

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

---

Doc. XXI  
n. 3

## CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Osservazioni e proposte sul progetto di legge recante  
delega al Governo in materia di turismo  
(atto Camera n. 1698)

*(Articolo 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936)*

*Approvate nella seduta del 30 maggio 2019*

**Presentate dal Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro**

(TREU)

\_\_\_\_\_  
**Comunicata alla Presidenza il 18 giugno 2019**  
\_\_\_\_\_

PAGINA BIANCA

OSP 375\_30.05.2019

Consiglio Nazionale Economia e Lavoro



81012425

0001116-04/06/2019-CNEL-CNEL-A



*Consiglio Nazionale  
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(nella seduta del 30 maggio 2019)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro" e successive modifiche e integrazioni;

VISTO in particolare l'art. 10 della citata legge secondo cui il CNEL "esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie";

CONSIDERATO altresì che, ai sensi del su citato articolo, il CNEL "contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome" e "può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie indicate dalla legge, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa;

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle pronunce del CNEL;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", e in particolare l'articolo 28 (Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea);

VISTO il regolamento della Camera dei Deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;



VISTO il Programma delle attività del CNEL per il biennio 2019-2020, approvato dall'Assemblea del 30 gennaio 2019;

VISTA la comunicazione 24 maggio 2019 di convocazione, per il giorno 29 maggio 2019, del Presidente del CNEL presso la X (Attività produttive, commercio e turismo) della Camera dei deputati, nell'ambito del ciclo di audizioni informali per l'esame in sede referente della proposta di legge C. 1698, recante *Delega al Governo in materia di turismo*;

VISTO l'atto parlamentare C. 1698 recante *"Delega al Governo in materia di turismo"*;

VISTO il resoconto sommario dell'audizione informale del Presidente e del Segretario generale del CNEL presso la sopra menzionata Commissione parlamentare, del 29 maggio 2019;

VISTO il proprio parere n. 248 del 12 dicembre 2018, sugli atti C. 457, C. 470, C. 526 e C. 587, recanti *"Disciplina degli orari di apertura degli esercizi commerciali"*;

SENTITO l'Ufficio di Presidenza nella seduta del 30 maggio 2019;

SENTITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 30 maggio 2019;

UDITO il relatore Presidente Prof. Tiziano TREU;

SENTITO il Segretario generale Cons. Paolo PELUFFO,

#### DELIBERA

le unite Osservazioni e Proposte sul disegno di legge C. 1698 concernente *"Delega al Governo in materia di turismo"*.

Il Presidente  
Prof. Tiziano TREU



## INDICE

INTRODUZIONE: DATI E DIMENSIONI DELL'INDUSTRIA TURISTICA	pag. 5
PRECEDENTI PRONUNCE DEL CNEL	pag. 14
CONTRIBUTI DEL CESE ALLA POLITICA EUROPEA DEL TURISMO	pag. 18
CONSIDERAZIONI GENERALI SULL'A.C. 1698	pag. 20
<i>Problematiche contrattuali del settore</i>	pag. 24
<i>Possibili interventi correttivi</i>	pag. 26
<i>Osservazioni e proposte</i>	pag. 28
CONCLUSIONI	pag. 37





**OSSERVAZIONI E PROPOSTE**  
**SUL DISEGNO DI LEGGE C. 1698 RECANTE**  
**“DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI TURISMO”**

**INTRODUZIONE: DATI E DIMENSIONI DELL'INDUSTRIA TURISTICA**

La filiera produttiva dell'industria del turismo è una leva centrale per lo sviluppo e la competitività del sistema-Italia, un'area geografica che dispone di un patrimonio unico di risorse culturali, storiche, artistiche e paesaggistiche e dalle immense potenzialità di utilizzo. L'Italia è la seconda meta turistica all'interno dell'Europa che è la prima area geografica mondiale del turismo, con 713 milioni di arrivi nel 2018, contro i 343 milioni di arrivi dell'Asia e del Pacifico, i 217 milioni delle Americhe, i 67 milioni di arrivi del continente africano e i 64 milioni di arrivi del Medio Oriente.

La rapidità della crescita di questo macro settore economico è impressionante e non sufficientemente considerata. Quando la Commissione europea affrontò la crisi congiunturale del settore turistico nel biennio 2009-2010, a seguito della grande recessione e della eruzione del vulcano *Eyjafjoll*, i dati degli arrivi di turisti internazionali erano 370 milioni, e l'obiettivo, difensivo, era quello di conservare all'Europa la posizione di prima destinazione turistica mondiale<sup>1</sup>. In dieci anni gli arrivi in Europa sono quasi raddoppiati, e la prima posizione come meta di destinazione appare consolidata almeno per un ulteriore decennio. Il futuro del turismo s'intreccia naturalmente con la questione cruciale del cambiamento climatico, dell'invecchiamento della popolazione, della sostenibilità ambientale e sociale, di fenomeni di cui vediamo oggi solo i primi segnali. Il Comitato Economico e Sociale Europeo, nel suo parere alla Commissione europea 1374/2011 in materia del turismo, così si esprimeva: *“I turisti nell'UE danno spesso per scontata la possibilità che hanno di godere di cose elementari, come bere l'acqua ovunque e mangiare senza timori di avvelenamento, oppure camminare per le strade e viaggiare senza dover essere accompagnati. Per questo dobbiamo promuovere tutti i vantaggi basilari che l'UE offre ai turisti. Gli aspetti di cui sopra andrebbero particolarmente evidenziati, in quanto danno ai turisti un senso di sicurezza e non si ritrovano in quasi nessun'altra delle principali destinazioni turistiche al mondo, mentre costituiscono un vantaggio comparativo nella scelta e nella promozione di una destinazione”*.

Va sottolineato che il turismo è forse il settore più dinamico dell'economia mondiale. Presenta un trend di crescita del 6% nel 2018 rispetto al 2017, genera

<sup>1</sup> COM 2010/352, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni: L'Europa prima destinazione turistica mondiale – Un nuovo quadro politico per il turismo europeo. 30.06.2010

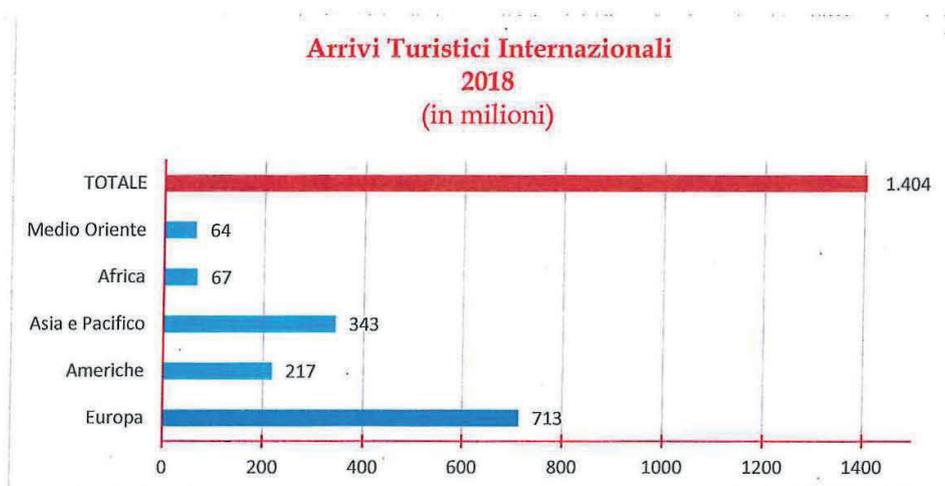


circa il 10% del PIL mondiale ed ha un numero di occupati sette volte la dimensione dell'industria di produzione dei veicoli.

Le elaborazioni previsionali dell'Organizzazione mondiale del Turismo (UNWTO) prevedono che a medio termine, e cioè entro il 2030, l'Europa continuerà ad essere la prima destinazione mondiale, con un rafforzamento in termini assoluti e una modesta erosione delle quote a vantaggio dell'Asia e dell'area del Pacifico che esploderà in termini assoluti e percentuali, con una buona *performance* anche di Africa e Medio Oriente.



Elaborazioni AFI su dati UNWTO

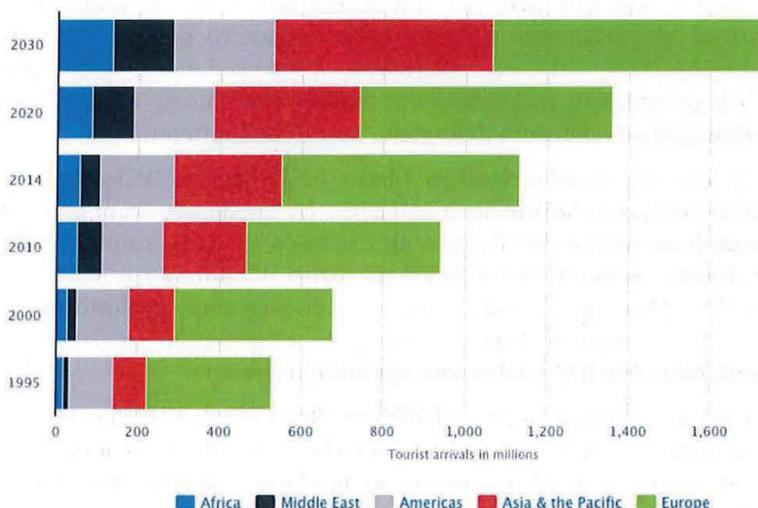


Elaborazioni AFI su dati UNWTO

Questo contesto è essenziale per collocare il turismo come elemento strategico centrale per l'economia italiana nelle prossime due decadi.



**Forecast 2020-2030**  
**International Tourist Arrivals - World Travel & Tourism Council**



Elaborazioni AFI su dati UNWTO

Alla luce di una previsione di crescita costante e pronunciata dei flussi di turisti e del contributo al PIL del turismo che è di fronte a noi, va valutata una vicenda istituzionale-ordinamentale estremamente complessa, conflittuale, non ottimale, che ha condotto a una situazione di asimmetrie, sovrapposizioni di responsabilità, spezzettamento di compiti, assenza di coordinamento, al quale l'atto Camera in esame sembra fare riferimento e porre taluni correttivi.

Come spesso accade nelle aree di conflitto tra poteri dello Stato, anche la produzione di dati statistici di buona qualità, sulla base di principi internazionalmente riconosciuti, è stata molto tardiva. Basti pensare che la direttiva OCSE-Eurostat sul conto satellite del turismo data al 2000<sup>2</sup>, ma solo nel 2009 vengono definiti gli indicatori condivisi sui quali effettuare la raccolta dati;

<sup>2</sup> Si tratta di un sistema di Conti Nazionali/regionali specifico per il settore del turismo, collegato alla Contabilità Nazionale e Regionale, comparabile a livello internazionale. Dà la possibilità di esaminare il turismo come fenomeno economico in un quadro coerente con i conti nazionali e regionali. Contiene una sistematica e dettagliata descrizione della contabilità dell'industria turistica, che va oltre il dettaglio fornito dal quadro contabile nazionale e regionale, e oltre la mera descrizione dei flussi di persone e di spesa turistica. Delinea un quadro d'insieme dell'industria turistica in relazione alle altre industrie, dell'occupazione nel settore turistico, della formazione del capitale e delle altre informazioni non monetarie in materia di turismo. Il sistema è costruito seguendo una procedura per fasi in cui viene data priorità a un nucleo comune semplificato di variabili e tabelle.



nel 2009 la Regione Trentino Alto Adige produce la prima elaborazione; nel 2012 l'ISTAT avvia il primo esercizio strutturato. Nel settembre 2011, il Comitato economico e sociale europeo, nel suo parere reso sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo (Nuovo quadro politico per il turismo europeo) CESE 1374/2011, raccomandava, al punto 3.9, l'adozione del conto satellite e la promozione da parte della Commissione presso i Paesi membri "al fine di effettuare un confronto dettagliato tra i risultati ottenuti"

Il primo *Conto satellite del turismo per l'Italia (CST)* viene pubblicato da ISTAT il 13 dicembre 2017, con riferimento a dati 2015. Da quella rilevazione su indicatori molto complessi risulta che il consumo turistico in Italia ammontava a 146,3 miliardi di euro, generati per il 43,9% da turisti italiani, per il 32,9% da turisti stranieri, il 23,2% dalle seconde case; il valore aggiunto prodotto in Italia per attività connesse con il turismo era pari a quasi 88 miliardi di euro, rappresentando oltre il 6% del valore aggiunto nazionale.

