

Antonella Perini *

Gli effetti del COVID-19 sul turismo tra incertezza delle regole e nuove traiettorie. Alcune considerazioni sul decreto “Rilancio”

The effects of COVID-19 on tourism between uncertainty of rules and new trajectories. Some considerations on the “Relaunch” decree §

Il contributo parte dalla considerazione che il turismo è tra i settori più gravemente colpiti dalla crisi economica seguita alla pandemia da COVID-19 e analizza le misure assunte a sostegno del settore, distinguendo tra misure per la sopravvivenza di persone e imprese e misure strutturali per il rilancio del settore. Infine, cerca di individuare un minimo denominatore che possa essere alla base della trasformazione necessaria in direzione di un turismo più sostenibile. – The essay starts from the consideration that tourism has been heavily hit by the coronavirus pandemic (COVID-19) and analyses the legal context in which measures were introduced to deal with the consequent economic crisis. Distinguishes between measures for recovery and support from the tourism sector and structural measures that will shape tomorrow’s tourism.

SOMMARIO: 1. Le misure emergenziali per il settore del turismo nella “fase uno”. – 2. Gli interventi a sostegno del turismo nella “fase due”: il Decreto “Rilancio”. – 3. Le misure di “sopravvivenza” specifiche per il turismo. – 4.

* Ricercatrice confermata nell’Università di Padova – antonella.perini@unipd.it.

§ Il presente contributo è stato sottoposto a doppio referaggio anonimo – *This article has been submitted to double blind peer review.*

Le misure (quasi) strutturali per il turismo. – 5. La “fase tre”: verso un turismo sostenibile?

1. *Le misure emergenziali per il settore del turismo nella “fase uno”.*

La pandemia da COVID-19, comunemente coronavirus, ha costituito una grave emergenza sanitaria per i cittadini, le imprese e le economie ed ha letteralmente investito tutto il mondo, cogliendo di sorpresa i governanti delle diverse nazioni che hanno inizialmente sottovalutato il problema, pensando che non li riguardasse, in quanto lontano. L'epidemia ha messo a dura prova il sistema sanitario e provocato al tempo stesso uno shock economico fortissimo. Le misure di confinamento adottate per rallentare e contenere la diffusione del virus, hanno interrotto le varie catene di approvvigionamento su scala mondiale, e provocato una forte volatilità sui mercati finanziari nonché una crisi nella domanda dei consumatori con ripercussioni negative in settori cruciali per l'economia italiana, europea e mondiale, quali i trasporti e il turismo.

L'impatto sull'intero ecosistema turistico, che include strutture ricettive, agenzie di viaggio, tour operator, compagnie aeree e altre compagnie di trasporto è stato, è e sarà particolarmente grave. Una ricerca della Fondazione Think Tank Nord Est¹, ha calcolato che il blocco delle attività, nel periodo fra marzo e maggio 2020, abbia comportato una perdita di oltre 75 milioni di presenze turistiche in tutto il Paese, il che si traduce in mancati introiti. La gravità degli effetti del *lockdown* sul settore del turismo e delle filiere collegate dipende da tre fattori prevalenti: in primo luogo, il carattere non essenziale dell'attività ha fatto sì che sia stata fra le prime ad essere sospese e tra le ultime a ripartire, e in modo graduale; in secondo luogo, si basa sullo spostamento di persone dal luogo di residenza abituale verso destinazioni interne o estere; infine si fonda sull'interazione fra le persone. Tutti fattori che rendono incerta e

¹ Lo studio è consultabile all'indirizzo www.fondazionethinktank.it/ricerche/la-mancata-primavera-del-turismo-in-italia-sfumano-75-milioni-di-presenze.

condizionano pesantemente la ripresa del settore. All'incertezza economica a cui si somma l'incertezza delle regole giuridiche che dovrebbero assistere la tanto agognata ripresa.

Al di là delle interessanti questioni sulla resilienza o meno del sistema delle fonti del diritto, sulla dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni e sul trattamento delle libertà fondamentali che hanno affaticato fin dai primi provvedimenti gran parte degli studiosi di diritto costituzionale, sull'eccesso di burocrazia su cui dibattono gli amministrativisti, nonché delle diverse problematiche, di non poco conto, legate alla sospensione dei processi che tengono impegnati i processualisti, non è privo di interesse interrogarsi sull'attenzione che il legislatore ha dedicato al settore del turistico, cercando di comprendere in quale direzione intenda muoversi per sostenere la ripresa.

In Italia, il 31 gennaio 2020, il Consiglio dei Ministri ha ufficialmente dichiarato lo stato di emergenza, per sei mesi dalla data del provvedimento, al fine di consentire l'emanazione delle necessarie ordinanze di Protezione civile, in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico; ha deliberato, inoltre, lo stanziamento di fondi necessari per dare attuazione alle misure precauzionali derivanti dalla dichiarazione di emergenza internazionale effettuata dall'Organizzazione mondiale della sanità. A disciplinare la materia nella fase di emergenza è intervenuto, a seguito dei d.l. n. 6 e 9/2020, e dei d.P.C.M. datati 4, 8 e 11 marzo 2020, anche il d.l. 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto legge "Cura Italia"), convertito con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che ha introdotto una serie di disposizioni normative rivolte al settore del turismo, essendo chiaro fin da subito che il blocco delle attività avrebbe comportato perdite economiche non indifferenti. In verità, le primissime misure urgenti a sostegno per famiglie, lavoratori e imprese anche del settore turistico risalgono al decreto legge 2 marzo 2020, n. 9. Oltre alla sospensione di versamenti ritenute, contributi per il settore turistico-alberghiero, agenzie e tour operator, l'art. 28 del d.l. n. 9/2020 ha previsto che «In caso di recesso, l'organizzatore può offrire al viaggiatore un pacchetto sostitutivo di qualità equivalente o superiore, può procedere al rimborso nei termini previsti dai commi 4 e 6 dell'art. 41 del citato d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, c.d. "codice del turismo", oppure può emettere un voucher, da utilizzare entro un anno dalla sua emissione, di importo pari al rimborso

spettante». Questa modalità di rimborso inizialmente prevista per i destinatari di provvedimenti limitativi della libera circolazione in entrata e in uscita dalle – allora ancora circoscritte – “zone rosse”, riguardava i titoli di viaggio del trasporto aereo, ferroviario e marittimo e i pacchetti turistici. Come si diceva, il d.l. 17 marzo 2018, n. 18, quando ormai il blocco delle attività era stato esteso a tutto il territorio nazionale, ha adottato alcune misure straordinarie anche per il settore del turismo, prevedendo, in particolare, indennità straordinarie ai lavoratori stagionali del turismo privi di ammortizzatori sociali per contenere gli effetti negativi dovuti alle restrizioni imposte per fronteggiare l'emergenza coronavirus. L'art. 88 del decreto ha poi esteso la possibilità di effettuare i rimborsi tramite *voucher* anche ai contratti di soggiorno, riguardando quindi alberghi e altre strutture ricettive. La finalità della norma è stata quella di proteggere la liquidità delle imprese e di contenere l'importante impatto economico che, a fronte di un azzeramento delle vendite, i rimborsi in danaro avrebbero prodotto sul comparto; si tratta di un rimedio giuridico, che in una situazione di emergenza economica, ha consentito di conservare il contratto.

