

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

VI Commissione attività produttive e risorse ambientali

LA POLITICA DEL SETTORE TURISTICO

Schema di osservazioni e proposte

Assemblea, 25 novembre 2004

Premessa

Il turismo è stato oggetto di una approfondita riflessione della Commissione Attività produttive e risorse ambientali nel corso dell'ultimo biennio a cominciare dal lavoro di approfondimento svolto in una ricerca relativa alle opportunità di sviluppo offerte dal Turismo sociale ("Turismo sociale: nuovi paradigmi e nuovi tracciati di sviluppo" Documenti n. 28). Alla promozione di tale ricerca ha fatto seguito la partecipazione al Forum europeo del turismo nell'autunno 2003 – nel corso del semestre di presidenza italiana dell'Unione - nonché la partecipazione alla Conferenza nazionale del turismo del 20-21 settembre a Genova e l'organizzazione di un Convegno, in occasione della XXV giornata mondiale del turismo.

Per tutti questi motivi e per la fattiva collaborazione con tutte le parti sociali, con il Ministero delle Attività produttive e con le Regioni sull'argomento, è opportuno mettere a frutto il lavoro svolto in questo periodo rielaborando e sottolineando i punti che, per quanto è emerso dal confronto con le organizzazioni del settore, appaiono fondamentali per promuovere l'attività turistica, soprattutto in presenza di una congiuntura internazionale e nazionale penalizzante.

Analizzando l'andamento del settore nel mondo dal 1995, si nota, sia sul fronte degli arrivi che su quello del volume d'affari indotto, che al picco registratosi nel 2000 hanno fatto seguito tre anni di forte calo e addirittura di crescita negativa per il 2001 e il 2003. L'Italia non si discosta da questo trend salvo per il fatto che il volume di affari si è contratto più che il numero degli arrivi, evidenziando una tendenza al risparmio e quindi la scelta di modalità di viaggio, livello di sistemazione meno dispendiosi e durata della permanenza inferiore.

Spese degli stranieri in Italia, degli italiani all'estero e saldo (milioni di euro)

	2000	2001	2002	2003
Stranieri in Italia	29.920	28.977	28.207	27.622
Italiani all'estero	-17.026	-16.550	-17.811	-18.236
Saldo	12.891	12.427	10397	9.383

Fonte UIC

Dal momento che l'Italia è considerata per le sue caratteristiche un mercato di qualità cui si indirizzano i flussi turistici provenienti da paesi a elevata capacità di spesa, la

congiuntura economica e la svalutazione del dollaro sull'euro e, ancor più, i timori legati alla situazione politica internazionale e alle forti tensioni in atto - che coinvolgono i paesi più ricchi - ne hanno depresso le capacità attrattive. Anche l'aumento generalizzato dei prezzi e delle tariffe di questi ultimi anni, che ha interessato alcuni segmenti dell'offerta, ha reso più difficile la situazione, senza che le più recenti politiche di contenimento dei prezzi siano state effettivamente in grado di dare buoni risultati.

Spese degli stranieri in Italia per nazione di provenienza 2002-2003
(milioni di Euro)

Nazioni di residenza	2002	2003	Variazione assoluta	variaz. % 2003/2002
Europa- UE	17.551	18.183	632	3.6
-Austria	2.284	2.562	278	12.2
-Belgio	608	576	-32	-5.3
-Danimarca	209	259	50	23.9
-Francia	3.082	3.002	-80	-2.6
-Germania	6.140	6.338	198	3.2
-Grecia	512	599	87	17.0
-Olanda	1.018	1.049	31	3.0
-Regno Unito	2.236	2.169	-67	-3.0
-Spagna	857	999	142	16.6
-Svezia	205	228	23	11.2
Europa-UE-Altri	399	401	2	0.5
Europa Extra UE	4.830	5.106	276	5.7
-Croazia	670	571	-99	14.8
-Russia	229	362	133	58.1
-Slovenia	620	624	4	0.6
-Svizzera	2.030	2.157	127	6.3
Europa Extra UE Altri	1.280	1.391	111	8.7
America	3.291	2.546	-745	-22.6
di cui Stati Uniti	2.594	1.957	-637	-24.6
America -Altri	697	589	-108	-15.5
Africa	380	223	-157	-41.3

Asia	1.889	1319	-579	-30.7
di cui Cina	200	139	-61	-30.5
di cui Giappone	1.202	768	-434	-36.1
Asia -Altri	486	402	-84	-17.3
Oceania	266	253	-6	-4.9
TOTALE	28.207	27622	-585	-2.1

FONTE: Rapporto sul turismo italiano 2004

Nell'anno in corso, tuttavia, pare esserci stata una certa ripresa del turismo delle città d'arte.

Nel concreto, questi fattori hanno portato alla luce molti importanti problemi endemici del settore, dei quali solo alcuni sono addebitabili a fattori esogeni e recenti e molti invece hanno profonde radici nella struttura e nel quadro delle competenze di governo del settore.

Osservazioni

Il settore turistico, per sua stessa natura, rappresenta un'opportunità non trascurabile per l'economia nazionale in un momento in cui al ristagno e alla diminuzione dei consumi interni – e tra questi ovviamente quelli turistici – corrisponde un'analoga caduta della domanda da parte della clientela europea e internazionale, probabilmente con la sola eccezione della Cina.