La spesa turistica degli stranieri nel 2015 risultava già di 48 miliardi (contro i 64 dei turisti italiani). Questo dato CST include anche gli escursionisti, ovvero i viaggiatori che non pernottano nemmeno un giorno, che in ogni caso transitano in aeroporti, porti, autostrade generando il 12,3% della spesa turistica. Il modello di indicatori CST ha l'obiettivo di connettere i dati sui flussi turistici a quelli delle filiere produttive, industriali e dei servizi connessi con la valutazione del valore aggiunto. Non coincide quindi esattamente con le serie storiche tradizionali, ma assume nel tempo un valore superiore.

Va tenuto presente che solo in anni molto recenti si è iniziato a creare un insieme di banche dati regionali alimentate con continuità dagli operatori. È quindi una priorità fondamentale quella di attribuire un valore strategico al dato, alla sua qualità e affidabilità, all'integrità delle serie storiche. Molto significative appaiono talune esperienze regionali, non a caso concentrate in Regioni nelle quali è presente un istituto di elaborazione statistica, come la Lombardia e la Toscana. Va detto che la statistica e la raccolta dei dati in modalità digitale è competenza riservata allo Stato. Sotto questo profilo l'A.C. 1698 presenta proposte di primario interesse e rilievo.

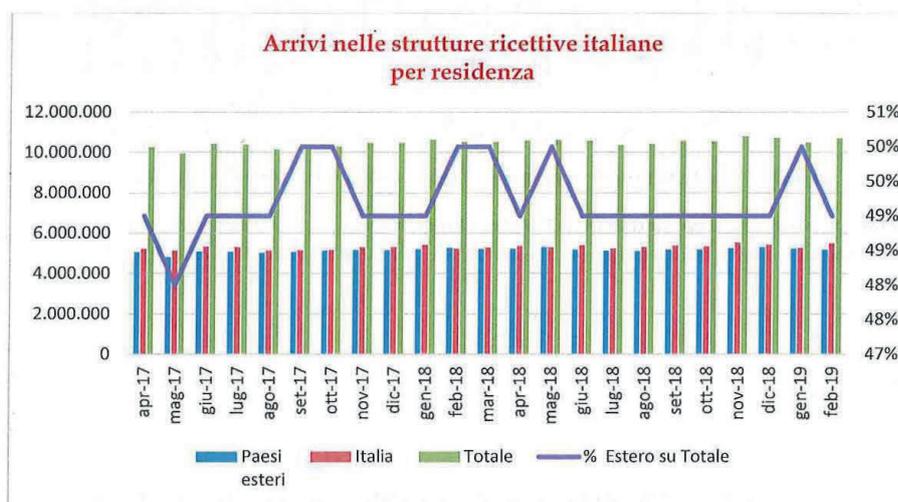
In Italia la filiera contribuisce per più del 10% al PIL nazionale (circa 170 miliardi di euro), e occupa direttamente 1,5 milioni di lavoratori, dei quali 1 milione a tempo indeterminato, e indirettamente più di 2 milioni e mezzo. Gli occupati a tempo indeterminato si distribuiscono in questo modo (elaborazione Federalberghi su dati Istat): circa 176 mila nel settore alberghi, 376 mila nei ristoranti, 204 mila nei bar, 28 mila nella intermediazione, 11,4 mila negli stabilimenti balneari, 7,2 mila negli stabilimenti termali e oltre 150 mila in altre attività di nicchia.

Negli ultimi due anni nelle strutture recettive italiane si registrano in media 10,5 milioni di arrivi al mese. Si tratta di un andamento piuttosto stabile, in quanto il



dato oscilla tra un minimo di 9,9 milioni (registrato a maggio 2017) e 10,8 milioni (registrato a novembre 2018). Gli arrivi dall'estero si mantengono su una quota stabile, pari a circa il 50% del totale degli arrivi nel periodo considerato.

Il 75% degli arrivi riguarda soggiorni in alberghi e in strutture simili, mentre il 25% si rivolge ad altre tipologie di alloggio (alloggi per vacanze e altre strutture per brevi soggiorni, aree di campeggio, aree attrezzate per *camper* e *roulotte*). Negli ultimi 24 mesi la quota degli arrivi che alloggia negli alberghi è diminuita dal 77% al 75%.



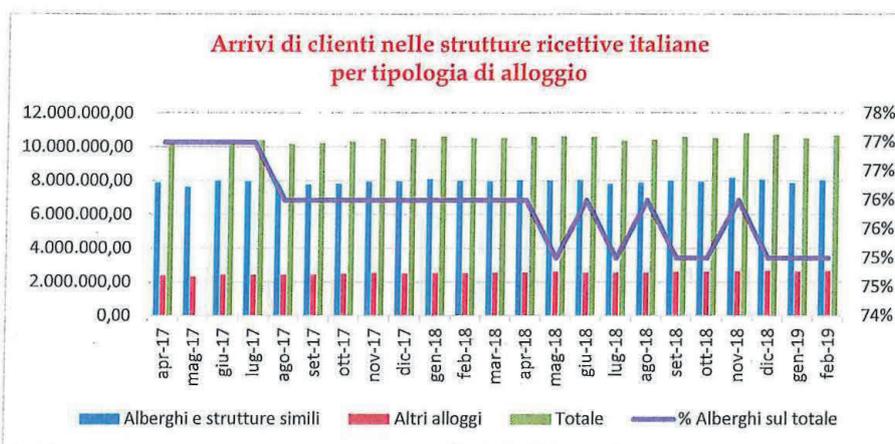
Fonte: elaborazione Cnel su dati ISTAT

In media negli ultimi 24 mesi si rilevano 35,6 milioni di presenze mensili nelle strutture ricettive italiane, con un minimo di 34 milioni rilevato a maggio 2017 e un massimo di 36,8 milioni rilevato ad aprile 2018.

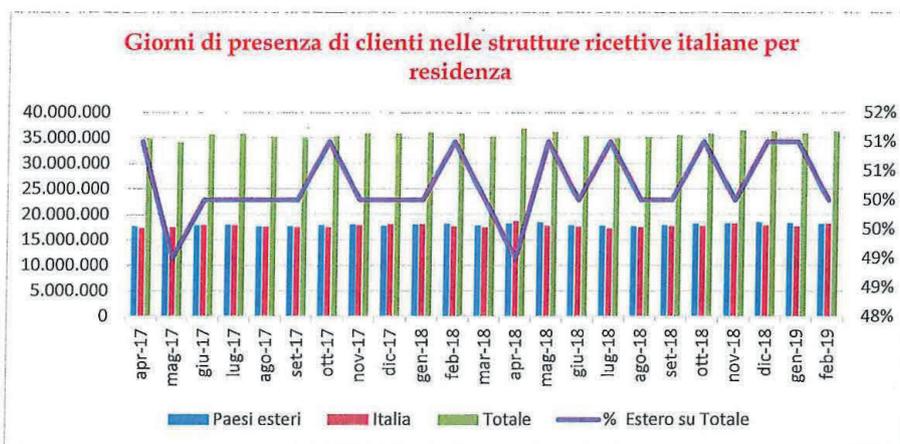
Negli alberghi e nelle strutture simili si rilevano in media nel periodo 23,3 milioni di presenze al mese, pari al 66% del totale.

Fare turismo in Italia significa fare esperienze nelle città d'arte, di *food* e di stile di vita, unite dal filo rosso del patrimonio Unesco. Alcuni esempi relativi ad aree turistiche un tempo "di nicchia" danno l'idea delle dinamiche dell'intero comparto. Numeri in costante aumento riguardano il collegamento fra il mondo della ricezione turistica e quello delle manifestazioni culturali e sportive: la sola vacanza sportiva copre l'1,4% dei flussi in ingresso, assicurando l'1,6% del totale della spesa estera in Italia. La componente termale del sistema turistico italiano conta ogni anno quasi 13 milioni di presenze, di cui 6 straniere (2018).



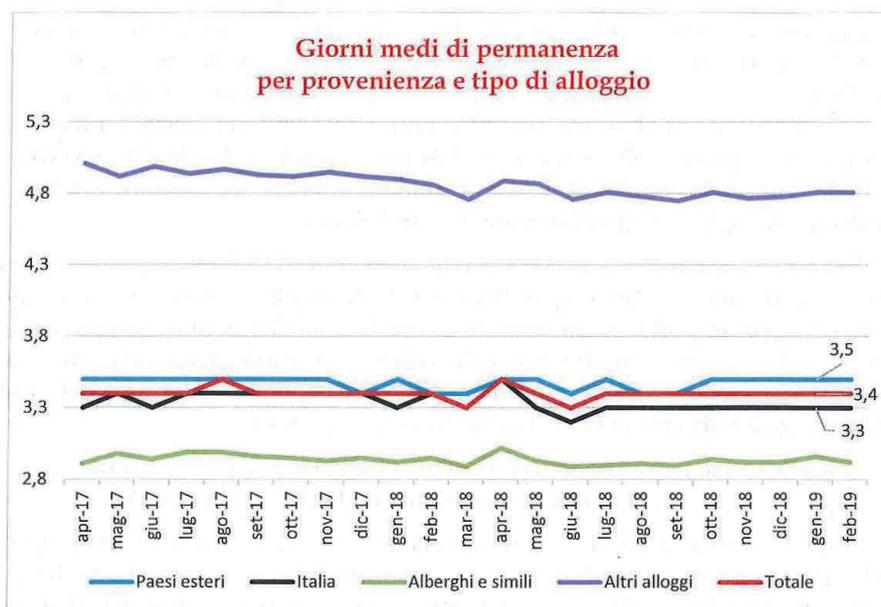


Fonte: elaborazione Cnel su dati ISTAT. Altri alloggi: alloggi per vacanze e altre strutture per brevi soggiorni, aree di campeggio e aree attrezzate per *camper* e *roulotte*. Fonte: ISTAT.



Presenze: numero di arrivi moltiplicati per i giorni di permanenza. Fonte: Fonte: elaborazione Cnel su dati ISTAT





Fonte: elaborazione Cnel su dati ISTAT

Altri alloggi: alloggi per vacanze e altre strutture per brevi soggiorni, aree di campeggio e aree attrezzate per camper e roulotte. Fonte: ISTAT.

Il settore della ospitalità ha vissuto negli ultimi dieci anni un processo di profonda trasformazione industriale. Ha reagito con rapidità e visione strategica alla mutazione strutturale intervenuta con il massiccio inserimento sul mercato delle piattaforme di prenotazione digitale divenute in poco tempo tra i maggiori soggetti dell'economia digitale. Già oggi la piattaforma *Booking.com* controlla il 60% di tutte le prenotazioni alberghiere europee, e insieme ad *Expedia* il 90% del mercato UE; *Airbnb* che capitalizza 31 miliardi di dollari, con 6 milioni di *listings* controlla circa il 60% del mercato delle locazioni private nelle capitali New York, Londra, Parigi, Roma.

La reazione è stata una elevazione rapida della qualità verso le fasce elevate dell'offerta. In dieci anni (2007-2017) gli alberghi a 5 stelle in Italia sono aumentati del 78,2%, quelli a 4 stelle del 37,8% (sono 5.846), quelli a tre stelle del 4%; parallelamente gli alberghi a due stelle sono scesi del 23,1%, quelli a una stella del 40,1%.

Il settore turistico ha dunque reagito con approccio proattivo alla rivoluzione digitale e alla comparsa sul mercato del fenomeno delle locazioni brevi di alloggi offerti da strutture non professionali (siano essi, camere, *bed&breakfast*, case vacanza o altro). Per capire la dimensione che sta assumendo questo fenomeno,



basta osservare alcuni dati forniti per la Toscana (prima regione italiana come meta turistica) dall'Irpet nel rapporto sul turismo in Toscana *La congiuntura 2017*, pubblicato nel maggio 2018, ove si rileva che se le presenze nelle strutture ufficiali censite sono state in Toscana nel 2017 pari a 46,3 milioni, quelle stimate in appartamenti prenotabili *on line* sono state per la prima volta di più, ovvero 48 milioni, cui vanno aggiunti circa 4 milioni stimati in strutture ricettive inadempienti agli obblighi di comunicazione dei dati.

La Toscana ha dunque superato nel 2017 la soglia dei 100 milioni di presenze. Ma questo tipo di analisi non è disponibile per tutte le regioni e solo un investimento organizzativo importante in termini di obblighi di comunicazione, interconnettività e connettività tra le banche dati su un piano nazionale porterà ad avere una visione integrata e affidabile dei dati. Quello che si intuisce è un aumento generalizzato, continuo e duraturo delle presenze.

Secondo Eurostat, nel 2017 l'Italia è risultata terza in Europa per presenze estere, ha registrato 424 milioni di notti trascorse presso le strutture turistiche.

