

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XVII

n. 4

**DOCUMENTO APPROVATO
DALLA X COMMISSIONE PERMANENTE
(ATTIVITÀ PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)**

nella seduta del 27 febbraio 2008

A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

deliberata nella seduta del 30 gennaio 2007

SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 135 DEL 2001, CONCERNENTE LA RIFORMA DELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE DEL TURISMO

(Articolo 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati)

PAGINA BIANCA

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 simili 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 "ricondere 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

dal comitato direttivo dell'osservatorio che prevede solo la presenza di Governo, regioni, Banca d'Italia e Unioncamere.

Bisogna infine, sempre secondo i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI, investire sull'innovazione del prodotto attraverso strumenti di incentivazione finanziaria e di agevolazione fiscale al fine di poter proporre prezzi concorrenziali rispetto ai nostri competitori europei.

Costanzo Iannotti Pecci, Presidente di Federterme, nell'audizione del 17 ottobre 2007, ha incentrato la sua relazione sulle problematiche connesse al settore termale italiano, chiedendo l'avvio di un confronto serio e costruttivo tra i vari interlocutori istituzionali, al fine di comprendere meglio la complessa peculiarità delle aziende interessate.

Il presidente di Federterme ha ricordato che la legge sul riordino del settore risale all'ottobre 2000, quindi oltre a precedere temporalmente la legge n. 135 del 2001, ne anticipa in qualche caso anche alcune tematiche.

Il settore termale è un segmento abbastanza significativo dell'offerta turistica italiana, per questo non va considerato come una componente secondaria di tale panorama, anche perché il volume di attività, rispetto al PIL turistico nazionale complessivo, si attesta intorno a una percentuale dell'8-10 per cento.

Il termalismo italiano trae la sua principale fonte, dal punto di vista della qualità, dal Servizio sanitario nazionale e, sebbene l'indotto complessivo sia valutabile in circa 4 miliardi di euro, soltanto 127 milioni di euro sono a carico del Servizio sanitario. Tale somma, tuttavia, rappresenta una spesa molto importante per il settore in oggetto, in quanto essere all'interno del Servizio sanitario nazionale significa poter contare su una sorta di marchio di qualità.

Per quanto concerne la finanza pubblica, essendo le attività termali pienamente inquadrare nell'ambito delle attività sanitarie, il settore non deduce IVA. Questo significa che ogni anno il sistema e le aziende termali italiane, di fatto, versano all'erario circa 40 milioni di IVA non detratta. Alla stessa maniera, trattandosi di un settore ad alto impatto di manodopera, occorre calcolare anche circa 17 milioni di IRAP, 12 milioni di ICI e 70 milioni di contributi previdenziali; una cifra che complessivamente vale quanto quella che lo Stato investe attraverso il sistema sanitario nazionale. Naturalmente, ha precisato il dottor Iannotti Pecci, questo calcolo riguarda direttamente le aziende termali, e quindi non viene assolutamente riportata la ricaduta, in termini di IRES, IRAP, ICI e contributi previdenziali, di tutto il settore indotto.

Le unità occupate in questo campo ammontano a circa 16 mila persone, mentre sono circa 70 mila quelle occupate nell'indotto.

Il presidente di Federterme ha analizzato poi le principali problematiche da affrontare che, come egli stesso sottolinea, non riguardano soltanto il tema del turismo. In primo luogo, le cure termali debbono essere confermate all'interno dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in maniera definitiva, per poter fornire alle aziende del settore un quadro di certezza e di tranquillità.

Sempre in relazione ai rapporti con il Servizio sanitario nazionale, in forza della legge di settore, la n. 323 del 2000, la Federterme definisce con il Governo e con le regioni le tariffe per le prestazioni termali, mediante un accordo nazionale; a causa però di una norma contenuta nella finanziaria del 2004, e poi attuata con un decreto ministeriale nel settembre 2006, attualmente le tariffe risultano bloccate. Tale situazione, ha affermato il dottor Iannotti Pecci, al di là di ogni altra considerazione di merito, crea enormi problemi riguardo alla contrattazione collettiva con il sindacato.

Per il presidente di Federterme, un discorso a parte merita il tema della promozione. Nella legge di riordino del settore, era espressamente previsto che l'ENIT (Ente nazionale turismo italiano) avrebbe attuato specifiche attività di promozione all'estero. Infatti, nella legge finanziaria per il 2002, furono stanziati risorse apposite per la promozione del settore termale. In seguito, purtroppo, tali fondi si sono persi nei vari meandri del bilancio dello Stato, dell'ENIT e via dicendo; ritiene essenziale, pertanto, lo stanziamento di risorse *ad hoc* per la promozione del settore. Il termalismo, infatti, è uno dei segmenti del turismo nei quali il nostro Paese è certamente leader e può esserlo ancor di più. Peraltro, fino all'apertura delle frontiere europee ai Paesi nostri confinanti, in

particolare Slovenia e Croazia, ma anche Repubblica Ceca e Polonia, l'Italia era assolutamente la dominatrice incontrastata della scena. Oggi, invece, il nostro Paese si trova a dover competere con tali realtà, in primo luogo, in termini di promozione, area nella quale, sottolinea il presidente di Federterme, siamo abbastanza carenti.

Sempre rispetto agli interventi specifici che Federterme chiede vengano attuati, ha sottolineato il tema dell'indetraibilità dell'IVA. Di fatto, oggi, un'azienda termale sostiene un costo negli investimenti che è superiore del 20 per cento rispetto a quello di qualsiasi altra azienda, proprio a causa del fatto che l'IVA è indetraibile; quindi, riterrebbe opportuna una riflessione in merito a tale disposizione.

Inoltre, il dottor Iannotti Pecci ha fatto presente alla Commissione che Federterme ha prodotto un documento contenente proposte di modifica alla legge finanziaria attualmente in discussione, che sono state elaborate con particolare attenzione al tema della spesa. Si tratta sostanzialmente di tre emendamenti, uno dei quali è a costo zero poiché tende a ridefinire la situazione dal punto di vista normativo.

Un secondo emendamento, particolarmente importante, concerne la rivalutazione degli immobili a destinazione termale, e più generalmente turistica.

Infine, il terzo emendamento, dal costo assolutamente modesto, fa riferimento al personale del Ministero della difesa. Fino al 2005, il personale del Ministero della difesa, se era titolare di rendita da causa di servizio, quindi se aveva avuto dei problemi di salute o aveva riportato ferite o quant'altro nel corso della sua attività, poteva recarsi presso le terme con oneri di soggiorno a carico del ministero stesso. Questa norma fu abolita nel 2006; rimase in vigore esclusivamente per quei militari che avevano contratto la propria infermità in missione all'estero. Tale provvedimento risulta abbastanza singolare. Non si capisce, infatti, per quale motivo se l'infermità si è determinata all'estero si può usufruire di questo vantaggio, e se invece si è determinata in Italia, non vale lo stesso discorso. Federterme ha, di conseguenza, elaborato una proposta di emendamento che, pur limitando al massimo la platea dei possibili fruitori, quantomeno ripristina una opportunità che, peraltro, era particolarmente utile agli appartenenti del Ministero della difesa.

