

SOCIETÀ ITALIANA DEGLI STORICI DELL'ECONOMIA
IN COLLABORAZIONE CON
ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STORIA ECONOMICA "F. DATINI" – PRATO

TRA VECCHI E NUOVI EQUILIBRI
DOMANDA E OFFERTA DI SERVIZI IN ITALIA
IN ETÀ MODERNA E CONTEMPORANEA

A CURA DI IGINIA LOPANE
CON LA COLLABORAZIONE DI E. RITROVATO

*Atti provvisori del quinto Convegno Nazionale S I S E
Torino 12-13 novembre 2004*

Avvertenza

Il contenuto è tratto dal cd-rom avente questo frontespizio e, salvo la diversa paginazione, è identico al seguente volume a stampa:

Società Italiana degli Storici dell'Economia, *Tra vecchi e nuovi equilibri domanda e offerta di servizi in Italia in età moderna e contemporanea. Atti del quinto Convegno nazionale, Torino, 12-13 novembre 2004*, a cura di Iginia Lopane - Ezio Ritrovato, Bari, Cacucci Editore, 2007

ISTITUTO INTERNAZIONALE DI STORIA ECONOMICA "F. DATINI"
PRATO –2006

L'ITALIA "PAESE NOIOSO": I PROBLEMI DELL'OFFERTA ALBERGHIERA FRA XIX E XX SECOLO

PREMESSA

Il turismo italiano ha dovuto sempre fare i conti con la difficoltà dell'offerta ricettiva di adeguarsi agli standard qualitativi e quantitativi della domanda. E' probabile che i pochi alberghi di lusso non si discostassero dai livelli internazionali, consentendo alle mete italiane più rinomate di preservare la loro immagine e di diffondere fra i ricchi del mondo il gusto della vacanza in Italia. Fu l'aumento del turismo dei ceti medi, permesso dallo sviluppo dei redditi e dalla riduzione delle tariffe di trasporto, a far emergere l'inadeguatezza della ricettività italiana anche a causa della disattenzione che circondava il settore nonostante l'importanza, accertata e divulgata negli ambienti politici ed economici delle entrate turistiche per l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. Alla totale ignoranza delle classi dirigenti sul ruolo del turismo nello sviluppo economico italiano corrispondeva la mancanza di una diffusa cultura dell'accoglienza che favorisse il miglioramento delle strutture ricettive.

A questo deficit di cultura, che credo rappresenti la causa prima dell'arretratezza italiana, va ascritto il ritardo, che la pubblicistica specializzata non mancò di sottolineare, nell'offerta di servizi turistici e quindi l'incapacità di cogliere pienamente l'eccezionale occasione che la congiuntura economica internazionale andava approntando. In altre parole il successo turistico dell'Italia, avvenne e proseguì, almeno in una certa misura, *malgré soi* e malgrado il settore richiedesse in minore misura quei fattori solitamente invocati dalla storiografia come determinanti nei processi d'industrializzazione. Questo lavoro mira a fornire delle risposte sulle cause che concorsero a deprimere gli introiti del turismo italiano e a farlo risultare perdente nella concorrenza fra le grandi mete turistiche internazionali, rispetto alla Francia, in specie, che ne ricavava entrate valutarie per il doppio se non per il triplo; e, almeno in termini relativi, alla Svizzera e all'Austria, modelli di efficienza e di successo.

Sebbene si sia spesso e a ragione invocata l'inadeguatezza di capitali e di credito, l'esame della letteratura specialistica coeva suggerisce di non trascurare l'imponente e diffuso deficit di cultura sia delle élites, che determinarono scelte di politica economica spesso conflittuali rispetto a uno sviluppo turistico, sia del ceto imprenditoriale, responsabile della qualità dell'ospitalità, sia della popolazione, che nel turista vedeva solo un'occasione di temporaneo e spesso illecito guadagno.

Per importanti che fossero le difficoltà di accesso al credito e le condizioni finanziarie delle amministrazioni comunali che ebbero un peso rilevante, quanto e forse più dei governi centrali, nello sviluppo delle località turistiche, indagare sui motivi che stentaronο a fare affermare una coerente politica per il turismo e che impedironο la diffusione della cultura dell'ospitalità, può aprire la strada a una riflessione sui fattori socio culturali, oltre che economici, della debolezza dello sviluppo turistico italiano. In particolare l'estrema povertà dell'offerta turistica del Mezzogiorno fornisce una prova ulteriore al paradigma che vede andare quasi di pari passo sviluppo turistico e sviluppo economico.

1. L'OFFERTA ALBERGHIERA FRA LA FINE DEL SECOLO XIX E LA SECONDA GUERRA MONDIALE

Alla fine del Settecentο, con l'incremento del numero dei granturisti si era andata affermando una specializzazione della struttura ricettiva italiana che nel tempo produsse la differenziazione dei servizi in base alle disponibilità della clientela. Con lo sviluppo delle ferrovie, ad esempio, erano sorti alberghi di transito in cui servizio e arredi, anche nelle categorie superiori, erano più semplici rispetto agli alberghi di soggiorno delle località di villeggiatura. Edifici appositi ospitavano gli alberghi più grandi e prestigiosi mentre quelli più piccoli, a conduzione familiare, avevano continuato a utilizzare palazzi e case adattati alla funzione alberghiera. Contestualmente si moltiplicavano ristoranti, bar, stabilimenti termali e balneari, rifugi alpini, ecc.

Ma, alla fine dell'Ottocento, - a parte poche località di eccellenza, (la Riviera ligure, il lido di Venezia, qualche centro termale, la costiera sorrentina e Capri, Taormina) dove esisteva una ricettività turistica di alto livello anche per il massiccio intervento di capitali e professionalità esterne, spesso stranieri - gli alberghi italiani peccavano sia per quantità, sia, ancor più, per qualità. Agli inizi del Novecentο in alcuni segmenti ricchi e già in via di promettente espansione, come quello degli sport invernali, la mancanza di una ricettività confortevole ma a costi contenuti, sul modello svizzero, impediva lo sviluppo turistico delle località montane così che anche i turisti italiani preferivano recarsi all'estero¹. Insomma si era ben lontani dal modello di turismo diffuso che si andrà col tempo affermando.

Purtroppo mancano dati disaggregati sull'offerta ricettiva del periodo prebellico: si sa solo che nel 1915 esistevano 8.036 esercizi di cui non si conosce né il livello, né dimensioni, né la distribuzione sul territorio. Il confronto con la successiva indagine Enit, iniziata nel 1922 e conclu-

¹ P. C. Chioberto, *I piccoli alberghi svizzeri* in "Le Vie d'Italia" (da ora LVI), II, 1918, 1, ; A. Gerelli, *Per lo sviluppo del turismo invernale in Italia*, in "LVI", II, 1918, 1; L. V. Bertarelli, *Le società alpine e gli alberghi di montagna*, in "LVI", II, 1918, 2; L. Petronio Zavattaro, *Il problema turistico della montagna*, in "LVI", III, 1919, 10.

sa nel 1924², induce a pensare che questo dato includesse i soli alberghi, non locande e affittacamere, con circa 150.000 letti. Essa era dislocata prevalentemente nelle regioni settentrionali con qualche addensamento in Toscana, a Roma, e nel golfo di Napoli.

Con la guerra, distruzioni, requisizioni e fallimenti la ridussero ulteriormente mentre per le difficoltà nei trasporti i viaggi in Italia divennero insicuri e scomodi attirandosi le critiche della pubblicistica straniera³ proprio quando il deficit della bilancia dei pagamenti, per la contrazione delle rimesse determinata dal ridimensionamento dell'emigrazione, avrebbe richiesto che le entrate turistiche aumentassero rapidamente.

Per questa emergenza il turismo fu incluso fra gli argomenti di studio della "commissione del dopoguerra"⁴ che indusse il governo a una embrionale e limitata politica d'intervento⁵ imperniata sull'istituzione dell'Enit, l'ufficio di coordinamento e propaganda del turismo italiano. Non si affrontò infatti la questione del credito alberghiero, uno dei maggiori vincoli allo sviluppo dei servizi ricettivi, data la cautela degli investitori italiani e l'allontanamento di quegli imprenditori stranieri, specie svizzeri, austriaci e tedeschi che avevano lanciato tante località italiane. Per favorire la costruzione di nuovi alberghi, ci si limitò a stabilire qualche esenzione fiscale (dall'imposta e sovrimposta sui fabbricati) e a decretare il vincolo di destinazione.

Pertanto con la ripresa della domanda sia interna, sia estera lo squilibrio fra domanda e offerta provocato e dalla crisi dell'industria alberghiera e da quella del mercato immobiliare emerse in tutta la sua ampiezza. Già alla fine della guerra per il crollo dell'offerta era stato necessario autorizzare i prefetti a calmierare, quando necessario, le tariffe alberghiere⁶ ma con risultati esigui. Sia per l'aumento della domanda, favorita dalla progressiva svalutazione della lira, sia per l'inflazione i cui effetti nel settore alberghiero furono acuiti dalla notevole contrazione dell'offerta, i prezzi delle camere d'albergo andarono progressivamente crescendo, senza alcuna regola o controllo. Di conseguenza l'offerta aumentò ma il clima di euforia speculativa che contrassegnò il mercato turistico italiano fino al 1926 fece nascere prevalentemente iniziative preca-

² In base a quest'indagine risultarono in esercizio 9.806 alberghi con 234.056 letti, cui si dovevano aggiungere 17.269 locande con meno di cinque letti e 45.952 affittacamere.

