

COMUNICAZIONE DEL DR. ROBERTO CRISAFI
Ufficio Legislativo Consiglio Regionale Umbria

"IL COORDINAMENTO STATO-REGIONI IN MATERIA DI TURISMO"

8 febbraio 1985

IL COORDINAMENTO STATO-REGIONI IN MATERIA DI TURISMO

L'esigenza di coordinare l'azione politico-amministrativa delle regioni nel campo del turismo, ha indotto già dalla fine della prima legislatura gli esecutivi regionali a concordare tra loro proposte di interventi legislativi e di provvedimenti amministrativi diretti a disciplinare in modo uniforme singoli aspetti, spesso controversi della materia.

Dal lavoro di "autocoordinamento" sono in realtà nati una serie di principi omogenei sulla disciplina della classificazione alberghiera, della ricettività extra alberghiera, delle agenzie di viaggio e delle professioni turistiche, dell'organizzazione amministrativa sub-regionale; principi poi tradotti, con alterne vicende, in alcune leggi regionali e quindi largamente inseriti quali "principi fondamentali" nella legge-quadro per il turismo (Legge 17.5.1983, n. 217).

L'attività di autocoordinamento costituisce senza dubbio un'interessante esperienza di cooperazione tra le regioni italiane in una materia, quale il turismo, di rilevante interesse per l'economia regionale e nazionale.

Sotto il profilo più strettamente istituzionale, le riunioni degli assessori regionali al turismo, prevalentemente dedicate alla preparazione di standards comuni di legislazione, hanno elaborato documenti ed accordi che possono esser ritenuti rilevanti solo politicamente, ma non vincolanti giuridicamente gli organi preposti all'adozione dei singoli provvedimenti.

La situazione certamente cambia a seguito dell'entrata in vigore della legge-quadro.

In essa infatti molte delle soluzioni legislative da tempo prospettate in sede regionale per particolari e complesse tematiche risultano tradotte in "principi fondamentali" e quindi valgono da ora in poi quale limite all'attività legislativa delle regioni.

L'art. 1 della legge precisa inoltre che "tali principi devono garantire l'equilibrato sviluppo delle attività turistiche e di quelle connesse", con ciò lasciando supporre che l'esigenza di "equilibrio" tra le diverse regioni può costituire addirittura limite di legittimità per le leggi regionali.

I vincoli che possono derivare all'autonomia regionale da fattori estremamente mutevoli quali quelli che condizionano un equilibrato sviluppo delle attività turistiche, risultano ancora più incerti qualora si consideri l'infelice configurazione che la legge quadro dà ai poteri di indirizzo e coordinamento spettanti al Governo.

L'ultimo comma dell'art. 1 stabilisce infatti che "per il raggiungimento degli obiettivi della programmazione nazionale e settoriale, il Governo esercita le funzioni di indirizzo e coordinamento avvalendosi dei nuovi organismi centrali previsti nella legge, e cioè il "comitato di coordinamento per la programmazione turistica" ed il "comitato consultivo nazionale".

Come e con quali effetti il Governo possa in concreto "avvalersi" di tali organismi per l'esercizio dei suoi poteri, risulta ancora più oscuro se si considera che la legge attribuisce a tali organismi compiti piuttosto circoscritti: il comitato di coordinamento dovrebbe infatti occuparsi delle "attività prioritarie" di utilizzo, da parte delle regioni, dei finanziamenti statali aggiuntivi, nonché decidere, ogni tre anni, la convocazione della

Conferenza nazionale del turismo; il comitato consultivo, poi, dovrebbe esprimere "pareri e proposte" al comitato di coordinamento e pertanto le sue competenze non sarebbero altro che il riflesso di quelle di quest'ultimo.

L'incertezza sul modo in cui potranno realmente svolgersi le funzioni statali di indirizzo e coordinamento è ancor più marcata se si considera la natura del comitato di coordinamento (art. 2: "è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro competente da lui delegato che lo presiede, dai Presidenti delle giunte regionali, ecc."), espressione massiccia delle regioni, ma strettamente integrato nell'organizzazione governativa secondo un modello di cooperazione organicistica, cioè monopolizzata a livello centrale.

Ci si può pertanto fondatamente interrogare se con quell'"avvalersi" si sia inteso dare per realizzata l'attività di indirizzo e coordinamento "nella sede" del comitato, che in definitiva fungerebbe da conferenza Stato-Regioni per il settore del turismo, ovvero si sia voluto porre un ulteriore limite al Governo nell'esercizio di tali funzioni, inserendo nel procedimento previsto dall'art. 3 della Legge 382/75 l'obbligo di una preventiva consultazione dei due comitati anzidetti.

Quest'ultima appare la ricostruzione più fondata e più corretta istituzionalmente.

Infatti, le modalità di esercizio delle funzioni in questione non possono essere diverse da quelle fissate in via generale dalla Legge 382, che stabilisce che si provveda con legge (o atto avente forza di legge) ovvero mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio e d'intesa con il Ministro competente.

La previsione del Presidente del Consiglio quale presidente del comitato di coordinamento conferma con maggior forza l'individuazione di tale organismo quale passaggio obbligato e prioritario per l'adozione concreta di atti di indirizzo nei confronti delle regioni, senza peraltro che le posizioni espresse da singoli presidenti (o assessori) delle giunte regionali costituisca vincolo per la successiva conformazione di ciascuna regione agli orientamenti governativi formalizzati nell'atto di indirizzo.

Va infine ricordato che affinché l'atto governativo emanato nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento possa limitare anche l'autonomia legislativa delle regioni, esso deve trovare -secondo la giurisprudenza costituzionale (sent. 150 del 1982)- "un legittimo ed apposito supporto nella legislazione statale"-. La legge-quadro per il turismo non sembra contenere norme specifiche al riguardo, sicchè in tale materia la potestà legislativa regionale può essere limitata al più da future leggi statali (o atti con forza di legge) che espressamente vincolino o dirigano le scelte del Governo, prima che questo possa, dal canto suo, indirizzare e coordinare lo svolgimento degli autonomi poteri regionali.

Alla luce delle considerazioni che precedono, appare assai discutibile l'attività di coordinamento realizzata nei confronti delle regioni dopo l'entrata in vigore della legge-quadro.

Pur non negandosi i delicati problemi interpretativi posti da numerosi "principi" delineati dalla Legge 217, non può che destare preoccupazione nell'attività "interpretativa" realizzata a livello governativo, con l'intenzione che essa possa "rappresentare un codice di comportamento" per le parti pubbliche coinvolte, realizzando in particolare un "significativo grado di convergenza delle legislazioni regionali".

Se infatti un approfondimento della legge-quadro è senz'altro positivo in sede di autocoordinamento regionale, in cui maturano orientamenti ed accordi politici che non vincolano i singoli consigli regionali, un'interpretazione di "principi fondamentali" concordata tra esecutivi è senza dubbio al di fuori dello schema costituzionale dei rapporti Stato-Regioni, e comunque va molto oltre quelle esigenze di carattere unitario che possono legittimare l'esercizio da parte dello Stato dei poteri di indirizzo e coordinamento dell'attività amministrativa delle regioni, così come delineati nella Legge 382 e ulteriormente precisati dalla giurisprudenza costituzionale.

Roberto Crisafi