

**MINISTERO PER IL TURISMO E LO SPETTACOLO**

**STUDIO SULLA TRASFORMAZIONE DEL MINISTERO  
PER IL TURISMO LO SPORT E LO SPETTACOLO**

**coordinatore Prof. Massimo Severo Giannini**

**Gruppo di Lavoro**

**Prof. Sandro Amorosino**

**Prof. Paolo Urbani**

**Prof. Federico Tedeschini**

**Avv. Gioia Vaccari**

**Dott. ssa Alessandra Stefanelli**

**1993**

STUDIO SULLA TRASFORMAZIONE  
DEL MINISTERO PER IL TURISMO, LO SPORT E LO SPETTACOLO

Gruppo di Lavoro

Prof. Massimo Severo Giannini - coordinatore

emerito di Diritto Amministrativo - Università di Roma - La  
Sapienza

Prof. Sandro Amorosino

ordinario di Diritto Amministrativo - Scuola Superiore  
della Pubblica Amministrazione

Prof. Paolo Urbani

straordinario di Diritto Urbanistico - Università di  
Pescara

Prof. Federico Tedeschini

associato di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università  
di Roma - La Sapienza

Avv. Gioia Vaccari

avvocato cassazionista

Dott. Alessandra Stefanelli

ricercatrice di Diritto Pubblico - Università di Bologna

## INDICE ANALITICO

### INTRODUZIONE

Il referendum abrogativo volto a sopprimere l'attuale Ministero del turismo, sport e spettacolo

### PARTE I

#### PROPOSTE NORMATIVE

1. Relazione e schema di disegno di legge "Trasformazione del Ministero del turismo, sport e spettacolo, configurazione delle funzioni statali e delega legislativa per il trasferimento di funzioni alle regioni".
2. Schema di disegno di legge "Istituzione del Ministero delle attività artistiche e del tempo libero".

### PARTE II

#### ANALISI DELLE FUNZIONI

1. Spettacolo
2. Turismo ed industria alberghiera
3. Sport

### APPENDICE

Analisi critica di alcune proposte legislative di riforma del turismo.

INTRODUZIONE

IL REFERENDUM ABROGATIVO VOLTO A SOPPRIMERE L'ATTUALE MINISTERO DEL TURISMO, SPORT E SPETTACOLO.

1. Motivazione del referendum

La richiesta referendaria di soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo da parte di 10 consigli regionali (Regioni Trentino Alto Adige, Umbria, Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Marche, Basilicata, Toscana, Emilia Romagna e Veneto) sembra obbedire più a logiche politico-istituzionali che non a strategie di natura amministrativa, come invece la estrema tecnicità del settore richiederebbe.

In altri termini: le Regioni motivano la loro richiesta di soppressione delle strutture organizzative ministeriali con la necessità di realizzare in pieno l'ordinamento regionale, dato anche il ruolo di mero erogatore di finanziamenti statali assunto nel tempo dal Ministero.

Su queste basi, e dopo aver richiamato le vicende del regionalismo degli anni '70 - che presupponevano, per l'appunto, una ridefinizione dell'intera struttura organizzativa ministeriale - le Regioni hanno promosso il referendum. La Corte Costituzionale, con sentenza n. 35 (16 gennaio - 4 febbraio 1993), ne ha sancito l'ammissibilità, soprattutto in considerazione del fatto che "nella specie, il

quesito propone quale oggetto del voto popolare non un organo o un istituto la cui esistenza è presupposta dalla Costituzione o che può dirsi coesistente alla struttura e al funzionamento del governo, ma unicamente il mantenimento ovvero la soppressione dell'apparato burocratico - amministrativo che il legislatore ha discrezionalmente ritenuto di far assurgere al rango di Ministero, così limitandosi a dare attuazione alla riserva legislativa enunciata dall'art. 95, 3° comma della Costituzione".

La motivazione formale della Corte è corretta, ma la reale motivazione sottesa alla richiesta referendaria è un'altra, e consiste precisamente nell'affermazione di una logica rispetto ad un'altra o meglio, di una politica di tipo regionalistico su una politica di segno opposto, di tipo centralistico, di cui il Ministero è espressione. Alla base del ricorso allo strumento referendario non stanno - dunque - esigenze di tipo funzionale ma unicamente di tipo politico.

2. Effetti di un esito positivo (abrogativo) del referendum.

Al fine di illustrare gli effetti sull'ordinamento amministrativo di una possibile abrogazione della legge istitutiva del Ministero è utilissima una comparazione con quanto accadrà a seguito del referendum con il quale è stata

richiesta l'abrogazione parziale di norme che disciplinano il sistema elettorale del Senato.

Nel caso delle norme elettorali l'effetto abrogativo di alcune disposizioni lascia in vigore una serie di altre norme, che - connesse sistematicamente - configurano un sistema elettorale diverso dall'attuale (maggioritario anziché proporzionale). Di conseguenza l'intervento successivo del legislatore ordinario non è, *stricto jure*, indispensabile, potendosi il Senato eleggere con il sistema maggioritario "secco" risultante "per differenza", dalla "sottrazione" di alcune regole all'originario meccanismo. Tale intervento è, viceversa, politicamente necessario per dar corpo ad una scelta meditata del Parlamento, tra i vari tipi di sistemi maggioritari possibili, e per riallineare il meccanismo elettorale della Camera e quella del Senato (a meno che non si voglia - in ipotesi - una Camera eletta col metodo proporzionale ed il Senato con quello maggioritario, ciò che comporterebbe ulteriori disfunzioni nel sistema istituzionale).

E' di immediata evidenza che nel caso in esame la soppressione della legge istitutiva del Ministero comporterebbe solo il venir meno dell'attuale struttura di uffici statali, mentre avrebbe un effetto di scombinamento e, comunque, irrisolutivo rispetto allo svolgimento delle funzioni pubbliche nei tre

settori.

Ed infatti, insieme con il Ministero "cadrebbero" anche alcune funzioni che nella stessa legge istitutiva d'esso sono indicate come ministeriali.

Le stesse funzioni, ma anche altre non nominate nella legge sono, poi, disciplinate da altre leggi.

Si avrebbe, dunque - schematizzando - una situazione assai pasticciata, nella quale:

- alcune funzioni necessarie, che in tutti gli ordinamenti amministrativi sono attribuite ad organismi statali (ad es. le relazioni internazionali concernenti il turismo e lo spettacolo), disciplinate in leggi diverse da quella abrogata, perderebbero il loro centro di riferimento e d'imputazione giuridica, il Ministero, venendo in pratica ad esser paralizzate;
- altre funzioni, parimenti necessarie, perderebbero, con l'abrogazione della legge, anche la fonte della loro stessa configurazione giuridica.

E' evidente, in conclusione, che sarebbe comunque necessario individuare un complesso di uffici statali cui attribuire le funzioni naturalmente statali, che non potrebbero rimanere adespote.

Da quanto s'è detto emerge che i nodi sono essenzialmente tre:

- il primo, strutturale, è all'origine della richiesta referendaria ed attiene alla distribuzione delle funzioni tra Stato e Regioni, nelle tre materie del turismo, sport e spettacolo;
- il secondo, strategico, riguarda l'individuazione di una funzione pubblica essenziale in uno Stato contemporaneo: la promozione ed amministrazione delle attività artistiche e del tempo libero;
- il terzo, tattico, riguarda l'individuazione dei meccanismi normativi più idonei a prevenire il referendum.

Il nodo strutturale può essere affrontato procedendo:

- da un lato a trasferire ulteriori funzioni alle regioni;
- dall'altro qualificando e rafforzando le funzioni naturalmente statali (indirizzo, coordinamento, programmazione e controllo). A questo fine è relativamente indifferente la denominazione dell'organo statale che sarà centro di riferimento delle funzioni nazionali: ministero di tipo tradizionale, ministro senza portafoglio, ministero nuovo (perché arricchito di funzioni).

Il nodo strategico può essere risolto solo con una nuova configurazione e denominazione del Ministero, come ministero delle attività artistiche e del tempo libero. In termini operativi appare opportuno dar corpo a tale ipotesi

(innegabilmente più complessa e quindi bisognosa di un maggior tempo di maturazione, anche parlamentare) se non si riuscirà ad evitare il referendum e, quindi, dopo la celebrazione d'esso. Il nodo tattico è come evitare il referendum. Ammesso che ciò sia ancora possibile in relazione ai tempi tecnici ristretti ed alla congiuntura politica difficile la soluzione può consistere in un disegno di legge assai snello, quale quello inserito al successivo capitolo I, paragrafo 1.

3. L'organizzazione futura delle funzioni.

Quale debba essere la configurazione del centro di riferimento statale e quali siano le funzioni necessariamente statali (perché non trasferibili alle regioni ed agli enti locali) è, ovviamente, materia opinabile.

Ci si limita, in questa sede, a qualche notazione introduttiva al tema:

I. nella nostra attuale struttura amministrativa, fondata sull'amministrazione per ministeri è possibile ipotizzare due soluzioni alternative:

- o attribuire le funzioni ad un dipartimento (costituendo) della Presidenza del Consiglio, affidando la responsabilità politica di sovrintendervi ad un Ministro senza portafoglio, delegato del Presidente;

- oppure costituire un ministero diverso dal passato, nel quali le funzioni attuali ed altre, aggiuntive, sarebbero diversamente raggruppate ed organizzate (Ministero delle attività artistiche e del tempo libero);

II. in ogni caso andrebbero riservate allo Stato le funzioni di promozione internazionale, indirizzo, coordinamento, programmazione (anche finanziaria), controllo sui grandi enti nazionali operanti nei tre settori del turismo, dello sport e dello spettacolo (che è, a sua volta, un "settore di settori"). Tutte le altre funzioni andrebbero trasferite alle regioni, al fine di rispondere positivamente alla ragion politica sostanziale che - come s'è visto - era sottesa alla richiesta referendaria.

Ciò anche nella prospettiva più generale, ormai maggioritariamente condivisa, di una terza regionalizzazione, vale a dire di un ulteriore massiccio trasferimento di funzioni alle regioni. E' ragionevole prevedere che tale decentramento avrà comunque proporzioni assai rilevanti, anche ove non si giungesse a realizzare il radicale ribaltamento di ruolo, tra stato e regioni, che taluni riformatori approssimativi ed improvvisati vorrebbero perseguire riservando allo stato l'amministrazione della giustizia, degli esteri, della difesa e del tesoro e trasferendo "tutto il resto" alle regioni.

PARTE I

PROPOSTE NORMATIVE

1.1. RELAZIONE AL DISEGNO DI LEGGE

"TRASFORMAZIONE DEL MINISTERO DEL TURISMO, SPORT E SPETTACOLO, CONFIGURAZIONE DELLE FUNZIONI STATALI E DELEGA LEGISLATIVA PER IL TRASFERIMENTO DI FUNZIONI ALLE REGIONI".

1. Il fatto che la legge istitutiva del Ministero del turismo, sport e spettacolo sia oggetto di un quesito referendario abrogativo, proposto da alcuni Consigli regionali, ha costituito per il Governo della Repubblica - come già nei casi di altri referendum "paralleli" - un condizionamento positivo al fine di individuare tempestivamente un più aggiornato modello di organizzazione delle funzioni pubbliche nei tre settori interessati, fin d'ora adeguato alla prospettiva di una terza, sostanziosa regionalizzazione.

E' significativo, sotto questo profilo, ricordare come al referendum abrogativo promosso dai Consigli regionali fosse sotteso proprio l'intento di innescare, in tempi brevi ed obbligati, una risposta istituzionale nel segno del decentramento amministrativo.

2. La delineazione del nuovo modello di assetto delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo sarebbe di assai semplice soluzione se avesse già avuto attuazione l'idea, che

ha raccolto ampio consenso in sede scientifica e politica, di una riforma della struttura del Governo, con l'adozione del modello inglese, caratterizzato dalla presenza di una decina di ministri "fissi" e da un numero variabile, da stabilirsi all'inizio di ogni compagine governativa, di ministri (o viceministri o segretari di Stato o sottosegretari: la denominazione è sostanzialmente indifferente) aventi funzioni di preposti o a branche ministeriali o ad affari o problemi speciali.

Se questa formula organizzatoria, duttile e moderna, fosse già in vigore sarebbe semplice o istituire un ministro o viceministro per il tempo libero, affidandogli le attribuzioni dell'attuale ministero (residuate dall'ulteriore regionalizzazione cui si è accennato) o - in ipotesi - distribuirne le funzioni tra più viceministri o segretari di Stato. Il permanere del vecchio criterio di ordinamento del Governo rende, invece, più arduo il provvedere, in ragione soprattutto dell'eterogeneità delle attribuzioni dell'attuale Ministero, preposto allo sport, al turismo ed allo spettacolo. In costanza dell'attuale forma organizzativa del Governo le soluzioni possibili sono quattro, tutte da accompagnarsi - si ripete - con un ulteriore decentramento di funzioni alle regioni.

La prima, quella di trasferire le funzioni centrali residue ad amministrazioni affini, urta con una difficoltà del tutto oggettiva, che di amministrazioni affini non ne esistono. Passare - ad esempio - alla pubblica istruzione lo sport e lo spettacolo, come da taluno suggerito, significherebbe oberare un'amministrazione già sovraccarica di ulteriori fattori disgreganti. E che fare, poi, del turismo?

La seconda, quella di trasformare il Ministero in moderno dicastero delle arti e del tempo libero, appare suggestiva ma non scevra di difficoltà politiche ed istituzionali, dovendosi tracciare incerti confini con altre amministrazioni e - quindi - necessitante d'un tempo di discussione non coincidente con l'intento di dar risposta in positivo al quesito referendario. La terza, quella di conservare l'attuale Ministero, con le attribuzioni che residuerebbero dal nuovo trasferimento alle Regioni, appare certamente realistica e praticabile, anche se un po' minimalista, in quanto è soddisfacente sul versante del decentramento e non pregiudica l'attribuzione delle funzioni centrali residue nell'ambito della futura struttura del Governo.

La quarta, quella di affidare ad un Dipartimento, da costituirsi presso la Presidenza del Consiglio, le funzioni residue, prevedendo la delega della responsabilità politica dal

Presidente ad un Ministro senza portafoglio, appare parimenti praticabile della precedente. E', in più, connotata dall'accompagnare il decentramento di funzioni alle Regioni con un preciso segnale della volontà di riformare il Ministero, caratterizzandolo sin d'ora quale centro di indirizzo, programmazione, coordinamento e controllo dell'attività dei numerosi enti pubblici di grande rilievo presenti in tutti i settori interessati: dal CONI, all'ENIT, agli Enti Lirici, per fare solo alcuni esempi. L'assegnazione delle residue e pur rilevanti funzioni statali alla Presidenza del Consiglio ha, dunque, il significato di doppiare il trasferimento di competenze alle regioni con il contestuale avvio della razionalizzazione e rafforzamento delle attribuzioni che sono consustanzialmente statali in tutti gli ordinamenti contemporanei, anche caratterizzati da un accentuato processo di regionalizzazione.

3. Dei due, contestuali, meccanismi sui quali si fonda dunque questo disegno di legge - il trasferimento delle funzioni "regionalizzabili" alle regioni e la riorganizzazione di quelle centrali - il secondo è di più semplice realizzazione, sotto il profilo giuridico, in quanto, almeno in una prima fase, coinciderà con l'organizzazione del Dipartimento della

Presidenza del Consiglio.

Nell'esercizio di questa funzione autorganizzatrice - per usare la locuzione d'un amministrativista scomparso, Mario Nigro - il Governo potrà individuare e sperimentare moduli di aggregazione e riallocazione dei compiti attualmente ripartiti tra i vari uffici ed anche di raccordo con altre amministrazioni centrali.

Il primo problema, il trasferimento alle Regioni, appare un po' più complicato - paradossalmente - per il fatto che, a differenza di altre materie, ad esempio l'ambiente, molte delle funzioni naturalmente regionali o locali sono già state "riconosciute" a queste autonomie.

Occorre, in proposito, distinguere a questo punto fra i tre settori, ma il quadro presenta larghe analogie.

In materia di sport lo Stato (e per esso il Ministero) conserva il controllo sul CONI, al quale è affidata gran parte della gestione del settore. Regioni ed enti locali già esercitano molti compiti, anche relativi allo sport non competitivo.

Occorre, inoltre, tener conto del fatto che numerose proposte di legge quadro sullo sport, sulle quali si è raggiunto un rilevante grado di convergenza, sono da tempo in discussione in Parlamento ed è appunto quella della legge amministrativa

di settore la sede deputata ad individuare compiutamente le funzioni pubbliche e a ripartirle tra il centro e la periferia.

In tema di turismo già il DPR n. 616/77 ha operato un consistente trasferimento di funzioni, cui qualcos'altro si è aggiunto successivamente (ad esempio: in materia di agenzie di viaggi) e la recente legge di riforma dell'Enit (1992) ha riconosciuto un rilevante ruolo alle Regioni. Anche in questa materia, infine, sono in discussione in Parlamento proposte di legge giunte ad un certo grado di unificazione.

Più articolata è la situazione per lo spettacolo, che ricomprende, a sua volta, più settori, caratterizzati ciascuno da peculiari problemi. L'elemento comune a tutti è quello della necessità di procedere alla razionalizzazione delle diverse forme di ausilio finanziario pubblico alle attività di spettacolo.

