

**ABITARE L'ITALIA  
TERRITORI, ECONOMIE, DISEGUAGLIANZE**



**XIV CONFERENZA SIU - 24/25/26 MARZO 2011**

**Comneno d'Otranto R., Ferri V.,  
Lotto G. Le forme dell'abitare del turismo:  
evidenze, implicazioni e possibili  
soluzioni per il governo del  
territorio.**

www.planum.net  
ISSN 1723-0993

## **XIV Conferenza Società italiana di urbanistica**

Torino, 24-25-26 marzo 2011

ABITARE L'ITALIA: TERRITORI, ECONOMIE, DISUGUAGLIANZE

**Atelier di riferimento: 5.** Mercati immobiliari ed economie urbane

Abstract

(i) Titolo del contributo

**Le forme dell'abitare del turismo: evidenze, implicazioni e possibili soluzioni per il governo del territorio.**

Autori: Roberto Comneno d'Otranto, Vittorio Ferri, Gabriele Lotto

Università degli Studi di Milano Bicocca

Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali - DiSEA

Edificio U7, via Bicocca degli Arcimboldi, 8 - 20126 Milano.

*email: roberto.comneno@unimib.it; vittorio.ferri@unimib.it; gabriele.lotto@unimib.it*

**Parole chiave:** turismo, seconde case, governo del territorio

Abstract

(i) La tesi sostenuta

Il presupposto del lavoro è costituito dal fatto che dal punto di vista economico e territoriale le diverse forme dell'abitare del turismo, la presenza di turisti in albergo, in seconde case (anche con il metodo della multiproprietà e della multivacanza), in campeggi, in agriturismi, in villaggi vacanze e in alberghi diffusi, presentano vantaggi e svantaggi per gli operatori privati e per le Amministrazioni comunali ed in definitiva per la competitività delle destinazioni turistiche e il governo del territorio nel lungo periodo.

L'obiettivo di questo lavoro è di analizzare le diverse forme dell'abitare del turismo e di verificarne le esternalità positive e negative dal punto di vista economico, finanziario e territoriale.

Particolare attenzione sarà dedicata al fenomeno delle seconde case, molto diffuso in Italia, ma non solo, e alle sue implicazioni per il mercato immobiliare e turistico, nonché per le Amministrazioni comunali, ad esempio per il dimensionamento e la fornitura dei servizi pubblici di fatto sottoutilizzati in alcuni periodi dell'anno oppure congestionati in quelli di alta stagione o durante i fine settimana.

Dunque, la tesi sostenuta è che nel governo di una destinazione turistica, e del suo territorio, le Amministrazioni coinvolte devono ricercare il *mix* più appropriato tra le diverse forme dell'abitare del turismo.

(ii) Campo entro il quale la tesi trova argomentazioni

L'analisi delle dinamiche della popolazione non residente alloggiata rispetto a quella residente, del mercato turistico ed immobiliare e nella costruzione di azioni, di politiche, di strategie e strumenti di pianificazione, finalizzati ad aumentare le forme dell'abitare del turismo ritenute più efficienti e desiderabili per il ciclo di vita di una destinazione turistica e per il governo del suo territorio.

(iii) Prospettive di lavoro

La definizione delle possibili soluzioni per regolare, programmare, incentivare o disincentivare le forme dell'abitare in diversi contesti turistici, e delle modalità di attuazione a livello comunale ed intercomunale all'interno delle strategie generali delle destinazioni turistiche.

# Le forme dell' abitare del turismo: evidenze, implicazioni e possibili soluzioni per il governo del territorio<sup>1</sup>.

## 1. Introduzione

Caratteristica imprescindibile per poter parlare di Turismo è la possibilità di poter usufruire di pernottamenti lontano dalla propria zona di residenza o provenienza, per periodi più o meno lunghi. Questa definizione, generalmente accolta nella letteratura internazionale in materia di turismo, di recente è oggetto di un particolare interesse in quanto, la motivazione turismo, negli spostamenti della popolazione, è diventata sempre più importante nelle società moderne e dunque anche gli effetti desiderabili e non desiderabili per i comuni, con particolare riferimento a quelli turistici che hanno registrato significative trasformazioni delle forme di abitare. A ben vedere la dimensione dei fenomeni turistici rende inadeguato e insufficiente il tradizionale riferimento alla popolazione residente per i governi locali e per il governo del territorio e presenta notevoli questioni problematiche.

L'evoluzione del Turismo dagli anni '60 in poi ha comportato un'aumentata diversificazione di opportunità di pernottamento, rendendo sempre più variegata l'offerta che gli operatori turistici, ed in senso stretto, gli operatori della ricettività in generale hanno elaborato. Da un iniziale orientamento verso la destinazione (o località di soggiorno), senza curarsi poi troppo del tipo di sistemazione che si sarebbe potuto utilizzare, stante la necessità ed il desiderio primario di poter fuggire una realtà a volte pesante in termini lavorativi (ricordiamo il periodo di crescita degli anni '60, susseguente al triste dopoguerra...), si è passati ad una ricerca specifica del tipo di sistemazione sperata (anni '70 in avanti), in cui ha preso il sopravvento il desiderio di poter "godere" di nuove opportunità architettoniche e progettuali che venivano alla luce specificamente per il mercato del Turismo.

Ecco quindi che l'offerta tipica alberghiera, unica rappresentante di ricettività turistica di pregio e di spessore negli anni sino al '70, viene ad essere successivamente affiancata da altre forme di ricettività, che oggi meglio potremmo definire come *nuove forme di abitare del Turismo*.

Possiamo ricordare che negli anni '70 l'offerta alberghiera ha visto il fiorire della realtà denominata "villaggio turistico", che rappresentava un nuovo modo di condivisione della vacanza con un numero elevato di ospiti (da 300 persone in su) e con attività di tipo ricreativo comune.

---

<sup>1</sup> Il testo è frutto di un lavoro comune, tuttavia a Roberto Comneno d'Otranto vanno attribuiti il § 1 e 3, a Vittorio Ferri i § 2, 4 e 5, a Gabriele Lotto il paragrafo 4. Le conclusioni sono condivise.

Sotto il profilo qualitativo, un passo in avanti rispetto ai *tukul* di origine Club Med anni '50/'60, con strutture moderne a padiglioni ed estese in orizzontale sul territorio.

Gli anni '80 sono stati gli artefici di grandi cambiamenti sulla ricettività in generale. Sotto il profilo alberghiero, sono stati nettamente divisi gli utenti tipo Club, amanti del villaggio turistico, dagli utenti iniziali del turismo di nicchia, che raccoglieva estimatori anche presso categorie socio-economiche prima di allora non interessate. E' questo il periodo della scoperta di arcipelaghi lontani (Maldiva in testa), delle destinazioni *long courier* nei vari continenti, sotto la spinta dell'economia reaganiana che entusiasmava.

Negli anni '90 è comparsa la qualità, o meglio si è iniziato a *dare valore* alla qualità, poiché nei precedenti 20 anni chi poteva effettuare le vacanze aveva avuto ogni possibilità di farlo. Strutture alberghiere in cui il progetto architettonico doveva coniugarsi con qualità: dei materiali, delle scelte stilistiche, delle rifiniture, ecc. Contemporaneamente prendeva piede, per non dire che rientrava alla grande nel comparto della vacanza l'utilizzo della nave come fonte di turismo, con la crescita esponenziale del settore croceristico nel Mediterraneo, e non più solo nei Caraibi (mercato di riferimento da sempre).

Nel nuovo secolo siamo spettatori di una maggiore razionalità sia nelle scelte degli utilizzatori, sia nella predisposizione di un'offerta mirata e precisa, che vada a colpire ed esaudire i vari mercati portatori di interesse, suddividendo questi mercati in modo specifico, quasi senza comunicazione al loro interno. Una specializzazione per ogni caratteristica di offerta, che non trascuri tuttavia, nel caso dell'Italia, i *must* tipici del prodotto Italia.

All'interno del processo di trasformazione dei fenomeni turistici (si pensi ad esempio all'influenza dei voli *low cost* negli ultimi anni) per analizzare le forme dell'abitare del turismo occorre fare riferimento all'evoluzione degli esercizi ricettivi secondo la classificazione Istat: A) Esercizi alberghieri<sup>2</sup>; B) Esercizi complementari<sup>3</sup>; C) Alloggi privati in affitto<sup>4</sup>.

