



Audizione

Sistemi di sostegno e promozione dei servizi turistici e le filiere produttive associate alla valorizzazione del territorio

Senato della Repubblica

Commissione Industria, commercio e turismo

Roma, 21 ottobre 2020

Ogni riflessione sul turismo nel nostro Paese non può che partire dalla grande crisi che il settore sta subendo in seguito all'emergenza coronavirus. Parliamo di un comparto che ha un'incidenza molto importante sul PIL nazionale (13,2% in termini diretti ed indiretti), ed è il settore che più di ogni altro sta soffrendo l'impatto della pandemia. Il Covid-19 ha provocato un azzeramento della domanda nel brevissimo periodo, e, dopo una stagione estiva che faceva ben sperare, ora con la ripresa della pandemia la situazione appare molto critica. Anche immaginando una risoluzione relativamente rapida dell'emergenza sanitaria, l'effetto della pandemia sul mercato turistico nazionale e internazionale e sulla fiducia dei viaggiatori, porterà inevitabilmente ad una riduzione drastica del numero di presenze anche nel medio-lungo periodo, con le prevedibili conseguenze sul piano economico, occupazionale e sociale.

Il turismo rappresenta, inoltre, una risorsa importante per la salvaguardia e il rilancio del nostro patrimonio artistico e ambientale: la stessa sostenibilità di tante imprese culturali si basa sulla presenza dei turisti.

Al di là dei condivisibili provvedimenti messi in campo dal Governo in favore di lavoratori e imprese, per la tenuta e lo sviluppo dell'economia delle nostre città è fondamentale, quindi, delineare strategie in grado di garantire la sopravvivenza del comparto e di limitare, per quanto possibile, i danni. Fondamentale, a tal fine, sarà la definizione di un programma di rilancio del settore turistico che preveda interventi di adattamento dell'offerta a modalità di fruizione compatibili con i vincoli di "distanziamento personale" che, probabilmente, saranno adottati anche nei mesi successivi alla fase più critica dell'emergenza.

Questa strategia, per essere efficace, dovrà riuscire a coinvolgere tutte le componenti - istituzionali e non - che operano nel campo del turismo. Crediamo che i Comuni in questa fase possano svolgere un ruolo importante per implementare, nella maniera più adeguata, tale strategia a livello locale.

Anche per quanto riguarda il quadro istituzionale, serve dunque un cambio di passo del nostro Paese in materia di politiche per il turismo.

In primo luogo sembra indispensabile una riforma che consenta di 'governare' e orientare coerentemente la materia a livello legislativo e istituzionale, attraverso le relazioni Stato-Regioni-Comuni, ma che concorra anche a costruire un'immagine internazionale attrattiva, riuscendo a

coordinare tutti gli attori pubblici e privati coinvolti nella promozione del *brand* Italia.

Alla trasversalità del settore, infatti, nel caso italiano, si aggiunge una molteplicità dei soggetti attivi nello sviluppo e nella promozione del turismo, che rappresenta un notevole problema in termini organizzativi e di *governance*, soprattutto nell'ottica della realizzazione di una strategia turistica nazionale ed europea coerente ed efficiente.

Il quadro normativo vigente manifesta evidenti criticità che è necessario superare, pur nel rispetto delle competenze stabilite dalla Costituzione, per permettere la costruzione di una politica nazionale per il turismo, per riprendere in mano la *governance* di un settore strategico, in cui continua ad essere assente una compiuta e univoca del *brand* Italia.

Occorre inoltre favorire la partecipazione attiva dei Comuni nella *governance* del turismo italiano, superando l'anacronistica abitudine di porre i Comuni sotto tutela delle Regioni. Il sistema delle autonomie locali costituisce il riferimento primario e imprescindibile delle politiche turistiche sul territorio. In particolare, i Comuni sono i principali autori della costruzione del prodotto turistico, vocati alla valorizzazione delle identità locali, in grado di offrire quelle esperienze autentiche e politiche di accoglienza che tanto incontrano il gusto del turismo attuale. Il Comune è il soggetto istituzionalmente più vicino a chi vive temporaneamente per motivi turistici un territorio e, in quanto tale, è il primo garante della qualità dei servizi offerti.

Ma una politica che consideri il turismo come risorsa strategica per il Paese implica anche che sul settore si facciano investimenti analoghi ad altri comparti ritenuti tali: questo nella direzione del sostegno qualitativo alle imprese, della valorizzazione delle buone pratiche territoriali e della creazione di una vera politica di promozione dell'Italia all'estero.

