

Un ritorno alla pianificazione sovietica per il turismo

Note critiche al Piano strategico di Sviluppo del Turismo 2017-2022

Di Carlo Amenta

I. L'Italia nel panorama turistico mondiale

L'Italia è sempre stata una tra le destinazioni turistiche più famose e importanti al mondo. Non esiste convegno o incontro sul turismo nel quale non si sentano ripetere, con malcelato orgoglio, le percentuali relative al patrimonio monumentale e artistico mondiale presente in Italia e non manca il solito ritornello sulle potenzialità del settore turistico per consentire una crescita economica spettacolare e sostenibile. L'enfasi e la retorica sul turismo "petrolio d'Italia" devono però fare i conti con la realtà: sebbene l'Italia si trovi tra le prime nazioni al mondo sia per numero di arrivi che per spesa turistica (rispettivamente al quinto e al sesto posto¹), l'analisi condotta dall'OCSE identifica l'Italia come un Paese dalle forti potenzialità non espresse principalmente per problemi relativi al divario tra regioni del Nord e del Sud d'Italia, con quest'ultimo che contribuisce per il 18% soltanto alla ricchezza prodotta dal settore, con una forte concentrazione del turismo nelle principali città legata principalmente alla inefficienza del sistema di trasporti².

Il World Economic Forum ha creato un indicatore sulla competitività nel settore turistico basato su diverse dimensioni e l'Italia si è classificata ottava (su 136 Paesi) nel ranking del 2017, evidenziando carenze significative sia nell'indicatore relativo al *business environment*, che misura se un Paese ha creato un ambiente favorevole allo sviluppo delle imprese che operano anche nel settore, oltre che in quello relativo alla competitività dei prezzi in rapporto ai servizi offerti³. Si tratta purtroppo di problemi già conosciuti, che non riguardano soltanto le imprese del settore turistico. Come tristemente noto, fare impresa in Italia è molto difficile e non c'è classifica internazionale sul tema che non ci veda arrancare.

Quanto all'idea che si possa "vivere di solo turismo" sarebbe bene smettere di sognare. Si tratta di un'attività che può certamente aiutare in maniera significativa la crescita economica di un Paese, alla quale però contribuiscono in maniera significativa diversi settori industriali e di servizi che possono crescere solo grazie ad un sistema economico e istituzionale più efficiente. La percentuale del PIL mondiale attribuibile al settore turistico è pari al 10,2% nel 2016 e l'Italia, con una percentuale pari al 12% circa nell'anno 2017, si trova già sopra la media dell'area

1 Fonte: United Nations World Tourism Organization, Tourism Highlights 2017 edition.

2 Cfr. OECD Tourism Trend and Policies 2016.

3 World Economic Forum, The Travel and Tourism Competitiveness Report 2017.

Carlo Amenta è Senior Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

europa⁴. Un miglioramento è pertanto possibile e di certo auspicabile ma la favola della crescita economica italiana trainata dal turismo, “se solo lo volessimo”, dovremmo lasciarla ai libri delle favole che si leggono nel corso dei convegni sullo sviluppo equo e sostenibile e sulla decrescita più o meno felice.

2. Il Piano strategico di Sviluppo del Turismo

Il Piano strategico di Sviluppo del Turismo (PST) è stato pubblicato nel dicembre del 2016 dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali del Turismo – MiBACT - ed elaborato dal Comitato Permanente di Promozione del Turismo. Si tratta di un piano strategico di durata quinquennale (dal 2017 al 2022) che prevede il coinvolgimento anche delle “Amministrazioni competenti, centrali e regionali, e tutti gli operatori del turismo italiano, pubblici e privati”. Secondo il Ministero si tratta quindi di “un approccio diverso ed innovativo” che si basa su un “metodo aperto e partecipato” grazie al quale i soggetti coinvolti contribuiscono alla definizione del Piano ed alle sue fasi successive attraverso “una pluralità di strumenti di condivisione, sia di confronto diretto, sia di natura digitale.”

