

Leonardo Rubino

# **LEGGI, LACCI E RISORSE PER IL TURISMO**

**GUIDA ALLA NORMATIVA COMUNITARIA,  
STATALE E DELLA REGIONE PUGLIA**



Leonardo Rubino

# LEGGI, LACCI E RISORSE PER IL TURISMO

GUIDA ALLA NORMATIVA COMUNITARIA,  
STATALE E DELLA REGIONE PUGLIA



in copertina

**Paesaggio mediterraneo** di Viviana Rubino

---

**PROPRIETA' LETTERARIA RISERVATA**

---

© 2000 - **DIELLE** comunicazione  
via S. Rocco, 65/a - Castellaneta (Ta)



Ai sensi delle norme sui diritti d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il preventivo consenso scritto dell'autore e dell'editore.

**PARTE I - LA POLITICA COMUNITARIA** ..... 1**CAP. I - DAL TRATTATO DI PARIGI  
AD AGENDA 2000** ..... 2**IL PROCESSO DI INTEGRAZIONE** ..... 2

Le tappe più significative ..... 2

Le politiche regionali ..... 3

L'accordo di Schengen ..... 4

**ISTITUZIONI EUROPEE E TURISMO** ..... 5

Dal MEC all'Unione Europea ..... 5

Turismo anno 2000 ..... 6

Cooperazione euromediterranea ..... 7

Turismo e occupazione ..... 7

**TUTELA CONSUMATORI** ..... 8

Competenza giurisdizionale ed esecuzione sentenze ..... 8

Convenzione sulle obbligazioni contrattuali ..... 9

Pubblicità ingannevole comparativa ..... 9

Negato imbarco su trasporti aerei di linea ..... 11

Clausole abusive nei contratti ..... 12

Godimento a tempo parziale beni immobili

(multiproprietà) ..... 13

Marchio di qualità ecologica ..... 13

**PRONUNCE DELLA CORTE DI GIUSTIZIA** ..... 14

Movimento di capitali e corrispettivi di servizi ..... 14

Libertà di stabilimento ..... 15

Principio di non discriminazione ..... 16

Libertà prestazione di servizi ..... 16

Direttiva Viaggi e vacanze tutto compreso ..... 18

**PARTE II - TURISMO E STATO ITALIANO** ..... 21**CAP. I - IN CERCA DI COLLOCAZIONE** ..... 22

Dalla pratica alla teoria ..... 22

L'organizzazione centrale .....	22
Gli Enti nazionali .....	28
L'adesione a organismi internazionali .....	29
Gli accordi di collaborazione con altri Paesi .....	30
<b>CAP. II - LA POLITICA DI INCENTIVAZIONE .....</b>	<b>31</b>
<b>70 ANNI DI INTERVENTI .....</b>	<b>31</b>
Credito alberghiero e turistico .....	31
Sviluppo ricettività .....	32
Sostegno alle esportazioni .....	32
Turismo sociale e giovanile .....	32
Turisti stranieri motorizzati .....	32
Pacchetti turistici per stranieri .....	33
Ostelli per la gioventù .....	33
Strutture sportive .....	33
Credito agevolato al commercio .....	34
Mondiali di calcio del 1990 .....	34
Eutrofizzazione coste adriatiche .....	34
Riqualificazione offerta turistica .....	35
Giubileo del 2000 .....	35
Co-finanziamento interventi regionali .....	36
Vacanze per tutti (1998-2000) .....	36
Agevolazioni alle imprese .....	37
Incentivi fiscali .....	38
Agevolazioni fiscali .....	38
Rilancio turistico post-guerra Balcani .....	39
Beni culturali e ambientali e flussi turistici .....	39
I.P.R.U.S.S.T. ....	39
Restauro Italia .....	40
<b>SOSTEGNO ALLA OCCUPAZIONE .....</b>	<b>41</b>
Contrattazione programmata .....	41
<b>MISURE PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE .....</b>	<b>42</b>
Imprenditoria giovanile .....	42
Imprenditoria femminile .....	43
Prestiti d'onore .....	44

