

Relazione introduttiva

Sen. Enrico LA LOGGIA

Ministro degli Affari Regionali

Innanzitutto voglio rivolgere un ringraziamento alla Professoressa La Loggia, per avere organizzato questo incontro, ringraziamento che voglio estendere al Rettore, al Preside ai docenti della Facoltà di Economia che mi piace chiamare colleghi, per il contributo che hanno dato alla riuscita di questo importante Seminario sul turismo e per quello che daranno nel corso dei lavori.

Realmente c'è grande confusione sull'argomento: una confusione che sino ad ora non ha trovato il modo di essere definitivamente chiarita.

Vorrei, preliminarmente, fare una precisazione: noi abbiamo un "prima" un "oggi" e un "dopo".

Prima della riforma del 2001, - quella operata nel corso della precedente legislatura, e che ha modificato i rapporti tra lo Stato e le Regioni con riguardo alle rispettive competenze legislative, amministrative tanto dello Stato quanto delle Regioni- l'originario articolo 117 che, come è a tutti noto, è l'articolo della Costituzione che regola in particolare questa materia, attribuiva potestà normativa concorrente alle Regioni nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempre che le norme stesse non fossero in contrasto con l'interesse nazionale, e con quello di altre Regioni, in ordine ad una serie di materie tassativamente elencate, tra le quali turismo e l'industria alberghiera.

La mia personale opinione è che andasse bene così, e cioè che ci fosse una legislazione generale dello Stato, e

una poi, più specificamente mirata delle Regioni in materia di turismo ed industria alberghiera.

E così, per altro, era di già in Sicilia con riferimento al nostro Statuto: ed è bene che tutti gli studenti di tutte le Università siciliane ricordino che la Sicilia è una Regione a Statuto speciale, ed ha uno Statuto di autonomia che, molto prima che si parlasse di federalismo in Italia, di organizzazione dei lander in Germania, soltanto, in contemporanea con i Cantoni svizzeri, e certamente qualche anno dopo il sistema federale degli Stati Uniti d'America, aveva di già segnato una linea direttrice importante, della quale -noi siciliani- dovremmo essere orgogliosi.

Allora non è la devoluzione, di cui tanto si parla oggi, ad avere creato problemi, con riferimento alla competenza tra le Regioni e lo Stato, ma semmai, è proprio la riforma del 2001 che ha modificato profondamente l'assetto delle competenze dello Stato e delle Regioni. E questo riguarda l'oggi, il periodo nel quale siamo.

Nell'art 117 Cost., così come ora riformulato, sono state indicate categoricamente le materie di competenza esclusiva dello Stato, e le materie di legislazione concorrente Stato-Regioni, forse con qualche errore, forse con qualche omissione, probabilmente con qualche svista, forse con qualche approssimazione.

Potrei fare una valutazione di ordine politico, che in questo contesto non mi pare opportuno fare, ma certo è che tutti hanno trovato qualcosa da ridire rispetto a questa ripartizione di competenze, quindi, è evidentemente che qualche cosa non ha funzionato.

Fatti questi due elenchi, tutto ciò che non appartiene

all'una o all'altra categoria di materie diventa, per omissione, di competenza esclusiva delle Regioni così come è per il turismo, divenuto di competenza esclusiva residuale delle Regioni.

Per quanto attiene alla legislazione concorrente lo Stato detta i principi fondamentali e le Regioni legiferano nel dettaglio nell'ambito di quei principi fondamentali.

Ma, nella pratica questa delimitazione di competenze non è abbastanza chiara, se è vero, come è vero, che da quando è entrata in vigore l'attuale Costituzione, quella del marzo 2001, che da quattro anni regola questa materia, dopo il referendum confermativo del novembre del 2001, sono nati qualcosa come 2200 tavoli tecnici e tecnico-politici presso il Ministero degli Affari Regionali per dirimere questioni di competenza tra lo Stato, le Regioni e le istituzioni locali.

Se si fa il conto di quanti giorni ci sono in questi quattro anni sono ben oltre un tavolo al giorno, e non sempre siamo riusciti a risolvere il problema, se è vero come è vero che circa il 10% di questa enorme quantità di contenzioso è poi scoppiato formalmente con ricorsi dello Stato nei confronti delle Regioni e delle Regioni nei confronti dello Stato. La prima cosa che siamo riusciti a fare (20/5/2002) è quella di avere istituito una intesa interistituzionale, perché avendo l'art. 114 Cost. messo sullo stesso piano Comuni Province Regioni e Stato, non c'è più una gerarchia dal punto di vista istituzionale, c'è una pari ordinazione dal punto di vista della dignità giuridico-costituzionale di questi quattro livelli, ovviamente ciascuno per le funzioni che sono loro attribuite.