Nella fase iniziale il Ministero ha già attivato alcuni strumenti quali i “tavoli di concertazione interistituzionali permanenti”, l’ampliamento del sistema informativo e documentale di settore, l’implementazione dei sistemi di comunicazione e confronto digitali e l’adozione di un sistema di monitoraggio e sorveglianza del Piano. Ci saranno poi dei “programmi di attuazione annuali” per realizzare “strategie condivise di medio periodo”.

Per il Ministero il Piano intende “promuovere una nuova modalità di fruizione turistica del Patrimonio del nostro Paese”, rinnovando ed ampliando l’offerta turistica con la valorizzazione di nuove mete e prodotti, al fine di “accrescere il benessere economico, sociale e sostenibile” e “rilanciare la leadership dell’Italia sul mercato turistico internazionale”.

Per fare ciò, a detta del Ministero,

il Piano agisce su leve fondamentali come l’innovazione tecnologica e organizzativa, la capacità di adattamento alle trasformazioni del mercato, la valorizzazione del patrimonio territoriale e culturale; l’adeguamento delle competenze; le condizioni favorevoli per le attività imprenditoriali.

Gli obiettivi principali del Piano sono quattro:

- A. Innovare, specializzare e integrare l’offerta nazionale.
- B. Accrescere la competitività del sistema turistico.
- C. Sviluppare un marketing efficace e innovativo.
- D. Realizzare una *governance* efficiente e partecipata nel processo di elaborazione e definizione del Piano e delle politiche turistiche.

Ognuno di questi obiettivi è declinato poi in strategie specifiche e linee di intervento in una matricola di azioni, scopi e interventi prelevati direttamente da un manuale di pianificazione strategica degli anni Ottanta.

Si tratta, come è facile intuire dalle poche ma noiose ed articolate battute dedicate alla descrizione, di un esercizio burocratico di altissimo livello. Un piano pluriennale di chiara ispirazione dirigista e centralista che ricorda, quantomeno nella durata, i piani di sviluppo delle economie pianificate.

4 World Travel & Tourism Council, Travel & Tourism – Economic Impact 2017, Italy; World Travel & Tourism Council, Travel & Tourism – Economic Impact 2017, European Union LCU.

L'arco temporale coperto dal Piano appare troppo lungo per essere adeguato al quadro economico e di mercato attuale caratterizzato, come ha teorizzato Richard D'Aveni già qualche lustro fa⁵, dal concetto di *hypercompetition* che descrive un ambiente caratterizzato da cambiamenti intensi, in cui il vantaggio competitivo delle imprese diventa temporaneo e sostenibile solo nel brevissimo periodo. In questo senso non sembra possa fare eccezione il settore del turismo nel quale le performance degli operatori sono influenzate da un numero elevatissimo di variabili, non direttamente controllabili dal soggetto che redige il piano ed imposta le strategie, incluso, a mero titolo di esempio, il tema del terrorismo internazionale. Almeno nelle intenzioni, la logica sottostante alla previsione di piani annuali per le strategie di medio periodo dovrebbe rendere un po' più flessibile l'intera impalcatura anche se, in considerazione del numero di tavoli di concertazione, sedie, soprammobili e soggetti previsti c'è il rischio che il mercato e la domanda abbiano fatto in tempo a cambiare d'abito molte volte prima che il PST si sia adeguato.

La critica di fondo sul Piano va comunque mossa nei confronti del metodo adottato. Esso sembra rispondere ad un concetto antico e stantio di "politica industriale" da estendere al settore del turismo. Scegliere cosa sia meglio per i turisti ed il turismo sulla base di consultazioni, convegni, studi, ha molto poco di strategico. Si corre il rischio, sempre insito in questo tipo di operazioni, che i soggetti privati e pubblici coinvolti nella predisposizione del piano si preoccupino più di assicurare rendite di posizione o possibili investimenti su idee e offerte che non interessano affatto il turista/consumatore, i cui bisogni, solitamente trasmessi dal meccanismo di mercato, diventano solo una scusa per impostare le politiche che si ritengono più opportune. Gli investimenti vanno orientati dal mercato e dalle scelte che gli imprenditori fanno, in coerenza alle loro previsioni. Di tutto questo nel piano sembra esserci soltanto una parvenza, con molte enunciazioni di principio e scarsissimi dettagli utili.

