Relazione illustrativa alla proposta di legge n. 1

a iniziativa dei Consiglieri Cesetti, Ruggeri

ABROGAZIONE DELLA LEGGE REGIONALE 13 DICEMBRE 2021, N. 35 (ISTITUZIONE DELL'AGENZIA PER IL TURISMO E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE MARCHE (ATIM). MODIFICHE ALLE LEGGI REGIONALI 11 LUGLIO 2006, N. 9 E 30 OTTOBRE 2008, N. 30)

Signori Consiglieri,

con la legge regionale 13 dicembre 2021, n. 35 veniva istituita l'Agenzia per il turismo e l'internazionalizzazione delle Marche (ATIM) "Al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attività della Regione nella promozione, sviluppo e competitività del territorio" (articolo 1, comma 1, l.r. 35/2021).

Come già osservato nella relazione di minoranza alla proposta di legge n. 37/21 - ora l.r. 35/2021 - con la predetta legge si è voluta creare una sovrastruttura che di fatto ha commissariato, oltre alla delega al turismo e all'internazionalizzazione, anche le deleghe relative alle risorse territoriali, culturali, economiche e produttive del territorio atteso che ATIM avrebbe, addirittura, dovuto svolgere le funzioni e le attività (oggi, possiamo dire, disattese) di cui alla legge istitutiva "garantendo l'unitarietà, il coordinamento, l'efficacia degli interventi" nei molteplici settori di competenza, così come individuati al comma 3 dell'articolo 1 della l.r. 35/2021, e così creando i presupposti per esautorare gli Assessori competenti.

Era necessario invece riorganizzare il sistema turistico e culturale all'interno di una visione unitaria proprio per migliorare l'efficacia e l'efficienza di tutte le attività della Regione nella promozione del territorio e per questo bisognava anche rimediare al grave errore di aver separato il turismo dalla cultura.

Invece, come pure da noi già previsto in sede di discussione della proposta di legge n. 37/21, l'ATIM si è rivelata oggi una sovrastruttura tanto costosa quanto inutile per i cittadini marchigiani e addirittura dannosa.

E non vi erano ragioni di affidare all'Agenzia funzioni e attività alle quali ben potevano, e dovevano, provvedere direttamente i competenti Dipartimenti - con i relativi Direttori e le relative strutture organizzative - dell'Amministrazione regionale.

Viene a sostegno e conforto di quanto sostenuto in Aula dal Relatore di minoranza, in occasione della discussione della proposta di legge n. 37/21, ora l.r. 35/2021, e della conseguente discussione sui numerosi emendamenti presentati dal Gruppo Pd e sui relativi articoli, la Corte dei Conti-Sezione Regionale di Controllo per le Marche in occasione della parifica del Rendiconto Generale della Regione Marche per l'esercizio 2022.

Invero, rileva la Corte che "la scelta del legislatore regionale di creare l'Agenzia ATIM 'al fine di migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attività della Regione nella promozione, sviluppo e competitività del territorio' non appare coerente proprio con i principi di efficacia, efficienza ed economicità, come sovente accade quando le amministrazioni territoriali 'spostano' l'esercizio di compiti e funzioni in capo ad organismi strumentali (in tal caso, di nuova creazione) moltiplicando in tal modo costi e attività in luogo di una più agile e razionale cura, in via diretta, delle proprie attribuzioni. In proposito, si rileva che, mentre l'Amministrazione regionale, all'interno della Giunta e del relativo Dipartimento 'Sviluppo economico', già disponeva e tuttora dispone di una Struttura 'Turismo' nella quale risultano in servizio, tra l'altro, un dirigente e quattro posizioni organizzative (agg. 12 settembre 2023 – fonte: sito internet Regione Marche), la nuova agenzia ATIM, oltre al Direttore (articoli 5 e 6 della l.r. 35/2021), ha già definito un proprio organico (con decreto del Direttore n. 33 del 4 aprile 2023), prevedendo altre due figure dirigenziali e varie figure professionali" per un totale di n. 13 unità con un costo ulteriore di euro 493.703,21.

