

La difficile (ma possibile) *governance* in materia di turismo

di C. Salerno e G. Savini*

20 maggio 2018

SOMMARIO: 1. Introduzione: il turismo prima “industria” d’Italia e i sei livelli territoriali di governo – 2. Le “peregrinazioni” delle strutture competenti in materia di turismo – 3. L’assestamento organizzativo e operativo multilivello nella XVII legislatura – 4. Un breve quadro comparato – 5. Tendenze di un sistema di *governance* ancora in evoluzione: il metodo della concertazione tra livelli istituzionali – 6. Considerazioni conclusive: rafforzare il “tessuto connettivo” tra i vari livelli decisionali.

1. Introduzione: il turismo prima “industria” d’Italia e i sei livelli territoriali di governo

Il settore turistico è la prima industria d’Italia, contribuendo al Prodotto interno lordo nazionale per circa il 13%, a fronte ad esempio del 4% dell’intero settore automobilistico¹. Ed è anche un settore in costante crescita negli ultimi anni, dopo gli anni della crisi economica 2008-2010², con una previsione per il 2018 di un aumento dell’1,8%³. L’Italia, d’altronde, è nella *top five* nella classifica mondiale per arrivi

* Il presente contributo costituisce una rielaborazione dell’intervento svolto da Giovanni Savini – Consigliere giuridico del Ministro dei beni delle attività culturali e del turismo in occasione della presentazione il 19 aprile 2018 presso la Luiss Guido Carli del volume a cura di C. DECARO e C. PICCIRILLI, *Istituzioni e politiche del turismo*, Luiss Academy, Roma, 2017.

¹ Secondo il *Rapporto sul Turismo Italiano- XXI Edizione 2016-2017*, a cura di E.BECHERI-R.MICERA-A. MORVILLO, Rogiosi ed., Napoli, 2017, pp. 67-88, il contributo totale del turismo all’economia italiana nel 2017 è stato di 223,2 miliardi di euro, pari al 13% del PIL.

² Sulle regioni e le conseguenze della crisi economico-finanziaria del 2008-2010 cfr. G. DI GASPARE, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011, che utilizza un approccio “integrato” giuridico-economico, con ampi riferimenti agli studi, tra gli altri, degli economisti P. Krugman, N. Roubini, J. Fitoussi, A. Sen e J. Stiglitz.

³ Cfr. *Rapporto sul Turismo Italiano- XXI Edizione 2016-2017*, cit. Nello stesso Rapporto si evidenzia, inoltre, che nel 2016 i flussi in entrata e in uscita sono aumentati rispetto all’anno precedente in termini sia di viaggiatori sia di spesa. La spesa dei viaggiatori stranieri in Italia, pari a 36,4 miliardi di euro, è cresciuta a un tasso (2,3%) lievemente superiore a quello delle entrate mondiali da turismo, determinando una tenuta della quota di mercato del nostro Paese. Secondo Banca d’Italia – Eurosystema, *Indagine sul turismo internazionale - Statistiche*, 17 luglio 2017, nel 2016 si è rilevato sia un incremento degli arrivi (in particolare da parte di viaggiatori non pernottanti), sia dei pernottamenti. Le vacanze nelle città d’arte italiane si sono confermate le più richieste tra gli stranieri, seguite da quelle al mare.

turistici internazionali ed è la prima destinazione fra i paesi Schengen scelta dai turisti *extra* europei⁴.

La crescita economica del settore turistico ha avuto influssi positivi indirettamente anche per il settore dell'occupazione, con oltre 3,4 milioni di posti direttamente e indirettamente generati nel 2017, pari al 14,7% dell'occupazione totale del Paese. Il numero di occupati dovrebbe crescere dell'1,4% nel 2018, fino a raggiungere, nel 2028, quota 4 milioni.

La crescita del settore rappresenta, peraltro, una tendenza internazionale, come si evidenzia dalle statistiche dell'Organizzazione mondiale del turismo (UNWTO)⁵.

Il turismo, pertanto, è un'attività economica rilevante a livello mondiale e, ancor di più, per un paese come l'Italia che possiede una preziosa risorsa economica – costituita da più di 3400 musei, 2100 aree e parchi archeologici⁶ e 53 siti Unesco distribuiti su 17 Regioni⁷ – non a caso paragonata al petrolio dei Paesi arabi⁸.

Questo immenso patrimonio è stato per lungo tempo, in termini di potenziale, ampiamente sottoutilizzato. Negli ultimi anni, però, è cresciuta la consapevolezza del valore anche economico di tali siti ed è stata realizzata una complessiva riorganizzazione delle strutture amministrative competenti in materia, al fine di superare le sovrapposizioni e le inefficienze, derivanti in particolare (ma non solo) dalle “tensioni rivendicative” delle relative competenze in materia, verso una prospettiva di *governance* multilivello collaborativa⁹.

Come, infatti, meglio si analizzerà nelle pagine successive, a partire dalle prime due “regionalizzazioni” degli anni ‘70, passando per la “terza” della seconda metà degli anni ‘90, e arrivando alla riforma del Titolo V Cost. del 2001, le Regioni si sono sempre più affermate come il centro nevralgico delle competenze amministrative e poi anche regolatorie in materia di turismo. Parte delle funzioni amministrative sono state, inoltre, attribuite al livello comunale e provinciale e tale articolazione infraregionale è almeno in parte “sopravvissuta” anche alla riforma delle province della legge “Delrio” (l. 56/2014)¹⁰.

⁴ Eurostat, *main Table Tourism - Dati 2016*; Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, *Piano Strategico di sviluppo del turismo 2017-2022*, pp. 28 ss., in www.turismo.beniculturali.it/wp-content/uploads/2017/07/Piano-Strategico-del-Turismo_2017_IT.pdf.

⁵ Secondo le stime dell' UNWTO, l'attuale forte impulso dovrebbe continuare anche nel 2018, anche se a un ritmo meno sostenuto dopo gli otto anni di costante espansione seguita alla crisi economica e finanziaria del 2009. Sulla base delle tendenze attuali e delle prospettive economiche, la UNWTO ha previsto che gli arrivi internazionali di turisti in tutto il mondo cresceranno ad un tasso del 4% - 5% nel 2018, e che in generale il numero di turisti che viaggeranno verso un altro paese aumenterà probabilmente a 1,8 miliardi entro il 2030. UNWTO World Tourism Barometer, *2017 International Tourism Results: the highest in seven years*, Volume 16, gennaio 2018.

⁶ Nota 9 - Istat, rapporto BES - *Benessere Equo Sostenibile*, 2014.

⁷ <http://www.sitiunesco.it/?p=5>.

⁸ Il riferimento è all'espressione più volte utilizzata da D. Franceschini, Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo dal 22 febbraio 2014 nel Governo Renzi e poi nel Governo Gentiloni.