La materia dei finanziamenti va riordinata per ciò che concerne non solo la ripartizione delle risorse tra Stato e Regioni, ma anche i modi di concreto funzionamento dei fondi pubblici.

Alla luce del complesso quadro cui s'è accennato questo disegno di legge segue la tecnica della delegazione al Governo a provvedere, entro un termine assai breve, ad emanare uno o più

decreti legislativi, aventi ad oggetto il trasferimento di funzioni alle Regioni ed anche il riordino di alcune funzioni statali.

La scelta a favore della delegazione legislativa appare idonea a conciliare tre elementi: I) l'urgenza di provvedere, a fronte della scadenza referendaria o - poi - del prevedibile esito della consultazione; II) la precisa volontà di enunciare, già all'atto della delegazione, in termini inequivocabili l'indirizzo regionalizzatore e III) l'indicazione alle Regioni di uno spazio comune di collaborazione con lo Stato, rappresentato appunto dalla elaborazione del decreto legislativo (sul quale dovrà previamente pronunciarsi la conferenza Stato-Regioni).

Nell'ottica descritta l'art. 4 del disegno di legge afferma il criterio di riservare allo Stato le funzioni di indirizzo, coordinamento, programmazione (anche delle risorse finanziarie), controllo sugli enti pubblici nazionali e di attribuire alle Regioni ed agli enti locali le altre funzioni, di amministrazione attiva. Gli enunciati di criteri generali cui dovranno esser informate le norme delegate sono seguiti da più puntuali indicazioni in materia di :

-sport (principio di collaborazione tra CONI ed autonomie regionali e locali);

- riordino degli ausili finanziari pubblici allo spettacolo (con un incremento della quota di finanziamento per le attività di competenza regionale);
- trasferimento alle Regioni delle funzioni per ciò che concerne alcuni enti lirici-teatri comunali;
- previsione della possibilità di trasformare la natura degli enti lirici, favorendo il concorso del capitale privato.

1.2. TRASFORMAZIONE DEL MINISTERO DEL TURISMO, SPORT E SPETTACOLO,  
CONFIGURAZIONE DELLE FUNZIONI STATALI E DELEGA LEGISLATIVA  
PER IL TRASFERIMENTO DI FUNZIONI ALLE REGIONI.

ART. 1

(Abrogazione della legge 31 luglio 1959 n. 617)

E' abrogata la legge 31 luglio 1959 n. 617, istitutiva del  
Ministero del turismo, sport e spettacolo.

ART. 2

(Attribuzione delle funzioni statali)

1. Le funzioni statali in materia di turismo, sport e spettacolo sono attribuite alla Presidenza del Consiglio, presso la quale è istituito il Dipartimento del turismo, sport e spettacolo.
2. Entro 90 giorni dall'entrata in vigore di questa legge il Presidente del Consiglio, su conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, disciplina con proprio decreto l'organizzazione del Dipartimento del turismo, sport e spettacolo. Al Dipartimento è assegnato un numero massimo di ..... dipendenti, dei quali ..... dirigenti. Il personale del Dipartimento è composto prioritariamente da dipendenti del soppresso Ministero del turismo, sport e spettacolo.

ART. 3

(Delega di funzioni)

1. Il Presidente del Consiglio può delegare le proprie funzioni ad un ministro senza portafoglio o ad un altro ministro, in conformità a quanto disposto dall'art. 9 della legge 23 agosto 1988 n. 400.

ART. 4

(Delega legislativa: principi e criteri generali)

1. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore di questa legge il Governo, sentita la Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle commissioni parlamentari permanenti, competenti in materia, del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto la riorganizzazione delle strutture e funzioni pubbliche nei settori del turismo, dello sport e dello spettacolo, attenendosi al criterio generale di:
  - a) riservare allo Stato le funzioni di programmazione, indirizzo, coordinamento, ripartizione delle risorse finanziarie in relazione ai programmi dei singoli settori e tra le Regioni, di concorso all'elaborazione delle politiche comunitarie e di altri organismi internazionali, nonché di raccolta, elaborazione e trasmissione dei dati a

- livello nazionale;
- b) riservare allo Stato le funzioni amministrative di controllo sulle attività da svolgersi nel territorio nazionale da parte di soggetti non appartenenti alla Comunità Europea;
  - c) riservare allo Stato la direzione e i controlli sugli enti pubblici nazionali operanti nei settori del turismo, sport e spettacolo, procedendo ad una contestuale revisione ed unificazione delle attuali discipline in materia, in particolare per quel che riguarda la determinazione di indirizzi ed obiettivi ed il controllo della regolarità e dei risultati della gestione;
  - d) attribuire alle Regioni tutte le funzioni di amministrazione attiva, eccezion fatta di quelle inscindibilmente connesse all'esercizio dei poteri statali di cui alle precedenti lettere a), b) e c) e di quelle attribuite agli enti locali dalle vigenti norme.
  - e) individuare specifiche forme di collaborazione tra il CONI, le Regioni e gli enti locali, da attuarsi mediante convenzioni organizzative, in funzione della promozione delle attività sportive e della realizzazione di impianti e strutture per attività anche non competitive;
  - f) riordinare la disciplina degli ausili finanziari pubblici

alle attività dello spettacolo, anche per quanto concerne il credito agevolato, individuando, in particolare, criteri oggettivi di attribuzione di risorse finanziarie alle Regioni e di ripartizione d'esse tra le Regioni, al fine di incentivare l'esercizio delle funzioni d'interesse regionale, riservando allo Stato il finanziamento ed il controllo sulle manifestazioni, rassegne e festivals nazionali e sulla partecipazione ad iniziative internazionali nelle quali debba esser assicurata la presenza italiana;

g) procedere, previa intesa fra lo Stato e le Regioni interessate e, per i teatri comunali, i comuni interessati, al trasferimento alle Regioni delle funzioni statali in materia sugli enti lirici autonomi e sulle associazioni concertistiche assimilate, riservando comunque allo Stato la vigilanza sui seguenti enti:

- Teatro alla Scala di Milano
- Teatro dell'Opera di Roma
- Accademia di Santa Cecilia
- Teatro San Carlo di Napoli
- Teatro Massimo di Palermo
- La Fenice di Venezia
- .....

(NOTA: si ricorda che gli altri enti appartenenti alla categoria sono: Teatro Comunale di Bologna, Teatro Comunale di Firenze, Teatro Comunale di Genova, Teatro Regio di Torino, Teatro Comunale Giuseppe Verdi di Trieste, Arena di Verona, l'Istituzione dei concerti del conservatorio musicale di Stato Giovanni da Palestrina di Cagliari).

Al fine di promuovere la riduzione dell'onere finanziario pubblico per gli enti lirici e associazioni assimilate potrà esser prevista la trasformazione d'essi in fondazioni riconosciute, che potranno procedere al conferimento delle attività economiche a società per azioni (a prevalente capitale pubblico) che ne assicurino la gestione imprenditoriale;

- h) trasferire alle Regioni le funzioni di promozione coordinamento e finanziamento delle attività svolte dai teatri lirici di tradizione, dalle istituzioni concertistiche orchestrali, nonché delle attività di avviamento e sperimentazione delle manifestazioni corali, di balletto, di musica popolare, folkloristica e jazz, dei festivals di carattere locale, delle bande musicali;
- i) riordinare, completando il trasferimento alle Regioni ed agli enti locali, le disposizioni in materia di nulla osta, licenze ed autorizzazioni relative alla realizzazione ed

all'esercizio dei locali da adibire a spettacoli ed alle rappresentazioni teatrali e cinematografiche, ad eccezione e delle funzioni di preventiva revisione del contenuto degli spettacoli cinematografici e teatrali.

2. ISTITUZIONE DEL MINISTERO DELLE ATTIVITA' ARTISTICHE E DEL TEMPO LIBERO

ART. 1

(Attività artistiche e del tempo libero)

1. La Repubblica riconosce e promuove le attività artistiche e culturali relative alla musica, alla danza, al teatro di prosa, alle arti figurative e letterarie, al cinema, agli audiovisivi, al circo ed agli spettacoli viaggianti, quali strumenti di espressione del pensiero, di sviluppo sociale e di progresso civile.
2. Le attività artistiche e culturali sono libere e sono disciplinate dalle leggi di settore, che ne promuovono l'insegnamento, lo sviluppo e la diffusione.
3. La Repubblica riconosce la rilevanza sociale ed economica dell'impiego del tempo libero, come forma di espressione della personalità umana. A questo fine promuove le attività sportive ed indirizza e coordina le iniziative delle regioni in materia di turismo e di agriturismo.

ART. 2

(Funzioni statali e Ministero)

delle attività artistiche e del tempo libero)

1. Le funzioni dello Stato nei settori di attività di cui al precedente articolo 1 sono svolte dal Ministero delle attività artistiche e del tempo libero.
2. Nel campo delle attività artistiche il Ministero, cura il sostegno e la promozione delle arti dello spettacolo e delle manifestazioni di arte contemporanea che abbiano rilevanza sul piano interregionale e nazionale.
3. Il Ministero, nell'ambito delle competenze di cui al comma precedente, cura i rapporti in sede comunitaria e internazionale e stipula accordi di collaborazione.
4. Per le finalità di cui al precedente comma 2, il Ministero utilizza le disponibilità del Fondo Unico per lo Spettacolo di cui alla legge 30 aprile 1965 n. 163 e successive modificazioni, che assume la nuova denominazione di Fondo Unico per le attività artistiche.
5. Il Ministero può concorrere alla organizzazione di grandi mostre d'arte contemporanea, d'intesa con il Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali e, per quelle da effettuarsi all'estero, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri, ai fini della collaborazione degli organi ed istituti da questi dipendenti. Può organizzare altresì premi e concorsi letterari

d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

6. La Biennale di Venezia, la Triennale di Milano, la Quadriennale di Roma e la Discoteca di Stato, sono sottoposte alla vigilanza del Ministero.
7. Sono fatte salve le competenze del Ministero dei Beni Culturali ed Ambientali sulla Galleria Nazionale d'Arte Moderna ed in materia di conservazione e tutela delle opere d'arte acquisite o vincolate dallo Stato.

### ART. 3

(Promozione e diffusione delle arti contemporanee)

1. Il Ministero cura la promozione e diffusione delle arti contemporanee attraverso gli enti e le istituzioni pubbliche di produzione, distribuzione e di formazione artistica, sui quali esercita la vigilanza.
2. Sono organismi pubblici di produzione artistica gli Enti autonomi lirici e le istituzioni concertistiche assimilate di cui alla legge 14.8.1967 n. 800, i teatri stabili di prosa ad iniziativa pubblica, l'Ente Teatrale Italiano, l'Istituto Nazionale del Dramma Antico, l'Ente Gestione Cinema.
3. Sono organismi di formazione artistica, oltre alle scuole gestite dagli enti di cui al comma 2, l'Accademia Nazionale

d'Arte Drammatica Silvio D'Amico, l'Accademia Nazionale di  
Panza, l'Accademia di Belle Arti, in aggiunta ai corsi post-  
curricolari finanziati dal Ministero ed il Centro Sperimentale  
di Cinematografia.

ART. 4

(Trasferimenti di funzioni alle regioni)

1. Sono trasferite alle regioni le funzioni di sostegno e promozione delle attività di spettacolo d'interesse esclusivamente regionale o locale. A tal fine una quota del Fondo Unico per le attività artistiche non superiore al ..... è ripartita annualmente tra le regioni e le province autonome, in proporzione alla rispettiva popolazione, con decreto ministeriale da emanarsi entro il 31 gennaio di ogni anno.

ART. 5

(Attività del tempo libero)

1. Nel campo delle attività del tempo libero, il Ministero sostiene, promuove e coordina le iniziative pubbliche dirette a garantire a tutti i cittadini la pratica delle attività

sportive, a livello agonistico o amatoriale, e contribuisce al sostegno e allo sviluppo dell'associazionismo sportivo.

2. Il Ministero esercita la vigilanza sul CONI, sull'Istituto per il Credito Sportivo e sugli enti di promozione sportiva riconosciuti e collabora con i Ministeri della Pubblica Istruzione e dell'Università e della Ricerca Scientifica per la diffusione dello Sport nella Scuola e nelle Università.

ART. 6

(Funzioni statali nel settore del turismo)

1. Il Ministero esercita le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività delle regioni e delle province autonome in materia di turismo e di agriturismo.
2. Il Ministero cura le relazioni internazionali del settore e partecipa alle organizzazioni operanti a livello comunitario.
3. Il Ministero esercita la vigilanza sull'Ente Nazionale Italiano del Turismo, sull'Automobile Club d'Italia e sul Club Alpino Italiano.
4. Sono attribuite alle regioni tutte le altre funzioni amministrative in materia di turismo, comprese quelle concernenti la concessione di contributi e finanziamenti agevolati, le autorizzazioni in materia alberghiera ed ogni

altra competenza amministrativa prevista dalle vigenti leggi, eccezion fatta per le autorizzazioni relative alle agenzie di viaggio di soggetti estranei alla Comunità Europea.

5. Il Ministero elabora programmi pluriennali per lo sviluppo delle attività turistiche.

I programmi sono approvati previo parere della conferenza Stato - Regioni.

Il Ministero promuove accordi con amministrazioni dello Stato, ed enti pubblici e convenzioni con associazioni per lo svolgimento coordinato delle rispettive attività, in funzione dello sviluppo del turismo.

6. Il Ministro per le attività artistiche e del tempo libero è membro del CIPET.

#### ART. 7

(Struttura organizzativa del Ministero)

Il Ministero si articola in quattro Direzioni Generali:

- 1) La Direzione Generale dello Spettacolo e delle Arti;
- 2) La Direzione Generale del cinema e dell'audiovisivo;
- 3) La Direzione Generale della formazione artistica e degli affari generali;
- 4) La Direzione Generale del tempo libero.

2. Con regolamenti governativi, adottati ai sensi degli articoli 30, 31 e 32 del decreto legislativo 5 febbraio 1993 n. 29, entro tre mesi dall'entrata in vigore di questa legge, sarà definita l'organizzazione degli uffici del Ministero in coerenza con l'articolazione delle Direzioni Generali.
3. Il personale attualmente in servizio presso il soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo è assegnato al nuovo Ministero. Al suddetto personale sono estese le disposizioni di cui agli articoli 2 e 3 della legge 29.12.1989 n. 412.
4. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, determinato in lire ..... annue si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto ai fini del bilancio triennale 92-94 al capitolo ..... (relativo al Fondo Unitario per lo Spettacolo).

ART. 8

(Consiglio Nazionale delle attività artistiche)

1. E' istituito il Consiglio Nazionale delle attività artistiche. Il Consiglio è così composto: .....  
.....

ART. 9

(Abrogazione della legge 31 luglio 1959 n. 617)

1. E' abrogata la legge 31 luglio 1959 n. 617.
2. I riferimenti contenuti nelle leggi vigenti al Ministero del turismo e dello spettacolo si intendono riferiti al Ministero delle attività artistiche e del tempo libero in quanto compatibili con le funzioni di questo e tenuto conto delle competenze assegnate alle regioni ed alle province autonome.
3. La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

- 35 -

PARTE II

ANALISI DELLE FUNZIONI

## 1. TURISMO ED INDUSTRIA ALBERGHIERA

La situazione attuale delle funzioni statali in materia turistica è il portato dell'evoluzione storicamente intervenuta nell'organizzazione amministrativa di settore, con la attribuzione al "centro" delle competenze di maggior rilievo. Sono del tutto trascurate le nuove forme in cui si manifesta il fenomeno turistico (culturale, religioso, congressuale,...), nelle quali, pure, l'indotto del settore economico-produttivo è rilevante.

Il mutare della domanda turistica (da turismo di élite a turismo di massa, e, ora, di qualità), di pari passo allo sviluppo delle Regioni e degli enti infraregionali ed alla considerazione della risorsa turistica come elemento portante delle economie locali, costituiscono altrettanti fattori di crisi dell'attuale modello di amministrazione centrale.

E' necessario superare questo stato di crisi, salvaguardando, al tempo stesso, e potenziando, attraverso una più ragionata distribuzione delle funzioni di competenza statale, l'indispensabile necessità di presentare in modo unitario sul mercato turistico internazionale l'Azienda Italia.

Le funzioni attualmente di competenza statale sono innanzitutto

funzioni di indirizzo e coordinamento, e - sebbene oggetto di rivisitazione critica da parte della dottrina - sembrano soddisfare, almeno in linea teorica e per quanto concerne il settore del turismo e dell'industria alberghiera, reali necessità di carattere unitario (ricducibili anche al necessario raccordo con gli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni che derivano al nostro Paese da obblighi internazionali e comunitari).

Non si ignora che nella realtà dei fatti i soggetti deputati allo svolgimento di queste funzioni si sono sovente dimostrati incapaci di gestire importanti occasioni di riforma; ma ciò, pur imponendo una seria riflessione, non può costituire certo un'argomentazione contro il loro effettivo mantenimento.