E per tacere che, rileva ancora la Corte dei Conti, "Sempre con riferimento alle spese di

personale, il bilancio preventivo 2023 della Agenzia (fonte sito web Regione Marche/ATIM) mostra costi del personale, pari ad euro 748.000,00, dunque superiori all'importo indicato nella tabella sopra esposta (annessa al decreto del Direttore n. 33 del 4 aprile 2023 cit.).".

Gli insistenti e puntuali rilievi della Corte dei Conti inducono a ritenere che la l.r. 35/2021 possa anche presentare profili di illegittimità costituzionale se è vero che nella Relazione annessa alla decisione di parificazione del Rendiconto Generale della Regione Marche per l'esercizio 2022, anche per quanto riguarda ATIM, si eccepisce che:

"In definitiva, non può non rilevarsi come la scelta della Regione di svolgere non pochi dei propri compiti costituendo enti ed organismi o servendosi di altri enti ed organismi, finisca per comportare – quale che sia la natura giuridica di tali enti ed organismi – l'emersione per il bilancio regionale di nuove voci di spesa impiegate per la creazione ed il mantenimento dell'autonomia 'soggettiva' dei nuovi o diversi organismi. Sotto tale profilo, si evidenzia, altresì, che la duplicazione di strutture od organismi che svolgono attività analoghe o similari mal si concilia con gli stessi principi costituzionali in tema di pubblica amministrazione e di equilibrio di bilancio (artt. 81 e 97 Cost.), a prescindere dalla natura giuridica dei vari enti ed organismi cd. strumentali. In questa ottica, va sottolineato che l'autonomia organizzativa dell'Amministrazione regionale soggiace pur sempre al principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.) che, letto alla luce di quello dell'equilibrio di bilancio, vincola l'amministrazione pubblica a impiegare nel modo più efficiente possibile tutte le risorse di cui dispone; in altri termini, 'il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale' (Corte cost., 29 novembre 2017, n. 247)." (Cfr. Relazione, pagg. 644-645).

Senza ricorrere alla previsione dell'istinto ma avvalendoci della consapevolezza della ragione, non è difficile ritenere che proprio sulla base dei suddetti rilievi la Corte dei Conti possa, se non debba, sollevare d'ufficio, o su richiesta del Procuratore regionale, in via incidentale nel prossimo giudizio di parifica la questione di legittimità costituzionale della l.r. 35/2021 perché in contrasto, quanto meno, con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica garantiti dall'articolo 119, primo comma, Costituzione.

Anche in questa consapevolezza ci conforta l'insegnamento della Corte dei Conti quando (con riferimento ad ATIM) afferma, tra l'altro, che "… sebbene non vi siano norme espresse che, come avviene per le partecipazioni societarie con il TUSP (v. art. 20), pongano specifici obblighi di razionalizzazione in tema di ricorso della Regione ad organismi di diritto privato di natura non societaria o ad altri organismi di qualsivoglia natura giuridica, ciò di per sé non abilita l'Amministrazione regionale ad un esercizio della propria autonomia organizzativa estraneo ai canoni di ragionevolezza, di buon andamento e di sana gestione finanziaria, ancor più quando il ricorso ai predetti organismi" (ATIM) "e l'erogazione agli stessi di ingenti risorse finisca per ostacolare la piena osservanza dei principio di universalità del bilancio (cfr. Principio n. 3, allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011), con tutte le conseguenze che questo rischia di generare sul versante del monitoraggio della finanza pubblica e dell'utilizzo delle risorse pubbliche." (Cfr. pag. 37, Sintesi e Conclusioni - Giudizio di parificazione del Rendiconto Generale esercizio 2022 della Regione Marche – Udienza 26/10/23).

