

AUDIZIONE DELL'UNIONCAMERE

Schema di decreto legislativo recante: «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, ai contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, ai contratti di rivendita e di scambio»

(AG n. 327)

**10° Commissione
Industria, commercio, turismo**

Senato della Repubblica

Roma, 22 marzo 2010

PREMESSA

Unioncamere, con tutto il sistema camerale, valutano in generale in modo favorevole lo schema di decreto legislativo recante “Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo”, in quanto volto a garantire una maggiore certezza agli operatori che vi lavorano ed in generale a tutti gli stakeholders.

Il presente documento contiene le considerazioni del sistema camerale in merito allo schema di decreto e illustra alcune proposte emendative.

SCENARIO

Per il turismo italiano il 2010, come emerge anche dai dati che il sistema camerale fornisce all’Osservatorio Nazionale sul Turismo, è stato un anno che ha consolidato profondi cambiamenti, sia strutturali, in termini di offerta, che nei comportamenti turistici.

Molte sono le motivazioni che hanno determinato questi mutamenti rendendoli radicali, prima tra tutte la lunga crisi economica dove l’incertezza del futuro ha riguardato tutte le fasce della popolazione. Processi che hanno trovato una accelerazione nella globalizzazione che attraverso il web ha accentuato la concorrenza tra imprese sul piano delle tariffe.

Ciononostante il nostro sistema turistico di offerta, che conta nella sola componente primaria 383.549 imprese tra quelle ristorative e ricettive (pari a oltre il 6% del totale delle imprese in Italia), si conferma un comparto in tenuta, con un saldo di crescita del +3,5% di imprese rispetto al 2009, ovvero oltre 13 mila unità in valori assoluti.

La crescita della dinamica imprenditoriale potrebbe derivare soprattutto dal recupero dei flussi internazionali che, anche a livello mondiale, hanno evidenziato una tendenza di ripresa. Gli arrivi prodotti dal turismo internazionale (secondo le stime dell’UNWTO - United Nations World Tourism Organization) hanno raggiunto i 935 milioni, 58 milioni in più rispetto al 2009, con un incremento del +6,7%, recuperando il calo provocato dalla crisi economica globale.

Il settore, inoltre, come testimoniano i dati Eurostat, è uno dei primi settori economici europei per l’occupazione ed il valore aggiunto che genera: circa 9,5 milioni di persone occupate direttamente e un valore aggiunto diretto delle imprese ricettive e ristorative pari al 4,3%. In questo contesto, il primo Paese in termini di valore aggiunto è la Spagna con 73,6 miliardi di euro, seguita dall’Italia con 54,4 miliardi di euro; al terzo posto la Francia. La Germania, che pur non viene a torto considerata un Paese a forte vocazione turistica, è al quarto posto con un valore aggiunto di 36 miliardi e al primo in termini di occupati con oltre un milione e mezzo di unità di lavoro. L’Italia si colloca con circa 1,2 milioni di occupati al terzo posto dopo la Spagna.

Nel 2010 il settore del turismo – qui inteso in senso ampio e comprendente, da un lato, le attività *core business*, ossia alberghi e altre strutture ricettive, tour operator, agenzie di viaggio e, dall'altro, le attività dei pubblici esercizi e della ristorazione (bar, ristoranti, mense e servizi di ristorazione) – ha un peso di tutto rispetto per l'occupazione: con circa 752.000 dipendenti a fine 2009, esso concentra il 6,5% dei lavoratori occupati alle dipendenze nelle imprese private dell'industria e dei servizi attive sul territorio nazionale. Circa 220.000 (l'1,9% del totale nazionale) sono i dipendenti che lavorano nelle attività core business mentre 532.000 (il 4,6% del totale) in quelle della ristorazione e dei pubblici esercizi.