⁹ Riguardo al concetto di “*governance multilivello*” si v. C. RUZZA, *Governance multilivello, sostenibilità ed Europa nelle politiche per il turismo*, in BEATO, F. et al., *Tracce di turismo sostenibile*, Rende, Centro Editoriale e libraio dell'Università della Calabria, 2008, pp. 133-158; V. FORTUNATO – M. MIRABELLI, *Tra governance e Government: esperienze di sviluppo locale in una regione del Mezzogiorno*, in *Sociologia Del Lavoro*, 105/2007, pp. 133-144; I. VINCI (a cura di), *Pianificazione strategica in contesti fragili*, Alinea ed., 2011, p. 78 ss.; F. DE BIASE (a cura di), *I pubblici della cultura. Audience development, audience engagement*, Franco Angeli ed., Milano, 2014, pp. 41 ss..

¹⁰ Per un approfondimento sugli effetti della legge 56/2014 cfr. l'ampio capitolo di E. GRIGLIO-G. PERNICIARO, *Le fonti delle politiche del turismo in Italia*, nel ricordato libro di C. DECARO-G.

Negli ultimi anni, inoltre, si sono incrementate le competenze e le attività svolte a livello internazionale, in particolare dall'Organizzazione Mondiale del Turismo, dal 2003 Agenzia delle Nazioni Unite (UNWTO), che adotta *guidelines* formalmente non vincolanti, ma di sempre più estesa ottemperanza¹¹, e dell'Unione Europea, essendo ora il turismo ricompreso tra le materie di "competenza parallela", ai sensi dell'art. 6 TFUE, per le quali quindi l'Unione può "svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri", ma afferendo comunque al turismo rilevanti profili di promozione della concorrenza e tutela dei consumatori, che hanno da tempo reso il livello europeo determinante per la regolazione di materie quali le professioni turistiche (ai sensi della direttiva servizi CE/2006/123, che ha determinato anche un vasto contenzioso con riferimento alla questione delle concessioni marittime) e la protezione dei viaggiatori (con la direttiva CE/314/1990 in materia di "pacchetti turistici" ora sostituita dalla UE/2015/2302¹²).

Si registrano, quindi, in materia di turismo (almeno) sei livelli territoriali competenti: quello internazionale, quello UE, quello statale, quello regionale, ancora quello provinciale e quello comunale. Nelle prossime pagine si illustrerà come, anche avvalendosi degli strumenti giuridico-istituzionali oggi esistenti, questa "difficile" *governance* sia possibile e si stia in parte già realizzando, contribuendo allo sviluppo che il settore sta conoscendo.

2. Le "peregrinazioni" delle strutture competenti in materia di turismo

Le fonti delle politiche del turismo in Italia e la relativa competenza dal punto di vista istituzionale, nonché la relativa *governance* hanno conosciuto negli anni notevoli cambiamenti¹³ che hanno coinvolto l'intervento di diversi livelli territoriali che hanno condotto le stesse ad una persistente "peregrinazione" da un dicastero all'altro¹⁴.

PICCIRILLI (a cura di), *Istituzioni e politiche del turismo*, cit., p. 50-84, spec. Pp. 83-84, dove si evidenzia che mentre la maggior parte delle Regioni ha ricollocato a livello regionale le funzioni prima esercitate in materia di turismo dalle province, così non è avvenuto per le regioni Calabria e Venete (leggi regionali, rispettivamente, 14/15 e 19/15), mentre la Regione Umbria (l. r. 10/15) e, soprattutto, la Regione Emilia-Romagna (l.r. 13/2015) hanno distribuito le funzioni tra Regioni e comuni (e unioni comunali), nel primo caso, e, nel secondo, Regione per la pianificazione generale, Città metropolitana di Bologna e province per la definizione e la gestione dei piani turistici di promozione locali, il riconoscimento della qualifica di Ufficio di Informazione e Accoglienza turistica, la vigilanza, le competenze in materia di professioni turistiche, e ai Comuni le attività di vigilanza sulle agenzie di viaggio.

¹¹ Cfr., invece, su tali profili il capitolo di G. D'AGNONE, *Il turismo nel diritto internazionale ed europeo*, in C. DECARO-G.PICCIRILLI, cit., pp. 34-49, spec. pp. 37-38, dove vengono ricordati tra gli atti di soft law dell'OMT che hanno riscontrato notevole successo la Carta del turismo ed il Codice del turismo, nonché il Codice di etica del turismo, e pp. 38-39 sulle principali convenzioni internazionali in materia di turismo. Per un recente approfondimento sul ruolo sempre più rilevante delle organizzazioni internazionali, cfr. L. CASINI, *Potere globale - Regole e decisioni oltre gli Stati*, Il Mulino, Bologna, 2018.

¹² Su questi temi cfr. nel ricordato volume *Istituzioni e politiche del turismo*, cit., i capitoli di L. DI GIAMBATTISTA, *Imprese e professioni turistiche nell'Unione europea*, pp. 105-148, e M. ANGELI- M.CIRRINCIONE - P. OCCHIUZZI, *La tutela del turista consumatore*, pp. 149-200.

¹³ Per un ulteriore approfondimento sul punto v. E. GRIGLIO-G. PERNICIARO, cit., e Camera dei Deputati-Servizio Studi- XVII Legislatura, *Turismo*, 29 aprile 2015;

¹⁴ V. PRUDENTE, *Turismo, attività edilizia libera e tutela dell'ambiente. La competenza legislativa tra Stato e Regioni*, in *Riv. it. dir. tur.*, 12/2014, pp. 305-321,

Prima dell'avvento della Costituzione e con essa dello Stato repubblicano, la materia del turismo in Italia aveva riscosso poco interesse a livello statale.

Fino al 1919, infatti, anno in cui fu istituito l'Ente nazionale per le industrie turistiche (ENIT), la promozione turistica era lasciata ad enti di diritto privato quali, il Touring Club Italiano (nato nel 1894) o l'Automobile Club d'Italia, dotati di personalità giuridica e dislocati su tutto il territorio nazionale; ovvero ad associazioni private, le c.d. Pro loco, costituite con l'esclusivo fine di tutelare e promuovere, a livello esclusivamente locale, il patrimonio artistico a fini turistici¹⁵.

Solo nel 1931, con il r.d.l. 23 marzo 1931, n. 371, l'ordinamento cominciò a interessarsi attivamente alle politiche in materia di turismo tramite l'istituzione del primo Commissariato al turismo presso la Presidenza Consiglio dei Ministri e del Consiglio centrale del turismo preposto a coordinare dirigere e vigilare le attività turistiche nazionali¹⁶.

Successivamente, dal 1937 fino alla fine della seconda guerra mondiale, tutte le competenze inerenti al settore del turismo furono trasferite al Ministero della Cultura Popolare; funzioni riassegnate in via provvisoria in seguito alla caduta del regime a un Commissario per il turismo direttamente dipendente dalla presidenza del Consiglio dei Ministri.

Un punto di svolta e rinnovamento per l'organizzazione delle politiche del turismo si registra con l'Italia repubblicana, prima con l'istituzione del Ministero dello sport, del turismo e dello spettacolo con la legge 31 luglio 1959, n. 617, e successivamente negli anni '70 con l'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, alle quali (per quelle a statuto speciale si era già proceduto nel dopoguerra) vengono progressivamente riconosciute rilevanti competenze in materia¹⁷.

Nonostante tale riforma abbia abolito la Direzione generale Turismo del Ministero e assegnato alle quattro divisioni della Direzione affari generali le residue competenze, la materia del turismo ha nei successivi anni mantenuto la sua unitarietà grazie all'intervento del legislatore statale, che ha agito in tal senso focalizzando la propria attenzione sulla tutela degli interessi economici nazionali legati all'attività turistica nazionale ed internazionale¹⁸.