Accanto alle funzioni di indirizzo e coordinamento, il d.p.r. 616 del 1977, di trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, ha lasciato in capo allo Stato altre funzioni; tra esse il parere del Ministro delle Finanze ai fini del riconoscimento, della revoca, della determinazione del territorio relativo, della classificazione delle stazioni di cura, soggiorno e turismo, nonché della determinazione delle località di interesse turistico. Il parere delle Finanze aveva lo scopo di individuare le località da assoggettare all'imposta di soggiorno: con l'abolizione dell'imposta anche il rilascio del

parere viene meno.

Anche per quanto concerne il nulla osta al rilascio della licenza di agenzia di viaggio a persone fisiche straniere (competenza attribuita allo Stato dall'art. 58, n. 2, dello stesso d.p.r. 616/77) il quadro appare, seppure solo parzialmente, mutato: infatti l'art. 11, comma secondo, della legge n. 428 del 29 dicembre 1990 (Legge comunitaria per il 1990) afferma che il nulla osta viene rilasciato dallo Stato unicamente per le persone fisiche o giuridiche che non appartengono a Paesi membri della CEE, lasciando così alle regioni il rilascio del nulla osta per quelle appartenenti alla Comunità. Il legislatore nazionale ha inoltre affidato le funzioni relative all'istituzione e alla gestione di uffici di rappresentanza, di informazione e di promozione all'estero, nonché agli uffici stranieri e di frontiera (in precedenza affidate allo Stato ai sensi dell'art. 58 n. 3, del medesimo d.p.r. 616/77) ad un ente pubblico nazionale, l'ENIT, come è dato rilevare dall'art. 5 della legge 292 dell'11 ottobre 1990, recante il nuovo ordinamento dell'Ente. Per quanto concerne la funzione di promozione del turismo, sia essa indirizzata al mercato estero o al mercato nazionale, essa vede una presenza ridotta del soggetto statale, strictu senso inteso, essendo affidato il mercato estero extracomunitario all'ENIT, che può intervenire anche sul mercato estero

comunitario, sebbene la funzione promozionale su quest'ultimo e sul mercato nazionale sia posta essenzialmente in capo alle Regioni.

Sembra invece immutata la funzione di vigilanza contemplata dall'art. 58, n. 4, sempre del d.p.r. 616/77 affidata allo Stato sugli organi centrali del CAI, dell'ACI, e sull'ENIT. In realtà la medesima funzione è prevista anche per altri enti nazionali quali il CONI, il CIO, l'AIG, ecc...

Da ultimo, ricordiamo che sono all'attenzione del legislatore progetti di legge in tema di istituzione di Albi particolari - in sostituzione degli elenchi attualmente presenti in Ministero - cui si riconetterebbero funzioni non solo ordinarie e di certezza legale, ma anche e soprattutto di tutela del cliente-utente del servizio turistico.

## 2. SPETTACOLO

### 1. PREMESSA GENERALE

Il settore dello spettacolo (rectius arti rappresentative) concerne la disciplina pubblicistica di tre distinte attività: la prosa, la musica e la cinematografia.

Ognuna delle attività fa riferimento a specifiche e distinte normative, anche risalenti, ma le principali funzioni di amministrazione attiva, attribuite ai poteri pubblici, sono comuni a tutte e tre le attività menzionate.

Esse sono:

- a) la formazione degli operatori;
- b) la produzione di spettacoli (partecipazioni, credito agevolato, sovvenzioni dirette, sgravi fiscali);
- c) la distribuzione degli spettacoli;
- d) l'esercizio delle sale.

L'amministrazione dello spettacolo fa capo al Ministero del turismo che agisce, in parte attraverso la direzione generale dello spettacolo (con 13 divisioni), in parte attraverso enti pubblici posti sotto la vigilanza del ministero. In stretto collegamento con l'attività dell'amministrazione centrale esiste poi una fitta rete di strutture, consultive ma anche con compiti sostanzialmente decisori, previste dalla disciplina positiva

(comitati, commissioni, consigli), che assolve al ruolo di stanza di compensazione degli interessi delle varie strutture e categorie interessate, sia pubbliche sia private. A questi organi spetta la ripartizione dei fondi per le varie attività, attraverso una valutazione - in base alla qualità dei prodotti, all'opportunità delle iniziative etc. L'esercizio dell'attività discrezionale dell'amministrazione centrale risulta così molto partecipato - in quanto si avvale stabilmente di competenze indisponibili al suo interno - ma anche inevitabilmente condizionato dalla presenza di interessi corporativi consolidati, che di fatto precludono possibili aperture al sovvenzionamento di iniziative e prodotti culturali diversi da quelli ampiamente collaudati.

Va ricordato, tuttavia, che nell'amministrazione del settore sono coinvolti anche le regioni e gli enti locali: le prime attraverso l'esercizio di funzioni di tipo integrativo e non sostitutivo; i secondi in base all'individuazione di funzioni d'interesse locale e ad una consolidata tradizione di cura degli interessi artistici della propria comunità.

Lo stesso art. 49 del d.p.r. 616/77 - sul quale si avrà modo di tornare più specificatamente - intitolato "attività di promozione educativa e culturale" riconosce chiaramente alla regione il ruolo di promotrice di cultura (intesa in senso lato), in

funzione del corpo sociale ed in stretto rapporto alla dimensione dell'interesse regionale da soddisfare.

Lo stesso art. 49, tuttavia, rinvia la concreta individuazione delle funzioni d'interesse regionale e locale ad una - mai emanata - legge di riordino dei settori in oggetto.

Si rende necessaria quindi una ricognizione della disciplina positiva relativa alle tre attività summenzionate allo scopo d'individuare sia le funzioni da ritenersi tutt'ora d'interesse statale, sia le funzioni d'interesse regionale o locale, da trasferire.

## 2. PROSA

Il subsettore teatrale non dispone di una organica disciplina legislativa, ma è regolato essenzialmente da leggi di finanziamento.

La normativa di base è costituita dal D.L. 20 febbraio 1948 n. 62, che introduce il sistema di erogazione di contributi (da parte del ministero del Turismo, dopo la sua istituzione), a vari soggetti, sulla base dei bilanci, dei programmi artistici e dell'attività svolta o da svolgersi.

I destinatari di tali contributi sono sia strutture pubbliche di stretta derivazione locale (i cosiddetti teatri stabili a gestione pubblica), che strutture private, secondo criteri

estremamente flessibili, legati alla tipologia delle attività svolte.

Quanto ai teatri stabili, questi non hanno personalità giuridica di diritto pubblico e sono disciplinati e regolamentati essenzialmente dal diritto privato, anche se alla loro costituzione contribuiscono in modo prevalente i comuni (ed anche le regioni). Peraltro in base a circolari del ministero i teatri stabili ammessi al finanziamento statale costituiscono sostanzialmente un numero chiuso.

A livello centrale operano invece alcuni enti pubblici sui quali il ministero esercita la vigilanza:

- l'Ente Teatrale Italiano (l. 365 del 19.3.1942, riordinato dalla l. 836 del 14.12.1978), con funzioni di promozione e di diffusione delle iniziative teatrali, gestione delle attività teatrali (circa quaranta teatri pubblici), programmazione delle sale teatrali;
- l'INDIA (Istituto nazionale del dramma antico) (r.d. n. 1761/1925);
- l'IDI (Istituto del dramma italiano);
- l'Accademia d'arte drammatica "S.D'Amico, rdl. 397/1939 (la vigilanza è del Ministero della P.I., ma il Ministero del turismo concorre al sovvenzionamento).

Il sovvenzionamento delle attività teatrali è ora regolato dal

fondo unico per lo spettacolo, istituito dalla l. 163 del 30 aprile 1985.

Questi enti (anche i teatri stabili) possono accedere anche al credito agevolato attraverso una sezione speciale della BNL - sezione autonoma credito teatrale (SACT), istituita dall'art. 41 della l. 800/67. Va ricordato che l'art. 13 della l. 163/1985 istituisce un fondo apposito per il rinnovo delle sale teatrali.

### 3. ATTIVITA' MUSICALI

La legge fondamentale nel campo musicale è la l. 800/1967, nella quale viene affermato il rilevante interesse generale per lo Stato dell'attività lirica e concertistica.

La cura dell'interesse pubblico è sostanzialmente affidata agli enti lirici ed alle associazioni concertistiche assimilate, ai quali viene riconosciuta personalità giuridica di diritto pubblico.

La legge (art. 6) prevede un numero chiuso di questi enti riconosciuti. (11 enti lirici e 2 associazioni concertistiche assimilate). Altre strutture sono i teatri di tradizione e le istituzioni concertistico-orchestrali (lirica, balletto, cori), cui però non viene attribuita una particolare qualificazione giuridica.

Gli enti lirici sono strettamente collegati ai comuni, tenuti espressamente a fornire e gestire le sale. Il Presidente è di diritto il sindaco, il sovrintendente è nominato dal Ministro, mentre il direttore artistico è nominato dal consiglio di amministrazione, nominato - a sua volta - con decreto del Ministro del turismo.

I poteri di vigilanza spettano al Ministro.

Le entrate degli enti (art. 16) sono rappresentate oltre che dai contributi statali, regionali o degli enti locali, anche da altri enti, associazioni e privati sovvenzionatori che, in rapporto al contributo concesso, possono acquisire mediante decreto del Ministro, diritto di ingresso nel consiglio di amministrazione. (Art. 13 co. 3).

Il sistema di sovvenzionamento fa capo alla stessa legge 800/1967, più volte rifinanziata, mentre è esclusa, per gli enti lirici, la partecipazione alle risorse del Fondo Unico dello Spettacolo di cui alla l. 163/1985.

Il Ministro è coadiuvato dalla commissione centrale per la musica, cui partecipano alcuni dei sovrintendenti oltre ad altre rappresentanze corporative. (Art. 3 l. 800). I poteri del Ministro sono estremamente penetranti poichè la sovvenzione è subordinata all'approvazione dei bilanci preventivi e dei programmi di attività degli enti.

Si tratta quindi d'un potere d'indirizzo molto stringente.

#### 4. ATTIVITA' CINEMATOGRAFICHE

La legislazione di base è rappresentata dalla l. 1213 del 1965, come modificata dalla l. 287 del 1975.

Anche in questo campo di attività - che presenta connotazioni fortemente mercantili accanto a quelle più squisitamente culturali - la normativa di base è incentrata sull'interesse nazionale delle attività di produzione, distribuzione e programmazione di films.

Vi sono due profili di rilievo nella disciplina pubblicistica del cinema: favorire il consolidarsi di una industria privata cinematografica nazionale e promuovere - attraverso le partecipazioni pubbliche - l'attività pubblica nel campo cinematografico, finalizzata ad una produzione di qualità.

Il sistema di sovvenzionamento statale all'attività industriale privata è disciplinato da varie leggi, tra cui l. 1213/1965, attraverso una serie diversificata di contributi specifici (premi e attestati di qualità, etc.), in rapporto alla qualità dei prodotti filmici, mentre esiste presso la BNL una sezione autonoma del credito cinematografico, cui afferiscono diversi fondi speciali (1213/1965; 153/1985).

Quanto al secondo profilo la cura diretta dell'interesse pubblico

è affidata ad una rete di enti ed amministrazioni paralleli;

- l'EAGC (Ente autonomo di gestione del cinema) istituito nel 1958 con d.p.r. n. 575 e reso operante con la l. 2 dicembre 1961 n. 1330, il cui compito è gestire le partecipazioni nel settore. L'EAGC raccoglie - oltre al Centro sperimentale di cinematografia (l. 24 marzo 1942 n. 419 e d.p.r. 1161/1977, di approvazione del nuovo statuto) e dalla Cineteca nazionale - tre società per azioni con compiti operativi: Cinecittà (1935); Istituto Luce (1961) e l'Italnoleggio (1966). La prima gestisce gli stabilimenti di produzione cinematografica e la promozione della ricerca sperimentale; la seconda ha compiti di produzione di films didattici e sperimentali; la terza svolge attività di distribuzione dei prodotti e di gestione di sale.

Va rilevato che l'EAGC è sottoposto alla vigilanza del Ministro delle PP.SS., anche se il ministero del turismo ha propri rappresentanti nel consiglio di amministrazione dell'ente.

##### 5. PROPOSTE DI RIORDINO

In base all'art. 49 del d.p.r. 616/1977 si è già riconosciuto alle regioni uno spazio di intervento nel campo delle attività di promozione educativa e culturale più in funzione del contenuto di rilievo costituzionale del settore (art. 9 e 33 Cost.) che in

base all'elencazione delle materie dell'art. 117 Cost.

L'intervento regionale ha avuto in questi ultimi anni carattere integrativo e non sostitutivo, contribuendo al sostegno di enti istituzionali ed agevolando le iniziative degli enti locali. E' stato, tuttavia, preponderante l'intervento centrale.

Dovendo operare - in base al 2 co. dell'art. 49 - un riordino delle funzioni regionali e locali si possono ipotizzare i seguenti trasferimenti di funzioni, in ordine alle diverse attività, così come disciplinate dalle varie normative.

a) attività di prosa

Andrebbero mantenute le seguenti funzioni statali:

- la vigilanza e controllo sugli enti (ETI, INDA, IDI, Accademia d'arte drammatica);
- la vigilanza e il controllo sulle attività teatrali sovvenzionate dallo Stato per il loro rilevante interesse nazionale.

Andrebbero trasferite alle regioni - nei limiti dell'interesse regionale ed in rapporto alle attività operanti nel territorio regionale e attinenti alla comunità regionale - le funzioni relative all'assegnazione di sovvenzioni e contributi a favore di enti, compagnie, attività e manifestazioni teatrali di prosa -

concernenti i teatri a gestione pubblica o stabili, le compagnie a gestione privata, i complessi a gestione cooperativa - e a favore di manifestazioni straordinarie, (festivals, tournees, iniziative varie).

Il trasferimento di tali funzioni andrebbe strettamente correlato a quelli relativi:

- alla concessione del nulla osta di agibilità teatrale nonchè ad ogni altra funzione amministrativa relativa agli spettacoli viaggianti e all'organizzazione di parchi di divertimento;
- alla concessione del nulla osta preventivo all'autorizzazione per la costruzione di teatri, e all'adattamento di immobili a sede di spettacoli teatrali;
- alla concessione di nuove licenze di esercizio teatrale.

#### b) Attività musicali

Andrebbero trasferite alle regioni le funzioni di vigilanza sui seguenti Enti lirici Autonomi e associazioni concertistiche assimilate, comprendendosi in tali funzioni l'approvazione dei programmi di attività, la composizione e la nomina degli organi di amministrazione dei seguenti enti:

- Teatro comunale di Bologna;
- Teatro comunale di Firenze;

- Teatro comunale di Genova;
- Teatro Regio di Torino;
- Teatro comunale Giuseppe Verdi di Trieste;
- Arena di Verona;
- Istituzione dei concerti di conservatorio musicale di Stato Giovanni da Palestrina di Cagliari.

Dovrebbero rimanere vigilati dallo Stato:

- il Teatro dell'Opera di Roma;
- il Teatro alla Scala di Milano;
- l'Accademia di Santa Cecilia;
- il Teatro la Fenice di Venezia;
- il Teatro di S. Carlo di Napoli;
- il teatro Massimo di Palermo.

Dovrebbero rimanere ferme le funzioni relative al finanziamento delle manifestazioni liriche e concertistiche all'estero, dei festivals, delle rassegne e delle altre iniziative d'interesse nazionale.

E' necessario individuare soluzioni atte ad attenuare la situazione di cronico deficit finanziario degli enti lirici, che mal sfruttano le potenzialità economiche delle proprie attività rappresentative. Basti pensare che gli spettacoli organizzati dalle varie sedi raramente vengono fatti circolare, in Italia e all'estero, con la conseguenza di rendere totalmente

antieconomiche le iniziative.

Sarebbe necessaria - dunque - la radicale trasformazione organizzativa e gestionale degli enti, favorendo l'ingresso dei privati sostenitori nelle strutture di comando degli enti, se non addirittura trasformandoli in società per azioni.

c) Attività cinematografiche

Si ritiene debbano essere confermate a livello centrale le funzioni relative alle attività che attengono al binomio cinema-industria, che peraltro riguardano in parte il Ministero dell'Industria, mentre dovrebbero essere trasferite alle regioni le funzioni di promozione ed incentivazione delle attività e manifestazioni cinematografiche di interesse locale.

### 3. SPORT

1. Delle tre attribuzioni che oggi svolge il Ministero - turismo, sport, spettacolo - la più semplice è quella relativa allo sport. L'amministrazione dello sport è, infatti, in gran parte affidata al CONI, anche per gli aspetti strumentali, con interventi urbanistici degli enti locali, i quali peraltro agiscono tutti in base ad accordi col CONI.

L'attribuzione statale ha, nella realtà, incidenza ridotta, stante che, come sempre accade in casi simili, un'amministrazione dello Stato non è in grado di esercitare vigilanza puntuale su un'amministrazione autonoma, di forte peso politico e, in più, fortemente tecnica (qual'è quella del CONI), posta a capo di un'ordinamento particolare com'è quello sportivo.

Si ritiene che in questa funzione di vertice di un'ordinamento organizzatorio particolare debba esser riconosciuta al CONI ampia autonomia (anche nell'ambito di una futura riforma della disciplina dello sport).