Abbiamo fatto un accordo di tutti: Governo Nazionale, Governi Regionali, rappresentanza dei Comuni, rappresentanza delle Province, rappresentanza delle Comunità montane, per cercare di far nascere il minor numero di questioni: il risultato, però, è quello che abbiamo già detto, e lascio immaginare quello che sarebbe successo se non avessimo fatto quell'accordo.

Poi abbiamo emanato la legge 131/2003, l'unica attuativa di quella riforma che ha meglio delimitato le competenze dello Stato e delle Regioni, introducendo anche la possibilità che la Corte Costituzionale possa sospendere, - novità assoluta del nostro ordinamento,- gli effetti di una legge che fosse - tra l'altro - gravemente lesiva dei diritti di tutti i cittadini, o comunque degli impegni dell'Italia nei confronti dell'Unione Europea, ovvero degli interessi economici del nostro paese.

Nella legge si prevede anche la delega al governo per una ricognizione dei principi fondamentali relativamente a tutte le materie di legislazione concorrente in maniera tale che le Regioni, abbiano ben chiaro il confine all'interno del quale possono operare legislativamente.

Abbiamo varato, dopo un macchinosissimo iter parlamentare, forse quello che era maggiormente richiesto in Italia: il decreto legislativo sulle professioni.

Perché fortemente richiesto! Perché soltanto un refuso dattilografico- io non riesco ad immaginare altro - poteva aver fatto mettere in legislazione concorrente la materia delle professioni, come se fosse possibile fare l'avvocato in un modo a Milano, e fare il medico in un altro modo a Palermo: una situazione che gridava vendetta ad un mini-

mo senso della ragione.

Ma altre materie erano state, erroneamente, messe nell'elenco della legislazione concorrente, così come ad esempio le grandi vie di trasporto e comunicazione.

Non avremmo fatto l'Autostrada del Sole vigente questa norma!

Immaginate un grande progetto per l'attraversamento del nostro Paese, e vedere questo bloccato ai confini di ogni Comune, o Provincia, ovvero di una Regione per aspettare una determinazione dei diversi Enti Territoriali!

E ancora, l'ordinamento della comunicazione, gli argomenti connessi con il turismo indirettamente come i beni culturali, le norme relative alla sicurezza, all'ordinamento sportivo; immaginate, quindi, le Olimpiadi regionali in maniera diversa da quelle nazionali, e così anche il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia.

Immaginate una normazione diversa tra una Regione ed un'altra per fare transitare o meno i cavi elettrici, o i gasdotti o gli oleodotti da un parte all'altra del Paese. Cose che hanno creato una enorme quantità di problemi nel corso degli ultimi anni.

Dopo questa precisazione iniziale torno sul turismo in maniera più specifica per sottolineare che la riforma costituzionale, recentemente approvata, va esattamente nella direzione opposta cercando di semplificare tutti quei problemi che erano sorti con la riforma del 2001.

Ed infatti la legge 131 del 2003, è stata approvata all'unanimità da tutti e due rami del Parlamento, a significare che c'era una generale consapevolezza di una serie di errori compiuti nella riforma precedente, e quindi la necessità,

dopo l'accordo interistituzionale e della legge 131, della nuova riforma che tentasse di rimettere ordine in un insieme di materie così complesse e difficili, ridisegnando le competenze tra lo Stato e le Regioni, malamente diseguate, per alcuni casi, con la riforma precedente. Questo per quanto riguarda il "dopo".

Per esempio la tutela della salute: ma è di una evidenza solare che non può che essere di competenza esclusiva dello Stato!

Non potrebbe, altrimenti garantirsi che tutti i cittadini del nostro Paese abbiano la stessa possibilità di essere curati da Bolzano a Lampedusa o da Alghero a Pordenone. Eppure la tutela della salute era stata messa in legislazione concorrente creando i vari problemi che sono, per altro, sotto gli occhi di tutti.

In caso di sperimentazione di un farmaco in una Regione, per esempio, il Ministro della salute, - cosa possibile con l'attuale assetto costituzionale - non ha neanche la possibilità di intervenire se non per le modalità di carattere amministrativo, e, quindi, non sulla validità ed efficacia dello stesso, o sugli eventuali effetti dannosi, e, quindi intervenire sulla utilità o meno della sua immissione sul mercato.

La cosa che è sembrata assolutamente doverosa è stata quella di riportare la tutela della salute nella competenza esclusiva dello Stato: cosa che è stata fatta con la riforma che è stata approvata in quarta lettura e che dovrà essere confermata dal referendum, probabilmente intorno alla metà del 2006, per potere entrare definitivamente in vigore.

