

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 MAGGIO 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE AGOSTINO MARIANETTI

La seduta comincia alle 14,10.

Esame del documento conclusivo.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'esame del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul settore del turismo, con particolare riferimento al ruolo delle istituzioni pubbliche ed alle relative politiche di sostegno, predisposto dal relatore a conclusione del programma di audizioni.

Do la parola all'onorevole Corsi per l'illustrazione.

HUBERT CORSI, Relatore. Signor presidente, onorevoli colleghi, durante la X legislatura, e proseguendo nell'XI, la Commissione attività produttive della Camera dei deputati ha svolto un'indagine conoscitiva sul settore del turismo, con particolare riferimento al ruolo delle istituzioni pubbliche ed alle relative politiche di sostegno. All'origine di tale iniziativa si poneva innanzitutto la consapevolezza della rilevanza del comparto turistico nell'economia nazionale: dal 1988 al 1992 l'Italia ha incassato circa 100 mila miliardi di valuta pregiata grazie al turismo estero, concorrendo a ricoprire, talora integralmente, il saldo negativo della bilancia commerciale; il saldo attivo della bilancia turistica, che nel 1991 ammontava a 8.402 miliardi di lire, nel 1992 è sceso alla cifra di circa 4.500 miliardi di lire. Si è evidenziata così ulteriormente una tendenza preoccupante: il valore degli introiti per il turismo dall'estero è cresciuto tra il 1985 e il 1991 da circa 15 mila a circa 23 mila miliardi, pari al 45 per cento, mentre nello stesso

periodo le spese degli italiani per il turismo all'estero hanno subito il vertiginoso incremento di oltre il 300 per cento, da 3.600 miliardi del 1985 a 14.400 miliardi nel 1991. Se da una parte tale tendenza può testimoniare positivamente il livello di benessere raggiunto dall'Italia, dall'altra induce a riflettere sulle cause che hanno indotto una così marcata accelerazione del fenomeno. Tutto ciò comunque non impedisce al turismo di essere il terzo settore, dietro l'industria metalmeccanica e quella tessile, del sistema produttivo italiano per volume di esportazioni.

A fronte della certo non rilevante entità degli interventi pubblici, tali dati consentono di confermare l'ormai consolidata opinione per cui il turismo ha sempre costituito una sorta di finanziamento gratuito per il paese, quasi una vera e propria rendita parassitaria: è chiaro però, ormai, che il permanere di una disattenzione del genere rischierebbe di portare l'offerta turistica italiana fuori mercato. Un rischio di cui in questi anni si sono avvertiti preoccupanti segnali premonitori. D'altra parte non si possono ignorare i massicci investimenti e i conseguenti risultati che stanno realizzando la Spagna, la Francia, i paesi del Mediterraneo e gli stessi paesi dell'Est, ed anche le prospettive di sviluppo di un settore che, secondo le proiezioni effettuate dal Consiglio mondiale dei viaggi e del turismo, nel mondo crescerà di almeno il 4 per cento l'anno da oggi al 2000.

Il secondo aspetto d'ordine generale, emerso già nelle audizioni svolte durante la X legislatura e confermato in quelle della XI, è la diffusione di una molteplice

cità di turismi e di nuovi modi di approccio del turista al prodotto offerto: si sono infatti confermate le tendenze ad un lento ma progressivo appiattimento delle stagionalità ed al connesso sviluppo delle fruizioni legate ai fine-settimana, alle vacanze rurali, alle formule miste salute-sport-cultura. Da tutto ciò è sorta l'esigenza sia di prodotti differenziati in base alla nuova tipologia di domande, sia di infrastrutture non funzionanti solo in periodi predeterminati. Contemporaneamente, si è accresciuta, sia tra i turisti italiani sia tra quelli stranieri, la consapevolezza dei diritti e delle aspettative del turista: le tradizionali leve, su cui ha agito fino a pochi anni fa il « prodotto Italia » per rendersi spendibile presso un mercato potenziale in continua crescita, si sono mostrate sempre più insufficienti a fronte dell'incalzare di bisogni nuovi, o forse solo quiescenti, e l'aggressiva novità dei prodotti moltiplicati dalla competizione globale. La durata dei tragitti di viaggio, l'esistenza di taluni servizi negli alberghi, le possibilità di integrazione di più tipi di fruizioni in un'unica vacanza, non sono più considerati fattori ulteriori, ma elementi fondamentali nella scelta di (o nel giudizio su) una vacanza.

Alcuni dati statistici possono confermare queste valutazioni. Il Quarto rapporto sul turismo italiano, documento tutt'oggi estremamente significativo per le linee di tendenza che vi emergono, svolge una dettagliata ricostruzione del comportamento del turista italiano: nell'ultimo ventennio la propensione alle vacanze è praticamente raddoppiata (26 per cento degli italiani nel 1967, 56 per cento nel 1990), con un più lento incremento nel secondo decennio spiegabile con la raggiunta maturità del mercato; nel 1985 il 10,5 per cento dei vacanzieri si recava all'estero, mentre nel 1990 il 17,3 per cento: di questi ultimi il 47,5 per cento compiono almeno due o più periodi di vacanza. Il Rapporto individua poi quattro tipi di soggetti: i turisti plurivacanzieri (24 per cento), i turisti vacanzieri annuali, ossia con un solo periodo (32 per cento), i non turisti (26 per cento), i

turisti marginali, ossia coloro che sono entrati nel mercato nell'ultimo anno (18 per cento): in questa ultima categoria si riverseranno pertanto nei prossimi anni coloro che attualmente si trovano nella categoria precedente e che dunque possono essere definiti bacino d'utenza turistica potenziale.

