

# AVI NEWS

quindicinale di informazione tecnica per gli agenti di viaggi

## DIECI, CENTO, MILLE CIT

Legge Quadro

Strumenti (forse)  
giusti sulla pelle  
delle regioni?



## STRUMENTI (FORSE) GIUSTI SULLA PELLE DELLE REGIONI?

**Proseguiamo l'analisi del disegno di legge dei senatori democristiani per rifare la legge 217/83. Parleremo della liberalizzazione dei prezzi delle strutture ricettive, dell'osservatorio permanente sull'economia turistica, ma soprattutto delle nuove misure per la gestione finanziaria e del credito. Punto di forza, un unico ente (che si chiamerà Incats) per tutte le iniziative che riguardano il turismo, con l'invito alle regioni a ideare programmi "nazionali" e a superare i soliti particolarismi (altrimenti i soldi non li vedono), e gli incentivi alle imprese a raggrupparsi in omaggio al principio che l'unione fa la forza. Ma che ne pensano i diretti interessati?**

di Mauro Ferri

**O**norevoli senatori, con il presente disegno di legge si affronta la necessità, a distanza di sette anni dall'approvazione della legge quadro sul turismo, di ridefinire il quadro normativo afferente alla regolazione delle attività di governo del turismo...". Le parole di Armando Foschi, senatore democristiano e primo firmatario del disegno di legge per "aggiustare" la legge quadro, avviano il lungo commento introduttivo comunicato alla Presidenza del Senato il 21 marzo scorso, e, sia pure nel consueto stile fumoso dei parlamentari, ci guidano nell'individuare i punti chiave della nuova legge la quale, se approvata, potrà correggere molte lacune della 217, legge giovane e obsoleta.

Nel numero precedente abbiamo visto come i punti di forza di questo disegno di legge siano di particolare interesse: le funzioni e i poteri accentrati al Ministero del Turismo, l'armonizzazione legislativa

in vista del mercato unico europeo, la precise garanzie da fornire all'utenza da parte degli agenti di viaggi, i severi controlli e l'istituzione di un albo per il turismo sociale; gli altri argomenti che ci accingiamo a esaminare sono la liberalizzazione dei prezzi delle strutture ricettive, l'istituzione di un Osservatorio Permanente sull'economia turistica e soprattutto i nuovi criteri di sostegno finanziario e creditizio alle imprese turistiche.

### **OK, IL PREZZO È GIUSTO!**

Il paragrafo di chiusura dell'art. 7 della legge attualmente in vigore dice: "Il regime dei prezzi concordati, previsto dalla presente legislazione per gli alberghi, è esteso a tutte le strutture ricettive indicate nell'art. 6, gestite da imprese turistiche".

La nuova legge prevede l'abrogazione di questo periodo, assieme all'enunciazione che "con l'entra-

ta in vigore della presente legge, i prezzi dei servizi alberghieri e delle strutture ricettive ... sono liberamente determinati ogni semestre dagli operatori interessati e dai medesimi comunicati entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno alle Aziende di promozione turistica territorialmente competenti..." (Art. 1, comma 5).

*L'eliminazione dell'assoggettamento a "controllo" da parte dei pubblici poteri dei prezzi degli alberghi - dice Armando Foschi - si rende necessaria anche per soddisfare l'esigenza di armonizzare il nostro ordinamento con quello degli altri Paesi della Comunità; oltre a tutto sono ormai superati gli elementi congiunturali che ne avevano indotto a suo tempo l'inclusione nel novero dei cosiddetti prezzi amministrati.*

L'obiettivo di questa liberalizzazione è naturalmente quello di consentire una programmazione più agile agli imprenditori interessati,

oltre che di ratificare di fatto quella che nella pratica quotidiana era divenuta in molti casi una realtà non detta.