L'art. 72 del decreto in parola ha inoltre istituito presso il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale il “Fondo per la promozione integrata”, con uno stanziamento di 150 milioni (somma innalzata a 400 milioni dalla legge di conversione) per la realizzazione di una campagna straordinaria di promozione dell'immagine dell'Italia nel mondo anche con finalità turistiche e culturali². Inoltre, in sede approvazione di legge di conversione è stato approvato l'art. 72-*quater*, con cui è stato istituito presso il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo un tavolo di crisi con la partecipazione dei rappresentanti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, degli enti locali e delle associazioni di categoria, al fine di monitorare gli effetti dell'emergenza da COVID-19 sul comparto turistico e valutare

² Il fondo potrebbe essere in parte utilizzato per promuovere il progetto “turismo delle radici”, avviato nel 2019, che si rivolge alle nuove generazioni dei 6 milioni di italiani all'estero ed ai circa 60-80 milioni di italo-discendenti che vivono in tutto il mondo. I “turisti delle radici” si recano ai Paesi di origine con l'intento di conoscere il territorio di appartenenza dei loro antenati, la sua cultura e le sue tradizioni.

l'adozione delle opportune iniziative, nonché le esigenze di sostegno e gli interventi strutturali in favore delle attività più esposte, al fine di creare le condizioni favorevoli per una rapida ripresa, il consolidamento e il rilancio della filiera allargata del turismo e di veicolare il complesso dei valori distintivi dell'offerta nazionale in maniera coordinata sia verso i target interni che verso quelli internazionali³.

Al decreto “cura Italia”, ha fatto seguito il d.l. 8 aprile 2020, n. 23, noto con l'appellativo di “decreto liquidità”, che pur non prevedendo misure specifiche per il comparto del turismo, ha introdotto una serie di agevolazioni, soprattutto in materia fiscale e creditizia, potenzialmente in grado di alleggerire la pressione della crisi sulle aziende del settore. La legge di conversione (n. 40/2020) ha inserito all'art. 6 *bis* una specifica misura di sostegno economico per il settore turistico, prevedendo che gli alberghi e gli stabilimenti termali possano rivalutare gratuitamente i beni d'impresa, nei due bilanci successivi all'esercizio in corso il 31 dicembre 2019. Sul maggior valore dei beni non sono dovute imposte, il saldo attivo risultante dalle rivalutazioni eseguite deve essere imputato al capitale o accantonato in una speciale riserva.

Da questa sintetica “retrospettiva” emerge un quadro normativo frammentato e disarticolato, che sconta la confusione con cui si è mosso il legislatore dell'emergenza che ha agito, per ovvie ragioni, al di fuori dei circuiti procedurali ordinari. Forse non è nemmeno il caso di stupirsi troppo, perché, data la situazione, al Governo sono mancati fondamentali elementi di valutazione, in primo luogo la variabile del tempo. Il modo in cui le istituzioni, da quelle statali a quelle locali, hanno affrontato la prima fase dell'emergenza ha creato incertezze nella vita di cittadini e imprese: si ricorderanno le regole pronunciate prima ancora di essere scritte con il conseguente caos e disorientamento per i destinatari, ma a creare incertezza è stato anche il modo con cui le regole sono state scritte; cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni che avrebbero dovuto attuare le regole si sono trovati a fare i conti con norme poco chiare e di dubbia interpretazione. In un quadro di incertezza epidemio-

³ Con il decreto 23 giugno 2020, il Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo ha provveduto all'Istituzione del Tavolo di crisi.

logica il diritto forse avrebbe potuto e dovuto dare più certezze, molto spesso nemmeno le FAQ istituzionali sono state in grado di far luce sull'oscurità di certe di disposizioni⁴.

2. *Gli interventi a sostegno del turismo nella "fase due": il Decreto "Rilancio".*

Secondo la definizione fornita dall'Accademia dei Lincei-Commissione COVID «la fase due consiste in una progressiva riduzione delle misure di contenimento della fase uno (la fase epidemica), che nel nostro paese sono consistite in particolare nelle fondamentali misure nazionali di *lockdown* (ovvero chiusura totale)»⁵. Nel nostro Paese è iniziata con i d.P.C.M. 26 aprile e 17 maggio 2020. In particolare, il d.P.C.M. del 17 maggio ha previsto la riapertura dei negozi di vendita al dettaglio e di attività legate al settore della ristorazione, nonché la possibilità di spostarsi all'interno della stessa Regione, e a partire dal 3 giugno sono stati consentiti gli spostamenti fra Regioni e all'interno delle frontiere dell'Unione europea. Quanto agli spostamenti si ricorda che l'11 giugno la Commissione europea ha raccomandato agli Stati membri di revocare i controlli alle frontiere interne entro il 15 giugno 2020 e di prorogare la restrizione temporanea dei viaggi non essenziali verso l'UE fino al 30 giugno 2020⁷, definendo inoltre un approccio comune per

⁴ Interessanti a questo proposito le osservazioni di V. GHENO e A. MORELLI, *Il diritto dell'emergenza e l'emergenza del linguaggio normativo: il caso dei "congiunti"*, in www.lacostituzione.info.

⁵ Documento del 1 maggio 2020, consultabile all'indirizzo www.lincci.it/it/article/la-fase-2-dell%E2%80%99epidemia.

⁶ Secondo l'OMS (*WHO - Considerations in adjusting public health and social measures in the context of COVID-19 Interim Guidance, 16 April 2020*) i cambiamenti nelle misure di contenimento non avrebbero dovuto essere effettuati tutti simultaneamente, bensì basandosi su valutazioni a livello territoriale (regionale, provinciale o locale).

⁷ Commissione Europea, 11 giugno 2020, Communication on third assessment of the application of the temporary restriction on non essential travel to EU, consultabile all'indirizzo ec.europa.eu/info/files/communication-third-assessment-application-temporary-restriction-non-essential-travel-eu_en.

eliminare progressivamente la restrizione nel periodo successivo⁸. La ripresa dei viaggi internazionali è cruciale anche e soprattutto per la ripresa del turismo.

In questa fase, il Governo ha affrontato le questioni legate alla crisi economica e sociale con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modifiche dalla legge 17 luglio, n. 77 e ambiziosamente denominato “Rilancio”, che in Gazzetta Ufficiale porta il titolo più neutro e coerente con il contenuto “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19”. Il decreto si configura come un «provvedimento governativo a contenuto plurimo *ab origine*», per usare la definizione della Corte costituzionale, in cui «le molteplici disposizioni che lo compongono ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo»⁹ che nel caso di specie consiste nel contrasto all’epidemia da coronavirus e delle sue conseguenze negative economiche e sociali. Nel comunicato del Ministero dell’economia e delle finanze del 19 maggio scorso si legge: «Con il decreto Rilancio il Paese si dota degli strumenti necessari per ripartire in sicurezza e rilanciare la sua economia, attraverso un provvedimento unitario e organico che stanZIA 155 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare e 55 miliardi in termini di indebitamento»¹⁰. Una frase di non semplice comprensione per un comunicato diretto al pubblico che dà tuttavia l’idea dell’imponente manovra finanziaria. Si tratta di un provvedimento che pone sui conti pubblici un peso non indifferente, a cominciare dagli effetti negativi sul bilancio 2020, ma apre la strada verso la necessaria ripresa, in sicurezza,

⁸ Il 30 giugno il Consiglio dell’Unione europea ha approvato una Raccomandazione per la riapertura delle frontiere extra Schengen. Nell’elenco di paesi da e verso cui sarà consentita la mobilità sono esclusi gli Stati Uniti, Russia e gran parte dei paesi dell’America latina. La situazione dovrà essere rivalutata ogni due settimane sulla base di criteri che riguardano in particolare la situazione epidemiologica. La Raccomandazione è consultabile all’indirizzo www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/06/30/council-agrees-to-start-lifting-travel-restrictions-for-residents-of-some-third-countries.

