

+

13



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI



UNIONE DELLE PROVINCE D'ITALIA

I SISTEMI TURISTICI LOCALI: IL RUOLO CENTRALE DI COMUNI E PROVINCE

Dicembre 2001

1. Premessa

La legge 29 marzo 2001, n. 135, pubblicata sulla G.U. n. 92 del 20 aprile 2001 ed entrata in vigore il 5 maggio 2001, contiene la "Riforma della legislazione nazionale del turismo" – settore cui il provvedimento riconosce esplicitamente un ruolo strategico nell'ambito dello sviluppo del Paese – e definisce i principi fondamentali della materia, in attuazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione, nonché ai sensi delle leggi sul decentramento amministrativo, in particolare della legge 59/97 e del dlgs 112/98.

Tale provvedimento si inserisce dunque in un più ampio quadro di decentramento amministrativo, avviato già dal DPR n. 6/72 e dal successivo DPR n. 616/77 che ha assegnato alle Regioni servizi, strutture e attività, sia pubbliche che private, relative all'organizzazione e allo sviluppo del turismo.

Negli anni ottanta, l'esigenza di garantire a livello nazionale un indirizzo unitario, cui dovevano conformarsi le iniziative legislative delle Regioni, ha condotto all'adozione di una Legge quadro sul turismo (L. 17 maggio 1983, n. 217) che ha provveduto ad un'ulteriore e più ampia definizione delle competenze legislative regionali in materia di turismo ed ha stabilito, al contempo, i principi generali ai quali le leggi regionali devono conformarsi.

A riordinare la normativa sulle competenze legislative e amministrative in materia di turismo è poi intervenuta la legge 30 maggio 1995, n. 203 ("Riordino delle funzioni in materia di turismo, spettacolo e sport"), con la quale si è proceduto alla definizione dell'assetto istituzionale del settore. Tale legge ha infatti disposto il trasferimento alle Regioni di tutte le competenze e delle funzioni amministrative in materia di turismo precedentemente esercitate dal soppresso Ministero del turismo, ad eccezione di quelle espressamente attribuite dal DL stesso all'amministrazione centrale dello Stato.

Da ultimo il Dlgs 31 marzo 1998, n. 112 ("Conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli Enti locali in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59") ha provveduto a completare il quadro del decentramento amministrativo e finanziario, non solo attraverso l'indicazione dettagliata delle funzioni mantenute dallo Stato e l'individuazione di funzioni esclusivamente regionali, ma soprattutto attraverso l'abrogazione di varie disposizioni legislative non più operanti o non più rispondenti a criteri di semplificazione delle procedure amministrative e di quelle di pubblica sicurezza. Sono quindi state conservate a livello nazionale le funzioni e i compiti che prevedono la valorizzazione, lo sviluppo e la promozione delle attività turistiche a livello plurisettoriale ed interregionale, nonché il cofinanziamento dei programmi regionali ed interregionali per lo sviluppo del turismo.

2. I sistemi turistici locali

L'art. 5 della legge 135/2001 istituisce i Sistemi Turistici Locali la cui promozione è affidata agli enti locali o soggetti privati attraverso forme di concertazione con gli enti funzionali, con le associazioni di categoria, nonché con i soggetti pubblici e privati interessati.

La norma in esame, nonostante l'impiego dell'avversativa "o" nella formulazione letterale sembri porre l'alternativa tra l'impulso proveniente dalla pubblica amministrazione e quello dei privati, è stata chiaramente elaborata con l'intento di favorire una logica di sistema che veda coinvolte, congiuntamente, le imprese private e le diverse realtà istituzionali.

La creazione dei Sistemi Turistici Locali implica quindi un ruolo centrale di Comuni e Province, in quell'ottica di programmazione territoriale che costituisce il nucleo essenziale della nuova normativa.

Per altro verso, la legge attribuisce un'importanza determinante alla fase dell'accordo tra i soggetti interessati (pubblici e privati), piuttosto che al momento della formulazione e dell'avvio del procedimento.

La legge in oggetto si deve intendere come espressione del legislatore di porre "in concorrenza" pubblico e privato nel dare avvio al processo di istituzione dei Sistemi Turistici Locali, fermo restando che la loro attuazione non potrà realizzarsi che attraverso indispensabili forme di concertazione tra tutti i soggetti interessati.