Quindi tante volte, purtroppo, si critica un determinato assetto legislativo ma bisogna anche distinguere il

momento in cui è nato il problema.

In questo caso la “*devolution*” non c’entra proprio perché semmai il problema è nato nel 2001 e non è nato adesso.

Premesso tutto ciò quando parlavo del “prima” del “durante” e del “dopo”, il “prima” era l’assetto precedente della costituzione, il “durante” è quello che stiamo vivendo da quattro anni, il “dopo” sarà quello che vivremo a partire dalla seconda parte del prossimo anno 2006 se i cittadini confermeranno, con il referendum, la riforma che noi abbiamo fatto. Devo dire che non vedrei una ragione per non confermarla dal momento che noi abbiamo tentato di risolvere questi problemi.

Ma andiamo più specificatamente al turismo e qui c’è da dire tre cose:

la prima: con la riforma del 2001, deve ritenersi venuta meno la legittimazione statale a legiferare direttamente sulla materia del turismo.

In questa materia, io ritengo che non avrebbe dovuto esserci una competenza esclusiva delle Regioni ma, semmai una competenza esclusiva dello Stato per coordinare meglio le iniziative di promozione del turismo, di organizzazione di tutto quello che è necessario per una ulteriore valorizzazione del turismo e della attività turistica.

Ma con la riforma del 2001 è esattamente così, e, quindi, spetta alla competenza delle Regioni legiferare in materia nel rispetto della Costituzione e solo con i limiti derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali ed in futuro, quando sarà in vigore la nuova riforma, oggi, quindi no, senza pregiudicare l’interesse nazionale.

Infatti con la nuova riforma è stato reintrodotta l'interesse nazionale, che nella riforma del 2001 era stato completamente dimenticato

Quindi nel "prima" c'era l'interesse nazionale, nel durante, oggi, l'interesse nazionale non c'è più, domani, e, quindi, quando entrerà in vigore la nuova riforma, ci sarà di nuovo l'interesse nazionale.

Allora, valutare l'effettiva autonomia delle Regioni in un qualsiasi ambito non è per i neofiti, operazione semplice, non essendoci sufficienti elementi di chiarezza in ordine ai confini di ciascuna materia.

Vi sono, infatti, materie trasversali tra competenze esclusive dello Stato e competenze concorrenti, per cui anche nel turismo non può dirsi del tutto esclusa ogni possibilità di ingerenza statale.

Proprio lì si intrecciano competenze tra di loro differenziate, e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

E la determinazione di questi livelli è compito dello Stato, e attraverso questo compito lo Stato può elaborare le garanzie a favore del viaggiatore, a favore del cliente di un albergo, a favore del cliente di un ristorante a favore dell'utilizzatore di una struttura sanitaria nell'ambito della assistenza aggiuntiva che ogni albergatore, trasportatore ristoratore dovrebbe poter dare o dà a garanzia dei propri clienti.

Anche altre disposizioni costituzionali, oltre che alcuni interventi della Consulta, ritagliano competenze statali in materie attinenti al settore turistico, così come ulteriori interventi legislativi limitano la piena autonomia delle Regioni,

come ad esempio il D.P.R del 27/4/2004 in materia di professioni turistiche che ha parzialmente annullato il D.P.C.M del 13 settembre del 2002, concernente il “recepimento dell'accordo tra lo Stato , le Regioni, e le Province autonome di Trento e Bolzano sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico”, nella parte in cui non affida alla Conferenza Stato –Regioni la definizione dei requisiti, delle modalità di esercizio sul territorio nazionale delle professioni turistiche e dei criteri per l'espletamento degli esami di abilitazione.

Ma anche nelle materie attualmente rientranti nella legislazione concorrente, la determinazione dei principi fondamentali consente allo Stato ampie possibilità di interferire nella materia del turismo come la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, la promozione e l'organizzazione di attività culturali, il governo del territorio, con tutto quello che questo comporta dal punto di vista non solo legislativo ma soprattutto amministrativo e regolamentare, ed anche ai porti e aeroporti civili, e alle grandi reti di trasporto e di navigazione nonostante i problemi che ho già evidenziato prima.

Va, ancora precisato che la vera devoluzione è avvenuta dall'Italia verso Bruxelles e non dall'Italia verso le Regioni. Almeno all'interno si è fatto come si è potuto, con gli errori del 2001, speriamo con buone correzioni con la riforma del 2005, ma in ogni caso abbiamo potuto operare nell'ambito di un contesto interno, ma la vera devoluzione la forte devoluzione è avvenuta al contrario, è avvenuta da Roma verso Bruxelles attraverso le norme di diritto comunitario, come faceva riferimento all'inizio, per altro opportunamente, la Prof.ssa La Loggia.