Il burocratese si spreca: gli aggettivi equo, condiviso e sostenibile sono ripetuti centinaia di volte e quando il lettore capisce di essere davanti ad un enorme montagna di affermazioni roboanti, ma abbastanza distanti dalla realtà e con dubbio impatto pratico, nel Piano si può leggere che "nella sua articolazione essenziale, il Piano Strategico del Turismo è costruito secondo la metodologia generale dei Logic Models, applicata estesamente anche nella programmazione comunitaria". La descrizione riportata nel Piano di questa metodologia riesce soltanto a confermare l'impressione iniziale di scarsa incisività e soprattutto allontana il Piano dall'aggettivo "strategico" che avrebbe dovuto caratterizzarne la redazione in senso più aderente a quanto previsto dalle discipline di management.

Tra "cruscotto informativo", "bilancio sociale" e "piani sostenibili" il Piano scivola sempre più inesorabilmente lontano da quelle logiche di profitto che dovrebbero caratterizzare le strategie proprie di un settore economico come quello analizzato, rifugiandosi sempre di più in fumosi concetti vicini alla responsabilità sociale ed alla *stakeholder theory*, che non fanno che aumentare la confusione su obiettivi e strategie utili per raggiungerli. Il Piano individua anche alcuni principi trasversali: sostenibilità, innovazione e accessibilità/permeabilità dei territori. Questi vengono definiti "la struttura logica" del Piano e sono successivamente declinati in obiettivi specifici. Tutta questa struttura di pianificazione si inserisce in un sistema integrato che nasce dalla necessità di combinare insieme i diversi "prodotti" che compongono il servizio turistico e le conseguenti interdipendenze produttive, oltre che i diversi soggetti, sia pubblici sia privati, che agiscono all'interno del settore. Questa integra-

5 R. D'Aveni, *Hypercompetition: Managing the dynamics of strategic maneuvering*, New York, Free Press, 1994.

zione nel Piano viene effettuata attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti che, a vario titolo, intervengono nel settore ma non è per niente chiaro né come siano selezionati né quali siano i meccanismi specifici che dovrebbero permetterne l'integrazione.

I soggetti scelti e ben "integrati" dovrebbero quindi procedere a lavorare sui tre principi indicati:

A. Sostenibilità: strategie, interventi e azioni del PST devono contribuire a rafforzare sistematicamente la sostenibilità del turismo, nelle sue diverse accezioni relative ad ambiente, territorio, salvaguardia del patrimonio, sistema socioeconomico, cultura e cittadinanza.

B. Innovazione: strategie, interventi e azioni del PST devono contribuire a innovare sistematicamente prodotti, processi, tecnologie e organizzazione dell'attività turistica, a innovare il mercato e le modalità di fruizione, a creare competenze nuove e più avanzate, a supportare la rivoluzione digitale e a rendere più integrata e interoperabile la governance del settore turistico.

C. Accessibilità/permeabilità fisica e culturale: strategie, interventi e azioni del PST devono contribuire a rafforzare sistematicamente l'accessibilità fisica e culturale dei luoghi e dei territori aperti alla valorizzazione turistica. Questo termine ha diverse accezioni, che riguardano: l'accessibilità alla fruizione turistica per tutte le persone senza distinzione alla loro condizione di età o di salute; l'accessibilità di luoghi e territori attraverso sistemi di mobilità sostenibile; la possibilità data ai visitatori di comprendere e interpretare la storia, la complessità e la varietà del patrimonio visitato (permeabilità culturale).