Partendo dal presupposto che il territorio è un sistema complesso, alla cui determinazione concorre tutta la collettività locale, il soggetto pubblico assume un ruolo fondamentale in più momenti, di cui ha esclusiva responsabilità di indirizzo e di azione. Se diverse sono le competenze pubbliche statali che incidono sullo sviluppo di un territorio, in particolare sono le Regioni e i Comuni, con responsabilità sempre più dirette e articolate, che influiscono maggiormente sulla competitività turistica dei sistemi locali. In questo quadro complesso proprio i Comuni si fanno portatori degli interessi locali presso tutti gli altri soggetti e si impongono come principali attori nella costruzione del "prodotto territorio", là dove è sempre più richiesto, come forma di fruizione turistica, "il turismo

territoriale”, particolarmente vocato alla tutela, gestione e valorizzazione dei patrimoni locali materiali e immateriali, secondo un approccio volto alla realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile.

La costruzione di un sistema-territorio ben accessibile e facilmente fruibile dai residenti e da chi solo temporaneamente ne fa uso è una lunga strada ma una delle tappe più importanti sta nella qualità della gestione del sistema di erogazione di alcune tipologie di servizi: quelli relativi alla tutela del suolo, alla vivibilità urbana e alla tutela ambientale (smaltimento dei rifiuti, reti fognarie, ambiente e inquinamento, gestione idrica e servizi per l’agricoltura eccetera); quelli resi ai cittadini, residenti e non residenti, ed ai turisti, che permettono di fruire dei luoghi fuori e dentro le città e nelle aree rurali (Trasporto Pubblico Locale, illuminazione, tempo libero e servizi culturali, imprese turistiche, commercio e servizi alle imprese coinvolte a vario titolo nella filiera di produzione e commercializzazione delle tipicità locali); e ancora i servizi amministrativi resi alle imprese turistiche, culturali e agroalimentari, che lamentano ritardi burocratici e costi aggiuntivi dettati da tempi lunghi e procedure complesse, e chiedono alle Regioni e ai Comuni procedure informatiche, unificazione dei tempi tecnici per le istruttorie, tempi di controllo e concessioni di finanziamenti più rapidi.

Compito delle Amministrazioni locali è la creazione di servizi di prossimità e la gestione delle politiche produttive e del paesaggio, cui si accompagnano azioni di incentivazione dei mercati agroalimentari, di produzione di varietà tipiche e autoctone, di creazione di economie territoriali sostenibili che concorrano a costruire il prodotto turistico tipico del territorio amministrato.

In generale, un sistema turistico locale può definirsi “ospitale” quando la capacità per un Comune di organizzare servizi per il cittadino equivale all’offerta rivolta ai turisti e, dunque, se in primo luogo i cittadini potranno contare su una buona qualità della vita e saranno “ben serviti”, a maggior ragione potranno esserlo i non residenti del territorio.

Per questo il ruolo del Comune o delle diverse forme associative tra Comuni diviene decisivo a partire dalla possibilità di mantenere un elevato standard qualitativo dei servizi residenziali del territorio, condizione necessaria per lo sviluppo e la valorizzazione di una località.

Il ruolo delle Amministrazioni locali si gioca, in particolare, sul coordinamento di tutti gli aspetti dell’offerta turistica al fine di favorire un sistema di produzione e commercializzazione che sia integrato e che quindi risponda più coerentemente ai bisogni di specifici target (cittadini, turisti, imprese).

Inoltre, l'Amministrazione comunale ha un ruolo primario nei processi di valorizzazione del *brand* territoriale: possiede la regia e le informazioni per l'ottimizzazione delle risorse locali ed è in grado di governare l'insieme degli attributi intrinseci/immateriali per costruire politiche di marketing adeguate. Per riposizionare in modo strategico il territorio e pervenire alla creazione di un proprio *brand*, il sistema pubblico locale contribuisce alla identificazione del prodotto di qualità nelle sue parti primarie (es. la produzione del bene alimentare tipico) ed accessorie (es. la definizione di valori tradizionali, di caratteristiche legate alla produzione e al territorio che spesso gli dà il nome), che si intendono promuovere, e al confezionamento e alla distribuzione del patrimonio di identità locali.

I Comuni italiani, in quanto presidio istituzionale più vicino al territorio, svolgono dunque un ruolo fondamentale nell'ambito delle politiche turistiche. Una strategia di rilancio del comparto turistico nel nostro Paese non potrà quindi essere efficace se non saprà adeguatamente valorizzare e rafforzare il grande lavoro che i Comuni svolgono in questo settore, in una interlocuzione attiva fra la filiera pubblica e quella privata.

