

1. *Contenuto e finalità dell'indagine conoscitiva*

L'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della legge 29 marzo 2001, n. 135, concernente la riforma della legislazione nazionale del turismo è stata deliberata dalla X Commissione Attività produttive, commercio e turismo della Camera il 30 gennaio 2007, ed ha preso avvio nel settembre dello stesso anno, a causa delle numerose urgenze cui la Commissione nel frattempo aveva dovuto fare fronte.

La motivazione di base che ha condotto la Commissione a deliberare il varo dell'indagine è stata, prima di tutto, la necessità di meglio comprendere in che modo, dopo l'approvazione della legge n. 135 del 2001 alla fine della XIII legislatura, che si configurava quale legge-quadro indicante i criteri e i limiti entro i quali le regioni potevano deliberare, l'intervento di riforma attuato sulla parte seconda del titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 – in seguito al quale la materia del turismo è stata annoverata fra le materie di competenza residuale delle regioni – avesse reso difficoltosa la sua attuazione, quali equilibri fossero stati, o meno, raggiunti fra Stato e regioni nella concreta gestione della materia e se fosse auspicabile o prefigurabile un ulteriore intervento normativo su tali questioni.

La riflessione della Commissione partiva anzitutto da un dato di fatto: l'industria turistica del nostro Paese (la cui quota percentuale di ricchezza prodotta sul PIL oscilla fra l'8 e il 12 per cento) è in forte sofferenza, e gli ingressi turistici sono passati dal primo posto nel mondo al quinto. Di questa flessione, proprio per le enormi potenzialità che ha il settore turistico nel nostro Paese, si è ritenuto andassero indagate ed approfondite le numerose cause e valutate le possibili e prospettabili soluzioni. Su alcuni punti di criticità si era d'altronde bene consapevoli (ad esempio la poca appetibilità del rapporto qualità-prezzo; le difficoltà dei vettori aerei nazionali; la scarsa accessibilità delle strutture) mentre su altri (quali l'individuazione degli standard di riferimento da parte delle regioni e la loro comparabilità sul piano nazionale; lo stato di attuazione dei sistemi turistici locali; la realizzazione della Carta dei diritti del turista; lo stato di attuazione del portale Scegli.Italia.it quale sportello telematico per la pubblicizzazione del settore turistico nazionale) si è ritenuto di grande interesse un approfondimento.

Nel corso dell'indagine la Commissione ha proceduto alle seguenti audizioni:

- 19 settembre 2007, audizione di rappresentanti del Touring Club Italiano: Guido Venturini, *direttore generale*. Audizione di rappresentanti del Portale Italia.it: Ciro Esposito, *Capo del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri*;
- 3 ottobre 2007, audizione di rappresentanti dell'Agenzia nazionale del turismo (ENIT): Umberto Paolucci, *presidente*;
- 10 ottobre 2007, audizione di rappresentanti della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano: Guido Pasi, *assessore al turismo della regione Emilia Romagna*; audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI): Antonio Centi, *presidente ANCI Abruzzo*; audizione di

- rappresentanti dell'Unione delle province d'Italia (UPI): Angelo Villani, *presidente e responsabile turismo della provincia di Salerno*;
- 17 ottobre 2007, audizione di rappresentanti di Federterme: Costanzo Iannotti Pecci, *presidente*;
 - 24 ottobre 2007, audizione del Vicepresidente del Consiglio dei ministri con delega per il turismo, Francesco Rutelli;
 - 25 ottobre 2007, audizione di rappresentanti di Federturismo: Daniel John Winteler, *presidente*; audizione di rappresentanti di Unioncamere: Giuseppe Tripoli, *segretario generale*;
 - 7 novembre 2007, audizione di rappresentanti dell'Associazione italiana per la lotta alle sindromi atassiche: Carlo Rossetti, *presidente*; audizione di rappresentanti di Handy Superabile, per il rispetto dei diritti e della qualità della vita delle persone diversamente abili: Stefano Paolicchi, *presidente*; audizione di rappresentanti di Confcooperative (settore federcultura, turismo e sport): Lanfranco Massari, *presidente*; audizione di rappresentanti di Confcommercio (settore confiturismo): Bernabò Bocca, *presidente*;
 - 21 novembre 2007, audizione di rappresentanti di Assaeroporti: Domenico di Paola, *presidente*; audizione di rappresentanti di Assoturismo: Giuseppina Conti, *responsabile dell'ufficio legislativo*;
 - 16 gennaio 2008, audizione di rappresentanti del CNEL: Giuseppe Casadio, *presidente della II Commissione politiche del lavoro e settori produttivi*, Raffaele Vanni e Costanzo Iannotti, *membri della II Commissione e del gruppo di lavoro turismo*.

E' inoltre pervenuto un contributo scritto da parte della Legacoopturismo.

2. Il quadro normativo e la sua evoluzione

2.1 Le competenze in materia di turismo

La materia del turismo è stata oggetto, nel corso degli anni, di numerosi interventi normativi, volti al progressivo ampliamento delle sfere di attribuzioni, legislative e amministrative, di spettanza regionale. Tale processo, culminato con la riforma del titolo V della Costituzione e l'assestamento delle competenze che ne è derivato, ha preso le mosse con il DPR n. 6 del 1972, che ha provveduto ad individuare un primo elenco di competenze attribuite alle regioni (funzioni amministrative in materia di: promozione e incentivazione, organizzazione di manifestazioni, enti provinciali del turismo e aziende autonome di cura, soggiorno e turismo e altri enti locali, organizzazione di viaggi, classificazione alberghiera e vincolo di destinazione). Successivamente, il DPR n. 616 del 1977 ha completato il quadro delle competenze (articoli 56-60), assegnando alle regioni servizi, strutture e attività, sia pubbliche che private, relative all'organizzazione e allo sviluppo del turismo regionale. Inoltre, l'articolo 109 dello stesso DPR ha sancito la competenza delle regioni per la concessione di credito agevolato nelle materie oggetto di trasferimento, compreso il turismo.

Negli anni ottanta, l'esigenza di garantire a livello nazionale un indirizzo unitario, cui dovevano conformarsi le iniziative legislative delle regioni, ha condotto all'adozione di una legge-quadro sul turismo (legge 17 maggio 1983, n. 217) che ha provveduto ad un'ulteriore e più ampia definizione delle competenze legislative regionali in materia di turismo stabilendo, al contempo, i principi generali ai quali le leggi regionali devono conformarsi.

Sul quadro delle competenze e funzioni in materia di turismo si è successivamente innestato il *referendum* abrogativo della legge n. 617 del 1959, il cui esito positivo ha condotto alla soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo.