Dai dati sistema informativo Excelsior 2011, Unioncamere - Ministero del Lavoro aggiornati al I trimestre 2011, emerge che le assunzioni programmate in Italia da imprese (con meno di 250 dipendenti) operanti nei servizi tra alberghi, ristoranti e servizi turistici sono pari a 6.600, contro 7.400 nel IV trimestre del 2010.

Oltre un quinto del totale delle entrate nel mondo del lavoro, pari a 99 mila unità (comprese quelle stagionali) riguarderebbe personale immigrato, che sembra destinato a trovare occupazione, tra gli altri, nel settore dei servizi, ed in particolare nelle attività legate al turismo e alla ristorazione (27,2% la quota massima prevista dalle imprese).

Inoltre, le assunzioni non stagionali programmate dalle piccole e medie imprese (e cioè quelle fino a 250 dipendenti), per gruppo professionale nel I trimestre 2011, riguardano 500 tecnici dei servizi turistici e 3.300 cuochi, camerieri e altre professioni dei servizi turistici.

Un sistema di offerta forte, quindi, ma anche attrattivo nei confronti della domanda, soprattutto quella internazionale dunque, che ha fatto sì che in particolare nelle città d'arte si siano confermati andamenti molto positivi in termini di flussi turistici e occupazione camere.

Già nel primo semestre in Italia le entrate turistiche dall'estero, dai dati forniti dalle Banche centrali dei vari Paesi europei, erano infatti aumentate del 5,3% rispetto al primo semestre del 2009, mentre erano rimaste quasi invariate in Spagna (+0,3%) e hanno continuato a diminuire in Francia (-5,7%).

Complessivamente poi, secondo Bankitalia, nei primi undici mesi del 2010, quasi 70 milioni di viaggiatori hanno visitato l'Italia (+2,2% rispetto al 2009), generando una spesa turistica di 27,8 miliardi di euro (+1%), per un totale di 296,6 milioni di pernottamenti (-1,3%).

Ma a fronte di questo recupero sui mercati internazionali l'Italia ha anche fatto registrare una debolezza nel suo prodotto di punta, quello balneare – maggiormente legato agli andamenti della domanda interna – relativamente al quale non ha saputo mantenere gli stessi livelli di competitività.

A queste dinamiche, monitorate grazie al sistema di osservatorio Unioncamere-Isnart e che fa parte dell'Osservatorio Nazionale sul Turismo, le nostre imprese ricettive, soprattutto quelle alberghiere, hanno reagito con una decisa politica di abbassamento

dei prezzi (-10,3% rispetto ai prezzi 2008) che ha influenzato proprio il ritorno del turismo internazionale, ma che poco ha potuto coinvolgere le imprese stagionali che nei soli pochi mesi estivi devono poter realizzare il fatturato dell'anno.

Oltre a risentire del prezzo di offerta, i comportamenti di vacanza hanno subito anche altri cambiamenti profondi penalizzando la vacanza in agosto, che perde consensi tra le scelte degli italiani, e riallargando la stagionalità, per cogliere proposte economicamente più vantaggiose, con la conseguente diminuzione della spesa media per la vacanza, che si è anche accorciata nella durata.

Tutte queste dinamiche portano il comparto ricettivo a chiudere il 2010 con un -2,1% di camere vendute tra gennaio e dicembre (meglio il comparto alberghiero con un calo contenuto del -1,5% nell'occupazione camere).

Un andamento che colpisce tutte le aree turistiche ad eccezione delle città, che, con una media di occupazione camere del 52,8%, chiudono l'anno con una crescita del +5% rispetto al 2009. Le città d'arte italiane si distinguono da altri prodotti, sia per una minore influenza della stagionalità delle presenze turistiche nel corso dell'anno che per un'immutata ed elevata attrattività nei confronti della domanda internazionale, complice una politica di abbassamento dei prezzi che ha interessato le strutture alberghiere italiane.