Tale periodo si chiude con il referendum del 1993, il cui esito ha determinato la soppressione del Ministero dello sport, del turismo dello spettacolo e il passaggio delle relative funzioni nel settore turistico alla Direzione del turismo, dipendente dal Ministero dell'Industria e delle Attività produttive.

¹⁵ Cfr. R. SANTAGATA, *Diritto del turismo*, Utet, Milano, 2014, p. 28-30; V. FRANCESCHELLI, *Le origini del diritto del turismo e "Il Diritto Turistico"*, di B. BELOTTI, in *Riv. it. dir. tur.*, 2/2011, pp. 45-48;

¹⁶ Mentre nel 1932 furono istituiti i Comitati provinciali del turismo – sostituiti dagli Enti provinciali del turismo, con il r.d. 20 giugno 1935, n.1425 – con il compito di coordinare il settore su base locale.

¹⁷ Cfr. G. GRISI- S. MAZZAMUTO, *Diritto del turismo*, Giappichelli, Torino, 2017, pp. 13 ss.

¹⁸ Infatti, con la legge quadro per il turismo, 17 maggio 1983, n. 217, ridefinendo in maniera nuova l'organizzazione turistica nazionale, prevedendo interventi di potenziamento e qualificazione dell'offerta turistica e la costituzione a livello nazionale del Comitato consultivo e del Comitato esecutivo, e a livello regionale delle Aziende di promozione turistica, che a loro volta istituivano gli Uffici di informazione e accoglienza turistica (IAT), si è dato vita ad un sistema unitario di riferimento per il coordinamento delle politiche in materia di turismo a livello sia centrale che locale.

Così a partire dalla metà degli anni novanta del novecento ha inizio il vero e proprio "pellegrinaggio" delle competenze in materia di turismo che qui ripercorriamo velocemente.

Nel 1994 il settore del turismo viene affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dove è istituito il Dipartimento per il turismo, organo *super partes*, in grado di gestire la funzione di coordinamento delle competenze di settore esercitate da regioni ed enti locali. L'anno successivo la gestione politica del turismo viene affidata a un Sottosegretario presso la Presidenza del Consiglio. Nel 1996, le deleghe sul turismo passano al Ministero dell'industria, anche se continua a sopravvivere il Dipartimento del Turismo a Palazzo Chigi.

Alla fine degli anni '90, con il d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303 le competenze del Dipartimento del turismo presso la Presidenza del Consiglio passano tutte al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato che da lì a poco fu trasformato in Ministero delle attività produttive, assumendo tra i suoi compiti quello della definizione, in accordo con le regioni, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico.

Gli anni 2000 si aprono con una nuova svolta per l'organizzazione delle politiche del turismo. Infatti, con la riforma del Titolo V della Costituzione viene, come nota, riconosciuta alle Regioni una competenza legislativa "residuale" in materia turistica¹⁹.

Sul versante statale, invece, con il decreto legge di "inizio" della XV Legislatura (d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito con modificazioni in legge 17 luglio 2006, n. 233), le competenze in materia di turismo sarebbero passate dal Ministero delle attività produttive - nel frattempo divenuto dello sviluppo economico - prima al Ministero per i beni e le attività culturali e, successivamente, all'introduzione in sede di conversione del comma 19-bis, alla Presidenza del Consiglio. Tre mesi dopo (con d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni in legge 24 novembre 2006, n. 286), viene istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, la cui competenza politica viene affidata al vice-Presidente F. Rutelli, al tempo anche Ministro *pro tempore* dei beni culturali.

¹⁹A riguardo la Corte Costituzionale con la sentenza 23 maggio - 5 giugno 2003, n. 197, ha affermato che è "pacifico che dopo il nuovo titolo V della Costituzione le Regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari - come anche confermato nel quadro normativo conseguente all'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002, di attuazione della legge denunciata - attraverso una disciplina legislativa che può essere anche sostitutiva di quella statale". Si v. anche L. GRIMALDI, *La potestà legislativa regionale in materia di turismo nella Costituzione (prima e dopo il 2001), nella giurisprudenza costituzionale e nel progetto di riforma "Renzi-Boschi"*, in www.dirittifondamentali.it, 22 dicembre 2015; D. PONTE, *Il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni*, in S. COGLIANI, M. GOLA, A.M. SANDULLI, R. SANTAGATA (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 1 ss.; R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale: rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, Jovene, Napoli, 2004, pp. 295-342; S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007; B. CARAVITA, *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2004; E. BETTINELLI- F. RIGANO (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale: atti del Seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Giappichelli, Torino, 2004; M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale: tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Aracne, Roma, 2012; A. D'ATENA, *Tra autonomia e neocentralismo: verso una nuova stagione del regionalismo italiano?*, Giappichelli, Torino, 2016; A. D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 117-150.

Segue nel 2009 la reintroduzione della figura del Ministro del turismo, seppure senza portafoglio.

Durante il Governo Monti, nel 2012, viene poi soppresso il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo e la competenza viene affidata a un Ufficio all'interno del Dipartimento per gli Affari regionali, il turismo e lo sport.

Infine, nel 2013, con il ritorno al Governo del centro-sinistra, viene riproposta l'idea di una valorizzazione in senso anche turistico delle ricchezze culturali italiane attraverso la collocazione delle competenze in materia di turismo presso il Ministero dei beni culturali. Così, in sede di conversione di un decreto recante vari interventi economici e infrastrutturali²⁰, con l'art. 1 della l. 24 giugno 2013, n. 71, le competenze statali in materia e le relative risorse sono state trasferite al nuovo Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo - MIBACT.

Tutte queste "peregrinazioni", svoltesi in particolare nel ventennio 1993-2013, hanno, naturalmente, finito per "destabilizzare" la relativa struttura amministrativa, producendo comprensibili difficoltà operativo-gestionali e spesso dispersione delle professionalità formatesi negli anni precedenti²¹.

3. L'assestamento organizzativo e operativo multilivello nella XVII legislatura

L'organizzazione pubblica del turismo a livello centralizzato è, dunque, ora affidata al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in un quadro ordinamentale in cui lo Stato può intervenire in materia di turismo solo per promuovere unitariamente l'offerta turistica nazionale²².

Infatti, così come affermato ripetutamente dalla Corte Costituzionale²³ "l'intervento dello Stato in tale materia è legittimo solo se giustificato dalla necessità di promuovere unitariamente l'offerta turistica italiana, proporzionato a questo fine e posto in essere con il coinvolgimento effettivo delle Regioni in applicazione del principio di leale collaborazione".

In particolare, all'interno del Ministero secondo quanto disposto dal DPCM 28 agosto 2014, n. 171 (Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Mibact) competente a svolgere funzioni in materia di turismo è la Direzione Generale Turismo²⁴ che ha svariati compiti, tra i quali elaborare piani di sviluppo e integrazione delle politiche turistiche nazionali, europee e internazionali, curarne l'attuazione, la programmazione, il coordinamento e la promozione; gestire i

²⁰ Decreto legge 26 aprile 2013, adottato dal Governo Monti, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015.