A riordinare la normative sulle competenze legislative e amministrative in materia di turismo è quindi intervenuto il decreto-legge 29 marzo 1995, n. 97 (*"Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport"*), convertito, con modificazioni, dalla legge n. 203 del 1995, con il quale si è proceduto alla definizione, anche se in via transitoria, dell'assetto istituzionale del settore prevedendo il trasferimento alle regioni di tutte le competenze e le funzioni amministrative in materia di turismo precedentemente esercitate dal Ministero del turismo, con esclusione di quelle espressamente attribuite dal decreto-legge stesso all'amministrazione centrale dello Stato ed esercitate dalla Presidenza del Consiglio attraverso il Dipartimento del turismo (istituito con DPCM 12 marzo 1994).

Il quadro del decentramento amministrativo è stato quindi completato dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (articoli 44, 45 e 46), non solo attraverso l'indicazione dettagliata delle residue funzioni conservate in capo allo Stato e l'individuazione di funzioni esclusivamente regionali, ma soprattutto attraverso l'abrogazione di numerose disposizioni legislative non più operanti o non più rispondenti a criteri di semplificazione delle procedure amministrative e di quelle di pubblica sicurezza.

L'assetto delle competenze in materia di turismo è stato successivamente ridisegnato dalla legge-quadro 29 marzo 2001, n. 135, che ha definito i principi fondamentali in materia turistica e gli strumenti della politica di settore, nonché il quadro dei poteri e delle funzioni assegnate alle regioni, in attuazione del testo allora vigente degli articoli 117 e 118 della Costituzione.

La legge non è diventata immediatamente operativa in quanto il relativo DPCM di attuazione, volto alla definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico (c.d. linee guida), è stato emanato a distanza di oltre un anno dall'entrata in vigore della legge (DPCM 13 settembre 2002), d'intesa con la Conferenza Stato-regioni e le associazioni degli operatori turistici e dei consumatori.

Il ritardo nell'adozione del decreto attuativo è da ricollegare all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di riforma del titolo V della Costituzione, in base alla quale la materia del turismo, non espressamente menzionata nel nuovo testo costituzionale, si ritiene debba essere annoverata (secondo un indirizzo interpretativo largamente affermato), ai sensi dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, tra le materie di competenza legislativa esclusiva regionale.

L'esistenza di una legge-quadro indicante i criteri e i limiti entro i quali le regioni potevano legiferare sembrava dunque porsi in contrasto con quanto stabilito dalla riforma costituzionale. Ciò spingeva alcune regioni (tra le quali Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria) a presentare ricorso dinanzi alla Corte costituzionale avverso alcune norme recate dalla legge n. 135 del 2001.

Nelle more della decisione, tuttavia, il contrasto veniva in buon parte superato con l'Accordo Stato-regioni, sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni del 14 febbraio 2002, con il quale sono stati definiti i principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, ai fini dell'adozione del decreto attuativo della legge n. 135 del 2001, rinviando ad una successiva attività delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano la concreta definizione di una parte consistente della disciplina.

L'accordo è così riassumibile:

l'articolo 1, alla lettera a), stabilisce una denominazione unica a livello nazionale (IAT), per gli uffici di informazione e di accoglienza turistica, e stabilisce che gli standard minimi dei servizi di informazione e di accoglienza ai turisti siano definiti concordemente dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano, che ne disciplinano gli strumenti, le strutture e le modalità di collegamento e il concorso degli enti territoriali e funzionali;

la lettera b) individua le tipologie di imprese turistiche operanti nel settore, in base all'attività svolta dalle stesse, e le attività di accoglienza non convenzionali. A tale fine, identifica le principali

tipologie di attività turistiche e talune garanzie essenziali che nell'esercizio di tali attività debbono comunque essere offerte.

Le tipologie di attività turistiche individuate dalla lettera b) dell' art. 1 dell'accordo sono così sintetizzabili:

- attività ricettive ed attività di gestione di strutture e di complessi con destinazione a vario titolo turistico - ricettiva, con annessi servizi turistici ed attività complementari;
- attività, indirizzate prevalentemente ai non residenti, finalizzate all'uso del tempo libero, al benessere della persona, all'arricchimento culturale, all'informazione, alla promozione e alla comunicazione turistica, ove non siano di competenza di altri comparti;
- attività correlate con la balneazione, la fruizione turistica di arenili e di aree demaniali diverse e il turismo nautico, quali le imprese di gestione di stabilimenti balneari;
- attività di *tour operator* e di agenzia di viaggio e turismo, che esercitano congiuntamente o disgiuntamente attività di produzione, organizzazione e intermediazione di viaggi e soggiorni e ogni altra forma di prestazione turistica a servizio dei clienti, siano esse di *incoming* che di *outgoing*. Sono altresì imprese turistiche quelle che esercitano attività locali e territoriali di noleggino, di assistenza e di accoglienza ai turisti;
- attività organizzate per la gestione di infrastrutture e di esercizi ed attività operanti, per fini esclusivamente o prevalentemente turistici, nei servizi, nei trasporti e nella mobilità delle persone, nell'applicazione di tecnologie innovative, nonché nella valorizzazione e nella fruizione delle tradizioni locali, delle risorse economiche, di quelle naturali, compreso il termalismo, e delle specialità artistiche ed artigianali del territorio. Fra tali attività sono compresi gli esercizi di somministrazione di cui alla legge 25 agosto 1991, n. 287, facenti parte dei sistemi turistici locali concorrenti alla formazione dell'offerta turistica, con esclusione comunque della mense a spacci aziendali. Sono altresì imprese turistiche di montagna le attività svolte per l'esercizio di impianti a fune, di innevamento programmato e di gestione delle piste da sci;
- altre attività individuate autonomamente dalle diverse regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano.

Secondo lo stesso articolo 1 le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano sono altresì competenti a definire concordemente:

- standard minimi comuni delle attività di impresa di cui al punto b) (lettera c);
- standard minimi comuni di qualità delle camere d'albergo e delle unità abitative delle residenze turistico - alberghiere e delle strutture ricettive in generale (lettera d). Gli standard di queste ultime strutture valgono anche per quelle ricettive gestite senza scopo di lucro (lettera h) e per le attività di accoglienza non convenzionale (lettera i);
- standard unitari minimi di qualità dei servizi offerti dalle imprese turistiche cui riferire i criteri relativi alla classificazione delle strutture ricettive (lettera e);
- standard minimi comuni per l'esercizio delle agenzie di viaggio (così come definite dalla lettera f), delle organizzazioni e delle associazioni che svolgono attività simile, nonché il livello minimo e massimo da applicare ad eventuali cauzioni (lettera f);
- requisiti e modalità di esercizio su tutto il territorio nazionale delle professioni turistiche tradizionali ed emergenti, esercitate in forma autonoma, compresa la qualificazione professionale, e l'organizzazione di corsi di formazione alle professioni turistiche (lettera g);
- criteri direttivi di gestione dei beni demaniali e delle loro pertinenze e concessi per attività turistico - ricreative, fermi restando gli elementi disciplinati con la legge 16 marzo 2001, n. 88 (lettera l);

- standard minimi di qualità dei servizi forniti dalle imprese che operano nel settore del turismo nautico, come definite dal DPR 2 dicembre 1997, n. 509, quali fondamentalmente i punti d'ormeggio, gli approdi turistici e i posti turistici, sentite le associazioni di categoria (lettera m);
- criteri uniformi per l'espletamento di esami di abilitazione all'esercizio delle professioni turistiche esercitate in forma autonoma (lettera n).