Borse lavoro .....	44
Part-time e lavoro flessibile .....	45
<b>FONDI COMUNITARI</b> .....	47
POM Turismo Sostenibile .....	47
Fondi strutturali 2000-2006 .....	48
Programma di Sviluppo del Mezzogiorno .....	52
<b>CAP. III - L'INTERVENTO STRAORDINARIO</b> .....	56
La Cassa per il Mezzogiorno .....	56
Gli enti di promozione .....	58
I comprensori turistici .....	59
Gli itinerari turistico-culturali .....	60
<b>CAP. IV - UNA COMPLESSA DISCIPLINA</b> .....	61
<b>DALLA COSTITUZIONE AI PRIMI DECENTRAMENTI</b> .....	61
Regioni speciali e Regioni ordinarie .....	61
Attuazione Regioni ordinarie .....	62
I decreti di trasferimento del 1972 .....	63
Il decreto 616 del luglio 1977 .....	64
Il DPR 617 .....	65
"616" dimenticato .....	65
Legislazione regionale antecedente la legge-quadro .....	67
<b>PUNTO DI PASSAGGIO</b> .....	67
Legge-quadro sul turismo .....	67
Pianificazione urbanistica .....	68
<b>ULTERIORE DISCIPLINA</b> .....	69
Legge-quadro sull'agriturismo .....	69
Liberalizzazione prezzi .....	70
Demanio marittimo ad uso turistico .....	71
Demanio marittimo e nautica da diporto .....	74
Portualità turistica e da diporto .....	75
Sicurezza sul luogo di lavoro .....	76
Diritti consumatori ed utenti .....	77
Attività termale .....	78

<b>PROFESSIONI TURISTICHE</b> .....	79
La prima normativa .....	79
Tra Regioni e Comunità Europea .....	79
Guide turistiche .....	81
<b>ATTUAZIONE DIRETTIVE COMUNITARIE</b> .....	82
Libertà di stabilimento e prestazione di servizi .....	82
Agenti di viaggi e turismo .....	82
Assistenza turistica, crediti e tutela giudiziaria .....	83
Pubblicità ingannevole .....	83
Viaggi, vacanze e circuiti tutto "compreso" .....	84
Fondo di garanzia per il turista .....	85
Raccolta dati statistici .....	86
Contratti di godimento multiproprietà .....	86
<b>CAP. V - PROVE DI FEDERALISMO</b> .....	88
Ordinamento autonomie locali .....	88
Cooperazione Stato-Regioni .....	91
Riforme Bassanini .....	92
Sportello unico .....	94
Sportello unico ed imprese turistiche .....	95
Delega per riordino Ministeri .....	95
Riforma dell'organizzazione del Governo .....	96
Ordinamento Presidenza Consiglio Ministri .....	98
Riforma legge elettorale regionale .....	100
Federalismo fiscale .....	101
Trasferimenti in materia di agricoltura (e riserve) .....	105
Trasferimenti alle Regioni in materia di incentivi alle imprese .....	106
Progetto ordinamento federale della Repubblica .....	107
<b>CAP. VI - LE RISORSE DEL TURISMO</b> .....	109
<b>AMBIENTE E PAESAGGIO</b> .....	109
La protezione delle bellezze naturali .....	109
I decreti 'Galassini' .....	110

La legge "Galasso" .....	111
Il Ministero dell'Ambiente .....	113
L'Agenzia per la Protezione dell'Ambiente .....	114
Le aree protette .....	115
La rete ecologica nazionale .....	120
Difesa del mare e delle coste .....	122
Valutazione di Impatto Ambientale .....	123
Marchi di qualità 'ecolabel' .....	126
Contabilità ambientale .....	127
Incendi boschivi e attività di prevenzione .....	127
<b>BENI E ATTIVITÀ CULTURALI</b> .....	130
Organizzazione centrale e poteri locali .....	130
Legge-quadro sul volontariato .....	132
Funzionamento musei statali .....	133
Gestione beni culturali .....	133
Siti riconosciuti dall'UNESCO .....	134
Risorse culturali e Mezzogiorno .....	135
Parchi letterari .....	137
Sicurezza e tutela patrimonio culturale .....	138
Società Italiana per i Beni Culturali .....	138
Immobili per teatri e attività culturali .....	139
Fondazioni culturali .....	139
<b>BENI CULTURALI, AMBIENTALI E PAESAGGISTICI</b> .....	140
Il testo unico .....	140
<b>CAP. VII - ATTIVITÀ NORMATIVA E ANTI-TRUST</b> .....	146
<b>NORMATIVA STATALE</b> .....	146
Servizi marittimi .....	146
Vendita titoli di viaggio negli uffici postali .....	147
Trasporto pubblico locale .....	149
Sostituzione concessioni amministrative .....	150
<b>LEGISLAZIONE REGIONALE</b> .....	152
Agenzie viaggi .....	152
Tariffe professionali .....	154
Accesso alle professioni .....	154



