

## **Il sistema turistico dell'Emilia-Romagna: evoluzione, margini di sviluppo, obiettivi strategici della Regione**

---

Venerio Brenaggi\*

### **Sommario**

**1.** *Il sistema turistico regionale nella l.r. n. 7/1998: un bilancio dei risultati.* – **2.** *I principali contenuti della l.r. n. 2/2007.* – **3.** *La programmazione strategica per il turismo: le linee di intervento della Regione.*

### **1. Il sistema turistico regionale nella l.r. n. 7/1998: un bilancio dei risultati**

Con la legge regionale n. 7/1998, tassello fondamentale dell'innovazione legislativa in ambito turistico, la Regione ha realizzato la riforma dei propri strumenti per quanto riguarda la promozione e la commercializzazione turistica, i servizi di informazione al turista, l'organizzazione turistica in generale.

Punti cardine del provvedimento sono stati: la flessibilità, per assecondare le mutevoli esigenze del settore; la concertazione, quale sistema per rendere effettiva la collaborazione fra pubblico e privato; il cofinanziamento regionale, per sostenere gli interventi dei soggetti pubblici e privati che abbiano già deciso di investire proprie risorse. Si è creato un sistema turistico integrato fra pubblico e privato in una logica di stretta connessione fra iniziative promozionali e commerciali, superando la distribuzione a pioggia delle risorse e ponendo al centro dell'intervento regionale il prodotto turistico; sono

---

(\*) Funzionario del Servizio Turismo e Qualità Aree Turistiche Regione Emilia-Romagna – P.O. "Osservatorio, analisi e promozione della domanda turistica, organizzazione professioni turistiche, coordinamento procedure".

state incentivate e premiate le capacità di aggregazione e di collaborazione messe in campo dalle imprese.

La coesione e la collaborazione messa in campo da APT Servizi, Unioni di prodotto ed Aggregazioni di imprese quali soggetti strategici ed operativi del sopracitato sistema, ha permesso di ottimizzare gli interventi finanziari della Regione e di attuare progetti di qualità: qualità intesa come capacità di promuovere e commercializzare prodotti diversificati, integrati e destagionalizzanti, costruiti dal sistema dell'imprenditoria turistica attraverso percorsi di certificazione condivisi dalle imprese associate e capaci di omogeneizzare verso l'alto il livello di qualità dei prodotti e dei servizi offerti.

In nove anni di attuazione, la l.r. n. 7/1998 (conosciuta come legge Errani, dal nome dell'allora Assessore al Turismo, attualmente Presidente della Giunta regionale) ha permesso di destinare alla promozione ed alla commercializzazione turistica più di 150 milioni di euro; la quota parte di cofinanziamenti regionali concessi alle aggregazioni di imprese turistiche ha raggiunto la ragguardevole somma di 30 milioni di euro che, fungendo da moltiplicatore, ha attivato un investimento globale pari a circa 100 milioni di euro destinati alla realizzazione di 800 progetti di commercializzazione turistica. Le singole imprese che, in forma di aggregazione, hanno beneficiato dei cofinanziamenti regionali sono oltre 3.000.

Dal quadro sopra esposto si comprende che il ruolo dell'ente pubblico regionale nell'ambito dell'economia turistica è stato assolutamente di primo piano dal punto di vista dell'innovazione legislativa, della programmazione strategica e dello stanziamento di una mole significativa e costante nel tempo di risorse finanziarie destinate alla promozione ed alla commercializzazione turistica.

Norme, strategie e risorse finanziarie sono stati gli strumenti attraverso i quali si è costruita la politica turistica regionale degli ultimi dieci anni a sostegno del "prodotto turistico". Questa scelta si è rivelata vincente, dimostrando una volta in più che la forza del turismo emiliano-romagnolo è data proprio dalla

varietà dei prodotti offerti, dal loro alto livello qualitativo, dal loro grado di competitività, determinato da un ottimo rapporto qualità/prezzo, sul mercato interno ed anche su molti mercati internazionali. Non si è quindi percorsa la strada della promozione di una “marca regionale”, una strada che in passato aveva registrato consensi, ma senza mai trovare una concretizzazione vera e capace di raccogliere attorno a sé la domanda (e quindi il mercato).

Il grande merito della legge regionale n. 7/1998 è stato quello di aver creato un sistema di “vendita” del turismo regionale attraverso i “Club di prodotto”: gruppi di imprese che, superando vecchi steccati e rendendosi conto di non poter più competere sui mercati presentandosi singolarmente, hanno scelto forme aggregative per condividere i loro prodotti o servizi, rafforzarli, innovarli e dotarli di elevati standard di qualità. Questa, in poche parole, è stata la risposta vincente per poter continuare a competere in un mercato concretamente globalizzato, che ogni anno sforna decine di nuove mete in ogni parte del mondo ed a prezzi altamente competitivi.