⁹ Corte cost., 5 ottobre 2016, n. 244.

¹⁰ www.mef.gov.it/focus/Decreto-Rilancio-cosa-prevede-per-le-famiglie.

della vita economica e sociale¹¹. Emanato dopo una lunga e difficile gestazione, si ricordi che era stato annunciato già a fine marzo come “decreto aprile”¹², il decreto “Rilancio” ha suscitato molte critiche e pochi apprezzamenti nella vasta platea di beneficiari in relazione alle grandi attese e agli interessi lesi e diversificati delle persone, delle famiglie, delle imprese, dei lavoratori, delle categorie professionali, delle associazioni. È, inoltre, opinione condivisa che il provvedimento si distingua soprattutto per le misure di sostegno a persone e imprese: si tratta, infatti, in gran parte di misure “difensive” per reintegrare i redditi perduti a causa della sospensione delle attività produttive, disposta *ex lege* per arginare la diffusione del contagio. Gli interventi che tendono a rilanciare le attività economiche, da intendere come interventi diretti a recuperare i livelli di crescita e ad aumentarli nel medio periodo, sono, invece, presenti in misura alquanto ridotta, e riguardano soprattutto l’innovazione tecnologica e alla ricerca nel Mezzogiorno (artt. 239 e 244), oltre che a favorire le esportazioni e l’internazionalizzazione delle imprese (artt. 48 e 49). Per interventi orientati verso lo sviluppo, probabilmente si attendono i più cospicui finanziamenti europei, alcuni dei quali ancora in fase di approvazione. In questa prima fase di riapertura delle attività economiche sarebbe indispensabile utilizzare e gestire tempestivamente le risorse messe a disposizio-

¹¹ Si ricorda che il 24 aprile 2020, il Governo, presentando una relazione al Parlamento, il Governo, in sede di preparazione del decreto “Rilancio” (detto allora “decreto aprile”), aveva richiesto l’autorizzazione al cosiddetto “scostamento di bilancio”, ai sensi dell’art. 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, che reca disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81 Cost. e prevede, all’art. 6, la possibilità di ricorrere a scostamenti temporanei del saldo strutturale dall’obiettivo programmatico esclusivamente in caso di eventi eccezionali. La pandemia di coronavirus è certamente un evento straordinario ed eccezionale tanto che il 20 marzo scorso la Commissione Europea ha disposto l’applicazione della *general escape clause* per l’anno in corso al fine di assicurare agli Stati membri il necessario spazio di manovra fiscale nell’ambito del proprio bilancio per il sostenimento delle spese sanitarie.

¹² Si ricorderà, inoltre, che il provvedimento fu annunciato in conferenza stampa dal Presidente del Consiglio il 13 maggio ed è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 19 maggio.

ne dal decreto legge n. 34 del 2020, ma questa eventualità si presenta molto incerta, in particolar modo per il settore turismo di cui ci occuperemo a breve, in quanto si tratta di misure di non immediata applicazione.

Incidentalmente, sia consentita un'osservazione di carattere generale riguardante una ormai endemica situazione che si ripresenta con una certa frequenza nelle decretazioni d'urgenza: manca nel testo del decreto adottato, come anche in quelli precedenti (decreto "cura Italia" e decreto "liquidità"), un minimo accettabile di sistematicità e di coerenza nel legiferare, oltre che la necessaria linearità e chiarezza delle norme. Troppo spesso si riscontrano rinvii e circonvoluzioni che creano veri e propri grovigli idonei a generare incertezza in sede applicativa da parte delle varie amministrazioni pubbliche, nonché perplessità in sede interpretativa, tanto a livello dottrinario che giurisprudenziale. Nonostante l'apprezzabile tentativo di ripartire organicamente il suo contenuto, suddividendo l'articolato in Titoli e Capi, come se si trattasse di un vero e proprio "codice", è la scadente qualità delle norme, esasperata dalla verbosità eccessiva del provvedimento, a rendere disagiata la lettura del testo. Oltre a ciò, è soprattutto il rinvio a numerosi decreti ministeriali, interministeriali e altri provvedimenti (se ne contano ben oltre 100!) per l'attuazione a rendere concreto il rischio di soffocare l'urgenza, se non l'impellenza, degli interventi negli angusti meandri della burocrazia. Un ulteriore elemento di criticità è dato dal fatto che è impresa ardua gestire in poco tempo - i mesi che separano la data di entrata in vigore del decreto alla fine dell'anno - una mole considerevole di spesa sia per l'emanazione dei provvedimenti attuativi appena ricordati, sia per la complessità dell'istruttoria dei relativi provvedimenti amministrativi, sia per le norme di contabilità pubblica che prevedono passaggi obbligati¹³. Consapevole di tale difficoltà il legislatore ha previsto alcune misure dirette ad intervenire sulla semplificazione dei procedimenti amministrativi al fine di superare gli ostacoli burocratici nel periodo di emergenza (art. 264 d.l. n. 34/2020) e ha inoltre disposto che le

¹³ Si pensi alle variazioni di bilancio, assegnazioni delle risorse ai Ministeri e da questi ai vari Centri di responsabilità amministrativa, emanazione dei provvedimenti di impegno, liquidazione e ordinazione della spesa.

risorse non utilizzate entro il 15 dicembre 2020 sono assegnate al fondo per l'ammortamento dei titoli dello Stato (art. 265, comma 9, d.l. n. 34/2020).

3. *Le misure di “sopravvivenza” specifiche per il turismo.*

La maggior parte delle misure del Capo VIII, rubricato “Turismo e cultura”, è rappresentata da misure di sostegno alle imprese turistiche per la loro sopravvivenza, con l'obiettivo di scongiurare che l'estate 2020 possa catalogarsi come una stagione mancata. Oltre alle misure fiscali previste per tutte le imprese, l'art. 177 prevede l'esenzione della prima rata dell'imposta municipale propria (IMU) per immobili e strutture alberghiere (ed extra-alberghiere), stabilimenti balneari, lacuali e fluviali a condizione che i proprietari siano anche gestori delle attività.

L'art. 181 prevede una misura di sostegno per le attività di ristorazione gravemente danneggiate dall'emergenza epidemiologica, a far data dalla riapertura delle attività. Gli esercenti tali attività sono momentaneamente esonerati, fino al 31 ottobre 2020, dal pagamento della tassa di occupazione di spazi e aree pubbliche¹⁴. Fino a tale data, per nuove concessioni di occupazione di suolo pubblico o ampliamento di superfici già concesse sono previste alcune semplificazioni procedurali (invio telematico e esenzione imposta di bollo) nonché la sospensione del regime di autorizzazione della soprintendenza nel caso di posa di strutture di *dehors* ed elementi di arredo urbano su vie, piazze e altri spazi aperti d'interesse culturale o paesaggistico. Si tratta di una norma che sta cambiando la fisionomia, e non sempre in meglio, dei centri storici dei quasi 8000 comuni italiani. La disposizione, chiaramente di natura emergenziale, temporanea ed eccezionale, risponde alla duplice esigenza di favorire la ripresa delle attività economiche, da un lato, e il rispetto delle misure di distanziamento stabilite dal d.P.C.M. del 17 maggio, dall'altro.