Nasce quindi un nuovo rapporto tra pubblico e privato nel Sistema Turistico Locale, e nello specifico si prevede:

- un pubblico che pianifica il territorio, crea infrastrutture e servizi adeguati, salvaguarda e valorizza l'ambiente come vera e propria risorsa, vigila sulla sicurezza dei cittadini e degli ospiti, snellisce le procedure (anche attraverso un utilizzo diffuso e attento delle conferenze dei servizi e degli accordi di programma)
- un privato che investe per migliorare l'offerta ricettiva e il contesto in cui opera;
- un sistema della promozione turistica che coinvolga pienamente e direttamente entrambi i soggetti.

Posto che la legge non stabilisce quale debba essere la natura giuridica dei Sistemi Turistici Locali, i soggetti pubblici e privati interessati alla loro creazione saranno pertanto del tutto liberi di optare per le forme associative ritenute maggiormente idonee a conseguire gli obiettivi di sviluppo della realtà locale.

Dal punto di vista organizzativo risulta comunque preferibile non creare un nuovo soggetto giuridico (anche per non aumentare la selva burocratica delle competenze), ma piuttosto, e solo se necessario, identificare un organismo già esistente (pubblico o privato) di supporto allo svolgimento delle funzioni previste.

La legge 135/2001 fornisce un solido aiuto allo sviluppo di questa nuova cultura di governo locale del turismo, introducendo il Progetto di sviluppo locale quale fattore di identificazione del Sistema Turistico Locale.

3. Il ruolo di Comuni e Province

Il quadro generale di azione dei Sistemi Turistici Locali deve essere coerente con lo sviluppo e la valorizzazione della "Marca Italia", integrando immagine nazionale e realtà locale, e di stimolo ai processi di rinnovamento degli strumenti di promozione di livello nazionale.

Gli ambiti di riferimento intorno ai quali costruire il Sistema turistico locale debbono tenere conto della dimensione ottimale del sistema, anche al di là degli ambiti amministrativi, e dell'effettiva riconoscibilità per il turista dell'area di destinazione turistica.

L'ambito ottimale non può non considerare un'area vasta omogenea per offerta nella percezione del turista. La base del sistema turistico locale sono i Comuni e le Province e le loro aggregazioni funzionali. L'equilibrio virtuoso nel rapporto tra valore della destinazione e prodotto turistico consente il governo ottimale della funzione ospitale del sistema.

Il ruolo di Province e Comuni è decisivo per la promozione e lo sviluppo del sistema turistico locale in stretta connessione con gli operatori privati e le imprese che rappresentino una quota significativa dell'offerta turistica commercializzabile, degli altri portatori di interessi coinvolti indirettamente dallo sviluppo turistico e dalla comunità locale.

Il Sistema Turistico Locale comporta un approccio sistemico che comprende il governo e l'indirizzo dei temi legati alla comunicazione ed alla promozione del prodotto turistico così come i temi legati alla comunicazione del prodotto stesso (considerando il valore della qualità urbana e della qualità della vita dei cittadini residenti come fattore di riferimento per le politiche da avviare), tendendo ad anticipare i processi di sviluppo del territorio in un'ottica di lungo periodo, di valorizzazione delle vocazioni e di approccio sostenibile nelle politiche di programmazione territoriale.

La "governance" del sistema deve essere affidata al sistema pubblico che, coinvolgendo direttamente il privato nei processi decisionali con politiche negoziabili costantemente guida lo sviluppo coordinando le azioni necessarie.

4.1 Gli strumenti di attuazione del Sistema Turistico Locale debbono considerare le peculiarità di ogni singolo sistema ed adattarsi ad esso per mezzo di forme giuridiche di organizzazione diverse a seconda dei casi e delle necessità.

I Sistemi Turistici Locali rappresentano un'opportunità innovativa per lo sviluppo dei territori con vocazione turistica non ancora affermata e permettono di riconoscere una funzione decisiva ai sistemi "maturi", nei quali la produzione di ricchezza deriva in massima parte da uno sviluppo di tipo turistico, in ordine alle risorse ed al ruolo da assegnare ad essi a livello nazionale e regionale.

