



OSSERVATORIO TURISTICO REGIONALE

Regione ed Unioncamere Emilia-Romagna
in collaborazione con
Confcommercio e Confesercenti



GOVERNANCE E MARKETING TERRITORIALE NEL TURISMO

Rapporto 2010

a cura di Unioncamere Emilia-Romagna

Studi e Ricerche





OSSERVATORIO
TURISTICO REGIONALE



*Regione ed Unioncamere Emilia-Romagna
in collaborazione con
Confcommercio e Confesercenti*



GOVERNANCE E MARKETING TERRITORIALE NEL TURISMO

Rapporto 2010

a cura di Unioncamere Emilia-Romagna



RICERCHE E AUTORI

Ugo Girardi ha curato l'impostazione del volume, coadiuvato da Stefano Lenzi e da Lorenza Maccaferri per la composizione grafica. Nel rapporto sono sintetizzati i principali risultati di quattro ricerche finanziate dall'Osservatorio regionale:

- **"Il Bilancio consuntivo 2010 del turismo in Emilia-Romagna"**, realizzata da Trademark Italia.

- **"La sussidiarietà applicata al turismo: nuovi modelli di governance e di partenariato pubblico-privato"**, realizzata da Iscom Group, con la collaborazione di Paola Ragazzini, Giovanna Zammarchi, Fernanda Mendoza, Pietro Fantini, Nicola Minelli e Francesca Cappola; si ringraziano gli operatori che hanno contribuito alla realizzazione delle indagini.

- **"L'immagine turistica della regione Emilia-Romagna on-line"**, realizzata dal Centro Studi Turistici di Firenze, curata e coordinata da Gianfranco Lorenzo con la collaborazione di Antonella Galli. Raccolta e catalogazione dei dati a cura di Claudia Buoncompagni, Tommaso Ciabini, Daniela Fontanazza, Susanna Livi, con la collaborazione del CAT Confesercenti Emilia-Romagna.

- **"Prodotti tipici e cucina tradizionale: valore aggiunto per il turismo"**, realizzata da Press & Web a cura di Beatrice Musi. Press & Web ringrazia chi ha condiviso esperienza di lavoro e progetti per accrescere il turismo enogastronomico regionale. In particolare: Marcello Comellini e Maurizio Davolio per l'apporto sui contenuti.

Rossella Salvi, responsabile dell'Ufficio statistico della Provincia di Rimini, con la collaborazione all'elaborazione dati di Cristiano Attili ed Elena Sacchini, aggiorna i risultati della sperimentazione sulla statistica in rete per la domanda turistica.

Giuseppe Giaccardi, Lidia Marongiu e Andrea Zironi, senior partner dello Studio Giaccardi & Associati – Consulenti di Direzione, con la collaborazione di Stefania Deiana, junior partner e analista, responsabile delle interviste internazionali, sintetizzano i risultati del progetto *"Webbing, come aumentare l'incoming turistico utilizzando la forza della rete e la leva del web"*, realizzato per conto di Unioncamere Emilia-Romagna.

© Copyright 2011 by Maggioli S.p.A.

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.

Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001: 2000

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8

Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622020

www.maggioli.it/servizioclienti

e-mail: servizio.clienti@maggioli.it

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2011
dalla Litografia Titanlito s.a.

Dogana (Repubblica di San Marino)

Indice

Premessa		
<i>Andrea Zanlari</i>	Pag.	9
Introduzione		
<i>Vasco Errani</i>	»	11
1. Interventi introduttivi	»	15
1.1. Un piano strategico a medio termine per recuperare competitività nel turismo di <i>Ugo Girardi</i>	»	15
1.1.1. L'impatto della recessione e la capacità di tenuta del turismo	»	15
1.1.2. Il modello di governance del turismo in Emilia-Romagna	»	18
1.1.3. Le indicazioni della Conferenza nazionale del turismo	»	20
1.1.4. L'assetto delle competenze in materia di turismo: la ricerca di un punto di equilibrio tra Stato e Regioni	»	26
1.1.5. La collaborazione e il raccordo tra Stato e Regioni per una nuova fase di sviluppo del turismo	»	32
1.2. La capacità ricettiva in Emilia-Romagna di <i>Federico Pasqualini e Stefano Lenzi</i>	»	35
2. Il bilancio consuntivo 2010 del turismo in Emilia-Romagna		
a cura di <i>Trademark Italia</i>	»	41
2.1. Il turismo in Emilia-Romagna nel 2010	»	41
2.2. La Riviera dell'Emilia-Romagna	»	44
2.2.1. Il turismo balneare 2010 in Italia	»	44
2.2.2. L'andamento dell'estate 2010 sulla Riviera....	»	47
2.2.3. Appendice statistica	»	51

INDICE

A. Il movimento autostradale	Pag.	51
B. Il movimento aeroportuale	»	54
C. L'andamento meteo	»	57
D. Flash sui consumi 2010	»	58
2.3. Le città d'arte e d'affari dell'Emilia-Romagna	»	59
2.3.1. Lo scenario delle città italiane nel 2010	»	59
2.3.2. La performance delle città dell'Emilia-Romagna nel 2010	»	61
2.4. L'Appennino dell'Emilia-Romagna	»	66
2.4.1. Lo scenario della montagna italiana	»	66
2.4.2. Il quadro dell'Appennino	»	71
2.5. Le Terme dell'Emilia-Romagna	»	74
2.5.1. Lo scenario turistico-termale in Italia	»	74
2.5.2. La congiuntura 2010 nelle Terme dell'Emilia-Romagna	»	77
3. La sussidiarietà applicata al turismo: nuovi modelli di governance e di partenariato pubblico-privato		
a cura di <i>Iscom Group</i>	»	83
<i>Introduzione</i>	»	83
3.1. Principio di sussidiarietà e organizzazione turistica	»	84
3.1.1. Modelli di attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale	»	86
3.1.2. Esternalizzazione dei servizi	»	87
3.1.3. Sussidiarietà per progetti	»	88
3.1.4. La valorizzazione delle iniziative dei privati... ..	»	90
3.2. Il principio di sussidiarietà applicato al settore turistico	»	90
3.2.1. L'applicazione del principio di sussidiarietà nella normativa turistica dell'Emilia-Romagna	»	92
3.2.2. Il principio di sussidiarietà nelle normative turistiche delle Regioni	»	95
3.2.3. Un esempio italiano di applicazione del principio di sussidiarietà nel turismo: Sicilia Convention Bureau	»	98
3.2.4. Esempi internazionali di applicazione del principio di sussidiarietà in ambito turistico	»	102
3.2.4.1. Francia: forme di partenariato in ambito turistico	»	103
3.2.4.2. Spagna: i partenariati nella promozione e i servizi turistici	»	108
3.2.5. Note sull'efficacia del partenariato pubblico-privato in ambito turistico	»	116

3.3. Esperienze di sussidiarietà per lo sviluppo dell'offerta turistica dell'Emilia-Romagna	Pag.	117
3.3.1. Metodologia per lo sviluppo delle case history	»	118
3.3.2. Infrastrutture e collegamenti: riqualificazione urbana del lungomare di Riccione	»	119
3.3.2.1. Schema di sintesi del caso	»	125
3.3.2.2. Analisi SWOT	»	126
3.3.3. Riviera di Rimini Promotions	»	126
3.3.3.1. Schema di sintesi del caso	»	133
3.3.3.2. Analisi SWOT	»	134
3.3.4. Innovazioni di prodotto: Wine Food Festival	»	134
3.3.4.1. Schema di sintesi del caso	»	139
3.3.4.2. Analisi SWOT	»	140
3.3.5. Innovazione tecnologica: Visitemiliaromagna.com	»	140
3.3.5.1. Schema di sintesi del caso	»	145
3.3.5.2. Analisi SWOT	»	146
3.3.6. Servizi diretti all'ospitalità: IAT di Modena ..	»	146
3.3.6.1. Schema di sintesi del caso	»	152
3.3.6.2. Analisi SWOT	»	152
3.4. Sviluppo dell'applicazione del principio di sussidiarietà in Regione	»	153
3.4.1. Ambiti strategici e modalità di intervento per applicare in maniera diffusa sul territorio regionale il principio di sussidiarietà al turismo	»	153
4. L'immagine turistica della Regione Emilia-Romagna on-line		
a cura del <i>Centro Studi Turistici</i>	»	157
<i>Introduzione</i>	»	157
4.1. L'immagine dell'Emilia-Romagna dall'analisi delle foto-video pubblicate sui siti di condivisione	»	160
4.1.1. La raccolta e la categorizzazione del materiale fotografico.....	»	161
4.1.2. La raccolta e la categorizzazione dei video ...	»	172
4.2. L'immagine dell'Emilia-Romagna sui principali social e travel network.....	»	176
4.2.1. Gli "amici" dell'Emilia-Romagna su Facebook	»	178
4.2.2. Gli "amici" dell'Emilia-Romagna su MySpace	»	182
4.2.3. La reputazione dell'offerta ricettiva regionale su TripAdvisor	»	185
4.2.4. La reputazione dell'offerta ristorativa regionale su TripAdvisor	»	192

INDICE

4.2.5. I giudizi sulle attrazioni dell'Emilia-Romagna su TripAdvisor	Pag. 198
4.3. L'offerta ricettiva regionale sui principali portali di commercializzazione on-line di servizi turistici	» 204
4.3.1. La promo-commercializzazione dei servizi ricettivi su Expedia.it	» 205
4.3.2. La promo-commercializzazione dei servizi ricettivi su Booking.com	» 207
4.3.3. La promo-commercializzazione dei servizi ricettivi su Trivago.it.....	» 210
4.3.4. La promo-commercializzazione dei servizi ricettivi su Venere.com	» 213
4.4. L'immagine dell'Emilia-Romagna sui siti degli operatori turistici regionali	» 215
4.5. Conclusioni.....	» 228
5. Prodotti tipici e cucina tradizionale: valore aggiunto per il turismo	
a cura di <i>Press & Web</i>	» 231
<i>Introduzione</i>	» 231
5.1. La ricettività	» 233
5.1.1. Interviste a 56 albergatori della costa.....	» 233
5.1.2. I risultati	» 233
5.1.3. Riflessioni e analisi sui risultati	» 237
5.1.4. Osservazioni, commenti e proposte degli imprenditori.....	» 238
5.2. Gli agriturismi	» 240
5.3. Alcune esperienze di associazioni di categoria	» 241
5.3.1. "Tipico a Tavola", il marchio di Confesercenti: dai ristoranti alla ricettività	» 241
5.3.1.1. Le caratteristiche del marchio	» 243
5.3.1.2. Il bilancio dopo un anno di vita	» 245
5.3.1.3. I passi successivi.....	» 245
5.3.2. Alberghi Tipici Riminesi	» 246
5.4. I progetti regionali.....	» 248
5.4.1. Mani di Questa Terra	» 249
5.4.2. È un mare di sapori	» 250
5.4.3. Collaborazione fra Assessorato al Turismo e Assessorato all'Agricoltura.....	» 251
5.4.4. Proposte.....	» 251
5.4.5. Relazioni con Slow Food	» 252
5.5. Il manifesto "Mani di Questa Terra"	» 252
5.6. È un mare di sapori	» 254
5.6.1. Qualche dato	» 255

