

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE
(Bologna 6/7 febbraio 1997)

La promozione turistica nelle leggi regionali.
Nuove proposte e soluzioni organizzative

A cura di
Antonio Prina
Carla Paradiso
Elisabetta Sanguigni

La promozione turistica nelle leggi regionali. Nuove proposte e soluzioni organizzative
Cenni storici e prospettive di riforma

di ANTONIO PRINA
Consiglio Regionale della Toscana

1. Cenni storici sulla promozione turistica

La nascita del problema della promozione turistica delle località più rinomate risale agli anni '20 allorchè si formò un gruppo di pressione costituito dai Comuni sede di aziende termali o di grande richiamo culturale e turistico al fine del loro riconoscimento quali "stazione di cura, di soggiorno o di turismo" e della creazione in tali località di apposite "aziende autonome di cura, soggiorno e turismo" aventi lo scopo di migliorare l'accoglienza dei visitatori e di promuovere l'incremento dei turisti: il risultato di tale richiesta fu l'emanazione del R.D.L. 15 aprile 1926, n. 765 recante "Provvedimenti per la tutela e lo sviluppo dei luoghi di cura, di soggiorno o di turismo." E' interessante notare che la caratteristica che la località doveva dimostrare per essere riconosciuta era un "elevato afflusso di forastieri", tale da condizionare l'economia locale e da far emergere il fenomeno "turismo" come interesse della pubblica amministrazione.

Successivamente (R.D.L. n. 1926/1938), fu istituita l'imposta di soggiorno che aveva lo scopo di finanziare le aziende autonome (a cui era attribuita la gran parte del gettito), il credito alberghiero ed i comuni per opere di miglioramento delle località: si trattava di un tributo speciale "mirato" che prevedeva il prelievo a carico dell'utente/consumatore di un servizio privato e devolveva il gettito ricavato all'ente preposto alla promozione della stazione di soggiorno per incrementare l'offerta di servizi turistici. Tale imposta, pur corrispondente ad una visione moderna di fiscalità locale, è stata soppressa nel 1989, a causa dello scarso gettito complessivo e dei costi di riscossione, ed è stato accantonato, per ora, il proposito di reintrodurla che era contenuto nella legge collegata alla Finanziaria 1997.

A seguito della istituzione dell'Ente nazionale italiano per il turismo (ENIT), e del Commissariato del Turismo (divenuto poi Ministero del turismo con L. 617/1959) la promozione delle attrattive turistiche è divenuta una funzione dello Stato che, a tal fine, coordinava e sottoponeva a tutela e vigilanza le attività delle aziende autonome di cura, soggiorno o turismo e degli enti provinciali per il turismo (creati nel 1935).

Dopo il trasferimento alle Regioni delle competenze in materia turistica (DPR nn. 6/1972 e 616/77), il ruolo degli enti turistici è mutato in quello di "enti strumentali" della Regione, ma qualunque intervento legislativo regionale sull'ordinamento degli enti non è stato possibile fino all'avvenuta emanazione della legge-quadro sul turismo (L. 17/5/1983, n. 217).

2. Attuazione della Legge-quadro sul turismo

La vicenda dell'attuazione della L. 217/83, che imponeva un modello unico e rigido prevedendo la soppressione degli enti e la loro sostituzione con le aziende di promozione turistica (APT), non ha portato sostanziali modifiche alle modalità di funzionamento della promozione svolta dai nuovi organismi turistici regionali. In particolare, alcune Regioni non hanno dato attuazione alla normativa statale, mentre altre hanno contraddetto lo spirito delle norme istituendo un elevato numero di APT che corrispondeva ai soppressi enti (ad es. Piemonte, Veneto) con dispersione di risorse e di personale; in altri casi, si è operata una trasformazione unicamente di facciata ridisegnando un ente regionale di tipo tradizionale e sottoposto a controlli e normative eccessivamente vincolistici che mal si conciliano all'attività promozionale che doveva essere lo scopo principale dell'ente.

Si è generalmente riscontrata la difficoltà e l'insufficienza di una promozione turistica della Regione slegata da quella locale e spesso non coordinata con le altre azioni promozionali regionali o degli enti locali. Le esigenze di un nuovo assetto organizzativo e gestionale degli enti che erano emerse nell'esperienza regionale hanno avuto una scarsa ricaduta sulle leggi attuative della 217/83.

Si segnala, quale curiosità storica anticipatrice, la previsione contenuta nella LR Lombardia n. 28/86 di un "organismo regionale di promozione": "La Regione.....partecipa ad un ente pubblico o privato che abbia come finalità statutaria lo sviluppo e l'armonizzazione unitaria dell'offerta turistica della Regione nel suo complesso, nonché l'immagine delle varie tipologie turistiche di settore". Tale norma non ha avuto seguito applicativo negli anni successivi, ma costituisce il segnale di una tendenza che ora appare predominante nelle ipotesi di riordino della promozione in corso in numerose realtà regionali.