<b>CAP. VIII - IL CONFLITTO STATO-REGIONI</b> .....	155
<b>LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE</b> .....	155
Prima attuazione ordinamento regionale .....	156
Vincolo alberghiero .....	157
Classificazione alberghiera .....	158
Legge-quadro n. 217/83 .....	158
Registro del commercio .....	160
Professione di guida alpina .....	160
Soppressione imposta di soggiorno .....	161
Italia '90 .....	161
Agenzie di viaggio .....	163
Liberalizzazione prezzi .....	165
Imprenditoria femminile .....	166
Associazioni non lucrative .....	166
Attività promozionale all'estero .....	168
Delega su demanio marittimo .....	171
Aree statali demanio marittimo .....	171
Soppressione Ministero Turismo .....	172
Proposta soppressione Dipartimento Turismo .....	173
Reiterazione decreti-legge .....	174
Attività urbanistico-edilizia e abusivismo .....	174
Beni ambientali e paesaggistici .....	175
Decreto Galasso del 1984 .....	177
Rapporto tra decreto e legge 'Galasso' .....	180
Legge Galasso del 1985 .....	181
Piani paesistici e piani urbanistico-territoriali .....	183
Tutela paesaggistica .....	185
Fast-food nei centri storici .....	187
Conferimento funzioni a Regioni ed enti locali .....	189
<b>L'EVOLUZIONE DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE</b> .....	194
<b>APPENDICE - LA RIFORMA DELLA</b>	
<b>LEGGE QUADRO</b> .....	199
Cammino faticoso ed esito incerto .....	199

**PARTE III - TURISMO E REGIONE PUGLIA** 203**CAP. I - LO STATUTO REGIONALE** ..... 204

Statuto precursore ..... 204

**CAP. II - LA PROGRAMMAZIONE** ..... 207

Il Piano Regionale di Sviluppo ..... 207

I Centri pilota ..... 208

Il Piano Turistico Regionale ..... 209

Il Progetto Integrato di Evoluzione Turistica ..... 210

**CAP. III - L'ORGANIZZAZIONE** ..... 212(Progetto di) ristrutturazione  
dell'organizzazione pubblica ..... 212

Primo (ed inattuato) riordino ..... 213

Riordino amministrazione turistica regionale ..... 215

**CAP. IV - LA DISCIPLINA** ..... 219**ATTIVITÀ TURISTICHE** ..... 219

Attività ricettiva ..... 219

Agenzie viaggi e turismo ..... 224

Liberalizzazione prezzi ..... 227

Albo direttori d'albergo ..... 228

**COOPERAZIONE** ..... 229

Le cooperative sociali ..... 229

**TURISMO E CACCIA** ..... 229

L'attività faunistico-venatoria ..... 229

Il piano faunistico venatorio ..... 230

**TURISMO E BENI PUBBLICI** ..... 231

Il demanio marittimo ..... 231

**URBANISTICA E TERRITORIO** ..... 233

Tutela e uso del territorio ..... 233

La disciplina "provvisoria" (da 10 anni) .....	234
Progetto nuova legge per la gestione del territorio .....	237
<b>TURISMO E BENI AMBIENTALI</b> .....	238
I decreti "Galassini" e la Regione Puglia .....	238
La tutela tra Stato e Regione Puglia .....	240
<b>IL P.U.TT./PAESAGGIO</b> .....	241
L'intervento sostitutivo del Ministero dei Beni Culturali .....	241
La Relazione Generale del progetto di Piano .....	242
Le proposte per le Norme Tecniche di Attuazione .....	244
<b>A.R.P.A. E V.I.A.</b> .....	250
L'Agenzia Regionale per l'Ambiente .....	250
Regione e Valutazione di Impatto Ambientale .....	252
<b>CAP. V - LE INCENTIVAZIONI</b> .....	255
<b>I PRIMI INTERVENTI</b> .....	255
Promozione e propaganda .....	255
Pro-loco .....	257
Pedaggi autostradali .....	257
Turismo nautico ed approdi turistici .....	258
Attività termale .....	259
Prime leggi di incentivazione .....	259
Fondi della legge-quadro .....	260
Collegamento aereo con Isole Tremiti .....	261
<b>FONDI REGIONALI OPERANTI</b> .....	261
Ammodernamento strutture ricettive .....	261
Agriturismo .....	262
Agriturismo e attività venatoria .....	264
<b>FINANZIAMENTI STATALI E COMUNITARI</b> .....	265
Il Programma Integrato Mediterraneo .....	265
Il Programma di Sviluppo Regionale .....	266
Il POP Puglia 1991-93 .....	267
Il Programma Operativo Plurifondo 1994-99 .....	268
Leader I e II .....	270
Turismo rurale .....	274