INDICE

5.6.2. Descrizione degli eventi	Pag. 255
5.7. Progetto Ecorutour: la sostenibilità a braccetto col tipico	» 257
5.8. Il turismo enogastronomico: l'esperienza dei Tour Operator	» 258
5.8.1. Le volpi ciccone	» 258
5.8.2. Criticità riscontrate sul campo e proposte.	» 259
5.8.3. Il punto di vista di Firma Tour	» 261
5.8.4. Food Valley	» 263
5.9. Il fornitore: MARR.....	» 264
5.9.1. L'intervento alla presentazione del Manife- sto.....	» 265
5.10. Le Associazioni di Guide Turistiche.....	» 267
5.10.1. La Chiocciola	» 267
5.10.2. Gaia	» 268
5.11. Slow Food.....	» 270
5.11.1. Il contributo della chiocciola nel preserva- re i prodotti italiani	» 270
5.11.2. Presidi in Emilia-Romagna	» 271
5.11.3. Confronto con Toscana, Puglia e Veneto ...	» 273
5.11.4. Conclusioni e proposte	» 273
Focus 1. San Patrignano e SQUISITO	» 275
Focus 2. Il Villaggio del Gusto a Fidenza...	» 278
Focus 3. Le guide turistiche, veicolo di pro- mozione enogastronomica.....	» 282
 6. La statistica in rete per la domanda turistica: la spe- rimentazione continua con il focus sulle famiglie a cura di <i>Rossella Salvi, Cristiano Attili ed Elena Sacchini</i>	 » 285
 7. “Webbing”, come aumentare l'incoming turistico uti- lizzando la forza della rete e la leva del web a cura di <i>Giuseppe Giaccardi, Lidia Marongiu e Andrea Zironi</i>	 » 291
7.1. Webbing, l'idea è nata così	» 291
7.2. Webbing: come il turismo può crescere imparando a “tessere relazioni in rete”	» 292
7.3. A chi e a cosa serve Webbing: progetto e metodolo- gia di ricerca.....	» 292
7.4. Web 2.0: come lo usano 20 destinazioni turistiche europee	» 295
7.4.1. Strategie istituzionali di info-commerce: evi- denze.....	» 296

INDICE

7.4.2. Strategie istituzionali di e-commerce: evidenze	Pag. 305
7.4.3. Chi osa con convinzione, chi prova con attenzione: il Webbing Rank	» 307
7.5. Web 2.0 e PMI turistiche: 20 casi di studio europei	» 309
7.5.1. Social web per ascoltare, conversare e fidelizzare	» 311
7.5.2. Social web e turismo: chi se ne occupa	» 314
7.5.3. Tempo e competenza: gli ostacoli da superare per avere successo.....	» 314
7.5.4. Recensioni turistiche: entusiasti e detrattori	» 316
7.5.5. Influenza delle strategie 2.0 sulla commercializzazione.....	» 316
7.6. Lesson learnt di Webbing: adotta la tecnologia e sposa la filosofia	» 318
7.7. Riflessione laterale, invito al nuovo	» 319

Premessa

Andrea Zanlari (*)

Ad accompagnare la funzione propulsiva e il livello competitivo del turismo nell'economia emiliano-romagnola, ha contribuito, con un rilevante apporto sul versante conoscitivo, l'attività di analisi dell'Osservatorio regionale sul turismo. Promosso dalla Regione e dall'Unioncamere Emilia-Romagna, l'Osservatorio si è tradizionalmente avvalso della preziosa collaborazione della Confcommercio, della Confesercenti e, relativamente agli ultimi rapporti, di Legacoop. Con il quindicesimo rapporto annuale, l'Osservatorio regionale corrobora l'ormai consolidata attività, finalizzata a diffondere una "puntuale conoscenza dei mercati turistici" e a favorire, a un tempo, "lo sviluppo e l'innovazione dell'offerta turistica", come recita la legge regionale n. 7/1998.

Con gli aggiornamenti varati negli ultimi anni, l'impianto normativo che risale al marzo 1998 continua a presentarsi come un modello al quale fare riferimento al fine di impostare efficaci strategie a livello nazionale. La legge n. 7 ha consentito di imboccare strade innovative. Sono stati ridefiniti i rapporti tra soggetti pubblici e privati, adottando una logica più spiccatamente imprenditoriale per l'organizzazione del sistema turistico. Si è assegnato un ruolo centrale alla promozione dei prodotti turistici, con un approccio a "geometria variabile" che valorizza le identità locali, coinvolgendo i territori in relazione alle rispettive vocazioni. L'APT Servizi, struttura specializzata partecipata dalla Regione e dal sistema camerale, realizza il piano operativo annuale di promo-commercializzazione, per garantire la qualificazione dei prodotti turistici e il riequilibrio a livello territoriale.

Si tratta di un quadro normativo che ha potenziato la collaborazione tra Regione e sistema camerale, andando oltre il monitoraggio dell'andamento del turismo. Sulla base di Accordi quadro con la Regione – l'ultimo è stato sottoscritto il 30 novembre 2009 – sono

(*) Presidente Unioncamere Emilia-Romagna.

PREMESSA

stati individuati vari ambiti di azione congiunta in materia di turismo: lo sviluppo delle analisi sulle dinamiche del settore, l'impegno a rafforzare un sistema di promozione unitario e coordinato della destinazione Emilia-Romagna, la consultazione reciproca nella fase di impostazione dei programmi di marketing e promozione dell'APT, la cooperazione per implementare i progetti di marchi di qualità dell'ospitalità avviati dal sistema camerale, l'impostazione, assieme ad APT, di campagne di consolidamento nei mercati esteri in cui l'attrazione turistica verso l'Italia non è ancora sufficientemente incisiva e di attività integrate di promozione del turismo e della filiera agro-alimentare.

La collaborazione con la Regione si consolida attraverso il recente rinnovo dell'Intesa quadriennale tra la Regione e il sistema delle Camere di Commercio dell'Emilia-Romagna per la promozione turistica, siglata nel luglio 2010, grazie alla quale il sistema camerale ha confermato le risorse da destinare, insieme a cospicui finanziamenti regionali, ai progetti dell'APT servizi. Con un disegno pluriennale che garantisce la continuità degli interventi, la Regione e le Camere di Commercio hanno concretamente avviato sinergie gestionali e finanziarie per attuare interventi integrati con una logica di sistema.

In quest'ottica, acquista ulteriore rilevanza il costante impegno del sistema camerale in termini di investimenti e iniziative a supporto della valorizzazione turistica dei rispettivi territori, nella consapevolezza che il turismo costituisce una leva determinante per la crescita dell'economia regionale.

È di particolare attualità, infine, il richiamo all'impegno delle Camere di Commercio per sviluppare anche in campo turistico le procedure extra-giudiziali, in particolare la mediazione. Sollecitazioni in questo senso sono venute dalla normativa statale – in particolare la legge quadro sul turismo del 2001 –, che ha affidato alle Camere di Commercio l'istituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la composizione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori.

Introduzione

Vasco Errani (*)

Il quindicesimo Rapporto dell'Osservatorio Turistico Regionale rientra a pieno titolo tra le attività più significative derivanti dalla partnership tra Unioncamere e Regione sancita dall'Accordo quadro triennale "Per una nuova fase di sviluppo e per la competitività dell'economia regionale" sottoscritto nel novembre 2009. Un accordo che ha permesso di confermare, estendere e qualificare le modalità di collaborazione tra i due enti e di impostare azioni congiunte per superare la fase recessiva innescata dalla crisi finanziaria internazionale. Un concreto strumento di lavoro che permetterà di cooperare su temi strategici per lo sviluppo del settore produttivo regionale quali la valorizzazione dei prodotti agroalimentari di qualità; lo Sportello regionale per l'internazionalizzazione; lo sviluppo sostenibile, l'innovazione e ricerca; la regolazione del mercato, la tutela dei consumatori, il consolidamento dell'imprenditoria femminile; la diffusione del project financing. Uno dei passaggi più significativi dell'accordo riguarda la parte dedicata alle azioni comuni da porre in essere per sostenere lo sviluppo delle attività turistiche.

Gli impegni sottoscritti per il turismo nell'Accordo quadro sono stati declinati negli obiettivi previsti dall'"Intesa 2010-2013 per la Promozione turistica" che, preso atto dei risultati raggiunti negli anni precedenti, conferma e consolida il pacchetto di azioni comuni che il Sistema camerale e la Regione realizzeranno per: rafforzare la promozione turistica dei prodotti, dei servizi e dei territori emiliano-romagnoli all'estero; potenziare la catena del valore del sistema turistico regionale; sviluppare analisi approfondite per la conoscenza delle dinamiche, potenzialità e criticità del mercato, e per favorire lo sviluppo e l'innovazione dell'offerta turistica regionale.

Strumento finalizzato al raggiungimento di tali obiettivi, per il quindicesimo anno consecutivo il Rapporto dell'Osservatorio Turisti-

(*) Presidente Regione Emilia-Romagna.

co Regionale svolge egregiamente la sua funzione di raccolta, analisi e valutazione dei dati riguardanti l'andamento della stagione turistica e di studio e ricerca su tematiche specifiche che, ogni anno, il Comitato di Concertazione Turistica decide di approfondire.

Certo, mai come quest'anno il Rapporto deve rappresentare l'occasione per un aperto confronto con le istituzioni, con gli attori sociali e, soprattutto, con le associazioni di categoria e con tutte le imprese che, a vario titolo, operano nell'ambito del sistema turistico regionale. Un confronto indispensabile, che non può che strutturarsi in modo duraturo per accompagnare tutto l'arco della stagione turistica, per un utilizzo concreto dei risultati delle ricerche e delle valutazioni dei dati quali-quantitativi, per costruire in tempo reale le risposte operative indispensabili per affrontare in modo competitivo il mercato nazionale e, in particolare, quello internazionale.

È necessaria un'analisi dei dati estremamente attenta, ma già fin da ora possiamo dichiarare che la crisi non ha intaccato le fondamenta del sistema turistico regionale e che i settori che presentano flessioni conservano un significativo potenziale di sviluppo. Non vogliamo negare gli effetti di una crisi internazionale devastante, che ha piegato interi settori produttivi e che produrrà, anche nel 2011, effetti di scarsa espansione dei consumi.

Una crisi troppo spesso – non certo dalla Regione Emilia-Romagna – negata e sottovalutata, una crisi che ha colpito pesantemente l'Emilia-Romagna che, in due anni, ha perso il 5% di Pil. Un risultato meno pesante di quello registrato a livello nazionale, ma pur sempre impensabile fino a pochi anni fa. E meno male che, non avendo sottovalutato i segnali che nel 2008 arrivavano dal mondo della finanza e dell'economia, i soggetti rappresentativi del tessuto economico e sociale hanno condiviso con la Regione un serio programma di iniziative per affrontare l'emergenza. Il "Patto per attraversare la crisi" ha dato risultati tangibili, gli ammortizzatori sociali hanno svolto (e devono continuare a svolgere) una indispensabile funzione di protezione del lavoro.

L'attesa crescita per il 2011, di poco superiore all'1%, è assolutamente insufficiente e non apre orizzonti sicuri di crescita. Per questo motivo l'obiettivo prioritario, ora, è quello di riavvicinare la fase di governo dell'emergenza con una ripartenza che poggia le sue radici su politiche di riconversione, di innovazione, di sostegno al credito per le imprese, di incentivi per la ricerca.

La costruzione di una "new economy" basata sul valore del territorio, capace di crescere (socialmente e ambientalmente) in modo compatibile, non può che passare dal concreto raggiungimento dell'obiet-

tivo comunitario “Europa 2020”. La Regione Emilia-Romagna è pronta, ha già accettato questa sfida in tempi non sospetti. Anche per affrontare la crisi di questi anni con strategie lungimiranti.

Vogliamo diventare leader nella produzione di fotovoltaico, vogliamo costruire una nuova filiera industriale su tutto ciò che riguarda l’energia rinnovabile; lo vogliamo fare con una proposta aperta, capace di coinvolgere tutti i soggetti interessati. Il nuovo Piano Energetico Regionale sarà l’architrave di questo nuovo percorso.

Il sistema turistico regionale, per la sua importanza economica, per il suo valore sociale e culturale, per la profonda interconnessione con il territorio e l’ambiente non può che svolgere un ruolo strategico e di primaria importanza per il raggiungimento di questi nuovi obiettivi.

Su questi pilastri, avendo a riferimento questi obiettivi strategici, lavoreremo congiuntamente per rafforzare le azioni di riqualificazione dei centri urbani e delle imprese ricettive, per ottimizzare il sistema della promozione e della commercializzazione turistica, per costruire una marca regionale fondata sulla qualità, sull’eccellenza, sull’unicità dei nostri prodotti, che sia reale, concreta, finalizzata ad accrescere la competitività della nostra economia turistica.

Aggiungo che, per vincere la competizione dei mercati ed il rischio di una globalizzazione e/o banalizzazione del nostro turismo, l’Emilia-Romagna non può permettersi di disperdere l’insostituibile valore della propria identità, della capacità ospitale che ha fatto sì che ogni anno, a consuntivo, il numero delle presenze turistiche sul territorio regionale si mantenga nell’ordine dei cinquanta milioni.