Da ultimo, il dottor Iannotti Pecci ha messo in luce la pericolosità della norma, che è in discussione nell'ambito di un provvedimento governativo, relativa alla limitazione del ricorso al lavoro stagionale, soprattutto là dove si ipotizza la stabilizzazione dopo un certo numero di mesi di attività stagionale. Negli stabilimenti termali la ripetitività non solo della prestazione, ma anche delle persone è un fatto storico. Vi sono intere comunità i cui appartenenti lavorano presso le terme da generazioni con la formula della stagionalità.

Se tutte queste persone dovessero, dopo un certo tempo, essere stabilizzate, il rischio che si correrebbe è quello di avere un ricambio generazionale ogni 36 mesi. Nessuna azienda termale assumerebbe più la stessa persona, si perderebbe *know-how* ed esperienza, ma soprattutto si creerebbe una condizione assolutamente inaccettabile.

Il Vicepresidente del Consiglio dei ministri, Francesco Rutelli, audito dalla X Commissione il 24 ottobre 2007, ha focalizzato la sua relazione sullo stato dell'arte del settore e sulla sua crisi competitiva.

Per quanto concerne lo stato dell'arte, la situazione è da considerarsi "solida". Infatti, la stagione estiva appena passata non ha incontrato particolari problemi, pur tenendo conto del mutamento sensibile dello stile e del costume, che riguarda una buona parte delle nostre famiglie e delle persone, che si è concretizzato in vacanze più brevi e più articolate nell'arco dell'anno; tra l'altro, tale circostanza non coinvolge solo i nostri cittadini, ma rappresenta una tendenza globale. Ad ogni modo, ha aggiunto il Ministro, la perdita competitiva del turismo italiano è sotto gli occhi di tutti e richiama il Parlamento a una valutazione sulla funzionalità del nostro assetto istituzionale.

Il Vicepresidente del Consiglio ha sottolineato come egli abbia fortemente insistito per la

definizione di una delega di coordinamento in materia di turismo, settore destinato a costituire, nei decenni a venire, il primo comparto produttivo del Paese.

Il turismo sarà la prima industria italiana del XXI secolo, se lo si considera nel suo specifico, tanto più se si valuta il suo indotto e se lo si analizza in relazione a comparti infrastrutturali, di servizi e produttivi, che ad esso afferiscono.

Sino a poco tempo fa, l'Italia non aveva altro che un sottosegretario presso il Ministero dell'industria e delle attività produttive (oggi dello sviluppo economico), mentre una materia come questa, che interferisce con le più varie politiche, deve poter contare su una struttura governativa che identifichi un coordinamento.

Questo risultato è stato ottenuto non soltanto attraverso il lavoro che il Vicepresidente del Consiglio ha cercato di svolgere attraverso la funzione attribuitagli, ma anche con una fortissima e costante attività di collaborazione tra tutti i ministeri.

Inoltre, sempre a tale scopo, vi è stata la rifondazione - dopo che la sua prima versione era stata rigettata, a seguito di un ricorso alla Corte costituzionale - di un Comitato per le politiche turistiche. Al suo interno, precisa il Vicepresidente del Consiglio, siedono tutti i ministri competenti; soprattutto, oltre ai rappresentanti delle categorie, vi trovano posto anche i rappresentanti degli enti locali e delle regioni che partecipano paritariamente.

Il rappresentante del Governo ha fatto poi notare che il sistema attuale, sulla base della Costituzione, attribuisce l'esclusiva competenza in materia di turismo alle regioni, quindi qualunque tipo di lavoro si immagini di svolgere deve misurarsi sempre con il dato della competenza esclusiva.

Per il rappresentante del Governo sarebbe indispensabile che in Italia, pur lasciando il potere di gestire le politiche turistiche alle regioni, vi fosse la possibilità e la capacità dello Stato di definire le strategie, poiché prendiamo parte ad una competizione internazionale che non ammette divisioni.

Nel corso degli ultimi dieci anni, abbiamo perso posizione competitiva nel mondo, proprio a causa del fatto che altri Paesi hanno esercitato un'attività centralizzata, pur rispettosa del sistema delle autonomie vigenti sul loro territorio, incomparabilmente più efficace della nostra.

In conclusione, il Vicepresidente del Consiglio ha precisato che non va cambiata l'impostazione generale e costituzionale secondo cui la gestione delle politiche turistiche è propria delle regioni; allo stesso tempo però, nei prossimi anni, la strategia turistica in Italia deve chiaramente essere indirizzata dal Parlamento e governata dallo Stato, d'intesa col sistema territoriale.

In termini di competitività, l'Italia rischia di scendere verso il 3 per cento della quota del turismo mondiale e, in parte, questo è inevitabile, perché crescono Paesi come la Cina che sono anche recettori di turismo. Tuttavia, ha fatto notare il Vicepresidente Rutelli, se vogliamo mantenere il profilo e gli interessi del nostro Paese, dobbiamo procedere a una riorganizzazione del nostro sistema turistico che non può più essere frammentato, come è stato in questi ultimi anni. La struttura della legge n. 135 del 29 marzo 2001 è legata ai sistemi turistici locali, che esistono solo in alcune regioni; tuttavia, conclude il Vicepresidente del Consiglio, se abbiamo una legge sul turismo con un impianto e una strategia, ne deve conseguire anche una traduzione unitaria, ancorché differenziata in funzione delle esigenze del territorio.

Il presidente di Federturismo, Daniel John Winteler, nella seduta del 25 ottobre 2007, ha affermato che, nell'ambito del turismo, gli imprenditori si trovano dinanzi ad un quadro, sostanzialmente, di grandi opportunità. Infatti, in termini di materie prime, di notorietà nell'ambito dei mercati stranieri, nonché di clientela domestica, al nostro Paese non manca nulla per poter assicurare una formula vincente e migliore di quella attuale nello sfruttamento delle opportunità; tuttavia è necessario sviluppare il riconoscimento del turismo quale industria di servizio.

Il presidente di Federturismo ha fatto notare come le due maggiori criticità del sistema turistico italiano riguardano il rapporto prezzo-qualità e la deficienza in materia di cultura di servizio. Molti degli interventi relativi alla destagionalizzazione, ovvero interventi volti a favorirne

l'applicazione - anche proposti recentemente - vanno nella direzione giusta. Il rapporto prezzo-qualità è infatti un problema del sistema turistico italiano derivante anche, in gran parte, dalla presenza di una stagionalità estremamente accentuata, per cui, ad esempio, soprattutto nel settore balneare, si lavora tre o quattro mesi l'anno.

Quanto alla cultura di servizio, la Federturismo è ben lieta di fare investimenti anche nel settore della formazione, avendo però la possibilità di lavorare con delle persone per un periodo di tempo maggiore rispetto a quello attualmente configurato (tre o quattro mesi).

Gli imprenditori hanno bisogno di interlocutori chiari e di punti di riferimento certi che consentano loro di competere. In questo senso, la Federturismo ha proposto, in varie sedi, degli interventi che favoriscano questo approccio industriale e, nello specifico, la destagionalizzazione. Le industrie turistiche, a differenza di tante altre, hanno un imprescindibile bisogno del «pubblico», ma, ha rilevato il presidente di Federturismo, vi è una grande difficoltà nel capire con chi intrattenere relazioni, ovvero se a livello regionale, centrale, provinciale o territoriale. Manca l'esercizio delle funzioni di autorità che devono essere gestite - non importa se dalle regioni o dal Governo - in termine di definizione degli standard, di loro implementazione, controllo e monitoraggio, nonché di allineamento fiscale: si tratta di elementi necessari per competere. È evidente che gli incentivi sono vantaggiosi e apprezzati, ma per Federturismo la questione fondamentale non è l'incentivazione quanto la costituzione di condizioni che consentano di competere in modo trasparente.