L'articolo 2 fissa i principi e gli obiettivi di sviluppo del sistema turistico di cui all'articolo 2, comma 5, della legge n. 135 del 2001, come segue:

- il CIPE è individuato come l'organo competente a ripartire le risorse finanziarie disponibili per le imprese turistiche, comprese le risorse destinate alla programmazione negoziata e quelle provenienti dai fondi comunitari, in relazione al peso economico del comparto turistico (lettera a). I provvedimenti di incentivazione dovranno comunque favorire lo sviluppo di aggregazioni, sistemi, reti e altre modalità connettive di attività imprenditoriali operanti nel settore del turismo e nell'indotto, anche di valenza interregionale (lettera c);
- l'ente competente a livello nazionale alla promozione turistica dell'Italia all'estero è l'ENIT, che opera previa intesa e in coordinamento con le Regioni, attraverso le varie forme di comunicazione mediatica, la partecipazione a manifestazioni internazionali di rilievo, l'informazione turistica diretta o indiretta (lettera b);
- la programmazione della realizzazione di infrastrutture, sia specificatamente turistiche sia utili a migliorare la fruibilità turistica dei territori, tiene conto delle esigenze e della possibilità di sviluppo turistico dei territori di riferimento (lettera d);
- le diverse amministrazioni centrali, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti e le società che gestiscono infrastrutture e servizi partecipano all'attività di costante aggiornamento ed integrazione della Carta dei diritti del turista, anche attraverso l'uso di sistemi informatici; le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano collaborano alla redazione e alla diffusione della Carta (lettera e);
- i provvedimenti che prevedono l'impiego di risorse nazionali e comunitarie inseriscono opportuni strumenti mirati alla realizzazione di infrastrutture turistiche di valenza nazionale, anche di natura informatica, ed allo sviluppo diretto o indiretto di attività economiche nel settore del turismo (lettera i).

L'Accordo è stato recepito con il DPCM 13 settembre 2002 che, oltre a disporre l'approvazione delle linee guida definite dal citato Accordo, rinvia alle regioni la determinazione delle caratteristiche dell'offerta turistica italiana attraverso intese fra le stesse e le province autonome di Trento e Bolzano, nonché l'individuazione degli *standard* minimi comuni per i differenti prodotti e servizi turistici.

L'impostazione complessiva del decreto si conforma ai contenuti dell'Accordo, nel quale “si riconosce che la separazione delle competenze comporta la valorizzazione della leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica, finalizzata alla ricerca della più ampia convergenza, per addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma costituzionale del titolo V” e, successivamente, si aggiunge che “in relazione ai poteri legislativi assegnati, lo Stato e le Regioni individuano e delimitano i rispettivi ambiti di competenza per un corretto esercizio delle funzioni legislative. Tale delimitazione si rende necessaria anche al fine di dare certezza dell'ambito delle materie rimesse in competenza residuale regionale e per l'individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso costituzionale”.

2.2 Le competenze statali

Per quanto concerne le competenze statali in materia turistica, il processo di riordino normativo ha preso avvio con la riforma dell'organizzazione del Governo disposta dal decreto legislativo n. 300 del 1999 (articoli 27 e 28).

Tale provvedimento ha disposto il trasferimento al Ministero delle attività produttive, presso il quale è stata istituita la nuova "Direzione generale del turismo", delle funzioni, con le inerenti risorse umane e finanziarie, del Dipartimento del turismo della presidenza del Consiglio dei Ministri, fatte salve le risorse e il personale attribuiti (con il medesimo decreto legislativo) ad altri Ministeri, agenzie o autorità. Al Ministero delle attività produttive venivano assegnate le funzioni e i compiti di spettanza statale in relazione alla promozione delle iniziative nazionali e internazionali in materia di turismo, allo sviluppo e alla valorizzazione del sistema turistico per la promozione unitaria dell'immagine dell'Italia all'estero, all'attività di tutela dei consumatori nel settore turistico a livello nazionale. Il Ministero era incaricato, altresì, di svolgere compiti di studio, consistenti tra l'altro in ricerche, raccolta ed elaborazione di dati e rilevazioni economiche riguardanti il sistema turistico.

L'assetto delle competenze definito sul finire degli anni '90 è stato modificato con il decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233), di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei ministeri. In particolare, l'articolo 19-*bis* ha previsto l'assegnazione delle competenze statali in materia di turismo, fin lì attribuite al Ministero delle attività produttive (contemporaneamente ridenominato Ministero dello sviluppo economico), alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La norma, inoltre, ha previsto che il Ministro per lo sviluppo economico e il Presidente del Consiglio concertassero l'individuazione e l'utilizzazione delle risorse finanziarie — anche residuali — da destinare al turismo, comprese quelle incluse nel Fondo per le aree sottoutilizzate. Successivamente è intervenuto il comma 98 dell'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, che ha incardinato presso la Presidenza del Consiglio il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, che subentra nelle funzioni alla Direzione generale del turismo del Ministero per i beni e le attività culturali (contestualmente soppressa). Infine, con il DPCM 22 ottobre 2007 si è provveduto alla ricognizione delle competenze e delle relative risorse trasferite dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per l'esercizio delle competenze in materia di turismo.

2.3 Le politiche per il turismo a partire dalla legge-quadro n. 135 del 2001

Oltre ad intervenire sul sistema delle competenze, la legge n. 135 del 2001 ha introdotto alcune significative innovazioni negli strumenti di sostegno al sistema turistico e nella disciplina dell'intero settore.

Tra le maggiori novità introdotte si segnalano l'istituzione della Conferenza nazionale del turismo, l'introduzione di una Carta dei diritti dei turisti, la definizione e l'individuazione dei sistemi turistici locali, la definizione di professioni e imprese turistiche (con l'estensione a queste ultime di tutte le agevolazioni previste per l'industria), l'istituzione di un Fondo di cofinanziamento dell'offerta turistica, l'introduzione di norme di semplificazione amministrativa (con la creazione, anche per il settore turistico, dello sportello unico per le attività produttive), l'introduzione di un Fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico (volto a erogare prestiti a tasso agevolato alle imprese e a favorire il risparmio delle famiglie) e, infine, l'abrogazione di una serie di vecchie norme relative all'igiene, all'accoglienza degli ospiti, alla trasparenza dei prezzi.