Il Programma Operativo Multiregionale .....	275
Interreg II Italia-Albania .....	276
Interreg II Italia-Grecia .....	279
Internet e promozione imprese turistiche .....	281
Studi di fattibilità per infrastrutture .....	281
Contratti di programma e turismo .....	282
Patti Territoriali e Turismo .....	283
Il Programma Operativo Regionale 2000-2006 .....	284
Intesa istituzionale di programma .....	290

## **CAP. VI - STORIA, CULTURA E AMBIENTE** .....

<b>BENI CULTURALI E STORIA</b> .....	293
Castel del Monte e Alberobello .....	293
Usi civici .....	294
Tratturi e tracce della transumanza .....	295
Beni immobili storico-artistici .....	296
Valorizzazione centri storici .....	296
<b>ATTIVITA' CULTURALI</b> .....	296
Centri Culturali e per l'Educazione Permanente .....	296
Biblioteca del Consiglio regionale .....	298
<b>ATTIVITÀ DI VOLONTARIATO</b> .....	299
Attuazione della legge-quadro .....	299
<b>BOSCHI E INCENDI</b> .....	299
Il contesto forestale regionale .....	299
La piaga degli incendi .....	300
<b>AREE PROTETTE</b> .....	301
Aree protette nazionali in Puglia .....	301
Leggi regionali sulle aree protette .....	301
Rete Servizi Educazione Ambientale .....	303
Proposta di Siti di Importanza Comunitaria .....	304
Zone Umide .....	305
<b>ELENCO AREE PROTETTE IN PUGLIA</b> .....	305
Parchi nazionali .....	305
Riserve naturali statali .....	305
Riserve naturali già statali .....	306

Parchi regionali .....	306
Altre aree protette .....	306
Siti di Importanza Comunitaria .....	306
Zone di Protezione Speciale .....	308
Zone umide.....	308
Zone 'ecologicamente sensibili' .....	309
Oasi di protezione .....	309
Aree individuate per parchi regionali .....	311
<b>CAP. VII - 30 ANNI DI REGIONE.....</b>	<b>313</b>
La programmazione .....	313
Il dirigismo regionale .....	314
Efficienza ed efficacia della spesa .....	314
Il ruolo degli Enti locali .....	315
La "complicazione" amministrativa.....	318
Ambiente, aree protette e territorio .....	318
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>320</b>
<b>PRINCIPALI NORME RICHIAMATE .....</b>	<b>322</b>

## **PRESENTAZIONE**

Lo studio del dott. Rubino offre un rilevante contributo alla ricostruzione in un quadro sistematico e unitario della complessa normativa sulla disciplina del turismo.

L'analisi seguita ad un meticoloso lavoro di ricerca è diretta ad approfondire i tempi più rilevanti della materia in relazione alla legislazione e alle politiche Comunitarie e alle pronunce della Corte di Giustizia Europea soffermandosi in particolar modo sui piani di incentivazione e di sviluppo previsti dal Trattato di Parigi e dall'"Agenda 2000".

L'indagine ha considerato, inoltre, l'esperienza pugliese in riferimento allo statuto della Regione e alla compatibilità dello stesso con le molteplici attività di programmazione, organizzazione e agli interventi specifici sul territorio.

L'Autore mette in risalto, quindi, le notevoli opportunità di sviluppo derivanti dalla corretta applicazione degli strumenti normativi che possono costituire un autentico volano per l'economia della Regione.

Tale encomiabile ricerca costituisce un utile contributo nell'ambito dello studio della articolata normativa del turismo e dell'industria alberghiera e suggerisce nuovi spunti di riflessione.

**Prof. Avv. Guido Meale**

*Professore ufficiale*

*di Diritto Regionale e degli Enti locali  
Presidente TAR per l'Emilia-Romagna*

## PREFAZIONE

**LEGGI, LACCI E RISORSE PER IL TURISMO: guida alla normativa comunitaria, statale e della Regione Puglia** è un lavoro di ricerca sulla complessa e corposa disciplina normativa che investe il turismo, comparto tra i più trasversali e pervasivi.