Il vero nodo è - dunque - quello di rafforzare il "controllo" del Ministero sul CONI, in quanto ente pubblico, intendendosi per controllo non solo la verifica della regolarità della gestione amministrativa, ma anche la somministrazione al CONI

di indirizzi generali per la programmazione delle attività sportive e di obiettivi generali nell'ambito di tale quadro programmatico.

Il controllo dovrebbe, dunque, gradualmente evolvere, aggiungendosi a forme più perfezionate di verifica della regolarità della gestione anche il riscontro dei risultati della gestione stessa in termini di conseguimento o discostamento dagli indirizzi/obiettivi assegnati all'Ente.

2. Oltre alla vigilanza sul CONI al Ministero sono affidate funzioni limitate, concernenti l'approvazione di interventi finanziari (d.m. 22/5/1987) e la determinazione di norme procedurali per l'erogazione di contributi (d.m. 30/7/1988), la concessione/erogazione di contributi (d.l. 3/1/1987 n. 2, art.1, comma 3, art. 2, comma 3; conv. in legge 65/1987 e d.l. 2/2/1988, art. 1, comma 6, conv. in legge 21/3/1988 n. 92; d.m. 13/4/1988), nonché la predisposizione di programmi promozionali (legge 65 del 6/3/1987).

Al Ministero è affidata, infine, la definizione del piano di interventi straordinari per la coordinata attuazione dei servizi tecnologici (d.l. 4/11/1988, art. 4, conv. in legge 550 del 30/12/1988).

Nel quadro che s'è sin qui descritto e nell'attesa della legge

organica di settore, lo spazio per ulteriori trasferimenti di funzioni alle Regioni non è molto. Si può pensare di affidare loro l'attività sportiva non agonistica (in particolare la promozione ed il sostegno).

Si può - inoltre - pensare di perfezionare la collaborazione tra il CONI e le autonomie locali ai fini della diffusione sul territorio delle attrezzature sportive, del loro finanziamento e della loro gestione, anche in forme privatistiche, prevedendo specifiche forme convenzionali.

ELENCO DELLE LEGGI RIGUARDANTI LE COMPETENZE DEL MINISTERO  
NEI SETTORE DELLO SPORT

A) LEGGI IN MATERIA DI IMPIANTISTICA SPORTIVA

1. D.L. 3 gennaio 1987, n. 2 - convertito con modificazioni della legge 6 marzo 1987 n. 64 - "Misure urgenti per la costruzione e l'ammodernamento di impianti sportivi, per la realizzazione o completamento di strutture sportive di base e per l'utilizzazione dei finanziamenti aggiuntivi a favore delle attività di interesse turistico";
2. D.L. 2 febbraio 1988, n. 22 - convertito con modificazioni della legge 21 marzo 1988 n. 92 - "Modifiche ed integrazioni alla legge 6 marzo 1987, n. 64";
3. D.L. 1 aprile 1989, n. 121 - convertito con modificazioni dalla legge 29 maggio 1989 n. 205 - "Interventi infrastrutturali nelle aree interessate dai campionati mondiali di calcio del 1990";
4. Legge 7 agosto 1989, n. 289 "Rifinanziamento delle leggi 6 marzo 1987, n. 65 e 21 marzo 1988, n. 92, per la realizzazione di impianti sportivi".

B) ORDINAMENTO DEL C.O.N.C.

1. Legge 16 febbraio 1942 n. 426, "Costituzione e ordinamento del CONI";
2. D.P.R. 2 agosto 1974, n. 530, "Norme di attuazione della l. 16 febbraio 1942, n. 426";
3. D.P.R. 28 marzo 1986, n. 157, "Nuove norme di attuazione della legge 16 febbraio 1942, n. 426";
4. Legge 31 gennaio 1992, n. 138, "Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del CONI".

C) ISTITUTO PER IL CREDITO SPORTIVO

1. Legge 24 dicembre 1957, n. 1295, "Costituzione di un Istituto per il credito sportivo con sede in Roma";
2. Legge 18 febbraio 1983, n. 50, "Modifiche ed integrazioni alla legge 24 dicembre 1947, n. 1295".

D) SOCIETA' ED ASSOCIAZIONI SPORTIVE

1. Legge 23 marzo 1981, n. 91, "Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti";
2. Legge 16 dicembre 1991, n. 398, "Disposizioni tributarie relative alle associazioni sportive dilettantistiche".

E) ILLECITI SPORTIVI

1. Legge 13 dicembre 1989, n. 401, "Interventi nel settore dei

giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della  
correttezza nello svolgimento di competizioni agonistiche".

- 58 -

APPENDICE

Maria Alessandra Stefanelli

**DUE RECENTI PROPOSTE DI RIFORMA  
DELL'ORGANIZZAZIONE PUBBLICA DEL TURISMO:  
UN ESEMPIO DI QUEL CHE CI ASPETTA CON  
LE RIFORME ISTITUZIONALI?**

Sommario: - 1. Due recenti proposte di riforma dell'organizzazione pubblica del turismo come caso emblematico delle incertezze nella scelta delle linee di riforma del rapporto stato-regioni e dell'organizzazione amministrativa. Il primato della politica sulle soluzioni a contenuto tecnico. Alcune considerazioni sulle proposte unificate di legge costituzionale di riforma delle autonomie locali. Attualità di antiche tendenze. - 2. Il progetto di legge unificato n. 6338 della camera dei deputati: *"Regolazione delle attività di governo del turismo, disciplina dell'impresa turistica e dell'intervento finanziario dello stato, modifiche e integrazioni alla legge 17 maggio 1983 n. 217"*: considerazioni generali - 3. Il rapporto stato-regioni nel progetto di legge unificato: la programmazione per progetti come metodo dell'azione amministrativa di settore, *decision making*, rapporti finanziari. La conferma dell'impostazione centralistica - 4. La riaffermazione dell'*organizzazione per enti* come modello per la riforma dell'apparato amministrativo. - 5. Il territorio inteso ancora come limite negativo della competenza dell'ente pubblico. - 6. La proposta regionale di *referendum* abrogativo del ministero del turismo e dello spettacolo. Le motivazioni, politiche e no, alla base di essa, quali risultano dalle delibere della regione Emilia-Romagna. Valore "politico" del *referendum* abrogativo. I possibili effetti dell'approvazione della proposta referendaria. - 7. Considerazioni critiche sulle due proposte di riforma: supremazia delle scelte politiche su esigenze tecniche, astrazione dalla situazione attuale del settore, ripetizione di schemi organizzativi obsoleti, mantenimento di un penetrante intervento pubblico in un settore sostanzialmente privatistico.

Alcune notazioni di raccordo con i problemi generali della riforma delle istituzioni e della riorganizzazione dell'apparato amministrativo italiano.

1. Nel più vasto dibattito, attualmente in corso sia a livello politico che tecnico, sulla riforma delle istituzioni e dell'apparato amministrativo, sono state scarsamente considerate due proposte volte a risolvere un problema settoriale, e cioè quello dell'organizzazione pubblica del turismo, ma che, da un lato, finiscono per anticipare la soluzione di questioni di assetto generale e, da altro lato, appaiono esemplari sia delle incertezze nella scelta delle linee di riforma dello stato e dell'apparato amministrativo, sia dell'astrattezza con cui vengono affrontati i problemi reali alla base della crisi istituzionale, sia del sempre latente e non sopito contrasto tra stato e regioni.

La prima proposta è costituita dal disegno di legge unificato n. 6338 della camera dei deputati<sup>(1)</sup>, che non è stato definitivamente approvato solo per la conclusione anticipata della legislatura<sup>(2)</sup>.

Questa proposta ha, per così dire, contenuto positivo in quanto mira a redistribuire funzioni e competenze nella materia *de qua*, privilegiando l'amministrazione statale, in particolar modo quella centrale.

Una seconda proposta è costituita dall'iniziativa, ai sensi dell'art. 75 della costituzione, di alcune regioni<sup>(3)</sup> per l'abolizione mediante *referendum* di quattro ministeri, tra i quali per l'appunto vi è quello del turismo e dello spettacolo.

---

<sup>(1)</sup> Approvato dalla X commissione permanente del senato (industria, commercio, turismo) nella seduta del 22 gennaio 1992, il disegno di legge è stato trasmesso alla presidenza della camera dei deputati il giorno successivo.

<sup>(2)</sup> Si veda TALIANI A., *Il giallo della legge quadro naufragata a metà varo*, in *Politica del turismo*, 1/1992, pp. 9-12.

<sup>(3)</sup> Si tratta delle regioni Veneto, Emilia-Romagna, Marche, Lombardia, Valle d'Aosta.

Questa iniziativa, a ragione degli effetti propri dell'istituto referendario ed in quanto mira alla abolizione dell'organo di vertice dell'amministrazione centrale, potrebbe dirsi a contenuto negativo, anche se indirettamente avrà un contenuto positivo per il fatto che le attribuzioni un tempo del ministero dovranno in qualche maniera essere redistribuite anche se lo saranno, per la massima parte, a tutto vantaggio delle regioni, come meglio vedremo in seguito.

Pare opportuno premettere che le due proposte, mentre si pongono agli estremi opposti per la filosofia politica e di scelte tecnico-amministrative di fondo che le ispira, hanno però in comune - e meglio lo si dimostrerà in seguito - l'astrazione dalla realtà su cui intendono intervenire con la pretesa di modificarla *in melius*: e questo riconferma, a nostro avviso, ancora una volta il primato della politica, e cioè di quel principio a cui, come altrove crediamo di aver dimostrato<sup>4)</sup>, si è ispirata l'attuazione (statale, regionale e locale) della legge quadro sul turismo del 17 maggio 1983 n. 217, e che costituisce tanto la maggiore tra le cause efficienti degli scarsi risultati ottenuti, quanto al tempo stesso, la ragione delle attuali proposte di riforma ... della pur recente riforma.

Dobbiamo anche sottolineare come le due iniziative si caratterizzino per essere espressione di linee politiche decisamente contrapposte: da un lato, il disegno di legge di riforma della legge n. 217 è indice del ritorno ad una "politica" di tipo centralistico, mentre, da altro lato, l'iniziativa referendaria sottende evidentemente una "politica" fortemente regionalistica.

Così, se il disegno di legge di riforma della legge n. 217 vede nel ministero il titolare di nuove funzioni di amministrazione attiva di notevole rilievo, oltre che delle funzioni di indirizzo e coordinamento per l'intero settore del turismo, all'opposto l'iniziativa referendaria rafforza il ruolo

---

<sup>4)</sup> Ci sia consentito rinviare al nostro studio su *L'organizzazione pubblica del turismo nell'ordinamento italiano*, Padova, 1992, *passim* ed in particolare p. 123 ss.

della regione come principale protagonista anche nelle scelte, per così dire, altamente discrezionali e di politica amministrativa.

La contrapposizione che caratterizza le due iniziative costituisce altresì un caso esemplare delle incertezze nella scelta delle linee di riforma della pubblica amministrazione e, ancor prima, della definizione dei rapporti stato-regione.

L'oscillazione continua tra contrastanti impostazioni di tipo centralistico e regionalistico sembra peraltro avere un punto in comune nel fatto che entrambe le iniziative portano avanti soluzioni prevalentemente di valenza *politica* e, solo marginalmente, anche quelle di natura tecnica alle quali invece, a nostro parere, dovrebbe darsi precedenza anche a causa dell'elevata specializzazione della materia.

Si ritorna così all'osservazione iniziale circa la tendenza prevalente con cui i problemi della riforma istituzionale vengono ancor oggi affrontati, privilegiando cioè il punto di vista politico a scapito di soluzioni di natura tecnica, certamente meno immediate nei risultati tangibili e di più difficile attuazione (per una serie di ragioni facilmente intuibile, non ultima la resistenza della burocrazia e della stessa classe politica a cedere posizioni di potere), ma senza dubbio più efficaci nel medio-lungo periodo.

Sul punto avremo comunque occasione di tornare più oltre; per il momento ciò che si vuole sottolineare è che questa supremazia dell'approccio politico per risolvere problematiche per gran parte a contenuto tecnico trova preoccupante conferma anche nel progetto unificato di legge costituzionale di riforma delle autonomie locali<sup>(5)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Facciamo riferimento alla proposta di legge costituzionale unificata di iniziativa dei senatori Pasquino e altri, approvata nella X legislatura in testo unificato dal senato nella seduta del 7 giugno 1990, trasmessa poi alla presidenza della camera il 12 giugno 1990 (ove ha preso i nn.ri 4887-35-37-558-607-677-2027-2155-5641-A) ed esaminata dalla I commissione permanente (affari costituzionali, presidenza del consiglio e Interni), relatore per la maggioranza l'on. Labriola.

Le difficoltà incontrate da questo progetto di legge costituzionale risultano evidenti già dal solo dato temporale: in quasi due anni l'assemblea della camera dei deputati non è riuscita - o non ha voluto - esaminarlo.

Esso, comunque, rileva anche ai fini di questo studio per talune soluzioni che vengono avanzate e che si riflettono sul disegno di legge di riforma della legge quadro sul turismo.

Anche il disegno di legge costituzionale ripropone una logica di tipo marcatamente regionalistico nel rapporto stato-regione<sup>(6)</sup>; infatti, partendo da una *"visuale dei problemi connessi al problema del bicameralismo"*, trae lo spunto per affrontare il *"tema più generale della posizione e del ruolo del parlamento repubblicano, nel quadro della organizzazione dello stato nel suo insieme"*<sup>(7)</sup>. E proprio in questo contesto si procede all'analisi della "esperienza del regionalismo" considerandone, da un lato, *"tutti gli aspetti negativi, le delusioni, le carenze"*, dall'altro proponendone una forte rivalutazione<sup>(8)</sup> contro l'eccessiva influenza statale, volta a comprimere *"il soggetto privato, che vede ridotta la sua sfera di interessi e di diritti, sia i centri di autogoverno democratico delle comunità territoriali, regioni in primo luogo, e gli altri enti locali"*<sup>(9)</sup>. Più precisamente, ritenendo

---

<sup>(6)</sup> Come vedremo tra breve la proposta referendaria ben si raccorda con questa impostazione.

<sup>(7)</sup> Relazione della I commissione permanente, p. 8 degli atti.

<sup>(8)</sup> In questo senso va intesa la proposta del relatore della commissione, on. Labriola (Resoconto delle sedute della I commissione permanente, in atti c. 4887, seduta del 5 marzo 1991, p.16) per la trasformazione dell'attuale senato in un senato delle regioni. Come è noto, questa proposta, ripresa nel 1975 da OCCHIOCUPO N., *La camera delle regioni*, Milano, 1975, è stata ampiamente dibattuta in sede dottrinale e politica; al riguardo si veda dello stesso autore, *Le regioni in parlamento, attualità di una ormai antica proposta: la camera delle regioni*, in *Le regioni*, 5/1989, pp.1333-1351, nonché VICENZI V., *La camera delle regioni nella riforma del sistema bicamerale italiano*, *ivi*, 5/1988, pp.1333-1364 e BARTOLE S., *Riforma del parlamento e riforma regionale*, *ivi*, 5/1989, pp.1325-1330.

<sup>(9)</sup> Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale, p.9.

indispensabile "riconduurre lo stato alle sue ragioni essenziali di esistere e di agire, sollevandolo da ogni altro compito che a questa premessa strutturale non sia collegato", si prevede una nuova formulazione del principio regionalistico dell'organizzazione statale: invertendo la logica di distribuzione della competenza legislativa sino ad ora adottata, si enumerano "tassativamente le attribuzioni dello stato, tutte le altre intendendosi attribuite alle regioni di diritto comune"<sup>(10)</sup> in via residuale.

Il disegno di legge in esame si muove, dunque, in uno spirito decisamente anticentralistico.

Nella proposta del nuovo testo dell'art. 70 della costituzione, il rapporto stato-regioni nelle materie di competenza legislativa concorrente verrebbe regolato non più da leggi quadro, ma bensì da leggi organiche<sup>(11)</sup> che dovrebbero fornire esclusivamente i "principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario"<sup>(12)</sup>.

---

(10) Relazione di accompagnamento al disegno di legge costituzionale, p.9; mentre nella costituzione il principio di attribuzione delle funzioni secondo il criterio della *residualità* viene utilizzato a discapito delle regioni, la proposta di riforma costituzionale inverte la rotta a tutto vantaggio delle regioni, derivandone perciò una nuova configurazione dell'art.70 della costituzione.

(11) STAIANO S., *Le leggi organiche di trasferimento e irretrattabilità delle funzioni*, in *Le regioni*, 4/1986, p.719-733. In realtà nemmeno dai verbali dei lavori della commissione si riesce a fornire una definizione precisa delle stesse, così che a prima vista esse paiono una sorta di rivisitazione delle leggi quadro, sebbene il deputato Barbera ne sottolinei la differenza con queste ultime, da lui definite come "strumento di confusione delle responsabilità e di condominio legislativo che ha portato il parlamento ad occupare ogni possibile spazio" (seduta del 9 maggio 1991, p. 37). Certo è che, a fronte di una formulazione teorica apparentemente lineare, la redazione concreta di queste leggi organiche si presenta assai poco agevole, dovendo esse unicamente obbedire a non meglio definite logiche di carattere di unitarietà statale.