In particolare, la Conferenza nazionale del turismo, indetta almeno ogni due anni dalla Presidenza del Consiglio, ha compiti di orientamento per la definizione e l'aggiornamento delle linee guida e per la verifica dell'attuazione delle medesime. Alla Conferenza partecipano

rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, dell'ANCI (Associazione dei comuni italiani) dell'UPI (unione delle province italiane) dell'UNCCEM (Unione nazionale comuni comunità ed enti montani), del CNEL e delle altre autonomie territoriali, nonché rappresentanti delle associazioni degli imprenditori turistici, dei consumatori, del turismo sociale, delle associazioni pro loco, delle associazioni senza scopo di lucro, di quelle ambientaliste e delle organizzazioni sindacali.

La Carta dei diritti del turista, invece, è uno strumento volto a fornire informazioni sui diritti e sugli obblighi degli utenti in ordine alla fruizione dei servizi turistico-ricettivi e sulle procedure di ricorso, nonché sulle forme di arbitrato in caso di inadempienza contrattuale (queste ultime gestite dalle commissioni arbitrali e conciliative costituite dalle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

I sistemi turistici locali sono definiti come "contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse", che si caratterizzano per una offerta integrata di beni culturali, ambientali e attrazioni turistiche, nella quale sono ricompresi anche i prodotti agricoli e dell'artigianato locale. Concorrono alla promozione di detti sistemi sia gli enti locali che i soggetti privati, attraverso forme di concertazione con gli enti funzionali, con le associazioni di categoria e con i soggetti pubblici e privati interessati. Il riconoscimento dei sistemi turistici locali spetta alle regioni, che provvedono, inoltre, alla definizione delle modalità e della misura del finanziamento dei progetti di sviluppo. I sistemi turistici locali perseguono finalità di sostegno ai processi di aggregazione e integrazione tra le imprese turistiche, di attuazione di interventi intersettoriali e infrastrutturali necessari alla qualificazione dell'offerta turistica e alla riqualificazione delle località ad alta intensità di strutture ricettive, di sostegno all'innovazione tecnologica degli uffici di informazione e di accoglienza, con particolare riguardo alla promozione dello standard nazionale dei servizi resi ai turisti, di sostegno alla riqualificazione delle imprese turistiche, con priorità per l'adeguamento alle normative di sicurezza, per la classificazione e la standardizzazione dei servizi turistici e con particolare riguardo allo sviluppo dei marchi di qualità, di certificazione ecologica e di qualità e di forme di associazionismo verticale quali catene e club di prodotto, nonché alla tutela dell'immagine del prodotto locale, di promozione del marketing telematico dei progetti turistici tipici, ai fini della relativa commercializzazione in Italia e all'estero.

Il Fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico, al quale affluiscono risparmi di individui, imprese, istituzioni e associazioni private (circoli aziendali, associazioni senza scopo di lucro, banche e società finanziarie), nonché risorse derivanti da finanziamenti, donazioni e liberalità provenienti da soggetti sia pubblici che privati è volto a favorire l'accesso alle vacanze dei cittadini, sostenendo in tal modo la domanda interna, attraverso l'erogazione di prestiti turistici a tasso agevolato sia a singoli che a famiglie a basso reddito. Il limite di reddito viene fissato ogni tre anni con decreto del Ministro dell'industria, secondo i criteri dell'ISEE.

Successivamente all'adozione della legge-quadro n. 135 del 2001 e dei relativi provvedimenti attuativi, tra gli interventi legislativi di maggior rilievo, si segnalano, in primo luogo, le disposizioni introdotte dall'articolo 12 del decreto-legge n. 35 del 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005. Con tali norme si è disposta l'istituzione di un Comitato nazionale per il turismo, cui sono assegnati compiti di orientamento e di coordinamento delle politiche turistiche nazionali e di indirizzo per l'attività dell'Agenzia nazionale del turismo; si è prevista la trasformazione dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT) in Agenzia Nazionale del Turismo, per una promozione unitaria dell'offerta turistica nazionale; è stato sancito l'avvio del progetto "Scegli Italia.it", un portale informatico di promozione sia nel campo del turismo che nel campo del *made in Italy*, chiamato ad operare in stretto collegamento con i portali regionali, seguendo le indicazioni del Comitato nazionale per il turismo.

Il Comitato nazionale per il turismo, istituito con il DPCM 8 settembre 2005, è composto dai Ministri e dai Vice ministri individuati con il DPCM istitutivo, dal sottosegretario con delega al turismo, dal Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, dal coordinatore degli

assessori regionali al turismo, da quattro rappresentanti delle regioni indicati dalla Conferenza Stato-regioni e dai rappresentanti delle principali associazioni di categoria, in numero massimo di tre, secondo le modalità indicate nel citato decreto, nonché da un rappresentante delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Le norme istitutive del Comitato sono state peraltro dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza n. 214 del 2006 (v. paragrafo 3); conseguentemente il Governo ha provveduto alla costituzione di un nuovo organismo, denominato Comitato per le politiche turistiche, con funzioni analoghe al precedente ma caratterizzato (dando seguito ai rilievi della Corte) da una maggiore presenza di esponenti di derivazione regionale.

Quanto all'ENIT, lo scopo della sua trasformazione in "Agenzia nazionale del turismo" è quello di promuovere l'immagine unitaria dell'offerta turistica italiana per favorirne le condizioni di commercializzazione. L'Agenzia, qualificata come ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, fornito di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione, è sottoposta all'attività di indirizzo e di vigilanza del Ministero delle attività produttive. La sua organizzazione e la relativa disciplina sono affidate ad un regolamento di delegificazione. Tra i compiti della nuova Agenzia rientrano, in particolare, lo sviluppo e la cura del turismo culturale, da effettuare in raccordo con le iniziative di valorizzazione del patrimonio culturale e del turismo congressuale.