³ AME/AC (Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri/Ambasciat6a del Cairo) , 1919-23, RG 16/41.

⁴ Nell'ambito della XX sezione della Commissione, destinata ai trasporti e alle comunicazioni, il VII sottogruppo fu intitolato al turismo. Vi parteciparono Maggiorino Ferraris, L. Vittorio Bertarelli, Carlo Montù, presidente dell'Associazione per il movimento dei forestieri.

⁵ Per le tensioni fra i componenti del sottogruppo i lavori si arenarono e dell'imposta di soggiorno e del credito alberghiero non si riuscì a discutere Archivio Centrale dello Stato (da ora ACS) , *Guerra europea*, sez. XX, b. 273, lavori preparatori, all. a lett. M. Ferraris 18 gennaio 1919).

⁶ RDL 3 gennaio 1918, n. 12; N. Muzzarelli, *Il turismo in Italia tra le due guerre*, in "Turistica" VI, 1997, p. 64.

rie da parte di albergatori improvvisati⁷. Ciò nonostante il primo censimento dell'Enit (iniziato nel 1923 ma completato nel 1925) mise in luce che, rispetto alla dotazione di altri paesi di forte richiamo turistico, della Svizzera per esempio, la densità delle iniziative turistiche o, come si direbbe ora, l'indice d'industrializzazione turistica, fosse in media assai basso. In altre parole il *gap* italiano si manifestava oltre che sul piano della qualità, anche su quello della quantità.

Il censimento registrò 27.075 strutture definite come alberghiere per circa 400.000 letti, di cui però solo 9.806 disponevano di più di 5 letti (per un totale di 234.056), mentre le altre 17.269 erano probabilmente solo delle locande. Esistevano poi 1.492 alberghi stagionali e 45.952 affittacamere. Secondo questo censimento gli alberghi davano occupazione a 54.211 addetti, cioè uno ogni 4 letti, con una media per esercizio pari a 5-6. Era la prova di una struttura ricettiva basata su piccole aziende a conduzione familiare e diversamente da quanto si era sempre creduto - si diceva che abbondassero gli alberghi di lusso - di livello talmente basso⁸ che si rese indispensabile l'avvio di una politica di controllo della qualità dei servizi ricettivi che obbligò gli albergatori ad apportare miglioramenti igienici, pena la chiusura dell'esercizio⁹.

Per valutare, nonostante la scarsa attendibilità dei dati e la difformità delle rilevazioni, il cambiamento nella consistenza dell'offerta turistica è però più opportuno trascurare il censimento del 1925 e confrontare i dati risultanti dai censimenti sia industriali, sia demografici dell'Istat in base ai quali si desume che il numero di alberghi registrato per il 1927, anno culmine della fase di boom, risentisse dell'esplosione di questa offerta precaria e marginale. Infatti dai 21.622 alberghi del 1927, già molto ridimensionati rispetto al dato del 1925, si scese ai 14.312 del censimento della popolazione del 1931 mentre le più accurate indagini del Tagliacarne nel 1935 avrebbero registrato solo 6.272 alberghi, dato confermato dal censimento industriale del 1937, ritenuto il più affidabile, che ne riporta 6.129. Se si includevano pensioni e locande, escludendo solo gli affittacamere, la struttura ricettiva contava 22.207 esercizi, e si può supporre quindi che essa avesse conservato le dimensioni rilevate dieci anni prima¹⁰ e che, dopo l'aumento incontrollato del dopoguerra dovette verificarsi, e per l'aumento dei controlli e per il capovolgimento della congiuntura, una notevole scrematura.

⁷ L'analisi è dell'on. Pinchetti, rappresentante degli albergatori Atti Parlamentari (da ora AP), *Camera*, seduta dell'8 maggio 1936).

⁸ G. Mariotti, *L'Italia turistica*, Roma, Enit, 1929, p. 113. Pochi gli alberghi di lusso, 55; quelli di prima erano 633 e quelli di seconda 1944.

⁹ RDL 24 maggio 1925 n. 1102, (GU n. 157 del 9 luglio 1925).

¹⁰ Rispetto ai dati del 1925, invece, e includendo fra gli alberghi le strutture che nel censimento del 1925 denunciavano più di cinque letti, la contrazione sarebbe del 37%.

In Italia, infatti, la crisi mondiale fu anticipata dalla rivalutazione monetaria che spazzò via le iniziative precarie e le numerose attività che vi erano collegate¹¹. La riduzione delle presenze, a detta degli operatori, fu del 25% e toccò i livelli più bassi nell'inverno fra il 1935 e il 1936, quando la lira era agganciata al blocco dell'oro.

La crisi avrebbe reso evidente come il cambiamento della clientela, o almeno di quella estera, cioè la sua dequalificazione, fosse un dato strutturale che avrebbe richiesto un'offerta adeguata a un turismo che stava già assumendo caratteri di massa, composto da viaggiatori provvisti di redditi di medio livello. La domanda internazionale – avanzò il dubbio che quella nazionale dipendesse in buona parte da un turismo d'affari che doveva avere, peraltro, esigenze simili a quella internazionale – pretendeva strutture confortevoli negli arredi e nei servizi ma non lussuose, e un'assoluta trasparenza e prevedibilità dei prezzi non indispensabile ai tempi del turismo d'élite, quando la capacità di spesa dei viaggiatori era quasi illimitata.

Per contro il maggiore deficit dell'offerta ricettiva italiana stava nella mancanza di strutture di medio livello e anche di forme alternative di ricettività già sperimentate in altri paesi, come gli agriturismi e gli ostelli della gioventù¹². Se questa era la situazione generale, quella del Mezzogiorno era drammatica tanto che nella seconda metà degli anni Trenta, mentre il regime spendeva a piene mani nella valorizzazione anche turistica delle colonie, poteva essere considerata “appena embrionale”¹³ come dimostrano, del resto, le pubblicazioni dell'Enit *Gli alberghi in Italia* nelle quali il numero di pagine dedicato al Mezzogiorno è talmente esiguo da rappresentare materialmente l'entità del divario. Per alcune regioni, Calabria, Basilicata, Sardegna, l'edizione del 1930 segnala pressappoco lo stesso numero di alberghi delle colonie¹⁴. Buona parte dei piccoli centri spesso non possedeva neanche un albergo¹⁵ e, quando c'era, non brillava per igiene e comfort.

Certo è che, alla fine degli anni Trenta, si paventò l'impossibilità di applicare la normativa sulla classificazione degli alberghi perché i lavori necessari all'adeguamento degli esercizi esistenti avrebbero richiesto investimenti così ingenti da portare alla chiusura di un gran numero di esercizi con effetti opposti a quelli desiderati¹⁶.

¹¹ AP, *Camera*, seduta dell'8 maggio 1936, intervento dell'on. Pinchetti.

¹² M. Troisi, *La rendita turistica. Teoria e fatti*, Bari, 1942, pp. 79-80.

¹³ AP, *Camera*, seduta dell'8 maggio 1936, intervento dell'on. Mancini.

¹⁴ Enit, *Gli alberghi in Italia 1930*, IV ediz, Roma, 1930, censiva 4.600 alberghi in 1200 località dedicando oltre 300 pagine all'Italia centro-settentrionale (da p. 41 a 356) e solo 42 alle regioni meridionali (da p. 359 a 397). V. anche A. Gerelli, *Il problema alberghiero meridionale*, estratto da “Questioni meridionali”, I, 1934, 1-2.

¹⁵ AP, *Senato*, 27 maggio 1938, intervento del sen. Majoni; 28 maggio 1938, intervento del ministro Alfieri.

¹⁶ AP, *Camera dei fasci e delle corporazioni, Commissione legislativa*, 29 maggio 1939, intervento dell'on. Bonardi.

Né si deve pensare che le grandi città offrirono una ricettività soddisfacente. Quella di Roma, come si scoprì quando la capitale fu eletta sede dell'esposizione universale, era inadeguata sia per qualità che per quantità e tale da compromettere l'immagine del regime che, invece per moltiplicarne l'efficacia propagandistica, ne aveva posposta la data, inizialmente prevista per il 1941, al 1942 perché coincidesse con il suo ventennale. C'era perciò una palese discrasia, frutto di anni di abbandono¹⁷ fra la realtà e la funzione di propaganda politica assegnata al settore, che rischiava di trasformare l'E42 in una *débauche* politica oltre che turistica.

Si imponeva perciò una urgente riqualificazione del patrimonio ricettivo italiano e tutti i provvedimenti della seconda metà degli anni Trenta mirarono a bruciare i tempi perché l'Italia e il regime si presentassero in modo da non sfigurare al grande appuntamento internazionale.

In qualche misura la ripresa dei flussi turistici *incoming* dopo l'allineamento della lira del 1936, insieme al miglioramento della congiuntura, fece sì che questi progetti fossero sostenuti da un confortante andamento del settore che, per alcuni aspetti, ritornava sui livelli degli anni Venti. Ma non fu l'aumento della domanda a causare la mole d'interventi decisa dal regime ma esclusivamente la consapevolezza che un fallimento dell'esposizione metteva in gioco il suo prestigio o, per altro verso offriva alla sua magnificazione un *parterre* eccezionale.