¹⁴ Durante il dibattito per la conversione del d.l. n. 34/2020, la V Commissione della Camera dei deputati ha approvato un emendamento che estende la misura retroattivamente dal 1° marzo al 30 aprile 2020 l'esenzione dall'imposizione della tassa di occupazione di suolo pubblico, prevedendo il rimborso degli importi pagati (AC 2500 A, art. 181, commi 2-*bis* – 2-*quater*).

Viene introdotto un regime autorizzatorio semplificato in materia di occupazione di suolo o di ampliamento delle superfici già concesse, disegnando una “procedura speciale”, derogatoria rispetto alla disciplina statale e regolamentare adottata dai Comuni, anche quella posta a tutela dei beni culturali e paesaggistici¹⁵. La disposizione di cui all’art. 181, oltre al beneficio economico, se letta congiuntamente ad altra disposizione del d.l. n. 34/2020, che prevede una forte semplificazione dei procedimenti amministrativi, innova profondamente il procedimento autorizzatorio per l’occupazione di suolo pubblico. Il riferimento è all’art. 264 del decreto che introduce, al fine di accelerare la semplificazione dei procedimenti amministrativi e accelerare l’attuazione delle misure urgenti per il sostegno ai cittadini e alle imprese, disposizioni per assicurare la piena attuazione dei principi di cui all’art. 18 della legge n. 241/1990 e del d.P.R. n. 445/2000, consentendo alle amministrazioni una verifica a campione anche *ex post* e di provare il possesso dei requisiti soggettivi e oggettivi mediante autocertificazione, in deroga ai limiti previsti dalle normative di settore. Pertanto dalla lettura coordinata degli artt. 181 e 264, commi 1 e 2, è possibile dedurre l’introduzione di uno speciale procedimento autorizzatorio: unico, peculiare e transitorio (che dovrebbe concludersi il 31 ottobre 2020)¹⁶.

L’art. 182, comma 1, sempre con finalità di ristoro, prevede uno stanziamento di 25 milioni per la concessione di contributi destinati ad agenzie e tour operator in considerazione delle perdite subite a causa del COVID. I contributi non sono immediatamente e tempestivamente accessibili, in quanto modalità e condizioni di accesso devono essere definite da un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e il turismo.

¹⁵ Al solo fine di garantire le misure di distanziamento connesse all’emergenza la posa temporanea su vie, piazze, strade e altri spazi aperti di interesse culturale o paesaggistico di strutture amovibili funzionali all’attività di ristorazione, non è subordinata alle autorizzazioni di cui agli artt. 21 (autorizzazione per lavori sui beni culturali) e 146 (autorizzazione paesaggistica) del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42.

¹⁶ Sulle difficoltà interpretative dell’art. 264 del d.l. n. 34/2020 cfr. M.A. SANDULLI, *La “trappola” dell’art. 264 del d.l. 34/2020 (“decreto Rilancio”) per le autodichiarazioni. Le sanzioni “nascoste”*, in www.giustiziainsieme.it.

L'art. 182, comma 2, è intervenuto anche sul tema delle concessioni demaniali marittime introducendo una sospensione dei procedimenti amministrativi volti alla nuova assegnazione delle concessioni demaniali marittime o alla riacquisizione al patrimonio pubblico delle aree demaniali. La finalità della normativa introdotta dal citato decreto è quella di dare stabilità alla proroga implicita della durata delle concessioni demaniali marittime disposta dalla legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 682 e 683, legge n. 145/2018), superando i rilievi del Consiglio di Stato (sez. VI, 18 novembre 2019, n. 7874) che aveva ritenuto la disposizione nazionale in contrasto con la normativa europea¹⁷.

Per incentivare il turismo, tra i vari provvedimenti “tamponi” adottati dal Governo con il d.l. n. 34/2020, merita di essere menzionata solo per l'entità dello stanziamento (2,4 miliardi) una agevolazione economica per i soggiorni in strutture ricettive finalizzata a rilanciare l'indotto produttivo di settore attraverso un forte stimolo alla domanda. Si tratta del *tax credit* vacanze, come recita la rubrica dell'art. 176 che lo prevede,

¹⁷ Ciò si evince dal tenore letterale dell'art. 182 dal d.l. n. 34/2020, il quale specifica che la sospensione ivi prevista opera «in conformità a quanto stabilito dall'articolo 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145» che dispone che le concessioni demaniali marittime «hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici». Si segnala tuttavia che la disposizione risulta essere lacunosa, in quanto non individua puntualmente il termine ultimo di durata della sospensione. In ogni caso, tenendo conto della volontà del legislatore nell'introdurre il regime di sospensione previsto dal decreto rilancio – si ritiene che gli effetti della sospensione dovrebbero durare fino al 31 dicembre 2033, ferma restando la circostanza che le complessità della vicenda delle concessioni demaniali nonché l'equivoca formulazione della disposizione in commento potrebbero lasciar presagire l'insorgenza di contenziosi davanti al giudice amministrativo, alcuni Enti locali richiamando la circostanza che la finalità del decreto è quella di limitare gli effetti derivanti nel settore (*turismo*) dall'emergenza da COVID-19 sostengano l'ipotesi che il periodo di sospensione debba esaurire i suoi effetti a seguito della conclusione dello stato di emergenza legato alla pandemia. Sulle complessa e intricata questione delle concessioni demaniali marittime cfr. M. CERUTI, *La “grande illusione”: la proroga “ex lege” delle concessioni demaniali*, in *Appalti e Contratti*, 2019, 4, 58 ss.; C. BENETAZZO, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo tra diritto interno ed europeo*, in *Munus*, 2018, 1, 287 ss.

e che impegna più della metà della somma destinata al comparto turistico. Si tratterebbe di un importo messo a disposizione di coloro che si recano in vacanza, a beneficio delle strutture di soggiorno in cui questi sono ospitati¹⁸. Il credito è fruibile esclusivamente nella misura dell'80 per cento, d'intesa con il fornitore presso il quale i servizi sono fruiti, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto e per il 20 per cento in forma di detrazione di imposta in sede di dichiarazione dei redditi da parte dell'avente diritto. Lo sconto è rimborsato al fornitore dei servizi sotto forma di credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione. Inoltre le aziende ricettive potranno cedere il credito ai propri fornitori, a privati, alle banche o intermediari finanziari. Il credito non ulteriormente ceduto può essere utilizzato dal cessionario con le stesse modalità previste per il soggetto cedente. Questo beneficio rappresenta un incentivo per le famiglie con un reddito medio-basso (Isee fino a 40 mila euro) ad orientarsi verso il turismo domestico. Il bonus, infatti, andrebbe utilizzato per il pagamento di servizi offerti in ambito nazionale da strutture alberghiere, agriturismo e bed & breakfast. Ai fini del riconoscimento del credito devono sussistere le seguenti condizioni: 1) le spese devono essere sostenute in un'unica soluzione in relazione ai servizi resi da una singola impresa turistico ricettiva; 2) il totale del corrispettivo deve essere documentato da fattura elettronica o documento commerciale, nel quale è indicato il codice fiscale del soggetto che intende fruire del credito; 3) il pagamento del servizio deve avvenire senza l'ausilio, l'intervento o l'intermediazione di soggetti che gestiscono piattaforme o portali telematici diversi da agenzie di viaggio e tour operator. Le modalità attuative, sono state definite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, sentito il parere dell'Inps e del Garante per la protezione dei dati personali, anche attraverso la piattaforma PagoPA s.p.a.¹⁹. La misura è pensata per incentivare la domanda a livello

¹⁸ Il *tax credit* può essere utilizzato per i soggiorni effettuati tra il 1 luglio e il 31 dicembre 2020.

