

*Scenari prospettici per il comparto turistico
della regione Lazio*

Francesco Maria Olivieri, Marco Brogna e Simone Bozzato⁴

8.1 Regione turistica sistemica o micro-sistemi territoriali autonomi e autoreferenziali?

Le debolezze strutturali e gli effetti di elementi di natura esogena influenzano la traiettoria e la struttura di un sistema territoriale. La sfida in termini di relazione, innovazione e territorio si riferisce ora alla capacità di rendere l'attuale struttura territoriale regionale non solo turistica e non monopolizzata da Roma, ma costruita su essa. Le trasformazioni delle innovazioni digitali hanno avuto effetti contrastanti. E forse ancora di più dopo che alla crisi strutturale dell'Italia si è sovrapposta con forza una crisi finanziaria che ha colpito il sistema laziale e romano e il suo turismo, che già cresceva a tassi decrescenti. Questa debolezza, se riferita alle imprese turistiche, può sembrare un paradosso. Come può il turismo non essere correlato strettamente al territorio e non dipendere dai fattori e dalle condizioni di uno specifico sistema territoriale? Lo strumento proposto nel capitolo sesto della ricerca è la configurazione delle organizzazioni reticolari a carattere territoriale, combinata ad un approccio del sistema territoriale turistico. Il modello di sistema dipende dalla modalità in cui si integrano le diverse componenti in termini di offerta e gestione territoriale. Sul lato delle imprese, stante la debolezza del sistema imprenditoriale italiano, e, in particolare, di quello dell'area di Roma, la questione ruota intorno a due temi centrali: dinamica concorrenziale e capacità di internazionalizzazione; entrambe incidono sulla capacità competitiva. La capacità di internazionalizzazione, la tradizionale vocazione verso l'estero, assume evidentemente una connotazione specifica per il turismo; tuttavia, considerare questo tema a prescindere dall'economia nella sua interezza, rappresenta la principale minaccia per il turismo, che, se completamente dipendente dalla domanda estera, rischia significative battute di arresto, quando non cadute, nel

⁴ È da attribuire a Simone Bozzato il paragrafo 8.1; i paragrafi 8.2 e 8.3 sono invece di Francesco Maria Olivieri, mentre il paragrafo 8.4 è di Marco Brogna.

caso di eventi di natura esterna. Il modello di rete di imprese del turismo, con lo specifico riferimento alla regione Lazio e a Roma, significa ipotizzare la formazione di un nuovo sistema territoriale e analizzare la tipologia della forma di connessione fra aziende che possono appartenere allo stesso settore di attività oppure a settori differenti (Olivieri, 2016). Il *target* del modello risulta in parte circoscritto, ma con un'estensione di fatto coincidente con la regione Lazio, come mostrano anche le reti di imprese esistenti (Olivieri, 2016; Olivieri, 2015). Il primo elemento è la prossimità delle imprese, che permette la riduzione dei costi e le economie di scala di rete e delle esternalità nelle attività che le imprese non sono in grado di realizzare in modo efficiente. L'impatto genera un effetto diretto nell'aumento del mercato interno ed internazionale ed anche nella capacità di esportazione delle attività complementari e collaterali. «L'utilizzo delle esternalità di rete permette anche la condivisione di specifici *know how* sulla domanda segmentata per provenienza o altri fattori: età, chi viene per la prima volta, chi viene come fosse la prima volta, chi è un ritornante consapevole» (Olivieri, 2016). Secondo elemento è la modalità di *governance* locale del sistema turistico, necessariamente multilivello, se i soggetti coinvolti sono organi regionali, municipalità, aggregazioni di diversa natura; in questo modo si configura un macrosistema territoriale caratterizzato da un'area di attrazione (Roma Capitale) e da sistemi territoriali integrati fra loro e con Roma stessa, anche nella relazione economia turistica ed economia locale, ossia la principale sfida che riguarda il turismo in Italia e regionale. Tuttavia, cogliere la dimensione territoriale di questi processi, in termini ad esempio di dinamica competizione-cooperazione è aspetto complesso nel momento in cui l'attenzione si sposta dalle imprese ai territori. Un modello virtuoso è caratterizzato da una competizione che si sposta dalla concorrenza delle imprese alla competizione territoriale attraverso una dinamica cooperativa delle imprese stesse. In territori competitivi le imprese non si fanno una concorrenza di prezzo; diviene perciò centrale il ruolo dei governi del territorio per la mobilitazione di tutti gli attori, le imprese in particolare, coinvolti nella competizione, offrendo le condizioni del gioco, che sono localizzate per la formazione del vantaggio competitivo, della sostenibilità e l'attivazione di tutte le risorse locali: fattori della competitività e dell'attrattività. E quindi le condizioni per una politica reticolare per assistenza tecnologica, gestionale, finanziaria, per favorire la massima interazione.