## UN OSSERVATORIO PER L'ECONOMIA TURISTICA

Chi vive di turismo sa per esperienza che l'elemento imponderabile svolge un ruolo determinante nell'andamento positivo o negativo di ogni stagione e che ogni iniziativa, per quanto possa essere architettata, ponderata e studiata sotto ogni aspetto, si profila per l'operatore quasi sempre come una sorta di terro al lotto.

Stagioni dalle premesse eccellenti che si rivelano clamorosi fiaschi si alternano agli improvvisi successi di annate che si pensava di dimenticare in fretta: strategia di mercato e tecniche di marketing non sempre sono un valido aiuto per l'imprenditore turistico. Basti ricordare come gli operatori, soprattutto romani, si fregavano le mani all'indomani dell'Asta Convention di qualche anno fa a Roma e come poi, un po' per colpa di Gheddafi, un po' per via del dollaro bizzarro, rimasero la stagione successiva (1986).

*Un osservatorio permanente sull'economia turistica - dice sempre Armando Foschi - che consenta di acquisire tempestivamente informazioni elaborate dei dati attinenti al movimento turistico, alla ricettività e all'utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche, tratti dalle segnalazioni obbligatorie delle imprese turistiche e valutati con la collaborazione dell'Istat. Tutto ciò è previsto nell'articolo due del disegno di legge, con lo scopo preciso di facilitare lo svolgimento dei compiti di cui si è finora parlato.*

I quali compiti, vale la pena ricordarlo, sono improntati a una razionalizzazione delle funzioni di governo del turismo, il cui corretto esercizio troverebbe, secondo i promotori della legge, il proprio punto di forza nell'accentramento di funzioni presso il Ministero del Turismo (di cui si è già detto nel numero scorso) e sui criteri di redistribuzione delle risorse finanziarie.

## legge quadro

Per cui, essendo l'informazione l'elemento base di ogni corretta gestione, l'istituzione dell'Osservatorio presso il Ministero del Turismo dovrebbe finalmente fornire agli operatori e agli amministratori della cosa pubblica delle necessarie conoscenze già dopo il primo anno.

Il condizionale tuttavia è d'obbligo. Siamo convinti che chiunque, leggendo il terzo comma dell'articolo due del disegno di legge, sia tentato di sorridere: "All'uopo" recita il testo "le imprese turistiche ... devono trasmettere periodicamente alle regioni ... i dati sulla ricettività e sul movimento turistico ...". Sarà il Ministro, con un successivo decreto, a stabilire le modalità di questa comunicazione; comunque, per chi non facesse il proprio dovere, ecco le sanzioni previste dal successivo comma quarto: "La mancata osservanza delle disposizioni riguardanti l'inesatta indicazione sono passibili di sanzioni determinate con leggi regionali e provinciali ... nei casi più gravi ovvero di reiterata inosservanza, può essere irrogata la sanzione della sospensione o della revoca della licenza".

Quale motivo potrebbe avere un qualunque imprenditore per negare le doverose informazioni e per fornirle inesatte, se non quello fiscale? Poiché qui si tocca un tasto particolarmente delicato, preferiamo sorvolare, anche perché altri organi dello Stato, come le Questure, dovrebbero per legge già essere costantemente assai bene informate, almeno per quanto riguarda le strutture ricettive.

Che cosa sarà in realtà questo Osservatorio? Come funzionerà e al servizio di chi? Nè il disegno di legge, nè il commento del senatore Foschi vanno oltre le enunciazioni di principio, il che lascia supporre che l'Osservatorio sia ancora tutto da pensare.

Sappiamo che, al di là dell'attendibilità dei dati reperiti "per legge" (argomento non irrilevante, che merita un approfondimento), l'at-

tivazione dell'Osservatorio, una volta approvata la legge, non si perda nelle lungaggini alle quali siamo purtroppo abituati.