Occorrono idee e progetti che attirino il turismo internazionale e che coinvolgano l’intera nazione; abbiamo più volte proclamato la nostra intenzione di collaborare concretamente (anche dal punto di vista finanziario) col Governo per presentarci sui grandi mercati internazionali (Cina, Russia, India, ecc.) in modo congiunto, con progetti di promo-commercializzazione condivisi e compartecipati dalle nostre imprese. Siamo da anni in attesa di risposte.

Non ci fermeremo. Nonostante l’indifferenza del Governo, nonostante la vergognosa consunzione del patrimonio artistico, nonostante i tagli insostenibili che il Governo ha inflitto ai bilanci regionali.

Tagli pesanti che rischiano di aggravare gli effetti della crisi, di ledere il sistema dei diritti inviolabili della persona! Più di seicento milioni di euro nel biennio 2010-2011.

Nonostante ciò per l’anno 2011 la Regione Emilia-Romagna garantirà, *con risorse proprie*, il finanziamento del Piano di marketing operativo di APT Servizi srl, il cofinanziamento dei quattro Programmi

INTRODUZIONE

delle Unioni di Prodotto, il cofinanziamento di settanta progetti di commercializzazione realizzati dalle imprese, il finanziamento dei nove PTPL delle Province, l'attività dell'osservatorio turistico regionale con un budget stanziato nel Bilancio di previsione pari a circa 17 milioni di euro. Rispetto alle risorse finanziarie stanziate per il 2010, il taglio è stato limitato (inferiore al 10%) e non inficerà l'attuazione dei programmi e dei progetti giudicati indispensabili, dai soggetti attuatori, per garantire la realizzazione di una campagna promocommerciale incisiva, efficace e capace di perseguire l'obiettivo di aumentare la quota di mercato internazionale.

Il sistema turistico regionale, per la sua valenza economico-sociale, per il suo valore territoriale ed ambientale, deve essere difeso e sostenuto per rimanere al vertice della catena internazionale dei sistemi turistici capaci di competere per qualità, eccellenza, unicità dei prodotti e dei servizi offerti.

La Regione Emilia-Romagna non potrà che essere in prima linea, al fianco di tutti i soggetti privati e pubblici che lavoreranno per perseguire questi obiettivi.

1. Interventi introduttivi

1.1. Un piano strategico a medio termine per recuperare competitività nel turismo

di Ugo Girardi (*)

1.1.1. *L'impatto della recessione e la capacità di tenuta del turismo*

Nel 2010 l'economia mondiale ha continuato il lento percorso di emersione dalla più grave recessione del dopoguerra, la prima grande crisi post-globalizzazione che ha colpito – sia pure con diversa intensità – tutte le economie del pianeta. Il commercio internazionale ha fornito sostegno alla crescita nel 2010 (con un incremento a doppia cifra, stimato tra l'11,4 e il 12,3 per cento) e continuerà a farlo, anche se con minor intensità, controbilanciata dall'aumento della spinta della domanda interna, in particolare nei paesi emergenti. Con alle spalle i progressi del 2010, l'anno da poco iniziato dovrebbe caratterizzarsi per la stabilizzazione della ripresa dell'economia mondiale, anche se i ritmi di crescita resteranno molto differenziati, condizionati dalla crisi dei debiti pubblici. Un livello assai elevato di crescita, anche se a tassi leggermente inferiori rispetto agli attuali, si prevede nel 2011 per poche, ma cruciali, nazioni: Cina, India, Brasile, Indonesia, Messico, Sudafrica. In seconda fila rispetto ai Paesi emergenti dovrebbero collocarsi le economie avanzate più dinamiche (Germania e USA), alimentate dalla ripartenza del ciclo degli investimenti.

Le previsioni confermano ritmi lenti di crescita in molte nazioni dell'euro, alle prese con l'incremento della disoccupazione per i processi di ristrutturazione aziendale e con le esigenze di rientro dai deficit pubblici, per rispettare i parametri del Patto di stabilità. La disoccupazione è stabilizzata a livelli elevati e toglie fiato ai consumi. Le imprese finanziarie e le famiglie stanno procedendo al riequilibrio dei conti, contenendo il credito e i consumi. I bilanci pubblici si sono fatti carico di notevoli interventi di sostegno durante la crisi e ora vengono messi in atto interventi di politica fiscale restrittivi. In particolare nei

(*) Segretario Generale Unioncamere Emilia-Romagna.

paesi mediterranei (Spagna, Portogallo e soprattutto Grecia) si è già imposta l'esigenza di un'accelerazione delle manovre di riduzione dei deficit pubblici.

In Italia la fase di recessione dell'economia è terminata all'inizio del 2010. Ma la ripresa è caratterizzata da una crescita molto debole e incerta, come attesta l'1,2 per cento di incremento del Pil nel 2010, inferiore alle attese a causa del rallentamento nell'ultimo trimestre. Le stime per il 2011 si attestano su una crescita tra lo 0,7 e l'1,3 per cento del Pil. Nonostante il traino delle esportazioni, l'Italia non tiene il passo delle principali nazioni europee, condizionata dall'assenza di indirizzi a medio termine per uscire dal **circolo vizioso tra debito e bassa crescita**. Serviranno anni per tornare ai punti di partenza, recuperando le perdite accumulate durante la crisi: in termini reali, siamo arretrati intorno ai livelli raggiunti nel 2003. Le previsioni confermano lo scarso sostegno che i consumi delle famiglie dovrebbero fornire al consolidamento della ripresa: per il 2011 si stima una crescita compresa tra lo 0,3 e l'1,2 per cento, che potrebbe realizzarsi solo nel caso di un alleggerimento della grave situazione nel mercato del lavoro. L'indice Isae del clima di fiducia dei consumatori nel 2010 si è attestato sui valori prevalenti nel biennio 2006-2007; restano lontani i livelli toccati nel quinquennio 1998-2002.

Come evidenziato nel **Rapporto 2010 sull'economia dell'Emilia-Romagna**, predisposto da Unioncamere e Regione, la fase più acuta della crisi è alle spalle. Nel 2010 l'aumento reale del Pil dovrebbe essersi attestato intorno all'1,5 per cento, con un parziale recupero sulle flessioni dell'1,5 e 5,9 per cento rilevate rispettivamente nel 2008 e 2009. L'Emilia-Romagna è tra le Regioni italiane che ha maggiormente risentito della recessione mondiale, a causa della forte apertura verso i mercati esteri. Ma la ripresa del commercio internazionale ha rilanciato le esportazioni delle imprese più strutturate, aprendo maggiori opportunità di recupero rispetto ad altre aree del Paese. Anche in Emilia-Romagna persistono **zone d'ombra**, derivanti soprattutto dall'evoluzione negativa del mercato del lavoro. La moderata ripresa del Pil non ha sortito effetti sull'occupazione, apparsa anzi in calo, mentre è contestualmente cresciuta la disoccupazione, pur se a livelli più ridotti rispetto alla media nazionale. Lo scenario predisposto da Unioncamere Emilia-Romagna e Prometeia prevede una diminuzione delle unità di lavoro prossima al 2 per cento, con un picco del 7,7 per cento nell'industria in senso stretto. Paragonando l'economia della Regione a un malato, potremmo dire che è iniziata la convalescenza, ma che occorre ancora tempo per una completa guarigione.

Come sottolineato nel precedente Rapporto, la crisi non ha colpito

1. INTERVENTI INTRODUTTIVI

con la stessa intensità i settori e i territori. Pur risentendo della fase di recessione, il turismo anche in Emilia-Romagna ha evidenziato una capacità di tenuta superiore ad altri settori di attività e migliore rispetto alla performance complessivamente registrata a livello nazionale. Il bilancio del 2010 si presenta in chiaroscuro: all'andamento positivo degli arrivi fa da contraltare quello negativo delle presenze, mentre è proseguita la tendenza alla riduzione del periodo medio di soggiorno. Rinviano alla lettura del capitolo curato da Trademark per un consuntivo dettagliato dei dodici mesi, si può in sintesi anticipare che la stagione turistica si è caratterizzata per il positivo ritorno della clientela straniera che ha in parte compensato i vuoti lasciati dalla minore disponibilità di spesa degli italiani, condizionata dall'evidenziato andamento del mercato del lavoro. La ripresa del turismo internazionale (soprattutto proveniente dall'Europa dell'est, Russia in testa) è confermata da indicatori di diversa fonte: il significativo incremento del traffico passeggeri negli scali aeroportuali dell'Emilia-Romagna; l'indagine della Banca d'Italia, in base alla quale nei primi otto mesi del 2010 i ricavi dovuti ai viaggi per vacanze degli stranieri in Emilia-Romagna sono passati da 549 a 565 milioni di euro (con un incremento del 2,9 per cento, a fronte del 2,7 in Italia); il sondaggio del CST per conto di Assoturismo Emilia-Romagna ⁽¹⁾ su un campione di 858 imprenditori del settore ricettivo segnala nel trimestre giugno-agosto un maggior dinamismo dei flussi di clientela straniera, in particolare nelle aree appenniniche e verdi e sulla costa adriatica, che contiene attorno al 2-3 per cento il calo del fatturato, indebolito dalla forte competizione sulle tariffe e dalla diminuzione sia dei consumi turistici, sia della permanenza media dei clienti.

Anche in ambito regionale, dunque, le imprese ricettive hanno dimostrato una notevole capacità di reazione alla crisi, agendo sulle politiche di marketing e sui prezzi. La scelta di proporre offerte turistiche a prezzi particolarmente competitivi ha di conseguenza comportato una **compressione del margine operativo e dei fatturati**. Si tratta di un esito inevitabile se si tiene conto che, in tempo di crisi, cresce tra i consumatori la propensione a programmare le vacanze all'insegna del **low cost**. L'offerta turistica si è adeguata, con una

(1) Se si includono anche altri motivi personali o di lavoro, la spesa complessiva sale a 1 miliardo e 191 milioni di euro (il 7,4 per cento in più rispetto al 2009). L'indagine della Banca d'Italia consente inoltre di analizzare l'impatto dei flussi dall'estero sull'offerta: nei primi otto mesi del 2010 le strutture ricettive (alberghi, villaggi turistici, ecc.) hanno accolto 1 milione e 225 mila viaggiatori (+6,2 per cento rispetto al 2009), mentre i pernottamenti sono saliti a 5 milioni e 406 mila (+ 4,9 per cento).

varietà di pacchetti a prezzi abbordabili e soggiorni “mordi e fuggi”. Coerenti, del resto, con il consolidarsi della preferenza dei turisti per le vacanze brevi, fino a tre giorni al massimo. Si tratta di una preferenza non solo resa possibile dal proliferare delle tratte economiche proposte dalle compagnie aeree, ma anche radicata nei nuovi stili di vita e, più in generale, nella cultura contemporanea che moltiplica le occasioni di conoscenza.

1.1.2. *Il modello di governance del turismo in Emilia-Romagna*

A fronte di una tendenza a medio termine dell'Italia alla perdita di quote di mercato, nel territorio dell'Emilia-Romagna, contrassegnato dalla presenza di alcuni dei bacini turistici tra i più dinamici del nostro Paese, si registra una sostanziale tenuta, come attesta la serie storica dei dati dell'Osservatorio regionale. Imperniato sulla collaborazione tra Regione e sistema camerale, l'Osservatorio contribuisce a tenere sotto monitoraggio “la capacità di reazione del sistema turistico regionale ai cambiamenti della domanda, la sua propensione all'innovazione, l'evoluzione del sistema delle imprese, il posizionamento rispetto alle nuove tecnologie e ai nuovi vettori di trasporto, i punti di forza e di debolezza del sistema e la sua capacità di affrontare la competizione”⁽²⁾.

