Pronunce 13

Studio

Il turismo come settore produttivo

Assemblea, 25 gennaio 2007

INDICE

I - CONSIDERAZIONI GENERALI ..... pag. 5
1. PREMESSA ..... ” 5
2. LO SCENARIO MONDIALE ..... ” 6
2.1 Un “bisogno irrinunciabile” ..... ” 6
2.2 L’offerta sviluppata sul “capitale turistico” ..... ” 6
2.3 Chi sono, e che cosa si attendono oggi i turisti ..... ” 7
3. L’OFFERTA ITALIA ..... ” 11
3.1 Il Sistema Italia nel mercato turistico internazionale .. ” 11
3.2 L’offerta in-coming italiana ..... ” 11
4. I SUGGERIMENTI ..... ” 14

II - ANNOTAZIONI E RIFERIMENTI ..... ” 19
1. I TURISTI E I TURISMI ..... ” 19
1.1 Due punti di vista ..... ” 19
2. I TURISMI ASSOCIATI AD ESIGENZE PRIMARIE DI ALTRO TIPO ... ” 21
2.1 Turismo e business ..... ” 21
2.2 Il turismo religioso ..... ” 22
2.3 Il turismo termale ..... ” 24
2.4 I turismi emergenti ..... ” 24
2.5 Il turismo a vocazione sportiva ..... ” 25
2.6 Il turismo della fantasia ..... ” 27
2.7 Il turismo crocieristico ..... ” 27
3. QUALI SCENARI PER L’OFFERTA TURISTICA DI DOMANI ..... ” 27
4. L’AGENDA 21 PER IL TURISMO EUROPEO ..... ” 28

5. La "governance" del settore del turismo in Italia ..... pag. 29
5.1 L'architettura costituzionale ..... " 30
5.2 Una prima interpretazione, ed un corrispondente modello di "governance" ..... " 30
5.3 Gli elementi di criticità del modello di "governance" esaminato ..... " 32
5.4 Una riformulazione del modello di "governance" ..... " 33
5.5 I compiti della "governance" ..... " 33
6. Riferimenti ..... " 34

I - CONSIDERAZIONI GENERALI

1. Premessa

Il documento di Studio sul turismo che il CNEL intende presentare ai suoi interlocutori istituzionali ed all'opinione pubblica nazionale si propone di valutare le potenzialità del nostro Paese, visto come "organizzatore di offerta" nell'ipotesi, sostenuta da molti esperti, di uno sviluppo continuo e consistente della domanda turistica mondiale; si propone altresì di indicare gli elementi di debolezza, presenti nell'attuale struttura dell'offerta italiana, che potrebbero impedirne un'evoluzione adeguata alle sue potenzialità.

Il documento è frutto delle discussioni e dei confronti che si sono svolti nel corso del 2006 presso la Commissione II del CNEL, con l'intervento di testimonianze qualificate delle parti sociali, degli operatori del settore e di esperti.

Nella conclusione del documento, discussa con i vertici del nuovo Dipartimento Turismo costituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, si suggeriscono agli operatori ed alle autorità chiamate ad orientare il settore alcune linee di intervento per stimolare iniziative di valorizzazione degli attrattori nazionali e per innalzare gli standard di qualità dell'accoglienza, in grado di consentire al turismo, in un prevedibile prossimo scenario, di assumere il ruolo di componente primaria dell'economia nazionale.

2. Lo scenario mondiale

2.1 Un "bisogno irrinunciabile"

Il prodotto turistico potrebbe risultare in un prossimo futuro come uno dei principali propulsori dell'economia mondiale, sorretto da una domanda in crescita generata da tutte le componenti della moderna società che si siano appena liberate dei problemi della sussistenza, e favorito da un'offerta di mobilità a buon mercato fino a pochi anni fa impensabile.

Il turismo infatti, secondo il parere di un autorevole esperto "è ormai un bisogno irrinunciabile nella moderna società post-industriale; forze insopprimibili tendono a diffonderlo fra tutti i ceti sociali e tutti i paesi; in condizioni di libertà e di ragionevole sicurezza ha un'indomabile capacità di crescere" (P. Barucci, Conferenza Nazionale del Turismo, Montesilvano 30/09/06).

Questo punto di vista è stato ribadito in molti interventi all'European Tourism Forum tenutosi a Cipro nello scorso novembre, dove si è constatato come anche nel recente quinquennio - segnato dall'11 settembre 2001, e funestato successivamente da conflitti, attentati terroristici, catastrofi ed epidemie - le attività turistiche mondiali, già cresciute del 50% dal 1980 al 2000, abbiano mostrato una capacità di tenuta al di sopra delle previsioni.

2.2 L'offerta sviluppata sul "capitale turistico"

Secondo le stesse correnti di pensiero, la risposta al "bisogno irrinunciabile", provato dai potenziali turisti di ogni parte del mondo, è irradiata da certe "aree obiettivo" dalla cui visita ci si attendono esperienze, sensazioni ed emozioni, anche molto diversificate, ma tali da essere percepite come riflessi diretti di una caratteristica unitaria posseduta dall'area stessa che ne costituisce l'elemento attrattore.

Questa capacità, presente in determinati luoghi, può essere rappresentata da un modello qualitativo che attribuisce all'area dotata di poten-

ziale di attrazione un "capitale turistico" che, se opportunamente sfruttato, consente di generare una specifica offerta commerciale: con questa offerta si comunicano alla potenziale domanda le caratteristiche di attrazione dell'area stessa, si indicano le modalità per accedervi e si rendono disponibili, a determinate condizioni, le prestazioni ed i servizi di accoglienza.

Lo sviluppo commerciale di ogni specifica offerta implica lo svolgimento delle corrispondenti attività di impresa che, se condotte in modo "virtuoso", consentono la soddisfazione dei visitatori, uno sfruttamento sostenibile del capitale turistico della zona, il rispetto delle esigenze dei residenti, oltre che una gestione economica complessiva.

Da questo punto di vista, infatti, il lavoro, l'ambiente e il territorio non sono solo fattori o ambiti della produzione, ma sono beni primari indispensabili per lo sviluppo e la sostenibilità economico, ambientale e sociale del turismo che, pur avendo una fruizione localizzata, è soggetto ad una competizione globale. Oggi la qualità nel turismo non può prescindere dall'ambiente e dalla cultura dei luoghi come dalla capacità e possibilità di raggiungere i luoghi stessi, ma soprattutto dalla professionalità dei lavoratori del settore.

2.3 Chi sono, e che cosa si attendono oggi i turisti

Sarebbe certamente molto interessante disporre di relazioni che colleghino, su basi statistiche, determinate caratteristiche di un potenziale visitatore alle aspettative che interpretino il suo "bisogno di turismo" orientando la sua scelta verso determinate mete.

Anche se un modello della domanda strutturato in questi termini non esiste, si possono assumere alcuni punti fermi, condivisi da tutti gli esperti della materia, che riguardano gli atteggiamenti di base che caratterizzano la figura del turista moderno.

Innanzitutto il potenziale visitatore, quali che siano le sue motivazioni, dispone quasi sempre di periodi molto brevi (pochi giorni, una settimana, 15 giorni ..) da dedicare, una o due volte all'anno, ad esperienze turistiche che comportano spesso lunghi viaggi e risultano costose, sia in termini economici che di stress.

Di conseguenza le moderne "vacanze", concentrate in episodi di breve durata ("vacanze più brevi, più vacanze brevi"), sono attese e vissute come esperienze stimolanti sul piano emotivo/intellettuale, ed impegnative sul piano fisico. (Altra cosa era il tradizionale rito della "villeggiatura", diluita in un lungo periodo e dedicata al riposo, oggi incompatibile rispetto alle abitudini di vita della maggior parte dei potenziali turisti).

Il moderno visitatore è quindi disposto a spendere, ed anche a sopportare alcuni disagi (collegati ad esempio a lunghi trasferimenti), ma non accetta inconvenienti imprevisti, anche se riconducibili ad aspetti apparentemente minori.