## IL VIL DENARO, CHIAVE DI VOLTA

Poiché ogni bel progetto deve fare i conti, poi, con la cruda realtà, ovvero con il "vil denaro", anche il disegno di legge Foschi si pone il problema finanziario, ripensandolo in coerenza al principio ispiratore che mira a frenare la parcellizzazione e la dispersione delle energie con l'accettazione delle funzioni e delle risorse. Alla definizione dell'aspetto finanziario sono dedicati tre articoli: art. 7 (Intervento finanziario aggiuntivo dello Stato), 8 (Ripartizione dei Fondi) e 9 (Progetti nazionali).

I primi due articoli sono equivalenti agli articoli 13 e 14 dell'attuale legge, e intendono sostituirvisi. L'articolo 9 esprime concetti che nell'attuale legislazione sono assorbiti dall'articolo 14, quello dedicato alla ripartizione dei fondi. La tabella che corredata il servizio riassume sinteticamente i passi principali delle due leggi, permettendo un confronto diretto.

Le diverse dimensioni di articoli che trattano dello stesso argomento costituiscono già un'indicazione sull'attenzione che il gruppo di lavoro coordinato da Armando Foschi ha posto nel trattare la delicata materia: *Abbiamo razionalizzato l'utilizzo dell'intervento finanziario aggiuntivo dello Stato attraverso la gestione accentrata delle risorse - continua Foschi nel suo intervento in Senato - il tutto con la previsione che il 70% delle risorse sia ripartito tra le regioni, mentre il rimanente 30% venga invece destinato al finanziamento di progetti interessanti più regioni, che saranno valutati da un istituendo Comitato tecnico presso il Ministero del Turismo.*

Primo significativo cambiamento quel 30%, oggi destinato "alle regioni che comprendono nel proprio territorio le aree del Mezzogiorno" (L. 17.5.85 n° 217, art.14),

con l'indicazione che le regioni "possano deliberare la gestione unitaria e integrata dei finanziamenti".

Di fronte a queste vaghe indicazioni della legge oggi in vigore, il disegno di legge democristiano cerca di imboccare con decisione la strada dell'indirizzo e del coordinamento delle politiche regionali: "quei soldi, se li volete", sembra quasi dire lo Stato alle regioni, "dovete impegnarli in progetti unitari e sovraregionali, in pratica, dovrete sapervi mettere d'accordo".

Altro cambiamento di una certa importanza, quello relativo ai criteri di distribuzione del 70% spettante alle regioni, i quali sono tre, due rimasti invariati (popolazione residente e superficie del territorio di ciascuna regione) e il terzo, corretto in base all'esperienza di quelle regioni a vocazione fortemente stagionale.

Oggi si parla di indici di utilizzazione del patrimonio ricettivo regionale, domani, se questo disegno di legge diventerà legge, si valuterà invece la "consistenza del patrimonio ricettivo e il numero degli addetti del settore".

Il dettaglio, infine, con il quale si forniscono indicazioni per l'utilizzo di questi denari, riflette una presa di coscienza del mondo politico dei complessi problemi che l'economia turistica ha dovuto affrontare negli ultimi anni, e fa sperare che l'improvvisazione e il particolarismo ai quali sono state finora lasciate le imprese turistiche comincino a registrare una inversione di tendenza.

Si parla infatti di riequilibrio e di sviluppo delle zone interne, montane e costiere "con particolare riferimento al Mezzogiorno", di riconversione delle attività economiche là dove siano evidenti i segnali di declino, di promozione nella sperimentazione e nella ricerca "ai fini della qualificazione, riqualificazione, razionalizzazione, adeguamento e informatizzazione dell'offerta ricettiva e dei servizi turistici" (Art. 7, comma 4, punto 'c') e soprattutto di *sostegno finanziario e creditizio a favore dei raggruppamenti tra imprese per l'ottimizza-*

## legge quadro

*zione delle dimensioni aziendali* (Foschi).

L'Europa è vicina e il legislatore lo sa. Questo capoverso ne è un segno evidente.