Per quanto concerne il sistema dei «buoni vacanza», Federturismo suggerisce una sua piena valorizzazione, anche attraverso periodi di completo *black out*; infatti, è inutile e dannoso avere «buoni vacanza» o incentivi alle *low cost* nei mesi di luglio ed agosto. Quanto alla domanda, Federturismo sottolinea la necessità di un'azione di *marketing* industriale volta a promuovere il nostro Paese all'estero.

Riguardo all'offerta, sarebbe invece opportuno incentivare l'estensione dei benefici del cuneo fiscale anche ai lavoratori a tempo determinato, decidendone la soglia per potervi accedere. Inoltre, anche un intervento in termini di rivalutazione degli immobili a destinazione turistica, ad avviso di Federturismo, non può che essere ben accolto sia dallo Stato in termini di contributi sia dagli imprenditori che avrebbero una maggiore possibilità di accesso al credito, anche secondo i dettami di Basilea 2.

Da ultimo, sono necessari il rispetto e l'*enforcement* degli standard, nonché la semplificazione e la velocizzazione delle procedure relative a tutte le attività turistiche quali autorizzazioni e quant'altro.

Quanto alla legge n. 135 del 2001 e alla sua attuazione, come rappresentante di tutti gli imprenditori, il presidente di Federturismo ne ha elogiato lo spirito, presente nella stesura e nell'approvazione. Con dispiacere egli ha rilevato però che i suoi principi, interamente condivisibili, hanno trovato una scarsa attuazione.

Giuseppe Tripoli, segretario generale di Unioncamere, nell'audizione del 25 ottobre 2007, ha precisato che la sua relazione alla Commissione sarebbe stata incentrata solo su alcune considerazioni relative alla legge n. 135 del 2001, con riferimento anzitutto alla sua applicazione, data la successiva riforma del titolo V della Costituzione.

La sensazione di Unioncamere è che la legge di riforma del settore del turismo sia nata troppo tardi rispetto ad un assetto che stava cambiando nel senso dell'affidamento esclusivo delle relative competenze alle regioni. In questo quadro, le idee, le intenzioni organizzative, programmatiche e orientative della legge n. 135 del 2001 hanno fatto fatica a trovare applicazione.

Quindi, ad oggi, si deve ripensare a tutta la materia delle competenze istituzionali in modo moderno, attuale, attento ai temi del decentramento, della sussidiarietà, ma anche al fatto che un settore come il turismo non può che avere un punto di riferimento forte nazionale. Il primo compito del Parlamento e del Governo, ad avviso di Unioncamere, consiste nell'offrire a tutti gli operatori del settore, privati e pubblici, locali e nazionali, un quadro di riferimento chiaro e

funzionante. Sembra infatti che l'attuale assetto non riesca a funzionare bene, poiché nel settore del turismo vi è un quadro normativo di competenze che non consente alle autorità istituzionali di svolgere efficacemente il proprio compito: il turismo è un settore complesso per la partecipazione e la presenza di una pluralità di soggetti operanti su diversi temi, non riferibili unicamente a quelli monosettoriali che si occupano professionalmente di esso.

Secondo un rapporto sul decentramento svolto lo scorso anno da Unioncamere, non emergono dati nuovi, ma si registrano difformità nel modo in cui le regioni affrontano il tema del turismo, nonché nella tipologia di interventi da esse posti in essere sul fronte della promozione, della classificazione e perfino della rilevazione dei dati. Si ha un sistema che si articola per venti fattori, che dovrebbero essere invece unificati perlomeno per quanto riguarda gli standard, la modalità di rilevamento dei dati, il coordinamento e l'orientamento della promozione di fondo, il sistema di regole relative ai soggetti e alle attività. Non è efficace l'esistenza di regole diverse a seconda della regione per soggetti e attività analoghi.

Al contrario si possono immaginare, giustamente e correttamente, decentrati il potere di organizzare il territorio ed i soggetti sul territorio affinché, coordinati a livello regionale, promuovano e intervengano a favore del settore in tutti gli ambiti di loro competenza, ovvero l'organizzazione dei tempi, delle infrastrutture locali, della mobilità, dei servizi locali, dell'accessibilità e via dicendo.

Come realizzare tutto ciò non spetta ad Unioncamere dirlo, ma quest'ultima rileva una difficoltà avvertita da parte di tutti coloro che operano nel settore e che produce i suoi effetti determinando una minore realizzazione delle enormi potenzialità possedute dal turismo in Italia. Quindi, ha precisato il segretario generale di Unioncamere, a suo parere sarebbe necessario affrontare anche il tema delle competenze costituzionali. Certamente va rivisto il quadro delle competenze ordinamentali, anche solo di legislazione ordinaria, poiché un più forte ruolo di coordinamento su questi temi da parte dello Stato, del Governo e del Parlamento è, ad avviso di Unioncamere, necessario.

Ha osservato quindi, in secondo luogo, che una delle carenze fondamentali rilevate in questi anni, dal Governo e dal Parlamento, è la mancanza di un quadro completo e confrontabile con quello degli altri Paesi rispetto all'informazione posseduta sul fenomeno turistico.

La legge 14 maggio 2005, n. 80 ha previsto l'organizzazione di un osservatorio sul turismo che si sta realizzando solo ora, anche con la collaborazione di Unioncamere: infatti un Paese che non riesce ad avere, neanche a livello statistico e di informazione economica, dati certi e attendibili su un settore strategico, su cui teoricamente dovrebbe concentrarsi l'attenzione di tutti, è un Paese che fa fatica ad immaginare una politica; soprattutto, ciò denuncia una carenza di attenzione che, invece, sarebbe vitale.

Secondo il dottor Giuseppe Tripoli, segretario generale di Unioncamere, la legge n. 135 del 2001 ha previsto una serie di fenomeni anche rilevanti. Circa una delle previsioni fondamentali e importanti della legge, ovvero quella relativa ai sistemi turistici locali, Unioncamere osserva che, a parte alcune esperienze in Veneto, in Emilia Romagna e in Trentino, essa non ha affatto funzionato. Ha fatto poi presente che una scelta molto opportuna, data la natura del nostro sistema imprenditoriale, potrebbe consistere nel facilitare il più possibile tutti i fenomeni di aggregazione, raggruppamento, costituzione di rete e di consorzi, così da facilitare l'evoluzione naturale di un sistema piccolo in un sistema cooperativo, termine che il segretario generale usa non nella sua accezione tecnico-giuridica, bensì per indicare un sistema di collaborazione e di costituzione di reti fra le imprese.

Inoltre, uno dei dati costantemente rilevato è che in Italia le piccole imprese che vanno in effettiva sofferenza fino al punto di chiudere sono quelle che operano e si concepiscono isolate, mentre le imprese anche molte piccole che riescono ad instaurare una collaborazione con imprese più grandi o con altre piccole imprese non sono soggette a grandi sofferenze. Questo aspetto, che in generale vale per l'impresa, vale anche per il settore del turismo.