Ma poco dopo il clima di tensione internazionale frustrò le speranze che l'aumento e la riqualificazione dell'offerta potessero giovare della ripresa dell'autofinanziamento. Rispetto al crollo dell'offerta il simulacro d'una politica d'intervento diretto dello stato, l'Enitea, per la scarsità dei suoi mezzi rispetto alla grandiosità degli obiettivi, si pone come l'ultimo conato del velleitarismo della politica turistica della fine degli anni Trenta. L'Enitea che avrebbe potuto rappresentare l'IRI del settore turistico, fu creato per surrogare un'iniziativa privata¹⁸ che non voleva o non poteva investire in un settore la cui congiuntura vanificava ogni aspettativa di profitto, e allestire un'offerta adeguata al grande evento dell'esposizione internazionale. Ma, e per la carenza di fondi¹⁹ e per l'inadeguatezza della gestione, e per il primato dei fini politici, l'Enitea nella sua breve vita, dopo aver avviato grandiosi progetti per lo sviluppo turistico dell'Albania, riuscì ad acquistare solo un albergo.

¹⁷ AP, *Camera*, seduta del 14 maggio 1937, intervento dell'on. Mancini; AP, *Senato*, seduta del 28 maggio 1938, intervento del min. Alfieri; *Il problema dell'ospitalità a Roma in occasione della E 42*, in "LVI", XLV, 1939, pp. 577-80 di "Vita del Touring".

¹⁸ "LVI", XLV, 1939, n. , p. 1017 di "Vita del Touring".

¹⁹ AP, *Camera dei fasci e delle corporazioni*, Commissione dell'educazione nazionale e della cultura popolare, 5 giugno 1939, interventi dei sen. Soler e Piola Caselli; *Commissione legislativa*, 29 maggio 1939, intervento degli on. Pinchetti, Liverani e Vaccaro. Per la richiesta di Mattioli di un contributo annuo per le spese di gestione dell'ente v. ACS, *Fondo Enitea*, b. 3, G. Mattioli di Belmonte al Minculpop, Roma, 13 giugno 1940.

2.- UN PROBLEMA DI CULTURA:

a) *Meno alberghi e più officine*

La sottovalutazione del ruolo del turismo fra le élites politiche ed economiche non trae soltanto spunto dalla cultura liberale ma anche dalla polarizzazione sullo sviluppo industriale che ispirò a volte scelte di localizzazione non compatibili con lo sviluppo turistico. La non necessaria contrapposizione fra industrialismo e turismo scaturì piuttosto dal tipo di industrializzazione imperniata sull'industria pesante e influì sulla diffusione anche in alto loco di preconcetti contro il turismo. Salandra da Venezia²⁰ - e il luogo era emblematico - al grido "meno alberghi e più officine" si scagliò contro un settore che "fomentava servilità" e che avrebbe dovuto cedere il posto alle attività industriali.

Le voci - si pensi a Stringher²¹, a Ferraris²² a Bertarelli - dei pochi che possedevano gli strumenti culturali per comprenderne le potenzialità, sia sul piano valutario, sia per l'ampiezza dell'indotto echeggiarono in un deserto. Bertarelli²³, in particolare, fu fra i primi a denunciare la sottovalutazione del turismo nella formazione della ricchezza nazionale e l'assenza di politiche funzionali allo sviluppo turistico nei trasporti, nella conservazione dei beni culturali, negli enti locali.

Perciò la proposta di legge sulla tutela del patrimonio naturale (1910) fu a lungo bloccata e la sola forma d'intervento statale fu nel 1910, in ritardo rispetto ai maggiori paesi europei, la concessione, ai comuni che avessero come prima fonte di reddito l'attività turistica, di riscuotere una modesta tassa di soggiorno che permettesse loro di fare fronte all'abbellimento della città e alla creazione di strutture di intrattenimento. Erano queste infatti, ma in Italia pochi lo avevano capito, a decretare il successo delle località turistiche. Per la *pruderie* italiana la vacanza a meno che non fosse necessaria per motivi di salute, - e la stessa legge sulla tassa di soggiorno faceva riferimento a soggiorni per cura, non per semplice diletto - era sinonimo di lusso o di eccentricità e l'organizzazione dei centri termali italiani, in un'epoca in cui il termalismo era la forma più diffusa di vacanza, imperniata sulle attività di cura e gestita da sanitari, rispecchiava in pieno questa cultura. In questa logica si spiega che alla possibilità di regolamentare il gioco d'azzardo,

²⁰ ACS, *Guerra europea*, sez XX, b. 273 bis, Camera di commercio e industria di Firenze, Comitato di preparazione industriale pel dopoguerra, *Relazione delle Commissioni*, Firenze, 1917.

²¹ B. Stringher, *Gli scambi con l'estero e la politica commerciale italiana dal 1860 al 1910*, Roma, Tipografia dell'Accademia dei Lincei, 1912.

²² M. Ferraris, *Per le industrie termali e climatiche d'Italia*, in "Nuova antologia", CLVIII, 16 aprile 1912.

²³ L. V. Bertarelli, *Alla riscossa!*, in "LVI", I, 1917, 1.

come si era fatto, con notevoli vantaggi in Francia, Svizzera e Spagna²⁴, si fosse preferito il divieto assoluto.

E, quando, nel dopoguerra, il deficit della bilancia dei pagamenti rese improcrastinabile l'intervento dello Stato, le classi dirigenti italiane continuarono a considerare il turismo come un settore marginale. I lavori della commissione del dopoguerra ne forniscono una prova lampante²⁵. I ritardi, le esitazioni, e la scarsità di risorse della politica d'intervento si risolsero comunque nell'inadeguatezza, se non degli strumenti, certamente della capacità di imporre il prodotto Italia sul mercato internazionale. Lo dimostrerà la vita dell'Enit, l'ente parastatale di consulenza e di propaganda, afflitto da una cronica mancanza di fondi la cui azione sarebbe stata limitata dai contrasti anche politici per la supremazia sul settore. L'altezza dei costi del marketing turistico e la necessità di vendere un'immagine positiva del paese richiedevano investimenti in pubblicità insostenibili per i singoli operatori e, in mancanza di strutture associative forti, compatibili solo con le risorse di un'istituzione nazionale²⁶.

Né le cose cambiarono col fascismo. Solo quando la scarsità di valute divenne estrema, dopo l'impresa etiope, il regime si adoperò in vari tentativi di rilancio presto frustrati da opposte scelte di politica internazionale. Per il fascismo il turismo fu un *mal nécessaire*, sfruttato ai fini di propaganda politica sia all'interno, attraverso i dopolavoro, i treni popolari e così via, sia all'estero perché gli stranieri potessero testimoniare lo sviluppo del paese e le realizzazioni del regime. Ma Mussolini disprezzava profondamente le attività turistiche, detestava il servilismo cui erano improntati i rapporti degli italiani verso gli stranieri e temeva che essi restassero "un popolo di camerieri"²⁷. Nella gerarchia del regime le attività turistiche occupavano un posto di infimo ordine, perché servili e degradanti, e più adatte alle colonie nella cui organizzazione turistica furono impegnate risorse che si sarebbero potute destinare alla valorizzazione del Mezzogiorno.

Perfettamente in linea con questa visione fu l'attenzione per una speciale forma di turismo estero, quella degli ex emigrati che vennero invitati a sottoporsi a un "bagno d'Italianità" con

²⁴ Perciò le località turistiche italiane perdevano turisti a vantaggio specie della Francia che lo aveva regolamentato e tassato nel 1907, devolvendone i proventi ai comuni. (Pellarano (on.), *Se sia utile o dannoso agli effetti del movimento turistico il disciplinare in Italia il giuoco come è stato fatto altrove*, in Associazione Nazionale italiana per il movimento dei forestieri, *Congresso nazionale italiano*, Roma, 14 -17 novembre 1912, Roma, s.d.).

²⁵ Le Camere di Commercio inviarono richieste e proposte su tutti i settori dell'economia nazionale, non però sul turismo eccetto quella di Firenze.

²⁶ A. Gerelli, *La pubblicità collettiva*, in "LVI", II, 1918, 6; F. D'Amore, *Come si lancia una città*, in "LVI", 1918, 7; L. Petronio Zavattoni, *Il problema turistico della montagna*, in "LVI", 1919, 10.