Il turista, una volta terminata la vacanza, fa un bilancio globale della sua esperienza, e gli eventuali motivi di insoddisfazione a cui risulta più sensibile, e che è pronto a comunicare alla cerchia dei suoi conoscenti, si riferiscono soprattutto ad impegni non mantenuti, a tempo perso in seguito a disguidi, a servizi scadenti rispetto agli standard attesi, e ad episodi spiacevoli in cui sia incorso anche all'esterno delle strutture dedicate all'accoglienza.

L'insoddisfazione del cliente/visitatore per un basso livello della "qualità dell'accoglienza" riscontrato nell'ambiente ospitante ben difficilmente potrà essere compensata dalle esperienze positive e dalle emozioni riconducibili agli attrattori naturalistici o culturali che lo stesso visitatore possa aver apprezzato nell'area dove ha soggiornato.

Questa sensibilità selettiva del moderno turista per il livello di qualità delle prestazioni ricevute è riconosciuta e messa in evidenza da tutti gli studiosi del settore (anche se è molto difficile una documentazione in proposito riconducibile a dati statistici).

Le emozioni e le esperienze "memorabili" che il turista moderno si attende dalle sue vacanze sono le più disparate ed hanno stimolato negli ultimi decenni lo sviluppo di diversi tipi di offerta.

Accanto alle tradizionali - e sempre apprezzate - formule stanziali e stagionali - ad esempio del tipo balneare, oppure orientate all'ambiente alpino ed agli sport invernali - si sono sviluppate diverse proposte che hanno potuto sfruttare convenientemente il capitale turistico di determinate località.

La stessa Europa e l'area del Mediterraneo, ad esempio, dispongono di un potenziale di attrazione culturale ineguagliabile e largamente diffuso. Le capitali ricche di tradizioni storiche come Roma, Parigi, Londra, Atene, Madrid, Praga, alcune regioni come l'Andalusia, la Bretagna, la Scozia, le stesse"città d'arte" italiane, gli itinerari storico - religiosi, hanno potuto generare un'offerta che richiama da tutto il mondo visitatori che scelgono mete di questo genere, ed accettano di dedicare il tempo limitato di cui dispongono ad una vacanza di scoperta e di movimento.

Non si tratta di una élite di persone particolarmente colte, ma di grandissimi numeri.

Per esserne convinti basta considerare il solo caso di Roma dove - anche in assenza di un preciso disegno progettuale dal lato dell'offerta - si è registrato negli ultimi decenni un notevole sviluppo delle attività turistiche, con una buona distribuzione in tutti i mesi dell'anno secondo gli accertamenti statistici. Il turismo romano, che è alimentato per buona parte dagli Stati Uniti, ha subito le conseguenze dell'11 settembre e delle crisi successive, ma ha segnato di recente un buon recupero, con un trend attuale in crescita.

Si è fatto fin qui riferimento al potenziale di attrazione di tipo culturale esercitato da città e testimonianze storiche, ma va tenuto presente che il capitale turistico di una certa area può essere costituito anche dallo stesso tessuto "vivente" delle sue popolazioni impegnate in attività, come ad esempio l'agricoltura e l'artigianato, sviluppatesi nel corso dei secoli secondo la cultura e le tradizioni del territorio.

Per avere un'idea complessiva delle dimensioni della popolazione mondiale dei turisti che oggi scelgono le loro mete in base a motivazioni di tipo "culturale", vanno considerate anche le altre realtà extra-europee, come ad esempio l'Estremo Oriente, il sub-continente indiano e le Americhe, che pure dispongono di attrattori naturalistici e di testimonianze storiche di altissimo valore.

Si può verificare che per sfruttare anche questi potenziali di attrazione si è organizzata ed è attiva un'offerta molto vivace, già in grado di richiamare flussi imponenti di visitatori.

Per completare il quadro delle diverse tipologie di offerta, si può

osservare come le motivazioni che creano il "bisogno di turismo" nell'uomo moderno abbiano stimolato anche molti altri tipi di proposte tematiche, come ad esempio il "turismo di avventura", il "turismo religioso", il "turismo congressuale", il "turismo termale", per citare la principali voci.

Aggiungiamo infine che, in risposta alla stessa ben consolidata aspettativa di vacanze "sole-mare", si sono generate negli ultimi decenni anche proposte specifiche, arricchite di vari contenuti: ad esempio, le offerte di accoglienza in villaggi turistici (in risposta alle attese di un avvicinamento alla natura); l'immersione completa nel modo di vivere secondo tradizioni locali (offerte ad esempio dalle proposte di "agriturismo" espresse da molte regioni del nostro Paese); o ancora, le offerte dei viaggi in crociera, che consentono un incontro diretto con importanti testimonianze culturali.

All'interrogativo: "chi sono e che cosa si attendono oggi i turisti?", si potrebbe rispondere, condividendo il parere di molti esperti, che ognuno di noi, come potenziale turista, può essere il portatore di diverse aspettative che si manifestano e motivano le nostre scelte in diverse circostanze della vita, o anche addirittura nell'ambito della stessa vacanza.

L'offerta turistica coerente a questo tipo di domanda "multi-interessi" (che proviene, secondo gli accertamenti statistici, da persone con un grado di educazione sempre più elevato e di età mediamente crescente), dovrebbe quindi consistere sempre meno di pacchetti di servizi identificabili a priori e comunemente accertati ex-ante, e sempre più in occasioni di "esperienza" (vedi ref. 1) che diano al turista la possibilità di essere il protagonista della vacanza.

Una conferma autorevole di questo punto di vista si avuta nel citato European Tourism Forum di Cipro dove si è sottolineato, con riferimento all'offerta, (ref. 2) "*.. a major online trend .. towards customer generated packages and content*" a fronte di una "*increasing demand for dynamic and personalised packaging"*.

E' quindi impossibile ottenere, come si era accennato, un modello dettagliato della moderna domanda turistica "multi-interessi" nel clima delle "vacanze più brevi e più vacanze brevi".

Possiamo però convenire sui pochi punti fermi che chiariscono

quello che oggi il turista non tollera (impegni non mantenuti, perdite di tempo, servizi di scadente qualità).

Possiamo arricchire il profilo specificando quello che il moderno turista pretende sempre di più: autonomia nelle scelte e mobilità, anche nell'ambito di una breve vacanza.

3. L'Offerta Italia

3.1 Il Sistema Italia nel mercato turistico internazionale

L'Italia, che fino a poco tempo fa occupava i primi posti nella graduatoria internazionale, è discesa nella classifica al quinto posto preceduta dalla Spagna, anche se ha superato nel corso del 2005 la fase di rallentamento e di stasi degli anni immediatamente precedenti, confermando un trend positivo nel 2006.

Si può infatti constatare come gli operatori del settore siano in difficoltà nel mantenere la tradizionale clientela, orientata a trascorrere le vacanze nel nostro Paese in località balneari o di montagna, e come nello stesso tempo non siano state predisposte le condizioni per una sufficiente attrazione delle nuove correnti, presenti a livello mondiale, orientate ai valori culturali e naturalistici, nonostante l'Italia disponga del più importante patrimonio di questo genere.

Una tale situazione, che verrà di seguito analizzata, è verosimilmente riconducibile al contrasto tra la struttura dell'offerta italiana - cresciuta e consolidata negli scorsi decenni a fronte di una domanda orientata alle vacanze estive ed invernali nelle consuete località di villeggiatura - e le caratteristiche della nuova domanda mondiale, descritte al punto precedente, che trova ampie possibilità di scelta nei Paesi nostri competitori.

3.2 L'offerta in-coming italiana

L'accoglienza in Italia ai visitatori stranieri è di fatto riconducibile a due categorie.

La prima è orientata a fasce di clienti "tradizionali", non propensi ad accettare situazioni di incertezza, che richiedono per la loro visita specifiche ben definite ed una programmazione impegnativa di occasioni ed eventi.