In termini congiunturali, il 2019 sembra confermare un andamento di crescita delle presenze turistiche. L'indagine campionaria sul turismo internazionale realizzata dalla Banca d'Italia fin dal 1996, segnala un buon inizio del 2019 con un peggioramento della bilancia dei pagamenti turistica a causa dell'aumento della spesa dei viaggiatori italiani all'estero (+13,5%), rispetto a un aumento della spesa dei viaggiatori stranieri in Italia (+7,6%), con un saldo che scende da un avanzo di 429 milioni di euro a 381 milioni. I dati sono in ogni caso decisamente importanti: nel 2018 hanno superato le frontiere più di 62 milioni di viaggiatori stranieri (turisti con pernottamento) e 31,9 milioni di "escursionisti" (senza pernottamento), per un totale di 387,3 milioni di pernottamenti. Nel gennaio del 2019 i viaggiatori stranieri totali (turisti più escursionisti) sono stati 5,6 milioni in gennaio e 5 milioni in febbraio, totalizzando nel bimestre 37, 124 milioni di pernottamenti, in aumento rispetto ai 36 milioni dello stesso bimestre del 2018. In termini di spesa, i viaggiatori stranieri risultano aver speso nel 2018 41,7 miliardi di euro, in crescita rispetto ai 39,1 del 2017; nei primi due mesi del 2019 la spesa è risultata pari a 4,1 miliardi rispetto ai 3,8 miliardi dei primi due mesi del 2018 e dei 3,6 del 2017.

Il *trend* pluriennale è in continuo aumento nell'ultimo decennio a tassi annuali medi del 5%. La spesa dei viaggiatori stranieri censita da Banca d'Italia risulterebbe essere salita da 33 miliardi nel 2013, a 34,2 nel 2014, 35,6 nel 2016, 36,4 nel 2016, 39,1 nel 2017 e 41,7 nel 2018. L'istituto di ricerca statistica e analisi sociale della Regione Lombardia, Eupolis, ha costituito l'*Osservatorio regionale del turismo e dell'attrattività*, che ha prodotto una disaggregazione della spesa per Regioni dei viaggiatori stranieri. L'analisi di questi dati, dovrebbe essere oggetto di attenta riflessione, perché evidenzia una situazione di elevatissima concentrazione della spesa in poche regioni. Tra l'altro l'analisi della spesa non



coincide con i dati sui flussi in termini di destinazione. In generale, possiamo dire che il maggiore problema è la modesta quota di spesa nel mezzogiorno, che ha una potenzialità turistica enorme, ancora largamente inutilizzata; in secondo luogo, la concentrazione estrema in aree metropolitane, con un utilizzo modestissimo di tutto il territorio provinciale. In termini di spesa la prima regione d'Italia è il Lazio, con 6,9 miliardi nel 2017, seguita dalla Lombardia con 6,46 miliardi, dal Veneto con 5,9 miliardi e dalla Toscana con 4,4 miliardi, che complessivamente rappresentano il 60% del totale). Al di sotto del miliardo di spesa annuo vanno considerate separatamente i casi della Sardegna (828 milioni) e della Puglia (615), Regioni con un notevole potenziale e una struttura di offerta importante. Marche, Abruzzo, Calabria e Umbria si collocano in prossimità dei 200 milioni di euro annui rivelando margini di potenziale sviluppo di grande entità.



Fonte: Eupolis Osservatorio regionale del turismo e dell'attrattività

Se dai dati di spesa dei viaggiatori stranieri, passiamo a una valutazione globale del numero di viaggi per destinazione, la classifica delle regioni muta sensibilmente. I dati sono elaborati da ISTAT nel suo rapporto annuale divulgativo *Noi Italia*: la prima regione come meta di destinazione risulta essere la Toscana, con l'11,3% dei viaggi, seconda l'Emilia Romagna con il 9,6%, terzo il Lazio con l'8,6%, quarto il Veneto con l'8,3%, solo quinta la Lombardia con il 7,9%; Campania con il 7,2 e Puglia con 6,8% segnano risultati importanti evidentemente attirando una quota maggiore di turismo italiano. L'anticipazione dei viaggi con immagini disponibili, l'automazione degli hotel, l'abbattimento delle barriere linguistiche anche grazie a dispositivi e applicazioni, l'apertura dei musei e dei circuiti con biglietti, la diffusione del turismo nell'ambiente urbano.



Va poi tenuto conto della componente anziana come trainante, aprendo alla possibilità di sfruttare stagioni meno consuete, (*silver economy* già oggi il 20% della popolazione europea ha più di 65 anni e salirà al 37,6% nel 2050).

Nel 2050 gli ultraottantenni saranno quattro volte più numerosi dei bambini con meno di 4 anni; già oggi gli ultrasessantenni sono il doppio di coloro che hanno meno di 14 anni; il cambiamento climatico costringerà al superamento del turismo sciistico.

Le considerazioni accennate richiedono un impegno straordinario in termini di analisi ed elaborazione strategica che non può fermarsi al dato formale del riparto di competenze tra Stato e Regioni. Dall'esistenza di una visione strategica e di un monitoraggio continuo, con affinamento continuo di azioni amministrative di fronte all'evoluzione del comportamento del mercato dipende una porzione decisiva dell'economia italiana del futuro.

#### PRECEDENTI PRONUNCE DEL CNEL

Le Parti sociali rappresentate presso il Consiglio considerano centrale l'analisi dei nodi che, nel quadro del riparto delle competenze tra i livelli di governo, connettono il turismo agli altri settori industriali cruciali per lo sviluppo: oltre a quelli tradizionali, le infrastrutture (materiali e non) e l'innovazione tecnologica. Si pensi alle potenzialità offerte dalle versioni di *software incloud* che consentono la gestione di migliaia di clienti, o alle modalità di vendita via *web* di prodotti/servizi che vengono forniti all'offerente da un terzo intermediario.

Le caratteristiche strutturali del comparto - fra tutte, due: la stagionalità e la marcata elasticità delle imprese turistiche alle fasi negative del ciclo economico, nazionale e internazionale - hanno indotto a più riprese questo Consiglio a sollecitare interventi del decisore politico. Ciò allo scopo di identificare linee di azione volte ad arginare gli effetti più negativi di tali caratteristiche in termini di dinamiche occupazionali, rispetto a fenomeni come la diffusione del precariato, alle carenze nella formazione e nel *management*, ai problemi di copertura della contrattazione collettiva del personale dipendente e a quelli derivanti dalla ridotta dimensione di impresa prevalente.

A queste tipicità del settore vanno aggiunti gli effetti di elementi esogeni quali l'eterogeneità dei flussi turistici e le capacità attrattive dei territori.

Le questioni sommariamente individuate sono state affrontate fin dalla partecipazione del Consiglio alla Conferenza Nazionale del Turismo - la prima tenutasi a Genova nel settembre del 2004 - e nel corso di iniziative tenute durante diverse celebrazioni, fra le quali la giornata mondiale del turismo. Si trattava di un momento storico unico per l'Italia e per l'Europa: il turismo veniva esplicitamente inserito nel testo del trattato costituente dell'Unione europea, mentre si sviluppavano le prime forme strutturate di confronto sugli impatti



dell'allargamento dell'Unione e sulle conseguenze derivanti dalla formazione di nuovi bacini del turismo intraeuropeo e internazionale.

Nel corso delle iniziative promosse dal CNEL durante il primo decennio degli anni duemila l'attenzione delle Parti sociali si è concentrata sull'importanza del dialogo sociale nello sviluppo della responsabilità sociale delle imprese, per favorire l'accesso alle nuove tecnologie e alla formazione di qualità degli operatori del settore come *asset* strategico dell'azienda, promuovere un fattivo impegno delle aziende nei confronti del contesto ambientale, anche mediante i sistemi di certificazione e i marchi di qualità ed ecologici, e recuperare attraverso la leva turistica le aree marginali del Paese.

Già nei primi anni duemila appariva opportuno orientarsi verso la costruzione di una politica europea del turismo, condivisa e riconoscibile all'esterno come portatrice dei valori di qualità, sostenibilità, cultura.

Il Consiglio si è a suo tempo espresso sullo stato di attuazione della legge 29 marzo 2001, n. 135 - poco prima della riforma costituzionale del dicembre 2001 che ha attribuito la competenza in materia di turismo in via esclusiva residuale alle Regioni, ai sensi del novellato art. 117, comma 4 - recante *Riforma della legislazione nazionale del turismo*, con un'analisi che faceva emergere le difficoltà di affermazione di una cultura di governo locale del turismo, e proponeva la diffusione della logica del partenariato tra imprese turistiche, la promozione delle forme di turismo sociale e l'attivazione dei sistemi turistici locali mediante la promozione di una stretta collaborazione tra amministrazioni centrali, Regioni e enti sub-regionali per lo sviluppo sul territorio di progetti innovativi, non concorrenziali fra loro ma sinergici.

Nelle osservazioni e proposte "La politica del settore turistico" il Consiglio sistematizzava gli esiti del confronto con le Regioni, l'allora competente Ministero delle Attività produttive e le organizzazioni di settore in ordine alle opportunità di sviluppo offerte dal comparto e alle potenzialità dell'attività turistica in presenza di fasi negative del ciclo. Il CNEL riprendeva le proposte formulate dal Consiglio Economico e Sociale Europeo con il parere su "La politica del turismo e la cooperazione tra settore pubblico e privato" dove sono sostenuti e perseguiti tre fondamentali capisaldi: l'importanza della cooperazione tra pubblico e privato e il metodo della concertazione; la promozione di forme di turismo sociale; la sostenibilità ambientale.

Al riguardo il Cnel ribadiva come l'ampliamento dell'Unione avrebbe determinato un ulteriore spostamento del baricentro dell'Unione europea e riposizionato le priorità a sfavore dell'area mediterranea e delle sue peculiarità, anche per la concorrenza esercitata dai nuovi Paesi e determinata da prezzi più contenuti e da una qualità dell'offerta in crescita. Il CNEL aveva selezionato specifiche priorità: la costruzione, in una cornice europea, di un programma nazionale di settore; la ridefinizione del quadro istituzionale di riferimento, dando il giusto rilievo alla competenza esclusiva delle Regioni e senza perdere di vista il necessario coordinamento a livello centrale. Sul medesimo punto il CNEL sottolineava, altresì, la necessità di operare su due livelli, ossia nazionale e regionale, senza tralasciare quello europeo e la prospettiva euro-mediterranea, così da garantire adeguati *standard* di servizio su tutto il territorio, l'avvio di processi locali di concertazione, lo sviluppo di politiche integrate, come già in corso di attuazione con i progetti "marca Italia", la "carta dei diritti del turista", i Piani Integrati Territoriali a vocazione turistica.



Tra gli interventi specifici, atti a garantire il recupero della competitività e di quote di mercato, il Cnel segnalava le misure volte a: la progressiva cancellazione della precarietà e l'osservanza generalizzata dei contratti collettivi; la formazione di base e l'aggiornamento professionale; il sostegno alla formazione permanente e alla promozione di uno "spazio europeo delle qualifiche", anche attraverso la creazione di modelli di certificazione dei percorsi formativi e l'armonizzazione delle qualifiche professionali; la destagionalizzazione dei flussi turistici e l'intercettazione dei nuovi segmenti di domanda con offerte differenziate; l'integrazione e la messa a sistema dei servizi.

Nell'intento di promuovere ulteriori iniziative sul turismo e nella prospettiva di coglierne i fattori utili a uno sviluppo equilibrato e sostenibile di tutte le attività ad esso connesso, il Cnel aveva svolto nel 2004 una ricerca sul turismo "sociale", quale strumento di valorizzazione del territorio e di rispetto dell'ambiente e delle diversità culturali, nonché volano per la crescita economica e occupazionale.

Con tale progetto il Cnel si era posto l'intenzione di analizzare la capacità realizzativa delle organizzazioni operanti nel turismo sociale e di potenziarne le abilità attraverso processi gestionali e modelli relazionali innovativi e più adeguati, nonché di individuare tra i diversi attori coinvolti (operativi e scientifici, come le Parti sociali, gli Organizzatori pubblici e le Università) canali di interazione più efficaci.

Al riguardo il Cnel aveva portato ad esempio la contemporanea esperienza dei progetti di sviluppo locale (come i PIT, i sistemi turistici locali e i Patti territoriali), mirati al connubio tra turismo e socialità, attraverso l'incrocio tra la promozione dell'imprenditorialità e dei flussi sociali. Il Consiglio aveva individuato la globalizzazione, la sostenibilità e l'equità come nuovi elementi del paradigma del turismo sociale e, quindi, anche come punti cardine dei nuovi modelli organizzativi, gestionali e relazionali delle organizzazioni qui operanti.