(12) Così l'art.1, primo comma, del disegno di legge di riforma costituzionale. A questo riguardo è interessante notare le perplessità sollevate dal deputato on. Bassanini, il quale, pur pronunciandosi favorevolmente sul "rovesciamento" delle competenze legislative, sottolinea la preoccupazione che, per certe materie, non sia facile attuare una separazione netta, e rileva come in rapporto a materie come l'istruzione, l'igiene, la sanità, forse i trasporti, si pone "l'esigenza di una disciplina più articolata che preveda per lo stato di dettare non soltanto i principi fondamentali,

Da quanto si è esposto, risulta evidente come il disegno di legge di riforma dell'organizzazione pubblica del turismo e il disegno di legge di riforma costituzionale siano informati a logiche del tutto contrastanti, l'uno proponendo la rivalutazione di un sistema centralistico nel quale attuare la riforma dell'amministrazione di settore; l'altro volto a restaurare il sistema regionalistico.

Il che potrebbe sembrare irrilevante mentre non lo è.

Infatti se pure è vero che i due disegni di legge si muovono su piani diversi, sia sotto il profilo giuridico-istituzionale che sotto quello politico, non è certo inconferente la considerazione che entrambi sono stati approvati dal senato; altrettanto rilevante è il fatto che il disegno di legge costituzionale risale a ben due anni prima della presentazione del disegno di legge di riforma del turismo, il che non può avere che due spiegazioni: o i senatori, nell'approvazione del progetto di riforma della legge n. 217 si sono dimenticati di avere riaffermato nel disegno di legge di riforma costituzionale, pure da essi approvato, una scelta politica regionalistica; ovvero essi ritengono questa scelta già superata o, quanto meno, da accantonare.

E' noto che l'oscillare tra tendenze di tipo centralistico e di tipo regionalistico costituisce un antico costume, che ha sempre influenzato le scelte politiche e amministrative poi tradotte con lo stesso grado di incertezza nel nostro ordinamento giuridico. Basti pensare che *ab initio* le regioni furono volute anche per migliorare l'efficienza dell'amministrazione pubblica: ad una organizzazione amministrativa impostata secondo modelli tradizionali tendenzialmente centralistici e centralizzanti, si volle infatti sostituire un'organizzazione amministrativa di stampo regionalista

---

*ma anche le norme di organizzazione delle funzioni e di coordinamento attinenti alle esigenze unitarie della repubblica*", come riportato nel resoconto della seduta della commissione del 15 maggio 1991, p. 26. Tra le materie per le quali non è semplice attuare una distinzione netta di competenze, a causa della interdisciplinarietà e inter-settorialità che la contraddistingue, vi è certamente quella del turismo.

e decentrata; ed anche quando, a breve distanza di tempo, apparve chiaro che le regioni non funzionavano come avrebbero dovuto e non soddisfacevano le aspettative in esse riposte<sup>(13)</sup>, con il d.p.r. 616 del 1977 si continuò a trasferire ad esse nuove funzioni statali, tentando di dare organicità alle materie divenute di competenza regionale, ma contestualmente si provvide ad attribuire alcune funzioni direttamente a province e comuni<sup>(14)</sup> ).

Oggi, a fronte della sempre più grave inefficienza dell'azione amministrativa regionale, si oscilla ancora tra la rivalutazione del centralismo e quella del regionalismo, in una indecisione che è foriera di scarse speranze per le future e non più rinviabili riforme istituzionali e dell'apparato amministrativo.

2. Già dal titolo la proposta di legge unificata n. 6338 di riforma della legge quadro sul turismo dice tutto sulle intenzioni dei proponenti: infatti, si parla di *"regolazione dell'attività di governo del turismo"* e, al tempo stesso, di *"disciplina dell'impresa turistica"* (e cioè di una materia che, per sua natura, richiede unitarietà dei principi giuridici attributivi dello status di imprenditore turistico) e *"dell'intervento finanziario dello stato"*: sotto la giustificazione ufficiale di voler *"favorire l'armonizzazione della legislazione regionale nonchè l'adeguamento della legislazione nazionale e regionale alla normativa internazionale e comunitaria"*<sup>(15)</sup>, si riporta ad un ruolo primario l'amministrazione statale centrale, in particolare il ministero del turismo e dello

---

<sup>(13)</sup> Si veda al riguardo OCCHIOCUPO N., *Le regioni in parlamento...*, cit., p.1337.

<sup>(14)</sup> E ciò ai sensi dell'art.118, secondo comma, della costituzione, ritenendo trattarsi di funzioni di *interesse locale*

<sup>(15)</sup> Così l'art. 1, primo comma, del disegno di legge di riforma della legge n. 217.

spettacolo, mentre si relegano in secondo piano le competenze regionali.

Indicativo di queste intenzioni è anche il condizionare l'esercizio dei poteri di indirizzo e coordinamento<sup>(16)</sup> spettanti al governo all' "iniziativa del ministro del turismo"<sup>(17)</sup>, in particolare riguardo agli aspetti relativi all'adeguamento della legislazione nazionale e regionale alla normativa nazionale e comunitaria<sup>(18)</sup>, all'armonizzazione delle legislazioni regionali sugli enti turistici subregionali, sulle imprese e professioni turistiche, alla classificazione di strutture ricettive, nonché alla "salvaguardia della parità di condizione dei cittadini, sia come operatori turistici che quali utenti di servizi turistici, in Italia e all'estero"<sup>(19)</sup>.

Sempre in ossequio ad una logica centralistica, al ministero si intende attribuire anche l'emaneazione di direttive e criteri per l'ottimizzazione della promozione turistica na-

---

<sup>(16)</sup> Ma sulla "tormentata" figura delle funzioni di indirizzo e coordinamento si vedano da ultimo FALCON G., *Varianti giurisprudenziali in materia di indirizzo e coordinamento*, nota alla sentenza della corte costituzionale n. 560 del 19 maggio 1988, in *Le regioni*, 1/1989, pp. 207-227; Id., *Spunti per una nozione della funzione di indirizzo e coordinamento come vincolo di risultato*, note alla sentenza della corte costituzionale n. 744 del 30 giugno 1988, *ivi*, 4/1989, pp. 1182-1201 e TRIMARCHI BANFI F., *Questioni formali in tema di indirizzo e coordinamento*, *ivi*, 6/1990, pp. 1711-1721. Le funzioni di indirizzo e coordinamento, ribadite dall'art.4 del d.p.r. 616/1977, sono articolate nella legge del 22 luglio 1975 n.382, che all'art.3, primo comma, prevede che esse vengano esercitate dal consiglio dei ministri con deliberazioni da adottarsi "su proposta del presidente del consiglio, d'intesa con il ministro o i ministri competenti". Il testo dell'art.1 del disegno di legge in esame pare sovvertire queste modalità, in quanto il ministro del turismo diviene titolare del potere di iniziativa, il che è ancora più ingiustificato a ragione della materia, che, come altri ha rilevato (GIANNINI M.S., *Problemi istituzionali del turismo*, in *Riv.giur.tur.*, 1976, p.14) coinvolge competenze ripartite tra più ministeri. Al riguardo ci sia consentito rinviare al nostro *L'organizzazione pubblica del turismo...*, *cit.*, p. 5 ss. Si tenga altresì presente che la norma in esame pare completamente trascurare il ruolo attribuito alla conferenza stato-regioni dall'art.12 della legge del 23 agosto 1988 n.400.

<sup>(17)</sup> Così l'art.1, secondo comma, del disegno di legge.

<sup>(18)</sup> Art.1, secondo comma, lett. a, del disegno di legge.

<sup>(19)</sup> Art.1, secondo comma, lett. b. del disegno di legge.

zionale e regionale all'estero<sup>(20)</sup> ed una funzione di raccordo tra le regioni e gli enti locali per le attività di promozione e di valorizzazione del turismo<sup>(21)</sup>.

Il ministero del turismo si pone, dunque, come interlocutore necessario sia delle regioni, sia degli enti locali infraregionali, sia delle imprese e degli operatori professionali del settore sia, più in generale, di tutti i cittadini, indipendentemente dal fatto che essi siano operatori o utenti del servizio turistico.

E' da rilevare che l'esercizio del potere di indirizzo e coordinamento, legittimato dal d.p.r. 616/1977, e la posizione di predominio degli apparati amministrativi centrali nuovamente riconosciuto, appaiono, stando all'art. 2 del disegno di legge, attenuati dall'attribuzione alla conferenza permanente stato-regioni<sup>(22)</sup> del compito di "dettare o aggiornare i criteri generali per l'esercizio delle funzioni delle funzioni di indirizzo e coordinamento, nonché i criteri generali per il coordinamento delle attività regionali e statali del settore". In questo modo il potere del governo di dettare i criteri generali nel settore viene in qualche misura attenuato dall'intervento della conferenza, cui è istituzionalmente attribuito il compito di dare voce alle singole esigenze regionali in materia.

Va però rilevato che a norma della legge n. 400 del 23 agosto 1988 e del d.lgt. n. 418 del 16 dicembre 1989, la conferenza stato-regioni ha natura di organo consultivo, nel mentre l'art. 2 del disegno di legge di riforma in esame attribuisce ad essa poteri di amministrazione attiva: tentativo

---

<sup>(20)</sup> Art.1 del disegno di legge in esame; risulta così ancora una volta trascurato il ruolo dell'ENIT, come avevamo già avuto occasione di rilevare nel nostro *L'organizzazione pubblica del turismo...* cit., p. 42 ss. e p. 57 e ss.

<sup>(21)</sup> Art. 1, primo comma, lett.d, del disegno di legge.

<sup>(22)</sup> Sulla conferenza stato-regioni si veda da ultimo TORCHIA L., *Una conferenza pleno iure: prime osservazioni sul decreto legislativo 418/1989*, in *Le regioni*, 4/1990, pp. 1037-1049; Id., *La conferenza stato-regioni e il riordino degli organismi a composizione mista*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, p. 345 ss.

da qualche tempo ritornante in via generale ma che - a quanto pare - non è destinato a trovare accoglimento anche perchè finirebbe per stravolgere non soltanto le basi del rapporto stato-regioni, ma anche il rapporto fra le stesse regioni<sup>(23)</sup>.

La logica centralistica si ripropone nell'art. 4 del disegno di legge, secondo il quale l'ufficio di statistica del ministero del turismo, oltre alle funzioni di raccolta, coordinamento ed elaborazione dei dati concernenti il turismo, "*cura la raccolta dei dati medesimi ai soggetti interessati che ne facciano richiesta*"<sup>(24)</sup>. La dottrina più autorevole ha da tempo rilevato<sup>(25)</sup> come la fase di elaborazione (e anche di non infrequente "manipolazione") dei dati statistici, costituisce di per sè un centro di potere che nel caso specifico è posto nelle mani del ministero; questa situazione viene rafforzata<sup>(26)</sup> dal secondo comma, il quale prevede che le regioni e le province autonome possano istituire "*uffici regionali di statistica per il turismo*", ma che essi debbano essere collegati con il sistema statistico nazionale. Ciò ridimensiona ovviamente la possibilità concessa alle regioni di operare in modo autonomo ri-

---

<sup>(23)</sup> Infatti, all'interno della conferenza si potrebbe creare una maggioranza ed una o più minoranze le quali, necessariamente, dovrebbero subire la volontà e le scelte della maggioranza senza poter più utilizzare quell'argine che oggi è costituito dalla attribuzione del potere di decisione allo stato.

<sup>(24)</sup> Art. 4, primo comma, del disegno di legge.

<sup>(25)</sup> FORTUNATI P., *Introduzione alla tavola rotonda: Ordinamento ed organizzazione dei servizi statistici italiani*, marzo 1971, p.2 ss.; SANDULLI A.M.-BALDASSARRE A., *Profili costituzionali della statistica in Italia*, in *Dir. società*, 1-2/1973, p.95 ss e p.374 ss.; e BALDASSARRE A., *Il dibattito sul riordinamento della statistica ufficiale*, in *Dir. società*, 2/1973, p. 471 ss.; CASSESE S., *La statistica nell'amministrazione pubblica, ora in Esiste un governo in Italia?*, Officina ed., Roma, 1980.

<sup>(26)</sup> Come appare altresì confermato dalle disposizioni contenute nel d.p.r. recentemente approvato dal consiglio dei ministri il 10 aprile 1992, che hanno introdotto, tra l'altro, l'obbligo (in precedenza non previsto) per i privati di comunicare all'ISTAT tutti i dati e le notizie che siano loro richiesti circa il movimento dei clienti negli esercizi ricettivi e sull'attività alberghiera nei mesi di aprile, giugno, agosto, ottobre e dicembre.

spetto al ministero, essendo le zone non coperte dal sistema nazionale di entità decisamente modesta. A fronte di questa limitazione, però, il disegno di legge sembra concedere una certa apertura autonomistica, prevedendo per le regioni la possibilità di istituire degli "osservatori" in collegamento funzionale con i citati uffici, *"al fine di fornire, anche con autonome rilevazioni, analisi e valutazioni, agli assessorati regionali per il turismo"* (27).

L'autonomia di tali rilevazioni viene così "controllata", seppure indirettamente, e cioè per il tramite del collegamento obbligatorio tra gli uffici regionali e il sistema nazionale. Tanto più che l'art. 4, quarto comma, dispone che il CNIT (Centro Nazionale di Informazioni per il Turismo, e cioè ancora una volta un organismo centrale<sup>(28)</sup>) debba a sua volta procedere alla *"diffusione e commercializzazione dei dati elaborati in base a rilevazioni non comprese nel programma statistico nazionale"* (29).

All'interno di questo articolo del disegno di legge assistiamo dunque allo scontro di due logiche tra loro contrapposte: ad una logica di tipo centralistico (pur certamente fondata su obiettive ragioni di carattere pratico) tesa a controllare il flusso di informazioni e di dati del settore, si contrappone una tendenza regionalistica, volta ad affermare una apparente autonomia regionale di rilevazione e di valutazione statistica<sup>(30)</sup>.

Da quanto finora esposto, in linea a considerazioni di carattere generale, ci pare risulti confermato ciò che ab-

(27) Art. 4, secondo comma, del disegno di legge.

(28) Esso viene infatti istituito presso il ministero del turismo con decreto del ministro, ai sensi dell'art.4, quinto comma, del disegno di legge.

(29) *"... ivi compresi quelli relativi alla ricettività e al movimento turistico che dovranno essergli trasmessi dalle imprese turistiche secondo direttive da emanarsi con decreto del ministro del turismo e dello spettacolo"*.

(30) Autonomia che ci appare resa vana dai persistenti legami con il ministero, ed essendo scarsamente rilevante, a nostro parere, il fatto che la gestione dello stesso CNIT possa essere affidata a soggetti privati di *"comprovata esperienza"* (art. 4, quinto comma, del disegno di legge).

biamo premesso circa l'impostazione del disegno di legge unificato di riforma della legge quadro sul turismo.

Passiamo ora ad esaminare i singoli punti di esso che ribadiscono, tutti, queste conclusioni.

3. Il rapporto stato-regioni si articola in tre momenti particolarmente significativi: la programmazione per progetti come metodo dell'azione amministrativa di settore; i procedimenti di formazione delle decisioni, e la disciplina dei rapporti finanziari.

Tutti questi aspetti sono tra loro connessi e, proprio per questo, contribuiscono congiuntamente a portare alla conclusione già più volte anticipata.

Fin dalle dichiarazioni di principio degli statuti regionali<sup>(31)</sup> si è affermato che la politica di piano doveva essere assunta quale metodo anche dell'azione amministrativa, in opposizione a quanto sino ad allora si era verificato nell'amministrazione centrale la cui azione era stata (e per larghe parti è ancora) una *day to day administration*.

Come tante affermazioni di principio contenute negli statuti regionali (e come in genere accade per le affermazioni di principio, quale che sia la fonte e la collocazione di esse) anche questa è rimasta senza concreta attuazione<sup>(32)</sup>.

---

<sup>(31)</sup> Si veda, ad esempio, tra i tanti, l'art. 8 dello statuto della regione Marche: "La politica di piano è il metodo permanente per l'azione della regione". Sul valore delle disposizioni preliminari e programmatiche degli statuti, si vedano per tutti ROMANO A., *L'autonomia statutaria delle regioni a statuto speciale*, in *Giur. cost.*, 1972, p.1022 ss. e PALADIN L., *Diritto regionale*, 4° ed., Padova, 1985, pp. 39-41.

<sup>(32)</sup> Temiamo che le stesse dichiarazioni siano presenti anche in alcuni statuti comunali (per la regione Emilia-Romagna citiamo ad esempio lo statuto del comune di Bologna, il quale all'art.27, terzo comma, attribuisce "una funzione generale di programmazione al consiglio regionale, alla cui determinazione e verifica periodica contribuisce la giunta"; medesime disposizioni programmatiche sono altresì contenute nello statuto del comune di Ferrara art.2, comma quarto; Modena, art.5, comma secondo; Ravenna, art. 2, ultimo comma; Faenza, art. 5) e sinanco in alcuni

Trattandosi di programmazione il riferimento è, naturalmente, a quella economica, le cui vicende sono ben note per una serie di ragioni che non è qui il luogo di esaminare, dall'ideologia di una programmazione generale si è passati alla più ridotta dimensione della programmazione per obiettivi<sup>(33)</sup> per giungere, oggi, a quella per progetti<sup>(34)</sup>.