Va anche detto che, in ambito europeo, le facilitazioni derivanti dall'ingresso nell'Unione dei nuovi Paesi dell'est, costituisce concretamente uno stimolo, ma anche uno *stress* competitivo per la nostra offerta turistica che già risente del differente trattamento fiscale nell'ambito dell'Europa dei 15 e della forte incidenza dell'IRAP, considerata l'alta intensità di lavoro del settore. Questi Paesi, infatti, fruiscono di un sistema di prezzi più favorevoli a fronte di un patrimonio storico e culturale che, pur non essendo comparabile con la qualità e la varietà di quello nazionale, non va sottovalutato in quanto facente parte, in alcuni casi, dello stesso "contesto" storico-culturale, e, in altri, alternativo, come le destinazioni balneari o sciistiche o ambientali.

Soprattutto queste ultime, comunque, potrebbero essere le più penalizzate vuoi sul versante dei prezzi, sia, almeno in un primo tempo, su quello della "naturalità" dei luoghi. In questo senso, le azioni rivolte alla promozione e alla salvaguardia delle bellezze paesaggistiche e della qualità ambientale e anche la valorizzazione di modalità di accoglienza come l'agriturismo e/o il maggior contatto con la popolazione ospitante, con il cibo, con l'artigianato del luogo potrebbero fare la differenza.

L'ingresso dei nuovi Paesi dell'Est, inoltre, porta inevitabilmente a un ulteriore spostamento del baricentro dell'Unione europea, riposizionando le priorità a sfavore dell'area mediterranea e delle sue peculiarità. Non è un caso se l'attenzione, negli anni scorsi dimostrata in molti campi ai paesi della sponda sud, si è significativamente ridimensionata, indebolendo, sul piano politico e su quello economico, il ruolo del turismo come "industria di pace" e accentuando così i soli fenomeni di concorrenza tra stessi Paesi mediterranei. Rimane quindi di fondamentale importanza ridare consistenza a una politica turistica di collaborazione tra le due sponde sul versante infrastrutturale, dei trasporti, come su quello culturale, capace di riprendere e riqualificare l'ipotesi di una vera e propria "marca mediterranea".

Questo aspetto non va, comunque, sottovalutato dal nostro Paese, tanto più che l'inserimento del Turismo nel testo recentemente approvato di Costituzione europea rappresenta insieme un traguardo, un punto di partenza e una sfida per quanti – operatori del settore e istituzioni pubbliche competenti in materia – credono che il settore possa e debba contribuire in modo pregnante alla ripresa economica che tanto stenta ad avviarsi e che sia importante predisporre tutti gli strumenti necessari allo sviluppo sostenibile delle molteplici potenzialità che le risorse culturali, paesaggistiche e storiche mettono a disposizione del settore.

I Paesi di recente ingresso portano, in ogni caso, al fruitore nuovi stimoli, che potrebbero attrarre anche la clientela nazionale, prezzi più contenuti, una qualità dell'offerta sicuramente in crescita e forse anche una maggior "disponibilità all'accoglienza" degli operatori.

Altri fattori vanno, poi, considerati come, ad esempio, gli effetti di una più accentuata preferenza per le partenze *last hour* coniugati con l'andamento non prevedibile delle condizioni atmosferiche, laddove l'eventuale maltempo o l'assenza di abbondanti nevicate possono disincentivare o delocalizzare la domanda.

Nelle intenzioni del CNEL, le indicazioni emerse dalla Conferenza di Genova e dal Forum in occasione della XXV giornata mondiale del turismo, e, più di recente e in un contesto più ampio, dai risultati della Conferenza europea di Budapest hanno dato l'opportunità di mettere a punto un insieme di elementi utili a far emergere impatti e opportunità connesse all'ingresso dei nuovi Paesi e di contribuire anche per questa via alle scelte che il decisore politico deve attuare per ridisegnare il quadro di riferimento in cui i soggetti economici, sociali e istituzionali devono operare.

E', anche, opinione del CNEL che sia necessario – prima ancora di individuare le priorità e le sinergie da perseguire nel processo di costruzione di un programma nazionale per il settore che si inserisca nel più ampio contesto di una politica del turismo a livello europeo – affrontare con impegno le problematiche inerenti il quadro istituzionale di riferimento, dando il giusto rilievo alla competenza esclusiva delle Regioni, senza perdere di vista il necessario coordinamento a livello centrale.

Nella stessa scheda di presentazione della Conferenza "Tavoli di confronto per la seconda Conferenza nazionale del Turismo", l'importanza di questo aspetto emerge nella sua pienezza: "Le imprese e il mondo del lavoro si trovano in un'oggettiva difficoltà anche solo nel comprendere a quale interlocutore si devono rivolgere" e ancor più è emersa nei

successivi incontri, dove tra l'altro è risultata evidente l'assenza di una sede centrale di concertazione fra le parti sociali, le Regioni, gli enti locali, nonché la mancanza di un ruolo forte dell'ENIT.