¹⁹ Il direttore dell'Agenzia delle Entrate ha approvato il provvedimento che definisce le modalità di erogazione del bonus il 17 giugno 2020. Il bonus potrà essere richiesto e sarà erogato esclusivamente in forma digitale. Per ottenerlo è necessario che un componente del nucleo familiare sia in possesso di un'identità digitale SPID (Sistema Pubblico di Identità Digitale) o Carta

interno, ma rivolgendosi a soggetti con redditi medio-bassi, l'impatto rischia di non essere significativo. È prevedibile che parte della potenziale platea dei destinatari (più di 5 milioni di famiglie) trascorrerà le vacanze presso seconde case di proprietà o di familiari ovvero prediliga la casa in affitto dove le misure di distanziamento fisico sono sicuramente più facili da rispettare. In quest'ultimo caso, essendo il c.d. "bonus vacanza" pensato per le imprese turistiche non sarebbe fruibile per i soggiorni residenziale che rappresentano il 55% dell'offerta di ospitalità in Italia, senza contare che le locazioni turistiche sarebbero escluse anche dalle altre misure a sostegno del settore, previste solo per il comparto alberghiero o per strutture ricettive imprenditoriali. Ulteriore elemento d'incertezza è dato dal fatto che il credito è fruibile d'intesa con il fornitore dei servizi, vista la situazione di carenza di liquidità, per alcune imprese l'anticipazione della somma per conto dello Stato potrebbe rivelarsi difficilmente sostenibile²⁰. Infine non va sottovalutato il fatto che non trattandosi di uno strumento di redistribuzione sociale a favore di categorie svantaggiate, ma di sostegno ad un settore in crisi, probabilmente sarebbe stato opportuno fissare un limite di reddito più elevato per poterne fruire.

d'Identità Elettronica. Al momento della richiesta del bonus, infatti, si dovranno inserire le credenziali SPID e successivamente fornire l'Isee. Dal primo luglio 2020 si potrà poi richiedere il bonus attraverso una app scaricabile dal portale PagoPA. Gli aventi diritto potranno inviare la richiesta Per poter utilizzare il bonus, infine, è necessario verificare preventivamente che la struttura presso cui si vuole utilizzare il bonus aderisca all'iniziativa e "accetti" il bonus. Le strutture alberghiere aderenti all'iniziativa dovranno, al momento del pagamento della vacanza, verificare la validità del bonus attraverso il codice (o QR-code) associato al bonus del cliente accedendo all'apposita area riservata dell'Agenzia delle Entrate. Il provvedimento è consultabile all'indirizzo web www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/bonus-vacanze1.

²⁰ A questo proposito è interessante notare che delle oltre 1200 strutture alberghiere della riviera romagnola, a metà giugno, avevano aderito poco più di 500 strutture www.info-alberghi.com/bonus-vacanze-covid19/riviera-romagnola.php.

4. *Le misure (quasi) strutturali per il turismo.*

Come si è già osservato, il d.l. n. 34/2020 si distingue più per le misure indispensabili ad evitare il peggio che per quelle strutturali, tuttavia sotto quest'ultimo aspetto non si può non notare come gli artt. 178 e 179 contengano strumenti che si avvicinano di più, se è consentita l'espressione, ad un investimento sul futuro che ad un'azione ristorativa. In particolare, l'art. 178 prevede l'istituzione di un fondo con una dotazione di 50 milioni di euro per il 2020, al fine di sostenere il settore turistico mediante operazioni di mercato. La dotazione del Fondo può essere incrementata per l'anno 2021, nella misura di 100 milioni di euro a valere su quota delle risorse del Fondo sviluppo e coesione (FSC), già assegnate al Piano operativo Cultura e turismo di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo. Alla somma stanziata dal Governo si aggiungeranno risorse di Cassa depositi e prestiti²¹. Il fondo è finalizzato alla sottoscrizione di quote o azioni di organismi di investimento collettivo del risparmio e fondi di investimento, gestiti da società di gestione del risparmio, in funzione di acquisto, ristrutturazione e valorizzazione di immobili destinati ad attività turistico-ricettive. La definizione delle modalità e delle condizioni di funzionamento del fondo, comprese le modalità di selezione del gestore del Fondo dovrà essere definita da un decreto del ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo. La *ratio* dello strumento è quella di raccogliere investimenti privati al fine di evitare che una struttura alberghiera in crisi divenga oggetto di scalata da parte di società di gestione straniera o, peggio ancora, della criminalità organizzata. La previsione è piuttosto vaga, e si dovranno attendere le misure attuative per formulare osservazioni più compiute. Al momento si può osservare che lo strumento s'indirizza ad strutture alberghiere di una certa dimensione e di un certo

²¹ All'incremento del Fondo di 100 milioni di euro per il 2021 dovrà corrispondere una riduzione dello stesso importo del Fondo sviluppo e coesione individuate dall'art. 1, co. 6, della legge n. 147/2013 (legge di stabilità 2014) per il periodo di programmazione 2014-2020 previa delibera del CIPE volta a rimodulare le somme già assegnate con le delibere CIPE n. 3/2016, n. 100/2017 e n. 10/2018 al Piano operativo "Cultura e turismo" di competenza del MIBACT.

livello, il successo dipenderà dalle risorse aggiuntive di Cassa depositi e prestiti che peraltro già gestisce il Fondo strategico per il turismo con cui ha effettuato operazioni immobiliari di una certa importanza attraverso il Fondo Investimenti per il turismo (FIT).

L'art. 179 del d.l. n. 34/2020, istituisce il Fondo per la promozione del turismo in Italia, con una dotazione di 20 milioni di euro per il 2020, allo scopo di favorire la ripresa dei flussi turistici in ambito nazionale, e demanda a un decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo l'individuazione dei soggetti destinatari delle risorse e delle iniziative da finanziare nonché la definizione delle modalità di assegnazione. Consapevole che nel breve e medio periodo, sulla domanda influirà anche il fattore psicologico, il Governo ha cercato di stimolare il turismo di prossimità attraverso la promozione turistica in Italia, anche avvalendosi dell'ENIT, di cui, peraltro, è prevista una modifica della *governance*, della si dirà a breve. La formulazione dell'articolo è piuttosto generica in quanto i profili attuativi vengono rinviati ad un successivo decreto, di fronte alle prevedibili difficoltà degli stranieri a venire in Italia e degli italiani ad andare all'estero, l'obiettivo dichiarato è quello di promuovere nuove destinazioni e valorizzare percorsi alternativi in Italia attraverso l'ENIT – Agenzia Nazionale del Turismo, coinvolgendo Regioni, Enti locali, Comuni e associazioni di categoria.