Ai positivi risultati ottenuti in Emilia-Romagna contribuisce senza dubbio l'innovativo modello di collaborazione tra enti locali, sistema camerale, mondo associativo e forze imprenditoriali introdotto dalla legge n. 7 del 1998. L'impianto del provvedimento, aggiornato dalla legge n. 2 del 2007⁽³⁾ anche per introdurre i sistemi turistici locali, resta uno dei frutti più maturi nel panorama della normativa regionale. Continua anzi a rimanere un punto di riferimento prezioso per la riorganizzazione del sistema turistico in altri contesti territoriali. La legge del 1998 è basata sulla consapevolezza che per far fronte al mercato globale serve l'integrazione in ambito regionale delle attività promozionali, oltre che il coordinamento con gli interventi all'estero

(2) STEFANO BOLLETTINARI, *Introduzione* in “Il turismo globale tra Italia e Emilia Romagna”, Quaderni turistici CST, n. 13, gennaio 2009 - 1° supplemento, pag. 13.

(3) Sui contenuti delle modifiche apportate alla legge n. 7/1998, si rinvia a MASSIMO PIRONI, *La legge dell'Emilia-Romagna n. 2 del 2007: la riforma dell'organizzazione turistica regionale*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 1, 2007 - Supplemento. Secondo Pironi, durante l'iter che ha condotto all'approvazione della legge “si è confermata la bontà della legge regionale n. 7 del 1998 attraverso i risultati raggiunti”, e nello stesso tempo la Regione ha affinato “i propri strumenti di intervento senza correre il rischio di disperdere, ma anzi consolidando ciò che è stato costruito” (pag. 17).

1. INTERVENTI INTRODUTTIVI

dell'ENIT, per acquisire massa critica evitando la frammentazione delle risorse e la sovrapposizione dei soggetti. Con la legge 7 si è creato – come è stato osservato – “un sistema turistico integrato fra pubblico e privato in una logica di stretta connessione fra iniziative promozionali e commerciali, superando la distribuzione a pioggia delle risorse e ponendo al centro dell'intervento regionale il prodotto turistico; sono state incentivate e premiate le capacità di aggregazione e di collaborazione messe in campo dalle imprese”⁽⁴⁾.

I progetti di promozione e marketing, affidati a una struttura specializzata (APT Servizi) basata sulla partnership tra Regione e sistema camerale, se rivolti prevalentemente all'estero, e alle unioni di prodotto se d'interesse solo nazionale, sono dunque al centro dell'organizzazione turistica regionale. Con un approccio a “geometria variabile” teso a coinvolgere i territori in relazione alle rispettive vocazioni si è superata la tradizionale, netta separazione di ruoli tra soggetti pubblici e privati. Lungi dal relegare gli operatori privati in un ruolo passivo, di mera fruizione dei finanziamenti disponibili per il sostegno alle imprese, la normativa regionale li sollecita a impostare progetti di commercializzazione dei prodotti turistici, in un quadro di condivisione di obiettivi e risorse con i soggetti pubblici.

Oltre a incentivare le unioni di prodotto, alle quali possono partecipare sia soggetti istituzionali che economici, la normativa regionale favorisce i processi di aggregazione delle imprese (club di prodotto, consorzi, cooperative turistiche). Una delle principali criticità di un'offerta ampia, ma allo stesso tempo frammentata, non è tanto, a ben vedere, la dimensione, quanto l'insufficiente livello di cooperazione imprenditoriale, l'isolamento strategico e organizzativo nel quale le piccole e medie aziende si trovano spesso a operare. È pertanto fondamentale accompagnare e consolidare la nascita dei gruppi di impresa, meno diffusi nel turismo rispetto a settori come l'industria, che possono adattare più efficacemente l'offerta alle esigenze del mercato. Il tema dello sviluppo delle aggregazioni, finora prevalentemente finalizzate alle iniziative di promozione e di marketing, resta centrale per una politica turistica all'altezza dei problemi. La stessa istituzione dei sistemi turistici locali spinge nella direzione di questo passaggio culturale. Senza un costante adattamento del prodotto alle esigenze del mercato, l'azione promozionale rischia del resto di venire vanificata.

(4) VENERIO BRENAGGI, *Il sistema turistico dell'Emilia-Romagna: evoluzione, margini di sviluppo, obiettivi strategici della Regione*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 1, 2007 - Supplemento, pag. 7.

La normativa varata nel 1998 ha conferito un'impronta più spiccatamente imprenditoriale all'organizzazione del sistema turistico. Come analizzato nel capitolo riservato ai risultati dell'indagine di Iscom Group sui modelli di **governance**, la legge 7 ha recepito il principio della **sussidiarietà** nella normativa settoriale, declinandolo a partire dalla stretta connessione tra promozione e commercializzazione. La promozione è infatti di competenza del soggetto pubblico, mentre la commercializzazione rientra nella sfera dei privati. La scelta per la gestione della commercializzazione in forma integrata con la promozione risulta coerente con la tipologia delle imprese prevalenti. Alle piccole e medie imprese turistiche serve unirsi per conseguire una più efficiente gestione dei processi di commercializzazione e per disporre di strutture intermedie di coordinamento, con efficaci strategie e indirizzi di marketing. L'inquadramento di soggetti specializzati (Apt Servizi, unioni e club di prodotto) nel modello regionale di organizzazione del turismo ha permesso di ottimizzare gli interventi finanziari della Regione, di aggregare la capacità imprenditoriale locale e di attuare progetti di qualità.

La legge del 1998 ha finora retto alla prova dei fatti, avviando un processo di razionalizzazione dei soggetti preposti alla promo-commercializzazione. A fronte dei positivi risultati raggiunti, il confronto sul **restyling** della legge del 1998 è comunque aperto. Nell'agenda delle priorità programmatiche della Regione per la legislatura in corso è inserita la sua revisione. Uno dei temi da approfondire – come indicato nella Conferenza regionale del turismo del dicembre 2008 – è il raccordo con gli Assessorati regionali che intersecano trasversalmente la materia turistica: si tratta di integrare ancora più efficacemente gli indirizzi per il turismo con le politiche di settore (artigianato, agricoltura, distribuzione e servizi) e con gli interventi sul versante infrastrutturale e ambientale. Basti pensare alle potenzialità che si potrebbero cogliere attraverso una maggiore integrazione con gli interventi di promozione della filiera agroalimentare di qualità, già adesso prezioso fattore di attrazione di flussi turistici.

1.1.3. Le indicazioni della Conferenza nazionale del turismo

In territori come l'Emilia-Romagna, nei quali la Regione ha mostrato un'indubbia capacità di sperimentazione e innovazione di modelli di **governance** basati sulla collaborazione tra soggetti pubblici e privati, la capacità di tenuta del turismo alla crisi è stata

più elevata della media nazionale. Da più parti si avverte l'esigenza di impostare anche a livello nazionale iniziative di ampio respiro per valorizzare le potenzialità inesprese del settore, contrastando la tendenza strutturale all'erosione delle quote di mercato dell'Italia. Da questo punto di vista, gli indirizzi a livello nazionale, rivolti soltanto al contenimento del disavanzo pubblico, non hanno puntato a utilizzare la crisi come **occasione** per impostare un piano a medio termine che iniziasse ad affrontare i problemi strutturali del settore. Lo scenario competitivo che si delinea, una volta usciti dal tunnel della crisi, è di conseguenza più preoccupante. Ancora più urgente diventa pertanto adottare una strategia coordinata, che coinvolga il livello centrale e quelli regionali, in grado di organizzare più efficacemente i vantaggi strutturali di cui l'Italia ancora dispone per invertire la tendenza al ridimensionamento del settore nello scenario internazionale e per intercettare la nuova domanda proveniente dai Paesi emergenti.

La necessità di impostare, attraverso la collaborazione tra i poteri pubblici e le forze imprenditoriali, una **nuova fase di sviluppo** del turismo, per riposizionare il nostro Paese nel mercato turistico globale, è indicata in un documento della Conferenza delle Regioni del 3 luglio 2008, riferito agli esiti della IV Conferenza nazionale del Turismo, svoltasi a Riva del Garda il 20 e 21 giugno 2008. Nel documento si sottolinea la necessità di promuovere, attraverso un'intesa tra Stato, Regioni e imprese, un "**Piano strategico nazionale del turismo**" al fine di individuare i mercati obiettivo e le azioni da compiere per incontrare la domanda turistica nazionale ed estera, favorire e prevedere azioni di promo-commercializzazione, formare un budget da investire nel rilancio dell'immagine dell'Italia all'estero attraverso l'ENIT, costituendo così un contesto favorevole allo sviluppo dell'industria del turismo italiano.

Ma dal livello centrale non si registra finora alcuna iniziativa per impostare il Piano strategico insieme alle Regioni e al mondo delle imprese. L'unico contributo per fare passi avanti in questa direzione viene da Federturismo e Confindustria, che il 22 settembre 2010 decidono di presentare un **Piano nazionale del turismo**, a ridosso della V Conferenza nazionale del Turismo, svoltasi a Cernobbio il 15-16 ottobre 2010. Dopo un'ulteriore sollecitazione al Governo all'inizio dell'anno, nel corso dell'iniziativa su "Turismo 4.2.10", promossa da Federturismo per confrontarsi con le forze politiche sulle prospettive del settore. In quell'occasione, nelle conclusioni della Presidente di Confindustria Emma Marcegaglia viene confermata l'esigenza di adottare "una visione industriale a medio-termine sul turismo" e pre-

so l'impegno di svolgere un'azione di supplenza per impostare il piano, a fronte del prolungarsi di un'assenza di iniziativa del Governo⁽⁵⁾.

Il Piano elaborato da Federturismo, in collaborazione con PricewaterhouseCoopers, è imperniato su **cinque opzioni strategiche**: 1) incrementare la capacità dell'Italia di attrarre flussi di turisti internazionali attraverso interventi di revisione della **governance** e della regolamentazione del settore; 2) elevare l'indice di stagionalità al livello dei principali **competitor** europei; 3) sviluppare il turismo al Sud per allinearlo al livello raggiunto nel resto del Paese; 4) potenziare l'attività di marketing nei mercati a più alto potenziale di attrazione; 5) sfruttare le opportunità dei grandi eventi (Expo 2015). L'agenda per lo sviluppo così indicata dovrebbe permettere al settore, in meno di 10 anni, di raddoppiare, portandola dal 9,5 al 18,5 per cento, la quota (diretta, indiretta e indotta) del turismo sul Pil e di promuovere uno sviluppo dell'occupazione sostenibile.

L'analisi di scenario propedeutica all'impostazione del Piano conferma che il baricentro dei flussi turistici mondiali si sta spostando verso i Paesi emergenti: negli ultimi anni sono entrate sulla scena nuove destinazioni turistiche (*in primis* l'Asia Sudorientale) che sottraggono quote di mercato a quelle tradizionali come Europa e America del Nord. Alla crescita della competizione nel mercato turistico globale si aggiungono le carenze del nostro Paese nella qualità dell'offerta turistica, i disorganici interventi di riorganizzazione industriale e regolamentazione del settore, i limitati investimenti infrastrutturali e le divergenze a livello territoriale. L'effetto combinato di queste tendenze determina una costante perdita di posizioni: la quota degli arrivi internazionali in Italia si riduce dal 5,6 per cento del 1990 all'attuale 4,1 per cento sul totale e si prevede che possa scendere al 3,7 per cento nel 2020.

A fronte della progressiva erosione di quote di mercato da parte di nazioni emergenti, secondo gli estensori del Piano nel mercato turistico globale l'Italia continua a disporre 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

(5) Il Presidente di Federturismo, Daniel John Winteler assume in quell'occasione toni decisi anche sul piano della governance, auspicando un accordo bipartisan sulla necessità di riformare il titolo V della Costituzione per restituire funzioni di coordinamento strategico al neonato Ministero del Turismo, chiedendo a tutte le forze politiche l'impegno ad approvare entro sei mesi le proposte di legge costituzionale presentate in Parlamento sul tema della governance del settore.

ricca e articolata. Ma non bastano le grandi risorse naturali e l'impegno dell'imprenditoria diffusa per restare competitivi e garantire a medio termine un sentiero di sviluppo del settore. Per consolidare il posizionamento dell'Italia in uno scenario internazionale caratterizzato dall'orientamento della domanda verso nuove destinazioni turistiche serve sfruttare in maniera più efficace tutto il **potenziale turistico insito nelle dotazioni naturali**. Con azioni mirate e integrate è possibile, in altri termini, mettere in campo il valore aggiunto di uno straordinario patrimonio storico-artistico e delle risorse naturali e ambientali, per contrastare la perdita di posizioni e intercettare i nuovi flussi originati dai Paesi emergenti. Partendo dal livello nazionale, si deve affermare la consapevolezza che il turismo costituisce un **comparto strategico dell'economia** del nostro Paese e che serve impostare, di conseguenza, un insieme articolato di servizi (non solo di accoglienza). L'attività turistica del nostro Paese, se ben riorganizzata, potrebbe assolvere, con le sue peculiari caratteristiche di trasversalità, una funzione di **volano** per intensificare il ritmo della crescita economica. Attraverso il ridisegno del sistema con logiche imprenditoriali, va costruita un'offerta a forte strutturazione organizzativa, una sorta di **industria sostenibile**, di primaria importanza per lo sviluppo del Paese, in grado di intercettare pienamente l'evoluzione della domanda.