## **2. Presupposti e contenuti del lavoro**

Il presupposto del lavoro è costituito dal fatto che dal punto di vista economico (competitività della destinazione) territoriale (pianificazione urbanistica) e della finanza locale (entrate e spese dei comuni turistici) le diverse forme dell'abitare del turismo, vale a dire la presenza di turisti in

---

<sup>2</sup> Questa categoria di esercizi ricettivi collettivi include: gli alberghi, i villaggi albergo, le residenze turistico – alberghiere, le pensioni i motel, le residenze d'epoca, gli alberghi meublés o garni, le dimore storiche, i centri benessere, i centri congressi e conferenze.

<sup>3</sup> Questa categoria di esercizi ricettivi collettivi include: i campeggi, i villaggi turistici, le forme miste di campeggi e villaggi turistici, gli alloggi in affitto gestiti in forma imprenditoriale, gli alloggi agro-turistici, gli ostelli per la gioventù, le case per ferie i rifugi alpini.

<sup>4</sup> Questa categoria riguarda le forme di alloggio date in affitto da privati a privati, su base temporanea, come alloggio turistico, in forma imprenditoriale ma senza le normative riguardanti gli esercizi ricettivi collettivi.

albergo, in seconde case (anche con il metodo della multiproprietà e della multivacanza), in campeggi, in agriturismi, in villaggi vacanze e in alberghi diffusi, presentano vantaggi e svantaggi per gli operatori privati, per le Amministrazioni comunali ed in definitiva per la competitività delle destinazioni turistiche e il governo del territorio nel lungo periodo. Le esternalità positive e negative del turismo sono collegate ad un fenomeno più ampio e complesso.

Ci riferiamo alle interdipendenze generate dalla crescente mobilità degli individui che è alla base della presenza di popolazioni non residenti che utilizzano i servizi offerti da diversi governi, i cui costi però gravano principalmente sulla popolazione residente.

Infatti, la popolazione presente in un Comune non coincide con quella residente utilizzata come parametro di riferimento per la finanza pubblica (si pensi alla determinazione dei trasferimenti finanziari intergovernativi) e per l'esercizio del diritto di voto: il diritto di votare, il dovere di pagare i tributi comunali. Lo scarto tra popolazione presente e residente è fonte di inefficienza allocativa nella fornitura dei servizi pubblici (ad esempio la sottostima della domanda di servizi, i rischi di comportamenti opportunistici) con implicazioni sulla democrazia locale.

In pratica le politiche pubbliche locali sono essenzialmente rivolte alla popolazione residente, che costituisce solo una parte della popolazione presente, composta anche dalla popolazione residente alloggiata, da quella non residente pendolare e di contatto, ad esempio per ragioni di lavoro, studio, turismo. Naturalmente la consistenza di queste tipologie di popolazione non residente è di difficile misurazione. Ad esempio va ricordato che i dati della popolazione di un Comune di fonte anagrafica e censuaria presentano significative differenze.

Poiché la quota di persone che risiede in un comune e lavora in un altro, con termine o no, all'interno della stessa Provincia, della stessa Regione o all'esterno di essa (fino alle situazioni di persone che risiedono in uno stato e lavorano in un altro) risulta in aumento, a fronte di una riduzione del pendolarismo più tradizionale per ragioni di lavoro e di studio, le implicazioni delle popolazioni non residenti sono significative non solo dal punto di vista dei trasporti, della congestione e così via, ma anche per il finanziamento dei Comuni. In pratica siamo di fronte alla mancata coincidenza tra il territorio delle giurisdizioni e quello dove si svolgono le attività degli individui, che possiamo definire territorio di circolazione.

Infatti, se molti decenni fa la popolazione residente (di fonte anagrafica o censuaria) sostanzialmente coincideva con quella effettivamente presente sul territorio di un circoscrizione amministrativa, Comune, Provincia, Regione, attualmente la popolazione presente<sup>5</sup> non coincide con quella residente e dunque non si ha neppure la coincidenza tra elettore e contribuente. Ci

---

<sup>5</sup> Secondo la definizione di Bernareggi (2004, p. 51) la popolazione presente è quella “[...] che in dato momento, a qualunque titolo e per qualunque durata di tempo, si trova e svolge attività economiche (produzione e consumo) nel territorio comunale.

riferiamo alle diverse tipologie di popolazione, lavoratori, studenti, turisti e visitatori per affari che utilizzano infrastrutture e servizi in maniera diversa ed in periodi diversi della settimana, dei mesi e degli anni. L'individuazione di queste categorie di popolazioni è stata oggetto di studi recenti con riferimento alle aree urbane e metropolitane (Martinotti 1993; Nuvolati, 2002; Tornaghi 2004) così come lo studio degli effetti della presenza di queste popolazioni sui bilanci dei governi locali (Bernareggi 2004a, 2004b), Bruzzo e Ferri 2007; 2008; Ferri 2010).

Questi fenomeni sono particolarmente evidenti nei comuni urbani e metropolitani ed in quelli turistici e per questi ultimi, posto che naturalmente il turismo costituisce una risorsa economica preziosa, gli studi e le ricerche attuali sono insufficienti.

Sulla base della sistemazione fornita in Bernareggi (2004, p. 111) possiamo distinguere le popolazioni non residenti (Pnr) in due categorie principali:

- la Pnr non alloggiata, con una presenza giornaliera di durata giornaliera o infra giornaliera: ad esempio gli escursionisti nei comuni turistici;

- la Pnr alloggiata con presenza di durata più lunga, che occupa un alloggio nel territorio comunale, ma non è elettrice. Possiamo distinguere la Pnr a seconda della tipologia di alloggio:

a) alloggio di proprietà (seconde case); b) in affitto; c) alloggio in un esercizio ricettivo.

Nel caso a) la Pnr paga direttamente ICI, Tarsu, addizionale Enel, e non paga l'addizionale Irpef;

nel caso b) paga la Tarsu e l'addizionale Enel, mentre altri tributi sono a carico del proprietario dell'immobile;

nel caso c) non paga tributi, ma beneficia di beni e servizi pubblici locali pagati dai residenti<sup>6</sup>;

Una persona non residente, alloggiata in un appartamento in affitto, paga la Tarsu e l'addizionale sull'energia elettrica e non vota, mentre il residente in un appartamento di proprietà paga anche l'Ici e vota, mentre il non residente che dispone di una seconda casa in proprietà paga anche l'Ici ma non vota<sup>7</sup>. In concreto, la situazione tipica dei Comuni turistici è composta da Pnr alloggiate in diverse forme di esercizi ricettivi che producono effetti più o meno desiderabili sulla destinazione, tali da giustificare forme di regolazione (urbanistica, tributaria) incentivante e disincentivante, comprese forme di tassazione specifiche, ponendo la massima attenzione a non deprimere la competitività della destinazione.

Ai fini della soddisfazione del principio no *taxation without representation* (riemerso nel dibattito del cosiddetto federalismo fiscale) e dell'efficienza nella fornitura dei servizi pubblici, è desiderabile che:

i) tutti gli utenti dei servizi contribuiscano al loro costo;

---

<sup>6</sup> Vedremo in seguito la situazione nel caso della tassa di soggiorno.

<sup>7</sup> In attesa della definizione precisa dei contenuti della nuova Imposta municipale unica il nostro lavoro fa riferimento all'ICI.

ii) tutta la popolazione contribuente sia elettrice dell'Amministrazione comunale, o comunque che a quella non elettrice, compresi i turisti, siano concesse forme appropriate di <<voice>>, nonché l'opportunità di rilevare le loro preferenze, al fine di migliorare l'offerta di beni e servizi pubblici locali.

La particolare situazione dei Comuni turistici presenta dunque un insieme di implicazioni da numerosi punti di vista: governo del territorio, finanza e democrazia locale, competitività della destinazione, che meritano approfondimenti.

La posizione sostenuta in questo lavoro è che una persona che alloggia in un esercizio ricettivo, posto che è desiderabile il suo contributo all'aumento del reddito locale, dovrebbe essere chiamata a contribuire ad una quota della spesa che genera in relazione ai servizi di cui beneficia: in altre parole occorre internalizzare almeno una quota delle esternalità negative del turismo, e nel contempo non ridurre quelle positive.

L'obiettivo del lavoro è in primo luogo di analizzare la composizione della capacità ricettiva in alcune destinazioni turistiche, in secondo luogo di capire come variano le esternalità negative, la capacità di carico turistica, il ciclo di vita della destinazione al variare della consistenza delle diverse forme di alloggio negli esercizi ricettivi (le categorie ISTAT A B C) con particolare riferimento alle seconde case; in terzo luogo di offrire un contributo alla soluzione dei problemi di governo delle destinazioni turistiche che coniughi le esigenze della competitività dell'offerta turistica, del governo del territorio e della finanza dei comuni turistici.