Si possono riconoscere in questa categoria, in cui l'offerta è effettivamente progettata e presentata in "pacchetti":

- ❑ le permanenze organizzate in ambienti circoscritti e protetti (ad esempio strutture alberghiere "all inclusive", villaggi turistici);
- ❑ i viaggi in crociera;
- ❑ i viaggi organizzati da operatori turistici;
- ❑ alcune classi di offerta monotematica strutturata (es. turismo termale, turismo congressuale, turismo per la pratica di sport invernali ..).

L'offerta in-coming italiana attribuibile a questa categoria si presenta consistente, ed è sostenuta da operatori di significative dimensioni che garantiscono processi di fornitura a costi controllati e con assicurazione di qualità tali da mantenere e sviluppare segmenti non trascurabili del mercato internazionale.

La seconda categoria comprende in pratica l'insieme delle offerte disaggregate proveniente da tutti gli altri operatori, in grado di fornire solo una delle componenti - es. alberghiera/ristorazione, autonoleggio, escursioni, etc. - che nel loro insieme costituiscono il contenuto del prodotto/servizio acquisibile dal cliente turista nel corso della sua permanenza.

A queste offerte si rivolgono sia i clienti più tradizionali, attratti da una particolare località (per cui il prodotto turistico finisce per identificarsi con l'ospitalità in un certo albergo, a parte il viaggio di andata e ritorno e pochi servizi accessori), sia all'opposto i clienti riconducibili alla figura del moderno turista che richiede autonomia delle scelte e mobilità, anche nell'ambito di una breve vacanza. Per questo tipo di turista che abbia raggiunto l'area a cui è interessato non rimane che organizzare la sua visita in modo praticamente autonomo (salvo lodevoli eccezioni), provvedendo a spostamenti e permanenze con un limitato supporto di reti informative e di assistenza logistica.

La qualità complessiva dell'accoglienza nell'ambiente ospitante

non può essere in questa situazione controllata e tanto meno migliorata dal lato dell'offerta, e quindi il risultato di ogni singola esperienza turistica viene spesso condizionato (in senso negativo) anche da fattori non collegabili alle componenti imprenditoriali, ma riconducibili piuttosto all'organizzazione di base dei territori ospitanti, al livello culturale ed alla qualità della vita delle sue popolazioni.

Le strutture che sostengono l'offerta di questo tipo si trovano attestate in quelle aree del Paese in cui il capitale turistico è stato ed è assai sfruttato, come avviene per le località marine ed alpine meta delle tradizionali vacanze stagionali e per le principali città d'arte. Un ulteriore sfruttamento di questo capitale sarebbe possibile a costi marginali crescenti, (ref. 3) con conseguenze negative in termini di sostenibilità per l'ambiente ospitante e la popolazione residente.

Le vacanze "sole-mare" sono la componente di questo stesso tipo di offerta su cui, nei decenni passati, si è consolidato il primato turistico dell'Italia: è quindi naturale porsi l'obiettivo di sviluppare convenientemente il nostro "sole-mare" perché possa costituire anche in futuro un caposaldo dell'offerta turistica italiana. Non è però un'impresa facile se si considera la concorrenza internazionale generata oggi dai Paesi che si affacciano sul Mediterraneo e sul Mar Rosso che ci impone e ci imporrà un confronto a buoni livelli di qualità e prezzi sostenuti.

Vi sono al contrario molte altre aree del nostro Paese (si pensi ad esempio a molte località del Mezzogiorno ed alle così dette "città minori") che sono dotate di un capitale turistico di altissimo valore non sfruttato, non essendosi finora presentate circostanze tali da interessare apprezzabilmente la domanda.

Per approfondire questa circostanza si fa osservare come lo standard di vacanza tradizionale nel nostro Paese preveda in genere il soggiorno presso una struttura alberghiera, un villaggio, o residenza di altro tipo, con la possibilità di una certa mobilità individuale "a corto raggio" corrispondente all'offerta di brevi escursioni e visite a ciclo giornaliero. Un tale standard è inadeguato rispetto a quanto si pratica in altre nazioni europee dove all'ospite che chiede "autonomia nelle scelte" è consentita sia una mobilità individuale a più ampio raggio, mediante un'offerta di "rent a car" più "fluida" ed accessibile, sia l'offerta di un'ospitali-

tà presso i "nodi" di una rete organizzata di strutture ricettive (es. catene alberghiere).

Con questo stato delle cose, il turista moderno che decida di visitare l'Italia secondo una modalità che non sia il viaggio organizzato (e che non abbia optato per il circuito degli "alberghi top", o che non disponga dell'autonomia consentita da camper o caravan) deve organizzarsi autonomamente per acquisire la mobilità a medio o lungo raggio indispensabile, ad esempio, per l'obiettivo di visite di qualche giorno a "città minori", dislocate in territori più ampi, ma accomunate da storia, tradizioni e cultura. (Come sarebbe auspicabile, ad esempio, una rete di accoglienza organizzata che rendesse accessibili alle principali correnti turistiche i centri della Tuscia e del Grossetano, oppure tanti altri percorsi per valorizzare aree e luoghi pressoché sconosciuti del Mezzogiorno e delle Isole!).

Si comprende pertanto come nell'attuale stato delle cose una componente molto importante del capitale turistico del nostro Paese rimanga inutilizzato, dato che le attrezzature e le organizzazioni esistenti sono in grado di sfruttare unicamente le aree di attrazione in cui erano state inizialmente sviluppate.

Le considerazioni fin qui riportate sono di tipo qualitativo, ma sono fondate su circostanze note ed ampiamente documentabili. Si comprende quindi come l'offerta in-coming espressa dal sistema Italia nel suo attuale stato:

- non consenta di rispondere efficacemente alla concorrenza di altri Paesi sul segmento tradizionale "sole-mare";
- non consenta di sfruttare il capitale turistico di cui l'Italia dispone per acquisire nuovi flussi significativi della domanda turistica mondiale.

4. I SUGGERIMENTI

L'analisi proposta ha mostrato che le criticità riscontrate sono di tipo strutturale e si riferiscono al comparto delle imprese coinvolte, che sono a loro volta condizionate dal complesso dei regolamenti e standard locali e dall'organizzazione delle infrastrutture materiali ed immateriali e dei servizi di base del territorio.

Inoltre, il profilo di clientela internazionale più congeniale al sistema di valori culturali ed ambientali del nostro Paese richiede, innanzitutto, una netta definizione ed una promozione della "marca Italia" con gli strumenti più moderni ed efficaci.

Per risolvere in tempi utili le criticità e superare i vincoli che frenano lo sviluppo del settore non è sufficiente confidare sulle sole forze del mercato in presenza di strumenti di promozione e regolazione territoriali. E' essenziale una promozione più efficace dell'offerta turistica italiana, rivolta, soprattutto, all'attrazione di nuovi flussi turistici di provenienza estera, ma anche al radicamento di quelli già in essere. La promozione mirata può inoltre agire anche sul turismo degli italiani orientandolo in direzione di una razionalizzazione dei flussi, al fine di un costante sviluppo del valore aggiunto generato dal settore.

Una vera politica di promozione deve avere un'ampia gamma di proposte di fruizione con un doppio livello di responsabilità: una promozione complessiva affidata a un livello centrale, affiancata da politiche promozionali di prodotto locali.

Contributi significativi sono oggi possibili su questi argomenti solo con un'attenzione ed una capacità di "governance" al più alto livello, pur nel rispetto di tutte le prerogative che la Costituzione attribuisce alle Regioni in materia di turismo.

Appare quindi efficace il recente modello di organizzazione istituzionale che ha attribuito le funzioni di competenza statale per il turismo al più alto livello dell'Esecutivo, che dovrà avvalersi di un'apposita adeguata struttura dipartimentale.

A tal proposito, è inoltre indispensabile far funzionare il Comitato per le Politiche Turistiche - come previsto dall'art.12 della legge n. 80/2005 - inserendo nel Comitato le organizzazioni sindacali in rappresentanza del mondo del lavoro, così come previsto per la parte datoriale.