Un comparto che, svincolato dal marginalizzante collateralismo con i settori più disparati (propaganda, spettacolo, sport, ricreazione), è approdato a pieno titolo, anche a livello normativo, tra le attività economiche, anche grazie ad un vero e proprio plebiscito popolare (nel 1993 infatti oltre l'81 % degli elettori ha decretato la soppressione dell'anacronistico "Ministero del turismo e dello spettacolo").

Un comparto economico importante, crocevia dei più disparati interventi legislativi, a cominciare da una assai nutrita politica di incentivazione. Un comparto oggetto di una disciplina sedimentatasi nel corso di un secolo, rimodulata con la nascita della Repubblica e l'entrata in vigore della Costituzione, ripensata a partire dalla istituzione delle Regioni a Statuto ordinario, approdata a nuovi orizzonti con l'entrata in scena dell'Unione Europea: una trasversalità normativa entro cui non è agevole districarsi e terreno di intervento di una pluralità di attori istituzionali.

Tante, tantissime **leggi**, quindi. Certo, lo Stato assolutista - il sovrano assoluto - non aveva bisogno di regole, di norme. Le norme, il diritto, nascono per limitare tale potere assoluto, dare delle regole di comportamento, limitare la discrezionalità nell'esercizio di pubbliche funzioni. Può quindi sembrare un controsenso che delle norme, nate per limitare il potere, abbiano finito per rafforzarlo e si siano spesso trasformate in veri e propri **lacci**, impedimenti al libero svolgimento di *intrapresa*,

non di rado poste a tutela di oligopoli, contro l'ingresso nel mercato di nuovi soggetti.

Quindi, niente leggi uguale niente lacci? E' bene non lasciarsi abbagliare da equivalenze suggestive quanto semplicistiche e riduttive.

Anche perché non si può non tener conto di un altro elemento, le **risorse**, materiali ed immateriali, **finanziarie**, ma anche **naturali, ambientali, culturali**, necessarie perché il turismo si trasformi da elemento ludico in significativa e complessa attività economica e sociale.

Risorse pubbliche a sostegno di iniziative private, ma anche risorse *collettive* irriproducibili - beni culturali, ambientali - che costituiscono il *luogo fisico* nel quale si svolge il turismo, senza le quali il turismo semplicemente *non esiste*.

Ecco allora un elemento che solo da qualche tempo comincia ad affacciarsi: la **sostenibilità del turismo**. Nel resto d'Europa il *turismo sostenibile* è da tempo, oltre che conosciuto, anche concretamente praticato.

E' questo il filo conduttore di questo lavoro, realizzato nella convinzione dell'importanza del turismo per coniugare presente e futuro, un turismo per il quale la *valorizzazione* delle risorse, non scissa dalla *salvaguardia*, costituisce la leva per nuove opportunità economiche. Un turismo in cui il patrimonio ambientale non sia inteso come un fastidioso vincolo da aggirare con ogni mezzo, o il "*luogo*" delle solite battaglie (per lo più perdute) di un manipolo di coraggiosi votati alle sconfitte, ad additati come nostalgici imbalsamatori del territorio.

Un'idea di turismo, quindi, agli antipodi di epopee pionieristiche e di ossessionanti ricerche di nuovi filoni d'oro, esauriti i quali rimane solo la *desertificazione*. Una concezione del turismo in cui le preoccupazioni per l'*impatto* delle scelte su risorse irriproducibili non siano additate in modo manicheo come



*nemiche dello sviluppo*, e in cui l'*occupazione* non sia l'alibi per ripercorrere, duplicandole, talune esperienze *industrialiste* rivelatesi disastrose nei decenni scorsi.

Il lavoro che qui si presenta nasce da una passione, da un interesse per un fenomeno naturale ed antico, di straordinaria complessità.

La pubblicazione è articolata in **tre parti**.

La **PARTE I** è incentrata sulla **POLITICA COMUNITARIA**, con un esame del processo di integrazione (tappe più significative, politiche regionali, accordo di Schengen) e del rapporto tra istituzioni europee e turismo (dal MEC all'Unione Europea, turismo anno 2000, cooperazione euro-mediterranea).