### **3. Evidenze sulle tendenze della capacità ricettiva**

Le prospettive per il futuro del turismo in Europa sono previste in crescita del 9% circa, ma la leadership per tasso di crescita spetterebbe al Regno Unito, seguito da Spagna, Francia e Italia.

La situazione italiana è ricca di prospettive grazie alle caratteristiche del paese. Infatti, disponendo di un territorio molto interessante dal punto di vista naturale e turistico, essa può offrire diverse opportunità (mare, monti, città d'arte ed altre situazioni in aree metropolitane) che rendono ottimistiche gli orizzonti di crescita (Comneno d'Otranto, 2011).

Dall'analisi del mercato nazionale emergono interessanti aspetti:

- i residenti costituiscono la quota principale dei proprietari (il 57% circa), mentre l'altra importante componente, con circa il 30%, è costituita da proprietari di nazionalità tedesca;
- una maggior diffusione di *beach resort*, pur con una buona presenza di altre tipologie;



- il prevalere della tipologia dimensionale “una camera”, con buona presenza di “studio” ed “unità doppia”.

Nazioni come l'Italia beneficiano sia della buona propensione dei residenti a trascorrere le vacanze nel proprio paese, sia della varietà geografica e culturale del territorio che consente lo sviluppo di tutte le tipologie.

I recenti sviluppi del mercato, in termini di maggiore flessibilità del prodotto, hanno stimolato l'entrata di nuovi *developer*, che si sono focalizzati soprattutto su grandi piazze urbane come Venezia, Roma, Firenze, Milano (Comneno d'Otranto, 2010a,b; 2009).

#### *Le tendenze della capacità ricettiva<sup>8</sup> in Liguria e nella Provincia autonoma di Bolzano, anni 2006-09*

Osservando dapprima in senso generale i dati riportati nella tabella 1 riportata in appendice si può desumere come la crescita in strutture ricettive e posti letto siano stati principalmente appannaggio dei Bed and Breakfast, degli Alloggi in affitto e degli Alloggi Agrituristici.

Nel periodo di osservazione 2006 – 2009 l'incremento più consistente in termini percentuali è stato raggiunto dal comparto Bed and Breakfast, che ha fatto registrare: + 78% per Genova; + 69% per Imperia; + 15% per La Spezia, mentre per Savona il dato è degno della massima attenzione, in quanto nell'anno 2006 non esistevano nella Provincia tipologie di Bed and Breakfast, mentre nell'anno 2009 il dato è balzato + 831 posti letto.

Analizzando singolarmente le destinazioni, possiamo desumere quanto segue.

**Bolzano:** in crescita negli Alloggi Agrituristici (+ 8%), nelle Case per Ferie (+ 7%) e nei Rifugi Alpini (+ 2%), in calo negli Alloggi in affitto (- 6%), stabile negli altri comparti.

**Imperia:** in crescita nelle Case per Ferie (+ 117%), negli Alloggi Agrituristici (+ 17%), nei Bed and Breakfast (+ 69%), in calo negli Esercizi Alberghieri (- 10%), negli Alloggi in affitto (- 22%), nei Rifugi Alpini (- 33%), stabile nei Campeggi e Villaggi Turistici.

**Genova:** in crescita in tutti i comparti: negli Esercizi Alberghieri (+4%), nei Campeggi e Villaggi Turistici (+ 4%), negli Alloggi in affitto (+48%), negli Alloggi Agrituristici (+ 87%), nelle Case per Ferie (+ 28%), nei Bed and Breakfast (+ 78%), e nei Rifugi Alpini con un incremento da n° 16 a n° 193 posti letto (+ 1.108%).

**La Spezia:** in crescita negli Esercizi Alberghieri (+ 10%), negli Alloggi in affitto (+26%), nei Bed and Breakfast (+ 15%), nei Rifugi Alpini (+ 95%), in calo nelle Case per ferie (- 4%), stabile negli altri comparti.

---

<sup>8</sup> L'analisi è stata effettuata sulle seguenti categorie: esercizi alberghieri, campeggi e villaggi turistici, alloggi in affitto, alloggi agrituristici, case per ferie, bed & breakfast, rifugi alpini.

**Savona:** in crescita negli Esercizi Alberghieri (+ 9%), negli Alloggi in affitto (+ 22%), negli Alloggi Agrituristici (+ 50%), nelle Case per Ferie (+ 501%), in calo nei Campeggi e Villaggi Turistici (- 4%). Nei Rifugi Alpini il dato evidenzia una crescita da 0 a n° 141 posti letto nel periodo di osservazione.

Sotto il profilo della tenuta della domanda, tutte le destinazioni hanno mantenuto o incrementato i valori iniziali del periodo di inizio osservazione (anno 2006) , con un incremento più marcato per Genova, La Spezia e Savona negli Alloggi in affitto, per Genova e Savona negli Alloggi Agrituristici e nei *Bed and Breakfast*.

Emblematico il caso di Imperia, che fa registrare cali nel comparti Alberghiero, Alloggi in affitto e Rifugi Alpini, mentre mette a segno incrementi negli Alloggi Agrituristici, Case per Ferie e Bed and Breakfast, oltre ad una tenuta di Campeggi e Villaggi turistici: segno di una tendenza verso sistemazioni di minor costo e di minori servizi.

Così come Savona che sostanzialmente evidenzia una tendenza stabile nei comparti Alberghieri e Villaggi turistici (+ 9% e - 4% rispettivamente), ed una tendenza di crescita abnorme quasi nei comparti Case per Ferie, Bed and Breakfast e Rifugi Alpini, segno di uno spostamento della domanda verso ricettività più vicini all'abitazione tradizionale.

Per quanto riguarda infine la Provincia di Bolzano ha sostanzialmente tenuto nei comparti Alberghiero e Villaggi Turistici, cedendo leggermente negli Alloggi in affitto.

Anche nel raffronto di queste destinazioni la domanda sembra orientarsi verso soluzioni ricettive che privilegino una autonoma fruizione degli spazi e degli ambienti (prerogativa appunto tipica degli Alloggi sia in Affitto sia Agrituristici), mentre l'incremento dei *Bed and Breakfast* testimonia come la località venga recepita e poi vissuta come un insieme di emozioni e di esperienze "slegate" dal tipo di sistemazione ricettiva, che non rappresenta più il "must" da perseguire e raggiungere.

*Le tendenze della capacità ricettiva in sei destinazioni tipiche, anni 2005-09.*

Per effettuare un approfondimento a livello di destinazioni abbiamo esaminato i dati di 6 destinazioni che si presume siano sufficientemente rappresentative delle principali tipologie di turismo: lago (Riva del Garda), montagna (Ponte di Legno), culturale (Ravello), mare (Rimini e Vieste) e mare isole (Tremi). Osservando dapprima in senso generale i dati della tabella 2, riportata in appendice, si può desumere come la crescita in strutture ricettive e posti letto siano stati principalmente appannaggio dei Bed and Breakfast , degli Alloggi in affitto e degli Alloggi Agrituristici.

Nel periodo di osservazione 2005 – 2009 l'incremento più consistente in termini percentuali è stato raggiunto dal comparto Bed and Breakfast, che ha fatto registrare: + 305% per Vieste; +

138% per Rimini; + 124% per Isole Tremiti; + 108% per Ravello indice di una tendenza all'utilizzo della ricettività principalmente per il pernottamento.

Analizzando singolarmente le destinazioni, possiamo desumere quanto segue.

**Riva del Garda:** in crescita negli Esercizi Alberghieri (+ 3%), nei Campeggi e Villaggi turistici (+18%), negli Alloggi in affitto (+ 10%), negli Alloggi Agrituristici (+ 80%), stabile negli altri comparti.

**Ponte di Legno:** in crescita negli Esercizi Alberghieri (+ 23%), negli Alloggi in affitto (+ 68%), stabile negli altri comparti.

**Ravello:** in crescita negli Alloggi Agrituristici (+ 400%) e nei Bed and Breakfast (+ 108%), in calo negli Alloggi in affitto (- 31%).

**Rimini:** in crescita negli Alloggi Agrituristici (+ 40%), nelle Case per ferie (+41%), nei Bed and Breakfast (+ 138%), in calo negli Alloggi in affitto (- 18%), stabile nei Campeggi e Villaggi turistici.