²⁷ A. Agosteo, *Una vita nel turismo .Ricordi di un funzionario ministeriale* a cura di A. Berrino, Napoli, Libreria Dante & Descartes, p. 73

sconti sui trasporti e semplificazioni burocratiche²⁸. Inoltre, sempre in un'ottica di propaganda politica ci si propose di incentivare il turismo "educativo scientifico" come i viaggi di agricoltori, studenti, studiosi e industriali stranieri perché si rendessero "conto organico di quello che è e che conta l'Italia nell'economia mondiale e delle sue possibilità" perché "ognuna di queste comitive tornando alla propria terra sarà elemento spontaneo ed apolitico di propaganda della verità nazionale nostra contro la campagna disfattista straniera"²⁹.

b) *La cultura dell'ospitalità: qualità dei servizi e trasparenza delle condizioni.*

Dalla pubblicistica coeva si desume che, a parte i grandi alberghi e tranne poche eccezioni la ricettività italiana fosse mediocre. In piccole strutture spesso fatiscenti, con arredi cadenti e indecorosi, servizi igienici inadeguati, osti e albergatori improvvisati, trascurati e incolti offrivano un'ospitalità scadentissima. Tutto, pavimenti, mobilio, biancheria, era sporco e logoro; la cortesia era merce rara; il vitto scarso, servito con rozzezza, era povero, monotono: non c'era alcuna traccia né dei costumi né della ricchissima tradizione culinaria italiana. In altre parole l'accoglienza italiana non si rifaceva agli stili di vita delle élites ma, in sintonia con la provenienza sociale della categoria, con quelli delle classi popolari ed era espressione della loro sottocultura. Ne derivava una situazione di degrado avvilente che toccava l'acme nel Mezzogiorno. Il confronto con i piccoli alberghi svizzeri o austriaci era mortificante³⁰ e inficiava i progressi dei trasporti ferroviari che avevano reso accessibili a costi sostenibili le regioni meridionali³¹ tanto che Ferraris aprendo una lunga polemica con Bertarelli³² – suggerì che fosse lo Stato a farsi carico della costruzione di piccoli alberghi nelle cittadine meridionali che ne erano prive. Ma data "ignoranza, l'incapacità, la sordidezza" dei piccolissimi "pseudoalbergatori meridionali"³³ non si sarebbe comunque risolto il problema della loro gestione.

La mancanza di un ceto di albergatori di elevata professionalità veniva giustamente imputata alla totale mancanza di scuole di formazione professionale, ragion per cui il personale si

²⁸ *Bagno d'Italianità. Provvidenze fasciste per il rimpatrio temporaneo degli italiani all'estero*, in "LVI", 1929, pp. 299-300.

²⁹ *E.N.I.T. e C.I.T.*, in "LVI", 1927, p. 583-584.

³⁰ L. V. Bertarelli, *Guida d'Italia del Touring Club Italiano*, Milano, 1915-16; L. V. Bertarelli, *Gli insegnamenti di un viaggio. Piccole cose che tolgono al paese centinaia di milioni. Energiche azioni da svolgere*, in "Rivista mensile del Touring Club Italiano", agosto 1916; P. C. Chioberto, *I piccoli alberghi svizzeri*, cit.; L. V. Bertarelli, *Le società alpine e gli alberghi di montagna* in "LVI", II, 1918, 2.

³¹ M. Ferraris, *Il movimento dei forestieri nel Mezzogiorno e nelle Isole*, in "Nuova antologia", CLXXXVIII, 1, 1 aprile 1917.

³² M. Ferraris, *Il movimento dei forestieri*, cit.; L. V. Bertarelli, *Per salvare tre milioni* in "LVI", II, 1918, 1; Id., *Un bel sogno. Uno studio del sen. Maggiorino Ferraris*, in "LVI", II, 1918, 3.

³³ *Il culto della polvere*, in "LVI", I, 1917, 1.

formava sul campo e i grandi alberghi occupavano “folle” di camerieri svizzeri e tedeschi, istruiti da ottime scuole professionali.

Le prime iniziative nel campo della formazione furono dovute all’associazionismo privato: il TCI, in collaborazione con l’associazione degli albergatori cominciò a pubblicare, nel 1903, un opuscolo di tecnica alberghiera, il primo pubblicato in Italia, in cui si illustrava come costruire o ristrutturare un albergo e nel 1906, nell’ambito dell’Esposizione mondiale di Milano promosse una “Mostra delle camere d’albergo”. Nel 1914 creò una Commissione miglioramento alberghi che bandì un concorso a premi sul miglioramento dei piccoli alberghi, poi sospeso per la guerra. Quando, dopo la guerra, l’iniziativa fu ripresa ed estesa ad alcune regioni meridionali mise bene in luce le difficoltà dell’opera di educazione degli imprenditori³⁴.

Per la formazione del personale alberghiero dal quale ci si attendeva che col tempo emergesse quel ceto di piccoli albergatori capace di fornire una ricettività decorosa nelle cittadine italiane, il Tci e la Società italiana albergatori realizzò a Milano una scuola alberghiera che venne sospesa durante la guerra.

Solo quando la riforma scolastica istituì i corsi di avviamento professionale distinti da quelli della scuola media, il Tci fece cessare i suoi corsi di avviamento professionale che erano stati integrati da iniziative parallele dell’Enit³⁵. La scuola professionale di Milano, dedicata alla formazione avanzata passò all’Ente Nazionale Fascista di Addestramento per i Lavoratori d’Albergo cui era demandata l’istituzione e la direzione delle scuole professionali alberghiere³⁶ e l’istruzione professionale alberghiera passò interamente nelle mani dello Stato.

Per quanto sia difficile valutare la qualità dell’offerta non pare che negli anni fra le due guerre la ricettività italiana fosse diventata soddisfacente: alla fine degli anni Venti, il presidente dell’Enit e futuro Commissario per il Turismo, Suvich, segnalava ancora la mancanza di alberghi di medio livello ma, e questa critica era meno consueta, denunciava lo scadimento degli alberghi di lusso. I grandi alberghi italiani non avendo investito in strutture per gli sport e il divertimento simili a quelle dei grandi alberghi esteri, non riuscivano ad attirare nuova clientela e appesantiti da enormi spese di gestione erano in costante deficit³⁷. Tutta l’Italia non offriva divertimenti: vi

³⁴ Solo 49 albergatori sui 129 invitati accettarono di partecipare e 17 furono esclusi perché i lavori di miglioramento effettuati erano insufficienti, in “LVI”, 1924, 5, p. 457 e 7, pp.) Il terzo concorso, bandito nel 1927, riguardava l’Abruzzo, il Molise, la Puglia e la Basilicata e le località furono scelte fra quelle in cui esistevano le carenze più vistose. Vi parteciparono 50 alberghi e ben 34 furono premiati (*Relazione del consiglio per l’esercizio 1928*, in “LVI”, 1928, 5, p. 326)

³⁵ V. *Relazione del Consiglio* per gli anni 1929 e 1930, in “LVI”, 1930, 5, p. 328; 1931, 5, pp. 326-327.

³⁶ V. *Relazione del Consiglio per gli anni 1936 e 1939* in “LVI”, 1937, 5, pp. 298-302; 1940, 5, pp. 460-464.

³⁷ A.C.S/P.C.M. 1928-1930, f. 3/2.1, n. 8501, F. Suvich, *Relazione a S.E. il Capo del governo sui problemi del turismo*.

erano pochissimi casinò, campi di golf, tennis, polo, dancing, tabarin, teatri di varietà, mancavano buone compagnie di operette, le spiagge erano male attrezzate, un “paese noioso” in cui gli stranieri soggiornavano quel tanto da appagare le proprie esigenze culturali ma poi preferivano trascorrere periodi più lunghi di vacanza all'estero.

In altre parole gli imprenditori italiani erano incapaci di valutare le esigenze della domanda e le tendenze del mercato.

Nel dopoguerra, per lo squilibrio fra domanda e offerta, i prezzi, invece, nonostante l'introduzione del calmiere³⁸ erano alti e la trasparenza delle condizioni inesistente³⁹. Gli albergatori, infatti, si trovarono in una posizione di quasi monopolio e, coperti dalla loro associazione di categoria, portarono i prezzi livelli altissimi⁴⁰. Inoltre le tariffe variavano come in un'asta continua, di giorno in giorno, da persona a persona, senza alcun controllo. Oneri accessori per qualsiasi servizio di aggiungevano al prezzo della camera, per il riscaldamento, il telefono, per il bagno⁴¹. I prezzi non erano mai stabiliti in anticipo, neanche per la stagione in corso, né affissi nei locali dell'albergo.

Risulta che in Trentino - dove la scomparsa dell'imprenditoria tedesca aveva portato a una forte contrazione dell'offerta - fra il 1920 e il 1921 i prezzi fossero più che raddoppiati, e che nel resto d'Italia fossero aumentati fra il 40 e il 70 per cento⁴². Se la svalutazione della lira bastava in quegli anni a difendere la competitività dell'offerta italiana le proteste della clientela facevano temere che, normalizzata la situazione valutaria, anche gli italiani che era stati trattenuti in patria dall'acquisizione dell'Alto Adige, fornito di buoni ed economici alberghi, di fronte all'aumento dei prezzi, tornassero a preferire gli alberghi svizzeri, che, diversamente da quelli italiani, erano distinti in categorie, controllati e disciplinati⁴³.

Quella della trasparenza fu una lunga lotta in cui si impegnarono sia l'Enit, sia il Tci nonostante le proteste dell'Associazione Italiana Albergatori. Il primo adoperò la *moral suasion* di una pubblicazione a forte valenza pubblicitaria come l'annuario degli alberghi d'Italia, strumento essenziale per le scelte turistiche specie da parte delle agenzie straniere riuscendo, nel 1923, a indicare 600 località e circa 2000 alberghi di cui si riportavano dimensioni, servizi e prezzi validi

³⁸ RDL 3 gennaio 1918, n. 12; N. Muzzarelli, “Il turismo in Italia”, cit. p. 64

³⁹ A. Treves, *Anni di guerra, anni di svolta. Il turismo italiano durante la prima guerra mondiale* in G. Botta (a cura di) *Studi geografici sul paesaggio*, Milano, Cisalpino goliardica, 1989.

⁴⁰ N. Muzzarelli, “Il turismo in Italia”, cit. p. 64.