3. Nuovi modelli organizzativi nelle leggi regionali

Un'attenzione particolare merita il percorso seguito nella Regione Emilia-Romagna: dopo aver dato puntuale attuazione alla legge-quadro con la LR n. 2/1986, nel corso del 1993 è stata emanata una nuova disciplina della promozione basata su una scelta organizzativa radicalmente diversa dalla precedente: la creazione di una APT regionale, unica per tutto il territorio, quale organismo tecnico-operativo e strumentale della Regione con soppressione degli enti turistici preesistenti. La caratteristica del nuovo ente dovrebbe consistere in una gestione più "aziendalistica" dell'attività mutuando dal privato le modalità operative e la snellezza dell'organizzazione. A tale obiettivo facevano riferimento le disposizioni sugli organi (consiglio di amministrazione/amministratore delegato ai sensi dell'art. 2381 c.c.) sul bilancio (in conformità alla normativa del codice civile) e sul rapporto di lavoro del personale (regolato su basi contrattuali collettive e individuali di diritto privato), nonché sulle entrate dell'APT (contributi in funzione degli incarichi affidati). La natura dell'ente così istituito appariva di difficile interpretazione ed abbastanza "ibrida", e ciò ha determinato un successivo intervento del legislatore (LR 5/12/1996, n. 47) che ha ridefinito la struttura dell'APT. In particolare: - è stata eliminata l'espressione "opera quale azienda di servizi di natura economica"; - gli organi sono costituiti dall'amministratore unico e dal collegio dei revisori; - le entrate prevedono un

fondo annuale di dotazione; - i bilanci sono sottoposti all'approvazione della giunta regionale; - al personale si applica il trattamento economico del personale regionale e la dotazione organica è approvata dalla giunta. Dalle modifiche introdotte appare evidente l'intenzione di ricondurre l'APT alla figura più nota di ente dipendente della Regione (con analogie alla disciplina dell'azienda USL), mentre tracce della precedente impostazione si ritrovano nel comma 3 dell'art. 2 che prevede l'ipotesi di partecipazione o costituzione da parte dell'APT di "società che abbiano come oggetto attività pertinenti alla promozione turistica".

Nell'ultimo anno sono state approvate o presentate in varie Regioni proposte di legge che rivoluzionano la natura degli enti di promozione: su tali innovazioni legislative è sembrato opportuno dedicare l'attenzione dell'O.L.I., in quanto indicative di una linea di riforma.

In particolare, si ricollegano alla esperienza dell'Emilia-Romagna (APT unica) le recenti leggi regionali della Basilicata (30/7/96, n. 34), dell'Umbria (8/8/96, n. 20), e la pdl della Giunta regionale delle Marche (novembre 96).

La legge della Regione Liguria (9/1/95, n. 3) prevede la creazione di una "Agenzia per la promozione turistica della Liguria" per la promozione a livello regionale, nonché il mantenimento delle Aziende di promozione turistica a livello locale (non risulta al momento presentata la pdl che doveva disciplinare l'istituzione dell'agenzia regionale).

La legge del Piemonte (lr 22/10/96, n. 75) ha previsto la costituzione di una "Agenzia per la promozione turistica" sotto forma di consorzio tra soggetti pubblici e privati ai sensi degli artt. 2602-2615, e di "Agenzie di accoglienza e promozione turistica locale" sotto forma di associazioni senza fine di lucro riconosciute dalla Regione: tale modello non solo si discosta nel modo più netto dalla legge-quadro, ma anche dall'esperienza di ogni altra Regione, ed appare di non agevole praticabilità in quanto obbliga la parte pubblica ad una stretta collaborazione con gli operatori privati nella gestione degli organismi privati che si vengono a costituire.

La proposta di legge della Giunta regionale del Lazio prevede la nascita di una società per azioni denominata "Agenzia regionale per la promozione turistica del Lazio" con la partecipazione di enti pubblici e di privati (senza il vincolo della maggioranza pubblica del capitale); sono, inoltre, istituite sei APT, una per Provincia e una per la città di Roma, con struttura tradizionale, ma con la particolarità di essere presiedute dal Presidente della Provincia o dal Sindaco (i contenuti di tale pdl sono descritti nella relazione della dott.ssa Sanguigni).