²¹ Particolarmente problematico si è rivelato il passaggio nel 2013 del personale dalla Presidenza del Consiglio al MIBACT, anche a causa dei diversi regimi giuridici ed economici, con la conseguenza che l'attuale Direzione Generale Turismo del MIBACT presenta, da quanto risulta, un organico effettivo inferiore alle trenta unità.

²² Cfr. S. SPADA, *I modelli organizzativi in materia di turismo*, in C. DECARO- G. PICCIRILLI (a cura di), *Istituzioni e politiche del turismo*, cit., pp. 85-104.

²³ *Ex pluribus*, Corte Cost., n. 214/2006; Corte Cost., n. 76/2009; Corte Cost., 5 aprile 2012, n. 80, in *Giust. civ.*, 2012; I, pp. 1388 ss., ed in *Riv. it. dir. tur.*, 6/2012, pp. 29 ss.; Corte Cost., n. 251/2016, in *Federalismi.it*, commento di A. POGGI, *Corte Costituzionale e principi di "lealtà" nella collaborazione tra Stato e Regioni per l'esercizio delle funzioni*, n. 9, 2017.

²⁴ Art. 19 del DPCM 28 agosto 2014, n. 171.

rapporti con le Regioni sui progetti di sviluppo del settore turistico; intrattenere relazioni con l'Unione Europea e i rapporti internazionali e con associazioni di categoria e imprese turistiche; ed infine, attivare reti e percorsi di valorizzazione del patrimonio culturale, promuovere gli indirizzi strategici dei progetti relativi alla promozione turistica di itinerari culturali e di eccellenza paesaggistica, delle iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione dell'identità territoriale e delle radici culturali delle comunità locali.

La Direzione Generale Turismo a sua volta si articola in due servizi, ovvero il Servizio I Organizzazione e funzionamento e il Servizio II Politiche del turismo²⁵.

A livello territoriale, invece, la competenza primaria spetta alle Regioni le quali hanno un ruolo fondamentale nella programmazione e sviluppo delle attività turistiche, ovvero nel promuovere le attività di *marketing* strategico, nel gestire i Fondi strutturali europei e le attività legate alle strutture turistiche regionali oltre che quelle legate a imprese professionali del settore turistico²⁶.

In questo sistema di *governance*, al fine di promuovere un'azione coordinata dei diversi soggetti che operano nel settore del turismo con la politica e la programmazione nazionale è stato istituito con il DM 8 agosto 2014 - come già ricordato - il Comitato permanente di promozione del turismo in Italia.

Questo, secondo l'articolo 58 del d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79 (c.d. Codice del Turismo), ha il compito di elaborare linee guida per una politica del turismo condivisa a livello sia nazionale che regionale, di promuovere accordi di programma e di sviluppo con le Regioni per lo sviluppo turistico territoriale, di promuovere l'immagine dell'Italia e creare momenti di incontro anche con le imprese che operano nel settore turistico²⁷.

Il Comitato permanente è un buon esempio di *forum*, dove si incontrano e concertano sulle politiche di turismo tutti gli attori coinvolti a livello nazionale nel settore. Si compone di 39 membri: assessori regionali, i rappresentanti delle principali associazioni di categoria, funzionari di numerosi Ministeri e alcuni tecnici ed esperti²⁸.

²⁵ Il primo si occupa di affari generali, contenzioso, programmazione bilancio e personale, nonché di elaborare direttive e circolari esplicative nelle materie di competenza della Direzione Generale e di predisporre gli elementi ai fini dell'elaborazione di atti normativi e della risposta agli atti parlamentari di indirizzo, controllo e sindacato ispettivo; mentre il secondo si occupa di supportare il Direttore Generale nella pianificazione strategica e la programmazione delle politiche turistiche nazionali comunitarie e internazionali. Inoltre, all'interno della stessa Direzione, che ne supporta le attività, hanno sede e operano il Centro per la promozione del Codice mondiale di etica del turismo, costituito nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Turismo, Agenzia specializzata dell'ONU, e il Comitato permanente per la promozione del turismo, così come disposto dall'art. 28 del DPCM n. 171 del 2014.

²⁶ S. SPADA, *op. cit.*, p. 89.

²⁷ Compiti, organizzazione e funzionamento del Comitato permanente sono dettagliati agli artt. 1-3 del DM 8 agosto 2014.

²⁸ Secondo l'art. 2 del DM 8 agosto 2014, il Comitato permanente è composto da rappresentanti dei Ministeri rispettivamente delle finanze, dell'ambiente, dello sviluppo economico, delle infrastrutture e delle politiche agricole; ed ancora vi prendono parte il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e province autonome; gli Assessori delegati, presso la Conferenza dei presidenti delle regioni e province autonome, rispettivamente al coordinamento delle attività per il settore turismo e al coordinamento delle attività per il settore cultura; il Presidente dell'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI); due rappresentanti delle Regioni, designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; un rappresentante dei Comuni, designato dalla Conferenza Stato-Città; il rappresentante italiano presso il Comitato Turismo dell'OSCE; il Direttore generale per le politiche del turismo presso il Mibact; un rappresentante di ENIT; un rappresentante di INVITALIA; i rappresentanti di tutte le associazioni di categoria maggiormente

Il Comitato ha realizzato, secondo il suddetto metodo partecipativo, il Piano Strategico di sviluppo del turismo (PST)²⁹. Il Piano, per l'appunto, è nato dal lavoro svolto nel corso d'incontri interistituzionali a cui hanno preso parte i rappresentanti delle Amministrazioni centrali, della Direzione generale Turismo, delle Regioni, degli enti territoriali e dei gruppi di interesse.

Il PST, presentato il 16 dicembre 2016 dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo al Consiglio dei Ministri, era stato già approvato all'unanimità dal Comitato Permanente per la Promozione del Turismo in seduta plenaria (14 settembre 2016) e dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (15 settembre 2016), ha successivamente ottenuto il parere delle Camere, ed è stato definitivamente approvato il 17 febbraio 2017³⁰.

Il Piano offre la possibilità di mettere in atto "a livello nazionale un nuovo sistema organizzato per il miglioramento della competitività turistica dell'Italia"³¹ individuando nel turismo stesso un fattore determinante per l'economia interna e l'occupazione³².

Infine, ulteriore strumento di raccordo tra le politiche centrali e quelle periferiche per la promozione dell'Italia all'estero è l'Ente Nazionale del Turismo (ENIT)³³.

L'ENIT, dopo l'intervento di cui all'art. 12 del d.l. 35/2005, conseguente al nuovo Titolo V, con cui era stato costituito in Agenzia Nazionale del Turismo, con l'art. 16 del cosiddetto decreto "Art Bonus (decreto legge 31 maggio 2014 n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106) è stato trasformato in ente pubblico economico, con "privatizzazione" del rapporto di lavoro dei dipendenti e generale riorganizzazione delle attività.

rappresentative ed operanti nel settore del turismo; i rappresentanti di tutte le associazioni sindacali rappresentative degli operatori di settore; un rappresentante del Laboratorio per il turismo digitale – TDLAB; un rappresentante del Comitato per la promozione e il sostegno del Turismo accessibile; un rappresentante dell'Osservatorio Nazionale del Turismo; ed infine cinque esperti - nominati dal Mibact - in materia di turismo e di valorizzazione del patrimonio culturale. Infine, ha presiedere il Comitato permanente è il Ministro dei beni, e delle attività culturali e del turismo (o da un suo delegato).