La seconda considerazione del segretario generale di Unioncamere ha riguardato il tema del turismo culturale, ovvero del valore dei beni culturali come forte elemento di attrazione del turismo nel nostro Paese, o l'utilizzo dell'innovazione nel settore del turismo. Secondo il dottor Giuseppe Tripoli, si ha un deficit di innovazione nell'organizzazione dell'offerta turistica, ma anche nell'organizzazione della stessa offerta da parte delle imprese che offrono turismo, ovvero delle imprese dell'ospitalità. A detta di Unioncamere siamo tra i Paesi in cui il rapporto cliente-ospitalità è quello che ha un minor tasso percentuale di utilizzo delle reti. Tra l'altro, si tratta di fenomeni complessi che non si governano con degli incentivi; non basta investire denaro perché si introducano elementi di innovazione e cambiamento, trattandosi di aspetti che toccano profondamente il livello culturale e di preparazione sia degli operatori pubblici che degli operatori privati.

In Italia, ha affermato il segretario generale di Unioncamere, si è sempre valutata - è questa la sua terza considerazione -, salvo qualche eccezione recente, la formazione nel settore del turismo come una formazione meno professionalizzata. Dall'esperienza dei Paesi con cui ci confrontiamo emerge invece che il turismo è un'impresa, un'industria, un'organizzazione di attività economica piuttosto complicata, che richiede manager fortemente competenti e quindi specifici percorsi di formazione; quindi, un'attenzione al tema della formazione di altissima qualità è fondamentale.

In Italia si è scontato tradizionalmente un deficit di preparazione in campo manageriale: non vi sono grandi scuole di preparazione manageriale come negli Stati Uniti e nei Paesi anglosassoni; anche per quello che riguarda gli altri livelli, comunque, la formazione del personale risulta carente.

Infine, il segretario generale di Unioncamere si è soffermato sul tema dell'organizzazione del territorio. Tramite l'utilizzo dell'Osservatorio, si è rilevato che una delle difficoltà maggiori che si frappone all'arrivo o al ritorno del turista in Italia è legata ad una serie di temi molto particolari e connessi con la capacità delle istituzioni locali di organizzare il territorio in modo adeguato, accogliente ed ospitale per il turista. Gli ostacoli sono quindi costituiti dai tragici problemi presenti in alcune zone del Paese, dalla legalità che non è solo un problema delle istituzioni locali, alle questioni dell'organizzazione degli spazi urbani, dei collegamenti, dell'accessibilità locale e via discorrendo.

Unioncamere suggerisce al Parlamento di ripensare radicalmente il sistema di competenze e di ruoli fra Stato, regioni ed enti locali.

A livello locale, le Camere di commercio, come autonomie funzionali più volte richiamate dalla legge, stanno collaborando con le istituzioni locali, oltre che con gli operatori, proprio per facilitare un clima di rapporto e di collaborazione nell'affrontare questi temi.

Nell'audizione del 7 novembre 2007, Stefano Paolicchi, presidente di Handy Superabile, ha fatto presente che fra le attività in cui l'associazione che rappresenta è seriamente impegnata, vi è quella di proporre soluzioni ad istituzioni pubbliche e soggetti privati per abbattere le barriere architettoniche, collaborando con essi allo scopo di migliorare la qualità della vita dei diversamente abili.

Per rimuovere queste problematiche, l'associazione ha presentato due progetti: il primo è il progetto «Turismo superabile» con l'obiettivo di rendere effettiva la fruibilità dei trasporti pubblici, dei servizi e delle strutture turistiche. Questo progetto tende ad aprire il turismo a tutti, cercando di spingere gli operatori turistici a rimuovere le barriere architettoniche che impediscono ai disabili di fruire dei servizi e delle strutture turistiche. Si cerca inoltre di lavorare sulla rimozione delle barriere culturali, che impediscono alla maggior parte dei *tour operator* di considerare le persone disabili come potenziali clienti. Inoltre, attraverso il progetto «Turismo superabile», l'associazione chiede una modifica alla legge n. 13 del 1989 sull'abbattimento delle barriere architettoniche.

Il secondo progetto, presentato dall'associazione Handy Superabile e denominato «Mare senza barriere», è teso a rendere accessibili e vivibili le spiagge pubbliche e gli stabilimenti balneari. A tale progetto, nel 2006, è stato assegnato il primo premio Italia turismo accessibile, nell'ambito della Borsa europea del turismo.

Nella medesima audizione del 7 novembre 2007, Carlo Rossetti, Presidente dell'Associazione italiana per la lotta alle sindromi atassiche (AISA), ha anzitutto spiegato che l'associazione si occupa di tutte le patologie che provocano disordine nei movimenti e in particolare delle sindromi atassiche, cioè di una famiglia di patologie (settanta, isolate fino ad oggi) neurogenetiche, attualmente incurabili. Esse portano problemi di disabilità a tutti i livelli: dal tremore delle mani, fino alla necessità di essere legati in sedia a rotelle a causa di movimenti spastici molto forti. In certi casi si abbinano anche problemi di deglutizione, di fonazione, di cecità dovuta al diabete mellito causato dall'atassia, di sordità. In sostanza, l'associazione copre al 100 per cento tutte le disabilità, sia motorie che sensoriali.

Pertanto, spiega il presidente Carlo Rossetti, l'AISA è molto interessata a risolvere le problematiche sollevate in questa sede, giacché in Italia i 15.000 atassici primari (cioè affetti da patologia neurogenetica) e gli 1,5 milioni di persone affette da atassia secondaria - che compare in tutte le patologie neurologiche, incluse ad esempio la sclerosi multipla e la distrofia muscolare e perfino in chi è tossicodipendente o ex alcolista - hanno giustamente voglia di vacanze, di turismo, di mare e di montagna.

Ciò che si propone è la stimolazione degli operatori turistici attraverso una campagna di informazione - in cui anche la X Commissione della Camera potrebbe figurare, come ente promotore o patrocinatore - che rivolga particolare attenzione a queste problematiche. E' necessario un intervento poiché, al di là delle iniziative intraprese dalle singole associazioni stabilmente strutturate e radicate in un dato territorio, che hanno la possibilità di sensibilizzare gli operatori e le amministrazioni locali, ci vorrebbe proprio uno stimolo che partisse da un centro di livello nazionale. La Commissione, secondo AISA, potrebbe stimolare gli enti regionali del turismo affinché forniscano le indicazioni necessarie per iniziare a eliminare le barriere culturali tuttora esistenti.

Nel 2004 l'associazione ha organizzato «Acqua accessibile», forse la prima tavola rotonda con la partecipazione di tutti gli operatori turistici, cioè i presidenti di tutte le strutture turistiche che insistono sul mare italiano: Assobalneari, SIB (Sindacato italiano balneari), Assopiscine e quant'altro.

Le buone normative esistono, afferma il presidente Rossetti, ma occorre diramare direttive e circolari esplicative inequivocabili, con soluzioni alternative chiare, anche con l'inserimento nei nomenclatori di ausili dedicati al tempo libero, prescrivibili per accertate difficoltà motorie e/o sensoriali, magari con l'indicazione di limiti prefissati di costo-intervento.

