

L'organizzazione del «turismo» in Campania nella legge regionale n. 18/2014. Un modello culturale e ambientale come opportunità di sviluppo eco-sostenibile

1. Il turismo come elemento di crescita civile, culturale e sociale: un importante fattore di sviluppo per il territorio regionale. – 2. Le finalità della legge regionale della Campania n. 18 del 2014 in materia di organizzazione turistica. – 3. Le competenze della Regione e i ruoli degli altri attori istituzionali. – 4. I Poli turistici locali (PTL). – 5. L'Agenzia regionale per la promozione del turismo e dei beni culturali della Campania. – 6. Le novità strategiche: il Programma annuale per il turismo e il «valore sociale» delle Pro loco. – 7. Il Turismo rurale e il binomio «turismo e agricoltura». – 8. I servizi di informazione e accoglienza turistica (SIAT) e la Carta del turista. – 9. Conclusioni.

1. – *Il turismo come elemento di crescita civile, culturale e sociale: un importante fattore di sviluppo per il territorio regionale.* Il termine «turismo» secondo la definizione dell'organizzazione mondiale del turismo (*World Tourism Organization*) ⁽¹⁾ è la pratica, l'azione, svolta da coloro che viaggiano e visitano luoghi a scopo di svago, conoscenza e istruzione.

Nel nostro paese, dal punto vista degli studi di diritto costituzionale, il concetto di «turismo» costituisce una materia riservata alla legislazione esclusiva delle Regioni in base al quarto comma dell'art. 117 ⁽²⁾ della Costituzione, così come riformulato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 ⁽³⁾. Il termine, seppur scomparso dalla vigente Carta costituzionale, continua oggi ad essere richiamato in fonti di rango costituzionale, come ad esempio negli Statuti speciali che conservano espressi riferimenti al «turismo». Pur essendo venuto meno il limite posto dalle leggi statali contenenti i principi fondamentali della materia (si pensi alle leggi quadro «o cornice»), non sono venuti meno invece i c.d. limiti impliciti, quali per esempio l'attività economica, la tutela dei consumatori e la libertà di circolazione, la tutela dei beni culturali e dell'ambiente, ecc., ovvero tutti quei fattori che fanno da perimetro alla politica del turismo e ne influenzano le direttive generali.

È l'art. 9 della Costituzione che rappresenta (anche per mezzo di una cospicua evoluzione dottrinale e giurisprudenziale) la garanzia costituzionale della materia «turismo» (e/o dell'ambiente turistico e/o del patrimonio turistico nazionale), che va inteso non solo come protezione e valorizzazione del «bello» estetico, ma anche come tutela e promozione del carattere identitario di un popolo e delle sue peculiarità storiche, ambientali e culturali ⁽⁴⁾.

Lo stesso art. 2 della Costituzione costituisce una norma di grande importanza per il diritto costituzionale del turismo; la clausola aperta dei diritti inviolabili, infatti, può e deve rappresentare la copertura costituzionale del «diritto al turismo» che la Repubblica (intesa come l'insieme degli attori istituzionali) deve riconoscere e garantire come *diritto della persona*, sia ai singoli che agli associati. La legge quadro n. 135/2001, nel definire i principi normativi di riferimento per lo sviluppo turistico locale, ha lasciato alle singole regioni l'opportunità, e non il vincolo, di attuare processi di creazione dei Sistemi turistici locali che potessero rappresentare una risposta alle esigenze proprie dei vari territori, mediante forme di coordinamento e di integrazione degli attori locali. Proprio in tal senso, quindi, le regioni hanno avuto la facoltà di recepire, mediante una apposita legge regionale, l'art. 5 della citata legge n. 135.

Successivamente, in una fase molto recente, è stato emanato il decreto legislativo del 23 maggio 2011, n. 79, c.d. «Codice del turismo», che ha previsto, nei limiti consentiti dalla competenza statale, le norme

necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative in materia di turismo, provvedendo al riordino, al coordinamento e all'integrazione delle disposizioni legislative statali vigenti, nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e delle attribuzioni delle regioni e degli enti locali.

In questa cornice si spiegano oggi la portata, la natura e l'ambito di applicazione delle diverse legislazioni regionali sul turismo emanate dalle regioni italiane, considerate queste ultime gli attori istituzionali (o i livelli di governo) maggiormente depositari della *governance* turistica sull'intero territorio regionale.

In Campania, dopo molti anni di vuoto, o c.d. di deficit normativo, solo di recente il Consiglio regionale ha approvato la legge n. 18 dell'8 agosto 2014 sul turismo, rubricata precisamente «*Organizzazione del sistema turistico in Campania*»⁽⁵⁾.

Come è noto la Campania è una Regione che possiede in sé un patrimonio ambientale e culturale senza eguali, da tutelare e valorizzare nella sua totalità; le sue bellezze artistiche, i suoi paesaggi ed il binomio *ambiente e cultura* catturano l'attenzione del professionista intellettuale, del visitatore più distratto e dell'appassionato dell'arte, che rimangono tutti conquistati da tanta bellezza. Da qui, dunque, la necessità di una riorganizzazione sistematica del turismo per quella parte dell'Italia meridionale che si estende sul versante del mare *Tirreno*, dalla *foce del Garigliano* al *Golfo di Policastro*.

Nell'art. 1 della legge n. 18 dell'8 agosto 2014 si riconosce il ruolo *fondante e primario* che il turismo ha storicamente avuto nella maturazione e nell'evoluzione del fenomeno a livello nazionale, europeo e mondiale; per questi fini la Regione deve curare e promuovere il turismo sia nell'ambito pubblico che in quello privato.

Nell'ambito pubblico si riconosce che il «*turismo contribuisce alla crescita civile, culturale, sociale e morale delle comunità ospitanti, degli ospiti e dei visitatori*»; il turismo, in quanto occasione di relazioni aperte e positive tra i popoli, costituisce importante motivo di incremento e di tutela dei patrimoni comuni, ambientali e identitari.

Nell'ambito privato, invece, la Regione riconosce che «*il turismo crea consistente valore economico e costituisce fattore produttivo, stimolo ed opportunità di iniziativa imprenditoriale*»; pertanto la risorsa «turismo» viene elevata a volano di sviluppo dell'economia campana.

L'emanazione della legge dà inizio ad una fase molto importante per la *governance* del turismo, nell'ambito di una Regione ricca di potenzialità, di attrattori culturali e ambientali.

Come si vedrà, molte sono le peculiarità proposte nel nuovo modello di programmazione del turismo in ambito regionale: si spazia dagli aspetti istituzionali organizzativi e più pragmatici, a quelli più propriamente di principio con carattere valoriale.

Tra le novità più importanti, a nostro avviso, vi è sicuramente la costituzione degli Ambiti turistici omogenei e dei Poli turistici locali, nonché il riconoscimento del «*Turismo rurale*» con il quale s'intende valorizzare le aree interne, tutelare le tradizioni popolari, l'identità storica e le vocazioni produttive delle piccole comunità locali, al fine di «rianimare» i centri storici e garantire uno sviluppo eco-sostenibile⁽⁶⁾.

2. – Le finalità della legge regionale della Campania n. 18 del 2014 in materia di organizzazione turistica. La nuova legge regionale sul turismo in Campania, nel prevedere l'abrogazione di alcune disposizioni già esistenti⁽⁷⁾, definisce da un lato le competenze, le funzioni e le attività della Regione, degli enti locali e degli altri organismi pubblici e privati in materia di turismo, e dall'altro prevede i principi fondamentali cui devono informarsi le attività dei soggetti istituzionali coinvolti.

Secondo questa normativa, infatti, gli enti preposti alla politica del turismo regionale operano nel rispetto di determinate misure, ossia dei principi di:

- a) cooperazione e partenariato tra ambito pubblico ed ambito privato;
- b) sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione;
- c) integrazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo, garantendo le necessarie forme di cooperazione e le procedure di raccordo e di concertazione.

La legge regionale n. 18 del 2014 (art. 2), nell'indicare più precisamente le finalità essenziali della nuova disciplina, stabilisce che la Regione deve intervenire per:

- definire e sostenere le azioni volte al rafforzamento ed alla qualificazione del sistema turistico regionale;
- sostenere la crescita della competitività del sistema turistico regionale;
- definire le politiche di valorizzazione coordinata delle risorse turistiche. In questi termini occorre tutelare e valorizzare il patrimonio dell'ambiente e dei beni culturali, il patrimonio termale, delle tradizioni locali, il turismo rurale, il turismo religioso, nonché il turismo delle produzioni agricole, enogastronomiche ed artigianali tipiche del territorio regionale;
- promuovere e consolidare l'immagine unitaria e complessiva del sistema turistico regionale, valorizzando le risorse turistiche dei patrimoni diffusi del territorio regionale anche delle aree interne.

Al fine di creare un modello partecipato e globale, la nuova legislazione regionale mira a valorizzare ed incentivare il sistema delle autonomie locali, il sistema delle imprese e delle autonome espressioni associative nell'ambito delle comunità territoriali, per assumere le iniziative di sviluppo turistico in relazione alla diffusa presenza di risorse e del crescente ruolo dell'economia turistica nel territorio regionale.

In questo contesto, secondo il dettato normativo, la Regione intende anche favorire lo sviluppo di attività turistiche dei soggetti ai quali sono stati affidati in concessione beni confiscati alla criminalità organizzata, attribuendo titolo di preferenza alle cooperative o ai consorzi di cooperative sociali di giovani di età inferiore a 35 anni. L'art. 2, lett. f), della legge n. 18 del 2014, infatti, costituisce un'importante elemento di novità come modello di rilancio e sviluppo socio-economico delle aree degradate e meritevoli di riscatto sociale attraverso l'imprenditoria giovanile e la risorsa turismo. Tra gli obiettivi da perseguire, vi è anche quello di promuovere i *marchi* che caratterizzano i prodotti ed il territorio, nonché di favorire la qualità complessiva del sistema turistico regionale, dei prodotti e dei servizi turistici.

Non deve trascurarsi l'obiettivo di sostenere il rafforzamento strutturale e competitivo dell'offerta turistica regionale attraverso il miglioramento della qualità dell'organizzazione delle strutture e dei servizi turistici, supportando il ruolo delle imprese operanti nel settore, in collaborazione con gli istituti secondari superiori ed il sistema universitario italiano ed europeo (anche attraverso l'istituzione di borse di studio e di stage formativi).

Altra interessante finalità della legge è quella di promuovere azioni di formazione professionale per la qualificazione degli operatori e per l'alta formazione al servizio del complessivo comparto turistico, nonché quella di favorire lo sviluppo dei servizi basati sull'utilizzo di tecnologie innovative dell'informazione e della comunicazione (anche tramite il *web*).

In sostanza, come si vedrà nel dettaglio in avanti, la nuova legge regionale, tanto attesa e richiesta da più parti, intende promuovere l'immagine turistica della Campania in ambito nazionale ed internazionale, accrescere così la qualità dell'accoglienza turistica e migliorare l'accessibilità ai servizi, tutelare i diritti di pari opportunità ed assicurare il rispetto dei doveri degli operatori e degli utenti.

3. – Le competenze della Regione e i ruoli degli altri attori istituzionali. All'art. 3 della recente legge in materia di turismo, alla Regione sono attribuiti compiti di *pianificazione e programmazione* della politica regionale sul turismo in Campania.

Secondo il nuovo dettato normativo, infatti, la Regione esercita le competenze in materia di turismo, provvedendo allo svolgimento di numerose funzioni amministrative.

In primis, essa partecipa alla definizione delle politiche e della programmazione turistica nazionale ed europea mediante la «partecipazione» alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, alla Conferenza unificata, al Comitato permanente di coordinamento in materia di turismo, nonché alle riunioni e all'attività dell'Agenzia nazionale del turismo.

Nell'ambito della *governance* turistica, la Regione definisce le politiche regionali e cura la programmazione delle attività a sostegno del turismo, favorendo le iniziative ed il coordinamento dei soggetti che operano sui territori.

Tra le finalità più importanti assegnate dal legislatore alla Regione (quale maggiore attore istituzionale del turismo) troviamo la definizione della disciplina relativa alle imprese e alle professioni turistiche, nel rispetto dei principi generali della normativa statale in materia, ed ancora la definizione delle modalità di accesso, per i soggetti pubblici e privati, ai finanziamenti di diversa natura.

Compito della Regione è anche la promozione dell'immagine del territorio regionale, delle comunità locali, del patrimonio materiale ed immateriale, delle risorse naturali, delle produzioni e dei servizi in Italia ed all'estero.

In questa prospettiva la Regione, inoltre, deve assicurare la tutela dei diritti degli ospiti e dei visitatori, nonché l'istituzione, la regolamentazione ed il coordinamento dei *servizi di informazione e di accoglienza turistica* (denominati *S.I.A.T.*) in collaborazione con le associazioni di categoria degli operatori turistici maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Come si vedrà in seguito, tra i compiti istituzionali attribuiti alla Regione vi è il riconoscimento dei *poli turistici locali*, di seguito denominati PTL, nonché la correlata vigilanza sull'attuazione dei programmi di attività dei medesimi.

Accanto ai compiti di pianificazione in senso stretto, a questo livello di governo sono affidati i compiti e le funzioni amministrative concernenti l'incentivazione ed il sostegno alle azioni di riqualificazione e di ammodernamento dei beni, degli impianti e dei servizi gestiti dalle imprese operanti per il turismo, anche con le misure dirette a favorire forme di aggregazione di imprese turistiche.

Molto interessanti sono poi i compiti di verifica, vigilanza e controllo attribuiti alla Regione, tra cui:

- la determinazione e la regolamentazione degli standard di qualità delle strutture ricettive e dei servizi offerti dai soggetti operanti per il turismo, anche migliorativi dei livelli minimi previsti dalla normativa vigente;
- la vigilanza sulla qualità dei servizi per il turismo offerti nel territorio regionale e l'esercizio dei relativi poteri ispettivi, nonché la tenuta, l'aggiornamento dell'elenco e la vigilanza delle associazioni senza scopo di lucro con finalità ricreative, culturali e sociali, operanti a livello nazionale con sedi operative nel territorio regionale.

Ulteriori compiti riguardano l'impianto ed il continuo aggiornamento del sistema informativo regionale per il coordinamento della raccolta dei dati per l'elaborazione e la diffusione delle informazioni dei servizi pubblici e privati utili al turismo. Infine, tra le funzioni amministrative affidate alla Regione, figura la regolamentazione in materia di *gestione del demanio marittimo* con finalità turistico-ricreative, nonché la pubblicazione annuale dell'elenco regionale delle agenzie di viaggi e turismo nel bollettino ufficiale della Regione Campania.

Accanto ai compiti di pianificazione e programmazione, verifica e controllo attribuiti alla Regione, la nuova legge individua le funzioni amministrative e le *competenze delle Province e della città metropolitana* che sono indicate rispettivamente all'art. 4 della legge n. 18 del 2014.

In base a questa disposizione, le Province e la città metropolitana esercitano le competenze in materia di turismo, provvedendo allo svolgimento dei seguenti compiti e funzioni:

a) la partecipazione alla formazione dell'atto triennale di indirizzo della Regione per il turismo previsto dall'articolo 3, comma 2, della stessa legge;

b) la promozione dei Poli turistici locali (PTL) anche attraverso la partecipazione agli stessi.

Le attribuzioni dei Comuni sono invece indicate nell'art. 5 della nuova normativa. Tale disposizione stabilisce che i Comuni esercitano le competenze in materia di turismo, provvedendo in particolare allo svolgimento di numerosi compiti, tra cui: la promozione dei PTL, anche attraverso la partecipazione ai medesimi; la partecipazione all'attivazione dei SIAT; l'armonizzazione per l'erogazione dei servizi pubblici in funzione delle esigenze dei flussi turistici; l'organizzazione dei servizi turistici di base relativi all'accoglienza; l'attuazione delle procedure amministrative in materia di strutture ricettive e di agenzie di viaggi e turismo, nonché la trasmissione alle strutture competenti dei dati relativi all'offerta turistica disponibile nel territorio comunale.

Al fine di promuovere ed assicurare la concertazione, la cooperazione istituzionale e il confronto tra livelli diversi di governo, all'art. 6 della nuova legge è prevista l'istituzione del c.d. «*Tavolo istituzionale delle politiche turistiche*» che svolgerà l'attività di natura consultiva per gli atti aventi rilevanza in materia di politiche turistiche⁽⁸⁾.

4. – I Poli turistici locali (PTL). Come si è già anticipato, tra le novità più importanti della nuova legge vi è l'istituzione dei *Poli turistici locali*, ossia di quelle «forme associative» di soggetti pubblici e privati, chiamate ad operare negli *Ambiti territoriali turistici omogenei*.

Gli Ambiti territoriali turistici omogenei (art. 7), individuati dalla Giunta regionale⁽⁹⁾, sono aree delimitate nelle quali, *per storia turistica o per chiara potenzialità*, sono organizzate ed ottimizzate le offerte dei servizi pubblici e privati per il turismo e dove sono integrati il patrimonio umano, ambientale, produttivo e culturale del territorio.

In ciascun Ambito territoriale turistico omogeneo è prevista ed incoraggiata dalla Regione la progettazione di un Polo turistico locale (PTL). Secondo il tenore letterale dell'articolato normativo sono definiti Poli turistici locali (PTL) *le forme associative di soggetti pubblici e privati che operano per il turismo all'interno degli ambiti turistici territoriali omogenei* (art. 8).

Secondo il nuovo spirito della legge i PTL hanno le seguenti finalità (art. 9):

a) redazione del programma annuale dei servizi e delle attività di promozione turistica del PTL;

b) attuazione di interventi per il miglioramento della qualità dei servizi turistici, dell'accoglienza, dell'accesso e della ricettività, attuati o gestiti da soggetti pubblici o privati;

c) sostegno all'attuazione di interventi, anche infrastrutturali, necessari alla qualificazione e dalla diversificazione dell'offerta turistica dell'ambito territoriale di riferimento, nonché alla riqualificazione urbana e territoriale delle località appartenenti al medesimo PTL;

d) inserimento di interventi di valorizzazione delle risorse locali per fini turistici all'interno degli strumenti di pianificazione e di programmazione regionale;

e) sostegno delle attività e dei processi d'integrazione tra soggetti pubblici o privati nell'ambito del settore turistico;

f) sostegno alla crescita della cultura dell'ospitalità nelle comunità residenti e della professionalità degli operatori del comparto.

La nuova normativa regionale prevede regole chiare sulla costituzione dei PTL, più precisamente specificate all'art.10, secondo cui gli enti locali ed i soggetti privati, in forma associata, maggiormente rappresentativi sul territorio nel settore turistico⁽¹⁰⁾ (e che operano in un ambito territoriale turistico omogeneo), progettano e propongono alla Regione la costituzione del PTL. Va notato che la partecipazione congiunta di soggetti pubblici e privati alla costituzione del PTL è condizione necessaria per ottenere il riconoscimento da parte della Regione.

La Regione riconosce la costituzione di un PTL per ciascun ambito territoriale turistico omogeneo; tuttavia se entro centoventi giorni dalla data dell'individuazione degli ambiti territoriali turistici omogenei, gli enti pubblici ed i soggetti privati non avviano alcuna attività di concertazione per la costituzione del PTL in ciascun ambito territoriale turistico omogeneo, la Regione, in raccordo con le

province, la città metropolitana, i comuni e le unioni di comuni dello stesso ambito territoriale promuove le iniziative per la sua costituzione (avviano così una *costituzione d'ufficio* dei PTL). Il procedimento di istituzione dei PTL è previsto all'art. 11 della legge n. 18/2014, secondo cui il promotore del PTL presenta un'apposita istanza alla struttura amministrativa regionale competente in materia di turismo. Tale istanza deve essere corredata da alcuni allegati, tra cui:

- a) l'elenco dei soggetti costituenti ed aderenti al PTL;
- b) l'atto costitutivo del PTL;
- c) il piano economico-finanziario per il funzionamento gestionale e per le attività del PTL.

Ciascun PTL, riconosciuto ai sensi dell'art. 11 ⁽¹¹⁾, definisce il *programma annuale dei servizi e delle attività* e che contiene l'analisi dell'ambito territoriale di riferimento, nonché degli specifici strumenti di pianificazione ed i progetti di sviluppo già in corso o in via di definizione. Il programma annuale, inoltre, deve contenere il piano di gestione dei servizi dell'accoglienza, i finanziamenti attivati e programmati nell'ambito territoriale turistico omogeneo, le linee di intervento ed il dettaglio delle attività, le criticità rilevate, gli obiettivi da perseguire ed i risultati attesi, nonché, la sostenibilità sociale ed ambientale di ciascun intervento.

Siffatto strumento di programmazione annuale deve considerare e contenere la connessione tra le proposte del PTL e gli interventi già previsti da altri soggetti istituzionali, includere il piano finanziario con indicazione delle forme e delle fonti di finanziamento, nonché, il crono-programma delle attività.

Va detto che il programma annuale dei servizi e delle attività dei singoli PTL deve essere coerente con l'atto triennale di indirizzo della Regione per il turismo; pertanto ciascun PTL (quale strumento di promozione del turismo a carattere locale) deve informarsi all'atto di indirizzo strategico della Regione avente una portata più ampia. Va ricordato, ai sensi della recente normativa, che ciascun PTL deve approvare il programma annuale dei servizi e delle attività entro il 30 giugno dell'anno antecedente a quello di riferimento e lo trasmette alla Regione entro trenta giorni dalla sua approvazione.

Ciò posto la Regione deve verificare la coerenza dei programmi annuali dei servizi e delle attività dei PTL (art. 13), in relazione all'atto triennale di indirizzo adottato della Regione.

In questa direzione la Regione svolge le funzioni di controllo nell'attuazione dei programmi annuali dei servizi e delle attività dei singoli PTL, ed, in particolare, verifica lo stato di avanzamento dei programmi, controlla gli spetti finanziari ed economici, la tempistica degli interventi e la rispondenza delle attività svolte in relazione a quanto programmato ⁽¹²⁾.

Ai sensi dell'art. 14 della nuova legge, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale delegato in materia di turismo, revoca il riconoscimento dei PTL nei casi di mancato svolgimento della propria attività e nelle ipotesi di accertata inadempienza rispetto alle finalità istitutive o ai comportamenti e alle attività in contrasto con le medesime finalità. La revoca del riconoscimento viene disposta anche per difformità delle attività realizzate rispetto al programma annuale dei servizi e delle attività e nelle situazioni di irregolarità nel funzionamento o nella gestione del PTL. La revoca inoltre opera nei casi di recesso di oltre la metà dei soggetti costituenti il PTL e per la sopravvenuta carenza dei requisiti costitutivi previsti dall'art. 10. Va notato che in caso di revoca del riconoscimento del PTL, le finalità di sua competenza sono perseguite dalla Regione stessa.

5. – L'Agenzia regionale per la promozione del turismo e dei beni culturali della Campania. Con la legge regionale n. 18 del 2014 viene istituita in Campania l'*Agenzia regionale per la promozione del turismo e dei beni culturali* avente l'obiettivo di attuare la programmazione regionale in materia e promuovere il turismo e i beni culturali nel territorio regionale.

Lo scopo principale di tale *Agenzia* è quello di operare come strumento di raccordo tra le azioni dei Poli turistici locali, assicurando, a nostro avviso, i risultati di una buona politica turistica – integrata e pianificata – non più frutto dell'improvvisazione e dell'emergenza istituzionale.

Ai sensi dell'art. 15 della legge regionale n. 18, l'Agenzia è *ente pubblico non economico*, dotato di autonomia statutaria ⁽¹³⁾, organizzativa, amministrativa, patrimoniale e contabile.

In generale, questo nuovo soggetto istituzionale è chiamato a svolgere le attività di interesse regionale in materia di promozione del turismo e dei beni culturali, a supporto delle finalità della legge, nel rispetto degli atti di indirizzo e di programmazione regionale, nonché delle direttive degli organi di indirizzo fissati dalla Regione.

Più in particolare, invece, l'Agenzia organizza ogni attività ed iniziativa, in Italia e all'estero, volta a favorire praticamente la promozione del turismo e dei beni culturali della Regione Campania, garantendo l'unitarietà, il coordinamento e l'efficacia degli interventi.

Il suo fine istituzionale, dunque, è anche quello di alimentare e diffondere l'immaginario turistico del territorio regionale, nonché quello di raccogliere, armonizzare, aggiornare e rendere accessibili i flussi di informazione dei servizi del turismo, aggiornare i contenuti e gli strumenti della comunicazione dell'offerta turistica con i sistemi avanzati della conoscenza scientifica e tecnologica.

Nell'ambito delle attività turistiche, l'Agenzia gestisce le funzioni dei club di prodotto nel settore delle politiche turistiche regionali e svolge le attività di promozione e di marketing territoriale, anche attraverso il raccordo delle azioni dei singoli PTL.

Tra i suoi compiti principali, figura anche quello di assicurare il monitoraggio dei flussi turistici in Campania e di verificare le variazioni quali-quantitative dei servizi, nonché il compito di controllare le principali variabili economiche e sociali che influenzano la domanda e l'offerta turistica, ed ancora quello di fornire il supporto conoscitivo alla programmazione delle attività promozionali e degli investimenti ⁽¹⁴⁾.

In base al dato letterale della nuova normativa, sono organi interni dell'Agenzia: a) il *Consiglio di indirizzo*; b) il *Direttore generale*; c) il *Collegio dei revisori dei conti* ⁽¹⁵⁾(art. 16 e ss.).

Il *Consiglio di indirizzo dell'Agenzia* ⁽¹⁶⁾, presieduto dal Presidente della Giunta regionale o suo delegato, è nominato dal Consiglio regionale, resta in carica per l'intera legislatura e fino all'insediamento della nuova Giunta regionale. Esso è composto da:

- a) cinque esperti nel settore turistico ed agrituristico, nominati dal Presidente della Giunta regionale, su proposta dell'assessore delegato in materia di turismo, dei quali uno designato dall'Unione regionale delle camere di commercio e tre dalle associazioni di categoria del settore turistico ed agrituristico, facenti riferimento alle confederazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale;
- b) cinque esperti nel settore turistico ed agrituristico designati dal Consiglio regionale.

Alle riunioni del Consiglio di indirizzo partecipa, con funzione consultiva, il Direttore generale dell'Agenzia. Il Consiglio di indirizzo si riunisce, su convocazione del Presidente, almeno due volte l'anno e possiede i seguenti compiti: a) definisce le linee programmatiche in base alle quali il Direttore generale elabora il piano esecutivo delle attività dell'Agenzia ⁽¹⁷⁾; b) verifica l'attuazione degli indirizzi con particolare riferimento alle scelte strategiche dell'ente ed alla realizzazione dei programmi operativi.

Altro organo dell'Agenzia è il *Direttore generale* (art. 18) che è nominato dal Presidente della Giunta regionale, su proposta dell'assessore delegato in materia di turismo e dei beni culturali, previo parere della Commissione consiliare competente; questi è scelto tra i soggetti iscritti nel ruolo del personale dirigente della pubblica amministrazione ovvero tra esperti e professionisti esterni all'amministrazione regionale, in possesso di particolari seguenti requisiti e competenze tecniche ⁽¹⁸⁾. Il Direttore generale resta in carica per tre anni, salvo conferma. Quest'organo ha la rappresentanza legale dell'Agenzia e predispose lo statuto, il regolamento e il piano esecutivo dell'agenzia (previsti dall'art. 15 comma 2) da trasmettere alla Giunta regionale per l'approvazione.

Tra i suoi compiti vi è anche la redazione dei bilanci preventivi ed i conti consuntivi dell'agenzia. Il Direttore è il responsabile dell'organizzazione e della gestione del personale dell'agenzia e svolge le attività previste dallo statuto e dal regolamento dell'agenzia ⁽¹⁹⁾.

Altro organo interno è il *Collegio dei revisori dei conti* (art. 19), composto da tre membri effettivi e due membri supplenti, che siano in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli enti locali, secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti; questo organo, secondo la nuova legge, è nominato dal Consiglio regionale ⁽²⁰⁾. In particolare, il Collegio dei revisori dei conti provvede a esprimere il parere sulle proposte del bilancio di previsione, delle variazioni di bilancio e del conto consuntivo dell'agenzia, nonché a vigilare sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Agenzia ⁽²¹⁾. La nuova *governance* del turismo dunque, così come risulta dalla legge regionale che stiamo esaminando, si appresta ad assicurare risultati nel lungo periodo e punta ad esaltare le competenze dell'Agenzia come collettore di sinergie, mettendosi al centro di una rete di programmi che ha bisogno di essere armonizzata ed orientata da una visione strategica più ampia.

Nonostante l'entusiasmo prodotto dalla creazione di un'unica istituzione regionale – quale l'Agenzia per il turismo – (tra l'altro modello già presente nelle altre esperienze regionali in Italia) la scelta operata dal Consiglio Regionale di centralizzare nel capoluogo regionale le politiche turistiche attraverso la costituzione di un'unica Agenzia è stata da alcuni già criticata. Secondo una parte dei commentatori, infatti, questa istituzione, che andrà a sostituire gli attuali Enti provinciali per il turismo, purtroppo già da tempo svuotati e commissariati, non porterà concreti vantaggi in quanto verranno mortificate le istanze dei territori locali e il processo stesso di decentramento ⁽²²⁾.

A nostro avviso, il modello dell'Agenzia regionale, invece, potrà assicurare la concreta realizzazione di una politica turistica sicuramente più organica e sinergica su tutto il territorio non più di carattere emergenziale, laddove la vera occasione di riscatto da parte dei singoli territori (e delle loro istanze locali) sarà da ricercarsi nella effettiva realizzazione e funzionamento dei Poli turistici locali che, attraverso il partenariato pubblico e privato, potranno programmare azioni di rilancio delle diverse peculiarità del territorio campano. Sarà dunque la reale promozione del Polo turistico locale la vera occasione per elevare le identità locali e sostenere le risorse turistiche dei singoli territori provinciali non più lasciati soli ma coordinati da una struttura di raccordo che sarà appunto l'Agenzia per il turismo.

6. – Le novità strategiche: il Programma annuale per il turismo e il «valore sociale» delle pro loco. Secondo la legge sul turismo in Campania la Giunta regionale, su proposta dell'assessore delegato in materia di turismo e in coerenza con il bilancio regionale (e previo parere della Commissione consiliare competente in materia di turismo) entro il 31 ottobre di ciascun anno approva il *Programma annuale della Regione per il turismo*, in coerenza con l'*Atto di indirizzo triennale della Regione per il turismo*, previsto dall'art. 3, comma 2.

Il Programma annuale della Regione per il turismo comprende il piano esecutivo delle attività dell'Agenzia ed i programmi dei servizi e delle attività proposti dai PTL.

Il programma annuale, sulla base delle risorse nazionali, regionali ed europee disponibili, prevede indicazioni per le forme di sostegno e di incentivazione contenute nell'avviso pubblico di cui all'articolo 15, comma 8, per la selezione di progetti che prevedono l'avvio di attività economiche connesse al turismo, promossi da soggetti, singoli o associati, con la partecipazione di giovani, ai quali sono stati affidati beni confiscati alla criminalità organizzata.

Gli atti di indirizzo tengono conto della nuova realtà istituzionale che vede la soppressione degli Enti Provinciali per il turismo. Le procedure per lo scioglimento degli enti provinciali per il turismo e delle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo (art. 22), sono portate a compimento entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della nuova legge. In base alle nuove norme la Regione subentra nei rapporti giuridici attivi e passivi dei disciolti Enti provinciali del turismo (c.d. EPT), con esclusione di quelli relativi al personale che è trasferito nei ruoli del personale della costituenda Agenzia regionale per la promozione del turismo e dei beni culturali della Campania con le qualifiche e le anzianità di servizio

possedute alla medesima data (senza soluzione di continuità e fatto salvo la determinazione dei rapporti di lavoro con il personale che afferisce alle competenze dirette della Giunta regionale) ⁽²³⁾.

Fino alla data dell'effettivo esercizio dell'Agenzia regionale, gli Enti provinciali per il turismo continuano ad esercitare le loro funzioni presso l'attuale sede ⁽²⁴⁾.

Per lo svolgimento delle funzioni connesse alla soppressione e alla gestione degli enti in liquidazione, il Presidente della Giunta regionale nomina per ciascun Ente, con proprio decreto e su proposta dell'assessore competente in materia, il commissario liquidatore scelto tra il personale di ruolo della Regione che, nel rispetto della legge, deve provvedere allo svolgimento di tutte le attività necessarie per l'assolvimento dei compiti connessi alla soppressione degli Enti provinciali per il turismo.

Con la nuova normativa, viene poi sottolineato il *valore sociale* delle *Associazioni pro loco* (Capo V), disciplinate all'art. 23. Infatti, in base alle recenti disposizioni, la Regione valorizza il ruolo delle *associazioni pro loco* nelle diverse ed autonome espressioni culturali, riconoscendo il «valore sociale» delle loro attività. Queste associazioni locali come espressione di partecipazione, di solidarietà e di pluralismo, sono da definirsi come i veri custodi della tradizione culturale ⁽²⁵⁾.

Le *pro loco*, infatti, costituiscono nella contemporanea società globalizzata un valido strumento per la difesa e la conservazione della memoria storica di un paese e del suo popolo, come antico e moderno laboratorio di promozione di modelli di sviluppo eco-sostenibili, ed espressione tangibile della «cittadinanza attiva».

Già con l'art. 1 della l.r. n. 7 del 15 febbraio 2005 «*Modifica della l.r. 9 novembre 1974, n. 61, avente ad oggetto l'istituzione dell'Albo regionale delle Associazioni pro loco*», la Regione Campania ha inteso valorizzare il ruolo delle Associazioni pro loco nelle diverse ed autonome espressioni culturali riconoscendo il valore sociale di tali associazioni liberamente costituite e delle loro attività come *espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo*. Già in questa occasione si è riconosciuto, inoltre, nel quadro della valorizzazione turistica della Campania il ruolo delle Associazioni pro loco per la custodia e la promozione dei valori naturali e artistici di ogni località e per il raggiungimento degli obiettivi sociali del turismo attraverso la partecipazione popolare ⁽²⁶⁾.

Con la legge del 2014 n. 18 la Regione nuovamente intende riconoscere il *valore sociale* delle pro loco e così formalmente ha previsto il ruolo di coordinamento dell'Unione nazionale delle pro loco (UNPLI) ⁽²⁷⁾, nelle sue articolazioni regionali e provinciali, come associazione rappresentativa delle pro loco attive sul territorio campano.

In tal senso l'art. 24 della stessa legge prevede l'istituzione di un apposito Albo regionale delle associazioni pro loco, definendo le nuove modalità di gestione dell'albo stesso con i requisiti necessari per la relativa iscrizione che saranno disciplinati da un successivo regolamento ⁽²⁸⁾.

7. – Il Turismo rurale e il binomio «turismo e agricoltura». La recente legge considera come risorsa ed opportunità di sviluppo culturale, sociale ed ambientale il «*turismo rurale*».

Come è noto, il turismo, almeno a partire dal secondo dopoguerra, è percepito come una *risorsa* sempre più importante per numerosi territori rurali europei, ed in particolare per quelli rimasti più al margine dei processi di modernizzazione agricola e di sviluppo delle attività del settore secondario ⁽²⁹⁾.

In questa cornice per «turismo rurale» devono intendersi le varie forme di turismo collegate alle risorse della ruralità e in diretto contatto con esse ⁽³⁰⁾, ovvero le forme di eco-turismo in cui la «cultura rurale» rappresenta, anche secondo le indicazioni della politica europea per l'agricoltura ⁽³¹⁾, una componente importante.

Negli ultimi anni, il «turismo di massa», caratterizzato dalla standardizzazione, dalla concentrazione e dai grandi numeri, sta gradualmente cedendo il passo ad un «turismo dell'esperienza», basato sulla conoscenza, l'interazione, il confronto e l'esplorazione, definito turismo esperienziale, che guarda con emozione ad un ritorno alle origini ed alla terra.

Modelli di questo tipo di turismo sono l'ecoturismo ⁽³²⁾, il turismo enogastronomico, culturale, rurale ed anche quello religioso, ovvero quelle forme che si caratterizzano sempre più per essere un'esperienza di

confronto e di arricchimento della propria identità attraverso un'interazione autentica con il territorio e la realtà locale. In questa prospettiva, il turismo è destinato ad assumere ancora di più che in passato un ruolo di agente di sviluppo non soltanto economico, ma anche sociale e culturale ⁽³³⁾.

In questo quadro, si è diffuso in Campania una nuova forma di turismo esperienziale, quello rurale, in cui il viaggiatore ricerca un contatto diretto con la cultura, l'identità e gli stili di vita del luogo, ovvero con il rurale, l'agricoltura e la campagna, la vita dei borghi e la montagna, dove la tradizione incontra la globalizzazione e diventa una esperienza nuova da offrire come prodotto turistico locale.

Per queste ragioni, tra le novità della legge regionale della Campania n. 18/2014 c'è il riconoscimento del valore sociale, economico ed ambientale del «turismo rurale» con il quale si intende valorizzare le aree interne, tutelare le tradizioni popolari, l'identità storica e le vocazioni produttive delle piccole comunità locali. Si tende, in altri termini, rianimare i centri storici e garantire uno sviluppo eco-sostenibile del territorio regionale, compromesso e degradato dalle già note emergenze ambientali. Una fetta importante del turismo rurale è rappresentata dalla risorsa «agricoltura» e dalle attività ad esse connesse. All'interno del panorama del turismo rurale, infatti, un ruolo particolare è rivestito dall'agriturismo, regolato da una legge quadro nazionale (legge n. 96/2006) e da singole leggi regionali ⁽³⁴⁾. In Campania l'attività agrituristica è disciplinata dalla legge regionale n. 15 del 6 novembre 2008, in base alla quale l'attività agrituristica ha tra le sue finalità *il recupero, la tutela e la valorizzazione delle tradizioni e del patrimonio culturale del mondo rurale* [art. 1, comma 1, lett. g)].

Come si è detto l'interesse delle regioni nei confronti della materia «agriturismo» trova la sua cornice normativa nella legge nazionale del 20 febbraio 2006, n. 96, recante la «Disciplina dell'agriturismo» (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 63 del 16 marzo 2006) secondo cui «la Repubblica, in armonia con i programmi di sviluppo rurale dell'Unione europea, dello Stato e delle regioni, sostiene l'agricoltura anche mediante la promozione di forme idonee di turismo nelle campagne». Tra le finalità della normativa statale figura l'obiettivo di favorire il mantenimento delle attività umane nelle aree rurali.

Il termine «turismo rurale», più volte utilizzato quale sinonimo di «agriturismo», ha assunto negli ultimi anni un significato diverso, tanto che secondo alcuni *i due fenomeni*, pur avendo comune radice, *afferiscono a discipline amministrative e commerciali autonome e distinte* ⁽³⁵⁾. Tuttavia a nostro avviso agriturismo e turismo rurale costituiscono due forme di tutela e valorizzazione dei territori agricoli e delle aree rispettive rurali; attraverso la promozione della cultura rurale, della tradizione locale, dell'educazione alimentare e di quella multifunzionalità dell'agricoltura italiana si perseguono i fini della tutela ambientale globale e della difesa delle identità locali.

In questo contesto non si può che condividere l'idea secondo cui il *turismo rurale* (e in esso l'agriturismo) costituisca un punto strategico di grande impatto per la valorizzazione delle qualità alimentari, ambientali e culturali della Regione Campania; ecco perché è sempre più viva la necessità di coniugare la buona cucina con la cultura storica di un territorio, puntando anche sulla tutela della «*dieta mediterranea*» come patrimonio immateriale dell'umanità ed attrattore di visitatori e turisti provenienti da tutto il mondo.

Così il paesaggio, l'ambiente, la cultura, l'enogastronomia e l'economia rurale assumeranno un maggiore rilievo nell'ambito del sistema turistico regionale, valorizzando e promuovendo la conoscenza del mondo rurale della *Campania felix*, un patrimonio di valore inestimabile sconosciuto alle nuove generazioni.

D'altro canto il turismo rurale, già sostenuto attraverso i Gruppi di azione locale (GAL), dovrà conciliarsi con la tutela paesaggistica e il governo del territorio, contro le speculazioni e gli abusi edilizi, negando lo stravolgimento dell'assetto territoriale, lo sfruttamento delle risorse naturali al fine di garantire la conservazione della tradizione storica dei piccoli centri rurali e la promozione dell'agricoltura come nuova leva del turismo. Nei territori destinati all'agricoltura sarà auspicabile, pertanto, l'esclusiva realizzazione di opere ed interventi funzionali ad un'attività tipicamente agricola o ad altre attività strettamente connesse alla stessa. Di conseguenza nelle aree agricole sarà necessario la

costruzione solo di semplici infrastrutture di supporto all'attività agricola o, comunque, compatibili con le attività di turismo rurale caratterizzate dall'offerta di servizi essenziali ad una particolare clientela⁽³⁶⁾.

In questo quadro d'insieme, il Consiglio regionale ha approvato, dopo la legge sul turismo n. 18, anche la legge n. 20 del 2014 sull'*istituzione dei distretti rurali, dei distretti agroalimentari di qualità e di filiera*, con il preciso fine di «*promuovere lo sviluppo rurale, per valorizzare le risorse naturali, sociali ed economiche dei territori e per facilitare l'integrazione tra i diversi settori economici e tra le stesse filiere e garantire la sostenibilità ambientale, economica e sociale*»⁽³⁷⁾.

In base all'art. 7 della recente normativa (n. 20/2014) il *distretto* sarà costituito con la partecipazione di soggetti pubblici e privati, nelle forme societarie o associative previste dal Codice civile, secondo le modalità indicate dal Regolamento adottato dalla Giunta regionale (art. 9)⁽³⁸⁾.

L'elemento di novità e di particolare interesse della normativa in materia di distretti rurali va ricercato nel *Piano di distretto*⁽³⁹⁾ che deve contenere gli obiettivi e le motivazioni per la strategia di sviluppo locale al fine di coniugare l'agricoltura con la tutela ambientale e il turismo con lo sviluppo locale. In particolare siffatto strumento pianificatorio deve indicare gli interventi per il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati attesi. Con particolare riguardo per i distretti rurali la normativa punta allo sviluppo dell'ambiente rurale e delle vocazioni proprie del territorio, alla valorizzazione delle produzioni locali, alla tutela ambientale e paesaggistica, all'integrazione tra le attività agricole e le attività sociali, culturali e turistiche del territorio. Per i distretti agroalimentari di qualità, invece, il piano di distretto deve contenere il programma degli interventi per l'implementazione di una o più filiere agroalimentari dedicate alle produzioni certificate, attraverso l'innovazione e la razionalizzazione dei processi produttivi.

In questa prospettiva la combinazione *agricoltura di qualità e turismo rurale* – incoraggiati e sostenuti anche dall'Unione europea⁽⁴⁰⁾ – rappresentano due pilastri dello sviluppo locale ed altrettante risorse preziose per l'ecoturismo della Regione Campania.

Naturalmente il *turismo rurale* implicherà il binomio *tradizione e innovazione*, ovvero la necessità e la capacità di coniugare il «rurale», ovvero l'attività o l'impresa agricola già esistente, con l'impresa turistica⁽⁴¹⁾.

Per poter vincere la sfida occorreranno investimenti concreti sulle strutture, sulle infrastrutture, sui programmi e sugli itinerari turistici, a cui dovranno seguire più convincenti politiche di rilancio dell'agricoltura e del turismo in genere; sarà necessario, dunque, temperare iniziativa economica e tutela dell'ambiente, turismo e sostenibilità.

In altri termini bisognerà consentire, da un lato, agli ospiti viaggiatori di essere più soddisfatti (e quindi di ritornare), e, dall'altro, garantire alle imprese (soprattutto ai giovani imprenditori che si affacciano sul mercato turistico) di fare profitto eco-sostenibile, producendo sempre più nuova ricchezza ed occupazione con la *green economy*.

8. – I servizi di informazione e accoglienza turistica (SIAT) e la Carta del turista. La legge regionale della Campania sul turismo dedica grande attenzione anche ai servizi di informazione e ai diritti del turista (art. 26). Si tratta di un aspetto nuovo ed originale della disciplina di settore, che vede al primo posto il turista come soggetto fruitore di servizi e catalizzatore di esperienze.

Secondo il dato letterale della normativa regionale, i *Servizi di informazione ed accoglienza turistica* (SIAT) svolgono le attività di informazione e di accoglienza turistica, assicurando i seguenti servizi essenziali:

- a) l'informazione e la distribuzione di materiale promozionale;
- b) l'informazione sull'organizzazione dei servizi, sulla disponibilità ricettiva e sulla ristorazione;
- c) l'informazione sull'offerta di servizi turistici, di itinerari di visita e di escursioni personalizzate;
- d) la collaborazione alla raccolta e alla trasmissione dei dati richiesti dai PTL, dagli enti pubblici territoriali e dalla Regione;
- e) l'assistenza del turista per i servizi turistici locali.

Per assicurare tali servizi, la Regione promuove l'informatizzazione dei SIAT che sono organizzati e coordinati dall'Agenzia regionale sul turismo con la collaborazione dei Comuni, delle associazioni Pro loco, dei PTL e delle associazioni del settore turistico. I servizi prestati dalle strutture SIAT sono a titolo gratuito per gli utenti e per le imprese.

Altro aspetto di rilevanza primaria della nuova legge è l'istituzione della *Carta dei servizi turistici* (art. 27), che deve essere predisposta ed aggiornata per le varie aree di competenza dall'Agenzia regionale. La Carta dei servizi deve contenere: *a)* la presentazione dei siti turistici e degli attrattori culturali; *b)* l'indicazione delle strutture ricettive, delle strutture fieristiche, dei centri congressuali, dei servizi di ristorazione, delle strutture sanitarie, dei sistemi di trasporto, delle principali attività commerciali e delle attrezzature sportive e del tempo libero; *c)* la descrizione dei prodotti enogastronomici ed artigianali tipici dell'area territoriale; *d)* l'elenco delle principali manifestazioni culturali, musicali, fieristiche e congressuali; *e)* l'indicazione dei numeri telefonici utili.

La Carta dei servizi turistici regionali definisce il livello essenziale dei servizi garantiti, le relative modalità e gli standard di qualità, redatta con la collaborazione dei SIAT, ove esistenti, dei PTL in almeno quattro lingue e distribuita presso gli uffici SIAT, le associazioni Pro loco, le stazioni ferroviarie e marittime, gli aeroporti, i principali esercizi commerciali e le agenzie di viaggio e turismo.

Altro elemento di assoluta novità è l'istituzione della *Carta dei diritti del turista* (art. 28) ⁽⁴²⁾. L'Agenzia predispose ed aggiorna la Carta dei diritti del turista, che contiene le informazioni obbligatorie, definisce e riconosce i diritti essenziali che sono garantiti al turista come consumatore e fruitore di prodotti e di servizi del territorio; la Carta indica, inoltre, le modalità di esercizio e le corrispondenti tutele dei diritti e deve essere redatta in almeno quattro lingue.

La legge regionale della Campania n. 18 del 2014 in materia di organizzazione turistica, stabilisce, infine, che il Presidente della Giunta regionale dovrà emanare, previa deliberazione della Giunta, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i regolamenti attuativi (art. 29). Questi daranno concreta attuazione ed integrazione alle norme di principio contenute nella nuova legge quadro, rappresentando la fase di concreto ammodernamento del sistema di *governance* dell'organizzazione turistica della Campania.

9. – Conclusioni. Con l'approvazione della nuova legge sul turismo in Campania, si è parlato per certi aspetti di una piccola *rivoluzione*, giunta al termine di un grande dibattito ⁽⁴³⁾ durato decenni, che ha interessato una Regione che, a tutt'oggi, ospita sette siti Unesco ⁽⁴⁴⁾ e che presenta, probabilmente, il sistema ricettivo più strutturato del Mezzogiorno d'Italia.

Da sempre gli operatori turistici hanno lamentato la carenza nella Regione Campania di una vera programmazione in materia che, per il futuro, dovrebbe essere assicurata dall'effettività della nuova Legge Quadro regionale sul turismo, con l'adozione di un piano triennale dove sono definite competenze e ruoli istituzionali, obiettivi e strategie di sviluppo.

Come citato all'art. 2 della legge sul turismo, la Regione deve intervenire per accrescere la qualità dell'accoglienza turistica e l'incremento dell'accessibilità, la tutela dei diritti di pari opportunità ed il rispetto dei doveri degli operatori e degli utenti.

In questa cornice, la legge n. 18 del 2014 è da considerarsi una pietra miliare per il sistema turistico della Campania, che servirà a disciplinare e «ricostruire» un ambito difficile, ma di fondamentale interesse per l'economia della Regione. Secondo il legislatore campano, questo sistema di norme organiche consentirà quindi di rilanciare il territorio campano ed assicurare un più attento sviluppo eco-sostenibile, così da invertire il trend negativo che ha caratterizzato gli ultimi anni ⁽⁴⁵⁾.

Tuttavia la risorsa turismo non può prescindere dagli investimenti in termini di tutela e valorizzazione della cultura, della tutela del patrimonio storico artistico ed ambientale della Regione; per queste ragioni la *governance* turistica regionale non potrà perdere di vista che è difficile fare turismo senza cultura.

A nostro avviso, il binomio cultura e turismo è un necessario modello di sviluppo socio-economico, oltre che un valore essenziale per assicurare la crescita complessiva del territorio. La valorizzazione del *milieu* locale è un rimedio alla eccessiva omologazione e globalizzazione del territorio perché consente di promuovere e trasmettere le conoscenze custodite nei piccoli centri storici, evitando lo spopolamento e l'invecchiamento delle aree interne. In altre parole, la Campania si candida a promuovere un turismo di nuova generazione, un turismo eco-sostenibile che vede il ritorno alle origini, una riscoperta dell'essenziale, una nuova alleanza con la terra, il mare, la montagna e i loro frutti. Grazie alla riscoperta del *valore sociale* delle *Pro loco* e alla valorizzazione del *Turismo rurale*, infatti, la nuova legge, se non verrà disattesa durante la sua concreta applicazione, contribuirà alla ricostruzione di un *modello culturale* in grado di coniugare tradizione e innovazione, storia e generazioni, ambiente e turismo, sviluppo ed educazione civica ed inteso come la reale opportunità di sviluppo eco-sostenibile e il principale volano dell'occupazione e di riscatto sociale.

Luigi Colella (*)

(*) Avvocato, Docente a contratto in Diritto dell'ambiente, Seconda Università di Napoli

(1) Cfr. il sito istituzionale della *World Tourism Organization* (UNWTO), <http://www2.unwto.org/>. In particolare si veda il Rapporto 2013 sul Turismo a cura di questa Organizzazione.

(2) In origine il termine turismo era utilizzato nella precedente formulazione dell'art. 117 Cost. tra le materie di competenza regionale concorrente (unitamente alla «industria alberghiera»).

(3) L. Torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2002, 343 ss., spec. 353.

(4) F.S. Marini, *Il turismo nel diritto pubblico. Lezioni e materiali*, Ariccia, 2003; E. A. Imparato – F. Torchia (a cura di), *Profili di diritto del turismo (privato e pubblico), corso istituzionale*, Napoli, 2011; R. Santagata, *Diritto del turismo*, Torino, 2009. V. Franceschelli - F. Morandi (a cura di), *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2003.

(5) Il Consiglio regionale della Campania ha approvato la legge sul turismo con 33 voti favorevoli, 2 contrari e 7 astenuti.

(6) Secondo il Presidente del Consiglio regionale (On. le Pietro Foglia) «*l'Assemblea legislativa campana ha approvato una legge di primaria importanza che getta le basi per puntare sul turismo quale volano per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione*», cfr. *Regione Campania: approvata la legge sul turismo*, reperibile su <http://www.salernonotizie.it/2014/07/29/regione-campania-approvata-la-legge-sul-turismo/>. Il progetto di legge «*Organizzazione del sistema turistico in Campania*», frutto delle proposte di legge a firma, rispettivamente di Luciano Schifone – Sandra Lonardo – Angelo Polverino – Sergio Nappi – Carlo Aveta; Bianca D'Angelo – Gennaro Mucciolo, e del disegno di legge a firma del già assessore regionale al turismo, Giuseppe De Mita, delinea il sistema-turismo in Campania con l'obiettivo di porre le basi per lo sviluppo turistico regionale.

(7) La nuova normativa prevede l'abrogazione di alcune norme (si veda l'art. 30 del testo della legge). *A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge sono abrogate le seguenti leggi regionali:* a) l.r. 9 novembre 1974, n. 62 (*Istituzione dell'azienda autonoma di cura, soggiorno e turismo delle isole di Ischia e di Procida*); b) legge regionale 29 marzo 1984, n. 24 (*Interventi promozionali per l'incremento in Campania delle correnti turistiche italiane ed estere*); c) l.r. 7 dicembre 1993, n. 41 (*Assetto normativo degli enti turistici periferici a seguito della soppressione del Ministero del turismo, sport e spettacolo*); d) l.r. 25 gennaio 1995, n. 3 (*Ulteriore proroga delle funzioni attribuite ai Commissari di cui agli artt. 2 e 3 della l.r. 7 dicembre 1993, n.41, concernente l'assetto normativo degli enti turistici periferici a seguito della soppressione del Ministero del turismo, sport e spettacolo*). Si precisa inoltre che «*A decorrere dalla data di istituzione dell'albo regionale delle pro loco, previsto dall'art. 24, sono abrogate le seguenti leggi regionali:* a) l.r. 9 novembre 1974, n.61 (*Istituzione albo regionale delle Associazioni pro loco*); b) l.r. 15 febbraio 2005, n. 7 (*Modifica della l.r. 9 novembre 1974, n. 61 avente ad oggetto l'istituzione dell'albo regionale delle associazioni pro loco*)».

(8) Secondo il testo normativo il *tavolo istituzionale per le politiche turistiche* è composto dal Presidente della Giunta regionale o suo delegato, che lo presiede, dagli Assessori regionali delegati nelle materie della cultura, dei rapporti con gli enti locali, dei trasporti, dell'ambiente e dell'agricoltura, dal Presidente della commissione consiliare competente in materia di turismo o suo delegato, da un rappresentante per ciascun PTL, da un rappresentante per ciascuna associazione di categoria degli operatori turistici maggiormente rappresentativa a livello nazionale, dal Presidente regionale dell'Unione nazionale pro loco d'Italia (UNPLI) e dal Presidente regionale dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI).

(9) La Giunta regionale, con deliberazione da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge, previo parere della competente Commissione consiliare competente in materia di turismo, sentito il tavolo istituzionale per le politiche turistiche previsto dall'art. 6, individua nel territorio della Regione, coerentemente con le previsioni della pianificazione territoriale regionale, gli ambiti territoriali turistici omogenei.

(10) Ai PTL possono aderire gli enti locali, i soggetti pubblici, le imprese del settore turistico nelle forme e con le modalità previste dal presente articolo, le associazioni o i consorzi di soggetti privati, ovvero i consorzi di soggetti pubblici e privati operanti nel settore turistico e culturale, che hanno sede o esercitano le proprie attività nell'ambito territoriale interessato.

(11) La Giunta regionale delibera il riconoscimento dei PTL, sentito il parere del tavolo istituzionale previsto dall'articolo 6 ed il parere della Commissione consiliare competente e dispone la pubblicazione degli atti nel bollettino ufficiale della regione. Il parere previsto dal comma 2 si ritiene acquisito se non è espresso entro trenta giorni dalla data della richiesta della Giunta regionale.

(12) Ai fini della verifica prevista dal comma 2, ogni PTL, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, presenta alla Giunta regionale una relazione consuntiva dettagliata sulle attività svolte e sui risultati conseguiti nell'anno precedente, corredata dal rendiconto di ordine finanziario e contabile.

(13) Lo statuto ed il regolamento dell'agenzia sono emanati dal Presidente della Giunta regionale, previa deliberazione della Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

(14) Annualmente l'Agenzia, sulla base delle indicazioni provenienti dalle istituzioni locali e centrali, predisponde l'avviso pubblico per la selezione di progetti che prevedono l'avvio di attività turistiche, promossi dai soggetti previsti dal comma 2, dell'art. 56 del decreto legge n. 5/2012, convertito con modifiche dalla legge n. 35/2012, attribuendo titolo di preferenza alle cooperative o ai consorzi di cooperative sociali di giovani di età inferiore ai trentacinque anni.

(15) È stato, invece, soppresso, a maggioranza, l'art. 20 che prevedeva la figura dei Responsabili territoriali «che sarebbero stati incompatibili con una governance snella ed efficace».

(16) La partecipazione al Consiglio di indirizzo dell'agenzia è a titolo gratuito.

(17) Le proposte devono essere coerenti con l'atto triennale di indirizzo della Regione per il turismo e con il programma annuale della Regione per il turismo.

(18) I requisiti sono: *a*) diploma di laurea del vecchio ordinamento, diploma di laurea magistrale o diploma di laurea specialistica; *b*) comprovata esperienza e professionalità quinquennale di direzione tecnica o amministrativa in enti, aziende, strutture pubbliche o private ovvero in incarichi di amministrazione di enti turistici regionali.

(19) Questi trasmette alla Giunta regionale e alla Commissione consiliare competente, con cadenza semestrale, la relazione delle attività dell'agenzia, dei flussi turistici e degli obiettivi previsti dall'art. 15, comma 7.

(20) I revisori restano in carica per tre anni e conservano la carica fino alla nomina del nuovo collegio. Il mandato dei revisori dei conti può essere rinnovato per non più di una sola volta consecutiva.

- (21) Tra le altre attività dei revisori figura quella di riferire alla Regione sulle gravi irregolarità di gestione, verificare, con cadenza trimestrale, la situazione di cassa dell'agenzia, di predisporre la relazione di accompagnamento al bilancio consuntivo e previsionale, ed infine, di svolgere ogni altro compito ad esso attribuito dallo statuto.
- (22) Vedi articolo reperibile su <http://www.ilquaderno.it/pepe-nuova-legge-turismo-penalizza-scompare-lept-nascono-poli-locali-97683.html>.
- (23) Allo stesso personale è riconosciuto il mantenimento del trattamento economico fondamentale in godimento all'atto dell'inquadramento nell'organico della Regione Campania; eventuali differenze tra la retribuzione fondamentale in godimento presso l'ente di provenienza e quella spettante a seguito del trasferimento nei ruoli del personale regionale, saranno corrisposte a titolo di assegno personale riassorbibile in sede di applicazione di futuri miglioramenti contrattuali, discendenti da rinnovi del contratto collettivo nazionale di lavoro del comparto regioni ed autonomie locali.
- (24) Il personale previsto dal comma 3 può essere altresì assegnato ai Comuni, a domanda e previa intesa con i medesimi enti locali interessati, per la cura delle attività di informazione e di accoglienza turistica previste dagli artt. 3 e 5.
- (25) Sul punto vedi L. Degrassi – V. Franceschelli (a cura di), *Turismo: diritto e diritti*, Milano, 2010, 183.
- (26) Si veda il decreto dirigenziale settore Turismo n. 476 del 1° giugno 2010 – l.r. 7/2005 – Albo regionale delle Associazioni pro loco Campania – Anno 2010. In questo decreto sono indicate le pro loco inserite nell'apposito Albo regionale della Campania aggiornata all'anno 2010.
- (27) L'Unione nazionale pro loco d'Italia, costituita con atto pubblico in data 20 ottobre 1962, n. 9104/1516 di rep., riunisce le pro loco italiane e viene contraddistinta dalla sigla UNPLI. Associazione apartitica ed indipendente da qualsiasi ideologia, con proprie articolazioni regionali, che non ha scopo di lucro e che può esercitare qualsiasi attività o dotarsi di qualsiasi struttura al fine di realizzare i propri scopi in campo culturale, ambientale, turistico, ecologico, naturalistico, sociale e nell'ambito della solidarietà, del volontariato e delle politiche giovanili secondo gli indirizzi della Comunità europea (cfr. statuto).
- (28) L'albo regionale delle pro loco è pubblicato ed è aggiornato annualmente in apposita sezione del sito della Regione. La Regione, nei limiti delle risorse attribuite con legge di bilancio, incentiva le attività delle associazioni pro loco e dell'UNPLI mediante contributi assegnati in relazione ai programmi di attività redatti in coerenza con la programmazione regionale in materia di turismo e con la programmazione del PTL di riferimento, secondo le modalità stabilite da apposito regolamento.
- (29) G. Balestrieri, *Il turismo rurale nello sviluppo integrato della Toscana*, IRPET – Regione Toscana, Firenze, 2005, in http://www.irpet.it/storage/pubblicazioneallegato/49_Balestrieri.pdf.
- (30) La Commissione europea propone una delle prime definizioni di «turismo rurale» come «qualsiasi attività turistica che si svolge nelle zone rurali» (Commissione europea, 1986). Vedi G. Brunori – A. Guarino, *Il contributo dell'impresa agraria al turismo rurale: un'analisi socio-economica*, in Romano M.F. (a cura), *Nuovi turismi Strumenti e metodi di rilevazione*, modelli interpretativi, Pisa, 2008, 139-155.
- (31) Lo sviluppo rurale, diventato con Agenda 2000 il «secondo pilastro» della politica agricola comune (PAC), ha assunto un'importanza sempre maggiore nelle ultime riforme (*riforma Fischler e Healthcheck*), grazie alle nuove risorse attribuite tramite al meccanismo della modulazione. La politica agricola dell'UE (PAC) ha numerosi obiettivi: aiuta gli agricoltori non soltanto a produrre alimenti, ma anche a proteggere l'ambiente, migliorare il benessere degli animali e mantenere *economicamente vive le comunità rurali*. La riforma della PAC 2014-2020 porterà molteplici innovazioni a tutte le componenti del sostegno agricolo: i pagamenti diretti, le misure di mercato e la politica di sviluppo rurale. Fonte: <http://www.agricoltura24.com/pac-2014-2020->

sviluppo-rurale-piu-innovazione/0,1254,54_ART_3527,00.html. Sul punto cfr. *Un partenariato tra l'Europa e gli agricoltori*, in http://europa.eu/pol/agr/index_it.htm.

(32) A. Montanari, *Ecoturismo. Principi, metodi e pratiche*, Milano, 2009.

(33) () F. Bencardino – G. Marotta (a cura di), *Nuovi turismi e politiche di gestione della destinazione. Prospettive di sviluppo per le aree rurali della Campania*, Milano, I ed., 2004.

(34) Si pensi alla legge regionale della Toscana la l.r. n. 30/2003 (da ultimo modificata dalla l.r. 28 dicembre 2009, n. 80) che lo definisce come una forma di turismo rurale che presenta caratteri particolari nell'organizzazione dell'offerta, i quali risiedono nel legame di particolare intensità tra l'esercizio dell'attività turistica e l'esercizio dell'attività agricola (connessione), che deve comunque restare prevalente. In questo modo viene garantito, almeno dal punto di vista formale, il legame tra l'attività di ricezione e ospitalità, e le risorse della ruralità, in particolare quelle riferibili all'attività agricola.

(35) M. Pierini, *Agriturismo e turismo rurale: sostegno comunitario e limiti della potestà legislativa regionale concorrente*, <http://www.uniurb.it/carrefour/pubpieri.htm>.

(36) Tutte le attività e gli interventi che si ritengono realizzabili in zona agricola restano comunque funzionali ad un'attività tipicamente agricola o alle altre attività alla stessa intimamente connesse con esclusione, quindi, di tutto ciò che è riferibile ad altre zone individuate in sede di pianificazione del territorio comunale, con la conseguenza che una struttura eminentemente residenziale o turistico-alberghiera non potrebbe in ogni caso realizzarsi in Zona «E», cfr. Cass. Sez. III n. 9369 del 9 marzo 2012.

(37) Secondo la legge n. 20/2014 si definiscono *distretti rurali* quei sistemi territoriali (anche a carattere interregionale) contraddistinti da obiettivi di sviluppo condivisi, derivanti dall'integrazione tra attività agricole ed altre attività locali, nonché dalla produzione di beni e servizi di particolare specificità, coerenti con le tradizioni e le vocazioni naturali e territoriali.

I *distretti agroalimentari di qualità* sono, invece, i sistemi produttivi locali, anche a carattere interregionale, contraddistinti dalla presenza di imprese organizzate in una o più filiere agroalimentari, dedicate a produzioni certificate. I *distretti di filiera*, sono, secondo il dato normativo, l'insieme costituito da imprese operanti nelle diverse fasi di valorizzazione di un prodotto agro-alimentare come la produzione, la trasformazione, la commercializzazione e la distribuzione di un prodotto agro-alimentare. Questa legge (artt. 4-5-6) individua i requisiti richiesti per ottenere il riconoscimento giuridico di qualità.

(38) Con siffatto regolamento si prevedono i criteri per la costituzione dei distretti, per una gestione duale nel rispetto della disciplina europea in materia di sviluppo rurale.

(39) Il distretto redige la proposta di piano, in base ai criteri e con le modalità stabilite dal regolamento previsto dall'articolo 9. Il piano di distretto è presentato alla Giunta regionale, che lo approva o lo rigetta nei termini e con le modalità stabilite dal Regolamento.

(40) Il turismo rurale è considerato, sin dagli anni '50 e certamente dagli anni '70 nel Sud dell'Europa, come una strategia di sviluppo per ridurre l'esodo della popolazione e creare occupazione. Il 56 per cento della popolazione dei 27 Stati membri dell'Unione europea (UE) – nel triennio 2010/13 – è vissuto in zone rurali e queste ultime rappresentano il 91 per cento del suo territorio. L'agricoltura e la silvicoltura rimangono le forme prevalenti di utilizzazione del suolo e di gestione delle risorse naturali nelle zone rurali dell'UE, oltre a costituire un'importante piattaforma per la diversificazione delle attività economiche nelle comunità rurali. Il rafforzamento della politica di sviluppo rurale dell'UE è quindi ormai una priorità generale dell'Unione europea. Le principali disposizioni riguardanti la politica di sviluppo rurale dell'UE per il periodo 2007-2013, e le misure che possono essere prese dagli Stati membri e dalle regioni, sono stabilite nel regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio. Si ricorderà che per il periodo 2014-2020 il finanziamento della PAC sarà assicurato da due fondi: il FEAGA (Fondo europeo agricolo di garanzia); il FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, cfr.

http://www.agricoltura24.com/pac-2014-2020-sviluppo-rurale-piu-innovazione/0,1254,54_ART_3527,00.html.

(41) Al riguardo già con la sentenza n. 5801 del 28 ottobre 2011 il Consiglio di Stato si è espresso sui requisiti richiesti ai fini dello svolgimento di attività ricettive all'interno di fabbricati rurali o case padronali ai sensi dell'art. 6 della l.r. Campania 17/2001. In particolare si è osservato che: «*la circostanza che il legislatore espressamente preveda la localizzazione di tali attività in "fabbricati esistenti, rurali o case padronali" sottende con chiarezza che il rilascio del relativo titolo edilizio è subordinato alla comprovata, materiale esistenza di un'attività rurale già avviata, e non soltanto di un fabbricato nella quale l'attività stessa deve ancora essere iniziata: va precisato che "il carattere della 'ruralità' dell'edificio deve risultare materialmente impresso dall'attualità dello svolgersi nel relativo fondo di pratiche agricole, di selvicoltura o di allevamento di bestiame, tipiche della "ruralità" medesima e, quindi, dell'imprenditore agricolo così come definito dall'art. 2135 c.c. come sostituto dall'art. 1 del d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228*».

(42) Sul sito istituzionale del governo italiano a proposito della Carta dei diritti del turista si legge «*Un turista informato è un turista più sicuro*». Per queste ragioni è stata realizzata in sette lingue la Carta dei diritti del turista, disponibile *on line*, anche in versione sfogliabile.

È uno strumento di agevole consultazione, che sintetizza tutti gli elementi essenziali della normativa vigente e contiene informazioni utili al turista in occasione dell'organizzazione di un viaggio o di una vacanza.

(43) F. Prisco, *E la Campania vara la sua legge regionale: scusate il ritardo (di 31 anni)*, del 31 luglio 2014, reperibile su <http://www.ilsole24ore.com/art/impresa-e-territori/2014-07-31/e-campania-vara-sua-legge-regionale-scusate-ritardo-di-31-anni-183500>.

(44) Si ricorderà che l'Italia è attualmente la nazione che detiene il maggior numero di Siti UNESCO iscritti nella lista del Patrimonio mondiale dell'umanità. Dei 44 siti italiani presenti, 5 si trovano in Campania a testimonianza della significativa valenza del patrimonio storico-artistico e naturalistico della regione: il Centro storico di Napoli (istituito nel 1995); l'Area archeologica di Pompei, Ercolano e Torre Annunziata (1997); il Palazzo Reale del XVIII secolo di Caserta con il Parco, L'Acquedotto Vanvitelliano e il Complesso di San Leucio (1997); la Costiera amalfitana (1997); il Parco Nazionale del Cilento e del Vallo Diano con i siti archeologici di Paestum e Velia e la Certosa di Padula (1998). Oltre alla World Heritage List, l'UNESCO ha avviato negli anni '70 il Programma MAB (Man and the Biosphere) al fine di migliorare il rapporto tra uomo e ambiente e ridurre la perdita di biodiversità, riconoscendo le Riserve della Biosfera, le aree marine e/o terrestri (2 in Campania: 1. Cilento e Vallo di Diano; 2. Somma-Vesuvio e Miglio d'Oro).

Cfr. *Quaderno del Turismo della Regione Campania*, in

http://www.promuovitalia.it/allegati/allegati_pdf_comun_pr_documento_pdf_31071.pdf.

Va poi aggiunto che il Comitato Intergovernativo dell'UNESCO per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale dell'umanità, nel novembre 2010, ha iscritto la Dieta mediterranea nella prestigiosa lista al fine di accreditare la dieta, quale esempio dello stile di vita mediterraneo come eccellenza mondiale. Sul punto vedi L. Colella, *La «dieta mediterranea» come patrimonio dell'umanità: dalla tutela dell'UNESCO alla legge regionale della Campania n. 6 del 2012*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2013, 583.

(45) Secondo il Rapporto del turismo in Campania 2008, la Campania, nel 1995, ospitava il 33 per cento dei turisti del Mezzogiorno. Undici anni dopo, nel 2006, la percentuale era scesa ad appena il 26 per cento. A Napoli era crollata del 10 per cento. E la regione era quella con il tasso di crescita più basso di tutt'Italia. Vedi l'articolo *Turismo, il rapporto tenuto nascosto «La crescita più bassa d'Italia»*, reperibile in <http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/napoli/notizie/cronaca/2013/30-maggio-2013/turismo-rapporto-tenuto-nascostola-crescita-piu-bassa-d-italia-2221402889128.shtml>.