²⁹ Il Piano Strategico del Turismo 2017-2022 delinea, infatti, lo sviluppo del settore nei prossimi sei anni, con l'intento di rilanciare la leadership italiana sul mercato turistico mondiale. Sono 4 gli obiettivi fondamentali individuati: diversificare l'offerta turistica, innovare il marketing, accrescere la competitività e migliorare la *governance* del settore. Gli stessi obiettivi sono poi declinati in 14 obiettivi specifici e 52 linee di intervento. Altri punti fermi della strategia sono: rivoluzione digitale, adeguamento della rete infrastrutturale, riduzione degli oneri burocratici e fiscali, miglioramento della quantità e qualità dell'occupazione, semplificazione del sistema normativo.

³⁰ http://www.beniculturali.it/mibac/export/MiBAC/sitoMiBAC/Contenuti/MibacUnif/Comunicati/visualizza_asset.html_692608028.html; <http://www.statoregioni.it/DettaglioDoc.asp?IDDoc=54173&IdProv=17446&tipodoc=2&CONF=>.

³¹ Dossier – XII Legislatura – Scheda di lettura – Atto del Governo n. 372 – Piano Strategico di sviluppo del turismo in Italia per il periodo 2017-2022, gennaio 2017.

³² A riguardo si veda Rapporto Confiturismo – Confcommercio, *Il turismo fattore di sviluppo per l'Europa*, Bruxelles, dicembre 2014; ; L. MODESTINO, *La politica del turismo nella programmazione europea 2014-2020*, in C. DECARO-G. PICCIRILLI, *Istituzioni e politiche del turismo*, cit., pp. 201-265.

³³ Per un approfondimento si v. G. MELONI, *op. cit.*, pp. 59-66; L. NICOTERA, *Osservatorio normativo. Riforma di ENIT – Agenzia Nazionale del Turismo e commento al nuovo Statuto*, in *Riv. it. dir. tur.*, 14/2015, pp. 229-239; L. NICOTERA, *I/A. Recenti provvedimenti in materia di turismo / I/B. Decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (in G.U. - serie generale - n. 125 del 31 maggio 2014)*, in *Riv. it. dir. tur.*, 11/2014, pp. 216-218.

Dopo un periodo di commissariamento, il nuovo ente è stato dotato dal luglio del 2015 di un nuovo Consiglio di Amministrazione (composto di solo tre membri, a fronte dei quindici originariamente previsti dalla riforma del 2005).

Tra le funzioni più importanti affidate all'ENIT è possibile annoverare la realizzazione di politiche di promozione dell'immagine turistica dell'Italia e di supporto alla commercializzazione dei prodotti turistici italiani nel mondo; la promozione integrata delle risorse turistiche delle Regioni, delle Province Autonome di Trento e Bolzano e, per il loro tramite, degli enti locali; la realizzazione di strategie promozionali a livello nazionale e internazionale e di informazione all'estero, di sostegno alle imprese per la commercializzazione dei prodotti turistici italiani, in attuazione degli indirizzi individuati dall'Amministrazione vigilante anche attraverso il Comitato delle politiche turistiche, d'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano; è, inoltre, incaricato di attuare intese e forme di collaborazione con Enti pubblici e con gli Uffici della rete diplomatico-consolare del Ministero degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale, compresi gli Istituti di Cultura.

L'ENIT svolge le proprie funzioni ed attività attraverso la sede centrale e le sedi periferiche: le sedi presenti all'estero che ad oggi sono 25, dal punto di vista delle politiche sono gestite in collaborazione con il Ministero degli esteri e pertanto sono collocate all'interno delle sedi dei consolati, ambasciate, camere di commercio o istituti di cultura italiani presenti all'estero³⁴.

Ovviamente per tali attività si coordina e realizza programmi anche con le Regioni che insieme alle associazioni di categoria rappresentano i maggiori azionisti dell'ENIT.

A queste organizzazioni centrali che hanno compiti, quindi, di raccordo e di inquadramento nazionale d'iniziativa locali, si affiancano le organizzazioni territoriali che definiscono e attuano le politiche turistiche, che sono le Regioni (hanno competenze legislative, di pianificazione e programmazione turistica, di politiche per l'accoglienza turistica, di regolamentazione delle professioni turistiche, di autorizzazione, monitoraggio e controllo delle attività delle imprese turistiche, di erogazione di servizi e contributi alle imprese del settore, di determinazione di banche dati e di creazione di reti e sistemi per il settore turistico); le Province e Comuni (operano, eventualmente, su delega delle Regioni e quindi le loro competenze si differenziano da regione a regione); le Agenzie regionali per la promozione turistica (ove istituite, sono gli enti strumentali delle politiche delle Regioni che attuano i programmi di promozione del settore); e le Aziende/Agenzie di Promozione Turistica (APT) e uffici di Informazione e Accoglienza Turistica (IAT) ed eventualmente le Pro loco (sono organizzazioni a carattere provinciale o comunale che svolgono attività diversificate per l'accoglienza in senso stretto – forniscono informazioni per i turisti - per la promozione di iniziative a carattere turistico, quali feste, sagre, iniziative di promozione dei prodotti locali, ecc. e/o di intrattenimento – e quindi di accoglienza - per i turisti.

³⁴ Tali sedi del 2016, non sono più gestite da un Direttore generale, ma da un responsabile di sede. Inoltre, sempre dal 2016, le stesse hanno un'autonomia limitata in relazione alle politiche per la spesa del budget, lo stesso infatti dipende direttamente dalla direzione esecutiva che impartisce alle sedi all'estero un indirizzo unitario in materia di politiche del turismo che va perseguito in relazione ai fondi stanziati.

Si colloca poi in una prospettiva strategica l'Osservatorio Nazionale per il Turismo³⁵ (ONT), la cui funzione è di offrire una visione unitaria delle informazioni economico-sociali rilevanti per conoscere e comprendere il settore turistico.

In conclusione, è possibile ricavare dal quadro amministrativo prospettato che l'Italia, in parziale difformità rispetto ai principali *competitor* europei, presenta una forte frammentazione dell'organizzazione e delle attività di promozione turistica, in considerazione in particolare delle rilevanti competenze attribuite in materia alle Regioni (ma anche agli enti infraregionali).

4. Breve quadro comparato

Può essere utile a questo punto una sintetica analisi in chiave comparata, con riferimento ai paesi (Germania, Francia e Spagna) che presentano maggiori somiglianze con il nostro³⁶.

Nel sistema tedesco l'industria del turismo ha una particolare valenza nell'economia nazionale, contribuendo al valore aggiunto lordo con circa 57 miliardi di euro³⁷. La competenza in materia di turismo a livello federale è affidata al Ministero per l'Economia e l'Energia, in particolare la sezione *Tourismuspolitik*³⁸.