Scendendo questi gradini si semplificano le procedure della programmazione stessa, e cioè la disciplina degli interventi e dei soggetti coinvolti nel procedimento programmatico e delle fasi di esso.

Nella programmazione per progetti le procedure sono semplificate, ma tali comunque da consentire di individuare il rapporto tra i soggetti coinvolti e da identificare le rispettive posizioni di potere e di soggezione.

Diversamente da quanto era previsto dalla legge n. 217<sup>(35)</sup>, il disegno di legge di riforma prevede che l'azione amministrativa di promozione del settore abbia luogo attraverso progetti finalizzati, distinti tra loro sia per l'ambito spaziale in cui sono destinati ad operare, sia per la diversità delle procedure di decisione, che delle fonti di finanziamento.

In questo modo attraverso la disciplina del *decision making* viene a costruirsi il rapporto stato-regioni. A conferma dell'orientamento centralistico che ispira il disegno di

statuti provinciali, tra cui quello di Ferrara.art.6; di Bologna, art. 5, quarto comma; Reggio Emilia, art.5, terzo comma; Parma, art. 1, ultimo comma; Ravenna,art. 6; Modena, art. 5.

<sup>(33)</sup> Sulla programmazione per obiettivi si veda, tra gli altri, SIENA G., *Il bilancio per obiettivi nel programma Lombardia*, in *Esperienze amministrative*, 3-4/1973, p.67.

<sup>(34)</sup> Sulla programmazione per progetti si veda, tra gli altri, CARABBA M., *L'amministrazione per progetti*, in *Riv. trim. pubbl.*, 1972, p.891; GABRIELE F., *Il ruolo della regione nel "nuovo corso" della programmazione economica nazionale*, in *Foro amm.*, 1973, II, p.470; DI PASSIO R., *L'amministrazione per progetti nelle regioni*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 3/1975, p. 34.

<sup>(35)</sup> In cui è assente il principio della programmazione come metodo dell'azione amministrativa di settore.

legge, il procedimento di *decision making* è posto nelle mani del ministro del turismo e si interseca con l'intervento finanziario statale nel settore<sup>(36)</sup>.

Nella determinazione, nella gestione e nell'erogazione delle risorse aggiuntive, in verità ridotte rispetto al finanziamento ordinario, al ministro per il turismo viene attribuito un ruolo di indiscussa preminenza.

La via prescelta per l'erogazione del finanziamento è quella, già conosciuta, dei "*progetti finalizzati*", progetti cioè che devono realizzare finalità espressamente indicate dalla legge e che, nel caso in esame, sono principalmente quelle rivolte al riequilibrio, allo sviluppo, al sostegno e alla promozione delle attività economiche di interesse turistico<sup>(37)</sup>. Si noti che queste finalità sono ancora le medesime assunte dall'art. 13 della legge quadro n. 217: dimostrazione evidente che, ad oltre nove anni dall'entrata in vigore della riforma, essa non ha saputo realizzare le proprie finalità.

Delle risorse messe a disposizione il 5% è destinato alla costituzione di un apposito fondo per l'emergenza<sup>(38)</sup>; il 70% alla realizzazione di progetti di carattere regionale<sup>(39)</sup>. Il rimanente 30% viene destinato alla realizzazione di progetti di carattere interregionale e nazionale, a fini di qualificazione professionale degli operatori dell'offerta e dei servizi turistici, nonché alla promozione e valorizzazione turistica del patrimonio ambientale e culturale (art. 10, quarto comma): per ciascuna tipologia di questi interventi la misura dell'ammontare è determinata con decreto del ministro, il quale, dunque, appare titolare di un'ampia discrezionalità anche a questo riguardo.

---

<sup>(36)</sup> Cui è dedicato il titolo III del progetto di riforma.

<sup>(37)</sup> Art.10, primo comma, del disegno di legge.

<sup>(38)</sup> Art.10, secondo comma, del disegno di legge; il fondo è stanziato per fare fronte "*a improvvise situazioni di emergenza, che non abbiano le caratteristiche di calamità naturali, che colpiscano località con particolare vocazione turistica*" (art.11, primo comma).

<sup>(39)</sup> Art. 10, terzo comma, del disegno di legge.

Ulteriormente significativo è il modo in cui all'interno di ogni categoria le risorse vengono ripartite.

Quanto al fondo per l'emergenza, è sempre il ministro per il turismo che, seppur di concerto con il ministro del tesoro, non solo *accerta* le situazioni di emergenza ed *individua* le regioni colpite, ma *determina* la quota del fondo da assegnare per gli interventi più urgenti, e *procede* anche alla ripartizione della quota del fondo così determinata<sup>(40)</sup>.

Risulta dunque confermata pure in questa circostanza la posizione di preminenza del ministro del turismo innanzitutto rispetto ad altri soggetti istituzionali che potrebbero essere interessati alla ripartizione del fondo, prime fra tutte le regioni, che, singolarmente (e non tramite il loro organo istituzionale, la conferenza stato-regioni) possono invece esprimere solo un parere circa i presupposti sulla dichiarazione di emergenza, sulla ripartizione e sulle modalità di presentazione delle domande, peraltro *determinate* con decreto del ministro per il turismo (art.11, terzo comma).

Anche per quanto concerne la ripartizione dell'ammontare delle risorse a favore, questa volta, di progetti regionali di sviluppo turistico, è possibile ribadire la precedente considerazione sul ruolo e sul potere attribuito al ministro; è il ministro infatti che *provvede* con proprio decreto al riparto delle somme spettanti a ciascuna regione (secondo i canoni già stabiliti dall'art.14 della legge n. 217) ed *accerta* (questa volta *sentita* la conferenza stato-regioni) l'entità delle somme rimaste inutilizzate, devolvendole al finanziamento "*degli interventi stabiliti dalla legge*" (art. 12, primo e quinto comma). Appare dunque ovvia una certa discrezionalità di riparto.

Esaminando invece il finanziamento dei progetti di carattere nazionale ed interregionale, il disegno di legge definisce gli uni come progetti "*che interessano più regioni o che estendono i propri effetti oltre l'ambito regionale di*

---

<sup>(40)</sup> Art. 11, secondo comma, del disegno di legge.

*localizzazione*", e gli altri come progetti che presentano "carattere di propulsività per il movimento turistico nazionale anche in relazione alle dimensioni degli interventi proposti e che siano in grado di promuovere o potenziare l'integrazione di più segmenti di attività turistiche"(art. 13, primo comma).

Tra l'altro è opportuno sottolineare che, considerando i progetti finanziabili non più solo su scala regionale ma bensì interregionale e nazionale, il disegno di legge di riforma conferma implicitamente la validità della teoria *funzionalista*, che in contrapposizione all'indirizzo *istituzionalistico*, proponeva il superamento degli ambiti istituzionali angusti e tradizionalmente delimitati, per dare luogo a raggruppamenti di vaste zone territoriali accomunate da caratteristiche omogenee dal punto di vista turistico.

Il carattere fortemente centralistico del disegno di legge si manifesta sia nel finanziamento di tali progetti che nei compiti attribuiti al ministro, al quale spetta individuare "priorità, criteri, parametri e termini delle domande di finanziamento" (art. 13, secondo comma) concernenti le *finalità* contenute nell'art.10, primo comma.

E' principio pacifico che nell'attribuire funzioni discrezionali ad una amministrazione, ciò deve sempre essere accompagnato da una individuazione normativa dei limiti entro cui tale discrezionalità deve essere esercitata, e ciò per evitare che la discrezionalità sia così ampia da sfociare nell'arbitrio. Ora, la lettura dei limiti posti all'art.13 ai poteri discrezionali del ministro nella materia, non sembrano esattamente rispettare il principio generale sopra richiamato, ovvero potrebbe dirsi che l'art.13, seppure non contrario a questo principio, certamente non è conforme allo spirito dello stesso.

Queste *finalità* costituiscono dunque dei limiti posti alla attività discrezionale del ministro, ma le stesse, a causa di una formulazione assai vaga e a volte anche contraddittoria, si prestano ad interpretazioni e ad attuazioni arbitrarie; ciò comporta che, nel definire tali *priorità*, il ministro possa

modalità di erogazione e di successiva verifica, in altre parole, l'intero processo di *decision making* è posto nelle mani di un organo ministeriale, di un organo politico che può tenere o non tenere conto dei suggerimenti tecnici forniti dalla commissione, e che appare avulso dalla complessa realtà dei soggetti che operano nel settore; il che si traduce in un allontanamento dei centri decisionali dalla realtà destinataria di tali decisioni.

Ma al tempo stesso esso delinea un nuovo (o forse antico) modo di porsi in relazione con le autonomie regionali e locali: nel centralizzare ogni funzione si dice che si cerca di ovviare allo sperpero e alle inefficienze della periferia, ma in realtà si mira a controllare l'ente minore <sup>(41)</sup>.

Tuttavia il non prevedere canali di comunicazione, nè adeguati meccanismi di rappresentanza, nell'isolarsi totalmente, cioè, il risultato non potrà che tradursi in una sorta di inevitabile contrapposizione tra centro e periferia.

In conclusione, l'impressione che si ricava dall'esame dei precedenti articoli è che si tenti di cambiare ancora una volta orientamento politico per non vedere i veri problemi che in un settore della pubblica amministrazione come quello del turismo solo in parte corrispondono ad una mutata concezione sociale del rapporto stato-regioni, per rispondere invece a motivazioni di carattere senza dubbio più tecnico.

Perciò i grandi assenti nel panorama di settore come delineato dal disegno di legge non sono solo tutti quei sog-

---

<sup>(41)</sup> Ma questo orientamento centralizzante si riscontra nella disciplina di altre materie quali ad esempio la materia ambientale per la quale si veda ad esempio CHIEFFI L., *L'istituzione delle aree naturali protette: un caso di riappropriazione da parte dello stato di funzioni trasferite alle regioni*, in *Le regioni*, 5/1990, pp. 1373-1390. Più in generale la corte costituzionale pare ricercare un punto di contatto tra stato e regioni tramite un'abbondante giurisprudenza, come rilevato da BARTOLE S., *La corte costituzionale e la ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti stato-regione*, *ivi*, 3/1988, p. 563-589; ancora si veda POTOTSCHING U., *I pericoli di un centralismo di ritorno*, *ivi*, 1-2/1986, pp. 1-3 e PASTORI G., *Il "fastidio" dell'autonomia*, *ivi*, 5/1986, pp. 959-961.

getti istituzionali direttamente coinvolti dal turismo (ci riferiamo ad esempio alle regioni, alle associazioni privatistiche, alle organizzazioni del tempo libero, ecc...) bensì la volontà, questa volta proprio politica, di cambiare effettivamente qualcosa.

Questa latitanza vergognosa a livello regionale ha fatto sì che le disposizioni (per verità assai innovative) contenute nella legge quadro del 1983 fossero fraintese e pertanto rimanessero inattuata; mentre al centro, per ovviare al conseguente degrado in cui versano le attuali strutture organizzative periferiche, non si è trovato niente di meglio che cambiare, per l'ennesima volta, logica politica.

4. Come è noto, la legge quadro n. 217 aveva definito le aziende di promozione turistica (APT) come "*organismi tecnico-operativi*"<sup>42</sup>; con ciò suggeriva un nuovo modello organizzativo (l'*organismo* <sup>43</sup>) appunto) per realizzarle ed un altrettanto nuovo modo di intendere il fenomeno turistico.

Trascurando questo suggerimento le leggi regionali preferirono, nella loro totalità, attribuire distinta personalità giuridica di diritto pubblico alle aziende di promozione turistica.

Si dette prevalenza, una volta ancora, a motivi politici sulle esigenze di carattere tecnico; infatti, la decisione di istituire le aziende di promozione turistica come enti pubblici fu adottata fin dall'inizio in sede di autocoordinamento regionale<sup>44</sup>, e ad essa si attennero tutte le leggi regionali di attuazione della legge n. 217.

---

<sup>42</sup> Art.4, primo comma, della legge quadro.

<sup>43</sup> VIGNOCCHI G., *Aspetti e problemi degli organismi di fatto con particolare riferimento al diritto pubblico italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p.817.

<sup>44</sup> Facciamo riferimento al protocollo di intesa sottoscritto a Venezia il 29 e 30 marzo 1984 tra gli assessori regionali al turismo, poi formalizzato in un documento redatto dal comitato di autocoordinamento il 26 ottobre 1984.

Le aziende di promozione turistica persero così la possibilità di quell'originale carattere di autonomia operativa suggerito dal legislatore statale per divenire uno dei tanti enti strumentali della regione, di solito limitatamente efficienti, ma ampiamente "lottizzati" e terreno di conquista da parte dei politici locali.

Accettando questa scelta e facendola propria il disegno di legge di riforma convalida la situazione di fatto creata dalle regioni.

Nel de-finire le aziende di promozione turistica come enti strumentali regionali, il disegno di legge ne decreta in un certo senso la sorte definitiva e, al tempo stesso, ripropone il problema della entificazione indiscriminata dell'amministrazione pubblica in settori vitali dell'economia.

Il disegno di legge di riforma prevede inoltre che la determinazione dei compiti, del funzionamento, della composizione degli organi nonché delle stesse forme di coordinamento dell'attività delle aziende di promozione turistica tra di esse e con gli altri enti locali siano rimandate a future leggi regionali, cui spetta pure il compito di definire modalità e criteri per l'istituzione di Uffici di informazione e accoglienza turistica (IAT).

Quanto alla composizione degli organi delle aziende di promozione turistica, nel disegno di legge non si fa alcun riferimento alla presenza di esperti, prevista invece dalla legge n. 217. Più precisamente, quest'ultima demandava al legislatore regionale la disciplina di *"compiti, funzioni e forme di coordinamento delle attività delle aziende, assicurando la presenza in seno a tali organismi di esperti e rappresentanti degli enti locali territoriali, di rappresentanti delle associazioni di operatori turistici e delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni cooperative, delle associazioni del tempo libero, nonché di un rappresentante delle associazioni pro-loco operanti nel territorio"* (art.4, terzo comma). Dal confronto tra questa norma con quella corrispondente del disegno di legge di riforma, si traggono alcune considerazioni che confermano l'impostazione di fondo, e cioè il ritorno ad

un accentramento delle funzioni, perseguito con varie misure. Il disegno di legge non soltanto cancella gli esperti, ma anche i rappresentanti degli "enti locali territoriali"<sup>(45)</sup> che sostituisce con quelli degli "enti locali"<sup>(46)</sup>; allo stesso tempo scompaiono i rappresentanti delle "organizzazioni cooperative", delle "associazioni del tempo libero", nonché quell'unico rappresentante delle associazioni pro-loco operanti nel territorio.

L'eliminazione degli *esperti* costituisce un indice della scarsa comprensione della reale natura del settore e un inspiegabile passo indietro rispetto alla consapevolezza, già espressa dalla legge n. 217, che riconosceva indispensabile l'approccio tecnico-professionale ai problemi del settore<sup>(47)</sup>.

Appare evidente, a conferma della supremazia della politica, come nel disegno di legge il punto di vista tecnico (l'unico in grado di comprendere la complessità della materia e le sue interrelazioni con altri settori economici e sociali) venga pesantemente penalizzato a favore di un più vago, ma forse assai più redditizio, approccio politico; ad una tendenza verso la gestione professionale del turismo si contrappone la rinnovata spinta per una gestione politica del medesimo: lo scontro, ancora una volta, si pone su di un piano che non ha nulla a che fare né con l'efficienza né con l'economicità dell'intervento pubblico.

Le conseguenze sono facilmente prevedibili.

La mancanza, tra gli addetti ai lavori, di tecnici e specialisti (sul cui ruolo si è già altrove avuto modo di soffermarci), e perciò in grado di analizzare e di fornire risposte obiettive alle gravi disfunzioni che affliggono il settore, consentirà ancora una volta soluzioni politiche di compromesso,

---

<sup>(45)</sup> Previsti invece dall'art.4, terzo comma, della legge n. 217.

<sup>(46)</sup> Art. 3 del disegno di legge di riforma.

<sup>(47)</sup> A meno che, ovviamente, non si tratti dei cosiddetti *consulenti del principe*, i quali non possono fare altro che dare una *parvenza* di tecnicità alla volontà dei politici, confermando quell'orientamento centralistico che informa tutto il disegno di legge.

escludere, o includere, alcuni progetti a favore di altri, ed implicitamente valorizzare, o escludere dalla valorizzazione, alcune zone a dispetto di altre.

Ancora una volta siamo costretti a sottolineare la genericità e le imprecisioni di questo disegno di legge, che risulta costituito da un insieme di disposizioni così poco omogenee da tradire la sua origine di progetto unificato. Con ciò non si intende ovviamente dire che tutte le proposte di legge unificate presentano i medesimi difetti che possiamo riscontrare nel disegno di legge in esame, anche se molto spesso i compromessi politici sottostanti (di cui sono frutto) non riescono a dare vita ad un insieme armonioso e coerente di disposizioni normative.

Sia i progetti nazionali che interregionali, ai sensi dell'art. 13, terzo comma, devono essere valutati da una apposita commissione tecnica.

