SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2389

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori WILDE, LOMBARDI-CERRI, STEFANI, BRUGNETTINI, PERUZZOTTI, GIBERTONI, COPERCINI, FONTANINI, CARINI e PAINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 DICEMBRE 1995

Disciplina per il rilancio del turismo

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

INDICE

Relazione ..... *Pag.* 3

Disegno di legge ..... » 5

ONOREVOLI SENATORI. — Le analisi economiche condotte in Europa evidenziano che con 1.300.000 imprese e 9.000.000 di posti di lavoro il settore del turismo rappresenta in media il 5,5 per cento del prodotto interno lordo dell'Unione europea con punte dell'11 per cento nei Paesi mediterranei, e costituisce una delle attività economiche che hanno conosciuto, per un lungo periodo, una crescita continua.

Le analisi confermano che l'Europa resta la principale forza propulsiva del turismo internazionale in termini di arrivi, di entrate e di flussi; ciò è importante per capire se sia ancora opportuno poter parlare di nuove offerte turistiche e quindi di investimenti di settore, pur riconoscendo di essere in un mercato mondiale aperto ad un numero sempre maggiore di concorrenti: tutto ciò per decidere se sia giusto intervenire per un rilancio del settore. Il mercato mondiale attualmente sviluppa un movimento di 560 milioni di turisti, mentre per il 2000 si prevede un flusso di circa 670 milioni di turisti con un aumento del 20 per cento che interesserà prevalentemente l'Europa.

Occorre però non limitare la discussione solo in termini di quote di mercato perchè rifletterebbe solo in parte la realtà dell'evoluzione economica del turismo, in quanto, altro fattore richiesto, diventerà la qualità dell'offerta e del servizio, secondo le attese dell'utente consumatore del servizio. Per poter parlare di rilancio del settore, è però necessario approfondire e verificare se esistano condizioni favorevoli che potrebbero portare comunque ad un aumento del volume degli scambi o dei flussi e quindi se il problema della concorrenza in relazione al prezzo sia elemento prioritario, anche perchè le nuove strutture avranno costi sempre maggiori i cui ammortamenti dovranno essere garantiti in periodi brevi, altrimenti l'extramarginalità sarebbe scontata.

Dalle analisi riguardanti l'Europa si può evincere che le condizioni per un'ulteriore crescita sono favorevoli, in particolare per la clientela internazionale. I fattori positivi di tale possibile sviluppo sono rappresentati dall'invecchiamento della popolazione nei Paesi industrializzati, dal miglioramento del grado di istruzione, dal diritto a godere delle ferie retribuite ed anche dalla diminuzione dell'orario di lavoro; i soggiorni saranno quindi più numerosi anche se di minor durata, le partenze multiple saranno diversamente scaglionate nel tempo e si svilupperà un turismo più settoriale specialmente per giovani e pensionati. Il turismo di fine settimana aumenterà specialmente nei luoghi turistici vicini alle grandi città e così anche i brevi viaggi in località lontane, ciò grazie alle offerte sempre più concorrenziali dei grandi *tour operetor* internazionali. Partendo da questa analisi si può tranquillamente affermare che l'Italia ha ancora la possibilità di giocare un grande ruolo nel settore turistico, ma, se entriamo nel particolare, ci accorgiamo che lo sviluppo alberghiero è stato fino ad ora concentrato per il 66 per cento al Nord, per il 19 per cento al Centro e per il 15 per cento al Sud ed isole per cui è altrettanto vero che per il Sud e le isole parlare di sviluppo turistico e rilancio del settore non è un'utopia, ma diventa un'esigenza. Riconoscendo tali concrete possibilità ed inderogabili esigenze socio-economiche occorre verificare quali siano le necessità irrinunciabili per poter avviare un'operazione realmente concretizzabile, sia pur di grande respiro. Occorre favorire la specializzazione imprenditoriale su ben definiti segmenti di mercato, accompagnata da operazioni di concentrazione, in bacini di utenza turistica, al fine di raggiungere una scala internazionale dell'offerta, e quindi offrire un prodotto completo. Per perseguire tale obiettivo si devono semplifi-