È tutto molto interessante. Ma dove è finito il consumatore? Dov'è il mercato? La sostenibilità è un concetto di enorme rilievo nel caso del turismo ma non è detto che il suo risultato sia gradito al consumatore/turista se ne impedisce la fruizione secondo le sue esigenze o se ne aumenta i costi. L'innovazione può essere di tipo *push* (spinta dalle imprese) o *pull* (trascinata dal mercato). Nel piano non si distingue sul punto e l'unica azione suggerita pare quella di regolamentare i veri innovatori del settore quali Airbnb, Booking ed Expedia che di certo hanno finora soddisfatto i consumatori/turisti in maniera efficace⁶ contribuendo allo sviluppo del turismo più e meglio di tante iniziative corporativistiche. Insomma, in perfetto stile sovietico, pare si miri più ad educare il turista a come debba comportarsi per essere bravo, equo e sostenibile piuttosto che a soddisfarne le esigenze ed invogliarlo a visitare il nostro Paese spendendo il proprio denaro.

Tutta la parte del piano sullo scenario competitivo fa uso di dati solo di natura descrittiva e sembra francamente poco per stabilire relazioni di causa ed effetto e, in ultima istanza, decidere quali strategie attuare per ottenere risultati. Valga su tutti in questo senso l'esempio sui musei:

In questa prospettiva, i dati relativi alla crescita del numero di visitatori e degli introiti nei musei statali confermano quanto questi elementi sinergici rappresentino per l'Italia dei significativi punti di forza di un sistema in grado di competere a livello internazionale. La rivoluzione museale, con le nuove politiche tariffarie, l'autonomia e il lavoro dei direttori selezionati con il bando interna-

6 Per una efficace ricostruzione dell'intervento del governo su queste attività cfr. F. Del Prato, *AirBnB: regolare poco per regolare bene*, IBL Focus, 2016 e E.E. Del Piano, *Booking ed Expedia: un caso da manuale del paradosso dell'Antitrust*, IBL Focus, 2014.

zionale, sta dando importanti risultati che sono di impulso e orientamento per le politiche di sviluppo del turismo culturale, nell'ottica di un continuo rafforzamento del brand Italia.

Che i risultati nel settore, non descritti nel Piano, siano il frutto delle nuove previsioni normative non è illustrato né dimostrato in alcun modo.

Nel Piano si prende atto anche del decremento della presenza media del turista con un impatto negativo sulla spesa pro capite, quantificabile in 38 miliardi di minori entrate valutarie nel periodo dal 2001 al 2015. Non esiste però alcuna analisi delle cause sottostanti a queste performance negative e, in termini di risposta, si sostiene che

Per contrastare questa dinamica, è necessario ripensare al modello di offerta turistica italiana ponendo al centro il concetto di qualità e, contemporaneamente, valorizzando l'immenso e articolato patrimonio materiale e immateriale che il nostro Paese può offrire. Tale scelta consentirà non solo di aumentare la permanenza ma anche la spesa media dei turisti in Italia.

Perfetto. Tutto risolto e senza neanche sforzarsi di capire le determinanti della permanenza del turista che, come è facile intuire, sono indagate comunque nella letteratura economica che evidentemente il Comitato redattore non ha avuto il tempo di studiare⁷.

Il Piano prosegue comunque con una analisi del consumatore che avrebbe dovuto basarsi su più fonti per poter essere considerata attendibile. Il Ministero dimostra anche di conoscere il fenomeno della *sharing economy* che prima viene riconosciuto come "occasione di confronto costruttivo tra i diversi stakeholder e come fattore potenziale di crescita del comparto, soprattutto con riferimento a territori dove la scarsa massa critica delle strutture ricettive o la carenza di infrastrutture comporta oggi uno svantaggio competitivo da colmare.", ma che viene subito dopo fermato sulla soglia del "rispetto della regolamentazione e del regime fiscale e contributivo del settore.". A valle di questa analisi resta comunque il sospetto che i problemi del consumatore non vengano correttamente evidenziati: il lettore continua a non sapere perché i turisti praticino un turismo mordi-e-fuggi, cosa trovano di buono e cosa c'è che non va. Si decide a tavolino cosa serve e cosa è meglio per i turisti e poi si parte con gli investimenti. L'analisi del consumatore riportata non appare in alcun modo sufficiente come elemento fondante di una strategia complessiva. Sembra quasi che l'analisi suggerisca proprio quegli elementi che più sono coerenti con la visione del turismo del Ministero.