Per tacere che a distanza di oltre due anni dall'approvazione della legge istitutiva dell'ATIM, mentre non si scorge alcun risultato utile conseguito, si vedono invece bene i disastri generati dal suo operare senza disciplina, che è stata all'evidenza sempre accantonata, e senza onore che è stato perso e con esso irrimediabilmente pregiudicate proprio "l'efficacia e l'efficienza dell'attività della Regione nella promozione, lo sviluppo e competitività del territorio" che ATIM, per volontà della legge, doveva invece migliorare.

Come pure sono stati irrimediabilmente disattesi "l'unitarietà, il coordinamento e l'efficacia degli interventi" che invece ATIM doveva garantire e, infine, è stata pregiudicata "l'immagine" della Regione Marche che doveva pure valorizzare.

In definitiva, le finalità e l'oggetto della legge non sono stati in alcun modo conseguiti, mentre le funzioni e le attività di ATIM non sono state esercitate e quando lo sono state le conseguenze si sono rivelate pregiudizievoli per l'Istituzione Regione Marche.

Basti pensare che ATIM non ha neanche ritenuto di partecipare al Forum Internazionale del Turismo - promosso per un confronto tra istituzioni e operatori a livello internazionale - tenutosi il 24-25 novembre scorso a Baveno alla presenza del Ministro del turismo, tanto che gli organi di stampa hanno sottolineato che "Le Marche disertano il Forum del turismo, l'imbarazzo degli operatori"; questi

ultimi hanno avuto modo di rilevare che “a Baveno la nomenclatura era tutta schierata. Mancavamo solo noi” (le Marche) e che invece “esserci è un imperativo” perché “Sono momenti di forte condivisione. Si scambiano idee, si colgono spunti.”.

Invece, come è stato osservato, “Una strada che …… dell’Atim, l’agenzia della Regione che si occupa di sviluppo del turismo e internazionalizzazione, non ha percorso” tanto che, è stato pure osservato, “Per un territorio che sta investendo sulla riqualificazione delle strutture alberghiere, sui borghi e sull’aeroporto, questa assenza è una contraddizione”.

Proprio la vicenda Aeroporto, che tanto ci ha occupato in questi ultimi mesi e ci occupa in questi giorni, costituisce la prova più evidente degli effetti pregiudizievoli per la Regione Marche dell’attività di ATIM.

La surreale vicenda ATIM, Aeroitalia, Aeroporto - che ha creato un danno incalcolabile per l’immagine nazionale ed internazionale delle Marche - non solo rischia di vanificare il risanamento finanziario dell’Aeroporto stesso disposto nella scorsa legislatura, ma può produrre gravi conseguenze per le imprese che operano nell’ambito dell’economia aeroportuale e nel suo indotto con pesanti effetti anche per i livelli occupazionali; gravi conseguenze pure per l’economia regionale perché anche le imprese non operanti nell’ambito dell’economia aeroportuale sono fortemente preoccupate per le vicende in atto a causa delle inevitabili ripercussioni nei rapporti con i partners nazionali ed internazionali.

Come sostenuto dai presidenti regionali di Confartigianato e Cna: “Per gli imprenditori poter contare sui voli di continuità è fondamentale per sviluppare relazioni commerciali e mercati” e “altrettanto rilevanti sono i voli per l’Europa messi in campo autonomamente da Aeroitalia e che hanno una funzione importante per il business e il turismo, che se non garantiti questi possono essere assegnati ad altre compagnie.”.

Come pure l’allarme lanciato, già alla fine del mese di ottobre 2023, dalle sigle sindacali Filt Cgil, Fit Cisl e Uiltrasporti le quali sottolineavano: “Siamo preoccupati per il futuro sviluppo dell’aeroporto – proseguono – per l’occupazione del personale diretto impiegato, per tutto l’indotto coinvolto e per gli eventuali effetti negativi sul turismo della Regione”.

La vicenda legata al contratto 31/7/2023 fra ATIM e Aeroitalia, i conseguenti “rimpalli” di responsabilità contrattuali, i rilanci di ATIM da euro 750 mila a 1 milione, come ad un tavolo di gioco e dimenticandosi che trattasi di soldi pubblici, come pure le minacciate (anche se all’evidenza infondate) richieste di risarcimento, addirittura di 25 milioni di euro, con le sue ripercussioni sull’Istituzione Regione Marche, fanno pensare ad una inenarrabile superficialità.

