

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 182

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori PREVOSTO, CHERCHI, CADDEO,
SCIVOLETTO, LAURICELLA, DI BELLA e LONDEI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 APRILE 1994

Riordinamento delle competenze dello Stato
in materia di turismo e spettacolo

ONOREVOLI SENATORI. - L'esito del *referendum* del 18 aprile 1993, soppressivo del Ministero del turismo e dello spettacolo, ha reso improcrastinabile l'intervento legislativo volto a dare adeguata soluzione alla complessa problematica dell'assetto istituzionale del settore turistico.

Non può infatti sfuggire a nessuno come il vuoto di potere e di iniziativa dello Stato possa aggravare la situazione di crisi in cui versa questo importante comparto dell'economia nazionale.

Una crisi di sviluppo che non si giustifica esclusivamente con i fenomeni di carattere recessivo che caratterizzano l'avvio di questi primi anni Novanta, se è vero, come è ormai universalmente noto, che l'andamento del turismo internazionale si mantiene ancora positivo, mentre il turismo nazionale continua a perdere quote di mercato.

Il consuntivo della stagione 1993 conferma che il nostro Paese ha perso ulteriori posizioni in Europa e nel mondo.

Questo dato mette in luce la situazione critica del settore, le sue esigenze di un nuovo sviluppo, i problemi occupazionali ed il nodo ormai maturo della qualità del prodotto turistico italiano.

In questa situazione lo Stato deve dotarsi di una strumentazione istituzionale e amministrativa all'altezza della sfida attuale che si gioca, appunto, sul terreno della qualità.

L'attuale crisi è in primo luogo crisi dello Stato, delle infrastrutture di trasporto, dell'ambiente naturale e dell'ambiente urbano.

Inefficienza ed inefficacia dell'intervento pubblico agiscono da moltiplicatori del disagio in un settore che richiede più di ogni altro una persistente azione di coordinamento delle politiche settoriali.

Anche il sistema delle imprese turistiche soffre di questa mancata azione di governo.

La sostanziale lentezza dei processi innovativi, particolarmente nell'ambito del settore ricettivo, e il permanere di una situazione di polverizzazione delle imprese in tutti i settori, sono chiari sintomi delle difficoltà di accesso ai processi innovativi da parte di soggetti che pure hanno determinato, nel passato, le fortune del turismo nazionale. Questo settore può oggi contare, se opportunamente sostenuto, sulla presenza di giovani e vivaci forze imprenditoriali.

Per tutte queste ragioni, mentre ci accingiamo a formulare una nuova proposta di riassetto istituzionale del turismo, è necessario avere ben presenti le peculiarità del settore, caratterizzato da una storia di debolezza e di precarietà nell'ambito della programmazione economica nazionale e delle politiche sociali.

Uno dei limiti dell'attuale sistema istituzionale sta nel non avere provveduto a creare una sede istituzionale idonea a coordinare le politiche regionali e le amministrazioni centrali dello Stato; una sede capace di garantire la programmazione e di gestire il rapporto tra il settore del turismo e l'ambiente, i trasporti, i beni culturali e così via. E per converso nell'aver scorporato le imprese turistiche dalle altre attività economiche, collocate presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e nell'averle collegate, inopportuna-mente, ai settori dello sport e dello spettacolo.

È bene sottolineare come lo scarso peso del settore sul piano istituzionale non trovi alcuna giustificazione se rapportato all'effettivo peso economico e sociale dello stesso.

Basti ricordare alcuni dati sull'andamento economico del turismo nel 1992:

100 mila miliardi di giro d'affari, pari all'8 per cento del prodotto interno lordo;

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

26.447 miliardi di lire di introiti in valuta;

61 milioni di arrivi e quasi 260 milioni di presenze nelle strutture ricettive;

1 milione di addetti diretti e altrettanti indiretti;

37.000 alberghi con 1.700.000 posti letto, 2.200 campeggi con 1.200.000 posti letto, 2.250.000 posti letto tra case iscritte al registro degli esercenti il commercio (REC) e case non iscritte, 6.000 agenzie di viaggi, 1 milione di pubblici esercizi.

La sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 1993 ha avuto per oggetto «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'articolo 95, terzo comma, della Costituzione».