Infine, il progetto "Scegli Italia", destinato alla promozione sulla rete *Internet* del "marchio Italia" nel settore del turismo, è stato approvato dal Comitato dei Ministri della Società dell'informazione in data 16 marzo 2004, con l'obiettivo di incrementare i flussi turistici nazionali ed internazionali mediante l'uso di tecnologie digitali. In tale contesto, è stata prevista e finanziata la realizzazione di una piattaforma digitale interattiva, denominata «Italia.it», che consentisse la promozione dell'Italia, l'aggregazione delle strutture ricettive con funzioni di prenotazioni *on-line*, di gestione di contenuti informativi di qualità (*e-content*) e di erogazione di servizi avanzati. L'incarico di provvedere alla realizzazione e gestione di «Italia.it» è stato conferito, sulla base di una duplice convenzione, ad Innovazione Italia spa, società strumentale del Dipartimento per l'innovazione tecnologica. A seguito di apposita gara il compito di costruzione del portale è stato aggiudicato a un raggruppamento temporaneo di imprese guidato da IBM. La fase di progettazione dell'opera, tuttavia, anche a causa della non piena collaborazione delle regioni, ha registrato numerose difficoltà e ritardi. Il portale è stato comunque pubblicato in occasione della Borsa internazionale del turismo, il 22 febbraio 2007. Successivamente il Governo ha provveduto alla costituzione di una commissione di indagine, al fine di chiarire le responsabilità alla base delle inefficienze e delle lacune da più parti riscontrate. Rilevata la inadeguatezza del prodotto finale, con riferimento sia agli aspetti tecnologici che ai contenuti, il Governo ha pertanto deciso di procedere alla chiusura del portale.

Tra i più recenti interventi legislativi a sostegno del comparto appare opportuno segnalare, infine, quelli introdotti con le varie leggi finanziarie annuali.

La legge finanziaria per il 2005 (legge n. 311 del 2004) ha esteso alle imprese del turismo (oltre che del commercio e dei servizi) gli interventi del Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (FIT - di cui all'art. 14 della legge n. 46 del 1982) a sostegno dei relativi processi di innovazione.

La legge finanziaria per il 2006, oltre ad introdurre disposizioni dirette a includere la promozione all'estero del settore turistico tra le finalità contemplate da talune disposizioni di legge recanti interventi a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese italiane (articolo 22 del decreto legislativo n. 143 del 1982 e articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 251 del 1981, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 394 del 1981) - il cui testo, a tal fine, è stato opportunamente integrato - ha autorizzato la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2006 a sostegno del settore turistico (commi 396-398). Inoltre, ha introdotto agevolazioni fiscali per la realizzazione, con il contributo delle regioni e degli enti locali, di insediamenti turistici di qualità,

anche tramite concessione di beni demaniali marittimi (commi 583-593) (tali ultime norme sono state peraltro dichiarate parzialmente illegittime dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2007).

La legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006) ha previsto il rifinanziamento del “Fondo nazionale per il cofinanziamento di interventi regionali nel settore del commercio e del turismo”, istituito ai sensi dell’art. 16, comma 1, della legge n. 266 del 1997 (c.d. Bersani), cui vengono destinati 30 milioni per l’anno 2007 e 40 milioni annui per il 2008 e il 2009 (comma 876); ha disposto un’autorizzazione di spesa di 10 milioni di euro annui per il triennio 2007-2009 a sostegno del settore (comma 1227); ha disposto lo stanziamento di una somma di 48 milioni di euro annui relativamente al triennio 2007-2009 per le finalità di sviluppo e competitività del settore del turismo, anche in relazione alla necessità di incentivare l’adeguamento dell’offerta delle imprese turistico-ricettive e al fine di favorire l’unicità della titolarità tra la proprietà dei beni ad uso turistico-recettivo e la relativa attività di gestione (comma 1228); ha previsto un finanziamento di 2 milioni annui per il triennio 2007-2009 destinato all’Osservatorio nazionale del turismo per le attività di monitoraggio della domanda e dei flussi turistici ed identificazione di strategie di interesse nazionale per lo sviluppo e la competitività del settore (comma 1229).

Da ultimo, la legge finanziaria per il 2008 (legge n. 244 del 2007, articolo 2, commi 193-195) ha rimesso a decreti del Presidente del Consiglio dei ministri la definizione di misure volte ad accrescere la competitività dell’offerta del sistema turistico nazionale. I decreti, di natura non regolamentare, per la cui adozione si richiede l’intesa con la Conferenza permanente Stato-regioni, provvederanno alla definizione e all’attuazione di strategie per la destagionalizzazione dei flussi turistici, anche allo scopo di valorizzare le aree sottoutilizzate del Paese. In particolare i decreti provvederanno a definire:

- le tipologie dei servizi forniti dalle imprese turistiche per le quali si rende necessaria l’individuazione di caratteristiche similari ed omogenee a livello nazionale, pur tenendo conto di specifiche esigenze correlate alle capacità di ricezione e di fruizione dei diversi contesti territoriali;
- le modalità di impiego delle risorse del “Fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico”, di cui all’art. 10 della legge n. 135 del 2001, destinate all’erogazione di “buoni vacanza” a favore delle fasce sociali più deboli. La misura risponde all’esigenza di destagionalizzazione dei flussi turistici nei settori del turismo balneare, montano e termale.

Inoltre, al fine di sostenere lo sviluppo del settore mediante la promozione di economie di scala ed il contenimento dei costi di gestione delle imprese ivi operanti, si è previsto che siano definite, con uno o più regolamenti, le procedure acceleratorie e di semplificazione volte a favorire sia l’aumento dei flussi turistici, sia la nascita di nuove imprese del settore, nel rispetto delle competenze regionali.

Infine, si dispone che il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, operante presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, assicuri il supporto tecnico-specialistico in favore dei soggetti nazionali ed internazionali che intendano promuovere progetti di investimento volti ad incrementare e riqualificare il prodotto turistico nazionale.

Con il medesimo articolo 2 della legge finanziaria, al comma 184, inoltre, è stato previsto che a carico del Fondo per la competitività e lo sviluppo possano essere finanziati anche interventi destinati alle tecnologie per le attività turistiche.

3. La giurisprudenza costituzionale

La mancata menzione del turismo tra le materie di competenza statale (articolo 117, secondo comma, della Costituzione) e concorrente (articolo 117, terzo comma, della Costituzione) ha indotto gli interpreti a ritenere che nel nuovo testo costituzionale la materia turistica debba essere ricondotta alla potestà esclusiva regionale.

La giurisprudenza costituzionale formatasi sul nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione ha subito confermato tale interpretazione, pur non escludendo la possibilità per la legge statale, a determinate condizioni, di intervenire in materie di competenza residuale regionale.

La prima affermazione del turismo come materia residuale regionale è contenuta nella sentenza n. 197 del 2003, relativa alla legittimità costituzionale delle leggi di riforma n. 135 del 2001. Conferme di tale indirizzo interpretativo sono contenute nella sentenza n. 90 del 2006 (sul conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni in tema di porti turistici) e nella sentenza n. 214 del 2006.

In tale ultima decisione, in particolare, la Corte ribadisce, con specifico riferimento alla materia del turismo, l'indirizzo interpretativo introdotto con la sentenza n. 303 del 2003, ove è stata sancita, in linea generale, la presenza di determinate condizioni di legittimazione della disciplina legislativa statale anche in materie di competenza residuale regionale.