Sul fronte dei soggetti che si occupano della promozione turistica, va ricordato che, pochi giorni prima dello scoppio dell'epidemia nel nostro Paese, veniva approvata con decreto del Ministero per i beni e le attività culturali (d.m. 5 febbraio 2020, n. 73) la riattivazione del Comitato permanente per la promozione del turismo in Italia, che a seguito del passaggio delle competenze in materia del turismo dal Ministero per i Beni culturali al Ministero delle Politiche agricole, aveva smesso di esercitare le sue funzioni. Il Comitato permanente, previsto dal Codice del turismo (art. 58 d.lgs 79/2011) venne istituito nel 2014, con decreto ministeriale, al fine promuovere il coordinamento dei soggetti operanti nel settore turismo con la politica e la programmazione nazionale. Non solo, la sua ricostituzione permette di aggiornare il Piano strategico di sviluppo del turismo in Italia con il coinvolgimento di tutti i soggetti pubblici e privati operanti nel settore del turismo. Agisce in rappresentanza dei soggetti pubblici e privati che operano nel settore e promuove l'adozione di un'immagine coordinata per l'identificazione omogenea

delle strutture pubbliche dedicate a garantire i servizi del turista. Fra i compiti del Comitato vi è inoltre la possibilità di stipulare accordi di programma con le Regioni per l'organizzazione turistica sul territorio, e di realizzare progetti di formazione nazionale per lo sviluppo e il miglioramento dell'offerta turistica. Dispone altresì di competenze di sostegno ed assistenza alle imprese turistiche che intendono contribuire alla riqualificazione dell'offerta turistica nazionale oltre che a rafforzare l'immagine dell'Italia nel settore turistico. Compito fondamentale del Comitato è anche il raccordo e la cooperazione tra Regioni, Province e Comuni e le istituzioni di Governo.

Oltre al Comitato permanente l'attività di promozione, informazione e comunicazione è storicamente affidata all'Agenzia Nazionale per il turismo (ENIT) Istituito nel 1919, con il r.d.l. 12 ottobre 1919, n. 2099, quale Ente Nazionale per l'Incremento delle Industrie Turistiche, ENIT ha assunto la denominazione di Ente Nazionale Italiano per il Turismo e il compito di incrementare i flussi turistici dall'estero verso l'Italia con il d.P.R. 27 agosto 1960, n. 1041. Nel 2005 il d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito in legge 14 maggio 2005, n. 80, ha previsto, all'art. 12, comma 2, la trasformazione dell'Ente in Agenzia Nazionale del Turismo, alla quale è stata assegnata la funzione di promuovere l'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione. Con il d.l. 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni nella legge n. 106 del 29 luglio 2014, ENIT è stato trasformato in ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, al fine di assicurare risparmi alla spesa pubblica, di migliorare la promozione all'estero dell'immagine turistica italiana, favorire le strategie promozionali a livello nazionale ed internazionale e fornire sostegno alle imprese per la commercializzazione dei prodotti turistici italiani, in collegamento con le produzioni di qualità degli altri settori economici e produttivi, la cultura e l'ambiente, anche in occasione della Presidenza italiana del semestre europeo e della realizzazione dell'evento internazionale EXPO 2015. Nel 2018, le funzioni attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo sono state trasferite al Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali per poi tornare, l'anno successivo, nuovamente in capo al Ministero per i beni e le attività culturali. Da quest'*excursus* normativo, emerge che ENIT è passata indenne attraverso numerosi governi, cambiando forma

giuridica di tanto. L'ultima trasformazione in ente pubblico economico ha migliorato e reso più efficiente anche dal punto di vista economico l'ente, nondimeno le strategie d'azione non sono ancora pienamente efficaci, soprattutto per quel che concerne il confronto con analoghe strutture straniere²².

Il decreto rilancio, intervenendo sull'art. 16 del d.l. n. 83/2014, proprio in ragione di rendere tempestiva ed efficace l'attuazione di quanto previsto dall'art. 179, prevede una modifica della *governance*, in particolare, del criterio di nomina dei componenti il Consiglio di amministrazione ed il Collegio dei revisori. Ricordiamo che sono organi dell' Agenzia: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, formato dal Presidente e da due componenti, ed il Collegio dei revisori. Il Presidente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero vigilante. La gestione dell'ente è affidata al Consiglio di amministrazione il quale è composto, a seguito della modifica, oltre che dal Presidente, da due consiglieri nominati uno dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, con funzioni di amministratore delegato, e l'altro nominato dal Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo su designazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il Collegio dei revisori dei conti, a sua volta, è composto da tre membri effettivi, uno dei quali designato dal Ministro dell'economia e delle finanze e da due supplenti, nominati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, che altresì designa il Presidente

Anche se riguarda soltanto l'organo di governo, sarebbe stato opportuno che la riforma, anziché essere introdotta attraverso un decreto legge d'urgenza, venisse discussa ed approvata dal Parlamento, come previsto nel disegno di legge sul turismo collegato alla legge di bilancio del 2020, annunciato lo scorso febbraio nei giorni immediatamente precedenti lo scoppio dell'emergenza²³. È prevedibile che dopo la "testa", il

²² Si veda il report di Banca d'Italia, *Turismo in Italia. Numeri e potenziale di sviluppo*, Roma, dicembre 2018

²³ Si fa riferimento allo Schema di disegno di legge recante misure per lo sviluppo del turismo e per le imprese culturali e creative. Delega al Governo in materia di spettacolo (collegato alla legge di bilancio 2020) datato 18 febbraio

governo passerà a riformare anche la struttura organizzativa dell'Ente, trasformandolo in una società mista pubblico-privato. Per il momento il Consiglio di Amministrazione riformato, con la nuova figura dell'amministratore delegato sarà chiamato a riorganizzare gli aspetti operativi e gestionali e potrà essere più efficace per il perseguimento degli obiettivi istituzionali dell'ENIT, nonché dell'impegno, non da poco, di sostenere proficuamente il rilancio del settore del turismo nella fase di ripartenza del paese. In particolare, il ruolo dell'ENIT potrebbe essere particolarmente significativo per realizzare un'azione organica di promozione nazionale e verso l'Italia, nonché di coordinamento dei diversi elementi di frammentazione che, visto l'attuale assetto delle competenze, caratterizzano il settore.

5. La "fase tre": verso un turismo sostenibile?

L'analisi dell'impatto del COVID-19 sul turismo non dovrebbe solo limitarsi alla conta dei danni, ovvero a registrare le ingenti perdite economiche, ma concentrarsi sulla la centralità che il settore ha sull'intero sistema economico del paese, senza limitarsi all'ambito alberghiero o balneare, che sono al centro dei provvedimenti del Governo, con una visione olistica del comparto, tenendo presente che la ripartenza non dovrebbe avvenire con le stesse modalità di prima.

Pertanto, superato il momento in cui la priorità era quella sanitaria e ogni azione, anche la più dolorosa, doveva essere finalizzata al contenimento e al rallentamento del contagio, il sistema pubblico complessi-

2020. Lo schema si compone di tre capi: Capo I - misure per lo sviluppo del turismo; Capo II - misure per le imprese culturali e creative; Capo III - delega al Governo per le disposizioni in materia di spettacolo. Fra le norme del Capo I, l'art. 8, rubricato "Enti vigilati dal Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo" aveva previsto che il cda deve essere composto dal presidente e da quattro membri nominati dal ministro dei Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, di cui uno designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, uno dall'ANCI e dall'UPI, uno dalle associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

vamente inteso, ora, ha una grande responsabilità nel contribuire alla ripresa, rafforzando i meccanismi di promozione e affrontando la questione del sovraffollamento che negli ultimi anni ha rappresentato l'aspetto "venefico" del turismo. Se alla questione del "salvataggio" delle imprese turistiche per impedire che chiudano definitivamente, il Governo, soprattutto con il decreto legge n. 34/2020, ha già offerto alcune risposte, a volte in ritardo e forse in misura non sufficiente, il programma della "ripresa", invece, è ancora tutto da scrivere.