⁴¹ AP, *Camera*, 28 marzo 1925, relazione dell'on. Verdi sul doc. n. 488, conv. in legge del RDL 8 gennaio 1925, n. 65 circa la pubblicità dei prezzi delle camere d'albergo.

⁴² L. V. Bertarelli, *Politica buona o politica cattiva?*, in “LVI”, 1921, pp. 977-982.

⁴³ *Ibidem*; *Politica alberghiera*, in “LVI”, VI, 1922, 6;

per l'intero anno⁴⁴. Il *Touring* che, tra l'altro, riattivata nel 1922, la sua commissione per il miglioramento degli alberghi, si stava impegnando molto nella promozione di una ricettività di miglior livello con studi, consulenze, concorsi a premio, dalle pagine di *Le Vie d'Italia*⁴⁵ cominciò a fustigare gli albergatori scorretti rifiutandosi di fornire informazioni su alberghi e ristoranti i cui prezzi fossero troppo alti rispetto alla qualità dei servizi e passò poi a fare pubblicità negativa nei loro confronti. Inoltre volle dare un esempio di sana imprenditorialità costruendo un albergo grande e moderno, ma di livello medio⁴⁶.

Ma la disputa che assunse toni altissimi⁴⁷, in mancanza di una condivisa e precisa classificazione delle strutture ricettive in categorie sarebbe stata destinata a protrarsi *sine die*. Infatti le categorie fissate dai prefetti all'atto dell'istituzione del calmierino erano state stabilite per via burocratica senza alcun reale controllo dei servizi offerti, ed era noto che le pressioni di numerosi albergatori avevano fatto includere alberghi scadenti nelle categorie più alte, consentendo ai gestori di pretendere prezzi maggiori. In generale poi i prezzi di calmierino non erano mai stati rispettati e non rappresentavano un riferimento per la clientela. Ciò spiega la resistenza della categoria a ogni forma di pubblicità dei prezzi e delle caratteristiche del loro albergo e quindi alla pubblicazione dell'annuario dell'Enit *Gli alberghi in Italia*, nonostante fosse uno strumento indispensabile per le agenzie di viaggio straniere.

Quando nel 1925 si sostituì il calmierino, con una disciplina compatibile con l'economia di mercato fu imposto agli albergatori (ma non ai gestori di pensioni e locande) di comunicare ai prefetti e di esporre nelle camere e nei locali comuni, i prezzi delle camere comprensivi di tutte le prestazioni abituali, ad eccezione della tassa di soggiorno. Qualsiasi aumento avrebbe dovuto essere autorizzato dal prefetto⁴⁸. In base alla serie dei prezzi denunciati dagli albergatori si sarebbe così potuta redigere una classifica degli alberghi per ogni località⁴⁹. Ma siccome le tariffe denunciate erano accettate senza alcun controllo ne derivò una struttura dei prezzi estremamente alta, che non impedì l'aumento del turismo estero perché compensata dal continuo slittamento

⁴⁴ La pubblicazione si intitolò *Les Hotels d'Italie (L'attività e le iniziative dell'Enit)*, in "LVI", 1923, pp. 679-683). A. Ceriani, *L'Enit nel 1922*, in "LVI", 1923, pp. 1294-1298.

⁴⁵ *Conti che sembrano cari*, in "LVI", V, 1921, 6; VI, 1922, pp. 714-720.

⁴⁶ Archivio Centrale dello Stato/Presidenza del Consiglio dei Ministri, da ora A.C.S./P.C.M. 1934-1936, f. 3/2.1, n. 3498, Federazione provinciale fascista dei commercianti di Milano, Sezione turismo - "Gruppo alberghi", *Temi presentati dal "Gruppo alberghi" in occasione della costituzione della Federazione nazionale alberghi e turismo a Roma il 29 - 30 aprile - 1 maggio 1928, anno VI*.

⁴⁷ "LVI", 1922, p. 720; L. V. Bertarelli, *La risposta del Touring all'o.d.g. dell'Associazione albergatori* in "LVI", 1922, p. 837; *Relazione del Consiglio per l'esercizio 1923*, in "LVI", 1924, 5, pp. 457-458; *Relazione del Consiglio per l'esercizio 1924*, *ibidem*, 1925, 5, pp. 470-471.

⁴⁸ RDL 28 gennaio 1925 n. 65.

del corso della lira. Inoltre, nonostante le nuove norme, le tariffe alberghiere continuarono a essere oggetto di contrattazioni volta per volta⁵⁰.

La crisi degli anni trenta ribaltò questa situazione e provocò forme di concorrenza sleale, con continui ribassi dei prezzi, spesso inferiori ai costi⁵¹. Pertanto nel 1932 fu necessario imporre agli albergatori (e questa volta anche ai gestori di pensione e locande), la denuncia di una doppia serie di prezzi, massimi e minimi, per la bassa e per l'alta stagione. I prezzi e le caratteristiche degli alberghi sarebbero stati pubblicati sull'annuario curato dall'Enit che diventava pubblicazione ufficiale⁵². Questa norma andava incontro alle richieste del sindacato fascista dei lavoratori d'albergo perché le retribuzioni erano agganciate ai prezzi delle camere attraverso la percentuale per il servizio e quindi la fissazione di un limite inferiore dei prezzi frenava la corsa al ribasso sia dell'alloggio sia della percentuale di servizio evitando la continua riduzione dei salari.⁵³

Ma così com'era congegnata, la nuova disciplina lasciava ancora troppi margini di arbitrio. Era l'albergatore a decidere quando si applicavano le tariffe di bassa o di alta stagione, né si indicavano quali e quanti servizi erano inclusi nel prezzo ufficiale, consentendo agli albergatori di considerare come accessori e da pagare in aggiunta anche quelli indispensabili per ogni attività ricettiva. Infatti, per quanto se ne sa, almeno fino al 1935 pare che gli alberghi italiani fossero in media assai più cari di alberghi stranieri dello stesso tipo⁵⁴.

Nel 1935 infatti per porre fine al malcostume delle addizionali si demandò ai Sindacati provinciali della Federazione Nazionale Fascista Alberghi e Turismo la definizione per ogni località dei periodi di alta e di bassa stagione e si precisarono le prestazioni abituali incluse nel prezzo (acqua, luce elettrica, riscaldamento), escludendo solo il diritto fisso per il servizio e l'imposta di soggiorno⁵⁵.

Si era così approntato lo strumento necessario a rendere l'applicazione delle serie di prezzi per l'alta o la bassa stagione automatica e trasparente. Il diritto fisso per il servizio avrebbe dov-

⁴⁹ Questo limite era già stato denunciato nella relazione dell'on Verdi all'atto della conversione in legge che temeva la legalizzazione di prezzi eccessivi (AP, *Camera*, 28 marzo 1925, relazione dell'on. Verdi sul doc. n. 488.)

⁵⁰ AP, *Senato*, intervento del sen. Gallenga, 27 maggio 1935

⁵¹ AP, *Camera*, 7 maggio 1936, intervento dell'on. Giarratana.

⁵² RDL 21 febbraio 1932 n. 154 (GU, n. 63, 16 marzo 1932, conv. in L.16 maggio 1932 n. 557; AP, *Camera*, doc. n. 1277. Il divario fra prezzi minimi e massimi non doveva superare il 100% per le camere e il 70% per la pensione.

⁵³ AP, *Camera*, 7 maggio 1936, intervento dell'on. Locurcio. I lavoratori avrebbero voluto ridurre il divario fra prezzi massimi e minimi.

⁵⁴ AP, *Senato*, 27 maggio 1937, intervento del sen. Gallenga.

⁵⁵ RDL 24 ottobre 1935 n. 2049 (GU n. 7 dicembre 1935), conv. in L. 26 marzo 1936 n. 526 (GU n. 84 del 10 aprile 1936)

to sostituire le mance che furono assolutamente vietate. Prezzi inferiori ai minimi si sarebbero potuti applicare solo per comitive e soggiorni lunghi⁵⁶.

Ma le nuove disposizioni in tanto riuscirono a creare delle regole certe per il mercato turistico in quanto, in vista della classificazione ufficiale delle strutture ricettive, obbligarono alla denuncia dettagliata del numero delle camere e all'elencazione dei servizi. Messi alle corde, gli albergatori dovettero fare buon viso a cattivo gioco perché era ormai diventato più difficile sfuggire alla rete di controlli. Negando l'evidenza il loro rappresentante al parlamento, l'on. Pinchetti, che era anche il presidente della Federazione Nazionale fascista Alberghi e Turismo, sostenne che finalmente si "sfatava una leggenda"⁵⁷ quella cioè che voleva che gli alberghi italiani fossero i più cari d'Europa.