### ACCENTRATO È BELLO

Dove prima (cioè oggi) era previsto che le regioni, se lo avessero ritenuto opportuno, avrebbero potuto procedere alla costituzione dei "fondi per lo sviluppo delle attività turistiche", adesso (cioè domani, forse) questo concetto diviene cardine del sostegno finanziario aggiuntivo dello Stato, con la costituzione di un Fondo nazionale per lo sviluppo turistico, da gestirsi presso la Sezione autonoma del credito alberghiero, turistico e sportivo, oggi ancora collocato presso la Bnl, anche se in futuro si spera di creare una vera e propria Turiscassa. La sigla che identifica questa sezione della Bnl non piace (Sacats), per cui nel disegno di legge ne è prevista la modifica: Incats, ovvero Istituto nazionale di credito alberghiero etc. La modifica non è certo dovuta al fatto puramente eufonico, anche perché una veloce pronuncia della nuova sigla fa subito pensare a certe iracunde reazioni emotive.

In realtà è la dignità dell'ente che gestisce i denari ad averne un giovamento: da una semplice "sezione" di una grande banca a un vero e proprio istituto. L'augurio è che, una volta attivato, l'Istituto" non generi negli utenti le reazioni emotive di cui sopra.

Accanto all'istituto, l'altro importante strumento finanziario è il Fondo centrale di garanzia, già esistente e sancito da una legge del '68, la numero 326: gestito attualmente sempre dalla Sacats/Bnl, con la nuova legge dovrà impegnare la metà delle proprie risorse per "garantire il rischio di cambio sui finanziamenti accordati in valuta" da diversi istituti e aziende di credito, compreso il nostro Incats (art.

7, comma 2). Lo scopo è naturalmente quello di agevolare il costo dei finanziamenti in valuta delle imprese turistiche, altra esigenza strettamente legata alle logiche del '93.

*A completamento del sistema - conclude Armando Foschi - è previsto che l'Istituto, oltre ai due fondi ora accennati, amministri anche i fondi e i servizi previsti da altre leggi nazionali finalizzati allo sviluppo delle iniziative di interesse turistico, in modo che la gestione di tutte le risorse finanziarie pubbliche afferenti al settore sia accentrata presso un unico ente.*

### LA QUADRATURA DEL CERCHIO

*In definitiva l'insieme delle norme contenute nel disegno di legge compendia interventi articolati e mirati che, nel loro insieme, possono rappresentare le premesse di un rilancio del turismo nazionale, in una fase di particolare pesantezza e difficoltà.*

Fin qui la linea e le posizioni dei senatori democristiani che hanno sottoscritto il disegno di legge, in questi mesi impegnati a fargli percorrere il contorto iter parlamentare, stabilità di governo permettendo.

Al di là del colore politico della proposta (nel cui merito non è nostro compito entrare), l'esame del progetto fin qui condotto ha indicato alcuni elementi d'indubbio interesse, primo fra tutti quello di voler accentrare risorse e funzioni perché si realizzi quell'indispensabile coordinamento dell'economia turistica che da più parti è invocato.

Gli strumenti indicati forse sono quelli giusti, forse in qualche caso sembrano per lo più utopie (vedi la "holding" o l'obbligo di informare correttamente l'"osservatorio"), ma costituiscono comunque un punto di partenza per lavorare su una base diversa e soprattutto con una diversa mentalità.

Potremmo così avere la quadratura del cerchio e sentirci più vicini all'Europa. Ma che ne pensano, di tutto ciò, le Regioni?

# Due articoli a confronto

## “Intervento finanziario aggiuntivo dello Stato”

### a) Legge quadro in vigore (art. 13)

... con specifico riferimento alle aree del Mezzogiorno e delle zone interne e montane, ... lo Stato conferisce alle Regioni ... contributi ripartiti secondo modalità ... di cui all'art. 14.