**Isole Tremiti:** in crescita nei Bed and Breakfast (+124%), stabile negli altri comparti.

**Vieste:** in crescita negli Esercizi Alberghieri (+ 44%), nei Campeggi e Villaggi turistici (\* 7%), negli Alloggi in affitto (+ 15%), nei Bed and Breakfast (+ 305%), stabile negli altri comparti.

Sotto il profilo della tenuta della domanda, possiamo individuare in Vieste la destinazione con maggiore performance nel periodo analizzato, seguita da Rimini e da Riva del Garda.

Destinazione montane come Ponte di Legno evidenziano una maggiore crescita negli Alloggi in affitto, superiore di quasi tre volte alla crescita registrata negli Esercizi Alberghieri.

In altre parole, la domanda si orienta verso soluzioni ricettive che privilegino una autonoma fruizione degli spazi e degli ambienti (prerogativa appunto tipica degli Alloggi sia in Affitto sia Agrituristici), mentre l'impennata dei Bed and Breakfast testimonia come la località venga recepita e poi vissuta come un insieme di emozioni e di esperienze "slegate" dal tipo di sistemazione ricettiva, che non rappresenta più il "must" da perseguire e raggiungere.

Si può dunque delineare uno scenario che complessivamente identifica una tendenza marcata verso l'utilizzo di strutture residenziali ed autonome, rispetto alla tradizionale ricettività alberghiera. E ciò per una serie di motivi, fra i quali l'elemento prezzo ovvero il costo da sostenere per la vacanza non è al primo posto. Dopo avere goduto, per quasi due generazioni, di una crescita forte e continua verso nuove destinazioni, nuovi tipi di sistemazione ricettiva, nuove esperienze e contatti fra i popoli, il turista sembra assumere una connotazione più riflessiva e statica, alla riscoperta di situazioni da tempo non più assaporate e per questo motivo oggi nuovamente ricercate. A ciò va aggiunto il desiderio generale di non complicazioni almeno nella vacanza, per cui l'alloggio in cui "non devo rendere conto", se non a me stesso, conforta maggiormente rispetto ad

una situazione di confusione o contatto non voluto o, peggio ancora, imposto.

#### **4 Implicazioni delle forme di abitare del turismo**

##### 4.1 Il fenomeno delle seconde case

La costruzione di seconde nelle destinazioni turistiche in generale può costituire una ricchezza economica, se le entrate tributarie superano le spese dei Comuni, (si veda oltre per gli oneri urbanistici) ma la degenerazione del fenomeno a lungo andare determina conseguenze negative dal punto di vista economico, sociale, urbanistico, territoriale, paesaggistico e può compromettere il ciclo di vita della destinazione.

A livello nazionale la quantificazione del fenomeno delle cosiddette seconde case presenta una duplice difficoltà<sup>9</sup>. In primo luogo perché i dati disponibili sono quelli censuari decennali (numero totale di abitazioni, abitazioni non occupate e abitazioni non occupate utilizzate per vacanza) ed in secondo luogo perché dal 2001 l'Istat ha eliminato la distinzione tra le abitazioni non occupate e quelle utilizzate per vacanza.

I recenti rapporti di Legambiente sottolineano opportunamente l'eccessiva presenza di seconde case nelle destinazioni turistiche. I posti letto vengono utilizzati per poche settimane all'anno – per questo vengono definitivi “letti freddi” – e spesso tutti nello stesso periodo, come ad esempio a Natale. Ciò significa che tutte le infrastrutture ed i servizi locali sono sottoutilizzati in quanto predisposti in modo che, oltre ai residenti e agli ospiti degli alberghi, anche tutti i proprietari di seconde case abbiano ad esempio sempre parcheggi sufficienti e servizi a rete efficienti.

##### *Le seconde case in Liguria*

Lo sviluppo turistico-edilizio della costa Ligure è stato interessato in maniera molto incisiva dal fenomeno delle seconde case.

La tabella n.3 evidenzia che nel 2009 si contano oltre 528 mila abitazioni non occupate, quasi il doppio rispetto al dato del 1991; si riduce però la quota di quelle destinate a vacanza, le seconde case, che passa dal 69,3% del 1991 al 62,1%, per un totale di 328 mila unità abitative un aumento complessivo delle seconde case in Liguria nel periodo 1991-09 del 75% con le province di La Spezia e Imperia che presentano incrementi più che doppi rispetto alle altre province.

Sono le province di Savona ed Imperia ad avere il maggior numero di case vacanza in rapporto alle abitazioni non occupate (rispettivamente 71,6% e 70%).

---

<sup>9</sup> In Francia le seconde case erano stimate a 3.095.000 nel 2005 e sono occupate per 44 giorni in media l'anno .

Naturalmente, la distribuzione territoriale del fenomeno seconde case è massima sul mare (66,3%) e si riduce nell'entroterra (25,4%) con il valore minimo in città 8,3% (valori 2009). nel periodo 1991-2009 la stima dell'andamento delle abitazioni non occupate destinate a vacanza ha fatto registrare un'inversione di tendenza. Nel 1991 la % di abitazioni vacanza sul totale non occupate era così distribuita: 83,7% mare, 65,3% entroterra, 15,1% città (dati censimento ISTAT), mentre nel 2009 i valori erano i seguenti: 82,3% mare, 61,9% entroterra, 21,0% città. Nel periodo considerato l'incremento % maggiore è stato registrato per le città +371,7%, rispetto all'entroterra +87,3% ed al mare +58,5%.

**Tabella n. 3 - Distribuzione per provincia delle abitazioni non occupate e delle abitazioni non occupate destinate a vacanza. Variazioni 1991-2009**

	<b>Abitazioni non occupate 1991</b>	<b>Abitazioni vacanza 1991 (A)</b>	<b>% di abitazioni vacanza sul totale non occupate</b>	<b>Abitazioni non occupate 2009</b>	<b>Abitazioni vacanza 2009 (B)</b>	<b>% di abitazioni vacanza sul totale non occupate</b>	<b>Variazione %abitazioni vacanza A/B 1991-09</b>
<b>Imperia</b>	57.852	43.665 (23,3%) <sup>1</sup>	75,5%	132.357	92.678 (28,3%) <sup>1</sup>	70,0%	112,2%
<b>Savona</b>	86.747	70.769 (37,8%) <sup>1</sup>	81,6%	150.875	107.999 (32,9%) <sup>1</sup>	71,6%	52,6%
<b>Genova</b>	100.769	57.944 (30,9%) <sup>1</sup>	57,5%	174.797	91.059 (27,8%) <sup>1</sup>	52,1%	57,2%
<b>La Spezia</b>	25.035	15.074 (8,0%) <sup>1</sup>	60,2%	70.269	36.297 (11,1%) <sup>1</sup>	51,7%	140,8%
<b>Liguria</b>	<b>270.403</b>	<b>187.452</b>	<b>69,3</b>	<b>528.298</b>	<b>328.033</b>	<b>62,1%</b>	<b>75,0%</b>

Fonte: Elaborazione su dati Osservatorio Turistico Regionale della Liguria, Regione Liguria – Unioncamere Liguria.

Note: 1, Distribuzione % delle abitazioni vacanza sul totale regionale.

### *Le seconde case nei territori alpini in Italia*

Secondo i dati diffusi da Legambiente la Lombardia possiede 1,63 seconde case per ogni posto letto alberghiero. Nella provincia di Bergamo il fenomeno è particolarmente incisivo. Nel caso dei Comuni di Castione, Clusone, Fino del Monte, Gromo e Valbondione in Val Seriana, Foppolo e Piazzatorre in Val Brembana, Schilpario in Val di Scalve, oltre a Roncola, Selvino e Serina supera infatti le 20.000 unità. In particolare, Foppolo presenta 1.470 seconde case, pari al 93,75% del totale delle abitazioni Castione presenta 6.102 seconde case, ovvero l'82,644% del totale delle abitazioni.

Tra le destinazioni considerate, segnali di governo del fenomeno arrivano da Livigno, Valfurva, Valmasimo.