Furono però le dinamiche della politica commerciale a dominare l'assetto del settore contribuendo alla trasparenza e alla prevedibilità dei prezzi e delle condizioni di alloggio. Infatti, perdurando la logica del controllo degli scambi come contrappeso dell'aggancio della lira al blocco dell'oro, come reazione alle altrui restrizioni valutarie, vennero introdotti nuovi mezzi di pagamento come i buoni d'albergo e i buoni benzina, seguiti a ruota dall'assegno turistico (era vietato in Italia chiamarlo *travel cheque*) che, consentendo al turista straniero di acquistare nel suo paese e con la sua valuta l'intero pacchetto di servizi per il viaggio in Italia, ancoravano gli esercenti che accettassero l'apposita convenzione, ai prezzi indicati sui buoni senza poter esigere alcun tipo di supplemento neanche per la percentuale di servizio e per le imposte. Furono così emessi circa venti diversi tipi di buoni, a seconda della categoria dell'alloggio e del tipo di camera (con o senza servizi privati)⁵⁸ che davano diritto anche ad altre cospicue facilitazioni⁵⁹. I buoni benzina – il viaggio in automobile stava surclassando quello in ferrovia – erano infatti concessi ai soli portatori di buoni d'albergo e riducevano la tassa sui carburanti in proporzione alla durata della permanenza in Italia⁶⁰.

Quelli concordati con la Federazione Nazionale Fascista Alberghi e Turismo e indicati sui buoni, erano prezzi medi, inferiori a quelli praticati dalle agenzie di viaggio che conglobavano laute provvigioni, ma senz'altro superiori a quelle che ogni singolo cliente sarebbe stato in grado di contrattare⁶¹. L'esercente era però obbligato a non effettuare sconti e si può dire che i prezzi

⁵⁶ RDL. 26 marzo 1936 n. 526 (GU n. 53, 4 marzo 1937) conv. in L. 7 giugno 1937 (GU n. 168 del 20 luglio 1937)

⁵⁷

⁵⁸ AP, *Camera*, seduta dell'8 maggio 1936, intervento dell'on. Pinchetti.

⁵⁹ I titolari di buoni albergo furono esentati dal pagamento dell'imposta di soggiorno (RDL 16 settembre 1935 n. 1980 in GU n. 276, 27 novembre 1935).

⁶⁰ RDL 9 maggio 1935 n. 723 (GU 1 giugno 1935 n. 128); RDL 23 settembre 1935 n. 1712 (RDL 6 febbraio 1936 n. 267).

⁶¹ AP, *Camera*, 7 maggio 1936, intervento dell'on. Giarratana.

stampati sui buoni configurassero una sorta di listino ufficiale cui far riferimento nelle trattative con gli alberghi e le agenzie di viaggio anche perché il portatore di buoni albergo era libero di variare alloggio e itinerario.

L'emissione di questi buoni era però costosa perché richiedeva la collaborazione delle agenzie straniere, una corrispondente attività di marketing da parte dell'Enit, ma specialmente la creazione di uffici alle frontiere (già nel corso del 1935 ne erano stati creati ben 46) solo a volte comuni anche al Raci – per l'emissione dei buoni benzina – e non sempre sistemati presso gli uffici doganali⁶². In compenso vi fu il vantaggio di creare strutture complete di accoglienza alle frontiere, quali non esistevano in nessun altro paese.

L'emissione di questi buoni dipese da fattori macroeconomici in quanto essi consentivano la trasformazione delle entrate valutarie turistiche da esportazioni invisibili e come tali non ammissibili nel sistema degli scambi in compensazione, in esportazioni controllabili e quindi ammissibili in *clearing*. Si potettero perciò stipulare numerosi accordi di *clearing* che a volte prevedevano cambi di favore per un ammontare globale predefinito per tutta la durata dell'accordo e con prelievo degli importi necessari dagli altri conti dell'interscambio con ogni paese: con l'Ungheria contro grano; con la Cecoslovacchia contro carbone; e con Germania, Romania, Jugoslavia, Bulgaria e Turchia; non con la Polonia che non aveva niente da darci in contropartita⁶³.

A queste misure, nel marzo 1936, si aggiunse la svalutazione selettiva rappresentata dall'emissione della lira turistica come reazione alle sanzioni internazionali che, come si evince dalla lettura degli atti parlamentari, preoccuparono il regime non solo per gli effetti commerciali ma anche per quelli sulle entrate turistiche e specialmente su quelle provenienti dai paesi che pagavano in valuta. Infatti la lira turistica fu limitata ai paesi a valuta libera, non a quelli degli scambi compensati per i quali vigeva il sistema degli accordi in *clearing*. *Last but not least*, la svalutazione della lira turistica poteva contribuire a frenare l'esportazione illegale di capitali. L'onere per le casse dello Stato e per il premio e per la gestione del servizio era giustificato dalle “supreme esigenze” della bilancia dei pagamenti tanto che il premio della lira turistica fu ridotto ma non abolito dopo l'allineamento monetario dell'ottobre del 1936⁶⁴.

⁶² AP, Camera, sedute del 7 e 8 maggio 1936, intervento degli on. Giarratana e Pinchetti, doc 993A e 2121.

⁶³ AP, Camera, 8 maggio 1936, intervento dell'on. Pinchetti; AP, Senato, 27 maggio 1938, intervento del sen. Crespi

⁶⁴ L'Iscambi, in deroga alla parità legale dei cambi, fu autorizzato a concedere il premio all'acquisto di valuta ai fini turistici (RDL 20 marzo 1936 n. 410): Dopo l'allineamento monetario la lira turistica subì un'ulteriore svalutazione che, a seconda delle valute, oscillò fra il 5,90 e il 6,75% per toccare – fra il febbraio e l'aprile del 1937 il 9,70- 10%, cioè il valore massimo consentito dal RDL 5 ottobre 1936, n. 1745 che aveva ridotto il valore aureo della lira del 40,94% con la possibilità di una ulteriore svalutazione entro il 10% (M. Troisi, *La rendita turistica*, cit., p. 95)

All'atto della sua istituzione, la lira turistica era svalutata del 23,67% rispetto al cambio ufficiale. E' ipotizzabile pertanto che, valutato in termini reali, il turismo, più delle altre esportazioni, avvenisse in *dumping*, cioè sotto costo e quindi in perdita configurando l'esportazione di una parte della ricchezza nazionale con caratteristiche simili a quelle di un esproprio. Fu così che l'Italia diventò il paese turistico più a buon mercato⁶⁵.

Nonostante l'efficacia dei buoni albergo ai fini della trasparenza delle condizioni e del sostegno della domanda estera il principale strumento di una politica di trasparenza, la classificazione nazionale delle strutture ricettive che la stessa Federazione chiedeva fin dall'atto della sua costituzione non era stata ancora varata. Essa era però già stata approntata dagli Enti Provinciali del Turismo in base a criteri uniformi e sancita dalla Direzione Generale per il Turismo. Distingueva alberghi di lusso; di prima, seconda, terza e quarta; pensioni di prima, seconda e terza e locande con prezzi massimi e minimi resi ufficiali e dall'approvazione della Direzione stessa e dalla pubblicazione su *Gli Alberghi in Italia*. I criteri alla base della classificazione riguardavano le condizioni della struttura (numero dei locali di soggiorno, dei bagni, dei telefoni, degli ascensori) mentre sfuggivano, perché non definibili, sia i requisiti legati alle capacità personali del conduttore, sia il numero di addetti⁶⁶.

La classificazione fu pubblicata nel 1937⁶⁷ sotto la spinta dell'esposizione universale. Ma la distinzione in categorie si rivelò subito poco realistica tanto che, già all'atto della conversione in legge del decreto, il Ministero della cultura popolare ne differì l'applicazione all'inizio del 1939 e furono ridotti i requisiti previsti per l'assegnazione delle strutture alberghiere alle categorie superiori, per dare il tempo agli esercenti di effettuare le ristrutturazioni necessarie a conservare l'inquadramento nella categoria cui ritenevano di dover appartenere. La classifica, così com'era stata organizzata, rischiava infatti di declassare l'intera struttura ricettiva italiana, con l'effetto di deteriorare i bilanci delle aziende alberghiere e anche, date le modalità di retribuzione, dei salari dei lavoratori⁶⁸.

Fu comunque questa l'origine di quella distinzione delle strutture ricettive in categorie in alberghi di lusso, di prima, seconda, terza e quarta categoria e in pensioni di prima, seconda e

⁶⁵ AP, *Camera*, 8 maggio 1936, intervento dell'on. Pinchetti; M. Troisi, *La rendita turistica*, cit., p. 70

⁶⁶ Ministero della Cultura popolare, Direzione Generale per il Turismo, *L'albergo e il suo funzionamento. Tipi e categorie dell'albergo in rapporto all'ambiente locale, Lezione tenuta il 23 gennaio 1941-XIX da Battista Scotti della Consociazione Turistica Italiana*, Bologna, s.d.

⁶⁷ RDL 18 gennaio 1937 n. 975 (GU n. 153 del 5 luglio 1937), conv. in L. 20 dicembre 1937 n. 265; RDL 5 settembre 1938 n. 1729 (GU n. 264 19 novembre 1938) conv. in L 18 gennaio 1939, n. 382)

⁶⁸ AP, *Camera*, 11 dicembre 1937, intervento dell'on. Pettini.

terza, basata su criteri univoci. Qualche tempo dopo si disciplinò la categoria degli affittacamere che nel secondo dopoguerra avrebbe formato il nucleo della ricettività extralberghiera⁶⁹.

Con la classificazione in base a criteri univoci, validi per tutto il paese si sarebbe finalmente potuto evitare che gli albergatori per gettare fumo negli occhi e pretendere prezzi più alti abbellissero i saloni di rappresentanza piuttosto che gli arredi e i servizi e si registrassero in categorie superiori, senza che la loro struttura ne avesse i requisiti .