Insomma, il governo del complesso sistema del turismo dovrebbe essere il più possibile organico e coerente. Occorrerebbe cercare di avere la maggiore uniformità possibile a livello nazionale, in particolare per i temi legati alle professioni turistiche, alla classificazione delle strutture alberghiere e al monitoraggio della domanda dell'offerta turistica. Nel quadro dato, un governo condiviso, almeno a livello istituzionale, si potrà avere valorizzando al massimo il ruolo di confronto e di coordinamento svolto dalla Conferenza Unificata Stato – Regioni – Enti Locali. Tale coordinamento però dovrebbe trovare le forme efficaci per coinvolgere tutta la filiera, anche privata, relativa al turismo, cercando di comprendere funzioni e attività di altri dicasteri che incidono sul tema del turismo (Cultura, Ambiente, Trasporti eccetera).

Oltre a queste considerazioni di carattere istituzionale, alla luce della crisi in atto, riteniamo che una strategia di intervento di medio periodo nel campo del Turismo debba comprendere anche questi punti:

Proposte

1 - Tutela delle imprese e dei lavoratori autonomi della filiera turistica. In primo luogo chiediamo l'estensione degli ammortizzatori sociali già in campo per un periodo corrispondente alla durata della crisi, ribadendo che quello del turismo è il settore sul quale i suoi effetti negativi sono maggiormente impattanti e duraturi. Riteniamo, inoltre, che il Governo debba attivare un sostegno di medio periodo a favore delle imprese del settore e delle professioni turistiche individuate dalla legislazione nazionale e regionale vigente (quali guide turistiche, accompagnatori, animatori turistici, bagnini, guide naturalistiche, agenzie di viaggio, scuole di italiano per stranieri, cooperative, ecc.) e di tutte quelle professioni a carattere stagionale. Un'attenzione massima riteniamo vada rivolta anche alle piccole imprese artigiane e a tutte le professioni specificatamente legate alle tipicità territoriali che rendono eccezionale e unico il nostro Paese e che vivono, anch'esse, dell'indotto economico legato ai flussi turistici. A queste imprese andranno dedicate apposite misure, in particolare di defiscalizzazione, decontribuzione e accesso alla necessaria liquidità.

2 - Rilancio del brand Italia e redazione di un Piano di comunicazione di area vasta. Riteniamo essenziale lavorare in sintonia ad un piano di comunicazione unitario ed organico dell'intero "Sistema Paese", che coinvolga tutte le Regioni e i soggetti territoriali e che sia incentrato sul ruolo primario dell'ENIT. Concordiamo tutti, a diversi livelli locali e regionali, che *in primis* si debba puntare sul turismo di prossimità e nazionale, che negli ultimi anni aveva registrato un trend di crescita, e che adesso sarà ancor più importante spingere anche solo come forma di sostegno solidaristica per il rilancio di un Paese che nel momento del bisogno dimostra di saper fare sistema.

3 - Costituzione di un Fondo speciale per i Comuni. Occorre tenere in adeguata considerazione il turismo come fondamentale risorsa per i bilanci

dei Comuni. Chiediamo, pertanto, di istituire un Fondo Speciale per il turismo, rivolto ai Comuni, che contempa anche per il 2021 la copertura del mancato incasso dell'imposta di soggiorno per chi l'ha istituita, da aggiungersi a specifici finanziamenti rivolti anche a quei Comuni che non hanno attivato l'imposta. Il Fondo servirà a finanziare interventi di rilancio per i nostri territori, sui quali dobbiamo continuare ad investire per sostenere i trasporti e la manutenzione delle città, e per un supporto alle attività culturali e all'industria turistica locale oggi in grave crisi (anche attraverso riduzioni o esenzioni delle tasse e tributi locali per le strutture del settore turistico e culturale e i locali pubblici).

4 – Permettere la fruibilità dei luoghi della cultura e dello spettacolo, in piena sicurezza. I musei e gli altri luoghi della cultura e dello spettacolo saranno determinanti per la ripresa del turismo di prossimità e non solo. Per permettere la fruizione di questi luoghi in sicurezza, occorrerà prevedere investimenti importanti per adattare le strutture e formare il personale. Chiediamo, dunque, che ai Comuni vengano affidate le risorse necessarie per renderli disponibili in sicurezza ai visitatori. Infine, sarebbe necessario un intervento normativo per consentire il superamento dei limiti di spesa del personale per potenziare, nei periodi di maggiore afflusso, i servizi rivolti ai turisti, con particolare attenzione agli organici di polizia municipale, mai così importanti come nella situazione emergenziale che stiamo vivendo.