La Legge Fondamentale della Repubblica federale di Germania dispone all'art. 30 che "l'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai *Länder*, salvo che la presente Legge fondamentale non disponga altrimenti o non consenta una diversa regolazione", salvo, quindi, che la materia non ricada nelle competenze della Federazione.

Pertanto, la competenza in materia di turismo a livello "regionale" spetta ai *Länder*, i quali si occupano della pianificazione, dello sviluppo e della promozione diretta del turismo.

Il Governo federale interviene principalmente per quanto attiene alla parte finanziaria, in particolare favorendo l'accrescimento della competitività delle imprese che operano in questo settore. Le relative competenze sono collocate presso il Ministero federale dell'economia e dell'energia³⁹.

³⁵ L'ONT è stato istituito ed è in via di sviluppo, anche mediante l'accordo con altri istituti e centri studi, quale ad esempio Banca d'Italia, Istat, Unioncamere e Isnart. Con la partecipazione di questi ultimi, in particolare si effettuano indagini periodiche sui comportamenti turistici ed analisi e studi sull'andamento del settore. Sul punto cfr. anche R. SANTAGATA, *op. cit.*, p. 31.

³⁶ V. al riguardo, ISNART, *Le politiche di promozione e sviluppo del turismo*, in <http://www.unioncamere.gov.it/download/745.html>.

³⁷ Camera dei deputati Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *Le politiche in favore del turismo in Francia, Germania e Spagna*, Guida alla documentazione, n. 6, 19 gennaio 2010; Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi), *Tourism as a driver of economic growth in Germany Key indicators for a cross-cutting industry*, Berlin, November 2017.

³⁸ Per un approfondimento v. www.bmwi.de.

³⁹ Per favorire il confronto con gli operatori del settore, nel 2005 è stato istituito l'ufficio del Commissario del governo federale per il turismo presso Ministero dell'economia e dell'energia. Il Commissario per il turismo del governo federale - Segretario di stato parlamentare presso il Ministero federale dell'economia e dell'energia - è il mediatore tra la politica e i numerosi attori del settore turistico. È la persona di contatto per l'industria del turismo e le sue associazioni e rappresenta le istanze della politica turistica del governo federale nell'area parlamentare, ad esempio nel Comitato consultivo per il turismo (*Tourismusbeirat*) presso il Ministero federale dell'Economia e dell'energia. Il Comitato è stato istituito nel 1977 per riunire gli interessi della politica, dell'economia, della scienza, enti locali e associazioni. E' composto da rappresentanti al vertice delle imprese e delle associazioni nel settore del

La concertazione tra Stato centrale e *Länder* è garantita però, da una Commissione *Bund-Länder-Ausschuß Tourismus*, dove avviene il confronto e l'armonizzazione delle attività e dei progetti dei 16 *Länder* per poi confluire, così, in una politica omogenea a livello centrale.

Invece, all'interno del *Bundestag*, la competenza per le questioni concernenti il turismo spetta alla Commissione permanente per il turismo (*Ausschuß für Tourismus*⁴⁰) istituita nel 1998 e composta da 18 membri, che svolge funzioni di consulenza circa tutte le proposte, i rapporti e le comunicazioni dell'UE su questioni inerenti il settore turistico.

Infine, riguardo alle attività di promozione estera e interna delle località turistiche tedesche, il governo tedesco si avvale dell'Ufficio nazionale del turismo tedesco (*Deutsche Zentrale für Tourismus*⁴¹). Questo è un ente nazionale di *marketing* finanziato per l'85% con mezzi della Federazione, con il compito di promuovere il paese come destinazione turistica in tutte le sue sfaccettature.

Anche l'ordinamento spagnolo, sul filone di quello italiano e tedesco, in materia di turismo dispone all'art. 148 della Costituzione che la disciplina relativa al turismo e la sua promozione rientra tra le materie che possono ricadere nella competenza delle Comunità Autonome. Di conseguenza le leggi a carattere ordinamentale vigenti nel settore turistico sono di livello autonomistico⁴².

A livello centrale, la competenza in materia di turismo è affidata al Ministero dell'energia, del turismo e dell'agenda digitale, istituito con il Real Decreto 415/2016, de 3 de novembre, che ha il compito di elaborare e promuovere le attività di commercializzazione del turismo all'estero, elaborare le politiche turistiche interne e controllare il coordinamento della regolamentazione del settore⁴³. Questa collocazione presenta profili di interesse, per le correlazioni turismo-digitalizzazione che si sono volute favorire.

Per coordinare con maggiore efficacia le attività nel settore turistico è stato istituito, con il Real Decreto 179/2005, il *Consejo Español de Turismo*, organo collegiale consultivo incardinato e incaricato di promuovere la collaborazione tra pubbliche amministrazioni e tra soggetti pubblici e privati.

Il Consiglio è composto da 54 membri provenienti sia dal settore pubblico che dal settore privato ed è stato concepito come un *forum* per il dialogo, la partecipazione e la collaborazione tra il settore pubblico e privato, ha lo scopo di favorire la partecipazione delle diverse Pubbliche Amministrazioni con competenze in materia e di imprenditori, lavoratori e professionisti che influenzano l'attività turistica, nel monitoraggio delle politiche turistiche in Spagna e nelle attività dell'amministrazione turistica statale⁴⁴.

turismo e dei trasporti, da delegati dei comuni, dei sindacati e dei media. Il compito dei suoi membri è di consigliare il Ministro dell'Economia e dell'Energia e di essere supportati da pareri di esperti fornendo una visione generale ed un indirizzo omogeneo all'interno del governo.

⁴⁰ <https://www.bundestag.de/tourismus>.

⁴¹ <http://www.germany.travel/de/index.html>.

⁴² Camera dei deputati Servizio Biblioteca - Ufficio Legislazione straniera, *Ibidem*.

⁴³ <http://www.minetad.gob.es/turismo/en->

[US/SecretariaDeEstado/FuncionesyCompetencias/Paginas/Funcionesycompetencias.aspx](http://www.minetad.gob.es/turismo/en-US/SecretariaDeEstado/FuncionesyCompetencias/Paginas/Funcionesycompetencias.aspx).

⁴⁴ Voce "Consejo Español de Turismo (Conestur)", in *La grande enciclopedia del turismo español*, marzo 2014, <http://www.preferente.com/enciclopedia-turismo/organismos/consejo-espanol-de-turismo-conestur-245730.html>.

Infine, gli Uffici del Turismo Spagnolo all'estero sono i rappresentanti dell'*Instituto de Turismo de España (Turespaña)*, ente pubblico amministrativo del Governo Spagnolo, con 34 sedi nel mondo e più di 300 dipendenti, che si occupa della promozione turistica della Spagna nei mercati internazionali.

Contrariamente ai precedenti, l'ordinamento francese risulta privo di un Ministero propriamente delegato al turismo – come previsto invece in Italia, Germania e Spagna – e competenti risultano essere per le politiche del turismo, in generale il Primo Ministro, mentre per il turismo costiero il Ministro dei trasporti e delle Infrastrutture⁴⁵.

Ulteriore differenza risiede nell'accentramento di competenze a livello statale, come tipico della tradizione istituzionale francese.