4. La legislazione regionale in materia turistica e i criteri di riconoscimento dei Sistemi Turistici Locali

4.1 La legislazione regionale in materia turistica

La nuova legislazione regionale sul turismo non prefigura più le linee di un'organizzazione turistica regionale, necessariamente formata da Aziende di promozione turistica (APT) e uffici di informazione e di accoglienza turistica (IAT), secondo i moduli introdotti dall'art. 4 della legge n. 217/1983.

La scelta operata dal legislatore è ampiamente condivisibile, non soltanto perché il sistema di organizzazione turistica regionale delineato dalla vecchia legge quadro può considerarsi in larga misura ormai superato.

La stessa legislazione regionale ha ampiamente valorizzato gli enti locali, affidando loro compiti e funzioni amministrative, integrabili in un'ottica sia di qualificazione dell'offerta turistica, nonché di promozione territoriale del prodotto.

Numerose Regioni italiane, infatti, hanno già provveduto ad affiancare agli organismi tradizionali nuove strutture organizzative, improntate a modelli anche molto diversi tra loro, avvalendosi delle possibilità riconosciute dalle leggi sull'autonomia degli enti locali (legge n. 142/1990) e sul procedimento amministrativo (legge n. 241/1990), oltre che dalle leggi sul decentramento amministrativo (legge n. 59/1997 e legge n. 127/1997).

Le innovazioni adottate derivano dalla maturata consapevolezza di poter disporre di strumenti funzionali che, oltre a rendere più efficace l'azione amministrativa, sono in grado di innovare profondamente l'intera gamma dei rapporti tra le istituzioni pubbliche ed i soggetti privati, valorizzando l'apporto delle imprese turistiche tanto nel momento della gestione, quanto soprattutto nella fase di elaborazione progettuale.

Il ripensamento delle modalità di intervento regionale secondo criteri improntati all'valorizzazione dell'efficienza ed all'integrazione tra pubblico e privato ha dato luogo, di volta in volta, all'evoluzione della tradizionale Azienda di promozione turistica nella più attuale figura dell'agenzia regionale, all'ampio ricorso ad organismi societari a partecipazione mista e, talora, alla attribuzione dei compiti di promozione agli enti territoriali (Comuni e Province).

Per effetto della nuova disciplina le regioni potranno ora scegliere del tutto autonomamente le forme organizzative ritenute più adeguate, essendo libere di sviluppare l'azione di promozione del turismo regionale senza particolari vincoli nella definizione delle relative strutture ordinamentali (ma necessariamente in modo integrato con Comuni e Province).

4.2 I criteri di riconoscimento dei Sistemi Turistici Locali

Nel proporre una nuova fase del settore turistico in riferimento alla nuova legge quadro, Comuni e Province debbono quindi stabilire con le Regioni alcuni principi essenziali per concedere il riconoscimento previsto specificatamente dalla L. 135/2001:

- a) i Sistemi Turistici Locali, promossi dagli Enti locali e dagli operatori presenti sul territorio, debbono e dovranno esistere per i progetti che saranno in grado di promuovere e non per un'autodefinizione burocratica;
- b) i Sistemi Turistici Locali dovranno basarsi, se non avere al centro, gli Enti locali di riferimento;
- c) tra Regione ed Enti locali non deve esserci un altro soggetto con titolarità giuridica riconosciuta, e quindi risulta fondamentale definire la struttura dei "Protocolli d'intesa" per i Sistemi Turistici Locali;
- d) il riconoscimento andrà verificato periodicamente e confermato sulla base dei progetti realizzati e sull'utilità del Sistema costituito;
- e) i Sistemi Turistici Locali non debbono essere altro che "Moduli d'azione", una sorta di conferenza di servizi e comunque mai nuove strutture organizzative con la previsione di organi e quant'altro;

- f) i Sistemi Turistici Locali debbono favorire le politiche di programmazione e non appesantirle. Il fatto che possano recepire finanziamenti può esporli ad essere nuovi carrozzoni che consumano per il loro mantenimento più dei servizi che debbono erogare ed il fenomeno va evitato con la partecipazione attiva degli Enti locali;
- g) ai privati, organicamente presenti nella vita dei Sistemi Turistici Locali, va affidato prevalentemente un ruolo concorrente legato particolarmente alla commercializzazione dei prodotti ed alla riqualificazione delle strutture.