Il che sembrerebbe in qualche modo auspicare il ritorno ad un benefico(?) tecnicismo riformatore; il che non è. Infatti la commissione è *istituita* con decreto del ministro, è *presieduta* dallo stesso e tra i suoi membri vi è un funzionario del ministero che svolge funzioni di segretario. Ancora, è il ministro che *approva* con proprio decreto i progetti da ammettere ai finanziamenti; il che ci fa riflettere sul ruolo effettivo esercitato dalla commissione tecnica. Nel silenzio della legge non possiamo che assegnare ad essa un valore puramente consultivo, essendo attribuita al ministro la fase finale non solo della approvazione, ma altresì quella della vigilanza sui relativi interventi e persino della *nomina* di una commissione di collaudo (art. 13, quarto comma).

Dall'esame dei precedenti articoli non possiamo ora che trarre ulteriore conferma di quell'orientamento di tipo *centralistico* che permea il disegno di legge, e che trova la sua più significativa espressione proprio nella erogazione e nella gestione del finanziamento affidato allo stato o a suoi organi centrali.

Così ogni decisione relativa alla opportunità di un finanziamento, alla definizione della entità del medesimo, alle

mediazioni e contrattazioni clientelari, dando vita a quella stessa situazione cui la legge n. 217, purtroppo con scarsi risultati, aveva inteso ovviare.

A conferma di questa previsione sovengono due ulteriori elementi, sempre traibili dalla composizione degli organi delle aziende di promozione turistica: il primo, relativo alla sostituzione dei rappresentanti degli enti locali territoriali con quelli degli enti locali in genere; il secondo, concernente la eliminazione anche dell'unico rappresentante delle associazioni pro-loco<sup>(48)</sup>, che in precedenza la legge quadro ammetteva.

Riguardo alla prima modifica, solo in apparenza irrilevante, essa si inquadra perfettamente nel contesto politico appena delineato. La dizione enti locali <sup>(49)</sup> è infatti comprensiva sia degli enti locali territoriali che degli altri enti locali che territoriali non sono; con il nuovo assetto si diluisce il legame tra le aziende di promozione turistica e le autonomie infraregionali, con il duplice effetto di rafforzare le amministrazioni regionali in questione (che hanno dato prova di scarsa capacità di resistenza a fronte delle più consolidate realtà comunali e provinciali), nonché l'amministrazione centrale (dato che in molti enti locali non territoriali il governo centrale ha notevole influenza potendo nominare parte degli organi di vertice).

---

<sup>(48)</sup> L'esclusione di rappresentanti di associazioni privatistiche negli organi delle aziende di promozione turistica, appare inspiegabile soprattutto alla luce della nuova legge quadro dell'11 agosto 1991 n. 266 sulle organizzazioni di volontariato, che riconosce *"il valore sociale e la funzione dell'attività di volontariato come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo; ne promuove lo sviluppo salvaguardandone l'autonomia e ne favorisce l'apporto originale per il conseguimento delle finalità di carattere sociale, civile e culturale individuate dallo stato, dalle regioni, dalle province autonome di Trento e Bolzano e dagli enti locali"* (art. 1, primo comma).

<sup>(49)</sup> In realtà, nella voce *enti locali* rientrano anche enti che potrebbero esplicare una valida azione nel settore turistico, quali le camere di commercio e gli ordini professionali, apportandovi un'esperienza senza dubbio più professionale e tecnica che non politica. Sulla distinzione tra enti pubblici locali rimandiamo a SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 1, p. 205 ss.

Da altro lato, si indebolisce anche il peso politico della azienda di promozione turistica, nella quale il grado di rappresentatività, se pure indiretta, viene notevolmente indebolito.

Nel medesimo senso va letta l'esclusione dagli organi della aziende di promozione turistica dei rappresentanti delle "organizzazioni cooperative" e delle "associazioni del tempo libero"<sup>(50)</sup>. L'incertezza complessiva che traspare dal disegno di legge di riforma in materia di organizzazione pubblica del turismo pare essere confermata dalle nuove disposizioni inerenti agli Uffici di informazione e accoglienza turistica.

Secondo la lettera della legge quadro n. 217 gli Uffici di informazione e accoglienza turistica possono essere istituiti dalle sole aziende di promozione turistica, previo nulla osta della regione, mentre la stessa denominazione può essere *utilizzata* dalle pro-loco ma per Uffici di *sola* informazione e non anche di accoglienza.

Nel disegno di legge di riforma gli Uffici di informazione e di accoglienza turistica sembrano ricevere rinnovato vigore, essendone prevista la istituzione non solo da parte delle aziende di promozione turistica (eliminando però la previa autorizzazione regionale), ma anche da parte di enti locali, e delle pro-loco (e cioè di quelle associazioni, a cui, negli organi delle aziende di promozione turistica si nega ora un qualsiasi tipo di rappresentanza) prevedendo altresì la

---

<sup>(50)</sup> Tuttavia questa esclusione può apparire per un certo verso provvidenziale, se si considera che la stessa rappresentanza degli imprenditori (confcommercio), pur contemplati dal disegno di legge, ritiene che "la legge quadro sul turismo approvata dal senato non soddisfa appieno le aspettative degli operatori rispetto ad un salto di qualità di cui il settore ha bisogno alla vigilia della unificazione europea". Nello stesso senso si è espresso Giovanni Colombo, presidente della FAIAT, per il quale "gli imprenditori del settore sono ancora una volta vittime di uno scontro politico-amministrativo. Anni di incontri, dibattiti, mediazioni, hanno avuto come risultato questo grottesco taglia e cuci dell'ultimo minuto": così TALLANI A., *op.ult.cit.*, in *Politica del turismo*, 1/1992, p.9, il quale ricorda altresì come gli stessi sindacati (Cts, Arci, Tci, Aci, Aig, Etl, Etsi, Otis) si siano operati per bloccare la legge.

possibilità di istituire veri e propri Uffici di informazione e accoglienza turistica, e non più di utilizzarne solo la dizione. La contraddittorietà di queste scelte si traduce in un'ostilità latente tesa più a limitare che non a favorire il sorgere e il riconoscimento economico, sociale e politico di queste associazioni.

A questo punto, ci si può domandare come, con tutte queste contraddizioni, il disegno di legge possa pensare di riformare alcunchè per migliorare l'esistente.

Altrettanto contraddittorio è l'atteggiamento ora assunto al riguardo da un assessore regionale al turismo<sup>(51)</sup>, che lamenta proprio il fatto che il disegno di legge di riforma definisca le aziende di promozione turistica come enti, individuando in ciò una violazione dell'autonomia regionale, quasi a sottendere una volontà, nel frattempo maturata, di modificare le leggi regionali attributive di personalità giuridica di diritto pubblico alle aziende di promozione turistica per seguire (meglio tardi che mai) il suggerimento della legge quadro n. 217, e cioè trasformarle in organismi tecnico-operativi.

In realtà queste lamentele celano non tanto un atto di tardivo pentimento, quanto piuttosto una astratta riaffermazione di autonomia regionale nello spirito, sempre riemergente, di opporsi alle decisioni statali, intendendole pregiudizialmente come contrarie alla autonomia regionale.

5. Nella delimitazione dell'ambito spaziale di competenza della azienda di promozione turistica il disegno di legge di riforma ripropone il territorio nella concezione tra-

---

(51) Si veda la dichiarazione dell'assessore regionale dell'Umbria Aldo Potenza, il quale lamenta come intrusione statale il fatto che il disegno di legge in esame doti le aziende di promozione turistica di personalità giuridica: in realtà, come si è già detto, il disegno di legge non fa che recepire una situazione regionale omogenea e consolidata: così TALIANI A., *op. ult. cit.*, p. 12.

dizionale a contenuto *negativo*<sup>(52)</sup>, su cui altrove<sup>(53)</sup> abbiamo avuto modo di riflettere.

In altre parole il territorio è unicamente configurato come limite posto all'azione dell'ente che per di più ricomprende aree geograficamente e culturalmente disomogenee.

Anche sotto questo profilo la legge quadro n. 217 era innovativa: proponeva infatti una nuova concezione del territorio, a contenuto positivo, basata sulla esigenza di perseguire interessi *turisticamente rilevanti*; e questa definizione non era, di certo, casuale, poichè *nomina dant substantiam rerum*

Questa nuova concezione conteneva in sè uno spunto innovativo di grande interesse, che nel nostro ordinamento amministrativo era stato preceduto solo da isolate applicazioni<sup>(54)</sup> e che si concretava nella possibilità di dare vita ad iniziative non più limitate ad un ambito territoriale infraregionale di appartenenza, bensì proiettate su più vasta scala.

A sua volta la dottrina aveva contribuito a sottolineare la portata innovativa contenuta nella legge n. 217 del 1983.

Pur conservando la definizione formale di *ambito turisticamente rilevante*, le leggi regionali hanno preferito far coincidere il territorio della aziende di promozione turistica con quello degli enti rappresentativi infraregionali, solitamente coincidente con quello della provincia: ed è ora la stessa "*circoscrizione provinciale*" (art.3, primo comma) che viene individuata dal disegno di legge come ambito territoriale della aziende di promozione turistica.

Il disegno di legge di riforma evita il richiamo alla rilevanza a fini turistici quale parametro per la delimitazione dell'ambito spaziale in cui l'azienda di promozione turistica è chiamata ad operare: infatti, l'art. 3 elimina ogni riferimento

---

<sup>(52)</sup> Nel significato attribuito da LE GOFF J., *Divagation d'historien autour des frontières*, in *50 Rue de Varenne*, Istituto italiano di cultura di Parigi, 1991, p.5.

<sup>(53)</sup> Così il nostro *L'organizzazione pubblica del turismo...*, cit., p.126 ss.

<sup>(54)</sup> Si ricordano le esperienze comprensoriali.

al fatto che l'ambito territoriale debba essere qualificato dalla sua rilevanza turistica.

Ma vi è di più: infatti sempre il primo comma dell'art. 3, aggiunge che nel caso di istituzione di più aziende di promozione turistica, gli *"ambiti di competenza sono individuati per ampie aggregazioni territoriali"*.

In altri termini, si mira a ridurre il numero delle aziende di promozione turistica ampliandone il territorio di competenza.

Vi è, in questa norma, la ricerca di possibili risparmi di scala da ottenersi nel modo più semplice e cioè aggregando tra loro i territori di più aziende di promozione turistica: risulta evidente, ancora una volta, la ridotta sensibilità, sia tecnica che politica, per le intrinseche peculiarità della materia, per i delicati meccanismi che la caratterizzano, il che è ulteriormente dimostrato dal collegamento che lo stesso articolo instaura tra ampiezza territoriale e *"funzionalità, economicità ed efficienza"*, per creare *"un rapporto ottimale tra costi di gestione e benefici di promozione turistica"*. Quali siano poi gli organi deputati a verificare, a misurare codesto rapporto, e su quali parametri esso si svolga, il disegno di legge di riforma non dice.

In verità, se si voleva raggiungere questi risultati, meglio sarebbe stato seguire le indicazioni a suo tempo fornite dalla dottrina cosiddetta *funzionalista* <sup>(55)</sup> e istituire aziende di promozione turistica con compiti di cura di interessi omogenei <sup>(56)</sup>, fors'anche sullo stesso intero territorio regionale <sup>(57)</sup>.

La tecnica seguita per il riassetto territoriale è, dunque, del tutto criticabile.

---

<sup>(55)</sup> Si veda GHETTI G., *Le aziende di promozione turistica*, in *Politica del turismo*, 1/1984, p.12 ss.

<sup>(56)</sup> Si pensi, ad esempio, ad una azienda di promozione turistica competente per le città d'arte, o per il turismo balneare di una intera regione.

<sup>(57)</sup> E si consideri che già i territori delle varie regioni danno luogo ad aggregazioni scarsamente razionali.

6. Di contro all'orientamento centralistico statale, cinque consigli regionali - Lombardia, Veneto, Valle d'Aosta, Emilia-Romagna e Marche - si sono recentemente avvalsi della possibilità loro riservata dall'art. 75, primo comma, della costituzione, proponendo una iniziativa referendaria per la soppressione di quattro ministeri ritenuti inutili: rispettivamente quello dell'agricoltura e delle foreste, dell'industria e del commercio, della sanità, nonché appunto del ministero del turismo e dello spettacolo.

In realtà le ragioni per la soppressione dei quattro ministeri sono assai diverse: per la soppressione del ministero dell'agricoltura e delle foreste si può addurre la ragione della copiosa regolamentazione comunitaria della materia nel settore agricolo, che praticamente lascia limitatissima autonomia allo stato membro e dunque, nel caso italiano, non sembra giustificare il mantenimento all'amministrazione centrale di poteri di indirizzo e coordinamento dell'azione amministrativa regionale. Per la sanità la ragione è quella che si tratta di un servizio pubblico affidato al servizio sanitario nazionale: dunque *"lo stato è uno solo degli enti che ne fanno parte, e il servizio al suo complesso non è riferibile ad alcuno di essi"* <sup>(58)</sup>.

Altrettanto non può dirsi per il settore del turismo, il quale risulta regolato per la maggior parte da convenzioni internazionali, soprattutto per ciò che riguarda la classificazione delle strutture ricettive, la disciplina dei trasporti, la circolazione sul territorio degli stati, ecc...

La questione di fondo che pone la proposta referendaria di iniziativa regionale, si ricollega alla natura propria dell'istituto referendario, che è strumento di democrazia diretta collocato all'interno di un sistema politico della demo-

---

<sup>(58)</sup> CASSESE S., *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 1983, p. 273, e per i problemi che portano a proporre l'eliminazione del ministero dell'industria e commercio, p. 217.

crazia rappresentativa. Se già in via generale, come è noto, il problema della presenza di istituti di democrazia diretta in una democrazia rappresentativa non si presenta di facile soluzione, nel caso specifico esso si complica ulteriormente allorché organi costituzionalmente dotati del potere di iniziativa legislativa, come sono le regioni (ai sensi dell'art. 121, secondo comma) ricorrono invece all'iniziativa di un *referendum* abrogativo in luogo di proporre al parlamento, con proprio disegno di legge, la riforma delle norme in materia.

Ora, la prima considerazione che viene spontanea è che questa scelta politica è indicativa di un atteggiamento di sostanziale sfiducia e diffidenza delle regioni nei confronti del canale istituzionale e delle capacità dello stesso a recepire, a fare proprie e ad approvare una proposta di legge di iniziativa estranea al parlamento.

Dalla lettura di una delibera consiliare<sup>59</sup>, con cui si è deciso di proporre il *referendum* non è possibile comprendere le motivazioni effettive, politiche e no, che sono alla base della proposte regionale di *referendum*; le ragioni formali che sono addotte in delibera sono in primo luogo quelle relative alla crisi del rapporto stato-regioni (su di esse torneremo tra breve) e in secondo luogo, di tipo più strettamente tecnico.

Al di là di esse, l'interpretazione forse più aderente a realtà è che una delle probabili cause di questa scelta debba essere ricercata, come poc'anzi si è detto, nelle gravi difficoltà incontrate da ogni iniziativa legislativa che non nasce in sede parlamentare, e perciò stesso è destinata a scontrarsi contro "blocchi" politici, maggioranze incerte e, alla fine di tutto, con soluzioni di compromesso che finiscono con l'alterare il contenuto originario della proposta. Tutto ciò ha probabilmente influito sulla decisione delle regioni di far va-

---

<sup>59</sup> Quella n. 794 del 14 gennaio 1992 della regione Emilia-Romagna.

lere la diretta volontà dei cittadini piuttosto che intraprendere il lungo e difficile *iter* legislativo ordinario.

Adottando questa soluzione, le regioni hanno però messo, ancora una volta, in discussione il rapporto non facile tra esse e il potere centrale; nel caso specifico hanno ribadito la più completa sfiducia nei confronti del titolare istituzionale del potere legislativo: il che non può che essere fioriero di gravi conseguenze per la generale questione della definizione del rapporto stato-regioni.

Nè si può dimenticare che il *referendum* abrogativo ha implicitamente, un contenuto propositivo: a fronte dell'eliminazione di una norma dall'ordinamento giuridico, esso può indirettamente suggerire nuove disposizioni con cui sostituirla, ma può altresì giungere a configurare nuovi rapporti e nuove logiche istituzionali.

Notiamo innanzitutto che tra le motivazioni "politiche" adottate dalla delibera figura il ritorno ad una logica decisamente regionalistica su cui improntare un nuovo rapporto stato-regioni; nella delibera è infatti richiesta la indizione del referendum regionale "*nella convinzione che sia necessario promuovere una decisa riforma in senso autenticamente regionalista dello stato italiano*"<sup>60</sup>).

Nell'intenzione di contrastare l' "*infittirsi di una legislazione statale sempre più invasiva delle autonomie locali ed orientata ad un crescente centralismo*", la delibera riflette sulla condizione delle regioni, la cui autonomia viene definita come "umiliata", sia a causa di una sempre più abbondante legislazione statale accentratrice, sia a causa delle condizioni in cui esse sono costrette ad operare, che le riducono a semplici "*centri di erogazione di spesa derivata, e quindi a clienti insieme a comuni e province, del potere centrale*".

Ovviamente questo rimette in discussione il complesso problema di una autonomia finanziaria e tributaria come sancita dall'art. 119 della costituzione.

