



## **Diritto - Contratti**

*Il volume intende proporre un contributo alla comprensione delle modalità attraverso cui realizzare progetti ed interventi di promozione del territorio. In particolare, il volume svolge un'analisi delle principali forme di gestione e di organizzazione (fiere, porti, interporti, enti parco) che i territori possono esprimere, anche in maniera integrata tra gli stessi, per conseguire obiettivi di promozione turistica e del territorio in termini generali.*

---

Alceste Santuari è professore incaricato di Diritto Amministrativo nell'Università degli Studi di Trento.

Esperto in materia di servizi socio-sanitari e di organizzazioni non profit e servizi pubblici locali, anche in chiave comparata, è altresì specializzato nel comparto del diritto del turismo e dei trasporti, in specie per quanto attiene alle forme giuridico - istituzionali di gestione dei servizi stessi.

Coordinatore scientifico di importanti progetti UE in materia di trasporti e turismo, è altresì autore di numerose pubblicazioni, nazionali e internazionali.

*Collana diritto / NUOVI CASI*

EDIZIONE SETTEMBRE 2012

© Cendon Libri Editore S.n.c. di Paolo Cendon & C.

via San Lazzaro 8 - 34100 Trieste (TS)

Sito internet: [www.cendonlibri.it](http://www.cendonlibri.it)

E-mail [info@cendonlibri.it](mailto:info@cendonlibri.it)

ISBN 9788898069019

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione, di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati in tutti i Paesi.

# INDICE GENERALE

## Capitolo Primo

### LA PROMOZIONE TURISTICA

1. Premessa - 1.2. Le quattro fasi della promozione turistica In Europa. - 1.3. Gli interventi della Commissione UE. - 1.4. La promozione turistica in Italia. - 1.5. Le Aziende di Promozione Turistica (APT).

## Capitolo Secondo

### LA PROMOZIONE DEL TERRITORIO

2. La promozione e lo sviluppo del territorio. - 2.1. Lo sviluppo locale. - 2.2. Il patto di sistema integrato per lo sviluppo locale. - 2.3. L'innovazione del patto. - 2.4. Caratteristiche e fasi del patto.

## Capitolo Terzo

### GLI ENTI FIERA

3. Un breve inquadramento. - 3.1. Profili giuridici e assetti istituzionali. - 3.2. Le forme giuridico - organizzative. - 3.3. Le fiere quali partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI). - 3.4. Caratteri essenziali delle *public - private partnership*. - 3.5. Brevi considerazioni finali sul ruolo delle fiere quali "agenzie di promozione territoriale".

## Capitolo Quarto

### I PORTI

4. Inquadramento e antinomie. - 4.1. La disciplina normativa. - 4.2. Una nuova configurazione dei porti italiani. - 4.3. Il porto quale agenzia di promozione territoriale. - 4.4. Le reti TEN.

## Capitolo Quinto

### GLI INTERPORTI

5. Inquadramento europeo. - 5.1. La logistica urbana. - 5.2. Il Piano Generale dei Trasporti. - 5.3. L'intermodalità. - 5.4. La legge n.

240/90. - 5.5. La legge n. 204/95. - 5.6. Il piano della logistica del 2001. - 5.7. I provvedimenti attuativi del Piano del 2001. - 5.8. Il piano per la logistica del 2006. - 5.9. È necessaria una *governance* strategica. - 5.10 Il Piano nazionale della Logistica 2011/2020. - 5.11. La natura giuridica dell'interporto. - 5.12. L'assetto organizzativo e istituzionale.

## **Capitolo Sesto**

### **GLI ENTI PARCO**

6. Profili giuridici e assetti istituzionali. - 6.1. Ruoli e funzioni. - 6.2. Dalla tutela alla promozione territoriale. - 6.3. Prospettive di sviluppo.

## Capitolo Primo

# LA PROMOZIONE TURISTICA

**SOMMARIO** 1. Premessa. - 1.2. Le quattro fasi della promozione turistica In Europa. - 1.3. Gli interventi della Commissione UE. - 1.4. La promozione turistica In Italia. - 1.5. Le Aziende di Promozione Turistica (APT).

### 1. Premessa

La promozione turistica e lo sviluppo territoriale integrano due funzioni strategiche nell'assetto complessivo dell'organizzazione turistica e delle azioni di *marketing* territoriale del "sistema-Paese" e delle sue articolazioni territoriali.

Recentemente, si è imposto il connubio tra "promozione turistica" e "promozione del territorio". Invero, i due termini spesso vengono utilizzati insieme se non addirittura quali sinonimi, per indicare che la crescita del turismo "passa" anche e, in molti casi, soprattutto, da un'efficace promozione del territorio.

Conseguentemente, anche per quanto concerne le forme giuridico - organizzative deputate a incarnare la "promozione" si riflette circa strutture e modelli che possano servire contestualmente la promozione turistica intesa quale insieme delle attività collegate ovvero collegabili con i prodotti e i servizi turistici e la promozione territoriale, intesa quale gamma di azioni ed interventi volti a "vendere" quel determinato territorio in termini complessivi ed integrati.

Di qui la necessità di esplorare maggiormente le aree di contiguità tra azioni di marketing territoriale, di promozione turistica e di politica dei trasporti e della logistica, in quanto ambiti intersecantisi "sul" e "nel" territorio.

Quanto sopra riportato evidenzia che il territorio può agevolmente diventare uno strumento al servizio della promozione turistica in generale. Questa, a sua volta, richiede la progettazione, l'organizzazione e la gestione di una rete di soggetti, pubblici e privati, dedicati all'attività di promozione.

### 1.2. Le quattro fasi della promozione turistica in Europa

Ancorché all'Unione Europea non sia riservata una competenza specifica nel settore del turismo, in quanto quest'ultimo costituisce "materia" di competenza degli Stati membri, le istituzioni europee

hanno comunque svolto ad oggi una azione di coordinamento, azione che negli ultimi anni ha assunto una importanza crescente.

L'intervento delle istituzioni comunitarie nel settore "turismo" può essere riferito a quattro fasi diverse:

*Prima fase* (periodo 1957-1979): è caratterizzata da una serie di singole misure tra loro disorganiche, ma comunque facenti capo al principio della libera circolazione delle persone e dei servizi. Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea, non annovera il turismo tra le materie di competenza comunitaria. Il turismo, conseguentemente, risulta condizionato indirettamente dalla sola azione della Comunità, mirante ad affermare e promuovere la libera circolazione delle persone e dei servizi.

Il primo significativo intervento, a livello comunitario, nella materia turismo è rappresentato dalle direttive del Consiglio approvate nel 1968, rispettivamente, con riferimento alla libertà di stabilimento per alcune professioni connesse ad attività ricettive e all'informazione nel settore della ristorazione e al riconoscimento dei titoli professionali del settore stesso.

La Corte Europea di Giustizia, con la sentenza 7 luglio 1976, *Watson vs. Bellmann*, per la prima volta, sancisce il principio secondo cui è riconosciuto non solamente al prestatore di servizi, ma anche al loro fruitore (nel caso di specie i turisti), un diritto alla libera circolazione nei paesi della Comunità per il tempo necessario all'adempimento della prestazione.

*Seconda fase* (periodo 1980-1989): in questo periodo, la Comunità europea sembra orientata a definire una politica di settore più organica e complessiva, assumendo iniziative normative e istituzionali di rilievo.

Il 16 dicembre 1983, il Parlamento di Bruxelles si pronuncia in materia, approvando la prima risoluzione relativa alla "Politica comunitaria nel settore del turismo". Con essa, da una parte, si invitava il Consiglio ad occuparsi della problematica del turismo e, dall'altra, si sollecitava la Commissione ad adottare le necessarie azioni di promozione nell'ottica di una politica comunitaria complessiva.

Successivamente, la Commissione, in data 5 febbraio 1986, approva il programma di "Azione Comunitaria nel settore del turismo". La materia turismo viene definitivamente riconosciuta come attività economicamente rilevante, ammettendo che essa contribuisce particolarmente allo sviluppo armonioso dell'economia e del mercato all'interno della Comunità.