Inoltre, la crescita del movimento e del mercato sta essenzialmente nel passaggio dei turisti marginali a vacanzieri annuali e da questi ultimi a plurivacanzieri, nonché nell'incremento del numero dei periodi dei plurivacanzieri. È interessante inoltre la distribuzione territoriale: al nord si reca in vacanza il 64 per cento della popolazione, al centro il 62,3 per cento, al sud il 41 per cento: vi sono insomma due Italie, una (centro-nord) in piena sintonia con le economie e le società centroeuropee, una (sud) più arretrata, con parametri analoghi ad altre zone mediterranee. Né vanno dimenticati i mutamenti concernenti l'aspetto della stagionalità e della durata: l'aumento dei periodi secondari di vacanza in mesi dell'anno che non siano quello tradizionale di agosto, in cui comunque nel 1990 si recava in vacanza il 51,1 per cento degli italiani. Quanto alla media totale delle vacanze godute in un anno, essa ammonta a ventuno giorni e non risulta aumentata negli ultimi anni, ma risulta ridotta la permanenza media a viaggio, stimata intorno ai dodici giorni. Sul tipo di ricettività, va poi notato che le seconde case danno alloggio al 56 per cento dei turisti (solo il 14 per cento proprietari), mentre alberghi e villaggi turistici raggiungono il 35 per cento. Quanto infine al mezzo di trasporto, spicca il 76 per cento degli automobilisti rispetto al 12 per cento dei viaggiatori in treno e al 6 per cento in aereo.

Alla luce di questi dati le tendenze di carattere storico risultano essere le seguenti: lento appiattimento generale della stagionalità di ogni tipologia turistica, anche se con modalità e forza diversa; allungamento della stagionalità per lo sviluppo di nuovi turismi caratterizzati da una distribuzione più omogenea (agri-

turismo, turismo della salute, turismo congressuale, itinerari culturali); alcuni turismi (balneare, montano, nautico, venatorio, naturalistico) tendono ad una maggiore distribuzione di persone nei periodi precedenti o successivi a quelli di massima concentrazione; il movimento *outgoing* si fa sempre meno concentrato; ai fini del conseguimento di una stagionalità più distribuita sono più decisive nella scelta del singolo turista le infrastrutture ed i servizi che non il puro andamento climatico. In sostanza, vi sono senz'altro potenzialità perché il fenomeno della destagionalizzazione assuma consistenza ancora maggiore: questo dipende molto – come si vedrà – dalla predisposizione di misure facilitative atte a favorire una tendenza ormai fisiologica e ad evitare il fenomeno dell'utilizzo limitato delle strutture ricettive, il cui ridotto impiego, pari a circa il 30 per cento delle loro possibilità, accresce i costi e scoraggia gli investimenti, in un circolo vizioso che determina un fatale arretramento di posizioni rispetto alla concorrenza internazionale.

Tratterò ora le principali problematiche del settore. Questi parametri di conoscenza e valutazione si inseriscono in un contesto di crescenti difficoltà, sia endogene sia esogene al sistema turismo, più volte ricordate nel corso dell'indagine conoscitiva, che così si è progressivamente sviluppata nella constatazione che molteplici questioni, pur distinte fra loro per origine e soluzioni, si intrecciano fortemente nel settore. I temi « ruolo e portata dell'intervento pubblico » e « qualità dell'offerta del prodotto turismo » sono così diventati punto di riferimento di un'analisi più ampia e complessa, alla quale hanno fornito il loro contributo i numerosi soggetti ascoltati nel corso dell'indagine stessa.

L'indagine ha potuto, nel suo dispiegamento temporale tra la X e la XI legislatura, percepire in tempo reale le tendenze al mutamento. Anzi in taluni momenti si è registrato il sopravvento di valutazioni estemporanee, quasi emotive, su taluni specifici aspetti, soprattutto se

connessi alle rilevazioni quantitative sull'andamento dei flussi, rispetto ad analisi d'insieme che consentissero di cogliere le interrelazioni fra tali elementi; si pensi ad esempio al periodo della guerra del Golfo.

In ogni caso, le osservazioni e i giudizi svolti nel corso delle audizioni della Commissione possono essere così sintetizzati: mancato riconoscimento della strategicità del settore turistico; inadeguatezza dell'assetto istituzionale; eccessivi oneri impropri a carico delle imprese turistiche; mancata riforma della leggequadro; questioni attinenti all'ENIT ed alla promozione all'estero.

A proposito del mancato riconoscimento della strategicità del settore turistico, la scarsa entità degli interventi finanziari pubblici, la marginalità del Ministero del turismo nella predisposizione delle politiche generali per l'economia del paese, la mancanza di un momento di coordinamento delle attività promozionali e di un tavolo ove confrontare le misure adottate in altri settori (in particolare, ambiente, cultura e trasporti) con le esigenze del settore turistico, denotano quanto questo sia considerato in maniera assolutamente limitata rispetto alla rilevanza delle risorse esistenti e di quelle potenziali, al fatturato annuo, alla necessità di affrontare una concorrenza via via più forte, all'importanza sempre maggiore che un'immagine turistica positiva assume anche nei rapporti fra Stati nell'epoca della comunicazione totale. In particolare, non si è ancora in grado di contrassegnare l'offerta turistica nazionale con un comune marchio di « immagine Italia »: le singole iniziative promozionali spesso paiono indirizzate prevalentemente a porre l'attenzione sull'ente o l'organismo che le intraprende piuttosto che sul prodotto da propagandare; e ciò è ancor più deleterio in un momento in cui – come ho detto – le tradizionali leve sulle quali ha sempre agito l'offerta nazionale non sono più autosufficienti per disegnare la strategia idonea a conquistare un mercato economicamente e culturalmente maturo. Tali osservazioni,

proprio perché evidenziavano la funzione ed il ruolo dei soggetti ancor più che delle azioni, hanno costituito il preludio naturale a quelle che mi accingo ad esporre a proposito dell'inadeguatezza dell'assetto istituzionale.