Parlare di rialzo dei prezzi significa affermare implicitamente che la domanda stava aumentando. Infatti, nel 1937 si stava manifestando una ripresa così rilevante degli arrivi turistici da riproporre il problema dell'aumento eccessivo dei prezzi. Perciò gli albergatori che erano bloccati dalla convenzione per i buoni d'albergo cominciarono a lamentarsi degli sforzi eccessivi accollati alla categoria e chiesero l'intervento dello Stato, suggerendo di trattare i buoni d'albergo alla stessa maniera dei buoni benzina, accollando cioè alla finanza pubblica la differenza fra il prezzo politico e il prezzo di mercato⁷⁰. Gli altri, gli albergatori non convenzionati, infatti, nelle more dell'applicazione della legge di classificazione nazionale degli esercizi ricettivi, avrebbero potuto continuare a denunciarsi in categorie superiori perpetuando il malcostume, consueto nelle città di provincia, di vedere classificati alberghi modestissimi come alberghi di prima categoria, rispetto a ben più decorose e confortevoli sistemazioni nelle città maggiori, classificate in categorie inferiori.

Comunque così com'era congegnata la classifica nazionale conservava dei difetti che erano un retaggio della normativa precedente non essendo indicati i requisiti per distinguere gli alberghi dalle pensioni. Si poteva notare, infatti, come non vi fosse nessuna differenza fra una pensione di prima categoria e un albergo di seconda e fra una pensione di seconda e un albergo di terza e così via. L'attribuzione era rilevante sul piano fiscale, dato il trattamento assai più favorevole delle pensioni e la concorrenza illecita che questa indeterminatezza consentiva⁷¹

La guerra avrebbe sconvolto l'assetto del settore impedendo di cogliere i vantaggi del nuovo ordinamento: gli alberghi sarebbero stati utilizzati per scopi diversi da quelli turistici, per gli sfollati e uffici, per esempio. In regime di controllo dei prezzi anche le tariffe alberghiere e

⁶⁹ L. 16 giugno 1939 n. 111 (GU n. 187 dell'11 agosto 1939). Era considerato affittacamere chi forniva abitualmente alloggio a pagamento, mettendo a disposizione non più di quattro camere per un totale di sei letti così come chi fittava appartamenti o camere mobiliate nelle stazioni di soggiorno, senza limitazione del numero di camere e letti. Gli affittacamere avrebbero dovuto accogliere solo coloro che vi alloggiavano per almeno sette giorni, salvo deroghe quando mancassero del tutto strutture ricettive. Il rappresentante dei lavoratori avrebbe voluto che il soggiorno minimo fosse di 15 giorni (AP, *Camera*, 7 maggio 1936, intervento dell'on. Locurcio). Anche gli affittacamere furono distinti in tre categorie.

⁷⁰ AP, *Camera*, 13 maggio 1937, intervento dell'on. Pinchetti

⁷¹ AP, *Camera*, 11 dicembre 1937, intervento dell'on. Pettini.

l'assegnazione alle categorie ⁷² furono bloccate. La classificazione funse però da base per lo sviluppo futuro del settore perché nel dopoguerra le categorie previste dalla legge del 1937 rimasero in vigore fino alla legge quadro 217/1983⁷³.

3. IL CREDITO ALBERGHIERO

Anche il problema del credito alberghiero fu risolto solo quando Roma fu eletta sede dell'esposizione universale sebbene la necessità di un istituto di credito alberghiero fosse già emersa nel corso dei lavori del sottogruppo *Turismo* della Commissione del Dopoguerra del 1918⁷⁴ e fosse stata riproposta nel 1924 nel seno della Commissione interministeriale per lo studio dei problemi alberghieri sollecitata dall'associazione degli albergatori e ancora nel 1928 all'atto della costituzione della Federazione Nazionale fascista Alberghi e Turismo⁷⁵.

Infatti la crisi degli anni Trenta fu affrontata solo con provvedimenti tampone perché lo stato della finanza pubblica, impegnata nel salvataggio dei settori forti dell'economia italiana e la depressione del mercato finanziario impedirono la creazione di un istituto di credito alberghiero, specializzato nel credito a lungo termine, sul modello del credito fondiario⁷⁶. L'ostacolo maggiore stava nel fatto che gli alberghi erano considerati immobili a reddito incerto e quindi estremamente rischiosi.

Nel 1932 però gli albergatori erano "all'estremo della loro resistenza" e il Commissario per il turismo, Suvich, suggerì la concessione di un contributo statale sugli interessi dei mutui in corso e l'istituzione di un fondo per la concessione di nuovi crediti. Sul modello del credito navale, propose la costituzione di una sezione di credito speciale presso la BNL che si era dichiarata disponibile a condizione di essere sostenuta da un consorzio di banche⁷⁷. Si ripiegò invece su una soluzione meno impegnativa varando (maggio 1932) uno stanziamento di 10 milioni di lire per 10 anni da destinare in parte come contributo sugli interessi e in parte per nuovi crediti⁷⁸ e

⁷² V. RDL 19 giugno 1940, n. 953 e 12 marzo 1941, n. 142; L 22 gennaio 1942, n. 126 (GU n. 59 del 12 marzo 1942). Per la proroga della classifica delle strutture ricettive in base alla normativa del 1937 v. L 24 novembre 1941 n. 1475 (GU n. 10 del 14 gennaio 1942).

⁷³ Ministero del Turismo e dello Spettacolo, *Secondo Rapporto sul turismo italiano*, Roma, 1986, pp. 82-84.

⁷⁴ ACS, *Guerra europea*, b. 273.

⁷⁵ ACS/PCM, 1934-36, f. 3/2.1, n. 3498, Federazione provinciale fascista dei commercianti di Milano "Gruppo Alberghi", *Temi presentati*, cit.

⁷⁶ ACS/PCM, 1928-30, f. 3/2.1 n. 8501, *Relazione a S.E. il Capo del Governo*.

⁷⁷ ACS/PCM, 1934-36, f. 3/ 2.1 n. 3498, F. Suvich a G. Beer, capo gabinetto del capo del Governo, Roma, 2 marzo 1932; *Appunto per il Capo del Governo*.

⁷⁸ L. 26 maggio 1932 n. 627 (GU n. 141 del 20 giugno 1932); RDL 1 giugno 1933, n. 668 (GU n. 148 del 27 giugno 1933); RDL 3 febbraio 1936 n. 440 (GU n. 72 del 27 marzo 1936); V. anche N. Muzzarelli, p. 67; i tassi sui mutui pregressi sarebbero stati ridotti di tre punti percentuali al massimo, lasciando a carico del debitore almeno il 5%. Con disposizioni successive il tasso a carico del debitore fu ridotto al 4 e poi alla metà dell'interesse globale.

rimandando *sine die* la costituzione dell'istituto di credito alberghiero⁷⁹. In applicazione della normativa del 1932, ogni anno l'apposito Comitato istituito presso il Commissariato avrebbe ripartito il fondo fra le due destinazioni. Questa flessibilità era dovuta alla convinzione che almeno nei primi anni se ne dovesse destinare la maggior parte alla riduzione dei debiti pregressi visto che in tempi di crisi non era opportuno finanziare nuove iniziative⁸⁰.

Quest'intervento non produsse risultati apprezzabili sia perché la concessione del contributo statale sugli interessi dei mutui pregressi era subordinata a una difficile rinegoziazione delle condizioni del debito (cosa che richiese l'immediata modifica della norma⁸¹) sia perché non erano gli interessi ma le quote d'ammortamento di debiti contratti quando le entrate degli albergatori erano ben più cospicue ad essere diventate insostenibili⁸². Esso favorì solo la rinegoziazione dei tassi e aiutò alcuni importanti gruppi alberghieri che ottennero nuovi mutui, subordinati alla concessione del contributo statale, dagli istituti di credito fondiario. Inoltre, anche per alcune difficoltà d'interpretazione⁸³ l'erogazione di queste facilitazioni fu così lenta che alla fine del primo anno non era stato disposto nessun contributo.

Nel 1933 si decise perciò di accantonare una quota maggiore del fondo di 10 milioni per la costituzione dell'Istituto di credito alberghiero, portandola dai 2 milioni dell'anno precedente a 4 milioni e siccome le condizioni della finanza pubblica non consentivano uno sforzo maggiore, il Commissario Suvich suggerì di destinarlo, almeno per i primi anni, al finanziamento del credito a breve⁸⁴. In realtà pare che gli ambienti bancari si opponessero alla creazione di un istituto speciale per il credito alberghiero.

Nel 1936, nelle more della costituzione dell'istituto di credito alberghiero, si facilitò l'accesso a nuovi crediti anche alle aziende alberghiere ma la riduzione dello stanziamento dagli iniziali 10 milioni a soli 6,5 ne limitò la portata e l'efficacia⁸⁵. Gli albergatori non reclamarono perché contrari alla specializzazione del credito sancita dalla nuova legge bancaria che, a loro

⁷⁹ Col decreto 3 febbraio 1936 n. 440 era abrogato l'art. 10 della legge del 1932 che richiamava la costituzione dell'Istituto di credito alberghiero.

⁸⁰ ACS/PCM, 1934-36, f. 3/2.1 n. 3498, *Appunto per S.E. il Capo del Governo*.

⁸¹ AP, *Camera*, 8 maggio 1936, intervento dell'on. Pinchetti.