Il calo più consistente di vendite, al contrario, riguarda le imprese ricettive in montagna che registrano una diminuzione del -6,2%, dimostrandosi maggiormente esposta a cali di domanda legati alle difficili condizioni climatiche, ed il turismo balneare, che segna un calo del -4,2% di camere vendute rispetto al 2009.

I dati ufficiali del turismo, però, non rendono conto di un mercato importante come quello delle seconde case che si stima possa portare il numero delle presenze in Italia ad arrivare a oltre 815,7 milioni di presenze totali.

Infine, la contribuzione al PIL in Italia del settore turistico, ritenuta in media intorno all'11%, rimane, a nostro avviso, una stima in difetto a causa della trasversalità del turismo e della sua influenza sugli altri settori: commercio, agricoltura, industria, servizi ecc. Qualora il dato venga poi letto su territori a spiccata vocazione turistica, appare evidente l'essenzialità di questo comparto.

Si stima che per ogni euro speso dal turista in alloggio alberghiero e/o extra-alberghiero e ristorazione, circa un altro Euro finisce in acquisto di prodotti e servizi sul territorio; nel caso dell'alloggio in una seconda casa, modalità scelta da circa il 40% dei turisti, l'influenza economica potrebbe essere addirittura maggiore in considerazione anche del minor esborso procapite che comporta questo genere di alloggio.

IL RUOLO DELLE CAMERE DI COMMERCIO

L'ordinamento delle Camere di commercio e dell'Unioncamere è disciplinato dalla Legge n. 580 del 1993 e successivi provvedimenti che ne hanno valorizzato la natura di rete istituzionale che svolge funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese. La recente riforma delle Camere di commercio, avvenuta con il D.Lgs. n. 23 del 15 febbraio 2010, ha espressamente definito le Camere di commercio quali enti pubblici dotati di autonomia funzionale, con riferimento all'art. 118 della Costituzione, ed ha definito il concetto di "sistema camerale" di cui fanno parte le Camere di commercio, le Unioni Regionali, l'Unioncamere nazionale, le strutture di sistema e le Camere di commercio italiane all'estero ed estere in Italia.

Per la promozione e lo sviluppo del comparto del turismo, il Sistema camerale ha realizzato una serie di attività, grazie anche alla società "in house" ISNART – Istituto Nazionale Ricerche Turistiche – costituita sin dal 1993, con l'obiettivo di studiare il fenomeno del turismo e di valorizzare l'attività delle nostre imprese.

Nel 1993 è anche nato l'Osservatorio del Turismo di Unioncamere, che consente di monitorare in modo ripetitivo l'occupazione delle strutture ricettive, la domanda italiana, la domanda dei principali tour operator internazionali e non ultimo la soddisfazione della clientela italiana ed estera durante la vacanza.

Dal 1995 con l'Osservatorio Nazionale del Turismo (istituito formalmente poi dalla Legge 80/2005, articolo 12, comma 7), l'Unioncamere ha messo a disposizione del Governo il proprio *know-how* e le proprie indagini, che oggi rappresentano una parte essenziale di questo strumento pubblico.

Sul fronte dell'informazione economica, dal 1997, in collaborazione con Ministero del Lavoro e l'Unione Europea, Unioncamere realizza il "Sistema informativo per l'occupazione e la formazione" Excelsior, che ricostruisce annualmente il quadro previsionale della domanda di lavoro e dei fabbisogni professionali e formativi espressi dalle imprese.

Inoltre, sempre dal 1997, le Camere di commercio e l'Unioncamere, attraverso ISNART, gestiscono la certificazione Ospitalità Italiana oggi concessa ad oltre 5.500 strutture turistiche in Italia (alberghi, ristoranti, agriturismo, B&B, camping, stabilimenti balneari ecc): si tratta di una certificazione che nasce in collaborazione con le principali associazioni di categoria, per far emergere e far conoscere quelle strutture che forniscono elevati standard di qualità nei servizi turistici.