---

<sup>60</sup>) P. 1 della delibera consiliare della regione Emilia-Romagna.

La delibera indica poi come unica soluzione per ovviare alle disfunzioni accennate il ricorso ad una nuova logica su cui procedere per una chiara definizione della *"distribuzione di poteri e risorse tra stato, regioni e autonomie locali"*, nonché ad una precisa definizione dei ruoli *"riservando allo stato le competenze strettamente necessarie al mantenimento della compagine nazionale e alle politiche di coordinamento solidaristico"*. nella necessità di una non più prorogabile ridefinizione del ruolo e delle attribuzioni sia dello stato che delle regioni, la logica seguita dalla regione Emilia-Romagna richiama evidentemente quella già contenuta nel disegno di legge costituzionale, che abbiamo esaminato in precedenza e che avevamo definito come una sorta di neo regionalismo.

In questo senso ricordiamo come anche il disegno di legge costituzionale di riforma dell'ordinamento regionale propone un preciso criterio di ripartizione delle attribuzioni, riservando allo stato il potere di fissare, nelle materie di competenza delle regioni, *"esclusivamente i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario"* (art. 3, ultimo comma, del disegno di legge costituzionale). Anche in questo caso non bisogna dimenticare che la mancanza di collegamenti tra stato e regione può dare luogo a fenomeni di esasperato localismo, e ad una sorta di processo involutivo delle autonomie regionali e locali, prive di un confronto significativo con altre realtà del paese.

I punti di contatto tra disegno costituzionale e iniziativa referendaria regionale sono comunque evidenti; la logica fortemente regionalistica, già proposta dal primo, riaffiora nelle motivazioni addotte dalla regione per la soppressione del ministero, e conduce anche in questo caso ad una contrapposizione nei confronti di una logica statale di tipo centralistica e centralizzante. Così la regione considera il ministero e le funzioni da esso svolte come l'espressione più tipica di questo orientamento centralistico, ravvisando in essi gli strumenti attraverso i quali si è potuta sviluppare *"la spinta centralistica"*, e che invece risultano *"inutili dal punto*

*di vista di un serio e moderno ordinamento regionalista dello stato*"<sup>61</sup>).

*In una più vasta ottica di riforme istituzionali, la logica regionalista è vista come unica soluzione per "uscire dalla crisi della democrazia" e "fare del nostro paese una democrazia moderna, uno stato unitario in quanto articolato in un sistema di forti poteri regionali e locali"* <sup>62</sup>).

Dall'esame congiunto delle disposizioni contenute nel disegno di legge costituzionale e nella proposta regionale, non riusciamo a capire come questa logica regionalistica si sia poi del tutto "perduta" nel disegno di legge di riforma della legge n. 217 che, a sua volta, avanza un opposto punto di vista, decisamente centralistico. In altre parole, ciò che si intende sottolineare è non solo la incomunicabilità tra membri di uno stesso ramo del parlamento, che approvano contemporaneamente documenti informati a logiche assolutamente contrapposte tra loro, ma soprattutto si vuole ribadire anche in questo caso il primato della politica, che si traduce sia in mutamenti improvvisi di logica istituzionale sia in soluzioni compromissorie, quali quelle contenute nel disegno di legge di riforma della legge quadro (che nasce come proposta unificata, e perciò stesso frutto di mediazione politica).

Al contempo lo scontro tra orientamenti diversi, a causa delle rispettive estremizzazioni cui sono soggette nei rispettivi documenti esaminati, rende assai arduo ipotizzare soluzioni di equilibrio e ci pone nella condizione di non riuscire a trarre argomenti convincenti a sostegno dell'uno o dell'altro.

Passando ora ad esaminare il secondo ordine di motivazioni addotte dalla proposta regionale a favore della soppressione del ministero per il turismo, notiamo come esse siano di natura strettamente tecnica, il che depone a favore di una valutazione obiettiva ed imparziale della iniziativa referendaria in esame.

---

<sup>61</sup>) Pp. 1 e 2 della delibera consiliare della regione Emilia-Romagna.

<sup>62</sup>) P. 2 della delibera consiliare della regione Emilia-Romagna.

A fronte delle motivazioni politiche appena esaminate, dunque, la regione (sebbene stranamente affermi che la competenza legislativa e amministrativa della regione nella materia del turismo è primaria, quando come è pacifico essa è di tipo concorrente) sottolinea il fatto che il ministero era stato originariamente costituito per assolvere a funzioni di coordinamento, di unitarietà di indirizzo e di controllo sulla *"attività dei molteplici enti ed istituzioni operanti a livello nazionale e locale. Tutto questo ovviamente in mancanza delle regioni"* <sup>(63)</sup>; infatti le autorità centrali in assenza delle regioni costituivano *"un unico punto di riferimento per tutte le attività attinenti al turismo"*.

Con l'istituzione delle regioni, la funzione attribuita al ministero appare secondo la delibera del tutto superata sia a seguito del completamento delle funzioni trasferite dallo stato alle regioni, avvenuto ad opera del d.p.r. 616 del 1977, sia in relazione al fatto che "le funzioni rimaste in capo allo stato risultano, per la quasi totalità, nell'ambito della attività di indirizzo e di coordinamento" <sup>(64)</sup>.

Ancora, la delibera non manca di sottolineare come fin dal 1976 la necessità di una riforma strutturale dell'amministrazione centrale fosse già stata posta in evidenza nella nota relazione conclusiva della commissione per il completamento regionale, istituita presso il ministero delle regioni e presieduta da Massimo Severo Giannini, che aveva appunto il compito di determinare i contenuti del decreto delegato di attuazione della legge delega n. 382 del 1975.

In questa relazione erano contenute le proposte per la soppressione di alcuni uffici dell'amministrazione statale centrale ma, non potendosi procedere alla soppressione tramite lo strumento del decreto delegato, la stessa commissione aveva proposto la soppressione di alcuni uffici dell'amministrazione statale; così era stata soppressa la di-

---

<sup>(63)</sup> P. 2 della delibera consiliare della regione Emilia-Romagna.

<sup>(64)</sup> P. 2 della delibera consiliare della regione Emilia-Romagna.

reazione generale del turismo, ai sensi dell'art. 10 del d.p.r. 617 del 1977, già istituita presso il relativo ministero.

In questo contesto la soppressione della direzione generale è indicata dalla delibera come un'implicita conferma del ruolo primario da assegnare alle Regioni nella materia del turismo. Così, sebbene la legge n. 217 non abbia colto l'occasione per una definitiva soppressione del ministero, essa conteneva già in sé due elementi che portavano ad una delegittimazione del medesimo: l'istituzione del comitato di coordinamento per la programmazione turistica e del comitato consultivo.

Essendo poi stato soppresso il comitato di coordinamento<sup>(65)</sup> (e non anche il comitato consultivo, come invece erroneamente afferma la delibera), le funzioni ad esso attribuite sono ora trasferite alla conferenza permanente stato-regioni (e cioè ad un organo deputato istituzionalmente a rappresentare gli interessi regionali).

Merita ora riflettere sui possibili effetti derivanti dall'accoglimento del referendum abrogativo così proposto, ovvero dal fatto che esso non abbia esito.

Occorre naturalmente limitarsi a considerazioni di carattere giuridico, non essendo questa la sede per svolgere argomentazioni di natura politica, che esulano comunque dalla nostra competenza.

Nella prima ipotesi è indubbio che tutto il sistema di organizzazione pubblica del turismo verrebbe sconvolto fin dalle fondamenta. Che il modello proposto dall'iniziativa regionale possa essere migliore di quello attuale è cosa tutta da dimostrarsi e, a nostro avviso, anche di difficile dimostrazione.

Se si deve ragionare sulla base delle passate esperienze di altri settori in cui le regioni hanno avuto, per così dire, mano libera, può dirsi che i dubbi divengano sempre più seri.

---

<sup>(65)</sup> Art. 3, primo comma, del d.lgt. n. 418 del 1989.

Vi è forse un diverso approccio che la delibera prima esaminata pare avere del tutto trascurato, con quella indifferenza che accomuna le regioni allo stato nel non considerare in concreto i soggetti privati in capo ai quali si verificano gli effetti dell'azione pubblica.

La situazione del settore turistico è del tutto peculiare, proprio per il fatto che in esso massimo è lo spazio lasciato alla iniziativa economica privata.

Sotto questo profilo il modello organizzativo configurato nella delibera regionale a tutto pare ispirarsi salvo che a quella partecipazione effettiva dei cittadini alla vita pubblica, che è predicata dall'art. 3 capoverso della costituzione.

Un giudizio dato sotto questo profilo non può che essere fortemente critico.

Nel caso invece che la proposta regionale sia destinata, come è probabile, a finire nel nulla, rimane comunque il segno da essa lasciato, che è uno fra i tanti indicatori del crescente malessere nei rapporti politici tra gli enti maggiori e che si inquadra nel generale contesto della crisi istituzionale che sta vivendo il paese.

7. Abbiamo visto come le due iniziative cerchino la soluzione della crisi del settore in due modi affatto diversi di organizzazione dello stato, e cioè il centralismo o il regionalismo. Ridotto a questi termini il problema di fondo si riassumerebbe nel fare la scelta giusta o, quantomeno, quella più vicina al giusto.

Ma se così fosse non si riuscirebbe a comprendere la ragione per cui, a distanza di oltre venti anni dalla istituzione delle regioni ad autonomia comune, ancora non sia chiara e definita quale oggettivamente debba essere considerata migliore tra l'una e l'altra forma di organizzazione dello stato e, di conseguenza, dell'apparato amministrativo.

Ci sembra dunque necessario non rimanere coinvolti in questo tipo di problematiche e portare altrove la nostra attenzione, adottando un approccio critico che faccia riferi-

mento a considerazioni di ordine più generale, da un lato, e più aderenti alla concreta realtà della materia, dall'altro.

Da questa angolatura, una prima osservazione sorge spontanea ed è quella che, alla fin fine, entrambi i progetti sembrano avere a loro fondamento il problema di mantenere e ampliare, in un settore importante per la nostra economia, il controllo sugli apparati amministrativi e di finanziamento del settore stesso, pensando forse di garantirsi pingui pascoli elettorali. Il fatto si è che, come altri ha esattamente notato<sup>(66)</sup> (con considerazioni e conclusioni che nell'attuale clima di riforma del settore e, più in generale, di riforme istituzionali vanno riportate all'attenzione di chi ci legge) non può concordarsi con la "diffusa opinione che in materia di turismo l'esistenza di un interesse generale dello stato comporti per necessità l'esistenza di un organo dello stato che si occupi di turismo". Ciò è tanto più vero considerando la sempre più ampia richiesta che lo stato limiti la propria azione nell'economia a settori vitali per lo stato stesso, ritirandosi del tutto o limitandosi a controllare (in modo non tradizionale, e cioè con un sistema di controllo e di indirizzo) gli altri settori, i quali, per esigenze intrinseche di materia o di tecniche, richiedono una certa unitarietà di disciplina, specie allorquando esse sono produttive non di beni ma di servizi<sup>(67)</sup>.

Questa istanza, che parte dalla società civile (ma che è anche vista dalla classe politica come uno dei rimedi sovrani per il risanamento della finanza pubblica, tanto da volersi procedere alla privatizzazione di molti settori economici in mano pubblica<sup>(68)</sup>) è ancor più fondata nel settore del turi-

---

<sup>(66)</sup> GIANNINI M.S., *Problemi istituzionali del turismo*, in *Riv. giur.tur.*, 1976, p.14.

<sup>(67)</sup> Al riguardo si veda la dichiarazione di Luigi Abete, nuovo presidente della confindustria, in *Italia Oggi*, inserto di *Economia e Politica*, del 9 aprile 1992, p.5.

<sup>(68)</sup> Si veda la recente legge sulle privatizzazioni n. 35 del 29 gennaio 1992 (di conversione del d.l. n.386 del 5 dicembre 1991 e del d.l. n. 309 del 3 ottobre

simo, proprio per quelle considerazioni e conclusioni ora riportate.

I due progetti di riforma esaminati hanno in comune un altro (e forse ancor più grave) momento di astrazione dalla realtà. Infatti entrambi sembrano partire da una concezione del fenomeno turistico per così dire "arcaica", legata cioè al soddisfacimento di esigenze élitarie di un ristretto e dovizioso gruppo di persone, e perciò stesso autonome nella scelta degli itinerari turistici, dei tempi e dei modo in cui e con cui effettuarli. Da tempo invece il turismo, nelle sue varie specie (culturale, religioso, congressuale, termale, del tempo libero, del tempo liberato, ecc...) è turismo di massa, supportato e indirizzato necessariamente da organizzazioni spesso multinazionali, il cui approccio al settore è regolato secondo canoni industriali, commerciali, e di *marketing*. Nè potrebbe essere altrimenti, ove si consideri il fatturato del settore ed i problemi tecnici che comporta lo spostamento di masse di persone da un luogo all'altro. Si aggiunga che nei tempi più recenti è venuta, per comune opinione, affievolendosi l'equazione *turismo di massa = scarsa qualità*, poichè un miglioramento delle condizioni economiche ed il maggior sviluppo culturale ha portato all'ormai diffusa opinione che il turismo di massa debba anche significare turismo di qualità<sup>69</sup>.

Di questa realtà non sembrano essere coscienti le due iniziative di riforma del settore: chè, se fosse altrimenti, non continuerebbero a disegnare una organizzazione pubblica del turismo volta a soddisfare le esigenze di un ipotetico turista *free lance* per il quale occorre sul territorio una diffusione di centri di informazione e di accoglienza turistica (e natural-

---

1991) recante per l'appunto la trasformazione degli enti pubblici economici, dismissione delle partecipazioni statali ed alienazione dei beni patrimoniali suscettibili di gestione economica .

<sup>69</sup>) Al riguardo si veda *Qualify for tourism*, editoriale in *Politica del turismo*, 2/1991, p.5; BECHERI E., *I servizi per il turismo*, ivi, 5-6/1991, p.7 ss.

mente alberghiera<sup>(70)</sup>). Il che spiega l'interesse politico a determinare dettagliatamente le competenze alla istituzione degli Uffici di informazione e accoglienza turistica, tanto è vero che, come abbiamo visto in precedenza, il progetto di legge unificato n. 6338 della X° legislatura definisce gli IAT "uffici di informazioni e accoglienza turistica" <sup>(71)</sup>, a differenza di quanto in precedenza stabilito dall'art. 4, quarto comma, della legge quadro, la quale, come abbiamo visto, lasciava agli stessi solo compiti di informazione. Pare quasi che il disegno organizzativo portato avanti dalle due proposte di riforma sia rivolto non tanto all'efficienza e al progresso del sistema turismo, quanto piuttosto al rafforzamento della tecnologia<sup>(72)</sup>, a cui si vuole ricondurre la burocrazia come amministrazione da parte dei funzionari<sup>(73)</sup>, così ritornando ad una commistione tra politica e amministrazione<sup>(74)</sup> che è certamente tra le cause efficienti della crisi delle istituzioni pubbliche italiane.

Abbiamo espresso sin dall'inizio il nostro dissenso con quanti, anche nella materia in esame, vogliono fare prevalere l'idea della supremazia della politica. Vi è stato chi recentemente ha dichiarato che tale supremazia sarebbe giusta<sup>(75)</sup>, aggiungendo che su questa base ideologica e utilizzando fantasia ed intelligenza si potrà risolvere l'attuale grave crisi istituzionale. Al riguardo ognuno è libero di esprimere la

---

<sup>(70)</sup> Poichè sotto sotto traspare, sempre nelle due proposte, la prevalenza data alla impresa ricettiva, nella vecchia logica di un'aggregazione nella materia di "turismo ed industria alberghiera", affermata dall'art 117, primo comma, della costituzione e ribadita nell'art. 56, primo comma, del d.p.r. 616/1977.

<sup>(71)</sup> Ciò conferma per altro verso l'osservazione da noi fatta alla nota precedente.

<sup>(72)</sup> Per questo concetto si veda WHYTE W.H., *L'uomo della organizzazione*, trad.it., Einaudi, 1960.

<sup>(73)</sup> Per il che si veda ALBROV M., *La burocrazia*, trad. it., Bologna, 1973, p.133 ss.

<sup>(74)</sup> E naturalmente tra politici e amministratori.

<sup>(75)</sup> Si veda la dichiarazione di Carlo De Benedetti rilasciata ad *Italia Oggi*, inserto di *Economia e Politica*, del 9 aprile 1992, p.5.

propria opinione: a noi pare soltanto che le due proposte di riforma fin qui esaminate dimostrino tutto fuorchè fantasia e intelligenza, ma semplicemente ripercorrono soluzioni aduate e oramai obsolete, come crediamo di avere dimostrato.

Se questo ha da essere, dunque, lo "stile" con cui vengono affrontate le riforme delle istituzioni e la riorganizzazione dell'apparato amministrativo italiano, esso non rappresenta certo un segno incoraggiante di quel deciso cambiamento di rotta che la situazione istituzionale e economica del paese rende improcrastinabile.

MINISTERO PER IL TURISMO E LO SPETTACOLO

STUDIO SULLA TRASFORMAZIONE DEL MINISTERO PER IL TURISMO, LO  
SPORT E LO SPETTACOLO