Affrontare entrambi i nodi del problema – strategie di sviluppo e titolarità dei soggetti decisori ai diversi livelli – significa allora affrontare, per un verso, un confronto a tutto campo con le parti sociali per arrivare a soluzioni condivise sui molti problemi vecchi e nuovi sul tappeto; per l'altro, cominciare a tracciare con tutte le istituzioni a vario titolo coinvolte nel settore un quadro di riferimento univoco, sicché le diverse competenze siano riconosciute, rispettate e soprattutto esercitate con pienezza di responsabilità e di poteri.

Su questo terreno e con il presente documento di Osservazioni e proposte, il CNEL intende muoversi con il sostegno e la condivisione delle parti sociali, nella consapevolezza che occorre ripartire dall'applicazione della legge 135/2001, utilizzando a questi fini anche il dettato della riforma costituzionale per la opportuna integrazione di competenze, ma anche ridando ruolo e iniziativa al coordinamento nazionale, soprattutto per le tematiche trasversali e per quelle attinenti il confronto con i partner europei e con i competitori internazionali.

In altri termini, occorre lavorare su due livelli: nazionale e regionale – senza perdere di vista quello europeo e le prospettive euromediterranee – con l'obiettivo di comporre in una dimensione unitaria il settore allo scopo di garantire livelli di servizio soddisfacenti su tutto il territorio e, insieme, di avviare un processo di concertazione a livello locale per qualificare la politica dell'offerta e indirizzare la domanda, per avviare politiche integrate e specifiche per territorio che mettano insieme tutti i fattori che incidono sulle caratteristiche dell'offerta turistica, puntando sulla qualità e sull'ampio ventaglio di opportunità che offre il nostro Paese. Proposte come la “marca Italia” – che certifica la qualità dei prodotti italiani” e la “carta dei diritti del turista” vanno in una direzione di innovazione del settore e di utilizzo di modalità di funzionamento del sistema in sintonia con i cambiamenti in atto anche in altri settori e nella stessa domanda.

D'altra parte, un quadro regolamentare efficace e attento a un turismo che contemperi le esigenze di una domanda, con elementi di novità e di diversificazione non trascurabili, e di un'offerta qualificata, ambientalmente sostenibile e rispettosa delle clausole sociali, costituisce un punto di partenza fondamentale, dal quale il sistema nazionale potrebbe trarre spunti e predisporre proposte per la costruzione di una “marca europea basata sulla

responsabilità sociale delle imprese e su un livello accettabile di sostenibilità economica e ambientale dei sistemi produttivi e dei servizi” e non solo come mero elenco e catalogo di attività produttive omogenee.

Tra gli aspetti che vanno adeguatamente sottolineati, vi è la capacità di questo settore di costituire un volano per lo sviluppo di aree deboli e in particolare del Mezzogiorno. Anche se il suo ambito appare più vasto della definizione di politica settoriale, per quanto articolata e trasversale quanto quella del turismo, la sua importanza emerge chiara. Non a caso gran parte dei Piani Integrati Territoriali (PIT), finanziati con i fondi europei, hanno come focus lo sviluppo turistico.

In una congiuntura economica stagnante, quale l'attuale, una fonte di reddito derivante dal turismo, in presenza di un effettivo patrimonio sociale, culturale e artistico di queste aree, rappresenta una scommessa che è necessario non perdere. L'infrastrutturazione complessiva e turistica, in particolare del Mezzogiorno, purtroppo non è sempre adeguata a un'offerta di qualità, anche se alcune città e alcune aree negli ultimi anni cominciano a godere di un'immagine migliore dal punto di vista delle strutture di accoglienza e, più in generale, della godibilità delle bellezze architettoniche e paesaggistiche presenti.

Una politica oculata di incentivazione delle aziende - dando spazio anche a formule indirette come i buoni vacanza e gli incentivi per la destagionalizzazione associati a un adeguato funzionamento dei servizi collaterali - e un programma di marketing accurato e a ampio raggio appaiono, al riguardo, un'opportunità da non trascurare, nonostante le scarse risorse finanziarie, in quanto fungerebbero da moltiplicatore della crescita economica di più settori collegati al turismo.

Occorre, dunque, proseguire con convinzione e tenacia su questa strada promuovendo l'interazione tra Regioni - con le nuove potestà attribuite loro dalla legge - e Enti locali, attraverso la creazione dei Sistemi turistici locali, anch'essi previsti dalla 135/2001 e Amministrazione centrale. Occorre sviluppare un'adeguata capacità propositiva in tutte le istituzioni competenti, nelle associazioni delle autonomie territoriali e funzionali e nelle Associazioni di categoria e favorire il dialogo soprattutto per quanto concerne l'individuazione dei sistemi turistici locali, intesi come "contesti turistici omogenei caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazione turistica, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate" e come strumento per assicurare un approccio

integrato alla gestione del territorio, allo scopo di superare l'eccessiva frammentazione e la frequente autoreferenzialità che caratterizza il settore e di sostenere concreti processi di crescita, anche innovativi, del sistema socio economico.