Sul piano operativo occorre che l'attuale profilo dell'offerta turistica italiana venga modificato con l'introduzione di nuovi contenuti e nuove proposte che consentano, ad esempio, di attivare circuiti che colleghino diversi attrattori.

In questo senso, appare ormai non più rinviabile la necessità di

costruire un disciplinare di gestione dei siti italiani Unesco, al fine di costruire una rete nazionale di Eccellenze Culturali. Tale misura consentirebbe, infatti, la maggiore conoscenza, conservazione e valorizzazione di un patrimonio che, con i suoi 41 siti, non ha pari nel mondo e attribuirebbe all'Italia il ruolo di leadership nella gestione dei beni culturali, sia in fase di tutela che in fase di ricerca scientifica e di management.

Per ottenere significative innovazioni di prodotto, ed un conseguente allargamento della fascia della domanda internazionale attratta dal "marchio Italia", è necessario che tutte le Istituzioni e gli operatori coinvolti tengano presente, nei rispettivi ambiti decisionali, che l'attività turistica è in realtà "logistica delle persone" e che pertanto la mobilità dell'ospite, intesa a breve, medio e lungo raggio, e così pure la facilità di accesso ai luoghi che intende visitare ed ai servizi collegati, vanno prese in considerazione e curate come componenti, di importanza qualitativa non inferiore alla stessa ricettività, da integrare nell'offerta turistica nazionale. A questo proposito la legge quadro n° 135 del 29 marzo 2001, che riforma la legislazione nazionale sul turismo, definisce nell'art. 5 i "Sistemi Turistici Locali" (STL), che appaiono uno strumento adatto per promuovere un'offerta integrata utile per mettere a frutto il capitale turistico di un ampio territorio (anche oltre i confini regionali), e per coinvolgere i principali operatori del settore in un clima di piena collaborazione fra pubblico e privato. In tal senso, il sistema turistico locale può costituire un modo di concepire e gestire il territorio e le sue risorse con un approccio integrato e a rete, superando la frammentazione insita ancora nel sistema Paese.

La realizzazione dei STL con una programmazione e gestione più attenta del territorio può contribuire a gestire meglio la stagionalità, fenomeno in larga parte strutturale che, tuttavia, deve essere il più possibile ridotta, anche al fine di migliorare la qualità dell'offerta.

E', quindi, indispensabile attivare a livello nazionale un confronto - la sede potrebbe essere il Comitato per le Politiche Turistiche - per affrontare la tematica della destagionalizzazione. Il tema indicato dal binomio "mobilità - accessibilità" sposta l'attenzione all'area mediterranea che in un futuro assai prossimo costituirà presumibilmente il principale sistema di attrazione per il turismo internazionale.

Di questo sistema, la "marca Italia" dovrà risultare una componente di primaria importanza ai fini di uno sviluppo che consenta a tutte le nazioni interessate di contribuire con offerte che riflettano gli specifici valori culturali ed ambientali, e siano tali da consentire qualità, sostenibilità e successo economico.

Per rispondere a queste sfide il nostro Paese dovrà dedicare una particolare attenzione alle risorse umane che sono l'elemento primario per garantire la qualità dell'accoglienza nelle diverse funzioni e nei diversi ruoli coinvolti nello svolgimento delle attività turistiche. Sono critiche, a questo proposito: le figure operative destinate a sostenere il rapporto diretto con la clientela; le figure professionali dedicate alla progettazione nonché all'organizzazione ed allo sviluppo delle proposte più innovative; le figure manageriali dedicate alla organizzazione e al coordinamento gestionale.

Si deve tener presente, infine, che nella dinamica dei profondi mutamenti che segnano lo sviluppo del turismo su scala mondiale sono in atto ed esisteranno in futuro processi di riconversione e di mobilità delle risorse professionali qualificate, anche oltre le frontiere nazionali, e che questa circostanza dovrà essere presa in esame e gestita in un clima di cooperazione dalle parti interessate, preferibilmente nell'ambito della bilateralità, come un'opportunità ed un'occasione di crescita, sia per i lavoratori che per gli operatori del settore che li impiegano. Gli investimenti in formazione sono infatti un fattore cruciale per sostenere l'adattamento delle risorse umane impiegate in azienda alle esigenze imposte dal cambiamento organizzativo e tecnologico e dall'evoluzione dei mercati. Dal momento che la risorsa umana ha un peso rilevante e un ruolo strategico nel turismo, non sarà possibile avere un'offerta di qualità se non si sarà in condizione di disporre di una manodopera fortemente motivata ad operare nel turismo e conseguentemente disposta ad investire sul proprio futuro professionale nel settore, attraverso la formazione e attraverso un percorso di crescita che è realisticamente attuabile solo se il turismo è in grado di garantire continuità e stabilità d'impiego.

A questo proposito, le soluzioni volte a ridurre la precarietà e migliorare le condizioni di lavoro sono molte, ma ruotano attorno a pochi concetti:

- certezza ed esigibilità dei diritti dei lavoratori, a partire dai CCNL;
- destagionalizzazione del settore, accompagnata dalle garanzie del welfare (sia come previdenza che come sostegno al reddito);
- regole per il mercato del lavoro, nonché per la gestione degli appalti, delle concessioni delle terziarizzazioni e del franchising;
- qualità e quantità della formazione.

Questo riconduce alla presenza ed al ruolo delle OO.SS ai diversi livelli istituzionali, come previsto dalla legge n. 135/2001.

Tutte le azioni che dovranno essere decise e messe in atto per gli scopi enunciati richiederanno una costante attività di monitoraggio e misurazione a cui si provvederà in Italia con gli strumenti che saranno attivati secondo l'assetto che viene oggi curato al più alto livello dell'Esecutivo.

Per queste funzioni il CNEL, sulla base delle esperienze maturate e della sensibilità acquisita, offre la più ampia collaborazione, garantendo un confronto sistematico con i Comitati Economici e Sociali delle nazioni europee che si affacciano o mantengono stretti legami con l'area del Mediterraneo.

II - ANNOTAZIONI E RIFERIMENTI

1. I TURISTI E I TURISMI

La domanda di turismo si è manifestata nel corso degli anni in forme sempre nuove, sfuggendo ad ogni schema di interpretazione in base a dati statistici. La trattazione di questo tema, esposta sinteticamente nella Parte I del presente Studio (punto 2.3 "Chi sono e che cosa si attendono i turisti oggi"), ha consentito di riconoscere la figura del visitatore "multi-interessi", proposta da qualificati studiosi del settore, come la più adatta a rappresentare le istanze del turista moderno.

Il confronto con questo modello e con le sue implicazioni è determinante sia per la lettura della posizione del nostro Paese nel presente scenario mondiale, sia per la formulazione di suggerimenti agli operatori del settore, e di proposte da indirizzare ai livelli istituzionali.

Data l'importanza dell'argomento si è ritenuto utile fornire un ulteriore contributo di approfondimento in base a riflessioni su elementi storici e su dati di fatto direttamente riscontrabili.

1.1. Due punti di vista

Il termine stesso "turista" - associato alla figura in cui ciascuno di noi oggi si può riconoscere - ci evoca con le sue radici il "viaggio" e la condizione di "viaggiatore" che, fino ad alcuni secoli fa, secondo la cul-

tura dominante, richiamavano significati eccezionali rispetto ad un modo di vivere tipicamente stanziale.

Il viaggiare - che attualmente può richiederci un certo impegno economico, senza però imporci di regola rischi eccessivi - per i nostri antenati costituiva invece un'attività assai dispendiosa, anche in termini fisici, ed esposta a gravi pericoli di ogni genere, e veniva pertanto esercitata solo per necessità. Il viaggio, per gli antichi romani, poteva essere ad esempio associato a qualche forma di "neg-otium", come nel caso dei mercanti: mai all'"otium". Viaggiavano, oltre ai mercanti, i soldati ed i funzionari per doveri istituzionali; fra i "viandanti" riconosciamo altre figure minori come i pellegrini ed i mendicanti, spinti da istanze spirituali o dalla necessità (non a caso la cura del viandante veniva considerata un'opera di misericordia); ritroviamo infine i professionisti del viaggio (assimilabili ai nomadi per la cultura dominante) come i pastori o la gente di mare.

