



**Affare sui sistemi di sostegno e di  
promozione dei servizi turistici e le filiere  
produttive associate alla valorizzazione del  
territori**

Audizione informale

*Commissione Industria, Commercio, Turismo  
Senato della Repubblica  
Roma 21 ottobre 2020*

## **1. Competitività e legislazione turistica tra coordinamento e decentramento**

La perdita di competitività del settore turistico italiano, documentata dai dati degli ultimi anni, è riconducibile in questa ultima fase emergenziale ad inevitabili fattori congiunturali con cui ci troviamo a fare i conti, ma anche più in generale a numerose condizioni strutturali che caratterizzano sia le singole imprese sia le destinazioni turistiche chiamate a confrontarsi in un ridefinito scenario internazionale.

L'emergenza sanitaria che ha colpito nel 2020 l'intero pianeta ha letteralmente messo in ginocchio l'intero comparto del turismo, che risulta il settore in assoluto più colpito dalla pandemia, i cui effetti al momento il Governo è impegnato a contrastare con norme emergenziali, ma che, superata questa prima fase, dovrà essere affrontata con riforme strutturali del settore.

In un'ottica di rilancio e di riconquista di prestigio e di quote di mercato diventa fondamentale avere una visione complessiva e articolata, da un lato, della configurazione dell'organizzazione e della promozione turistica e, dall'altro, dei rapporti tra i diversi livelli istituzionali degli enti pubblici e tra questi e gli attori privati.

L'organizzazione e la promozione turistica, in particolare, rappresentano due ambiti di rilevanza strategica, fortemente interdipendenti e bisognosi di un efficiente sistema di *governance*. Il primo tiene conto dell'omogeneità e dell'integrazione del prodotto turistico, con il quale qualsiasi dimensione - locale, provinciale e regionale - deve fare i conti; il secondo evidenzia l'enfasi, a volte eccessiva ed esclusiva, da parte degli enti e degli attori privati, sulle attività di comunicazione per promuovere il prodotto turistico.

Le scelte in materia di organizzazione e di promozione, a ben vedere, non possono più essere il risultato di "decisioni emergenti" e "indipendenti", ma dovrebbero essere collocate nell'ambito di un condiviso percorso di marketing territoriale e turistico che assicuri uno sviluppo locale competitivo e sostenibile, coerente con le scelte di governo territoriale.

L'interagire di tali fattori fa prospettare la necessità di un cambiamento paradigmatico del turismo italiano: esso deve fondarsi su un processo di reinterpretazione che consenta di passare dall'offerta di meri territori, caratterizzati da diverse tipologie di risorse, a "sistemi turistici-destinazioni", in grado di rendere possibili numerose e variegata esperienze di viaggio basate sulla complementarità ed integrazione di molteplici fattori turistico-territoriali.

Ecco, quindi, che lo spostamento della competizione internazionale dalle singole imprese alle destinazioni turistiche, accanto alla necessità di un costante raccordo tra la dimensione globale e quella locale, pone al centro del dibattito il *territorio* e i *modelli di governance*.

Tali aspetti presentano una matrice comune che è costituita dall'architettura dell'organizzazione turistica italiana, a livello di coordinamento centrale e di decentramento regionale e locale. A seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione, che ha attribuito alle Regioni in maniera esclusiva, attraverso il principio della residualità, la competenza in materia turistica, risulta centrale il rapporto Stato-Regioni nell'ambito delle scelte d'organizzazione e di promozione turistica.

Il sistema che ne è derivato ha determinato, accanto ad una sostanziale differenziazione - legislativa, organizzativa, di marketing e di promozione - tra le regioni, un'architettura della *governance* turistica caratterizzata da un coordinamento centrale che, pur se formalizzato mediante diversi soggetti istituzionali risulta debole nell'indirizzare una strategia di sviluppo complessiva.

Come conseguenza, ad oggi, sono irrisolte problematiche che richiedono un coordinamento quali: gli standard delle strutture ricettive, i requisiti delle professionalità, la *brand image* nazionale, la dimensione minima della promozione internazionale e lo sviluppo di particolari prodotti turistici.