E' convinzione del CNEL che oggi, più ancora che alla data di approvazione della legge 135/2001, sia necessario, da un lato, incoraggiare l'affermazione di una cultura di governo locale del turismo, operando per un'effettiva assunzione di competenza delle Regioni che valorizzi l'ambito territoriale in cui si realizza il prodotto turistico e di conseguenza accentui le responsabilità dei Comuni e il ruolo delle Province, all'interno del quadro d'insieme evidenziato dalle linee guida; dall'altro, favorire la logica del partenariato tra le imprese turistiche, nella più ampia definizione dell'art.7, e la loro partecipazione con altri soggetti pubblici e privati all'individuazione e alla scelta degli obiettivi e delle priorità secondo le modalità della programmazione negoziata e/o degli Accordi volontari, inserendosi anche nel percorso in atto in sede europea. In tal modo, il prodotto turistico nazionale viene ricompreso e tutelato nel più ampio contesto europeo anche in considerazione del recente riconoscimento del settore tra le materie dei Trattati.

Il CNEL, infatti, condivide sostanzialmente, e da tempo già sostiene fattivamente, la gran parte delle proposte che emergono dal recente parere di iniziativa del Consiglio Economico e Sociale Europeo ("La politica del turismo e la cooperazione tra settore pubblico e privato") e dal precedente – "Un turismo accessibile a tutti e socialmente sostenibile" (approvato nell'ottobre del 2003), in quanto la sua linea di attività, anche in ambiti diversi, sostiene e persegue tre fondamentali capisaldi: l'importanza della cooperazione tra pubblico e privato e il metodo della concertazione; la promozione di forme di turismo sociale; la promozione di un turismo ambientalmente sostenibile.

Un altro elemento sul quale occorre riflettere e approntare le necessarie politiche è quello relativo alla risorsa umana. Le caratteristiche di qualità sulle quali il turismo italiano può e deve puntare – ancor più dopo l'ingresso dei nuovi Paesi nell'Unione europea – non potranno essere mantenute e sviluppate senza adeguate politiche di formazione e di promozione del personale addetto e il CNEL, a questo riguardo, non può che sottolineare e riproporre quanto già sostenuto in occasione del Forum europeo, di Abano-Venezia dell'autunno scorso.

In Italia, ma anche in Europa, pur con eccezioni di rilievo, il settore è caratterizzato da imprese medio piccole e tale fattore incide ovviamente sulle sue capacità di far fronte da

solo ai problemi di formazione e selezione dei propri addetti, a partire dal management. La spiccata stagionalità di molte mete rende meno stabile l'occupazione e quindi più frequente l'abbandono del settore soprattutto per le risorse umane più qualificate.

Tra gli interventi di merito atti a garantire il recupero della competitività e di quote di mercato vanno ricordati sia quelli sul versante della progressiva cancellazione della precarietà e dell'osservanza generalizzata dei contratti collettivi, sia quelli relativi alla formazione di base e all'aggiornamento professionale, essenziali per incrociare le nuove esigenze di competizione, di innovazione e di miglioramento dell'offerta.

Va ricordato infatti, che, accanto alle professionalità tradizionali, vi è un emergere continuo di nuove professionalità legate alle mutate modalità di gestione del business e ai diversi fabbisogni delle aziende in termini di profili e competenze dei lavoratori impiegati, come ad esempio, per citarne solo alcune: i gestori delle risorse turistiche, gli addetti alla erogazione di servizi culturali ed ambientali, i programmatori e gli organizzatori di eventi, gli analisti di organizzazione e di gestione, i procacciatori di risorse finanziarie, gli addetti al marketing e alla comunicazione, i gestori di nuove forme ricettive. Queste competenze, prevalentemente a carattere manageriale, richiedono una formazione di livello superiore, generalmente universitaria e post-universitaria.

Appare anche indispensabile collegare gli interventi nazionali con quanto previsto, in termini di obiettivi prioritari, dall'Unione europea e in particolare: il sostegno alla formazione permanente, alla promozione di uno "spazio europeo delle qualifiche" e di "modello comune di curriculum vitae", alla creazione di modelli di certificazione dei percorsi formativi, all'attuazione del mutuo riconoscimento dei titoli professionali.

Non sono evidentemente interventi di facile e immediata applicazione, ma su di essi è necessario cominciare a riflettere per fissarne nel tempo l'introduzione, avendo come riferimento la realizzazione di un mercato aperto alla mobilità professionale e alla promozione di integrazione interculturale e sociale verso il riconoscimento di una cittadinanza europea

E' necessario, in altri termini, allo scopo di orientare e/o meglio qualificare le scelte dei giovani che ambiscono ad entrare nel settore, costruire un efficace collegamento tra il sistema scolastico, anche quello a finalità turistica, la formazione più specialistica e il lavoro vero e proprio, attivando una strumentazione complessa che indirizzi la nuova

offerta, di lavoro e di competenze, verso i comparti più ricettivi e che sostenga e aggiorni i lavoratori nell'arco di tutta la loro vita professionale, dotandoli progressivamente di un bagaglio di competenze relazionali e tecnico-operative al passo con i processi innovativi in atto e con le esigenze della domanda degli utenti.