4. Considerazioni conclusive

Dalla disamina dei testi normativi in materia di enti turistici si possono trarre delle considerazioni valide per tutte le realtà regionali, eccezion fatta per le Regioni a statuto speciale che presentano una situazione particolare (ad esempio in Sardegna e in Sicilia sopravvivono le aziende autonome di soggiorno e di turismo). Si deve, in primo luogo, osservare che l'esigenza unanime emersa da ogni proposta o legge di riordino è quella di ridurre il numero degli enti e, nel contempo, di snellire la struttura di quelli esistenti sia per quanto attiene agli organi di gestione, sia per quanto attiene ai controlli, sia riguardo al funzionamento ed all'organizzazione che si vorrebbero quanto più possibile simili agli standard dei privati che si occupano di marketing e di promozione economica di prodotti e servizi. E' appena il caso di ricordare che tale esigenza è stata alla base della riforma del pubblico impiego (D.Lgs. 29/93) che, almeno nell'attuazione data dalle Regioni, ha ridefinito incisivamente il modo di operare della P.A. nel senso di avvicinare il datore di lavoro pubblico alle prerogative dell'imprenditore privato e di rivedere le scelte organizzative in un'ottica di risparmio delle risorse e di analisi costi/benefici.

L'assetto degli enti turistici ereditato dallo Stato, e sostanzialmente perpetuato dalle Regioni anche dopo l'attuazione della legge-quadro del 1983 (che aveva il difetto di non consentire innovazioni profonde nella conformazione degli enti) si è nell'esperienza rivelato non positivo, mentre la realtà economica e delle imprese richiede sempre più

strumenti agili ed efficaci di promozione in un mercato aperto e concorrenziale. Si è, quindi, rivelata forte la tendenza a "razionalizzare" l'azione della Regione concentrando, ad esempio, in una struttura accentrata le poche risorse disponibili, ovvero ricercando l'apporto dei privati nell'istituzione di soggetti misti a partecipazione pubblica e delle categorie economiche.

Il problema che emerge dalle norme regionali è la volontà di conciliare un sistema di gestione pubblico con le caratteristiche "aziendali" tipiche delle imprese private, e in particolare come superare i vincoli normativi dell'ente pubblico sotto i vari profili: - dell'organizzazione (regolata da leggi ed atti regolamentari complessi); - della gestione del personale; - della contabilità pubblica, basata su bilanci di competenza e non su conti economici; - delle procedure contrattuali pubbliche; - dei controlli di legittimità e di merito sugli atti ed anche sui programmi e sulle attività. Il superamento di tali molteplici vincoli è stato l'elemento determinante per il varo di importanti riforme negli ultimi anni: ad esempio, l'aziendalizzazione delle USL e degli ospedali, la creazione delle Agenzie per l'ambiente, la nuova disciplina della contabilità dei Comuni (D.Lgs.77/95), la trasformazione delle aziende municipalizzate in "aziende speciali" con forma societaria, le società per azioni create dalle Regioni per il finanziamento alle imprese o per gestire servizi. La tendenza in atto significa che occorre un ripensamento del modello tradizionale di amministrazione pubblica (che agisce con procedure ed atti formali) come limitato solo ad alcune ristrette parti dell'apparato, mentre per i compiti di produzione di servizi ai cittadini o per gli organismi più a contatto con gli operatori economici è necessario esercitare in modo nuovo e radicalmente diverso dal passato le prerogative che il legislatore intende riservare alla pubblica amministrazione.

La promozione turistica nelle leggi regionali. Nuove proposte e soluzioni organizzative.

Analisi comparata delle leggi regionali.

di CARLA PARADISO

Consiglio regionale della Toscana.

Per il turismo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative esercitate a livello centrale è avvenuto con DPR 14 gennaio 1972 n. 6 e con DPR 24 luglio 1977 n. 616 (art. 56). Le funzioni trasferite riguardano tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private concernenti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende operanti nel settore sul piano locale.

La legge-quadro 17 maggio 1983, n. 217, emanata in attuazione dell'art. 117 Cost., definisce i principi fondamentali in materia di turismo ed industria alberghiera al fine di garantire l'equilibrato sviluppo delle attività turistiche. L'art. 4, in particolare, ha individuato nell'Azienda di promozione turistica la nuova struttura periferica dell'amministrazione turistica. Essa sostituisce l'Ente provinciale per il turismo e le aziende di cura, soggiorno e turismo. Lo stesso art. 4 definisce l'Apt come organismo tecnico-operativo e strumentale della regione munito di autonomia amministrativa e di gestione per l'espletamento delle attività di promozione e propaganda delle risorse turistiche locali, di informazione e di accoglienza. (Si ricorda che la l. 142/90 all'art. 14, comma 2, in tema di funzioni amministrative dice che "la provincia, in collaborazione con i comuni e sulla base di programmi, promuove e coordina attività nonché realizza opere di rilevante interesse provinciale sia nel settore economico, produttivo, commerciale e turistico, sia in quello sociale, culturale e sportivo.")

Le leggi regionali riprendono la definizione della legge-quadro per cui le Aziende di Promozione Turistica sono individuate come enti strumentali

della regione dotati di autonomia amministrativa e gestionale. Il modello delle Aziende di Promozione Turistica era basato sull'idea che queste aziende dovessero essere strumenti flessibili ed efficaci a disposizione della regione per realizzare politiche promozionali a livello locale, finalizzate a valorizzare i beni ambientali e culturali presenti in un determinato territorio.