5 - Interventi di sviluppo economico e della qualità della filiera. Nel turismo del futuro nel nostro paese, anche in virtù dei minori flussi che è lecito attendersi, occorrerà lavorare per mettere al centro il tema della qualità del turismo e del suo valore aggiunto, intesa anche come qualità del lavoro di coloro che sono impegnati in questo settore. Lo sviluppo economico legato all'industria del Turismo richiederà una attenzione particolare nell'ambito delle prossime decisioni Governative, e un coordinamento con tutti i Ministeri coinvolti circa gli investimenti pubblici, oltre ad incentivi e agevolazioni fiscali per i privati che investiranno su infrastrutture, tecnologia e proposte di viaggio che siano compatibili con il tema della sicurezza, argomento dominante da qui in avanti, il tutto in

un'ottica di turismo davvero sostenibile. Tra le misure utili vi sarebbe la necessità di incentivare un uso più ampio e diffuso delle opportunità offerte dalle tecnologie digitali e dal web, sia per le pubbliche amministrazioni che per gli operatori privati. Sarebbe, inoltre, auspicabile sostenere, anche attraverso mutui a tasso agevolato, la conversione degli affitti turistici abitativi in affitti residenziali, in particolare nei centri storici, allo scopo di riequilibrare la domanda/offerta di posti letto e di facilitare la residenza abitativa. Resta infine un obiettivo fondamentale quello di valorizzare non solo le grandi destinazioni turistiche o i circuiti più attrattivi, ma anche l'Italia cosiddetta "minore", attraverso azioni di coordinamento, rafforzamento e promozione di specifiche filiere (ad es. i Borghi, il turismo enogastronomico, i siti culturali territoriali ecc..).

6 - **Sostenere la domanda.** Riteniamo indispensabile potenziare ed estendere **il bonus-vacanze per ogni cittadino**, rendendo prevalente la parte costituita da detrazione fiscale o da somma da utilizzare in spese per la fruizione turistica in località italiane.

7 - **L'idea progetto "Visita l'Italia".** Anche nel prossimo anno – almeno per la sua prima parte - gli operatori della filiera turistica potranno sopravvivere soltanto se saranno in grado di attrarre in particolare la clientela locale. Si prevede uno sviluppo ancora maggiore del "turismo a chilometro zero" (o quasi). La crisi del coronavirus induce gli italiani a riscoprire il Belpaese, almeno per quelli che hanno le risorse economiche per permettersi di andare in vacanza e per quelli che "non avranno paura".

È inoltre lecito aspettarsi che alcuni fattori ambientali svolgeranno un ruolo più importante di altri nel far sentire di nuovo a proprio agio le persone al momento di tornare nuovamente ad approcciarsi ai luoghi della cultura (ma un discorso analogo si potrebbe fare per le strutture turistiche, ad esempio per gli stabilimenti balneari). Uno su tutti la percezione di sicurezza. Allora va considerato che è molto probabile che le persone si sentiranno più inclini a visitare alcuni siti più di altri. Questo nuovo contesto percettivo creerà nuovi bisogni anche extra-culturali: la conoscenza delle procedure di sanificazione e di che tipo, o la presenza e disponibilità di presidi personali

di protezione – gel e mascherine su tutti - diventeranno richieste ordinarie (almeno per un po’) e con queste anche la necessità di modificare le esperienze cui esse sono legate. Occorrerà, dunque, attivare una comunicazione integrata in un processo che, almeno all’inizio, sarà dirimente nelle scelte di partecipazione dei pubblici: l’attenzione nella scelta non riguarderà più solo “il cosa”, l’oggetto culturale, ma anche “il come” entrarvi in contatto.

La percezione della sicurezza nella fruizione culturale sarà, dunque, uno degli elementi fondamentali della scelta di “consumo” turistico e culturale.

Per il prossimo anno sarebbe utile, quindi, immaginare un programma di supporto per un turismo sostenibile e sicuro, che includa, oltre alle destinazioni tradizionali, anche i piccoli comuni delle Aree Interne, di Montagna, di confine, quelli localizzati nei parchi nazionali e regionali, anche perché dobbiamo evitare di concentrare tutti i turisti nelle stesse località tradizionali.

Per supportare la domanda turistica e il sistema di offerta culturale l’ANCI potrebbe realizzare una piattaforma nazionale dove mappare tutte le strutture turistiche e culturali (distinte per comune e per tipologia) che hanno la certificazione che attesta il rispetto delle indicazioni sanitarie che saranno emanate nel corso dei prossimi giorni, con la possibilità di approfondire il tema della “comunicazione della sicurezza” di ogni struttura a cui abbiamo accennato.

I turisti che prenoteranno attraverso la piattaforma ANCI potranno usufruire di condizioni economiche di favore, favorendo il ridimensionamento del ruolo delle OTA internazionali.