Per gli investimenti destinati alla creazione di nuove strutture ricettive e di nuovi servizi le opere devono essere incluse nei programmi regionali di sviluppo...

I piani regionali di sviluppo dovranno essere opportunamente aggiornati nelle parti relative al turismo...

### b) Disegno legge Foschi (art. 7)

1. ... è istituito il Fondo nazionale per lo sviluppo turistico. La dotazione del Fondo è stabilita per il triennio 1990-92 in n. 2.500 miliardi...

2. Il Fondo centrale di garanzia ... presso la Sezione autonoma del credito alberghiero ... (Sacats), ora denominata Istituto nazionale per il credito alberghiero, turistico e sportivo, è destinato, limitatamente al 50% ... a garantire il rischio di cambio sui finanziamenti accordati in valuta...

4. Le risorse finanziarie ... sono destinate al sostegno ... delle azioni volte all'attuazione di piani nazionali o regionali di settore ... comunque finalizzati:

- riequilibrio e sviluppo ... delle attività economiche d'interesse turistico nelle zone interne, montane ... con particolare riferimento al Mezzogiorno;
- riconversione delle attività economiche nelle regioni ove si siano manifestate tendenze al declino ...

c) promozione della sperimentazione e della ricerca ...

d) *allo sviluppo del sostegno finanziario e creditizio a favore delle imprese turistiche che intendono promuovere organizzazioni consortili o raggruppamenti tra imprese al fine di ottimizzare le dimensioni aziendali.*

5. *Il Fondo nazionale per lo sviluppo turistico e il Fondo nazionale di garanzia ... sono amministrati dall'... Istituto nazionale di credito alberghiero ...*

6. *L'Istituto ... amministra anche i fondi ... previsti dalle altre leggi nazionali ... finalizzati allo sviluppo d'iniziativa ... d'interesse turistico; può altresì prendere partecipazione in enti, istituti e società...*

## “Ripartizione dei fondi”

### a) Legge quadro in vigore (art. 14)

Il 70% delle risorse ... è ripartito annualmente, ... tra le regioni ... secondo i seguenti criteri: un terzo in base alla popolazione residente, ... un terzo in base alla superficie del territorio e un terzo in base agli indici di utilizzazione del patrimonio ricettivo regionale. Il rimanente 30% è ripartito con gli stessi criteri, tra le regioni che comprendono nel proprio territorio le aree del Mezzogiorno ...

I finanziamenti previsti dalla presente legge devono risultare aggiuntivi rispetto ai finanziamenti ordinari a favore del turismo, previsti dalla legislazione regionale preesistente.

... le regioni possono deliberare la gestione unitaria e integrata dei finanziamenti, e procedere alla costituzione dei “fondi per lo sviluppo delle attività turistiche” o provvedere a una gestione integrata delle disponibilità attraverso le società finanziarie regionali.

### b) Disegno legge Foschi (art. 8)

1. Il 70% delle risorse del Fondo nazionale ... è

ripartito ogni anno tra le regioni ... secondo i seguenti criteri: un terzo in base alla popolazione residente, ... un terzo in base alla superficie del territorio e *un terzo in base alla consistenza del patrimonio ricettivo e al numero degli addetti del settore.*

2. Il Ministro del Turismo ... provvede con proprio decreto ... al riparto delle somme spettanti a ciascuna regione ... indicando gli elementi di indirizzo.

### (art. 9: Progetti nazionali)

1. *Il 30% delle risorse del Fondo nazionale ... è destinato al finanziamento agevolato di progetti che interessino contemporaneamente più regioni, o che presentino prospettive e caratteri di propulsività riguardo al movimento turistico nazionale ...*

2. Il Ministro del Turismo ... indica i termini e le modalità per la presentazione delle domande di finanziamento dei progetti ... nonché i parametri per la valutazione dei medesimi ...

3. La valutazione dei progetti è affidata a un Comitato tecnico, istituito presso il Ministero del Turismo.