

LE CITTÀ TRA BELLEZZA E FLUSSI TURISTICI: LA REGOLAZIONE SOSTENIBILE

Premessa

Il turismo è motore economico prezioso per il nostro Paese, da gestire con grande attenzione. Oggi un italiano su due pensa che l'Italia sia interessata dal fenomeno del sovraffollamento turistico, concentrato in alcuni periodi dell'anno in città e siti culturali, artistici e paesaggistici celebri, che provoca o può provocare danni al patrimonio e all'ambiente, oltretutto disagi per i residenti.

ALI nazionale, sin dalla prima edizione degli Stati Generali della Bellezza del 2022, ha ragionato su come conciliare i flussi turistici e il benessere delle comunità ospitanti, alla ricerca di quella che abbiamo definito la **regolazione sostenibile** da parte delle autonomie locali interessate da tali fenomeni.

Il tutto a partire proprio dal confronto tra amministratori e amministratrici, dalle sperimentazioni messe in campo, dalle buone pratiche, dai tentativi dal basso di ricerca di soluzioni ragionevoli nell'alveo della normativa vigente, sostenibili e realmente praticabili nella loro applicazione.

Con una premessa per evitare qualsiasi fraintendimento: nessuna demonizzazione del turismo in quanto tale. Il turismo è per noi una ricchezza, un moto dell'essere umano insopprimibile, che lo porta a spostarsi, a conoscere, a viaggiare oggi con sempre più facilità e comodità. Una voce importante e in crescita della nostra economia. L'industria del turismo ha ripreso i livelli pre-pandemici e registra, infatti, *trend* in crescita nonostante le turbolenze internazionali. Dagli anni 2000 in poi abbiamo assistito ad una espansione dell'importanza economica del turismo, registrabile nella crescita del contributo al PIL del settore. Già dal 2023 si è registrato il recupero della dimensione dei flussi pre covid 2019, cambiando semmai la composizione per nazionalità.

Ma quello che ormai diciamo da tempo è che la **regolamentazione** di un'attività economica divenuta così rilevante è **necessaria**: per mantenere bilanciato il precario equilibrio tra le diverse funzioni di una città e tra i diversi interessi che in essa convivono. Su questo ci interroghiamo, su questo lavoriamo. Come su questi temi lavorano e si interrogano città italiane e europee: su quali strumenti, su quali politiche e su quali regole stabilire per affrontare l'ondata delle presenze di turisti e i suoi effetti sulla vivibilità dei centri storici, sulle condizioni abitative, sugli equilibri economici e dei servizi.

Il **grande tema del turismo** resta anche un **grande tema di democrazia**: di equità nell'accessibilità e nella fruizione delle destinazioni, dei beni culturali, architettonici, artistici, paesaggistici e dei siti Patrimonio Mondiale.

Ma tutto questo porta un altrettanto legittimo ragionamento sulla **sostenibilità dei carichi** e della **qualità della vita** e dell'**esperienza di visita**, oltre che della tutela, dell'aumento generalizzato dei prezzi (*affitti, abitazioni, costo della vita*), della precarietà e bassa qualificazione di molti dei profili lavorativi connessi, delle conflittualità sociali (*problemi di sovraffollamento, dinamica prezzi, costo di alcuni servizi, episodi di microcriminalità*), di concorrenza sleale e di elevati impatti ambientali (*acqua, rifiuti, tutela beni culturali e naturali*).

Servono dunque strumenti e poteri per i sindaci per governare le città in concreto, dando risposte a queste domande e per arginare alcuni dei citati fenomeni.

Come forse è arrivato il momento di discutere sul fatto, democratico anch'esso, che **il turismo deve essere di tutti e per tutti, ma non per tutti insieme per forza e nello stesso momento.**

A questo interrogativo stanno provando a dare risposte molti amministratori locali in grandi e piccole città, con l'uso delle tecnologie, con l'analisi dei *big data* e con l'uso sempre più in espansione dell'intelligenza artificiale. Un lavoro complesso, non alla portata di tutte le autonomie locali. Per questo non vorremmo essere lasciati soli nelle nostre iniziative e chiediamo **una regolazione sostenibile.**

Il possibile ruolo delle Autonomie Locali

Non è un caso, dunque, che queste iniziative di regolamentazione dal basso arrivino dalle città, dalle autonomie locali e/o dagli enti territoriali: città e regioni (pensiamo a Firenze, a Venezia, ad Amalfi, a Bologna oppure al nuovo Testo Unico sul Turismo della Regione Toscana).

Perché questo? Perché sono i Comuni e le città che, di **fronte all'assenza di politiche strutturali nazionali**, si trovano nella condizione di dare le risposte più importanti e più innovative sotto tantissimi profili: quello della gestione/programmazione dei grandi flussi turistici per non espellere le comunità residenti, messe a dura prova anche dalle conseguenze dell'*overtourism*; quello della rigenerazione urbana delle città in cui vive il 70% della popolazione europea, quello della transizione energetica, quello del contrasto e dell'adattamento al cambiamento climatico, per finire a quello di rendere concreto il diritto alla casa, all'abitare.