Il referendum soppressivo del Ministero del turismo e dello spettacolo ha dunque una immediata conseguenza: la soppressione dell'apparato burocratico e amministrativo che il legislatore a suo tempo ha ritenuto di configurare nel Ministero medesimo.

Non vengono invece sopprese le funzioni esercitate dal Ministero del turismo e dello spettacolo ed anzi appare indispensabile cogliere l'occasione che ci viene offerta per ridefinire nel suo complesso il disegno istituzionale del turismo allo scopo di rafforzarlo.

È infatti appena il caso di ricordare che il riassetto delle funzioni statuali in materia di turismo avrà conseguenze significative sull'insieme del settore sia sul piano dell'attività di carattere amministrativo sia su quello dell'attività sociale e imprenditoriale.

Cogliere la presente occasione significa tra l'altro garantire una maggiore efficacia all'azione dello Stato italiano nelle sedi comunitarie ed internazionali, rafforzare il nostro sistema di imprese rispetto ai concorrenti internazionali, dare luogo a politiche sociali tendenti a una sempre maggiore tutela del diritto di ogni cittadino, di qualsiasi condizione, di fruire delle oppor-

tunità culturali, relazionali e di svago che sono il fondamento dell'attività turistica.

In questo ambito va ricordata una problematica di particolare valore etico e sociale: la promozione del turismo dei disabili, che dovrà trovare un'adeguata collocazione nella riorganizzazione del settore.

Il fine della presente proposta di legge è quello di dare maggiore forza e stabilità al settore intervenendo sui fattori di carattere istituzionale che ne hanno determinato l'esclusione dalle priorità di intervento dello Stato.

Tuttavia il compito di ridisegnare nel suo complesso l'assetto istituzionale del turismo non può essere affidato esclusivamente alla presente proposta di legge.

La stessa complessa problematica relativa al rapporto tra lo Stato e le regioni viene in questa sede soltanto in parte affrontata e potrà essere risolta mettendo mano, in tempi brevi, alla riforma della legge quadro per il turismo 17 maggio 1983, n. 217.

Le competenze del Ministero del turismo e dello spettacolo vengono ridisegnate collocando quelle relative al coordinamento delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e alla programmazione intersettoriale dello sviluppo turistico presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e assegnando invece le competenze relative alle imprese e alle professioni turistiche al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

In questo quadro si è altresì ritenuto di mettere mano al riordino dell'Ente nazionale italiano per il turismo, assegnando al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di definirne le linee entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Non appaia eccessiva questa duplice collocazione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, tramite l'istituzione di un Dipartimento delle politiche del turismo, e presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, tramite l'istituzione di una Direzione del turismo: infatti se ci si limitasse ad una esclusiva collocazione presso la Presidenza del Consiglio dei

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ministri, verrebbe riproposta l'emarginazione delle imprese e delle attività turistiche dalla sede istituzionalmente preposta alla promozione delle politiche specifiche verso le imprese dei diversi settori produttivi.

Viceversa l'esclusiva ricollocazione presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato renderebbe impossibile quell'opera di coordinamento intersettoriale e di programmazione delle politiche economiche e sociali che soltanto la Presidenza del Consiglio dei ministri può autorevolmente predisporre, particolarmente in questa delicata fase di transizione verso una effettiva autonomia delle regioni e degli enti locali.

Se è vero che in questa fase è necessario privilegiare la funzione di indirizzo e di coordinamento piuttosto che il rafforzamento dell'azione burocratica, è altrettanto vero che deve essere colta l'occasione, affinché le imprese turistiche possano finalmente usufruire di una struttura amministrativa a tale scopo specializzata, che il la presente disegno di legge individua appunto nel Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

L'esame dell'organizzazione turistica degli altri Paesi della Comunità economica europea conferma una generale predilezione per l'inserimento del comparto all'interno di Ministeri attinenti le attività produttive, variamente denominati ed organizzati, salvo i casi, come la Francia e la Germania, in cui permane il Ministero del turismo.

Sembra difficile che un Dipartimento presso la Presidenza del Consiglio possa proporre interventi di carattere legislativo in materie che da sempre sono specifico campo di intervento del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, in quanto attinenti lo sviluppo delle imprese, i processi innovativi, e così via.