Negli anni successivi il Cnel ha focalizzato la propria attenzione sulle potenzialità e sulle strozzature del turismo, nell'ipotesi di una domanda turistica mondiale in crescita e in radicale cambiamento nelle sue caratteristiche. In questa prospettiva nel 2007 il Consiglio aveva promosso uno studio su "Il turismo come settore produttivo", volto a selezionare le linee di intervento maggiormente idonee alla valorizzazione degli attrattori nazionali, all'innalzamento degli *standard* di qualità dell'accoglienza, al miglioramento dei servizi di accessibilità e mobilità.

Ciò in quanto lo sfruttamento di un capitale turistico (nelle sue diverse accezioni religioso, termale, in trasferta, culturale, di svago, sportivo, crocieristico etc.) consente di generare una specifica offerta commerciale e sostiene lo sviluppo di corrispondenti attività di impresa che devono permettere la soddisfazione dei visitatori, lo sfruttamento sostenibile del capitale turistico del territorio, il rispetto delle esigenze dei residenti, oltre che una gestione economica complessiva.

Nell'analisi dell'offerta *in-coming* italiana il Cnel sottolineava come, affianco ai prodotti tradizionali - offerti a una clientela tradizionale e con operatori di dimensione consistente - si andasse ampliando un'offerta più disaggregata proveniente da una molteplicità di operatori in grado di fornire solo una delle componenti che nel loro insieme costituiscono il contenuto del prodotto e/o servizio acquisibile. Gli effetti di tale diversificazione si intrecciavano con i limiti dell'offerta italiana, ossia il mancato sfruttamento di aree dotate di un capitale turistico di altissimo valore non utilizzato (anche per il mancato stimolo alla domanda) e la



capacità delle attrezzature e delle organizzazioni di sfruttare unicamente le aree di attrazione in cui si erano inizialmente sviluppate.

In tale contesto il Cnel, alla luce di un'offerta turistica sempre più articolata e dispersa, evidenziava le principali criticità per le imprese tra cui: l'incapacità di rispondere adeguatamente alla concorrenza di altri Paesi negli ambiti "tradizionali", il mancato sfruttamento di nuovi capitali turistici e/o centri di attrazione, la scarsa stagionalizzazione dei flussi e, infine, le difficoltà di intercettazione dei nuovi flussi significativi della domanda turistica mondiale.

Al fine di superare tali criticità e di trattare il turismo come un settore produttivo il Cnel esprimeva alcune proposte puntuali: l'adeguata suddivisione delle funzioni tra Stato e Enti locali (*in primis* le Regioni) nel rispetto del riparto delle competenze sancito dalla Costituzione; il giusto ruolo alla Conferenza Stato-Regioni; la maggiore uniformità nel territorio nazionale delle norme dei regolamenti, nonché degli *standard* di offerta turistica; il riordino dell'ENIT e l'attivazione del Comitato per le Politiche Turistiche (di cui alla legge 14 maggio 2005, n. 80); lo sviluppo di filiere turistiche e la piena realizzazione dei Sistemi turistici locali; gli investimenti in formazione per creare le necessarie figure manageriali e professionali; le regole del mercato del lavoro (tra cui la certezza ed esigibilità dei diritti dei lavoratori a partire dai CCNL), nonché per la gestione degli appalti, delle concessioni delle terziarizzazioni e del *franchising*; potenziamento dei servizi di mobilità e accessibilità e, qui, soprattutto nella aree maggiormente carenti di infrastrutture (come il Mezzogiorno); valorizzazione e salvaguardia delle risorse naturali, storiche e paesaggistiche (*business sostenibile*).

Nel 2011 un testo di osservazioni e proposte aveva analizzato il sistema delle filiere di due specifici settori, beni paesistico-culturali e agroalimentare e, nel contempo, aveva elaborato alcune politiche finalizzate al potenziamento del valore economico e della capacità produttiva del patrimonio storico, culturale e paesaggistico (nell'innovativa definizione europea) e delle tradizioni produttive (*in primis* il *made in Italy*), da realizzarsi attraverso l'innovazione, l'aumento di competitività dei corrispondenti modelli e sistemi di impresa, l'attuazione delle logiche di filiera e/o di distretto.

Per entrambe le filiere il Cnel individuava alcuni ostacoli da rimuovere al fine di consentire la valorizzazione, la promozione e l'uso sostenibile dei beni.

Al riguardo il Consiglio ricordava con particolare urgenza la necessità di uniformare e adeguare l'impianto normativo; migliorare le condizioni di accessibilità e mobilità; uguagliare gli *standard* dell'offerta; perfezionare i sistemi di rilevazione statistica; potenziare la comunicazione; attuare misure volte alla difesa del territorio; riduzione dei *deficit* competitivi.

Oltre ciò il CNEL aveva individuato specificatamente per ogni filiera proposte aggiuntive. In ordine alla prima (paesistico-culturale) esso suggeriva, *in primis*, di rinnovare le modalità attuative attraverso i processi di esternalizzazione di rami di attività e/o di gestione di servizi (ristorazione, biglietteria, libreria, etc.). Parimenti e in ordine alla filiera dell'agroalimentare, il Cnel riteneva prioritario: accrescere l'*appeal* turistico dei prodotti enogastronomici; promuovere le produzioni tipiche certificate; tutelare maggiormente il settore attraverso un nuovo e più equilibrato rapporto con la grande distribuzione; migliorare le condizioni di sicurezza del lavoro e, qui, soprattutto in agricoltura; contrastare la contraffazione dei prodotti.



**CONTRIBUTI DEL CESE ALLA POLITICA EUROPEA DEL TURISMO**

L'Organizzazione Mondiale del Turismo definisce il turismo come un "fenomeno sociale, culturale ed economico che comporta il movimento di persone verso paesi o luoghi al di fuori del loro ambiente abituale per scopi personali o lavorativi/professionali".

**Interpretazioni a livello europeo**

Il trattato di Lisbona ha creato una nuova base giuridica interamente dedicata al turismo- con l'introduzione dell'art. 195 del TFUE - che dovrebbe consolidare la posizione dell'Unione europea come destinazione turistica leader a livello mondiale "L'unione completa l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione in tale settore". Il turismo è un settore chiave dell'UE e rappresenta il 5% del PIL dell'Unione<sup>3</sup>. Pertanto svolge un ruolo cruciale nel raggiungimento degli obiettivi più importanti dell'Unione, quali lo sviluppo sostenibile, la crescita economica, l'occupazione e la coesione economica e sociale. Inoltre, questo settore influenza molti altri settori come i trasporti, la cultura, l'edilizia e l'ambiente e interessa una vasta gamma di servizi e professioni. È anche molto importante in termini di opportunità di lavoro offerte ai giovani. Questo settore occupa il doppio dei giovani che lavorano nel resto dell'economia. Il turismo aiuta lo sviluppo economico regionale e la promozione del patrimonio europeo. Il Comitato Economico e Sociale Europeo (CESE) sostiene la concezione di un turismo europeo attraente, competitivo, sostenibile e responsabile e ha regolarmente sottolineato la natura trasversale e complessa di questo settore.

**Un vero potenziale economico per l'Unione europea**

Nella comunicazione 2010/352, la Commissione europea ha dichiarato il turismo quale "attività economica di rilievo e in qual documento ha individuato le linee guida di sviluppo in chiave industriale dell'intera filiera puntando sulla strategia della diversificazione delle mete turistiche, per decongestionare le mete tradizionali, nella prospettiva di un settore che punta allo sviluppo sostenibile, con un forte potenziamento della digitalizzazione e un investimento sulla formazione delle professioni connesse nell'auspicio di una piena portabilità dei titoli professionali conseguiti nei Paesi membri. Il settore turistico ricettivo impiega 2,3 milioni di persone nell'UE-27- Totale dell'occupazione nell'insieme del settore turistico nell'UE-27 ammonta tra i 12 e i 14 milioni di persone. L'Europa è al primo posto nelle destinazioni turistiche del mondo - I residenti europei fanno più di un miliardo di viaggi ogni anno. Circa il 51,5% della popolazione dell'UE-27 è stata coinvolta in attività legate al turismo nel 2010 (almeno un viaggio di almeno quattro notti nel corso dell'anno).

**Turismo e crescita economica**

Il mondo globalizzato in cui viviamo ci costringe a ripensare costantemente i modelli su cui si basano le nostre attività economiche, sociali, di pianificazione territoriale e di sviluppo urbano. Ciò vale anche per il turismo, che solleva molte sfide in termini di qualità, sostenibilità e competitività per tutte le parti interessate. Il CESE ritiene che il valore aggiunto derivante dal settore del turismo e la sua

<sup>3</sup> V. COM(2001)665 «Un approccio cooperativo per il futuro del turismo»; COM(2007)621 Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo; COM(2010)352 - L'Europa prima destinazione turistica mondiale - un nuovo quadro politico per il turismo europeo; COM(2014)86 - Una strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo.



capacità di creare posti di lavoro e prospettive per il futuro ne facciano uno delle migliori opzioni per rilanciare la crescita economica. Le autorità pubbliche, le Parti sociali e la cittadinanza dovrebbero concentrare i loro sforzi per garantire che il potenziale del settore turistico diventi realtà. La politica regionale europea e le altre politiche europee su turismo, cultura, occupazione, trasporti e infrastrutture dovrebbero collaborare per affrontare questa sfida con successo.

#### *L'impatto sociale e ambientale del turismo*

Il turismo è un'attività economica di grande importanza non solo da una prospettiva strettamente economica, ma anche sociale e ambientale. La questione del turismo sociale si è ampliata negli ultimi anni, a partire da vacanze organizzate da associazioni, cooperative e sindacati per rendere i viaggi accessibili al maggior numero possibile di persone, in particolare quelle dei settori più svantaggiati della Società.

Il CESE ha affrontato questo tema nella "Dichiarazione di Barcellona sul turismo sociale in Europa" (2006). Il CESE incoraggia questa forma di turismo, che è un'attività sostenibile dal punto di vista economico, ambientale e sociale. I vari gruppi di utenti del turismo sociale e in particolare le persone con disabilità e / o mobilità ridotta ottengono un'enorme spinta verso la loro piena integrazione come individui. Il turismo sociale è un'attività fondata su valori che possono essere incorporati nel modello europeo del turismo. Il CESE ha dimostrato che la redditività del turismo sociale è compatibile e positivamente legata alla redditività economica. Il CESE ha anche esaminato l'impatto della voce turismo sulle regioni in declino. A tale riguardo, ha raccomandato di tener conto delle caratteristiche specifiche degli Stati membri che dipendono in larga misura dal turismo e che tengono conto delle esigenze delle varie regioni al momento di elaborare politiche e proposte per il turismo.

#### *Rafforzare i partenariati e gli strumenti di cooperazione tra i vari soggetti interessati*

Il CESE ritiene che solo se le varie parti interessate, pubbliche e private, adatteranno un atteggiamento di cooperazione di base, sarà possibile affrontare le principali sfide del turismo, data la sua natura strategica, il suo ruolo essenziale di fornitore di servizi umani e vettore di scambi culturali. Il CESE ha espresso il proprio sostegno alla creazione di un'Agenzia europea del turismo che riunirebbe gli sforzi per compiere progressi effettivi verso una politica europea del turismo che tenga conto della pluralità dell'identità dell'Europa come destinazione turistica, agendo come osservatorio europeo del turismo, fornendo all'UE e agli Stati membri informazioni e dati affidabili e comparabili sul turismo. Il CESE ritiene che progetti a livello europeo come CALYPSO abbiano dimostrato l'efficacia della cooperazione tra le istituzioni europee e altri livelli di governo, le parti sociali e gli attori del settore, con effetti sociali ed economici positivi.

#### *Incoraggiare il dialogo interculturale*

La varietà e diversità delle culture, delle lingue e del patrimonio naturale e culturale nei diversi Stati membri dell'Europa costituisce un enorme patrimonio che può e deve essere utilizzato e goduto come mezzo per capirsi e riconoscere i nostri diritti in quanto cittadini europei. Se si vuole sfruttare efficacemente il turismo culturale europeo, occorrono informazioni più efficaci e campagne pubblicitarie integrate che pubblicizzino le destinazioni europee e infra europee; allo stesso tempo, è necessario facilitare le migliori pratiche nei settori della protezione, dello sfruttamento, della



*governance* e della formazione. Il CESE ha inoltre sottolineato l'importanza dello sport nell'ambito della politica turistica europea. Sport e turismo sono attività sociali e culturali a pieno titolo e sono strettamente collegati, perché condividono una serie di valori fondamentali: curiosità intellettuale, apertura al cambiamento e all'apprendimento e principio di parità di condizioni. Il loro crescente impatto economico funge da leva per le economie dei paesi dell'UE.