In tempi successivi sono emersi - ma come eccezioni - i grandi protagonisti del viaggio, che spinti dal desiderio di conoscere hanno consentito il progresso dell'umanità affrontando l'ignoto, con gravi disagi e pericoli.

Solo recentemente, nell'era industriale, in seguito all'eccezionale sviluppo dei trasporti pubblici e privati anche a grandi distanze, le attività del viaggio, eliminate le caratteristiche più negative, sono state associate all'"otium" in senso lato, cioè a quella ricerca di riposo, piacere e svago che muove il moderno turista.

Il turismo oggi, nella sua accezione più comune, consente quindi ad una domanda molto estesa la fruizione di un "prodotto" che promette occasioni di "otium" in circostanze e luoghi diversi da quelli abituali collegati al "negotium": secondo questo punto di vista, il momento stesso del viaggio, non più sentito come fonte di rischi, può essere vissuto come "evasione".

Una simile lettura è però riduttiva. Nella nostra società le abituali occupazioni delle persone risultano sempre meno vincolate a luoghi determinati: mentre nei tempi passati il lavoro "nomade" caratterizzava solo alcune figure, (come ad esempio i pastori o la gente di mare), oggi molti professionisti, tecnici, uomini di affari e tanti altri soggetti consi-

derano gli spostamenti, anche di lungo raggio, come una componente abituale della loro routine.

Queste stesse persone, senza essere veri turisti secondo il punto di vista enunciato, si avvalgono sistematicamente delle componenti essenziali dell'offerta turistica, come i viaggi, l'ospitalità, la ristorazione; oppure ancora, gli stessi "lavoratori itineranti", quando si trovano anche per pochi giorni in località dotate di particolari attrazioni, sono portati a ritagliarsi occasioni di "evasione turistica" nelle rispettive routines.

Come è incerto il confine fra la figura del turista puro e quella del lavoratore (o l'uomo d'affari, o il professionista o lo studioso) "in trasferta", così sono possibili scambi di ruoli anche per chi si muove dalla propria residenza verso altri luoghi per i motivi più disparati: ad esempio per compiere pellegrinaggi verso luoghi di culto, per ricorrere a trattamenti di cura, o per assistere ad eventi straordinari, oppure ancora per visitare parenti lontani.

2. I TURISMI ASSOCIATI AD ESIGENZE PRIMARIE DI ALTRO TIPO

Gli operatori del lato dell'offerta hanno visto le circostanze ora esaminate come un'opportunità di allargamento della domanda che, per il suo sviluppo, richiede un'appropriata progettazione dei corrispondenti prodotti turistici.

Si esaminano di seguito alcuni casi in cui la componente di una domanda turistica - intesa come ricerca di evasione e svago - viene soddisfatta all'interno di un'unica offerta orientata da altre, non meno importanti, istanze primarie: come ad esempio il lavoro, i richiami verso luoghi di culto lontani, o ancora le necessità di alcuni trattamenti terapeutici, che spingono l'uomo moderno ad uscire di casa e a trasferirsi, anche per brevi periodi, in altre località.

2.1. Turismo e business

L'integrazione fra le esigenze primarie di lavoro in trasferta ed

alcune istanze compatibili di ricreazione e svago si realizza in modo naturale in città ricche di tradizioni, come Roma, Parigi, Londra, New York - sedi di attività economiche, politiche ed amministrative, e nello stesso tempo dotate di un notevole potenziale di attrazione culturale - dove gli stessi operatori alberghieri hanno saputo organizzare le proprie strutture, nel corso degli ultimi decenni, in modo da consentirne un uso appropriato, sia alla clientela richiamata da impegni istituzionali o di "business", che ai turisti in senso stretto.

Per di più, un'intelligente programmazione di eventi culturali di grande richiamo, con il concorso determinante delle istituzioni preposte, consente di equilibrare i flussi dei visitatori lungo tutto l'arco dell'anno.

Un esempio di sinergie di questo tipo (realizzato invece in un deserto in tutti i sensi) è riconoscibile, come caso limite, a Las Vegas dove sia l'intrattenimento per i turisti - attratti in questo caso dal gioco d'azzardo - sia la frequentazione di mostre e manifestazioni di alto rilievo internazionale presso gli spazi opportunamente attrezzati, si integrano con successo (con la complicità della natura) nel tessuto urbano e nelle stesse strutture di accoglienza.

La ricerca e lo sfruttamento di sinergie che consentano di utilizzare fuori stagione le capacità di accoglienza di strutture situate in rinomate località, ad esempio di turismo balneare o invernale, ha stimolato la crescita dell'importante segmento del "turismo congressuale", che richiede però gli investimenti necessari per creare ed attrezzare gli spazi dedicati allo svolgimento degli eventi.

2.2. Il turismo religioso

Questo segmento può essere considerato come la risposta moderna ad esigenze che muovevano e continuano a muovere gli essere umani verso alcuni luoghi (indicati, in termini riduttivi come "luoghi di culto"), che per le testimonianze storiche possedute, associate ad un particolare potere evocativo del contesto naturale, sono in grado di suscitare profonde emozioni e spinte al cambiamento interiore.

Limitandoci a considerare i comportamenti delle popolazioni cri-

stiane europee, possiamo rilevare come nel corso dei secoli passati moltissimi pellegrini, in risposta a chiamate interiori e ad appelli autorevoli, affrontassero alla stregua di una doverosa penitenza i disagi ed i rischi di lunghi viaggi per raggiungere Roma, Gerusalemme, Santiago de Compostela o altri rinomati santuari. Attualmente, gli individui della stessa estrazione culturale sensibili a questi richiami (che non richiedono certamente oggi sacrifici così "eroici" come nel passato) possono tranquillamente abbinare le istanze del pellegrino che è in loro con le curiosità culturali ed il desiderio di evasione dell'uomo moderno.

L'espressione forse più importante del successo attuale del turismo religioso in Italia può essere riconosciuta esaminando il caso di Roma, in particolare i bilanci del Grande Giubileo del 2000, di eventi organizzati come la Giornata Mondiale della Gioventù di Tor Vergata, o di raduni spontanei come gli imponenti afflussi in occasione dei funerali di Giovanni Paolo II e dell'elezione di Benedetto XVI.

E' inoltre possibile verificare che a partire dal Grande Giubileo del 2000 fino al 2005 le forme di turismo qualificabili come "religiose o prevalentemente religiose" abbiano mostrato una tenuta - nonostante l'11 settembre e gli episodi di guerra e terrorismo successivi - seguita da una tendenza alla ripresa riscontrabile in Italia anche per altri luoghi di culto, come ad esempio Assisi, Loreto, Padova.

In ambito europeo si è registrato il successo della riscoperta del cammino storico che portava i pellegrini cristiani provenienti da varie nazioni al santuario di Santiago de Compostela.

La proposta moderna si rivolge a turisti non esclusivamente religiosi, a vocazione itinerante, disposti a percorrere a piedi un lungo tragitto con tappe giornaliere presso località, opportunamente attrezzate, che a loro volta costituiscono motivi di interesse ed occasioni di visita per testimonianze storiche, valori paesaggistici e tradizioni locali.

I risultati positivi dell'offerta attuale del "Camino de Santiago" ha suscitato l'interesse per la valorizzazione di altri cammini storici europei, in particolare per la Via Francigena che, nel tratto italiano, presenta tutte le caratteristiche potenziali per sfruttare un capitale turistico di altissimo valore, distribuito su un ampio territorio, mediante una moderna organizzazione in grado di rispondere alle esigenze di una fascia mol-

to estesa di turisti provenienti da tutte le parti del mondo, interessati a conoscere meglio il nostro Paese (oltre agli stereotipi proposti finora da un'offerta senza fantasia).