Con questo non intendiamo in alcun modo recedere dal nostro obiettivo di fondo, che rimane quello di pervenire ad una riforma generale delle funzioni e della struttura del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, che dovrà a nostro avviso configurarsi come Ministero delle attività produttive.

E d'altra parte questo problema non può essere risolto tramite il pur indispensabile rafforzamento delle competenze regionali, in quanto si verificherebbe una paradossale situazione, nella quale, a seconda della loro collocazione territoriale, le imprese turistiche italiane verrebbero regolate da normative differenti nell'ambito di materie che richiedono un forte grado di unitarietà dell'intervento pubblico.

In una fase nella quale si fa sempre più urgente l'armonizzazione europea, il nostro Paese imboccherebbe la direzione opposta ovvero la disarticolazione dell'intervento pubblico verso le imprese turistiche.

L'articolo 1 elenca le funzioni generali di competenza statale, provvede ad individuare gli ambiti di specifica rilevanza nazionale del comparto turistico che si ritiene debbano restare riservati alla funzione legislativa ed amministrativa statale e conferma le competenze delegate alle regioni dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

Con l'articolo 2 viene istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Dipartimento delle politiche del turismo e se ne delineano i principali ambiti di intervento.

L'articolo 3 mette mano al riordino dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT) e individua nel commissariamento dell'Ente lo strumento più efficace a garantirne una corretta gestione nella fase di transizione che, come lo stesso articolo dispone, dovrà concludersi con una proposta di riordino che si inserisca in modo armonico nel nuovo assetto istituzionale del turismo.

Con l'articolo 4 viene istituita una Direzione generale del turismo presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

L'articolo 5 elenca le funzioni esercitate dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato nel quadro dell'istituzione della predetta Direzione generale.

L'articolo 6 assegna al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato il compito di formulare al Comitato interministeriale per la programmazione economi-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ca (CIPE) proposte di direttive concernenti l'attività economica in campo turistico.

L'articolo 7 istituisce l'Ufficio per l'accessibilità, presso il Dipartimento delle politiche del turismo, con il compito di realizzare le finalità di cui alla lettera *d*) del comma 3 dell'articolo 2, in materia di diritto dei disabili ad usufruire dell'attività turistica e delega quindi al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di emanare, con

proprio decreto, il regolamento istitutivo dell'ufficio medesimo.

L'articolo 8 delega, infine, al Presidente del Consiglio dei ministri il compito di emanare le norme necessarie per ricollocare l'attuale personale del Ministero del turismo e dello spettacolo presso le nuove strutture che la legge istituisce, per evitare la dispersione di professionalità specifiche nell'ambito di altre strutture dello Stato.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Competenze dello Stato)

1. In attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, ferme restando le competenze previste dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, spettano allo Stato le funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività amministrative nel settore turistico nel caso in cui tali attività rispondano alla esigenza di garantire l'unitarietà dell'intervento pubblico.

2. In particolare sono di competenza dello Stato:

a) la programmazione nazionale di settore;

b) i rapporti con la Comunità europea, con gli organismi sovranazionali e con gli altri Stati;

c) l'indirizzo ed il coordinamento delle politiche regionali negli ambiti di intervento di interesse nazionale che hanno influenza sul fenomeno turistico;

d) l'indirizzo ed il coordinamento delle amministrazioni centrali nell'ambito delle politiche intersettoriali che influiscono sullo sviluppo turistico;

e) il coordinamento degli istituti e degli enti preposti alla raccolta dei dati e delle informazioni in campo turistico;

f) la promozione ed il sostegno delle iniziative delle imprese turistiche;

g) la promozione ed il sostegno delle iniziative dei settori turistici aventi rilevanza sociale.

Art. 2.

(Dipartimento delle politiche del turismo)

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Dipartimento delle politiche del turismo, con funzioni di

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

indirizzo e coordinamento in materia di turismo.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica è emanato, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, il regolamento che disciplina l'organizzazione ed il funzionamento del Dipartimento delle politiche del turismo.