Per comprendere appieno il significato di questa scelta basta prendere ad esempio la situazione sulla costa romagnola <sup>(1)</sup>: 3.600 alberghi (di cui il 60% si è riqualificato negli ultimi tre anni dotandosi di piscine, aria condizionata, nuovi servizi) per 205.000 posti letto, con una media di circa 55 posti letto per struttura <sup>(2)</sup>, contro una concorrenza internazionale che sforna alberghi con migliaia di posti letto ciascuno.

In buona sostanza, senza i Club di prodotto sarebbe quasi impossibile commercializzare il turismo regionale sui mercati internazionali; i tour operator ed i vettori aerei ignorerebbero completamente il bacino turistico emiliano-romagnolo che, con

---

(1) Come confermano i numeri, quello della costa emiliano-romagnola è il bacino turistico più grande d'Europa con oltre 4 milioni di arrivi ogni anno, 40 milioni di presenze e oltre 155.000 persone occupate nel settore.

(2) A questi vanno aggiunti 46 fra villaggi e campeggi e oltre 60.000 alloggi privati.

i suoi cinquanta milioni di presenze turistiche annuali, rimane comunque uno dei più importanti a livello mondiale.

## 2. *I principali contenuti della l.r. n. 2/2007*

Le considerazioni appena svolte confermano che il sistema dell'organizzazione turistica regionale determinato dalla l.r. n. 7/1998 risulta, a tutt'oggi e a tutti gli effetti, ancora molto valido. Ma allora, perché riformare una legge che ha funzionato in modo così egregio e che può dare ottimi risultati anche in futuro?

In realtà, con la l.r. n. 2/2007 non si è inteso attuare una riforma, ma più semplicemente modificare ed integrare alcune disposizioni per ottimizzare il sistema normativo determinato dalla legge Errani. Modifiche mirate, che lasciano intatta la struttura strategica, ma che apportano alla legge vigente tutti gli adeguamenti previsti dal nuovo Statuto regionale; rafforzano il ruolo della programmazione regionale attraverso l'Assemblea Legislativa; migliorano gli strumenti della concertazione; perfezionano la *mission* dei soggetti chiamati ad attuare gli obiettivi della programmazione regionale (in special modo APT Servizi s.r.l. ed Unioni di prodotto); introducono elementi innovativi per il sostegno delle capacità propositive ed attuative dei territori e delle destinazioni turistiche, in sintonia con quanto stabilito dalla legge n. 135/2001 che ha introdotto il concetto di Sistema turistico locale.

In questo quadro si inserisce, in primo luogo, la nuova disciplina del Programma poliennale degli interventi regionali per la promozione e la commercializzazione turistica (nuovo art. 5 della l.r. n. 7/1998), di competenza dell'Assemblea legislativa, il quale assume la valenza di atto fondamentale ed insostituibile per la definizione delle strategie e della programmazione regionale in materia di promozione turistica, da cui discendono tutte le linee attuative (realizzate da APT Servizi s.r.l., dalle Unioni di prodotto, dalle aggregazioni di imprese private, dalle Province).

Un'altra significativa innovazione è quella concernente i compiti di APT Servizi s.r.l. e delle Unioni di prodotto (nuovi articoli 11 e 13 della l.r. n. 7/1998): APT Servizi s.r.l. diventa il soggetto deputato prevalentemente ad attuare le azioni di promozione turistica per i mercati internazionali<sup>(3)</sup>, mentre le Unioni di prodotto agiscono prevalentemente sul mercato italiano. Con questa significativa razionalizzazione dei compiti si è inteso ottimizzare gli interventi e l'utilizzo delle risorse finanziarie ed evitare doppioni e sovrapposizioni operative.

Una rilevante semplificazione dei soggetti istituzionali che fanno parte del sistema dell'organizzazione turistica regionale viene inoltre operata mediante la soppressione dell'Agenzia regionale per il turismo ed una più chiara individuazione delle competenze del Comitato di concertazione turistica (cfr. art. 8).

In particolare, il CCT, luogo della concertazione turistica, è chiamato a formulare proposte alla Giunta regionale in ordine agli atti fondamentali di programmazione (Programma poliennale, attività dell'Osservatorio turistico regionale) e ad esprimere pareri in ordine ai vari filoni attuativi (relativamente alla promozione e commercializzazione turistica) previsti dalla legge (e realizzati da APT Servizi, dalle Unioni e dai privati).

Ma la disposizione senz'altro più innovativa è quella contenuta nel nuovo articolo 13-*bis*, relativo ai sistemi turistici locali. L'introduzione di questa norma non deve essere letta come riscrittura pedissequa del dettato della legge n. 135/2001 né tanto meno come cambiamento delle strategie portanti dettate dalla l.r. n. 7/1998. Il concetto strategico di "sviluppo e sostegno dei prodotti turistici" rimane assolutamente valido; ora, ad arricchimento di tale priorità, si inserisce una norma che permette di sostenere non solo i prodotti turistici, ma anche i "territori e le destinazioni turistiche" laddove sussistano le

---

(3) L'oggetto sociale di APT comprende infatti "la specializzazione nella realizzazione di progetti sui mercati internazionali", la "validazione di progetti turistici da realizzarsi su mercati internazionali" ed anche "il coordinamento e la fornitura di servizi di supporto all'internazionalizzazione delle imprese turistiche".

oggettive condizioni per poterlo fare. In buona sostanza, gli STL non dovranno crescere come funghi, né tanto meno dovranno sostituire APT Servizi s.r.l. ed Unioni di prodotto. L'obiettivo del legislatore regionale è molto preciso: gli STL devono configurarsi come "strumento/opportunità aggiuntiva" che i soggetti operanti all'interno del sistema dell'organizzazione turistica regionale potranno utilizzare.