In realtà il grado di autonomia amministrativa e di gestione di cui le Aziende di Promozione Turistica godono dipende dalla intensità della vigilanza che le regioni esercitano e dalla tipologia dei controlli cui sono soggetti gli atti degli organi deliberanti: riscontro di legittimità o approvazione. L'approvazione è una forma di controllo più penetrante, che attiene non solo alla legittimità, ma anche al merito dell'atto e richiama più il concetto di tutela che quello di vigilanza (l'atto che non venga approvato dall'organo tutorio è inefficace e quindi non eseguibile).

Il grado di autonomia di gestione è poi determinato dalle norme sulla contabilità e sul patrimonio che riguardano i bilanci, l'attività contrattuale delle APT e l'amministrazione del patrimonio. La maggioranza delle leggi regionali prevedono al riguardo che le Aziende di promozione turistica adottino un regolamento di contabilità che viene deliberato dagli organi dell'Azienda (ma su schema tipo predisposto dalla regione) con deliberazione da sottoporre alla approvazione dell'organo tutorio.

L'autonomia accordata alle APT non sembra quindi sostanzialmente diversa dalla autonomia delle disciolte Aziende Autonome di Cura, Soggiorno e Turismo, che in realtà non erano aziende e non erano autonome proprio a causa della pesantezza dei controlli.

A dimostrazione di quanto affermato è utile un'analisi, sia pure superficiale, delle norme che regolano la nomina degli organi delle apt e il tipo di controllo che su di essi viene esercitato.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa le APT presentano gli organi classici degli enti strumentali: organi deliberanti, organi esecutivi, organi di controllo, cioè consiglio di amministrazione, presidente, comitato esecutivo (eventuale) e collegio dei revisori.

Le leggi regionali con cui si provvede al riordino dell'organizzazione turistica regionale possono prevedere che il Presidente sia nominato dal consiglio regionale, ed è il caso del Veneto (art. 14 "il presidente è nominato dal Consiglio regionale su terna di candidati concordata tra le associazioni più rappresentative a livello regionale..") e della Toscana (la nomina viene effettuata dal Consiglio regionale su una terna di nomi proposti dal consiglio di amministrazione); oppure come nel caso delle Marche il presidente è eletto dal Consiglio regionale e nominato con decreto del presidente della giunta. Il Presidente della azienda di promozione turistica può essere nominato direttamente dalla giunta regionale (ed abbiamo questa soluzione in Friuli Venezia Giulia, Puglia e in Umbria) oppure dall'ente territoriale al quale è delegata tale funzione (si veda la legge della regione Lombardia che affida alle province la nomina), oppure ancora il presidente può essere eletto all'interno del consiglio di amministrazione (come previsto dall'Abruzzo e dalla Calabria).

Il consiglio di amministrazione può essere nominato dal consiglio regionale (come previsto dal Veneto), o dalla giunta (ed è il caso della maggior parte delle regioni: Abruzzo, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Marche, Puglia e Umbria) o dalla provincia (vedi le leggi della Lombardia e della Toscana). La composizione (numero e qualità dei membri) è determinata dalle leggi regionali, che tuttavia devono tenere conto delle precise indicazioni della legge-quadro (art. 4, terzo comma), che mirano ad assicurare la presenza nel consiglio di tutti gli interessi locali, sia pubblici che privati.

Le regioni hanno tentato di contenere al massimo il numero dei membri del consiglio, al fine di non costituire organi pletorici, che mal si conciliano con le esigenze di efficienza e funzionalità cui le APT dovrebbero essere improntate. In alcuni casi tali esigenze hanno suggerito la costituzione di un organo esecutivo con ampie funzioni operative e numericamente ristretto (comitato esecutivo).

Il consiglio di amministrazione è composto dal presidente e, inoltre, da esperti in materia turistica designati e nominati dalla regione o dall'ente locale territoriale delegato, da rappresentanti degli enti locali interessati (comuni, province, comunità montane), da rappresentanti degli operatori turistici, da rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei lavoratori del turismo, da rappresentanti delle organizzazioni cooperative del turismo, da rappresentanti delle associazioni del tempo libero da rappresentanti delle associazioni pro-loco, il cui numero varia da regione a regione.

Compiti principali del consiglio di amministrazione sono: approvazione del bilancio preventivo e sue variazioni, approvazione del conto consuntivo, adozione del regolamento di contabilità dell'azienda, adozione di eventuali regolamenti concernenti l'organizzazione degli uffici e dei servizi, pianta organica del personale, funzionamento organi amministrativi, istituzione degli uffici di Informazione ed Accoglienza Turistica (IAT).

Il comitato esecutivo, previsto dalla legge della regione Calabria e della regione Marche, è composto da un numero limitato di membri (da 4 a 7) tra cui il presidente, è eletto dal cda. Ha il compito di fare proposte al cda, di adottare in caso d'urgenza provvedimenti di competenza del cda, che vanno da questo poi ratificate e di deliberare su questioni non espressamente attribuite alla competenza del cda.