Riguardo alla promozione turistica della Francia come destinazione turistica, competente è l'ufficio nazionale del turismo, che è stata la *Maison de la France* dal 1987 al 1 maggio 2009, quando è stata trasformata in *Atout France*, che come il simile ente spagnolo conta anch'essa più di 350 dipendenti e 34 sedi nel mondo⁴⁶.

Infine, è presente il c.d. *Conseil interministériel du Tourisme*⁴⁷ - composto da ministri, funzionari eletti e professionisti – con l'obiettivo per rafforzare la posizione della Francia nel mercato del turismo e raggiungere l'obiettivo di accoglienza di 100 milioni di turisti internazionali nel 2020. Il Consiglio viene convocato di norma dal primo Ministro.

5. Tendenze di un sistema di *governance* ancora in evoluzione: il metodo della concertazione tra livelli istituzionali

Il 12 aprile 2016 la Camera dei Deputati ha definitivamente approvato l'Atto Camera 2613-D, già Atto Senato 2224, recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione". La riforma avrebbe riportato alla competenza legislativa esclusiva statale le "disposizioni generali e comuni sulle attività culturali e sul turismo". La legge, essendo stata approvata dalla maggioranza dei membri delle Camere inferiore ai due terzi, è stata successivamente sottoposta a *referendum* popolare confermativo, che si è tenuto il 4 dicembre del 2016 e si è, come noto, concluso con un esito negativo.

Pertanto, a fronte della mancata approvazione della riforma Costituzionale ed in attesa di possibili (e, se equilibrati, condivisibili) interventi di ordine costituzionale in materia, occorre evidenziare che il nostro attuale ordinamento presenta già degli strumenti che – come in parte accaduto negli ultimi anni – possono essere utilizzati per "legare", coordinandoli, i sei livelli sopradescritti delle competenze regolatorie e amministrative in materia di turismo.

⁴⁵ <http://www.gouvernement.fr/decouvrir-le-gouvernement-et-les-institutions>;

⁴⁶ Per un approfondimento si v. J.P. LOZATO-G.M. BALFET (a cura di A.CAPOCCHI), *Progettazione e gestione di sistemi turistici. Territorio, sistemi di produzione e strategie*, Franco Angeli ed., Milano, 2009, pp. 344 ss.; <http://www.gouvernement.fr/action/plan-tourisme>;

⁴⁷ <http://www.gouvernement.fr/conseil-interministeriel-du-tourisme>.

Il primo riferimento è agli strumenti degli accordi e delle intese di cui agli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 281 del 1997 e all'art. 8, c. 6, della l. 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia).

Le prime intese (c.d. intesa "debole") sono sancite, su proposta del Governo, in tutti i casi in cui la legislazione vigente lo preveda. Si perfezionano con l'assenso da parte del Governo e dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Qualora l'intesa non sia raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta in cui è posta all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con una deliberazione motivata (art.3, c.3, d.lgs. 281/97)⁴⁸.

L'art. 8, c. 6, della legge La Loggia prevede, invece, che il Governo possa promuovere la stipula delle suddette intese (c.d. intese "forti") dirette a favorire l'armonizzazione delle legislazioni nazionali e regionali o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni. In questi casi, senza l'assenso delle Regioni e Province autonome il Governo non può procedere⁴⁹.

Come ampiamente evidenziato dalla costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, anche nel settore turistico, sulla scia del filone della "chiamata in sussidiarietà", inaugurato con la sentenza 303 del 2003 (Relatore Carlo Mezzanotte), viene riconosciuta allo Stato la facoltà di intervenire in "ambiti normativi" non rientranti tra quelli di competenza legislativa esclusiva statale, a condizione che siano rispettate due condizioni: l'esigenza di un esercizio unitario di competenze amministrative, da disciplinare secondo una valutazione proporzionata e ragionevole, e il rispetto del principio di "leale collaborazione", estrinsecantesi in primo luogo nel raggiungimento di intese nell'ambito del "sistema delle Conferenze".

In particolare, a partire dalla sent. 214 del 2006, relativa all'art. 12 d.l. 35/2005, passando per la sent. 88/2007, su alcune misure della legge finanziaria per il 2006 in materia di "insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale", per la sent. 339/2007, relativa alla legge 96/2006 in materia di agriturismo, e la stessa sent. 80 del 2012, che ha dichiarato l'incostituzionalità⁵⁰ di ampia parte del "Codice del turismo" di cui al d.lgs. 79/2011, la Corte ha continuamente "ammonito" il legislatore statale sulla incostituzionalità di interventi legislativi "irragionevoli" e "unilaterali", indicando, però, nel contempo con chiarezza la via della concertazione tra livelli di governo come soluzione alle problematiche di attribuzione di competenze⁵¹.

Peraltro, è utile in questa sede segnalare un recente ulteriore "ampliamento" della casistica dell' "attrazione in sussidiarietà", con riferimento ad interventi non solo di rango legislativo, ma anche di natura regolamentare. Come, infatti, è stato chiarito da un recente parere del Consiglio di Stato, anche per i regolamenti statali è possibile intervenire in ambiti non di competenza legislativa esclusiva - in "deroga", quindi, al sesto comma dell'art. 117 - a condizione che siano rispettati i richiamati principi *ex*

⁴⁸ In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza il rispetto delle procedure dell'intesa, e il provvedimento viene sottoposto all'esame della Conferenza Stato-Regioni entro i quindici giorni successivi (art.3, c. 4 d.lgs. 281/97).

⁴⁹ Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome - Centro Interregionale Studi e Documentazione (CINSEDO), *Funzionamento della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome*, novembre 2011, p. 7.

⁵⁰ Sia pure per lesione degli articoli 76 e 77 in relazione al riparto di competenze legislative ed amministrative delineate dagli artt. 117, comma quarto, e 118, comma primo Cost., trattandosi di d.lgs. Adottato in base alle delega di "riassetto normativo" contenuta all'art. 14 della l. 246/2005.

⁵¹ Per una sintetica, ma esaustiva panoramica di questo filone giurisprudenziale cfr. L. NICOTERA, *Riforma di ENIT - Agenzia nazionale del turismo e commento al nuovo Statuto*, cit., p. 233.

sent. 303/2003 di "proporzionalità" e di "leale collaborazione", *id est* di "intesa" forte o cedevole in sede di Conferenza Stato-Regioni⁵².

Guardando alla prassi degli ultimi anni, si può rilevare come in materia di turismo un utilizzo sempre più diffuso, tanto per atti normativi, che per provvedimenti amministrativi, del "metodo della concertazione" tra livelli di Governo.

Un primo esempio è proprio il Piano Strategico 2017-2022, nato, dopo una serie di incontri di approfondimento con i rappresentanti regionali e delle categorie, all'interno del Comitato Permanente per la Promozione del Turismo, in cui (come visto in precedenza) è forte la presenza delle componenti regionali e locali, e sottoposto al parere della Conferenza Stato-Regioni.

Altri recenti esempi sono l'intesa raggiunta in sede di Conferenza Unificata nella seduta del 22 giugno scorso sul Regolamento di attuazione dell'art. 31 del d.l. 133/2014 (cosiddetto "Sblocca-Italia") in materia di diversificazione dell'offerta turistica e riqualificazione degli esercizi alberghieri e istituzione di "condhotel"⁵³ ovvero il recentissimo ampio parere sullo schema di decreto legislativo in materia di cosiddetti "pacchetti turistici", di attuazione della direttiva (UE) 2015/2302, reso nella seduta del 19 aprile.