E di fatti a livello comunitario le Regioni, se è vero che possono partecipare alla formazione degli atti normativi comunitari, questa è una innovazione recente, e intraprendere attività relazionali con Enti territoriali appartenenti ad altri Stati, l'intervento dello Stato rimane comunque preminente, e le scelte di politica estera possono condizionare gli interventi regionali.

Nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29/11/2004, quindi poco più di un anno fa, il turismo è compreso tra le materie di competenza dell'Unione Europea, quindi altro problema aggiuntivo, ovvero altra opportunità secondo i punti di vista.

Il Turismo, quindi, è stato devoluto nel 2001 all'interno del nostro Paese alle Regioni, ed è stato devoluto nel 2004 dal Nostro Paese all'Unione Europea. Non è un contesto tra i più semplici da affrontare.

La correzione che noi abbiamo operato con la riforma del 2005 solo parzialmente risolve il problema che, purtroppo, non trova una definitiva soluzione.

Quale è il compito dell'Europa: quello di intervenire a fine di completare l'azione degli Stati membri, promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione e favorendo la cooperazione tra gli Stati membri attraverso lo scambio delle buone pratiche, ed il legislatore comunitario si orienterà a tutelare maggiormente il consumatore turista, e la sua libera circolazione, le professioni ed i servizi turistici.

E' difficile, anzi difficilissimo conciliare questa norma con la competenza esclusiva delle regioni a livello locale.

Al contrario è stato accolto un emendamento importante, proposto dall'Italia, a favore della specificità delle

montagne dal quale deriva la possibilità di intervenire a sostegno delle comunità montane, con la ulteriore conferma della specificità insulare, e quindi la possibilità di intervenire a favore di zone all'interno di piccole isole, senza escludere tutti i territori meritevoli di particolare attenzione nel perseguimento degli obiettivi di coesione economica sociale e territoriale dell'Unione.

A che serve tutto questo? Perché quando si interviene a favore di una zona particolarmente disagiata, non si verrà più accusati di avere elargito un aiuto di Stato e, quindi si sarà al riparo di una procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea.

Questo ha creato il presupposto per potere intervenire positivamente in quelle zone che per la loro particolare situazione geografica hanno necessità di un particolare sostegno.

Ritornando alla competenza esclusiva Regionale non è chi non veda il rischio di eccessive differenziazioni tra le Regioni, in materia di classificazione delle strutture recettive, di disciplina delle professioni turistiche, che non è compatibile con una economia che per evidenti ragioni richiede, invece decisivi interventi statali e comunque coordinamento ed indirizzi unitari.

Ed allora, adottando un metodo concordato, per superare vecchi e nuovi problemi, ha preso l'avvio una nuova collaborazione tra Stato e Regioni, sviluppando una migliore collaborazione nell'ambito di un quadro più ampio e aggiornato del sistema turistico in cui sono state coinvolte anche le autonomie locali e le rappresentanze imprenditoriali e settoriali.

Da questo processo è nato una progettazione mirata allo sviluppo al rafforzamento ed alla produzione del prodotto turistico; è nata la possibilità di fare finalmente sistema nel turismo anche e soprattutto tra le Regioni che hanno predisposto, in collaborazione tra loro e in stretto raccordo con il Ministero delle attività produttive, numerosissimi progetti di sviluppo dei sistemi turistici interregionali.

Ed in un momento di crisi economica dal quale si spera di venire fuori, e si cominciano ad intravedere oramai segnali di ripresa in divenire, naturalmente, non in maniera uniforme in tutte le Regioni italiane, questo porterà sicuri benefici.

Per questo nel decreto legge 14/3/2005 n.°35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale, più noto come "Decreto sulla Competitività", convertito in legge successivamente, proprio per assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale, e la sua promozione all'estero, è stata prevista l'istituzione di un Comitato Nazionale per il Turismo, del quale, peraltro faccio parte anche io, con compiti di orientamento e coordinamento delle politiche turistiche nazionali e di indirizzo per l'attività dell'Agenzia Nazionale del Turismo, nata dalla trasformazione dell'ENIT, sottoposta all'attività di indirizzo e di vigilanza del Ministro delle Attività Produttive, che si avvarrà di tale strumento per le proprie attività volte allo sviluppo dei sistemi turistici multiregionali.