Il secondo versante sul quale si è maggiormente posta l'attenzione durante l'indagine conoscitiva è stato infatti quello della ripartizione delle competenze in materia turistica fra Stato, regioni, enti locali ed altri enti ed organismi operanti nel settore. Naturalmente, gli interventi sono stati di indirizzo diverso a seconda dell'attribuzione di responsabilità delle carenze di iniziativa o di coordinamento all'uno o all'altro soggetto pubblico, ma è un dato significativo il fatto che tutti gli auditi si siano soffermati con particolare attenzione sul problema. Va sottolineata in particolare la « questione ministero » che è stata uno dei crocevia di tutte le osservazioni critiche: gli operatori economici e le forze sociali del settore hanno lamentato la scarsa incisività dei poteri di indirizzo e di coordinamento riconosciuti al ministero o comunque al Governo centrale, ciò che a loro avviso ha comportato l'impossibilità di una programmazione delle iniziative, degli investimenti e delle politiche occupazionali per il settore.

Viceversa, le regioni hanno promosso il referendum per l'abolizione del ministero facendo leva sul combinato disposto degli articoli 117 e 118 della Costituzione e richiedendo quindi l'attribuzione delle funzioni governative di coordinamento ad un organo senza portafoglio ministeriale; a loro avviso andrebbe evitata inoltre l'uniformità forzata delle strutture gestionali e promozionali substatali, non idonea a rispecchiare situazioni regionali alquanto diverse sotto il profilo dimensionale, organizzativo ed economico. In questo confronto si è successivamente inserita la sentenza della Corte costituzionale sul referendum che peraltro, proprio in quanto si limitava a riconoscere l'ammissibilità del quesito e quindi dell'eventuale abolizione del ministero, non stabiliva « chi » deve fare « che cosa » ma solo che

quel « che cosa » può indifferentemente essere o non essere fatto a livello ministeriale. Sulle prospettive aperte da tale sentenza e successivamente dall'esito del referendum si dirà comunque più oltre.

A proposito degli eccessivi oneri impropri a carico delle imprese turistiche, più volte nel corso dell'indagine conoscitiva è stato sottolineato quanto le imprese turistiche vengano penalizzate da una serie di oneri fiscali, contributivi e burocratici. In linea generale tali difficoltà sono dovute al fatto che non vengono tenute nel debito conto le peculiarità di quelle imprese: dimensioni molto diverse anche nelle stesse realtà geografiche e di mercato; alto tasso di stagionalità dell'attività svolta, con conseguenti assunzioni di personale prevalentemente a tempo determinato; necessità di programmare gli investimenti innovativi anche alla luce degli eventuali piani di promozione turistica predisposti a livello comunale o regionale. Le associazioni di categoria deplorano che il legislatore, invece di predisporre misure congruenti con tali caratteristiche strutturali, provochi – in forme ora dirette ora omissive – un progressivo aggravamento degli ostacoli alla crescita delle imprese del settore. Si pensi alla ormai famigerata tassa di concessione sui frigoriferi (120 mila lire ad apparecchio indipendentemente dalla potenza impegnata), elevata dagli operatori a simbolo della disattenzione con cui si affrontano i problemi del turismo; al recente incremento dell'imposta sugli spettacoli, che oltre tutto è interamente devoluta al settore dello spettacolo pure se versata da pubblici esercizi; alla elevazione, da tempo richiesta e non ottenuta, da sei a nove anni della durata minima dei rapporti di locazione immobiliare per i pubblici esercizi – a similitudine di quanto già previsto per gli alberghi – al fine soprattutto di evitarne l'emarginazione da zone di elevato richiamo turistico (i centri storici o altre aree di alto pregio) ove è forte la tendenza all'insediamento di operatori con più elevate potenzialità economiche, quali istituti bancari, assicurativi e simili; alla

parimenti mancante previsione di clausole elastiche per i contratti di lavoro *part-time* e, in generale, di strumenti che rendano il mercato del lavoro meno rigido per le aziende stagionali.

Tali osservazioni, spesso puntigliosamente ribadite dalle organizzazioni di categoria, pur nella mancanza di una visione complessiva, denotano comunque che il problema di fondo è, per le imprese turistiche come d'altronde per quelle degli altri comparti, il contenimento di costi d'impresa sempre più connessi a fattori esterni all'effettiva redditività aziendale. È questo un quadro a cui si aggiunge il sostanziale, ma mai effettivamente quantificato, costo indiretto rappresentato dall'inefficienza dei pubblici servizi, fattore che concorre anch'esso a determinare la qualità di una vacanza.

Quanto alla mancata riforma della legge-quadro, un ulteriore crocevia di critiche ed osservazioni particolarmente significative ha riguardato il progetto di riforma della legge-quadro sul turismo, più volte vicino all'approvazione, ma mai definitivamente divenuto legge nella X legislatura. Tutti i soggetti interessati hanno spesso rimarcato, sia durante le audizioni, sia in altre sedi parlamentari e non, la necessità di procedere ad una sostanziale revisione della normativa posta dalla legge n. 217 del 1983. Ma quando si è trattato di addivenire ad una conclusione, sono emersi malumori e perplessità ora da una parte ora dall'altra; i rapporti tra la normativa nazionale di principio e quella regionale di dettaglio, le funzioni della Conferenza Stato-regioni e la costituzione di un Comitato nazionale di coordinamento, la ridefinizione del ruolo e delle funzioni delle aziende di promozione turistica, la precisazione della categoria di impresa turistica, i limiti per le associazioni a scopo di lucro nell'esercizio di attività turistiche, la costituzione di un fondo per gli interventi finanziari dello Stato a sostegno del settore: su tali questioni i compromessi sono stati faticosi. Il Parlamento è stato così giudicato responsabile del ritardo legislativo, anche quando le difficoltà e le

ambiguità avevano origine già prima del confronto parlamentare.