Una particolare analisi è effettuata in merito alle norme poste a livello comunitario per la tutela dei consumatori (competenza giurisdizionale ed esecuzione sentenze, obbligazioni contrattuali, pubblicità ingannevole comparativa, negato imbarco su trasporti aerei, clausole abusive nei contratti, multiproprietà).

Il quadro del contesto europeo è completato dall'esame delle pronunce della **Corte di Giustizia europea**, ripetutamente intervenuta per precisare la portata della normativa comunitaria (movimento di capitali e corrispettivi di servizi, libertà di stabilimento, principio di non discriminazione, libera prestazione di servizi, direttiva viaggi e vacanze tutto compreso), oltre che per condannare in più occasioni l'Italia per inadempienza agli obblighi comunitari.

La **seconda parte (TURISMO E STATO ITALIANO)** analizza le scelte legislative statali dagli inizi del secolo ad oggi, con i sensibili tentennamenti circa la collocazione del turismo, e la **politica di incentivazione**, sviluppata con una molteplicità di interventi diretti e indiretti a sostegno del settore (riqualificazione offerta, credito agevolato, incentivi fiscali, sostegno alla occupazione, interventi per occupazione giovanile

e femminile, part-time e forme di lavoro flessibile). Quindi i più recenti interventi con fondi comunitari, i fondi strutturali 2000-2006 e il Programma per lo Sviluppo del Mezzogiorno. A questo proposito è parso utile ricostruire anche la fase dell'ormai esaurito intervento straordinario nel Mezzogiorno.

Segue quindi l'esame della assai complessa **disciplina** che interessa il comparto turistico, a partire dalla organizzazione pubblica (dalla Costituzione ai primi decentramenti, le Regioni speciali e le Regioni ordinarie, i decreti di trasferimento di funzioni alle Regioni, la legislazione regionale antecedente la legge-quadro). La legge-quadro nazionale rappresenta il punto di passaggio per una diversa articolazione di funzioni.

Ulteriori momenti di analisi riguardano la legge-quadro sull'agriturismo, la liberalizzazione dei prezzi, il demanio marittimo, la sicurezza sul luogo di lavoro, i diritti dei consumatori-utenti. L'esame della disciplina in materia di professioni turistiche spazia dalla prima normativa sino agli interventi comunitari e alla potestà normativa delle Regioni.

Si tracciano quindi le linee attuative delle direttive comunitarie (libertà di stabilimento e prestazioni di servizi, agenti di viaggi e turismo, assistenza turistica, crediti e tutela giudiziaria). In tale contesto assume particolare importanza la articolata disciplina varata a tutela del consumatore-utente (norme in materia di pubblicità ingannevole, viaggi e vacanze 'tutto compreso', fondo di garanzia per il turista, multiproprietà).

Il capitolo '**prove di federalismo**' intende fornire un quadro delle riforme varate per introdurre elementi di autogoverno delle comunità (ordinamento delle autonomie locali, riforme 'Bassanini', cooperazione Stato-Regioni, riordino Ministeri, riorganizzazione del Governo, riforma legge elettorale regionale, progetto ordinamento federale Repubblica).

Nella convinzione che ambiente, cultura, turismo costituiscano le basi fondanti di un serio e duraturo sviluppo (come peraltro sottolineato dal Programma di Sviluppo del Mezzogiorno) e che i parametri della **sostenibilità ambientale** vadano intesi, anche per il turismo, *“come sistema non di vincoli, ma di opportunità verso le quali orientare scelte di sviluppo”* (P.S.M.), si è ritenuto utile allargare l'orizzonte della ricerca alle **RISORSE DEL TURISMO (ambiente, paesaggio, beni e attività culturali)**. Proprio la disponibilità di tali risorse può valorizzare gli investimenti turistici. Al contrario, un loro depauperamento comporta anche un proporzionale impoverimento del valore degli investimenti turistici.

Viene così tracciato un esame che spazia dalla originaria normativa sulla protezione delle bellezze naturali, ai decreti e alla legge 'Galasso', al Ministero dell'Ambiente, alle aree protette, alla rete ecologica nazionale, alla difesa del mare e delle coste, alla valutazione di impatto ambientale, agli incendi boschivi ed alla relativa attività di prevenzione. Né manca l'esame di testi legislativi (tuttora al vaglio parlamentare) che introducono anche in Italia norme in materia di contabilità ambientale (ossia di valutazione della sostenibilità ambientale degli interventi).