Chiamata a decidere della legittimità costituzionale delle norme del decreto-legge n. 35 del 2005 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005) che rimettono a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'istituzione del Comitato nazionale del turismo (articolo 12, comma 1) - organo volto ad assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero - la Corte afferma che nel caso di specie risultano disattese le condizioni che debbono sussistere affinché la potestà legislativa statale possa essere legittimamente esercitata al di là dei confini segnati dall'articolo 117 della Costituzione. In primo luogo l'intervento legislativo non risponde al criterio di proporzionalità, in quanto il legislatore attrae "in capo al Comitato una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico". In secondo luogo "non è stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni, né la composizione del Comitato, come fissata dal DPCM dell'8 settembre 2005, vale a colmare tale lacuna". Sempre con riferimento alla composizione del Comitato la Corte osserva, poi, che "la partecipazione dei membri espressione delle regioni non è affatto preponderante rispetto a quella dei componenti di origine statale".

Argomentando sulla base agli stessi criteri interpretativi, la Corte ritiene invece costituzionalmente legittime le disposizioni del decreto-legge n. 35 del 2005 con le quali si dispone la trasformazione dell'ENIT in Agenzia nazionale del turismo (articolo 12, commi 2-4 e 7). In tale caso, infatti, risulta rispettato il criterio di proporzionalità dell'intervento, in quanto l'attività dell'Agenzia risulta limitata poiché "essenzialmente rivolta all'elaborazione di attività promozionale dell'offerta turistica italiana sulla base di un'immagine unitaria della stessa". Inoltre, per quanto attiene al coinvolgimento delle regioni, la Corte osserva che "risulta essere stato attuato in forma incisiva, considerato che la previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni è richiesta per la nomina di tutti gli organi dell'ente e che nel consiglio di amministrazione, sui 15 componenti che si aggiungono al Presidente (nominato anch'esso con l'intesa della predetta Conferenza), 7 sono espressioni delle regioni, 4 dello Stato e 4 di associazioni sicuramente non riconducibili allo Stato (organizzazioni di categoria e Unioncamere).

Con la sentenza n. 88 del 2007 la Corte, nel ribadire i propri orientamenti interpretativi, chiarisce ulteriormente i principi che condizionano l'intervento legislativo statale nella materia del turismo. Chiamata a decidere della legittimità costituzionale di alcune norme della legge finanziaria per il 2006 (articolo 1, commi 583-593, della legge n. 266 del 2005), con le quali si introduceva una procedura speciale per l'esecuzione di progetti volti alla realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale, la Corte ribadisce l'esistenza di un interesse unitario nella materia del turismo, il quale giustifica una disciplina legislativa statale di funzioni amministrative anche in materie di legislazione concorrente o residuale regionale. La Corte, in particolare, afferma che nel caso in cui sia "ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze

contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga. Sempre che, naturalmente, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata". In termini assai chiari, inoltre, la Corte afferma che la "necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno e internazionale", nonché di "riconduurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro paese e per esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale".

In conclusione si può dire che il progressivo consolidarsi di una giurisprudenza volta, in un quadro di leale collaborazione tra diversi livelli di governo, da un lato a garantire l'esercizio di irrinunciabili funzioni statali di coordinamento, dall'altro ad assicurare il dispiegarsi della funzione legislativa riconosciuta alle regioni dall'articolo 117 della Costituzione, sembra avere condotto, dopo una prima fase di accesa conflittualità, ad una accettabile sistematizzazione dei rapporti tra competenze legislative statali e regionali, come sembra dimostrare anche il numero decrescente di impugnative legislative, sia statali che regionali, innanzi alla Corte costituzionale.

4. I contributi dei soggetti auditi

Le audizioni svolte dalla Commissione tra il 19 settembre 2007 ed il 16 gennaio 2008 hanno consentito di raccogliere diversi contributi in merito allo stato di attuazione della legge n. 135 del 2001, concernente la riforma della legislazione nazionale del turismo.

Il particolare, il direttore generale del *Touring club* italiano Guido Venturini, nell'audizione del 19 settembre 2007, ha confermato l'utilità di una Carta dei diritti del turista sostenendo la necessità di una sua concreta attuazione in quanto può costituire uno strumento importante di informazione e tutela del viaggiatore. Ha sottolineato, inoltre, che il nodo del problema non sta soltanto nella comunicazione dei diritti dei turisti ma, soprattutto, nell'individuare gli strumenti più idonei per la risoluzione delle controversie. La legge n. 135 del 2001, come pure il codice del consumo, ha infatti individuato per la tutela dei diritti dei consumatori, oltre al ricorso alla giustizia ordinaria, anche la composizione stragiudiziale delle controversie.

Il *Touring club* italiano ha studiato in particolare lo strumento della conciliazione ritenendolo efficace in ambito turistico. La conciliazione è, infatti, un metodo di risoluzione alternativa delle controversie civili e commerciali, mediante il quale i soggetti in conflitto si confrontano cercando con o senza l'ausilio di un conciliatore – soggetto terzo e imparziale – di raggiungere un accordo soddisfacente per entrambi.

Attualmente, ha sottolineato il direttore generale del *Touring club*, il servizio di conciliazione viene offerto su tutto il territorio nazionale dalle Camere di commercio che hanno approvato nel 2005, grazie all'azione di coordinamento di Unioncamere, un regolamento unico, garanzia di omogeneità e di qualità del procedimento.

Il rappresentante del *Touring club* ha fatto poi notare che dai dati forniti dalle Camere di commercio si può evincere che il ricorso alla conciliazione non è ancora molto diffuso, soprattutto se vengono prese a riferimento le sole questioni turistiche; ciò, a conferma che lo strumento è ancora sconosciuto ai più, nonostante alcune Camere di commercio abbiano posto in essere nel corso del 2006 e del 2007 delle specifiche campagne informative e protocolli di collaborazioni con le associazioni di categoria e di tutela dei consumatori. Al riguardo, ha precisato che il *Touring club* italiano sta attualmente verificando l'opportunità di attivare un servizio analogo per contribuire alla sensibilizzazione di turisti e operatori.

Nei confronti dei sistemi turistici locali, il *Touring club* italiano si esprime positivamente perché ritiene che essi abbiano contribuito in numerose situazioni ad "avvicinare" il turismo al

territorio permettendo a molti attori pubblici e privati di diventare protagonisti dello sviluppo. Rileva però che se ci sono state “buone applicazioni”, sono anche presenti esperienze critiche sulle quali vale la pena riflettere: evidenza infatti che alcuni territori hanno dato un’interpretazione del sistema turistico locale maggiormente legata alle attività di promozione che allo sviluppo locale e alla definizione di veri e propri prodotti turistici.

