pressione dei 35 milioni di connazionali, che oggi non fruiscono di vacanze, per essere anche essi ammessi alla fruizione di questo diritto divenuto bisogno essenziale nella società moderna.

È in questa prospettiva che diventa essenziale una riflessione attenta sul ruolo che può giocare il turismo nell'evoluzione complessiva dell'economia italiana.

Da qui l'esigenza irrimandabile di valorizzare le risorse potenziali del turismo, che rappresentano una carta decisiva dell'avvenire turistico ed economico del Paese; da qui l'opportunità di riorganizzare, riqualificare ed elevare la qualità dell'offerta nazionale e l'immagine ed i servizi dei nostri centri di vacanza.

In termini economici occorre considerare che l'investimento quadriennale da noi proposto, di 150 miliardi all'anno per i prossimi quattro anni, è tutt'altro che eccessivo (infatti esso corrisponde al riutilizzo di una quota per investimenti che è pari a circa il 2 per cento dei proventi in valuta che il nostro Paese ricava dalle presenze estere). Inoltre c'è da dire che un investimento quale quello da noi proposto è suscettibile di provocare molteplici fattori di occupazione e di sviluppo e sarebbe immediatamente coperto dal balzo in avanti, sia per prestigio, sia per servizi, sia per livelli di immagine e ospitalità, della nostra organizzazione nazionale. Il presente disegno di legge nasce quindi da una attenta meditazione e da valutazioni economiche e produttive molto razionali e crediamo che debba trovare comprensione da parte di tutte quelle forze che sono preoccupate per la crisi e alla ricerca delle vie per aprire nuove condizioni e possibilità per l'economia del nostro Paese.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

Per contribuire al riequilibrio territoriale della organizzazione turistica nazionale e sostenere, in attuazione della legge-quadro, la nuova classificazione delle imprese ricettive e l'ammodernamento dei servizi, è istituito un finanziamento statale di supporto ai piani regionali straordinari di settore all'uopo predisposti dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

Il finanziamento statale è finalizzato al conseguimento dei seguenti obiettivi:

1) accrescere gli investimenti diretti al riequilibrio nel territorio nazionale e nei singoli territori regionali della ricettività e dei servizi turistici con specifico riferimento al potenziamento delle strutture e attrezzature turistiche da realizzare nelle aree del Mezzogiorno d'Italia ed in quelle interne e montane;

2) assicurare l'attuazione dei programmi straordinari elaborati dalle Regioni per l'ammodernamento e la riqualificazione produttiva delle attrezzature e dei servizi degli alberghi, degli alberghi residenziali, dei *motels*, degli ostelli della gioventù, dei villaggi turistici, dei campeggi, delle case di vacanza, degli esercizi di affittacamere, al fine di rendere conformi, entro il 31 dicembre 1984, l'intera organizzazione turistica nazionale alle nuove norme dettate dalla legge-quadro per il turismo e ai nuovi « standard » qualitativi previsti per le diverse tipologie ricettive e per la loro riclassificazione;

3) sostenere gli interventi degli enti pubblici diretti al potenziamento della rete dei servizi per le attività del tempo libero, lo sport e la cultura e per la realizzazione delle infrastrutture di interesse turistico direttamente necessarie ad arricchire la qualità e la ospitalità dei centri di vacanza ed a rispon-

dere in modo conforme alle emergenti esigenze espresse dal movimento turistico interno ed internazionale.

Art. 2.

(Consistenza del finanziamento statale)

Per consentire la realizzazione degli obiettivi e delle finalità previste dall'articolo 1 della presente legge è stanziata la somma complessiva di 600 miliardi per il quadriennio 1981-1984.

Tale somma viene iscritta nel bilancio dello Stato nella misura di lire 150 miliardi per l'esercizio finanziario 1981, di lire 150 miliardi per l'esercizio finanziario 1982, di lire 150 miliardi per l'esercizio finanziario 1983 e di lire 150 miliardi per l'esercizio finanziario 1984.

Il 70 per cento dell'intero stanziamento è riservato a favore degli investimenti che saranno localizzati nelle Regioni del Mezzogiorno d'Italia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218.

Alla copertura della spesa si provvede con l'iscrizione della voce nella tabella C della legge finanziaria e con l'iscrizione di una specifica voce nello stato di previsione del Ministero del tesoro per i relativi esercizi finanziari.

Art. 3.

(Erogazione delle somme)

Le somme sono erogate alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano dal Ministro del tesoro entro trenta giorni dall'approvazione, da parte del CIPE, dei piani regionali straordinari di settore, la cui impostazione dovrà essere coerente con i criteri fissati nei successivi articoli 4 e 5 della presente legge.

Art. 4.

(Piani regionali straordinari di settore)

I piani regionali straordinari di settore elaborati in conformità con le finalità previste dall'articolo 1 della presente legge debbono

risultare aggiuntivi rispetto agli stanziamenti ordinari a favore del turismo previsti dalla preesistente legislazione regionale e dagli stanziamenti di bilancio delle Regioni.

I piani di cui al precedente comma dovranno altresì prevedere l'utilizzazione coordinata del finanziamento statale e degli stanziamenti ordinari già previsti nella legislazione regionale.

Nel rispetto di quanto è espressamente richiesto dai commi primo e secondo del presente articolo le Regioni potranno deliberare la gestione unitaria ed integrata dei finanziamenti e procedere alla costituzione di un fondo di rotazione regionale denominato: « Fondo per lo sviluppo delle attività turistiche » o provvedere ad una gestione integrata delle disponibilità attraverso le loro finanziarie.

I piani regionali straordinari di settore, approvati dai rispettivi consigli regionali, dovranno essere trasmessi al Ministro del bilancio e della programmazione economica, che li sottoporrà all'approvazione del CIPE, entro e non oltre il 31 dicembre 1981.

Tale termine è spostato alla data del 1° luglio 1982 se si tratta di programmi ed investimenti per nuove strutture, di cui al n. 1) dell'articolo 1 della presente legge.

Art. 5.

*(Indirizzi per l'elaborazione
dei piani regionali straordinari di settore)*

I singoli piani regionali straordinari di settore dovranno chiaramente indicare:

a) le località e gli ambiti territoriali di intervento per gli investimenti diretti alla realizzazione di nuovi insediamenti turistico-ricettivi e le iniziative integrate, anche a carattere intersettoriale, che si intendono realizzare al fine di garantire una valorizzazione turistica unitaria della località e del territorio, nonchè le specifiche agevolazioni che si prevedono a favore di soggetti od operatori pubblici o privati, di consorzi, associazioni del tempo libero o cooperative che concorreranno alla realizzazione del pro-

gramma nel rispetto delle finalità previste dal n. 1) dell'articolo 1 della presente legge;

b) gli interventi, i contributi e le agevolazioni che sono concesse a favore delle imprese esistenti, degli operatori, singoli o associati, chiamati a realizzare investimenti, ammodernamenti o trasformazioni necessarie per allineare le loro strutture e i loro servizi turistici agli « standard » qualitativi imposti dalla legge-quadro, dalla determinazione delle nuove tipologie e dalla riclassificazione di cui alle finalità previste dal n. 2) dell'articolo 1 della presente legge;

c) le opere, i servizi e le infrastrutture che vengono finanziate per qualificare i centri di vacanza e le agevolazioni che all'uopo sono concesse agli enti pubblici che si impegnano a realizzarle nel rispetto delle finalità previste dal n. 3) dell'articolo 1 della presente legge.