**Tabella n. 4 - I primi 15 comuni per seconde case in Italia nel 2001**

Comune	Province	Alt. m.	Pop.31.12 2006	Seconde case 1981	Seconde Case 2001	Variatz. 1981-2001	Stima posti letto 2001	Letti In albergo 2005
<b>Bardonecchia</b>	To	1.312	3.063	5.785	7.404	28,0	34.498	1.777
<b>Frabosa sottana</b>	Cn	641	1.494	5.318	6.444	21,2	24.811	573
<b>Aprica*</b>	So	1.172	1.733	3.735	6.189	65,7	28.129	1.244
<b>Castione della Presolana</b>	Bg	870	3.413	4.802	6.057	26,1	31.593	744
<b>Limone Piemonte</b>	Cn	1.009	1.575	5.583	5.956	6,7	22.809	700
<b>Roana</b>	Vi	1001	4.082	3.919	5.537	41,3	30.485	765
<b>Pinzolo</b>	Tn	770	3.048	3.768	5.273	39,9	25.951	5.649
<b>Sauze d'Oulx</b>	To	1.509	1.161	4.822	5.264	9,2	21.227	2.131
<b>Valtournache</b>	Ao	1.528	2.211	4.072	4.957	21,7	19.481	3.326
<b>Ponte di Legno</b>	BS	1.257	1.793	2.368	4.242	79,1	22.038	1.548
<b>Gallio</b>	Vi	1.090	2.424	2.356	4.077	73,0	21.800	187
<b>Sestriere</b>	To	2.035	907	3.390	3.880	14,5	14.549	2.635
<b>Asiago</b>	VI	1.001	6.550	2.347	3.854	64,2	22.561	1.838
<b>Cortina d'Ampezzo</b>	Bl	1.211	6.150	3.680	3.680	10,5	23.918	4.391
<b>Courmayeur</b>	Ao	1.224	2.969	3.520	3.520	19,4	20.651	2.833

Fonte: Bartaletti in CIPRA INFO 87/2008

Note\* Dati relativi ai comuni di Aprica in provincia di Sondrio (1621 abitanti) e di Còrtero Golgi in provincia di Brescia

Nelle alpi italiane le seconde case, più gli appartamenti in affitto costituiscono il 75% della capacità ricettiva

La tabella n. 4 seppur con dati non aggiornati, dà conto dell'incisività del fenomeno seconde case sui territori dell'arco Alpino e dello squilibrio tra posti letto in seconde case e in albergo. Ben dieci comuni su 15 sono nelle alpi occidentali, comprendono anche grandi e storiche stazioni invernali (Cortina, Courmayeur). In particolare, il fenomeno si presenta in maniera particolarmente incisiva nei piccoli comuni, molto diffusi in Lombardia e Piemonte (si veda la tabella n. 5) ed è direttamente collegato alla piccola taglia per popolazione dei Comuni, sostanzialmente tutti inferiori ai 5.000 abitanti di popolazione residente (esclusi Asiago e Cortina).

**Tabella n. 5 -Distribuzione dei comuni per classi di popolazione (anno 2005) in Piemonte e Lombardia.**

	< 2000 ab.		2001- 5.000 ab.		5001- 10.000		10.0001- 20.000		20.001- 60.000		> 60.000		Totale	
	n.	% Pop.	n.	% Pop.	n.	% Pop.	n.	% Pop.	n.	% Pop.	n.	% Pop.	n.	popolazione
Piemonte	873	15,6	202	14,6	66	10,8	32	10,5	28	21,8	4	26,7	<b>1.205</b>	4295318
Lombardia	663	7,0	466	16,6	241	18,2	111	16,4	51	17,6	11	24,2	<b>1.543</b>	9302888

Fonte: Istat

Il fenomeno delle seconde case è dunque collegato alla diffusione dei piccoli comuni (< 5000 abitanti) e alla loro prossimità con le aree regionali più sviluppate dal punto di vista economico.

Dunque, poiché un territorio montano è caratterizzato da popolazione dispersa, distanze rilevanti tra capoluogo e frazioni, difficoltà fisico-climatiche, grandi superfici che determinano *extracosti* permanenti, siamo di fronte a rischi concreti di fornire servizi minori e peggiori a costi maggiori che, da un lato, possono pregiudicare il livello essenziale delle prestazioni dei Comuni verso i cittadini e, dall'altro, alimentare il *deficit* di bilancio. Questa situazione, presente anche nei decenni scorsi, può essere considerata una concausa della proliferazione delle seconde case.

Viceversa, i particolari benefici finanziari di cui godono le Regioni e le Province autonome potrebbero aver contribuito a ridurre la diffusione delle seconde case.

Infatti, nel contesto delle Alpi italiane, va segnalato con favore, che l'Alto Adige copre da solo il 40% della ricettività alpina italiana, con solo il 17.287 di seconde case (dati Legambiente).

Secondo i dati dell'istituto provinciale di statistica al 31/12/2008 risultavano presenti in Alto Adige solo 11.545 seconde case utilizzate a scopo turistico. La dimensione media delle seconde case è pari a 64,63 m<sup>2</sup>. In totale la superficie utile destinata a questo tipo di abitazione è di 746.132 mq, ed i comuni con più alta concentrazione di seconde case sono Nova Levante (indice di concentrazione pari 137,83%), Corvara in Badia (109,19%) Avelungo (75,66%) Badia (57,85%). Il titolo di possesso prevalente è la proprietà (92,6% sul totale) seguita dalla multiproprietà (5,1%) e dall'usufrutto (2,3%). L'80,4% delle seconde case appartiene a cittadini residenti in Italia, di cui il 30,6% è residente in Alto Adige, mentre il 16,6% sono cittadini tedeschi, 1,7% austriaci, svizzeri 0,5%. In alcuni comuni, l'elevato numero di seconde case deriva dalla trasformazione di ex hotel, con la formula della multiproprietà, particolarmente diffuse a Dobbiaco, Corvara in Badia, e Nova Levante (dati Astat, provincia di Bolzano).

Infine, vale la pena di ricordare che per la provincia di Bolzano, dal punto di vista della rilevazione statistica, fanno parte del campo di osservazione tutte le seconde case (chiamate anche residenze secondarie), per le quali, in base alle disposizioni contenute nel Titolo II del Testo Unico delle leggi regionali concernenti la "Disciplina dell'imposta di soggiorno", approvato con D.P.G.R. n. 29/L del 20/10/1988, è previsto il pagamento del tributo in parola.

Se da un lato le motivazioni d'acquisto variano con le fasi di vita delle persone e delle famiglie, Beritelli (2008), dall'altro esse risultano influenzate anche dal ciclo di vita delle destinazioni.

In generale, la presenza di seconde case induce i seguenti vantaggi per i comuni turistici:

- forniscono capacità ricettiva finanziata da privati esterni e attraggono capitali;

- i nuovi proprietari alimentano in qualche misura la spesa ed i consumi locali in relazione alla vita dell'alloggio e alla distribuzione delle presenze nel corso dell'anno e pagano le tasse locali (Ici e tarsu annuali, oneri di urbanizzazione al momento dell'edificazione);

Per contro, la loro proliferazione determina i seguenti svantaggi:

- aumento della spesa pubblica locale per fornitura di servizi pubblici locali sottoutilizzati;
- consumo di suolo elevato a fronte di poco aumento della capacità ricettiva<sup>10</sup>;
- degrado urbanistico e del paesaggio, perdita dell'identità locale;
- scarsa occupazione nell'arco dell'anno, ed in prevalenza in alta stagione;
- non incrementano l'occupazione dei residenti;
- tendenziale espulsione dei residenti dal mercato immobiliare;

Su quest'ultimo punto, vale l'esempio di Saint Moritz che vuole rendere l'affitto obbligatorio delle seconde case (il 58% delle case dell'alta Engadina sono non occupate), e invertire la tendenza del mercato immobiliare determina l'esclusione dei residenti dall'acquisto degli immobili a destinazione residenziale.

Se dal punto di vista del governo della destinazione nel lungo periodo i svantaggi della proliferazione di seconde case superano gli svantaggi, va osservato che dal punto di vista del bilancio dei comuni, a fronte di maggiori spese per servizi, (viabilità, illuminazione, pulizia strade, e così via) le entrate derivanti da oneri di urbanizzazione (una tantum) e da ICI costituiscono un forte incentivo per le scelte di espansione urbana dei Comuni. In particolare, la recente soppressione dell'Ici prima casa, e la relativa compensazione statale, premia i comuni con un patrimonio edilizio composto da seconde case, sui quali impongono le aliquote massime, in quanto i proprietari non possono sanzionarli con il voto, pagano ma non votano.

In sede di discussione del cosiddetto federalismo municipale sono stati presentati numerosi emendamenti e modifiche al testo di legge per tener conto della situazione dei piccoli Comuni montani. Ricordiamo la maggiorazione del 5% sulla compartecipazione al gettito dell'Irpef, la cosiddetta cedolare secca per la montagna, l'attribuzione ai Comuni di una quota del valore di mercato dell'energia prodotta nei territori montani, la facoltà di istituire l'imposta di soggiorno. Queste attenzioni alla realtà dei Comuni montani, seppur desiderabili, non devono però ridurre l'impegno nel percorrere la strada maestra per ridurre i costi imputabili alla frammentazione ed alla montanità: in primo luogo la fusione dei Comuni; in secondo luogo le Unioni di Comuni e la contestuale estinzione delle comunità montane ed in terzo luogo una effettiva differenziazione dell'ordinamento dei piccoli Comuni, di recente introdotta seppur in maniera poco incisiva.