#### *Sistema di qualità per i servizi turistici*

Sono state intraprese numerose iniziative pubbliche e private per definire i principi e i criteri che le parti interessate nel settore turistico europeo devono applicare per garantire che i servizi turistici di qualità siano sviluppati e forniti all'interno dell'UE. Questi sistemi di qualità spesso mancano di coerenza e coordinamento perché di solito si concentrano su obiettivi settoriali o regionali senza un approccio integrato a livello europeo. Il CESE è favorevole all'introduzione di un "marchio del patrimonio culturale europeo" al fine di elaborare una strategia coerente per diversificare la promozione di servizi turistici e capitalizzazione del patrimonio comune europeo. La creazione di un marchio europeo "Turismo di qualità" richiede il miglioramento degli *standard* nel settore del turismo. Un sistema di etichettatura di qualità deve inoltre essere supportato da adeguati meccanismi di finanziamento che consentano agli operatori turistici di migliorare la propria gamma di prodotti e investire nel miglioramento delle proprietà e *standard* di servizio, nonché nella formazione e riqualificazione del personale.

#### *Il Forum europeo del turismo*

In seguito all'adozione della risoluzione del Consiglio (2002/C135/01) sul *Futuro del turismo europeo*, la Commissione ha da tempo istituito un *Forum* europeo annuale per incoraggiare scambi di idee e momenti di dibattito tra le autorità pubbliche e i rappresentanti dell'industria del turismo. Il primo *Forum* europeo del turismo si è svolto il 10 dicembre 2002 a Bruxelles. Questo evento è ospitato ogni anno dal paese che detiene la presidenza del Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea e vede la partecipazione attiva del CESE. Ogni *Forum* è dedicato a un tema specifico e al termine del ciclo di conferenze, viene redatto un rapporto finale e viene corredato da una serie di raccomandazioni non vincolanti che possono fungere da base per iniziative comuni. Il *Forum* incoraggia anche lo scambio di buone pratiche e la creazione di reti.

### CONSIDERAZIONI GENERALI SULL'A.C. 1698

1. A parere del CNEL il disegno di legge delega presentato dal Governo rappresenta un'occasione decisiva per riproporre una riflessione sull'assetto complessivo da dare alla questione turismo. I numeri, come detto sopra, sono propri di un settore industriale strategico a livello nazionale, che merita di essere posto al centro delle agende del Governo e delle Regioni e che necessita di una politica industriale capace di garantire il perseguimento dei seguenti obiettivi:

- miglioramento della produttività;
- incremento degli investimenti;



- promozione del marchio Italia e dei territori locali, in un quadro di concorrenza globale.

2. Nonostante questi volumi, si sono rese evidenti, negli anni, una costante difficoltà a guidare con efficacia il settore, e una frammentazione degli interventi e della catena decisionale che hanno a più riprese indotto gli operatori a manifestare al decisore pubblico non tanto l'esigenza di singoli provvedimenti, quanto di un vero piano industriale per il settore. Il piano deve garantire a tutti gli attori istituzionali coinvolti la velocità di reazione rispetto alle trasformazioni del mercato. A fronte di questo bisogno, l'assetto istituzionale di riferimento si presenta quanto mai complicato. Le categorie del settore evidenziano come la potestà legislativa nella materia turismo - affidata dal 2001 in via esclusiva alle Regioni - continui ad essere connessa o a sovrapporsi, per molti aspetti, ad altre materie affidate espressamente alla potestà legislativa statale, e come ciò determini un riferimento ancora consistente alla legislazione statale per ambiti fondamentali quali, ad esempio, la tutela della concorrenza, i rapporti internazionali, la tutela dell'ambiente e dei beni culturali, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la responsabilità sui beni culturali. La trasversalità del settore turismo; l'estensione e ramificazione dell'indotto; la constatazione che l'offerta locale, da sola, non appare in grado di competere a livello globale; tutte queste considerazioni spingono le rappresentanze degli operatori a sostenere l'esigenza di una *governance* multilivello, con coordinamento centrale, che assicuri con efficacia, a fronte della molteplicità di attori, la definizione di una strategia centrale forte. Convergono in questa direzione le indicazioni raccolte dalle associazioni presenti in ambito CNEL, per esempio Confesercenti-Assoturismo (con il contributo istruttorio del 29 maggio 2019), Federturismo Confindustria, Federalberghi, CNA, richiedono con forza la istituzione di un ministero con portafoglio, ipotesi che come è noto implicherebbe modifiche costituzionali e il non semplice superamento dell'esito cogente del referendum abrogativo del 18 e 19 aprile 1993, che ha cancellato la legge istitutiva del 1959. Resta largamente condivisa l'esigenza di un punto di sintesi ed elaborazione strategica unitario. Occorre una *governance* multilivello, con coordinamento centrale, efficiente ed efficace. Emerge l'esigenza di una struttura di governo dedicata che, a fronte della molteplicità di attori, renda possibile definire una strategia centrale forte e di identificare quali interventi attuare in un settore trasversale dove il peso dell'indotto è enorme e dove l'offerta locale non è in grado di incidere nella competizione globale.

3. Quanto all'assetto del riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni di cui al Titolo V, occorre definire le funzioni e le responsabilità soprattutto tra i livelli amministrativi locali riguardo alle attività di promozione turistica, sul



quale anche la Corte costituzionale ammette la possibilità di un impulso da parte dello Stato<sup>4</sup>.

4. Un'esperienza giudicata positivamente è rappresentata dal Piano Strategico del Turismo 2017-2020 elaborato dal MiBACT, con il coinvolgimento di tutte le rappresentanze coinvolte, sia pubbliche che private. Ciò mostra come una gestione integrata e condivisa del settore produca buoni risultati, e come tavoli a più livelli pubblico/privato possano non solo funzionare, ma diventare centri confronto e indirizzo permanenti<sup>5</sup>. La redazione del PST trae origine dall'articolo 58 del decreto legislativo 79/2011, poi tradotto in atto con decreto del Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo, 8 agosto 2012, recante "Istituzione e compiti del Comitato Permanente di Promozione del Turismo in Italia" che ha avviato un esercizio complesso e partecipativo coinvolgendo le regioni, e tutti i soggetti interessati del settore. Tale esercizio ha trovato un punto di sintesi dopo la riunione degli "Stati generali del turismo" di Pietrarsa nell'aprile del 2016. Il Piano, che si articolava in obiettivi condivisi nell'arco di sei anni, prevedeva altresì programmi di attuazione annuale, strumenti condivisi di monitoraggio e un correttivo dopo due anni dall'approvazione del Piano. Si raccomanda quindi che questa attività di programmazione strategica, che è stata ben accolta anche dai livelli di responsabilità costituzionalmente detentori del potere legislativo (le Regioni) venga proseguita, rafforzata, adattandolo al mutato scenario macro-economico. Sarebbe senza dubbio auspicabile che ciò avvenisse nelle stesse forme partecipative già esperite. Per la sua natura di indipendenza, terzietà e rappresentanza delle forze produttive, il CNEL si dichiara fin da ora disponibile a collaborare attivamente a questo esercizio cooperativo.

5. Un elemento di criticità che, ad avviso del CNEL, non va sottaciuto nel contesto di una riflessione generale sulla legislazione in materia di turismo è rappresentato dall'individuazione delle località qualificate come turistiche e come città d'arte, ai fini della disciplina che regola l'esercizio di attività commerciali caratterizzate da una specifica vocazione in tal senso. Già nell'ambito di una nota depositata a integrazione dell'audizione effettuata dal Presidente del CNEL, il 25 settembre 2018, presso la Commissione X Attività Produttive, Commercio e Turismo in merito ad alcune proposte di legge concernenti la regolamentazione delle aperture degli esercizi commerciali nei giorni festivi, questo Consiglio aveva avuto modo di richiamare l'attenzione del Parlamento su tale specifico aspetto. Al riguardo, si sottolineava da un lato come la liberalizzazione operata dal decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, avesse neutralizzato la

<sup>4</sup> Sentenze 214 del 2006 e 88 del 2007.

<sup>5</sup> Federturismo Confindustria - *Turismi in Italia: Strategia e proposte per la crescita*. 2018.



previgente normativa concernente l'esercizio di attività commerciali nelle località di interesse turistico, superando la necessità per le Regioni di definire i criteri di individuazione delle predette località ai fini di una maggiore flessibilità negli orari di apertura. Per altro verso, tuttavia, il CNEL evidenziava come allo stato attuale sussista, consolidatasi nel tempo, una notevole disomogeneità fra le normative emanate dalle Regioni, stante la storica assenza di linee guida sui criteri da adottare o di altre forme di armonizzazione delle politiche regionali in materia. In altri termini, i criteri adottati dalle singole Regioni per formare le liste dei Comuni a vocazione turistica e/o artistica differiscono sensibilmente. Non si possono ignorare le ulteriori criticità legate all'influenza che gli operatori commerciali di maggiori dimensioni (e di più forte impatto economico) sono spesso in grado di esercitare sulle decisioni delle Amministrazioni locali rispetto alla sollecitazione del riconoscimento di uno specifico 'rango' turistico per i loro territori. Le eventuali misure da adottare in materia di mercato del turismo non possono, pertanto, esimersi dal considerare la necessità di armonizzare i criteri di attrattività che oggi lo muovono, sia per i riflessi che inevitabilmente comportano sul fronte delle regole della libera concorrenza fra operatori di un medesimo settore, sia per garantire il rispetto dei principi di equità delle condizioni di mercato nella competizione fra territori, anche ai fini dell'attrazione di capitali e investimenti destinati allo sviluppo.

6. Correlato al problema del coordinamento fra i diversi livelli normativi, nell'ottica di un rilancio del settore turistico, è il tema dell'implementazione di idonee politiche di riqualificazione dei centri storici e, più in generale, di recupero dei tessuti urbani a rischio di degrado. Il problema va affrontato in parallelo con la ridefinizione degli assetti legislativi del mercato del turismo che informa i contenuti del disegno di legge in esame, con particolare - ma non esclusivo - riguardo ai centri di dimensioni piccole e medie, cui si può ascrivere una funzione potenziale di "volano nascosto" in grado di trainare lo sviluppo dell'industria turistica nazionale nel prossimo futuro. Si tratta di un tema che interseca quello focale della revisione della normativa sulla classificazione delle strutture ricettive presenti sul territorio, destinato a concentrarsi principalmente sui criteri dimensionali ai quali agganciare la definizione di una nuova tassonomia dell'offerta turistica. In questo caso, tutte le associazioni produttive del settore condividono l'esigenza di "ripensare la gestione dei flussi turistici per evitare l'accumularsi degli effetti negativi dell'eccessiva concentrazione di visitatori"<sup>6</sup>, questa sia in termini geografici verso le mete tradizionali, sia in termini temporali, mirando a una ampia destagionalizzazione. Confesercenti-Assoturismo segnala la necessità di un vero "progetto complessivo di destagionalizzazione dell'attività produttiva e dei flussi turistici, con la contemporanea valorizzazione di territori meno pubblicizzati, sia a livello di utenti over 65/70 o meno abbienti". In questa ottica Assoturismo richiede una revisione profonda del

<sup>6</sup> Federturismo Confindustria, Turismo Italia strategie e proposte per la crescita 2018, punto 13 pag. 20



calendario scolastico "con lo spostamento ad ottobre dell'inizio dell'anno scolastico e l'introduzione di periodi di vacanze nel corso dell'anno didattico" come avviene da tempo in Francia e Germania.

7. In questa chiave, appare necessario garantire un adeguato supporto infrastrutturale alla crescita di un'offerta non esclusivamente legata agli schemi localizzativi e direzionali della grande distribuzione turistica, incentrata sul consumo intensivo di prodotti turistici a larga diffusione. Gli interventi di riqualificazione territoriale, soprattutto urbana, in una realtà come quella italiana che si caratterizza per una antica e capillare vocazione culturale di prossimità, possono rivelarsi funzionali a favorire la crescita di un modello di imprenditorialità (e di *auto-imprenditorialità*) diffusa, capace di contribuire in modo significativo allo sviluppo delle economie locali. Le associazioni di settore rappresentate presso il CNEL auspicano altresì una revisione della imposta di soggiorno e una sua destinazione mirata a investimenti nel settore turistico, riducendo altresì le differenze tra singoli comuni.