Nell'audizione del 7 novembre 2007, il presidente di Confcooperative (Federcultura, turismo e sport), Lanfranco Massari, ha fatto osservare che Federcultura turismo sport è la federazione di settore di Confcooperative, che associa oltre 1.500 società cooperative, nei comparti del turismo, dei servizi culturali, dello sport, dei servizi al patrimonio culturale e artistico.

Confcooperative ritiene che la legge n. 135 del 2001 sia, nel complesso, una buona legge; è tuttavia evidente che le sue sorti non potevano non essere influenzate dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, intervenuta a pochi mesi dalla sua approvazione. Sebbene la materia del turismo fosse già di competenza regionale, l'impostazione totalmente nuova del nuovo articolo 117 della Costituzione ha determinato un mutamento nei rapporti tra Stato e regioni. Il presidente Lanfranco Massari non nega che il motore del turismo risiede a livello locale, però crede che occorra riconoscere la necessità di un coordinamento a livello nazionale delle politiche turistiche, di uno strumento e di un luogo deputati al raccordo e alla coesione, in particolare in tempi in cui la competizione si svolge a livello globale e il nostro Paese la affronta, invece, presentandosi frammentato sui mercati europei e mondiali.

Se in Italia, ha precisato il presidente Massari, si vogliono attirare i crescenti flussi turistici e invertire la tendenza degli ultimi anni, che ci ha visto regredire nella graduatoria dei Paesi con più alte presenze turistiche, è assolutamente necessario attuare politiche competitive ed efficaci.

Ciò che gli operatori e gli imprenditori turistici chiedono è un quadro stabile e certo in cui operare, poiché i continui rallentamenti nell'attuazione della norma di legge, delle previsioni finanziarie, delle politiche, dei progetti, dovuti a conflitti tra i vari livelli di governo del nostro Paese, danneggiano fortemente il settore e la nostra economia.

Il nucleo centrale della legge, ovvero i sistemi turistici locali, sono stati, a parere di Confcooperative, un'importante intuizione derivante dalla consapevolezza che le politiche per lo sviluppo devono passare necessariamente da una programmazione locale integrata. I sistemi turistici locali possono essere lo strumento attraverso cui concepire e gestire il territorio, superando le frammentazioni esistenti nel nostro sistema, in una logica di rete e di integrazione fra il turismo e le altre attività produttive, e in un rapporto stretto tra istituzioni, imprese e società civile. La previsione della legge n. 135 del 2001 circa la destinazione delle risorse finanziarie al sostegno dei sistemi turistici locali per favorire i processi e le attività di aggregazione e di integrazione fra le imprese turistiche, anche in forma cooperativa, rappresenta per Confcooperative un ulteriore elemento positivo. La flessibilità garantita dal piccolo e medio operatore, va infatti coniugata con la forza che deriva dal raggiungimento di una sufficiente massa critica, che assicuri maggiore competitività per qualità e prezzo. Le imprese turistiche devono associarsi per competere e in questa direzione vanno incentivate e sostenute. In altri termini, il nostro sistema di offerta turistica va aiutato a ridurre la polverizzazione e ad accrescere la dimensione media delle imprese, che è troppo piccola e che quindi ha difficoltà ad innovare e a competere.

Una strada, la migliore secondo il presidente di Confcooperative, è quella dell'aggregazione e della integrazione tra aziende, anche attraverso lo strumento cooperativo. È noto, tuttavia, come questa preziosa previsione di legge abbia ricevuto un'attuazione insufficiente e molto poco omogenea nelle diverse regioni. Sono poche, infatti, le amministrazioni regionali che hanno adottato una legge che preveda i sistemi turistici o il sostegno all'integrazione tra imprese turistiche, in special modo nel Mezzogiorno. Pertanto, Confcooperative auspica che l'indagine in corso serva anche a sensibilizzare i soggetti preposti all'attuazione di strumenti così fondamentali per il futuro del nostro sistema turistico e che Governo e Parlamento, d'intesa con le regioni, procedano nel modo più convinto per creare un sistema intelligente di incentivi alle imprese, che sappia favorire l'integrazione e la crescita aziendale.

A proposito dei "buoni-vacanza", Confcooperative non crede che si possa dubitare della loro utilità, in un'ottica sia di turismo sociale, che di turismo *tout court*. Ciononostante, l'articolo 10 della legge che li disciplina non ha ancora trovato attuazione, anzi, le difficoltà tecniche per la sua applicazione richiedono probabilmente una sua modifica.

Per quanto concerne le strutture ricettive, Confcooperative propone di rendere omogenei i criteri relativi alla loro classificazione; tra l'altro, questo tema è molto sentito da tutti gli operatori e rientra in quello più generale del coordinamento.

Relativamente ad una paventata nuova riforma dell'ENIT, Confcooperative non crede che quest'ultima, con i conseguenti rallentamenti delle attività cui darebbe inevitabilmente luogo, gioverebbe alla promozione turistica del nostro Paese. Quindi, non è più tempo, di discutere sulla forma giuridica dell'ENIT, bensì di porre in essere strategie di promozione che ci rendano competitivi sui mercati internazionali.

Infine, parlando del Comitato nazionale per le politiche turistiche, alla cui costituzione Confcooperative è stata sempre favorevole, viene messo in rilievo criticamente il fatto che tale organismo lascia senza voce una parte significativa del turismo italiano.

Il presidente di Confcommercio (Confturismo), Bernabò Bocca, nell'audizione del 7 novembre 2007, ha precisato che Confturismo è la confederazione delle imprese turistiche che aderisce a Confcommercio. Fanno parte di Confturismo: Federalberghi, Fiavet (Federazione italiana associazioni imprese viaggi e turismo), le agenzie di viaggio, i residence, i ristoranti, i punti turistici, i *bed & breakfast*, per un totale di 210 mila imprese turistiche in Italia. Dopo un quinquennio di crisi dovuta agli attacchi terroristici del 2001, nel 2006 Confcommercio ha

registrato lo sfondamento del muro dei 240 milioni di pernottamenti; la bilancia turistica ha segnato un saldo positivo di oltre 12.000 milioni di euro, con un incremento del 13 per cento rispetto all'anno precedente; per la prima volta, nel nostro Paese, si sono registrati più di 30 miliardi di euro spesi per turismo dagli stranieri. Tutto questo ha permesso a Confcommercio di realizzare un fatturato pari a circa 140 miliardi di euro.

Purtroppo, il 2007, dal quale molto ci si aspettava, non sta confermando i risultati dell'anno passato, soprattutto per quanto riguarda la stagione estiva, che si è chiusa con un segno negativo. La situazione non è assolutamente drammatica per il presidente di Confcommercio, ma c'è ancora molto da fare, soprattutto per recuperare quel *gap* competitivo nei confronti dei nostri diretti competitor europei, come Francia e Spagna.

Confcommercio si sente di condividere quanto espresso in questa stessa sede, alcuni giorni fa, dal Vicepresidente del Consiglio, onorevole Rutelli, che ha parlato di perdita di competitività del turismo nel nostro Paese.

La legge finanziaria, tuttavia, ha segnato l'inizio di un processo a favore dell'innovazione e dell'ammodernamento del prodotto turistico italiano, oltre a risolvere alcune questioni da tempo aperte, quali quelle dei canoni demaniali e del turismo congressuale, con la deducibilità dell'IVA sul turismo stesso.