2.3. Il turismo termale

Fra i segmenti di turismo non esclusivamente riconducibili a domande di riposo, piacere o svago si può annoverare anche il turismo termale, che dispone di un'offerta con solide tradizioni in Europa ed in Italia e risponde alle esigenze di una fascia ben definita e stabile di clientela.

In Italia, l'offerta termale è attualmente impegnata a rinnovarsi in linea con le sue migliori tradizioni, arricchendosi di nuovi contenuti per coltivare una domanda sempre più selezionata ed esigente rispetto al panorama di periodi passati, quando si poteva contare più facilmente su agevolazioni pubbliche o contributi mutualistici.

Tutte le località del nostro Paese, dotate di sorgenti termali ed attrezzate per assicurare trattamenti efficaci, sono infatti situate in aree che certamente dispongono di elementi di interesse naturalistico e culturale a distanze non eccessive, e sono per di più abitate da popolazioni ricche di tradizioni locali (come si può verificare in tutte le nostre regioni) in grado senza dubbio di offrire una qualche produzione tipica, artigianale o agricola.

Si comprende pertanto come un pacchetto di cure termali possa rinnovarsi integrando componenti nuove - compatibili con i contenuti tradizionali - altrettanto gradite ad una domanda evoluta ed attenta: come visite, escursioni, partecipazioni ad eventi, che consentano un incontro a tutto campo con la cultura del territorio ospitante.

2.4. I turismi emergenti

Se è vero che i moderni turisti sono alla ricerca di sempre nuove occasioni di riposo, piacere e svago, si comprende come l'offerta si sia

evoluta e si evolva in modo corrispondente ampliando e rinnovando i suoi prodotti.

Accanto alle tradizionali proposte di villeggiatura estiva o invernale (che promettono alla clientela del tipo famiglia un intermezzo di riposo con qualche svago, al mare o ai monti), già da qualche decennio si è affermato in modo stabile, col favore della clientela internazionale, il modello di offerta (discusso nella Parte I) che riconosce gli elementi di attrazione primaria - in prevalenza naturalistici e culturali - nel capitale turistico proprio di diverse località privilegiate.

Più recentemente, sul lato dell'offerta si è sviluppata una tendenza che ha valorizzato, mediante opportuni interventi strutturali, determinate località - anche indipendentemente dalla loro dotazione di capitale turistico "primario" - con l'obiettivo di elevarle al ruolo di centri di attrazione tematica in grado di rispondere a diversi aspetti in cui si manifesta il bisogno di turismo dell'uomo moderno.

Non è il caso, nella presente trattazione, di passare in rassegna tutti i "nuovi turismi" che sono stati immaginati e proposti per cogliere gli aspetti più sensibili in cui si cerca oggi di qualificare il profilo della domanda.

Si accenna, in particolare, a due esempi significativi.

Il primo si riferisce a quelle proposte che utilizzano l'occasione di evasione, consentita all'uomo moderno nei brevi periodi di vacanza, per rispondere alle sue richieste di benessere e miglioramento della forma fisica raggiungibili mediante una sana attività sportiva.

Il secondo considera, invece, la creazione di ambienti artificiali dedicati ai bambini e alle famiglie, dove si materializzano personaggi e situazioni tratti dal mondo della fantasia: questi costituiscono forse la versione più moderna e dotata di potere di richiamo "long-range", in confronto ai vecchi "Luna Park" orientati ad una clientela cittadina.

2.5. Il turismo a vocazione sportiva

L'esercizio degli sport come svago ed evasione è certamente un'is-

tanza importante per l'uomo moderno, che mostra di gradire l'accostamento: "vacanze - salute - efficienza fisica".

Ne è una conferma, ad esempio, l'afflusso sempre crescente in diverse località alpine europee che si sono attrezzate per consentire l'esercizio di sport invernali - un tempo riservati a professionisti ed élites - ad una classe molto ampia di partecipanti di tutte le classi sociali.

Questo successo ha probabilmente ispirato varie iniziative finalizzate all'esercizio di altri sport in località strutturate "ad hoc", che così assumono il ruolo di attrattori turistici.

Come esempio significativo di centri di attrazione collegati ad uno sport di élite si possono citare le strutture integrate di accoglienza e di accesso alla pratica del golf, molto diffuse soprattutto nei Paesi di cultura anglosassone, che possono contare su un'affluenza stabile e significativa di partecipanti. I campi di Algarve in Portogallo, ben conosciuti ed apprezzati dai praticanti di golf in tutto il mondo, rappresentano un caso di eccellenza realizzato in ambito europeo.

Il ciclismo può contare in Europa su una base molto ampia di praticanti a livello amatoriale. A questi si rivolge un'offerta specializzata che propone pacchetti di vacanze "su due ruote" lungo circuiti a tappe, suddivisi in percorsi giornalieri, da svolgersi in località particolarmente piacevoli per il clima, la natura e le testimonianze storiche, oltre che per le caratteristiche tecniche degli itinerari ed il comfort dell'accoglienza nei luoghi di sosta.

Sedi di "tour" come alcune isole del mediterraneo, in particolare la Corsica, Creta e Cipro, hanno raccolto un buon successo negli anni più recenti, confermando così la validità di questo tipo di prodotto turistico che è in grado di integrare una pluralità di valori.

L'offerta turistica orientata allo sport ha recentemente sviluppato anche proposte di nicchia, molto specializzate, rivolte ai cultori di discipline "estreme" (come ad esempio il "raftling" o il parapendio), che pure richiedono località naturalmente predisposte, con attrezzature ed organizzazione adeguate.

In questi casi dal turismo a vocazione sportiva, che interpreta le istanze sintetizzabili nel motto: "vacanze, salute, efficienza fisica", si sconfina nel "turismo di ardimento e di avventura", che pure risponde ad istanze ben presenti nell'uomo moderno.

2.6. Il turismo della fantasia

Si possono citare a questo proposito gli imponenti investimenti che hanno consentito l'allestimento delle diverse Disneyland (ad esempio in Florida o presso Parigi), attrezzate come villaggi autonomi e meta, già da alcuni anni, di pellegrinaggi di famiglie disposte a dedicarvi anche alcuni giorni di permanenza nelle strutture alberghiere incorporate. Le affluenze sono state di tutto rispetto, anche se i risultati economici sono risultati spesso poco soddisfacenti.

Sono sorte per imitazione anche altre strutture dello stesso genere: si può citare il centro Gardaland, realizzato in Italia presso Peschiera del Garda, più simile come offerta al modello del Parco dei Divertimenti.

2.7. Il turismo crocieristico

Tra i nuovi turismi di successo va collocato sicuramente quello crocieristico, a cui si è già accennato al punto I.2.3, che continua a registrare una crescita a due numeri perché riesce a soddisfare l'esigenza del turista di un'esperienza a 360 gradi di viaggio, divertimento, sport, cultura, escursionismo, con un rapporto qualità/prezzo attrattivo, in grado di soddisfare turisti con diversi stili di vita, con servizi affidabili di qualità, garantito da personale formato in maniera appropriata per alti standard di qualità del servizio.

Il turismo crocieristico rappresenta una risorsa importante per le località raggiunte e per i porti toccati, perché contribuisce alla destagionalizzazione ed allo sviluppo dei territori collocati alle spalle dei porti di attracco.

La crescita dell'industria crocieristica reca inoltre vantaggi indiretti all'economia del Paese perché si traduce nella richiesta di navi più capienti e quindi ritorni economici per l'industria cantieristica nazionale.