Le responsabilità delle disomogeneità delle politiche turistiche regionali vanno in realtà connesse anche alla mancata o parziale attuazione della legge-quadro da parte di non poche regioni, peraltro vincolate da un modello unico di azienda locale di promozione, l'APT, che non poteva non produrre effetti assai diversi in realtà economiche ed organizzative estremamente variegata.

Quanto all'ENIT ed alla promozione all'estero, l'Ente è stato un altro argomento denso di osservazioni e valutazioni anche critiche. Un dato certo sono le difficoltà di attuazione di una riforma da tempo attesa, ma probabilmente parziale ed incompleta, e forse addirittura nata vecchia, anche perché concepita in quell'orizzonte pubblico consociativo che appare oggi largamente superato. Se sono dunque comprensibili i rilievi sull'inadeguatezza dell'Ente, va sottolineata l'opportunità, fornita dall'esito del referendum soppresivo del Ministero, di un forte cambiamento per attribuire ad esso un ruolo assai più incisivo nella politica di promozione turistica del paese. Né d'altronde può essere sottaciuto un apprezzamento per alcune iniziative, quali i progetti esecutivi di intervento nei mercati esteri, elaborati d'intesa con le regioni e le province autonome, o la progettata *Convention Bureau Italia* per il coordinamento delle iniziative a favore del turismo congressuale: si tratta di azioni che potranno ulteriormente essere incentivate ed apprezzate se nella nuova articolazione istituzionale delle competenze in materia turistica, il momento della promozione verrà affidato alla massima autorità di Governo, dotata di efficaci poteri di raccordo con gli altri soggetti pubblici, e si procederà al coordinamento dell'utilizzo delle risorse destinate a vario titolo alla promozione dell'Italia all'estero. Non solo l'ENIT, ma anche le regioni, gli enti fieristici, l'ICE, sono soggetti che, direttamente o indirettamente, possono determinare i contorni della « immagine Italia ». Come si dirà

meglio più avanti, in questa prospettiva potranno essere recepite ed attuate le istanze di ripensamento e revisione della riforma dell'ENIT, in modo da renderlo effettivo titolare del potere di impulso delle iniziative di promozione turistica all'estero.

Mi soffermerò ora sui metodi di approccio alle questioni del turismo; se questi sono stati i temi affrontati con maggior frequenza nel corso dell'indagine conoscitiva, si tratta ora di valutare con quali metodi, strumenti e obiettivi le istituzioni, le forze politiche nonché gli operatori del settore dovranno impegnarsi per affrontare una situazione che comunque, a fronte di quella di altri comparti dell'economia nazionale, sarebbe probabilmente improprio definire di crisi. È stata confermata la comune convinzione che le risorse primarie di cui dispone il paese per presentarsi in termini competitivi sul mercato internazionale sono sempre e comunque adeguate sotto il profilo della quantità e della varietà dell'offerta. Il punto sta dunque nella predisposizione di misure atte ad elevare il profilo qualitativo, nella consapevolezza che questo non significa soltanto facilitazioni agli investimenti innovativi delle imprese o mutamento nell'assetto dei rapporti tra istituzioni pubbliche competenti, ma attenta lettura degli aspetti e dei segnali che per il settore turistico possono provenire da provvedimenti legislativi ed amministrativi, da iniziative pubbliche o private, da fenomeni di mutamento sociale e culturale, da singoli episodi capaci di contribuire a modificare l'immagine turistica italiana.

Ne consegue che l'approccio alla questione turismo deve essere diversificato tenendo conto di alcuni parametri, quali l'interdisciplinarietà, il policentrismo decisionale, i mutamenti socio-culturali, la specificità dell'offerta italiana e l'integrazione dei servizi. È necessario che sotto il profilo legislativo ed amministrativo si valuti costantemente l'impatto sul settore turistico delle misure legislative, amministrative ed economiche, che vengono adottate al suo esterno, appunto perché è

un settore « nevrile », che cioè risente immediatamente – anche per ragioni psicologiche – delle scelte di politica fiscale, occupazionale, degli investimenti, o comunque di natura strutturale, o degli eventi della vita politica, sociale, dell'ordine pubblico, che a vario titolo incidono sulle opzioni del turista.

Occorre pertanto pensare ad una sede ove le istanze del turismo prendano voce e siano rappresentate in maniera significativa agli organi di Governo preposti ai settori che si intrecciano con quello del turismo. Soprattutto tale sede deve essere dotata di « politicità », del potere di trasfondere tali istanze in atti propositivi ed eventualmente decisionali, non in meri auspici per soluzioni che debbano essere adottate da altri.

In questa prospettiva può e deve assumere un nuovo ruolo anche l'organo parlamentare preposto alla legislazione nazionale di settore: la Commissione attività produttive della Camera già sta intraprendendo significative iniziative per acquisire, in una nuova dimensione e responsabilità più orizzontale, rispetto ai problemi del mondo della produzione, una più determinante funzione in ordine alla valutazione dell'impatto sulle imprese dei provvedimenti all'esame del Parlamento. Se questa esigenza, peraltro in linea con le procedure di formazione del diritto comunitario, viene sentita con particolare intensità per il settore industriale, a maggior ragione essa va riconosciuta per il comparto turistico, alle esigenze e prospettive del quale, pertanto, andrà prestata una più densa e penetrante attenzione nella lettura e nell'interpretazione delle politiche legislative del paese.