Il luogo di incontro della promozione e della commercializzazione turistica rimarranno, dunque, le Unioni di prodotto. I Sistemi turistici locali devono svolgere un'altra funzione: favorire la valorizzazione dell'identità e dell'integrazione dei territori in ogni loro aspetto e, su questo presupposto, realizzare forme concrete di marketing territoriale. Si pensi all'importanza strategica che assume il concetto di integrazione: accoglienza, ospitalità, ricettività, trasporti, ricchezze culturali, naturali e paesaggistiche, produzioni tipiche dell'artigianato e dell'agricoltura, enogastronomia.

Il Sistema turistico locale può dunque diventare il laboratorio dove si testa la possibilità di applicare la filosofia del "distretto" ad un territorio turistico; un distretto che acquista caratteristiche molto particolari perché il turismo non è un sistema chiuso, ma un insieme complesso che si esprime attraverso l'offerta di ospitalità e che nasce laddove si fondono componenti sociali, territoriali, ambientali, culturali, economici, infrastrutturali.

### *3. La programmazione strategica per il turismo: le linee di intervento della Regione*

Le integrazioni apportate alla legge Errani con la l.r. n. 2/2007 vanno quindi interpretate come "regole di ottimizzazione" di un sistema organizzativo e di sostegno alla promozione e commercializzazione che si è rivelato indispensabile per continuare a competere sui mercati economici. Ma questo sistema, da solo, non può affrontare e vincere le sfide che i soggetti pubblici e privati devono vincere per garantire un futuro a tutto il sistema turistico regionale.

È quindi necessario costruire una programmazione strategica che si ponga l'obiettivo di favorire e sostenere la realizzazione di interventi sul "patrimonio" urbanistico, ambientale e territoriale; interventi caratterizzati dal rispetto dell'integrità dell'ecosistema, dalla valorizzazione dell'identità stessa di tale patrimonio, dalla capacità di sostenere l'innovazione e la crescita qualitativa del "sistema imprese" in un ambito di sviluppo sostenibile e di affermazione delle logiche di filiera e di rete.

Il Programma di Governo presentato il giorno 7 giugno 2005 all'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna ed il DPEF - Documento di politica economica e finanziaria 2006-2010 individuano indirizzi ed obiettivi per lo sviluppo, l'innovazione, la qualità, la competitività del settore turistico regionale, fornendo quindi le linee generali su cui costruire la futura programmazione strategica.

La Regione ha già individuato un significativo elenco di "attività di valenza strategica" che mettono già in risalto quali siano gli obiettivi da perseguire. Questo elenco di attività può essere così riassunto:

- 1) analisi delle problematiche e formulazione di specifiche proposte per lo sviluppo dell'innovazione e il sostegno alla competitività del Distretto turistico costiero quale ambito dove si concentrano i maggiori flussi turistici regionali (sia di presenze che di arrivi turistici) ed in assoluto il più alto numero di strutture turistiche;

- 2) realizzazione di una programmazione regionale strategica integrata, in grado di cogliere i bisogni trasversali del turismo, per l'attuazione di progetti strutturali di ampio respiro derivanti dal concreto incrocio delle politiche dei diversi settori di intervento regionale;

- 3) accrescimento della competitività sul mercato interno e sui mercati internazionali del sistema delle imprese, dei territori, delle destinazioni, dei prodotti e dei servizi turistici emiliano-romagnoli, in primo luogo attraverso un particolare impegno nei confronti della riqualificazione delle strutture ricettive;

4) rafforzamento delle dotazioni del settore della mobilità e della logistica, con una particolare attenzione ai temi dell'intermodalità, promuovendo una ulteriore capacità organizzativa ed imprenditoriale del sistema regionale;

5) promozione di un processo di riqualificazione del tessuto urbano e delle strutture ricettive con una nuova politica di "recupero" e "riuso" del patrimonio edilizio esistente al fine di elevare il grado di eccellenza ospitale, preservando e qualificando le aree ancora libere;

6) creazione delle condizioni per avviare rapidamente la costituzione di Società di Trasformazione Urbana in grado di intervenire efficacemente nella riqualificazione dell'intero comparto turistico.

Per affrontare un'agenda di lavoro così corposa, ma così essenziale per determinare le future condizioni di sviluppo del turismo regionale, è necessario l'impegno non solo delle strutture politiche ed amministrative della Regione Emilia-Romagna, ma di tutti i soggetti pubblici e privati che, a vario titolo, operano all'interno del sistema dell'organizzazione turistica regionale.