3. Quali scenari per l'offerta turistica di domani

Le considerazioni fin qui esposte e gli esempi presentati al punto II.2 mostrano come negli ultimi 50 anni l'offerta turistica si sia sempre

più articolata e dispersa in prodotti molto specializzati, con l'obiettivo di rincorrere in tutti i suoi aspetti una domanda ancor più dinamica attribuibile ad un ideale uomo moderno, alla ricerca di esperienze nuove, incurante dei rischi che incombono sul mondo e senza la percezione di confini ben definiti fra spazio reale e spazio dell'immaginazione.

Se le attività degli operatori del settore del turismo devono costituire un "settore produttivo", e quindi rappresentare un'occasione di sviluppo della moderna economia, non sembra conveniente un'organizzazione dell'offerta che si proponga di rispondere analiticamente, con proposte chiuse e specializzate, a tutti gli aspetti in cui la domanda può e potrà manifestarsi.

Si comprendono quindi le affermazioni, raccolte nell'European Tourism Forum di Cipro (riportate nella conclusione del punto 2.3 della Parte I del presente Studio), per cui l'offerta moderna dovrebbe riposizionarsi nei confronti di una domanda portata da figure "multi interessi" promuovendo prodotti di nuovo tipo, tali da consentire ai singoli clienti una possibilità autonoma di configurazione e di scelte anche nel corso della stessa visita (dynamic and personalised packaging).

4. L'Agenda 21 per il turismo europeo

La Commissione europea ha deciso di adottare nella primavera del 2007 una Agenda 21 per il turismo europeo con lo scopo di rilanciare l'intero settore e di svilupparne la competitività in un ottica sostenibile e duratura.

Il gruppo di esperti (TGS - Tourism Sustainability Group), creato appositamente a Bruxelles, ha consegnato a fine 2006 il rapporto dal titolo "More Sustainable European Tourism" con il quale si vogliono porre la basi per un piano di azione da integrare nelle politiche dell'Unione europea, degli Stati membri e delle imprese turistiche.

Il documento delinea in modo preciso gli ambiti di intervento sui quali bisognerà lavorare nei prossimi anni per risolvere i problemi strutturali che affliggono la filiera produttiva turistica. Tra le principali azioni si segnalano: stagionalità, impatto dei trasporti, qualità della forza

lavoro, salvaguardia delle risorse naturali e paesaggistiche, valorizzazione del patrimonio storico-culturale.

Già nel 2005 l'Organizzazione Mondiale del turismo (OMT) e l'United Nations Environment Programme (UNEP) avevano identificato un agenda composta da 12 obiettivi per un turismo più sostenibile. Dal quel documento era stata sviluppata la "EU Sustainable Development Strategy (SDS)" focalizzata principalmente su tre aree di intervento: prosperità economica, coesione economica e sociale e protezione ambientale.

Con il piano di azione presentato dal TGS si intende dare seguito agli studi elaborati dall'OMT e dall'UNEP, senza dimenticare gli obiettivi della crescita e della competitività del settore turistico europeo sempre più incalzato dalle destinazioni extraeuropee.

La sostenibilità infatti non può e non deve diventare un vincolo per la crescita ma anzi deve costituire un punto di forza per le imprese e gli imprenditori. In quest'ottica il business sostenibile, secondo gli esperti del TGS, deve restare competitivo attraverso la creazione di un ambiente favorevole alle imprese, il mantenimento di standard di sicurezza elevati nelle destinazioni turistiche, la promozione degli standard di qualità e un uso responsabile delle risorse del territorio.

La Commissione europea punta anche alla creazione e alla promozione della responsabilità sociale delle imprese turistiche e del dialogo sociale come strumento di crescita e sviluppo. Tuttavia ha deciso di mantenere un approccio volontaristico per evitare di appesantire o influenzare le dinamiche imprenditoriali dei singoli Paesi membri ancora molto diverse tra loro soprattutto nello scenario attuale dell'Europa a 27.

L'Agenda 21 per il turismo europeo sarà adottata in primavera. Sarà poi compito della Commissione europea e degli Stati membri dare concreto seguito alle sue raccomandazioni. Saranno previsti per questo scopo strumenti finanziari pilota e strutturali ai quali il nostro Paese deve essere pronto a partecipare come sistema Italia.

5. La "governance" del settore del turismo in Italia

Si affronta in questo punto l'argomento della "governance" delle

attività turistiche in Italia, con riferimento al dettato costituzionale, alle normative ed alla struttura amministrativa esistenti.

Vengono messe in evidenza le caratteristiche di governo possibili nel quadro di questa architettura in presenza degli elementi di potenziale criticità insiti nella situazione attuale; si riconosce quindi la necessità di un riferimento al più alto livello che con la sua autorevolezza orienti gli operatori e le istituzioni coinvolte alla ricostruzione di un assetto dell'offerta nazionale in grado di sostenere il confronto con altri sistemi Paese in uno scenario di sviluppo stabile della domanda turistica mondiale.

5.1 L'architettura costituzionale

La Costituzione, con la riforma del Titolo V, concede alle Regioni le più ampie prerogative in materia di turismo, affidando alla Conferenza delle Regioni e, in alcuni ambiti, alla Conferenza Stato - Regioni compiti a più alto livello: ad esempio, la tutela della conformità, su un piano nazionale, ai requisiti di coerenza delle diverse situazioni che si presentano sul territorio; oppure ancora la formulazione di indirizzi comuni, dettati dalle esigenze del Paese, presupposto alla definizione ed all'emanazione dei provvedimenti necessari da parte delle Regioni stesse, una volta espletata la concertazione con le parti sociali.

In questo disegno esiste pertanto uno spazio di competenza statale, che può essere però giocato di fatto solo sul piano dell'autorevolezza, nell'ambito del confronto istituzionale Stato - Regioni.

5.2. Una prima interpretazione, ed un corrispondente modello di "governance"

L'architettura costituzionale consente al governo di ogni Regione, nell'ambito delle risorse di cui può disporre, la massima autonomia nella definizione delle politiche turistiche sul suo territorio, nella scelta dei corrispondenti provvedimenti e nell'attuazione degli interventi.

E' quindi naturale che le Autorità regionali considerino come obiet-

tivo primario la gestione ottimale degli asset turistici di cui il territorio amministrato è dotato, in base a criteri che tengano conto degli interessi specifici degli operatori, delle parti sociali e, più in generale, dei cittadini a cui, in definitiva, le Autorità stesse devono rispondere.

Un tale modello può risultare di successo per l'intero Sistema Paese nel caso in cui lo svolgimento delle attività turistiche sia determinato essenzialmente dalle realtà che si manifestano nei luoghi di accoglienza. In condizioni di questo tipo, con scarse correlazioni fra località diverse, vale il principio per cui: "l'ottimo per un sistema non può che corrispondere al raggiungimento di condizioni ottimali di tutte le sue parti".

In condizioni simili - che potremmo chiamare di "linearità" - il conseguimento di un assetto ottimale per il turismo nazionale è certamente favorito da gestioni direttamente responsabili, il più possibile vicine agli interessi ed alle opportunità locali, rispetto ad una gestione centrale (presumibilmente distaccata dai reali problemi e meno coinvolta).

Se non si verificassero condizioni rigorosamente "lineari", come di regola avviene, la politica dei "sub-ottimi" regionali potrebbe richiedere qualche correzione perché sia raggiunto un vero "ottimo" nazionale: da qui l'opportunità di interventi della Conferenza Stato - Regioni che, in base al consenso, pervenga alla definizione di misure che assicurino un valore aggiunto in termini di coerenza e di orientamenti comuni.

Si deve però riconoscere che un organismo che decide sulle basi di un ampio consenso, come accade per la Conferenza Stato - Regioni, non può essere per sua natura estremamente efficace quando le condizioni reali - ad esempio in presenza di forti interazioni riguardo al turismo fra diverse aree del Paese - richiedano interventi correttivi abbastanza incisivi e tempestivi, e tali da interferire sulle politiche locali. In questi casi i componenti dello stesso organismo, piuttosto che ricercare insieme quei provvedimenti che procurino i migliori risultati al Sistema Paese (e quindi a tutti), lavorano per raggiungere compromessi che scontentino il meno possibile le parti interessate. Per di più la ricerca dei compromessi tende ad essere lunga e faticosa e si traduce in una scarsa efficacia dei suoi risultati anche in termini di tempestività.