⁸² ACS/PCM, 1934-36, f. 3/2.1 n. 3498, I. Bonardi a F. Suvich, Roma, 26 aprile 1933.

⁸³ Il RDL 1 giugno 1933 n (GU n. 148 del 27 giugno 1933) chiarì che oltre agli interessi potessero essere compresi anche gli oneri accessori.

⁸⁴ ACS/PCM, 1934-36, f. 3/2.1 n. 3498, F. Suvich a Rossoni, Roma 13 giugno 1933; minuta s.d. di lettera di F. Suvich a Jung.

⁸⁵ RDL 3 febbraio 1936 n. 440 (GU, n. 72 del 27 marzo 1936). V. anche AP, *Camera*, 8 maggio 1936, intervento dell'on. Pinchetti. Per il solo esercizio 1939-40 lo stanziamento fu portato a 8,5 milioni in seguito alle pressioni degli operatori preoccupati per la fine della breve congiuntura positiva.

avviso, rendeva più difficile per le imprese alberghiere sia l'accesso al credito ordinario, sia a quello fondiario⁸⁶.

Fu quindi esclusivamente per prepararsi a ospitare l'esposizione universale che si trovarono i fondi per finanziare un cospicuo pacchetto di provvidenze, con uno stanziamento di dimensioni eccezionali, la cosiddetta "legge del miliardo". Il miliardo in questione fu diviso in due *tranches*: una diretta al finanziamento dell'edilizia alberghiera spalmata su 25 anni, ragion per cui si trattava di uno stanziamento annuo di soli 20 milioni⁸⁷; l'altra servì a finanziare la sezione di credito alberghiero presso la BNL, come forma di credito speciale a lungo termine⁸⁸. In tal modo veniva monopolizzata la gestione del credito alberghiero in contrasto col deliberato del Comitato interministeriale per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito che aveva disposto di affidare il credito alberghiero alle sezioni di credito fondiario delle banche diventate istituti di diritto pubblico in forza della legge bancaria del 1936.

Nel 1937 si vararono così due diverse normative i cui effetti si integravano potendo le aziende accedere contemporaneamente a entrambe: una sul credito e l'altra sui provvedimenti a favore all'edilizia alberghiera⁸⁹ che avrebbe però richiesto una scelta di fondo, se cioè privilegiare la ristrutturazione del patrimonio esistente, oppure, come ritenevano gli esperti del settore⁹⁰, nuove costruzioni costruite secondo i moderni standard di qualità che erano stati recepiti dalla normativa sulla classificazione delle strutture ricettive, emanata, come si è visto, nello stesso anno.

Le nuove norme prevedevano sia la partecipazione al pagamento degli interessi sui mutui pregressi⁹¹ sia contributi a fondo perduto sulla parte dell'investimento non assistita dal mutuo. La "legge del miliardo" sembrò perciò panacea universale, capace di arrestare persino quella dequalificazione del turismo che erroneamente veniva imputata al solo degrado dell'offerta alberghiera mentre era il portato dei cambiamenti sociali in atto. Si sperava anche che si potessero costruire

⁸⁶ AP, *Camera*, 8 maggio 1936, intervento dell'on. Pinchetti.

⁸⁷ RDL 16 settembre 1937 n. 1669 (GU n. 234 del 7 ottobre 1937). Si istituiva anche un Comitato per i contributi turistici presso il Minculpop che assorbiva le funzioni del Comitato per il credito alberghiero istituito con la legge del 1932 per l'erogazione dei contributi sugli interessi.

⁸⁸ RDL 12 agosto 1937 n. 1561 (GU n. 217 del 1 febbraio 1937); DCG 24 settembre 1937 (GU n. 227 del 29 settembre 1937).

⁸⁹ RDL 16 settembre 1937 n. 1669 (GU n. 234 del 7 ottobre 1937)

⁹⁰ AP, *Senato*, 20 maggio 1938, intervento del sen. Bonardi; AP, *Camera*, 18 marzo 1938, intervento dell'on.....

⁹¹ Il contributo agli interessi era ridotto però dal 3 al 2,5% salvo il caso di immobili costruiti da enti statali e parastatali per i quali era del 3,5% -

finalmente alberghi nel Mezzogiorno e nelle città di provincia⁹²La prima tranche, come s'immaginava, fu assolutamente insufficiente: alla data di scadenza (30 giugno 1938) erano pervenute domande sei volte maggiori della cifra stanziata⁹³.

La sezione autonoma di credito alberghiero che (con provvedimento successivo) fu istituita presso la BNL⁹⁴ sorgeva con un capitale non inferiore a 50 milioni per fornire credito a tutte le imprese turistiche, anche agli stabilimenti termali e balneari. Essa si giovava di un fondo di garanzia in titoli e obbligazioni statali di 125 milioni finanziato da una quota degli introiti dell'imposta di soggiorno. Avrebbe potuto concedere mutui sugli immobili, finanziandosi con l'emissione di obbligazioni, coprendo fino al 50% dei costi di costruzione o ristrutturazione e fino al 25% del costo degli arredi⁹⁵. Siccome i mutui erano a tassi agevolati, l'Enit avrebbe corrisposto alla Sezione la differenza fra il tasso di mercato e quello praticato al mutuatario.

Ma esauritasi la breve fase di congiuntura favorevole le aspettative negative legate al peggioramento delle relazioni internazionali annullarono ogni interesse per nuovi investimenti alberghieri. Si discuteva piuttosto dell'opportunità di chiuderne almeno una parte mentre sarebbe stato meglio bloccare le nuove costruzioni, che invece, in previsione dell'esposizione stavano procedendo e aiutare le aziende alberghiere con sgravi fiscali e credito⁹⁶.

L'interesse del regime invece era opposto. Preoccupato per l'approssimarsi della data dell'esposizione, senza che la ricettività aumentasse e migliorasse, il governo fu costretto a minacciare l'esproprio forzato da parte dell'Enit delle opere in ritardo o dei progetti non realizza-

⁹² V. la relazione di Bonomi, Direttore Generale per il Turismo al convegno degli EPT, in "LVI", 1937, n. 10, p. 451 di "Vita del Touring"; e "Realizzazioni e problemi del turismo in un discorso del presidente del *Touring* al Senato, *ibidem*, 1937, n. 7, p. 275 di "Vita del Touring".

⁹³ Furono presentate 2.077 per un totale di L. 3. 226.800. Nel 1939 furono approvati solo 166 progetti e 150 milioni circa di contributi a fondo perduto di cui 122 per Roma e provincia ("Turismo e comunicazioni alla Camera dei fasci e delle corporazioni" in "LVI", 1939, n. 7, pp. 724-25 di "Vita del Touring"; *ibidem*, 1940, n. p. 573 del bollettino). Nel 1939-40 si erogarono contributi in conto interessi per 6 milioni a 1.200 aziende (AP, *Camera dei fasci e delle corporazioni, Assemblea plenaria*, 24 aprile 1940, replica del ministro Pavolini)

⁹⁴ RDL 16 settembre 1937 n. 1669. V. RDL 16 giugno 1938 n. 1280 che definiva il vincolo di destinazione per gli alberghi che avessero goduto di contributi e consentiva il rinnovo dei contratti d'affitto anche prima della scadenza naturale a chi volesse migliorare la propria struttura. V. anche ACS/PCM, 1937-39, f. 6/1, n. 84 per il progetto di atto costitutivo e di statuto.

⁹⁵ La Sezione poteva emettere obbligazioni per l'ammontare massimo di dieci volte il capitale versato ma poteva avvalersi anche di aperture di credito presso altre aziende bancarie

⁹⁶ AP, *Camera dei fasci e delle corporazioni, Assemblea plenaria*, 24 aprile 1940, intervento del sen. Bonardi; "Turismo e viabilità alla Camera dei fasci e delle corporazioni", in "LVI", 1940, n. , p. 573 di "Vita del Touring"; AP, *Camera dei fasci e delle corporazioni, Commissione legislativa*, 26 febbraio 1940, intervento dell'on. Pinchetti.

ti⁹⁷. Esso era disposto, e lo si sarebbe ben visto con la creazione dell'Enitea a sostituirsi in larga parte all'iniziativa privata pur di approntare le strutture necessarie alla decorosa accoglienza dei visitatori dell'esposizione.

Scoppiata la guerra, la crisi delle strutture ricettive fu affrontata facendo slittare gran parte dei pagamenti per canoni di locazione e ammortamento dei mutui⁹⁸ e prorogate le scadenze delle facilitazioni⁹⁹. Ma il destino delle strutture ricettive era dettato dalle superiori esigenze belliche con la trasformazione, seppur temporanea, degli immobili alberghieri in civili abitazioni.

⁹⁷ Con L. 4 aprile 1940, n. 374 (GU n. 114 del 16 maggio 1940) che apportava varianti al decreto 1669 del 1937 si stabiliva che il Ministero potesse fissare termini perentori per l'inizio dei lavori sovvenzionati che dovevano essere ultimati, arredamento incluso, entro il 31 dicembre 1941.

⁹⁸ Interessi e accessori dovevano essere però pagati alle scadenze naturali. Sui debiti e i canoni prorogati gravava l'interesse legale del 5% (L. 2 dicembre 1940, n. 1452).

⁹⁹ L. 24 novembre 1941 n. 1506 (GU n. 16 del 21 gennaio 1941).