Alcune idee per la ripresa sono state presentate pubblicamente, si pensi al c.d. "piano Colao" e all'iniziativa "Progettiamo il rilancio", nota con il soprannome mediatico di Stati generali dell'economia, organizzata dal Presidente del Consiglio dal 13 al 21 giugno 2020 con rappresentanti delle Istituzioni e delle Parti sociali. Per quanto riguarda l'iniziativa del Governo, nei giorni precedenti è stato elaborato un programma in nove punti, in cui gli interventi sul turismo sono elencati nella linea di azione "Piano integrato di sostegno alle filiere produttive italiane". Le misure allo studio, senza ulteriori specificazioni, sono elencate in quattro: 1) sviluppo e modernizzazione dell'offerta turistica con un percorso di aggregazione dei principali operatori del turismo in Italia; 2) ammodernamento delle strutture alberghiere (Fondo Nazionale Turismo – Tax credit alberghi); 3) progetto di riqualificazione dei borghi e delle aree montane – "Agriturismo 4.0"; 4) piano di sviluppo e digitalizzazione della ricezione nelle aree interne.

Con riferimento al progetto presentato dalla *task force* presieduta dal *manager* Vittorio Colao, vale la pena di ricordare che il 10 aprile 2020 in vista dell'allentamento delle misure di confinamento, a partire dai primi di maggio, il Presidente del Consiglio ha nominato un Comitato di esperti con il «compito di elaborare e proporre misure necessarie per fronteggiare l'emergenza epidemiologica COVID-19, nonché per la ripresa graduale nei diversi settori delle attività sociali, economiche e produttive, anche attraverso l'individuazione di nuovi modelli organizzativi e relazionali, che tengano conto delle esigenze di contenimento e prevenzione dell'emergenza» (art. 1 d.P.C.M. 10 aprile 2020). Come è noto, il documento dal titolo "Iniziative per il rilancio. Italia 2020-2022", è stato presentato al Governo intorno alla prima decade del mese di giugno, guarda più alla "fase tre" che alla "fase due" strettamente intesa, cui è dedicata un'appendice del Rapporto. Oltre al Rapporto, il

c.d. “piano Colao” comprende un altro documento in cui sono contenute le iniziative dettagliate, suddivise in schede di lavoro. L’obiettivo dell’insieme di proposte del Comitato è quello di accelerare lo sviluppo del Paese e di migliorare la sua sostenibilità economica, sociale e ambientale, in linea con l’Agenda 2030 e gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e con gli obiettivi strategici definiti dall’Unione europea, ai quali saranno connessi anche i finanziamenti del Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 e numerosi strumenti finanziari straordinari, tra i quali il fondo “*Next Generation EU*” recentemente proposto dalla Commissione europea. Nella premessa, il Rapporto del Comitato di esperti precisa che sono stati esclusi, dalle riflessioni proposte, argomenti che riguardano aree d’intervento di pertinenza di altri comitati, quale ad esempio la scuola, nonché riforme che richiedono tempi significativi di elaborazione e un alto grado di competenze specialistiche, quali la giustizia civile, la fiscalità e il *welfare*. Secondo il Comitato, lo scopo ultimo da perseguire nella fase di ripresa dopo il *lockdown* è quello «di potenziare le infrastrutture economiche e sociali del Paese, e investire le risorse disponibili, oltre che nelle misure di sostegno immediato a persone e mondo produttivo, in azioni trasformative che rendano l’Italia «più resiliente (...) più reattiva e competitiva (...) più sostenibile ed equa». Quest’intento è stato tradotto in 102 proposte per favorire la ripresa economica del Paese, in cui sono stati identificati sei macrosettori: Imprese e Lavoro; Infrastrutture e ambiente; Turismo, Arte e Cultura; Pubblica Amministrazione; Istruzione, ricerca e competenze; Individui e Famiglie.

Al turismo sono dedicate dodici delle centodue schede di lavoro per il rilancio del Paese, divise tra quelle che si possono attivare immediatamente, quelle che vanno approfondite e quelle che devono essere finalizzate in base alla copertura finanziaria. Le azioni specifiche per il turismo intendono soddisfare quattro obiettivi principali: la difesa della stagione turistica 2020 e della percezione internazionale dell’Italia per il rilancio del 2021; una nuova *governance* e strategia per il turismo, la valorizzazione e lo sviluppo dell’offerta del Paese; una forte valorizzazione del patrimonio artistico e culturale.

Senza entrare nel dettaglio delle singole schede si può osservare che una buona parte delle proposte per il turismo appositamente pensate per il “mondo di oggi”, guardano invece al “mondo di ieri”, si pensi

all'idea di istituire un "Presidio governativo" per assicurare il coordinamento orizzontale e verticale che assomiglia molto all'idea di ricostituire il Ministero del Turismo, dimenticando peraltro che esiste il Comitato permanente che ha già elaborato, nel 2017, il Piano strategico, ritenuto necessario dal Piano Colao. Oppure le iniziative di riqualificazione delle strutture ricettive creando una catena alberghiera iconica su modello dei *Paradores* spagnoli, di cui si sente parlare da qualche decennio. Guardando al domani il piano pone l'accento sulla necessità di migliorare la promozione e favorire la commercializzazione di prodotti turistici, valorizzando il potenziale inespresso di alcuni territori, ad esempio realizzando un'infrastruttura di cammini, sentieri e itinerari per la valorizzazione del patrimonio diffuso²⁴. Si tratterebbe quindi di potenziare il turismo cd. "lento" cui peraltro è stato appositamente dedicato l'anno 2019.

In linea di massima, il piano Colao contiene molte indicazioni già presenti nel Piano strategico di sviluppo del turismo 2017-2022, basti solo pensare all'obiettivo generale A che mira ad ampliare l'offerta turistica nazionale per renderla più sostenibile e più competitiva, puntando al pieno utilizzo del vantaggio competitivo legato alla pluralità e alla varietà di patrimoni culturali, naturali, antropologici e di altra natura, espressi anche attraverso le competenze, i saperi, i talenti e le tradizioni locali. Paradossalmente pensato per decongestionare le città d'arte – Venezia *in primis* – e alcuni luoghi naturalistici – Cinqueterre – dal fenomeno soffocante dell'*overtourism*²⁵, il Piano strategico, in particolare

²⁴ Incidentalmente si ricorda che il 2016 è stato dichiarato proclamato con una direttiva del MiBACT "Anno Nazionale dei Cammini" che ha visto insieme impegnati Stato, Regioni, Comuni, Enti locali, pubblico e privato per valorizzare 6600 chilometri di cammini naturalistici, religiosi, culturali e spirituali che attraversano l'intero Paese e che sono stati ufficialmente ed inseriti in portale ad hoc (www.camminiditalia.org).

²⁵ Il fenomeno dell'*overtourism* è oggetto di un report del 2017 a cura dell'WTTC (*World Travel & Tourism Council*) che individua i principali effetti negativi del sovraccarico turistico sulle diverse località turistiche dalle città, alle spiagge, alle isole e alle montagne. Il primo punto dell'elenco è l'alienazione dei residenti, seguono il degrado dell'esperienza turistica, il sovraccarico delle infrastrutture e i danni all'ambiente e infine le minacce alla cultura locale. Il

alcune linee di azione, si rivela attuale anche ora che il cosiddetto “distanziamento sociale” è difficile da praticare, e perfino da immaginare, nel modello di turismo basato sui grandi numeri che ha dominato gli ultimi decenni²⁶. Nella stessa direzione si muove lo schema di disegno di legge collegato alla legge di bilancio 2020, cui si è fatto cenno in precedenza, che all’art. 2 prevede la valorizzazione dei borghi e delle aree interne per agevolare il recupero e contrastare l’abbandono con strumenti di agevolazioni fiscali. A questo proposito si rammenti che il legislatore statale negli anni scorsi aveva approvato una normativa per la rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori²⁷ con cui è stato istituito un “Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli comuni” destinato al finanziamento di investimenti diretti alla tutela dell’ambiente e dei beni culturali, alla mitigazione del rischio idrogeologico, alla salvaguardia e riqualificazione urbana dei centri storici, alla messa in sicurezza delle infrastrutture stradali e degli istituti scolastici nonché dello sviluppo economico e all’insediamento di nuove attività

rapporto *Coping with success* può essere scaricato alla seguente pagina web www.wttc.org/about/media-centre/press-releases/press-releases/2017/tourism-overcrowding.