6. Considerazioni conclusive: rafforzare il "tessuto connettivo" tra i vari livelli decisionali

I dati sopra riportati evidenziano un *trend* molto positivo per il turismo italiano, cresciuto nel 2017 del 7% rispetto all'anno precedente. Oltre il contesto internazionale, in cui le crisi politiche e le emergenze belliche hanno determinato un forte calo delle presenze in importanti *competitor* (in particolare nell'area nord-africana e medio-orientale) ed al contempo il settore ha conosciuto una generale crescita, appare rilevante il contributo venuto, dopo gli anni delle "tensioni rivendicative" successivi alla riforma del Titolo V Cost., dalla ritrovata collaborazione tra livelli territoriali.

Molto, però, può e deve essere ancora fatto per rafforzare la *governance* istituzionale del settore.

Rispetto in particolare ai rapporti tra Stato e Regioni occorre, innanzitutto, utilizzare a pieno gli strumenti che l'ordinamento, grazie anche alla (illuminata) giurisprudenza della Corte Costituzionale conseguente alla sentenza 303/2003, già conosce *sub specie* di concertazione in sede di "sistema delle Conferenze".

Più in generale, nelle interrelazioni tra i sei livelli territoriali in cui è articolata la competenza in materia di turismo (internazionale - europeo- statale - regionale -

⁵² Infatti, nel parere reso il 14 settembre 2016 dalla Commissione speciale costituita per l'esame dello schema di decreto legislativo in materia di dirigenza pubblica (Estensore Lopilato, Presidente Frattini), al Punto 8 si evidenzia come nella sent. 151/2005 (in materia di regolamentazione tecnica per i contributi per *decoder*) la Corte Costituzionale abbia ammesso l'adozione di regolamenti governativi anche in ambiti di competenza regionale attratti in sussidiarietà a livello statale (analogamente a quanto già stabilito a partire dalla sent. 303/2003 per la normativa statale di natura legislativa). Da tale precedente il parere trae la conclusione che "La disciplina con legge statale di una materia di competenza regionali si estende su tutto l'ambito materialmente rilevante, con la conseguenza che non sarebbe neanche astrattamente prospettabile il rischio che una fonte secondaria possa condizionare una non esercitata funzione legislativa regionale primaria. *Ne consegue che lo Stato potrà regolare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà con atti normativi sia primari che secondari*".

⁵³ Ora d.P.C.M.22 gennaio 2018, n. 13.

provinciale e comunale), è necessario irrobustire il “tessuto connettivo”, inteso anche come uffici e funzionari specificamente dedicati a promuovere le necessarie interrelazioni, tra i diversi centri decisionali, favorendo la condivisione di comuni obiettivi e strategie. Come avvenuto nella redazione del Piano Strategico del Turismo.

Uno sforzo ulteriore è necessario compiere nel “presidiare”, con strutture adeguate, sia numericamente che professionalmente, il livello decisionale europeo, come visto sempre più rilevante, al fine di rappresentare le “specificità” del contesto italiano e prevenire in fase ascendente le problematiche che in fase di attuazione si sono verificate, ad esempio, con riferimento alla direttiva CE/2007/123, c.d. “direttiva servizi” o “direttiva Bolkestein”, in materia di concessioni marittime e guide turistiche.

Rispetto, poi, alla *querelle* sulla collocazione ministeriale delle competenze in materia di turismo, nell'evidenziare che l'attuale attribuzione al MIBACT (in effetti, come visto, un *unicum* nel quadro comparato) presenta un evidente fondamento nella peculiarità dell'offerta turistica italiana, fortemente connotata dall'immenso patrimonio culturale, e che risultati considerevoli si sono raggiunti negli ultimi anni in termini di crescita in particolare nelle città d'arte, ma anche di differenziazione con iniziative quali “l'anno dei cammini” (2016) e “l'anno dei borghi”(2017), in attesa che nella Legislatura appena iniziata si prendano decisioni in merito⁵⁴, forse più che sul “dove” collocare i relativi uffici è opportuno riflettere sul “come” strutturarli.

Le politiche pubbliche, infatti, per essere realizzate (ma anche adeguatamente concepite) hanno bisogno di “gambe per camminare”. Hanno, cioè, necessità di strutture amministrative adeguate, con professionalità specifiche.

È evidente che dopo le “peregrinazioni” sopra descritte, che hanno disorientato e disperso le professionalità esistenti, e il lungo blocco del *turn over*, che dura nei Ministeri oramai dalla metà degli anni '90, è improcrastinabile l'immissione in servizio di giovani, dotati nelle necessarie competenze in materia giuridica, ma anche economica, di utilizzo dei fondi europei⁵⁵, di *marketing* territoriale, di utilizzo (sempre più importante nel settore turistico) delle nuove tecnologie digitali⁵⁶. Ciò sta in parte avvenendo con il nuovo ENIT, ma occorre procedere anche a livello di struttura ministeriale (nonché regionale e locale).

Sarà così possibile procedere alla “ricostruzione” di un'Amministrazione del turismo, capace di operare nel nuovo contesto internazionale ed interno.

Un'Amministrazione che sappia cogliere a pieno le opportunità, ad esempio, derivanti dai “nuovi turismi” dei Paesi asiatici, dove sono decine di milioni (se non centinaia) i potenziali visitatori del nostro Paese.

Un'Amministrazione moderna, che assuma una prospettiva non (unicamente) di autorizzazione e controllo, come avvenuto nei primi decenni del '900, ma si ponga

⁵⁴ Ed in effetti le proposte dalle forze politiche sono tra loro molto variegate, con ipotesi di ritorno nell'ambito del Ministero dello sviluppo economico o di re-istituzione di un apposito Ministro “senza portafoglio” presso la Presidenza del Consiglio

⁵⁵ Che rappresentano oramai una delle poche se non l'unica risorsa pubblica per la promozione di iniziative economiche. Cfr. il ricordato capitolo di L. MODESTINO, *La politica del turismo nella programmazione europea 2014-2020*, in, *Istituzioni e politiche del turismo*, cit., pp. 201-265.

⁵⁶ Rilevante in tale prospettiva anche l'attività di formazione di queste nuove professionalità, attraverso in particolare corsi universitari e post universitari mirati e l'approfondimento multidisciplinare come quello compiuto nel volume curato da C. DECARO e G. PICCIRILLI.

rispetto alle dinamiche del settore turistico in maniera “proattiva”, in particolare attraverso forme di confronto e collaborazione pubblico/privato⁵⁷.

Solo così, con un “investimento” in un’Amministrazione di settore rafforzata, moderna e professionalizzata, si potrà utilizzare a pieno il potenziale dell’immenso “giacimento di petrolio” - per continuare a utilizzare questa efficace metafora - di cui il nostro Paese ha la fortuna di essere dotato.

⁵⁷ Interessanti sono in tal senso alcuni recenti protocolli di collaborazione sottoscritti dalla Direzione Generale Turismo con importanti soggetti bancari, per favorire l'erogazione di credito agli operatori del settore turistico.