care le modalità di sviluppo delle imprese turistiche: il riconoscimento del loro ruolo deve essere paritario rispetto a quello delle altre imprese afferenti al settore produttivo del commercio e dell'artigianato. È importante identificare i comuni turistici riconoscendo le loro specificità e le loro reali necessità finanziarie per poi intervenire al fine di risolvere i problemi legislativi ed amministrativi fino ad ora imposti sia ai comuni che alle imprese turistiche perseguendo prioritariamente la protezione dell'ambiente e la tutela della salute del turista. L'esigenza di reagire in tempi brevi all'effetto diretto ed immediato sulla domanda, richiede adattamenti rapidi dell'offerta, perchè, se dovessero essere differiti, diventano difficili da realizzare tenuto conto anche della loro ampiezza. È importante acquisire la consapevolezza che la domanda slitta in modo particolare e progressivo da un'impostazione principalmente quantitativa (disponibilità dell'offerta e prezzo) verso una crescente necessità di miglioramenti qualitativi (ambiente, servizi, accoglienza) per cui si rafforza la personalizzazione del servizio turistico, che non implica la razionalizzazione del fenomeno del turismo di massa, ispirata ad un'economia di scala, ma diventa sempre più interessante la qualità dell'offerta, quindi si creeranno sempre di più nicchie di offerte particolari; il Nord dovrebbe sempre più ammodernarsi e specializzarsi mentre il Sud e le isole potranno concretizzare nuove proposte che puntano sulle bellezze naturali – culturali e clima, la garanzia di uno sviluppo del settore è realizzabile solo attraverso la concretizzazione di una strategia federalista degli interventi, che si attiva grazie alla ricerca delle scelte dei luoghi e dei bacini d'interesse turistico, attraverso l'intesa tra comuni e regioni, seguendo tale soluzione si arriverà in tempi brevi all'auspicato sviluppo.

Col presente disegno di legge si tende anche a ritenere inderogabile la semplificazione burocratica dell'*iter* relativo alla formazione degli strumenti urbanistici nei comuni turistici, congiuntamente alla semplificazione dei procedimenti di rilascio delle concessioni, nonchè le facilitazioni fiscali sul loro rilascio. Fiscalmente sarà determinante per i comuni turistici il federalismo fiscale che attraverso il ribaltamento del flusso fiscale, attua un maggior incameramento finanziario che permetterà ai comuni turistici di soddisfare le legittime esigenze strettamente legate allo sviluppo che tale settore richiede.

DISEGNO DI LEGGE

Art 1.

(Finalità e scopi)

1. La presente legge è intesa a promuovere lo sviluppo del settore turistico, ritenendo necessaria ed urgente l'assunzione di adeguati provvedimenti legislativi per il rilancio economico ed occupazionale del Paese.

2. All'impresa turistica è riconosciuto un ruolo paritario rispetto a quello delle altre imprese economiche dei settori del commercio e dell'artigianato.

Art 2.

(Individuazione delle aree ritenute di valenza ed interesse turistico)

1. Le autorità comunali e regionali competenti procedono alla identificazione dei comuni o delle aree che, per le loro risorse naturali o culturali, possano diventare luoghi di notevole attrazione turistica. Tali comuni verranno definiti «comuni turistici» ed adotteranno regolamenti in ottemperanza all'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

2. La determinazione dei criteri per la definizione di comune turistico sarà effettuata, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, da una Commissione costituita dal sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competente in materia di turismo e spettacolo, e da rappresentanti dell'ENIT e dell'ANCI.

3. Per i luoghi marini, l'individuazione delle nuove aree di interesse turistico, potrà interessare il territorio interno fino ad un massimo di tre chilometri dal litorale. Si procederà all'elaborazione di progetti urbanistici atti a creare strutture alberghiere e

paralberghiere, villaggi turistici, campeggi e residenze turistiche per le vacanze; tale programmazione dovrà essere attentamente correlata al flusso turistico. L'edificazione di nuove strutture edilizie e la realizzazione di opere pubbliche avverranno nel rispetto dei vincoli ambientali esistenti. In tali aree rientrano anche quelle di cui agli obiettivi 1, 2 e 5-*b* del regolamento (CEE) n. 2081/93 del Consiglio del 20 luglio 1993.

Art. 3.

(Semplificazione e razionalizzazione della procedura burocratica per lo sviluppo dell'edilizia residenziale in zone turistiche)

1. Al fine di favorire lo sviluppo delle attività del settore turistico e la ripresa economica ed occupazionale, lo Stato, le regioni e gli enti locali procedono alla semplificazione dei procedimenti relativi alla definizione degli strumenti per la pianificazione dello sviluppo urbanistico onde consentire il potenziamento dell'edilizia residenziale per la ricezione turistica.

2. Nelle ipotesi in cui gli enti locali non abbiano in vigore alcun piano regolatore generale e non lo adottino entro sei mesi, il consiglio comunale viene sciolto, con decreto del Presidente della Repubblica, previa delibera del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dei lavori pubblici. Tale disposizione si applica anche nei confronti delle città d'arte, delle comunità montane e delle aree metropolitane che abbiano valenza turistica.