Quanto al policentrismo decisionale l'attuale assetto delle competenze pubbliche in materia di turismo può essere giudicato discutibile sotto vari aspetti, ma la Carta costituzionale impone una pluralità di soggetti con poteri decisionali e conseguentemente la predisposizione di forme di raccordo. In questa prospettiva la polemica sull'esistenza stessa di un'entità centrale d'indirizzo e coordinamento,

accentuata in occasione della sentenza di ammissibilità del referendum e del risultato di quest'ultimo, era senz'altro fuori luogo. Infatti, dalla sentenza della Corte costituzionale si deduceva semplicemente che la legge istitutiva del Ministero del turismo non era una legge a contenuto costituzionalmente vincolato od obbligatorio, né era istitutiva di un organo la cui esistenza è prevista in Costituzione o è strutturalmente funzionale all'attività del Governo. Essa si limitava infatti ad attribuire forma di Ministero ad un apparato burocratico-amministrativo che assurgeva a tale rango grazie alla volontà (non vincolata dal costituente) del legislatore, ai sensi dell'articolo 95, terzo comma, della Costituzione. La pronuncia della Consulta non ha inteso fornire, né esplicitamente né implicitamente, alcun giudizio di valore o tantomeno di legittimità su ciò che ha fatto o può fare il Ministero o altro apparato centrale, e non appare pertanto oggi decisivo ricorrere ad essa per giustificare la bontà di una o altra scelta organizzativo-istituzionale.

Quanto ai mutamenti socio-culturali, un ulteriore criterio di approccio alle questioni dello sviluppo del turismo in Italia, secondo quanto emerso nell'indagine conoscitiva, è quello dell'attenzione particolare che va prestata ai fenomeni ed alle evoluzioni sociali, culturali, di costume che vive il paese. Si tratta di pensare alle strategie di promozione, di sostegno, d'investimento, tenendo conto di come la domanda può evolversi alla luce di quei fattori: ciò significa programmazione degli interventi secondo logiche non puramente finanziarie, ma di tempestiva predisposizione di una rete di strutture e di prodotti atti a stimolare il turista di domani, sì da prevedere e soddisfare le linee di tendenza dei costumi e dei gusti della collettività. Tali tendenze oggi si individuano nella crescita della sensibilità ecologica, dell'interesse per le vacanze itineranti, dell'attenzione per la salute ed il benessere psicofisico conseguibili nel periodo di vacanza, della onnicomprensività dei pacchetti, vista non più come fonte di rischi e limitazione delle scelte

ma come *benefit* volto a facilitare la preparazione della vacanza: questi devono costituire parametri per la predisposizione della strategia complessiva di un paese che si pone sul mercato turistico. L'importanza di tali aspetti è evidenziata dalle analisi sociologiche ed economiche del fenomeno turistico, che sottolineano inoltre la spinta fortemente motivazionale alla base delle scelte del turista degli anni novanta: alle opzioni tradizionalmente connesse al luogo e al tempo della vacanza si affiancano, progressivamente sostituendosi, quelle connesse al fine che si intende realizzare nella vacanza e conseguentemente alle informazioni ricevute o ricevibili sul possibile luogo di destinazione.

In ordine alla specificità dell'offerta italiana, sottolineo che queste ultime osservazioni si connettono ad una delle caratteristiche principali di questo parametro, che è quella dimensionale: nel corso dell'indagine conoscitiva è stato più volte affermato che la polverizzazione dell'offerta, conseguente alla ridotta entità media delle aziende turistiche italiane, costituirebbe un freno all'adozione di misure ed iniziative integrate di portata ed utilità generale. Ma se è vero che da ciò deriverebbe la necessità di favorire accorpamenti, cessioni, liquidazioni di aziende marginali, è anche vero che sarebbe controproducente snaturare il tessuto ricettivo del paese, in quanto anch'esso, nel suo assetto attuale, costituisce spinta motivazionale soprattutto per il turista straniero, pur sempre attratto dalla familiarità del piccolo albergo italiano.

Vi è poi un problema di coerenza: se davvero si vogliono valorizzare i centri minori, aprire nuovi itinerari di sviluppo turistico, integrare l'offerta turistica con le altre peculiarità produttive locali – come l'artigianato, l'agroalimentare, il commercio minore – la realtà della piccola azienda non può essere soffocata, ma deve anzi trovare sempre nuove possibilità di crescita.

In tale prospettiva, non è poi superfluo spendere ulteriori parole sul significato e

sull'importanza della valorizzazione dei beni culturali, ossia di quei beni che, essi soli, costituiscono il differenziale non eliminabile dell'offerta turistica italiana. Per cogliere l'opportunità della sempre maggiore attenzione dei turisti italiani e di quelli stranieri agli oggetti culturali e ai valori storici che questi rappresentano, è dunque necessario pensare anche ad una nuova urbanistica per i centri turistici, ossia a nuovi metodi e criteri da seguire a livello statale e a livello locale nel definire la percorribilità e fruibilità dei monumenti, dei centri storici, dei musei. Si tratta insomma, come si dirà di qui a poco, di effettuare scelte diverse sia sotto il profilo del contenuto, sia sotto quello procedurale, atte a contribuire alla nascita di una nuova cultura dell'accoglienza.

Per quanto concerne l'integrazione di servizi, in tale prospettiva acquista sempre maggiore valore il ruolo dei sistemi di trasporto pubblico e delle relative imprese pubbliche. Se è vero che il turismo italiano è in netta prevalenza stradale, le imprese aerea e ferroviaria possono guadagnare nuovi spazi di mercato sviluppando il filone della integrazione di servizi. Il turista medio preferisce l'auto in quanto dà maggiori comodità e sicurezze in termini di libertà di movimento, aspetto sempre più importante in una vacanza multilocalizzata, ma l'aereo ed il treno sono in grado di recuperare terreno entrando in pacchetti onnicomprensivi che, oltre ad esaltare le rispettive peculiarità di quei mezzi, godono del vantaggio di essere venduti presso sportelli diffusi su tutto il territorio e garantiti dalla notorietà delle aziende e dei loro marchi. Alitalia e Ferrovie SPA, beneficiando della maggiore flessibilità derivante dalla privatizzazione, e al contempo essendo da ciò costrette a perseguire nuove forme di redditività, hanno dunque l'opportunità di creare prodotti atti a coprire fasce di mercato attualmente refrattarie a tipologie di vacanze non tradizionali.