Non è possibile ad esempio capire perché una delle innovazioni di prodotto proposte, come lo sviluppo dei borghi, debbano risultare attrattive per i turisti visto che si tratta di novità che ad oggi non appaiono particolarmente richieste se non da qualche minoranza o le cui determinanti non sono state in alcun modo indagate. È noto, e non può essere negato, che il turismo, che ha al centro della sua offerta produttiva la destinazione, ha chiari problemi di sostenibilità o fenomeni peculiari come la stagionalità, ma la chiave dovrebbe restare sempre quella di maggiori investimenti privati nella comunicazione e promozione che aiutino a far funzionare al meglio il meccanismo di mercato e consentano di individuare opportunità per l'innovazione da parte dei produttori sulla base delle informazioni rice-

7 Solo a titolo di esempio cfr. G.E.D.O. Santos, V. Ramos e J. Rey-Maqueira, "Length of stay at multiple destinations of tourism trips in Brazil", *Journal of Travel Research* 54(6), 2015, pp. 788-800 e C. Thrane, "Modelling tourists' length of stay: a call for a 'back-to-basic' approach", *Tourism Economics* 22(6), 2016, pp. 1352-1366.

vute dai consumatori. Fare conoscere le destinazioni poco note può avere senso perché la maggiore efficienza nella circolazione delle informazioni sulle destinazioni migliora certamente il mercato del turismo, rendendo più facili le scelte. Non ha molto senso invece creare nuovi prodotti a tavolino decidendo cosa sia meglio per il turista e attendendo che si riempiano di persone luoghi nei quali nessuno potrà venire per difficoltà nei collegamenti o per assenza o scarsa qualità di infrastrutture di alloggio. Per quanto riguarda gli interventi sulle infrastrutture di trasporto il Piano menziona le carenze riconoscendo che si tratta di un tema che non può interessare il solo settore turistico. Si sofferma però, poi, su una serie di interventi sulla "mobilità alternativa", sulla "mobilità dolce" e sulla rete infrastrutturale "slow", tutti contenuti in uno specifico "Piano Straordinario per la Mobilità Turistica", che francamente sembrano del tutto fuori luogo in un contesto come quello italiano in cui crollano tratti stradali che collegano intere città e in alcune regioni manca del tutto un'adeguata viabilità secondaria⁸. E a proposito di incentivi e contributi ad iniziative del tutto sganciate da serie considerazioni sulla domanda e su analisi di dati storici vale la pena di segnalare l'iniziativa con la quale l'Agenzia del Demanio, in collaborazione proprio con il MIBACT e in diretta relazione con le prescrizioni del PST che mirano ad incentivare l'afflusso di turisti nelle zone meno affollate, ha messo a disposizione oltre 100 edifici storici da assegnare gratuitamente per 9 anni, rinnovabili per altri 9 ed estendibili fino a 50 anni per chi investa in maniera più rilevante, a chi si impegni a ristrutturarli in funzione di un progetto turistico. Non può mancare ovviamente il contributo pubblico all'intera operazione, con lo sfruttamento del c.d. Art Bonus, lanciato già nel 2015 e da utilizzare per il mantenimento ed il restauro di edifici storici⁹. Non scoraggia di certo il vostro amato pianificatore turistico la riflessione che se i turisti in un posto non ci vanno qualche motivo ci sarà e che non sembra affatto che l'Italia si trovi nella fase del ciclo di vita della località turistica che Butler negli anni Ottanta definì "Sviluppo" e nella quale si riteneva necessario, errando, che venissero forniti incentivi per la riconversione di strutture rurali in strutture ricettive¹⁰. Si tratta dell'ennesimo esempio di sperpero del denaro pubblico e di tassazione regressiva con il quale, da anti Robin Hood, si leva ai poveri per dare ai ricchi sulla base di idee preconcepite e sganciate da ogni analisi seria che consentiranno a qualcuno di realizzare una dimora storica in campagna con i soldi dei contribuenti.