Ad avviso di Confcommercio, è necessario continuare quindi a sostenere il cammino intrapreso, anche attraverso le modalità di concertazione e condivisione avviate con il Comitato delle politiche turistiche e con l'Agenzia nazionale per il turismo.

Il presidente di Confcommercio ha approfondito quindi gli argomenti oggetto dell'indagine conoscitiva sulla legge n. 135 del 2001 e sulla sua applicazione. Al riguardo, egli condivide anche in questo caso l'opinione espressa dall'onorevole Rutelli, secondo cui la vera questione del turismo italiano è rappresentata dall'assetto istituzionale del nostro Paese, che non aiuta sicuramente una ripresa organica e stabile del turismo.

Confcommercio ritiene che la legge n. 135 del 2001 sia stata approvata tardivamente; subito dopo infatti è intervenuta la riforma del Titolo V della Costituzione con l'attribuzione della competenza esclusiva in materia di turismo alle regioni. La divisione delle competenze fra autorità centrale e regioni, in qualche modo riaffermata dagli articoli 1 e 2 della legge n. 135 del 2001, non ha mai trovato attuazione, nemmeno riguardo al principio del coordinamento delle politiche regionali e dell'indirizzo delle attività legislative. Attualmente, ha affermato il presidente di Confcommercio, esistono ventuno legislazioni completamente diverse l'una dall'altra, con effetti discriminanti per le imprese, a seconda della loro collocazione sul territorio nazionale. Dei primi due articoli della legge n. 135 del 2001 ha avuto attuazione solo l'istituzione del Comitato delle politiche turistiche, che si propone come punto di raccordo di quanto si sta facendo a livello nazionale in materia di turismo, ma che ha comunque dovuto cambiare denominazione, giacché si chiamava Comitato nazionale delle politiche turistiche. È stata soppressa la parola «nazionale», sotto la scure dell'impugnativa delle regioni davanti alla Corte costituzionale.

Per quanto riguarda l'articolo 4, relativo alla Carta dei diritti del turista, Confcommercio ricorda come questo testo legislativo, poco pertinente con il resto dell'articolato, sia il prodotto dell'unificazione di diverse proposte di legge, accorpate per dare maggiore velocizzazione al cammino parlamentare.

Rispetto poi ai sistemi turistici locali, Confcommercio ha svolto un'analisi che evidenzia una sostanziale disomogeneità delle normative regionali emanate in proposito.

Sulla definizione di imprese turistiche prevista dall'articolo 7, si può dire che non essendo mai entrata in vigore la norma relativa alle linee-guida, essa è troppo ampia, tale da ricomprendere tutto, senza essere di alcuna utilità.

Per quanto riguarda la previsione dei «buoni-vacanza», anche in questo caso si è di fronte ad una mancata applicazione della legge; nonostante ciò, Confcommercio crede che questo strumento possa costituire un utile elemento per favorire la destagionalizzazione del nostro turismo, garantendo a flussi aggiuntivi di turisti la fruibilità di questi *cheques* presso le strutture ricettive.

italiane.

Concludendo, il presidente di Confcommercio ha auspicato una profonda riflessione da parte del Parlamento che possa eventualmente condurre verso una riforma della legge n. 135 del 2001, affinché si avvii a soluzione «il problema dei problemi», cioè la *governance* del settore.

Nella seduta del 21 novembre 2007, Domenico Di Paola, presidente di Assaeroporti, ha sottolineato che gli indici di mobilità aerea, notoriamente, in Italia sono più bassi che nel resto d'Europa; naturalmente questo divario investe anche il comparto turistico, nel senso che una gran parte del nostro meraviglioso Paese è irraggiungibile, a causa sia dei tempi di accesso, sia dei costi. Pertanto, Assaeroporti crede sia importante attuare una politica per la mobilità a prezzi ragionevoli e per l'accessibilità degli scali regionali.

Per il turista non è certo un problema recarsi a Roma o a Venezia, ma, poiché l'Italia è grande, se si vuole creare un comparto turistico degno di questo nome, l'intero Paese, con tutte le sue risorse, deve potervi partecipare, favorendo l'accessibilità in tutte le sedi e in tutti i modi. Quindi, a detta del presidente di Assaeroporti, è innanzitutto necessaria una politica per l'incentivazione di nuovi collegamenti *low cost*.

Il secondo problema riguarda l'integrazione del trasporto aereo con gli altri trasporti necessari per il raggiungimento della destinazione finale da parte dei passeggeri. In tal senso, alcuni aeroporti, soprattutto nel periodo estivo, hanno assunto delle iniziative mirate ad assicurare ai passeggeri che arrivano in una determinata località dei collegamenti via autobus al costo di 1 euro, non tanto con le grandi aree urbane, ma con quelle località che hanno una vocazione prevalentemente turistica.

Quindi, per Assaeroporti bisogna prevedere l'attuazione di una politica che favorisca la mobilità e l'incentivazione dei nuovi collegamenti *low cost* in tutto il territorio nazionale, così come l'integrazione e il potenziamento delle connessioni fra le gli aeroporti e le destinazioni finali, attraverso sistemi di trasporto su strada, eventualmente di tipo *low cost*.

Se si vuole fornire un contributo che non sia banale, ha sottolineato il presidente Domenico Di Paola, e che non si occupi solamente di esaminare in termini sociologici il fenomeno dei voli *low cost*, bisogna riconoscere che questi aspetti, oltre ad avere un'importanza strutturale, qualora si optasse per una politica in questo senso, accrescerebbero anche le *chances* e la competitività degli aeroporti e dei territori ad essi collegati.

La responsabile dell'ufficio legislativo turismo di Confesercenti, Giuseppina Conti, ha fatto presente, nell'audizione del 21 novembre 2007, che la legge n. 135 del 2001 contiene numerosi elementi rilevanti che non sono stati correttamente applicati, anche a causa della successiva riforma costituzionale. Naturalmente, la non applicazione di alcuni elementi fondamentali ha limitato fortemente la valenza della legge, anche se, grazie ad essa, il turismo è stato riconosciuto come una attività economica trainante per il nostro Paese.

La dottoressa Conti ha sottolineato che se l'articolo 5, relativo ai sistemi turistici locali, fosse stato applicato secondo la sua filosofia ispiratrice, avrebbe costituito un notevole passo avanti nell'organizzazione turistica del territorio. Quest'ultima, infatti, era concepita come una aggregazione, a partire dal basso - fra strutture private e operatori privati e pubblici -, che avrebbe dovuto determinare una valorizzazione del territorio, del prodotto e del marchio di qualità. Purtroppo, questo non è accaduto e i sistemi turistici locali - previsti peraltro solo da alcune regioni - hanno spesso determinato solo la nascita di un'ulteriore struttura che si è aggiunta a quelle già esistenti, rappresentate da APTR, APT, IAT e Proloco.

Quindi, la Confesercenti riterrebbe importante avvicinarsi maggiormente allo spirito della legge per quanto riguarda la promozione dei sistemi turistici locali, visti come aggregazione dal basso di organismi pubblici e privati.