Passo ora alle scelte politiche, legislative ed amministrative. Individuati i pro-

blemi principali ed i criteri per affrontarli, si tratta di stabilire una scala di priorità e di individuare le sedi e le forme per far sì che ogni proposta trovi il suo giusto binario, in considerazione appunto della diversa natura di ciascuno di quei problemi. Possono in primo luogo essere sottolineati alcuni obiettivi sui quali vi è un diffuso consenso.

In ordine alle competenze del Governo, la prima sede ove è necessario definire e coordinare le esigenze del settore turistico con quelle di altri settori economici e sociali è quella governativa: il modello del *pool*, ossia del comitato interministeriale che riuniva i ministri del turismo, dell'ambiente, dei beni culturali, del bilancio e dei trasporti, sperimentato dal ministro Boniver, è senz'altro da valutare positivamente in quanto ha aperto la strada ai successivi sviluppi. Anche a seguito della soppressione del Ministero, sancita dal referendum del 18 aprile, il Governo Ciampi ha infatti proseguito in questa direzione con il conferimento al sottosegretario alla Presidenza del Consiglio della delega della materia turistica; tale decisione non deve essere letta semplicemente come attribuzione di determinate funzioni ad un organo già esistente, ma come riconduzione nell'alveo dei poteri della Presidenza del Consiglio di una materia per sua natura, come già più volte ricordato, esposta a decisioni provenienti dalle più diverse sedi. Su questa strada dovrà dunque porsi la futura riorganizzazione normativo-amministrativa delle competenze statali: è configurabile, quindi, l'istituzione di un'autorità per il coordinamento delle iniziative che incidono sul settore turistico, ossia di un soggetto che, valendosi di poteri e funzioni promananti dalla Presidenza del Consiglio, non si incardini in una struttura verticale di taglio tipicamente ministeriale, ma che, ponendo intorno allo stesso tavolo i soggetti che compiono le opzioni di politica economica, sociale, territoriale, le interpreti in termini salienti e significativi per il turismo; una siffatta struttura non va vista naturalmente come una classica *authority*

con funzioni di vigilanza, di controllo ed eventualmente di sanzione, in quanto costituirebbe centro di imputazione politica di decisioni che interessano il turismo anche se non necessariamente proprie del turismo. Tale assetto costituirebbe oltre tutto il naturale interfaccia governativo di quel nuovo ruolo che, come detto precedentemente, questa Commissione intende assumere per una visione globale delle problematiche di politica legislativa per il turismo.

L'autorità centrale di governo sarebbe inoltre il soggetto più adatto a svolgere un'ulteriore nuova funzione: quella di essere centro obbligato di coordinamento di tutti gli stanziamenti pubblici destinati alle varie forme di promozione del prodotto Italia nel suo complesso: regioni, ENIT, enti locali, ICE, Unioncamere, enti fieristici, dovrebbero far capo ad un solo centro di imputazione giuridica e politica in grado di coordinare le iniziative e modulare temporalmente e quantitativamente le risorse disponibili e di evitare così quelle sovrapposizioni, frammentazioni, duplicazioni che - oltre a costituire spreco delle pubbliche risorse - arrecano al paese pesanti danni in termini di immagine soprattutto in occasione di attività promozionali. In tale quadro l'ENIT potrebbe essere posto in grado di svolgere meglio il suo naturale ruolo di soggetto di impulso e coordinamento delle iniziative, pubbliche e private, a sostegno dell'offerta turistica italiana.

Altro compito cui chiamare il nuovo organo di governo sarebbe senz'altro quello di organizzare, gestire e coordinare le strutture di supporto informatico ormai indispensabili per una corretta ed efficace rilevazione in tempo reale dell'andamento dei flussi turistici, sia di quelli prevedibili sia di quelli reali. Il progetto CNIT, ormai in fase di avanzata predisposizione, troverebbe in quella sede il naturale supporto istituzionale ed amministrativo per la sua piena attuazione e valorizzazione.

Un riferimento specifico si impone in ordine ad un problema spesso toccato nel corso dell'indagine conoscitiva, ma mai compiutamente affrontato, ossia quello

dell'obiettività ed attendibilità scientifica degli ormai frequentissimi monitoraggi sullo stato dell'ambiente, in particolare del mare, che i soggetti pubblici dovrebbero svolgere in maniera più continuativa e rigorosa di quanto è avvenuto finora. Non va infatti misconosciuta l'importanza dei controlli effettuati da svariate associazioni ecologiste, che hanno il merito di avere stimolato ed incrementato l'interesse della collettività per la tutela dell'ambiente specialmente quando lo Stato su questi temi era praticamente assente. Appare ora opportuno che tali iniziative vengano testate e garantite nella loro serietà scientifica da parte di un'autorità pubblica credibile anche a livello internazionale; in tal senso potrebbe collocarsi la istituenda Agenzia dell'ambiente che, subentrando alle USL nella funzione di controllo ambientale del territorio, potrebbe immediatamente acquisire un significativo ruolo nella tutela e nella promozione dell'immagine del nostro paese, troppo spesso lesa da iniziative lodevoli quanto a intenti ma meno quanto a strumenti e risultati. D'altronde, tale obiettivo è già stato oggetto di specifiche prese di posizione in sede parlamentare: basti ricordare gli impegni assunti dal Governo in occasione del parere approvato dalla Commissione attività produttive della Camera al termine dell'esame dei documenti di bilancio per il 1992 (seduta del 27 novembre 1991) e la risoluzione Balestracci ed altri n. 8-00006, approvata dalla stessa Commissione il 3 ottobre 1991, quando venne sottolineata l'esigenza che « le comunicazioni sullo stato dell'ambiente seguano a controlli continuativi effettuati da unità scientifiche diffuse nel territorio, promosse dai Ministeri dell'ambiente e della ricerca scientifica ».