Il collegio dei revisori è composto da tre membri scelti fra esperti in materie giuridico-amministrative e finanziarie, ed esperti in amministrazione e contabilità iscritti nel ruolo ufficiale dei revisori dei conti.

I controlli¹ che le leggi regionali hanno predisposto si esplicano su:

- programmi annuali e pluriennali
- regolamento di contabilità, gli altri regolamenti e le relative modifiche
- deliberazioni concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale
- deliberazioni concernenti le indennità degli amministratori
- deliberazioni concernenti l'assunzione di mutui
- deliberazioni concernenti i servizi di esattoria, tesoreria e cassa
- alienazione, locazione e acquisizione di beni immobili

I bilanci di previsione annuale e pluriennali, le loro variazioni ed i conti consuntivi sono approvati con modalità previste dalla normativa regionale. Le leggi regionali dell'Abruzzo, della Calabria, del Friuli, delle Marche, del Veneto affidano il controllo alla giunta regionale, mentre la Toscana affida l'approvazione dei bilanci preventivi, ed eventuali variazioni, e dei conti consuntivi al consiglio, così come l'Umbria che però allega i bilanci di previsione delle aziende di promozione alla legge di bilancio regionale.

La vigilanza è esercitata dalla Giunta regionale sull'amministrazione dell'APT. Nell'esercizio del potere di vigilanza il presidente della giunta regionale può disporre ispezioni per accertare il regolare funzionamento dell'azienda, provvedere, previa diffida degli organi dell'azienda, al compimento di atti resi obbligatori da disposizioni di legge e di regolamento anche con la nomina di commissari 'ad acta', sciogliere gli organi dell'azienda per gravi violazioni di legge e regolamenti, per persistenti

¹Per quanto riguarda le APT della Lombardia i controlli sono esercitati dall'amministrazione provinciale.

inadempienze su atti dovuti, per dimissioni della maggioranza dei suoi componenti. Il presidente della giunta regionale, in questi ultimi casi può anche nominare un commissario straordinario.

Si deve osservare che sebbene i controlli previsti siano molto puntuali su tutti gli atti fondamentali, si tratta di un controllo che si esplica nelle forme classiche del controllo burocratico, che se è riconducibile alla necessità di riservare alle regioni un'opportuna conoscenza degli atti più rilevanti, prescinde però da una valutazione dell'insieme che accerti quali risultati siano stati raggiunti e come siano stati raggiunti.

Quasi tutte le regioni si sono dotate di organismi centralizzati che permettono un coordinamento tra gli enti locali e gli Apt .

Le leggi regionali prevedono, inoltre, che il coordinamento fra aziende di promozione turistica ed enti locali territoriali trovi la sua sede o in un piano regionale di settore riguardante il turismo o nel piano di sviluppo regionale.

Il sistema di finanziamento delle APT, basato sul Fondo unico regionale, con successiva ripartizione delle risorse fra le aziende, ha definito un sistema vincolante di dipendenza finanziaria nei confronti della regione.

Nella realtà si è riscontrato che le risorse finanziarie vengono distribuite prioritariamente per coprire le spese necessarie al funzionamento di ciascuna APT (personale delle apt e degli iat, spese generali di gestione ecc) e successivamente, in funzione delle risorse ancora disponibili, per svolgere attività promozionali.

Sin qui il quadro che emerge dalle leggi regionali meno recenti. Un'attenzione particolare, invece, meritano le leggi di più recente approvazione, come quella della Basilicata (l.r. 30 luglio 1996, n. 34, "Nuovo ordinamento turistico regionale), dell'Emilia Romagna (l.r. 5 dicembre 1996, n. 47 "Disciplina della azienda di promozione turistica (APT)". della Liguria (l.r. 9 gennaio 1995, n. 3), del Piemonte (l.r. 22 ottobre 1996, n. 75

"Organizzazione dell'attività di promozione, accoglienza e informazione turistica in Piemonte") e dell'Umbria (l.r. 8 agosto 1996, n. 20 "Disciplina dell'organizzazione turistica regionale").

La legge della Basilicata prevede una sola azienda coincidente con tutto il territorio regionale (ma l'azienda può operare con proprie strutture periferiche nelle zone ritenute di alta valenza turistica, previa autorizzazione della giunta regionale), diretta da un amministratore unico (eletto dal consiglio regionale, su proposta della giunta). Viene istituita una Consulta per il programma dell'APT, formata dall'amministratore unico e da rappresentanti degli enti locali, delle categorie professionali e dei lavoratori, che viene nominata dal presidente della giunta regionale e che ha il compito di predisporre il programma.