Tra l'altro, ad avviso di Confesercenti, della legge n. 135 del 2001 non è stato applicato neppure il quarto comma dell'articolo 7, che estende alle imprese turistiche le agevolazioni, i

contributi, le sovvenzioni, gli incentivi e i benefici di qualunque genere, previsti dalle norme vigenti per l'industria.

Infine, anche l'applicazione dell'articolo 10 sul fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico avrebbe potuto dare un importante impulso all'economia del turismo nel Paese, ma ciò non è avvenuto.

I rappresentanti del CNEL, auditi nella seduta del 16 gennaio 2008, hanno informato la Commissione di aver prodotto un documento sul turismo che raccoglie l'accordo di tutte le parti sociali rappresentate, quindi dei lavoratori e delle imprese. Il turismo, secondo ciò che è riportato in tale documento, è diventato uno dei maggiori propulsori dell'economia mondiale ed il nostro Paese dispone di un capitale turistico che può certamente approfittare di questo andamento della domanda mondiale; tuttavia, invece di acquisire posizioni, in campo mondiale, le perdiamo, sorpassati prima dalla Spagna poi dalla Cina.

Il motivo è, secondo il CNEL, che il nostro turismo si è sviluppato sulla formula mare-sole la quale, specialmente nella zona del Mediterraneo, presenta notevoli concorrenti, e il nostro Paese non è stato capace, tranne che in alcuni territori, di tenere il passo su tale formula; pertanto, se da una parte il nostro capitale turistico culturale in generale aumenta, dall'altra ci troviamo anche di fronte al fatto che la formula mare-sole, e persino la formula montagna, diminuiscono il loro valore.

Non vi è dubbio che questo avvenga per ragioni strutturali, ma anche per ragioni che riguardano il cambiamento della domanda turistica, la quale si esprime non più, come ieri, nella formula della villeggiatura, ma in termini completamente diversi, occupando spazi brevi, sia pure più volte nel corso dell'anno. Pertanto, anche la formula mare-sole a questo punto prevede non più il mese di vacanza, ma la settimana, il che significa un grande mutamento di parametri.

Da questo punto di vista si discute, da parte del Governo ma non solo, dei cambiamenti della stagionalità, ovvero come tentare di allungarne o superarne il limite, cosa in verità non così semplice come sembra.

Con la nuova domanda turistica, il nostro problema riguarda non solo la ricezione, ovvero il settore alberghiero e la ristorazione, ma anche una domanda di servizi che il nostro Paese non è pronto ad affrontare. Non solo: anche il nostro sistema ricettivo, pur volendo guadagnare in qualità, non offre, da questo punto di vista, ciò che offrono altri. Nella concorrenza mediterranea noi non offriamo la migliore qualità; ciò vale anche per i servizi che offriamo e che non sono solo alloggio e ristorazione, ma anche mezzi di trasporto per i percorsi di questa nuova domanda turistica. Infatti, non abbiamo più soltanto lo spostamento di gruppi di turisti attuato dai *tour operator* e dalle agenzie di viaggio, ma anche una domanda individuale che, evidentemente, necessita di servizi molto più di quanto non avvenisse in passato.

La verità è che l'Italia non ha una politica nazionale né per qualificare la domanda, né per capire quale possa essere l'assetto del territorio, quindi delle strutture e dei servizi. L'ostacolo non è il nostro regionalismo in materia; questo non significa che le regioni abbiano perso il loro ruolo e che dovremmo ricominciare daccapo e individuare qualche nuovo modello costituzionale in merito a questa materia, bensì significa, come speravamo, che l'intesa fra lo Stato e le regioni deve superare questi ostacoli, di modo che le regioni possano dedicarsi all'offerta turistica sia a livelli strutturali, sia a livelli di territorio. Le politiche di *marketing*, invece, dovrebbero essere realizzate in termini più generali. Questo viene promesso ogni volta: con la riforma dell'ENIT si è pensato che si dovesse arrivare a questo risultato, ma se oggi tentiamo di capire cosa succede nell'ENIT, vediamo un continuo scontro tra la posizione delle regioni e quella centrale.

Infine, se vogliamo sviluppare un turismo di qualità, dobbiamo ricordare che essa è rappresentata anche dalla qualità del servizio. Però noi vogliamo attuare una politica di qualità, senza avere risorse umane all'altezza della situazione. Non solo: cerchiamo sempre di più risorse umane non professionalizzate e soprattutto extracomunitarie, perché abbassano i costi di gestione. Anche su questo potremmo muoverci in termini politici.

Collaborare insieme nel Mediterraneo, ad esempio, sul tema delle risorse umane, sarebbe già un elemento sul quale potremmo meglio lavorare, ma non lo facciamo.

Non vi è dubbio che abbiamo bisogno di ritrovare il significato del *made in Italy* e non possiamo farlo semplicemente mobilitando ogni regione a presentare il suo pacchetto più o meno differenziato.

La conseguenza di tutto ciò è che il miglioramento della domanda turistica avviene sulle città d'arte, ovvero Roma, Venezia e Firenze, e che gli investimenti, anche nell'ospitalità, vengono fatti su queste città.

Concludendo, si può ben affermare che vi è bisogno di una politica turistica che rispetti le differenze e le capacità regionali ma che, contemporaneamente, riesca a realizzare anche una politica nazionale.

Infine, la Legacoopturismo, in un documento trasmesso alla Commissione, ha anzitutto sottolineato che il problema maggiore del turismo in Italia è costituito dalla difficoltà del Paese di dotarsi di una politica turistica nazionale; e ciò non tanto per l'attribuzione della competenza esclusiva in capo alle regioni, quanto per un'interpretazione rigidamente formalistica di tale competenza, che rende difficile l'elaborazione di politiche condivise a livello nazionale: questo produce pesanti impatti negativi su temi quali la promozione, la classificazione alberghiera e più in generale delle strutture, le professioni turistiche, i sistemi turistici locali. Questi ultimi, in particolare, che potevano essere un'occasione anche per la possibilità di costituirli in forma cooperativa, sono stati costituiti con criteri assai diversi da regione e regione, e spesso sulla base di logiche burocratiche e amministrative. Per quanto concerne i buoni-vacanza, la Legacoopturismo si dichiara ad essi favorevole, con la condizione che siano effettivamente finalizzati all'accesso alla vacanza dei ceti meno abbienti e che siano anche indirizzati alla destagionalizzazione dei flussi.

Per quanto concerne l'ENIT, giudica positiva la riforma recentemente attuata e ritiene che attualmente la priorità sia costituita dal fatto di poter lavorare serenamente.