In particolare, a differenza dei principali competitors europei, l'Italia presenta una frammentazione dell'organizzazione e della promozione turistica con evidenti ricadute sulla competitività internazionale. Le motivazioni sono numerose, pur se un ruolo importante deve essere attribuito all'attuale legislazione turistica, risultato degli interventi legislativi che si sono susseguiti a diversi livelli: comunitario, nazionale e regionale. La legislazione turistica italiana presenta dei caratteri del tutto peculiari a fronte di numerosi fattori determinanti quali: le trasformazioni costituzionali e istituzionali, l'interazione tra aspetti pubblicistici e privatistici, e i rapporti tra lo Stato, le Regioni, gli altri Enti autonomi territoriali e gli attori privati coinvolti a vario titolo nel turismo.

Per questo mostriamo apprezzamento per il disegno di legge AS 1413, già approvato dalla Camera, recante "Delega al Governo in materia di Turismo" che prevede la riorganizzazione della normativa di settore e chiediamo di calendarizzare quanto prima tra i lavori della Commissione.

## **2. Le Province e la governance del turismo territoriale**

Come è noto, la legge di Riforma degli enti locali, legge 56/2014, non ha assegnato direttamente alle Province funzioni fondamentali in materia di turismo, materia oggi di competenza esclusiva delle Regioni.

Questo intervento normativo ha provocato di conseguenza un nuovo accentramento di funzioni amministrative in capo alle Regioni, con particolare riferimento a:

- *Promozione*
- *Accoglienza al turista*
- *Professioni turistiche*
- *Autorizzazione, monitoraggio e controllo delle attività delle imprese turistiche*
- *Erogazione di servizi e contributi alle imprese turistiche*
- *Dati turistici*
- *Creazione di reti/sistemi.*

Allo stesso tempo però vogliamo sottolineare in questa sede come la legge 56/14, accanto al riconoscimento di funzioni fondamentali, assegna alle Province un ruolo di supporto dei comuni del territorio, per migliorare l'efficienza e la funzionalità dei servizi offerti dagli enti locali e favorire lo sviluppo socio-economico dei territori.

Le funzioni fondamentali di raccolta ed elaborazione dati e di assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali del territorio proiettano le Province verso un ruolo di hub del governo locale. Accanto ad esse, vi è un catalogo intrinsecamente variabile e mobile di competenze che trae la propria legittimazione in concreto dalla possibilità di realizzare intese fra Province e Comuni, per agevolare un più intenso rapporto funzionale tra gli enti locali, favorire inedite forme di gestione coordinata o unitaria di funzioni e servizi pubblici, oggi ancora frammentati tra i due livelli di governo dell'autonomia locale, con l'obiettivo di migliorare e aumentare i servizi offerti al cittadino e di attrarre maggiori investimenti privati.

Oggi la pandemia che ha travolto l'intero pianeta impone un generale ripensamento delle politiche turistiche, basate su un turismo di prossimità, di "vicinato", in quanto, come abbiamo potuto constatare già nella scorsa stagione estiva, le misure di contrasto del contagio limitano fortemente gli spostamenti, non solo tra Paesi ma anche tra regioni diverse, favorendo comunque un turismo all'interno dei confini nazionali.

In questa logica, se siamo convinti che lo sviluppo del Paese è lo sviluppo dei suoi territori, la politica non deve solo scommettere su prezzo e qualità dei prodotti, ma principalmente sulla capacità competitiva dei territori. In questo contesto le relazioni fra beni culturali e ambientali, offerta turistica e sistema produttivo assumono un particolare valore e contribuiscono, se costantemente alimentate, a migliorare i prodotti e a rafforzare la capacità competitiva sia dei prodotti che dei territori. Nel contesto delineato le Province possono svolgere una funzione fondamentale sia in ragione dei compiti istituzionali affidati dall'ordinamento, sia in ragione degli ambiti territoriali di competenza. Se sono i territori che oggi competono sul piano nazionale e internazionale, è a questo livello che vanno progettate e realizzate politiche di marketing capaci di declinare offerta turistica, beni culturali, eventi, enogastronomia, eccellenze produttive.