Inoltre, dal 2010 poi la certificazione Ospitalità Italiana è estesa anche ai ristoranti italiani all'estero, in collaborazione con i Ministri dello Sviluppo Economico, del Turismo, delle Politiche Agricole e Forestali, dei Beni Culturali, degli Affari Esteri, con ENIT e con le associazioni FIPE, Federalimentare, CIA, Confagricoltura, Coldiretti e con la rete delle Camere di Commercio Italiane all'Estero, con l'obiettivo ulteriore di tutelare e valorizzare i nostri prodotti ed i nostri territori. Oggi oltre 1.100 ristoranti italiani situati in 65 Paesi di tutti i continenti hanno chiesto di aderire, e di questi 600 espongono già la targa Ospitalità Italiana.

Il 2 marzo 2011, infine, la Commissione Europea ha affidato ad Unioncamere in collaborazione con Hotrec, il coordinamento del gruppo di lavoro European Quality Tourism Label nato per concretizzare l'azione della Comunicazione proprio in materia di diffusione del marchio di qualità e del monitoraggio del comparto del turismo.

LE PROPOSTE DELLE CAMERE DI COMMERCIO

Come già accennato, il giudizio del sistema camerale sul provvedimento all'esame della Commissione è positivo. Nell'ambito, infatti, di una materia riservata dalla riforma del Titolo V del 2001 della Costituzione in maniera esclusiva alle Regioni, è comunque opportuno **costruire un quadro normativo nazionale di riferimento**. Si tratta dunque di un provvedimento importante, perché va appunto nella direzione di garantire una cornice più chiara e condivisa.

Una eccessiva frammentazione del quadro normativo di riferimento, infatti, può suscitare incertezze: ci si riferisce ad esempio alle norme regionali sulla definizione delle attività ricettive o sulla relativa classificazione delle strutture. Una maggiore uniformità consentirebbe anche alle Camere di commercio di rendere più significativo l'apporto che il sistema camerale può assicurare nelle singole Regioni: in uno studio realizzato dall'Unioncamere del 2006 venne rilevato che alle Camere di commercio era riconosciuto un ruolo nel comparto del turismo da circa il 50% delle Leggi Regionali e, all'interno di queste, le Camere venivano considerate in 6 modi diversi.

Il turismo è, invece, un settore, come emerge anche dai dati riportati nel presente documento, che deve poter dispiegare tutte le sue potenzialità, in quanto **fortemente strategico per il futuro della nostra economia**.

Da un punto di vista strutturale, il settore turistico negli ultimi 15 anni si è profondamente modificato e, riteniamo, continuerà a farlo spinto da cambiamenti sociali, da mutamenti nei gusti e nei comportamenti dei consumatori e dalla disponibilità delle nuove tecnologie, ma soprattutto dall'interazione tra questi fenomeni. Se 15 anni fa il consulente di viaggio era determinante nella scelta della località o del tipo di alloggio, oggi la disponibilità di immagini e recensioni sulla struttura e sui servizi del territorio diventano fattori decisivi per il successo di una struttura o di un intero territorio.

Piuttosto che parlare di turismo o di turismi, occorre oggi parlare di motivazioni e di nicchie più o meno grandi di mercato nelle quali i servizi turistici, non più solo di alloggio e di ristoro, si aggregano e disaggregano in funzione delle caratteristiche della nicchia.

L'attore principale diventa quindi il territorio e l'insieme della cultura e dei servizi che è in grado di proporre e non più un singolo servizio come un tempo si attribuiva alla ricettività. La capacità di far interagire i servizi tra di loro sia

commercialmente ed operativamente diventa quindi determinante al fine di incontrare l'interesse e la soddisfazione del cliente.

Occorre, dunque, competere con le peculiarità e tipicità locali, in un quadro chiaro di politiche nazionali e occorre far di tutto per porre in essere un gioco di squadra che consente di far emergere le tipicità del territorio.