L'analisi della legislazione in materia di **beni e attività culturali** prende l'avvio dalla organizzazione centrale e dei poteri locali, traccia le linee della legge-quadro sul volontariato, soffermandosi quindi sul funzionamento dei musei statali, sulla gestione dei beni culturali. Specifica attenzione è dedicata alle **risorse culturali e Mezzogiorno**, asse centrale degli interventi delineati dal Programma di Sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006. Grande interesse è riservato alla felice intuizione dei cosiddetti **parchi letterari**, ormai in via di diffusione nel nostro Paese, così come alla sicurezza e tutela del patrimonio cultu-

rale, agli immobili per teatri e attività culturali, nonché alle *fondazioni culturali* in via di costituzione.

Il recente testo unico in materia di beni culturali, ambientali e paesaggistici costituisce d'altro canto una vera e propria pietra miliare nel processo di riordino e semplificazione normativa del comparto.

L'esame della attività normativa comprende quindi le pronunce e le osservazioni formulate dalla *autorità anti-trust* (intervenuta, a tutela della concorrenza e del mercato, in diverse occasioni in merito alla disciplina regionale di agenzie viaggi, tariffe professionali, accesso alle professioni, nonché sulla normativa statale inerente i servizi marittimi, la vendita di titoli di viaggio, il trasporto pubblico locale, la sostituzione di concessioni amministrative).

Piuttosto poderoso risulta poi il capitolo relativo al conflitto che ha contrapposto sin dalla loro costituzione le Regioni allo Stato centrale. L'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale prende avvio dalla prima attuazione dell'ordinamento regionale, per poi analizzare le pronunce in materia di vincolo e classificazione alberghiera, legge-quadro statale, professioni turistiche, agenzie viaggi, liberalizzazione prezzi, imprenditoria femminile, associazioni non lucrative, demanio marittimo. Ripetute occasioni di scontro istituzionale si sono palesate per l'attività promozionale all'estero delle Regioni.

Ma il punto più aspro del confronto ha riguardato la stessa esistenza del Ministero del Turismo, soppresso a seguito del referendum popolare proposto da un cospicuo numero di Regioni.

Altro tema di scontro prolungato (per oltre quindici anni) riguarda la delicata materia dei beni ambientali e paesaggistici, a cominciare dai vincoli posti dal decreto e dalla legge 'Galasso'

varati a metà degli anni '80, sino ai conflitti più recenti in materia di competenze per la tutela paesaggistica.

La seconda parte è quindi chiusa da un esame del testo del progetto di  **riforma della legge-quadro** , da diversi anni in discussione al Parlamento, più volte riscritto e che registra un cammino faticoso ed incerto.

Un ruolo centrale assume nella pubblicazione la  **REGIONE PUGLIA** , con un esame dettagliato ( **PARTE III** ) delle ormai trentennali politiche regionali in favore del turismo.

Dopo un preliminare esame dei principi contenuti nello Statuto regionale, nonché delle previsioni inserite nel Regolamento del Consiglio, si traccia un quadro degli elementi di  **programmazione**  che hanno caratterizzato le scelte regionali (Piano Regionale di Sviluppo del 1982, centri pilota, piano turistico regionale, progetto integrato di evoluzione turistica).

L'analisi della  **organizzazione pubblica**  del turismo in Puglia prende avvio dal progetto di ristrutturazione ipotizzato sin dal 1980 per pervenire al riordino dell'amministrazione turistica varato nel 1996.

Particolarmente variegata risulta poi la normativa afferente la  **disciplina diretta ed indiretta**  del comparto turistico.

Per le attività propriamente turistiche si analizza la regolamentazione relativa ad  **attività ricettiva, agenzie viaggi e turismo, liberalizzazione prezzi**  e albo direttori d'albergo. Anche la normativa sulle  **cooperative sociali**  presenta aspetti riguardanti il turismo, interessato anche dalla  **attività faunistico-venatoria**  e dal relativo piano regionale. Indubbi riflessi rinvengono inoltre dall'uso del  **demanio marittimo** , ormai di competenza regionale.

Fondamentale, per gli effetti che produce, risulta la normativa relativa ad  **urbanistica**  e territorio. In tale contesto l'esa-

me parte dalle norme su tutela e uso del territorio, per poi passare alla disciplina *'provvisoria'* (in vigore sin dal 1990) in attesa della approvazione del PUTT. Specifica attenzione è quindi dedicata ai cosiddetti *'decreti Galassini'* in Puglia ed agli interventi statali e regionali per la tutela dei beni.