Secondo gli estensori del Piano, una politica nazionale in grado di elevare la competitività del turismo dovrebbe prendere a riferimento l'esempio spagnolo. La Spagna si caratterizza per una storia ventennale di programmazione del settore, basata su due pilastri (il rapporto prezzi-qualità dell'offerta e la promozione all'estero dei prodotti turistici) e per l' incisivo coordinamento da parte del governo centrale che, pur a fronte della competenza esclusiva in materia di turismo affidata alle regioni autonome, detiene la responsabilità della pianificazione strategica, come attesta da ultimo il Piano del turismo 2008-2012. Sull'assetto delle competenze in Italia, Federturismo evidenzia che, nonostante la recente istituzione di un Ministero del Turismo senza portafoglio, l'assegnazione della competenza esclusiva alle Regioni nel 2001 accentua l'assenza di una **governance** che permetta di attuare efficacemente un piano strategico e di impostare, avvalendosi dell'ENIT, una promozione coordinata a livello internazionale. Sottolinea inoltre che a livello locale si registra "la presenza di più di 7.500 assessori regionali, provinciali e comunali ed oltre 13.000 enti preposti, che si occupano a vario titolo di attività turistiche, senza alcun coordinamento centrale".

Pur se non supportato, ad avviso di chi scrive, da un lavoro suffi-

cientemente robusto di ricognizione prima sui reali nodi da sciogliere, e di elaborazione poi delle proposte (alcune delle quali solo abbozzate) per invertire la tendenza alla progressiva perdita di competitività del nostro settore, il Piano messo in campo da Federturismo ha il merito di individuare un insieme integrato di obiettivi a medio termine, collegati a parametri quantitativi per verificarne nel tempo l'effettivo raggiungimento. Non a caso incassa significativi rilanci, soprattutto da parte delle Regioni, nella quinta Conferenza nazionale del Turismo, svoltasi a Cernobbio il 15-16 ottobre 2010, a due anni dalla precedente edizione di Riva del Garda. L'appuntamento della Conferenza si risolve anche stavolta in un'occasione più per fare il punto sullo stato dell'arte del settore, alla presenza dei principali attori e protagonisti, che per varare innovativi e condivisi indirizzi strategici.

Il tema in testa alla lista delle priorità da Riva del Garda a Cernobbio resta lo stesso: la **governance** del settore. Tutti riconoscono da tempo che l'obiettivo prioritario da perseguire è un più stretto coordinamento fra i diversi livelli di governo, garantendo la convergenza sul "chi fa cosa" (vale a dire sui ruoli rispettivi delle istituzioni) e stimolando le iniziative degli operatori, soprattutto sul versante dell'innovazione e della qualità dell'offerta turistica. Da questo punto di vista, sia il Ministro del Turismo che le Regioni considerano significativa l'istituzione del **Comitato permanente di coordinamento in materia di turismo**, approvato nella seduta della Conferenza Stato-Regioni del 29 luglio 2010. L'istituzione di una sede politica privilegiata per il confronto Stato-Regioni sulle politiche del turismo va nella giusta direzione di superare sterili contrapposizioni o sovrapposizioni di ruoli e funzioni, valorizzando il principio della leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Oltre a giudicare "un grande punto di svolta ed un grande risultato" la nascita del Comitato, il Ministro del Turismo indica altri due strumenti di concertazione, utili per una più efficace **governance** del settore. In primo luogo, l'attivazione di una sede con la diretta partecipazione di **tutti gli attori** del settore: il **Comitato permanente di promozione del turismo in Italia**, previsto nel **Codice del turismo**, vale a dire nello schema di decreto legislativo approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 7 ottobre 2010. In secondo luogo, l'**Accordo quadro** del 23 settembre 2010 sottoscritto con il Presidente dell'ANCI, Sergio Chiamparino, per promuovere specifiche iniziative di rilancio dei sistemi turistici locali, articolato in quattro distinti progetti, con l'obiettivo di inserire i Comuni piccoli e medi nel circuito nazionale di promozione del turismo. Ma il Ministro Brambilla per rafforzare la cooperazione considera necessari "ulteriori

tavoli di confronto tra istituzioni, soggetti pubblici e privati su tutti gli aspetti che impattano sul sistema del turismo nazionale e locale, a partire da quello relativo al riordino complessivo in materia di professioni turistiche”.

Se la parola d'ordine dell'On. Michela Brambilla consiste in un più stretto coordinamento dei diversi livelli di governo, in azioni politiche integrate tra i ministeri e nella proliferazione delle sedi di concertazione, alla Conferenza di Cernobbio spetta al Presidente della Conferenza delle Regioni Vasco Errani rilanciare l'esigenza di un **Piano strategico per il turismo fino al 2020**⁽⁶⁾, all'interno di un progetto più complessivo per la ripresa del Paese. Secondo Errani, l'Italia non può permettersi l'assenza di una strategia a medio termine: a fronte della sfida di Europa 2020, tutte le nazioni aderenti stanno discutendo delle strategie da mettere in campo. Vasco Errani conferma che le Regioni sono pronte a mettersi a lavorare insieme nella sede più adatta, il Comitato permanente sul Turismo, per ragionare su un grande progetto industriale che metta al centro la qualità del territorio, “perché il turismo non è improvvisazione, richiede una politica” e risponda a un tempo all'esigenza di elevare la redditività delle imprese turistiche, sempre più bassa⁽⁷⁾.

Anche Mauro Di Dalmazio, coordinatore degli Assessori regionali, ribadisce la necessità di un programma di lungo periodo, sul quale le Regioni sono disponibili ad “accelerare sui tempi e realizzarlo in sei, massimo otto mesi per restituire competitività alla nostra offerta turistica”. Le aperture delle Regioni non sembrano peraltro fuggire, allo stato attuale, la perplessità delle imprese sul fatto che il “Piano strategico del turismo” possa diventare finalmente una realtà. La collaborazione tra Stato e Regioni è considerata ancora inadeguata: “due anni

(6) Paolo Zona, Presidente di Federcongressi, valuta ad esempio positivamente l'apertura di Vasco Errani, in quanto “oltre alla disponibilità politica a delineare congiuntamente un piano strategico per il turismo ha esplicitato la disponibilità a condividere le risorse economiche necessarie”.

(7) A fronte del modello spagnolo lodato da Federturismo, Errani indica, a sua volta, come esperienza estera da prendere a riferimento, le strumentazioni francesi per attirare i flussi turistici e per responsabilizzare le imprese sulle regole e sugli standard di qualità relativi alle classificazioni alberghiere. Errani inoltre non lesina critiche al metodo unilaterale di approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, il 7 ottobre 2010, su proposta congiunta dei Ministri Brambilla, Ronchi e Calderoli, del Codice del turismo, che non ha visto il coinvolgimento delle Regioni. Tra le novità del Codice, l'equiparazione delle imprese turistiche a quelle industriali, per agevolare il riconoscimento agli operatori del settore di contributi, sovvenzioni e incentivi pubblici e l'inclusione nella classificazione delle imprese turistiche del settore extra-ricettivo, delle agenzie di viaggio, dei tour operator e degli operatori del balneare.

per costituire un Comitato che riavvicini Stato e Regioni non sono pochi” continua a sottolineare il Presidente di Federturismo, Daniel John Winteler, riferendosi ai ritardi accumulati dopo Riva del Garda e invitando ad affrontare con urgenza il nodo delle competenze, a suo avviso ancora non sciolto.

1.1.4. *L'assetto delle competenze in materia di turismo: la ricerca di un punto di equilibrio tra Stato e Regioni*

Un coordinamento più efficace tra Stato e Regioni e il potenziamento della collaborazione interregionale possono indubbiamente fare la differenza, soprattutto se il modello di programmazione adottato per gli interventi pubblici ridurrà ulteriormente le distanze dalle logiche di mercato, prendendo a riferimento i modelli di collaborazione con le forze imprenditoriali finora sperimentati, come abbiamo visto, nei contesti territoriali più innovativi. Per tale via si costruirebbe il necessario presupposto per adottare su grande scala interventi integrati, inquadrati all'interno di un piano nazionale a medio termine, costruendo progetti di valenza strategica per la valorizzazione dei sistemi turistici locali. Ma la ricerca di un punto di equilibrio delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di turismo non ha ancora trovato uno stabile approdo. Il non lineare percorso delle competenze in materia di turismo, contrassegnato dal “lungo pellegrinaggio nelle strutture delle amministrazioni dello Stato” delle residue competenze del Governo, dopo la soppressione nel 1993 del Ministero a seguito del referendum popolare abrogativo richiesto dalle Regioni, aiuta, a ben vedere, a “comprendere anche le difficoltà dello svolgimento di un'azione continuativa e di lungo periodo nelle politiche attive del settore”⁽⁸⁾.

Anche se il quadro delle competenze è mutato radicalmente nel 2001, con la riscrittura del Titolo V della Costituzione, e si sta faticosamente cercando di completare (non senza contraddizioni) la costruzione di un nuovo assetto decentrato con la piena attuazione del federalismo fiscale, resta aperta “la *vexata quaestio* di quale sia la migliore allocazione del turismo, se tra le materie di competenza dello Stato oppure delle Regioni”⁽⁹⁾. Nel dibattito politico-istituzionale

(8) ALESSANDRA NACCA, *L'organizzazione turistica pubblica*, in www.ufficiostudi.beniculturali.it.

(9) PAOLA LOBINA, *La contrapposizione tra le istanze centraliste e quelle autonomiste nel riparto delle funzioni legislative e amministrative nel settore turistico*, in www.diritto.it.

1. INTERVENTI INTRODUTTIVI

continuano a “contrapporsi, da un lato, i fautori di una ulteriore e più decisa regionalizzazione della materia del turismo, e, dall’altro, i sostenitori della necessità di un ritorno al passato e, dunque, di un riaccantonamento delle competenze”⁽¹⁰⁾. Com’è noto, il nuovo articolo 117 contenuto nella legge costituzionale n. 3 enumera le materie riservate alla legislazione dello Stato, elencando altresì quelle di competenza concorrente. Non risultando espressamente nell’elenco delle materie di competenza esclusiva o concorrente dello Stato, il turismo cade nella sfera residuale delle Regioni.

Soprattutto chi è convinto che i migliori esiti di governo del turismo provengono dalle più mature esperienze regionali ed esprime scetticismo verso i risultati finora prodotti dall’amministrazione statale del turismo, sostiene che a partire dalla riforma costituzionale del 2001 l’esclusiva competenza regionale in tale materia priva lo Stato “del primo strumento di influenza sull’amministrazione: la legislazione di principio”⁽¹¹⁾ e porta, di conseguenza, ad “estromettere – di norma – l’attività statale (salvo che per discipline a carattere privatistico, penalistico o processuale...), consentendo allo Stato di intervenire solo eccezionalmente per il soddisfacimento di esigenze unitarie, in via sussidiaria, quando le Regioni da sole non riescano ad assicurare una adeguata azione amministrativa”⁽¹²⁾. La legislazione e l’amministrazione statale non potrebbero più assolvere alla funzione uniformante caratteristica della situazione precedente alla riforma costituzionale. La capacità di sperimentazione e innovazione dimostrata in più di trent’anni di legislazione dalle Regioni sarebbe, del resto, più adeguata a rispondere alla differenziazione nel territorio delle attrattività turistiche.