#### **Problematiche contrattuali del settore**

8. Le Parti rappresentate al CNEL continuano a ritenere necessari l'intervento di razionalizzazione della filiera e l'introduzione di forme efficaci di contrasto al *dumping* sociale e alla diffusione del lavoro non regolamentato. Le Associazioni degli operatori del settore hanno accolto il disegno di legge delega con reazioni contrastanti. Se è senz'altro apprezzabile che il Parlamento dedichi un provvedimento specificamente e integralmente alla filiera turistica, perplessità vengono espresse sia per il limitato elenco degli aspetti affrontati nella delega, che per i tempi necessari alla sua attuazione (due anni), ritenuti dagli operatori incompatibili con l'urgenza di regolamentare gli aspetti più fluidi del mercato, intercettare il sommerso e beneficiare delle opportunità offerte dall'introduzione massiva delle tecnologie digitali. Nel processo di generale digitalizzazione del turismo come filiera industriale appare prioritaria l'esigenza di investire nei percorsi di formazione degli occupati e di regolamentazione innovativa di figure professionali nuove. La CNA per esempio ipotizza la istituzione per legge della figura professionale dell'imprenditore nel settore del turismo esperienziale cioè colui che "svolge attività dirette o connesse allo sviluppo di una specifica forma di offerta turistica che mette in relazione la promozione e la valorizzazione della cultura, la tutela del paesaggio, del patrimonio storico artistico con un modello basato sull'esperienza personale, sia essa cognitiva od emotiva, legata al territorio e a prodotti identitari". Il riferimento è quindi a mestieri di alto valore artistico e di tradizione che rischiano di scomparire, ma che potrebbero essere una risorsa eccezionale per il turismo esperienziale digitalizzato.

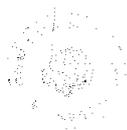
9. Sulla prima questione, dal punto di vista datoriale sono segnalate criticità soprattutto a causa della carenza di regolamentazione delle nuove forme di



accoglienza turistica. Emerge l'esigenza che la delega sia arricchita con l'introduzione della possibilità, per gli alberghi italiani, di utilizzare volontariamente - in aggiunta al sistema pubblico - il sistema *Hotel Stars Union* (HSU), una sorta di classificazione unica vigente in diciassette Paesi europei e riferibile a un mercato di 182 milioni di persone che usano, nella costruzione del proprio pacchetto turistico, lo stesso linguaggio. La richiesta avanzata da *Federalberghi* è senza dubbio motivata e degna di essere presa urgentemente in considerazione. Tuttavia essa fa emergere un punto cieco nel sistema delle fonti normative laddove esse hanno il compito di regolare mercati di interesse strategico e primario, non solo per il Paese, ma anche per l'Europa.

10. Infatti, il decreto legislativo n. 79 del 2011, nel testo precedente all'intervento della Corte Costituzionale, prevedeva, all'articolo 8, la possibilità di regolare la "classificazione delle strutture ricettive", all'art. 9 la "classificazione e disciplina delle strutture alberghiere e para alberghiere"; e soprattutto all'articolo 10, la "classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche e ricettive"; all'art. 11 "la disciplina della pubblicità dei prezzi"; all'art. 12 la "classificazione e la disciplina delle strutture ricettive extralberghiere"; all'art. 15 la "disciplina degli standard qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture alberghiere". Come è noto, con la sentenza n. 80 del 2012, la Corte costituzionale ha accolto il ricorso delle regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto su singole disposizioni del Testo unico in materia di turismo e ha dichiarato la illegittimità costituzionale di 19 disposizioni del decreto legislativo 79/2011, tra cui quelle sopra citate, in quanto la materia è affidata dalla Costituzione, come modificata con la legge costituzionale n. 3 del 2011, alla competenza esclusiva residuale delle Regioni (art. 117, comma 4). Nel merito, non è lo Stato che in Italia può regolare la classificazione delle strutture e in particolare l'attribuzione di classificazioni di qualità, tanto è vero che proprio questo tipo di regolazioni hanno costituito elemento qualificante di taluni testi unici regionali in materia di turismo. Assistiamo dunque al paradosso che per ottenere una situazione di uniformità del sistema nazionale di offerta e accoglienza, a vantaggio degli utenti, soprattutto internazionali, gli operatori italiani richiedono oggi al Parlamento - che dovrebbe saggiamente concederla - la possibilità di aderire a un sistema privato di classificazione elaborato in ambito germanico-nord europeo, che affronta proprio su base volontaria i temi delle classificazioni di qualità adottati dall'assemblea generale delle associazioni degli albergatori europei (HOTREC) il 6 novembre 2009, contenente i "21 HOTREC principles for the setting-up and/or review of national/regional hotel classification systems in Europe".

11. Non si può certo affermare che le regioni italiane siano state inerti nel frattempo. Sono per esempio importanti gli esempi di regolazione sistematica a livello regionale in Lombardia e Toscana, ma anche in molte altre regioni. Purtroppo, la situazione è diventata urgente e pressante per un insieme di circostanze concomitanti, che certo il legislatore costituzionale del 2001 non



poteva prevedere. La rivoluzione digitale ha portato alla nascita di veri e propri giganti oligopolisti che, da un lato, hanno una dimensione finanziaria tale da far considerare piccoli i soggetti nazionali che li affrontano in termini di interlocuzione su questione di regole di mercato, imposizione fiscale, regole di accesso, tutela dei consumatori. In secondo luogo, la seconda grande questione imprevedibile all'inizio degli anni duemila è la dimensione dei volumi di crescita del turismo in atto, ma soprattutto in previsione nei prossimi dieci anni. Per esempio, i grandi aggregati urbani (Roma, Venezia, Firenze per prime, ma non solo) cominciano a subire un'ondata di problematiche relative allo smaltimento dei rifiuti, a questioni sanitarie, oltre che a questioni di densità di servizi necessari che tendono a svuotarsi, a causa dei flussi non censiti nel sistema dell'accoglienza non professionale indirizzata su piattaforme.

#### *Possibili interventi correttivi*

12. Come affrontare una situazione così acutamente asimmetrica? In prima istanza, vale la pena osservare che il tema assume caratteri di urgenza che possono essere affrontati nel breve termine (2-5 anni) solo con un approccio di alleanza e cooperazione tra tutti i soggetti interessati pubblici e privati. Vanno dunque evitate iniziative non ben ponderate che conducano a conflitto di attribuzioni. Anzi, lo Stato, le Regioni e gli enti locali devono utilizzare appieno gli strumenti di coordinamento esistenti, anche all'interno del d.lgs. n. 79/2011.

13. Per esempio si rileva un consenso generale sulla necessità di un intervento fermo, proveniente da tutte le organizzazioni datoriali, riguardante la non più procrastinabile messa a punto di un codice identificativo, nazionale e obbligatorio, per le locazioni brevi, allo scopo di contrastare le spregiudicate forme di abusivismo e un sommerso, occupazionale e fiscale, dilagante. Iniziativa che oggi il Governo propone con il disegno di legge di cui, all'art. 1, comma 2, lettera g), punto 3 dell'A.C. 1698). L'introduzione di un codice identificativo per ogni struttura consentirà alle piattaforme deputate alla promozione di "mettere in vetrina" solo le locazioni dotate di codice. Al codice identificativo nazionale obbligatorio andrebbe auspicabilmente affiancata l'istituzione di un registro pubblico, che sia accessibile alle autorità di controllo e ai consumatori e che consenta l'identificazione delle caratteristiche degli alloggi, la loro ubicazione, le generalità dei locatori.

14. Una questione da risolvere riguarda la fissazione della soglia (in giorni) oltre la quale l'attività ricettiva non è più considerabile occasionale ma rientra pienamente nella disciplina vigente per le strutture ricettive tradizionali. Sul tema le priorità sono due: l'esigenza di omologare un quadro europeo fortemente differenziato (si va dai soli 30 giorni ad Amsterdam, ai 45 di Valencia, 60 a Ginevra e Dublino, 90 di Atene, Berlino, Londra, 120 di Parigi), e quella di fissare un limite anche in Italia.



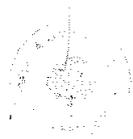
15. Investimenti e digitale (scelte innovative puntando sulla digitalizzazione dell'offerta: investire nello sviluppo delle competenze e in strumenti di *marketing* digitale aiuta a mantenere alto il livello di competitività).

16. Una considerazione che si intende rappresentare alla Commissione riguarda l'analisi dei riflessi sui livelli e sulle condizioni occupazionali degli addetti nell'attuale assetto del settore, dove emerge la necessità di un riordino sia dal punto di vista normativo che professionale. Il Consiglio sottolinea quanto nel settore turismo sia forte il rischio di una alterazione delle condizioni di libera concorrenza fra gli stessi operatori italiani per effetto di fattori non direttamente connessi alle dinamiche della domanda e dell'offerta, fra i quali un diverso impatto del costo del lavoro in relazione alle caratteristiche - non solo dimensionali - delle imprese e alle condizioni contrattuali che esse applicano. Secondo i dati elaborati dall'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro, al 31 dicembre 2018 nel settore Turismo risultavano applicati ben 36 differenti CCNL, dei quali soltanto due sottoscritti dalle maggiori confederazioni datoriali e sindacali. Si tratta di una frammentazione contrattuale evidente in molti settori dell'economia, che qui nello specifico riflette la polverizzazione delle rappresentanze consumatasì nel comparto "Commercio e Servizi", nell'ambito del quale si è assistito, nel corso degli ultimi pochi anni, ad un fenomeno di proliferazione delle organizzazioni rappresentative particolarmente accentuato.

17. Alla luce dei predetti riscontri e stanti le particolari caratteristiche dell'organizzazione di impresa operante nel settore, questo Consiglio non può non rilevare come esso si presti a trasformarsi in "terreno di conquista" per operatori aderenti ad associazioni poco rappresentative, aduse a praticare esercizi di contrattazione al ribasso dei diritti dei lavoratori. L'esito della collaborazione inter istituzionale fra CNEL e INPS finalizzata ad individuare, in ciascun settore produttivo, i CCNL più applicati rispetto al numero dei lavoratori e delle imprese coinvolti, renderà più agevole il riconoscimento delle potenziali pratiche di *dumping* sulle quale concentrare gli opportuni sforzi di verifica e gli interventi eventualmente ritenuti necessari dal legislatore, in accordo con le Parti sociali.

18. In tal senso, e nelle more della definizione dei criteri di accertamento della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali firmatarie degli accordi di contrattazione collettiva nazionale, occorrerebbe almeno che la legislazione nazionale si facesse carico di definire un *parametro di agibilità* nei confronti delle imprese operanti nel settore, correlato all'applicazione delle condizioni normative e retributive previste dal contratto collettivo nazionale considerato "prevalente".

19. Un punto di forza del sistema turistico italiano da rafforzare mediante una più efficace promozione della filosofia italiana di cura del benessere, della salute e della prevenzione, è la pratica del termalismo. In tale settore è apprezzabile il



riconoscimento dello strumento del credito d'imposta per la riqualificazione delle strutture anche degli stabilimenti termali (ogni impresa può richiedere sino al 65% degli investimenti effettuati nel 2018, per un importo massimo di 200mila euro, per la realizzazione di piscine termali e per l'acquisizione di attrezzature e apparecchiature necessarie allo svolgimento di attività termali).

### *Osservazioni e proposte*

20. Nell'ambito dell'esame del disegno di legge A.C. 1698 finalizzato a delegare il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi sulla materia del turismo, particolare rilevanza assume il riparto di competenze Stato - Regioni. La riforma costituzionale del Titolo V, ha trasferito nel 2001 il turismo tra le materie di competenza esclusiva residuale delle Regioni (art. 117, comma 4, Cost.), equiparando così le Regioni ordinarie alle Regioni ad autonomia speciale. Appare pertanto opportuno accertare se i poteri che il Governo è chiamato ad esercitare con la presente delega, siano conformi all'ordinamento costituzionale. In particolare, occorre soffermarsi dell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge delega, che fissa i principi e criteri direttivi cui il Governo deve attenersi nell'esercizio della stessa. La disposizione prevede che il Governo sia chiamato ad "organizzare le disposizioni per settori omogenei o per specifiche attività o gruppi di attività, 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".

21. Si esprimono talune perplessità di carattere ordinamentale, che tuttavia appaiono preliminari all'analisi contenutistica della delega legislativa. Giova rammentare, infatti, che la Corte costituzionale con la Sentenza n. 80 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di 19 disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 79/2011 (Codice del turismo) in quanto volte all'accentramento da parte dello Stato di materie e compiti attribuiti costituzionalmente alla Regione.