In questo scenario risulta di fondamentale importanza riuscire a valorizzare i soggetti del territorio, tra cui le Camere di commercio che per legge svolgono funzioni di supporto e promozione degli interessi generali e delle economie locali, puntando su 3 fronti particolarmente strategici:

- il monitoraggio del fenomeno;
- la semplificazione;
- la qualificazione delle strutture e dell'offerta turistica.

In primo luogo, sul **monitoraggio** si ricorda l'apporto che il sistema camerale da anni ha fornito alla conoscenza del fenomeno, fornendo un supporto importante all'Osservatorio Nazionale del Turismo. La funzione di osservatorio economico in capo al sistema camerale è stata ulteriormente rafforzata con la recente riforma dell'ordinamento delle Camere di commercio, che ha previsto tale competenza tra le funzioni ed i compiti assegnati dalla legge alle Camere ed alle Unioni regionali, rafforzando così anche il ruolo di interfaccia istituzionale con il livello regionale.

La **semplificazione** rappresenta uno dei passaggi fondamentali per sostenere la nascita e lo sviluppo delle imprese: a questo proposito, è utile ricordare il ruolo importante che il sistema camerale ha giocato in questi anni in questo campo, soprattutto sulla informatizzazione del registro delle imprese per arrivare di recente alla comunicazione unica, e alle attività di diffusione dello sportello unico. In questo ambito anche gli adempimenti amministrativi delle imprese turistiche possono essere ulteriormente semplificati.

Infine, con riferimento alla **qualificazione delle strutture turistiche** è importante richiamare nel provvedimento l'esperienza che il sistema camerale ha condotto con il marchio Ospitalità Italiana, ovvero la certificazione promossa dalle Camere di commercio per valutare l'offerta ricettiva e ristorativa di qualità in Italia.

Le imprese che conseguono questo riconoscimento hanno scelto la qualità come obiettivo da perseguire e le valutazioni vengono sottoposte alle Commissioni Provinciali, composte da rappresentanti delle Camere di commercio, delle associazioni di categoria, dei consumatori e da esperti Isnart che utilizzando organismi terzi che deliberano il rilascio della certificazione **Ospitalità Italiana**.

Il marchio fornisce quindi una valutazione obiettiva del livello di servizio offerto e rappresenta una garanzia sia per gli esercenti che per i turisti: visibilità, chiarezza di immagine, garanzia di qualità, facilità di scelta, condivisione del sistema di valori tra chi offre e chi compra. Si sottolinea in particolare che si tratta di un marchio di tipo

nazionale, che consente dunque la comparabilità e la trasparenza su tutto il territorio superando gli attuali limiti della classificazione regionale.

Con questa iniziativa si è investito anche sulla formazione degli operatori del campo: in questo si sottolinea peraltro l'attività legata alla cooperazione con le istituzioni scolastiche ed universitarie e in materia di alternanza scuola-lavoro e per l'orientamento alle professioni è stata riconosciuta espressamente dal D.Lgs. n. 23/2010 di riforma dell'ordinamento delle Camere di commercio.

Con stretto riferimento al testo del provvedimento all'esame del Parlamento, si ribadisce un apprezzamento complessivo e si suggerisce che nel Codice del Turismo:

- siano valorizzate maggiormente le Camere di commercio in quanto strutture in grado di cogliere i mutamenti e le prospettive di sviluppo economico del settore turistico dei singoli territori e portarla a fattor comune;
- sarebbe opportuno inserire un riferimento alle Camere di commercio laddove si parla di percorsi formativi (articolo 10), di classificazione e standard qualitativi (articolo 13), di prezzi (articolo 14) e di circuiti nazionali da promuovere (articolo 25);
- sarebbe utile inoltre che si richiamasse la necessità di integrare le attività di promozione del turismo italiano con le iniziative già realizzate dal sistema delle Camere di commercio in tema di riconoscimento per la qualità dei servizi turistici offerti (articoli 60-66) ed apprezzate a livello europeo.