Il Piano delinea anche la possibilità di incentivi economici per le aggregazioni di operatori turistici e l'integrazione dei servizi lasciando intravedere il solito programma di contributi a pioggia, con effetti pericolosamente distorsivi del mercato e della tanto auspicata capacità di innovazione. Non mancano poi un po' di strumenti da "marketing di Stato" da affidare ovviamente all'ENIT, i cui recenti insuccessi da "carrozzone di Stato" devono aver convinto il Comitato della capacità e competenza dell'ente, ed una intera sezione sulla "governance efficiente e partecipata".

Un Piano deludente insomma, con una impostazione dirigista e molto poco orientato ver-

8 Sull'importanza delle infrastrutture per il sistema turistico cfr. a titolo di esempio: J. Khadaroo e B. Setanah, "The role of transport infrastructure in international tourism development: A gravity model approach", *Tourism Management* 29, 2008, pp. 831-840.

9 <http://www.telegraph.co.uk/travel/destinations/europe/italy/articles/free-historic-buildings-italy-tourism-scheme/> e <http://www.agenziademanio.it/opencms/it/notizia/Valore-Paese-sono-60-gli-immobili-pubblici-in-gara>

10 R.W. Butler, "The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources", *The Canadian Geographer* 24(1), 1980, pp. 5-12.

so una visione strategica, intento più ad imporre l'agenda piuttosto che a capire se quello che si propone vada fatto e se abbia qualche possibilità di successo. Un piano vecchio, figlio di una cultura che continua a voler selezionare vincitori e vinti, creando nuove rendite di posizione e qualche programma di spesa mirato.

3. Ciò che serve al turismo

Va ribadito che ciò che serve al turismo non è diverso da ciò che serve all'intero Paese: infrastrutture, città con servizi efficienti, liberalizzazione nel settore dei trasporti locali e del trasporto privato cittadino, orari di musei e luoghi di attrazione coerenti con la domanda, minore rigidità nell'organizzazione del lavoro dei luoghi di attrazione, investimenti nella conservazione dei beni culturali consentendo anche ai privati di intervenire, affidando in seguito anche la gestione del bene ed eliminando la inefficiente presenza dello Stato. Insomma, serve "di meno" e non "di più". Viene da chiedersi anzi se serva davvero un Ministero per il Turismo o se sia l'ennesima occasione dirigista di una classe politica troppo abituata ad intervenire per gestire direttamente. Di strategico il Piano ha molto poco perché manca qualsiasi specificazione di strumenti ed azioni. Se, come dichiarato, questi ultimi verranno messi a punto solo successivamente sarebbe stato di certo meglio attendere, consegnando uno strumento operativo completo ed efficace. La strategia senza le azioni serve solo a qualche convegno o, peggio ancora, come quadro generale per permettere di spendere un po' di soldi a pioggia e di contributi per azioni pubbliche di varia natura che lasceranno il Paese con gli stessi problemi di prima ma avranno incrementato almeno un po' il reddito pro capite di chi riesce a vincere i bandi. Se poi le prossime iniziative saranno tutte di segno simile a quella sugli edifici storici c'è ben poco da stare allegri o essere ottimisti perché si conferma soltanto la generale tendenza allo spreco del denaro dei contribuenti.

Il turismo non ha bisogno di pomposi piani strategici per poter aumentare il suo già ottimo contributo alla ricchezza dell'Italia. Ciò che serve allo sviluppo del turismo è ciò che è utile a ciascun imprenditore per servire i propri clienti e fare profitto: uno Stato meno invasivo e più leggero che eviti di regolamentare al fine di favorire rendite di posizione o soggetti che non sanno innovare e vogliono comunque restare sul mercato, una tassazione più leggera, un sistema infrastrutturale efficiente ed un quadro normativo più snello e stabile. Non serve il dirigismo di stampo sovietico ma solo un po' di sana e fresca libertà d'impresa.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.