22. La prima perplessità attiene, pertanto, al potere del Governo di legiferare in materie che rischiano di sconfinare dal perimetro della sua competenza legislativa esclusiva o concorrente. All'articolo 1, comma 2, lettera c), il disegno di legge ipotizza un intervento in materia di semplificazione del linguaggio normativo. L'intento è condivisibile e senza dubbio utile. Talune associazioni produttive auspicano un ampliamento dell'orizzonte di delega, con la possibilità di estendere l'azione semplificatrice ad aspetti operativi della gestione d'impresa<sup>7</sup>.

23. La seconda criticità concerne, invece, i contenuti dell'esercizio della funzione legislativa in capo al Governo. La sentenza n. 80 del 2012 della Corte Costituzionale, accogliendo i ricorsi presentati dalle Regioni (sotto il profilo del

<sup>7</sup> Federalberghi audizione presso questa commissione.



mancato rispetto dei limiti della delega legislativa) ha, infatti, sostanzialmente ridotto la portata normativa del Codice del turismo. Il decreto legislativo n. 79/2011 ha, pertanto, perso il suo carattere di sistematicità ed organicità e risulta sostanzialmente ridotto alle disposizioni relative al diritto privato del turismo ("contratti del turismo organizzato" con la relativa disciplina della risarcibilità del "danno da vacanza rovinata" e le "locazioni turistiche").

24. Va rammentato che la Corte costituzionale nella citata sentenza ha per prima cosa escluso che la natura non omogenea delle disposizioni contenute configurasse di per sé una situazione di eccesso di delega, scrutinandole nel dettaglio, ma in principio non ha escluso che lo Stato potesse intervenire in materia. Ha invece considerato infondata l'impugnazione da parte regionale di quelle disposizioni del codice del turismo che afferivano ai rapporti contrattuali tra fornitori di servizio ed utenti, per esempio in materia di contratti di rivendita, polizze assicurative (art. 19), obblighi contrattuali, in quanto afferenti alla materia dell'ordinamento civile di competenza esclusiva dello Stato (art. 117 comma 2, lettera l), della Costituzione).

25. In generale va detto che i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega finalizzati alla revisione e aggiornamento del decreto legislativo 79/2011 si muovono su un terreno estremamente scivoloso. Lo stesso legislatore ne appare ben consapevole, in quanto a una prima lettura, essi appaiono assai prudenti e forse generici, correndo quindi il duplice rischio di produrre una normativa a carattere meramente ricognitivo, oppure, in senso opposto, a imboccare un rischioso percorso di possibile eccesso di delega.

26. Medesime perplessità attengono alla successiva lettera b), dell'articolo 1, comma 2, del disegno di legge che prevede che "il Governo è chiamato a coordinare, sotto il profilo formale e sostanziale, il testo delle disposizioni legislative vigenti anche adottate per il recepimento e l'attuazione della normativa europea, apportando le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa". La disposizione appare generica in quanto non specifica la normativa che il Governo è chiamato a integrare e revisionare. Si osserva, al riguardo, che ove il legislatore intendesse delegare la riforma dell'intera normativa sul turismo - comprensiva di quella degli enti locali - la disposizione esporrebbe il Governo a possibili censure per la violazione della competenza esclusiva regionale.

27. A considerazioni diverse, di merito, si giungerebbe se l'ambito normativo del potere governativo fosse quello meramente statale. In tale seconda circostanza, il risultato della riforma ordinamentale sarebbe di non grande momento, in considerazione della abbondante produzione normativa regionale in materia di turismo.

28. Diverso sarebbe se il legislatore delegato immaginasse di percorrere la strada di definire regole in materia di tutela alla concorrenza. Sul bisogno di tale



regolazione si raccolgono molte istanze nelle organizzazioni produttive, al fine di ridurre le forme di concorrenza sleale, distorsione del mercato, scarsa trasparenza, diffusione di lavoro irregolare, e tutelare per questa via una vasta infrastruttura imprenditoriale in materia di ricezione turistica che è un *asset* strategico per il Paese. Se questa fosse l'intenzione, sarebbe tuttavia preferibile dichiararla in un principio e criterio direttivo ben più definito a stringente, anche in questo caso con un espresso ancoraggio all'art. 117 comma 2, lettera e).

29. La lettera g) del medesimo articolo 1, comma 2, del disegno di legge dispone poi, di armonizzare tutta la disciplina al diritto europeo mediante il riordino della normativa relativa alle professioni turistiche; nonché la revisione della normativa relativa alla classificazione delle strutture alberghiere, con definizione degli ambiti di attività e della tassonomia delle strutture ricettive ed extra-alberghiere.

30. E qui la valutazione va nettamente differenziata tra il primo e il secondo aspetto. Non è infatti dubbia la possibilità per lo Stato di legiferare in materia di *professioni* in quanto competenza legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione. Da ultimo nella sentenza 178 del 2015 la Corte costituzionale ha chiarito che nel caso di legislazione concorrente lo Stato legifera in ambito di principi e regole generali le quali, applicate al campo delle professioni turistiche, proprio individuando le figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, definendo ordinamenti didattici, istituzione di albi e consimili in modo da assicurare un ordinamento uniforme. Si trattava significativamente di un giudizio promosso dal Presidente del Consiglio contro la Regione Umbria relativamente a disposizioni contenute nel testo unico sul turismo (l.r. Umbria n. 13/2013): La giurisprudenza della Corte costituzionale in molteplici occasioni, e da ultimo con la sentenza n. 98 del 2013, ha avuto modo di affermare che *«la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005).*

31. Per quanto al contrario si riferisce al profilo citato nel comma 2, lettera g), punto 2: *"classificazione delle strutture alberghiere, con definizione degli ambiti di attività e della tassonomia delle strutture ricettive ed extra-alberghiere"*, esso risulta oggetto di dibattito tra le parti sociali sotto vari profili.

32. L'opportunità fattuale di giungere a una regolamentazione chiara e uniforme sul territorio nazionale è espressa da tutti i soggetti interessati; è coerente con



indirizzi della legislazione comunitaria; assolve a interessi economici nazionali evidenti; corrisponde soprattutto a un bisogno primario degli utenti, di non essere fuorviati da una pluralità di classificazioni e indicazioni di qualità troppo circoscritti per non ingenerare confusione. La pluralità di sistemi di classificazione e di certificazione di qualità danneggia gli utenti, danneggia le imprese, frena l'economia nazionale, in fondo rappresenta un rischio per il mercato interno.

33. Tutto ciò premesso, non è dubbio che una regolazione in materia non potrà che incorrere nella stessa sanzione del Giudice delle Leggi di quella già subita nel 2012. Si ricorda che la sentenza della Corte costituzionale n. 80, del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, tra le altre, delle disposizioni di cui agli artt. 8 e 9 del decreto legislativo n. 79/2011, relativi alla classificazione delle strutture ricettive, alberghiere ed extra, in quanto il Governo, in tale circostanza, aveva legiferato nella materia di competenza regionale.

34. È condivisa l'opinione che anche tale disposizione presentando lo stesso *vulnus* costituzionale per vizio di competenza, condurrebbe alla seconda pronuncia della Corte costituzionale.

35. Anche se il principio direttivo dichiarato all'art. 1 comma 2, lettera g), punto 2), appare di difficile percorribilità, potrebbe tuttavia essere tentato agganciando le norme delegate alla stretta materia di regolazione della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2l, lettera e). Una auspicabile rivisitazione uniforme su tutto il territorio nazionale immaginata mediante la previsione di "requisiti minimi" che non sia lesiva della libera iniziativa privata ( art. 41 Cost.) e dell'utilità sociale che l'accompagna, potrebbe forse essere percorribile.

36. L'attività legislativa regionale in materia di classificazioni delle strutture turistiche è ragguardevole e in taluni casi di notevole qualità.

37. È necessario ricordare tuttavia che la stessa normativa e attività amministrativa regionale è stata investita in anni recenti da un evento esterno che ha determinato effetti e conseguenze imprevedibili sotto il profilo organizzativo, e cioè l'applicazione della legge 56/2014 di radicale riforma delle province e di istituzione delle aree metropolitane.

38. L'uscita di scena delle province da competenze in materia di turismo ha costretto le regioni a immaginare soluzioni che di fatto hanno ulteriormente segmentato e differenziato territori anche vicini. Per esempio nel caso della Toscana, il *T.U. del Sistema Turistico Regionale*, approvato con legge regionale del 20 dicembre 2016, che ha sostituito il precedente T.U. delle leggi regionali in materia di turismo, 23 marzo 2000, n. 23, ha necessitato di ben quattro importanti interventi correttivi, anche in seguito ad una controversia con lo Stato.

39. Una prima revisione con legge regionale 14 luglio 2017 n. 34 "disposizioni in materia di affittacamere", poi con legge 17 ottobre 2017 n. 58 "norme in materia



di affittacamere, *bed and breakfast* e obblighi di comunicazione; con legge regionale 18 maggio 2018 n. 24 "disposizioni in materia di sistema organizzativo del turismo, strutture ricettive, locazioni e professioni turistiche"; infine con l'adozione del Regolamento di attuazione della legge regionale 20 dicembre 2016 n. 86, Dpgr n. 47/R/2018.

40. La scelta cardine che si andata consolidando in Toscana è stata quella di un trasferimento ai comuni di gran parte delle competenze provinciali in materia di turismo, e di un ruolo particolarmente incisivo per la città metropolitana di Firenze e dei comuni capoluogo ai quali viene trasferita la possibilità di regolamentare la classificazione delle strutture ricettive, e la raccolta ed elaborazione dei dati statistici sul turismo. La legge regionale dell'Emilia Romagna 25 marzo 2016 n.4 aveva optato invece per una ampia delega in materia di turismo alle province e alla città metropolitana di Bologna. La Liguria ancora diversamente ha optato per trasferire alla regione i riferimenti alle province nelle leggi regionali in materia di turismo. La Lombardia per esempio nonostante la legge 56/2014 confermava le deleghe alle province le funzioni in materia di turismo nei territori montani ad eccezione di quelle in materia di agricoltura e foreste. Il quadro potrebbe essere completato, ma andrebbe a comporre una situazione talmente complessa e differenziata da imporre una profonda riflessione su come l'organizzazione delle amministrazioni territoriali abbia potuto vivere proprio il triennio che ha visto l'esplosione del turismo derivato da piattaforme digitali.

41. Si impone l'esigenza di una alleanza tra istituzioni e forze produttive, di una metodologia, di comportamenti cooperativi finalizzati ad affrontare insieme problemi così complessi, a evitare ex ante, con una intensa cooperazione pre-deliberativa, conflitti di attribuzione e ricorsi tra amministrazioni della Repubblica in cui il danno è dovuto soltanto alla contrapposizione tra poteri, alla paralisi normativa, ma anche dal fattore tempo che crea situazioni di fatto non ottimali.

42. Che questo nucleo di problematiche relative a un asse portante dell'economia italiana, di oggi e di domani, quale è il turismo, meriti una riflessione approfondita in termini di ordinamento e assetto decisionale appare dunque di tutta evidenza.

43. Del resto anche nel parere reso il 20 dicembre 2018, il Consiglio di Stato si è pronunciato in questi termini *"se da questa complessità e rilevanza trasversale degli interessi pubblici e privati turistici la Corte Costituzionale fa derivare la perduranza di competenze centralizzate cui si è accennato, le stesse giustificano pienamente l'organizzazione ministeriale del turismo, la quale, però, deve essere connotata da caratteristiche anche organizzative conseguenti"*

44. D'altra parte insorgono due ordini di considerazioni che spingono verso una stretta cooperazione tra i diversi livelli di governo. La prima è che solo lo Stato



può fornire alle comunità regionali un servizio essenziale di regolazione primaria in materia di vitale importanza per il turismo: sicurezza del territorio, tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente e dei beni culturali e ancora, sicurezza del lavoro, protezione civile, grandi reti di trasporto, etc.