Occorre, infine, puntare a una progressiva armonizzazione delle qualifiche professionali, stimolando la creazione di accordi quadro settoriali, che, a livello nazionale ed europeo, definiscano linee guida comuni in tema di formazione così da favorire la libera circolazione dei lavoratori, soprattutto in considerazione dell'allargamento dell'Unione, degli obiettivi del Documento di Lisbona e, sul piano interno, della diversificazione contrattuale introdotta dalla Legge di riforma del mercato del lavoro. Occorre anche promuovere e valorizzare segmenti di offerta diversificati che consentano di venire incontro a una domanda "meno ricca" e, contemporaneamente, cerchino di superare, per quanto possibile, i problemi occupazionali legati alla stagionalità.

Tra le caratteristiche peculiari del settore turistico – tanto che sempre più spesso si parla di sistema – la multisettorialità costituisce certamente un vantaggio ma anche un limite se la sua gestione non comporta sinergie e collaborazione fra le sue componenti per evitare costi aggiuntivi, sovrapprezzi e strozzature.

Anche la decisione adottata in occasione del I° Forum del 2002 a Bruxelles di tenere annualmente un incontro, già caldeggiata anche dal Consiglio nella sua decisione del maggio 2002, sembra mettere l'accento sul valore strategico del dialogo sociale all'interno dei diversi segmenti che compongono il sistema, fra loro (dialogo sociale) e con gli altri settori (dialogo intersettoriale), che concorrono a una politica di accoglienza di buon livello.

Tra gli obiettivi prioritari che, secondo il CNEL, è necessario perseguire vanno ricordati:

- la razionalizzazione delle filiere, anche su base volontaria;
- la lotta al dumping sociale e alla diffusione del lavoro non regolamentato sulla base dei principi di Barcellona;
- la costruzione di una politica europea del turismo condivisa e riconoscibile all'esterno per i valori di eticità, di qualità, di sostenibilità, di cultura che rappresenta;

- il perseguimento della destagionalizzazione dell'offerta turistica anche con politiche di promozione di segmenti specifici della domanda e di disponibilità adeguata di servizi.

La globalizzazione dell'economia moderna insieme alla forte specializzazione costringe a misurarsi quotidianamente con la continua ridefinizione dei modelli che regolano le attività economiche, il sociale, gli assetti territoriali, l'interazione culturale.

In Italia, i processi di concertazione e di contrattazione programmata, da molti anni, hanno trovato spazio e valorizzazione anche in ambiti diversi. Nel turismo, questa pratica può essere indirizzata a promuovere le competenze, l'innovazione, la sensibilità verso l'utenza, l'ambiente, il patrimonio culturale.

Il CNEL ritiene, infatti, che i principi di corresponsabilità, di volontarietà, di partecipazione stiano alla base di un percorso innovativo e che vadano coniugati con un progressivo affinamento degli strumenti e delle metodologie da utilizzare avendo ben presenti, di volta in volta: i territori e i soggetti da coinvolgere nei progetti; gli obiettivi che si intende raggiungere, i parametri per la messa a punto e la verifica dei risultati e, non ultima, la capacità di creare sinergie tra Amministrazione centrale, Regioni e Enti subregionali. Quest'ultimo aspetto appare ormai un fattore imprescindibile e prioritario per costruire sul territorio progetti innovativi, non concorrenziali fra loro e improntati al necessario spirito di cooperazione. A questo riguardo, già la legge 135/2001 ha fatto chiarezza sui ruoli e sulle funzioni dei diversi livelli di governo delle politiche del turismo, nell'intento di mettere ordine in un settore dove spesso si generavano e si generano ancora conflitti di competenza, sovrapposizioni e immancabili sprechi di risorse e di conoscenze. Tra l'altro, va anche detto che dopo le numerose discussioni, che hanno fatto seguito alla sua approvazione e l'esito del ricorso alla Corte Costituzionale, vi sono stati ulteriori cambiamenti nell'ambito della revisione costituzionale, e che, quindi, appare forse necessario monitorare eventuali evoluzioni e analizzarne gli impatti.

Prima di richiamare sinteticamente e in forma propositiva i principali temi, sui quali è necessario impostare una nuova stagione di sviluppo turistico del nostro Paese, il CNEL ritiene utile affrontare nei contenuti, se non negli aspetti istituzionali, la riforma dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT), che costituisce in questi ultimi mesi ampia parte del dibattito tra gli operatori del settore.

Il CNEL, nel ribadire l'importanza di una riforma dell'Ente, di una adeguata dotazione di risorse e di una presenza rappresentativa ed equilibrata dei partner economici e sociali, è dell'opinione che anche attraverso una decisa azione in quest'ambito possa passare il rilancio del settore e la forte ripresa di competitività sui mercati internazionali che appare di enorme importanza per l'economia nazionale nel suo complesso.

Innanzitutto, va detto che la tempistica è certamente un fattore rilevante, perché, pur condividendo la scelta del Governo circa la presentazione di un disegno di legge, in quanto garantisce un più ampio confronto parlamentare, l'assegnazione di un percorso d'urgenza al testo per l'approvazione è determinante. La situazione economica generale e la tenuta del settore, in termini competitivi e di sviluppo, richiedono, infatti, interventi rapidi e significativi.