Il controllo spetta al consiglio regionale sugli atti, predisposti dall'amministratore unico, di programmazione, bilancio, conto consuntivo, statuto, regolamento amministrativo/contabile e regolamento organico. Inoltre, il consiglio regionale può, su proposta motivata della giunta, revocare l'amministratore unico per mancato conseguimento degli obiettivi programmatici prefissati.

Anche l'Emilia-Romagna istituisce una sola azienda con un amministratore unico, nominato dalla giunta regionale. Gli atti principali assunti dall'amministratore, statuto, regolamento, dotazione organica e sue modifiche, programmi generali di attività, bilancio di previsione e conto consuntivo, sono sottoposti all'approvazione della giunta. Quest'ultima valuta l'attività dell'amministratore e revoca l'incarico in caso di valutazione negativa.

Differente è il tipo di organizzazione turistica che predispone la legge del Piemonte che, all'art 6, promuove la costituzione di un'Agenzia regionale per la promozione turistica, mediante la compartecipazione dei soggetti pubblici

e privati interessati allo sviluppo del turismo, in particolare con il concorso delle province e delle camere di commercio. La novità della legge regionale del Piemonte consiste nella forma con la quale l'agenzia viene costituita, il consorzio, regolato dal codice civile. A livello territoriale le province con il concorso delle camere di commercio costituiscono le agenzie di accoglienza e promozione turistica locale, che sono soggetti di diritto privato senza scopo di lucro. Le agenzie di accoglienza e promozione turistica locale vengono riconosciute dalla regione per l'attuazione dell'art. 4 della L. 217/83.

Anche l'Umbria ha, con una legge del 1996, istituito una sola azienda con unico ambito turisticamente rilevante coincidente con l'intero territorio regionale, ma l'organizzazione e il controllo rientrano negli schemi classici.

La regione Liguria semplifica gli organi di direzione delle APT prevedendo un Direttore generale, nominato dalla Giunta e un collegio dei revisori dei conti.

La regione Marche ha approvato in giunta una proposta di legge che prevede l'istituzione di una sola Azienda di promozione turistica regionale con territorio di riferimento tutta la regione. Gli organi dell'APTR previsti sono il presidente, il consiglio di amministrazione e il collegio dei revisori. Gli atti sono sottoposti al controllo del co.re.co., mentre per l'approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi si seguono le modalità previste dalla l.r. 30 aprile 1980, n. 25 e modificazioni. Nella pdl delle Marche è previsto anche un Forum permanente per il turismo regionale come strumento di correlazione tra il programma annuale e gli obiettivi generali.

Le leggi di riordino che alcune regioni stanno approvando sono il tentativo di dotarsi di un sistema meno rigido, che tenga conto anche delle innovazioni portate dalla L. 142/90, in realtà sono ancora in bilico tra un'organizzazione con organi di direzione meno ingombranti e dalle decisioni più rapide e un

sistema di controllo che è svolto in maniera classica mediante un controllo di legittimità sui singoli atti, (controllo da parte del consiglio e della giunta sugli atti di organizzazione interna e spesa) e il tentativo di un controllo di gestione non formale sui bilanci ma legato ai risultati ottenuti dall'amministratore unico.

**RELAZIONE SUL TESTO UNIFICATO DELLE PROPOSTE DI LEGGE
REGIONALE NN. 164, 165, 178 E 219 DEL 1996 CONCERNENTE "NUOVE
NORME IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE TURISTICA NEL LAZIO"**

Redatto a cura di:

D.ssa Elisabetta Sanguigni

RELAZIONE SUL TESTO UNIFICATO DELLE PROPOSTE DI LEGGE
NN. 164, 165, 178 E 219 DEL 1996 CONCERNENTE "NUOVE
NORME IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE TURISTICA NEL LAZIO"

=====

La legge quadro in materia di organizzazione turistica (legge 17 maggio 1983, n.217) risale all'anno 1983: essa impone una modifica radicale del sistema della promozione turistica, identificando aree promozionali su cui investire e realizzando sul territorio nuove aziende di promozione. La legge è stata applicata in molte regioni, ma non in tutte; la Regione Lazio non ha ancora provveduto.

La legge quadro è oggi oggetto in Parlamento di una serie di proposte di modifica, tutte rivolte ad un ampliamento delle competenze delle Regioni. Nonostante alcuni meriti tentativi di alcuni assessori e consiglieri delle precedenti legislature, la Regione Lazio non ha mai approvato un testo che affrontasse la materia, nè ha mai avviato un dibattito sull'argomento. Oggi si è quindi giunti ad una situazione paradossale: ci troviamo in presenza di 5 enti provinciali per il turismo, 19 agenzie di soggiorno e turismo, 24 presidenti, 354 consiglieri di amministrazione, 72 revisori dei conti: ben 450 persone che dovrebbero amministrare gli enti. A fronte di ciò i dipendenti sono 190; pertanto, gli enti sono sopravvissuti negli anni senza poter agire in autonomia.