45. Gli andamenti del turismo del futuro si giocheranno sempre di più su aspetti sistemici che tutti devono concorrere a creare uno spazio attraente per il turista. La seconda considerazione è specificamente rivolta alla questione degli operatori su piattaforma (*Booking, Airbnb, Tripadvisor, etc.*). Si sta determinando la creazione di colossi per i quali forse la sola Unione europea ha dimensioni sufficienti per avviare una interlocuzione; ma all'interno di essa gli stati nazionali sono tuttora essenziali per evitare situazioni di sfruttamento favorite dalla confusione dalla molteplicità degli ambiti di regolamentazione. Le grandi tendenze in atto nel mercato mondiale del turismo sembrano acuire la natura asimmetrica del fenomeno. I milioni di turisti che si stanno riversando verso l'Europa e che aumenteranno esponenzialmente nei prossimi anni (basta pensare solo al potenziale cinese) tendono a concentrarsi nelle grandi aree urbane *iconizzate* a livello internazionale creando un disagio, oggi ancora solo vagamente immaginabile, in termini di pressione sulle strutture dei servizi pubblici, trasporti, igiene, sanità, sicurezza. I viaggiatori provenienti da paesi a economia matura potrebbero invece preferire mete meno note, diffuse su un territorio di valore storico-artistico inestimabile come quello italiano, ma che tuttavia si sta rapidamente spopolando per le tendenze demografiche in atto, soprattutto al Mezzogiorno. Queste due tendenze evidenziano una diffusione e intensità dei problemi di mercato che non coincidono con la dimensione regionale. Le crisi più acute si concentreranno probabilmente in poche aree metropolitane, attorno alle quali potrebbero crearsi vasti spazi abbandonati e poco frequentati. L'interesse nazionale da sviluppare sarà quello della diffusione su tutto il territorio dei turisti.

46. La natura strategica dei due aspetti sopracitati conduce a esporre sinteticamente due ordini di considerazioni: la prima è di dettaglio e di tecnica legislativa in materia dell'atto sottoposto alla Commissione V della camera; la seconda su come impostare correttamente, a Costituzione vigente, un esercizio cooperativo che conduca a risultati positivi per il sistema Paese.

47. Il principio e criterio direttivo della delega di cui all'art. 1, comma 2, lettera g), punto 3), è forse il più interessante di tutto il documento presentato dal Governo. Come si è già detto esso prevede: "L'individuazione dei fabbisogni e la semplificazione delle procedure di raccolta, condivisione, monitoraggio e analisi dei dati, ai fini del miglioramento della qualità dell'offerta turistica e dell'istituzione di un codice identificativo nazionale".

48. La creazione di un "codice identificativo nazionale" è un bisogno essenziale segnalato come indifferibile da tutto il settore. Rappresenta la premessa,



necessaria ma non sufficiente, per affrontare l'anarchia e l'illegalità diffusa che si è sviluppata nel settore proprio con l'immissione sul mercato, tramite piattaforme, di alloggi e camere non censiti e gestite apparentemente in modo non professionale. Il Consiglio Nazionale segnala che questo ambito richiederebbe anche una vasta azione di contrasto al lavoro nero, spesso impiegando personale di immigrazione irregolare.

49. Sarebbe opportuno specificare espressamente che questo principio della delega viene dichiarato ai sensi dell'art. 117, comma 2 lettera r, laddove la Costituzione parla di un potere legislativo esclusivo dello Stato in materia di "coordinamento statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale".

50. La specifica materia informatica del tema proposto consiglierebbe di sfruttare in pieno le potenzialità già insite nel decreto legislativo n. 82 del 2005, come ampiamente modificato in attuazione dei principi previsti dalla legge 124/2015, con il decreto legislativo n. 179/2016.

51. Verrebbe da chiedersi perché si sia intrapresa la strada della legislazione delegata quando in materia di "codice identificativo nazionale" si incontra un generale consenso, e il riferimento all'art. 117, comma 2, lettera r), costituisce presidio sicuro. L'iniziativa legislativa avrebbe potuto esplicitarsi con una norma espressa, magari avrebbe forse potuto anche ravvisarsi una condizione di necessità e urgenza, come chiedono espressamente le associazioni delle imprese danneggiate dalla concorrenza sleale di operatori che vivono in una zona grigia sfruttando la scarsità dei controlli.

52. La redazione di una norma primaria, sempre ancorata all'art. 117, comma 2, lettera r), avrebbe potuto forse introdurre un obbligo agli operatori su piattaforma di trasmissione di dati a intervalli periodici ai SUAP dei comuni o alle banche dati delle regioni, in materia di flussi, provenienza, spesa media. Questo al fine di conoscere esattamente la dimensione di un turismo che tende a sfuggire al controllo anche quantitativo.

53. La norma avrebbe potuto forse delegare le regole tecniche di questa trasmissione di dati all'AGID in linea con l'articolo 71 del CAD.

54. L'impostazione che parta dall'applicazione delle potenzialità del d.lgs. n. 82/2005 ha anche il vantaggio di affrontare gli evidenti problemi di interoperabilità e connettività tra le diverse banche dati regionali; di ribadire il diritto delle imprese e dei cittadini di non essere richiesti di dati già in possesso delle amministrazioni; per le amministrazioni di ricorrere alle procedure dell'open source (articoli 68 e 69 del CAD). Resta il fatto che si tratterebbe di un importante progresso per il sistema Paese che il Consiglio Nazionale apprezza e sostiene.



55. Che l'esigenza esista, lo dimostrano talune iniziative regionali che hanno anticipato su scala locale l'introduzione del codice. Per esempio la Toscana, in attuazione dell'art. 70 in materia di locazioni turistiche commi 2 e 3, del testo unico sul sistema turistico regionale l. r. Toscana 20 dicembre 2016 n.86, ha istituito a partire dal primo marzo 2019 un obbligo di iscrizione al portale dedicato con l'attribuzione di un codice per la trasmissione telematica dei dati delle attività svolte.

56. La Regione Lombardia ha introdotto con la legge regionale n. 7 del 2018, un codice identificativo da assegnare a case e appartamenti per vacanze, che ha resistito a un giudizio di illegittimità costituzionale intentato dal Presidente del Consiglio, ma sulla base della ipotizzata violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) (ordinamento civile). Ancora una volta, la questione sulla materia turismo sembra consolidata in chiave di esclusiva competenza regionale. La sentenza n. 84/2019 riassume così la questione di diritto: *"L'assunto di fondo da cui muove il ricorrente, secondo cui la disciplina delle case vacanze sia da ascrivere tout court alla competenza residuale in materia di turismo e quella delle locazioni turistiche all'ordinamento civile, non è in linea con la giurisprudenza di questa Corte, secondo cui gli aspetti turistici anche di queste ultime ricadono nella competenza residuale delle Regioni (sentenza n. 80 del 2012), mentre appartiene all'ordinamento civile la regolamentazione dell'attività negoziale e dei suoi effetti (tra le tante, sentenze n. 176 del 2018, n. 283 del 2016, n. 245 del 2015, n. 290 del 2013). Il legislatore regionale lombardo – nel prevedere che anche i locatori turistici e i relativi intermediari debbano munirsi di un apposito codice identificativo di riferimento per ogni singola unità ricettiva, da utilizzare nella pubblicità, nella promozione e nella commercializzazione dell'offerta turistica – ha infatti inteso creare una mappa del rilevante nuovo fenomeno della concessione in godimento a turisti di immobili di proprietà a prescindere dallo svolgimento di un'attività imprenditoriale, e ciò al fine precipuo di esercitare al meglio le proprie funzioni di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche. Le disposizioni censurate pongono quindi un adempimento amministrativo precedente ed esterno al contratto di locazione turistica, sanzionando i correlativi inadempimenti, senza incidere sulla libertà negoziale e sulla sfera contrattuale che restano disciplinate dal diritto privato"*.

57. D'altra parte inizia ad essere condivisa l'esigenza di un punto di raccordo dove trovino una sintesi e una piena comunità d'intenti le esigenze di un macro settore della nostra economia e vita sociale come il turismo; il patrimonio turistico aspirano per esigenze e dinamiche profonde a trovare una struttura organizzativa omogenea e tendenzialmente unitaria, nel precipuo intento di evitare frammentarietà territoriale che danneggia l'interesse di tutti.

58. Dal punto di vista della impostazione normativa, non è un caso che l'intervento più incisivo sulla questione cruciale del turismo di oggi sia nata sul terreno fiscale.



59. L'art. 4 del d.l. 20 aprile 2017, n. 50, nell'estendere a tutte le forme di affitto breve anche non professionali l'applicazione della cedolare secca del 21% istituita all'art. 3 del d.lgs. n. 23/2011, ha dato all'art. 1 una importante definizione di locazioni brevi e indirettamente della piattaforme digitali: "...si intendono per locazioni brevi i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo di durata non superiore a 30 giorni, ivi inclusi quelli che prevedono la prestazione dei servizi di fornitura di biancheria e di pulizia dei locali, stipulati da persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, direttamente o tramite soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero soggetti che gestiscono portali telematici, mettendo in contatto persone che cercano un immobile con persone che dispongono di unità immobiliari da locare".

60. Il comma 3-bis dell'art. 4 del dl 50/2017 demandava a un regolamento successivo la definizione "dei criteri in base ai quali l'attività di locazione di cui al comma 1 del presente articolo si presume svolta in forma imprenditoriale...". La mancata emanazione del regolamento appare oggi problematica, e una lacuna da colmare al più presto. Il comma 4 prevede un importantissimo obbligo di trasmissione dei dati relativi ai contratti stipulati entro il 30 giugno dell'anno successivo, con una serie di sanzioni. Il comma 5 prevede che le piattaforme digitali qualora incassino i proventi da parte degli utenti finali operino come sostituto d'imposta. Come è noto questa disposizione è stata oggetto di richiesta di sospensiva al Tar del Lazio da parte di *Airbnb* e ha dato origine a una controversia che oggi è incardinata presso la Corte di giustizia UE.

61. A ciò si collega la necessità di promuovere un circolo virtuoso pubblico-pubblico e pubblico-privato, una maggiore efficacia nei rapporti con le Regioni, in pieno coordinamento tra operatori turistici, associazioni, istituzioni, e strutture governative (Ministeri di materie collegate come Trasporti, Infrastrutture, Agricoltura, Sviluppo Economico, Telecomunicazioni, Cultura).

62. Si esprime grande apprezzamento per l'intendimento di semplificare il linguaggio normativo: tanto più sono chiare le norme, tanto più aumentano le garanzie. Si ritiene che le semplificazioni debbano estendersi all'azione amministrativa, per consentire alle strutture riceventi di ovviare a ulteriori autorizzazioni o segnalazioni per ampliare il novero dei servizi turistici, nell'ambito di un'attività già autorizzata.

63. Ulteriori semplificazioni che si rendono necessarie riguardano la disciplina dei rapporti di lavoro e, in particolare, la necessità di non contrastare l'instaurazione dei rapporti di lavoro di breve durata, ripristinando la piena agibilità dell'istituto dei vouchers, ampliando i casi in cui è possibile al lavoro extra ed affidando alla contrattazione collettiva maggiore autonomia ai fini della definizione della disciplina dei contratti a tempo determinato.



**CONCLUSIONI**

*In conclusione, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro fa presente come sia ormai improcrastinabile un salto di qualità nella definizione di una politica nazionale per il turismo, in coerenza con la sua natura strategica per il futuro di tutta l'economia italiana. Anche senza mutare il riparto del potere legislativo di cui all'art. 117 della Costituzione come riscritto nel 2001, emerge l'esigenza di un patto, di una forte alleanza, tra Stato, Regioni ed enti territoriali. Magari attraverso forme strutturate di monitoraggio e verifica continua - utilizzando ad esempio il Piano Strategico di Sviluppo del Turismo -, accordi di reciproca consultazione, atte ad evitare conflitti, a utilizzare il reciproco sostegno su diversi piani di competenza, anche attraverso l'inserimento delle linee strategiche del PST all'interno di tutti i documenti di programmazione regionali. Il successo dell'industria italiana del turismo dipenderà soprattutto da questa convergenza di intenti e responsabilità. Il realizzarsi di questa convergenza di volontà appare non a caso il senso ultimo degli articoli 56 e 58 del decreto legislativo 79/2011, laddove esso attribuisce al Presidente del Consiglio il compito di indire almeno ogni due anni la Conferenza nazionale del Turismo e di istituire il Comitato permanente di promozione del turismo in Italia, esattamente con compiti di indirizzo strategico. Resta auspicabile una loro piena attuazione. Il probabile riversarsi di milioni di nuovi turisti asiatici verso l'Europa nel prossimo decennio impone la elaborazione di precise strategie per sfruttare questa opportunità senza subire tensioni in termini di servizi pubblici e coesistenza con le comunità cittadine. Dopo tanti cambiamenti nell'organizzazione delle strutture dello Stato centrale dedicate al Turismo, oggi appare prioritario dare continuità alle attività intraprese. In un futuro si potrà forse riflettere su quale sia l'organizzazione ministeriale più adeguata per affrontare queste sfide, oggi tuttavia il punto di partenza appare proprio la definizione di un pacchetto di obiettivi strategici e intermedi condivisi da Stato, Regioni e forze produttive.*





\*180210065840\*