Come ha ricordato il Presidente Gualtieri nell'assemblea nazionale di ALI a Perugia, è proprio in questa fase che **le autonomie locali, i Comuni, devono diventare la trincea più avanzata della transizione ecologica e sociale.** Devono essere il luogo in cui si resiste, si sperimenta, si innova.

Il presente documento vuole provare a dare una risposta, sintetica e praticabile, di ciò che si può fare, oltre a mettere insieme alcune chiare richieste alla politica nazionale che non può voltarsi dall'altra parte, ignorando l'urgenza di coniugare la promozione del patrimonio artistico e culturale con la vivibilità dei territori, per governare i flussi turistici in modo responsabile e sostenibile, valorizzando le identità locali senza comprometterne l'equilibrio sociale e ambientale.

Temi aperti e proposte

Se ormai sono comprovati alcuni effetti negativi dei grandi flussi turistici sulle città e sulle comunità ospitanti, è altrettanto vero che è sempre più diffusa la convinzione che una **regolamentazione è dunque necessaria a più livelli**, locale ma soprattutto nazionale. E da qui occorre partire. Perché a differenza di altre nazioni europee in Italia il grande assente è lo Stato che, ancora, non ha assunto una regolamentazione precisa in questo settore.

ALI ritiene, infatti, che occorra una **cornice normativa di riferimento nazionale**, che eviti contenziosi, che aiuti le autonomie locali nella programmazione e nella gestione dei flussi, nel governo delle proprie città con strumenti concreti e attuabili. Da questo punto di vista, spiace dirlo, **l'assenza di voce e di proposte del Governo e del Parlamento è assordante.** Se sul piano della tecnica giuridica si può, infatti, arrivare a comprendere il recente ricorso alla Corte Costituzionale da parte del Governo sul Testo Unico del Turismo della Toscana, sul piano politico non è accettabile **un'assenza di visione e di strategia**, anche alternativa, a quella messa in campo dalla Giunta Regionale.

Si può fare e dire tutto su temi così complessi, ma l'unica cosa che **non ci è permessa è l'inerzia** e sperare che questi fenomeni si aggiustino da soli. Perché **non è e non sarà così.**

Vale anche per **l'imposta di soggiorno**. Ne è stata annunciata una grande riforma ma se ne sono perse le tracce. Intanto, la riforma non sia un espediente per far perdere gettito alle già provate casse comunali. ALI chiede che sia data maggiore flessibilità ai comuni nella gestione del gettito, per restituire alle comunità ospitanti alcuni benefici, diretti o indiretti, per riequilibrare le storture dei grandi flussi turistici e le maggiori spese che comportano a carico dei contribuenti locali.

Occorre altresì una normativa nazionale che metta le autonomie locali alla pari **delle grandi piattaforme digitali**, delle OTA, rendendo per legge obbligatorio il ruolo di sostituto d'imposta e di trasferimento alle casse comunali dei gettiti, la condivisione dei dati raccolti, senza lasciare le limitate aperture concesse da questi colossi in rapporto alla grandezza o al blasone del Comune richiedente di turno.

Salutando invece con favore **l'introduzione del CIN anche a livello nazionale** e la possibilità di interrogare la banca dati nazionale anche da parte dei Comuni, sentiamo la necessità che a livello nazionale Parlamento e Governo osino di più, per aiutare davvero gli amministratori a mettere al centro le **nostre comunità**. Le persone, le loro storie e le loro esperienze sono i protagonisti delle destinazioni turistiche. Perché il **benessere dell'ospite non può essere il malessere** del cittadino residente. Il turismo funziona se ci sono le **comunità ospitanti** e **se queste stanno bene**, se le persone incontrano le persone che le vivono e le loro esperienze.

Per questo ALI si dice contraria ad un approccio basato esclusivamente sul divieto. Occorre **limitare, regolamentare e al tempo stesso accompagnare**, avviando politiche attive che mettano davvero al centro le persone e le comunità ospitanti.

A partire dal **grande tema della casa** e del **diritto all'abitare**. Una battaglia che sta conducendo con determinazione la Presidenza **Gualtieri**, assieme ad un gruppo significativo, importante e rappresentativo di città europee e italiane, tanto da chiedere alla Commissione Europea un vero e proprio Piano Europeo della Casa, con uno stanziamento adeguato di risorse strutturali. Anche qui: non si vede un accenno di politica e di strategia nazionale, dopo il taglio del contributo affitti e nessuna nuova norma a tutela dei proprietari che intendono locare i propri appartamenti a lungo termine per fini residenziali. E, ancora una volta, l'iniziativa parte dalle città e dai sindaci. Ma non è francamente pensabile, oltre che immaginabile, lasciare che una questione così centrale per la vita delle persone gravi solo sulle spalle degli enti locali.

ALI è d'accordo nel chiedere **maggiori poteri per i Comuni** per gestire la presenza dei picchi di sovraffollamento, così come l'ottimizzazione degli arrivi di veicoli, autobus, treni e imbarcazioni, sulla base degli spazi disponibili e delle infrastrutture di ricezione effettivamente esistenti.