Quanto alla definizione dei rapporti Stato-regioni, una volta determinato il livello governativo delle competenze e responsabilità occorrerà precisare il margine di autonomia delle regioni. Adottando una soluzione istituzionale del tipo di quella descritta, è quasi naturale una ripartizione funzionale in virtù della

quale il momento della promozione diverrebbe tipicamente oggetto della competenza statale, mentre quello della accoglienza caratterizzerebbe la competenza regionale. Esigenza più volte sottolineata, ma mai portata ad effettiva soddisfazione, è infatti quella di una unificazione e semplificazione delle forme e degli strumenti di promozione del prodotto turistico italiano. Proprio perché tale prodotto non ha più, o quanto meno non può permettersi più di avere, caratteristiche identiche in tutto il territorio italiano, la individuazione di un denominatore comune è necessaria per evitare disorientamenti, frammentazioni, contraddizioni. Le regioni invece, insieme ai comuni, sono il soggetto naturalmente preposto e capace di impostare una politica dell'accoglienza in base alle caratteristiche morfologiche, sociali ed economiche del rispettivo territorio.

Primo strumento per tale scopo è la nuova legge-quadro che, come tale, deve essere legge di principi e demandare alle singole regioni il compito di individuare mezzi e procedure per l'attuazione dei principi medesimi.

La rilevanza e delicatezza del problema si coglie soprattutto in riferimento al tema della promozione turistica locale: se è vero che la promozione è un servizio che un dato soggetto rende alla regione o ad altra entità territoriale, occorre che questo servizio sia reso alle migliori condizioni e con i migliori benefici possibili; pertanto, pensare un modello unico – qual è attualmente l'azienda di promozione turistica – vuol dire negare le specificità delle singole situazioni territoriali ed economiche. Là dove è possibile, è configurabile un sistema misto in cui l'organizzazione di promozione turistica curi gli interessi dell'ente territoriale, integrandoli e coordinandoli con quelli degli operatori economici del settore: il soggetto-azienda responsabile della promozione diverrebbe così un consorzio tra ente locale ed operatori, cui questi ultimi partecipano non solo attraverso propri rappresentanti nei consigli di amministrazione, ma anche e soprattutto con quote

di capitale, ciò che giustificherebbe la predisposizione di un bilancio non semplicemente burocratico-gestionale, ma connesso all'effettiva erogazione e produttività dei servizi resi nell'interesse pubblico e in quello privato. Tale soluzione eviterebbe le pastoie lottizzatorie ed amministrative tipiche dell'azienda di natura esclusivamente o prevalentemente pubblica e stimolerebbe le parti in causa ad adottare indirizzi comuni ed univoci.

In relazione alla nuova definizione di impresa turistica, un profilo sotto il quale il confronto sulla nuova legge-quadro è stato particolarmente intenso già nella scorsa legislatura è quello della definizione di impresa turistica. L'articolo 5 della legge n. 217 del 1983 l'aveva ristretta alle sole attività di gestione di strutture ricettive, non cogliendo gli sviluppi delle altre molteplici attività imprenditoriali operanti nel settore. È invece opportuno giungere ad una riformulazione comprensiva di tutti gli aspetti di produzione e commercializzazione di servizi turistici, così come devono aver diritto ad eguale trattamento le imprese che esercitano attività comunque connesse con il turismo (in particolare la ristorazione, l'intrattenimento e svago, la produzione e commercializzazione di prodotti tipici locali).

A tale scopo il criterio discriminante potrebbe essere quello dell'individuazione delle aree a vocazione turistica, ossia dei territori che del turismo e del rispettivo indotto hanno fatto o sono in grado di fare la principale risorsa di sviluppo. L'attuale temperie economica rende l'individuazione di tali zone uno dei momenti in cui meglio si potrà valutare la serietà degli intenti dei soggetti interessati. Il Governo e le regioni, infatti, non potranno non essere rigorosi nella individuazione dei parametri prima e nella selezione delle richieste locali poi; la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili e la necessità di impedirne la dispersione pulviscolare – più foriera di danni che di benefici, secondo quanto insegna la storia degli interventi pubblici nell'economia in Italia – comporteranno,

nell'attribuzione all'una o all'altra zona della qualifica di turistica, la massima fedeltà a criteri strategici complessivi, improntati ad un modello di sviluppo turistico chiaro ed organico per tutto il territorio nazionale.

In questa prospettiva si potrà poi definire una volta per tutte quale ruolo si intenda attribuire al Mezzogiorno nella incentivazione di una nuova crescita economica, turistica e non solo. Riconoscere alle regioni meridionali una strategicità turistica, finora riconosciuta loro per vocazione naturale più che per un effettivo impegno politico e legislativo in tal senso, significa esprimersi sul modello di sviluppo da perseguire, se non si intende come tale una vana ed improduttiva ripetizione di politiche di snaturamento o di scarso rispetto delle propensioni imprenditoriali e delle caratteristiche del territorio.