La soluzione che in atto si è potuta trovare è stata quella di recuperare, alla competenza dello Stato, una funzione di coordinamento che mettesse nelle condizioni di

diventare più competitivi verso l'estero, di attrarre un maggior numero di turisti nel nostro Paese, di coordinare le attività delle Regioni, di fare in modo che le diversità di ciascuna Regione, le particolarità di ciascuna Regione messe insieme creino una sinergia con lo Stato, in maniera tale che l'impatto verso l'estero delle attrattive del nostro Paese vengano moltiplicate, in modo da recuperare il gap che si è verificato nel corso degli ultimi anni, che ci ha visto secondi alla Spagna rispetto al numero di turisti che sono venuti nel nostro Paese in ogni stagione.

A seguito di intesa in Conferenza Stato-Regioni si provvederà all'organizzazione di questa Agenzia con riguardo all'istituzione di un apposito Comitato Tecnico Consultivo e dell'Osservatorio nazionale del Turismo, alla partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, in modo da facilitare il raccordo, dello Stato, delle Associazioni di categoria delle Camere di Commercio industria artigianato e agricoltura.

Concludo facendo una citazione di Winston Churchill, prestigioso politico ed anche saggio politico, degli anni 40-50: non esistono leggi perfette, non esistono neanche Costituzioni perfette, per la semplice ragione che occorre una maggioranza che le approvi in parlamento.

Non basta una bellissima idea, non basta costruire un magnifico modello, non basta immaginare che quel modello possa essere realmente risolutivo di tutti i problemi con il massimo della buona fede, non basta: se bastasse questo non ci sarebbe la democrazia non ci sarebbe il dibattito parlamentare, non ci sarebbe il dialogo tra le forze politiche, non ci sarebbe il confronto con i cittadini: sarebbe un modo illuministico forse con qualche caratterizzazione di tipo

statalistico, forse un po' di dirigismo.

Non fa parte della nostra cultura giuridica pensare di poter procedere in questo modo.

Lo Stato Italiano è uno stato liberale, democratico, parlamentare, dove il confronto è la ricchezza anche quanto costa l'imperfezione: è sappiamo tutti che la perfezione non è raggiungibile nell'ambito di un assetto normativo, e, quindi, con molta franchezza, ma anche con la consapevolezza che ciascuno di noi fa il lavoro al meglio delle possibilità, sappiamo bene che le soluzioni che si trovano sono le migliori possibili alle condizioni date, non sono le migliori possibili in assoluto.

Se fossero le migliori possibili in assoluto basterebbe che uno solo pensasse per tutti, imponendo la sua soluzione dall'alto.

Questo non è il nostro sistema, non è la democrazia.

Diceva sempre Winston Churchill la democrazia è fatica, è confronto, è dialogo, ma è soprattutto fatica, però, non siamo ancora riusciti ad inventare un sistema migliore. Lavoriamo tutti per il bene comune facendo di tutto perché il bene comune trovi la risposta migliore; quale? la migliore possibile alle condizioni date, perchè la sera, quando ci si ritira a casa nell'ambito della propria famiglia, si abbia la coscienza a posto, di aver fatto di tutto per raggiungere quel risultato.

Ed allora con la speranza vera che abbiate potuto apprezzare una relazione complessa in cui ho cercato di chiarire, il "prima", il "durante", ed il "dopo" di un lungo percorso di transizione, dal quale speriamo di venir fuori veramente con il referendum confermativo della prossima metà

dell'anno 2006, io credo che anche i problemi del turismo potranno trovare in questo ambito, ma attraverso le iniziative che ho appena finito di illustrare, un adeguato coordinamento per fare in modo che il nostro Paese diventi ancora più florido, più conosciuto, più prospero, con maggiori opportunità di lavoro, di lavoro stabile che faccia crescere soprattutto le zone, come la nostra terra, che di turismo, di beni culturali, di coste, hanno ricevuto dal buon Dio e dai nostri predecessori talmente tante tante cose che sarebbe veramente criminoso se noi non facessimo di tutto per farle conoscere, valorizzarle e farle diventare la nostra grande miniera di diamanti a cielo aperto.

Perché questa è la Sicilia, questa può diventare la Sicilia; ed allora lavoriamo tutti per questo obiettivo: voi facendo la vostra parte studiando e preparandovi; i docenti continuando nella loro pregevolissima opera di insegnamento disciplinare, ed io mi auguro anche interdisciplinare, e per la parte che ci riguarda è quello di continuare a lavorare perché si possa dire di aver fatto tutto quello che era nelle possibilità; non il meglio possibile, ma il meglio possibile alle condizioni date: è questo è già tanto affrontando problemi di questa complessità e di questa difficoltà.