3. Trascorso il termine entro il quale i piani regolatori devono essere adottati, l'organo regionale di controllo diffida il consiglio comunale a provvedere all'adempimento entro sessanta giorni. Se il piano regolatore regionale non è proposto entro il termine fissato, l'organo regionale di controllo ne dà comunicazione al prefetto, che inizia la procedura di scioglimento del consiglio.

4. Entro centottanta giorni dalla data di trasmissione della documentazione relativa al piano regolatore generale adottato

dall'ente, la regione procederà alla sua approvazione. Il piano regolatore generale o le relative varianti dovranno essere corredati della necessaria documentazione; dopo tale periodo semestrale il cui termine potrà essere prorogato una sola volta per motivate ragioni, il piano regolatore generale si intende approvato.

5. I comuni sono obbligati ad istruire e definire gli strumenti urbanistici attuativi della disciplina relativa all'edificazione di complessi edilizi privati in aree site in zone turistiche, dando priorità alle aree destinate allo sviluppo del settore turistico. Tale principio dovrà essere rispettato nei programmi pluriennali di attuazione dei piani urbanistici approvati nel rispetto dei vincoli ambientali esistenti.

Art. 4.

(Procedimenti per il rilascio delle concessioni turistico-ricettive, alberghiere, paralberghiere e villaggi turistici)

1. Al momento della presentazione della domanda di concessione edilizia, l'ufficio abilitato a riceverla comunica all'interessato il nome del funzionario cui è affidato il procedimento di cui agli articoli 4 e 5 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'esame si svolge secondo l'ordine di presentazione. Il responsabile, avuto entro trenta giorni il parere della commissione edilizia, è tenuto a presentare una relazione scritta al sindaco il quale rilascerà la concessione entro quindici giorni.

2. Se il progetto è in contrasto con le prescrizioni dei piani urbanistici ed edilizi e con le altre norme che regolano lo svolgimento dell'attività edilizia, potrà essere modificato entro quindici giorni, secondo ben chiare precisazioni, e sarà nuovamente redatta una relazione scritta al sindaco il quale rilascerà la concessione entro quindici giorni.

3. Gli interventi sono subordinati alla denunzia di inizio di attività ai sensi ed agli effetti dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'articolo

2, comma 10, della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

4. Il presente articolo si applica:

a) alle opere di manutenzione ordinaria e straordinaria di strutture alberghiere e paralberghiere, di villaggi turistici;

b) alle opere di restauro conservativo di abitazioni in centri storici di interesse culturale e di attrazione turistica;

c) alle opere di costruzione, ristrutturazione ed ampliamento di strutture alberghiere, paralberghiere, residenze turistiche, case albergo, villaggi turistici e campeggi;

d) alle opere finalizzate al mutamento della destinazione d'uso degli edifici di tipo residenziale in edifici di tipo alberghiero, con imposizione di un vincolo alberghiero almeno ventennale.

Art. 5.

(Agevolazioni sulle concessioni)

1. Le concessioni relative alle opere descritte all'articolo 4 potranno essere rilasciate con agevolazioni fino al 50 per cento; tali agevolazioni verranno stabilite dagli enti locali e saranno riportate nell'apposito regolamento edilizio. I pagamenti verranno suddivisi in tre rate: la prima rata, pari al 20 per cento, sarà versata al momento della dichiarazione di inizio lavori, la seconda rata, pari al 40 per cento, sarà versata dopo centottanta giorni, la terza rata, dello stesso importo della precedente, sarà versata al momento della dichiarazione di agibilità dell'opera, fino al 31 dicembre 1999.

Art. 6.

(Impianti olistici)

1. I comuni turistici, d'intesa con le regioni, individuano nei bacini di rilevanza turistica aree in cui poter realizzare impianti olistici quali:

a) palazzi dei congressi;

b) impianti acquatici;

c) casinò;

d) impianti sportivi;

e) teatri;

f) musei ed altre mostre permanenti che dovranno essere adeguati alle dimensioni previste nella programmazione pluriennale di sviluppo del bacino turistico.

2. Le costruzioni degli impianti potranno essere realizzate sia da imprese private che da società miste, le quali beneficeranno delle agevolazioni previste dall'articolo 5.

3. I comuni, a tal fine consorziati, potranno presentare, congiuntamente, progetti che dovranno prevedere la realizzazione di aree di supporto destinate a parcheggi, nonchè la predisposizione di piani urbani del traffico in modo che le varie località del bacino turistico siano tra loro ben collegate così da potersi inserire nel piano trasporti della regione.

Art. 7.

(Sistema portuale turistico o diportistico)

1. Si definiscono di «portualità minore» i porti a partire dalla quarta classe, ad uso esclusivo della nautica da diporto.