Nella VI legislatura, la Giunta Regionale ha provveduto ad approvare una proposta di legge 'Nuove norme in materia di organizzazione turistica nel Lazio'. Il testo ha subito molte modifiche durante i lavori della IV commissione consiliare: è stato rivisitato in più punti, sono stati apportati emendamenti alle norme relative

ai controlli sugli atti delle aziende di promozione turistica, al personale, alla figura del Direttore, è stato inoltre introdotto il concetto di forme associative e societarie tra le aziende stesse ed altri organismi pubblici e privati.

Attualmente la proposta di legge, divenuto il testo unificato di cui all'oggetto, è all'esame del Consiglio regionale.

In questa fase si è resa necessaria la presentazione di taluni emendamenti, di cui alcuni già approvati, altri in corso di discussione, resisi indispensabili per rendere coerente il testo della proposta di legge in questione con il testo della deliberazione legislativa concernente i criteri e le modalità per l'organizzazione delle funzioni a livello locale. Le modifiche rese necessarie attengono soprattutto agli artt. 3 e 13, l'uno relativo all'attività programmatica, l'altro ai compiti delle aziende. Infatti, mentre nel testo approvato dalla commissione consiliare è prevista l'attività di programmazione soltanto da parte della Regione, ancorchè con la partecipazione delle provincie ai sensi della legge 142/ del 1990, negli emendamenti presentati, l'attività programmatica regionale si sostanzia nell'adozione del piano triennale in cui sono indicati obiettivi e criteri di carattere generale, mentre, da parte delle provincie, è prevista l'elaborazione e l'adozione dei programmi di sviluppo turistico, con particolare riferimento all'attività imprenditoriale e alla valorizzazione delle forme associative tra privati.

Quando la proposta di legge verrà approvata, l'articolazione dell'organizzazione turistica sul territorio della Regione Lazio sarà la seguente: una agenzia regionale per la promozione turistica S.p.A.; sei aziende di promozione turistica; uffici di informazione e assistenza turistica.

La scelta della società per azioni (art. da 6 a 10), cui partecipano quali azionisti, oltre alla Regione, provincie, altri enti locali, singoli o associati, camere di commercio, organizzazioni rappresentative delle imprese e loro enti operativi, enti pubblici e società a prevalente capitale pubblico, è stata effettuata al fine di perseguire un'efficace azione

di marketing sui mercati internazionali e nazionali in favore del prodotto Lazio, coordinata con l'azienda provinciale per il turismo e con tutti gli enti che operano nel settore. La società per azioni si propone quale soluzione più idonea per svolgere e portare a compimento quelle azioni promozionali necessarie agli scopi e che richiedono grande immediatezza di azione.

Naturalmente la S.p.A. è disciplinata ai sensi degli artt. 2458 e segg. del codice civile, la Regione è rappresentata in seno all'assemblea dal Presidente della Giunta o dall'Assessore al turismo (artt. 6 e 8). L'art. 8 ha subito un ulteriore emendamento in aula relativamente al 2° comma: il Consiglio ha chiesto di inserire una norma circa la presenza dei rappresentanti della Regione in seno agli organi della società. Si è quindi previsto che i rappresentanti della Regione negli altri organi della S.p.A. siano designati ai sensi dello Statuto e del Regolamento regionali e siano nominati nelle forme e nei modi previsti dalle norme vigenti (art. 8).

All'art. 10 sono disciplinati i piani annuali di attività della società, i quali devono essere predisposti nel rispetto degli indirizzi e della programmazione regionali, prevedendo anche la partecipazione della Regione e degli altri soggetti interessati alle più importanti manifestazioni in Italia e all'estero. Per quanto riguarda le manifestazioni all'estero, è comunque necessario ricordare che esse devono comunque avvenire nel rispetto di quanto previsto dalla legge 11 ottobre 1990, n. 292 e successive modificazioni oltreché di quanto stabilito dagli artt. 4 e 57 del D.P.R. 616 del 1977.

L'organizzazione turistica, ai fini della promozione locale del territorio della Regione, considerato peraltro nella sua interezza 'turisticamente rilevante', si articola su sei ambiti territoriali, così individuati: a) Comune di Roma, b) provincia romana; c) provincia di Rieti; d) provincia di Viterbo); e) provincia di Latina; f) provincia di Frosinone. In ciascun ambito territoriale è istituita una azienda di promozione turistica, ente tecnico-operativo della Regione che opera in stretto raccordo con la S.p.A., con gli enti locali, singoli o associati, con le camere di commercio territorialmente competenti, con le organizzazioni di volontariato operanti nel settore e con le organizzazioni delle categorie imprenditoriali del settore stesso, ed, in particolare, con le provincie, i cui presidenti sono posti alla guida degli enti. Naturalmente, presidente dell'APT del Comune di Roma è il sindaco. Si è inteso prevedere una specifica azienda per la capitale, data la obiettiva opportunità di distinguere le esigenze di promozione turistica di Roma da quelle del restante territorio provinciale. I consigli di amministrazione delle aziende, istituite per gli ambiti territoriali provinciali, sono composte, oltre che dal presidente della amministrazione provinciale o dall'assessore al turismo suo delegato che lo presiede, da un rappresentante dei comuni, da tre rappresentanti designati dalle organizzazioni imprenditoriali del turismo, dal presidente della camera di commercio territorialmente competente, da un rappresentante delle associazioni proloco. Il consiglio di amministrazione della APT istituita per l'ambito territoriale del Comune di Roma è costituito soltanto da quattro membri oltre che dal presidente nella persona del sindaco: il presidente della provincia romana, due rappresentanti designati dalle organizzazioni