Così come chiediamo un quadro normativo nazionale certo per **disciplinare l'offerta di posti letto turistici**, evitandone la concentrazione in zone che dimostrano elevati "indici di turisticità" e il riconoscimento dello **status di Zone Turistiche Speciali (ZTS)** e di **maggior flessibilità nella fiscalità locale** per avere leve finanziarie idonee a gestire gli impatti connessi ai grandi flussi turistici che non possono essere sostenuti solo dalle comunità ospitanti.

ALI ritiene necessaria anche una **maggior flessibilità nelle assunzioni del personale per i comuni ad alta intensità turistica**, a partire da quelle a tempo determinato per il controllo del territorio con agenti di Polizia Locale (oggi agganciate a vincoli anacronistici e assolutamente non rispondenti alle esigenze dei Comuni turistici) e più in generale per la gestione degli elevati afflussi. Per favorire, ad esempio, l'informazione e l'accoglienza turistica e la pulizia dei luoghi di maggiore afflusso.

La nostra direzione, soprattutto di noi amministratori locali, non può essere quella della quantità. Ma quella della consapevolezza, dell'approfondimento, della conoscenza e della sostenibilità. Come peraltro richiede l'UNESCO. Negli ultimi 10 anni la **letteratura economica** si è dedicata molto all'analisi degli impatti del turismo, la cui crescita è stata fortemente trainata sia da un generalizzato aumento dei redditi a scala internazionale, sia dagli sviluppi tecnologici e organizzativi che hanno consentito la riduzione dei costi dei trasporti (*liberalizzazione dei voli*) e di informazione e prenotazione, oltre che di soggiorno (*piattaforme digitali di interazione tra domanda e offerta, incremento dell'offerta ricettiva*). Molti di questi studi* convergono sulla necessità di rendere il turismo più sostenibile, agendo in quattro direzioni:

- aumento della regolamentazione dei flussi (controllo del sovraffollamento turistico);
- difesa della diversificazione produttiva dei sistemi economici (adeguata tassazione delle nuove forme di attività imprenditoriale);
- sensibilizzazione dei turisti all'adozione di stili di consumo più sostenibili;
- maggiore coinvolgimento delle comunità locali nella gestione dei flussi turistici e distribuzione più equa di costi e benefici.

In conclusione, la crescente pressione turistica, comunemente sintetizzata con l'espressione *overtourism*, ha reso evidente la **necessità di una regolamentazione più incisiva nel settore**. Tuttavia, la valutazione dell'efficacia dei diversi provvedimenti sin qui adottati anche a livello europeo si presenta più complessa e incerta. Questa incertezza è attribuibile principalmente a due fattori: la molteplicità dei livelli di intervento e la varietà degli strumenti utilizzati per affrontare il fenomeno. Nonostante le complessità, le prime evidenze empiriche forniscono indicazioni preziose sull'impatto delle regolamentazioni e su queste ALI auspica un organico intervento normativo nazionale:

- **Contenimento dell'offerta di alloggi:** l'introduzione di qualsiasi forma di regolamentazione ha mostrato effetti visibili nel contenimento del numero di alloggi offerti, in particolare su quelli gestiti in forma professionale (come interi alloggi o *"multi-host"*). Questo favorisce la creazione di un mercato più equilibrato, riducendo la proliferazione incontrollata di tali strutture.
- **Redistribuzione territoriale:** gli effetti in termini di redistribuzione territoriale dei flussi turistici sono risultati meno significativi. Per ottenere una maggiore dispersione dei turisti e alleggerire la pressione sui quartieri più saturi, è necessario imporre soglie e restrizioni molto stringenti nelle aree a maggiore affollamento.
- **Efficacia delle regolazioni basate sul *"Time Cap"* (numero massimo di giorni di locazione):** le regolazioni che prevedono un limite massimo di giorni di locazione sembrano essere più efficaci rispetto a quelle basate sulla zonizzazione (che definiscono aree specifiche per determinate attività). Questo suggerisce che limitare la disponibilità temporale degli affitti brevi può essere un meccanismo più incisivo per controllare il fenomeno.
- **Collaborazione con le piattaforme digitali:** la collaborazione con le piattaforme digitali è riconosciuta come fondamentale per il successo delle politiche di regolamentazione. L'obbligo di condivisione dei dati e la maggiore trasparenza fiscale, imposti anche dalle normative europee, sono passi cruciali in questa direzione. I comuni da soli non possono farcela. Serve un intervento nazionale.
- **Importanza della regolamentazione per l'equilibrio urbano:** la regolamentazione è essenziale per mantenere un equilibrio armonico tra le diverse funzioni di una città. Essa garantisce che gli interessi dei residenti, degli operatori economici tradizionali e degli stessi turisti siano bilanciati, riconoscendo che nessuna attività economica rilevante può operare in assenza di un quadro normativo definito.

*(Per gli studi economici cui si fa riferimento si veda la relazione di IRPET al convegno "Le città tra bellezza e turismo di massa: la regolazione sostenibile", tenutosi a Firenze il 16 maggio 2025).