Non vi è chi non veda come la reazione (pretestuosa) di Aeroitalia - che all’esito di un presunto inadempimento di ATIM relativo al contratto di marketing, oltre ad interrompere i voli per Bucarest, Vienna e Barcellona, ha manifestato l’intenzione di interrompere i voli di continuità per Roma, Milano e Napoli assegnati con bando Enac - faccia pensare ad un possibile legame (se sussistente contra legem) tra le due questioni.

Anche perché il Direttore Generale di Enac ha sentito il dovere di precisare che il contratto di marketing territoriale di 750.000 euro “non è mai stato oggetto di discussione sui suoi tavoli. Anche se comunque, secondo l’Ente, non era una buona idea.”. Tanto basta.

Ed è preoccupante che tutta questa vicenda sia avvenuta nell’assenza e nel silenzio degli organi di indirizzo politico e di controllo e nonostante che già nell’ottobre 2023 avevamo avuto modo di osservare che con la creazione di ATIM non solo era stata esautorata la struttura regionale competente per le politiche turistiche, ma la stessa Agenzia operava senza le necessarie direttive, come invece previsto dalla legge regionale istitutiva; già a quel tempo avevamo modo di ribadire che la legge stessa “vada quanto prima cambiata radicalmente per evitare non solo che si ripeta quanto avvenuto con Aeroitalia, ma anche lo spreco di denaro pubblico, visto che comunque la Giunta regionale ha fino ad oggi assegnato ad ATIM ingenti risorse, a cui non è corrisposto alcun risultato”.

Ed il tempo è giunto, tanto che sussiste la urgente necessità di abrogare la l.r. 35/2021 affinché la Regione, anche attraverso le proprie strutture organizzative, si riappropri delle proprie prerogative, dei propri doveri e, soprattutto, possa adempiere ai propri doveri e su tutti quelli di indirizzo e controllo per il corretto utilizzo delle risorse pubbliche e per una corretta affermazione dei principi di legalità, imparzialità ed economicità costituzionalmente previsti.

Ed anche in questa nostra convinzione, già manifestata durante la discussione della pdl istitutiva, siamo confortati dalle osservazioni della Corte dei Conti che, nella più volte citata Relazione annessa alla decisione di parificazione, ribadisce ed ammonisce circa il “principio generale dell’ordinamento secondo cui le pubbliche amministrazioni hanno l’obbligo di far fronte alle ordinarie competenze

istituzionali con le proprie strutture e i propri servizi e, dunque, con il migliore e più produttivo impiego delle strutture e delle risorse umane e professionali di cui dispongono".

Se questo principio fosse stato rispettato e praticato di sicuro le donne e gli uomini incardinati nelle strutture e nei servizi della Istituzione Regione mai avrebbero stipulato il contratto di servizi di marketing 31/7/2023 invece sottoscritto da ATIM, né avrebbero potuto farlo e così avrebbero potuto assicurare, anche perché a ciò tenuti dalla legge, "il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione" per impiegare nel modo più efficiente possibile le risorse pubbliche e per "migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'attività della Regione nella promozione, sviluppo e competitività del territorio". Principi ed obiettivi, invece, disattesi da ATIM.

E nell'adempiere alle loro funzioni pubbliche lo avrebbero di sicuro fatto "con disciplina ed onore" cosa che non ha fatto ATIM e per questo la stessa deve essere "spazzata via dalla Regione Marche".

La proposta di legge, sebbene presentata nella scorsa legislatura, non è mai stata esaminata e si ravvisa, pertanto, la necessità della sua ripresentazione nell'identico testo anche in relazione al giudizio di parificazione che si terrà nell'udienza già fissata per il 30 ottobre 2025.

La presente proposta di legge è composta dall'articolo 1 che abroga la l.r. 35/2021.