In secondo luogo, va sottolineato il fatto che la riforma dell'ENTIT deve essere parte di un processo di definizione di un punto di vista unitario sul turismo e di una politica nazionale del settore che - cercando di tenere il passo con l'auspicabile ripresa dell'economia nel suo insieme - consenta di disegnare le strategie necessarie a un veloce recupero della competitività del sistema turistico italiano mantenendone, rafforzandone e migliorandone l'immagine sui mercati tradizionali e su quelli emergenti, anche con adeguate misure di diversificazione dell'offerta e dei prezzi, fermi restando i contenuti di qualità e di diversità territoriale che ne sono parte integrante.

Il CNEL, a questo riguardo, richiama con forza alcuni elementi indispensabili:

- l'importanza di una riforma tempestiva dell'Ente: lo stato di incertezza e la carenza di risorse finanziarie incidono pesantemente sulla promozione del turismo nazionale all'estero;
- l'opportunità di disporre un Ente pubblico nel cui Consiglio di Amministrazione siano rappresentate le istanze istituzionali centrali e regionali e delle imprese, i cui vertici vengano designati dal Governo centrale d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni; la cui dotazione finanziaria derivi anch'essa da un impegno dello Stato e delle Regioni e risulti congrua relativamente ai compiti da svolgere;

- la rilevanza di una presenza paritetica e rappresentativa nel Comitato scientifico delle Parti sociali, del terzo settore, delle istituzioni locali, così da contribuire concretamente al ridisegno di una strategia promozionale del Paese;
- la cooperazione tra il futuro ENIT, il Ministero degli esteri e le varie sedi internazionali dell'ICE va perseguita nelle forme più economiche sfruttando tutte le possibili sinergie.

Il CNEL ritiene, infatti, che la riforma dell'ENIT debba essere parte di un processo di definizione di un punto di vista unitario sul turismo e di una politica nazionale del settore che – cercando di tenere il passo con l'auspicabile ripresa dell'economia nel suo complesso – consenta di disegnare gli indirizzi per un veloce recupero in termini di promozione e commercializzazione del “prodotto turistico”, migliorandone l'immagine sui mercati tradizionali e su quelli emergenti, anche con adeguate misure di diversificazione dell'offerta e dei prezzi, fermi restando i contenuti di qualità e di diversità territoriale che ne sono parte integrante.

Proposte

A fronte di quanto analizzato nelle Osservazioni, emerge una situazione preoccupante, alla quale, alla soppressione o al non funzionamento di strutture esistenti, non si accompagna alcuna proposta di nuova *governance*. Inoltre, considerata la difficile congiuntura economico-finanziaria – nazionale soprattutto riguardo le risorse disponibili e internazionale in relazione anche alla diminuzione della domanda – e la spiccata intersectorialità del settore, è necessario siano fissati obiettivi prioritari e condivisi da tutti gli operatori a diverso titolo coinvolti.

1. Un ambito cui va dedicata grande attenzione è la concertazione fra Governo, Regioni, Enti locali e forze sociali ed economiche. Più volte, nei recenti appuntamenti nazionali ed europei, il CNEL ha evidenziato l'importanza di individuare sedi e metodologie idonee a facilitare lo scambio di esperienze e la collaborazione tra i vari livelli di governo del settore e gli operatori coinvolti. Se la peculiare caratteristica di

sistema del settore turistico è la sua multisetorialità, ciò costituisce insieme un vantaggio e un limite per la sua gestione.

Un deciso sforzo in questa direzione, oltre a promuovere efficacemente la coesione sociale, consente di perseguire obiettivi in linea con un fenomeno economico che per sua natura non può essere disciplinato solo all'interno dei soli confini nazionali. La conoscenza e l'interazione dei principi e delle linee guida europee e nazionali diventano, dunque, imprescindibili allo scopo di promuovere il prodotto turistico italiano in ambiti più vasti senza perderne la specificità.

In particolare, il CNEL ritiene essenziale individuare una sede idonea dove sia possibile l'incontro tra il livello statale, il livello regionale "di normazione e di gestione", gli Enti locali e le rappresentanze economiche e sociali. Queste ultime, infatti, necessitano di punti di riferimento chiari, di linee guida, che pur articolandosi successivamente nei diversi territori, consentano loro di disegnare strategie di competizione, programmi di sviluppo, scelte di intervento.

2. Il CNEL ritiene che, una volta fissati i principi imprescindibili di politica nazionale, che ha risvolti importanti soprattutto per la promozione del settore sui mercati esteri, sia necessario individuare una sede di confronto permanente – come doveva essere il Comitato della legge 135/2001 – tra Governo nazionale, Regioni, Enti locali e rappresentanze economiche e sociali. Ciò consentirebbe l'individuazione dei punti di difficoltà dell'intero sistema e delle specificità territoriali, nonché la messa in comune degli strumenti più idonei ad affrontarli e la verifica allargata e il monitoraggio dei loro effetti. Peraltro, in attesa del compimento della riforma costituzionale, potrebbe essere opportuno rendere operativo tale Comitato, eventualmente rivisto in termini di rappresentanza, con il compito anche di monitorare in corso d'anno l'attività in atto, stabilita di volta in volta dalla Conferenza nazionale e dal documento contenente le linee guida, nonché di individuare ulteriori azioni strategiche da promuovere e da suggerire per la Conferenza successiva. A fronte della collegialità dei contributi, garantita dalla presenza dei rappresentanti di altri Dicasteri coinvolti nella politica intersettoriale che caratterizza il turismo, un simile organismo consentirebbe, infine, di individuare i punti di difficoltà dell'intero sistema e delle specificità territoriali, nonché la messa in comune degli strumenti più idonei ad affrontarli.