2. Gli approdi turistici dovranno essere realizzati nel più rigoroso rispetto dell'ambiente, usando strutture agevolmente smontabili quali pontili galleggianti o simili che si adattano in maniera ottimale anche in delicati contesti ambientali.

3. I comuni dovranno presentare le domande di costruzione alle regioni, che hanno esclusivo potere amministrativo.

4. I punti di approdo saranno distribuiti ad una distanza di almeno trenta miglia e tali punti dovranno fornire i servizi necessari e sufficienti all'ormeggio, all'approviggionamento di carburante, ai servizi igienici, alla ristorazione.

5. Alla costruzione ed alla gestione di tali strutture potranno partecipare anche enti privati.

Art. 8.

(Agevolazioni fiscali per lo sviluppo del turismo)

1. Al fine di sviluppare il settore turistico alla data di entrata in vigore della presente legge si applica un'aliquota IVA nella misura del 4 per cento fino al 31 dicembre 1999 per lo svolgimento delle attività finalizzate sia alla costruzione di nuove strutture alberghiere sia alla ristrutturazione di quelle esistenti che al loro ampliamento volto a creare nuovi posti letto.

2. La riduzione di cui al comma 1 è concessa anche per la manutenzione straordinaria, per il restauro conservativo e per il risanamento di abitazioni ubicate in centri storici di aree ritenute di attrazione turistica, sentito il parere del sindaco e della regione.

3. Ai redditi derivanti dalle attività imprenditoriali, connesse alla costruzione ed all'ampliamento di nuove strutture alberghiere, per i primi tre anni di attività si applica una riduzione delle aliquote IRPEF e IRPEG in misura pari al 10 per cento dell'utile di gestione. La medesima riduzione si applica, per i primi tre anni, nell'eventualità in cui l'utile di gestione venga reinvestito per miglioramenti strutturali, per impianti ricreativi connessi alla struttura alberghiera o per la creazione di nuovi posti di lavoro, al fine di migliorare la qualità del servizio.

Art. 9.

(Agevolazioni fiscali per lo sviluppo del turismo a favore dei comuni turistici)

1. In relazione alle maggiori spese che il comune turistico deve sostenere per l'incremento demografico dovuto al flusso turistico, si attua una politica di riequilibrio finanziario mediante un maggior decentramento fiscale: l'incremento della dotazione finanziaria del comune turistico si deve tradurre nella riduzione dei trasferimenti.

2. Il comune turistico è autorizzato a stabilire l'importo delle varie tasse ed imposte locali, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge; saranno inoltre concessi sgravi fiscali stabiliti di concerto tra il Ministero delle finanze e il Ministero del tesoro in relazione all'esecuzione ed al potenziamento di opere pubbliche e servizi quali:

a) acquedotto;
b) nettezza urbana;
c) trasporto pubblico;
d) vigilanza urbana;
e) viabilità:
1) parcheggio;
2) attrezzature stradali;
3) arredo urbano ed infrastrutture;
f) illuminazione;
g) fognature e depurazione;
h) tutela dell'ambiente:
1) spiagge;
2) porti;
i) cultura;
l) difesa del patrimonio;
m) manifestazioni;
n) sport ed altri servizi ricreativi;
o) verde pubblico:
1) manutenzione ordinaria;
2) nuove piantumazioni;
3) irrigazioni;
p) servizi sociali;
1) guardia medica turistica;
2) pronto soccorso.

Art. 10.

(Organizzazione ed elaborazione dei dati relativi al turismo)

1. I comuni turistici raccolgono e divulgano mensilmemte i dati statistici relativi allo sviluppo turistico.

2. La raccolta dei dati statistici deve avvenire in modo da garantire la rispondenza dei requisiti minimi di esattezza; dovranno quindi essere adottate tutte le misure che si ritengono appropriate per assicurare la qualità e la compatibilità dei risultati.

3. I dati da trasmettere annualmente riguardano:

a) numero strutture ricettive;
b) numero stanze;
c) numero posti letto;
d) arrivi di turisti;
e) pernottamenti di residenti in strutture alberghiere.

4. Ai fini della raccolta di dati di cui al comma 3, gli alloggi turistici collettivi sono ripartiti in:

a) alberghi e strutture ricettive simili;
b) campeggi e villaggi turistici;
c) alloggi per vacanze;
d) altre strutture.

5. In ogni comune turistico sono divulgati mensilmente i dati statistici relativi ai flussi turistici perchè gli operatori del settore ne siano informati in tempo reale.

Art. 11.

(Prevenzione e repressione della criminalità nei bacini di utenza turistica)

1. Al fine di prevenire e reprimere la criminalità nei bacini di utenza turistica, si adotteranno provvedimenti amministrativi idonei a potenziare la presenza della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri.