



**DOCUMENTO PROGRAMMATICO DEL SISTEMA CAMERALE PER IL RINNOVO  
DELL'INTESA QUADRIENNALE CON LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA SUL TURISMO**

Bologna, 28 novembre 2005

A livello nazionale, anche il comparto turistico non è riuscito a tenere il passo dei veloci mutamenti registrati dalla domanda internazionale, che evidenzia una crescente segmentazione e un riorientamento verso nuove destinazioni turistiche. A fronte della negativa situazione congiunturale, l'Italia dispone- come evidenziato nel documento predisposto dall'Unioncamere nazionale per l'Assise degli amministratori camerali del turismo- "di un potenziale di attrattività dei flussi mondiali di domanda, poiché combina un formidabile patrimonio storico-artistico con una ricchezza di risorse naturali e ambientali di primissimo ordine e con una presenza imprenditoriale ricca e articolata." Ma non bastano le grandi risorse naturali da sole per restare competitivi e garantire un sentiero di sviluppo del settore: partendo dal livello nazionale, serve un insieme articolato e differenziato di servizi (non solo di accoglienza) che includono una vasta gamma di attività. L'attività turistica del nostro paese, se ben riorganizzata, può costituire, con le sue peculiari caratteristiche di trasversalità, un potente **volano di sviluppo** e di crescita economica.

Si deve puntare alla creazione di un' offerta a forte strutturazione organizzativa, una sorta di **industria sostenibile** chiamata a interpretare e intercettare esigenze e richieste di turisti che ricercano un **mix di prodotti** da usufruire simultaneamente e in un ridotto arco di tempo: salute, benessere, esplorazione del territorio, cultura, gastronomia, in sintesi esperienze piacevoli. Le vacanze diventano più brevi e frammentate. Si è passati da una motivazione di turismo distribuito in un tempo mediamente lungo (anche se per una circoscritta fascia della popolazione) alle molteplici motivazioni, concentrate in un tempo ristretto, che orientano attualmente il movimento turistico di una più ampia fascia di popolazione. Gli obiettivi da perseguire da parte degli operatori del settore sono di conseguenza impegnativi. L'offerta turistica è chiamata a intercettare le nuove e differenziate **aspettative di benessere** di turisti e cittadini, sempre più sensibili a quel complesso di situazioni e di servizi che contribuiscono a determinare il livello di **qualità della vita**. Gli enti locali sono chiamati, da parte loro, a valutare con crescente attenzione l'impatto delle scelte di programmazione territoriale sul turismo, a incrociare le ragioni del settore con quelle dei trasporti e delle altre infrastrutture, a puntare sullo **sviluppo sostenibile** e sulla qualità ambientale. Tenendo presente che servirebbe anche una **strategia complessiva del sistema-paese**, se è vero ad esempio che- come documentato dall'Organizzazione mondiale del turismo- il controllo dei sistemi logistici (innanzitutto le linee aeree) tende ormai a prevalere sulla destinazione finale, nel determinare lo spostamento di considerevoli quote di mercato, relativamente ai turisti che si spostano su distanze superiori ai 1000 chilometri.

In una fase difficile, nella quale l'Italia **perde quote di mercato**, l'economia turistica regionale è contrassegnata da una **sostanziale tenuta**. Anche a livello regionale, la difficile congiuntura economica, la riduzione del potere d'acquisto e la conseguente contrazione dei consumi hanno manifestato i loro effetti in maniera più o meno accentuata in tutti i comparti turistici dell'Emilia-Romagna. L'aumento del costo della vita e dei prezzi, soprattutto nell'extra alberghiero, ha reso certamente meno concorrenziali determinate destinazioni di un territorio regionale dove sono localizzati alcuni dei bacini turistici tra i più dinamici del nostro paese. Ma si conferma- come emerge dal nono Rapporto dell'Osservatorio turistico regionale, realizzato da Regione e Unioncamere, in collaborazione con Confcommercio e Confesercenti- la **coesistenza** di elementi di **ridimensionamento quantitativo** e di **segnali positivi e rassicuranti**. Sulla base di un leggero incremento degli arrivi, una riduzione delle presenze e l'accentuazione della crescita del movimento "fuori stagione" nelle località balneari, nel 2004 si ribadisce la solidità relativa del prodotto turistico "Riviera dell'Emilia-Romagna" che conferma il trend di **destagionalizzazione** perseguito con successo da diversi anni- attraverso la qualificazione dell'offerta alberghiera e il parallelo sviluppo delle infrastrutture per congressi, manifestazioni fieristiche, sportive e culturali- e rafforza la leadership nello scenario italiano. Sostanzialmente stabile resta la quota di traffico, movimento e presenze delle città d'arte e d'affari della regione. Il movimento turistico nelle località termali registra un incremento del numero di arrivi e una contrazione del volume di presenze. Il turismo dell'Appennino continua ad essere penalizzato da problemi di identità che sollecitano

logiche di **diversificazione del prodotto**: il "bianco" risente positivamente degli investimenti effettuati in impianti evoluti (soprattutto a Bologna, Modena e Reggio Emilia), mentre va perseguita una dinamizzazione dell'offerta di "verde", prodotto maturo che dovrebbe adottare standard più flessibili per attirare una clientela differenziata per target e conseguire un posizionamento in nuove "nicchie", andando oltre il tradizionale ancoraggio alla domanda di anziani alla ricerca di una "vacanza al fresco". Risultati soddisfacenti si sono registrati da parte dei parchi di divertimento- di cui la Romagna vanta la maggiore concentrazione in Italia (ben 16 tra tematici e acquatici- che evidenziano peraltro un non trascurabile potenziale di sviluppo, come da esplorare sono le possibilità del turismo fluviale, seguendo l'esempio di significativi Paesi esteri.

I dati pressoché definitivi della stagione estiva 2005 portano a presumere che le cifre non si discosteranno molto da quelle del 2004, anche se l'estate, condizionata da elementi climatici sfavorevoli, non è risultata complessivamente brillante per i diversi comparti del turismo regionale. L'Emilia-Romagna resta la **seconda regione come numero di visitatori**, pur con una diversa composizione dei flussi: aumentano le presenze e diminuiscono le giornate pro-capite; resta tendenzialmente stabile (80%) la percentuale del mercato interno, mentre le presenze dai mercati esteri evidenziano una crescita generale, con l'unica eccezione della Germania, ancora il principale mercato per la regione. La continuazione nel 2005 del calo di afflusso di turisti dalla Germania si spiega con **l'effetto combinato** del persistere di una congiuntura economica negativa che colpisce in particolare il ceto medio tedesco e di aspetti critici connessi con l'offerta (l'aumento dei prezzi, le difficoltà che ruotano intorno alle problematiche dell'ambiente e dei collegamenti aerei). Da evidenziare, per altro verso, la crescita dei turisti provenienti dalla Russia, al punto che in una stagione altalenante come quella 2005 uno dei dati più positivi va considerato proprio l'incremento di arrivi dai paesi dell'Est Europa. Non è stata dunque intaccata, come sottolineato nel DPEF 2006-2010 della Regione, "la posizione di vertice" che nel corso degli anni il bacino turistico emiliano-romagnolo ha saputo guadagnarsi, riuscendo anche in questa fase difficile a mantenere "livelli significativi di capacità competitiva". Anche se la situazione **moderatamente positiva** dell'economia turistica regionale non deve indurre a trascurare le problematiche **prospettive a medio termine**.

E' dunque nello scenario di una stagione in chiaroscuro che va inserita la riflessione sulle scelte che deve adottare il sistema camerale in merito al **rinnovo dell'intesa quadriennale con la Regione** in materia di promozione turistica, in scadenza il prossimo 31 dicembre. La prima intesa è stata stipulata il 9 dicembre 1997 e rinnovata per altri 4 anni il 25 marzo 2002, determinando **l'integrazione delle risorse** per perseguire una maggior efficacia delle azioni di promozione turistica. L'intesa costituisce la partnership più significativa finora costruita con la Regione da parte del sistema camerale e non trova riscontro in altri contesti regionali, come confermano i documenti dell'Assise nazionale dell'Unioncamere. Nella prima intesa del 1997, la Regione e le Camere di Commercio hanno condiviso le scelte che stanno alla base della **riorganizzazione degli strumenti attuativi** varata con la legge regionale 7/1998 sull'organizzazione turistica, che ha a sua volta ridefinito il quadro delinato dalla legge 28 che risaliva al 1993 (la c.d. "Legge Sandri"). Nell'impianto normativo approvato nel 1998 si è previsto:

- la costituzione di una Agenzia regionale del turismo, sede della concertazione tra gli operatori pubblici e privati, e la partecipazione al relativo Comitato di una rappresentanza anche del sistema camerale;
- la trasformazione in chiave privatistica dell'Azienda di Promozione Turistica Regionale e l'individuazione come partner di riferimento della Regione nella nuova APT del sistema camerale, che detiene il 49% del pacchetto azionario ed è stato chiamato ad indicarne il Presidente;

- la partecipazione del sistema camerale, unitamente alle altre istituzioni pubbliche locali, alle Unioni di prodotto per la definizione di progetti di promozione dei singoli segmenti che caratterizzano l'offerta turistica emiliano-romagnola (città d'arte, Appennino, costa e terme).

Nella legge 7 risulta centrale la promozione del prodotto in maniera innovativa, con un approccio a "geometria variabile", che coinvolge i territori in relazione alle rispettive vocazioni. L'Apt realizza annualmente un piano operativo con risorse della Regione e delle Camere di Commercio, oltreché con le commesse acquisite autonomamente, cercando di garantire un riequilibrio tra i diversi prodotti e vocazioni territoriali. Al fine di dare massima concretezza all'intesa, le Camere di commercio si sono infatti impegnate a mettere ogni anno a disposizione dell'Apt (attualmente presieduta da Sergio Mazzi, presidente dell'ente camerale di Forlì-Cesena,) risorse finanziarie per oltre 1 milione di Euro (circa 2 miliardi delle vecchie lire), a fronte di un importo circa sette volte più consistente messo a disposizione dalla Regione. Da questo punto di vista, il sistema camerale valuta positivamente le indicazioni dell'assessore Guido Pasi che, intervenendo nel Consiglio di Amministrazione di Unioncamere, pur auspicando che il livello statale riprenda a garantire finanziamenti al settore, ha assicurato per i prossimi quattro anni la **sostanziale invarianza** (nonostante i tagli ai bilanci regionali contenuti nella Finanziaria) delle risorse destinate alla promocommercializzazione attraverso sia l'attività dell'Apt- sulla base del rinnovo dell'intesa con il sistema camerale- sia le iniziative delle Unioni di prodotto; parallelamente, si dovrà effettuare una più rigorosa selezione dei progetti della filiera privata, all'insegna del "meglio meno, ma meglio". Di interesse anche la proposta di Pasi della innovativa linea di finanziamento del **marketing territoriale**: per tale via, si potrà chiedere ai territori di investire (con una quota di sostegno regionale) per rafforzare il valore delle destinazioni dove si produce turismo, ma anche le sinergie con le attività culturali e con le produzioni tipiche dell'agricoltura e dell'artigianato.

A distanza di circa 7 anni, si è comunque aperto il confronto sulla validità e sugli eventuali spazi di perfezionamento dell'impianto della legge 7, anche in considerazione dell'evoluzione della domanda turistica. Su questi aspetti, anche il sistema camerale intende sviluppare riflessioni e proposte, con l'apporto dell'appena costituita Commissione di settore, prendendo le mosse dalla valutazione sulle modalità di intervento che le Camere intendono adottare in occasione del rinnovo dell'intesa in scadenza. Nel programma di legislatura della Regione viene manifestata l'intenzione di "promuovere un Tavolo turismo presso la Presidenza," con tutti i protagonisti del settore, per disporre di una sede di confronto sulla direzione di marcia da imboccare per una nuova fase di sviluppo, con una logica che ad avviso del sistema camerale deve tener presente le misure anche sul versante infrastrutturale da adottare nel complessivo sistema regionale, nonché contribuire a stimolare una svolta nazionale da troppo tempo attesa. Sarebbe infatti necessario, in attuazione della legge-quadro nazionale, attivare un rapporto saldo tra Regioni ed Enit, con l'avvio di progetti interregionali per dare respiro agli interventi. Il sistema camerale è pronto a portare il suo specifico apporto al costituendo Tavolo, che potrà rivelarsi un'utile sede di concertazione tra istituzioni ed il mondo associativo; ha nel frattempo avviato una verifica delle modalità con le quali la Regione intende proseguire il proficuo rapporto di confronto e di collaborazione con le Camere di commercio che in questi anni hanno coerentemente mantenuto gli impegni, anche finanziari, a supporto delle politiche regionali.

E' convinzione del sistema camerale che l'originale impianto normativo abbia retto alla prova dei fatti e che l'Azienda di Promozione Turistica regionale abbia complessivamente ben operato, avvalendosi di una **proficua sinergia tra i soggetti, i progetti, le risorse**; le commesse acquisite e realizzate per conto delle Unioni di prodotto dall'Apt vanno anch'esse considerate un indicatore di mercato dell'efficienza dell'attività svolta. Una cartina di tornasole significativa del livello di efficienza dell'Apt va considerata l'incidenza dei costi di funzionamento che si attesta intorno al 17,5 % del volume complessivo di attività, in virtù degli incrementi significativi del budget derivanti dall'acquisizione di ulteriori contratti dalla Regione e dalle Unioni di prodotto

(passati nel 2004 da 8 milioni a 11 milioni di euro), fondamentali per attenuare la rigidità della struttura dei costi, correlata alle due sedi e alla situazione contrattuale del personale dipendente. Le Camere di commercio sottolineano l'opportunità di potenziare e far evolvere, sulla base dei risultati positivi raggiunti, il **modello originale di intervento** costruito dalla Regione, per conferire un nuovo profilo all'azione promozionale turistica.

Elevare l'efficacia delle iniziative e della spesa promozionale **verso i mercati esteri**- sia quelli **consolidati** (Germania, Francia, Svizzera, Austria) che gli "sperimentali"(Cina, Usa Giappone)- richiede innanzitutto un maggior sforzo di **integrazione** e **coordinamento**, sia a livello nazionale che in ambito regionale. Alla luce della riforma dell'ENIT, che diventa l'Agenzia per la promozione turistica del paese, alimentata con i contributi dello Stato e delle Regioni, va assegnata una crescente valenza strategica al ruolo dell'APT in materia di promozione all'estero dell'offerta turistica regionale. Regione e sistema camerale devono lavorare con coerenza perchè l'Apt venga riconosciuto anche dagli altri soggetti che operano sul versante dell'internazionalizzazione come lo strumento necessario non solo per il collegamento con l'attività di promozione all'estero dell'ENIT, ma anche per garantire il **coordinamento delle iniziative in ambito regionale**. In tal modo, si può scongiurare il rischio di sovrapposizioni e frammentazioni che, in uno scenario di risorse pubbliche decrescenti, non farebbero altro che logorare le potenzialità del turismo. In questa logica, a livello regionale vanno ricercati crescenti **collegamenti intersettoriali** con le iniziative degli Assessorati alle Attività Produttive e all'Agricoltura (tenendo presente che la ricchezza enogastronomica della regione e l'agriturismo costituiscono un valido "ambasciatore all'estero" che eleva le capacità attrattive del territorio). Il sistema camerale può contribuire, data la composizione dei propri organismi direttivi, ad affermare l'esigenza di una "cabina di regia" per l'internazionalizzazione, a favorire una più incisiva sintesi intersettoriale e a ricercare (pur consapevole delle difficoltà) spazi di collaborazione tra le strutture aeroportuali in ambito regionale -facendo leva sulle partecipazioni detenute nelle infrastrutture- nella consapevolezza che l'internazionalizzazione dell'economia regionale, compresa quella turistica, non può prescindere dal rafforzamento dei collegamenti aerei, soprattutto alla luce dell'avvento del low cost.

