CAMERA DEI DEPUTATI N. 861

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ABRIGNANI, BERGAMINI, BERNARDO, GARNERO SANTANCHÉ, GIAMMANCO, LATRONICO, POLVERINI, TANCREDI

Modifica all'articolo 117 della Costituzione. Introduzione del turismo nell'elenco delle materie attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni

Presentata il 30 aprile 2013

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'Osservatorio parlamentare per il turismo, organismo costituito, su base volontaria, con la partecipazione di parlamentari di tutti i gruppi politici, ha da tempo avanzato una condivisa proposta di riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, in particolare dell'articolo 117, per attribuire anche allo Stato alcune competenze generali nel settore turistico.

Nell'economia nazionale il turismo costituisce non solo un comparto di prima grandezza, per volume finanziario e occupazionale, ma anche quello a più elevato potenziale strutturale di crescita. È prevedibile, infatti, che nei prossimi decenni il turismo divenga stabilmente il primo comparto produttivo del Paese.

Il comparto del turismo concorre oggi al prodotto interno lordo (PIL) con apporto valutabile in oltre il 10 per cento, una percentuale che sale ulteriormente valutando l'economia dell'indotto. Esso coinvolge circa 270.000 imprese (oltre 400.000, includendo l'indotto), dando lavoro – in forma diretta e indiretta – ad oltre 2,3 milioni di persone (il 10 per cento circa dell'occupazione totale).

A fronte di tale rilevanza dimensionale e strategica per l'economia nazionale, l'industria italiana del turismo si è trovata negli ultimi anni esposta a fattori di crisi,

interni ed esterni, che ne hanno evidenziato la perdita di competitività sui mercati globali.

Dal primo posto occupato nel 1970 nella classifica internazionale delle mete preferite su scala mondiale, l'Italia è arretrata fino al quinto posto.

Allo stesso modo, il saldo della bilancia turistica ha continuato a registrare successive flessioni e i primi dati relativi alla stagione estiva 2008 confermano purtroppo le preoccupazioni.

Le stime dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) confermano che l'Italia è ancora la quarta destinazione mondiale per spesa complessiva in dollari, dopo Stati Uniti, Spagna e Francia. Tuttavia, la quota di mercato della Cina, in rapida crescita dall'inizio degli anni novanta, è ormai solo di poco inferiore a quella italiana. Tra il 2000 e il 2006 la quota dell'Italia si è ridotta dal 5,8 al 5,1 per cento, mentre quella della Spagna, il principale concorrente dell'Italia per localizzazione e tipologia di offerta turistica, è aumentata dal 6,2 al 6,8 per cento.

Anche secondo la relazione annuale della Banca d'Italia del 31 maggio 2008 « nel 2007 la quota di mercato degli introiti da viaggi internazionali dell'Italia, valutata a prezzi e cambi correnti, si è ridotta di 0,1 punti percentuali rispetto all'anno precedente, portandosi al 5,0 per cento » (La bilancia dei pagamenti e posizione netta sull'estero – Relazione annuale 2007, pagina 135).

Le cause di questo progressivo arretramento dell'Italia sui mercati europei e internazionali sono molteplici e solo in parte riconducibili alla crisi economica congiunturale.

Tra le cause sistemiche più generali, vi è la minore capacità competitiva del prodotto tradizionale e un rapporto qualità-prezzi di tutto il *network* dell'offerta turistica italiana decisamente al di sotto dei nostri *competitor*. Le strategie di riposizionamento adottate dai Paesi europei ed extraeuropei divenuti nostri concorrenti, molto più aggressive delle nostre nella valorizzazione dell'offerta turistica interna, hanno contribuito ad un allargamento del mercato, andando incontro ad una tendenza che – secondo le previsioni dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) – prevede un raddoppio del numero globale dei turisti tra il 2009 e il 2020, soprattutto grazie all'enorme incremento del mercato asiatico.

Per altro verso, la qualità della stessa domanda di prodotto turistico si è profondamente modificata: la ricerca di nuove forme e di nuovi modelli di specializzazione della fruizione turistica hanno indotto un'evoluzione dei comportamenti rispetto ai quali il sistema turistico italiano non si è dimostrato adeguatamente reattivo. Mentre la dimensione degli operatori internazionali sovrasta ormai largamente quella nazionale (alberghi, catene, *tour operator*, agenzie), noi stentiamo anche a cogliere le esigenze di destagionalizzazione.

L'Italia ha pagato e paga certamente i ritardi nell'ammodernamento delle infrastrutture e dei trasporti, soprattutto nel Mezzogiorno, la perdurante crisi di Alitalia, il ritardo nella realizzazione di infrastrutture congressuali.

Ma ad incidere negativamente sulle prospettive di crescita e di espansione dell'economia del turismo in Italia è stata anche la carenza, nel nostro ordinamento, di efficaci strumenti di coordinamento delle politiche di settore tra i vari livelli istituzionali titolari della loro adozione.

In particolare, con l'abrogazione – per via referendaria – del Ministero del turismo e con la successiva riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la titolarità delle politiche in materia di promozione e di sostegno del turismo si è frammentata tra le regioni, lasciando allo Stato solo margini limitati e residuali di intervento, continuamente esposti al contenzioso costituzionale.

Infatti, secondo quanto ribadito in più occasioni dalla Corte costituzionale, la materia del turismo, in quanto non espressamente ricompresa tra quelle di competenza esclusiva statale e di competenza concorrente regionale, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione,

deve ritenersi attratta alla competenza esclusiva delle regioni (sentenze n. 90 del 10 marzo 2006 e n. 197 del 5 giugno 2003).