In questo contesto, è importante una assunzione di responsabilità da parte della Presidenza del Consiglio.

Il contributo che, senza nulla togliere alla rappresentanza delle imprese, dei lavoratori e del terzo settore, il CNEL ha dato in questi ultimi anni, portando suggerimenti ed esperienze maturate al suo interno e favorendo una sorta di pre-concertazione - utile ad avvicinare e a focalizzare - se necessario - le istanze degli operatori - costituisce una valida sperimentazione del possibile processo di partenariato istituzionale e sociale.

3. Il CNEL, nel corso di questi anni, ha dedicato grande attenzione alle possibilità di cooperazione tra soggetti pubblici e soggetti privati su base volontaria. La globalizzazione e insieme la forte specializzazione costringe a misurarsi quotidianamente con la continua ridefinizione dei modelli che regolano le attività economiche, il sociale, gli assetti territoriali, l'interazione culturale.

A questo riguardo e al fine di non cedere alla tentazione di una liberalizzazione a tutti i costi, che finisce col marginalizzare culture, territori e soggetti ritenuti scarsamente competitivi e/o appetibili dalla domanda e nemmeno a quella di legiferare su tutti i singoli aspetti di un problema, con conseguenze di inefficacia e burocratizzazione, occorre saper coniugare con sapienza l'apporto delle amministrazioni pubbliche con il loro bagaglio di esperienze e di normazione e quello delle imprese private e delle loro organizzazioni con le loro capacità di stare sul mercato e ancora con le rappresentanze sindacali e dei consumatori e del terzo settore, portatrici di bisogni e di valori imprescindibili per uno sviluppo competitivo ma sostenibile.

In questa direzione, occorre saper utilizzare:

- le competenze e le conoscenze accumulate dai soggetti pubblici ai vari livelli, consolidando anche le novità espresse nella legge 135/2001;
- le capacità delle Regioni e delle singole aree omogenee di esprimere progetti innovativi che, partendo dall'offerta delle strutture di accoglienza, usufruiscano in modo ottimale delle potenzialità di settori contigui (come i trasporti e le infrastrutture,

l'agricoltura, l'ambiente, i beni culturali, lo sport), e comincino a fare sistema, come previsto dall'art. 5;

- l'esperienza delle organizzazioni di impresa nel promuovere il prodotto è nell'intercettare nuovi segmenti di domanda con offerte differenziate;
- l'innovazione insita nelle istanze delle organizzazioni dei consumatori o in quelle del terzo settore per sperimentare nuove modalità di offerta, più sensibili all'utenza, al rispetto per l'ambiente e per il patrimonio culturale, e nuovi strumenti di sostegno della domanda (anch'essi previsti dalla 135/2001);
- le conoscenze delle organizzazioni dei lavoratori e delle imprese sul fronte della formazione e della nascita di nuove figure professionali.

I principi di corresponsabilità, di volontarietà, di partecipazione stanno alla base di questo percorso e vanno coniugati con un progressivo affinamento degli strumenti e delle metodologie da utilizzare.

4. La stretta collaborazione tra Amministrazione centrale, Regioni e Autonomie locali risulta un fattore imprescindibile e prioritario per costruire sul territorio progetti innovativi e sinergici, superando l'antagonismo che per una lunga fase ha caratterizzato i rapporti fra questi soggetti e sostituendolo con uno spirito di cooperazione, cui gli operatori economici e sociali possano stabilmente e in modo trasparente e non contraddittorio far riferimento per proporre, valorizzare e promuovere concretamente le proprie iniziative.

A questo riguardo, la valorizzazione dei Sistemi turistici locali, intesi come sintesi dinamica tra domanda e offerta in un determinato territorio, dà definitivamente forma a un nuovo modo di concepire il turismo. Essi sono, a differenza dei distretti industriali cui comunque si ispirano, luogo di produzione e insieme di consumo, di perseguimento e di creazione di un *made in Italy* del tutto peculiare, che prende forma nella qualità e nelle relazioni culturali, sociali, produttive di un determinato territorio. Inoltre, pur senza nulla togliere alla potestà legislativa e programmatica delle Regioni, i sistemi turistici locali nascono da un processo di iniziativa *bottom-up* che

vede in primo piano le capacità degli Enti locali territoriali, delle imprese che li agiscono e delle comunità di riferimento.

Il CNEL ritiene che occorra agire per superare i condizionamenti derivanti da politiche regionali talvolta troppo accentratrici, ma anche – sul versante degli Enti locali – per

- migliorare il livello di consapevolezza “interna” circa l’importanza del turismo nell’ottica dello sviluppo della comunità locale e rafforzarne il peso nella contrattazione politica;
- superare la spesso limitata esperienza sull’argomento anche attraverso la preparazione di quadri e dirigenti esperti sulle diverse problematiche;
- superare lo spirito di campanile che può generare conflitto tra Comuni della stessa area anziché ottimizzare le risorse e le conoscenze disponibili;
- verificare e ridisegnare le funzioni delle Aziende provinciali del turismo; per mettere a frutto le scarse risorse economiche destinate al settore;
- incrementare la capacità di *governance* sui diversi soggetti portatori di interessi; individuare possibilità di esternalizzazione nella gestione dei servizi turistici di base, a partire da quanto previsto dalla normativa.