---

<sup>10</sup> Secondo Beritelli, 2008 p. 6) per un alloggio vacanze in montagna di 3,5 vani risultano occupati 50 mq di suolo per un'occupazione media di 80-120 notti per anno.



#### 4.2 Altre forme di abitare del turismo

Le multiproprietà sono alloggi siti in complessi immobiliari, oggetto di contratti di cessione di uno stesso immobile a più soggetti, goduto da ciascuno, a turno, per una frazione limitata dell'anno. Sono riconducibili a società di promozione e di gestione immobiliare che amministrano i complessi.

La formula della multiproprietà è da accogliere con favore sia dal punto di vista delle entrate fiscali per i Comuni, sia da quello della capacità ricettiva e della presumibile completa occupazione degli alloggi. Queste ultime osservazioni valgono anche per le formule villaggi hotel e borghi vivi che possono aumentare e diversificare la capacità ricettiva senza aumentare il consumo di suolo agricolo ed il carico urbanistico. Non solo. Può risultare una scelta vincente per riattivare piccoli borghi che hanno subito fenomeni di spopolamento e di sottoutilizzo delle abitazioni. E' il caso ad esempio del villaggio di Vnà, nella Bassa Engadina Svizzera, di soli 70 abitanti, che non ha favorito la costruzione di seconde case ma la valorizzazione della capacità di alloggio degli edifici esistenti.

La rapida proliferazione delle forme dell'abitare del turismo derivanti dalla agriturismo e del *bed & breakfast*, va accolta con favore in ordine non tanto alla maggiore capacità ricettiva, quanto alla flessibilità di queste forme, che consentono il riuso del patrimonio edilizio esistente, la permanenza di popolazione e di occupazione anche nelle aree rurali e montane, ed in particolare il mantenimento dell'agricoltura e del paesaggio.

Per quanto riguarda le case in affitto le nuove norme del federalismo municipale dovrebbero determinare degli effetti su questo mercato (cedolare secca) e favorire l'azione dei Comuni per aumentare la disponibilità di alloggi esistenti e dunque verso il pieno utilizzo della capacità ricettiva disponibile.

Naturalmente la varietà delle situazioni delle singole destinazioni può offrire esigenze diverse e perfino opposte, ad esempio la trasformazione di piccole o vetuste strutture alberghiere in altre e più moderne forme di ricettività. Si tratta dunque di valutare caso per caso la consistenza e la diversificazione dell'offerta ricettiva esistente rispetto a quella più adeguata per soddisfare la domanda e le esigenze di governo del ciclo di vita della destinazione, verso uno sviluppo locale durevole ed equilibrato.

### **5. Possibili soluzioni per il governo del territorio, la finanza locale e la competitività delle destinazioni turistiche**

La presenza di popolazione non residente alloggiata nelle sue diverse forme determina effetti diversificati per il governo del territorio, la finanza locale e la competitività delle destinazioni turistiche.

a) il governo del territorio

*Il carico urbanistico* è l'effetto che viene prodotto dalle trasformazioni urbanistiche in stretta relazione al numero di abitanti insediati, che comportano la costruzione di nuovi vani, (modifica del rapporto vani/abitanti) e che modificano la domanda di strutture ed opere collettive, di dotazioni minime di spazi pubblici, di servizi esistenti e di quelli previsti.

Dal punto di vista urbanistico (art. 1 legge n.10 del 1977), ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi. Il legislatore, in relazione al carico urbanistico, ha commisurato la contribuzione per le nuove edificazioni e la trasformazione di quelle esistenti, distinguendo tra edificazioni di tipo residenziale, industriale ed artigianale, turistica, commerciale e direzionale. Rispetto agli scopi specifici di questo lavoro, sono classificati interventi destinati ad attività turistiche tutte le attrezzature alberghiere e ricettive.

Rispetto alle categorie di esercizi ricettivi, alberghieri e complementari, sopra citate, va rilevato che esse producono carichi urbanistici molto diversificati che dovrebbero essere valutati con maggiore attenzione all'interno delle norme regionali.

L'utilizzo degli oneri di urbanizzazione è stato in parte disatteso rispetto alle finalità originarie, soprattutto negli anni recenti, in seguito alla loro destinazione al finanziamento della spesa corrente (Adobati e Ferri 2011). Oltre al ripristino delle finalità originarie, sarebbe utile un aggiornamento volto a internalizzare meglio gli effetti non desiderabili del consumo di suolo agricolo, la programmazione dell'offerta di servizi ed in particolare, per le edificazioni di tipo residenziale, della capacità ricettiva (ad esempio incentivando gli alberghi rispetto alle seconde case).

Tra le innovazioni recenti in materia di governo del territorio va ricordato con favore il piano dei servizi introdotto nella legislazione della Regione Lombardia (si veda il box 1 sotto riportato).

Il Piano dei servizi è lo strumento che: *“documenta lo stato dei servizi pubblici e di interesse pubblico o generale esistenti”* e, nel rispetto delle previsioni delle scelte di sviluppo sopraordinate, *“precisa le scelte relative alla politica dei servizi di interesse pubblico o generale da realizzare nel periodo di operatività del piano regolatore generale, dimostrandone l'idoneo livello qualitativo, nonché un adeguato livello di accessibilità, fruibilità e fattibilità”*<sup>11</sup>.

Le esperienze in atto evidenziano come il PdS, inteso come strumento per la definizione di una politica comunale integrata dei servizi, costituisca un significativo banco di prova per verificare l'adeguatezza dell'azione pubblica e del sapere tecnico urbanistico per migliorare (nei contenuti e nelle modalità) la produzione di norme di regolazione degli spazi e dei servizi urbani ed in definitiva per costruire la qualità urbana. Inoltre, il PdS introduce e tenta di definire il tema dei *servizi di interesse generale* che costituisce uno dei caratteri fondativi del sapere tecnico urbanistico

---

<sup>11</sup> L.R. Lombardia n. 1/2001, art. 7, corsivo aggiunto.

e ripropone al centro del governo delle trasformazioni territoriali il superamento del tradizionale concetto di standard urbanistico quantitativo.

All'interno delle regole di piano è dunque necessario, da un lato, poter valutare il progetto *nei modi* in cui viene realizzato e *nel momento* in cui ne è prevista la realizzazione<sup>12</sup> dall'altro lato, occorre avere a disposizione una sorta di *lista della spesa* di cui ogni amministrazione dovrebbe dotarsi<sup>13</sup>.

#### **Box 1 Il piano dei servizi della Regione Lombardia**

L'art. 9 della legge n. 12 del 2005 comma 2 definisce i criteri per determinare il numero di utenti dei servizi sull'intero territorio comunale; I comuni redigono il piano dei servizi determinando il numero degli utenti dei servizi dell'intero territorio, secondo i seguenti criteri:

a) popolazione stabilmente residente nel comune gravitante sulle diverse tipologie di servizi anche in base alla distribuzione territoriale;

b) popolazione da insediare secondo le previsioni del documento di piano, articolata per tipologia di servizi anche in base alla distribuzione territoriale

c) popolazione gravitante nel territorio, stimata in base agli occupati nel Comune, agli studenti, agli utenti dei servizi di rilievo sovra comunale, **anche in base ai flussi turistici**;

3. Il piano dei servizi, per soddisfare le esigenze espresse dall'utenza,... in caso di accertata insufficienza o inadeguatezza delle attrezzature stesse, quantifica i costi per il loro adeguamento e individua le modalità di intervento.

4. Il piano dei servizi esplicita la sostenibilità dei costi (...) anche in rapporto **al programma triennale delle opere pubbliche**.

5. Nei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore individuato dal piano territoriale di coordinamento provinciale in relazione al flusso dei pendolari per motivi di lavoro, studio e fruizione di servizi e **nei comuni caratterizzati da rilevanti presenze turistiche, il piano dei servizi contiene la previsione di servizi pubblici aggiuntivi, in relazione, in relazione ai fabbisogni espressi dalla popolazione fluttuante**.

Nei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore devono, altresì, essere previsti i servizi di interesse sovra comunale necessari al soddisfacimento della domanda espressa dal bacino territoriale di gravitazione. Nei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore devono, altresì, essere previsti i servizi di interesse sovra comunale necessari al soddisfacimento della domanda espressa dal bacino territoriale di gravitazione.