Ad ordinamento costituzionale vigente, i margini di intervento della legge statale sono dunque limitati alla « chiamata in sussidiarietà » di alcune funzioni in ambiti di normale competenza delle regioni, peraltro nel rispetto di determinate condizioni (sentenza n. 242 del 24 giugno 2005).

In particolare, secondo le indicazioni della Corte costituzionale, è oggi ammissibile una deroga al normale riparto di competenze « solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata » e se, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario delle funzioni amministrative, essa rispetti i princìpi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenza n. 303 del 1° ottobre 2003).

Con specifico riferimento al turismo, la sussistenza di un « interesse pubblico proporzionato » sottostante all'intervento statale è stata esplicitamente ammessa dalla stessa Corte in relazione alle esigenze unitarie di sostegno a un comparto economico sui mercati interni ed esteri. Secondo la Consulta infatti: « deve ritenersi legittimo l'intervento in sussidiarietà dello Stato nella materia del turismo quando esso è finalizzato, come nel caso di specie, alla promozione del « *made in Italy* » a livello nazionale e internazionale » (sentenze n. 88 del 16 marzo 2007, n. 339 del 12 ottobre 2007 e n. 214 del 10 giugno 2006).

Sebbene la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia dunque riconosciuto significativi margini di legittimità all'intervento legislativo statale (sia pure nei limiti suddetti e previa acquisizione di intese con le regioni), l'attuale configurazione del riparto di competenze legislative tra Stato e regioni si è dimostrata negli anni incompatibile con l'esigenza di assicurare un coordinamento e un indirizzo strategico unitari alle politiche nazionali per il turismo. Un'esigenza che deve ritenersi ormai imprescindibile per un settore di rilevanza strategica per l'intera economia nazionale, esposto ad una competizione nella quale i maggiori concorrenti danno prova di una capacità di coordinamento assai più efficace, anche nei casi – si veda l'esempio spagnolo – di ordinamenti interni dagli spiccati caratteri di autonomismo regionale e locale.

Una modifica del riparto costituzionale di competenze è quindi indispensabile per superare l'attuale *impasse* istituzionale, che vede la promozione turistica dell'Italia affidata alla sommatoria, alla sovrapposizione o alla concorrenza delle iniziative adottate da ciascun territorio, senza alcun efficace coordinamento nazionale e con evidente dispersione di energie e di risorse pubbliche. Peraltro, solo riportando in capo allo Stato le funzioni di indirizzo strategico in materia di turismo e lasciando alle regioni l'implementazione e la gestione delle politiche di sostegno dell'industria e dei servizi turistici, si possono far funzionare efficacemente gli organi amministrativi e gli strumenti già oggi esistenti, a partire dalla riformata « Agenzia nazionale per il turismo » e dal « marchio Italia » per la promozione unitaria del prodotto turistico italiano sui mercati internazionali.

Tuttavia, ad imporre una ricomposizione a livello statale delle funzioni di indirizzo e coordinamento delle politiche nazionali del turismo è soprattutto l'esigenza di concentrare l'impegno nazionale più che sulla competizione dal lato della domanda – visto che il richiamo internazionale dell'Italia resta molto alto – sul miglioramento dell'offerta. La stessa trasversalità della materia, che vede coinvolti profili normativi già oggi attribuiti tanto alla competenza statale esclusiva (tutela della concorrenza, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, normativa dei visti e così via), quanto a quella regionale concorrente (rapporti internazionali delle regioni, sostegno all'innovazione per i settori produttivi, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, promozione e organizzazione di attività culturali, governo del territorio, realizzazione di infrastrutture quali porti, aeroporti e

grandi reti di trasporto e navigazione) impone tale ricomposizione.

Attraverso l'inclusione della materia del turismo tra quelle di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, attribuite alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle regioni, il presente progetto di legge punta quindi a rilanciare la centralità e l'unitarietà delle politiche nazionali del turismo e a creare le condizioni per un rinnovato patto fra lo Stato, le regioni, l'associazionismo e le imprese.

Il rilancio dell'economia nazionale del turismo è una questione che investe congiuntamente il sistema produttivo e finanziario e le istituzioni territoriali e nazionali, anche attraverso il recupero di una proficua interazione tra pubblico e privato.

In definitiva, lungi dal voler restaurare modelli obsoleti e velleitari di interventismo statale, il presente progetto di legge è orientato a valorizzare i princìpi di leale collaborazione e di sussidiarietà sanciti dalla Costituzione e, in tal senso, a liberare e concentrare su nuovi obiettivi strategici le energie – oggi insostenibilmente disperse e frammentate – di tutti gli attori sociali, politici ed economici che a diverso titolo possono e devono concorrere al rilancio di una grande politica nazionale del turismo, finalmente all'altezza delle sfide e corrispondente alle qualità e capacità del nostro Paese. Un'efficace *governance* del turismo necessita che tutti gli attori pubblici, compreso lo Stato, siano in campo.

L'ampia condivisione della presente proposta di legge, che supera i confini della maggioranza e dell'opposizione, conforta nell'auspicio di un suo sollecito e positivo esame.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. All'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, dopo le parole: « sostegno all'innovazione per i settori produttivi; » è inserita la seguente: « turismo; ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00

17PDL0011550