La necessità di un intervento unitario del legislatore statale è invece sostenuta da chi pone l’accento sulla natura non frazionabile degli

pag. 2. Che sulla collocazione della materia turistica si siano sempre registrate posizioni contrapposte è confermato dal dibattito durante i lavori dell’Assemblea costituente. I sostenitori di un’integrale assegnazione del turismo alla competenza regionale dovettero cedere il passo ai fautori della tesi della necessaria unitarietà della disciplina a livello nazionale, con la conseguente attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di una competenza concorrente e attuativa rispetto alla sovraordinata legislazione statale.

(10) CLAUDIA TUBERTINI, *Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze*, in “Le istituzioni del federalismo”, n. 1, 2007 - Supplemento, pag. 25.

(11) ANTONIO D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it.

(12) MAURIZIO MALO, *Baricentro regionale in materia di turismo: teoria e prassi in ISSIRFA-CNR “Quinto Rapporto. Regioni e attività produttive”*, pubblicato nel sito www.issirfa.cnr.it, pagg. 1-2.

interessi incorporati nella materia stessa e sull'esigenza – come sottolineato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 88 del 2007 – di “valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura”. In coerenza con tali convinzioni, nel 2009 è stato rafforzato il peso dello Stato attraverso la reintroduzione della figura del Ministro, sia pure senza portafoglio, a capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo”. Sempre nell'attuale legislatura statale, inoltre, è all'attenzione una proposta di legge costituzionale, ripresentata per “restituire allo Stato *almeno* la facoltà di porre principi legislativi fondamentali nella materia turistica”⁽¹³⁾.

Si stanno dunque riproducendo le oscillazioni tra istanze centraliste e automomiste già emerse lungo il percorso di attuazione della Costituzione del 1948, che ha collocato la materia “turismo e industria alberghiera” tra le competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario, tenute a rispettare i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale di cornice. Sulla base dell'originario art. 117 della Costituzione, il turismo è diventato senza dubbio uno dei settori nei quali si riscontra il maggior tasso di regionalizzazione. Ma, come è stato rilevato, “il processo che ha portato alla piena attuazione della competenza legislativa delle Regioni, ed al conseguente trasferimento delle corrispondenti funzioni amministrative a livello regionale e locale, non è stato né semplice né breve. La *storia* dell'intervento pubblico nel turismo è stata in gran parte scandita dalle scelte del legislatore statale, che ha impresso un forte condizionamento sia ai modelli organizzativi, sia agli obiettivi e caratteri di tale intervento”⁽¹⁴⁾. Basti considerare che, anche dopo la riforma costituzionale del 2011, non si è registrata una decisa tendenza della legislazione regionale a ricercare modelli organizzativi che prescindessero dal riferimento alla legge quadro sul turismo del 29 marzo 2001, emanata poco prima della riforma costituzionale⁽¹⁵⁾ per prendere il posto della legge 217 del 1983. Su questo versante, le Regioni hanno scelto di legiferare secon-

(13) Nell'intervento a Cernobbio, l'on. Pierluigi Mantini, Presidente dell'Osservatorio Parlamentare per il Turismo, ha annunciato che l'Osservatorio ha chiesto la calendarizzazione della proposta di legge di modifica dell'articolo 117 della Costituzione per riportare la materia del turismo nell'ambito della legislazione concorrente dello Stato e delle Regioni.

(14) CLAUDIA TUBERTINI, *op. cit.*, pag. 21.

(15) Come è stato sottolineato (cfr. MAURIZIO MALO, *op. cit.*, pagg. 2-3), già la legge quadro n. 135 del 2001 “nell'introdurre nuovi principi fondamentali, li faceva per certi versi arretrare, in particolare consentendo alle Regioni di disciplinare l'organizzazione della promozione e dell'informazione turistica senza necessariamente seguire il model-

do un modello razionale, rifuggendo da un'interpretazione dell'autonomia come necessità di differenziarsi a tutti i costi dal previgente quadro di regole statali. In altre parole, le Regioni a statuto ordinario non hanno messo all'ordine del giorno il passaggio "dalla legge quadro al federalismo turistico", evitando – come vedremo meglio più avanti – di imboccare un percorso di fuoriuscita dal ciclo di attuazione della legge quadro varata alcuni mesi prima della riforma costituzionale, avvalendosi dell'esercizio della potestà residuale ad esse assegnata.

A questo punto è utile soffermarsi a ricostruire, sia pure sommariamente, l'effettiva portata degli elementi unificanti che, sulla base dell'impianto della riforma costituzionale del 2001, si possono far valere nei confronti della normativa regionale in materie come il turismo, che rientrano nella sfera di competenza residuale delle Regioni. Per tale via si può verificare l'effettiva estensione della potestà legislativa che, nel nuovo impianto costituzionale, spetta alle Regioni in materia di turismo. Le indicazioni su questo versante si ravvisano soprattutto nelle sentenze della Corte Costituzionale per dirimere il contenzioso tra Stato e Regioni sulla nuova stesura del Titolo V. La Corte Costituzionale sta svolgendo con saggezza, in questa fase, un ruolo assai prezioso di "supplenza", per dare coerenza interpretativa all'attuazione della riforma del 2001. A più riprese, la Corte ha evidenziato, innanzitutto, le esigenze oggettive di un ordinamento che mantiene struttura e carattere unitari e che richiede forme di bilanciamento e di flessibilità nella ripartizione per materia delle competenze. Una delle prime pronunce in questa direzione è la sentenza n. 303/2003 nella quale la Corte ha, per un verso, confermato che, nell'esercizio delle proprie competenze, le Regioni **non** risultano più vincolate dal rispetto dell'**interesse nazionale** e dei **principi fondamentali** stabiliti dalla legislazione statale. Ha, per altro verso, stabilito che la legislazione regionale trova una prima linea di confine nel rispetto del dettato costituzionale e negli **obblighi internazionali e comunitari**, da considerare nuovi strumenti di unificazione a carattere generale del sistema complessivo. Ulteriori limiti alla competenza legislativa regionale sono per la Corte quelli già considerati "impliciti" prima della riforma costituzionale: il rispetto delle norme di diritto privato, di diritto penale, di diritto processuale.

Una seconda linea di confine si trova – ha sottolineato altresì la Suprema Corte – nel quadro normativo relativo ad **ambiti contigui**

lo dell'azienda di promozione turistica (a.p.t.) previsto (con norma di principio) dalla legge cornice del 1983".

alle materie residuali affidate alle Regioni, che rientrano nella sfera esclusiva o concorrente dello Stato. Ci si riferisce alle c.d. “materie trasversali”: nel caso del turismo, la tutela della concorrenza, dell’ambiente e dei beni culturali, le competenze sulle professioni, le grandi reti di trasporto e di navigazione e il governo del territorio, comprendente l’urbanistica e l’edilizia. La Consulta ha anzi precisato che non si tratta di materie in senso stretto, perché costituiscono – come sottolineato nelle sentenze n. 282/2002 e n. 307/2003 – “una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie”, nel cui esercizio “lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste”. Nella sentenza n. 282/2002 la Corte costituzionale ha, più in particolare, evidenziato che nella stessa direzione si muove la previsione che rimette allo Stato la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

La scelta del legislatore costituzionale di abbandonare la distinzione per materia per abbracciare quello degli interessi, anche se *affendenti* a diversi settori, comporta che l’esercizio del potere legislativo regionale in materia turistica incontri diversi limiti, per certi versi più penetranti rispetto a quelli prima fissati dai “principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”. È stato parimenti sottolineato che il vincolo espresso dalle leggi statali relative ai *livelli essenziali* può legittimamente risultare per la potestà regionale, in determinati casi, ancora più gravoso di quello che ordinariamente si registra per le materie di potestà concorrente. Ma “ciò non esclude affatto – precisa la Corte – la possibilità che leggi regionali, emanate nell’esercizio della potestà concorrente di cui all’art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella residuale di cui all’art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela” di tali interessi.

Un terzo argine che recupera spazi alla legislazione statale nelle materie “residuali” è individuato nei principi di **sussidiarietà** e di **adeguatezza** che, secondo la Corte, giustificerebbero l’ammissibilità degli interventi normativi e amministrativi statali⁽¹⁶⁾. Per quanto

(16) Con le sentenze n. 6/2004 e n. 242/2005 la Suprema Corte ha iniziato ad affermare che in materie di competenza legislativa residuale delle Regioni non è esclusa “la possibilità per legge statale di attribuire funzioni legislative al livello centrale e di regolarne l’esercizio”. Per un’analisi dettagliata delle numerose sentenze (a cominciare dalla n. 90/2006 in tema di porti turistici) nelle quali tale criterio generale assume carattere specifico, avendo ad oggetto disposizioni in materia di turismo, si rinvia al citato articolo di MAURIZIO MALO.

concerne specificamente il turismo, pur ribadendo la titolarità in capo alle Regioni della potestà legislativa residuale, nella sentenza n. 214/2006 la Corte afferma allo stesso tempo che, in presenza di **determinate condizioni di legittimazione**, non è escluso l'esercizio del potere legislativo in capo allo Stato per attribuire funzioni amministrative a livello centrale e per regolarne l'esercizio. Tra le condizioni di legittimazione, relativamente all'istituzione del Comitato nazionale per il turismo che costituisce l'oggetto della sentenza 214, vengono indicati "i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa (dal livello regionale a quello statale)" che "convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza" e si attenga al principio di leale collaborazione delle Regioni, delle quali va ricercato il preventivo coinvolgimento.

A fronte delle incertezze insite nella fase attuativa del nuovo impianto costituzionale, a cominciare dall'effettiva valenza dei principi fondamentali dello Stato a cui devono attenersi le Regioni in quelle materie a competenza concorrente che intersecano materie "residuali" come il turismo, la Corte ha cercato, in definitiva, un punto di equilibrio e raccordo tra Stato e Regioni. In assenza di indirizzi politici coerenti, oscillanti tra il recupero di istanze centralistiche e le spinte verso un modello di federalismo, la Corte ha cercato di ricostruire il volto nuovo dell'ordinamento, coniugando le esigenze di unitarietà e di differenziazione in base alla sfera degli interessi da soddisfare, che richiedono **un'integrazione e una cooperazione tra lo Stato e le Regioni**. Attenersi, relativamente al nuovo testo costituzionale, a letture interpretative improntate alla ragionevolezza significa anche mettere al primo posto tutto ciò che è in grado di contribuire all'integrazione delle diverse realtà regionali, tra loro e con lo Stato. Per contrastare le spinte alla conflittualità, non a caso hanno acquisito sempre maggior rilevanza l'attività del Coordinamento interregionale degli Assessori al turismo, le intese istituzionali e le sedi di confronto (a cominciare dalla Conferenza Stato-Regioni e da quella Unificata con le Autonomie locali)⁽¹⁷⁾.

(17) Anche un più stretto raccordo delle Regioni con le autonomie funzionali, a cominciare dal sistema delle Camere di Commercio, potrebbe ad avviso di chi scrive contribuire ad accrescere l'operatività delle azioni di coordinamento.

1.1.5. *La collaborazione e il raccordo tra Stato e Regioni per una nuova fase di sviluppo del turismo*

La convinzione da parte delle stesse Regioni che sia comunque utile o necessario l'intervento dell'autorità statale per governare la variegata materia turistica è confermata dal documento di "Linee strategiche per rilanciare l'industria turistica italiana" predisposto per la Conferenza di Cernobbio. Le Regioni sottolineano che una "corretta **governance**" del settore richiede una visione condivisa e indirizzi comuni con il Governo e con gli altri attori del sistema, sancita in un "**Patto strategico**". Secondo le Regioni occorre "un recupero della funzione di collaborazione costante" del Governo con la Conferenza delle Regioni, "in modo tale da tradurre le politiche turistiche regionali in interventi e strumenti legislativi ed attuativi condivisi e di integrazione con gli altri comparti economici". L'estendersi dei mercati di riferimento anche ai lontani Paesi emergenti, la destagionalizzazione e l'internazionalizzarsi della concorrenza, esigono "**l'unitarietà di strategie** e la concentrazione nell'uso delle risorse", anche in un'ottica di promozione e sviluppo di una politica europea del turismo. Occorre, in sostanza, un recupero della funzione di collaborazione costante del Governo con la Conferenza delle Regioni, e per essa con il Coordinamento Interregionale, in modo tale da tradurre le politiche turistiche in interventi e strumenti legislativi ed attuativi condivisi e di integrazione con gli altri comparti economici.