5. Sintesi dei principali problemi emersi e osservazioni conclusive

Da quanto esposto nel paragrafo che precede, e sottolineando che, nell'elaborazione del presente documento conclusivo, la Commissione ha convenuto all'unanimità di non inserire riflessioni di carattere marcatamente politico, si possono comunque rappresentare sinteticamente i principali problemi emersi:

- 5.1 Il problema della *governance* del sistema. Questo è un dato ed una riflessione che, pur con sottolineature e posizioni differenziate, è emerso dagli interventi di tutti gli auditi. L'approvazione della legge n. 135 del 2001 è andata rapidamente ad impattare con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione operata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, con la quale le funzioni relative alla materia del turismo sono state assegnate con competenza esclusiva alle regioni; tale discrasia ha provocato una attuazione parziale e non convinta della legge stessa, da un lato, ed una estrema frammentazione nell'applicazione di alcuni punti qualificanti della riforma stessa (ad esempio, l'identificazione dei sistemi turistici locali, che è stata attuata solo da alcune regioni ed in maniera estremamente difforme) dall'altro. D'altro canto, alcune delle funzioni che sono ricadute nella competenza esclusiva delle regioni (si pensa ad esempio al sistema della classificazione delle strutture alberghiere e turistiche) sarebbero state meglio standardizzate ove i criteri fossero stati univocamente e centralmente definiti (e, secondo alcuni, verificati a posteriori da un'Autorità indipendente). Più in generale, è stato sottolineato che, di fronte ad una grave crisi del sistema turismo, con la perdita di porzioni notevoli del mercato, l'Italia non riesce a fare fronte alla concorrenza internazionale a causa dell'assenza di una politica nazionale in materia, che qualifichi l'offerta e la domanda, con un *brand*

riconoscibile relativo al prodotto Italia. L'offerta e la promozione frammentata messa in atto dalle regioni non sembra, infatti, raggiungere una massa critica sufficiente a indirizzare la domanda e, soprattutto, ad innescare quei processi di innovazione e di qualificazione dell'offerta che sembrano essenziali di fronte ad una richiesta di servizi da parte del turista che è radicalmente cambiata.

- 5.2 Non attuazione di molte disposizioni della legge n. 135 del 2001. Questo punto va ad intersecarsi in parte con il precedente, avendo una delle sue cause nella modificazione delle competenze apportata dal mutato quadro costituzionale: ad esempio, come accennato, la mancata individuazione omogenea dei sistemi turistici locali che avrebbero dovuto/potuto qualificarsi come soggetti nati dalla spinta di un territorio integrato e accorpato e fungere da volano nella formazione dell'offerta turistica; nell'attuazione concreta della norma, essi a volte non sono stati individuati; altre volte non sono effettivamente entrati in funzione pur essendo legislativamente previsti; altre volte, infine, non sono stati altro che la trasposizione meccanica di enti preesistenti (quali le ATP). E' stato comunque messo in luce che anche altre parti della legge sono state molto parzialmente attuate: dalla carta dei diritti del turista, che non è mai decollata né come strumento informativo, né quale supporto in caso di controversie derivanti da inadempienze contrattuali, ai buoni-vacanza, che non sono stati praticamente utilizzati quale strumento prezioso per incrementare la domanda turistica interna e per destagionalizzare i flussi turistici, al finanziamento più generale della legge stessa. Il giudizio pressoché unanime sulla legge è che essa si è presentata come una buona legge, ma è rimasta incompiuta.
- 5.3 Carenza nella qualificazione e differenziazione del prodotto-turismo. La difficoltà ad innovare e qualificare i vari segmenti di offerta turistica appare in gran parte strutturale: le strutture ricettive si caratterizzano (un po' come in generale la piccola industria italiana) come micro-dimensionate e spesso non di proprietà dei gestori; questi dati, come naturale, scoraggiano ed impediscono l'investimento su di esse, necessario per la loro riqualificazione, anche in relazione all'offerta di alcuni tipi di servizio (quale quello diretto all'accoglienza delle persone diversamente abili, ovvero del turismo cosiddetto sociale). In Italia manca inoltre quasi completamente la presenza delle grandi catene alberghiere, anche per una comprovata incapacità di attrarre investimenti dall'estero. Da un punto di vista strutturale, assai carenti si presentano inoltre i vettori di trasporto (sia il vettore aereo che i trasporti di terra): questo scoraggia il cosiddetto turismo itinerante, ovvero che non si ferma in un'unica località, e rende pressoché irraggiungibili alcune parti del territorio nazionale (ovvero raggiungibili solo con ingente spesa di tempo e denaro). Anche altre fette di domanda, infine, non trovano risposte nella richiesta di nuovi servizi: si pensa ad esempio al turismo ciclabile, che caratterizza il turismo in Olanda e che sarebbe particolarmente appetibile in Italia. La convinzione che emerge è che di fronte ad una domanda di turismo che è cambiata e che continua a cambiare l'Italia non sia in grado di raccogliere le forze per rispondere come sistema-Paese: il dato dell'aumento percentuale, ed in controtendenza, del turismo culturale conferma tale analisi, poiché in tale caso è il prodotto che si qualifica da solo. L'Italia sta perdendo buona parte del turismo cosiddetto popolare, ma non migliora nemmeno su quello che si potrebbe caratterizzare quale turismo di qualità, poiché non offre la migliore qualità né per l'alloggio, né per la ristorazione, né per la mobilità sul territorio (risente di questa situazione anche il turismo termale, un tempo punto di forza del settore), mentre continua rimanere non concorrenziale il rapporto qualità-prezzi.
- 5.4 Carenze nella rilevazione dei dati. Un elemento che è stato particolarmente sottolineato è la difficoltà a reperire dati attendibili relativi alle presenze turistiche, alla loro durata, all'indice di fidelizzazione, eccetera: ovvero dati relativi al fenomeno turismo che possano permettere di leggere meglio la domanda e di calibrare l'offerta. La rilevazione dei dati, che fino ad ora è stata in pratica affidata all'ISTAT, dovrebbe in futuro essere attuata dal nuovo Osservatorio per le politiche turistiche.

- 5.5 Carenza nella formazione del personale. Da più parti è stato rilevato che nell'offerta turistica italiana si sconta anche una grave carenza relativa alla politica dell'accoglienza; senza dubbio fra le cause di tale deficit rientra la non adeguata formazione del personale di tutti i livelli addetto al turismo, sia a causa dell'accentuata stagionalità dello stesso, sia, per quanto riguarda il livello manageriale, a causa dell'assenza di un atteggiamento culturale che riconosca la complessità del fenomeno turistico e la delicatezza insita nell'opera di qualificazione dell'offerta. A differenza quindi che nei Paesi nostri *competitor* non esistono percorsi di alta formazione per i manager del turismo, ed il personale di diverso livello è spesso precario e stagionale.
- 5.6 Difficoltà nella politica di promozione turistica. Tutte le strutture concepite nelle legge 135 del 2001 quali potenziali fulcri della promozione turistica hanno parzialmente funzionato: dai sistemi turistici locali, per quanto concerne la promozione da effettuare sul territorio; all'ENIT, che solo dopo l'ultima riforma sembra essersi assestato in un assetto organizzativo conforme alle esigenze di un soggetto incaricato di curare la promozione integrata delle risorse turistiche e promuovere le varie tipologie dell'offerta turistica nazionale; alla Conferenza nazionale del turismo, che non sembra avere compiutamente ottemperato alla sua competenza in relazione alla definizione delle linee guida delle politiche del turismo, né al compito di favorire il confronto tra le istituzioni e le rappresentanze del settore; né infine, per venire a due ulteriori strutture definite successivamente, è stato di qualche utilità il portale telematico ideato per assemblare e coordinare il "prodotto Italia" in una vetrina tecnologicamente avanzata; né sul fronte del coordinamento dell'informazione ha avuto un impatto rilevante l'Osservatorio nazionale, che solo recentemente ed in seguito ad interventi attuati sulla sua struttura originaria, ha acquisito un'identità precisa.