²⁶ Altro obiettivo che lo schema di disegno legge intende perseguire è l’incentivazione dell’utilizzo del treno per finalità turistico-ricreative, promuovendo lo sviluppo dei servizi ferroviari oggetto di servizio pubblico con riguardo ai viaggi notturni e alla ristorazione a bordo, nonché per il trasporto di biciclette, motocicli e auto al seguito. Oltre alle misure testé ricordate, lo schema di disegno di legge si propone di introdurre agevolazioni fiscali per le imprese del settore turistico, revisionare l’imposta di soggiorno, disciplinare le professioni turistiche e le locazioni brevi.

²⁷ Legge 6 ottobre 2017, n. 158, Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni. Per un commento si veda il contributo di A. SAU, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici come strumento per il rilancio delle aree interne*, in www.federalismi.it. Si ricordi, inoltre, che il 2017 era stato proclamato “Anno nazionale dei borghi” proprio al fine di valorizzare i piccoli centri quale componente determinante dell’offerta culturale e turistica del Paese.

produttive (art. 3, comma 1)²⁸. Converge verso il medesimo obiettivo il “Piano per il Sud 2030. Sviluppo e coesione per l’Italia” che fra le azioni per le aree interne prevede attrarre nei piccoli centri flussi turistici attraverso mobilità “dolce” (sentieri, cammini e ferrovie storiche), per la crescita di un turismo rispettoso dell’ambiente. Anche in un passaggio del Programma Nazionale delle Riforme (3 luglio 2020) si legge che «con un piano dedicato, si punterà a valorizzare maggiormente il patrimonio culturale, il paesaggio e i borghi, e ad attrarre i turisti verso aree meno conosciute ma ugualmente interessanti del Paese».

Da quanto fin qui osservato in merito alle proposte, presenti e passate, sul rilancio del turismo, si può individuare un minimo comune denominatore per indirizzare la ripartenza, un filo conduttore che si ritrova anche nelle parole del Segretario generale delle Nazioni Unite il quale nel messaggio del 10 giugno 2020²⁹, dopo aver ricordato l’importanza cruciale del turismo nella realizzazione dell’Agenda 2030, ha sollecitato coloro che si occupano di turismo «a esplorare modi per una migliore ripresa, tra cui l’azione sul clima e altri passi che possano promuovere sostenibilità e costruire resilienza». La “sostenibilità” del turismo sem-

²⁸ Il fondo ammonta a 100 milioni di euro, con una dotazione iniziale di 10 milioni per il 2017 e di 15 milioni per ciascun anno dal 2018 al 2023. Al Fondo è collegato il Piano nazionale di riqualificazione dei piccoli Comuni (approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, con il Ministro dell’economia e delle finanze, con il Ministro dell’interno, con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, previa intesa in sede di Conferenza unificata), sulla base del quale i Comuni (individuati sulla base di parametri definiti con decreto del Ministero dell’interno, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, sentito l’ISTAT ed acquisito il parere delle competenti commissioni parlamentari) potranno presentare progetti o partecipare a bandi pubblicati dalla Presidenza del Consiglio. (art. 1, co. 4 e co. 5; art. 3, co. 3 e co. 4).

²⁹ Il testo è consultabile all’indirizzo unric.org/it/covid-19-il-segretario-generale-onu-il-turismo-puo-essere-una-piattaforma-per-superare-la-pandemia-e-promuovere-fiducia-e-solidarieta.

bra essere la parola chiave per la ripresa del settore e almeno sulla carta parrebbe essere idonea a incarnare l'idea di "nuova normalità" con cui si dovrà convivere nel futuro, per lo meno prossimo. Anche nel Documento di economia e finanza, presentato al Parlamento il 24 aprile 2020, si ritrova un generico passaggio al turismo sostenibile, laddove è prevista l'istituzione del fondo *green new deal*, con una dotazione di bilancio complessiva di circa 4,2 miliardi nel periodo 2020-2023 per realizzare progetti economicamente sostenibili. La sostenibilità è poi al centro anche delle azioni di sostegno messe in campo dalla Commissione Europea, in particolare nella Comunicazione 13 maggio 2020³⁰ si afferma che una ripresa sostenibile richiede trasporti economicamente accessibili e più sostenibili, migliori collegamenti, una gestione intelligente dei flussi turistici, una diversificazione dell'offerta turistica, lo sviluppo di competenze in materia di sostenibilità per i professionisti del turismo e maggiori sforzi per sensibilizzare alla varietà dei paesaggi e alla diversità culturale in tutta Europa. Pertanto, a integrazione delle misure a breve termine, la Commissione, nella Comunicazione *de qua*, ha manifestato l'intenzione di continuare a collaborare con gli Stati membri per promuovere il turismo sostenibile in linea con il *Green Deal* europeo, e a incoraggiare una trasformazione digitale dei servizi turistici per una scelta più ampia, una migliore assegnazione delle risorse e nuove modalità di gestione dei flussi turistici e di viaggio³¹.

³⁰ Comunicazione della Commissione Europea, 13 maggio 2020, Turismo e trasporti nel 2020 e oltre, consultabile all'indirizzo eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=159119111789&uri=CELEX:52020DC0550.

³¹ Si ricordi che la definizione di turismo sostenibile ad opera dell'Organizzazione mondiale del turismo risale al 1998 secondo cui «Le attività turistiche sono sostenibili quando si sviluppano in modo tale da mantenersi vitali in un'area turistica per un tempo illimitato, non alterano l'ambiente (naturale, sociale ed artistico) e non ostacolano o inibiscono lo sviluppo di altre attività sociali ed economiche». Il principio del turismo sostenibile venne poi affermato nella Carta di Lanzarote che costituisce il documento finale della Conferenza Mondiale del Turismo sostenibile tenutasi nel 1995. In appendice alla Carta viene proposto un Piano di Azione del Turismo Sostenibile che stabilisce concrete linee di azione e raccomanda l'adozione di specifiche misure per promuovere l'integrazione del turismo nella strategia di sviluppo sostenibile.

Come spesso accade la chiave di volta della ripresa risiede nella corretta programmazione degli interventi in un quadro di regole chiare, univoche e certe quanto a procedure, tempi, effetti e destinatari. L'attuale crisi, dunque, potrebbe rappresentare un'opportunità per ripensare il sistema turistico, evitando che si ripropongano criticità circa la gestione del turismo (ad esempio il turismo di massa) e facendo avanzare le priorità chiave, promuovendo nuovi modelli di business, l'adozione della digitalizzazione nonché la diffusione della connettività. Quest'ultima assume fondamentale importanza nella fase di "convivenza con il virus" in cui il distanziamento interpersonale dovrà ancora essere praticato e i turisti dovranno indirizzarsi verso destinazioni meno affollate. La sostenibilità dovrebbe essere il principio guida nella fase di ripresa anche con l'obiettivo di limitare il turismo come vettore di nuove ondate di contagio.