Nel citato documento il Comitato permanente per il turismo istituito presso la Conferenza Stato-Regioni viene considerato, pertanto, il luogo per il positivo confronto preventivo e la definizione condivisa delle politiche per il turismo. Costituisce uno strumento di risoluzione anticipata delle criticità dell'attuale sistema di **governance**, comprese quelle relative all'armonizzazione del sistema legislativo ed alla coerenza della iniziativa legislativa statale con la complessiva strategia a monte definita. In questo senso un esempio di efficace e costruttivo modello di confronto sono considerati i "progetti di eccellenza". A seguito del recepimento in Conferenza Stato-Regioni del 29 aprile 2010 del Protocollo di intesa siglato sulla base della legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) infatti è stata disciplinata di comune accordo la gestione delle risorse per la realizzazione di progetti di eccellenza. La conclusione del Protocollo è il frutto di un'intensa e leale collaborazione tra Regioni da una parte e Dipartimento per lo sviluppo e la competitività dall'altra che, attraverso i lavori di un tavolo a tal fine costituito, hanno definito ambiti d'azione condivisi. Le Regioni auspicano che il perseguimento degli obiettivi a medio

termine, condivisi con il Governo, possa essere realizzato applicando le stesse modalità operative sperimentate per la definizione del Protocollo nel 2010.

Sulla base di quanto abbiamo ricostruito nel precedente paragrafo, le Regioni avrebbero potuto muoversi, a partire dalla riforma costituzionale, in una direzione ben diversa. La stessa legge quadro di riforma 135 del 2001 ha infatti introdotto “una sorta di delegificazione (concordata fra Stato e Regioni) delle norme di principio in materia di turismo”. Riunitasi a tale scopo dopo la riforma costituzionale dell’ottobre del 2001, la Conferenza Stato-Regioni (nella seduta del 14 febbraio 2002), prendendo atto della sopravvenuta collocazione costituzionale del turismo come materia di “esclusiva competenza regionale”, sanciva l’accordo (poi recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002) secondo cui “i principi per l’armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico vengono definiti d’intesa fra le [sole] Regioni”. Le Regioni hanno in seguito deciso di non imboccare questa strada: non si sono avvalse dell’innovativo strumento (accordo tra le sole Regioni) per definire principi e obiettivi unitari in una materia diventata ormai di loro piena competenza. Rinunciando a esercitare il potere di “auto-coordinamento” loro riconosciuto e di liberarsi dalla “marcatura statale”, hanno accettato di concordare a livello nazionale con gli apparati centrali (recentemente irrobustiti attraverso la ricostituzione del Ministero del Turismo) la fissazione di principi e obiettivi unitari⁽¹⁸⁾.

Le Regioni hanno scelto dunque, di attenersi, relativamente al nuovo testo costituzionale, alla lettura interpretativa indicata dalla Corte Costituzionale che invita a sviluppare anche in materia turistica una leale collaborazione e a mettere al primo posto tutto ciò che è in grado di contribuire all’integrazione delle diverse realtà territoriali, tra loro e con lo Stato. Ma la scelta di sviluppare un sistema di rapporti ispirato al principio di collaborazione tra Stato e Regioni è al momento indebolita dalla necessità di appoggiarsi a uno strumentario anacronistico e inadatto alle nuove esigenze. La legge costituzionale n. 3/2001 andrebbe da questo punto di vista integrata, per rafforzare le sedi istituzionali che vedono la partecipazione tra Stato e Regioni e per aggiungerne altre, a cominciare dal Senato delle

(18) Secondo MAURIZIO MALO, *op. cit.*, pag. 8, “le Regioni non hanno saputo mettere a profitto il più significativo strumento di autonomia” ad esse riconosciuto, in seguito alla riforma costituzionale del 2001, e probabilmente “la stessa giurisprudenza costituzionale avrebbe potuto assumere caratteri diversi di fronte alla dimostrazione della capacità di auto-coordinamento da parte delle Regioni”.

Regioni o delle Autonomie in cui rappresentare la loro volontà. Oltre al mancato inserimento nel testo della Costituzione del richiamo al sistema Conferenze Stato-Regioni, Stato-città, Unificata, è prevista un'unica sede istituzionale (la **Commissione bicamerale per le questioni regionali** integrata ai sensi dell'art. 11 della legge 3/2001) lasciata alla disciplina dei regolamenti parlamentari, in cui rappresentare congiuntamente queste volontà.

L'esigenza di contrattazione tra centro e periferia ha finora trovato sbocco nel "sistema delle Conferenze", diventato, come è stato sottolineato⁽¹⁹⁾, "centrale nell'architettura istituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni", come attesta "la frequenza con cui il contenzioso costituzionale più recente richiama ciò che avviene nella Conferenza Stato-Regioni e nella Conferenza *unificata*". La Conferenza Stato-Regioni adotta ormai mediamente circa 250 atti all'anno, "è sempre più spesso richiamata dalla legislazione di settore, che affida ad essa compiti specifici di cooperazione tra livelli di governo. "A fronte di un peso politico che appare in via di consolidamento, sta il fatto che la Conferenza per lo più *delibera* senza votare"; in ogni caso nulla è indicato sul quorum strutturale per la validità delle decisioni. Un elevato tasso di informalità domina le modalità di funzionamento anche della Conferenza "unificata". Caratteristiche ancora più informali possiamo presumere che caratterizzeranno anche l'attività del neonato Comitato permanente di coordinamento in materia di turismo, che pure sarà chiamato ad assolvere, come abbiamo visto, un ruolo strategico.

In conclusione, la riforma costituzionale aggrava i compiti che le Conferenze e le sedi di integrazione tra Stato e Regioni sono chiamate ad assolvere. Rendere sempre più produttiva la collaborazione, invece del conflitto istituzionale, tra Stato e Regioni rende inevitabile che si delineino con maggiore precisione il ruolo e le procedure di tali strutture di coordinamento e co-decisione, assicurando un livello di formalità adeguato. Mettere mano a un rafforzamento dei "vasi intercomunicanti", delle sedi di regolazione tra Stato e Regioni anche in materia turistica potrebbe contribuire a ridurre le preoccupazioni di quei sistemi di rappresentanza delle imprese che – come abbiamo visto – si mostrano preoccupati per i ritardi derivanti dall'inadeguato livello di collaborazione in atto tra le istituzioni. Certo, il rafforzamento delle sedi di coordinamento è solo un tassello (ma sicuramente da non trascurare) di una manovra ben più ampia che dovrebbe sbloccare la situazione

(19) ROBERTO BIN, *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in www.forumcostituzionale.it.

venuta a crearsi, nella quale non riescono a trovare spazio disegni a medio termine, come appunto il piano strategico per il turismo. Che come Godot, il noto personaggio di Samuel Beckett, è da tanto tempo atteso, ma non arriva mai.

1.2. La capacità ricettiva in Emilia-Romagna

di Federico Pasqualini e Stefano Lenzi ()*

L'Emilia-Romagna dispone di una struttura ricettiva tra le più articolate e importanti d'Italia. A fine 2009, secondo le statistiche raccolte da Istat, erano operativi 4.503 tra alberghi e residenze turistico alberghiere, equivalenti al 13,3 per cento del totale nazionale. I letti a disposizione erano più di 296.000, distribuiti in oltre 153.000 camere servite da 155.345 bagni.

La rete degli alberghi è affiancata da numerose strutture extralberghiere, tra campeggi, agriturismo, bed & breakfast, ostelli, rifugi ecc. A fine 2009 questi esercizi ammontavano a 4.076, equivalenti al 3,7 per cento del totale nazionale, con un'offerta di quasi 138.000 posti letto, pari a circa il 6 per cento del totale Italia.

A fine 2009, secondo i dati Smail (Sistema di monitoraggio annuale delle imprese e del lavoro) gli addetti ai servizi di alloggio erano in Emilia-Romagna 17.594, di cui 6.595 imprenditori. Oltre un quinto degli addetti, in gran parte alle dipendenze, era di nazionalità straniera, in testa la Romania con più di 1.000 addetti, davanti all'Albania con 422.

Gran parte della capacità ricettiva alberghiera è localizzata nelle province costiere, da Ferrara a Rimini. In quest'ultima Provincia è presente circa la metà degli esercizi alberghieri e dei posti letto disponibili in Emilia-Romagna. Il solo Comune di Rimini ospita circa un quarto degli esercizi e dei posti letto della regione.

Nell'insieme delle Province costiere, la percentuale degli esercizi alberghieri sul totale regionale sale al 76,8 per cento, e analoghe percentuali sono riscontrabili per letti (79,6 per cento), camere (78,7 per cento) e bagni (78,9 per cento).

La distribuzione delle strutture diverse dagli alberghi appare più articolata sotto l'aspetto della consistenza degli esercizi, dato che le Province costiere ne rappresentano poco più della metà, contro il 76,8 per cento degli alberghi. La prevalenza diviene più netta in termini di posti letto, con le Province romagnole, più Ferrara, ad accogliere il 76,3 per cento del totale regionale.

(*) Funzionari Unioncamere Emilia-Romagna.

Se analizziamo l'andamento della capacità ricettiva alberghiera tra il 2002 e il 2009, possiamo cogliere dei sostanziali cambiamenti. Si è innanzitutto consolidata la tendenza alla riduzione del numero degli esercizi alberghieri. Nel 2009 ne sono stati registrati in Emilia-Romagna, come accennato precedentemente, 4.503 rispetto ai 4.618 rilevati a fine 2008 e 4.889 di fine 2002.

*Tabella 1 – Capacità ricettiva delle Province dell'Emilia-Romagna
Situazione al 31 dicembre 2002*

Province	Consistenza alberghiera				Consistenza esercizi complementari e bed & breakfast	
	Esercizi	Letti	Camere	Bagni	Esercizi	Letti
BOLOGNA	342	21.960	11.606	11.291	330	6.303
FERRARA	108	6.046	2.917	2.889	88	22.263
FORLÌ-CESENA	596	36.722	18.983	19.931	191	22.755
MODENA	230	10.770	5.986	5.929	183	7.261
PARMA	293	12.938	7.658	7.250	188	4.769
PIACENZA	92	3.369	1.827	1.639	66	2.758
RAVENNA	564	37.622	20.010	20.459	1.254	36.638
REGGIO EMILIA	132	5.937	3.094	3.021	96	2.908
RIMINI	2.532	137.223	80.363	83.668	182	19.996
EMILIA-ROMAGNA	4.889	272.587	152.444	156.077	2.578	125.651
ITALIA	33.411	1.929.544	986.326	966.114	80.304	2.170.041

Fonte: Istat

Questo andamento è stato determinato essenzialmente dalle tipologie alberghiere meno qualificate, ovvero a una e due stelle, i cui decrementi, rispetto alla situazione dei sette anni precedenti, sono rispettivamente risultati del 46,8 e 34,5 per cento. Segno opposto per le tipologie più qualificate, soprattutto per quanto concerne le residenze turistico-alberghiere e gli alberghi a quattro stelle. Le prime, tra il 2002 e il 2009, sono passate da 112 a 226 esercizi (+101,8 per cento), mentre i secondi sono saliti da 283 a 427 (+50,9 per cento). Anche l'incremento degli alberghi a tre stelle è apparso significativo (+11,0 per cento), mentre è raddoppiata la consistenza dei grandi alberghi a 5 stelle e 5 stelle lusso, passati da 5 a 10. In sintesi siamo di fronte a un chiaro e continuo processo di riqualificazione della struttura alberghiera. Oltre tutto la diminuzione degli esercizi non è andata a scapito della disponibilità di camere e posti letto. Le prime, tra il 2002 e il 2009, a fronte della flessione del 7,9 per cento della consistenza

1. INTERVENTI INTRODUTTIVI

alberghiera, sono cresciute da 152.444 a 153.431, mentre i posti letto sono aumentati da 272.587 a 296.292.