GLI EMENDAMENTI

All'allegato 1:

- **Art. 10 (Percorsi formativi)**

La recente riforma della legge 580 ha confermato, tra le funzioni istituzionalmente assegnate alle Camere di commercio, la specifica competenza nell'alternanza scuola-lavoro e il loro ruolo di raccordo tra sistema delle imprese, scuole ed università, attraverso un'attività di analisi dei fabbisogni professionali, di orientamento, di formazione professionale ed imprenditoriale. Appare dunque opportuno inserire le Camere di commercio in questo articolo.

Emendamento

Al comma 1 dell'art. 10, dopo le parole “, con altri enti di formazione” inserire le seguenti “, **con le Camere di commercio,**”.

- **Art. 13, co. 3 (Classificazione standard qualitativi)**

In merito al sistema di rating nazionale su base volontaria introdotto da questo articolo si suggerisce di valorizzare e promuovere iniziative sovraregionali già esistenti su scala nazionale, come il riconoscimento di certificazione di qualità recante un Marchio volontario annuale a garanzia della qualità del servizio delle imprese turistiche.

Emendamento

Al comma 3 dell'art. 13, dopo le parole “, su base nazionale,” inserire le seguenti “**anche valorizzando iniziative di carattere sovraregionale già esistenti,**”.

- **Art. 13, co. 3 (Classificazione standard qualitativi)**

Nella fase attuativa del sistema di rating nazionale sulla qualità dei servizi delle imprese turistiche sarebbe opportuno inserire l'Unioncamere, in rappresentanza dell'intero sistema camerale, tra i soggetti che debbono essere sentiti per individuare i criteri e le modalità attuative nel previsto dpcm.

Emendamento

Al comma 3 dell'art. 13, ultimo periodo, dopo la parola “categoria” inserire le seguenti “**e l'Unioncamere,**”.

- **Art. 14, co. 2 (Pubblicità dei prezzi)**

Ai fini di una maggiore efficacia della corretta informazione e pubblicità sui prezzi determinati dagli operatori turistici, le Regioni potrebbero avvalersi della consolidata esperienza degli Uffici prezzi delle Camere di commercio.

Emendamento

Al comma 2 dell'art. 14, dopo le parole "prezzi stabiliti" inserire le seguenti "**anche avvalendosi degli Uffici prezzi delle Camere di commercio**".

- **Art. 25, co. 3 (Circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia)**

Anche in questo articolo, volto alla realizzazione e promozione di circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta e dell'immagine turistica dell'Italia e delle sue eccellenze, sarebbe auspicabile un esplicito riferimento all'esperienza delle Camere di commercio, quali enti istituzionalmente preposti allo sviluppo locale.

Emendamento

Al comma 3 dell'art. 25, dopo le parole "delle Regioni," inserire le seguenti "**delle Camere di commercio,**".

- **Art. 26, co. 3 (art. 5 legge 29 marzo 2001, n. 135)**

Valorizzando le attività di monitoraggio economico tradizionalmente svolte dalle Camere di commercio, si propone di prevedere l'istituzionale da parte delle Regioni di un sistema di monitoraggio del fenomeno turistico.

Emendamento

Al comma 3, alla fine, sono aggiunte le seguenti: "**e di istituire un sistema di monitoraggio anche avvalendosi del sistema camerale.**".

- **Art. 66 (Modalità di attribuzione)**

Le Camere di commercio conoscono, in Italia e anche all'estero tramite la rete delle Camere Italiane all'estero, il territorio e le eccellenze imprenditoriali nel campo del turismo. Per questo, possono dare il proprio contributo nell'ambito dell'assegnazioni delle attestazioni previste dal provvedimento, ed in particolare la Medaglia al merito del turismo del turismo per gli italiani all'estero.

Emendamento

Al comma 2 dell'art. 66, dopo la lett. e) è inserita la seguente: "**e-bis) dal Presidente dell'Unioncamere o da un suo delegato.**".