7) Il piano deve indicare i servizi da assicurare negli ambiti di trasformazione (...) nei quali è prevista l'attivazione di strutture di distribuzione commerciale, terziarie, produttive e di servizio caratterizzate da rilevante affluenza degli utenti.

Fonte: Estratto da Rosignoli 2009

La predisposizione del piano dei servizi è da considerare una scelta strategica non solo per migliorare l'offerta dei servizi e predisporre quelli aggiuntivi di cui necessitano i comuni turistici,

<sup>12</sup> Questo avviene soprattutto se consideriamo i progetti e le decisioni di trasformazione urbanistica, in un regime di autonomia della fiscalità locale, come insieme di attività che utilizzano risorse per produrre costi e benefici differiti nel tempo e che richiedono una valutazione delle maggiori entrate e delle maggiori spese (con distribuzione temporale nel periodo di realizzazione ed a regime dei costi di manutenzione e di gestione delle opere e dei servizi) utilizzabile anche per sostanziare la negoziazione e la compensazione tra i governi locali e gli enti erogatori di servizi interessati.

<sup>13</sup> Su questo asse si rinvia a Ferri e Pomilio (2004).

ma anche per effettuare il necessario raccordo con l'impiego dei proventi degli oneri di urbanizzazione ed il programma triennale delle opere pubbliche.

<b>Tabella n. 6 - Indice di diffusione territoriale del turismo</b>			
<b>Regioni</b>	<b>Numero dei comuni</b>	<b>Numero e valore % dei primi comuni che insieme coprono l'80% dei posti letto complessivi</b>	<b>Quota della superficie dei primi comuni che insieme coprono l'80% dei posti letto complessivi sul totale della superficie regionale</b>
Piemonte	1206	142 (11,77%)	30%
Valle d'Aosta	74	21 (28,3%)	48%
Lombardia	1546	119 (7,69%)	20%
Trentino –Alto Adige	339	91 (26,84)	50%

La fattispecie delle “rilevanti presenze turistiche” implica a nostro avviso la considerazione attenta: i) delle diverse tipologie di popolazioni non residenti alloggiate e di contatto (gli escursionisti) sopra presentate; ii) della composizione della capacità ricettiva; iii) dei comuni aventi caratteristiche di polo attrattore del turismo. La diffusione dei piccoli comuni unita alla presenza di comuni aventi le caratteristiche di polo attrattore del turismo evidenzia la necessità di piani dei servizi a livello intercomunale.

La tabella n. 6 evidenzia come la concentrazione/diffusione territoriale del turismo (sulla base dei posti letto) giustificherebbe l'adozione del piano dei servizi in forma intercomunale anche in altre normative regionali.

#### b) La finanza locale

Tra le modalità di internalizzazione delle esternalità del turismo, come abbiamo visto differenziate a seconda della diffusione delle diverse forme di abitare, l'imposta di soggiorno è ritornata al centro dell'attenzione nel processo di attuazione del cosiddetto federalismo fiscale. Questa forma di imposizione sui pernottamenti nelle strutture ricettive è presente in Francia dal 1910, in Svizzera dal 1998, nelle Isole Baleari dal 2001, mentre in Italia è stata applicata dal 1938 fino al 1989.

Recentemente in Italia è stata riattivata prima dalla regione Sardegna (peraltro senza successo) , all'interno di un pacchetto di norme più ampio per il turismo, la tutela del paesaggio, la redistribuzione delle risorse tra le aree di costa verso quelle interne poi dal Comune di Roma in una situazione di difficoltà per il bilancio della Capitale, sottoposto ad una singolare forma di “commissariamento” da parte del Ministero dell'Economia (si veda Ferri 2010 ).

Rispetto all'obiezione generale rivolta dagli attori del settore turistico, circa l'incidenza negativa sugli arrivi e consumi turistici, va rilevato che oltre paesi citati competitor del turismo italiano , la

provincia di Bolzano ha mantenuto questo tributo ed provveduto di recente ad un rafforzamento della sua applicazione.

L'imposta di soggiorno è dovuta da coloro che dimorano temporaneamente a scopo turistico in appartamenti siti nel territorio di un comune diverso da quello di loro residenza, ma attenzione: gli esercizi ricettivi sono esentati da questa imposta. Infatti, sono tenuti a pagare l'imposta: i non residenti che siano proprietari o usufruttuari di un alloggio nel comune di Bolzano e lo utilizzino a scopo turistico. Non sono soggetti all'imposta: i non residenti che dimorano a Bolzano per motivi di lavoro o i cittadini emigrati iscritti all'anagrafe degli italiani residenti all'estero.

L'imposta è dovuta per l'intero anno solare e si applica indipendentemente dal numero di persone che abbiano dimorato negli alloggi e dai giorni di utilizzo. Viene riscossa con cartella esattoriale.

Anche le seconde case situate nello stesso comune rispetto a quello di residenza del possessore, non adibite ad uso proprio, bensì ad uso di terzi a titolo di locazione (quindi senza licenza) o di comodato sono sottoposte all'imposta di soggiorno. Nel 2008 sono state rilevate 357 abitazioni corrispondenti a tale definizione).

Gli alloggi sono classificati in quattro categorie. Le tariffe attualmente applicate sono in vigore dall'1.1.2010. La tariffa è il risultato di un'imposta base riferita alla categoria e di un'imposta aggiuntiva, commisurata alla metratura. L'assegnazione dei singoli alloggi ad una determinata categoria viene effettuata con deliberazione della Giunta Comunale, previo parere dell'Azienda di Soggiorno. Esempio di calcolo dell'imposta di soggiorno per un appartamento classificato in III categoria di 70 mq: imposta base 30,99; imposta aggiuntiva:  $0,232 \times 70 = 16,23$  Totale =  $30,99 + 16,23 = € 47,23$  Il gettito è utilizzato dalle locali associazioni turistiche per finanziare le attività di promozione del territorio.

L'applicazione della tassa di soggiorno sulle seconde case anziché sulle strutture ricettive, unita ad una regolazione urbanistica particolarmente restrittiva ha consentito, rispetto alle altre regioni alpine di limitare il fenomeno delle seconde case, oltre ad incentivare le altre forme di capacità ricettiva (alberghiera e agriturismi) di massimizzare l'occupazione di queste strutture.

Ulteriori provvedimenti della Provincia autonoma di Bolzano riguarda la differenziazione delle aliquote ICI per l'anno 2011 finalizzate all'incentivazione/disincentivazione della capacità ricettiva turistica:

6 per mille per gli altri fabbricati e le aree fabbricabili (per es. negozi, uffici, seconde case locate o per le quali diversi l'imposta di soggiorno, garages locati, ecc.);

9 per mille per gli alloggi non locati per i quali non risultino essere stati registrati contratti di

locazione da almeno 2 (due) anni.

Al fine dell'applicazione dell'aliquota del 9 per mille non si considerano alloggi sfitti i seguenti: le abitazioni possedute a titolo di proprietà o usufrutto per scopi turistici, limitatamente ad una singola unità, per le quali viene assolta l'imposta di soggiorno in questo comune (aliquota applicata 6 per mille, nessuna detrazione);

Un ulteriore strumento a disposizione dei Comuni è costituito dall'imposta di scopo<sup>14</sup> (introdotta dall'art.1, comma 149, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296) destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione delle opere pubbliche di cui la pressoché totalità dei comuni non si è avvalsa. E' significativo tuttavia che uno dei principali comuni turistici qual è Rimini abbia applicato il tributo per cofinanziare il piano triennale degli investimenti in opere pubbliche.

### *c) la competitività della destinazione*

*Ai fini della definizione delle strategie di uno sviluppo equilibrato e durevole delle destinazioni, la capacità di carico turistica deve assumere un ruolo rilevante, a partire dall'analisi degli indicatori delle diverse tipologie di turismo per la determinazione della capacità di carico turistica.*

Possiamo individuare diversi approcci:

- la capacità di carico con approccio economico che privilegia l'ottimizzazione del reddito, delle capacità di spesa dei turisti, nel rispetto di vincoli sociali, e ambientali;
- la capacità di carico con approccio fisico-ambientale, che privilegia il limite all'utilizzo di risorse fisiche, la valorizzazione e tutela delle risorse fisiche, paesaggistiche e ambientali e la determinazione di un numero massimo di visitatori (limite max di visitatori nel tempo e nello spazio, numero di visitatori/giorno ).