imprenditoriali del turismo e il presidente della camera di commercio territorialmente competente. A questo proposito c'è da dire che vi è stata una proposta tesa a sostituire nel consiglio di amministrazione della provincia romana un rappresentante delle organizzazioni imprenditoriali con il presidente del consiglio di amministrazione della APT istituita per l'ambito territoriale del Comune di Roma. Le APT si propongono comunque come organismi snelli, in grado, di sviluppare adeguatamente attività di comunicazione, propaganda e commercializzazione dei prodotti e dei servizi propri del territorio, in stretto legame con le autonomie locali ed, in particolare, con le province. Il direttore delle aziende è assunto nel rispetto dei criteri indicati nella legge regionale di recepimento del decreto legislativo n. 29 del 1993, a seguito di contratto di diritto privato, stipulato per non più di cinque anni e rinnovabile per una sola volta. L'incarico è conferito a seguito di bando approvato dalla Regione, nel quale sono determinati i requisiti, a dirigenti regionali, a dirigenti in servizio presso enti dipendenti della Regione, a dipendenti di altre pubbliche amministrazioni, a persone esterne all'amministrazione; il trattamento economico corrisponde a quello previsto per il dirigente di area dell'amministrazione regionale.

Per quanto attiene al controllo sugli atti delle APT, questo è esercitato, ai sensi dell'art. 54 dello Statuto della Regione, dalla Giunta regionale. E' previsto il solo controllo di legittimità sulle deliberazioni del consiglio di amministrazione, a cui peraltro sono emanate le decisioni circa la definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare e la verifica della rispondenza dei risultati della gestione amministrativa alle direttive generali impartite dalla Regione.

In particolare, spetta al consiglio di amministrazione deliberare in ordine a:

- lo statuto dell'azienda;
- il bilancio preventivo e il conto consuntivo;
- il regolamento del personale, le piante organiche e relative variazioni e, all' interno delle stesse, le professionalità necessarie;
- il piano annuale delle iniziative da attuare sul territorio, o direttamente o in collaborazione con la società per azioni;
- il piano di organizzazione e distribuzione dei servizi di informazione e accoglienza turistica;
- ogni altro atto di carattere generale che non sia di competenza di altro organo o soggetto della APT.

L'art. 23, infine, disciplina l'organizzazione dei servizi di informazione, accoglienza e assistenza turistica, la quale viene attuata dalle APT sulla base di un piano organico che tiene conto della qualità ed entità delle correnti di traffico turistico, della consistenza e qualità delle strutture ricettive, extra-ricettive e turistico-sportive nonché della consistenza ed omogeneità delle risorse locali e dei pubblici esercizi esistenti. La gestione è svolta, ai norma, direttamente dall'APT, ma può essere affidata, in convenzione, a comuni, singoli o associati, associazioni pro-loco, associazioni imprenditoriali di categoria, associazioni di volontariato e cooperative di servizi.

Con la presente relazione si è cercato di fare un quadro di come la Regione Lazio ha inteso disciplinare la materia dell'organizzazione turistica nel proprio territorio. Dallo studio fatto durante i lavori preparatori della proposta di legge in questione sono emersi vari fattori:

- a) le soluzioni legislative adottate dalle singole regioni sono risultate aifforni sia nella individuazione degli ambiti territoriali sia nei criteri organizzativi e gestionali;
- b) per quanto concerne l'identificazione degli ambiti turisticamente rilevanti troviamo regioni che ne hanno individuato uno soltanto (Emilia Romagna), altre che hanno individuato gli ambiti in corrispondenza dei territori provinciali, altre che hanno disegnato gli ambiti a seconda della vocazione (marina, montana, termale etc.), altre ancora che hanno definito turistico l'intero territorio (Lombardia e altre);
- c) per quanto riguarda i modelli gestionali e organizzativi si è riscontrata analoga libertà interpretativa da parte degli organi regionali. A questo proposito, si allega al seguito uno schema elaborato dal Touring Club Italiano che visualizza i modelli ricorrenti dell'organizzazione turistica locale nelle Regioni e nelle province autonome che hanno attuato la legge quadro n. 217 del 1983 e le relative deleghe a province e a comuni.