La consistenza dei bagni è invece apparsa sostanzialmente stabile, da 156.077 a 155.345 (-0,5 per cento). Ci sono insomma strutture sempre più qualificate e capienti (il numero medio di camere per albergo è salito da 31 a 34, mentre i posti letto per esercizio sono aumentati da 56 a 66), in grado di offrire un migliore confort.

*Tabella 2 – Capacità ricettiva delle province dell'Emilia-Romagna
Situazione al 31 dicembre 2008*

Province	Consistenza alberghiera				Consistenza esercizi complementari e bed & breakfast	
	Esercizi	Letti	Camere	Bagni	Esercizi	Letti
BOLOGNA	336	25.649	13.645	13.707	810	9.440
FERRARA	105	6.551	3.009	3.095	292	25.905
FORLÌ-CESENA	528	44.160	18.875	19.478	485	22.350
MODENA	234	12.625	6.765	6.729	351	7.664
PARMA	242	12.091	6.958	6.966	375	6.815
PIACENZA	97	3.720	1.987	1.951	158	3.774
RAVENNA	553	41.351	20.442	20.347	1.068	36.105
REGGIO EMILIA	134	6.361	3.329	3.393	244	5.027
RIMINI	2.274	143.784	78.421	79.679	293	20.791
EMILIA-ROMAGNA	4.503	296.292	153.431	155.345	4.076	137.871
ITALIA	33.967	2.227.832	1.088.088	1.082.004	111.391	2.370.850

Fonte: Istat

Una conferma di questo processo di ottimizzazione delle strutture si può cogliere dalla situazione di lungo periodo. Se nel 1995 il rapporto bagni-camere era pari a 1,01, nel 2009 arriva a 1,02. Il progresso può apparire minimo, ma è tuttavia il risultato dei miglioramenti strutturali apportati agli esercizi alberghieri, per venire incontro ad una clientela sempre più esigente in fatto di comodità.

Nonostante il processo di riqualificazione delle strutture alberghiere, l'Emilia-Romagna registra tuttavia una percentuale di esercizi meno qualificati più ampia della media nazionale.

A fine 2009 gli alberghi a una e due stelle costituivano, in termini di posti letto, il 17,0 per cento dell'offerta alberghiera, a fronte della media nazionale del 14,4 per cento. All'opposto nelle categorie più qualificate, ovvero a cinque e quattro stelle, l'Emilia-Romagna registrava una percentuale meno elevata rispetto a quella nazionale: 18,7 per cento contro 32,9 per cento.

Tabella 3 – Capacità ricettiva per tipologie di esercizi in Emilia-Romagna
Situazione al 31 dicembre 2002

Tipologie	Esercizi	Letti	Camere	Bagni
Alberghi 5 stelle e 5 stelle lusso	5	852	463	467
Alberghi 4 stelle	283	36.107	18.798	19.346
Alberghi 3 stelle	2.198	149.100	81.586	84.535
Alberghi 2 stelle	1.468	59.044	35.191	36.037
Alberghi 1 stella	823	21.841	13.570	12.672
Residenze Turistico Alberghiere	112	5.643	2.836	3.020
Totale Alberghi	4.889	272.587	152.444	156.077
Campeggi e villaggi turis.	106	89.914	(...)	(...)
Alloggi in affitto	1.535	10.566	(...)	(...)
Alloggi agro-turis.	275	3.370	(...)	(...)
Ostelli per la gioventù	57	3.083	(...)	(...)
Case per ferie	87	9.594	(...)	(...)
Rifugi alpini	53	657	(...)	(...)
Altri esercizi ricettivi	39	6.452	(...)	(...)
Bed & Breakfast	426	2.015	(...)	(...)
Totale esercizi complementari e Bed & Breakfast	2.578	125.651	(...)	(...)

(...): Dato non disponibile.

Fonte: Istat

Un analogo divario si nota anche in termini di posti letto delle residenze turistico-alberghiere, con la Regione che registra una quota del 4,2 per cento rispetto all'8,9 per cento della media nazionale.

Dove l'Emilia-Romagna prevale rispetto all'offerta nazionale è nella tipologia a tre stelle, una sorta di classe intermedia che non si può certamente considerare di "lusso", ma nemmeno di "umili" condizioni. In Emilia-Romagna circa il 60 per cento dei posti letto è offerto da alberghi a tre stelle, a fronte della media nazionale del 43,8 per cento. Nelle Province romagnole la corrispondente percentuale oscilla tra il 61,3 per cento di Ravenna e il 71,7 per cento di Forlì-Cesena.

Per quanto concerne le strutture extralberghiere, tra il 2002 e il 2009 è emerso un andamento di segno decisamente contrario a quanto avvenuto per gli alberghi. Il numero di esercizi è infatti salito da 2.578 a 4.076, e lo stesso è avvenuto per i posti letto passati da 125.651 a 137.871. Lo sviluppo maggiore ha riguardato alloggi agro-turistici, case per ferie e, soprattutto, Bed & Breakfast. Questi ultimi esercizi sono cresciuti in sette anni da 426 a 1.406 sui 20.437 esistenti in Italia, con conseguente lievitazione dei posti letto da 2.015 a 6.280, rispetto ai 103.730 del totale nazionale.

Anche l'agriturismo, compresi i Country-Houses, merita una parti-

1. INTERVENTI INTRODUTTIVI

colare considerazione. Il forte sviluppo delle strutture avvenuto tra il 2002 e il 2009 – gli esercizi passano da 275 a 565, i posti letto da 3.370 a 7.152 – è indicativo della ricerca di luoghi tranquilli, immersi nella natura, nei quali ritrovare sapori genuini. Secondo le statistiche di una specifica indagine dell'Istat, le aziende agrituristiche dell'Emilia-Romagna, la cui durata autorizzata di attività non è generalmente inferiore all'anno, sono in grado di offrire una vasta gamma di servizi, non solo orientati all'alloggio e alla degustazione dei prodotti, ma anche ad attività sportive, compreso trekking, equitazione, escursioni, ecc. oltre a corsi vari. La Provincia che ne conta il maggior numero è quella di Bologna (114) seguita da Forlì-Cesena (105).

La tipologia extralberghiera che tra il 2002 e il 2009 ha perso terreno è stata quella dei rifugi, i cui esercizi sono diminuiti da 53 a 26, senza tuttavia intaccare la disponibilità dei posti letto passati da 657 a 723. Il non elevato profilo della domanda turistica montana è probabilmente alla base di questo ridimensionamento, ma chi ha continuato l'attività ha cercato di ristrutturare l'offerta. I campeggi sono aumentati da 106 a 125, ma è un po' diminuita la disponibilità di posti letto, passata dai quasi 90.000 del 2002 ai circa 87.000 del 2009.

*Tabella 4 – Capacità ricettiva per tipologie di esercizi in Emilia-Romagna
Situazione al 31 dicembre 2008*

Tipologie	Esercizi	Letti	Camere	Bagni
Alberghi 5 stelle e 5 stelle lusso	10	1.321	671	704
Alberghi 4 stelle	427	54.132	27.136	27.941
Alberghi 3 stelle	2.440	177.996	89.816	92.743
Alberghi 2 stelle	962	38.141	21.150	21.747
Alberghi 1 stella	438	12.222	7.104	6.769
Residenze Turistico Alberghiere	226	12.480	7.554	5.441
Totale Alberghi	4.503	296.292	153.431	155.345
Campeggi e villaggi turistici	125	86.994	(...)	(...)
Alloggi in affitto	1.751	18.598	(...)	(...)
Alloggi agro-turistici	565	7.152	(...)	(...)
Ostelli per la gioventù	68	3.774	(...)	(...)
Case per ferie	134	13.856	(...)	(...)
Rifugi alpini	26	723	(...)	(...)
Altri esercizi ricettivi	1	494	(...)	(...)
Bed & Breakfast	1.406	6.280	(...)	(...)
Totale esercizi complementari e Bed & Breakfast	4.076	137.871	(...)	(...)

(...): Dato non disponibile.

Fonte: Istat

Studi e Ricerche – Nuova collana dell'Unioncamere Emilia-Romagna

1. UNIONCAMERE EMILIA-ROMAGNA, Carlo S. Romanelli e Marco Berti (a cura di), *Lavorare in rete per lo sviluppo delle economie locali. Un'esperienza del network delle Camere di Commercio dell'Emilia-Romagna*, Bologna, 2006.
2. UNIONCAMERE EMILIA-ROMAGNA – ISTAT, *L'evoluzione dei sistemi locali in Emilia-Romagna*. Bologna, 2007.
3. UNIONCAMERE EMILIA-ROMAGNA, Roberto Fanfani e Renato Pieri (a cura di), *Il sistema agro-alimentare dell'Emilia-Romagna. Rapporto 2006*, Bologna, 2007.
4. UNIONCAMERE EMILIA-ROMAGNA (a cura di), *Innovazione e tradizione nel turismo in Emilia-Romagna. Rapporto 2006 dell'Osservatorio Turistico Regionale*, Bologna, 2007.
5. UNIONCAMERE EMILIA-ROMAGNA (a cura di), *Le sfide del mercato turistico globale. Rapporto 2007 dell'Osservatorio Turistico Regionale*, Bologna, 2008.
6. UNIONCAMERE EMILIA-ROMAGNA, Roberto Fanfani e Renato Pieri (a cura di), *Il sistema agro-alimentare dell'Emilia-Romagna, Rapporto 2007 dell'Osservatorio Agro-Alimentare*, Bologna, 2008.
7. UNIONCAMERE EMILIA-ROMAGNA (a cura di), *Le dinamiche del mercato turistico: impatto della crisi economica internazionale ed esigenze di innovazione. Rapporto 2008 dell'Osservatorio Turistico Regionale*, Bologna, 2009.
8. UNIONCAMERE EMILIA-ROMAGNA, Roberto Fanfani e Renato Pieri (a cura di), *Il sistema agro-alimentare dell'Emilia-Romagna. Rapporto 2008 dell'Osservatorio Agro-alimentare*, Bologna, 2009.
9. UNIONCAMERE EMILIA-ROMAGNA (a cura di), *Tecnologie dell'informazione e sostenibilità ambientale per il rilancio del turismo. Rapporto 2009 dell'Osservatorio Turistico Regionale*, Bologna, 2010.
10. UNIONCAMERE EMILIA-ROMAGNA (a cura di), *Marketing territoriale e governance nel turismo regionale. Rapporto 2010 dell'Osservatorio Turistico Regionale*, Bologna, 2011.

Studi e Ricerche



Il quindicesimo rapporto dell'Osservatorio turistico, realizzato dalla Regione e dal sistema camerale, costituisce l'occasione per verificare lo stato di salute del settore all'uscita del tunnel della crisi internazionale. Si approfondiscono inoltre le indicazioni della quinta Conferenza nazionale del turismo e le prospettive di varo del piano strategico nazionale a medio termine.

Il tradizionale bilancio consuntivo del settore, tratteggiato da Trademark Italia, è integrato da un'analisi sulle caratteristiche e prospettive del sistema turistico regionale.

Un particolare approfondimento viene riservato all'analisi di modelli di successo per la governance del settore in Emilia-Romagna, in Italia ed all'estero. Vengono approfonditi i modelli di partenariato tra pubblico e privato, che hanno prodotto risultati positivi per lo sviluppo e l'innovazione del turismo.

L'indagine sull'immagine turistica contribuisce a individuare le variabili che concorrono all'affermazione del turismo regionale sul mercato on-line e dei nuovi strumenti di comunicazione.

La ricerca sui prodotti tipici e cucina tradizionale persegue lo scopo di esplorare la rilevanza che ha acquisito il patrimonio di prodotti agroalimentari tipici e di qualità nell'offerta turistica della regione.

Viene inoltre riportato un sintetico aggiornamento sull'implementazione del sistema informativo turistico della Provincia di Rimini.

In chiusura del Rapporto vengono presentati i risultati del progetto "Webbing", finalizzato ad aumentare l'incoming turistico utilizzando la forza della rete e la leva del web.