8.2 Occorre rileggere le politiche di sviluppo turistico?

«Perché provare a costruire un modello per un territorio area vasta Roma sulle reti di impresa in senso turistico? Oltre le frammentate chiavi di lettura riportate nelle precedenti pagine, di cui ora si cercherà di dare una più compiuta visione, c'è un altro presupposto, squisitamente territoriale. La consapevolezza che in Italia e anche a Roma, non si valorizzi l'enorme valore aggiunto costituito dal patrimonio di caratteri locali di natura organizzativa, materiale, culturale e storico-ambientale» (Celant, 2015).

L'obiettivo delle politiche di sviluppo turistico è far emergere il locale partendo dalle aziende che offrono un prodotto territoriale e globale in chiave turistica che sia in grado di soddisfare tutti i segmenti della domanda, anche in termini di qualità: «un prodotto globale su scala locale, facendo emergere la qualità di tutti i soggetti della rete» (Olivieri, 2016). Seguendo la tradizionale impostazione di Kresl e Manskell, declinata in chiave turistica, le esternalità si possono trasferire dall'aggregazione delle imprese al sistema territoriale. Ciò dipende dalle modalità in cui si è formata la rete. Le variabili chiave sono: i) cultura dell'accoglienza; ii) qualità globale effettiva e percepita. La dinamica amministrazione, regionale e locale, e imprese rappresenta la chiave di volta, senza dimenticare Roma Capitale, che non può essere considerato un comune come gli altri. La rete di imprese costituisce un pezzo significativo del prodotto turistico globale e l'occasione stessa di una rilettura territoriale del sistema delle politiche, per il quale occorre approfondire la ridefinizione dei ruoli.

8.3 Occorre ridefinire i ruoli?

I contenuti riportati nella ricerca hanno messo in evidenza, partendo dal sistema Paese e scendendo di livello di dettaglio fino al caso della regione Lazio, il contesto internazionale e domestico del turismo, evidenziando alcuni ambiti di carattere generale e specifico che costituiranno il substrato per le successive politiche ed azioni. Politiche ed azioni che, per risultare efficienti ed efficaci, e allo stesso tempo eque, dovranno essere necessariamente inquadrare in una strategia che vede il coinvolgimento di tutti quei soggetti che nel macrosistema territoriale turistico ipotizzato non possono essere ridotti a semplici portatori di interessi, ma divengono attori e, quindi, soggetti attivi in chiave di un percorso di sviluppo territoriale. La questione deve essere inquadrata nella gestione del territorio e nel tema della *governance* multilivello. Essa investe la modalità in cui le competenze sono attribuite ai diversi livelli di governo (ivi

compreso quello sovrastatale che, nello specifico caso dell'Italia, corrisponde alla UE). Essenzialmente ed in aggregato essi possono essere individuati in quattro gruppi: a) il sistema pubblico, in cui la Regione svolge sicuramente un ruolo privilegiato; b) il sistema delle imprese nella sua interezza; c) gli agenti formativi (Università, Enti di formazione e scuola); d) i corpi intermedi, ossia le associazioni di categoria ed in particolare nella specifica forma di camere di compensazione fra i diversi soggetti, non semplici portatori di istanze. Il modello delineato può essere capace di rispondere ai reali bisogni del sistema turistico regionale, permettendo alla singola azienda di immaginare una struttura nuova, che va oltre le attività di promozione e condivisione di alcune attività collaterali o di supporto, ma che può riguardare anche l'attività principale. La rete di impresa, sovrapponendosi al più grande reticolo in cui sono presenti gli altri soggetti indicati come attivatori di crescita e di sviluppo, nella sua forma di aggregazione presenta un livello di flessibilità in termini di applicazione e un sistema di obiettivi diversificato. In questo modo si incide sulla intera struttura delle relazioni economico-produttive, condizionando anche radicalmente i comportamenti delle imprese aderenti, in termini di benefici e vincoli. Si configura perciò un'aggregazione territoriale di soggetti con ruoli in parte definiti ed in parte costruiti all'interno del macro-sistema in cui si collabora verso l'obiettivo di aumentare la "capacità economica" innovativa e competitiva dei singoli sistemi territoriali, con la costruzione di una pianificazione che definisca la forma e gli ambiti delle strategie e delle azioni. Corollario esiziale se non affrontato è il futuro su scala regionale della Legge 135/2001 e del Titolo V, combinati con quanto già avvenuto con la L.R. 13/2007 e le modifiche della L.R. 8/2013. La distribuzione delle competenze dovrebbe essere orientata al soddisfacimento delle funzioni del territorio. La Costituzione Italiana prevede nel Titolo V questa tematica. La riforma del 2001 aveva introdotto un parziale approccio federalista, con l'elenco delle materie rispetto alla triplice classificazione delle materie ad esclusiva competenza dello Stato, materie concorrenti Stato e Regione e materie ad esclusiva competenza della Regione (art.117). In quella stessa occasione Regioni, Province e Comuni erano stati portati allo stesso grado dello Stato come costituenti della Repubblica (art.114). Nel 2014 la riforma del Governo in carica, oltre ad aver eliminato il riferimento alle Province dall'art.114, ha modificato l'elenco delle materie a competenza esclusiva dello Stato, tramite l'eliminazione delle materie concorrenti (nuovo art.117). Tale produzione legislativa ha diversi effetti "territoriali": attribuzione a Regioni e Comuni delle funzioni svolte dalla Province; gestione della spesa per servizi da parte della Regione; livello dei costi di gestione da parte dei diversi