Non poteva mancare un esame del Piano Urbanistico Territoriale Tematico per il Paesaggio, adottato ma non approvato in via definitiva dalla Regione e per il quale il Consiglio dei Ministri ha adottato i *poteri sostitutivi*.

In materia di **ambiente** si traccia tra l'altro un profilo dell'Agenzia regionale (ARPA) e della normativa della Puglia per la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA).

Grande rilevanza nelle politiche regionali pugliesi assume il capitolo relativo alle **Incentivazioni**, a partire dai primi interventi regionali (promozione e propaganda, pro-loco, pedaggi autostradali, attività termale, turismo sociale e giovanile, manifestazioni turistiche ed eventi sportivi).

Un ruolo tuttora importante assumono le incentivazioni derivanti da fondi statali e comunitari (Programma Integrato Mediterraneo, Programmi Operativi Plurifondo 1991-93 e 1994-99, *'Leader I e II'*, turismo rurale, Programma Operativo Multiregionale, programmi *'Interreg II'* Italia-Albania e Italia-Grecia, patti territoriali. In Puglia si registra il primo caso in Italia di finanziamento di un *'contratto di programma'* specificamente riservato al settore turistico.

Rilevanti si manifestano, per le connessioni strategiche e per la consistenza dei flussi finanziari previsti, l'Intesa istituzionale di programma siglata tra Governo centrale e Regione Puglia e la bozza del Programma Operativo Regionale (POR) 2000-2006, nel cui ambito assume un ruolo decisivo il patrimonio pugliese di storia, cultura e ambiente, beni e attività culturali, boschi ed aree protette.

A questo proposito è parso utile dar conto anche del contesto forestale regionale e della piaga drammatica degli incendi boschivi. Quanto alle aree protette, oltre ad una indicazione dettagliata delle stesse (comprese le aree protette su iniziativa dello Stato in Puglia), si esamina la legislazione regionale (con la relativa individuazione di aree da sottoporre a tutela), il progetto della Rete dei Servizi per l'Educazione Ambientale, nonché le proposte di Siti di Importanza Comunitaria.

La pubblicazione si chiude, oltre che con le indicazioni bibliografiche, con riflessioni sui trenta anni di esperienza di attività regionale in Puglia, dagli originari interventi pionieristici dei primi anni '70 sino alla conclusione della VI legislatura regionale, con un bilancio comprensivo anche del livello di efficienza ed efficacia della spesa, del ruolo degli enti locali ed una valutazione delle interrelazioni profonde tra ambiente, territorio e sviluppo del turismo in Puglia.

Per una più agevole consultazione della congerie di riferimenti normativi, è parso utile indicare analiticamente le principali norme richiamate.

**Leonardo Rubino**

*Finito di stampare nel luglio 2000*  
*dalla Tipolitografia Policarpo - Via Calvario, 9/11 - 74011 Castellaneta*  
*per conto della **DIELLE comunicazione***

---

*impaginazione a cura di*  
*Saverio De Florio (Publimodel) - via D. Peluso, 113 - 74100 Taranto*



**Leonardo Rubino**, in servizio presso la Regione Puglia dal 1975, è laureato in Scienze Politiche - indirizzo politico-amministrativo (con una tesi in diritto regionale e degli enti locali) presso l'Università degli Studi di Bari, ove si è anche specializzato in 'Scienze delle Autonomie Costituzionali' e perfezionato in 'Comunicazione e Pubbliche Relazioni'.

Iscritto all'Ordine Nazionale dei giornalisti - elenco pubblicitari, è autore di diversi saggi e pubblicazioni tra cui:

- La legislazione regionale pugliese di contenuto erogatorio (1987);
- Il turismo in Puglia - politiche regionali, flussi, strutture (1988);
- La potestà legislativa regionale in materia di turismo (1990);
- Demanio marittimo e interessi turistici (1990);
- L'agriturismo in Puglia (1991);
- Il sistema turistico pugliese: domanda e offerta nel decennio 1981-90 (1992);
- Taranto: quale turismo? (1992);
- L'offerta culturale in Italia, aree della vitalità e aree della povertà (1993);
- Il POP Puglia 1994-99 (1995);
- Comunità Europee e politiche regionali (1996);
- La Regione Puglia e gli interventi comunitari (1997).



ISBN 88-900490-0-6



9 788890 049002 >

L. 52.000 € 26,856