Quanto alla semplificazione amministrativa, definire un'area come vocata al turismo deve comportare altre, non minori conseguenze: in particolare, vanno ideate e predisposte, da parte delle strutture tecnico-amministrative del Governo e delle regioni ancor prima che in sede legislativa, misure che comportino una sostanziale semplificazione della disciplina delle autorizzazioni, delle licenze, delle concessioni per l'esercizio delle attività turistiche e di quelle ad esse connesse. Una reale promozione dell'imprenditorialità turistica, per non dire dell'imprenditorialità *tout court*, passa anche attraverso la semplificazione degli oneri e delle procedure cui il nuovo operatore deve sottoporsi per entrare nel mercato. Ma la semplificazione non deve essere solo formale, ossia riguardare il numero di passaggi burocratici; deve essere anche e soprattutto sostanziale, ossia consentire a chi opera in una zona turistica di modulare la sua attività, i suoi tempi, le sue necessità, sulla specificità di quella zona. Ciò potrebbe ad esempio significare licenze commerciali a tempo limitato nel corso dell'anno; maggior durata delle concessioni demaniali marittime in cambio di investimenti per

il recupero dei tratti costieri degradati; accordi tra enti locali e imprenditori per la realizzazione di nuove tratte di trasporto pubblico (si noti che questi od altri interventi del genere avrebbero il pregio di quel costo zero che ormai è la parola d'ordine dell'intervento pubblico nell'economia) ed infine diverse modalità di assunzione di personale. Riguardo a quest'ultimo aspetto da più parti è stato sollecitato, e in questa sede non può che essere auspicato, un patto sociale per il turismo, in cui le parti in causa potrebbero trarre reciproci benefici senza appesantire gli oneri della finanza pubblica: una nuova disciplina sui contratti di lavoro a tempo determinato e sulle relative retribuzioni — ponendo a carico del bilancio dello Stato i soli oneri sociali per una misura pari a quella dell'indennità di disoccupazione cui comunque avrebbero diritto i lavoratori espulsi dal settore per motivi di stagionalità — incentiverebbe le imprese turistiche a prolungare i periodi di attività, i dipendenti ad acquisire maggiore professionalità, gli enti di promozione a programmare la stagione turistica su un più ampio arco temporale, i nuovi turisti a diversificare i tempi delle loro vacanze.

In questa prospettiva andrebbe soprattutto valorizzato il ruolo dei comuni come soggetti promotori ed esecutori di nuovi strumenti di programmazione del territorio che superino una concezione solo vincolistica dell'urbanistica. Si tratta di promuovere progetti in grado di mobilitare su obiettivi comuni tanto i soggetti pubblici quanto quelli privati, disposti ad assecondare una politica della qualità anziché di sfruttamento intensivo delle risorse. Il ruolo che i comuni sono chiamati a svolgere appare sempre più essenziale se solo si pensa che il ciclo del turismo è risultato fino ad oggi scarsamente integrato ed interessato ad alcuni fattori che, viceversa, risultano determinanti per il successo delle attività di *loisir* come l'uso del territorio e delle risorse naturali alla cui salvaguardia e protezione dai residui e dagli effetti inquinanti del consumo turistico solo recentemente

gli operatori hanno destinato una adeguata attenzione; lo sviluppo di servizi promozionali e complementari attraverso strategie del territorio che sappiano valorizzare la gamma più ampia di risorse esistenti e sappiano offrire un'efficiente rete di servizi funzionali alla più elevata gradevolezza dell'accoglienza offerta nonché il gradiente di interconnessione fra recettività e reticoli infrastrutturali, siano essi rappresentati dalle reti tecnologiche o dall'accessibilità. In questo quadro la scarsità di risorse rispetto all'ordine di grandezza dei problemi dei comuni turistici – costretti talora a dimensionare i propri servizi (depuratori, approvvigionamenti idrici, raccolta rifiuti, gestione del traffico) a soglie critiche superiori cinque, sei, addirittura dieci volte la popolazione stabilmente residente – appare un serio limite allo sviluppo qualificato del settore. Possono soccorrere, per l'attuazione di tali obiettivi, nuovi e più moderni strumenti giuridici, fundamentalmente ricalcati sul modello dell'accordo di programma, in cui le peculiarità del sito e quelle dell'utenza turistica verrebbero valorizzate da interventi finanziari e strutturali delle regioni mirati alle singole realtà. Il fine della non impostazione a pioggia delle misure di sostegno e sviluppo si concilierebbe così con quello dello snellimento burocratico pressantemente richiesto dai tanti soggetti che ancora oggi hanno serie volontà imprenditoriali.

Le prospettive del turismo italiano sono dunque legate ad una serie di fattori alquanto complessa. Ma proprio questa complessità, ed il ruolo trainante che il settore ha svolto ed è ancora in grado di svolgere, richiedono una particolare attenzione, una più ampia capacità di

lettura dei fenomeni economici, giuridici, sociali ed ambientali del paese. La vocazione naturale dell'Italia al turismo non è mai stata trasformata in vocazione strutturale, ed è giunto il momento perché ciò accada: dallo spontaneismo e dalla rendita storica assicurata dalle eredità del passato e dalle risorse naturali occorre passare ad una centralità della politica del turismo.

L'attuale congiuntura economico-monetaria fornisce i presupposti per una ripresa, che però sarebbe non più che effimera se non fosse accompagnata da questo nuovo approccio. Al Parlamento sta ora, per parte sua, seguire, se condivisi, i binari indicati in questa relazione e negli ulteriori suggerimenti ed affinamenti che emergeranno dalla discussione, in modo da porsi come punto di riferimento per le altre istituzioni e per gli operatori.

PRESIDENTE. Ringrazio il relatore per la pregevole relazione che riassume il vasto materiale, acquisito nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva, che avrebbe potuto essere disperso se non fosse stato adeguatamente raccolto come egli ha fatto.

Il seguito dell'esame è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 24 maggio 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO