

Il precario equilibrio del turismo nel nuovo assetto dei rapporti Stato e Regioni

Il conflitto istituzionale in materia di turismo appare, dunque, oltremodo evidente. Tutto ciò ha impedito, di conseguenza, una piena attuazione dei principi fondamentali, e dei relativi obiettivi, definiti dalla nuova legge quadro.

Il riferimento riguarda, in particolare, la istituzione della “Conferenza nazionale del turismo”, prevista dall’art. 3 della legge di riforma²⁵. La contesa creatasi tra Stato e Regioni sull’applicazione dell’intera legge, ha reso questo organismo di fatto inoperante. Non a caso, soffermandosi sulla natura giuridica della stessa, una parte della dottrina la definisce «organo straordinario e strumentale del Governo centrale».

C’è, tuttavia, da rilevare che il livello di conflittualità tra il Governo centrale e le Regioni, pur in presenza di continui ricorsi alla Corte Costituzionale (la sentenza più recente della Corte è del 12 dicembre 2007, n. 454)²⁶, si è mantenuto su livelli accettabili.

Ciò è dovuto alla fondamentale mediazione operata nelle sedi di concertazione nazionale, in particolare nella Conferenza Stato-Regioni, il cui rilievo è senza dubbio accresciuto a seguito della riforma costituzionale del 2001.

In sede di Conferenza, infatti, lo Stato e le Regioni hanno definito importanti accordi che hanno condotto, in sostanza, ad un “esercizio congiunto di competenze normative” su numerosi e rilevanti profili concernenti il turismo che, in base ai criteri formali di riparto delle competenze, avrebbero dovuto essere assegnati all’uno o all’altro livello. In tal modo sono state superate situazioni di incaglio che hanno permesso di interpretare in modo conforme alla Costituzione molte disposizioni normative precedenti alla riforma, che assegnavano al legislatore statale l’esercizio esclusivo di poteri normativi o di indirizzo.

La necessità di un più stretto collegamento tra i diversi livelli di governo ha indotto, da ultimo, il legislatore all’istituzione di una apposita sede istituzionale: il Comitato nazionale del turismo,

²⁵ Art. 3 (Conferenza nazionale del turismo)

1. E' istituita la Conferenza nazionale del turismo. La Presidenza del Consiglio dei ministri indice almeno ogni due anni la Conferenza, che e' organizzata dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Sono convocati per la Conferenza: i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i rappresentanti dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Unione nazionale comuni comunita' enti montani (UNCHEM), del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) e delle altre autonomie territoriali e funzionali, i rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative degli imprenditori turistici, dei consumatori, del turismo sociale, delle associazioni *pro loco*, delle associazioni senza scopo di lucro operanti nel settore del turismo, delle associazioni ambientaliste e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori. La Conferenza esprime orientamenti per la definizione e gli aggiornamenti del documento contenente le linee guida. La Conferenza, inoltre, ha lo scopo di verificare l'attuazione delle linee guida, con particolare riferimento alle politiche turistiche e a quelle intersettoriali riferite al turismo, e di favorire il confronto tra le istituzioni e le rappresentanze del settore. Gli atti conclusivi di ciascuna Conferenza sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti.

2. Agli oneri derivanti dal funzionamento della Conferenza, pari a lire 100 milioni annue a decorrere dall'anno 2000, si provvede nell'ambito degli ordinari stanziamenti del Ministero dell'industria, del commercio.

²⁶ Cfr. Allegato n.4

previsto dall' art 12, comma 1²⁷, del decreto-legge n. 35/2005 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 80/2005) ed istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 1/07/2005, n. 167²⁸.

Negli intenti del legislatore, il Comitato nazionale del turismo si configura come «una cabina di regia per restituire al turismo italiano il rilancio del settore, che mette insieme Governo, Regioni, Enti territoriali e categorie²⁹».

Un organo, dunque, non pletorico ma tale da garantire la partecipazione al processo decisionale dei più importanti attori istituzionali in materia di turismo.

L'istituzione del comitato, tuttavia, è stata particolarmente sofferta, tanto che solo alla fine del 2006, a seguito del protocollo d'intesa del 13 settembre 2006³⁰, si è giunti al suo effettivo insediamento, con una rinnovata composizione ed una nuova denominazione (Comitato delle politiche turistiche).

Ed infatti, in attuazione dell'art. 12, comma 1, del decreto-legge n. 35/2005 (che rimetteva alla discrezione del legislatore statale l'individuazione dei componenti del Comitato), era stato emanato il citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 167/2005, che prevedeva, tuttavia, una composizione del Comitato sbilanciato a favore della componente statale.

L'immediato ricorso alla Corte Costituzionale, da parte delle Regioni Toscana (maggio 2005) Campania, Veneto ed Abruzzo (luglio 2005), ha portato all'emanazione di un nuovo decreto (8 settembre 2005 , n. 227)³¹, contenente l'aumento dei rappresentanti delle Regioni, indicati dalla Conferenza Stato-Regioni.

Successivamente, tuttavia, è intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 214 del 17 maggio 2006,³² che, accogliendo il ricorso per legittimità costituzionale (proposto dalle Regioni Toscana, Campania, Veneto ed Abruzzo) della citata norma del decreto-legge 35/2005, ha ritenuto

²⁷Art. 12.(Rafforzamento e rilancio del settore turistico), comma 1:

Al fine di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, e' istituito il Comitato nazionale per il turismo con compiti di orientamento e coordinamento delle politiche turistiche nazionali e di indirizzo per l'attivita' dell'Agenzia nazionale del turismo di cui al comma 2. Fanno parte del Comitato: i Ministri e Viceministri, indicati nel citato decreto, ed il sottosegretario con delega al turismo, il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni; il coordinatore degli assessori regionali al turismo; quattro rappresentanti delle regioni indicati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; i rappresentanti delle principali associazioni di categoria, nel numero massimo di tre, e un rappresentante delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, secondo modalita' indicate nel citato decreto.

²⁸ Cfr. Allegato n. 5.

²⁹ Claudio Scajola, ministro delle Attività Produttive, in occasione della cerimonia di insediamento del Comitato, tenutasi il 3 novembre 2005.

³⁰ Cfr. Allegato n. 6.

³¹ Cfr. Allegato n. 7.

³² Cfr. Allegato n. 8.

insoddisfacente anche la composizione prevista nel decreto dell'8 settembre 2005, in quanto «la partecipazione dei membri espressione delle Regioni non è affatto preponderante rispetto a quella dei componenti di origine statale».

La sentenza crea un clima potenzialmente tragico: il Comitato Nazionale per il turismo rappresentava la chiave di volta di un'organizzazione sempre più complessa del settore; venendo meno quest'organismo, dunque, si correva il rischio concreto di una “tabula rasa”.

Ed infatti, nella seduta del 20 dicembre 2005, il Comitato aveva affrontato l'argomento “Italia. It”³³ ed aveva deciso di affidare al Ministro per l'Innovazione e le Tecnologie «la definizione del modello organizzativo e di governance del portale Italia.it , mediante la costituzione di un “Comitato nazionale per il portale Italia.it” ed altri eventuali organismi di supporto all'attività del predetto sottocomitato».

Il Ministro dell'innovazione, recependo le direttive del Comitato, emanava il decreto 7 marzo 2006³⁴ con il quale istituiva il predetto organismo, definendone funzioni e composizione, e provvedeva alla ripartizione, pari a 25 milioni di euro, delle risorse finanziarie stanziare per la produzione dei contenuti del portale.

Che succede poi?

Nella tarda primavera del 2006 ci sono le elezioni politiche e, con esse, il cambio di governo e la nuova modifica dell'assetto dei Ministeri operata con il decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181³⁵ (convertito, con modificazione dalla legge, n. 233/2006) e, successivamente, con il decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262³⁶ (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 286/2006).

I suddetti decreti hanno sancito il trasferimento delle residue competenze statali in materia di turismo al Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed articolato in due uffici dirigenziali di livello generale, con relativa attrazione di competenze e di (consistenti) risorse finanziarie.³⁷

³³ L'argomento “Italia.it” verrà esaminato successivamente.

³⁴ Cfr. Allegato n. 9.

³⁵ Il comma 19 bis dell'art. 1, così come modificato dalla legge di conversione, stabilisce che «le funzioni di competenza statale assegnate al Ministero delle attività produttive (...), in materia di turismo, sono attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri;» (...).

³⁶ Il comma 5 dell'art. 15, così come modificato dalla legge di conversione, istituisce, «presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo» (...).

³⁷ Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Competitività del Turismo è la struttura di supporto al Presidente che opera nell'area funzionale “turismo” per l'esercizio delle competenze statali in materia di turismo, attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri dall'art. 1, comma 19 bis, del decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, così come modificato dall'art. 15, comma 5, del decreto legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n.286.

Il dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo esercita:

- compiti di elaborazione, anche in raccordo con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano degli indirizzi generali, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo competitivo del sistema turistico nazionale, in attuazione anche di quanto previsto dalla legge 29.03.2001, n. 135;
- iniziative di incentivazione in favore del settore turistico, programmazione e gestione di fondi strutturali;

A questo punto, il (neo) Ministro per i Beni e le Attività Culturali, nella sua qualità di Vicepresidente del Consiglio con delega alle politiche per il turismo, interviene per cercare di salvare la situazione e, con decreto del 21/7/2006³⁸, rilancia il Comitato Nazionale del Turismo che, con la nuova denominazione di “Comitato delle Politiche Turistiche”,³⁹ presenta una composizione più equilibrata e a favore delle Regioni⁴⁰.

-
- vigilanza sull'ENIT, sull'ACI e sul CAI;
 - assistenza alla domanda turistica;
 - promozione degli investimenti turistici all'estero ed in Italia;
 - riconoscimento dei titoli di studio e autorizzazione all'esercizio delle attività professionali turistiche per i cittadini comunitari ed extracomunitari;
 - relazioni istituzionali con l'Unione Europea e partecipazione alle fasi ascendente e discendente dell'elaborazione delle norme comunitarie;
 - rapporti con le Organizzazioni Internazionali e con gli altri Stati Esteri nel settore di competenza.

Presso il Dipartimento opera la Segreteria del Comitato delle Politiche Turistiche con funzioni di supporto all'attività dello stesso Comitato. Nell'ambito del Dipartimento ha sede l'Osservatorio Nazionale del Turismo per lo svolgimento dei compiti previsti nell'art. 9, comma 1, del D.P.R. 6.04.2006 n. 207, relativi allo studio, analisi e monitoraggio delle dinamiche economico-sociali connesse al turismo.

³⁸ Cfr. Allegato n. 10.

³⁹ «E' istituito il Comitato delle Politiche Turistiche cui sono affidati compiti di identificazione di aree di intervento soggette ad elaborazione di linee guida per una regia comune delle politiche nazionali e regionali, e di individuazione di iniziative nell'ambito di strategie condivise, finalizzate all'implementazione ed allo sviluppo del settore medesimo» (Art. 1)

⁴⁰ Le Regioni attualmente presenti nel Comitato delle politiche turistiche sono: Lombardia, Sardegna, Liguria, Toscana, Lazio, Piemonte e Marche, oltre alle presenze istituzionali del Presidente della “Conferenza dei presidenti delle regioni” (che svolge funzioni di vice presidente vicario del Comitato) e del coordinatore degli Assessori regionali al turismo.