Più in generale, si può lavorare d'iniziativa per far evolvere le modalità promozionali, privilegiando azioni più mirate rispetto a campagne "ad ombrello" impostate sulla "marca" Emilia-Romagna. Si può dare ulteriore corpo e slancio ai **pacchetti turistici integrati** e alle iniziative per sviluppare ulteriormente il **rapporto tra strutture ricettive ed extra-ricettive**. Vanno stimolate, parallelamente, le amministrazioni comunali ad adottare linee a medio termine per recuperare un certo ritardo infrastrutturale accumulato nel "capitale fisso" del territorio (viabilità, parcheggi, aree pedonali, aree verdi, ecc.) e per integrare le leve urbanistiche con le iniziative promozionali, al fine di rafforzare il legame con il territorio. In tal senso un'idea da verificare è sperimentare la formula dei fondi immobiliari territoriali finalizzati al recupero di vecchi edifici, da destinare ad infrastrutture di servizio per il sistema turistico. In sintesi, anche nei confronti degli Enti Locali, sempre in un'ottica di vera integrazione, è necessario premere per un utilizzo della leva urbanistica coerente con una nuova concezione delle politiche del turismo e ad una rivisitazione mirata delle società di trasformazione urbana. Anche gli abbinamenti con alcune attività produttive non vanno trascurati, come attestano le potenzialità di esempi come il distretto dei motori "Motor Valley" sul quale ha lavorato l'ente camerale di Modena, il "**distretto nautico**" high- tech, al quale stanno collaborando le Camere di commercio di Ravenna e di Forlì-Cesena oppure ipotesi da definire di distretti agro-alimentari. Vanno confermati la vocazione promozionale dell'APT Regionale e la sua funzione di struttura di coordinamento e di servizio per le Unioni di prodotto- sempre più chiamate a vendere un territorio integrato-, per gli enti locali territoriali e per i soggetti imprenditoriali privati o pubblico-privati; va accentuata a un tempo la sua propensione a impegnarsi per l'internazionalizzazione delle iniziative promozionali del sistema pubblico e privato. Va peraltro avviato all'assenza delle rappresentanze imprenditoriali private all'interno dell'organismo gerente, anche se le soluzioni da trovare devono garantire un giusto equilibrio tra esigenze di operatività ed

esigenze di rappresentatività e non devono trascurare la positiva collaborazione che si è instaurata in questi anni con le associazioni delle diverse tipologie di operatori del settore.

Non appare, invece, produttivo mettere in discussione l'impianto generale della legge del 1998 o rivisitare radicalmente la fisionomia organizzativa e la peculiare "missione" aziendale dell'Apt. In attesa dell'attivazione del Tavolo, non è stato del resto considerato opportuno avviare un percorso di modifica della legge 7 e dell'organizzazione turistica regionale. Il rischio di una drastica e non meditata revisione del quadro normativo potrebbe indebolire il disegno che ha progressivamente consentito di superare una situazione di **frammentazione** a livello territoriale delle risorse e delle strategie promozionali, di sviluppo non coordinato e di "competizione campanilistica" delle iniziative di promozione turistica e di marketing, come avveniva fino al 1993, quando operavano le aziende di promozione turistica provinciali. Va, in altre parole, evitato il rischio che la giusta ricerca di flessibilità nelle strategie promozionali, per comprendere e intercettare le nuove tendenze della domanda nazionale e internazionale, e la richiesta di spostare progressivamente l'attenzione sui sistemi turistici locali e sulle eccellenze territoriali e di prodotto finiscano per aprire la strada a un **ritorno al passato**, quando troppi enti si occupavano di turismo con risultati e strategie contraddittorie.

In sintesi, come Camere di commercio i punti salienti di una piattaforma programmatica per il rinnovo dell'intesa sul turismo possono essere così sintetizzati:

- proporre alla Regione di inserire il rinnovo dell'intesa sul turismo all'interno di un'intesa più ampia, stipulando un accordo quadro di collaborazione sui temi che vedono impegnato il sistema camerale (dall'innovazione, all'internazionalizzazione, all'informazione economica);
- sul versante dell'internazionalizzazione, sollecitare una "cabina di regia" tra Regione, Camere di commercio e Apt, al fine di garantire il coordinamento delle politiche di promozione all'estero dell'offerta turistica regionale, con un approccio integrato e di ampio respiro, ricercando il collegamento con le iniziative dell'ENIT, nell'ambito di nuovi indirizzi statali conseguenti alla riforma;
- ricercare ulteriori modalità di concertazione della Regione, del sistema camerale e dell'Apt con gli enti locali, il mondo associativo e con i privati, ricercando un punto di equilibrio tra le ragioni dell'operatività e quelle della rappresentatività;
- promuovere a livello locale le Camere di Commercio come **integratori di sistema** nella valorizzazione dei territori, proponendosi come sedi di informazione e coordinamento tra l'attività dell'Apt regionale e le iniziative avviate a livello locale, e stimolando la riflessione, parallelamente, su un piano a medio termine per recuperare i ritardi sul versante infrastrutturale, anche con il ricorso a nuovi strumenti finanziari, sull'interazione tra scelte urbanistiche e promozione turistica del territorio, su progetti integrati di nuova generazione, che vedano protagonisti anche Unioni e club di prodotto, in un'azione intersettoriale, d'intesa con le associazioni e con l'intento di contribuire a costruire una **nuova fase di sviluppo del settore**.