Infine, il *Touring club* italiano, pur considerando positiva la riforma dell’Enit, rileva quale punto critico la persistenza di una struttura ancora fortemente burocratizzata e segnala che, in altre realtà europee, si è invece proceduto, a suo parere coraggiosamente, sulla strada della privatizzazione di organismi analoghi. Il direttore Venturini ha espresso la sua convinzione che sia necessario intervenire con grande rapidità per risollevare le sorti del turismo italiano dal punto di vista tanto dell’offerta quanto della domanda; ciò, cercando di sviluppare strumenti in piena ascesa quali l’*e-commerce* e i voli *low cost* e di insistere sul miglioramento dei sistemi di rilevazione statistica per la ridefinizione delle politiche promozionali e di mercato del Paese.

Nella relazione del dottor Venturini viene quindi effettuata una riflessione sulla criticità del prodotto turistico italiano: esso dovrebbe infatti differenziarsi quale prodotto di alta qualità, caratterizzandosi su tre elementi chiave che esistono sul nostro territorio: il patrimonio culturale ed artistico; quello enogastronomico e della qualità della vita; l’incredibile bellezza naturalistica e paesaggistica italiana. In realtà, nonostante queste basi, il prodotto turistico italiano non riesce a definirsi quale prodotto di alta qualità per alcune carenze e criticità bene definibili: mancata standardizzazione delle strutture; svantaggioso rapporto qualità-prezzo; carente cultura dell’ospitalità e, collegata ad essa, carenza nelle politiche di formazione del personale; mancanza di opportunità imprenditoriali per i più giovani.

Il dottor Ciro Esposito, Capo del Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri, nella seduta del 19 settembre 2007, ha dato conto alla X Commissione della situazione inerente *Portale Italia.it*. La vicenda ebbe inizio nel 2005, anno in cui fu stabilito che il portale doveva far parte di un progetto più ampio chiamato «Sceglitalia», per promuovere il *brand* dell’Italia turistica all’estero. A tale scopo, fu stanziata una cifra complessiva di 45 milioni di euro e fu affidato il compito al Dipartimento per l’innovazione e le tecnologie, a cui in seguito si affiancò la società per azioni Innovazione Italia Spa, con la quale furono stipulate due convenzioni, una per bandire una gara che scegliesse l’RTI (raggruppamento temporaneo d’impresa) a cui affidare la costruzione del portale e l’altra per la gestione del portale stesso. Fu poi costituito un comitato per il portale, al quale avrebbero dovuto partecipare i ministeri, gli operatori e i rappresentanti delle regioni: questi ultimi però non parteciparono per una serie di motivi. In primo luogo, essi ritenevano che il turismo fosse una competenza primaria delle regioni e, in secondo luogo, non credevano che la vendita e la prenotazione diretta di pacchetti da parte del portale fosse cosa utile e, comunque, sostenevano che la questione andava approfondita assieme agli operatori del settore; infine, sempre i rappresentanti delle regioni, facevano rilevare che, nel frattempo, era partito un progetto interregionale su cui si erano investite risorse sia in termini di professionalità che di impegno economico. Ad ogni modo, ha sottolineato il dottor Esposito, fu comunque dato avvio al progetto, il quale, in qualche modo, venne però derubricato: si decise infatti di addivenire alla sola costruzione del portale. Un RTI, con capofila IBM, fu selezionato nel mese di luglio del 2005, con l’obiettivo estremamente ambizioso di fare una prima *release* per la fine di quell’anno e di pubblicare successivamente il portale in occasione delle Olimpiadi invernali di Torino. L’IBM non fu in grado di concludere il portale, sia nei tempi che nei modi. Si avviò così un periodo di discussione in seno al Dipartimento ed in seguito, visto anche l’inizio di una nuova legislatura, il progetto fu riesaminato. Nel corso dei mesi di giugno, luglio e settembre del 2006 è stata assunta la decisione di far continuare le attività allo stesso raggruppamento temporaneo di imprese con capofila IBM, per raggiungere comunque un risultato. Poiché i tempi non erano stati osservati dall’RTI, il Dipartimento guidato dal dottor Esposito ha dovuto applicare delle penali piuttosto consistenti che hanno raggiunto il 20 per cento dell’importo contrattuale e, nello stesso tempo,

l'accordo è stato riorganizzato, sia in termini di modalità che di tempistica interna ed ha mantenuto la scadenza finale prevista per luglio 2007. Il 22 febbraio 2007 è stato pubblicato il *Portale Italia.it* in occasione della Borsa italiana del turismo e, nel frattempo, le attività sono proseguite. Come sopra evidenziato, a luglio del 2007 sono scadute sia le convenzioni con Innovazione Italia (nata da un accordo tra il Dipartimento e Sviluppo Italia) che il contratto con l'IBM. Nel frattempo, poiché non era stato ancora deciso nel dettaglio chi avrebbe dovuto gestire a regime il portale, il Dipartimento del dottor Esposito ha garantito la continuità di esercizio del portale stesso, che altrimenti, con la fine di luglio, si sarebbe semplicemente spento. Per fare questo si sono dovute sospendere le convenzioni con Innovazione Italia e chiudere il contratto con l'RTI che aveva come capofila l'IBM. Nello stesso tempo, il Dipartimento ha in corso di stipula un contratto con il raggruppamento temporaneo di imprese che ha vinto la gara per la gestione dei portali della pubblica amministrazione bandita dal CNIPA all'interno del servizio pubblico di connettività al lotto 1. A seguito di questa gara è stato stipulato un contratto quadro dal CNIPA, al quale, attraverso contratti esecutivi, ogni pubblica amministrazione può aderire. Il raggruppamento temporaneo di imprese subentrante necessita di qualche mese di tempo per affiancare quello uscente, in modo da essere pronto dal 1° gennaio 2008. A tale scopo, a valere sul quinto d'obbligo del contratto, è stato richiesto ed è stato ottenuto dal raggruppamento temporaneo di imprese uscente di continuare l'attività di gestione del portale e garantire l'affiancamento al subentrante fino al 31 dicembre 2007.

