

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2373

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato CLEMENTE CARTA

Soppressione del Ministero del turismo e dello spettacolo e nuova articolazione funzionale delle relative competenze

Presentata il 10 marzo 1993

ONOREVOLI COLLEGI! — A seguito dell'ammissibilità del *referendum* abrogativo del Ministero del turismo e dello spettacolo, pronunciata dalla Corte costituzionale, la soluzione del problema di una diversa articolazione funzionale del dicastero del turismo appare impellente. Invero la sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 1993, nell'ammettere il *referendum* abrogativo della legge 31 luglio 1959, n. 617, concernente l'istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo, ha sancito che:

a) la materia del turismo, dello spettacolo e dello sport non è costituzionalmente garantita;

b) non sono messe in discussione le funzioni esercitate dal Ministero del turismo e dello spettacolo;

c) il voto popolare potrà decidere il mantenimento o la soppressione dell'apparato burocratico che il legislatore ha ritenuto di articolare come Ministero.

Le conseguenze più evidenti della pronuncia sono quindi unicamente quelle inerenti ad una possibile inopportunità di ricostruire una struttura ministeriale (in caso di esito positivo del *referendum*) che riproponga le sterili funzioni ripartitorie di finanziamenti oggi esercitate e che meglio si inquadrebbbero nell'ambito regionale, laddove pacifica è la possibilità di pervenire ad un diverso assetto di governo della materia dal momento che appare indiscutibile l'esigenza di una politica del turismo.

Tale assunto, giova ricordarlo, ha più volte avuto il conforto della Corte costitu-

zionale, sia con la sentenza sulla legge-quadro 17 maggio 1983, n. 217, quando la Corte ha sancito che le prerogative legislative di cui godono le regioni soccombono di fronte alla funzione statale di indirizzo e coordinamento, che « trova il supporto dei principi costituzionali e può essere prevista dalla legge ordinaria nei confronti di tutte le regioni, indipendentemente dal grado o tipo di autonomia a queste riconosciuto », sia con la sentenza n. 517 del 1987, con la quale la Corte ha chiaramente indicato che nelle attività sportive lo Stato conserva il ruolo di coordinamento e di finanziamento degli interventi, soprattutto onde garantire le necessarie misure unitarie sul territorio nazionale.

Da ultimo poi, con la pronuncia relativa alla presunta incostituzionalità della legge 25 agosto 1991, n. 284, concernente la liberalizzazione dei prezzi nel settore turistico, la Corte ha evidenziato che « il potere di determinazione delle tariffe (...) non può essere ricompreso fra gli oggetti concernenti il trasferimento alle regioni delle competenze in materia di turismo ed industria alberghiera », affermando il principio che rientrano nella competenza statale « le disposizioni costituenti norme fondamentali delle riforme economico-sociali ».

Tale principio risulta confermato anche dalla sentenza n. 29 del 16 gennaio - 4 febbraio 1993, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il referendum abrogativo del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. La Corte ha rilevato infatti che, se l'abrogazione di taluna fra le norme poteva essere giustificata dalla conseguente espansione delle competenze legislative regionali su sfere rientranti nella potestà locale, per contro l'abrogazione di molte disposizioni avrebbe comportato l'espandersi della disciplina regionale in settori e materie riservati alla funzione legislativa dello Stato ed assolutamente intangibili da parte del legislatore regionale. La Corte ha indicato, quale esempio, alcune

di queste materie, e nel settore turistico ha elencato, in particolare, come spettanti allo Stato, le attività di vigilanza sugli organi centrali dell'Automobile club d'Italia (ACI), del Club alpino italiano (CAI) e dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT). Oltre che per le riferite motivazioni giuridiche l'esigenza di mantenere un momento governativo di gestione del turismo è nella dimensione stessa del fenomeno, che travalica i confini regionali per imporsi quale settore trainante della vita economica e sociale della Nazione.

Il turismo, infatti, incide per il 6,3 per cento sul prodotto interno lordo, e presenta i seguenti dati valutari:

entrate: 22.853 miliardi di lire, pari all'8,7 per cento delle esportazioni;

uscite: 14.451 miliardi di lire, pari al 5,7 per cento delle importazioni;

saldo: 8.402 miliardi di lire, pari al 115,2 per cento del saldo della bilancia commerciale (dati 1991).

Il sistema economico delle imprese che svolgono esclusivamente attività turistica (imprese ricettive) coinvolge oltre 400.000 soggetti che sviluppano una capacità di 4.807.292 posti letto.

Sorvolando sulla circostanza che il sistema turismo si allarga ai trasporti, alla cultura ed all'ambiente, il settore specifico dei servizi comprende, per citarne solo alcuni, 4.825 agenzie di viaggio, 90.000 ristoranti, 133.000 bar, caffè e gelaterie, 7.300 ritrovi, 2.315 stabilimenti balneari, 1.534 piscine, 321 stazioni invernali, 45.000 impianti sportivi, 200 centri termali, 6.000 stabilimenti termali, 3.265 aziende agrituristiche e 2.400 sedi congressuali con oltre due milioni di addetti.