enti per lo stesso servizio; e, quindi, il problema di individuazione delle funzioni dei diversi enti, le funzioni degli organi centrali e di quelli periferici, la specifica articolazione e via dicendo. Ad un costo corrispondono determinate funzioni e la distribuzione delle funzioni deve tener conto della fruizione. Quali sono i ruoli e le competenze dello Stato e della Regione nella loro funzione di enti legislativi? E quello degli altri soggetti? Per capirlo si può partire dalle considerazioni sopra riportate e metterle in relazione con la specifica dinamica dell'evoluzione delle competenze sul turismo: i) Legge Quadro 135/01 Legge e quindi competenze concorrenti; ii) Riforma Titolo V del 2001 per cui si immagina una competenza esclusiva Regione, da cui i ricorsi contro la Legge 135/2011. Delineare il quadro è fondamentale perché rappresenta la cornice entro la quale i soggetti si possono muovere anche nei rispettivi ruoli e competenze. Ciò vale fino ad ipotizzare una riforma locale in tal senso. Seconda problematica, che è di fatto un ulteriore corollario alla questione principale: l'organizzazione generale, che può essere ricondotta alla necessità di presenza o meno di una cabina di regia sovragregionale. Il peccato originale dell'abolizione del Ministero Turismo ha avuto ricadute non sempre positive sui sistemi territoriali regionali, anche in termini di sovrapposizione di competenze: professioni turistiche, promozione, organizzazione delle strutture ricettive in termini di caratteristiche, classificazione, modalità, accessibilità, fino ad incidere su aspetti quasi pratici: gestione della città (es. Musei Vaticani con la sovrapposizione Vaticano-Roma Capitale), mobilità e trasporti, sistema della cultura (Sovrintendenze Statale e Capitolina e quelle delle Città Metropolitana), sistema fieristico-congressuale. L'ipotesi sarebbe quella di immaginare un terzo passaggio legislativo da parte della Regione, attraverso una applicazione differenziata partendo dal basso, che definisca le basi di ogni singolo ruolo, implementato dall'evoluzione della rete. Anche tenendo conto dell'applicazione fortemente differenziata della Legge Quadro per capire come le Regioni hanno recepito i Sistemi Turistici Locali e quali siano i punti di forza e di debolezza delle diverse configurazioni. Questo perché l'obiettivo può essere duplice, con lo specifico riferimento al caso laziale: i) capire se le imprese direttamente ed indirettamente legate al Turismo nella loro forma aggregata e alle diverse scale siano capaci di crescere di più e allo stesso tempo siano in grado di sviluppare un sistema territoriale turistico (un STL, un distretto turistico o anche la semplice destinazione); ii) se questo sia possibile per Roma, territorio non agevolmente riferibile alle categorie di cui si è detto sinteticamente, e soprattutto, in quali forme e su quali elementi sia possibile ipotizzare un modello di riferimento di *rete* per il turismo romano, intesa come Area vasta o Sistema Metropolitano, prescindendo sia dai confini amministrativi comunali che provinciali