Nel corso dell'audizione tenutasi il 3 ottobre 2007, l'ingegner Umberto Paolucci, presidente dell'ENIT, ha evidenziato come l'agenzia abbia bisogno del massimo sostegno possibile nella grande sfida di garantire al turismo una posizione centrale nell'agenda di sviluppo del Paese, sia dal lato pubblico che dal lato privato. L'Agenzia nazionale del turismo, nata con la legge n. 80 del 2005, è sottoposta all'attività di indirizzo e vigilanza non più del Ministero dello sviluppo economico, ma della Vicepresidenza del Consiglio dei ministri. Con la legge n. 80 del 2005 è stata realizzata una *governance* nella quale le regioni hanno la parte che loro compete, in funzione della modifica costituzionale, relativa al Titolo V, risalente al 2001 e, quindi, successiva alla legge n. 135 del 2001. L'Agenzia, riferisce l'ingegner Paolucci, è formata da una sede centrale con otto uffici dirigenziali, da una rete estera articolata in diciotto "unità organiche di area" e da un certo numero di uffici più piccoli, chiamati «osservatori»; inoltre, è presente ad Amsterdam, Berlino, Bruxelles, Francoforte, Londra, Madrid, Monaco, Mosca, Parigi, Stoccolma, Vienna, Zurigo, Chicago, Los Angeles, Toronto, New York, Sidney e Tokyo. Vi è poi da aggiungere che, in collaborazione con le Camere di commercio e con l'ICE, l'Agenzia opera anche in altri importanti Paesi, quali la Cina, l'India, il Brasile, la Corea del Sud, la Polonia e il Portogallo.

Alla legge n. 80 del 2005 ha fatto seguito un decreto del Presidente della Repubblica - n. 207 del 2006 -, che ha definito con maggior dettaglio le linee operative dell'ENIT e che si è rivelato utile ai fini della redazione di un nuovo statuto, portata a compimento il 19 marzo 2007, due mesi prima della scadenza prevista dalla legge.

L'ingegner Paolucci ha quindi precisato che, in funzione del decreto del Presidente della Repubblica n. 207 del 2006, l'Agenzia ha il compito di curare la promozione integrata delle risorse turistiche delle regioni; promuovere le varie tipologie dell'offerta turistica nazionale; realizzare strategie promozionali e di informazione all'estero, e di sostegno alla commercializzazione dei prodotti turistici italiani; svolgere attività di consulenza e assistenza per lo Stato, per le regioni e per gli altri organismi pubblici in materia di promozione di prodotti turistici; organizzare servizi di consulenza, assistenza e collaborazione a favore di soggetti pubblici e privati, ivi compresi uffici e agenzie regionali, per promuovere e sviluppare processi indirizzati all'«armonizzazione» del settore. Infine, è prevista una collaborazione con gli uffici della rete diplomatico-consolare del Ministero degli affari esteri.

Il dottor Paolucci ha quindi rilevato la difficoltà di operare in mancanza di dati statistici certi che, fino ad ora, sono stati forniti soltanto dall'ISTAT e dall'Ufficio italiano cambi; tale funzione dovrebbe ora essere assolta dall'osservatorio.

Infine, l'ingegner Paolucci ha precisato che in funzione della legge n. 135 del 2001, il ruolo e la missione dell'Agenzia riguardavano soprattutto la realizzazione di un programma di sostegno alla promozione di sistemi turistici locali, non del tutto decollati, l'organizzazione di *tour* regionali e interregionali, di manifestazioni all'estero e, di eventi *ad hoc*, cose di cui l'ENIT attualmente si occupa.

Nella seduta del 10 ottobre 2007, sono intervenuti i rappresentanti della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ed i rappresentanti di ANCI e UPI.

Il dottor Guido Pasi, assessore al turismo della regione Emilia-Romagna, a nome della Conferenza, ha messo in evidenza i principali problemi connessi all'attuazione della legge n. 135 del 2001: uno di essi, e strategico, è quello del carente finanziamento della stessa. La legge, in questo senso, ha avuto, infatti un inizio folgorante, per poi subire un lento declino. Un altro punto debole è quello relativo all'individuazione dei sistemi turistici locali che, nella fase applicativa, lungi dall'essere identificati nelle realtà turistiche che avrebbero potuto avere effetti di promozione turistica, sono stati meccanicamente identificati con le entità provinciali — e in alcuni casi, anche comunali, frammentando la promozione con gli effetti di non arrivare alla necessaria massa critica. Un punto critico della legge, inoltre, è la mancanza completa della promozione del prodotto: infatti la promozione del turismo dovrebbe essere fatta per prodotto e non per destinazioni. In Italia il settore pubblico si occupa della promozione e il settore privato della commercializzazione: questo, a suo avviso, è un grande errore poiché la promo-commercializzazione dovrebbe procedere all'unisono ed occorrerebbe quindi promuovere la relazione pubblico-privato. Altra parte della legge inattuata è quella relativa alla erogazione dei buoni vacanza, che non sono mai decollati, e che invece potrebbero costituire uno strumento utile ai fini di destagionalizzare almeno parzialmente i flussi turistici. Infine il dottor Pasi ha messo in evidenza che attualmente la Costituzione ha posto la competenza esclusiva in materia di turismo alle regioni, che le regioni — sottolinea — intendono interpretare nel senso della leale collaborazione, ma su tale punto di arrivo non intendono tornare indietro.

I rappresentanti di ANCI ed UPI (rispettivamente il dottor Antonio CENTI, Presidente dell'ANCI Abruzzo e il dottor Angelo Villani, Presidente della provincia di Salerno) auditi in Commissione hanno messo in evidenza come la legge n. 135 del 2001 abbia avuto dei grandi meriti, ma anche alcune notevoli carenze. Innanzitutto, essa ha avuto una vita travagliata dal punto di vista del finanziamento che ormai, denunciano gli auditi, è "latitante" da alcuni anni e può compromettere la funzionalità di strumenti quali, ad esempio, i "buoni vacanza".

Indubbiamente, i sistemi turistici locali hanno rappresentato una grossa novità; in ogni caso, a detta dei rappresentanti di ANCI e UPI, una loro riduttiva interpretazione ha prodotto un'eccessiva frammentazione per ciò che concerne l'attività di promozione turistica, da esercitarsi soprattutto nei mercati esteri.

Dal punto di vista delle competenze istituzionali, gli auditi sottolineano come la Costituzione vigente affidi la competenza esclusiva del turismo alle regioni; il che però non esclude una leale collaborazione tra le stesse, gli enti locali e lo Stato se si vuole evitare di avere a che fare con un Paese che viaggia a diverse velocità. E' importante cioè non parcellizzare l'offerta, non frammentare le risorse, ma concentrarle in vista di un'auspicabile e maggiore promozione internazionale. Appare infatti necessario costruire sistemi turistici locali con al centro i servizi, che puntino sulla qualità, recuperando — al fine di meglio competere sul piano internazionale — il concetto di "marca Italia" e l'unitarietà dell'immagine dell'Italia.

Riguardo al monitoraggio dei flussi turistici, ANCI e UPI registrano l'esistenza in Italia di una molteplicità di dati che, se analizzati, si dimostrano dissimili gli uni dagli altri. Inoltre, in relazione all'intenzione di assicurare il monitoraggio attraverso il finanziamento dell'osservatorio nazionale del turismo, gli auditi hanno lamentato l'esclusione dei rappresentanti dei comuni e delle province