L'approccio della capacità ricettiva che privilegia l'ottimizzazione dell'occupazione delle diverse tipologie di esercizi ricettivi nell'arco dell'anno;

L'approccio ambientale sottovaluta gli aspetti economico-ricettivi, e viceversa quello economico sottovaluta quelli fisico ambientali (Bottero e Cinnaghi 2009).

La capacità di carico turistica accettabile si ottiene comparando i valori ottenuti delle diverse componenti con le esigenze di gestione e del ciclo di vita della destinazione, con l'avvertenza che, la massimizzazione delle presenze e del reddito prodotto dal settore turistico, dovrà rispettare i vincoli della capacità di accoglienza turistica, quelli derivanti dal numero di posti letto, della

---

<sup>14</sup> Si consenta il rinvio a Ferri 2007 per un'analisi completa del tributo.

capacità giornaliera del trasporto pubblico, degli impianti e delle strutture turistiche, dalla disponibilità di parcheggi auto e pulman, affollamento di visitatori a musei e così via.

A questo proposito, occorre analizzare, nel corso dell'anno, il numero di turisti che utilizzano strutture alberghiere, extralberghiere, la spesa turistica giornaliera media procapite dei turisti (ad esempio alloggiati in albergo e in seconde case e determinare la capacità di carico turistica, annuale e mensile, al fine non di ricavare vincoli, ma suggerimenti per migliorare la gestione dei flussi turistici e delle presenze. In generale questi ultimi possono essere individuati nei seguenti:

- destagionalizzare con nuove attrattive e incentivi ai turisti nei mesi di presenze scarse;
- favorire la conversione di una quota di escursionisti in turisti alberghieri ed extra alberghieri;
- privilegiare l'attrazione di segmenti di flussi turistici sensibili alla natura, alla cultura e così via;
- effettuare un puntuale monitoraggio dei flussi turistici unito alla rilevazione delle loro preferenze;
- riduzione delle esternalità ambientali (accessibilità con trasporto privato, raccolta rifiuti, ecc.).

Rispetto all'azione amministrativa complessiva dei comuni turistici fa sottolineata la necessità di una maggiore integrazione tra l'azione di governo del territorio, l'utilizzo degli strumenti finanziari e fiscali disponibili per migliorare l'offerta ricettiva nell'ambito delle strategie di sviluppo della destinazione.

Sulla base di quanto rilevato in questo paragrafo, si fa riferimento:

- alla valutazione delle forme dell'abitare del turismo, della capacità ricettiva e della consistenza delle popolazioni non residenti alloggiate;
- all'integrazione degli strumenti urbanistici, oneri di urbanizzazione, piano dei servizi piani di governo del territorio a livello intercomunale (sul modello lombardo);
- al governo di fenomeni complessi come quello delle seconde case nel quadro dell'offerta ricettiva complessiva, da valutare in relazione alla valorizzazione patrimonio edilizio esistente rispetto alle nuove trasformazioni urbanistiche;
- alla necessità di riduzione della frammentazione dei comuni e della loro azione, mediante processi di unionizzazione e di fusione che consentano economie e l'aumento della qualità, quantità e diversità dei beni e servizi pubblici locali

Il cosiddetto federalismo municipale in corso di approvazione prevede la reintroduzione della tassa di soggiorno che può costituire un'opportunità per il governo delle destinazioni turistiche, come dimostra l'esperienza della Provincia di Bolzano.

Affinchè non penalizzi il settore turistico il tributo dovrebbe prevedere: i) una effettiva manovrabilità da parte di Comuni ed incentivi per l'adozione in forma associata; ii) una quota del gettito destinata a politiche ed investimenti locali a favore del turismo; iii) forme di "voce" ai turisti utili per migliorare l'offerta della destinazione. Inoltre, il contributo di soggiorno in parola potrebbe

costituire il tributo dedicato delle Unioni di Comuni e favorire politiche redistributive a favore dei territori con minore capacità turistica.

## **6. Osservazioni conclusive**

Va ribadito che il turismo è un settore troppo spesso sottovalutato nelle analisi e nelle politiche territoriali, ma è strategico per costruire il futuro di molti territori.

Rispetto alle evidenze ed alle implicazioni connesse alla presenza di diverse forme di abitare del turismo, le analisi svolte in questo lavoro dimostrano che esistono numerosi strumenti da utilizzare in maniera integrata per migliorare il governo delle destinazioni turistiche ed ottimizzare il loro ciclo di vita.

Si tratta in buona sostanza di aumentare la consapevolezza che il turismo è una risorsa, troppo spesso sottoutilizzata, o addirittura nascosta, che va governata in una prospettiva strategica di sviluppo durevole ed equilibrato.



## 7. Riferimenti bibliografici

Adobati A., Ferri V., (2011), *Oneri di urbanizzazione, crescita urbana e debito pubblico di domani*. Paper presentato alla Conferenza SIU 2011.

Bartaletti F. (2008) in [www. CIPRA INFO](http://www.cipra.info) 87

Beritelli P., (2008), *Des profits couteux*, in [www. CIPRA INFO](http://www.cipra.info) n. 87

Bernareggi, G., (2004a), *La popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale*, in *Amministrare*, n 1, pp. 51-103

Bernareggi, G., (2004b) *L'onere delle popolazioni non residenti per il bilancio del comune di Milano*, in *Amministrare* n. 1, pp. 103-159.

Bottero M. e Cimnaghi E., (2009) *La capacità di carico turistica*, paper presentato alla XX Conferenza Aisre.

Bruzzo A., Ferri V., (2007), *Mobilità degli individui e finanza locale nelle aree metropolitane italiane*, in Lanzani A., Moroni S., *Città e azione pubblica*, atti della X Conferenza della Società italiana degli urbanisti, Carocci, Roma, pp. 312-319.

Bruzzo A., Ferri, V., (2008), *La popolazione non residente nelle maggiori aree urbane e metropolitane italiane: i risultati di una verifica empirica circa le implicazioni per i bilanci dei Comuni coinvolti*, in *Argomenti*, n. 24, pp. 97-117.

Commeneo d'Otranto R. (2011), *Turismo ed applicazioni di Marketing. Una guida strategica concreta*, in corso di pubblicazione presso Aracne, Roma.

Commeneo d'Otranto R. (2010), *L'importanza delle infrastrutture turistiche*, in [www.rtbicocca.it](http://www.rtbicocca.it)

Commeneo d'Otranto R. (2010), *Il turismo marino nel mercato italiano. Situazione attuale ed aspettative*, in [www.rtbicocca.it](http://www.rtbicocca.it)

Commeneo d'Otranto R. (2009), *Alcune riflessioni sul consolidamento e la crescita del prodotto Italia*, in [www.infrasudgargano.it](http://www.infrasudgargano.it)

Ferri, V., Pomilio, F., (2004), *Regole, azioni e saperi nella pianificazione dei servizi*, in Innocenti, R., Ristori, S., Ventura, F., a cura di, "Mutazioni del territorio e innovazioni degli strumenti urbanistici", Atti del VIII Conferenza della società italiana degli urbanisti, Firenze, 29-30 gennaio, Angeli, Milano.

Ferri V. (2007) *L'imposta di scopo a favore dei comuni secondo la finanziaria 2007: un'analisi economica*, in *La finanza locale*, n. 7-8, pp. 30-50

Ferri V. (2010), *Statistiche territoriali a supporto dell'attuazione del federalismo fiscale: le popolazioni non residenti, relazione presentata al convegno Istat L'informazione statistica per la conoscenza del territorio ed il supporto alle decisioni*, Roma 16 giugno 2010.

Ferri V (2010), Il federalismo fiscale, le popolazioni non residenti e la tassa di soggiorno per Roma Capitale, in [www.rtbicocca.it](http://www.rtbicocca.it)

Legambiente 2008, Rapporto seconde case

Martinotti G. (1993) *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, il Mulino.

Nuvolati G., (2002) *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*, il Mulino, Bologna.

Osservatorio turistico della Regione Liguria, (2010), *Il fenomeno delle seconde case in Liguria, rapporto 2009*, Regione Liguria, Genova.

Provincia Autonoma di Bolzano, Istituto provinciale di statistica, [WWW.provincia.bz.it/Astat](http://WWW.provincia.bz.it/Astat)

Rosignoli S., (2009), *L'incidenza del turismo sull'economia regionale: stima del contributo effettivo ed esercizio di valutazione del potenziale*, Irpet Firenze

Tornaghi, C. (2004), *Mobilità e city users a Milano: individuazione e stima delle popolazioni non residenti*, in *Amministrare*, n. 1, pp. 7-50.