*Terza fase* (periodo 1990-2000): si tratta di una fase contraddistinta da numerose iniziative di incentivazione e progressiva affermazione del ruolo dell'Unione in materia di turismo. La decisione del Consiglio del 21 dicembre 1988 sarà alla base:

- del programma di sviluppo della statistica comunitaria relativa al settore, che mira a consentire un'analisi fondata e approfondita dei flussi, delle stagionalizzazioni e anche delle preferenze proprie del turismo europeo;
- della direttiva 90/314 sui viaggi *all inclusive*;
- del regolamento 91/295/CE, con il quale si dà per la prima volta compiuta disciplina all'*overbooking* nei trasporti.

Nel 1992, vengono definite alcune azioni, tra le quali ricordiamo quelle a tutela dei consumatori-turisti, quali i sistemi di classificazione alberghiera, la multiproprietà, le prenotazioni in eccesso e le procedure di ricorso.

Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 non annovera il turismo fra le materia di competenza comunitaria. E questa esclusione è stata ribadita sia nel corso della Conferenza Intergovernativa del 1996, sia nel Trattato di Amsterdam del 1997. Il turismo, pertanto, continua a presentare un carattere orizzontale e intersettoriale e a rappresentare un fenomeno polivalente e multiforme che non si esaurisce in una attività specifica e caratterizzante.

Ne consegue che, in ambito comunitario, il turismo diviene oggetto di molteplici interventi che, di volta in volta, interessano altri settori di azione (sanità, protezione sociale, trasporti, ambiente, tutela dei consumatori).

*Quarta fase* (periodo 2000 – oggi): in questa fase, si collocano numerosi interventi, in cui è rinvenibile l'intenzione delle istituzioni comunitarie di saldare il principio fondamentale del mercato interno con quello della protezione dei cittadini – turisti:

la libera circolazione delle merci;

- la rimozione degli ostacoli all'integrazione dei mercati dei servizi;
- il potenziamento delle reti di trasporto;
- la riduzione dell'incidenza degli ostacoli fiscali;
- una più efficace tutela dei consumatori.

### **1.3. Gli interventi della Commissione UE**

Nel 2005, la Commissione del Parlamento Europeo per i trasporti e il turismo adotta una specifica relazione sulle nuove prospettive e le nuove sfide per un turismo europeo sostenibile.

Nel corso del 2006, la Commissione si pronuncia nuovamente sul tema del turismo, evidenziando la necessità di rafforzare la *partnership* pubblico-privata all'interno del comparto. La Commissione sottolinea che intende attuare una nuova politica europea del turismo, al fine di migliorare la competitività del settore e creare posti di lavoro grazie alla crescita sostenibile del turismo in Europa e nel resto del mondo.

La Commissione appare dunque consapevole della vasta gamma di attività che caratterizza il comparto del turismo, il quale richiede un'offerta turistica che sappia coniugarsi con un utilizzo sostenibile delle risorse naturali disponibili e che favorisca la ricerca di efficaci ed efficienti PPPs (*public - private partnerships*).

Nel mese di ottobre 2007, la Commissione, a seguito di un documento elaborato dal Gruppo per la sostenibilità del turismo in Europa, ha adottato una specifica Comunicazione, recante "Agenda per un turismo sostenibile e competitivo". Tra gli aspetti oggetto della Comunicazione in parola, si segnala l'attenzione che le istituzioni europee pongono al tema della sostenibilità ambientale quale "asset" riconoscibile dai turisti, sempre più attenti alle politiche di valorizzazione del territorio.

Per realizzare questo obiettivo, la Commissione richiama – ancora una volta – l'importanza delle *partnership* pubblico-private, quale strumento e modalità efficace di governo del territorio e di promozione dello stesso. Al riguardo, la Comunicazione auspica interventi ed azioni "bottom-up", capaci di stimolare e sostenere l'azione di tutti i soggetti coinvolti nella "filiera" del turismo, affinché il territorio/i territori vedano la compartecipazione di soggetti pubblici e di soggetti privati.

Il turismo "esce" dall'angolo per assumere una funzione economica-imprenditoriale capace, allo stesso tempo, di favorire e sostenere quei processi di valorizzazione e promozione territoriale "serventi" rispetto a quelle proprie dei sistemi sanitari, specie a livello locale. In questo contesto, gli stabilimenti e le stazioni termali possono invero rappresentare una risorsa naturale del loco, in grado di attrarre domanda turistica a forte valenza sociale e vocazione europea, grazie soprattutto all'ampia gamma di attività e servizi che le terme, sia singolarmente sia in rete sul territorio, possono offrire.

La Commissione Europea è nuovamente intervenuta sul tema strategico della promozione turistica attraverso la Comunicazione del 30 giugno 2010, recante "L'Europa, prima destinazione turistica mondiale – un nuovo quadro politico per il turismo europeo". Tra l'altro, in quella Comunicazione si può leggere che l'Unione Europea intende:

1. migliorare le competitività del settore turistico in Europa, attraverso le seguenti misure:
  - sostegno dell'innovazione (tecnologica)
  - prolungamento della stagione turistica
  - necessità di approfondire le conoscenze socioeconomiche sul turismo
2. promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità, attraverso:
  - lo scambio di pratiche ottimali tra le reti di destinazioni regionali
  - la creazione di un marchio per il "turismo di qualità"
  - l'elaborazione di un marchio basato sugli indicatori di gestione sostenibile
  - la proposta di una carta per un turismo sostenibile e responsabile
3. consolidare l'immagine e la visibilità dell'Europa come insieme di destinazioni sostenibili e di alta qualità
4. potenziare l'integrazione del turismo nelle politiche e negli strumenti finanziari dell'Unione Europea.

#### **1.4. La promozione turistica In Italia**

La promozione turistica nel nostro ordinamento giuridico ed istituzionale ha ottenuto un riconoscimento "maturo" a seguito dell'approvazione della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante "*Riforma della legislazione nazionale del turismo*".

L'art. 1 della l. n. 135/2001 definiva i principi su cui la normativa intende poggiare, tra i quali, evidenziamo:

- a) il riconoscimento del ruolo strategico del turismo per lo sviluppo economico e occupazionale del Paese nel contesto internazionale e dell'Unione europea, per la crescita culturale e sociale della persona e della collettività e per favorire le relazioni tra popoli diversi;
- b) il sostegno alla crescita competitiva dell'offerta del sistema turistico nazionale, regionale e locale, anche ai fini dell'attuazione del riequilibrio territoriale delle aree depresse;
- c) la tutela e valorizzazione delle risorse ambientali, dei beni culturali e delle tradizioni locali anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile;

- d) il sostegno del ruolo delle imprese operanti nel settore turistico con particolare riguardo alle piccole e medie imprese e al fine di migliorare la qualità dell'organizzazione, delle strutture e dei servizi;
- e) la valorizzazione del ruolo delle comunità locali, nelle loro diverse ed autonome espressioni culturali ed associative, e delle associazioni *Pro Loco*;
- f) il sostegno all'uso strategico degli spazi rurali e delle economie marginali e tipiche in chiave turistica nel contesto di uno sviluppo rurale integrato e della vocazione territoriale;
- g) la promozione della ricerca, dei sistemi informativi, della documentazione e della conoscenza del fenomeno turistico;
- h) la promozione dell'immagine turistica nazionale sui mercati mondiali, valorizzando le risorse e le caratteristiche dei diversi ambiti territoriali.

Alla luce dei principi su esposti, l'art. 5 della legge n. 135/2001 disciplina(va) i Sistemi Turistici Locali, quali "contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate."

La disposizione di cui all'art. 5 individua dunque i sistemi turistici locali quale risultato della libera iniziativa dei territori. I sistemi turistici locali rappresentano, pertanto, una innovazione nel settore della promozione turistica, in specie, per quanto attiene all'organizzazione territoriale della promozione medesima e per quanto riguarda la *partnership* pubblico-privata.

Sotto il profilo giuridico - istituzionale, i sistemi turistici locali, così come disciplinati dall'art. 5 della legge n. 135/2001, riprendono, adattandoli al comparto della promozione turistica, la disciplina tipica dell'amministrazione per accordi e della programmazione negoziata.

A riprova della bontà dell'assetto organizzativo ed istituzionale disposto nell'art. 5 della l. n. 135/01, si segnala – come richiamato in nota – che il medesimo articolo è stato integralmente trasfuso nell'art. 23 del d. lgs. n. 79/2011, così rimarcando l'importanza strategica della promozione e programmazione turistico - territoriale di carattere locale.

Quest'ultima, tuttavia, in specie in un contesto caratterizzato dalla globalizzazione dei flussi e dalla emersione di diversi "turismi", deve poter essere supportata da una visione complessiva (*rectius*: nazionale).

In questo senso, il legislatore, riconoscendo uno dei punti di debolezza del sistema di promozione turistica italiano, che spesso viene additato quale svantaggio competitivo nei confronti di altri Paesi (per tutti la Spagna e la Francia) maggiormente capaci di

promuovere in forma organica e corporate la loro offerta turistica, individua quale priorità il superamento della frammentazione della promozione e della strutturazione dell'offerta turistica (art. 22, comma 1, d. lgs. n. 79/2011).

A questo scopo, il decreto in parola identifica alcuni circuiti nazionali di eccellenza, i percorsi, i prodotti e gli itinerari tematici omogenei che collegano regioni diverse lungo tutto il territorio nazionale capaci di sostenere e potenziare l'offerta turistica del sistema Italia (art. 22, comma 2), che corrispondono ai "prodotti tipici" che definiscono il turismo italiano:

- turismo della montagna;
- turismo del mare;
- turismo dei laghi e dei fiumi;
- turismo della cultura;
- turismo religioso;
- turismo della natura e faunistico;
- turismo dell'enogastronomia;
- turismo termale e del benessere;
- turismo dello sport e del golf;
- turismo congressuale;
- turismo giovanile;
- turismo del *made in Italy* e della relativa attività industriale e artigianale;
- turismo delle arti e dello spettacolo.

### **1.5. Le Aziende di promozione turistica (APT)**

Tradizionalmente, alle APT, enti strumentali delle Regioni, erano affidati i servizi di informazione e assistenza turistica. In epoca recente, le APT, da un lato, hanno subito, in larga parte, la trasformazione in società di capitali, aperte anche alla partecipazione di altri soggetti, pubblici e/o privati.

Dall'altro, hanno assunto nuove funzioni quali la realizzazione di iniziative di marketing turistico, di valorizzazione del patrimonio ambientale, culturale e storico dell'ambito di riferimento, nonché lo svolgimento di attività di intermediazione e prenotazione di servizi e pacchetti turistici formati da prodotti trentini. Le APT, conseguentemente, accanto alle attività tradizionali di assistenza e informazione turistica, oggi svolgono anche una "classica" attività di pertinenza delle agenzie di viaggio, quale è la commercializzazione di pacchetti turistici "all inclusive".

Le APT contemplanò al loro interno la presenza di istituzioni ed operatori privati e *non profit* del territorio, assumendo pertanto una

fisionomia giuridico - organizzativa ad elevata vocazione pubblicistica, attesi gli obiettivi e le funzioni da svolgere.

La promozione turistica sembra dunque prestarsi bene per “testare” esempi virtuosi di sussidiarietà, che sappiano, da un lato, rafforzare il comparto turistico e, dall’altro, siano in grado di sperimentare nuove modalità di *partnership* pubblico-privato.

Invero, oggi nelle APT è possibile realizzare la sintesi delle diverse sensibilità ed aspettative dell’ambito territoriale di riferimento, che rende le APT medesime uno strumento giuridico - organizzativo essenziale per le politiche di promozione turistica di un determinato territorio.