L'Italia raccoglie il 6 per cento del traffico turistico internazionale e, nel 1990, il fatturato complessivo del settore ha raggiunto i novantamila miliardi.

La progressione dell'occupazione nel settore servizi, di cui il turismo è parte notevole, è indiscutibilmente superiore agli altri comparti economici, come risulta

XI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

dalla comparazione dei dati dal 1971 al 1991:

	1971	1981	1991
Industria (punti percentuali sul totale occupati)	38,6	36,3	32,0
Agricoltura (punti percentuali sul totale occupati)	18,5	12,8	8,4
Servizi (punti percentuali sul totale occupati)	42,9	50,9	59,6

Il turismo, oltretutto, è un settore che meno degli altri sembra risentire di eventi internazionali e fasi economiche sfavorevoli, confermando un *trend* positivo che si spiega con l'aspetto sociale che permea le motivazioni del fruitore delle vacanze e che rende il turismo stesso una manifestazione insopprimibile della persona. Pertanto, un fenomeno di risonanza mondiale e di notevole rilievo finanziario per l'Italia verrebbe a trovarsi senza governo a seguito di un risultato positivo della consultazione referendaria.

Non sembra certo questa la volontà degli stessi promotori del *referendum* abrogativo del Ministero del turismo e dello spettacolo che hanno forse inteso chiedere, con l'eliminazione della vecchia struttura, una politica reale a favore del turismo ed una nuova amministrazione capace di gestirla in modo efficiente, nel rispetto delle prerogative dello Stato e delle regioni.

Tale è il fine della presente proposta di legge che ridisegna le competenze spettanti al Ministero del turismo e dello spettacolo, che si propone di sopprimere, mentre la Direzione generale del turismo, rivista in chiave manageriale, verrebbe inserita nell'organizzazione del Ministero dell'ambiente.

Si realizza così un'evidente sinergia di funzioni che gioverà ad ambedue i comparti e che è in linea con l'evoluzione della domanda dei turisti e dei cittadini, sempre più attenti alle questioni ambientali, le quali sono oggetto di attenzione anche da parte degli organismi internazionali e sovranazionali.

Per analoghe sinergie è sembrato opportuno inserire una Direzione generale dello spettacolo presso il Ministero per i beni culturali ed ambientali, considerati gli innegabili legami tra il mondo culturale e la produzione di iniziative di spettacolo, e ciò almeno sino all'entrata in vigore di leggi di riforma dei vari settori dello spettacolo.

L'articolo 1 abroga la legge istitutiva del Ministero del turismo e spettacolo, sopprimendolo.

L'articolo 2 elenca le funzioni generali di competenza statale e provvede ad individuare segmenti di specifica rilevanza nazionale del comparto turistico che restano riservati alla funzione legislativa ed amministrativa statale. Si tratta di materie tutte attinenti alla programmazione economica nazionale, per cui non si realizza alcun contrasto con le prerogative regionali.

Con l'articolo 3 si opera l'inserimento di una Direzione generale del turismo nell'organizzazione del Ministero dell'ambiente che assume la nuova e più confacente denominazione di Ministero per l'ambiente ed il turismo.

L'articolo 4 costituisce la norma portante del nuovo sistema di gestione del turismo. Esso individua, infatti, un efficace modo di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, che viene esercitata, sentita la Conferenza tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, attraverso proposte di direttive al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), che le adotta con proprie deliberazioni.

Si ottiene, in tal modo, la necessaria snellezza e rapidità operativa in un settore, qual è quello turistico, caratterizzato da veloci mutamenti strutturali, che l'intervento legislativo non è idoneo a controllare in ragione dei lunghi tempi necessari per varare un provvedimento.

È stato soprattutto questo il motivo per il quale il Ministero del turismo e dello spettacolo non è riuscito a controllare, e di conseguenza a promuovere, il settore nei ristretti e mutevoli spazi temporali che lo stesso offriva perché l'azione fosse efficace.

Il meccanismo dell'articolo 4 consente invece rapidità d'azione e snellezza di manovra, considerato che una direttiva può essere mutata, ove necessario, in tempi molto più rapidi di quelli richiesti da una legge, per cui l'attività ministeriale sarà veloce, incisiva ed efficace.

Altro elemento determinante della presente proposta di legge è l'articolo 5 con il quale è istituito l'Ufficio studi e statistiche. Tale ufficio, oltre alle funzioni di cui al decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, sul Servizio statistico nazionale, che costituiscono uno strumento indispensabile di conoscenza dell'andamento dei flussi turistici, avrà anche compiti di indagine scientifica e tecnica nella materia turistica. Condurrà quindi ricerche e studi mirati alle problematiche legislative, economiche e so-

ciali, onde offrire all'amministrazione il supporto di conoscenza indispensabile per gestire il turismo con la necessaria professionalità.

In sostanza gli articoli 4 e 5 della proposta individuano un modo nuovo, efficiente e rapido di governo del turismo italiano che non ha precedenti nel passato e si discosta decisamente dal modulo burocratico sin qui seguito.