In altri termini, ritiene necessario sviluppare la funzione programmatica locale e definire un progetto di sviluppo turistico a partire dalla funzione ospitale di un determinato territorio, facendo leva sulla sua intelligenza collettiva, sulla sua attitudine a fare impresa e a investire in termini innovativi; sulla capacità di mettere in gioco, all’interno di una visione unitaria, tutte le risorse del territorio coinvolgendone e coordinandone gli attori e traducendo il tutto in azione concreta.

Il processo non è né semplice, né lineare e, pertanto, è necessario non sottovalutare fin dall’inizio le criticità presenti nel contesto italiano al fine di porvi rimedio e di anticiparne i possibili impatti negativi. In particolare, va posta attenzione all’assetto giuridico e societario dei Sistemi turistici Locali, anche cercando criteri omogenei tra le diverse Regioni per il loro riconoscimento; alla possibilità di complicare ulteriormente il già affollato quadro “istituzionale” di riferimento; all’accordare preferenza alla nascita dal basso dei Sistemi, cosicché rispondano effettivamente a

insiemi integrati; alla scarsità di risorse prevista dal Fondo Nazionale, soprattutto in un momento di restrizioni economico-finanziarie quale l'attuale. Infine, e a conferma di quanto già detto in precedenza, va attribuita la giusta importanza al fattore umano, sollecitando un'adeguata formazione professionale a tutti i livelli, non ultimo quello relativo al personale pubblico e privato a contatto con i turisti. Questo aspetto, infatti, fa la differenza in un quadro di qualità dell'offerta turistica.

5. Riprendendo poi molti degli spunti già trattati nei suoi precedenti documenti, il CNEL intende qui sottolineare i più strategici a cominciare dal fattore lavoro, dalla sua formazione di base e dal suo adeguamento ai noti e già ampiamente richiamati cambiamenti nelle principali figure professionali del settore. Questo aspetto rappresenta, infatti, per le organizzazioni imprenditoriali e per quelle dei lavoratori, ma anche per il terzo settore un nodo cruciale e una scommessa strategica da affrontare.

La diffusione della rete informatica rende in molti casi obsoleta l'intermediazione turistica, quantomeno nelle forme fin qui praticate, ne sono prova le molte situazioni di crisi non solo nazionali dei grandi *tour operators* e delle agenzie di viaggio. E' quindi necessario percorrere nuove strade meno *mass marketing*, pur sfruttando logiche di offerta integrata.

L'offerta turistica italiana, infatti, è spesso connotata da un pullulare di imprese di piccole dimensioni, molte delle quali a carattere familiare. Questo richiede agli operatori di aprirsi ad un rapporto di forte integrazione e collaborazione che permetta agli stessi di conseguire una riduzione dei costi a fronte di un servizio più completo ed appetibile.

E' necessario favorire tutte le opzioni che puntino alla integrazione dei servizi capaci di fare sistema, che conseguentemente siano in grado di creare nuova occupazione qualificata, legata alle nuove professionalità emergenti, con quadri dirigenti, stabili, preparati e motivati, che valorizzino la cooperazione tra imprese e tra pubblico e privato nelle sue forme più avanzate e collaborative.

Le imprese turistiche legate al territorio sono un valore aggiunto che si diffonde su un tessuto produttivo molto ampio e, quindi, è necessario che le scelte legislative a

loro favore siano fortemente innovative e che, oltre ad essere precise scelte di politica economica, mirino innanzitutto alla qualità. In questo senso, l'attuazione tempestiva di quanto previsto per la creazione dei sistemi turistici locali rappresenta insieme una priorità, un obiettivo condiviso dagli operatori, una scommessa forte per tutto il settore.

6. Su un ultimo aspetto, il CNEL ritiene opportuno richiamare l'attenzione del legislatore e delle Amministrazioni competenti: la rilevazione statistica del fenomeno.

E' un tema che, ormai da molti anni, viene dibattuto, ma che ancora non ha trovato soluzioni operative efficaci e i cui contenuti vanno altresì peggiorando dopo l'introduzione dell'Euro, che ha reso meno significative le stime dell'Ufficio italiano cambi.

E' chiaro che la soluzione dei problemi inerenti a una corretta rilevazione dei flussi turistici e delle risorse che mobilitano non dipende unicamente dall'Italia, ma anzi va trattata in primo luogo a livello europeo e poi a livello di Organizzazione mondiale del turismo. Tuttavia, se anche in questo campo è vero che è necessario "conoscere per amministrare", uno sforzo in questa direzione da parte del governo presso le organizzazioni europee e internazionali va fatto e presto, allo scopo di eliminare le situazioni di incertezza che favoriscono il diffondersi di stime "non istituzionali" e la produzione di dati spesso artatamente non confrontabili, facendo perdere di vista l'entità del fenomeno, dei suoi andamenti nel tempo, le prospettive di sviluppo.