5.3. Gli elementi di criticità del modello di "governance" esaminato

Il modello di "governance" di fatto seguito per il turismo, con una pratica limitazione dell'intervento centrale a funzioni di miglioramento ex post, ha assicurato certamente strumenti efficaci ai fini del perseguimento di politiche regionali, ma ha fornito solo risposte "deboli" per risolvere problemi non direttamente riconducibili a logiche locali.

Per il turismo nazionale i problemi importanti "trans-regionali" non sono pochi (come si è verificato anche nelle recenti audizioni tenute al CNEL presso il Gruppo di Lavoro sul Turismo con il concorso degli operatori del settore e delle parti sociali), e la debolezza delle corrispondenti risposte fino a poco fa riscontrata può essere collegata alle manchevolezze strutturali accumulate, che certamente concorrono alle difficoltà che oggi l'Italia incontra nella competizione internazionale.

Si sono richiamate, fra l'altro:

- la fruibilità del territorio non ottimale, con un pesante handicap logistico-infrastrutturale di molte aree del Mezzogiorno e delle Isole;
- la non uniformità di standard che siano in grado di qualificare l'offerta turistica in tutto il territorio nazionale;
- la non uniformità di normative e regolamenti delle varie regioni;
- la dispersione degli sforzi promozionali e la debolezza della percezione, da parte della domanda turistica mondiale, di una chiara "offerta Italia";
- la debolezza stessa dei sistemi di rilevazione statistica che impediscono confronti significativi non solo all'interno della Nazione, ma anche rispetto ai nostri competitors europei.

Certamente questi problemi sono stati riconosciuti nelle dovute sedi, ma la lentezza con cui si sono effettivamente affrontati per predisporre risposte efficaci è stata eccessiva.

A tutto questo si deve aggiungere il cambiamento di scenario del turismo mondiale dell'ultimo decennio, che ha portato ad un'evoluzione della domanda, in termini qualitativi, talmente importante da spiazzare l'attuale struttura della nostra offerta in-coming con la necessità di un

rinnovamento talmente profondo da segnare una discontinuità rispetto ai modelli di successo seguiti nel recente passato (vedi Parte I, punto 3 "L'offerta Italia").

Certamente queste condizioni corrispondono a tutto fuorché allo stato di "linearità" che consente una gestione ottimale del Sistema Paese attraverso la ricerca di sub-ottimi regionali indipendenti.

5.4. Una riformulazione del modello di "governance"

Occorre pertanto rileggere il testo costituzionale che, pur attribuendo alle Regioni le più ampie prerogative in materia di turismo, consente in realtà sufficienti spazi al più elevato livello centrale non soltanto per azioni di recupero su elementi marginali di coerenza, ma per impostare una politica nazionale che segni il cammino da percorrere a tutti i soggetti coinvolti, e che assicuri i presupposti perché il cammino indicato sia effettivamente percorribile.

Naturalmente il primo requisito che si presuppone nel livello centrale è quello dell'autorevolezza, come è stato recentemente riconosciuto dal Parlamento e dal Governo che hanno attribuito al più alto livello dell'Esecutivo le funzioni di competenza statale per il turismo con il supporto di un'adeguata struttura dipartimentale. Nello stesso disegno va riconosciuto il riordino di alcuni strumenti operativi necessari per un'effettiva "governance": in primo luogo l'Enit/Agenzia Nazionale del Turismo, con la partecipazione a pieno titolo delle Regioni ed il costituendo Osservatorio del Turismo.

5.5. I compiti della "governance"

Nel punto 4 della Parte I sono esposti alcuni suggerimenti ai soggetti istituzionali, a tutti i livelli, a cui spetta il compito di governare lo sviluppo del turismo nazionale nei prossimi anni.

Si può aggiungere che al livello centrale si richiede la massima attenzione per assicurare alle aziende ed agli operatori turistici nazionali

nel loro complesso quello status che li renderebbe identificabili un vero "settore produttivo" con funzioni trainanti per il Paese.

Occorrerebbe iniziare da un riesame dai criteri di classificazione e dagli strumenti statistici, con l'obiettivo di consentire le condizioni di massima trasparenza e confrontabilità con i sistemi dei Paesi nostri competitori, per esaminare poi, sul piano normativo, le condizioni che riguardano il regime fiscale e l'uso degli ammortizzatori sociali, nel rispetto dei parametri con cui ci confrontiamo nell'ambito comunitario.

E' importante infine che i progetti e gli investimenti per le infrastrutture turistiche necessarie a consentire sul piano nazionale un livello di mobilità delle persone omogeneo sul territorio, e paragonabile a quello di altre realtà europee, siano presi in esame agli opportuni livelli come relativi ad opere di interesse primario per il Paese.

In questo senso, occorrerà la massima attenzione, a livello nazionale, e sempre ad integrazione delle iniziative regionali, per individuare gli investimenti necessari per garantire un appropriato sforzo promozionale del "marchio Italia" anche in considerazione di quanto viene effettuato in Paesi europei nostri competitors.

6. Riferimenti

L'esecuzione del presente Studio si è basata sui contributi delle parti sociali, di rappresentanti della PA e di esperti, resi e documentati nel corso di una serie di incontri organizzati dalla Commissione II del CNEL fino al luglio 2006, e compendiati nella nota interna: "Analisi e considerazioni sugli interventi raccolti nell'audizione del 19/07/06", emesso a cura del GdL Turismo in data 04/08/06.

La redazione del corrispondente documento è stata poi affidata dalla Commissione ad un gruppo ristretto, con l'indicazione di seguire il riferimento generale indicato dal CESE sulla politica del turismo, ed in particolare sull'importanza della cooperazione fra settore pubblico e privato ai fini del miglioramento delle sue caratteristiche di qualità, sostenibilità ambientale e competitività (doc. INT/231 - Bruxelles, 15/09/04).

In seguito, il gruppo di redazione si è avvalso di ulteriori apporti dei

partecipanti allo stesso tavolo di lavoro della Commissione II, e di altri spunti di riflessione e suggerimenti direttamente acquisiti con la partecipazione alla Conferenza Nazionale del Turismo (Montesilvano, 30/09-01/10/06) ed all'European Tourism Forum (Cipro 16 - 17/11/06).

In particolare, la relazione introduttiva del prof. Piero Barucci alla seconda giornata della Conferenza di Montesilvano, assieme ad alcuni contenuti della sua recente nota: "Turismo e politica turistica agli albori del terzo millennio" (pubblicata su TURISTICA, Anno XV n° 2) - richiamati nel testo come ref. 1 - hanno proposto un modello interpretativo dei fenomeni del turismo internazionale che si è voluto seguire nello sviluppo del presente studio.

Sempre in occasione della Conferenza di Montesilvano si sono apprezzati e recepiti i suggerimenti dei rappresentanti del Touring Club Italiano (istituzione che tramite i suoi esperti aveva già stabilito un'efficace rapporto collaborativo con il GdL Turismo, segnalando in particolare il recente lavoro: "Sviluppo sostenibile e competitività del settore turistico" - I Libri Bianchi del TCI, n° 13).

In occasione dell'European Tourism Forum di Cipro - in particolare nel corso del Workshop 1: "New Technologies, New Tourists" si è verificata la convergenza fra l'impostazione dello studio del CNEL ed i punti di vista espressi da qualificati operatori ed esperti del settore sulle tendenze e le aspettative della domanda internazionale, non riconducibili a schemi fissi ("any customer may have multiple profiles"), e quindi sulla necessità da parte della moderna offerta di una risposta adeguata che assicuri un "customer driven dynamic packaging". La discussione svolta nel Workshop 1, sintetizzata dal Rapporteur Roger Carter è riportata nel Cyprus Forum Summary Report (richiamato come ref. 2 al punto I.2.3 del presente testo).