L'articolo 6 prevede che restino ferme le attribuzioni dello Stato sugli enti turistici sino all'emanazione di leggi settoriali di riforma.

L'articolo 7, infine, dispone che una Direzione generale dello spettacolo sia inserita presso il Ministero per i beni culturali ed ambientali in attesa che siano attuate le leggi di riforma dei vari settori dello spettacolo.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. È abrogata la legge 31 luglio 1959, n. 617, concernente l'istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo.

ART. 2.

1. Sulla base di quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 14 gennaio 1972, n. 6, e dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, spettano allo Stato le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative delle regioni nel settore turistico, che attengono ad esigenze di carattere unitario.

2. Spettano altresì allo Stato:

a) la funzione legislativa attinente alla programmazione nazionale economico-sociale in materia di turismo, ed in particolare dell'industria ricettiva;

b) le funzioni relative ai rapporti con gli organi e le istituzioni della Comunità europea, con gli organismi sovranazionali e con gli altri Stati, nonché la politica di promozione dell'immagine dell'Italia all'estero, da esercitare anche con la collaborazione dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT);

c) l'individuazione degli obiettivi strategici per lo sviluppo e la gestione del sistema turistico, in armonia con la programmazione economica nazionale;

d) l'indirizzo ed il coordinamento nei confronti delle autonomie locali, anche in relazione agli obiettivi strategici di cui alla lettera c);

e) l'individuazione degli elementi portanti per una strategia promozionale all'estero, in armonia con le politiche di sviluppo e gli obiettivi strategici di cui alla lettera c);

f) il coordinamento delle informazioni statistiche sul turismo;

g) l'attuazione o l'elaborazione di politiche di sviluppo del turismo rurale, termale e nautico,

h) la valutazione delle problematiche turistiche correlate alla disciplina delle case da gioco;

i) le attribuzioni in materia sportiva, già di competenza del Ministero del turismo e dello spettacolo.

ART. 3

1. Il Ministero dell'ambiente assume la denominazione di « Ministero per l'ambiente ed il turismo ».

2. Per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 2 è istituita presso il Ministero per l'ambiente ed il turismo una Direzione generale del turismo, cui sono attribuite le competenze della Direzione generale del turismo esistente presso il soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo.

3. Alla Direzione generale di cui al comma 2 sono assegnati il personale ed i mezzi della Direzione generale del turismo esistente presso il soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo.

ART. 4.

1. Le funzioni di indirizzo e di coordinamento in materia di turismo e di industria alberghiera sono esercitate dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per l'ambiente ed il turismo, in particolare per quanto riguarda i seguenti aspetti:

a) l'adeguamento della legislazione nazionale e regionale alla normativa internazionale e comunitaria;

b) l'armonizzazione della legislazione regionale in base a criteri uniformi in tema di struttura periferica del turismo e di imprese e professioni turistiche;

c) i criteri e le direttive per l'ottimizzazione della promozione turistica nazionale e regionale all'estero;

d) il coordinamento, sulla base di quanto previsto dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, delle attività delle regioni e degli enti locali per la valorizzazione e la promozione del turismo ai vari livelli territoriali;

e) i criteri e le direttive per il settore dell'agriturismo.

2. Il Ministro per l'ambiente ed il turismo, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, formula al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) proposte di direttive volte alla cura ed al perseguimento degli interessi del turismo nell'ambito della programmazione economica nazionale, che il Comitato adotta con propria deliberazione.

ART. 5.

1. È istituito, ai sensi del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, presso la Direzione generale del turismo di cui all'articolo 3, comma 2, l'Ufficio studi e statistiche del turismo, che opera in coordinamento con l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e con gli uffici statistico-turistici istituiti dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano.

2. L'Ufficio studi e statistiche del turismo ha i seguenti compiti:

a) raccolta, coordinamento ed elaborazione dei dati concernenti il turismo, ai sensi del decreto legislativo 6 giugno 1989, n. 322;

b) svolgimento di attività di indagine tecnica e scientifica in materia di turismo, attraverso ricerche e studi finalizzati ad una migliore conoscenza delle problematiche legislative, amministrative, economiche e sociali concernenti il turismo, provvedendo alla pubblicazione di un rapporto annuale.

ART. 6.

1. Fino all'emanazione di apposite leggi di riordino, restano ferme le attuali competenze dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT), dell'Automobile club d'Italia (ACI) e del Club alpino italiano (CAI), nonché degli altri enti, istituzioni o organismi pubblici, a carattere nazionale o interregionale, operanti nel settore del turismo.

ART. 7.

1. È istituita presso il Ministero per i beni culturali e ambientali una Direzione generale dello spettacolo, cui sono attribuite le competenze della Direzione generale dello spettacolo esistente presso il soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo.

2. La Direzione generale di cui al comma 1, cui sono assegnati il personale ed i mezzi della Direzione generale dello spettacolo esistente presso il soppresso Ministero del turismo e dello spettacolo, svolgerà i propri compiti sino all'emanazione di una apposita disciplina per il settore dello spettacolo.