3. Il Dipartimento delle politiche del turismo provvede agli adempimenti riguardanti:

a) gli atti di indirizzo e coordinamento concernenti l'attività di programmazione del settore in ambito economico e sociale;

b) le politiche di promozione dell'immagine dell'Italia all'estero, di valorizzazione del prodotto turistico nazionale ed il loro coordinamento;

c) gli atti di coordinamento delle politiche regionali in materia di turismo, miranti al conseguimento dell'unità nell'azione amministrativa dello Stato, in attuazione delle indicazioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano;

d) la promozione di politiche attive di sostegno e di tutela del diritto dei cittadini ad usufruire dell'attività turistica, particolarmente quando tale attività risulti limitata da ostacoli di natura economica o sociale;

e) i rapporti e le relazioni internazionali, nonché la partecipazione all'elaborazione delle politiche comunitarie in materia.

Art. 3.

*(Riordino dell'Ente nazionale italiano
per il turismo)*

1. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri, sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale delle imprese turistiche e dei lavoratori del settore, definisce con proprio decreto i compiti, l'ordinamento e l'organizzazione funzionale del nuovo organismo che provvederà alla

promozione del turismo nazionale in Italia e all'estero, sulla base degli obiettivi fissati dalle lettere *b)* ed *e)* del comma 3 dell'articolo 2.

2. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è nominato un commissario dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT), con il compito di provvedere alla gestione ordinaria dell'Ente, in attesa dell'emanazione del decreto di cui al comma 1.

Art. 4.

(Istituzione della Direzione generale del turismo presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato)

1. Per l'esercizio delle funzioni di programmazione e coordinamento dell'attività concernente lo sviluppo delle imprese e delle professioni turistiche è istituita presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato una Direzione generale del turismo.

2. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, è emanato il regolamento che disciplina l'organizzazione ed il funzionamento della Direzione generale del turismo.

Art. 5.

(Compiti del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato in materia di turismo)

1. Le funzioni di indirizzo e di coordinamento in materia di imprese e di professioni turistiche sono esercitate dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, 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 materia di classificazione delle

imprese turistiche, di omologazione delle catene alberghiere e di regolamentazione delle professioni turistiche;

c) la ricerca ed il sostegno allo sviluppo delle tecniche di gestione e delle tecnologie innovative per le imprese turistiche.

Art. 6.

(Programmazione delle attività turistiche)

1. Allo scopo di rendere permanente l'intervento dello Stato nella materia del turismo nell'ambito della programmazione economica nazionale, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ed il Dipartimento delle politiche del turismo di cui all'articolo 2, formula al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) proposte di direttive concernenti lo sviluppo dell'attività economica in campo turistico.

Art. 7.

(Misure agevolative per i disabili)

1. In attuazione della lettera d) del comma 3 dell'articolo 2, il Presidente del Consiglio dei ministri istituisce, con proprio decreto, presso il Dipartimento delle politiche del turismo di cui all'articolo 2, un ufficio al fine di favorire le persone con ridotta capacità motoria o sensoriale, quali anziani, cardiopatici, incidentati e disabili, e di rimuovere ogni impedimento di carattere culturale e materiale che limiti il diritto fondamentale di ogni cittadino, di qualsiasi condizione, a fruire dei servizi turistici, culturali e ambientali.

2. L'ufficio di cui al comma 1 svolge i seguenti compiti:

a) informa le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici e privati, le associazioni di categoria, le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge 8 novembre 1991,

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n. 381, in merito a tutte le regole e le attività attinenti l'accessibilità dei luoghi turistici;

b) propone le innovazioni tecniche ed organizzative connesse alla mobilità ed al turismo delle persone con ridotta capacità motoria e sensoriale;

c) gestisce, in collaborazione con gli istituti e gli enti nazionali a ciò preposti, un osservatorio sullo stato di applicazione delle normative regionali, nazionali e comunitarie sull'accessibilità dei luoghi aperti al pubblico e dei sistemi di trasporto, se utilizzati a scopo turistico.

Art. 8.

(Norme transitorie e finali)

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri, con proprio decreto, provvede al ricollocamento del personale già dipendente del Ministero del turismo e dello spettacolo presso le amministrazioni dello Stato e gli organi previsti dalla presente legge, secondo i principi di cui al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29.