(dell'attuale Città metropolitana). Non si tratta, perciò, di capire se un territorio con attori locali alleati (Comuni, Associazioni di Categoria, imprese) sia utile o meno per il turismo; la risposta è già di per sé affermativa: lo è. Si tratta di capire se – allo stato attuale delle cose – alle imprese convenga “mettersi insieme” per avere dei benefici: vantaggi economici e delle esternalità, dell'economia di scala a livello territoriale. E, quindi, se si decide di mettere in comune diverse attività verso l'obiettivo comune “di far crescere il fatturato attraverso non solo l'incremento dei turisti (arrivi), ma l'innalzamento della permanenza media (e quindi delle presenze) e l'aumento delle entrate e delle spese del turismo” (Olivieri, 2016). Le ultime due questioni riguardano le aggregazioni territoriali nella regione Lazio e la formazione, quest'ultima trattata nel seguente paragrafo 8.4. Quale sarà l'evoluzione degli S'ITL della regione nella loro forma di Aree Integrate e quale sarà la capacità di integrazione con i Cammini e le Strade del...? L'esempio classico è il ruolo di eventi e fiere per una promozione univoca di un territorio. Se le imprese si associano in una qualche forma, anche gli enti locali potrebbero rinunciare a promuoversi come stati isolati, per cui, attraverso la rete territoriale, è possibile favorire lo sviluppo di attività nuove ed innovative, la partecipazione a bandi a cui alle imprese sarebbe preclusa la partecipazione singolarmente, nei fatti aumentando anche le possibilità di accesso a finanziamenti e creando un vantaggio per il processo produttivo e per le rispettive filiere. Questi sono gli elementi che possono condurre ad una configurazione di prodotto turistico composito con potenziali fattori di integrazione a livello territoriale. È chiaro che ciò è necessario, ma non sufficiente. Tuttavia, il comportamento del macro-sistema territoriale, se frutto di una saggia combinazione fra la necessità degli obiettivi locali e l'orientamento proprio di una strategia e di un processo di sviluppo turistico, e non solo di crescita, costituisce una base di partenza di attivazione delle risorse locali che di fatto rappresenta un *unicum*. In questo caso, la politica turistica regionale permette la diffusione di una immagine territoriale attrattiva e complementare del sistema.

Fig. 1 – Le tipologie degli STL in Italia.



Fonte: *Elaborazione propria*, 2020.

8.4 Occorre riorientare i percorsi di alta formazione?

Il capitale umano, in generale, è un fattore competitivo strategico in termini di crescita economica e sviluppo territoriale. Ancora di più nella composita struttura della regione Lazio, caratterizzata da significativi squilibri territoriali fra il sistema metropolitano di Roma ed il resto della regione, litorale ed aree interne, a loro volta caratterizzate da ulteriori differenze fra parte settentrionale e meridionale. L'elemento determinante in termini di capitale umano in ambito turistico è la formazione, con alcune necessarie distinzioni rispetto ai settori economici e agli altri comparti; tali distinzioni scaturiscono dalla storia ed evoluzione del fenomeno turistico e, non ultimo, dall'approfondimento dall'ampia serie di considerazioni che sono contenute nella presente ricerca. Il ri-orientamento dei percorsi di alta formazione non può non basarsi su una visione in termini di capitale umano che soddisfi diversi requisiti: i. avanzata; ii. specialistica; iii. caratterizzata da flessibilità; iv. completa; v. innovativa; vi. in costante aggiornamento. Un approccio tradizionale, caratterizzato in via esclusiva dall'acquisizione di conoscenze soprattutto attraverso l'apprendimento, non sembra più essere in grado di fornire alla complessa e diversificata filiera turistica, considerata in senso esteso, quel capitale umano necessario per rispondere ad esigenze ordinarie fortemente modificate ed attività completamente nuove rispetto al passato. Ha senso, ora più che mai, parlare di capitale umano

e non di manodopera, anche se qualificata. Resta un presupposto, che, se assente, risulterebbe esiziale: l'esperienza che chi si occupa di turismo da anni ha acquisito. L'esperienza potrà essere trasferita con benefici diffusi per il sistema e lungo la filiera, se rivolta a soggetti già formati e con una avanzata preparazione generale e specialistica. Questo può rappresentare il primo requisito di un ri-orientamento delle politiche di formazione in ambito turistico nella regione Lazio: contenuti avanzati e specialistici. Il turismo, trattandosi non solo di accoglienza ed intermediazione, ma sempre più caratterizzato da una filiera, come detto, estesa – che si amplia anche in orizzontale e si diversifica in verticale – ha necessità di offrire una formazione anche contenutisticamente completa e flessibile. Un prodotto composito non è la somma delle parti, ma il risultato di intersezioni e sovrapposizioni fra le diverse attività che, in modo variabile, formano lo specifico prodotto che sarà offerto sul mercato. Il capitale umano dovrà sempre essere in grado di “districarsi” fra queste geometrie variabili in un sistema complesso. Tenendo infine presente che nella regione Lazio, per quanto esposto nella presente ricerca, risultano significative e differenti risorse non o parzialmente utilizzate, il capitale umano occupato nel turismo per i prossimi anni dovrà essere dotato di innovazione e di una costante capacità di aggiornarsi/essere aggiornato. È evidentemente chiaro come tale processo formativo non possa in alcun modo prescindere da un'azione coordinata fra i diversi agenti della formazione già esistenti e di concerto con l'ente pubblico di riferimento.